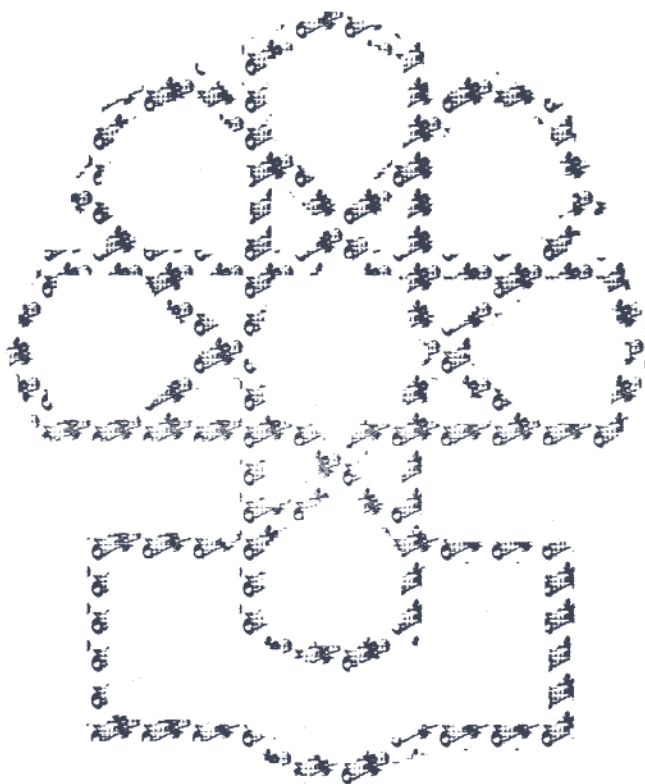


۱۳۱۹



۱۳۲۱
۱۳۲۱

نقش کمیته روابط خارجی مجلس سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان در امریکا



معاونت پژوهشی

تیر ۱۳۷۶

کار: دفتر بررسی‌های سیاسی - اجتماعی

این مطالعه حسب تقاضا جناب آقای سید محمود علوی
نماینده محترم مردم لامرد انجام شده است.

کد گزارش: ۳۳۰۲۵۲۸

۳۲۳۲

فهرست مطالب

۲	۱- نگاهی به کمیته‌ها در سیستم کنگره ایالات متحده امریکا
۲	۱-۱- انواع کمیته‌ها
۲	۲-۱- ترکیب ساختی کمیته‌ها
۳	۲- کمیته‌ها و سیاست خارجی
۳	۱-۲- کمیته‌های دخیل در سیاست خارجی
۴	۳- کنگره و سیاست خارجی
۴	۱-۳- تصویب معاهدات
۵	۲-۳- قدرت عهدنامه‌های سنا
۵	۴- اهمیت نوین پیمان‌های بین‌المللی و نقش ضمنی کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان در آن
۵	۱-۴- مشورت و توصیه سنا، توافق سنا
۶	۲-۴- کمیته روابط خارجی سنا و تأیید مذاکره‌کنندگان
۶	۳-۴- قانون‌گذاران به عنوان نماینده مذاکرات
۷	۵- تصویب نهایی معاهدات و روند جریان در سنا با تأکید بر نقش کمیته روابط خارجی
۷	۱-۵- جرح و تعدیل و اصلاح پیمان‌نامه‌ها، گنجاندن قید و شرط
۸	۲-۵- کمیته روابط خارجی سنا و تحفظات در عهدنامه‌ها
۸	۶- موافقتنامه‌های اجرایی: راهی برای قوه مجریه جهت اقدام در مقابل قوه مقننه
۹	۷- اختیارات جنگی
۹	۸- کنگره و تصویب بودجه در سیاست خارجی
۱۰	۹- سیستم اختفا توسط قوه مجریه و عکس‌العمل کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان
۱۱	۱۰- گروه‌های فشار و سیاست خارجی
۱۱	۱-۱۰- واسطه‌ها و معاهدات / واسطه‌ها و قوانین
۱۱	۱۱- نقش تحقیقی کمیته روابط خارجی سنا در مورد گروه‌های ذی‌نفوذ و گروه‌های فشار
۱۲	۱۲- کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان و نظرات مردم
۱۲	۱۳- ساختار حزبی کنگره؛ عاملی در جهت فشار
۱۲	۱-۱۳- رئیس مجلس
۱۲	۲-۱۳- رهبران دیگر
۱۲	۳-۱۳- رؤسای کمیته‌ها
۱۳	۱۴- مطالعه نمونه‌ای (۲۱۳ طرح سیاست خارجی در هشاد و یکمین تا هشاد و پنجمین کنگره)
۱۵	۱۵- کمیته‌ها و سیستم ارشدیت
۱۵	۱۶- کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان و تحقیق و تفحص
۱۵	پیوست: چگونگی گذر یک لایحه طرح به سمت قانون
۱۷	منابع و مأخذ

● در این نوشتار کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان آمریکا و نقش این دو کمیته در تدوین سیاست خارجی ایالات متحده (به عنوان مطالعه موردی) مورد بررسی قرار گرفته است. ان شاء الله به تدریج به نقش کمیته سیاست خارجی در سایر کشورها نیز پرداخته خواهد شد.

۱- نگاهی به کمیته‌ها در سیستم کنگره ایالات متحده امریکا

وجود کمیته در سیستم قانون‌گذاری امریکایی متأثر از پارلمان بریتانیاست که قبل از تدوین قانون اساسی آن کشور توسط قانون‌گذاران ایالتی نسبت به ایجاد آن اقدام شده بود و بعدها پس از وضع قانون اساسی در کنگره‌های مختلف بسط یافت و به شکل عضو لایتجزای قانون‌گذاری درآمد.

۱-۱- انواع کمیته‌ها

کمیته‌ها در کنگره ایالات متحده امریکا بر سه نوعند:

کمیته‌های دائم^۱، که واحدهای دائمی با قدرت فراوان در امر قانون‌گذاری هستند. کمیته‌های ویژه^۲ یا کمیته‌های منتخب^۳ که غالباً موقت و در ماهیت تحقیقی می‌باشند. کمیته‌های مشترک^۴ که آنها نیز غالباً تحقیقی هستند و اعضای آن مرکب از نمایندگان دو مجلس می‌باشد و عمدتاً به جهت رفع تفارق موجود بین مجلسین نمایندگان و سنا تأسیس می‌شوند. مضافاً کمیته‌های فرعی^۵ دیگری منبعث از کمیته‌های اصلی هم وجود دارند.

۱-۲- ترکیب ساختی کمیته‌ها

ترکیب ساختی کمیته‌ها دو حزبی است، ولی حزب اکثریت از لحاظ تعداد عضو در پاره‌ای از کمیته‌ها بر حزب اقلیت برتری دارد.

تعداد اعضا: تعداد اعضای کمیته‌ها بسته به نظر هر مجلس است، ولی معمولاً این تعداد از ۱۲ تا ۵۵ نفر متغیر است. کمیته‌های دائم به عنوان کلید اصلی روند قانون‌گذاری محسوب می‌شوند و طرح‌های قانونی و لوایح گزارشی در حوزه بررسی آنها قرار دارد.

کمیته‌های منتخب و ویژه نیز طی قطعنامه به وجود می‌آیند و ترکیب و تعداد آنها در همان قطعنامه تأسیسی مورد نظر و توافق قرار می‌گیرد. علی‌الاصول این گونه کمیته‌ها فاقد قدرت گزارش طرح هستند و تنها استثنای موجود مربوط به «کمیته منتخب در سنا در امور اطلاعاتی»^۶ است که از بدو تأسیس خود در سال ۱۹۷۶ میلادی از قدرت فوق برخوردار است.

کمیته‌های مشترک نیز فاقد قدرت گزارش طرح‌های قانونی و لوایح می‌باشند و تنها، کمیته مشترک انرژی اتمی^۷ از این قاعده مبری است.

کمیته‌ها، به معنای کلید رفتار کنگره محسوب می‌شوند و نظرات کل مجلس را - که در اغلب موارد همان نظرات کمیته‌هاست - متبلور می‌سازند.

نقش ریاست کمیته در تصمیمات نهایی از مرکزیت غیر قابل بحثی بهره می‌گیرد و به طور معمول در

1. Standing Committees.

2. Special Committees.

3. Select Committees.

4. Joint Committees.

5. Sub Committees.

6. Senate Select Committee on Intelligence.

7. Joint Committee on Atomic Energy.

بشت قدرتی که رؤسای کمیته‌ها علی‌الظاهر دارا هستند. قدرت اصلی آنها در تجربه‌های کمیته‌ای، علقه و ارتباط نزدیک با سایر رؤسای حزبی و مقبولیت عام آنها از دیدگاه شاخه اجرایی نهفته است که باعث می‌شود، آنها صدای غالب سایرین محسوب گردند.

به طور عرفی، عضویت در کمیته‌ها بستگی فراوان به نسبت قدرت احزاب در مجلس دارد. به عنوان مثال اگر حزبی ۶۰ درصد اعضای مجلس نمایندگان را به خود اختصاص دهد. عملاً و لاقلاً ۱۵ کرسی از کمیته‌های ۲۵ نفری را در اختیار خواهد داشت و رئیس کمیته نیز از حزب اکثریت خواهد بود و این میزان برای پیشبرد نظرات مورد تمایل کمیته در اغلب موارد کافی است.

۲- کمیته‌ها و سیاست خارجی

کمیته روابط خارجی سنا^۱ که قدمت تأسیس آن به سال ۱۸۱۶ میلادی باز می‌گردد. قدرتمندترین کمیته کنگره در زمینه سیاست خارجی است.

کمیته هم‌طراز در مجلس نمایندگان یا کمیته امور خارجی^۲ در سال ۱۸۲۲ میلادی تأسیس شد. با این که کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان نسبت به سال‌های قبل از جنگ بین‌الملل دوم از اهمیت بیشتری برخوردار است ولی همپای کمیته روابط خارجی مجلس سنا- از لحاظ میزان تأثیرگذاری در سیاست خارجی - نیست.

* کمیته‌های فرعی کمیته روابط خارجی سنا و کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان

هر یک از این دو کمیته بنا بر ضرورت و نیاز خود اقدام به ایجاد کمیته‌های مشورتی فرعی نموده‌اند. غالب کمیته‌های فرعی بر حسب تقسیم‌بندی جغرافیایی تقسیم شده‌اند. تقسیم‌بندی جغرافیایی کمیته‌های فرعی کمیته‌های روابط خارجی سنا و کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان مشابه تقسیم‌بندی‌های جغرافیایی وزارت امور خارجه امریکا می‌باشند.

البته باید خاطر نشان نمود که کمیته‌های فرعی دیگری نیز بنا بر ضرورت و با تأکید بر مسئله‌ای ویژه در کمیته‌های سیاست خارجی شکل می‌گیرند که از مهم‌ترین آنها می‌توان به کمیته فرعی روابط خارجی سنا در مسائل خاور دور در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی اشاره کرد که همکاری و همدستی محرمانه این کمیته با «جان فوستر دالس» و وزارت امور خارجه امریکا در انعقاد موافقتنامه صلح با ژاپن در سال‌های ۱۹۵۱ و ۱۹۵۲ تأثیر بسزایی داشت. این کمیته هنوز هم یکی از کمیته‌های بسیار فعال در سیاست خارجی امریکا محسوب می‌شود.

از دیگر کمیته‌های موردی می‌توان به کمیته فرعی روابط خارجی سنا پیرای خلع سلاح اشاره کرد که بر حسب نیاز مسئله‌ای خاص، تأسیس شده است.

۲-۱- کمیته‌های دخیل در سیاست خارجی

گسترش مسائل در روابط خارجی کشورها باعث شده است تا بیش از ۳۶ کمیته دائم کنگره به نحوی از انحاء با سیاست خارجی در ارتباط باشند. از این میان کمیته نیروهای مسلح سنا^۳ و کمیته‌های مرتبط با سیاست و تأسیسات نظامی از اونویت برخوردارند. از دیگر کمیته‌های قدرتمند در سیاست خارجی می‌توان از کمیته

1. Senate Committee on Foreign Relations.

2. House Committee on Foreign Affairs.

3. Senate Armed Forces Committee.

عملیات حکومتی (دولتی) مجلس نمایندگان نام برد که پس از مظالمی که در سازمان‌های امنیت ملی در سال ۱۹۵۹ میلادی صورت گرفت، شروع به رشد کرد تا آنجایی که امروزه به همراه کمیته فرعی عملیات نظامی «از قدر تمندترین مراکز تصمیم‌گیری در خصوص تأسیسات نظامی محسوب می‌شود».

کمیته‌های بالنسبه جدیدتری هم در هر دو مجلس در ارتباط غیر مستقیم با مسئله سیاست خارجی به وجود آمده‌اند. من جمله کمیته علوم و کیهان نوردی مجلس نمایندگان و هستای مشابه‌اش در سنا تحت عنوان کیهان‌نوردی و علوم فضایی. البته اهمیت این دو کمیته پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی تقویت یافته است. در زمان وجود اتحاد جماهیر شوروی اهمیت وافر این دو کمیته ناشی از اهمیتی بود که مسئله رقابت ایالات متحده با اتحاد جماهیر شوروی در این حوزه از علوم داشت.

بسیاری دیگر از کمیته‌ها با وظایف درون‌مرزی نیز به انحای مختلفه وارد مسائل خارجی شده‌اند. فقدان هماهنگی و ارتباط بین این کمیته‌ها گاه منجر به تعارضات فراوان گردیده است. اصولاً هنگامی که مباحث مطروحه به طور قابل ملاحظه‌ای مرتبط با کمیته‌های مختلف باشد، حالت رقابتی موجود بین کمیته‌ها از سرعت عمل می‌کاهد.

در مواردی که نمایندگان در پیش از یک کمیته عضویت دارند و کمیته‌هایشان درگیر مسائل یکسان‌اند و حالت تخالف و رقابت نیز بین کمیته‌هایشان وجود دارد، معضلات عملی افزایش می‌یابد.

۳- کنگره و سیاست خارجی

در بخش پیشین سخن از وظایف و کمیته‌هایی رفت که یا به طور ضمنی در سیاست خارجی صاحب نقش بودند یا در طول شکل‌گیری و عملکرد خود در سیاست خارجی تأثیر داشتند و با آن که علی‌الظاهر و به شکل مستقیم در ارتباط با سیاست خارجی نبودند، توانسته‌اند در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی مؤثر افتند. در زیر به چند وظیفه مهم کمیسیون‌های سیاست خارجی کنگره امریکا که همواره مایه جدل بین قوه مجریه و مقننه بوده است می‌پردازیم.

۳-۱- تصویب معاهدات

کمیته بررسی‌کننده تصویب معاهدات منعقدده، کمیته روابط خارجی سناست و در نهایت تصویب معاهدات منعقدده از جانب رئیس جمهور، حقی ویژه سنا محسوب می‌شود و از آنجایی که مواد معاهدات در حکم قانون برتر و ناقض قوانین داخلی ایالات و همپای قوانین مصوبه کنگره می‌باشد و از صور عمده ارتباط خارجی محسوب است؛ نه تنها وجهه کمیته روابط خارجی را وسعت بخشیده بلکه مایه جدل فراوانی نیز بین قوه مقننه و قوه مجریه ایالات متحده شده است.

قانون اساسی ایالات متحده سه گونه توافق عمده را به رسمیت شناخته است و انتخاب آن را بر عهده قوه

مجلس نمایندگان است. این سه گونه توافق عبارتند از: ۱- تصویب معاهدات، ۲- تصویب قوانین داخلی ایالات، ۳- تصویب قوانین مربوط به روابط خارجی.

یکی از مراجع اصلی بررسی و کمیته‌هایی که موظف به کنکاش در باب توافقات بین‌المللی قوه مجریه و کنگره می‌باشند کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان است و چون غالباً این موارد به جهت ماهیت آن به کمیته‌های سابق‌الذکر به عنوان کمیته‌های اصلی ارجاع می‌شوند؛ تصمیمات آنها غالباً شکل ساز و هدایت‌کننده کل تصمیمات سنا و مجلس نمایندگان می‌باشد.

۳- آنچه اصطلاحاً توافق اجرایی ناب یا حقیقی^۱ خوانده می‌شود و توسط رئیس جمهور با استناد به حقوق تصریحی در قانون اساسی:

الف- به عنوان فرمانده کل قوا؛

ب- به عنوان رئیس جمهور؛

ج- به عنوان دارنده حقوقی که طبق ماده دوم قانون اساسی به او محول گشته؛

منعقد می‌گردد.

۳-۲- قدرت عهدنامه‌ای سنا

تمامی اختیار انعقاد عهدنامه که طبق قانون اساسی در حوزه صلاحیت مشترک رئیس جمهور و سنا قرار دارد در یک ماده ساده چنین گنجانیده شده است:

ماده ۲ قانون اساسی در بند دوم قسمت دوم راجع به وظایف رئیس جمهور می‌گوید:

«او توانایی انعقاد معاهدات با توصیه و صلاحدید^۲ $\frac{۲}{۳}$ اعضای حاضر در سنا را دارا می‌باشد.

علی‌رغم اهمیت کلی این ماده ابهاماتی چند در مورد آن وجود دارد که همواره مایه تعارض مابین قوه مجریه و تصمیمات کمیته روابط خارجی و متعاقب آن سنا بوده است. این ماده، نه روند توصیه سنا به رئیس جمهور و نه مرتبه این نظر مشورتی را تشریح می‌کند و به همچنین از نقش مجلس نمایندگان و تصمیمات اولیه متخذ در کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان در رابطه با قانون‌گذاری و تعیین بودجه و سایر اقداماتی که برای نافذ بودن مواد عهدنامه الزامی است صحبتی به میان نمی‌آورد.

به طور موسع استنباط ظاهری از توصیه و صلاحدید چنین است که کنترلی بر خط مشی سیاست خارجی از جانب سنا صورت گیرد.

با کم رنگ شدن این کنترل که ناشی از پیچیده‌تر شدن روابط خارجی و انصراف قوه مجریه از نظر مشورتی سنا بود، میزان این انصراف و استقلال‌طلبی به تدریج رو به تزاید نهاد.

کمیته روابط خارجی سنا برای حفظ موقعیت اعلای خود در باب انعقاد معاهدات با درخواست الحاق اصلاحات، تغییر یارده بعضی از مواد یا تمامی مواد عهدنامه‌ها عملاً به ابراز وجود پرداخت. اما حذف سنا در سال‌های ۱۹۱۹ و ۱۹۲۰ میلادی در مورد عهدنامه ورسای به نقطه عطف جدیدی رسید.

۴- اهمیت نوین پیمان‌های بین‌المللی و نقش ضمنی کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان در آن

با آن که لزوماً همیشه تصمیمات کمیته‌ها به طور صددرصد و بدون اصلاح مورد قبول اعضای کنگره واقع نمی‌شود، اما در سال‌های پس از جنگ بین‌الملل دوم، قدرت و اختیار انعقاد معاهدات از اهمیت و ارزش ویژه‌ای برخوردار شد.

1. Pure or True Executive Agreements

2. Advice and Consent

عضویت ایالات متحده در سازمان ملل متحد و بسیاری دیگر از سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیازمند انعقاد معاهدات دوجانبه بود. این معاهدات از دو جنبه بستگی کامل به قوه مقننه داشت:

- ۱- بررسی در کمیته روابط خارجی سنا و کمیته‌های فرعی مرتبط و سپس تصویب سنا؛
- ۲- بررسی همزمان در کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان و کمیته بودجه و تصویب بودجه آن توسط مجلس نمایندگان و سپس ارجاع به مجلس سنا برای تصویب و طی مراحل قانونی لازم برای تبدیل شدن به قانون.

با گسترش مسائل بین‌المللی و لزوم توافقات جدید در خصوص تحدید موارد استفاده نظامی از انرژی اتمی، استفاده صلح‌آمیز از نیروی اتمی، خلع سلاح اتمی، نحوه استفاده از فضای ماورای جو و بستر اقیانوس‌ها و... دایره قلمرو معاهدات به نحو بی‌سابقه‌ای گسترش یافت.

۱-۴- مشورت و توصیه سنا، توافق سنا

نقش کمیته روابط خارجی سنا با توجه به تقسیم انعقاد و تصویب معاهده بین دو قوه مقننه و مجریه همواره مایه جدل بوده است، زیرا از محتوای قانون اساسی و سایر قوانین به خوبی روشن نیست که توصیه و صلاح‌حدید سنا که غالباً تجلی آرای کمیته روابط خارجی است؛

- ۱- از چه طریق و مجرای به قوه مجریه پیشنهاد می‌شود؟
 - ۲- این نظر صواب‌دیدی در کدامین مرحله از شکل‌گیری معاهده باید عنوان گردد؟
- با مشکلی که بر سر اولین معاهده‌ای که «واشنگتن» در سنا مورد بحث قرار داد، پیش آمد مسئله ملاقات و حضور شخصی رئیس جمهور در مقابل سنا ساکت ماند تا آن‌که در سال ۱۹۱۷ میلادی «ویلسن» شخصاً در مقابل اعضای سنا حاضر شد و طرح «منشور صلح» را ارائه داد و پس از وی «ترومن» برای درخواست تصویب منشور ملل و «نیکسون» در سال ۱۹۷۲ و «ریگان» در سال ۱۹۸۸ شخصاً چنین درخواستی در مورد تصویب عهدنامه‌های «سالت ۲» را به اطلاع سنارسانند.

حق و امتیاز سنا (کمیته روابط خارجی و کمیته‌های ذی‌ربط دیگر با توجه به محتوای معاهدات) جهت پیشنهاد و ارائه نظرات در خصوص معاهدات از جمله حقوقی است که بارها مورد بحث واقع شده است و همواره مایه تعارض و جدل قوه مقننه و مجریه بوده است.

عده‌ای را عقیده بر این است که این امر از جمله حقوق و وظایف سناست و معاهداتی که پیش نظر سنا را کسب نکرده باشند، فاقد قدرت‌اند و ابتدا به ساکن باطل‌اند. مخالفان این گروه معتقدند که ابتکار انعقاد معاهده طبق تصریح قانون اساسی در دست رئیس جمهور است و لذا سنا نباید با دخالت خود سد و مانعی در مقابل رئیس جمهور ایجاد کند.

در سال ۱۹۰۲ میلادی در گزارش کمیته روابط خارجی سنا این مسئله با همان نظر و دیدگاه گروه ثانی مورد پذیرش واقع شد و کمیته تصریح کرد که ابداع و ابتکار معاهدات در حیطه قدرت قانونی رئیس جمهور است و وی مختار می‌باشد که زمان، چگونگی و دیگر مسائل مرتبط را بررسی و تنظیم نماید.

امروزه این حق برای کمیته‌های روابط خارجی هر دو مجلس ملحوظ و محفوظ است که به توصیه و ارائه پیشنهاد در باب انعقاد معاهدات بپردازند ولی این پند و توصیه قوه مقننه حالت «اختیاری و تشویقی»^۱ دارد و نه حالت «اجباری»^۲.

1. Persuasive.

2. Compelling

۴-۲- کمیته روابط خارجی و تأیید مذاکره کنندگان

در سال ۱۸۸۳ میلادی به ابتکار کمیته روابط خارجی سنا در جریان بحث بر روی معاهده‌ای با کشور کره قطعنامه‌ای مورد پذیرش قرار گرفت که مفاد آن به شرح زیر بود:

«تراضی و توافق سنا به معنای پذیرش حق رئیس جمهور برای فرستادن اشخاص دلخواه و انتصابی خود برای مذاکره نیست مگر آن که اشخاص منتصب توسط سنا نیز تأیید شوند».

تأیید انتصاب نمایندگان مذاکره کننده در کمیته روابط خارجی و پس از آن سخن سنا از جمله حقوقی است که توسط قوه مجریه نیز پذیرفته شده است ولی باز با این حال به عناوین مختلف قوه مجریه این حق را بنا بر دلایلی من جمله لزوم اختفا و سزی بودن معاهدات نادیده می‌گیرد. ولی از آنجایی که بحث پیرامون میزان حقوق تفویضی و دایره اختیار مذاکره کنندگان به سنا فرصت توصیه ابتدایی در خصوص معاهدات رامی‌دهد، سنا نیز بر این حق خود پافشاری می‌کند.

در دو مورد به ابداع و ابتکار کمیته روابط خارجی دو مجلس طی قطعنامه مشترکی به قوه مجریه توصیه شده است که حدود و مرز توافقات بین‌المللی را ملحوظ دارد. این دو قانون در سال ۱۹۲۲ میلادی و ۱۹۲۴ توسط مجلسین به تصویب رسید.

۴-۳- قانون‌گذاران به عنوان نماینده مذاکرات

سابقه حضور قانون‌گذاران خاصه از کمیته‌های روابط خارجی دو مجلس به عنوان نمایندگان دولت در خصوص انعقاد معاهدات با دیگر دول به سال ۱۸۱۴ میلادی باز می‌گردد و از آنجایی که اشتغال هم‌زمان در مقامات اجرایی با نمایندگی قوه قانون‌گذاری منافات دارد، لذا نمایندگان باید از سمت تقنینی خود موقتاً استعفا دهند.

عدم توافق سنا با حضور اعضای خود در کمیسیون صلح در سال ۱۹۱۹ به عنوان هیئت مذاکره کننده منجر به نتایجی شد که از آن پس سناتورها اغلب به عنوان ناظر در کنفرانس‌های بین‌المللی حضور می‌یابند. این روال تا سال ۱۹۴۵ ادامه داشت ولی در این سال ۴ عضو از مجموع ۸ عضو آمریکایی در کنفرانس تأسیس سازمان ملل از اعضای کمیته روابط خارجی سنا بودند.

۵- تصویب نهایی معاهدات و روند جریان در سنا با تأکید بر نقش کمیته روابط خارجی

معمولاً مفاد عهدنامه‌ها از جانب رئیس جمهور جهت تصویب در اختیار سنا قرار می‌گیرد و در این مرحله به اطلاع عامه می‌رسد.

ملاحظه و رسیدگی سنا به عهدنامه‌ها از چند جانب است:

ابتدا، معاهده تحت قضاوت و بازرسی کمیته روابط خارجی سنا- به عنوان تنها منبع صلاحیتدار مطالعه و بررسی عهدنامه‌ها- قرار می‌گیرد. حتی اگر معاهده حاوی مضامینی باشد که در صلاحیت سایر کمیته قرار داشته باشد، منبع صاحب نظر و صاحب اختیار بررسی کمیته روابط خارجی است.

کمیته روابط خارجی همان‌گونه که طرح‌های قانونی را مورد بررسی قرار می‌دهد، در خصوص معاهدات نیز عمل می‌کند و در همین ارتباط ممکن است از سایر کمیته‌ها کمک خواسته و جنسیت نظر خواهی آزاد یا مخفی برقرار سازد.

گزارش نهایی کمیته روابط خارجی ممکن است متضمن رد یا قبول عهدنامه باشد. پذیرش هم ممکن

است با اصلاحات و بدون الحاق اصلاحات باشد. رأی‌گیری در کمیته روابط خارجی با رأی اکثریت حاضر است. بر طبق قانون تحدید ساختار قوه مقننه اعضای کمیته باید فی الواقع حاضر باشند و رأی و کتبی در این خصوص پذیرفته نیست.

پس از اختتام عمل توسط کمیته روابط خارجی، عهدنامه برای ملاحظه بررسی توسط اعضای سنا به صحن مجلس ارجاع می‌شود.

۱-۵- جرح و تعدیل و اصلاح پیمان‌نامه‌ها، گنجائیدن قید و شرط

علی‌رغم جهت‌گیری‌ها و مجادلات فراوان قوه مجریه در مورد اختیار قوه مقننه کمیته روابط خارجی سنا در مورد جرح و تعدیل و اصلاح پیمان‌نامه‌ها و گنجائیدن قید و شرط و حق تحفظ دیوان عالی در دو مورد به صراحت از حق اصلاحی سنا حمایت و پشتیبانی کرده است.

در یک مورد در دعوی مطروحه دادگاه چنین اظهار نظر داد که:

«در این مملکت معاهده چیزی بیش از یک قرارداد ساده است چرا که قانون اساسی مواد آن را در حکم قانون تلقی می‌کند و بنابراین در این صورت قبل از آن که معاهده در حکم قانون درآید سنا که موظف به تصویب آن است باید مفاد آن را قبول داشته باشد و لذا حق تعدیل و اصلاح جزء حقوق مسلمه سنا می‌باشد.»

و در دعوی دیگر دیوان چنین نظر داد که:

«سنا ممکن است از تصویب سرباز زند و یا معاهده را مشروط به اصلاحات بعدی نماید.»

۲-۵- کمیته روابط خارجی سنا و تحفظات در عهدنامه‌ها

کمیته روابط خارجی سنا چهار نمونه قید و شرط را که ممکن است در معاهدات صورت گیرد، به صورت زیر طبقه‌بندی و به مورد اجرا درآورده است:

۱- سنا ممکن است پس از بررسی معاهده توسط کمیته روابط خارجی با تصویب معاهده توافق کند ولی دیدگاه تفسیری خود را جوف عهدنامه سازد.

۲- درک یا تفسیر کمیته روابط خارجی سنا ممکن است طی قطعنامه‌ای مورد توافق اعضای سنا قرار گیرد. نتیجه چنین توافقی اگر بر روی ذات وظایف ایالات متحده مؤثر نباشد فاقد هرگونه اثر قانونی است ولی

پس از آن جدل بر سر استفاده رو به تزاید قوه مجریه از توافقات اجرایی همواره بین دو قوه مقننه و مجریه ادامه داشته است.

دادگاه‌ها و دیوان عالی در دعاوی مختلف بارها قدرت انعقاد چنین توافقی‌هایی را از جمله مزایا و حقوق رئیس جمهور دانسته‌اند که او را مجاز می‌دارد بدون مشورت با سنا به تنظیم و انعقاد موافقتنامه‌های اجرایی با سایر دول - بنابر صلاحدید خود - مبادرت نماید.

اما قوه مقننه، در موارد مختلف مخالفت شدید خود را با استفاده قوه مجریه از این گونه موافقتنامه‌ها خاصه در زمینه تعیین خط مشی سیاست خارجی اعلام داشته است.

در سال ۱۹۷۲ میلادی که مجدداً تعداد موافقتنامه‌های اجرایی رو به افزایش گذاشت، کمیته روابط خارجی سنا با تشکیل کمیته فرعی تحت عنوان «موافقتنامه‌های امنیتی و تعهداتی ایالات متحده» تحقیق در باب توافقات اجرایی را آغاز کرد.

این کمیته در تفحصات خود از چند موافقتنامه اجرایی با دولی نظیر ایتوبی، لائوس، تایلند، کره جنوبی، اسپانیا، پرتغال و بحرین پرده برداشت که قوه مقننه از آن بی‌اطلاع بوده است.

جو ناخشنود کنگره از اقدامات افشا شده که توسط کمیته فرعی کمیته روابط خارجی صورت گرفت، منجر به وضع قانونی جدید شد که برحسب آن وزیر امور خارجه موظف است طی مدت ۶۰ روز متن نهایی توافقات بین‌المللی را به کنگره تسلیم نماید. همچنین طبق این قانون مقرر شد که تمامی موافقتنامه‌هایی که با مسائل امنیتی مرتبط هستند در اختیار کمیته روابط خارجی مجلسین قرار گیرد.

۷- اختیارات جنگی

اختیار و اقتدار و قدرت جنگ، همانند اختیار انعقاد و تصویب معاهده اختیاری مشترک مابین دو قوه است و همانند اختیارات شراکتی دیگر عامل جدال دائمی بین دو قوه بوده است.

ماده ۲ از بند ۲ قانون اساسی ایالات متحده می‌گوید:

«رئیس جمهور فرماندهی کل قوای ارتش و نیروی دریایی و میلیشای ایالات را هر زمان که به خدمت فراخوانده شود برعهده دارد».

«کنگره قدرت اعلام جنگ را دارد و.....».

این ماده از همان سال‌های اولیه پس از تدوین قانون اساسی به صورت‌های مختلف مورد تفسیر قرار گرفت. به طوری که امروزه می‌توان به جرأت گفت که قدرت رئیس‌جمهور بسیار پیچیده و عظیم است و در واقع به اندازه‌ای است که امتیاز تفویضی و مهم کنگره را در اعلام جنگ مخدوش ساخته است.

علی‌رغم تحرکات فوق‌العاده کمیته روابط خارجی دو مجلس برای احیای حق اعلام جنگ توسط کنگره، در تاریخ پارلمانی ایالات متحده تنها ۲ مورد جنگ به وضوح حاصل خط مشی کنگره بوده است و بس و تعداد جنگ‌های اعلام شده توسط کنگره تنها ۵ مورد بوده است که سه مورد آن به خوبی بازتاب نظرات قوه مجریه به شمار می‌رود و نه تجلی تصمیم نهاد قانون‌گذاری.

در جریان تضاد عمیق در سال‌های دهه ۶۰ میلادی، قوه مجریه اعلام کرد که به علت وجود تسلیحات هسته‌ای و ضرورت دخالت فوری نیرو... اعلان جنگ از جانب کنگره را باید امری منسوخ قلمداد کرد.

این دیدگاه با مخالفت کمیته روابط خارجی سنا مواجه شد و با این که کمیته پذیرفت که نظر به پیشرفت

سریع و غیر قابل انتظار فن آوری نقش رئیس جمهور در جنگ‌های بیشتر شده، اما نباید مسئله فرماندهی کل قوا و مسئله اعلان جنگ را موضوعی واحد پنداشت و باید قبول کرد که مسئولیت مشترک رئیس جمهور و کنگره به طور تنوری به قوت خود باقی است. این واقعیتی است که اعلان جنگ به شیوه قدیم میسر نیست ولی این حقیقت نمی‌تواند کنگره را از حقوق تفویضی خود بی‌بهره سازد. لذا باید راه کارهای جدیدی ایجاد شود تا نقش قوه مقننه در این میان ملحوظ بماند.

کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان در این راستا سه پیشنهاد عرضه کرده‌اند. زمینه اصلی این سه پیشنهاد که در جهت حیثی اختیارات جنگی کنگره است عبارت‌اند از:

۱- دگرگونی در مسئله اعزام قوا بدون اعلام کنگره؛

۲- تغییر در میزان تعهدات نظامی امریکا؛

۳- و به تبع دو مورد پیشین تقلیل هزینه‌های نظامی به طور اعم.

با توجه به تاریخ سیاست خارجی امریکا و عملکرد این کشور می‌توان گفت هیچ‌کدام از سه پیشنهاد

کمیته روابط خارجی و امور خارجی مجلسین به مرحله عمل و تحقق نرسیده است.

۸- کنگره و تصویب بودجه در سیاست خارجی

تقریباً در تمامی موارد طرح کمک‌های خارجی نیازمند بررسی در کمیته‌های سیاست خارجی کنگره است و در این مسئله نقش کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان به عنوان کمیته بررسی‌کننده لوایح مالی سیاست خارجی، قدرت قوه مجریه را تحت الشعاع قرار داده است.

تا قبل از دهه ۱۹۶۰ و اوج جنگ ویتنام، کمیته‌های روابط خارجی کمتر از سلاح تصویب بودجه به عنوان نوعی وسیله دفاعی برای اقناع قوه مجریه مدد جسته است. در خصوص تصویب بودجه سیاست خارجی، مجلس نمایندگان از اهمیت بیشتری برخوردار است و این امر حتی در مورد معاهدات نیز آشکار است و تا اندازه‌ای مسئله عدم شراکت این مجلس را در روند تصویب معاهدات تحت الشعاع قرار داده است. از دیگر طرفی که کنگره می‌تواند با توسل به آن خط مشی سیاست خارجی و امنیت ملی را تحت نفوذ خود درآورد، دخالت در میزان تصویب بودجه دفاعی است. ولی عملاً به طور استثنا در تاریخ کنگره با چنین حرکتی مواجه می‌باشیم.

۹- سیستم اختفا توسط قوه مجریه و عکس‌العمل کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان

پس از جنگ دوم جهانی، قوه مقننه در انتخاب و تدوین قوانین سیاست خارجی با مشکلی عظیم مواجه شد و آن عبارت بود از: سیستم اختفا و اقدامات جاسوسی - اطلاعاتی توسط قوه مجریه.

اولین تحرک و اعتراض توسط یکی از اعضای کمیته روابط خارجی سنا در سال ۱۹۵۰ صورت گرفت.

با وجود آن که پس از جنگ دوم جهانی هنوز سیستم اختفا پیچیدگی چندانی نیافته بود؛ وی اعلام داشت که

«اختفا و نهان‌کاری، کمیته روابط خارجی را از انجام وظایف محوله بازداشته است».

با انتشار اسناد محرمانه «پنتاگون» در روزنامه «نیویورک تایمز» در اوایل دهه ۷۰ مسئله اختفا - که دیگر

نهان‌کاری نامشروع خوانده می‌شد - باعث بروز سؤالات پایه‌ای در ماهیت و طبیعت اختفا در کمیته روابط

خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان گردید و کمیته‌ای جهت تحقیق و تفحص در باب اسناد سری و محرمانه حکومتی توسط مجلس سنا تأسیس گردید. کمیته مزبور در گزارش نهایی خود خاطر نشان ساخت: «لازم است کنگره نگاه مجددی به قوانین گسترده‌ای که برای دسته‌بندی اسناد وضع کرده و بر حسب آن اختیارات وسیع رئیس جمهور بیندازد و در آن تعدیلاتی صورت دهد...».

کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان پس از مباحث فراوان به این نتیجه رسید که برای تفحص واقعی نمی‌تواند متکی به اطلاعات قوه مجریه باشد و لذا دو تن از اعضای خود را برای کسب اطلاعات لازم به ۲۵ کشور گسیل داشتند. متعاقب گزارش این دو تن، کمیته فرعی تحت عنوان «کمیته فرعی توافقات سری و التزامات برون مرزی ایالات متحده» منبعث از کمیته روابط خارجی تشکیل شد.

در مجموع کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان معتقد است: از آنجایی که کنگره همکار اصلی قوه اجرایی در اعلان، ادامه و ختم جنگ و قانونی ساختن اقدامات مربوط به سیاست خارجی است، باید در جریان تمامی امور اعم از محرمانه و سری قرار گیرد. قوه مجریه با تکیه بر مقوله «منافع ملی» از تسلیم مدارک مورد نیاز کنگره سر باز می‌زند. در هیچ جای قانون اساسی، واضعان، رئیس جمهور را به عنوان شخصی که حامی و پشتیبان منافع عامه در مقابل کنگره باشد نشناخته‌اند. لذا استنکاف رئیس جمهور به عنوان رهبر اجرایی در این خصوص غیر قانونی است. مع ذلک باید پذیرفت تا زمانی که کنگره واقعیات را در دست نداشته باشد، انتخابی نخواهد داشت مگر آن که بگذارد تصمیمات اصلی سیاست خارجی توسط رئیس جمهور اتخاذ شود.

۱۰- گروه‌های فشار و سیاست خارجی

از آنجایی که ترسیم سرحدی مشخص ما بین سیاست خارجی و داخلی دشوار است و ممکن است قانونی در هر دو حوزه صاحب تأثیر باشد. لذا بسیاری از گروه‌های فشار به‌طور غیر مستقیم و گاه غیر ارادی بر جهت‌گیری‌های سیاست خارجی مؤثرند.

ولی برخی از گروه‌های ذی نفوذ و فشار صرفاً به سبب تأثیرگذاری بر بخشی از سیاست خارجی به وجود آمده‌اند.

به طور آماری گروه‌های فشار عمدتاً در بخش‌های اقتصادی و مالی فعالیتند و بهره‌مندی از منابع اقتصادی و منافع مالی، توسعه بازارهای داخلی و خارجی قصد اصلی آنان است.

واسطه‌های فعال برای منافع سایر کشورها

پس از جنگ جهان‌گیر دوم، با گسترده‌تر شدن ابعاد دخالت و نفوذ ایالات متحده در جهان، گروه‌های فشاری پا به عرصه وجود نهادند که از خارج از ایالات متحده تغذیه می‌شدند و از بطن آنها گروه‌های فشار بین‌المللی رشد یافتند. بهره‌مندی منابع تغذیه‌کننده گروه‌های فشار بین‌المللی از سرمایه‌های کلان، دانش و فن‌آوری باعث شد تا تصمیمات کنگره به گونه‌های مختلف تحت فشار قرار گیرد.

۱۰-۱- واسطه‌ها و معاهدات / واسطه‌ها و قوانین

از آنجایی که توجه ما معطوف به کمیته روابط خارجی سنا و کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان است، نگاهی خواهیم داشت به گروه‌های فشاری که بر تصویب معاهدات، مؤثرند. عمده‌ترین گروه فشار، شکل‌های قدرتمند ایالتی هستند. از آنجایی که مواده معاهده در حکم قانون برتر و همپای قوانین مصوبه کنگره

فدرال و ناسخ قوانین ایالتی است. ایالات سعی دارند تا از طریق معاهدات، قوانین مورد نظرشان فسخ نگردد. نقش واسطه‌ها در تدوین قوانین نه و عثیه کشورها نیز بسیار در خرد توجه است. در جریان شکل‌گیری قانون داماتو نقش «ایپاک» (گروه لابی ضرفدار دولت سرزمین‌های اشغالی فلسطین) بسیار مشهود و واضح است و عده زیادی منشأ آن را گروه لابی سابق‌الذکر می‌دانند. در جریان تصویب قانون هلمز- برتون هم گروه موسوم به «لابی آزادی» که از سال ۱۹۵۵ میلادی برای جلوگیری از ورود، نشو و نشو و نشر سوسیالیسم تشکیل شد به صورت گروه نفوذی قدرتمندی ظاهر شد. البته این گروه تنها واسطه و عامل فشار نبود بلکه مجمع اتحادیه جمهوریخواهان امریک نیز در این میان نقش فعالی داشتند.

۱۱- نقش تحقیقی کمیته روابط خارجی سنا در مورد گروه‌های ذی نفوذ و گروه‌های فشار

اولین تحقیقات رسمی از جانب سنا در سال ۱۹۱۳ شکل گرفت. البته قبل از این سال سنا در ۲۴ نشست دیگر به اقدامات تحقیقی غیررسمی پرداخته بود.

با این که در سال ۱۹۷۶ با قانونی دامنه فعالیت واسطه‌ها تنگ‌تر شد ولی عملاً این قانون تأثیری بر روی گروه‌های قدرتمند ذی نفوذ نگذاشت. در بسیاری از موارد ائتلاف موسوم به مثلث آهنین^۱ متشکل از گروه‌های ذی نفوذ قدرتمند، اعضای کنگره و اعضای قوه مجریه به قدری قوی است که قوانین و اقدامات مخالف را تحت الشعاع قرار می‌دهند. از نمونه مثلث‌های آهنین قدرتمند می‌توان از سازمان‌های حفظ منافع اسرائیل غاصب نام برد.

۱۲- کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان و نظرات مردم

حکومت ایالات متحده در تنوری، مدافع مطلع ساختن نسبی مردم و مشارکت ضمنی آنها در امر سیاست خارجی است. اما در عمل این تنوری به گونه‌های مختلف دگرگون شده است. قانون‌گذاران در ارتباط عقاید عامه با سیاست خارجی سه اصل را مد نظر دارند:

- ۱- این که نمی‌توان سیاست خارجی و جریان تصمیم‌گیری را متکی به آرای عمومی و نظرات عامه ساخت.
- ۲- این که سیاست خارجی نباید خیلی سریع‌تر از اذهان عمومی حرکت کند، بلکه در هر مقطع باید عقاید عامه را سنجید و نکات بارز سیاست خارجی و قوانین اتخاذ شده را به نحوی مثبت به اطلاع مردم رساند.
- ۳- این که می‌توان اذهان را از طرق مختلف دگرگون ساخت و به آن جهت مورد نظر را داد.

در مجموع مسائل سیاست خارجی برای مردم تنها در صورتی باعث جهت‌گیری‌های خود انگیزه می‌شود که اثرات مستقیم و منموس بر جامعه داخلی را داشته باشد که از این میان می‌توان به دوران اوج و خامت جنگ سرد، جنگ ویتنام و بحران انرژی دهه ۱۹۷۰ اشاره کرد.

به غیر از مواقع انتخاباتی که نامزدها سعی دارند با تأکید خاص بر مسائل سیاست خارجی به جلب آرای حمایتی بپردازند، مجریان و قانونگذاران در سایر مواقع توجهی خاص به عقاید عامه ندارند و نظرات مردم چندان بر روی روند بررسی مسائل سیاست خارجی در کمیته‌های ذی ربط و تصمیم‌نهایی کنگره مؤثر نیست.

۱۳- ساختار حزبی کنگره: عاملی در جهت فشار

به جز فشارهای غیرمستقیمی که کمیته‌ها و کنگره در مجموع با آن مواجه است (فشار قوه مجریه، قضائیه، لابی‌هاو...) ساختار حزبی کنگره نیز به صورت فشاری ناپیدا بر کمیته‌ها من جمله کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان مؤثر است.

۱۳-۱- رئیس مجلس

رئیس مجلس نمایندگان که توسط انجمن حزبی (در مورد حزب دمکرات) یا کنفرانس (در مورد حزب جمهوری خواه) منتصب و توسط کل مجلس برگزیده شده است، از قدرت بسیاری برخوردار است. وظایف رئیس مجلس که ناشی از قسمت پنجم بند دوم ماده یک قانون اساسی و قواعد و سنت‌های مجلس نمایندگان است، بسیار وسیع می‌باشد. مضافاً این که وی به‌طور معمول نفوذ قابل توجهی توسط کمیته حزبی‌اش بر سایر کمیته‌ها دارد و لوایح از طریق وی به کمیته‌ها ارجاع می‌شود و اعضای کمیته کنفرانس مجلس نمایندگان (متشکل از اعضای دو مجلس) از جانب وی برگزیده می‌شوند.

۱۳-۲- رهبران دیگر

هم حزب اقلیت و هم حزب اکثریت رهبرانی را برمی‌گزینند که استراتژی حزبی را در داخل دو مجلس رهبری کنند. رهبر داخلی حزب اکثریت نفوذ فراوانی در برنامه‌ریزی مباحثات و برگزیدن اعضای دارد که در خصوص لوایح صحبت کنند.

۱۳-۳- رؤسای کمیته‌ها

فشار ناشی از رؤسای کمیته‌های کنگره فشاری بسیار نافذ است. این فشار که در دو جبهه صورت می‌گیرد، عامل جهت دهنده قدرتمندی قلمداد می‌شود. این دو جبهه عبارت‌اند از:

الف- فشار بر روی اعضای کمیته؛

ب- فشار بر روی اعضای مجلس.

رؤسای کمیته‌ها قادرند در میزان وسیعی فقط لوایحی را که به نظرشان باید مورد بررسی قرار گیرد به مجلس گزارش کنند، یعنی در عمل آنان توانایی دارند بسیاری از لوایح را در نطفه خفه سازند. گرچه دایره اقتدارات رؤسای کمیته‌ها برحسب قوانین مصوب سال ۱۹۶۷ تنگ‌تر شده است ولی عملاً هنوز رؤسای کمیته‌ها از قدرت‌های قابل توجهی برخوردارند.

۱۴ - مطالعه نمونه‌ای (۲۱۳ طرح سیاست خارجی در هشتماد و یکمین تا هشتماد و پنجمین کنگره)

مطالعه در خصوص ۲۱۳ طرح مرتبط با سیاست خارجی در طول جریان کار هشتماد و یکمین تا هشتماد و پنجمین کنگره گویای نفوذ و فشارهای مختلف است.

- آمار مرتبط با این طرح‌ها نشان می‌دهد که با استثنای بسیار ندرک، نظرات کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان به صورت نظرات کل کنگره ظاهر شده است.

- از ۲۱۳ طرح فوق‌الذکر که توسط کمیته روابط خارجی به مجلسین گزارش شده است، ۹۱ درصد تصویب شده‌اند.

- کمیته‌های روابط و امور خارجی کنگره در حوزه و قلمرو قدرت خود آنچنان قوی و موفق‌اند که گزارش لوایح از طریق این دو کمیته در غالب مواقع تأیید یا حداکثر انحاقات و جرح و تعدیل رابه دنبال داشته‌اند.

- در همین دوره زمانی تنها ۴۲ طرح یعنی حدود ۲۰ درصد کل لوایح مررد جرح و تعدیل واقع شده‌اند.
- عضویت و حضور طرح در کمیته‌ای که مسئله در حوزه قلمرو آن کمیته قرار دارد نیز از دیگر دلایل توفیق است.
- به‌طور معمول میانگین احتمال موفقیت طرحی که توسط اعضای کمیته پیشنهاد می‌شود، بیش از ۵۰ درصد است و برای غیراعضا این شانس حدود $\frac{1}{5}$ تقلیل می‌یابد. در دوره مورد مطالعه درصد این تفکیک به قرار زیر بوده است:

درصد طرح‌های گزارش نشده	درصد طرح‌های گزارش شده	
۴۵/۴	۵۴/۶	اعضای کمیته روابط خارجی سنایا امور خارجی مجلس نمایندگان
۸۳	۱۷	غیر اعضای کمیته

- طرح‌هایی که توسط رؤسای کمیته‌های روابط خارجی سنایا امور خارجی مجلس نمایندگان پیشنهاد می‌گردد نیز نسبت به سایر طرح‌ها احتمال موفقیت بیشتری دارد. در دوره مورد مطالعه درصد این موفقیت چنین بوده است:

درصد طرح‌های گزارش نشده	درصد طرح‌های گزارش شده	
۲۴	۷۶	رئیس کمیته
۶۰	۴۰	سایر اعضای کمیته
۷۴	۲۶	سایر نمایندگان

- اصولاً طرح‌های معرفی شده توسط حزب اکثریت، از آنجایی که رؤسای کمیته‌های اصلی و فرعی به جز موارد استثنایی همه از حزب اکثریت هستند احتمال توفیق وسیعی دارند.
- جدول زیر نشانگر این امر است که لوایح و طرح‌های معرفی شده به کمیته روابط خارجی سنایا امور خارجی مجلس نمایندگان که از طریق حزب حاکم صورت گرفته احتمال توفیق بیشتری را دارا بوده است.

درصد طرح‌های گزارش نشده	درصد طرح‌های گزارش شده	
۵۵/۹	۴۴/۱	حزب حاکم
۸۱/۹	۱۸/۱	حزب اقلیت

- طرح‌هایی با هزینه قلیل نیز که بار سنگینی را بر دوش حکومت نمی‌اندازد به جهت ماهیت خود در قیاس با مسائلی که محتاج هزینه گزاف‌اند، امکان معرفی بیشتری را دارند. در دوره مورد مطالعه نتایج به صورت زیر بوده است.

درصد لوایح گزارش شده	درصد لوایح گزارش نشده	
۲۷/۸	۷۲/۲	بدون برآورد هزینه
۲۸/۱	۷۱/۸	بدون هزینه
۶۳/۵	۳۶/۵	۰/۱ تا ۱ میلیون دلار
۵۰	۵۰	۱ میلیون تا ۱ بیلیون دلار
۵۴/۴	۴۵/۶	بیشتر از ۱ بیلیون

- در مواردی که منبع اصلی طرح، قوه مجریه بوده میزان موفقیت فراوان بوده است. علی رغم قلت عددی لوایح معرفی شده قوه مجریه در دوره مورد مطالعه، موفقیت آن در قیاس با طرح‌های کنگره بیشتر بوده است. این امر بدان جهت است که اعضای قوه مجریه قبل از اقدام به پیشنهاد به نوعی رضایت اعضای کنگره را جلب کرده‌اند.

منبع طرح / لایحه	درصد لوایح گزارش نشده	درصد لوایح گزارش شده
کنگره	۶۸/۴	۳۱/۶
قوه مجریه	۴۲	۵۸

- اگر جدول فوق را با توجه به دخالت کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان دنبال کنیم نتیجه زیر حاصل می‌شود.

لوایح گزارش شده	معرفی توسط غیر اعضای کمیته	معرفی توسط اعضای کمیته
مبتکر قوه مجریه	۲/۳	۹۷/۶
مبتکر قوه مقننه	۲/۹۴	۷۰/۵

- اگر بخواهیم جدول بالا را نسبت به طرح‌های موفق رؤسای کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی بسنجیم، نتیجه به صورت زیر است.

گزارش شده	سایر نمایندگان	سایر اعضای کمیته	رئیس کمیته
مبتکر قوه مجریه	۲/۳	۲۸.۵	۶۹
مبتکر قوه مقننه	۲۹.۴	۳۴.۱	۳۶.۴

با بررسی این طرح نمونه به خوبی می‌توان به اهمیت کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان و تأثیر رؤسای کمیته‌ها، قوه مجریه و سیستم حزبی داخل مجلسین پی برد.

۱۵- کمیته‌ها و سیستم ارشدیت

سیستم ارشدیت که بر پایه قاعدت بنا شده است، مری نیست که فقط مختص کنگره امریکا و کمیته‌های مورد مطالعه باشد.

تا دهه ۱۹۷۰، طول زمان نمایندگی و شرکت در کنگره‌های بیشتر، به معنای حضور در کمیته‌های قدرتمند و دلخواه و رسیدن به ریاست این کمیته‌ها محسوب می‌شد.

عنی رغم کوشش‌های پراکنده‌ای که در جهت امحای این سیستم یا لاقفل تضعیف آن صورت گرفته است، حاصلی چندان به دست نیامده است و بارها از سیستم ارشدیت توسط اعضای ارشد و با سابقه به عنوان قاعده یاد شده است و در حکم سنت‌های ریشه‌دار کنگره است که در اغلب موارد بسیار قدرتمندتر از قواعد مکتوب عمل می‌کند.

۱۶- کمیته‌های روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان و تحقیق و تفحص

قدرت تحقیق و تفحص کنگره و کمیته‌های آن ویژه کمیته روابط خارجی و امور خارجی نیست. تحقیقات به معنای پرسش هر یک از کمیته‌های کنگره یا کمیته‌های فرعی آن از طریق بازبینی سوابق، پرس و جو از شهود و ... برای دست‌یابی به اهداف مورد نظر است که می‌توان آن را تحت چهار مقوله تقسیم کرد، می‌باشد:

۱- حقیقت‌یابی در جهت تدوین قوانین مبتنی بر واقعیات؛

۲- تحقق بعد نظارتی کنگره؛

۳- به جهت اطلاع عموم؛

۴- حل مسائل مرتبط با عضویت نمایندگان دو مجلس که به خود کنگره مربوط است.

تحقیقات کمیته روابط خارجی سنا و امور خارجی مجلس نمایندگان نیز همانند سایر کمیته‌ها در چهار حوزه مشخص فوق صورت می‌گیرد.

پیوست

چگونگی گذر یک لایحه / طرح به سمت قانون

(منشأ طرح پیشنهادی اعضای قوه مقننه)

الف- یا از طرف عضوی از کنگره است. بدین صورت که اعضا علی‌الاصول این اختیار را دارند که عقیده خود را به طور سامان یافته در باب مسائل قانونی آشکار سازند. اعضا به کمک دفتر توصیه قانونی، نظرات خود را به زبان قانون در می‌آورند.

ب- طرح‌های توکیلی، که اغلب اوقات، نمایندگان لفظ بنا بر درخواست ... را در طرح‌های تسلیمی خود می‌گنجانند. امروز قریب به اتفاق طرح‌های مطروحه، منشأیی در قوه مجریه دارند و در جهت قانونی ساختن و پیشبرد خط مشی وضع شده از جانب مجریان عمل می‌کنند. این لوایح اغلب توسط رؤسای کمیته‌ای که مفاد لوایح در دایره قدرت مذاقه آنان است یا توسط عضو اقلیت کمیته مربوط (در صورتی که رئیس کمیته از حزب رئیس جمهور نباشد) معرفی می‌شوند.

مرحله استماع

پس از معرفی ممکن است بنا بر حسب موضوع، کمیته‌های فرعی مطالعه در باب لایحه را بر عهده گیرند. کمیته‌های فرعی اغلب برای کسب اطلاع از نظرات سازمان‌های عمومی و اشخاص حقوقی جلسات بررسی برقرار می‌سازند. اشخاص حقیقی نیز می‌توانند بنا بر درخواست شخصی در خصوص رد یا تأیید لایحه‌ای ارائه مدارک یا ادای نظر کنند. غالب جلسات استماعیه مرتبط با مسائل امنیت ملی، سیاست خارجی و بودجه است.

احاله نظرات به کمیته اصلی

پس از ختم بررسی، کمیته یا کمیته‌های فرعی، توصیه‌ها را به اطلاع کمیته اصلی می‌رسانند.

اقدام کمیته اصلی

پس از احاله لایحه از کمیته فرعی به کمیته اصلی ممکن است تمام روند انجام شده در کمیته فرعی یا قسمتی از آن مجدداً انجام پذیرد یا همانند لوایح مرتبط با بودجه فی‌الفور مورد تأیید واقع شود.

در اغلب موارد گزارش کمیته اصلی، زبان و شکلی دارد که تصویب آن را به اعضای مجلسین توصیه می‌کنند. در بعضی موارد کمیته الحاقاتی را به لایحه اصلی می‌افزاید. اگر الحاقات وسیع و همه‌جانبه باشد، مواد لایحه جدیدی به مجلس گزارش می‌شود. ولی اگر الحاقات جزئی و کم‌اهمیت باشند، همان لایحه با توضیحات و ملحقات مورد گزارش قرار می‌گیرد.

رای‌گیری در خصوص رد یا پذیرش الحاقات و تعدیلات

مجلس باید قبل از اقدام به رای‌گیری نهایی به رای‌گیری در مورد پذیرش ضمایم یا اصلاحات بپردازد. در گزارش کمیته نظرات توجیهی به صورت کتبی ضمیمه است که علت اصلاحات را روشن می‌سازد. مضاف بر گزارش کمیته بعضی اوقات اعضای مخالف در کمیته فرعی نیز گزارشی تحت عنوان نظر اقلیت کمیته به مجلس می‌دهند و گزارشات در اسرع وقت انتشار یافته و زمان معینی جهت بررسی آنها در مجلس معین می‌شود. در مجلس نمایندگان پنج‌نوع گاه‌شمار برای تعیین وقت بررسی و در مجلس سنا دو تقویم وجود دارد. پس از اقدامات، ممکن است لایحه‌ای رد یا اصلاحاتی به آن وارد و مورد تصویب قرار گیرد. پس از تأیید لایحه در یکی از دو مجلس، لایحه برای ضی رونندی که تقریباً در هر دو مجلس متداول است به مجلس دیگر

فرستاده می‌شود. نتایج حاصل در صورت تخالف دو مجلس برای تقارب آرا به کمیته‌ای می‌رسد به کنفرانس متشکل از اعضای هر دو مجلس فرستاده می‌شود تا مورد اجماع قرار گیرد. پس از حصول نتیجه کمیته کنفرانس مصالحات صورت پذیرفته را برای تأیید نهایی به دو مجلس می‌فرستد.

امضای رئیس جمهور

پس از آن لایحه برای امضای او و تو نیز در رئیس جمهور فرستاده می‌شود. تمام لوایح امضایی رئیس جمهور یا وتوی او که توسط اکثریت $\frac{2}{3}$ هر دو مجلس فسخ گردد، تبدیل به قانون می‌شود.

منابع و مأخذ

الف - فارسی

- ۱- ارفعی، عالیبه. نقش کنگره ایالات متحده امریکا در سیاست خارجی. رساله کارشناسی ارشد. دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
- ۲- قانون اساسی کشورهای متحد امریکا، تهران، وزارت امور خارجه.
- ۳- هاینگتون، ساموئل. «موازنه تعهد و قدرت در سیاست خارجی». اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۹، خرداد ۱۳۶۷.

ص ۵الی ۱۲.

ب - لاتین

1. Gabriel, Almond. **The American People and Foreign Policy**, New York. Praeger, Second edition, 1986.
2. Brewer, Thomas. **American Foreign Policy**, New Jersey, Englewood Cliffs, 1980.
3. **Congressional Quarterly, Guide to Congress**, Washington D.C, Congressional Quarterly, 1976, 1986, 1995.
4. Eagleton, Thomas. **War and the Presidential Power**, New York, Liveright, 1984.
5. Galloway, George. **The Legislative Process in Congress**, New York, Thomas Crowell, 1968.
6. Robinson, James. **Congress and Foreign Policy Making**, Illinois, Dorsey Press, 1988.
7. Saye A., Allums, J. and Pound M., **Principles of American Government**, 8th edition, New Jersey, Prentice-Hall, 1982.
8. Wilcox Francis, **Congress, The Executive and Foreign Policy**, New York, Harper and Row, 1971.
9. Mathews, Craig. "The Constitutional Power of the President to Conclude International Agreements." **Yale Law Journal**. No.64, (January 1955), PP.352-374.
10. Mac Dougal, M., Lans, A., "Treaties and Congressional- executive and Presidential agreement," **Yale Law Journal**. No.75, (March 1985), PP.198-217.