

فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، شماره شایه: 1735-739X

دوره ۱۲، شماره ۲ (پیاپی ۶۴)، زمستان ۹۹

پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۲/۱۵

رحمت حاجی مینه*

محمد عابدی**

چکیده

با تحول مفهوم دیپلماسی، پارلماسی که از دهه‌های منتهی به قرن بیست و یکم رشد قابل توجهی داشته است؛ از شاخه‌های نوظهور دیپلماسی به شمار می‌رود. با این وجود پارلماسی کمتر مورد مطالعه آکادمیک قرار گرفته است. در سال‌های اخیر، پارلماسی مجلس شورای اسلامی رشد قابل توجهی داشته است. مذاکرات و مواضع بین‌المللی ریاست پارلمان، افزایش گروه‌های دوستی پارلمانی به ۱۲۳ کشور، حضور مستمر در مجامع بین‌المللی پارلمانی و رایزنی هیئت‌های پارلمانی را می‌توان از این دست برشمرد. بنابراین این پرسش مطرح می‌شود که پارلماسی چه جایگاهی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران دارد؟ در پاسخ به پرسش اصلی مقاله با بهره گیری از روش تحقیق اکتشافی، یافته‌های پژوهش بر این اساس است که پارلماسی در زمینه‌سازی برای «پیشبرد» سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مقوله‌ای پذیرفته شده و روبه رشد، اما در زمینه «شکل دهی» به سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با موانع و چالش‌هایی روبه روست. عدم تدوین قانون، فقدان نگاه راهبردی و عدم تعریف مأموریت برای پارلماسی مجلس شورای اسلامی از جمله این موانع هستند.

واژگان کلیدی: پارلماسی، دیپلماسی پارلمانی، دیپلماسی، سیاست خارجی، جمهوری اسلامی ایران

صفحات: ۱۵۰-۱۲۳

* نویسنده مسئول، استادیار

روابط بین‌الملل، گروه

ارتباطات و علوم اجتماعی،

واحد تهران شرق، دانشگاه

آزاد اسلامی.

r.hajimineh@gmail.

com

** دکترای روابط

بین‌الملل، واحد تهران

شمال، دانشگاه آزاد

اسلامی.

maa3967@gmail.

com

مقدمه

دیپلماسی اهمیت ویژه‌ای در روابط بین‌الملل دارد. با وجود تحولات نظام بین‌الملل در گذر زمان و پیامد آن بر تحول مفهوم دیپلماسی، این اصطلاح به عنوان یک سنت بین‌المللی پویا، به نظر نمی‌رسد در آینده نامزد احتمالی منسوخ شدن یا انحطاط باشد. برعکس، دیپلماسی در آینده مطالعات روابط بین‌الملل نقشی محوری ایفا خواهد کرد (Jonsson and Hall, 2005: 164-167). این مفهوم چراغ راهنمای روابط میان دولت‌ها است و به طور کلی ساختاری است که حکومت‌ها آن را هدایت کرده و شبکه‌ای از پیمان‌ها، قراردادهای، نهادها و دستورالعمل‌هایی که از آن بدست می‌آید اساس آن را تشکیل می‌دهد. بنابراین شرط اساسی دیپلماسی حالت تکثر و چند وجهی آن است (Watson, 2005: 1). با این وجود، دیپلماسی که در گذشته به عنوان گفتگوی بین دو دولت مستقل به شمار می‌رفت، در قرن بیست و یکم به عنوان یک فرایند ارتباطی با هدف تسهیل فعل و انفعالات میان افراد مختلف تعریف می‌شود که منحصر میان دولت‌ها نیست. بر این اساس، دیپلماسی تنها یک نوع خاص نیست و دیپلماسی پارلمانی (پارلماسی)^۱ فقط یکی از انواع دیپلماسی است (Bajtay, 2015: 8-9). در واقع، دیپلماسی که به لحاظ سنتی عرصه را به طور انحصاری به قوه مجریه اختصاص می‌داد، با محو شدن مرزهای داخلی و خارجی، ضرورت نیاز به نمایندگان پارلمان که دارای طرز فکری جهانی نسبت به موضوعات مختلف هستند را بیش از پیش کرده است. پارلمان‌ها نیز متوجه شده‌اند که آنها دیگر نمی‌توانند انتظار داشته باشند که دولت‌ها تنها راهبر و مسئول اقدامات خارج از کشور هستند (Weisglas & de boer, 2007: 94). این امر به این دلیل است که امروزه بازیگران و نهادهای درگیر در سیاستگذاری خارجی از نظر تعداد و دامنه فعالیت، رشد قابل توجهی داشته‌اند. به طور خاص، دخالت مستقیم پارلمان‌های ملی در امور خارجی دولت‌ها روند افزایشی به خود گرفته است. با این حال پارلماسی و نقش آن در سیاست خارجی هنوز به طور گسترده مورد مطالعه قرار نگرفته است. در حالیکه پارلماسی عملاً در دهه‌های اخیر به سرعت

۱. پارلماسی مخفف واژه دیپلماسی پارلمانی است که با فراگیر شدن دیپلماسی پارلمانی در ادبیات بین‌الملل، این مفهوم جای خود را به پارلماسی داده است.

توسعه پیدا کرده و به نظر می‌رسد این روند افزایشی ادامه یابد. پارلمان در ایران نهادی با سابقه و ریشه دار است و در دوران جمهوری اسلامی ایران بر کارایی و اهمیت آن افزوده شده است. در سال‌های اخیر نیز، پارلماسی مجلس شورای اسلامی رشد قابل توجهی داشته است. لذا این پرسش مطرح می‌شود که پارلماسی چه جایگاهی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران دارد؟ در پاسخ به پرسش اصلی، مقاله ابتدا به بررسی روندهای منتهی به پارلماسی می‌پردازد. این بررسی به ابهام زدایی پارلماسی از دیگر اشکال دیپلماسی، تبیین رابطه کاری پارلماسی با دیپلماسی رسمی، تشریح کارکردها و فرایندهای سازماندهی پارلماسی، و نقش پارلماسی در سیاست خارجی که همگی از اهداف فرعی پژوهش به شمار می‌روند؛ کمک می‌نماید. سپس با استفاده از چهارچوب فراهم آمده و کاربست آن در پارلماسی جمهوری اسلامی ایران، جایگاه پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به عنوان هدف اصلی این مقاله تشریح خواهد شد. ضمناً روش تحقیق در این پژوهش اکتشافی است، به این معنی که با توجه به تازگی موضوع و نداشتن اطلاعات زمینه‌ای در این خصوص، هیچ‌گونه فرضیه‌ای ابتدا مطرح نشده، بلکه بر اساس یافته‌های پژوهش در نهایت فرضیه پژوهش ارائه خواهد شد. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد پارلماسی در زمینه «پیشبرد» سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، مقوله‌ای پذیرفته شده و روبه رشد، اما در زمینه «شکل‌دهی» به سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران با موانع و چالش‌هایی روبه‌رو است.

پیشینه پژوهش

الف) دوربک سیفیولایو^۱ (۲۰۱۶) در هفتمین شماره از ژورنال بین‌المللی تحقیقات توسعه در مقاله‌ای با عنوان: دیپلماسی پارلمانی در شکل‌گیری سیاست خارجی^۲، به بررسی نقش پارلماسی در سیاست خارجی پرداخته است. وی در این باره معتقد است: «قرن بیستم شاهد تحولات چشمگیری

1. Durbek Sayfullaev

2. Parliamentary Diplomacy in Making of Foreign Policy

در ایجاد سیاست خارجی بود. زیرا بازیگران دخیل در امور خارجی از لحاظ تعداد و دامنه، خود را افزایش داده‌اند. به ویژه دخالت مستقیم پارلمان‌ها در امور خارجی به میزان قابل توجهی افزایش یافته است». از نظر وی «افزایش نقش دیپلماسی پارلمانی منوط به میزان دمکراتیزاسیون جوامع است که اثر بخشی و نقش آفرینی آن را تعیین می‌نماید».

ب) مصطفی دلاورپور اقدم و محمد حسن معادی رودسری (۱۳۹۴) در کتاب دیپلماسی هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر دیپلماسی پارلمانی، عمدتاً به تشریح ادبیات حاکم بر دیپلماسی هسته‌ای پرداخته‌اند. کتاب فوق بررسی دیپلماسی پارلمانی را به تبیین دیپلماسی پارلمانی هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران محدود کرده است. همانگونه که در مقدمه کتاب ذکر شده این کتاب می‌کوشد با تلفیقی از رویکردهای کاربردی-راهبردی تا حدودی خلا پژوهش‌های پارلمانی در حوزه دیپلماسی هسته‌ای را برطرف کند.

ج) مجتبی مقصودی و سید مهدی مرادی (۱۳۸۴) در شماره ۴۸ فصلنامه مجلس و پژوهش در مقاله‌ای تحت عنوان «گروه‌های دوستی پارلمانی و نقش آن در سیاست خارجی: مطالعه موردی ایران»، به بررسی وضعیت گروه‌های دوستی پارلمانی در مجلس شورای اسلامی پرداخته و به این نتیجه می‌رسند که گروه‌های دوستی پارلمانی در ایران با هدف گسترش روابط پارلمانی، ایجاد زمینه‌های لازم برای ارتقاء روابط و کشف زمینه‌های لازم برای آشنایی ملت‌ها با تاریخ و فرهنگ یکدیگر شکل گرفته، اما در گذر زمان کارکردهای واقعی خود را پیدا نکرده است. زیرا عدم تخصص‌گرایی و عضویت‌های غیر مرتبط چندگانه در بیش از یک گروه دوستی پارلمانی و عدم اشراف نسبت به کشور مقصد؛ به مانعی جدی برای توفیق این فعالیت‌ها تبدیل شده است.

د) سید حسین حسینی (۱۳۹۲ الف) در مجموعه مقالات دومین همایش نقش پژوهش در فرایند قانونگذاری، مقاله‌ای تحت عنوان: دیپلماسی پارلمانی و تأثیر آن بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران به چاپ رسانده است. وی در این مقاله ضمن مقدمه‌ای کوتاه در مورد دیپلماسی پارلمانی،

به مزیت‌های مدیریت دیپلماسی پارلمانی برای جمهوری اسلامی ایران، و راهکارهای تقویت آن پرداخته است. از مسائل قابل ملاحظه در پژوهش فوق، عدم تناسب مطالب مندرج در متن مقاله و چکیده آن است.

(و) سید جلال دهقانی فیروزآبادی و مصطفی دلاور پور اقدم (۱۳۹۵) نیز در شماره ۸۸ فصلنامه مجلس و راهبرد، در مقاله‌ای به بررسی کاستی‌ها و توانمندی‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران پرداخته‌اند. نویسندگان پژوهش، ضمن بررسی و اولویت بندی موانع فراروی فعالیت دیپلماتیک نمایندگان، راهکارهایی برای توانمندسازی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران پیشنهاد داده‌اند.

همانگونه که ملاحظه می‌شود پژوهش‌های فوق به بررسی زوایای جنبی پارلماسی پرداخته‌اند که در واقع از اهداف فرعی پژوهش حاضر به شمار می‌روند. با وجودی که پارلماسی در درجه نخست از شاخه‌های نوظهور دیپلماسی است تاکنون به واکاوی جنبه نظری این مفهوم، از منظر تحولات دیپلماسی در گذر زمان، و روندهای منتهی به پارلماسی پرداخته نشده است. این چهارچوب امکان تبیین کارکردهای پارلماسی و تمایز آن با دیگر اشکال دیپلماسی نظیر دیپلماسی عمومی را فراهم می‌کند. برطرف نمودن خلأ این حوزه یکی از اهداف پژوهش حاضر است.

از سوی دیگر کارنامه فعال پارلماسی جمهوری اسلامی ایران ضرورت بررسی کارکردی و میزان نقش آفرینی پارلماسی را در پیشبرد یا شکل‌دهی به سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران دوچندان می‌نماید. معدود مقالاتی نیز که در این حوزه به رشته تحریر درآمده‌اند عموماً نقش و جایگاه پارلماسی را در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران یا مفروض انگاشته و یا تمایزی میان «پیشبرد سیاست خارجی» و «شکل‌دهی به سیاست خارجی» جمهوری اسلامی ایران قائل نشده‌اند. در این راستا پژوهش حاضر می‌کوشد پارلماسی جمهوری اسلامی ایران را در نظریه و عمل به بررسی گذارد.

چهارچوب نظری

دیپلماسی قدمتی دیرینه دارد. قدیمی‌ترین سند دیپلماتیک نامه‌ای به خط میخی و حجاری شده بر روی یک لوح است که تاریخ آن به حدود ۲۵۰۰ سال قبل از میلاد بر می‌گردد (Cohen, 1999: 3). می‌توان گفت ارتباطات و کنوانسیون‌های دیپلماتیک از این دوران به وجود آمد و سیستم دیپلماتیک دارای برخی از خصوصیات سیستم مدرن نیز، در دولت‌شهر یونان باستان ایجاد شد (Buzan & Little, 2000: 237). اصطلاح «دیپلماسی» به عنوان ابزار سیستم ارتباطات جامعه بین‌الملل برای نخستین بار توسط ادmond برک^۱ در ۱۷۹۶ میلادی به کار گرفته شد (Scott, 2012: 43).

در لغت نامه دیپلماسی، یکی از معانی این اصطلاح به عنوان مترادفی برای سیاست خارجی ذکر شده است (Berridge and James, 2003: 70). در حال حاضر، دیپلماسی شامل مجموعه اهدافی است که یک کشور می‌خواهد در روابط خود با دیگر کشورها به دست آورد (Sayfullaev, 2016: 8591). می‌توان بر این نکته تأکید کرد که محدوده و محتوای اصطلاح «دیپلماسی» در گذر زمان افزایش یافته که دارای ویژگی‌های متمایزی است. از این منظر، پارلماسی که از شاخه‌های نوظهور دیپلماسی به شمار می‌رود، در امتداد روندهای منتهی به این مفهوم قابل شناسایی است که دارای ویژگی‌های مشخصی است.

۱. روندهای منتهی به پارلماسی

در حالی که آداب و تشکیلات دیپلماسی در طول دوره تاریخی طولانی مدتی تکامل یافته است، در یک تقسیم‌بندی کلی دیپلماسی به انواع سنتی و جدید تقسیم می‌شود که هر یک ویژگی‌های متمایزی دارند. این ویژگی‌ها را می‌توان در عناوین ساختار، فرایند و دستورکار تلخیص کرد که عمدتاً به ترتیب مربوط هستند به اینکه متولی دیپلماسی کیست؛ فعالیت دیپلماتیک چگونه سازماندهی می‌شود؛ و دستورکار دیپلماسی چیست (White, 2005: 389). پیدایش دیپلماسی سنتی زمانی بود که سفارتخانه‌های دائمی در خارج از

کشورها تأسیس شدند. هدف اصلی دیپلماسی سنتی پیشبرد منافع امنیتی و دفاعی بود. به طور کلی این دیپلماسی را می‌توان روابط دولت با دولت نامید (Snow, 2009: 6) که بازیگران غیر دولتی جایی در آن نداشتند.

بدون اشاره به دیپلماسی سنتی نمی‌توان درباره دیپلماسی جدید صحبت نمود، زیرا دیپلماسی سنتی به نوعی ستون فقرات دیپلماسی جدید است و از لحاظ تاریخی کارکرد اصلی سفارتخانه‌ها شامل نمایندگی، مذاکرات، برقراری روابط دوستانه، و خدمات کنسولی؛ که هنوز هم در دیپلماسی جدید به کار گرفته می‌شود (Berridge, 2015)، از دیپلماسی سنتی آغاز شده‌اند.

ساختار دیپلماسی سنتی در واقع یک فعالیت دولتی بود و دولت نسبت به ساختار دیپلماسی سنتی، حکم مرکز را داشت. فرایندهای دیپلماسی سنتی نیز عمدتاً بر مبنای یک رابطه دوجانبه سازماندهی می‌شد و معمولاً به صورت محرمانه و مخفی بود. دستورکار دیپلماسی سنتی نیز مشتمل بر وضعیت نسبتاً کامل نشده روابط دوجانبه بود و منعکس‌کننده مشغله ذهنی رهبران سیاسی شامل کسب سرزمین یا تاج و تختی دیگر و مسائلی از این دست بود (وایت، ۱۳۹۵: ۷۰۶-۷۰۸). بنابراین می‌توان مشخصه کلی دیپلماسی سنتی را در دولتی بودن بازیگران، محرمانه و مخفیانه بودن دیپلماسی نسبت به عموم جامعه، و محدود بودن محتوای مذاکرات خلاصه نمود.

دیپلماسی جدید در پاسخ نیاز به شکل تازه‌ای از دیپلماسی به کار گرفته شد. این مفهوم از زمانی که ویلسون در اواخر جنگ جهانی اول آن را معرفی نمود از اهمیت تاریخی برخوردار شد (Bjola & Kornprobst, 2018: 38). او معتقد بود توافقات سری در هر نوعی که باشد نباید حاصل شود و اینکه تمام روابط بین‌المللی زمانی پابرجا خواهد بود که آزاد، راست و صریح باشد (Berridge & James, 2003: 193).

در ساختار دیپلماسی جدید، دولت‌ها بازیگران اصلی نظام باقی ماندند اما یک تحول مهم در این میان قابل ملاحظه است: دولت‌ها دیگر تنها بازیگران فعال نبودند و مجبور بودند عرصه بین‌المللی را با دیگر بازیگران تقسیم کنند. فرایندهای دیپلماسی جدید نیز با تغییر منافع دولت‌ها؛ و تعداد روبه

رشد بازیگران غیر دولتی، مواجهه شد. به نوعی دیپلماسی جدید در مقایسه با دیپلماسی سنتی فرایندی علنی‌تر به خود گرفت. دستورکار دیپلماسی جدید نیز شامل مسائل جدیدی بود که نه تنها منعکس‌کننده علایق و مسئولیت‌های فزاینده دولت‌ها، بلکه اغلب بر علایق بازیگران غیردولتی تکیه می‌کرد (White, 2005: 391-392). در این راستا نیز مشخصه کلی دیپلماسی جدید در افزایش بازیگران غیر دولتی، علنی‌تر شدن دیپلماسی، و گسترش یافتن محدوده مذاکرات، قابل تقسیم است.

تداوم و تثبیت دیپلماسی جدید که شامل حضور و فعالیت بازیگران جدید از جمله عوامل غیر دولتی نیز بود؛ به پیدایش انواع جدید دیپلماسی از جمله دیپلماسی پارلمانی منجر شد (Stavridis & Jancic, 2017: 1). در این راستا و با وجودی که همکاری‌های پارلمانی سابقه‌ای طولانی داشته و به طور مشخص اتحادیه بین‌المجالس برای اولین بار در سال ۱۸۸۹ میلادی تأسیس شد؛ برای نخستین بار اصطلاح دیپلماسی پارلمانی در سال ۱۹۵۵ میلادی توسط دین راسک^۱ ابداع شد. از منظر وی این عبارت به استفاده از رویه‌های پارلمانی در مذاکرات بین دولت‌ها به منظور کمک به رفتار دیپلماسی اشاره می‌کرد و نوعی مذاکره چندجانبه به شمار می‌رفت (Rusk, 1955: 121). از این منظر اصطلاح فوق شباهت فرایندهای سیاسی در مجمع عمومی سازمان ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی را با پارلمان‌های ملی مورد تأکید قرار می‌دهد (Plano & Olton, 1988: 244).

با وجودی که برخی دیپلماسی پارلمانی را زیر مجموعه دیپلماسی عمومی می‌دانند، بررسی روندهای منتهی به پارلماسی نشان می‌دهد این حوزه، مقوله‌ای متمایز از دیپلماسی عمومی است. در حقیقت دیپلماسی پارلمانی در میان دیپلماسی رسمی و دیپلماسی عمومی قرار می‌گیرد. دیپلماسی پارلمانی به این دلیل که توسط پارلمان، به عنوان یکی از نهادهای حکومتی، صورت می‌پذیرد و دارای قواعد خاصی است نوعی دیپلماسی رسمی محسوب می‌شود و اثرگذاری دیپلماسی رسمی را با خود به همراه دارد. از سوی دیگر با توجه به

اینکه، اظهارات و اقدامات نمایندگان پارلمان در حوزه سیاست خارجی مانند اقدامات دیپلمات‌ها و مقامات سیاست خارجی، آثار رسمی و مسئولیت بار به دنبال ندارد، دست نمایندگان در این حوزه بازتر است و می‌توانند در حوزه‌هایی وارد شوند که دولت‌ها به سبب مسئولیت‌شان از ورود به آن حوزه‌ها اجتناب می‌کنند (کوهکن، ۱۳۹۰: ۵-۶).

۲. پارلماسی در سیاست خارجی

پارلماسی اساساً در روابط خارجی یک کشور شکل می‌گیرد و بنابراین بخشی از سیاست خارجی آن واحد سیاسی را تشکیل می‌دهد. یکی از جنبه‌های مهم تحول سیاستگذاری در حوزه خارجی، نقش فزاینده نمایندگان پارلمان‌ها و تشکیلات پارلمانی در امور جهانی است (De Puig, 2008). افزایش وابستگی متقابل بین دولت‌ها و تحول فرایندهای معین سیاستگذاری فراملی، پارلمان‌ها را به سمت جهانی‌سازی فعالیت‌های خود سوق داده و این ضرورت در قلب دیپلماسی پارلمانی قرار دارد (Stavridis & Jancic, 2017: 2).

پس از جنگ سرد بازیگران فراملی همچون پارلمان‌ها که به نوبه خود به تجزیه و تحلیل فعالیت‌های بین‌المللی می‌پرداختند، تفسیر خود از نظم بین‌المللی جدید را به همراه منافع، اولویت‌ها و اهداف «خود» ارائه دادند که منجر به فروپاشی «سلطه» سنتی دولت در روابط بین‌الملل و سیاست خارجی شد (Bajtaj, 2015: 5-6). در این میان پذیرش اینکه یک نقش قانونی برای دیگر متولیان سیاست خارجی و دیپلماسی یک کشور نیز وجود دارد، به یکی از سخت‌ترین آزمون‌های وزارتخانه‌های سنتی امور خارجه، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه تبدیل شد (Rana, 2011: 347). بر این اساس توسعه دیپلماسی به عنوان یکی از شاخص‌های توسعه کشورها در زمینه امور خارجی است که می‌تواند در پارلماسی بروز کند.

با این وجود متولیان دیپلماسی رسمی ممکن است با حضور پررنگ دیپلماسی پارلمانی مخالفت کنند. آنان با این استدلال که گسترش دیپلماسی پارلمانی به جایگاه دولت‌ها در عرصه سیاست خارجی لطمه می‌زند با آن مخالفت می‌کنند. علاوه بر این، ورود مجالس به عرصه دیپلماسی سبب

خواهد شد تا اختیارات دیپلمات‌ها و دستگاه سیاست خارجی کاهش یافته و طرف‌های مقابل در عرصه بین‌الملل، پیام‌های متفاوت و حتی متضادی در یک موضوع خاص دریافت کنند و این امر در حوزه سیاست خارجی باعث سردرگمی کشورهای دیگر می‌شود و این حوزه را با اختلال جدی مواجه می‌کند (کوهکن، ۱۳۹۰: ۶-۷).

علیرغم دیدگاه‌هایی که وجود دارد، اعتقاد بر این است که پارلمان و سیاست خارجی قابل جمع شدن هستند و تغییر شرایط جهانی نیز این امر را اقتضا می‌کند، زیرا امروزه بازیگران محدود به دولت‌ها نیستند و سیاستگذاری در جهان، چه در حوزه داخلی و چه در حوزه خارجی، در حال دمکراتیزه شدن است (سنایی، ۱۳۹۲: ۸). نکته حائز اهمیت، رابطه بین پارلماسی و دیپلماسی رسمی است. در یک ساختار حکومتی تفکیک شده، بازیگران دیپلماسی‌های پارلمانی و رسمی می‌توانند با مبادله اطلاعات فنی و دسترسی به منابع دیپلماتیک، به منظور دستیابی به اهداف خود، با یکدیگر همکاری کنند (Fonck, 2018: 1306).

ایفای نقش پارلماسی در سیاست خارجی در دو سطح تجزیه و تحلیل قابل تفکیک است: ماهیت قانونی پارلماسی در حوزه نظارت بر روابط بین‌الملل دولت، و ماهیت سیاسی آن به عنوان یک بازیگر پارلمانی جدید در عرصه بین‌الملل (Noulas, 2011). این نقش به پاسخگویی و شفافیت دولت کمک می‌کند. اما در سیستم سیاست خارجی یک کشور بسته به نوع سیستم سیاسی متفاوت است و قانون اساسی هر کشور تعیین‌کننده حدود و وظایف پارلمان در این حوزه است. با این حال آنچه که به نظر می‌رسد در فهم اصطلاح پارلماسی برجستگی بیشتری دارد، سطح دوم تجزیه و تحلیل پارلماسی است که به فعالیت‌های دیپلماتیک نمایندگان پارلمان‌ها می‌پردازد. محدوده این فعالیت‌ها نیز تنوع گسترده‌ای دارد. اتحادیه بین‌المجالس جهانی به تعدادی از آنان اشاره نموده است:

- (۱) گروه دوستی دوجانبه (۲) توافقنامه‌های همکاری دوجانبه میان پارلمان‌ها
- (۳) تأسیس نهادهای دوجانبه بین پارلمانی جهت ارتقاء روابط میان دوکشور در

زمینه‌های مختلف (۴) اعزام و میزبانی هیأت نمایندگان پارلمانی که برای مثال به ریاست سخنگوی پارلمان یا در سطح اعضای کمیسیون انجام می‌شود (۵) میزبانی اجلاس سازمان‌های بین پارلمانی (۶) کنفرانس‌های منطقه‌ای متشکل از کمیسیون‌های پارلمانی کشورهای همسایه در مورد یک موضوع مشترک و مشخص (۷) حل بحران از طریق بهره‌مندی از ملاقات‌های دوجانبه یا اجلاس سازمان‌های بین پارلمانی (۸) سازماندهی کنفرانس‌های بین‌المللی و دیگر اقدامات اعتمادساز به منظور ارتقاء درک مشترک در شرایط بحران (۹) پیشبرد امور توسط نمایندگان پارلمان مثل اعزام فرستادگان به روند صلح (کسانی که در گروه‌های کاری یک بحران خاص و یا به عنوان ناظران انتخاباتی مشارکت می‌کنند) (۱۰) پروژ حمایتی پارلمان‌ها از یکدیگر: که در آن اعضای پارلمان یک کشور در کشورهایی که ممکن است حقوق پارلمانی یا حقوق بشر در معرض تهدید باشد مداخله می‌کند (۱۱) اجلاس بین نمایندگان پارلمان و سفرای مقیم (۱۲) همکاری فنی (مبادله اطلاعات خاص) بین پارلمان‌ها (۱۳) برگزاری کمیسیون‌های ویژه جهت بررسی بحران‌های داخلی در منطقه‌ای از کشور با اعضای هیئت دولت که به دنبال حل و فصل چنین بحران‌هایی هستند و (۱۴) تأسیس دفاتر نمایندگی سیاسی مأمور به تحقیق در مورد اقدامات صورت گرفته توسط یک حزب سیاسی که احتمالاً نقض یک قرارداد بین احزاب سیاسی را تشکیل می‌دهد (8: 2005, IPU).

اجرای شدن هر یک از موارد فوق می‌تواند به بخشی از سیاست خارجی یک واحد سیاسی تبدیل شود. در این راستا می‌توان نتیجه گرفت که عملکرد پارلماسی، محدوده نقش آفرینی در حوزه سیاست خارجی یک واحد سیاسی را نشان می‌دهد. به طور کلی عملکرد پارلماسی در زمینه روابط خارجی به دو سطح زمینه‌سازی برای «پیشبرد» یا «شکل‌دهی» سیاست خارجی قابل تفکیک است. زیرا همانگونه که پیش‌تر نیز مورد بحث قرار گرفت، تحولات نظام بین‌الملل در قرن بیست و یکم به گونه‌ای است که بخشی از امور بین‌المللی به بازیگران غیر دولتی از جمله پارلمان‌ها سپرده شده است. در صورتی که پارلماسی غیرفعال و یا غیر راهبردی باشد، اجرا یا عدم اجرای آن،

در کشور مربوطه توفیق چندانی نخواهد داشت. و بازیگری آن در حوزه امور خارجی، از سطح «پیشبرد» سیاست خارجی تدوین شده، فراتر نخواهد رفت. با در نظر داشت گستره متنوع عملکرد پارلماسی، هرچه دیپلماسی پارلمانی کاراتر و موفق تر عمل نموده و ظرفیت‌های موجود در سطوح مختلف پارلماسی یک واحد سیاسی را به کارگیری نماید، اثر گذاری آن در سیاست خارجی، از مرحله «پیشبرد» به مرحله «شکل دهی» و ایفای نقش در سیاست خارجی در حرکت خواهد بود. برای مثال تعارضات پایدار در خاورمیانه نشان می‌دهد، نقش آفرینی صرف دولت‌ها دیگر کارایی خود را از دست داده، و به ابتکارات جدیدی همچون اعتمادسازی پارلمانی در سطح این منطقه نیاز است. نکته حائز اهمیت سطح نقش آفرینی پارلماسی است. در صورتی که پارلماسی برای این هدف به کار گرفته شود، می‌بایست راهبرد آن در سطح «شکل دهی» به سیاست خارجی کشورهای این منطقه تعریف شود زیرا پارلماسی در سطح «پیشبرد» سیاست خارجی، تداوم روند فعلی تعارضات پایدار در خاورمیانه خواهد بود.

پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

یکی از کارکردهای مجلس شورای اسلامی ایران، پارلماسی است که در سال‌های اخیر نیز روند روبه رشدی را پشت سر گذاشته است. این مقوله بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران تأثیرگذار است که در ادامه ضمن بررسی فرایند این تأثیر گذاری، خروجی و نتایج آن در قالب دو مفهوم پیشبرد و شکل دهی سیاست خارجی از طریق پارلماسی ارزیابی خواهد شد:

۱. فرایند تأثیرگذاری پارلماسی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

پارلماسی اساساً در منظومه روابط خارجی یک واحد سیاسی شکل می‌گیرد. بنابراین فرایند تأثیرگذاری دیپلماسی پارلمانی بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی را می‌بایست از دو منظر نظارت قانونی بر عملکرد روابط بین‌المللی کشور و فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار داد. از جمله فرایندهای تأثیرگذاری دیپلماسی پارلمانی بر سیاست خارجی

جمهوری اسلامی؛ وظیفه نظارتی پارلمان در مورد حدود و عملکرد امور خارجی کشور است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مشخص شده است. اصول ۷۱، ۷۷، ۸۰، و ۱۲۵ قانون اساسی، حدود عملکرد مجلس را در روابط فراملی مشخص می‌نماید (پایگاه اطلاع رسانی هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی، ۱۳۹۸). بر این اساس عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی فراوانی قبل از اجرا، از فیلتر بررسی و تأیید مجلس شورای اسلامی می‌گذرند؛ مانند رأی مجلس به اجرای برجام (۲۱ مهرماه ۱۳۹۴) که به آن مشروعیت قانونی بخشیده و حدود عملکرد وزارت امور خارجه را در آن تعیین نمود.

وزیر امور خارجه موظف است روند اجرای توافق نامه را هر سه ماه یک بار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی گزارش دهد. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی نیز موظف است هر شش ماه یک بار گزارش اجرای برجام را به صحن علنی مجلس شورای اسلامی ارائه کند (پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۸ شهریور ۱۳۹۸). از سوی دیگر همچنانکه یکی از وظایف پارلمان، رأی اعتماد به کابینه و نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌ها است، مجلس شورای اسلامی از راه‌های زیر بر عملکرد وزارت امور خارجه تأثیرگذار است: رأی اعتماد، طرح سؤال و استضیاح وزیر امور خارجه؛ و تحقیق و تفحص از عملکرد نمایندگی‌های ایران در خارج از کشور بر اساس اصل ۷۶ قانون اساسی (دهقانی فیروزآبادی و دلاورپور اقدم، ۱۳۹۵: ۴۱۴).

برای مثال وزیر امور خارجه برای پاسخ به سؤالات نمایندگان تهران، آستانه اشرفیه، و نقده، در مورد موضوع رژیم حقوقی دریای خزر در مجلس، حاضر و با توضیح جامع خود و ارائه تضمین به نمایندگان مزبور مبنی بر اینکه موضوع رژیم حقوقی دریای خزر باید به تصویب مجلس برسد (خبرگزاری ایسنا، ۷ مرداد ۱۳۹۸)، نمایندگان را قانع کرد. فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی که نقش برجسته‌ای در فهم پارلماسی دارد، دومین سطح تجزیه و تحلیل جایگاه پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری

اسلامی ایران را تشکیل می‌دهد. این فعالیت‌ها بر اساس فعالیت‌های دیپلماتیک رییس پارلمان، گروه‌های دوستی پارلمانی، هیئت‌های پارلمانی و نمایندگی در اتحادیه‌های پارلمانی قابل بحث است.

ریاست پارلمان در ساختار جمهوری اسلامی ایران جایگاه حقوقی ویژه‌ای دارد. عضویت در شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام، بر اعتبار تعاملات دیپلماتیک رییس مجلس شورای اسلامی افزوده است. به این دلیل است که پارلماسی ریاست مجلس از دستورکارهای پارلمانی فراتر رفته و موضوعات جایگزین در آن برجسته می‌شوند. برای مثال در سفر ریاست وقت مجلس شورای اسلامی به کشور چین که دستورکار اصلی آن نقش ایران در ابتکار راه ابریشم جدید و همچنین تداوم همکاری‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی بود؛ وزرای امور خارجه، نفت، و وزیر امور اقتصادی و دارایی وی را همراهی کردند (خبرگزاری میزان، ۲ اسفند ۱۳۹۷). دیگر فعالیت‌های دیپلماتیک رییس مجلس، حضور در اتحادیه‌های بین‌المجالس جهان، اتحادیه مجالس کشورهای اسلامی، دیدار با گروه‌های پارلمانی و... است که هریک به نوعی قدرت چانه‌زنی در بحث سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را ارتقاء می‌دهد.

به نظر می‌رسد مؤثرترین سطح پارلماسی مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی جمهوری ایران در مراودات بین‌المللی ریاست مجلس قرار دارد. گروه‌های دوستی پارلمانی ظرفیت بالقوه‌ای در زمینه نقش آفرینی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران دارند. دوره دهم مجلس شورای اسلامی مجموعاً دارای ۱۲۳ گروه دوستی پارلمانی در قالب ۲۶ گروه بود (پورتال مجلس شورای اسلامی، ۱۰ دی ۱۳۹۷). مطابق آنچه در اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی مجلس شورای اسلامی آمده، این گروه‌ها به منظور استفاده از توان مجلس شورای اسلامی در تحقق اهداف سیاست خارجی کشور با اهداف ذیل تشکیل می‌گردد:

- گسترش روابط پارلمانی

- ایجاد زمینه‌های لازم برای ارتقای روابط در زمینه‌های مختلف

- ارائه توصیه‌ها و پیشنهادها جهت بهره‌گیری از زمینه‌های موجود توسعه روابط و ارتقای آن به حد مطلوب

- بررسی و کشف زمینه‌های مناسب برای آشنایی ملت‌ها با تاریخ و فرهنگ یکدیگر

- ایجاد زمینه‌های لازم برای حل و فصل مشکلات فی مابین در شرایط بحرانی (بی نام، ۱۳۷۶: ۳).

به طور کلی مهم‌ترین کارکرد و نقش گروه‌های دوستی پارلمانی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، زمینه‌سازی برای پیشبرد سیاست خارجی کشور است. به عبارت دیگر، از آنجا که گروه‌های دوستی پارلمانی، مجاری نیمه رسمی هستند می‌توانند در گسترش و رشد روابط خارجی کشور با سایر کشورها از طریق جلب نظر گروه دوستی پارلمانی کشورهای هدف ایفای نقش کنند. در این حالت گروه‌های دوستی پارلمانی به عنوان یکی از ابزارهای سیاست خارجی، در راستای تأمین منافع ملی کشور و تحقق اهداف سیاست خارجی عمل می‌کنند (حسینی، ۱۳۹۲: ۲۳).

همانگونه که عنوان شد یکی از اهداف گروه‌های دوستی پارلمانی، ایجاد زمینه‌های لازم برای حل و فصل مشکلات فی مابین کشورها است. در آخرین سفر گروه دوستی پارلمانی ایران و گرجستان، گروه دوستی ایران با مقامات ارشد این کشور از جمله رییس پارلمان، وزیر امور خارجه، وزیر دارایی، معاونین وزرای اقتصاد، دادگستری، و کشاورزی و همچنین رؤسای کمیسیون‌های سیاست خارجی و اقتصادی پارلمان گرجستان دیدار کردند. در این دیدارها طرف ایرانی به طرح برخی موضوعات مرتبط با مشکلات اتباع ایرانی در گرجستان اشاره؛ و خواستار بررسی و حل سریعتر این مسائل از سوی مقامات گرجی شد (خبرگزاری باشگاه خبرنگاران جوان، ۲۶ اسفند ۱۳۹۷).

با این حال، دقت درکارکردهای متنوع پارلماسی (که در بخش قبل نیز بیان شد)، مشخص می‌سازد که گروه‌های دوستی پارلمانی می‌توانند از سطح زمینه‌سازی برای «پیشبرد» سیاست خارجی فراتر رفته و در سطح شکل‌دهی و تدوین بخشی از سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند.

از دیگر حوزه‌های پارلماسی که در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران ایفای نقش می‌کنند، کمیسیون‌های پارلمانی و هیأت‌های نمایندگی است. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس به تازگی دستورکار مشخصی برای پارلماسی مجلس شورای اسلامی تعریف کرده است. این کمیسیون علاوه بر آنکه هریک از نمایندگان را مسئول یک کشور (در مجلس) نموده، در تلاش بوده تا موارد اختلافی با برخی از کشورها را در یک مربع متشکل از کمیسیون امنیت ملی، سفیر کشور متبوع در تهران، کمیسیون متقابل پارلمانی در کشور مزبور، و همچنین سفیر ایران در آن کشور به بحث بگذارد تا بتواند موانع و مشکلات را مرتفع کند.

در این زمینه چند توافقنامه دو جانبه در اولویت قرار گرفته و مواردی نیز رفع اختلاف شده است که به طور مصداقی می‌توان به اختلاف میان ایران و روسیه، ایران و ترکیه و همچنین ایران و افغانستان و ... اشاره نمود که بسیاری از موانع آنها رفع شده است و برخی موارد نیز همچنان در دست بررسی است (خبرگزاری خبرآنلاین، ۳۱ خرداد ۱۳۹۸). همچنین پس از توقیف نفتکش بریتانیا در خلیج فارس به دست نیروهای سپاه سپاسداران (۲۸ تیرماه ۱۳۹۸)، سفیر انگلیس با رییس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی دیدار و گفتگو نمود. در این دیدار موارد متعددی از جمله نفوذ منطقه‌ای جمهوری اسلامی، برجام و توقیف کشتی بحث و گفتگو شده و مقرر شد سفیر انگلیس مسائل را به مسئولان دولت خود منتقل کند (خبرگزاری ایران، ۱۶ مرداد ۱۳۹۸).

ضلع دیگر پارلماسی مجلس شورای اسلامی، حضور در اتحادیه‌های بین‌المجالس است. به طور کلی در منظومه پارلماسی سازمانی ایران، سه سازمان وجود دارد: اتحادیه جهانی بین‌المجالس، اتحادیه بین‌المجالس اسلامی و مجمع مجالس آسیایی. حضور مؤثر ایران در اتحادیه‌های بین‌المجالس در تقویت موضع جمهوری اسلامی ایران قابل ملاحظه است. برای مثال انتخاب نماینده پارلمان ایران به عنوان نایب رییس اتحادیه بین‌المجالس جهانی که با توجه به صلاحیت‌های ذاتی و تجربه پارلمانی

نامزدها و اعتبار بین‌المللی کشور مربوطه انجام می‌شود، می‌تواند ظرفیت‌های ارزنده‌ای در تعاملات بین‌المللی به ویژه در حوزه دیپلماسی پارلمانی برای جمهوری اسلامی ایران فراهم کند (پایگاه اطلاع‌رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۲۰ فروردین ۱۳۹۶). همچنین نشست اضطراری کمیته فلسطین اتحادیه بین‌المجالس کشورهای اسلامی که در ۲۷ آذر ۱۳۹۶ در تهران برگزار شد، در تقویت موضع دفاع از فلسطین جمهوری اسلامی ایران و اجماع‌سازی این راهبرد، اثر گذار بود.

۳. جایگاه پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران؛ پیشبرد یا شکل‌دهی؟

الف. پیشبرد سیاست خارجی

مرور فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی تنها در یک سال نشان می‌دهد پارلماسی مجلس شورای اسلامی روند رو به رشد و قابل ملاحظه‌ای را طی می‌کند: انجام ۴۹۳ مورد ملاقات‌های خارجی مقامات پارلمانی جمهوری اسلامی ایران در سطح رییس مجلس، رؤسای کمیسیون‌های تخصصی، هیأت‌ریسه مجلس، رییس مرکز پژوهش‌ها، رؤسای گروه‌های دوستی پارلمانی، و کارگروه‌های پارلمانی و بین‌المللی، برگزاری سیزدهمین کنفرانس اتحادیه بین‌المجالس کشورهای عضو سازمان همکاری اسلامی با حضور ۴۶ کشور اسلامی در تهران، سفر ۳۸ هیأت پارلمانی از کشورهای مختلف در سطح ریاست پارلمان و یا رؤسای کمیسیون‌های تخصصی به تهران؛ سفر ۱۷ گروه دوستی پارلمانی از کشورهای مختلف به ایران؛ بازدید ۱۳ گروه دوستی پارلمانی ایران از کشورهای مختلف؛ انجام ۱۴ سفر کمیسیون‌های تخصصی؛ اعزام ۱۹ هیأت پارلمانی برای شرکت در نشست‌های بین‌المللی مانند نشست‌های اتحادیه بین‌المجالس جهانی (IPU)، نشست‌های مجمع مجالس آسیایی (APA)، نشست اتحادیه بین‌المجالس کشورهای اسلامی (PUIC) و همچنین شرکت در نشست‌های پارلمانی سازمان ملل و سازمان‌های تخصصی مرتبط به سازمان ملل در نیویورک و ژنو، سفر ۴۳ رییس مجلس به تهران و حضور بیش از ۳۵ هیأت پارلمانی و رییس مجلس در مراسم تحلیف ریاست جمهوری اسلامی ایران (خبرگزاری ایرنا، ۱۳ فروردین ۱۳۹۷).

صرف نظر از آمار و ارقام موجود در حوزه پارلماسی مجلس شورای اسلامی، نکته حائز اهمیت اثر گذاری فعالیت‌های پارلمانی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است. از آنجا که حدود و عملکرد مجلس در چهارچوب قانون، معین و مشخص است، پارلمان وظیفه خود را به انجام می‌رساند. با توجه به تحول مفهوم دیپلماسی و تقسیم امور بین‌المللی با بازیگران جدید غیر دولتی از جمله پارلمان‌ها، تعریف حدود و ثغور فعالیت‌های دیپلماتیک پارلمان‌ها ضروری به نظر می‌رسد. در غیر اینصورت پارلماسی اساساً کارکردی فراتر از زمینه‌سازی برای پیشبرد سیاست خارجی در حال اجرا نخواهد داشت. زیرا عملکرد مستقلی برای آن در نظر گرفته نشده است. بر این اساس، پارلماسی مجلس شورای اسلامی را می‌توان در حوزه زمینه‌سازی برای «پیشبرد» سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مقوله‌ای پذیرفته شده و روبه رشد در نظر گرفت. زیرا تاکنون فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی در قالب قانون تدوین نگردیده است.

ب. شکل‌دهی به سیاست خارجی

گستره متنوع عملکرد پارلماسی نشان دهنده ظرفیت بالقوه دیپلماسی در اثربخشی و شکل‌دهی به به سیاست خارجی است. بنابراین هرچه ظرفیت‌های موجود در سطوح مختلف پارلماسی یک واحد سیاسی به کارگیری شود، اثرگذاری آن در شکل‌دهی به سیاست خارجی را با توجه به نقش جدید پارلمان‌ها در امور بین‌المللی به دنبال خواهد داشت. صرف نظر از مراودات بین‌المللی ریاست پارلمان که به دلیل جایگاه حقوقی خود، به نظر می‌رسد مؤثرترین سطح پارلماسی مجلس شورای اسلامی را در اختیار دارد؛ دیگر حوزه‌های فعالیت دیپلماتیک مجلس، با چالش‌هایی روبرو است. این چالش‌ها در درجه نخست، پارلماسی مجلس شورای اسلامی را با مانع مواجه کرده و از توسعه آن جلوگیری می‌کند، سپس در درجه دوم، ایفای ظرفیت بالقوه آن در «شکل‌دهی» به سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران را کم رنگ و بی‌اثر می‌نماید.

ج) موانع شکل دهی پارلماسی به سیاست خارجی

پارلماسی در حوزه نظارت بر روابط خارجی، از آنجا که طبق قانون تعریف شده و عملیاتی می‌شود، عملکرد قابل قبولی دارد، اما فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس به این دلیل که قانون مدونی برای آن وجود ندارد، ضرورت اجرایی شدن آن احساس نمی‌شود. با وجودی که تا چندی پیش فعالیت دیپلماتیک و عرصه سیاست خارجی پارلمان متولی مشخصی نداشت و مجلس شورای اسلامی فاقد ساختاری مشخص برای ایفای نقش بین‌المللی پارلمان بود (سنایی، ۱۳۹۲: ۱۴). امروزه با تأسیس اداره کل امور بین‌الملل مجلس شورای اسلامی، این خلاء برطرف شده است. با این وجود تاکنون (آذر ۱۳۹۸) در شرح وظایف این اداره کل، تدوین طرح دیپلماسی پارلمانی و یا ماده واحده‌ای در آیین نامه داخلی مجلس به چشم نمی‌خورد (پورتال مجلس شورای اسلامی، ۷ دی ۱۳۹۷).

این خلأ، اقدام فعال و راهبردی پارلماسی را با مانع روبه‌رو کرده است. از آنجا که مجلس می‌بایست در مورد عملکرد خود پاسخگو باشد، هنگامی که قانون مدونی برای پارلماسی تعریف نشده باشد مجلس نخواهد توانست در زمینه‌ای گام بر دارد که قانونی برای حدود و ثغور آن تعریف نشده است. به نظر می‌رسد تدوین قانون پارلماسی مجلس شورای اسلامی و یا تدوین آن در آیین نامه داخلی مجلس بتواند موجب نهادینه شدن فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی شود. عدم شکل‌گیری راهبرد و فقدان نگاه راهبردی به پارلماسی را می‌توان دومین مانع توسعه پارلماسی مجلس شورای اسلامی در نظر گرفت که از نتایج عدم تدوین قانون در حوزه پارلماسی است. زیرا فقدان طرح دیپلماسی پارلمانی، نمی‌تواند به تعریف راهبرد مشخصی در اجرای آن، منتهی شود. در نتیجه ضرورت نگاه راهبردی به مقوله پارلماسی احساس نمی‌گردد.

مهم‌ترین دلایل کم‌رنگ بودن نگاه راهبردی به حوزه دیپلماسی عبارتند از: الف) عدم تبادل دانش و تجارب مرتبط با دیپلماسی پارلمانی بین وزارت امور خارجه و مجلس؛ ب) عدم آشنایی با اصول و مبانی دیپلماسی پارلمانی؛

ج) کافی نبودن ادبیات لازم در حوزه دیپلماسی پارلمانی (دهقانی فیروزآبادی و دلاورپور اقدم، ۱۳۹۵: ۴۱۷). اگر رفت و آمدهای دیپلماتیک، سفرهای خارجی، پذیرش هیأت‌های پارلمانی و ... در چهارچوب یک قالب موضوعی شکل بگیرد، نقشه راهی برای ادامه فعالیت‌های انجام شده خواهد بود. دیدار، گفتگو، رایزنی، طرح مسائل، و مسائلی از این دست؛ در صورتی که با راهبرد مشخصی همراه نباشد به مذاکره و چانه زنی نخواهد رسید. برای مثال تدوین موضوعات کلانی چون همکاری با پارلمان‌های کشورهای هدف، و دیپلماسی پارلمانی دفاعی-امنیتی جهت تعریف راهبرد پارلماسی مجلس شورای اسلامی (بی نام، ۱۳۸۷ب) و برنامه‌های اجرایی مرتبط با آنان ضروری می‌نماید.

عدم تعریف مأموریت برای پارلمان و نمایندگان را نیز می‌توان سومین مانع شکل‌دهی پارلماسی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در نظر گرفت. برخی از موضوعات بین‌المللی راه‌حل‌هایی متفاوت از نقش‌آفرینی بازیگران دولتی دارد. کارکردهای متعدد پارلماسی نظیر موارد ۸، ۹، ۱۰، و ۱۳ که پیشتر مطرح شد در این زمینه مؤثر است. اساساً، تعریف مأموریت‌های ویژه برای نمایندگان پارلمان در پیشبرد سیاست خارجی مفید و مؤثر است. برای مثال در جریان تنش‌های اخیر پیرامون نفتکش‌ها در خلیج فارس، سناتور رند پال^۱ از سوی رییس‌جمهور ایالات متحده مأموریت یافت تا با وزیر امور خارجه جمهوری اسلامی ایران دیدار و گفتگو کند (خبرگزاری ایران، ۲۹ تیر ۱۳۹۸). همچنین به منظور حل و فصل تنش تجاری ایجاد شده در روابط سئول-توکیو، هیأتی از نمایندگان پارلمان کره مأموریت یافت با سفر به توکیو، با مقامات ارشد این کشور دیدار و مذاکره کند (Yonhap, Jul 31, 2019).

این مثال‌ها نشان می‌دهد در پاره‌ای از موارد می‌توان از ظرفیت نمایندگان در برخی از حوزه‌های موضوعی وزارت خارجه استفاده نموده و به نمایندگان مأموریت داد. در حوزه‌ای وسیع‌تر، می‌توان پارلمان را مأمور پیشبرد هدفی خاص نمود. در حالی که این ظرفیت در پارلماسی مجلس شورای اسلامی

کم‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرد. به گونه‌ای که نمی‌توان آن را در زمره یک روند مستمر در نظر گرفت. در حالیکه می‌توان از ظرفیت‌های موجود در مجلس برای اعتمادسازی منطقه‌ای، حل و فصل مشکلات دو یا چند جانبه، و مسائلی از این دست بهره برد. همچنان که پیشتر نیز عنوان شد، تعارضات پایدار در خاورمیانه از ضرورت بازاندیشی در نقش آفرینی دولت‌ها برای مدیریت امور منطقه‌ای حکایت دارد. این مسئله را می‌توان با ابتکاراتی نظیر سپردن نقشی اعتماد ساز به پارلمان‌ها برای حل و فصل امور منطقه‌ای در نظر گرفت. در صورتی که به پارلماسی مجلس شورای اسلامی نقش مشخصی در امور خارجی سپرده شود، می‌توان از شکل‌دهی پارلماسی به بخشی از سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران سخن گفت.

نتیجه‌گیری

عملکرد پارلماسی، محدوده نقش آفرینی در حوزه سیاست خارجی یک واحد سیاسی را نشان می‌دهد. به طور کلی عملکرد پارلماسی در زمینه روابط خارجی، به دو سطح زمینه‌سازی برای «پیشبرد» یا «شکل‌دهی» سیاست خارجی قابل تفکیک است. زیرا تحولات نظام بین‌الملل در قرن بیست و یکم به گونه‌ای است که بخشی از امور بین‌المللی به بازیگران غیر دولتی از جمله پارلمان‌ها سپرده شده است. در صورتی که پارلماسی غیرفعال و یا غیر راهبردی باشد، اجرا یا عدم اجرای آن، در کشور مربوطه توفیق‌چندانی نخواهد داشت. و بازیگری آن در حوزه امور خارجی، از سطح «پیشبرد» سیاست خارجی تدوین شده، فراتر نخواهد رفت. زیرا عملکرد مستقلی برای آن در نظر گرفته نشده است. بر این اساس، پارلماسی مجلس شورای اسلامی را می‌توان در حوزه زمینه‌سازی برای «پیشبرد» سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مقوله‌ای پذیرفته شده و روبه رشد در نظر گرفت. زیرا تاکنون فعالیت‌های دیپلماتیک مجلس شورای اسلامی در قالب قانون تدوین نگردیده است.

گستره متنوع عملکرد پارلماسی نشان‌دهنده ظرفیت بالقوه دیپلماسی در اثربخشی و شکل‌دهی به سیاست خارجی است. صرف نظر از مراودات بین‌المللی ریاست پارلمان که به دلیل جایگاه حقوقی خود، به نظر می‌رسد

مؤثرترین سطح پارلماسی مجلس شورای اسلامی را در اختیار دارد، در دیگر حوزه‌های فعالیت دیپلماتیک مجلس، چالش‌هایی وجود دارد. این چالش‌ها را که می‌توان در عدم تدوین قانون، فقدان نگاه راهبردی، و عدم تعریف مأموریت برای پارلماسی مجلس شورای اسلامی در نظر گرفت؛ توسعه پارلماسی و اثربخشی آن در شکل‌دهی به سیاست خارجی جمهوری اسلامی را با اختلال ایجاد می‌کند.

از آنجا که موانع فوق به صورت زنجیره‌ای به یکدیگر مرتبط هستند، پیشنهاد می‌شود متولیان امر، با تدوین قانونی جامع، راهبردهای مشخص در یک قالب موضوعی را مشخص نمایند. همچنین در پاره‌ای از موضوعات که حضور پارلمان‌ها می‌تواند مفید واقع شود، مأموریت‌هایی برای پارلمان یا نمایندگان تعریف شود. همچنین پیشنهاد می‌گردد به طور ویژه برای برخی موضوعات نظیر حقوق بشر نقش ویژه‌ای برای پارلماسی مجلس شورای اسلامی دیده شود. به نظر می‌رسد با برطرف نمودن موانع فوق، پارلماسی مجلس شورای اسلامی علاوه بر زمینه‌سازی جهت پیشبرد سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، در شکل‌دهی به سیاست خارجی ایران نیز مؤثر واقع شود.

منابع

الف) فارسی

بی نام (۱۳۷۶ الف)، مروری بر پیش نویس اساسنامه گروه‌های دوستی پارلمانی، دفتر بررسی‌های سیاسی-اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، کد گزارش: ۱۴۰۲۸۱۳

بی نام (۱۳۸۷ ب)، مقدمه ای بر تدوین دیپلماسی پارلمانی مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۹۱۸۱

پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴)، قانون اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام، (مراجعه به سایت: ۸ شهریور ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/939345>

پایگاه اطلاع رسانی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، انتخاب نماینده ایران به عنوان نایب رییس اتحادیه بین‌المجالس جهانی، (مراجعه به سایت: ۲ شهریور ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در: <https://rc.majlis.ir/fa/news/show/1013896>

پایگاه اطلاع رسانی هیأت نظارت بر اجرای قانون اساسی، اصول ۱۷۷ گانه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (مراجعه به سایت: ۷ شهریور ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<http://www.ghanoonasasi.ir/Portal/>

اصول-۱۷۷-گانه‌ی-قانون-اساسی- /home/?event/26796/26805/21898

جمهوری-اسلامی-ایران

پورتال مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷) شرح وظایف اداره کل بین‌الملل (مراجعه به سایت: ۱۲ مهر ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<https://www.parliran.ir/fa>/فعالیت-های-حوزه-بین-الملل

پورتال مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)، اداره روابط پارلمانی و گروه‌های دوستی

دوره دهم مجلس شورای اسلامی (مراجعه به سایت: ۱ شهریور ۱۳۹۸)، قابل

دسترسی در: <https://www.parliran.ir/majles/fa/ravabet-parlemani>

حسینی، سید حسین (۱۳۹۲ الف)، دیپلماسی پارلمانی و تأثیر آن بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، تهران: مجموعه مقالات دومین همایش نقش پژوهش در فرایند قانونگذاری، صص: ۱۶۷-۱۹۳

حسینی، سیدحسین (۱۳۹۲ ب): مطالعه تطبیقی وظایف و اهداف گروه‌های دوستی پارلمانی (آلمان، فرانسه، پرتغال، ترکیه، کانادا، استرالیا، و جمهوری اسلامی ایران)، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات پارلمانی)، شماره مسلسل: ۱۳۲۳۰

خبرگزاری ایران (۱۳۹۸)، ترامپ: اجازه دادم رند پال با مقامات ایرانی وارد گفتگو شود، (مراجعه به سایت: ۲۹ تیر ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<http://www.ion.ir/news/488078>/دونالد-ترامپ

خبرگزاری ایران (۱۳۹۸)، ماجرای دیدار با سفیر بریتانیا از زبان رییس کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس، (مراجعه به سایت: ۱۶ مرداد ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<http://www.ion.ir/news/492824>/سفیر-بریتانیا

خبرگزاری ایرنا (۱۳۹۷)، دیپلماسی پارلمانی در سالی که گذشت، (مراجعه به سایت: ۶ شهریور ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<https://www.irna.ir/news/82876076>/دیپلماسی-پارلمانی-در-سالی-که-

گذشت

خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۸)، مجلس از پاسخ‌های وزیر خارجه درباره رژیم حقوقی دریای خزر قانع شد، (مراجعه به سایت: ۷ مرداد ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:

<https://www.isna.ir/news/98050703610>/مجلس-از-پاسخ-های-وزیر-

خارجه-درباره-رژیم-حقوقی-دریای-خزر-قانع

خبرگزاری باشگاه خبرنگاران جوان (۱۳۹۷)، دیدار گروه دوستی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران با مقامات ارشد گرجستان، (مراجعه به سایت: ۲۶ اسفند ۱۳۹۷)، قابل دسترسی در:

<https://www.yjc.ir/fa/news/6868804>/دیدار-گروه-دوستی-پارلمانی-

جمهوری-اسلامی-ایران-با-مقامات-ارشد-گرجستان
 خبرگزاری خبرآنلاین (۱۳۹۸)، مسیر ایران و آمریکا به دیپلماسی پارلمانی
 می‌افتد؟، (مراجعه به سایت: ۳۱ خرداد ۱۳۹۸)، قابل دسترسی در:
<https://www.khabaronline.ir/news/1272116> /مسیر-ایران-و-آمریکا-به-
 دیپلماسی-پارلمانی-می-افتد
 خبرگزاری میزان (۱۳۹۷)، روایت ظریف از سفر علی لاریجانی به چین، (مراجعه
 به سایت: ۲ اسفند ۱۳۹۷)، قابل دسترسی در:
<https://www.mizanonline.com/fa/news/496048> /روایت-ظریف-از-
 سفر-علی-لاریجانی-به-چین
 دلاورپوراقدم، مصطفی؛ و معادی رودسری، محمد حسن (۱۳۹۴)، دیپلماسی
 هسته ای جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر دیپلماسی پارلمانی، تهران: انتشارات
 مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
 دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال؛ و دلاورپور اقدم، مصطفی (۱۳۹۵)، کاستی‌ها و
 راهکارهای توانمندسازی دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مجلس و
 راهبرد، سال بیست و سوم، شماره هشتاد و هشت، صص: ۴۰۸-۴۳۶
 سنایی، مهدی (۱۳۹۲): دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران (کاستی‌ها و
 راهکارها)، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره
 مسلسل: ۱۳۳۳۵
 کوهکن، علیرضا (۱۳۹۰)، جایگاه و اهمیت دیپلماسی پارلمانی در دستیابی به
 اهداف سیاست خارجی، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای
 اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۱۱۱
 مقصودی، مجتبی؛ و مرادی، سید مهدی (۱۳۸۴)، گروه‌های دوستی پارلمانی و
 نقش آن در سیاست خارجی: مطالعه موردی ایران، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال
 دوازدهم، شماره چهل و هشتم، صص: ۱۳-۳۹
 وایت، برایان (۱۳۹۵)، دیپلماسی، در: بیلینس، جان؛ و اسمیت، استیو، جهانی شدن
 سیاست: روابط بین‌الملل در عصر نوین، ترجمه: راه چمنی، ابوالقاسم و دیگران،
 چاپ: چهارم، تهران: انتشارات مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار
 معاصر، صص: ۷۰۰-۷۳۱

ب) انگلیسی

Bajtaj, Peter (2015), *Shaping and controlling foreign policy; Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament*. Belgium: European Union

Berridge, G.R. & James, Alan (2003), *A Dictionary of Diplomacy*. Second edition. New York: PALGRAVE MACMILLAN.

Berridge, G.R. (2015), *Diplomacy Theory and Practice*. Fifth edition. UK: Palgrave Macmillan

Bjola, Corneliu & Kornprobst Markus (2018), *Understanding international diplomacy theory, practice and ethics*. Second edition. New York: Routledge

Buzan, Barry & Little, Richard (2000), *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. London: Oxford University Press.

Cohen, Raymond (1999), *Reflections on the New Global Diplomacy: Statecraft 2500 BC to 2000 AD*. In: Melissen, Jan. *Innovation in diplomatic practice*. New York: PALGRAVE. PP: 1-21.

De Puig, Lluís Maria (2008), *International parliaments*. Strasbourg: Council of Europe Publishing

Fonck, Daan (2018), *Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy: Studying the European Parliament's Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17)*. *Journal of Common Market Studies (JCMS)*, Vol. 56, Issu. 6, PP: 1305-1322

Inter-Parliamentary Union (IPU) (2005). *Parliamentary Involvement in International Affairs*. Report by the Inter-Parliamentary Union (IPU) to the Second World Conference of Speakers of Parliaments. New York: 7-9 September, 2005

Jonsson, Christer & Hall, Martin (2005), *Essence of Diplomacy*. New York: Palgrave Macmillan

Noulas, George (2011), *The Role of Parliamentary Diplomacy in Foreign Policy*, Foreign Policy Journal, Available in: <https://www.foreign-policyjournal.com/2011/10/22/the-role-of-parliamentary-diplomacy-in-foreign-policy/>

Plano, Jack C & Olton, Roy (1988), *The international relations dictionary*. Fourth edition. California: ABC-CLIO

Rana, Kishan S (2011), *21 st Century Diplomacy; A Practitioner's Guide*. New York: Continuum

Rusk, Dean (1955), *Parliamentary Diplomacy-Debate vs. Negotiation*. *World Affairs Interpreter*, vol. 26, no. 2, pp: 121-138

Sayfullaev, Durbek (2016), *Parliamentary Diplomacy in making of foreign policy*. *International journal of development research*, Vol. 06, Issue. 07, pp: 8590-8592

Scott, Hamish (2012), *Diplomacy*. In: Doyle, William. *The ancien Regime*. New York: Oxford University Press. pp: 39-58

Snow, Nancy (2009), *Rethinking public diplomacy*. In: Snow, Nancy & Phillip M. Taylor. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York: Routledge. pp: 3-12

Stavridis, Stelios & Jancic, Davor (2017), *Parliamentary diplomacy in european and global governance*. Leiden: Brill | Nijhoff

Watson, Adam (2005), *Diplomacy the dialogue between states*. Second edition. Abingdon: Taylor & Francis.

Weisglas, Frans W & De boer, Gonnie (2007), *Parliamentary Diplomacy*. *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 2, pp: 93-99

White, Brian (2005), *Diplomacy*. In: Baylis, John & Smith, Steve. *The globalization of world politics; an introduction to international relations*. third edition. New York: Oxford University Press. pp: 387–403

Yonhap (2019), *S. Korean parliamentary delegation visits Japan over trade row*, The Korea Herald, Available in: <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20190731000808>