
چیستی نقش کنگره در تعیین سیاست خارجی امریکا

محسن خلیلی*

دیباچه

پارلمان بخشی از قوه مقننه و نه تمام آن است. اما به هر دلیل مجالس پیشانی قوه مقننه محسوب می‌شوند و به مثابه تابلو و ویتترین آن به شمار می‌روند. بنابراین، اصطلاح حاکمیت پارلمانی با حاکمیت قوه مقننه یکسان و در حقیقت به یک معنا به کار می‌رود. اصولاً اطلاعات در عرصه سیاست خارجی، ناقص، چند مرحله‌ای و چند منبعی است و پارلمان‌ها به تمام دلایل از سایر ارگان‌ها در وضع بدتری قرار دارند. قدرت فزاینده قوه مجریه برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها امروزه تبدیل به یک واقعیت شده

* دکتر محسن خلیلی، استادیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد است.

(khalili@yahoo.com)

پذیرش: ۱۳۸۸/۳/۱۷

تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۳/۱

فصلنامه مطالعات بین‌المللی (ISJ)، سال ششم، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۸، صص ۶۸-۲۷.

است. وانگهی، اندیشه اختصاص تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در سیاست خارجی به قوه مجریه، حتی از آغاز شکل‌گیری اندیشه سیاسی مدرن، سابقه داشته است. زیرا به نحوی منطقی می‌توان پذیرفت که دیپلماسی به مثابه امری که حد فاصل جنگ و صلح قرار می‌گرفته به طرزی واقعی در اختیار دیپلمات‌های حرفه‌ای و در آغاز در انحصار آریستوکرات‌ها بوده است. پارلمان‌ها از انباشت تقاضاها و مدعیات بورژواها در طی روند تاریخی، سرچشمه می‌گرفتند که حمایت عوام را هم در مقابله با اشراف و نجبا پشت سر خود داشتند. دست کم در تقسیم واقعی قدرت، هم از یک سو، قوه مجریه به دلیل طبیعت کارش بر قوه مقننه سبقت جست، و هم از دیگر سو، اموری مانند جنگ، صلح، آتش بس، توسعه طلبی جغرافیایی، اتحادهای سیاسی و نظامی، قراردادهای ترک مخاصمه، توازن قوا، منافع ملی و امنیت ملی به دلیل ماهیتی که داشت به طور کلی در ید قدرت قوه مجریه قرار گرفت. قوه مقننه به هر دلیل فاقد توان رقابت با متخصصان سیاست‌گذاری و دیوانسالاران تکنوکراتیک شد و به تدریج ترجیح داد از میان دو شأن نظارت و قانونگذاری به شأن نخست بسنده کند و دومی را به سود ابتکارات قوه مجریه واگذار نماید. سیاست خارجی نه تنها از این امر منفک نشد که از همان آغاز انفکاک منطقی رخ داده بود تا جایی که حتی در میان قوه مجریه، باز هم گروهی اندک از نخبگان و مقامات سیاسی درجه یک، سرشت و سرنوشت تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها را در عرصه نظام بین‌الملل و سیاست خارجی از آن خود ساختند. این مقاله به نقش و کارویژه کنگره آمریکا در تعیین و تنظیم سیاست خارجی آمریکا اختصاص یافته و به صورت همزمان از تاریخ و نظریه در راستای توصیف و تبیین مدعای نگارنده برخوردار شده است.

ما نمایندگان ایالات متحده آمریکا که در کنگره عمومی گرد آمده ایم، با رجوع به داوری عالی جهانیان برای تأیید منویات خود، به نام و با اجازه مردم خوب این مهاجرنشین‌ها رسماً اعلام می‌داریم که این مهاجر نشین‌های متحد، دولت‌های آزاد و مستقلند و حق دارند که باشند. و این

که از قید تمام تعهدات به پادشاهی بریتانیا آزادند و تمام پیوندهای سیاسی بین آنها و دولت بریتانیای کبیر گسسته شده و باید بشود؛ و این که آنها به عنوان دولت‌های آزاد و مستقل برای اعلام جنگ، برقراری صلح، بستن پیمان‌ها، برقراری روابط تجاری، و انجام همه اقدامات و کارهایی که دولت‌های مستقل حق انجام آنها را دارند، اختیار کامل دارند. و ما، برای پشتیبانی از این اعلامیه، با توکل راسخ به عنایت پروردگار، مشترکاً جان و مال و شرافت مقدسمان را به وثیقه می‌گذاریم (ناردو، ۱۳۸۶، ۱۲۰).

پارلمان‌ها در عملکرد دستگاه دولت جایگاه مهمی دارند. به طور سنتی، پارلمان‌ها به عنوان چهره مردمی و دموکراتیک دولت از موقعیت ویژه‌ای برخوردارند. پارلمان‌ها قابل احترام‌اند به این دلیل که از سیاستمداران غیر حرفه‌ای تشکیل شده‌اند که مدعی نمایندگی از طرف مردم و نه از سوی مقامات کارشناس و دست پرورده دولت هستند. بدین ترتیب، پارلمان‌ها بین دولت و مردم ارتباط برقرار می‌کنند و کانالی ارتباطی‌اند که هم می‌توانند از دولت حمایت و نظام سیاسی را تقویت کنند و هم دولت‌ها را به پاسخ‌گویی به تقاضاهای عمومی جامعه مجبور گردانند. سیاست خارجی عبارت است از یک استراتژی یا رشته‌ای از اعمال و اقدام‌های از پیش برنامه‌ریزی شده توسط کارگزاران حکومتی که مقصود از آن دستیابی به اهدافی معین در چهارچوب منافع ملی و در محیط بین‌المللی است. کارویژه عمده سیاست خارجی عبارت است از تأثیرگذاری بر رفتار و کردار سایر کشورها و به دنبال آن بر کل نظام بین‌المللی و افزون‌سازی منافع ملی کشور مبدأ؛ در عین حالی که به طرز بدیهی به صورت متقابل از کنش و واکنش‌های محیط خارجی هم تأثیر می‌پذیرد. در مقوله سیاست خارجی آنچه چشمگیر تلقی می‌شود انباشتی از تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌هاست که برپایه خط‌مشی‌ها و سیاست‌گذاری‌های گوناگون صورت می‌پذیرد. این نکته که چه کسان و گروه‌هایی دست به تدوین و تعیین رفتارها و قواعد مربوط به سیاست خارجی می‌زنند مبنای

پرسشی است که بسیاری به آن پاسخ داده‌اند. از منظری نهادین و با روگرفتی از اندیشه تفکیک قوا، این پرسش پدیدار می‌شود که نقش پارلمان‌ها در زمینه تعیین و تدوین سیاست خارجی چیست؟ با پذیرش این مفروض که سیاست خارجی از زمانی که رسمیت شناخته شد مقوله‌ای نخبگانی، پادشاهانه و متعلق به خواص بوده است این فرضیه به محک زده خواهد شد که به طرزی عقلانی به نظر می‌رسد دست کم در زمینه تعیین قواعد و رفتارهای سیاست خارجی، قوه مقننه از آغاز پیدایش، چندان نقشی نداشته و امروزه به دلایل گوناگون این عرصه را به قوه مجریه واگذار نموده است. قانون اساسی امریکا، در این میان، از ویژگی خاصی برخوردار شده است. در یک بررسی مقایسه‌ای می‌توان با قاطعیت این مدعا را رهگیری نمود که در هیچ کدام از قوانین اساسی دنیا، نخستین اصل که به طرزی قاعده‌مندانه می‌بایست به ویژگی‌های بنیادین کشور و زمامداری اشاره نماید، به یکی از سه قوه اختصاص نیافته است. بخش اول اصل اول قانون اساسی امریکا (که قدیمی‌ترین قانون اساسی مکتوب دوران مدرن نیز هست) چنین است: کلیه اختیارات قانونگذاری اعطاء شده در این قانون اساسی، به کنگره ایالات متحده مرکب از مجلس سنا و مجلس نمایندگان، واگذار می‌گردد^۱ (دفتر توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، ۱۳۷۸، ۱۹). بخش هشتم اصل اول قانون اساسی امریکا نیز به گسترده‌ترین شکل ممکن اختیارات کنگره را برمی‌شمارد که از آن بیشتر، دیگر در تصور نمی‌گنجد. کنگره در این موارد دارای اختیار می‌باشد: وضع و وصول مالیات‌ها، عوارض گمرکی، تعرفه‌ها، مالیات‌های غیرمستقیم، پرداخت بدهی‌ها و تأمین دفاع مشترک و رفاه عمومی ایالات متحده؛ لکن کلیه عوارض گمرکی، تعرفه‌ها و مالیات‌های غیرمستقیم در سراسر ایالات متحده یکسان می‌باشد؛ دریافت وام با استفاده از اعتبار ایالات متحده؛ وضع مقررات برای تجارت با کشورهای خارجی، بین ایالت‌های مختلف و با قبایل سرخپوست؛ تهیه قانون واحد برای اعطای تابعیت و قوانین واحد در مورد ورشکستگی در سراسر ایالات متحده؛ انتشار پول، تعیین ارزش آن و ارزش پول

1. All legislative powers shall be vested in a congress of the United States, which shall consist of a senate and a house of representatives.

خارجی و تعیین معیارهای وزن و اندازه گیری؛ تعیین مجازات جعل اوراق بهادار و پول رایج ایالات متحده؛ تأسیس ادارات پستی و ایجاد راه‌های مراسلاتی؛ تشویق پیشرفت علم و هنرهای سودمند از راه حفظ حق انحصاری برای تألیفات و اختیارات نویسندگان و مخترعان برای مدت زمان محدود؛ تشکیل دادگاه‌های تالی دیوان کشور؛ تعریف و مجازات دزدی‌های دریایی و جنایات ارتكابی در دریاهای آزاد و جرایم علیه حقوق ملل؛ اعلان جنگ و «صدور مجوز اقدام مقابله به مثل» و وضع قوانین مربوط به متصرفات زمینی و دریایی؛ تشکیل ارتش و حمایت از آن؛ تشکیل و نگهداری نیروی دریایی؛ وضع مقررات برای اداره نیروهای زمینی و دریایی و ایجاد نظم در میان آن‌ها؛ فراخوانی نیروهای مردمی برای اجرای قوانین اتحادیه، سرکوب شورش‌ها و دفع تهاجمات؛ سازماندهی، تأمین سلاح و منظم ساختن نیروهای شبه نظامی و ترتیب به خدمت گرفتن بخشی از آنان به طوری که در خدمت ایالات متحده باشند؛ در عین حال، برای ایالات اختیار نصب افسران و آموزش شبه نظامیان طبق قواعد انضباطی مقرر از سوی کنگره محفوظ می‌باشد؛ اعمال قانونگذاری انحصاری در همه موارد نسبت به منطقه‌ای (با مساحت حداکثر ده مایل مربع) که با واگذاری ایالت‌های خاص و پذیرش کنگره می‌تواند مقرر حکومت ایالات متحده گردد و نیز اعمال اختیارات مشابه در مورد مکان‌هایی که با موافقت مجلس قانونگذاری ایالتی برای ایجاد استحکامات، زرادخانه، وزارت خانه، کارخانه‌های کشتی سازی، و سایر تأسیسات مورد نیاز در آن ایالت خریداری می‌شوند؛ تدوین کلیه قوانین که برای اعمال اختیارات آینده و سایر اختیاراتی که به دولت ایالات متحده و یا هر وزارت خانه یا دستگاه‌های اجرایی به موجب قانون اساسی واگذار شده، ضروری و مقتضی است (همان، ۲۵ و ۲۶). اما به مرور ایام در سه زمینه، کنگره تحت تأثیر نیروهایی قرار گرفته است که به طور رسمی نامی از آنها در متن قانون اساسی به میان نیامده: صعود نظام دو حزبی، توسعه لابی‌گری و افزایش نفوذ گروه‌های ذی نفع، و قدرت کمیته‌های داخلی کنگره به ویژه رؤسا و مقامات عالی رتبه آن‌ها (Maddex, 1995, 304). قانون اساسی ایالات متحده، قدیمی‌ترین

سند از نوع خود در جهان است. مردان مجمع قانون اساسی و واضعان اولیه، فرزندان زمانه خود بودند. انقلاب امریکا و رخدادهایی که به آن منجر شده بود آنها را نسبت به تأسیس حکومت مقتدر محتاط و بیمناک کرده بود. از این رو، در پی تعبیه سازوکارهایی بودند تا به حکومت اختیار انجام امور ضروری یک ملت نوپا را بدهند، بدون آن که به آن اجازه دهند حقوق شهروندان را زیرپا بگذارد. سیر ماجراهای تاریخی از تبدیل کنفدراسیون به فدراسیون نشان می‌داد که می‌بایست مصالحه‌هایی بزرگ صورت می‌گرفت. اما نمایندگان در مجمع قانون اساسی در یک نقطه نظر اشتراک داشتند: تجربه ستم و سرکوب در یک رژیم خودکامه به آنان یاد داده بود که می‌بایست مطمئن شوند که هیچ فردی مثل یک پادشاه دارای قدرت زیاد نشود. بنابراین قدرت می‌بایست میان سه بخش حکومت تقسیم می‌شد. اما پرسش‌های اصلی هنوز بر سر جای خود باقی بودند: اختیارات قوه مقننه ملی باید تا چه اندازه می‌بود؟ ساختار قوه مجریه باید چگونه می‌بود؟ اختیار نصب قضات ملی را چه کسی می‌بایست برعهده می‌داشت؟ (بجورنلوند، ۱۳۸۳، ۹۹) این امر از یک سو، به ویژگی‌های تاریخی / سرزمینی امریکا بازگشت می‌کرد؛ و از دیگر سو، بر مختصات فرهنگی جامعه پاره پاره و نابسامان امریکا استوار می‌بود. فردگرایی مثبت و منفی در امریکا در یک سیر تاریخی سبب شده بود نویسندگان متن قانون اساسی نتوانند گریزگاهی برای کتابت یک متن آرمان‌گرایانه از قانون بیابند. راهیان سرزمین‌های وحشی و محیط رام نشده کسانی بودند که خود به تنهایی و با تکیه بر تفنگ و تبر، یابنده راه می‌شدند، بنابراین استقلال فردی سبب ساز پیدایش فرد قدرتمندی می‌شد که به نقش دولت، هم حساس می‌شد و هم بی تفاوت؛ اما به طرز عمده نوعی بی تفاوتی مغرورانه بر فرد نسبت به ساختار قدرت حاکم می‌شد و فرد را همچنان به مثابه یک یاغی مغرور از خود راضی از قید و بند دولت می‌هراساند (لودتکه، ۳۵۸، ۱۳۷۹). بنابراین، دولت می‌بایست ضعیف و نه خودسر و یکه تاز طراحی می‌شد. وانگهی دو نوع گوناگون پلورالیسم نیز در امریکا در حال گسترش بود. یکی، وارد شدن گروه‌ها و مرام‌های دینی و انجمن‌های واجد

ارزش‌های مختلف؛ دیگری، ورود امواج گوناگون مهاجرت طی نسل‌های متمادی (کامن، ۱۳۵۵، ۲۵). بنابراین از همان آغاز تاریخ امریکا، هدف تمامی تحولات و توسعه‌های دولتی و فرهنگی، وصول به نوعی یک شکلی و وحدت بود. وجود قانون اساسی از یک سو، و مهم تر از آن، فدرالیسم، از دیگر سو، نشانه‌هایی از ظهور یک امریکای وحدت یافته بود. فدرالیسم در امریکا از عدم امنیت نظامی، نیاز به دفاع مشترک، مصونیت از دخالت دیگران، حفظ استقلال داخلی و بهره مند شدن از قدرت عظیم دولت فدرال برمی خاست. در آن میان، اقتدارات عالی کنگره در دولت فدرال از این اصل اساسی ناشی می‌شد که تشکیل حکومت فدرال برای انجام وظایفی است که دولت‌های عضو نمی‌توانند به تنهایی، یا به گونه‌ای رضایت بخش از عهده آنها برآیند. قوه قانونگذاری دولت فدرال باید از اقتداراتی برخوردار باشد که بتواند این گونه نیازها را برآورد، و در صورت بروز اختلاف میان ایالات داوری کند (بوشهری، ۱۳۸۵، ۲۲۳).^۱ اما بنیادگذاران قانون اساسی امریکا یا پدران نخستین، در مباحثات گوناگونی که داشتند از همان آغاز حکم به برتری اختیارات رئیس جمهور در برابر اقتدارات کنگره دادند. این برتری نه در ساحت اندیشه و در متن قانون اساسی، بلکه در حوزه تاریخ و عمل به دست آمد. زیرا اکثر رؤسای جمهور معتقد بوده‌اند که اقتدارات رییس جمهور بسی وسیع تر از موارد خاص مندرج در قانون اساسی و یا مصوبات کنگره است و اگرچه در مواقع عادی باید به آنها محدود شود لیکن وجود حالت اضطرار و بحرانی، اختیار و قدرتی به وی تفویض می‌کند که به موجب آن می‌تواند هرگونه اقدامی را به هر شدت و به هر کیفیت که مقدر باشد به مورد اجراء گذارد (بوشهری، ۱۳۸۴ الف، ۲۷۱). به هر حال تصور اساسی آن بود که اقتدار قوه مجریه، شرط اساسی وجود یک حکومت خوب است (مدنی، ۱۳۷۹، ۱۴۰) و با گوناگونی‌های موجود در کنگره نمی‌توان زمامداری کرد و دست کم می‌بایست برای حفظ فدرالیسم و دولت مقتدر کوشید تا رییس ایالات متحده بتواند قدرت وحدت بخش خود را اعمال نماید. اما از منظر تاریخ

۱. برای آگاهی کامل و کافی از ریشه‌های تاریخی/اندیشه‌های مباحثه میان فدرالیست‌ها و کفدرالیست‌ها، می‌توانید رجوع کنید به: (Burgess, 2006, 50-75)

اندیشه همان گونه که دیویدسون و اولژک نوشته‌اند در مذاکرات کنوانسیون قانون اساسی در فیلادلفیا ساختار و اقتدارات کنگره هسته اصلی مباحثات را شکل می‌داد. پنجاه و پنج مذاکره کننده در کنوانسیون فیلادلفیا، بیش از سه ماه مذاکره طولانی و مفصل داشتند. نخستین نتیجه گیری مهم آنها طراحی یک نظام حکومتی سه وجهی بود که بر مبنای سه قوه زمامدارانه شکل می‌گرفت. آنها می‌بایست با کاربست مفهوم نوین تفکیک قوا، قدرت را با قدرت کنترل نمایند (Davidson and Oleszek, 1998, 710). جالب توجه آن که واژگان امور خارجی یا روابط خارجی در قانون اساسی امریکا یافت نمی‌شود. سیاست خارجی در قانون اساسی امریکا به اموری چون تجارت با ملل خارجی، معاهدات، سفرا و حقوق ملل اشاره می‌کند و به طرز مشخص هیچ نکته‌ای در باب روابط ایالات متحده امریکا با کشورهای دیگر به صورت یک مقوله متمایز در قانون اساسی این کشور وارد نشد (Henkin and Trimble, 2000, 1071). نکته مهم تر آن بود که بنیادگذاران قانون اساسی در واکنش به تجربه‌ها و درس‌های دردآور سال‌های دوران جنگ‌های استقلال، از یک سو، مقام رییس جمهور را به‌عنوان رییس اجرایی ایالات متحده بالا بردند، و اختیار تعیین سفرا و عقد معاهدات با کشورهای خارجی را به او سپردند؛ ولی، در نوعی پردازش ماهرانه واژگان، اقتدارات کنگره را به تنظیم تعرفه‌ها، تعیین قواعد تجاری، تنبیه دزدی دریایی و اعلام جنگ محدود نمودند که علی‌الاصول ریشه در امور داخلی (گرفتن و صرف مالیات، اوراق قرضه، پول، تأسیس اداره‌های پست، اجازه ضرب و چاپ سکه و اسکناس) داشت (ibid, 1073). درحقیقت، کارویژه‌ها و معانی واقعی سیاست خارجی به رییس جمهور، و کار ویژه‌های حمایت‌گرانه در محیط داخلی از مؤلفه‌های سیاست خارجی، به کنگره داده شده بود. اما تا زمانی که سیاست خارجی ایالات متحده بر مبنای انزواگرایی دکترین مونروئه اداره می‌شد کمابیش مشکلی میان قوای مقننه و مجریه وجود نداشت. از زمانی که سیاست خارجی امریکا تغییر ماهیت داد و وارد مقوله‌هایی همچون امنیت دسته جمعی و مداخله‌گرایی (Briggs, 1991, 7-8) شد زمینه‌های اختلاف بروز یافت و هردو قوه بر سر

آنچه که تخریب یا سازندگی می‌نامیدند شاخ به شاخ می‌شدند. به ویژه آن که کنگره بیشتر به همان رؤیای امریکای ثروتمند منزوی که دیگران نتوانند به آن لطمه وارد کنند دلخوش بود؛ ولی قوه مجریه، افزایش ثروت و اقتدار امریکا را در رهایی از انزواگرایی و روی آوردن اجبارآمیز به مداخله جویی فرامنطقه‌ای و جهانی، می‌دید. بنابراین در دوران بین پایان جنگ جهانی دوم تا ظهور و صعود بحران ویتنام، بنا به تعبیر ناتان و اولیور، تداوم نظام توازن و کنترل^۱ موجود در قانون اساسی امریکا، برای دورانی که امریکا می‌بایست نقش رهبری جهانی را بر عهده می‌گرفت نابهنگام و نامناسب بود، زیرا چهارچوبه قانون اساسی برای یک امریکای کوچک که از حیث جغرافیایی ایزوله بود مناسب داشت و نه برای تهدیدها و خطرهایی که به صورت روزافزون و در سطح جهان، امریکا را در معرض خطر قرار داده بود (Nathan and Oliver, 1994, 72). بنابراین آنچه که در کنفدراسیون ۱۷۸۱ و سپس فدراسیون ۱۷۸۹ درباره کنگره (Maddex, 1996, 59) گفته شده بود اکنون دیگر به آرامی اهمیت خود را به نفع یک قوه مجریه قوی که با جهان‌گیری مداخله جویانه امریکایی‌ها همسانی داشت از دست می‌داد.

یک) کار ویژه‌های قوه مقننه

در اندیشه سیاسی مدرن و در واکنش به آشفتگی‌های قرون وسطایی قدرت سیاسی و نیز استبدادگرایی شاهان در دو قرن هفده و هژده میلادی، قوه مقننه به‌عنوان نمایندگان مردم جایگاهی ویژه در برابر قوه مجریه یافت. دو شان قانونگذاری و نظارت، پارلمان‌ها را صدرنشین اندیشه سیاسی / حقوقی دوران مدرن نمود. از منظر تاریخ اندیشه سیاسی، اما از دیگر سو، مجلس‌ها از نیاز قوه مجریه به هیات‌های مشورتی پدیدار شدند، زیرا در واقع، شان اجرایی قوه مجریه به طرزی محسوس، نیازهای فوری و ملموس مردمان جامعه را با سرعت بیشتری برآورده می‌ساخت و به تدریج نه به‌عنوان قوه‌ای برابر بلکه

قدرتی برتر در میان قوای سه گانه مطرح می‌شد. با گسترش فعالیت حزب‌های سازمان یافته تر توده‌ای و پهنه و پیچیدگی فزاینده قدرت و اختیارات قوه اجرایی در سده بیستم، سخن از زوال مجلس‌ها (بال و پیترز، ۲۲۵، ۱۳۸۴) به میان آمده است. قدرت فزاینده قوه مجریه برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها، واقعیت سده بیستم، و این سخن درباره سیاست خارجی کاملاً درست است (همان، ۲۱۱). به ویژه، هرگاه کابینه‌ها به توان مشروعیت ساز مجلس‌ها برای تدوین سیاست‌های دشوار نیاز داشته باشند نقش پارلمان‌ها اندکی گسترش می‌یابد و گرنه به طور عادی نیروی محرک هر نظام سیاسی معمولاً در قوه مجریه آن متمرکز است. تصمیمات محوری در یک بحران سیاست خارجی عموماً توسط بالاترین مقام اجرایی گرفته می‌شود. تصمیم یک رئیس جمهور، نخست وزیر، کابینه یا دفتر سیاسی دایر بر تعقیب مسیر جدیدی در سیاست خارجی یا داخلی معمولاً با اصلاحات ساختاری [در قوه مجریه] همراه است (آلموند، بینگهام پاول و مونت، ۱۳۷۶، ۲۱۳). اندیشه ویژه گردانیدن تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی به قوه مجریه، از آغاز شکل‌گیری اندیشه سیاسی مدرن، پیشینه داشته است. لاک و مونتسکیو دریافتند که ضرورت استمرار و ماهیت اضطراری تصمیمات در قلمرو امور خارجی، اتخاذ تصمیمات اساسی در این حوزه را به وسیله مجلس ناممکن می‌سازد؛ از این رو این امر می‌بایست در حوزه صلاحیت قوه مجریه قرار گیرد (بلاندل، ۱۳۷۸، ۳۴۵). آنچه که سبب می‌شود اشکال گوناگونی از پیوند میان قوه مجریه و قوه مقننه در کشورهای مختلف پدید آید عبارت از شکل‌گیری عوامل مؤثر بر روابط دو قوه اجرایی و قانونگذار است که عبارتند از: اشکال قوه مجریه در نظام‌های گوناگون قانون اساسی، نظام‌های مختلف احزاب سیاسی و شیوه‌های انتخاباتی، و نظام کمیسیون‌ها و کمیته‌های داخلی مجالس به‌عنوان متخصصان سیاست‌گذاری. به تدریج و بر اثر شکل‌گیری این اندیشه که کارکرد حکمرانی برای قوه مقننه نامناسب و نقش مناسب آن نظارت و کنترل است، فضای چیرگی قوه مجریه بر قوه مقننه فراهم شد. یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه این است که قوه

مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاستگذاری و بوروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند. در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین شرایط، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که فقط دارای اطلاعات کلی در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری اند. همچنین قوای مقننه، همواره در تحدید قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی عاجز بوده اند، چرا که در هر دو حوزه فاقد متخصص هستند و در بیش تر کشورها، اولویت و حق تقدم در زمینه چنین موضوعاتی با رئیس قوه مجریه است (مزی، ۱۳۸۵، ۲۰۷). از یک سو، گونه شناسی پنج گروه از قوه مقننه برپایه پیوندشان با قوه مجریه به صورت: همکار، زیردست، مطیع، مبهم، رقابتی/مسلط و براساس کیفیت کار، محتوا و برنامه قوه قانونگذار بر مبنای بدون هدف، بدون برنامه، با نفوذ کم، دارای هدف کوتاه، دارای برنامه کوتاه، و ملزم و محدود شده (shaw, 1998B, 238) در نظر گرفته شد که نشان دهنده کم کاری تدریجی و فزاینده قوه مقننه در برابر قوه مجریه بود. از دیگر سو، پارلمان مجمع عالی تصمیم گیری محسوب می شود یا حداقل از منزلتی همانند قوه مجریه برخوردار است. اما واقعیت چیز دیگری است. اول این که در تعداد اندکی از موارد قوه مقننه برچیده شده است؛ دوم آن که در شمار چشمگیری از کشورها، قوه مقننه کاملاً دست آموز شده است. سوم این که موارد بسیاری وجود دارد که قوای مقننه، به گونه‌ای کم و بیش شدید تحت کنترل قوه مجریه قرار دارند. تنها تعداد اندکی از جوامع سیاسی در مقوله چهارم جای می گیرند یعنی مقوله‌ای که در آن قوه مقننه عنصر اصلی در فرآیند تصمیم گیری ملی است (بلاندل، ۳۴۱، ۱۳۷۸). قوت و امتیاز قوه مقننه را در نسبت کارکردی‌اش با قوه مجریه می توان در سه مقوله کمیسیون‌های داخلی، لابی گری و قطعنامه‌ها رده بندی نمود. کمیته‌های داخلی قوی، از یک سو، ابزاری برای رهبران قدرتمند احزاب هستند؛ و از دیگر سو، کمیته داخلی یک مجلس زمانی قوی محسوب می شود که تأثیر مستقلانه و معنی داری بر روند عمومی امور داشته باشد. یک مطالعه تطبیقی در مجالس اول هژده کشور اروپای غربی نشان داده که نود و پنج درصد پیش نویس متون قانونی در

کمیته‌های پارلمانی تهیه و تنظیم شده است (Mattson, 2004, 102). ولی نکته بدبینانه آن است که خوراک اولیه پیش‌نویس متون قانونی و طرح‌ها را نیز متخصصان قوه مجریه مطابق با تقاضای مسئولین اجرایی تهیه و تدارک دیده‌اند. از این نکته مهم نیز صرف‌نظر می‌کنیم که عمده مصوبات مجالس منطبق بر بحث‌های پارلمانی است که حول محور لایحه‌ها می‌گردد که به صورت تام و تمام توسط قوه مجریه تهیه می‌گردند. تنها یک نکته و یک کار ویژه برای کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها قابل اعتناء است. طبقه بندی کردن قوه‌های مقننه در کشورهای در حال توسعه در باب مقوله کمیسیون‌های داخلی و میزان قدرت و ابتکارات آنها مشکل است. ولی این نکته را می‌دانیم که جایی که شیوه تفکیک قوای امریکایی وجود داشته باشد کمیته‌های داخلی مجالس دوگانه از قدرت بالایی برخوردارند. ولی یکی از کار ویژه‌ها و گرایش‌های مهم کمیته‌های مجالس قانونگذاری عبارت از تهیه و تدارک فرصت‌های بیشمار و تقویت شده برای اعضا در مشارکت فعالانه در کارهای قوه قانونگذاری است. نه تنها برای اعضا بلکه برای شهروندان، گروه‌های ذی نفوذ، خدمتگزاران امور مدنی و مجریان سیاسی نیز فرصت‌های بهبود یافته‌ای برای مشارکت در روندهای قانونگذارانه فراهم می‌آورد (Shaw, 1998, 790 and 792). لایه‌های غیررسمی نفوذگذار در ساختار تصمیم‌گیری می‌توانند هم به‌عنوان پل ارتباطی تقویت‌کننده پیوند قوه مقننه و قوه مجریه محسوب گردند و هم می‌توانند به تضعیف و یا تقویت یکی از دو سوی پیوند، مدد برسانند. لابی‌ها در تمام نظام‌های سیاسی قابل اعتنا نیستند و در رژیم‌های سیاسی موجود کمتر توانسته‌اند از جایگاهی معتبر برخوردار شوند. نفوذگری در قوه قانونگذاری بدون شک در شکل گسترده و با تأثیرگذاری زیاد در ایالات متحده امریکا وجود دارد. در اشکالی مانند گروه‌های تجاری، اتاق‌های بازرگانی، گروه‌ها و علاقه‌مندی‌های کارگری، کشاورزی، متخصصین و حرفه‌ای‌ها، گروه‌های نژادی و گروه‌های مذهبی. ولی به‌طور کلی به نظر می‌رسد در نظام‌های سیاسی با تمرکزگرایی وسیع و پر قدرت و نیز احزابی با انسجام و یکپارچگی در سطح بالا و یا نظام‌هایی که به طرزی واقعی پارلمانی هستند

لابی‌گری‌ها نقش و تأثیر کمتری از نظام‌های همانند آمریکا در نظام قانونگذاری دارند. (Rush, 1998, 811,812,814) قطعنامه‌ها نیز در ساختار حقوقی و اقتدارات قانونی پارلمان‌ها نقشی تشریفاتی و غیرالزام آور دارند. اما می‌توانند به تصویرسازی فضای روشنی از خواسته‌های خود در پیوند با قوه مجریه دست زنند. قطعنامه‌های مرتبط با موضوعات قابل توجه در حوزه عمومی با اظهارنظرهای صریح و مستقیم و نیز قطعنامه‌هایی که بدون ارائه تعریف مشخص و واضحی از تمناها به تصویب می‌رسند به سه نوع تقسیم می‌شوند: قطعنامه‌های حقیقت‌یاب که بر پرسشی استوار می‌شود که بیشتر پی‌جوی حقیقت یک وضعیت است تا کذب آن؛ قطعنامه‌های ارزش‌یاب که پیشنهاد دهنده نظامی از ارزش‌های گوناگون و قابل‌تصور است؛ و قطعنامه‌های خط‌مشی‌گذار که بیشتر بر مبنای پرسشی از حکومتگران است برای دفاع از خط‌مشی خاصی که برای درمان و ترمیم یک مشکل ویژه به کار می‌رود. (Knapp, 1999, 13)

چالش مهم ادخال پارلمان در امور بین‌المللی این است که در اغلب کشورها، امور خارجی و سیاست بین‌المللی به طرز سنتی ویژه قوه مجریه و جزء حوزه اختصاصی آن به شمار است. امروزه تمایز میان امر خارجی یا بین‌المللی و امر ملی یا داخلی به طرز قابل توجه تیره و تار شده است. بنابراین پارلمان‌ها باید قدمی فراتر از امتیاز ویژه و سنتی شده قوه مجریه برای دخالت در امور بین‌المللی بردارند و قوه مجریه را مطیع خود کنند همان‌گونه که در امور داخلی، مجالس با دولت‌ها چنین کرده‌اند^۱ (Beetham, 2006, 157). مقصود از حاکمیت قوه مقننه صلاحیت این قوه در گذراندن قانون است. در کشورهایی که قانون اساسی مدون دارند، نه تنها صلاحیت قانونگذاری

۱. دیوید بیتام در نگاه هنجارگرایانه خود نشان می‌دهد که پارلمان‌ها می‌بایست نقشی مؤثر در امور بین‌المللی بیابند: داشتن یک پایه حقوقی مشخص برای درگیر شدن پارلمان‌ها در عرصه سیاست بین‌الملل، داشتن اطلاعات کافی و کارآمد و یافتن نقش و موقعیت مذاکره‌کننده با دولت‌ها، داشتن سازمان یافتگی ضروری و منابع لازم برای بیان دیدگاه‌ها، شامل مهارت‌های کافی و مؤثر در میان نمایندگان و حضور در کمیته‌های ویژه، داشتن فرصت لازم برای پرسش از وزرا و مذاکره‌کنندگان بین‌المللی و نیز قادر بودن به بیان دیدگاه‌های سیاسی به حکومت، و تلقی شدن به عنوان عضو هیأت‌های مذاکره‌کننده دولت در سازمان‌های بین‌المللی (Beetham, 2006, 158).

قوه مقننه، بلکه سایر اقتدارات حکومت نیز، از قانون اساسی است. در این صورت، قانون اساسی در یک اصل خلاصه می‌شود و هر اصل حقوقی را به هر صورتی که خواست، بدون هیچ محدودیتی تکمیل، نسخ یا ابطال می‌کند؛ فقط نمی‌تواند از حق حاکمیت خود صرف نظر نماید. زیرا بدون حق حاکمیت، قانون اساسی خود را نقض و اساس مشروعیت خود را ابطال می‌کند (بوشهری، ۱۳۸۴، الف، ۸۱). مهم‌ترین کارکردهای پارلمان از این قرارند: وضع کردن قوانین، ایفای نقش به‌عنوان بخش مردمی دولت، نظارت بر اقدامات قوه مجریه و بررسی دقیق آنها، انتخاب سیاستمداران جدید و آموزش دادن به آنها، یاری رساندن به حفظ مشروعیت نظام سیاسی. پارلمان‌ها براساس توانایی خود در تأثیرگذاری بر سیاست به سه گروه دسته‌بندی می‌شوند: پارلمان‌های سیاست‌گذار،^۱ پارلمان‌های تأثیرگذار بر سیاست،^۲ پارلمان‌های تحت تسلط قوه مجریه^۳ (هیوود، ۱۳۸۷، ۲۷۵). پنج وظیفه قوه مقننه عبارت است از بحث در موضوع‌های مهم، قانونگذاری، واری در کار قوه اجرایی، نظارت بر امور مالی کشور، و وظایف قضایی (همان، ۹۲). اما عنوان هیأت‌های مقنن، گروه تدوین‌کننده قوانین و واضعین قانون بیشتر صوری است تا محتوایی. قانونگذار بیشتر نقاب و پوشش است تا توضیح‌دهنده آنچه که آنها واقعاً انجام می‌دهند. پارلمان‌ها تنها نماد قانونگذاری نیستند. در واقع حتی کارکرد قانونگذاری در بیشتر نهادهای قانونگذاری وجهه غالب نیستند. نقش محوری آنها نه وضع قانون بلکه بیشتر اعلام موافقت با قوانین است (نورتون، ۱۳۸۴، ۲۹۲ و ۲۹۳). کارکردهای پارلمان عبارتند از: مشروعیت بخشی (مشروعیت بخشی نامحسوس {پنهان} از طریق برقراری منظم یا نامنظم جلسات) و مشروعیت بخشی محسوس {آشکار} (از طریق مقررات)، منصب‌یابی، فرآیند اجتماعی شدن و آموزش، تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری، قانونگذاری، خروج یا یافتن راه برون‌رفت از بن‌بست سیاسی، بیان و طرح منافع، حل تعارضات، نظارت اداری بر قوه مجریه (همان، ۲۹۵ و ۲۹۶).

1. Policy – Making Parliaments
2. Policy – Influence Parliaments
3. Executive – Dominated Parliament

ویژگی‌های عمده سیستم پارلمانی نیز عبارت است از شکل‌گیری حکومت‌ها در نتیجه انتخابات پارلمانی، تشکیل حکومت توسط حزب مسلط، انتخابات کارکنان حکومتی از سوی پارلمان، پاسخ‌گویی حکومت در برابر پارلمان، اعلان پارلمان توسط حکومت با اعلان انتخابات عمومی، مجزا بودن پست‌های رهبر حکومت از رهبر دولت (هیوود، ۱۳۸۷، ۱۹۹) ولی به هر حال پارلمان‌ها در حال ضعیف شدن هستند، به دلیل وجود عواملی چند: قابلیت بیشتر قوه مجریه برای تدوین خط‌مشی‌ها و همچنین تدارک رهبری حکومت، افزایش وظیفه دولت و افزایش اندازه و جایگاه دولت، ظهور احزاب سیاسی سازمان یافته، قدرت افزایش یافته گروه‌های فشار، ظهور رسانه‌های گروهی به‌عنوان یک وسیله تبادل نظر جایگزین برای مذاکرات و مباحث سیاسی (همان، ۲۷۶) تا جایی که برخی ترجیح می‌دهند از واژگان و تعابیر دیگری بهره‌گیری کنند: به جای وضع قانون موضوعه از اصطلاح تصویب قانون استفاده می‌کنم، زیرا این اصطلاح با دقت بیشتری شرح می‌دهد که هیأت‌های قانونگذاری در عمل چه می‌کنند. قانون موضوعه قانونی است که رسماً از سوی هیأت قانونگذاری تصویب می‌شود (رنی، ۱۳۷۴، ۳۲۵). ولی با توجه به بسیاری از مؤلفه‌ها دو نوع قوه مقننه وجود دارد. هیأت قانونگذاری دگرگون‌کننده {صلاحیت استقلال رأی دارد و این صلاحیت پیوسته به منظور شکل دادن و تبدیل به قانون کردن پیشنهادهایی به کار می‌رود که از جانب هر منبعی ارائه می‌شود} و هیأت قانونگذاری در صحنه {جایگاهی رسمی برای بازی متقابل قوای سیاسی مهم در حیات یک نظام سیاسی، قوایی چون مجریه، دیوانی، احزاب سیاسی و گروه‌های فشار} (همان، ۳۵۳). بنیان مفهوم تفکیک قوا در قرن هیجدهم معتقد بودند که هیأت قانونگذاری باید سازمان اصلی سیاستگذاری در هر دولتی باشد که به درستی سازمان یافته است. آن‌ها چنین استدلال می‌کردند که قوانین موضوعه و خط‌مشی دولتی یکی هستند. هیأت قانونگذاری سرچشمه، اصلاح‌کننده و اتخاذ‌کننده همه قوانین موضوعه است، بنابراین الزاماً سیاستگذاری دولتی را به انحصار خود درمی‌آورد. در هر حال امروز علمای سیاست توافق دارند که اگر ویژگی دگرگون‌کننده بودن (یا

نبودن) هیأت‌های قانونگذاری را کنار بگذارند، واقعیت این است که اغلب آنها به نمونه در صحنه نزدیکترند. طی قرن گذشته تقریباً در هر کشور دموکراتیک مدرنی، هیأت قانونگذاری به گونه فزاینده ابتکار سیاستگذاری را در برابر قوه مجریه و سازمان‌های اجرایی از دست داده است (همان). اگر چه هیأت‌های قانونگذاری قدرتش را در مقام پایه گذاران خط‌مشی‌ها در برابر قوه مجریه و سازمان‌های اجرایی از دست داده اند، ولی در مقام بازرسان، تجدید نظر کنندگان و ناظران خط‌مشی‌هایی که دیگران پی می‌نهند، اختیاراتشان افزایش یافته است. سرانجام آنها هنوز قدرت رسمی تصویب قوانین را در اختیار دارند، به این معنا که در مورد بسیاری از خط‌مشی‌هایی که به شدت مورد علاقه سازمان‌های اجرایی است (مثل خط‌مشی‌های مربوط به مالیات‌ها، بودجه بندی، معاهدات و هرگونه لایحه ای) موافقت هیأت قانونگذاری باید جلب شود (همان، ۳۵۴). از دیگر سو، برخی گمان برده اند که وجود کمیسیون‌های پارلمانی همچنان نگهبان قدرت جادویی مجالس است. کمیسیون‌های قانونگذاری اولاً و بالذات ابزارهایی برای تخصصی کردن اعمال قوه مقننه هستند. به ندرت به موجب قانون اساسی تجویز شده‌اند؛ با این حال آنها تقریباً همواره در پارلمان وجود داشته اند (استروم، ۱۴۵، ۱۳۸۵). در قوه مقننه نمایشی اعضای آن، چنان به وسیله قوه مجریه یا حزب حاکم در تنگنا هستند که صلاحیت مستقل ناچیزی دارند. کم‌ترین تأثیر، جایی است که فعالیت بسیار کمی در جریان جلسات قوه مقننه، انجام می‌گیرد. قوه مقننه سلطه پذیر، برنامه‌ای ندارد و نه قوانین را اصلاح می‌کند و نه موقعیتی برای بررسی دقیق سیاست‌های جایگزین فراهم می‌سازد. این گونه قوای مقننه، در کشورهای جهان سوم معمول و رایج اند (شاو، ۲۹۷، ۱۳۸۶). وانگهی، فراکسیون‌ها نیز در سیستم‌های سیاسی که در آن یک حزب در پارلمان دارای اکثریت است و به تنهایی مجلس را اداره می‌کند مهم هستند. در این کشورها هم ممکن است فراکسیون با سمتگیری سیاست خارجی کشور موافق نباشد. ممکن است فراکسیون‌های حزبی در صدد سبقت بر یکدیگر باشند یا به خاطر وحدت حزب مجبور به سازش شوند. حتی اگر در داخل حزب اجماعی

وجود داشته باشد باز ممکن است سیاست خارجی تحت تأثیر جنگ درون حزبی قرار گیرد. زیرا فراکسیون‌ها برای رهبری حزب با یکدیگر رقابت می‌کنند (کاربو، لانتیس و بیسلی، ۱۳۸۳، ۱۵۳). تعداد اندکی از مجالس نمایندگی مانند کنگره ایالات متحده که می‌توانند به شکل قابل توجهی پیشنهادهای حکومتی را تعدیل کنند این کار را تا میزان محدودی و در اکثر موارد با به تأخیر انداختن درخواست‌های قوه مجریه و نه متحول ساختن آن می‌توانند انجام دهند. ابتکار عمل دست مقننه نیست. آنها دنباله رو هستند. تفاوت در این جاست که برخی ممکن است بتوانند با بی میلی و به آهستگی دنباله روی کنند (بلاندل، ۱۳۷۸، ۳۶۳). کار ویژه‌های قوه قانونگذاری نیز نشان می‌دهد که دست کم در زمینه سیاست‌های مهم و سرنوشت ساز، مجالس به تدریج قدرت خود را از دست رفته می‌بینند. سیاستگذاری، قانونگذاری، تعامل با رییس قوه مجریه، و شکل دادن به ایستارهای عمومی (اولسون، ۱۳۸۲، ۲۱ و ۲۲). بیشتر رأی گیری‌ها و تصمیم گیری‌ها در مجالس قانونگذاری، مناقشه‌ای بر نمی‌انگیزد؛ یا مجلس به مسائل عادی روزمره می‌پردازد یا این که از پیش گفتگوهایی صورت گرفته و توافق حاصل شده است. تنها اقلیتی از موضوعات به رأی گذاشته می‌شود و تنها درصد اندکی از آنها مناقشه انگیز و مورد اختلاف است (همان، ۸۴). دانشواژه قانونگذاری اکنون گمراه کننده است. مجالس مدرن کارهای بیش از اندازه گوناگون انجام می‌دهند که با کار ویژه دقیق آنها یعنی قانونگذاری متفاوت است. دست کم در نظام‌های پارلمانی آنها کنترل مؤثر خود را بر محتوای روند قانونگذاری از دست داده‌اند (Dickerson and Flanagan, 1988, 26). شش خصلت ویژه سبب می‌شود قوه مقننه از سایر نهادهای حکومتی متمایز شود: ارگان رسمی نظام سیاسی اند؛ مجامع کثیرالاعضاء اند و مستقیماً توسط شهروندان برگزیده می‌شوند؛ در روند قانونگذاری، اعضای آن رسماً با همدیگر برابرند؛ آنان با همدیگر مذاکره و مبادله نظر می‌کنند و با شمارش آراء تصمیم می‌گیرند که کدام یک از مطالب مطروحه حمایت اکثریت را دارد (Jackson and Jackson, 1993, 209). اما به یک تعبیر، هیأت‌های قانونگذاری اغلب نه وقت، نه زمان کافی و نه مهارت و تخصص لازم را

برای توسعه اطلاعات ویژه اقتصادی و فنی ضروری برای قانون نویسی ندارند. عضو یک پارلمان نه تنها قانونگذاری می‌کند بلکه در چند زمینه و جنبه دیگر یک نظام سیاسی نیز شراکت دارد: نمایندگی، حکومت بر کشور، انتقاد از حکومت، موقعیت مخالفت یافتن، تعیین و اجرای برنامه احزاب، و سیاست‌سازی (Van Dijk, 2004, 356). ولی هیچ کدام نشان دهنده تداخل در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی نیست. کار ویژه‌های احساسی، آموزشی و آگاهی‌افزایی پارلمان‌ها مهم و در قیاس با آن، کار ویژه‌های قانونگذارانه مجالس کم اهمیت‌اند. زیرا پارلمان‌ها بیشتر به مشروع‌سازی روندهای سیاسی، جامعه‌پذیری سیاسی و آموزش رجال سیاسی می‌پردازند و به تدریج از نقش‌های قانونگذارانه خود غفلت کرده‌اند. نشان به آن نشان که یک کمیته گول آسا از اعمال و مصوبات پارلمانی، قانونگذاری واقعی^۱ نیستند. نگاهی به پروسه طرح مصوبه، قانون، لایحه و طرح قانونی در پارلمان‌ها و مقام بسیار بالا در نظر گرفتن برای کمیته‌ها یا کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها، یک قیاس ناکارآمد است. آوردن مثال از امریکا نیز مشکل‌گشا نیست. زیرا گاهی اوقات نشانه نادرستی از نحوه تصمیم‌گیری کار کمیته‌های کنگره امریکا (هم مجلس نمایندگان و هم مجلس سنا) می‌باشد. این امر تصمیم ناصحیحی است و نمی‌توان به تمامی پارلمان‌ها از دریچه کمیته‌های تخصصی کنگره امریکا نگاه نمود (Longly, 1998, 2). قوه مقننه دو مجلسی نیز کمابیش از این دامچاله‌رهایی نیافته است. در نظام‌های دو مجلسی، قوه مقننه دارای دو مجلس است. ریشه نظام‌های دو مجلسی را می‌توان در انگلستان و دیگر کشورهای اروپایی یافت که دو یا چند مجلس برای نمایندگی منافع طبقات اقتصادی مختلف به وجود آمد. بدین ترتیب که مجلس علیا، نماینده نجیب زادگان بود و مجلس سفلی، در خدمت منافع طبقه تجار قرار داشت. در بسیاری از لیبرال دموکراسی‌ها، نظام دو مجلسی بخشی از فدرالیسم به حساب می‌آید. در فدرالیسم، نظام دو مجلسی این امکان را می‌دهد که یک مجلس به نمایندگی از حکومت‌ها و منافع محلی بپردازد.

1. true Legislation

هدف نظام دومجلسی در سازگاری با ایده فدرالیسم این است که موازنه‌ای از قدرت میان حکومت محلی و ملی به وجود آورد (اونیل، ۱۳۸۶، ۲۱۲). در کشورهای فدرال که اقتدارات حکومت میان ایالات و حکومت مرکزی تقسیم گردیده است به حکم ضرورت دو مجلس دارند. شمار اعضاء در مجلس اول به نسبت جمعیت هر ایالت است. مجلس دوم مظهر هویت ایالات در برابر بودن آنها با یکدیگر است. در امریکا، ایالات از خرد و کلان، و صرف نظر از جمعیت، وسعت خاک و وضع اقتصادی، به تساوی به این مجلس، نماینده می‌فرستند (بوشهری، ۱۳۸۴، ب، ۱۵۷). مسأله دومجلسی بودن، به تدریج دچار وضعیت بغرنج شده زیرا دو پرش اساسی در این میان مطرح است: کدام یک از آن دو، قوی‌ترند و در موارد اختلاف آمیز، حرف آخر را می‌زنند؟ اگر مجلس اول منتخب قواعد دموکراتیک باشد مجلس دوم چگونه می‌بایست تأسیس شود و اگر مجلس دوم هم منتخب مردم باشد آیا به طرزی اجتناب ناپذیر با مجلس اول، برخورد و تقابل نمی‌یابد؟ (Newton and Van Deth, 2005, 47). هواداران ابقای نظام دومجلسی، هفت دلیل برای برتری نظام دومجلسی ارائه می‌دهند: خالق نوعی دیگر از نظام کنترل و توازن هستند که بر مبنای تأخیر، نقد، اصلاح و یا وتو شکل می‌گیرند، خالق دو نوع نمایندگی مستقیم و غیرمستقیم هستند که در هر دو حالت منتخب مردم محسوب می‌شوند، مجلس دوم سبب کاهش بار قانونگذارانه مجلس اول می‌گردد، اکثریت بسیاری از دموکراسی‌ها امروزه سیستم دو مجلسی را دارند که نشان دهنده عقلانی بودن آن است، نظام دو مجلسی مناسب‌ترین شکل چینش قوه مقننه در نظام‌های فدرال است و هشتاد درصد نظام‌های دومجلسی در دنیا در کشورهای فدرال قرار دارد، مجلس دوم به طرزی قاعده مند می‌تواند مانع تدروی مجلس اول گردد، و سرانجام آن که یک قوه مقننه دو مجلسی در کشورهایی که بسیار بزرگاند یا از منظر اجتماعی و نژادی متفاوت و کثیرند بهتر می‌تواند به حل و فصل دعاوی و اختلافات منطقه‌ای کمک کند (ibid, 48). نظام‌های دو مجلسی به دو دسته قوی و ضعیف تقسیم می‌شوند. نوع قوی آن نشان می‌دهد که هر دو مجلس از قدرت برابر برخوردارند. به

طور اصولی، نظام‌های دوجلسی قوی در کشورهای فدرال بنیان نهاده شده‌اند. نظام دو مجلسی در امریکا از حیث کار ویژه‌ها، تفاوتی کامل با بسیاری از کشورها دارد به ویژه از این منظر که اختیارات کنگره و اقتدارات رییس جمهور هم از یک سو، در متن قانون اساسی قید شده؛ و هم از دیگر سو، کمابیش به طور برابر، متوازن گشته‌اند (Sodaro, 2008, 130). چنین نظامی از قانون اساسی به ثبات و بهبودپذیری سیستم و کارویژه‌ها کمک کرده است. اما از منظر سیاست خارجی، به تعبیری، یک دموکراسی امریکایی، با توجه به بنیان‌های قانون اساسی، قاطعانه شکلی نامرغوب و نازل از دولت است (Nathan and Oliver, 1994, 1). این موضوع، به ویژه در دوران جنگ سرد، بر سه مؤلفه استوار می‌شد و نشان می‌داد که بسیاری در امریکا بر این باورند که فرآیند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی دچار مشکل شده است که به زمینه‌های داخلی بازگشت می‌نمود: چهارچوبه نهادی / قانونی دولت امریکا که جیمز مدیسون برای توصیف آن از واژگان اختلاط ناقص و محدود قوا بهره می‌گرفت؛ دستگاه دیوانسالارانه تعیین‌کننده خط‌مشی‌های سیاست خارجی و امنیت ملی که گسترش می‌یافت زیرا نتیجه منطقی پهناور شدن نقش جهانی امریکا در دوران پس از جنگ دوم جهانی بود؛ و سرانجام، ممیزه و نقش ویژه افکار عمومی در یک جامعه امریکایی، همگی دست به دست هم داده بودند تا ماهیت و چهره سیاست خارجی امریکا را متحول کنند. وانگهی، نوعی ساختار غیررسمی ولی بسیار پر قدرت نیز بر حکومتگری و زمامداری در امریکا، به مرور ایام، چیره شده بود. آنان هیأت حاکمه خوانده شده و از یک گروه خاص از افراد قدرتمند که از طریق توافق‌ها و تصمیمات خصوصی بر دولت یا جامعه حکومت می‌کنند (پرلاف، ۱۳۷۱، ۱۵) متشکل شده‌اند. آنچه که در حقیقت به بحث ما، به طرز قاعده مند، همپیوند نیست، ولی فوق العاده مهم تر از نهادهای مصرح در قانون اساسی ایالات متحده است، شورای روابط خارجی است: یک نهاد غیررسمی بسیار قدرتمند که هم خود را وقف بهبود و توسعه درک سیاست خارجی و امور بین‌المللی کرده اما طی چند دهه اخیر تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر سیاست خارجی ایالات متحده امریکا گذاشته

است. آنچه که البته مهم است و وظیفه نگارنده در این مقاله به شمار رفته، نه بررسی این مافیای مشروع و مدرسه سیاستمداران (همان، ۱۵ و ۱۹) بلکه تتبع درباره نقش و کار ویژه یک نهاد رسمی به نام کنگره است.

دو کنگره امریکا

در قانون اساسی اولیه امریکا، بنیانگذاران یا پدران چهارچوب ساز قدرت سیاسی / حقوقی ایالات متحده، قدرتی را به کنگره اعطاء نمودند که کمتر قانون اساسی کشوری به پارلمان خود اعطاء کرده است. مطابق قانون اساسی، قوه مجریه نمی‌تواند هیچ سیاست و برنامه‌ای را بدون تعیین و تصویب هزینه‌های آن توسط کنگره، به مورد اجرا درآورد. اعضای کنگره امریکا از مصونیت‌های وسیع حقوقی در حوزه خدمات خود برخوردارند. داشتن حق ایجاد تحول و تجدید نظر در قانون اساسی، نوعی ویژگی اساسی به کنگره می‌بخشد و مجموعه اقتدارات وسیع آن را به کمال می‌رساند. اختیارات کنگره به قانونگذاری، مالی، تأسیسی، گزینشی، نظارت و کنترل، قضایی و اقتدارات خاص (شیخ الاسلامی، ۱۳۸۰، ۴۶) تقسیم بندی شده است که آنها را از طریق انواع کمیته‌های اصلی و فرعی کنگره، نمایندگان و سنا، به مورد اجرا می‌گذارند. کمیته‌های بیست گانه نمایندگان و شانزده گانه سنا کمابیش در تمامی زمینه‌های کشورداری فعال هستند و رقیبی عمده برای اقتدارات عالی قوه مجریه محسوب می‌شوند. انواع کمیته‌های ثابت، منتخب، کمیته‌های کنفرانس، و کمیته‌های فرعی (Keefe and Ogul, 2001, 197-206)، بدنه اصلی تصمیم‌گیری در قوه مقننه ایالات متحده محسوب می‌شوند. آنچه که مهم محسوب می‌شود این است که نظام دو مجلسی حاصل یک سازش ضروری برای حفظ و نگهداشت توافق سیزده ایالت امریکایی بود که در مراحل اولیه اقدام به تأسیس نوعی اتحادیه برای تشکیل امریکای جدید کرده بودند. آنها مجلس نمایندگان و سنا (و اجتماع آن دو یعنی کنگره را) برای این خواسته بودند که از تمرکز اختیارات در دستان قوه مجریه جلوگیری کنند، از یک سو؛ و از دیگر سو، هم

مردم، هم ایالات و هم حکومت‌های محلی را در روند قانونگذاری سهیم سازند. در حالی ویژگی‌های مجلس نمایندگان عبارت بود از: بزرگ تر، دوره زمانی کوتاه دوساله، منتخب گروهی کوچک از تأسیس کنندگان، با اختیار مخصوص در زمینه مالیات، بیشتر شکلی و صوری، با قواعد غیرمنعطف، کمتر قدرتمند، کمتر پرستیژدار، کمتر نزد عوام شناخته شده، با سن جوان تر، با پیش شرط‌های ساده برای نامزدشدن، بسیار سریع العمل و با دوره کارآموزی طولانی؛ مختصات مجلس سنا، بالعکس، چنین برشماری می‌شد: کوچک تر، دوره زمانی بلند شش ساله، منتخب تمام یک ایالت، تأیید و تصویب کننده اقدامات رییس جمهور در زمینه معاهدات خارجی و نیز داشتن اختیار استیضاح، کمتر شکلی، با قواعد منعطف، بسیار پرستیژی، بسیار شناخته شده، با میانگین سنی بالا، با پیش شرط‌های کیفی تر برای نامزد شدن، با کنش‌های آهسته در تدوین و تصویب قوانین و با دوره کارآموزی کوتاه تر (Grant, 2004, 34). این همه نشان می‌داد که ترکیب سنا و نمایندگان به صورت کنگره می‌تواند یک پارلمان عاقل، مسلط، نکته سنج و مدیر را پدیدار سازد. اما نکته‌ای که هست آن است که کنگره را به‌عنوان یک نهاد می‌بایست از اعضای کنگره متمایز ساخت. زیرا یک نقطه ضعف اساسی آن است که اعضای کنگره متمایلند دوباره نیز به عضویت انتخاب شوند. بنابراین پوپولیسیت شدن (Johnson[et al], 1994, 431-432) آنان، آرام آرام، به صورت یک رویه معمول درمی‌آید و کنگره را از نیروی متخصص، کاردان و هوشمند که به شدت به دنبال تأثیرگذاری و تغییردهندگی در قوه مجریه باشد، تهی می‌سازد. بنابراین به تدریج یک نهاد غیرعوام‌گرای به نام کنگره بدل به مکانی برای تجمع اعضای توده‌گرای می‌شود که به دنبال جمع کردن رأی‌های مردم و انتخاب مجدد هستند. بند هفتم اصل اول قانون اساسی امریکا نیز مزید بر علت شده زیرا پروسه تصویب نهایی یک لایحه بسیار طولانی و کند است (بوشهری، ۱۳۸۴، پ، ۲۸۰ و ۲۸۱). علی‌رغم اختیارات وسیع کنگره، چون به تدریج عرصه را به تخصص و فن‌آرایی قوه مجریه می‌سپارند آرام آرام به مقامات و افرادی که تصویب کننده اقدامات دیگران هستند بدل می‌شوند. بنابراین کنگره امریکا، آهسته و

پیوسته، تبدیل به بهترین راهرو برای ابراز لیاقت و نشان دادن استعداد و توانایی خدمت به‌عنوان مقام دولتی (طلوعی، ۱۳۴۴، ۷۵) شده است. نگاه حقوقی به کنگره امریکا با نگاه جامعه‌شناختی متمایز است. مهم‌ترین وظیفه کنگره، قانون‌گذاری است. مراحلی که برای تهیه و تصویب یک لایحه موجود است حکایت از روندی صعب و پیچیده دارد: تقدیم لایحه به یکی از دو مجلس، ارجاع لایحه به کمیته اختصاصی، گزارش در مورد لایحه، بحث در مجلس، کمیته مشترک کنگره، و تصمیم رییس جمهور (امجد، ۱۳۸۳، ۲۲۱-۲۲۵). اما در عمل و با توجه به قانون اساسی امریکا و نیز فرهنگ سیاسی موجود در ایالات متحده، از یک سو، رهبریت متحد و واحد در کنگره وجود ندارد؛ از دیگر سو، کنگره به نحوی خود را سازماندهی نموده که اجازه ایفای نقش مؤثر به منافع منطقه‌ای و محلی و همچنین گروه‌های فشار در کنترل و تسلط بر اعضای خود در کنگره را در غیاب برنامه‌های جامع حزبی می‌دهد. وانگهی، الگوهای متغیر رأی پیرامون موضوعات در کنگره با تعامل پیچیده بین نیروهای منطقه‌ای، ناحیه‌ای و گروه‌های گوناگون، منش اعضای کنگره، نفوذ رییس جمهور، و ارگان‌های اجرایی تعیین می‌شود (وایل، ۱۳۸۴، ۱۸۳). شواهد موجود بیانگر این واقعیت است که تصمیم‌ها در کنگره صرفاً براساس خط‌مشی‌های حزبی اتخاذ نمی‌گردد بلکه هر رأی، محصول فشارهای پیچیده بر کنگره بوده و الگوهای دادن رأی از یک موضوع تا موضوع دیگر متفاوت است. این امر به پیشینه طبقاتی و اجتماعی اعضای کنگره، تحصیلات، نژاد، و نیروهای اجتماعی در حال صعود مانند زنان بازگشت می‌کند. اما به هر حال، اعضای کنگره هنگام قانون‌گذاری می‌بایست به آمیزه‌ای از سه منفعت توجه اساسی کنند: قوانین مصوب ناپیستی مخالف قانون اساسی امریکا باشد، قوانین باید به نحوی طرح شود که منافع هر پنجاه ایالت تا حد امکان حفظ شود، نمایندگان در زمان تصویب قوانین جدید باید بسیار مراقب حفظ منافع مردم ایالت شان باشند. درهم تنیده شدن منافی این چنین ناهمگون سبب می‌شود کار ویژه‌های کنگره امریکا بیشتر ریشه در زمینه‌های اجتماعی، فرهنگ سیاسی و تطورات تاریخی داشته باشد تا در مسائل حقوقی صرف. به

تدریج و به ویژه پس از جنگ جهانی دوم، کنگره از دو سمت و سوی تاریخی و ساختاری مورد انتقاد واقع شده است. برخی بر این باورند که کنگره، تجزیه شده و فروپاشیده است و دیگر نمی‌تواند به وظایف قانونگذارانه خود عمل کند و به مجمعی تبدیل شده است که از منافع مردم نمی‌تواند دفاع کند. برخی دیگر نیز بر این عقیده‌اند که کنگره در وظایف مربوط به نظارت خود بر ساختار قدرت، شکست خورده و قصور ورزیده است زیرا آنان می‌بایست به مثابه چشمان تیزبین، از عملکرد قوه مجریه مواظبت می‌کردند و در مواقع لزوم به آن اخطار می‌دادند و آن را مونیتورینگ می‌کردند. اما منافع اعضاء و نمایندگان و سناتورها باعث شده است آنان وارد معامله و نه نظارت با ساختار قوه مجریه شوند (Mckay, 2005, 175-182). این نکته البته افزودنی است که برخی بر این باورند که به طور عمومی، ساختار قدرت در امریکا و مراوده قوه مجریه و کنگره، به سه سبب باعث پیدایش دولت ضعیف در امریکا شده است: بوروکراسی، قدرت قضات و فدرالیسم (Hauss, 2006, 64-65). دولتی که بدون اجزای ترکیب کننده‌اش به هیچ نحو توان انجام کار ندارد و این اجزای دولت امریکا هستند که به نحوی فردگرایانه منویات خود را بر ساختار ماشین قدرت، چیره می‌کنند. به همین دلیل جامعه امریکا بر مصالحه و توافق‌های ساختاری استوار شده و تغییر نظر و تمایلات عمومی، خواست و اراده نمایندگان منتخب مردم، چگونگی اندیشه و رهبری کارگزاران منتخب و منصوب از رییس جمهور گرفته تا مدیران مدارس (وب، ۱۳۸۳، ۸۳) همگی دست به دست هم داده است تا حتی تصویب قوانین که کار ویژه اصلی قوه مقننه است دچار پیچیدگی و کندی شود. این امر در زمینه سیاست خارجی سردرگمی‌های بیشتری را پدیدار کرده زیرا کنگره به نمایندگی از منافع مردمان رأی دهنده، به دنبال نوعی انزواگرایی مجدد و احیای دکترین مونروئه به شکلی جدید است زیرا گمان می‌برد که از این رهیافت، بهتر می‌تواند به بهشت امریکایی دسترسی یابد؛ ولی قوه مجریه، به طور اصولی، خواهان تداوم روال مداخله‌گرایی جهانی امریکا و حفظ نقش کشور اول در جهان است، زیرا این گونه بهتر می‌تواند به رؤیای یک زندگی امریکایی جامه عمل

بیوشاند (ویتکوفف، ۱۳۸۱، ۳۴۵-۳۳۹). از یک سو، رییس جمهور به همراه دستگاه عظیم بوروکراسی، به طور اعم، موتور محرک بزرگ کنگره‌اند زیرا کنگره ماشین پیچیده‌ای است که باید چرخ‌های آن را به حرکت درآورد. نمایندگان و اعضا در واقع زندانی موکلین خود هستند. اگر نماینده بخواهد دوباره به کنگره برگردد بایستی سیاستی اتخاذ کند که برای اکثریت رأی دهندگان خوش آیند باشد، بدون این که انتظار داشته باشد که در جای دیگر، موکلین باهوش تری پیدا کند. بدین ترتیب نمایندگان، محکوم به خدمت به منافع محلی و مقاصد حوزه انتخابیه خود هستند. این امر، ناتوانی اکثریت نمایندگان و اعضاء و انضباط ضعیف آنان را در رأی دادن توجیه می‌کند و نشان می‌دهد که چرا رییس جمهور باید تا سرحد امکان مسئولیت ملت را هنگامی که نمایندگان مانع آن نباشند به عهده بگیرد (تنگ، ۱۳۵۸، ۴۹ و ۵۰). حتی اگر کنگره بخواهد نقشی به طور مثال در تعیین سیاست خارجی داشته باشد، قوت و قدرت بالای رییس جمهور، وزارت امور خارجه، وزارت دفاع و شورای امنیت ملی این اجازه را به کنگره نمی‌دهد. همه رییس جمهورهای امریکا به ویژه از نیمه دوم قرن بیستم به بعد، مایل بودند از وجود کنگره برای تصویب سیاست خارجی موردنظرشان استفاده کنند، اما در ضمن تمایلی به واگذاری بخشی از قدرت و اختیارات خود را در این زمینه به کنگره نداشتند. لذا به اعضای کنگره تنها امکان داده شده است که سیاست‌های رییس جمهور را تأیید و تمجید کنند و گاهی اوقات نیز مجالس نمایندگان و سنا به‌عنوان میانجی‌هایی میان رییس قوه مجریه و اقشار مردم عمل کرده‌اند (حمیدی نیا، ۱۳۸۱، ۵۵۲). یک نمای عمومی و کلی از بوروکراسی امور خارجی نشانگر گستردگی و پیچیدگی آن است که به پنج شاخه تقسیم می‌شود: گروه‌ها و سازمان‌هایی که به طور مستقیم درگیر مسائل سیاست خارجی، امنیت ملی و دفاع ملی هستند، گروه‌ها و نهادهایی که مشغول امور مربوط به دیپلماسی اقتصادی، مالی و تجاری هستند، نهادهایی که به گسترش روند دموکراسی‌سازی و حقوق بشر کمک می‌کنند، نهادهایی که کار جاسوسی و اطلاعاتی می‌کنند، و نهادها و گروه‌هایی که به مسائل داخلی که جهانی و بین‌المللی شده‌اند (مانند

امور کارگری، بهداشتی، مواد مخدر و حفظ محیط زیست) مشغول شده‌اند (Hodge and Nolan, 2007, 43). بنابراین قدرت‌ها و اختیارات ریاست جمهوری در آمریکا همچنان لغو نشده باقی مانده و همچنان در جریان خون دستگاه دولت مخفی‌اند (Rostow, 2000, 495). افزون بر آن که امروزه با افول و سقوط کمونیزم، آمریکا آزادی عمل گسترده تری در تحقق اهداف سیاست خارجی خود یافته است. اگر در دوران جنگ سرد و نظام دو قطبی، برخی از رؤسای جمهور برای اقدام‌های خود از کنگره مجوز نمی‌گرفتند و یک جانبه عمل می‌کردند امروزه شاهدیم که پس از ماجرای یازده سپتامبر، جرج بوش در بطن یک مبارزه تبلیغاتی گسترده به کنگره مراجعه می‌کند و مجوز حمله به عراق را کسب می‌کند. کسب مجوز در چهارچوب قانون اساسی با توافق گسترده رییس جمهور و کنگره نشان از به دست آوردن مشروعیتی دوچندان و بی سابقه برای نظام سیاسی امریکاست (دهشیار، ۱۳۸۲، ۱۵۱ و ۱۵۲). این امر زمانی مهم جلوه می‌کند که به ادعای همیلتون بنگریم که دو نقش متمایز برای قوه مقننه و مجریه در آمریکا در نظر گرفته بود: مجریه‌ای که باید نهاد تصمیم، عمل، نهان کاری و اعزام مأموران باشد و مقننه‌ای که باید مستقیماً متکی به مردم باشد و درد نهایی آنان را حس کند (سیف زاده، ۱۳۸۷، ۱۵۳). اکنون هر دو بر همدیگر منطبق شده و قدرت شگرفی را پدید آورده‌اند. در دوران وضع قانون اساسی آمریکا، واضعین به سرعت به این نکته پی بردند که یک دولت فدرال می‌بایستی ضمن پاسخ‌گویی به اراده ملت بتواند به سرعت به رویدادهای بین‌المللی نیز واکنش نشان دهد و از شر حرکات هیجانی یک حکومت توده‌ای در امان باشد. بنابراین رییس جمهور در مرکز اجرای سیاست خارجی قرار گرفت و کنگره تنها یک چشم ناظر بود. این نکته که رییس جمهور پیشنهاد می‌کند، کنگره جرح و تعدیل می‌کند و موضع مطلوب آن است که بگذاریم رییس جمهور اتخاذ تصمیم نماید و اگر خوب بود تحسینش نماییم و اگر نبود، وی را مورد انتقاد قرار دهیم (کگلی واستیوارت، ۱۳۸۲، ۶۰۱) جمله‌های قصاری است که نقش کنگره را در سیاست‌گذاری خارجی طی سال‌ها بیان می‌کنند. اما داغ ننگ ویتنام، کنگره را به

آرامی از موضع خود حرکت داد و در دهه ۱۹۷۰ میلادی نقش فعالانه تری را برعهده گرفت، کنگره‌ای که می‌خواست ریاست جمهوری سلطنت مآبانه دوران جنگ ویتنام را به چالش بگیرد. کنگلی و استیوارت، پنج ویژگی در روابط میان کنگره و رییس جمهور در دوران‌های گوناگون تاریخی تشخیص داده اند: یک) همسازی از ۱۹۴۳ تا ۱۹۵۱ بر سر جهان گرایی، ضدیت با کمونیزم و سلبندی توسعه طلبی شوروی، دو) ناسازگاری ۱۹۵۱ تا ۱۹۵۵ بر سر مک کارتیسم، جنگ چین، جنگ کره، مسئولیت از دست دادن چین و برکناری مک آرتور، سه) موافقت ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۵ بر سر حل و فصل مناقشه‌های خاورمیانه، برلن، کوبا، تنگه‌های چین و ویتنام، چهار) سردرگمی بر سر جنگ ویتنام و عدم استفاده کنگره از اختیارات مصرح در قانون اساسی برای چالش با رییس جمهور، پنج) رنجش در دهه ۱۹۷۰ بر سر تصمیم‌های نیکسون در توسعه جنگ ویتنام به کامبوج (همان، ۶۰۴ و ۶۰۵). ولی به هر حال کنگره بر اثر وجود مؤلفه‌هایی چون ناحیه گرایی و تفوق منافع محلی بر ملی، ضعف سازمانی نسبت به چیرگی عالی قوه مجریه، و فقدان تخصص (در روابط پاسخ‌گویانه کنگره و رییس جمهوری ناشی از سلطه نسبتاً بیشتر کاخ سفید بر تخصص فنی و توانایی در کنترل جریان اطلاعات) رقابت را به رییس جمهور واگذار کرده است. به ویژه آن که مجلس پر قدرت سنا نیز در زمینه‌هایی چون انعقاد معاهدات، موافقتنامه‌های اجرایی، جنگ، مشورت (بحث بر سر معنای منازعات قریب الوقوع)، و مدیریت مصرف پول و کمک‌های خارجی نتوانسته است از کنگره و بنه اختیارات خود بهره‌گیری کند (Glennon, 2000, 2361). اگر قبول کنیم که موضوعات سیاست خارجی و دفاعی در داخل سه مقوله (سیاست بحران، سیاست ساختاری، سیاست استراتژیک) قرار می‌گیرند بایستی پذیرفت که کنگره عملاً نقشی در تصمیم‌گیری بحران ندارد ولی عامل اصلی در بطن سازمانی بسیار پیچیده است که در آن سیاست استراتژیک و ساختاری اتخاذ می‌شود. ولی باز هم آن نقش یکه سالارانه موضوع اصل اول قانون اساسی امریکا را نمی‌تواند اعمال کند و مجبور است شریکی در قافله شرکای بسیار باشد. با این وجود، منابع موجود در اختیار کاخ سفید در روندی

که به آن وسیله سیاست از میان این پیچ و خم‌ها می‌گذرد به وضوح نیرومندتر از آنی است که در اختیار کنگره می‌باشد. بنابراین کنگره در مقایسه، خیلی از مرکز قدرت سیاست خارجی بر کنارتتر مانده است. کنگره با آن که اختیار دارد ولی بیش از آن که رهبری کند، پیروی می‌نماید (کگلی و استیوارت، ۱۳۸۲، ۶۰۰ و ۶۶۱). شاید به این دلیل که سیاست خارجی مقوله‌ای بسیار پیچیده است.

سه) سیاست خارجی

مقوله سیاست خارجی از آن جا که به مرز پیوند با کشورهای دیگر مرتبط شده به طرز دقیق عملی زمامدارانه است. مردم به خودی خود نمی‌توانند در زمینه تعیین قواعد و رفتارهایی که می‌بایست در آن سوی مرز به مورد اجرا گذاشته شود تصمیم بگیرند. زیرا به طرز منطقی می‌توان پذیرفت که مردمان در عرصه کنش‌ها و واکنش‌های فرامرزی به قیم نیاز دارند. آنچه حکومت باید در هر تحرک در حوزه روابط خارجی کشور انجام دهد، شامل چهار عمل اصلی است: شناخت محیط بین‌المللی که مبتنی بر فهم وقایع جهانی است؛ تهیه نقشه کلان برای منافع ملی که از آن به استراتژی ملی تعبیر می‌شود؛ تهیه طرح‌های عملیاتی برای تحقق استراتژی ملی؛ سازماندهی و هدایت نیروها برای تحقق طرح‌های عملیاتی (لاریجانی، ۱۳۷۷، ۱۲ و ۱۳). در باب پاسخ به پرسش‌هایی بنیادین همچون پدیده‌های بین‌المللی را چگونه بفهمیم؟ برای اغراض نظام (حکومت) چگونه استراتژی و طرح عملی طراحی نماییم؟ مبانی درست تصمیم‌گیری و اجرای طرح‌ها کدامند؟ (لاریجانی، ۱۳۷۴، ۱۲ و ۱۳) رسم است که دولت‌ها را به حالت شخص در آورند و به‌عنوان نمونه و به یک تعبیر از سیاست خارجی بریتانیا یا از تصمیمات بریتانیا سخن گویند، اما در واقع این سیاست‌ها و تصمیمات را نه دولت‌ها، بلکه افراد و گروه‌هایی تدوین و اتخاذ می‌کنند که از سوی دولت عمل می‌کنند. فعالیت‌های این افراد و گروه‌ها را مانند همه فعالیت‌های دیگر بشری، می‌توان بنا به کنش و واکنش میان تصمیم‌گیرندگان و محیط آنها

دانست (فرانکل، ۱۳۷۰، ۱۰۳). در حوزه سیاست خارجی مسأله اطلاعات از اشکالات ویژه‌ای برخوردار است. در این حوزه اطلاعات تعدداً پنهان می‌شود، زیرا در اینجاست که هر معامله‌ای که انجام می‌شود با نمایندگان فرهنگ‌های خارجی است. به علاوه در این حوزه مسائل چنان پیچیده هستند که بسیاری از عواقب امر را نمی‌توان پیش بینی کرد. بنابراین، مناسبت یک سیاستگذاری برای موقعیتی خاص، بستگی شدید به کیفیت و کمیت اطلاعات دارد (باربر و اسمیت، ۱۳۷۲، ۲۹۳). باید بین محیط روان شناختی تصمیم گیرنده و محیط عملیاتی وی مرزی قائل شد. محیط روان شناختی محیطی است که چگونگی بینش تصمیم گیرندگان از واقعیت را شکل می‌دهد؛ و محیط عملیاتی چگونگی واقعیت را همان طور که هست، می‌نمایاند. تصمیم‌های سیاستگذار ناشی از نگرش وی به موضوع است، و دیدگاه وی از واقعیت، ناشی از اطلاعاتی است که دریافت کرده است. تعیین سیاست خارجی در هر کشوری دست کم مستلزم سه گونه‌گزینه است. نخست گزینش هدف‌ها، یعنی تصمیم‌گیری در این باره که مقاصد کلی کشور در صحنه سیاست بین‌المللی چیست و مقاصد خاص آن در موقعیت‌های ویژه کدام است؟ این گزینش اغلب مستلزم قربانی کردن یا به خطر انداختن برخی از هدف‌ها به منظور پی‌گیری هدف‌هایی ارزشمندتر است. دوم، پس از آن که هدف‌ها و اولویت آنها تعیین شد، گام بعدی انتخاب و اجرای روش‌هایی است که به احتمال زیاد ما را به هدف‌ها می‌رساند. سوم، در این مرحله باید قابلیت‌ها تشخیص داده شوند. قضاوت سیاستگذاران درباره این که کشور با توجه به قابلیت‌های دیگر کشورهای درگیر چه کارهایی می‌تواند یا نمی‌تواند بکند بر هر دو گزینش نخستین اثر می‌گذارد (مرادی و مقصودی، ۱۳۸۴، ۲۰). پس از تعیین سیاست خارجی می‌بایست مشخص نمود که کدام یک از مسائل، مهم و حاد و فوری‌اند و کدام یک از اهمیت کمتری برخوردارند. از اصطلاح سیاست حاد در دو زمینه استفاده می‌شود: نخست در تحلیل سیاست خارجی که به‌عنوان بیان کلی برخی از حوزه‌های موضوعی بسیار مهم به کار می‌رود. الف) انگاره‌ها: ساختار یافتن سیاست خارجی براساس سلسله مراتب، ساخت

نخبگانی سیاست خارجی یا چه کسانی سیاست خارجی را می‌سازند؛ ب) اولویت یافتن موضوعات سیاست خارجی نسبت به سیاست داخلی در موارد بروز تعارض، مبتنی بر حفظ ارزش‌های اصلی: حفظ ملت و کیان دولت، ملاحظات تداوم یافته در طول زمان، مربوط به وضعیت‌های بحرانی یا در معرض تهدید قرار گرفتن ارزش‌های مهم (ایوانز و نونام، ۱۳۸۴، ۳۴۳ و ۳۴۴). سیاست خارجی فعالیتی است که کنشگران دولتی از طریق آن عمل می‌کنند، عکس‌العمل نشان می‌دهند و تعامل دارند. سیاست خارجی فعالیتی مرزی^۱ تلقی می‌شود. اصطلاح مرز به این معناست که سیاستگذاران یک پای خود را در محیط درونی یا داخلی می‌گذارند و پای دیگر را در محیط بیرونی یا جهانی. سیاستگذاران و نظام سیاستگذاری در این نقاط پیوند قرار دارند و می‌کوشند میان دو محیط متفاوت نقش واسط را ایفا کنند. بنابراین سازمان‌های واضح سیاست خارجی یکپارچه نیستند. بلکه افراد مهم تمایل دارند برداشت خود از منافع ملی را که معمولاً با برداشت افراد دیگری که درون نظام هستند تعارض دارد، دنبال کنند. در نتیجه، سیاستی که شکل می‌گیرد ممکن است مصالحه‌ای میان دیدگاه‌های مختلف یا پیروزی یک چشم انداز سازمانی بر دیگری باشد. حوزه دیگر، عرصه سیاست ملایم است. موضوعات در صورتی متعلق به عرصه سیاست ملایم تلقی می‌شوند که به مسائل بنیادی یا اصلی مرتبط با منابع ملی دولت، یا گروه‌های مهم اصلی در درون دولت مربوط نشوند. معمولاً دیوان سالاری با استفاده از رویه‌های عملیاتی استاندارد به موضوعات مربوط به سیاست ملایم رسیدگی می‌کند (همان، ۴۶۷).

پرسش‌های بسیار متنوعی در زمینه سیاست خارجی وجود دارد: آیا یک سیاست خارجی منسجم، هماهنگ و عقلانی وجود دارد؟ یا آن که در واقع با مجموعه‌ای از سیاست‌های منفصل، معدود و غالباً متعارضی سروکار داریم که از سطوح و بخش‌های مختلف دولتی که هر یک در پی پاسخگویی تدریجی به مسائل خاص خود هستند، برمی‌خیزند؟ آیا می‌توان سیاست‌های خارجی را از سیاست‌های داخلی جدا کرد؟ در حالی که می‌دانیم

1. Boundary Activity

سیاست‌های به اصطلاح خارجی (جنگ‌ها، برنامه‌های کمک نظامی، اتحادها) عواقب داخلی مهمی داشته و سیاست‌های به اصطلاح داخلی (برنامه‌های احزاب سیاسی و اصلاحات اقتصادی) هم تأثیرات بین‌المللی در بردارند. سیاست خارجی ساخته دست چه کسی است؟ رییس‌جمهورها، نخست‌وزیران و پادشاهان؟ گروه‌های اداری مختلفی که در وزارت‌خانه‌های سیاسی، اقتصادی، و نظامی خدمت می‌کنند؟ گروه‌های ذینفعی همچون مؤسسات اقتصادی، رسانه‌ها، احزاب سیاسی، گروه‌های ذینفوذ قوی، و محافل دانشگاهی؟ متغیرهایی چون خصوصیات ملی، ساختار سیاسی و اقتصادی، فرهنگ و ایدئولوژی، موقعیت جغرافیایی و چالش‌های خارجی (طبق برداشت تصمیم‌گیران ملی) در شکل‌گیری سیاست خارجی کشورهای مختلف چه تأثیری دارند؟ (دویچ و دویگران {۱۳۷۵، ۶۹۱}). هر اقدامی بنابر مقتضیات شناخته شده کشور که تصمیم‌گیرندگان برپایه آن عمل می‌کنند، با محدودیت‌هایی روبرو می‌باشد. از یک سو، پیرامون‌گاه درون‌مرزی تصمیم‌گیرندگان (محدودیت‌های ناشی از جغرافیا، اقتصاد، جمعیت، ساختار سیاسی، فرهنگ و سنت‌ها و وضع نظامی استراتژیک) وجود دارد؛ و از دیگر سو، قلمرو بین‌المللی تصمیم‌گیرندگان (اقدام‌های یگان‌های دیگر صحنه‌های بین‌المللی با توجه عینی به محدودیت‌هایشان) (رینولدز، ۱۳۸۰، ۸۳) همگی سبب می‌شوند تصمیم‌ها در عرصه سیاست خارجی با هزارتویی از محدودیت‌ها روبرو شوند. نهاد‌های گوناگونی در تعیین سیاست خارجی کشورها دخیل می‌شوند. وزارت امور خارجه در هر کشور ظاهری‌ترین نهادی است که همه آن را مشاهده می‌کنند و تصور می‌نمایند که تعیین مقومات روابط خارجی یک کشور با هموست؛ ولی رقبایی هم وجود دارد که عبارتند از: ارتش، وزیران اقتصادی، سرویس‌های اطلاعاتی، افراد ذی نفوذ نزدیک به بالاترین مقامات یک نظام سیاسی (هیل، ۱۳۸۷، ۱۲۰-۱۲۳). آنچه چراغ راهنما در تعیین سیاست خارجی کشورهاست منافع ملی است که به خودی خود عبارت است از هدف اساسی و مهم‌ترین عامل تعیین‌کننده‌ای که تصمیم‌گیرندگان یک دولت را در سیاست‌گذاری خارجی هدایت می‌کند. حیاتی‌ترین نیازهای یک کشور

عبارتند از صیانت از خود، استقلال، تمامیت ارضی، امنیت نظامی، رفاه اقتصادی. تصمیم‌گیری در سیاست خارجی نیازمند اطلاعات (اطلاعات جمع‌آوری شده به وسیله یک دولت درباره توانایی‌ها و مقاصد دیگر دولت‌ها) و تجزیه و تحلیل توانایی (ارزیابی سیستماتیک یک دولت از توانایی‌های نظامی، اقتصادی، سیاسی و دیپلماتیکش به خاطر دستیابی به اهداف ملی اش) می‌باشد که روی هم رفته گام‌های مهم و بعدی روند اجرایی سیاست خارجی را رقم می‌زنند که از این قرارند: شکل دادن به نظرات مربوط به منافع ملی و آنها را به صورت اهداف و مقاصد مشخص در آوردن، تشخیص و تعیین عوامل مربوط به شرایط داخلی و بین‌المللی که بر اهداف سیاسی کشور تأثیر می‌گذارند؛ تجزیه و تحلیل توانایی‌های کشور به منظور دستیابی به نتایج مطلوب، طرح یک نقشه یا استراتژی به منظور استفاده از توانایی‌ها و امکانات کشور برای مقابله با عوامل متغیر مؤثر در تعقیب اهداف ملی، دست زدن به اقدامات لازم برای کسب موفقیت، مرور و ارزیابی منظم پیشرفت‌هایی که در جهت دستیابی به نتایج مطلوب حاصل شده است (پلینو و التون، ۱۳۷۵، ۳ و ۴ و ۱۵ و ۲۱). قضیه آن است که اگر توسیدید، فردریک کبیر یا لویی چهاردهم در نیمه دوم قرن بیستم زنده می‌شدند بی شک از دگرگونی‌های عظیم در تکنولوژی، فرهنگ و زندگی شهروندان متوسط به حیرت می‌افتادند. آنان با نهادهایی بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، دیوان بین‌المللی دادگستری، یا شرکت‌های چند ملیتی ناآشنا می‌بودند. فوراً منطبق نهفته در پس برنامه‌های کمک خارجی را درک نمی‌کردند. یا قدرت تخریبی سلاح‌های هسته‌ای را در نمی‌یافتند. اما انواع تهدید و تشویق‌هایی را که حکومت‌های جدید در کوشش برای دستیابی به هدف‌هایشان به عمل می‌آوردند و نیز فنون چانه‌زنی دیپلماتیک و توجهی را که حکومت‌ها در مورد حیثیت بین‌المللی شان مبذول می‌دارند تشخیص می‌دادند. آنان یقیناً در تلاش دولت‌ها برای تشکیل اتحادهای نظامی مورد رضایت اعضا یا به دور ماندن از منازعات قدرت‌های بزرگ، تازه‌های اندکی می‌یافتند (هالستی، ۱۳۷۶، ۷ و ۶). سیاست خارجی بلوک غرب به رهبری امریکا (که مفهومی متعلق به دوران جنگ

سرد است) عملاً در طول زمان‌های بعد نشانه‌هایی از ثبات داشته زیرا قوانین و نهادها در ساختارهای سیاسی و اجتماعی به طور عمیقی جا افتاده‌اند. ژاپن، اروپای غربی (و سپس به طور کلی اروپای پس از فروپاشی شوروی) هند، افریقای رو به رشد نشانه‌ای از تداوم نظام غربی است. در طول چندین دهه، نهادهای اصلی نظام غربی ریشه‌های خود را هرچه عمیق‌تر در درون ساختارهای اقتصادی و سیاسی کشورهای شرکت‌کننده در درون نظام بین‌المللی کنونی فرو برده‌اند (ایکنبری، ۱۳۸۲، ۳۱۴). بنابراین دوره بندی سیاست خارجی آمریکا (از گسترش امپراتوری، گسترش آیین مونروئه، دیپلماسی دلار، رویارویی با ملی‌گرایی انقلابی امریکای لاتین، بی‌طرفی، دیپلماسی برقراری صلح و ویلسون‌یسم، بین‌المللی‌گرایی محافظه‌کارانه، دوری جستن از سیاست مداخله، سیاست جنگ ائتلافی تا دیپلماسی اتمی، سد نفوذ شوروی، نگاه نو، جهان‌گرایی مبتنی بر دکترین کندی، تنش زدایی، حقوق بشر، رویارویی با امپراتوری شیطان و گسترش روندهای دموکراسی‌سازی) به طرز اصولی نشانه حرکت پاندول وار سیاست خارجی ایالات متحده از هواداران مداخله‌گرایی تا طرفداران سیاست انزواطلبی (آمبروز، ۱۳۶۸، ۲۸-۲۴) بوده است. بنابراین امروزه حوزه منافع حیاتی آمریکا به دلیل بین‌المللی‌گرایی و گسترش طلبی ایالات متحده، بسیار پهناور شده است. به همین دلیل این که چه کسانی سیاست خارجی این پر قدرت‌ترین کشور دنیا از آغاز تاکنون را تعیین می‌کنند به پرسشی مهم تبدیل شده است. این امر اکنون به یک استعاره و طعنه و طنز تغییر چهره داده زیرا در برخی موارد که کنگره کوشیده است به طور مثال تغییراتی در سیاست‌های تجاری یا مهاجرت ایجاد کند رییس جمهور و مشاورانش به راستی آه می‌کشند و می‌گویند "خوب، شما از یک مشت آدم کوتاه بین که فقط به "سیاست عادی" توجه دارد چه توقعی دارید؟" واژگان "سیاست عادی" و "سیاست عالی"، واژگانی وارداتی از اروپاست، زیرا در آن جا، دیپلمات‌های اشراف زاده سده‌های هجدهم و نوزدهم میلادی مدعی شدند که توجه آنان معطوف به مسائل "عالی" جنگ و صلح است. دیپلمات‌های امریکایی دارای عزت نفس، ابراز تأسف می‌کنند که کنگره

حاضر نشد که به مسائل عادی بسنده کند (شولزینگر، ۱۳۷۹، ۳۳). کنگره به تدریج به نفع قوه مجریه کنار کشیده و متوجه شده که پس از کش و قوس‌های فراوان این ماهیت سیاست خارجی است که باعث می‌شود یک گروه متخصص پا به جفت در قوه مجریه آماده واکنش سریع باشند. گرچه می‌توان میان مسائل تاکتیکی و استراتژیک سیاست خارجی تمایز قایل شد ولی باز هم در هر دو موضوع، این قوه مجریه است که از توان بالای فنی و علمی و سرعت عمل در کنش و واکنش‌های بین‌المللی برخوردار شده است. وانگهی ارتقای سیاست خارجی امریکا از انزوگرایی به مداخله جویی نتیجه منطقی و طبیعی دیگری نیز داشت. به یک روایت، برخی از مورخین بر این اعتقادند که رشد ساختارهای داخلی در ایالات متحده را می‌توان اصلی‌ترین پارامتر مداخله‌گری امریکا و دگرگونی در سیاست خارجی آن دانست. زیرا قدرت به هر اندازه از تراکم بالاتری برخوردار گردد به همان میزان مسئولیت و تحرک بیشتری را در نخبگان ایجاد می‌کند. این روند در کشورهایی که برای خود رسالت تاریخی و ملی فائند از نمود و عینیت بالاتری برخوردار است. بر این اساس می‌توان بین شاخص‌های قدرت ملی و چگونگی جهت‌گیری سیاست خارجی ایالات متحده نوعی رابطه ایجاد کرد و بر مبنای آن تحولات شکل گرفته در رفتار و عملکرد آن کشور را ارزیابی نمود (متقی، ۱۳۷۶، ۲۵). از این جمله‌ها، برداشت دیگری نیز می‌توان داشت. این نکته که کدام افراد، نهادها و گروه‌ها در تعیین و تنظیم قواعد سیاست خارجی امریکا نقش دارند و مؤثرند به تاریخ سیاست خارجی ایالات متحده بازگشت پیدا می‌کند. در هنگامه تأسیس کشور امریکا این امر درست می‌نمود که مسائلی از قبیل دریافت وام، مراوده تجاری با کشورهای خارجی، تهیه قانون واحد برای اعطای تابعیت، انتشار و تعیین ارزش پول، تعریف و مجازات دزدی دریایی، اعلام جنگ و تشکیل ارتش، به طرز اساسی در اختیار قوه قانونگذار باقی بماند. نیز این امر درست است که تا آن جا که امریکا، حوزه امریکای لاتین را نخجیرگاه اختصاصی خود تلقی می‌نمود و اجازه دخالت به اروپائیان را نمی‌داد و نوعی ایزوله شدن خود خواسته را اجرا می‌کرد، چندان نیازی به یک رییس

جمهور پر قدرتی که سیاست خارجی را وضع و اجرا کند، نداشت. بنابراین در آن دوران رییس جمهور تنها رییس قوه مجریه بود که در جریان وحدت بخشیدن به فعالیت‌های ایالت‌های گوناگون، مسئولیت و اختیارات داشت. اما، آرام آرام، قدرت افسانه‌ای اقتصادی آمریکا و نیاز مبرم دوستان ایالات متحده به حضور مؤثر در جنگ جهانی دوم، سبب شد آمریکا انزواجویی خود خواسته را تحت اجبارهای محیطی رها کند و نوعی فعال‌گرایی بین‌المللی و فرامنطقه‌ای را پیشه خود سازد. سقوط نازیسم، در آغاز کار، نوعی خوش بینی کاذبانه پدید آورده و فضا را برای خزیدن دوباره به لاک انزواجوایی فراهم ساخته بود. اما غول کمونیزم به جای فاشیسم و نازیسم به پا خواسته بود، انگلستان به‌عنوان قدرت پیر سیاست در جهان، اظهار خستگی و ناتوانی کرده و اکنون این آمریکا بود که می‌بایست به‌طور کامل از پيله اندیشه عزلت‌گزینی خارج می‌شد. پروسه تبدیل دولت و کشور آمریکا به یک ابرقدرت بین‌المللی، دست کم، سبب می‌شد نگاه قرن نوزدهمی کنگره به کشور نخواست‌ه آمریکا در تعارض با واقعیت‌های جدید بین‌المللی درآید. اکنون این رییس جمهور بود که به نمایندگی از سوی قوه مجریه می‌توانست به نحوی تام و تمام، مسئولیت اداره سیاست خارجی یک ابرقدرت را در دوران جدید بر دوش بگیرد زیرا امنیت جهانی با امنیت ملی پیوند خورده و تجارت و پول و دزدی دریایی و معاهده‌های تجاری را در درجه دوم اهمیت قرار داده بود. کنگره نیز می‌بایست واقعیت‌های جدید بین‌المللی را می‌پذیرفت و مسئولیت‌های مربوط به سیاست داخلی را به نحو بهتر از گذشته بر دوش می‌کشید.

دست‌آورد

دیپلماسی آمریکا در قرن بیستم میلادی همانند دیپلماسی ایالات متحده در قرن نوزدهم است. درست همان‌طور که بریتانیا می‌کوشید تا مطمئن شود در دوران کنسرت اروپا هیچ قدرت واحدی در اروپا آن‌چنان قدرتمند نشود که بر اروپا چیره گردد، آمریکا نیز در قرن بیستم می‌کوشد تا اطمینان یابد که هیچ ملت و دولت دیگری آن‌چنان توانمند

نشود که سایر کشورها را علیه ایالات متحده هم پیمان کند. در این سیاست جهانی نو پیدا که نوعی بازی بزرگ جدید برای استیلا بر سراسر جهان میان شوروری و امریکا درگرفته بود آنچه مهم تلقی می‌شد آن بود که در نهایت چه کسانی زمام سیاست خارجی امریکا را در دست دارند. پاسخ این پرسش را سرشت سیاست خارجی می‌داد که پنهان کارانه و امنیت گرایانه است. بنابراین آنچه مهم محسوب می‌شود دسترسی به پدیده‌ای به نام منافع ملی و منافع حیاتی است. در این زمینه، تبادل نظر میان نخبگان اندک از گفتگوهای بی پایان عوام پسندانه مجلس نشینان بسی بهتر است. در کشور ایالات متحده امریکا نیز به طرز تدریجی، کنگره مجاب شده است که در زمینه سیاست خارجی (دفاعی، امنیتی، استراتژیک، دیپلماسی) پیرو و همکار باشد. ❖

منابع:

- ۱- آلموند، گابریل؛ بینگهام پاول جونیور، جی؛ مونت، رابرت جی (۱۳۷۶) چهارچوبی تطبیقی برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۲- آمبروز، استیفن (۱۳۶۸) روند سلطه‌گری: تاریخ سیاست خارجی آمریکا، ۱۹۳۸-۱۹۸۳، ترجمه احمد تابنده، تهران، چاپخش.
- ۳- اداره کل توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری (۱۳۷۸) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور نهاد ریاست جمهوری.
- ۴- استروم، کاره (۱۳۸۵) "کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی"، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵.
- ۵- اولسون، دیوید (۱۳۸۲) نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- ۶- اونیل، پاتریک (۱۳۸۶) مبانی سیاست تطبیقی، ترجمه سعید میرترابی، تهران، قومس.
- ۷- ایکنبری، جان (۱۳۸۲) تنها ابر قدرت، ترجمه عظیم فضلی پور، تهران، مؤسسه ابرار معاصر.
- ۸- ایوانز، گراهام و نونام، جفری (۱۳۸۱) فرهنگ روابط بین‌الملل، ترجمه حمیرا مشیرزاده و حسین شریفی، تهران، نشر میزان.
- ۹- باربر، جیمز؛ اسمیت، مایکل (۱۳۷۳) ماهیت سیاست‌گذاری خارجی، ترجمه و تحشیه سید حسین سیف زاده، تهران، قومس.
- ۱۰- بال، آلن؛ گای پیترز، ب (۱۳۸۴) سیاست و حکومت جدید، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، قومس.
- ۱۱- بچورنلوند، لیدیا (۱۳۸۳) بنیانگذاری آمریکا و قانون اساسی آن، ترجمه مهدی حقیقت خواه، تهران، ققنوس.
- ۱۲- بلاندل، ژان (۱۳۷۸) حکومت مقایسه‌ای، ترجمه علی مرشدی زاد، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.

- ۱۳- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴ الف) *حقوق اساسی: اصول و قواعد*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ۱۴- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴ ب) *حقوق اساسی: تطبیقی*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ۱۵- بوشهری، جعفر (۱۳۸۴ پ) *حقوق اساسی: متون قوانین اساسی*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ۱۶- بوشهری، جعفر (۱۳۸۵) *حقوق اساسی: حکومت*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ۱۷- پرلاف، جیمز (۱۳۷۱) *سایه‌های قدرت*، ترجمه کریم میرزایی، تهران، رسا.
- ۱۸- پلینو، جک سی و التون، روی (۱۳۷۵) *فرهنگ روابط بین‌الملل*، ترجمه حسن پستا، تهران، فرهنگ معاصر.
- ۱۹- تنگ، آندره (۱۳۵۸) *حقوق ایالات متحده آمریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران، مؤسسه حقوق تطبیقی دانشگاه تهران، چاپ دوم.
- ۲۰- حمیدی نیا، حسین (۱۳۸۱) *ایالات متحده آمریکا*، تهران: وزارت امور خارجه.
- ۲۱- دویچ، کارل و ددیگران (۱۳۷۵) *نظریه‌های روابط بین‌الملل*، ترجمه وحیدبزرگی، تهران، جهاد دانشگاهی، جلد دوم.
- ۲۲- دهشیار، حسین (۱۳۸۲) *سیاست خارجی آمریکا در آسیا*، تهران، ابرار معاصر.
- ۲۳- رنی، آستین (۱۳۷۴) *حکومت: آشنایی با علم سیاست*، ترجمه لی لا سازگار، تهران، مرکز نشر دانشگاهی.
- ۲۴- رینولدز، فیلیپ آلن (۱۳۸۰) *شناخت اصول روابط بین‌الملل*، ترجمه جمشیدزنگنه، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۲۵- سیف زاده، سیدحسین (۱۳۸۷) "نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها"، *فصلنامه سیاست*، دوره ۳۸، شماره ۲، تابستان ۱۳۸۷.
- ۲۶- شاو، ملکم (۱۳۸۶) "کمیسیون‌های پارلمانی: چشم انداز جهانی"، ترجمه لیلی منفرد، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۴، شماره ۵۵، بهار ۱۳۸۶.
- ۲۷- شولزینگر، رابرت (۱۳۷۹) *دیپلماسی آمریکا در قرن بیستم*، ترجمه محمدریفیعی مهرآبادی، تهران، وزارت امور خارجه.
- ۲۸- شیخ الاسلامی، سیدمحسن (۱۳۸۰) *حقوق اساسی تطبیقی*، شیراز، کوشامهر.
- ۲۹- طلوعی، محمود (۱۳۴۴) *چهره واقعی آمریکا*، بی‌جا، بی‌نا.
- ۳۰- فرانکل، جوزف (۱۳۷۰) *روابط بین‌الملل در جهان متغیر*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۳۱- کاربو، ژولیت؛ لانتیس، جفری و بیسلی، ریان (۱۳۸۳) "تحلیل سیاست خارجی از

- فرادید تطبیقی"، ترجمه بهناز اسدی کیا، راهبرد، شماره ۳۱، بهار ۱۳۸۳.
- ۳۲- کامن، مایکل (۱۳۵۵) *مردمی نه چون دیگران*، ترجمه احمد آذرمی، تهران، دانشگاه تهران.
- ۳۳- کگلی، چارلز؛ ویتکوف، یوجین (۱۳۸۲) *سیاست خارجی امریکا: الگو و روند*، ترجمه اصغر دستمالچی، تهران، وزارت امور خارجه.
- ۳۴- لاریجانی، محمد جواد (۱۳۷۷) *درسهای سیاست خارجی*. تهران، مشکوه.
- ۳۵- لاریجانی، محمد جواد (۱۳۷۴) *کاوش‌های نظری در سیاست خارجی*، تهران، علمی و فرهنگی.
- ۳۶- لودتکه، لوتر اس (۱۳۷۹) *ساخته شدن امریکا*، ترجمه شهرام ترابی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
- ۳۷- متقی، ابراهیم (۱۳۷۶) *تحولات سیاست خارجی امریکا: مداخله‌گرایی و گسترش* ۱۹۹۷-۱۹۴۵، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۳۸- مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۹) *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران، پایدار.
- ۳۹- مزی، مایکل (۱۳۸۵) "روابط قوای مقننه و مجریه"، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵.
- ۴۰- مرادی، سید مهدی؛ مقصودی، مجتبی (۱۳۸۴) "گروه‌های دوستی پارلمانی و نقش آن در سیاست خارجی: مطالعه موردی ایران"، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۲، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۴.
- ۴۱- ناردو، دان (۱۳۸۶) *علامیه استقلال امریکا*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران، ققنوس.
- ۴۲- نورتون، فیلیپ (۱۳۸۴) "پارلمان در یک نگاه"، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۴.
- ۴۳- وایل، سی جی (۱۳۸۴) *سیاست و حکومت در ایالات متحده امریکا*، ترجمه قربانعلی گنجی، تهران، قومس.
- ۴۴- وب، مارکوس (۱۳۸۳) *ایالات متحده امریکا*، ترجمه فاطمه شاداب، تهران، ققنوس.
- ۴۵- ویتکوف، یوجین (۱۳۸۱) *سرچشمه‌های درونی سیاست خارجی امریکا*، ترجمه جمشیدزنگنه، تهران، وزارت امور خارجه.
- ۴۶- هالستی، کالوی یاکو (۱۳۷۶) *مبانی تحلیل سیاست بین‌الملل*، ترجمه بهرام مستقیمی و مسعود طارم سری، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ دوم.
- ۴۷- هیل، کریستوفر (۱۳۸۷) *ماهیت متحول سیاست خارجی*، ترجمه علیرضا طیب و وحیدبزرگی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

۴۸- هیوود، اندرو (۱۳۸۷) مفاهیم کلیدی در علم سیاست، ترجمه حسن سعیدکلاهی و عباس کاردان، تهران، علمی و فرهنگی.

49- Beetham, David (2006) *Parliaments and Democracy in the twenty-first century: a guide to good practice*. Geneva: Inter parliamentary union.

50- Briggs, Phillip J (1991) *making American foreign policy*, Maryland, university press of America.

51- Burgess, Michael (2006) *Comparative federalism: theory and practice*, newyork: Routledge.

52-Davidson, Roger H.; Oleszek, Walter J.(1998)"united states", cited in:Kurian,George Thomas {edited by} *world encyclopedia of parliaments and legislatures*,Chicago,Fitzroy Dearborn publishers,vol.2.

53- Dickerson, Marko and Flanagan, Thomas (1988) *an introduction to government and politics: a conceptual framework* ,Ontario :Nelson Canada, second edition.

54-Glennon, Michael J (2000)"senate and foreign affairs", cited in: Levy, Leonard W; Karst, Kenneth L {edited by} *encyclopedia of the American constitution*, New York, Macmillan, vol.5, second edition.

55- Grant, Alan (2004) *the American political process*, Newyork, Routledge, seventh edition.

56- Hauss, Charles (2006) *Comparative politics: domestic responses to global challenges*, Newyork, Thomson/Wadsworth.

57- Henkin, Louis; Trimble, Phillip R (2000)"foreign policy" cited in: Levy, Leonard W; Karst, Kenneth L {edited by} *encyclopedia of the American constitution*, New York, Macmillan, vol.3, second edition.

58- Hodge, Carl C; Nolan, Cathal J (2007) *U.S. presidents and foreign policy from 1789 to the present*, California, ABC- CLIO.

59- Robert, Jackson and Jackson, Doreen (1993) *contemporary government and politics* , Ontario,Prentice Hall.

60- Johnson, Paul E {et all} (1994) *American government*, Boston, Houghton Mifflin.

61- Keefe, William J; Ogul, Moris S (2001) *the American legislative process: congress and the states*, New Jersey, Prentice-Hall.

62- Knapp, Trischa goodnow; Galizia, Lawrence A. (1999) *Elements of parliamentary debate: a guide to public argument*. New York: Long man.

63- Longley, Lawrence D. and Davidson, Roger H (1998)" parliamentary committees: perspective on changing institutions", cited in: Lawrence D. Longley and Roger H Davidson {edited by} *the new roles of parliamentary committees*, London: Frank Cass.

64- Maddex, Robert L. (1995) *Constitutions of the world*, London, Routledge.

65-Maddex, Robert L. (1996) *the illustrated dictionary of constitutional concepts*, London, Routledge.

66- McKay, David (2005) *American politics and society*, Victoria, Blackwell.

67-Mattson, Ingvar; storm, kaate (2004) "Committee effects on legislation". Cited in: Doring, Herbert; Hallerberg, Mark [edited by] *Patterns of parliamentary*. Burlington: Ash gate.

68- Nathan, James A; Oliver, James K (1994) *foreign policy making and the American political system*, Baltimore, the John Hopkins university press, third edition.

69- Newton, Kenneth (2005) *Foundations of comparative politics: democracies of the modern world*, Cambridge, Cambridge University Press.

70- Rostow, Eugene V (2000)"congress and foreign policy", cited in: Levy, Leonard W; Karst, Kenneth L {edited by} *encyclopedia of the American constitution*, Newyork, Macmillan, vol.2, second edition.

71- Rush, Michael (1998)"Lobbying". Cited in: kurian, George Thomas [edited by] *world encyclopedia of Parliaments and legislatures*. Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, vol.II.

72- Shaw, Malcolm (1998A)"legislative committees". Cited in: kurian, George Thomas [edited by] *world encyclopedia of Parliaments and legislatures*. Chicago: Fitzroy Dear Both Publishers, vol. II.

73- Shaw, Malcolm (1998B)"Parliamentary Committees: a global Perspective".

Cited in: Longley, Lawrence D; Davidson, Roger H. [edited by] *The New Roles of Parliamentary committees*. London: Frank Cass.

74- Sodaro, Michael J. (2008) *Comparative politics: a global introduction*, London, McGraw-Hill.

75- Van Dijk, Teun A. (2004)"text and context of parliamentary debates", cited in: Paul Bayley {edited by} *cross-cultural perspective on parliamentary discourse*, Amsterdam: John Benjamins publishing.