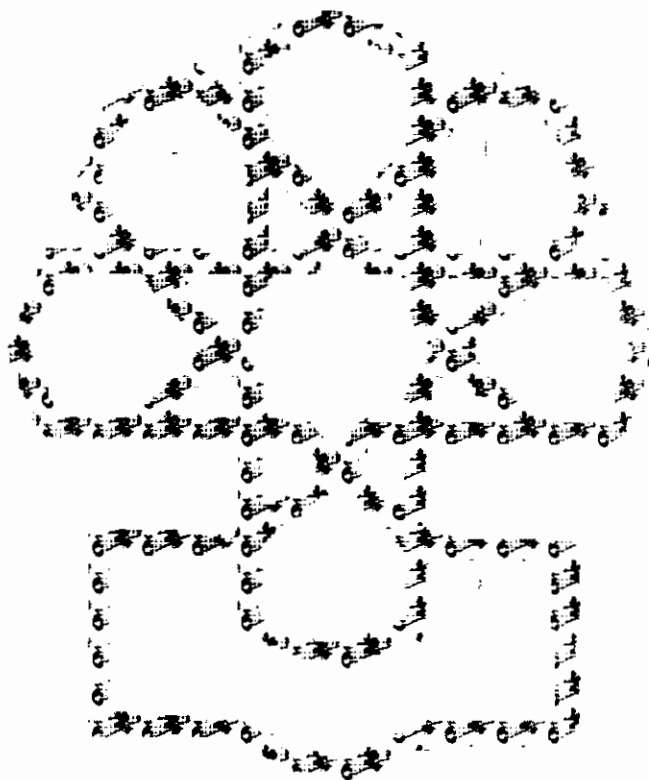




۴۲۷۹
α
K

طرح بهبود روش‌های کاری کمیسیون سیاست خارجی



معاونت پژوهشی

بهمن ۱۳۷۷

کار: دفتر مطالعات سیاسی - اجتماعی

این مطالعه بنا به درخواست جناب آقای سید محمود علوی عضو محترم
کمیسیون سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

کد گزارش: ۱۴۰۴۲۷۹

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

کتابخانه و واحد اسناد و کتابخانه ملی

شماره: ۱۰۳۷۷

تاریخ: ۷۸ / ۲ / ۵

بسمه تعالی

طرح بهبود روش‌های کاری کمیسیون سیاست خارجی

کد گزارش: ۱۴۰۴۲۷۹

فهرست مطالب

۱- نگاهی اجمالی به کمیسیون سیاست خارجی کشورهای آلمان، انگلیس، فرانسه، استرالیا و امریکا	۲
الف- کمیسیون سیاست خارجی مجلس نمایندگان آلمان	۲
ب- کمیسیون سیاست خارجی مجلس عوام انگلیس	۲
ج- کمیسیون سیاست خارجی فرانسه	۳
د- کمیسیون سیاست خارجی استرالیا	۳
ه- کمیسیون سیاست خارجی ایالات متحده امریکا	۳
۲- بررسی و ارائه پیشنهادات به کمیسیون سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی	۴
مقدمه	۴
تعریف عام از کمیسیون	۴
انتظارات مطلوب از یک کمیسیون سیاست خارجی	۵
وضعیت فعلی کمیسیون سیاست خارجی مجلس	۵
نقص‌های کمیسیون سیاست خارجی	۶
پیشنهادات	۶
۱- شرایط عادی	۶
۲- شرایط بحرانی	۷
۳- تعامل با مرکز پژوهش‌ها	۸

۱- نگاهی اجمالی به کمیسیون سیاست خارجی کشورهای آلمان، انگلیس، فرانسه، استرالیا و امریکا

الف- کمیسیون سیاست خارجی مجلس نمایندگان آلمان

کمیسیون سیاست خارجی شامل ۸۰ نماینده است که ۴۰ نفر آن اعضای اصلی و ۴۰ نفر اعضای علی‌البدل است. در این راستا حزب سوسیال دمکرات (SPD) دارای ۱۸ عضو اصلی و ۱۸ عضو علی‌البدل است.

احزاب دمکرات و سوسیال مسیحی، حزب سبزها (پیمان ۹۰)، حزب دمکرات آزاد، حزب سوسیال دمکراتیک، مهم‌ترین احزاب در آلمان می‌باشند.

ریاست کمیسیون سیاست خارجی بر عهده «هانس اولریش کلوزه» از حزب سوسیال دمکرات و معاون وی خانم «میشائلا گایگر» از احزاب مسیحی می‌باشد.

تعداد اعضای احزاب به ترتیب حزب دمکرات و سوسیال مسیحی ۱۴ عضو اصلی و ۱۴ عضو علی‌البدل، حزب سبزها دارای عضو اصلی و ۳ عضو علی‌البدل، حزب دمکرات آزاد دارای ۳ عضو اصلی و ۳ عضو علی‌البدل، حزب دمکرات آزاد ۳ عضو اصلی و ۳ عضو علی‌البدل و حزب سوسیال دمکراتیک دارای ۲ عضو اصلی و ۲ عضو علی‌البدل می‌باشند.

ب- کمیسیون سیاست خارجی مجلس عوام انگلیس

کمیسیون سیاست خارجی جزء کمیته‌های انتخابی است و این کمیته‌ها به نمایندگی مجلس عوام در بعضی از زمینه‌ها انجام وظیفه می‌کنند. این کمیته دارای ۱۲ عضو می‌باشد. که از نمایندگان خارج از کابینه دولت تشکیل می‌شود. این کمیته تمام احزاب در پارلمان را پوشش می‌دهد. احزابی که دارای کرسی‌های بیشتری در پارلمان هستند، دارای عضو بیشتری در کمیته می‌باشند.

کمیته سیاست خارجی به امور اداری، سیاست‌ها و بررسی هزینه‌های وزارت خارجه و مشترک‌المنافع که شامل خدمات دیپلماتیک و بررسی امور اداره توسعه کمک‌های خارجی می‌شود، رسیدگی می‌کند. ارگان‌هایی نظیر: شورای بریتانیا، برنامه «بی‌بی‌سی» در خارج از کشور، سازمان کمک و توسعه مشترک‌المنافع، از کمک‌های کمیسیون‌های خارجی استفاده می‌کنند. مهم‌ترین کار کمیته، گزارش به مجلس در رابطه با فعالیت‌های خود است. این کمیته حق انعقاد قرارداد بین انگلیس و سایر کشورها و مذاکرات دولت و... را ندارد. کمیته سیاست خارجی با اکثریت ۳ نفری می‌تواند تشکیل جلسه دهد. در کار تحقیق و بررسی پیرامون موضوع مورد نظر، از معاونین وزرا، یا مقامات دیگر وزارت امور خارجه و کشورهای مشترک‌المنافع یا حتی از ارگان‌های مورد حمایت دولت به عنوان شاهد استفاده می‌شود. کمیته گزارش خود را به مجلس می‌دهد حتی پس از آن، گزارش مزبور در دسترس عموم مردم قرار می‌گیرد. این گزارشات معمولاً شامل تحلیل و بررسی مدارک داده شده به کمیته است.

دولت باید به طور مشخص تا دو ماه به نتایج و توصیه‌های گزارش کمیته مربوطه پاسخ دهد. کمیته امور خارجی مانند سایر کمیته‌ها دارای ۳ تا ۵ کارمند است. و از مشاوران متخصص برای تحقیق و بررسی روی موضوعات خاص یا پیچیده استفاده کند.

کمیته دارای بودجه‌ای برای سفرهای خارج از کشور در رابطه با تحقیق و بررسی موضوعات محوله می‌باشد.

ج- کمیسیون سیاست خارجی فرانسه

کمیسیون‌های دائمی امور خارجه در هر دو مجلس (ملی و سنا) مستقیماً با مسائل روابط خارجی کشور درگیر هستند. کمیسیون سیاست خارجی ارتباط نزدیکی با وزارت امور خارجه دارد و وزیر خارجه پس از هر عضو مهم یا تحول عمده روابط خارجی فرانسه، با حضور در جلسه کمیسیون مواضع سیاسی کشورش را تشریح می‌کند.

د- کمیسیون سیاست خارجی استرالیا

آغاز کمیسیون به سال ۱۹۴۹ میلادی (مبارزات انتخاباتی) که منجر به بازگشت دولت «منزیس» به مسند قدرت بود بر می‌گردد. سیاست خارجی در سال‌های پس از جنگ توسط وزیر خارجه دولت کارگری دکتر (اچ. وی، ایوت) اعمال می‌گردید. اولین تصمیم‌گیری پس از انتصاب کمیسیون قرار دادن آن در مقامی پایین‌تر از وزیر خارجه بود. کمیسیون فقط می‌توانست گزارش‌های خصوصی و سایر گزارشاتی را که می‌باید جهت تصمیم‌گیری وزیر به او ارائه نماید، تهیه و مجلس را در جریان این گزارشات قرار داده و جهت افکار عمومی انتشار دهد. وزیر به تنهایی می‌توانست موضوعات را به کمیسیون ارجاع دهد و تنها امتیاز ویژه وزیر این بود که تصمیم می‌گرفت چه اطلاعات، افراد، گزارشات و اسنادی می‌باید در دسترس کمیسیون قرار گیرد. در اوایل مجلس ۲۶، در ماه مه ۱۹۶۷، هاسلوک، وزیر امور خارجه، اظهار تمایل نمود که کمیسیون از نمایندگان تمام جناح‌های موجود در پارلمان تشکیل گردد تا اعتراضات اصلی و عمده رهبر حزب کارگر را مرتفع نماید.

در ۱۵ سال اول فعالیت کمیسیون به تصمیم‌گیری‌ها و راه حل‌هایی محدود خلاصه می‌شد و در طی این مدت ۵ گزارش ارائه نمود. از آن زمان تاکنون بیش از ۶۰ گزارش ارائه شده است. پس از انتخابات سال ۱۹۷۲ میلادی قدرت و حیطة کاری کمیسیون گسترش یافت و وزارت دفاع را در بر گرفت. پس از سال ۱۹۷۳ میلادی کمیسیون به عنوان کمیسیون مشترک امور خارجه و دفاع شناخته می‌شد. اعضای کمیسیون برای یک دوره مجلس منصوب می‌گردند.

ه- کمیسیون سیاست خارجی ایالات متحده امریکا

تأسیس اولین کمیسیون به سال ۱۷۷۵ میلادی بر می‌گردد. در این سال کنگره قاره‌ای تصمیم به ایجاد کمیسیونی با عنوان «فقط با اهداف تماس با دوستان ما در بریتانیای کبیر ایرلند و سایر نقاط جهان» گرفت، اعضای منتخب این کمیسیون «بنجامین فرانکلین» به عنوان رئیس، «بنجامین هریسون»، «توماس جانسون»، «جان ریکسون» و «جان جی» بودند، که به عنوان اولین کمیسیون روابط، بعداً نام خود را به کمیسیون «روابط سری» تغییر داد.

کمیسیون فرانکلین با هدف کشف نظرات و عقاید اروپاییان نسبت به مستعمرات (منظور مستعمرات بریتانیا در ایالات متحده) و به دست آوردن هر گونه اطلاعاتی که ممکن بود در جنگ با انگلستان مفید واقع شود به سرعت با افراد مختلفی در اروپا تماس برقرار نمود. در سال ۱۷۷۷ میلادی نام کمیسیون به «کمیسیون امور خارجه» تغییر یافت. پس از تشکیل کنگره ایالات متحده بر طبق قانون اساسی، کمیسیونی منتخب برای پرداختن به امور خارجه منصوب گردید. در سال ۱۸۰۷ میلادی، در هنگام ریاست جمهوری «جفرسون»،

در پاسخ به عملیات تهاجمی و راهزنانه فرانسه و بریتانیا بر علیه کشتیرانی تجاری امریکا، کمیسیونی در مجلس تأسیس گردید. با نامگذاری مجدد کمیسیون امور خارجه، کمیسیون عالی متشکل از ۷ تن از نمایندگان مجلس انتخاب گردید. کمیسیون در سال ۱۹۷۲ میلادی یکصد و پنجاهمین سالگرد آن وقایع را به جشن گرفت. نام کمیسیون در ۱۹ مارس ۱۹۷۵ میلادی بنا به تصمیم مجلس و با حمایت ۲۲ عضو کمیسیون به «کمیسیون روابط بین الملل» تغییر یافت، در ۱۹۷۹ میلادی به نام کمیسیون روابط خارجی تغییر یافت. کمیسیون برای شماری از مردان نقطه آغازی بوده است تا خود را در خدمات سیاسی کشور شاخص سازند. در میان آنها می توان از این افراد نام برد: «پری بلمونت» رئیس کنگره چهل و نهم و پنجاهم که سفیر امریکا در اسپانیا در سال های ۱۹۸۸-۱۹۸۹ و مؤلف آثاری در زمینه سیاست های بین المللی است. «کریستین هرتر» که در زمان ریاست جمهوری آیزنهاور وزیر امور خارجه بود و در کنگره هشتاد و دوم عضو کمیسیون بود. از نمونه هایی اخیر می توان از این افراد نام برد: «چتر باونر» دستیار سابق وزیر امور خارجه، «جیمز. وی. وادورث» نماینده سابق سازمان ملل، «اف براد فورد مورس» طرح توسعه سازمان ملل، «ای داس، آدلیر» سفیر سابق اتیوپی، «جی. دانفورث کوایل» معاون سابق ریاست جمهوری ایالات متحده.

۲- بررسی و ارائه پیشنهادات به کمیسیون سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی

مقدمه

موضوع اساسی سیاست خارجی هر کشور تصمیم گیری حول موضوعات مبتلابه است، لذا بهبود روش های اداری درباره تصمیم سازی سیاست خارجی نیازمند اجرای دقیق تصمیم گیری سیستمی با تمام ابعاد مدیریتی و فنی آن هستیم، زیرا یک تعریف خوب و مطلوب از سیاست خارجی هماهنگ با «تئوری سیستم ها» است و سیستم عبارت از مجموعه اجزائی که با یکدیگر در کنش و واکنش به طرف هدف معینی هستند، لذا این طرح علی رغم این که از بیرون به کمیسیون سیاست خارجی مجلس نظر افکنده و قادر به شناسایی دقیق نقایص موجود نیست، اما سعی دارد تصویری از یک کمیسیون مطلوب سیاست خارجی ارائه دهد.

تعریف عام از کمیسیون

اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی تصریح دارد که سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست، مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند. لذا کمیسیون ها و ظایفی دارند:

۱- کمیسیون قسمتی از مجلس است که قانون تدوین می کند.

۲- کمیسیون کار مجلس را تسهیل می کند.

۳- به مجلس قدرت و تحرک می دهد تا حاصل کار قابل توجهی داشته باشد.

انتظارات مطلوب از یک کمیسیون سیاست خارجی

چه در اقدامات عادی یا بحرانی یک کمیسیون سیاست خارجی مطلوب باید فرایند تصمیم‌گیری را به طور کامل طی نماید:

- ۱- احساس مسئله یا مشکل
- ۲- تعیین هدف
- ۳- یافتن راه‌حل‌های متفاوت
- ۴- جمع‌آوری اطلاعات درباره راه‌حل‌ها
- ۵- ارزیابی راه‌حل‌ها
- ۶- انتخاب بهترین راه‌حل؛
- ۷- اجرا.

در جهت اجرای این مسئله یک کمیسیون مطلوب این است که:

- الف- دارای اعضای آشنا به ماهیت سیاست خارجی به طور کامل باشند.
- ب- در تصمیم‌ها به هدف و نتیجه توجه نمایند و از واکنش‌های احساسی و آنی پرهیز نمایند.
- ج- نقش نظارتی و کنترل به موضع‌گیری‌ها فردی و ناشی از تمایلات سیاسی تبدیل نشود.
- د- کمیسیون از اصل تحقیق و تفحص در ساختارهای سازمان‌های اجراکننده تصمیمات سیاست خارجی، قانون‌گذاری و نظارت به بهترین نحو استفاده نمایند.
- ه- در تصمیم‌سازی عقلایی دولت را یاری دهند.
- و- تفکیک لازم بین اقدامات حساس، عادی و بی‌اهمیت با فوریت کمتر در دستور جلسات رعایت شود.
- ز- گزارش‌ها موضوع‌های درگیر با ویژگی کوتاه بودن، مشتمل بر رئوس مطالب و انتقال‌دهندگی سریع اطلاعات تهیه شود.
- ح- کمیسیون توان ارائه تحلیل به دولت را داشته باشد.
- ط- کمیسیون توان بازسازی اشکالات تصمیم‌گیری سیاست خارجی را داشته باشد.
- ی- همه گزارش‌ها کارشناسی شده باشد.
- ک- گردش اطلاعات به نحوی باشد که علاقه همه اعضا را برانگیزد.

وضعیت فعلی کمیسیون سیاست خارجی مجلس

نمودار سازمانی کمیسیون سیاست خارجی مانند سایر کمیسیون‌های به شکل زیر است:

رئیس

نایب رئیس دوم

منشی دوم

نایب رئیس اول

منشی اول

مخبر

اعضا

کار کمیسیون سیاست خارجی به شرح زیر است:

- ۱- بررسی کلیه طرح‌ها و لوایح مربوط به سیاست خارجی در همه ابعاد؛
- ۲- تبادل نظر و پاسخ خواستن از دولت؛
- ۳- ایجاد زمینه استيضاح و سؤال از وزیر خارجه؛
- ۴- مأموریت‌ها و بازدیدها از داخل و خارج که به نحوی با سیاست خارجی مرتبط است؛
- ۵- پاسخ‌گویی به نامه‌های واصله.

در حال حاضر شیوه کار به شکل تشکیل جلسه عادی ۲ بار در هفته و تنظیم دستور جلسات یا تشکیل جلسات اضطراری و دعوت از مقامات ذی‌ربط و بحث نمایندگان علاقه‌مند به مباحث خاص است. منشی اداری کمیسیون نیز که از کارمندان مجلس است به انجام امور اداری به ارتباط با هیئت رئیسه و ادارت مجلس و کمیسیون‌ها و تنظیم و توزیع مراسلات و بایگانی اشتغال دارد.

نقص‌های کمیسیون سیاست خارجی

شیوه کار موصوف به دلایل زیر کارایی کامل و کافی را در مباحث سیاست خارجی نخواهد داشت:

- ۱- کمیسیون سیاست خارجی به دلیل وسعت کار و اشتغال نمایندگان توان بررسی همه جانبه طرح‌ها و لوایح را به طور کامل ندارد؛
- ۲- مباحث سیاست خارجی به طور تقسیم شده مورد علاقه تعداد خاصی از نمایندگان به صورت انفرادی است و اتکا به اطلاعات فردی دارد و لذا سیستم مشارکت جمعی در مباحث ضعیف است؛
- ۳- به دلیل پیچیدگی ماهیت تصمیم‌گیری در سیاست خارجی، کمیسیون در ارائه پیشنهادات مطلوب در بهبود کیفیت تصمیم‌گیری سیاست خارجی محدودیت دارد.
- ۴- گردش اطلاعات در کمیسیون ناقص است.
- ۵- با هماهنگی بیشتر با مراکز تصمیم‌گیرنده در خصوص سیاست خارجی و تعیین مؤلفه‌های دخیل می‌توان به تصمیم‌گیری عقلایی رسید.

پیشنهادات

۱- شرایط عادی

- ۱-۱- در بخش بررسی مسائلی نظیر بررسی لوایح و طرح‌ها به لحاظ پیشگیری از گسترش بی‌مورد تشکیلات اداری غیر ضرور، اخذ نظریه کارشناسی شده مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی کماکان طبق زمان‌بندی مشخص درخواست شود.
- ۲-۱- اطلاعات لازم طبق فرایند زمانی خاص و به‌طور مداوم از دولت درخواست شود.
- ۳-۱- در صورت لزوم از مقامات دولت جهت جلسات دعوت شود.
- ۴-۱- کمیسیون در جهت نوآوری و خلاقیت در باب تصمیم‌گیری مسائل سیاست خارجی و یافتن راه‌حل‌هایی جهت بهبود ساختار سیاست خارجی تماس و گفتگوی بیشتری را با اساتید دانشگاه‌ها جهت تصمیم‌گیری عقلایی در چارچوب منافع ملی کشور داشته‌باشد و بتواند محصول کار را به دولت ارائه دهد، این محصولات پژوهشی باید لزوماً کاربردی و عملیاتی باشند و در حد امکان مسائل زیر را در برگیرد:

- ۱-۴-۱- شناسایی مراکز متعدد تصمیم‌گیرنده سیاست خارجی و تلاش در جهت رفع مشکل؛
- ۱-۴-۲- ارائه تصویری صحیح بر پایه اطلاعات صحیح از شرایط جدید جهانی و موقعیت جمهوری اسلامی؛
- ۱-۴-۳- بهبود ساختار کلی تصمیم‌گیری سیاست خارجی.^۱

۲- شرایط بحرانی

به لحاظ این که بخش کثیری از تصمیم‌گیری در سیاست خارجی در شرایط بحرانی و حساس صورت می‌گیرد، لذا در تصمیم‌گیری بحرانی:

- ۱- انسان دچار ابهام و گیجی می‌شود.
 - ۲- اطلاعات تحریف می‌شود.
 - ۳- تصمیم‌گیری گروهی معمولاً نابسامان است.
 - ۴- اجبار به اطاعت و پیروی از دستورات از پیش تعیین شده صورت می‌گیرد، لذا در شرایط بحرانی کمیسیون خارجی باید دارای بازوی معین افراد متخصص و کارشناس در سیاست خارجی باشد که کارآمدی لازم را در ارائه پیشنهادات عملی و قابل اجرا و تحلیل‌های عقلانی برای تصمیم‌گیری با حداکثر مطلوبیت داشته باشند.
- تیم کارشناس باید در فرایند گردش اطلاعات ۲ وظیفه تهیه گزارش و تهیه تحلیل و پیشنهاد را انجام دهد گزارش موضوعات باید:

- ۱- کوتاه باشد؛
- ۲- خلاصه و نشانگر رئوس مطلب باشد.
- ۳- به سرعت اطلاعات را به خواننده منتقل نماید.

و همچنین گزارش به طور خلاصه و مجمل باید ضمیمه‌ای از:

- ۱- شناخت مشکل.
- ۲- جمع‌آوری اطلاعات رسیده از وزارت خارجه، شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور، ستاد فرماندهی کل قوا و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط باشد.
- ۳- راه‌حل‌های پیشنهادی (کاربردی- عملیاتی) ارائه گردد.

این گردش اطلاعات به موقع توان کمیسیون را برای نگرش جامع‌الاطراف به موضوعات افزایش می‌دهد. همچنین کمیسیون باید توان‌گزینش تحلیل مطلوب از مجموعه تحلیل‌های کارشناسی و ارائه آن به دولت یا مجلس را داشته باشد، در صورتی که کیفیت کار کمیسیون سیاست خارجی مجلس مطلوبیت ویژه خواهد یافت که توانایی نظارت و ارائه پیشنهاد و تحلیل به ساختار دولت به نحو عقلایی وجود داشته باشد.

۱. دفتر بررسی‌های سیاست خارجی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با نیروهای کارآمد توان تهیه گزارش‌ها و تحلیل‌های پژوهشی و کاربردی با ویژگی‌های موصوف را دارد.

اقدامات عادی

کمیسیون سیاست خارجی مجلس

گروه کارشناس^۱

مرکز پژوهش‌های مجلس
۱- ارائه پیشنهادات و
راه کارهای خام جهت
طرح‌های سیاست خارجی
۲- ارائه کارشناسی لوایح
و طرح‌ها

کارشناس جمع‌آوری و طبقه‌بندی و تخصیص اطلاعات
کارشناس تجزیه و تحلیل و ارائه پیشنهادات
(ارائه پیشنهادات و تحلیل)
(بهبود ساختار سیاست خارجی)

۳- تعامل با مرکز پژوهش‌ها

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بخش سیاست خارجی توان بالقوه کاملی جهت گسترش فعالیت‌ها و اطلاع‌رسانی سریع به کمیسیون خواهد داشت، گسترش اطلاع‌رسانی در این جهت در سطح مسائل زیر خواهد بود.

۱- ارائه تحلیل بلافاصله پس از وقوع حوادث غیرمترقبه در حوزه سیاست خارجی و حوادث داخلی
تأثیرگذار بر سیاست خارجی؛

۲- ارائه پیشنهادات کارشناسی حول موضوعات سیاست خارجی پس از تشکیل جلسات کارشناسی در مرکز پژوهش‌ها؛

۳- ارائه پیشنهادات پیرامون بهبود ساختار تصمیم‌گیری در دولت در زمینه سیاست خارجی؛

۴- تحقیق و تفحص پیرامون مسائل سیاست خارجی و ارائه دستاوردهای آن همراه با راهکارهای مناسب.

۱. ارجح است این گروه بنابر تقسیم متداول جغرافیایی به چند زیرگروه تقسیم شوند.