

با نمایندگان مردم در مجلس نهم
۲۵. جایگاه و اهمیت دیپلماسی پارلمانی
در دستیابی به اهداف سیاست خارجی

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۲۱۱۱

بهمن‌ماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	پیشگفتار
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. دیپلماسی پارلمانی چیست؟
۸.....	۲. انواع دیپلماسی پارلمانی
۱۳.....	۳. کاربردهای دیپلماسی پارلمانی
۲۰.....	۴. سازمان‌های بین‌المللی پارلمانی
۲۸.....	۵. راهکارهای تقویت دیپلماسی پارلمانی
۳۴.....	نتیجه‌گیری
۳۵.....	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲۵. جایگاه و اهمیت دیپلماسی پارلمانی در دستیابی به اهداف سیاست خارجی

پیشگفتار

جایگاه مجلس شورای اسلامی در مقام «خانه ملت» که «عصاره فضایل مردم» است و در جایگاه مرجع انحصاری قانونگذاری در کشور که صلاحیت نظارت بر امور کشور را هم دارد به قدری والا است که معمار کبیر انقلاب اسلامی خمینی روح‌الله این جایگاه را در رأس امور دانست.

وظیفه نمایندگی و وظیفه الهی در مقام نمایندگی مردم در نظام اسلامی است و نمایندگان محترم مجلس ضروری است که با علم و عمل به این تکلیف عمل نموده و پاسدار حقوق مردم شریف بوده و در تحقق اهداف انقلاب اسلامی تلاش نمایند.

مهمترین وظیفه مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم مجلس، قانونگذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین مصوب است. بدیهی است برای کارآمدی و اثربخشی هرچه بیشتر فعالیت‌هایی که در بازه زمانی چهارساله دوره نهم مجلس در این دو عرصه انجام می‌گیرد لازم است تا نمایندگان محترم توجه خود را معطوف به موضوعات و مسائلی نمایند که تأثیر قانونگذاری آنها در نظام اجرایی کشور بادوام و فراگیر بوده و تضمین‌کننده توأمان توسعه و عدالت باشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در راستای ارائه خدمت به نمایندگان

محترم مبادرت به تهیه یک بسته اطلاع‌رسانی در موضوعات مختلف نموده است تا اطلاعات لازم و مورد نیاز اولیه را جهت نمایندگان برگزیده مردم در دوره نهم مجلس تأمین نماید و چنانچه نمایندگان برگزیده در موضوعاتی اطلاعات کمتری را داشته باشند با استفاده از این مجموعه امکان افزایش سطح دانش آنان در این موارد فراهم شود. موضوعاتی که در این سلسله گزارشات انتخاب شده‌اند در موضوعات مختلف حقوقی، سیاسی، اقتصادی، برنامه و بودجه، اجتماعی، زیربنایی، انرژی و صنعت و معدن با همین رویکرد برگزیده و اولویت‌گذاری شده‌اند.

امید است آنچه انتشار یافته و در اختیار قرار گرفته قابل استفاده و مفید باشد و اطلاعات اولیه لازم مورد نیاز را برای نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی فراهم نماید. همچنین امید است دوره نهم مجلس شورای اسلامی با همکاری تمام نهادهای مؤثر در سیاستگذاری و همت نمایندگان شاهد دوره‌ای پربار و کارآمد از نظام قانونگذاری باشیم که مرضی حضرت حق جل و علا و حضرت بقیة الله قرار گیرد.

مقدمه

تحولات نظام بین‌الملل در چند دهه اخیر باعث افزایش شمار بازیگران مؤثر در روند تعیین ترتیبات بین‌المللی و نیز افزایش متغیرها و مؤلفه‌های تأثیرگذار بر این روند شده است. عوامل مختلف و متنوعی که هرکدام منافع خاصی را نمایندگی می‌کنند، وارد کارزار روابط بین‌الملل شده و بسته به توانایی‌ها و ظرفیت‌هایشان این روابط را متأثر از ملاحظات خود می‌سازند. این امر سبب شده است که محاسبات و مناسبات



بین‌المللی، پیچیدگی‌های بیشتری نسبت به گذشته پیدا کند. با توجه به این وضعیت بازیگران، دیگر نمی‌توان عرصه روابط بین‌الملل را منحصر به دخالت دولت‌ها و اراده آنها دانست و بقیه بازیگران را از ورود به این حوزه منع کرد.

در میان بازیگرانی که طی دهه‌های گذشته به توسعه و تعمیق نقش و نفوذ خود بر مناسبات بین‌المللی پرداخته‌اند، می‌توان به مجالس ملی به‌عنوان نمایندگان مردم اشاره کرد. طی چند دهه اخیر همزمان با تثبیت و توسعه نهاد قانونگذاری در نظام‌های مختلف سیاسی و گسترش اختیارات و صلاحیت‌های آنها، موضوع افزایش نقش و نفوذ نهاد پارلمان در حوزه سیاست و روابط خارجی به‌طور قابل توجهی مطرح شده است. به‌ویژه آنکه در بسیاری از کشورها، مجالس ملی گرایش دارند تا نقش محدود خود در این حوزه را گسترش دهند و بر این حوزه مهم فعالیت دولت، تأثیر بیشتری بگذارند. این فعالیت‌ها، اشکال مختلفی دارند که از انجام نظارت‌های متعارف بر دولت در عرصه سیاست خارجی شروع شده و رفته‌رفته به‌گونه‌ای از ارتباطات بین‌المللی منجر می‌شوند و در این نوشتار با عنوان دیپلماسی پارلمانی^۱ به آنها پرداخته خواهد شد. گشایش این عرصه جدید در حوزه روابط بین‌الملل سبب بهتر شدن ارتباطات، طرح نظرات جدید و پیدایی راه‌حل‌های نوین برای بن‌بست‌های موجود شده و روند اداره امور را تسریع خواهد کرد.

در نوشتار حاضر، ابتدا تعریفی از دیپلماسی پارلمانی و جایگاه آن در میان انواع دیگر دیپلماسی‌ها ارائه شده و تفاوت آن با دیگر اقداماتی که به اشتباه، دیپلماسی

پارلمانی نامیده می‌شوند بیان خواهد شد. در ادامه انواع دیپلماسی پارلمانی و کاربردهای متفاوت هر کدام بررسی می‌شوند. دلایل اهمیت و کارکردهای دیپلماسی پارلمانی بخش دیگری از این نوشتار را تشکیل می‌دهد. در قسمت انتهایی نیز راهکارهای ارتقای دیپلماسی پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران مورد اشاره قرار می‌گیرد. این نوشتار با نتیجه‌گیری از مطالب مطرح شده به پایان خواهد رسید.

۱. دیپلماسی پارلمانی چیست؟

دیپلماسی پارلمانی، از گونه‌های جدید دیپلماسی است که نوعی نوآوری در این حوزه محسوب شده و کارکردهای گوناگونی را سبب خواهد شد.

همان‌گونه که مشخص است، حوزه دیپلماسی و فعالیت‌های دیپلماتیک از عرصه‌هایی هستند که مخصوص دولت‌ها و دستگاه‌های اجرایی قلمداد می‌شوند و بسیاری از صاحب‌نظران در گذشته معتقد بودند که ورود دیگر نیروهای سیاسی و غیرسیاسی به این عرصه، باعث بی‌نظمی در امور شده و باید به‌شدت از آن اجتناب شود. درحالی که به دلایل متعدد و مختلفی، این نظر تغییر کرده و شرایط کنونی باعث پیدایش دیدگاه دیگری شده است.

تغییرات سیاست جهانی، گسترش رسانه‌های جمعی، روشن شدن محتوا و فحوای جعبه سیاه دیپلماسی، قدرت یافتن عناصر فراملی در عرصه سیاست خارجی، قدرت عناصر ملی و فراملی در این حوزه و بسیاری از مسائل، همراه فرآیندهایی مثل جهانی شدن، گسترش تجارت و ارتباطات و اطلاعات عمومی سبب



شده‌اند تا دیگر مانند گذشته همه سیاست خارجی در اختیار چند دیپلمات یا دستگاه وزارت خارجه نباشد. درحال حاضر افکار عمومی نیز در این عرصه وارد شده و در بسیاری مسائل مهم بین‌المللی، نقش فعالی برعهده دارند. شروع و پایان جنگ‌ها، نظارت بر رعایت حقوق بشر و حتی حمایت از حاکمان کشورهای مختلف براساس خواست افکار عمومی شکل می‌گیرند و شاید به همین دلیل مجالس مختلف به‌عنوان نمایندگان اقشار گوناگون مردم، لازم است به‌صورت مستقیم وارد عرصه سیاست خارجی شده و به دخالت و هدایت آن بپردازند. به این مسئله باید ناکارآمدی سیاست‌های رسمی دولتی در حل منازعات بین‌المللی و مسائل دوجانبه را نیز اضافه کرد. این موارد در کنار هم سبب شده‌اند تا به راه‌های دیگر در کنار دیپلماسی رسمی نیز توجه شود. یکی از مهمترین راهکارهای موجود، دیپلماسی پارلمانی است.

دیپلماسی پارلمانی نوعی از دیپلماسی است که میان دو نوع دیگر دیپلماسی

یعنی دیپلماسی رسمی و دیپلماسی عمومی قرار می‌گیرد. دیپلماسی پارلمانی به این دلیل که توسط پارلمان به‌عنوان 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. به هر حال نمی‌توان انکار کرد که نمایندگان پارلمان در هر نظام مردم‌سالار، جزء عالیرتبه‌ترین مقامات حکومتی محسوب می‌شوند و اختیارات فراوانی دارند. ازسوی دیگر با توجه به اینکه، اظهارات و اقدامات نمایندگان پارلمان در حوزه سیاست خارجی مانند اقدامات دیپلمات‌ها و مقامات سیاست خارجی، آثار رسمی و مسئولیت‌آور به‌دنبال ندارد به همین دلیل

دست نمایندگان در این حوزه بسیار بازتر است و می‌توانند در حوزه‌هایی وارد شوند که دولت‌ها به سبب مسئولیتشان از ورود به آن حوزه‌ها اجتناب می‌کنند. از سوی دیگر، پارلمان در کشورهای مردم‌سالار مظهر وجود نظرات گوناگون و اندیشه‌های مختلف و متفاوت است. به همین سبب دیپلماسی پارلمانی حاوی نظراتی است که نگاه جزم‌اندیشانه دولتی از آنها تهی است و در بعضی موارد همین نظرات خاص و اندک موجب حل مشکلاتی می‌شوند که در حالت عادی مدت‌ها بدون راه‌حل باقی مانده‌اند.

رابطه دوگانه دیپلماسی پارلمانی با دیپلماسی رسمی و دیپلماسی عمومی باعث شده بعضی صاحب‌نظران آن را نوعی دیپلماسی رسمی یا در مقابل نوعی دیپلماسی عمومی بدانند. برای نمونه، برخی مراکز مطالعاتی و علمی مانند انجمن حقوق‌دانان آمریکا، دیپلماسی پارلمانی را در شمول دیپلماسی سازمانی تعریف می‌کنند که در آن نهادهای زیربند سعی دارند با برنامه‌ریزی و استفاده از ظرفیت سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی در جهت حل و فصل دغدغه‌های مشترک گام بردارند.^۱

در مقابل، عده‌ای نیز دیپلماسی پارلمانی را جزئی از ابزارهای چانه‌زنی عمومی می‌دانند که حوزه فعالیت آن فرابخشی بوده و در تمام زمینه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اثر می‌گذارد.^۲

شاید به همین دلیل باشد که هر دو گروه متولی دیپلماسی رسمی و دیپلماسی عمومی با حضور پررنگ این دیپلماسی مخالفت می‌کنند. مقامات دولتی با این استدلال که گسترش دیپلماسی پارلمانی به جایگاه دولت‌ها در عرصه سیاست خارجی لطمه

1. <http://definitions.uslegal.com/p/parliamentary-diplomacy/>

2. F.w.weisgals, G. de boer "Parliamentary Diplomacy" The Hague Journal of Diplomacy, No. 1, Apr 2007, p. 93.



می‌زند و اغلب مخالف قوانین اساسی به‌شمار می‌رود، 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. ازسوی دیگر، تشکیلات غیردولتی و شبکه‌های مردمی فعال در حوزه روابط بین‌الملل نیز به نمایندگان مجلس به‌عنوان نفوذی‌های هیئت اجرایی در عرصه دیپلماسی عمومی می‌نگرند و نمی‌پذیرند که افراد فوق به‌صورت مستقل وارد این حوزه شده‌اند، البته درخصوص معایب دیپلماسی پارلمانی علاوه بر محاسن آن به‌صورت مفصل بحث خواهد شد.

مشارکت مجالس ملی در مسائل بین‌المللی معمولاً هم از طریق اعمال نظارت پارلمانی بر فعالیت‌های فرامرزی دولت‌ها و با اتکا به اختیارات سنتی قانونی نظیر سؤال از وزیر امور خارجه یا استیضاح او، تصویب یا عدم تصویب معاهدات و موافقتنامه‌های دولت با دیگر دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی و... انجام می‌شود و هم در فرآیند ابتکاراتی در چارچوب دیپلماسی پارلمانی نظیر توسعه تعاملات میان‌پارلمانی یا تشکیل هیئت‌ها و کمیته‌های پارلمانی در موضوعات خاص بین‌المللی پیگیری می‌شود. در عین حال دیپلماسی پارلمانی تسهیل‌کننده دیپلماسی رسمی و دولتی است و می‌تواند فضا را برای گسترش روابط در سطوح سیاسی و اقتصادی فراهم کند. بدین ترتیب، پارلمان‌ها در کشورهای مختلف می‌توانند با یکدیگر ارتباط برقرار کنند و دولت‌های خود را به گسترش روابط تشویق کرده و در تصمیمات آنها

در حوزه سیاست و روابط خارجی تأثیرگذار باشند.

دیپلماسی پارلمانی در جهان امروز، نوعی فعالیت سیاسی مقبول و متداول است و می‌تواند همسو با سایر جنبه‌های دیپلماسی در یک سناریوی از پیش تعیین شده و با هدف مشخص در کنار دیپلماسی رسمی عمل کرده و به تأمین منافع ملی کشور کمک کند.

از این‌رو هدف دیپلماسی پارلمانی آن است که ابتکاراتی برای اعمال نفوذ بر تصمیمات سیاسی حکومت به مرحله اجرا درآیند تا مسیر راه‌حل‌های سیاسی هموار شود. این نوع دیپلماسی، برخی نقاط کور دیپلماسی رسمی را شناسایی کرده و سبب تسهیل تعامل میان کشورها می‌شود و بدین ترتیب منافع ملی به نحو مطلوب‌تری تأمین خواهند شد. اهمیت این حوزه جدید به قدری است که همکاری پارلمان‌های کشورهای جای خود را به نوعی دیپلماسی پارلمانی داده است. این نوع دیپلماسی، نمایندگان مجلس را قادر می‌سازد به حل مشکلاتی اقدام ورزند که فراتر از مرزهای ملی‌اند. بدین ترتیب میزان و کیفیت دخالت پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی به یکی از مسائل روز این حوزه در جهان تبدیل شده است.

۲. انواع دیپلماسی پارلمانی

دیپلماسی پارلمانی را به چند گونه تقسیم‌بندی کرده‌اند که در اینجا مشهورترین آنها ارائه می‌شوند. قبل از پرداختن به این تقسیم‌بندی‌ها لازم به یادآوری است که دیپلماسی پارلمانی در دو معنای مضیق و موسع به‌کار برده می‌شود. در محدودترین معنای دیپلماسی پارلمانی که مبنای اقدامات پارلمان در حوزه



سیاست خارجی و روابط خارجی است شامل دوگونه فعالیت‌های بین‌المللی پارلمان ملی و شرکت در مجامع پارلمانی منطقه‌ای و بین‌المللی می‌شود. در مقابل این تعریف، دیپلماسی پارلمانی در وسیع‌ترین معنا قرار دارد که شامل همه اقدامات پارلمان می‌شود که بر روابط و سیاست خارجی دولت تأثیر می‌گذارند و از تأیید وزیر امور خارجه و سیاست‌های کلی خارجی شروع شده و به تصویب معاهدات بین‌المللی و خارجی و نظارت بر دولت می‌رسد.

باید توجه داشت که به‌نظر بسیاری، فقط قسم اول شامل دیپلماسی پارلمانی می‌شود و موارد دیگر ذیل این مفهوم قابل توضیح نیستند و برخی اختلاف‌نظرها درخصوص این مفهوم به تفاوت تعریف مربوط می‌شوند. به هر حال در این نوشتار بر کاربردهای دیپلماسی پارلمانی در هر دو جنبه مضیق و موسع آن تأکید خواهد شد. در رایج‌ترین تعریف، دیپلماسی پارلمانی را به دو گونه دیپلماسی مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرده‌اند که در ادامه درباره هر یک توضیحاتی ارائه خواهند شد.

۱-۲. دیپلماسی پارلمانی مستقیم

در این نوع از دیپلماسی پارلمانی، نمایندگان مجلس به‌صورت مستقیم درگیر روندها، فعالیت‌ها و اعمال دیپلماتیک شده و سعی دارند از این طریق منافع ملی را پیگیری کنند. مشخص‌ترین نمونه این مسئله نیز، اقدامات کمیته‌های دوستی پارلمانی است. نمایندگان عضو این کمیته‌ها به‌عنوان دیپلمات‌های غیررسمی کشور در یک کشور یا حوزه خاص عمل می‌کنند و می‌کوشند به شیوه رسمی و حتی غیررسمی مانند

رایزنی کردن، اهداف کشور را پیگیری کنند.

نمونه دیگر این نوع دیپلماسی پارلمانی، حضور و عضویت مؤثر در مجامع پارلمانی بین‌المللی و پیگیری خواسته‌ها و منافع ملی از این طریق است. دیپلماسی پارلمانی مستقیم گونه‌های دیگری نیز دارد که در ادامه به صورت گذرا به آنها اشاره می‌شود:

- مذاکرات دوجانبه یا چندجانبه رئیس مجلس،
 - رایزنی رؤسای کمیسیون‌ها با هم‌تاهایشان در مجالس دیگر کشورها،
 - اعزام هیئت‌های پارلمانی،
 - شرکت فعال و پیشنهاد صدور قطعنامه در اجلاس‌های بین‌المللی پارلمانی،
 - برگزاری نشست‌های پارلمانی،
 - صدور بیانیه‌های پارلمانی یک‌جانبه یا مشترک با دیگر مجالس،
 - حضور نمایندگان در هیئت‌های اعزامی از سوی وزارتخانه‌ها،
 - تدوین و تصویب طرح‌هایی درباره نوع رابطه با بعضی کشورها یا سازمان‌های بین‌المللی مانند رابطه با انگلیس یا آژانس انرژی هسته‌ای،
 - انعقاد یادداشت تفاهم مشترک پارلمانی،
 - رایزنی با نمایندگان دیگر پارلمان‌ها برای دستیابی به اهداف ملی یا اهداف مشترک بین‌المللی،
- همان‌گونه که مشخص است دیپلماسی پارلمانی عرصه وسیعی را شامل می‌شود و موارد فوق به‌عنوان نمونه‌هایی برای دیپلماسی مستقیم پارلمانی ذکر شدند.



۲-۲. دیپلماسی پارلمانی غیرمستقیم

دیپلماسی پارلمانی غیرمستقیم مربوط به عرصه‌هایی است که پارلمان‌ها براساس اختیارات قانونی خود اقداماتی را انجام می‌دهند و در عرصه بین‌المللی مؤثر بوده و نیز بر روابط خارجی دولت تأثیر می‌گذارند. کیفیت و کمیت این امر بستگی به اختیارات پارلمان دارد که معمولاً در قوانین اساسی ذکر می‌شود، اما به هر حال تعدادی از این اختیارات جنبه بین‌المللی داشته و در اکثر پارلمان‌های کشورهای مردم‌سالار موضوعیت دارند.

مجلس شورای اسلامی نیز با توجه به اختیارات گسترده‌ای که دارد و ظرفیت فراوانی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای آن قائل شده است، به‌صورت بالقوه توانایی فراوانی در این حوزه دارد که از بعضی از آنها استفاده می‌کند. مهمترین مواردی که مجلس شورای اسلامی می‌تواند به‌صورت غیرمستقیم در عرصه سیاست خارجی مداخله کند عبارتند از:

سیاستگذاری و نظارت بر حسن انجام امور

از مهمترین کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی، تعیین و تأیید سیاست‌های اصلی جهت‌گیری دستگاه سیاست خارجی است که معمولاً هنگام رأی اعتماد به وزیر و در برنامه او لحاظ می‌شود. در ادامه این روند نیز مجلس نظارت بر اجرای مناسب برنامه‌ها را در حوزه سیاست خارجی برعهده دارد. این مهم به‌صورت تخصصی برعهده کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس است که در آن نمایندگان وزارت خارجه و سایر نهادهای فعال در این حوزه، حضور یافته و نسبت به

عملکردشان توضیح می‌دهند. ابزارهای سؤال و استیضاح هم در اینجا وجود دارند تا پاسخگویی مناسب مسئولان زیربط را تضمین کنند. این کارکرد مجلس، اهمیت فراوانی دارد و به عقیده بسیاری در کنار قانونگذاری، دو مسئولیت ویژه هر پارلمانی در جهان است.

در صورتی که در مسئله‌ای، پاسخ‌ها کافی یا مناسب نبودند، مجلس این اختیار را داراست تا طبق اصل هفتادوششم قانون اساسی، اقدام به تحقیق و تفحص در آن مسئله خاص کند و مسئولان اجرایی نیز موظفند به صورت کامل، جزئیات مورد نظر مجلس را ارائه کنند تا نمایندگان بتوانند وظایف نظارتی خود را به صورت کامل انجام دهند.

تصویب دریافت یا پرداخت وام و اعتبار بین‌المللی

طبق اصل هشتادم قانون اساسی، دریافت یا پرداخت هر نوع وام یا کمک بلاعوض بین‌المللی نیاز به تصویب مجلس شورای اسلامی دارد. باید توجه داشت پرداخت وام و کمک بلاعوض خارجی یکی از ابزارهای بسیار مؤثر در عرصه سیاست خارجی است که دولت‌ها در حال حاضر استفاده فراوانی از آن می‌برند. منوط بودن انجام این کار به تصویب مجلس به معنای اختیارات بالای مجلس برای استفاده از این ابزار مؤثر در سیاست خارجی است.

عضویت در معاهدات و پیمان‌های بین‌المللی

طبق اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، در صورتی عضویت در پیمان‌ها و معاهدات بین‌المللی حالت قانونی و رسمی به خود می‌گیرد که به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. با توجه به این موضوع، بدون نظر مساعد مجلس نمی‌توان در



بسیاری از حوزه‌های گوناگون روابط خارجی کنونی که مبتنی بر معاهدات مختلفند، وارد شد. در شرایط حاضر، حقوق بین‌الملل به سبب افزایش فراوان معاهدات بین‌المللی و چندجانبه در حال گسترش بوده و به نظر می‌رسد جنبه مشخصی از روابط خارجی هر کشوری را به خود اختصاص داده است. مجلس شورای اسلامی با تصویب یا عدم تصویب عضویت در بعضی پیمان‌های بین‌المللی می‌تواند منافع ملی کشور در عرصه خارجی را از این طریق نیز حضانت کند. باید توجه داشت که گاهی اوقات، مسئولان اجرایی بنا به بعضی محذورات مجبور می‌شوند پیمان یا عهدنامه‌ای را امضا کنند ولی مجلس چنین ملاحظاتی ندارد و می‌تواند با فراغ بال مسائل را پیگیری و بررسی کرده و رأی به پذیرش یا عدم پذیرش دهد.

۳. کاربردهای دیپلماسی پارلمانی

استفاده از دیپلماسی پارلمانی برای دستیابی به منافع ملی و پیگیری اهداف نظام در عرصه سیاست خارجی، منافع و کاربردهای متعددی دارد. بعضی از این کاربردها اختصاص به دیپلماسی پارلمانی داشته و برخی نیز میان چند نوع دیپلماسی مشترکند. در این بخش از نوشتار به مهمترین کارکردهای دیپلماسی پارلمانی در عرصه سیاست خارجی به صورت خلاصه اشاره می‌شود:

۳-۱. ادامه نیمه رسمی سیاست خارجی

به عقیده بسیاری، دیپلماسی پارلمانی در حقیقت ادامه سیاست خارجی کشور در

قالب نیمه‌رسمی همراه با اندکی تساهل و تسامح در نگرش به عملکرد وزارت خارجه و دیپلمات‌های رسمی است. این عملکرد دیپلماسی پارلمانی، دو قالب اصلی دارد: نخستین قالب آن، کارگروه‌های دوستی پارلمانی است. گروه‌های دوستی پارلمانی، در چارچوب تفاهم‌نامه‌های میان مجالس شکل گرفته و اعضای آن را نمایندگان از هر مجلس دربر می‌گیرند. نمایندگان که عضو یک گروه دوستی پارلمانی می‌شوند، در حقیقت دیپلمات‌های کشورند که فعالیت تخصصی درخصوص آن کشور موردنظر را برعهده می‌گیرند. این نمایندگان سفرهای دوره‌ای به کشور مزبور داشته و دیدارهای مستقیمی با نمایندگان دارند. همچنین ارتباطات دیگری نیز در طول دوره مجلس با نمایندگان آن کشور برقرار می‌شود و تبادلاتی درباره نظرات مختلف و مواضع مشترک صورت می‌گیرد. ازسوی دیگر در این سفرها همواره دیدارهایی با مقامات رسمی حوزه سیاست خارجی نیز تنظیم می‌شوند که از آنها باید در راستای پیگیری منافع مورد نظر، حداکثر استفاده را کرد.

دومین قالب در این خصوص، سفرهای هیئت‌های پارلمانی است که معمولاً برای بررسی موضوعاتی خاص و رسیدن به تفاهم درباره مسائل اصلی شکل می‌گیرد. در این خصوص در ادامه اشاراتی خواهد آمد. مهمترین اثر این فعالیت در رأی هیئت‌های پارلمانی در مجامع بین‌المللی نشان داده می‌شود.

۲-۳. پرکردن خلأ دیپلماسی رسمی

دومین کارکرد مهم دیپلماسی پارلمانی، هم‌افزایی کامل‌کننده با دیپلماسی رسمی است



بدین معنا که این دیپلماسی می‌تواند در حوزه‌هایی وارد شود که دیپلماسی رسمی به سبب محدودیت‌هایش امکان ورود در آن عرصه‌ها را ندارد. نمایندگان مجلس برای حل مسائل موجود و حتی تابوهایی که در عرصه روابط خارجی پدید آمده‌اند می‌توانند پیش‌قدم باشند و به سبب نوع مسئولیت و وظایفشان مشمول بازخواست هم نشوند. ارائه پیشنهادهای و مذاکره در عرصه‌ها و حوزه‌هایی که دولت‌ها مجاز به انجام آن نیستند، اصلی‌ترین نمود این کار است.

در عرصه دیپلماسی، دولت‌ها باید در چارچوب اصول دیپلماتیک و بسیار قانونمند عمل کنند و اگر مسئله‌ای خارج آن مطرح شود مورد مؤاخذه قرار گرفته و روابط بین‌کشورها تحت تأثیر قرار می‌گیرد، اما از ویژگی‌های ذاتی نمایندگی پارلمان در کشورهای مترقی این است که آزادند هر اظهارنظری داشته باشند و از این بابت هیچ مسئولیتی هم متوجه کشور نمی‌شود. در واقع با دیپلماسی پارلمانی می‌توان مشکلات تاریخی به وجود آمده در روابط بین‌کشورها را با دیدی متساهلانه بررسی و اقدام به حلشان کرد. از اقدامات مهم مجلس شورای اسلامی در حوزه قانونگذاری می‌توان به قانون «صیانت از دستاوردهای صلح‌آمیز هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران» اشاره کرد که در پنج ماده در تاریخ ۱۳۸۹/۴/۲۹ به تصویب مجلس رسید و پس از تأیید شورای نگهبان به دولت ابلاغ شد. نمونه دیگر در این خصوص، تصویب طرح دو فوریتی کاهش روابط با انگلیس در آذرماه سال ۱۳۹۰ بود که اقدام مهمی جهت حفظ منافع ملی جمهوری اسلامی به شمار می‌رفت.

۳-۳. مدیریت بحران‌های بین‌دولتی

یکی از کارکردهای دیپلماسی پارلمانی، تلاش برای حل بحران‌های حادث شده در روابط بین دولت‌هاست. باید توجه داشت که علت ایجاد بحران، در موارد بسیاری سوءبرداشت^۱ و عدم رعایت پروتکل‌های مربوط در روابط است. در هر دو این موارد، دیپلماسی پارلمانی می‌تواند راهگشا باشد. ارتباط مداوم نمایندگان و ارائه توضیحات مکفی سبب می‌شود تا این سوءبرداشت‌ها روشن شده و به حداقل برسند. ازسوی دیگر چون دیپلماسی پارلمانی از قواعد دیپلماسی رسمی، کمی فاصله دارد، می‌تواند با برداشتی روان‌تر به پروتکل‌های روابط خارجی نگریده و مشکلات به وجود آمده در این خصوص را تلطیف کند. نمونه فعالیت پارلمان‌ها در این خصوص روابط خوب مجالس ایران و عراق برای رفع برخی دغدغه‌های باقیمانده از زمان جنگ تحمیلی و همچنین حضور منافقین در خاک عراق است.

۳-۴. افزایش عقلانیت در سیاست خارجی

یکی از کارویژه‌های ذاتی قوه مقننه، ارتباط عقلانیت در سیاست‌ها از طریق کنترل و نظارت بر رفتار خارجی، اجرای احسن قوانین مرتبط با این حوزه و انجام تغییرات ساختاری لازم در نهادهای مسئول به‌ویژه وزارت خارجه است. لازم به توضیح است که نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل تصمیم‌گیری جمعی، ملزم‌اند که برای تصمیماتشان منطقی مقبول ارائه دهند. این تفاوتی است که با تصمیمات حوزه خارجی



وجود دارد. زیرا در آنجا تصمیم‌گیری معطوف به اراده فردی است و نمی‌توان انکار کرد که نظرات شخصی و تفکرات غیرواقعی و متصلب بر آن اثرگذارند. با توجه به این دلایل هرچه بر میزان فعالیت دیپلماسی پارلمانی افزوده شود، به همان میزان نیز عقلانیت و توجه بیشتر به منافع ملی در حوزه سیاست خارجی فزونی می‌یابد.

۳-۵. کاهش هزینه‌های نظام در عرصه روابط خارجی

دیپلماسی پارلمانی یک دیپلماسی روان و قابل دسترس و تسهیل‌کننده دیپلماسی رسمی دولت‌هاست و به‌عنوان حیطة‌ای جدید می‌تواند در پیشبرد منافع ملی کشور و کاهش هزینه‌های اقدامات دولت در برخی حوزه‌ها مؤثر باشد و قدرت چانه‌زنی کشور را در مسائل مختلف تقویت کند. تجربه نشان داده است که کشورهای مختلف در شرایطی که تلاش‌های نظام با مشکل مواجه می‌شود، رو به سوی دیپلماسی پارلمانی می‌آورند. در دیپلماسی رسمی، وارد شدن و شکست به‌معنای ایجاد هزینه برای نظام سیاسی است ولی دیپلماسی پارلمانی در صورت شکست، آن هزینه‌ها را در پی نخواهد داشت ولی در صورت موفقیت همان نتایج را به‌همراه دارد.

۳-۶. گسترش همگرایی بین کشورها

دیپلماسی پارلمانی نقش مهمی در تحقق بندهای «۱-۳۹»، «۲-۳۹» و «۷-۳۹» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه کشور (تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه، تقویت روابط سازنده با کشورهای غیرمتخاصم و تقویت

همگرایی با کشورهای اسلامی) ایفا می‌کند و در صورت برنامه‌ریزی مناسب و منسجم می‌تواند به خوبی اهداف سیاست خارجی کشور را در این عرصه دنبال کند. لازم به ذکر می‌داند که دستیابی به این اهداف، نیازمند داشتن برنامه‌ای کلان و منسجم است که در آن جایگاه هر کشور مشخص بوده و برای تدوین آن باید به سیاست‌های کلی در عرصه سیاست خارجی مراجعه کرد.

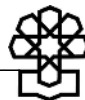
۷-۳. معاضدت‌های حقوقی و تقنینی برای رفع دغدغه‌های مشترک

دیپلماسی پارلمانی هرچند دارای رول‌های سیاست خارجی است ولی در تعمیق و گسترش روابط در سایر عرصه‌ها نیز نقش مثبتی برعهده دارد. نمونه مشهود این امر، تلاش برای تدوین قوانین مشابه، استفاده از تجربه‌های مشترک در حل مسائل داخلی و کمبودهای قانونی، تلاش برای تسهیل سرمایه‌گذاری مشترک، کمک‌های قضایی و حقوقی و همچنین تسهیل مراودات مرزی است.

۸-۳. هم‌افزایی در حوزه قوانین اسلامی

یکی از کاربردهای دیپلماسی پارلمانی، مراودات نمایندگان مجلس و تشریح دستاوردها در حوزه قوانین اسلامی است. باید توجه داشت که بیشتر کشورهای اسلامی، خواستار استفاده از قوانین اسلامی در حوزه زندگی شخصی‌اند و تلاش‌های مختلفی را در این راستا انجام داده‌اند.

این عملکرد دیپلماسی پارلمانی، یکی از پایدارترین نمودهای دیپلماسی مذکور



است، زیرا اگر قانونی در کشوری تصویب شود علاوه بر تأثیر جدی و طولانی مدتش در آن کشور، نوعی تبلیغ برای نظام اسلامی است که فعالیت‌هایش قابل‌الگو برداری توسط سایر کشورها تلقی می‌شوند. این الگو برداری اکنون در اکثر کشورهای اسلامی و در سطح اندیشمندان و صاحب‌نظران وجود دارد و گسترش آن به سطوح رسمی از جمله مهمترین وظایف دیپلماسی پارلمانی است.

۹-۳. تقویت مجامع پارلمانی منطقه‌ای و بین‌المللی

یکی از وظایف و نمدهای دیپلماسی پارلمانی، حضور مؤثر در مجامع پارلمانی منطقه‌ای و بین‌المللی و تقویت کارکرد این سازمان‌هاست. استفاده از این سازمان‌ها به منظور تأمین اهداف و منافع ملی و رسیدن به سطوحی از همگرایی و تدوین استانداردهای بین‌المللی مطابق با حقوق و عقلانیت و به دور از قدرت‌طلبی و تحکم موجود در سیاست خارجی است.

۱۰-۳. حل مسالمت‌آمیز منازعات بین‌کشوری و منطقه‌ای

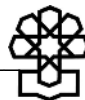
یکی از کاربردهای دیپلماسی پارلمانی، تلاش برای حل منازعات موجود در روابط بین کشورها به صورت دوجانبه و همچنین منازعات در سطح منطقه است. نمایندگان مجلس ازسویی نماینده مردم‌اند و ازسوی دیگر، عناصری رسمی و عضو دولت به معنای اعم آن محسوب می‌شوند. به همین دلیل می‌توانند در مذاکراتی که برای حل منازعات دوجانبه برگزار می‌شود حضوری مؤثر داشته باشند. از لحاظ عملی نیز، پذیرش پیشنهادهایی برای حل منازعات توسط نمایندگان، این امکان را می‌دهد که

توسط خود آن نمایندگان برای پذیرش موضوع در مجلس رایزنی صورت گیرد و نتایج بهتری حاصل شود. از سوی دیگر معمولاً حل منازعات به تصویب مجلس نیاز دارد و در صورتی که خود نمایندگان در فرآیند به نتیجه رسیدن آن مشارکت داشته باشند، امکان تصویب آن بیشتر می‌شود. در مذاکرات حل منازعات منطقه‌ای نیز دیپلمات‌های پارلمانی بسیار بیشتر از دیپلمات‌های رسمی از صفت بی‌طرفی و حسن‌ظن برخوردار بوده و امکان عمل وسیع‌تر و آسان‌تری دارند.

۴. سازمان‌های بین‌المللی پارلمانی

دیپلماسی پارلمانی در کمترین محدوده‌اش دارای دو جزء است که یکی از آنها حضور در مجامع بین‌المللی پارلمانی است. این سازمان‌ها با توجه به گسترش مداخلات پارلمانی بشردوستانه، در حوزه‌هایی مانند حقوق بشر، آزادی‌های مدنی، مقابله با جرائم سازمان‌یافته و امنیت انرژی، کارآیی فراوانی داشته و روز به روز بر اهمیت و نقش آنها افزوده می‌شود. در همین راستا، رایزنی‌های سیاسی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در حاشیه نشست‌های این سازمان‌ها نقش جایگزین را برای دستیابی به یک فرمول مشترک پارلمانی و حل و فصل چالش‌های منطقه‌ای ایفا خواهد کرد. از سوی دیگر حضور منسجم، هدفمند و مبتنی بر یک طرح کلی در این سازمان‌ها علاوه بر پیگیری منافع جمهوری اسلامی، می‌تواند در راستای جهانی‌سازی ایده‌های کشور بسیار مفید بوده و به‌کار آید.

حضور نمایندگان بسیاری از کشورها در جلسات این سازمان‌ها نیز فرصت مغتنمی است که می‌تواند برای آشنایی با شیوه‌های گوناگون عملکرد مجالس در



جهان و استفاده از تجربیات دیگر پارلمان‌ها مورد استفاده قرار گرفته و همچنین باعث تقویت ارتباطات بین‌پارلمانی میان کشورهای مختلف شود.

ارتباط کمیسیون‌ها و کمیته‌های مختلف مجلس با بخش‌های تخصصی این سازمان‌ها هم امری ضروری و مفید است. این‌گونه تعاملات درباره موضوعات خاص و با اهداف مشخص در تدوین استانداردهایی که بعدها براساس آنها پیشرفت‌های کشور سنجیده می‌شوند و همچنین گزارش‌هایی که درباره بخش‌های مختلف تنظیم می‌شوند، مؤثر خواهند بود.

سازمان‌های بین‌المللی پارلمانی انواع مختلفی دارند و در ادامه به چند مورد مهم آنها که برای مجلس شورای اسلامی استفاده بیشتری دارند، اشاره می‌شود.

۱-۴. کنفرانس رؤسای مجالس جهان

یکی از روش‌های توسعه قدرت نرم در سطوح برون‌مرزی، حضور دیپلماتیک مقتدرانه در اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای و جهانی است. «کنفرانس رؤسای مجالس جهان»^۱ از کانون‌های هم‌اندیشی و تضارب فکری نخبگان نهاد قانونگذاری کشورها محسوب می‌شود که هدف آن شناسایی ظرفیت‌های پارلمانی و اتخاذ تدابیر و سازوکارهای لازم برای نقش‌آفرینی و ارتقای اثربخشی سیاست‌های تقنینی در تسریع، تسهیل و رفع موانع توسعه دموکراسی در سطوح ملی و بین‌المللی است.^۲

این کنفرانس هر پنج سال یک‌بار برگزار می‌شود و اولین و دومین دور آن به

1. Conference of Speakers of Parliament

۲. برای اطلاع بیشتر به نشانی اینترنتی زیر رجوع شود:

ترتیب در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۵ در نیویورک برگزار شد. سومین کنفرانس رؤسای مجالس جهان نیز با عنوان «پارلمان‌ها در جهانی از بحران؛ تضمین پاسخگویی مردم‌سالارانه در سطح جهان در راستای مصالح و منافع عامه»^۱ از تاریخ ۲۸ لغایت ۳۰ تیرماه ۱۳۸۹ در مقر اروپایی سازمان ملل در ژنو برگزار شد.

آسیب‌شناسی موانع گسترش روابط مجلس شورای اسلامی با سازمان‌های پارلمانی فرامنطقه‌ای نقش مهمی در روند تأمین اولویت‌های سیاست خارجی یا حل مسالمت‌آمیز حوزه‌های تنش‌زا ایفا می‌کند.

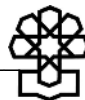
۲-۴. مجمع مجالس آسیایی

«مجمع مجالس آسیا برای صلح»^۲ در سپتامبر ۱۹۹۹ در پایتخت بنگلادش، داکا، با هدف توسعه دموکراسی، حقوق بشر و ثبات منطقه‌ای تأسیس و در هفتمین اجلاس خود به تاریخ ۱۲ تا ۱۴ نوامبر ۲۰۰۶ در تهران، به «مجمع مجالس آسیایی»^۳ تغییر نام یافت که شامل ۴۱ عضو رسمی و ۱۷ عضو ناظر است و هر عضو متناسب با میزان جمعیت خود از حق رأی برخوردار بوده و تعداد کل آرا برابر با ۲۰۶ رأی است.^۴

با توجه به وجود ذخایر غنی مادی - معنوی در قاره آسیا و گستره جغرافیایی قابل توجه مجمع، مدیریت مناسب دیپلماسی پارلمانی در قالب کمیته‌های تخصصی و

-
1. Parliament in a World of Crisis. Securing Global Democratic Accountability for the Common Good
 2. Association of Asian Parliamentary for Peace (AAPP)
 3. Asian Parliamentary Assembly

۴. برای اطلاع بیشتر به نشانی اینترنتی «مجمع مجالس آسیایی» رجوع شود:



رایزنی «گروه‌های دوستی پارلمانی»^۱ در حاشیه اجلاس‌های آن می‌تواند به توسعه منطقه‌گرایی و یکپارچگی منطقه‌ای منجر شده و بستر شکل‌گیری «جامعه مدنی قاره‌ای»^۲ با پشتوانه نهادهای مردم‌سالار را به وجود آورد.

همچنین مدیریت مناسب دیپلماسی پارلمانی در قالب مجمع مجالس آسیایی، می‌تواند بستر همگرایی نظام‌های شورایی مدیریت شهری را نیز فعال سازد و از مصادیق آن می‌توان به برگزاری اولین «اجلاس شهرداران پایتخت‌ها و کلانشهرهای آسیایی»^۳ به میزبانی تهران در ۲۹ و ۳۰ آبان‌ماه ۱۳۸۷ با همکاری شهرداری تهران و دبیرخانه مجمع اشاره کرد که می‌تواند زمینه توسعه همکاری‌های مشترک در حوزه گردشگری، هم‌افزایی ظرفیت‌ها در حوزه مدیریت کلانشهری و جذب سرمایه‌گذاری را به وجود آورد.

تشکیل کارگروه‌های تخصصی و هم‌افزایی مجالس آسیایی در قبال «بازار انرژی یکپارچه آسیا»^۴ «آسیب‌ها و فرصت‌های جهانی شدن»^۵ «مقابله با انواع و شیوه‌های فساد»^۶ «امنیت زیست‌محیطی»^۷ و نحوه نهادینه‌سازی امنیت بومی و پایدار می‌تواند محور دورنمای مذاکرات هیئت‌های پارلمانی در اجلاس‌های آتی مجمع باشد. قابل ذکر

1. Parliamentary Friendship Group

2. Continental Civil Society

3. Asian Mayors Forum

4. Asian Integrated Energy Market

در ۲۹ نوامبر ۲۰۰۷ مجمع با هدف ثبات تقاضا و انرژی، ایجاد انرژی‌های قابل تجدید و کاهش آسیب‌های زیست‌محیطی قطعنامه تأسیس «بازار انرژی یکپارچه آسیا» را تصویب کرد.

برای اطلاع از مفاد کل قطعنامه به نشانی اینترنتی زیر رجوع شود:

APA/Res/2008/01, Resolution on the Integrated Energy Market in Asia, <http://www.asian.parliament.org/29, Nov, 2008>.

5. Challenge and Opportunities of Globalization

6. Combating Corruption

7. Echological Security

است که در حال حاضر آقای نژادحسینیان دبیرکل و رئیس دبیرخانه این مجمع هستند و دبیرخانه آن در تهران مستقر است. همین مزیت سبب شده تا جمهوری اسلامی ایران فعالیت و حضور در مجمع مجالس آسیایی داشته باشد و برای آینده نیز برنامه‌های فراوانی جهت افزایش این تحرک موجود باشد.

۳-۴. اتحادیه بین‌المجالس

«اتحادیه بین‌المجالس»^۱ در سال ۱۸۸۹ توسط «ویلیام راندل کرمر»^۲ از انگلیس و «فردریک پاسی»^۳ از فرانسه در پاریس پایه‌گذاری شد و هم‌اکنون دارای ۱۵۴ عضو اصلی و هشت «عضو همکار»^۴ است. «مقر اتحادیه»^۵ در ژنو سوئیس قرار دارد^۶ و ریاست آن از اول ژانویه ۲۰۰۹ به مدت سه سال برعهده «نتوبن گریزاب، رئیس مجلس نامیبیا»^۷ است که در صدو هشتاد و سومین جلسه شورای حکام به تاریخ ۱۵ اکتبر ۲۰۰۸ به این سمت منصوب شد.

فعالیت‌های اتحادیه بین‌المجالس در ۶ «گروه جغرافیای سیاسی»^۸ تقسیم شده و جمهوری اسلامی ایران در زیرمجموعه «گروه آسیا پاسیفیک» قرار دارد.

۶ گروه جغرافیای سیاسی اتحادیه بین‌المجالس و مقر آنها عبارتند از: گروه آفریقا

1. Inter – Parliamentary Union (IPU)

2. William Randal Cremer

3. Fredric Passy

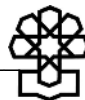
4. Associate Members

5. Union's Headquarters

۶. تاکنون سه بار مقر اتحادیه تغییر کرده است. در ۱۸۹۲-۱۹۱۱ برن سوئیس، ۱۹۱۱-۱۹۱۴ بروکسل بلژیک، ۱۹۱۴-۱۹۲۰ اسلو بلژیک و از ۱۹۲۰ تاکنون ژنو سوئیس.

7. Mr. Theo – Ben Gurirab, Speaker of the National Assembly of the Republic of Namibia

8. Geopolitical Group



(۴۲ عضو) در آبیجان ساحل عاج، گروه کشورهای عربی (۱۷ عضو) در دمشق، گروه آسیا پاسیفیک (۲۶ عضو) و مقر آن در آنتاریو کانادا، گروه اوراسیا (۷ عضو) و مقر آن در بلاروس، گروه آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب (۱۹ عضو) و مقر آن در مونته‌ویدئو اروگوئه، گروه به‌علاوه ۱۲ (۴۵ عضو) و مقر آن در لندن.

در ماده (۲۵) اساسنامه به وظایف و کارویژه‌های گروه‌های جغرافیای سیاسی اشاره شده است.^۱

۱. برای اطلاع بیشتر در رابطه با اهداف و کارویژه‌های این اتحادیه به نشانی اینترنتی زیر رجوع شود:

جدول ۱. ساختار سازمانی اتحادیه بین‌المجالس

بخش‌های اتحادیه	اعضا	کارویژه‌ها	مدت مأموریت
مجمع عمومی	هیئت‌های پارلمانی کشورهای عضو - (سالی دو بار تشکیل جلسه می‌دهد که تاریخ و مکان آن توسط شورای حکام تعیین می‌شود. ^(۱)) تعداد نمایندگان هیئت‌های پارلمانی متناسب با جمعیت آنهاست)	- تهیه دستورالعمل اجلاس‌های اتحادیه ^(۲) - برگزاری «جلسات فوق‌العاده» ^(۳) به تشخیص ریاست مجمع یا پارلمان کشورهای عضو - تصویب اصلاحیه‌های اساسنامه	—
شورای حکام	هر عضو شورا سه نماینده در این شورا دارد	- تعیین تعداد و برنامه کمیته‌های تخصصی - تهیه گزارش و پیش‌نویس قطعنامه‌ها - تصویب بودجه و برنامه‌های سالیانه - پذیرش و اخراج اعضا - انتخاب اعضای کمیته اجرایی - انتصاب دبیرکل اتحادیه - بررسی طرح‌های اصلاحی اساسنامه	
کمیته اجرایی	ریاست اتحادیه، «رئیس کمیته هماهنگی نشست‌های پارلمان زنان» ^(۴) و ۱۵ نماینده پارلمان کشورهای عضو (۱۲ عضو از ۱۵ عضو باید از اعضای شورای حکام و حداقل سه عضو آن از نمایندگان زن باشند)	- پیگیری و نظارت بر مصوبات شورای حکام	چهار سال
دبیرخانه	—	- مدیریت کارمندان، حسن اجرای امور، ارائه بودجه پیشنهادی و برنامه کاری - تقاضا از شورای حکام برای برگزاری اجلاس‌های ضروری در شرایط بحرانی	چهار سال (به پیشنهاد کمیته اجرایی و انتصاب شورای حکام)

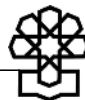
Source: <http://www.ipu.org>

۱. بند «۱» ماده (۱۴) اساسنامه.

۲. بندهای «۱» و «۲» ماده (۹) اساسنامه.

3. Extraordinary Session

4. President of the Coordination of Wooman Parliament Meeting



مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب قطعنامه‌ای به تاریخ ۱۱ نوامبر ۲۰۰۸ خواستار گسترش همکاری‌های دوجانبه با اتحادیه بین‌المجالس شد که می‌تواند ضریب نفوذ و تأثیرگذاری این نهاد پارلمانی بین‌المللی را دوچندان کرده^۱ و دورنمای سازنده‌ای را برای همکاری‌های مشترک پارلمانی به‌منظور حمایت‌های تقنینی فرامنطقه‌ای مقابله با خشونت، امنیت غذایی، بحران مالی جهانی، تروریسم و تقویت نقش پارلمان‌ها در توسعه نظام تصمیم‌گیری امنیتی، سیاسی و اقتصادی ترسیم کند.^۲

کمیته‌ها و کارگروه‌های تخصصی اتحادیه بین‌المجالس عبارتند از:

۱. برای دیدن متن کامل قطعنامه به نشانی اینترنتی زیر رجوع شود:

Cooperation between the United Nations and Inter - Parliamentary Union, <http://www.ipu.org>, 11 November, 2008.

۲. در بند «۳» ماده (۱) اساسنامه اتحادیه اشاره شده «مجمع برای تسهیل و تسریع دستیابی به اهداف مشترک، از انعقاد توافقنامه‌های همکاری با سازمان ملل، سازمان‌های منطقه‌ای بین‌المجالس و سایر سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی حمایت می‌کند».

برای دیدن متن کامل اساسنامه اتحادیه بین‌المجالس به نشانی اینترنتی زیر رجوع شود:

Statutes of the Interparliamentary Union, <http://www.ipu.org/strct-e/statues-new.htm>

جدول ۲. کمیته‌ها و کارگروه‌های تخصصی اتحادیه بین‌المجالس

کمیته حقوق بشر پارلمانی ^(۲)	کمیته دائمی صلح و امنیت بین‌الملل ^(۱)
کمیته چالش‌های خاورمیانه ^(۴)	کمیته دائمی دموکراسی و حقوق بشر ^(۳)
کمیته دائمی تجارت و توسعه پایدار ^(۶)	کمیته تشویق احترام به قوانین بشردوستانه بین‌المللی ^(۵)
گروه مشاوران مهار بیماری‌های ایدز ^(۸)	گروه مشاوران کمیته اتحادیه بین‌المجالس در امور سازمان ملل ^(۷)

1. Standing Committee on Peace and International Security
2. Communities on the Human Rights of Parliamentarians
3. Standing Committee on Democracy and Human Rights
4. Committee on Middle East
5. Committee to Promote Respect for International Humanitarian Law

این کمیته و گروه مقابله با بیماری ایدز در آوریل ۲۰۰۸ با تصویب شورای حکام فعالیت خود را آغاز کردند.

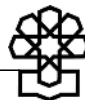
6. Standing Committee on Sustainable Development, Finance and Trade
7. Advisory group of the IPU Committee on United Nations Affairs
8. Advisory Group on HIV/AIDs

۵. راهکارهای تقویت دیپلماسی پارلمانی

متأسفانه در کشور ما به دیپلماسی پارلمانی توجه کافی و وافی نمی‌شود. برای تغییر این وضعیت باید ابتدا در نگرش‌های مقامات تصمیم‌گیر و مجری سیاست خارجی تغییراتی حاصل شوند و به تدریج این تغییرات به حوزه عمل هم سرایت کنند. به همین منظور موارد ذیل ضروری به نظر می‌رسند:

۱-۵. الگوسازی بومی از تجربه برخی نظام‌های پارلمانی

مجلس شورای اسلامی با لحاظ کردن عقلانیت و پرهیز از متحمل شدن هزینه عملیاتی



کردن شیوه‌های آزمون و خطا می‌تواند با بهره‌مندی مناسب از تجربه برخی پارلمان‌های توسعه‌یافته، در جهت الگوسازی و انسجام‌بخشی راهبرد دیپلماسی پارلمانی بهره‌برداری کند. برای مثال رؤسای کمیته‌های تخصصی پارلمان اروپا، اولویت‌ها و برنامه‌های کاری خود را در نشست‌ها با عنوان «کنفرانس رؤسای کمیسیون‌ها»^۱ هماهنگ می‌کنند که این موضوع می‌تواند مورد توجه مجلس شورای اسلامی نیز قرار گرفته و رؤسای کمیسیون‌های تخصصی با هدف کارآمدسازی طرح‌ها و لوایح، نشست‌هایی را به صورت فصلی یا در زمان‌های مورد نیاز برگزار کنند.^۲

۲-۵. توسعه دیپلماسی پارلمانی سایر

استفاده از ابزار فناوری اطلاعات و ارتباطات برای تبیین، گسترش و ارتقای سطوح اثربخشی دیپلماسی کشور در فضای مجازی را سایر دیپلماسی می‌گویند که در واقع بخشی از روند ایجاد دولت و مجلس الکترونیک است و منظور از آن به‌کارگیری مناسب فرآیندهای رایانه‌ای و شبکه اطلاع‌رسانی آنلاین جامع، با مناسب‌ترین شیوه، کمترین هزینه و بالاترین کیفیت در حداقل زمان است که بتواند بستر تعامل پویا میان مردم و شبکه نخبگان با ساختارهای تقنینی و اجرایی را فراهم کند. از این شیوه در دیپلماسی پارلمانی نیز می‌توان استفاده کرد.

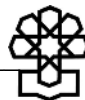
1. Conference of Committee Chairmen

2. <http://www.europarl.europa.eu/activites/committees/confPres.do?language=EN>

۳-۵. طراحی برنامه‌ای منسجم برای ایجاد سازمان‌های پارلمانی منطقه‌ای

یکی از فرصت‌های مدیریت استراتژیک دیپلماسی پارلمانی، بسترسازی برای شکل‌گیری «اتحادیه‌های پارلمانی منطقه‌ای»^۱ است که از مصادیق آن می‌توان به اتحادیه پارلمانی کشورهای حوزه آند،^۲ اتحادیه پارلمانی آمریکای مرکزی،^۳ مجمع قانونگذاری شرق آفریقا،^۴ کمیته بین‌پارلمانی اتحادیه مالی و اقتصادی آفریقای غربی،^۵ اتحادیه پارلمانی آمریکای لاتین،^۶ اتحادیه پارلمانی جامعه اقتصادی کشورهای آفریقای غربی،^۷ مجمع پارلمان شورای اروپا،^۸ مجلس کشورهای حوزه بالتیک، اتحادیه مجالس کشورهای ارتدوکس، مجمع پارلمان‌های قاره آمریکا، اتحادیه پارلمان‌های کشورهای عضو ناتو، شورای مجالس شمال اروپا، مجمع پارلمان‌های تحولات اقتصادی در جنوب آفریقا، اتحادیه مجالس کشورهای عضو همکاری خلیج فارس، اتحادیه مجالس کشورهای ساحل دریای مدیترانه، اتحادیه مجالس کشورهای ساحل دریای سیاه، اتحادیه مجالس کشورهای مشترک‌المنافع (جمهوری‌های شوروی سابق)، پارلمان مجمع اقتصادی کشورهای غرب آفریقا، مجلس قانونگذاری آفریقای شرقی، اتحادیه مجالس کشورهای فرانسوی‌زبان و اتحادیه مجالس کشورهای اروپای غربی اشاره کرد که با تمرکز بر جغرافیای مشخص تأسیس

-
1. Regional Parliamentary Union
 2. Andean Parliament
 3. Central American Parliament
 4. East African Legislative Assembly
 5. Inter – Parliamentary Committee of the West African Economic and Monetary Union
 6. Latin American Parliament
 7. Parliament of the Economic Community of West African States
 8. Parliament Assembly of the Council of Europe



شده‌اند، درحالی که تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای پارلمانی با حضور جمهوری اسلامی ایران و کشورهای پیرامونی از سرعت لازم برخوردار نبوده است. برای مثال رایزنی پارلمانی برای شکل‌گیری اتحادیه بین‌المجالس سه کشور فارسی‌زبان، اتحادیه بین‌المجالس کشورهای عضو اکو، اتحادیه بین‌المجالس ایران، ترکیه، عراق و سوریه یا اتحادیه بین‌المجالس کشورهای حاشیه دریای خزر با سرعت لازم انجام نشده است، درحالی که این موارد می‌توانند منجر به ارتقای بهره‌گیری بهینه از ظرفیت مجلس شورای اسلامی در روند منطقه‌گرایی شوند و تحقق آنها مستلزم ترسیم الگویی منسجم برای دیپلماسی پارلمانی در سطوح منطقه‌ای، فرامنطقه‌ای و جهانی است.

۴-۵. استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد

استفاده از ظرفیت‌های غیردولتی به‌ویژه سازمان‌های مردم‌نهاد و تشریک‌مساعی با آنها می‌تواند به پیشرفت دیپلماسی پارلمانی کمک کند. تشکیل کمیسیون سازمان‌های مردم‌نهاد کنفرانس بین‌المللی حمایت از انتفاضه فلسطین مصداقی از برنامه‌ریزی مجلس شورای اسلامی برای افزایش اثرگذاری در معادلات فلسطین با بهره‌گیری از ظرفیت‌های مدنی است.

۵-۵. برنامه‌ریزی استراتژیک در قبال گروه‌های دوستی پارلمانی

یکی از روش‌های تقویت عمق استراتژیک خارجی، حداکثرسازی بهره‌وری از ظرفیت دیپلماسی پارلمانی در سطوح قاره‌ای و فرامنطقه‌ای است، زیرا توسعه همکاری‌های

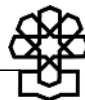
پارلمانی می‌تواند بستر انعقاد تفاهمنامه‌های دفاعی - امنیتی دو یا چندجانبه را میان کمیته‌های تخصصی مجلس با هم‌تاهای پارلمانی خود در کشورهای منطقه به‌ویژه کشورهای اسلامی و همسایه با هدف ارتقای «همگرایی منطقه‌ای» فراهم کند. بر این اساس به‌نظر می‌رسد افزایش ظرفیت دیپلماسی پارلمانی به سمت حل‌وفصل مسائل منطقه‌ای با استفاده از افزایش ظرفیت «گروه‌های دوستی پارلمانی»^۱ میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی با طرف‌های مقابل و خارج ساختن این ارتباطات از حالت نمایشی به عملیاتی، قطعاً بسترساز ارتقای جایگاه مجلس در عرصه دیپلماسی خواهد بود. تسری این ارتباط به سمت کشورهای آسیایی، آفریقایی و اروپایی می‌تواند بر قدرت تأثیر آن افزوده و سهم مجلس را در این خصوص به میزان قابل ملاحظه‌ای ارتقا بخشد.

گروه‌های پارلمانی، گروه‌های غیررسمی‌اند که کارکرد آنها در یکی از سیاسی‌ترین نهادهای حکومتی، کارکردی مردمی با هدف تأثیرگذاری بر پیشبرد روابط خارجی دارد.

این گروه‌ها در صورتی‌که برنامه‌ای مدون و جدی داشته باشند مزیت‌های زیادی دارند و باید به‌صورت جدی به ظرفیت‌های این گروه‌ها برای ایجاد بسترهای مورد نیاز دولت در جهت گسترش روابط با کشورهای دیگر فکر کرد.

از دوره دوم مجلس، تقاضای تشکیل گروه‌های دوستی با کشورها مطرح بود، اما از اواسط دوره سوم برای اولین بار در تاریخ مجلس، بحث گروه‌های دوستی

1. Parliamentary Friendship Group



مطرح شد و در آبان ماه سال ۱۳۶۸، اولین گروه دوستی ایران و پاکستان شکل گرفت. در ابتدای هر دوره مجلس شورای اسلامی گروه‌های دوستی - پارلمانی با مجالس کشورهای دوست که دارای گروه دوستی - پارلمانی با مجلس شورای اسلامی‌اند، برای مدت چهار سال تشکیل می‌شوند.

هر گروه دوستی - پارلمانی در مجلس شورای اسلامی حداقل ۷ و حداکثر ۱۱ عضو دارد که هیئت رئیسه آنها از میان اعضا و توسط خود آنان انتخاب می‌شوند. در دوره چهارم مجلس ۳۵ گروه دوستی با کشورها تشکیل شد. طی دوره پنجم مجلس تعداد آنها به ۴۰ گروه دوستی رسید. در دوره ششم ۶۷ گروه دوستی تشکیل شد و دوره هفتم مجلس با ۵۷ گروه دوستی شروع به کار کرد که این رقم در شهریورماه سال ۱۳۸۵ به ۶۷ گروه رسید. براساس آیین‌نامه گروه‌های دوستی، هر مجلس در هر دوره مقید به برنامه‌های گروه قبلی نیست و می‌تواند آیین‌نامه را تغییر دهد و گروه‌های دوستی را کم و زیاد کند و با مصوبه هیئت رئیسه برخی گروه‌ها را منحل سازد. هدف اصلی تشکیل گروه‌های دوستی، استفاده از توان مجلس شورای اسلامی در تحقق اهداف سیاست خارجی است.

دلایل متعددی برای این پویایی و آن انفعال وجود دارد که به هر حال هریک به مسائل سیاسی یا رفتار خاصی ارتباط پیدا می‌کنند. به نظر می‌رسد هنوز از تمامی این ظرفیت‌ها به اندازه کافی استفاده نشده است و باید برنامه‌ریزی جدی و جدیدی در آستانه ورود به دوره نهم مجلس شورای اسلامی برای استفاده از ظرفیت‌های بی‌نظیر این گروه‌ها انجام داد. توسعه قلمرو دیپلماتیک ایران، مسئله مهمی برای افزایش نقش‌آفرینی کشور در مدیریت جهانی و تأثیرگذاری آن است و بخشی از

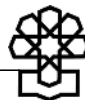
نقش‌آفرینی در بعدی که پوسته‌ای غیرسیاسی دارد به صورت مستقیم برعهده همین گروه‌های پارلمانی است که باید روی آنها تأملی ویژه داشت.

نتیجه‌گیری

در این نوشتار، ابعاد گوناگون دیپلماسی پارلمانی مورد بحث قرار گرفتند. به همین منظور مباحثی درباره چستی دیپلماسی پارلمانی، انواع این دیپلماسی و کارکردهای آن در حوزه سیاست خارجی مطرح و راهکارهایی نیز برای ارتقای عملکرد این دیپلماسی ارائه شدند.

روشن است مجلس شورای اسلامی در حوزه دیپلماسی غیرمستقیم و رفع نیازهای تقنینی دولت در حوزه سیاست خارجی اقدامات بسیار خوبی تاکنون انجام داده است که تجربه خوبی محسوب می‌شود و می‌تواند پایه‌ای برای اقدامات آتی در مجلس نهم باشد. از جمله این اقدامات می‌توان به قانون کاهش سطح روابط با دولت انگلیس، قانون الزام به تولید ۲۰ هزار مگاوات برق هسته‌ای و مقوله کاهش همکاری با آژانس اشاره داشت.

در بُعد دیپلماسی مستقیم، مذاکرات رئیس مجلس در تهران و کشورهای مختلف، برگزاری کنفرانس انتفاضه در تهران و تلاش برای شرکت فعالانه در مجامع پارلمانی بین‌المللی، نمونه‌هایی از اقدامات و سوابق مؤثر مجلس شورای اسلامی در این حوزه‌اند. اما باید اشاره کرد که متأسفانه دیپلماسی پارلمانی در کشور ما چندان رشد نیافته است و اهمیت کافی به آن داده نمی‌شود. یکی از مهمترین دلایل این مسئله،

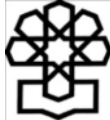


نگرش مسئولان اجرایی در حوزه سیاست خارجی است که به جای همکاری با نمایندگان مجلس و استفاده از توان مضاعف این گروه، فعالیت‌های آنان را دخالت در سیاست خارجی تلقی کرده و به دید مختل‌کننده و مانع در اجرای امور به آن می‌نگرند. باید تلاش شود این نگرش تغییر یافته و با تغییرات هزاره جدید همگام شود و از توان دیپلماسی پارلمانی در جهت تکامل دیپلماسی رسمی و دستیابی به منافع ملی استفاده کرد.

همچنین با توجه به ناشناخته بودن ابعاد و شیوه‌های مختلف اجرایی دیپلماسی پارلمانی، باید تلاش شود ضمن مطالعه تطبیقی کشورهایایی که در عمل به دیپلماسی پارلمانی پیشرو هستند این حوزه از فعالیت پارلمانی را گسترش دهیم.

منابع و مأخذ

- در متن گزارش به صورت پاورقی ارائه شده است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۱۱۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس نهم ۲۵. جایگاه و اهمیت دیپلماسی پارلمانی در دستیابی به اهداف سیاست خارجی

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست خارجی)

تهیه و تدوین: علیرضا کوهکن

ناظر علمی: محمد جمشیدی

مقتضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. دیپلماسی پارلمانی

۲. گروه‌های دوستی پارلمانی

۳. مجامع بین‌المللی پارلمانی

۴. ارتباطات بین‌پارلمانی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۱/۳