

دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

(کاستی‌ها و راهکارها)

سخنران: دکتر مهدی سنایی

گزارش نشست علمی - تخصصی دفتر مطالعات سیاسی (۱۱)

مطالب مطرح شده در این نشست لزوماً بیانگر نظرات
رسمی مرکز پژوهش‌ها نیست

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۳۳۵

دفتر: مطالعات سیاسی

آذرماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

- چکیده ۱
- مقدمه ۲
- گفتار اول - مبانی نظری و سیر تحول دیپلماسی پارلمانی ۳
- گفتار دوم - ابعاد دیپلماسی پارلمانی ۹
- گفتار سوم - آسیب‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران ۱۳



دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

(کاستی‌ها و راهکارها)

سخنران: دکتر مهدی سنایی

گزارش نشست علمی - تخصصی دفتر مطالعات سیاسی (۱۱)

چکیده

دیپلماسی پارلمانی و فرهنگی دو رکن مهم دیپلماسی عمومی محسوب می‌شوند که در کنار دیپلماسی رسمی و دفاعی، نقش مهمی را در تأمین منافع ملی ایفا می‌کنند. با افزایش نقش مجالس قانونگذاری در حوزه روابط خارجی، امنیت منطقه‌ای و بین‌الملل؛ «دیپلماسی پارلمانی»^۱ از ظرفیت‌هایی است که نقش کاتالیزوری را در تحقق اهداف راهبردی و بالادستی نظام ایفا می‌کند. برای مثال دیپلماسی پارلمانی نقش مهمی را در تحقق بند «۱-۳۹»، «۲-۳۹» و «۷-۳۹» سیاست‌های کلی برنامه پنجم (تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه، تقویت روابط سازنده با کشورهای غیرمتخاصم و تقویت همگرایی با کشورهای اسلامی) ایفا می‌کند که در صورت طراحی راهبردی منسجم، ثمره خود را در قالب توسعه منطقه‌گرایی نشان می‌دهد و از مصادیق آن می‌توان به شکل‌گیری اجلاس مجالس کشورهای عضو اکو اشاره کرد.

در عرصه روابط بین‌الملل، قدرت مانور دولت‌ها محدود است، ولی قانونگذاران به دلیل ایفای وظایف نمایندگی از تحرک بالاتری برخوردارند. ارتباطاتی که بین مجالس و کشورها به وسیله نمایندگان برقرار می‌شود، ممکن است برای نمایندگان دولت‌ها و سفرها هم امکانپذیر نباشد. این عوامل باعث می‌شود مجلس شورای اسلامی در برخی حوزه‌های روابط خارجی از پتانسیل تعاملی بالاتری برخوردار باشد که بروز و ظهور آن در موضوع‌هایی مانند دمکراسی پارلمانی و حقوق بشر بارزتر است.

در همین چارچوب گروه مطالعات پارلمانی دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌ها قصد دارد با هدف شناسایی ظرفیت‌های مغفول و تحرک بیشتر دیپلماسی پارلمانی و با دعوت از کارشناسان و قانونگذاران سابق و حاضر مسلط بر دیپلماسی پارلمانی، مجموعه نشست‌های تخصصی را در این خصوص برگزار کند. متن حاضر مربوط به سخنرانی مهدی سنایی عضو محترم کمیسیون امنیت ملی مجلس نهم با عنوان «کاستی‌ها و راهکارهای ارتقای دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران» است که در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ایراد شده است.

مقدمه

برگزاری نشست‌های کارشناسی می‌تواند راهکارهای مطلوبی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. متأسفانه مشکلی که در کشور وجود دارد این است که مباحث کارشناسی کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد و مرکز پژوهش‌ها به‌عنوان قوه متفکره



مجلس می‌تواند نقش مهمی در این زمینه ایفا کند، اگرچه در حوزه دیپلماسی پارلمانی تاکنون گزارش‌های محدودی تولید شده است. در سخنرانی دکتر مهدی سنایی به سه بخش سیر تحول و مبانی نظری، ابعاد دیپلماسی پارلمانی و برخی کاستی‌های فراروی آن اشاره شده است.

گفتار اول - مبانی نظری و سیر تحول دیپلماسی پارلمانی

از لحاظ نظری، تئوری دمکراسی بین‌المللی به‌عنوان پایه‌ای برای درک و توجیه گستردگی پدیده دیپلماسی پارلمانی محسوب می‌شود. این نظریه معتقد است سیاست‌های دمکراتیک بر روی همه حوزه‌های سیاستگذاری عمومی تأثیرگذارند و اینکه بعضی از حوزه‌های سیاسی اختفای بیشتری لازم دارند، به این معنی نیست که هیچ مکانیسمی برای پاسخگویی یا بحث آزاد نباید وجود نداشته باشد.

مشکلات زیادی بر سر راه پارلمان‌ها وجود دارد که با تز زوال پارلمان‌ها و نیز نظریه ناسازگاری (یعنی اینکه بین دمکراسی و سیاست خارجی ناسازگاری وجود دارد) مرتبط است. نظریه زوال پارلمان‌ها نیز معتقد است که در قرن گذشته پارلمان‌ها قدرت خود در برابر قوه مجریه را از دست داده‌اند؛ خاصه از زمان پایان جنگ جهانی دوم. اما این دو تئوری با تئوری دمکراسی بین‌المللی به چالش کشیده شده‌اند.

اگر بخواهیم اصل دیپلماسی پارلمانی را در چارچوب مفاهیم و تاریخ تحولات سیاسی بررسی کنیم، ریشه‌های این نوع دیپلماسی به قرن نوزدهم میلادی باز می‌گردد و قبل از آن موضوعی به نام دیپلماسی پارلمانی وجود نداشت؛ هرچند

برخی از پارلمان‌ها از سابقه بیشتری برخوردار هستند. با شکل‌گیری اتحادیه بین‌المجالس، موضوع دیپلماسی پارلمانی در حوزه سیاست پدیدار شد و با گذشت زمان، دامنه فعالیت‌های دیپلماتیک پارلمانی و نقش پارلمان در سیاست خارجی گسترش یافت. اما این سؤال که آیا پارلمان می‌تواند وارد حوزه دیپلماسی شود یا در حوزه سیاست خارجی نقش‌آفرینی کند، محل بحث است. از طرفی برحسب اینکه نظام‌های سیاسی جدید و جمهوری از دو نوع پارلمانی و ریاستی باشند، نقش پارلمان‌ها متفاوت بوده است؛ زیرا در نظام‌های پارلمانی، مجالس قانونگذاری تمایل دارند که نسبت به نظام ریاستی قوی‌تر باشد.

در مورد حوزه ورود پارلمان‌ها به سیاست خارجی دو نظریه وجود دارد؛ نظریه دمکراسی بین‌المللی در واقع خاستگاه دیپلماسی پارلمانی است، زیرا ما اکنون تا حدی در دوره پسا دولت‌ها به سر می‌بریم که در آن این بحث مطرح است که آیا می‌توانیم از دولت‌ها عبور کنیم یا نه؟

از لحاظ تاریخی حاکمیت به‌عنوان یک مفهوم مستقل در قرون اخیر پدیدار شد و منشأ شکل‌گیری دولت - ملت‌ها نیز با قرارداد وستفالی در سال ۱۶۴۸ میلادی مشخص می‌شود. دغدغه اصلی دولت‌ها بعد از انقلاب فرانسه این بود که ملت‌ها شکل بگیرند تا حاکمیت واحد ایجاد شود. «ژان بدن» به‌عنوان عالم علم حاکمیت، سه ویژگی زیر را برای حاکمیت قائل بود:

۱. مطلق بودن،

۲. تقسیم‌ناپذیر بودن،



۳. دائمی بودن.

برای اینکه کشوری از حاکمیتی واحد برخوردار باشد، باید از حاکمیت مطلق برخوردار بوده و تقسیم‌ناپذیر باشد؛ یعنی یک سرزمین نمی‌تواند تحت حاکمیت‌های مختلف باشد. برای مثال در ایران، حاکمیت در دوره رضاشاه شکل گرفت و قبل از آن وضعیت ملوک‌الطوایفی و حاکمیت در حاکمیت بر کشور حکمفرما بود. از طرفی، حاکمیت در اواخر قرون وسطی در اروپا آن قدر مهم بود که تقدیس می‌شد و حرف اول و آخر را یک نفر می‌زد. نکته سوم آنکه حاکمیت دائمی است؛ به این معنی که قائم به شخص نیست. افراد می‌آیند و می‌روند، ولی حاکمیت پایدار است.

بنابراین حاکمیت، مفهومی جدا از دولت در ساختار سیاسی است. حتی اگر ساختار سیاسی تغییر کند، حاکمیت دائمی است. حامیان مونتسکیو بر این باور بودند که اصل تفکیک قوا برای جلوگیری از استبداد است. حاکمیت به قدری مهم بود که وقتی مونتسکیو نظریه تفکیک قوا را مطرح کرد، برخی در مقابل آن واکنش نشان دادند و اعتقاد داشتند تفکیک قوا، حاکمیت را نقض می‌کند. این گروه معتقد بودند حاکمیت باید در ید واحد باشد و اگر قانونگذاری و اجرا به یک قوه و قضا به قوه دیگر واگذار شود، حاکمیت نقض می‌شود. همین شبهه بعدها این سؤال را مطرح کرد که آیا پارلمان می‌تواند در حوزه سیاست خارجی وارد شود یا نه؟

دو حوزه اصلی از حاکمیت؛ یکی سیاست خارجی و دیگری حوزه دفاعی است. در توضیح این دو حوزه در حاکمیت باید به نظام‌های فدرال اشاره کرد. در نظام‌های فدرال، قدرت تا حدودی تقسیم شده و خودمختاری محلی ایجاد شده است. نظام فدرال به شکل دولت در دولت است و یک واحد فدرال قوانین متفاوتی دارد. حتی در

روسیه سیستم فدرال به نوعی است که واحدهای فدرال، قانون اساسی، دولت و کرم‌لین جداگانه دارند. کرم‌لین به معنای دارالحکومه است و بسیاری از شهرهای روسیه کرم‌لین دارند. در سیستم فدرال از نوع روسی، تاتارستان نیز کرم‌لین دارد. اما حتی در این سیستم‌ها نیز دو حوزه مشترک است که واحدهای فدرال در آن دخالت نمی‌کنند؛ یکی حوزه سیاست خارجی و دیگری حوزه دفاع. با این حال مدل آمریکایی نظام سیاسی منجر به مطالعات بیشتر بر روی اهمیت کنگره آمریکا در مسائل سیاسی و دفاعی شده است. این درحالی است که نظام سیاسی این کشور ریاستی است و نه پارلمانی.

پارلمان نهادی مردمی و مظهر دموکراسی مردمی است. از زاویه دیگر، ورود پارلمان به حوزه سیاست خارجی مرحله تحول دموکراسی محسوب می‌شود. اگر حضور مردم در پای صندوق رأی و مشارکت آنها در انتخابات و شکل‌گیری احزاب یک تحول محسوب شود، دیپلماسی پارلمانی نیز مرحله‌ای از دموکراتیزه کردن سیاست است. یعنی نمایندگان مردم که متولیان سیاست خارجی نیستند، به حوزه سیاست خارجی ورود می‌کنند؛ درحالی که پیش از آن سیاست خارجی مانند حوزه نظامی و دفاعی یک حوزه پنهان و پوشیده محسوب می‌شد.

البته ورود نمایندگان مردم به عرصه سیاست خارجی موافقان و مخالفانی دارد. مخالفان بر این باورند که بین دموکراسی و سیاست خارجی ناسازگاری وجود دارد و در حوزه سیاست خارجی، دموکراسی جایگاهی ندارد. اگرچه این ایده ممکن است ساده‌انگارانه به نظر آید، ولی یک واقعیت و سؤال اساسی است. اکنون که انقلاب‌ها و



تحولات سیاسی در کشورهای عربی رخ داده است، معیارهای دوگانه آمریکا آشکارتر از گذشته شد. آمریکا به بهانه دموکراسی و حقوق بشر، بعضی هنجارها و قوانین بین‌المللی را نقض می‌کند. دوگانگی اقدامات آمریکا در عراق، افغانستان، سوریه، لیبی، تونس و بحرین آشکار است. مثلاً این کشور به بهانه وجود تسلیحات کشتار جمعی وارد عراق شد و تلفات داد و این برای آمریکا بسیار مهم بود، ولی اکنون هر هفته افراد زیادی در ترورها کشته می‌شوند، اما واکنشی از جانب این کشور به چشم نمی‌خورد. در بحث انقلاب‌های عربی در تونس، بحرین و آنچه که فرانسه در مالی و کشورهای دیگر انجام داد تضادهای آشکاری وجود دارد. آیا آمریکا به دنبال منافع خود است یا به دنبال ترویج دموکراسی و حقوق بشر؟

جوزف نای؛ یکی از دانشمندان برجسته حوزه روابط بین‌الملل در آمریکا اخیراً در گفتگو با شبکه بی‌بی‌سی اظهار داشت که «واقعیات نشان می‌دهد حقوق بشر حتی اگر در حوزه داخلی هم کاربرد داشته باشد، اما هنوز در حوزه سیاست خارجی، منافع حرف اول را می‌زند». منافع محصولی است که در یک روند اجماع‌سازی فراهم می‌شود. این روند در پارلمان به ندرت اتفاق می‌افتد و هر نماینده از جانب حوزه انتخابیه خود سخن می‌گوید.

در هر حال سیاستگذاری عمومی باید دموکراتیک باشد و دولت‌ها و مرزها نمی‌توانند سیاست را متوقف کنند. شبکه ارتباطات جهانی همه جا را به هم وصل کرده و دیگر دولت‌ها تنها بازیگران روابط بین‌الملل نیستند و تأثیر شبکه‌های اجتماعی و شرکت‌هایی مثل مایکروسافت بر روندهای بین‌المللی بیشتر شده است.

شاید عمده‌ترین تفاوت دیپلماسی پارلمانی با دیپلماسی رسمی این است که

دیپلماسی پارلمانی هم از ویژگی‌های دیپلماسی رسمی و دولتی برخوردار است و هم ویژگی‌های دیپلماسی عمومی را دارد. اکنون چند دهه است که واژه‌ای به نام دیپلماسی عمومی مطرح است. دیپلماسی عمومی اذعان دارد که کار دیپلماسی و سیاست خارجی از انحصار دولت‌ها یا وزارت امور خارجه خارج شده است. دیپلماسی پارلمانی از ظرفیت‌های دیپلماسی عمومی نیز بهره می‌برد. دیپلماسی عمومی یعنی اینکه نخبگان هر کشور می‌توانند به سیاست خارجی کمک کنند. سایت‌های اینترنتی، رسانه‌ها و مجموعه عظیمی از پست‌خانه‌های کشور می‌توانند در سیاست خارجی نقش ایفا کنند.

با همه این اوصاف آیا سیاست خارجی با نقش پارلمان سازگار است؟ آیا پارلمان می‌تواند کار سیاست خارجی را انجام دهد؟

به‌رغم دیدگاه‌هایی که وجود دارد و نگاه‌های حداقلی و حداکثری؛ اما در نهایت اعتقاد بر این است که این دو قابل جمع شدن است و تغییر شرایط جهانی نیز این امر را اقتضا می‌کند. زیرا امروزه بازیگران محدود به دولت‌ها نیستند و سیاستگذاری در جهان؛ چه در حوزه داخلی و چه خارجی در حال دمکراتیزه شدن است. در واقع فعالیت دیپلماتیک در میان پارلمان‌ها رو به افزایش است و این به دو دلیل عمده است: نخست همگرایی منطقه‌ای و دوم ضرورت یک نظم جهانی جدید پس از پایان جنگ سرد. بنابراین من به ایده دیپلماسی پارلمانی یا «پارلماسی» اعتقاد دارم. دیپلماسی پارلمانی نمی‌تواند جایگزین دیپلماسی دولت‌ها شود؛ اما می‌تواند مکمل دیپلماسی دولتی باشد و نمایندگان اعم از احزاب مخالف و موافق دولت باید دیدگاه‌هایی را که



نمایندگان رسمی دولت قادر به ابلاغ آن نیستند انتقال دهند.

به‌طور کلی دو هدف عمده را برای دیپلماسی پارلمانی می‌توان بیان کرد. پارلمان بخشی از ساختار حاکمیت است و منافع ملی هر کشور را دنبال می‌کند. در واقع پارلمان نیز به اموری می‌پردازد که وزارت امور خارجه یا وزارت اقتصاد یک کشور انجام می‌دهند. کنگره آمریکا نمونه‌ای از وجود دیپلماسی فعال پارلمانی است؛ به‌طوری که کمیته روابط خارجی در مورد سفرها نیز نظر می‌دهد و سفیر تعیین شده باید مصوبه مجلس سنا را نیز داشته باشد. هدف دیپلماسی رسمی و پارلمانی آمریکا نیز تأمین و تعقیب منافع ملی است.

اما هدف دیگر مجموعه‌ای از فعالیت‌های غیردولتی است؛ به این معنا که پارلمان می‌تواند به مردمی‌تر شدن عرصه بین‌المللی و انسانی‌تر شدن موضوعات کمک کند. برای مثال در بعضی مسائل مانند تروریسم و حقوق بشر و در شرایطی که دولت‌ها به توافق نمی‌رسند، ممکن است نمایندگان مجلس زودتر به توافق برسند. بنابراین در این چارچوب می‌توان بین دولت و مجلس تقسیم کار کرد. در واقع این یک امر پذیرفته شده است که پارلمان اغلب به‌عنوان یک تریبون اخلاقی عمل می‌کند.

گفتار دوم - ابعاد دیپلماسی پارلمانی

به‌طور کلی سه مرزبندی عمده درباره عناصر و بازیگران دیپلماسی پارلمانی وجود دارد: نمایندگان، احزاب سیاسی و پارلمان‌ها (در سه سطح محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی). به تبع این تقسیم‌بندی، افراد و آحاد نمایندگان - فراکسیون‌ها، احزاب و

مجموعه پارلمان می‌توانند سه نوع تحرک زیر را در حوزه دیپلماسی پارلمانی داشته باشند:

۱-۲. تحرکات دیپلماتیک در قالب نمایندگان

سفر یک نماینده به خارج از کشور هم پشتوانه دیپلماسی رسمی و دولتی را با خود دارد و هم از آزادی عمل برخوردار است و به‌عنوان یک نوع دیپلماسی عمومی تلقی می‌شود. به‌عنوان نمونه فراکسیون حقوق بشر چنانچه در مجلسی با موضوع حقوق بشر شرکت کند، می‌تواند پشتوانه‌ای از NGOها را نیز به همراه داشته باشد.

از طرفی چنان‌که اشاره شد، پارلمان‌ها چون از زاویه مردمی به موضوعات نگاه می‌کنند، در مسائلی همچون تروریسم و حقوق بشر امکان توافق بیشتری از جانب آنها (نسبت به دولت‌ها) فراهم است.

دیپلماسی پارلمانی دیپلماسی مردمی‌تر است و دیدگاه مردم را به‌صورت شفاف‌تر منتقل می‌کند. آنچه که نمایندگان می‌توانند انجام دهند این است که از ظرفیت ارتباطات بین‌المللی خود استفاده کنند و ابتکاراتی که در عرصه سیاست خارجی ارائه داده و یا طرحی را که پیشنهاد می‌کنند تا آخر دنبال کنند. برای مثال قانون داماتو که جزء اولین تحریم‌هایی بود که در دهه ۹۰ میلادی بر علیه ایران وضع شد و زمینه تحریم‌های دیگر را فراهم کرد، توسط شخصی به نام داماتو در کنگره آمریکا پیگیری شد و نمایندگان آن را در قالب یک طرح دوفوریتی تصویب کردند.

ولی یکی از آسیب‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران این است که



یک یا چند نماینده به‌عنوان طراح، پیش‌نویس طرحی را امضا می‌کنند، اما پس از مدتی طرح به فراموشی سپرده می‌شود که از مصادیق آن می‌توان به طرح تحریم مقامات آمریکایی اشاره کرد که بودجه‌ای نیز برای این امر تخصیص داده شد، ولی پیگیری و نظارت بر اجرای آن صورت نگرفت.

نکته دیگر اینکه بعضی از نمایندگان دارای توانمندی بالایی هستند و ارتباطات خوبی با بازیگران خارجی دارند که نباید به آن به‌عنوان تهدید نگاه کرد؛ بلکه باید آن را سازماندهی کرد و به این نماینده به‌عنوان یک ظرفیت نگریست. یکی دیگر از کاستی‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران نیز استفاده نکردن از ظرفیت‌های بالای لابی‌گری و اجتناب از آن است. این درحالی است که لابی غیررسمی بسیار مؤثر است.

۲-۲. تحرکات دیپلماتیک در قالب احزاب سیاسی

احزاب سیاسی پشتوانه پارلمان هستند. ضعف دیگر دیپلماسی پارلمانی ایران، استفاده نکردن از ظرفیت احزاب و فراکسیون‌های پارلمانی است. پارلمان ما در این حوزه نیز قدرتمند عمل نمی‌کند و شاید علت آن این باشد که احزاب ما فصلی هستند و بیشتر با نزدیک شدن به زمان برگزاری انتخابات شکل می‌گیرند و تا انتخابات بعد فعالیت ندارند. این خلأ درحالی است که تعاملات حزبی و فراکسیونی در قالب مجلس از ابزارهای کارآمد در تعاملات پارلمانی محسوب می‌شود.

۳-۲. تحرکات دیپلماتیک در قالب پارلمان‌ها

پارلمان نیز یکی از ابزارهای فعال‌سازی دیپلماسی پارلمانی است. برای مثال سفرهای رئیس مجلس و اعضای کمیسیون‌ها یکی از ابزارهای دیپلماسی پارلمانی است. عضویت در مجامع بین‌المللی پارلمانی و ساماندهی گروه‌های دوستی نیز از دیگر ابزارهای دیپلماسی پارلمانی هستند.

علاوه بر سفرها و حضور در مجامع و گروه‌های دوستی، شرکت در مجامع بین‌المللی پارلمانی نیز در این قالب است. برای مثال ما در اتحادیه بین‌المجالس عضو فعالی هستیم. مجامع بین‌المللی پارلمانی از جمله مجمع مجالس آسیایی در حوزه‌های مختلفی همچون حقوق بشر، توسعه اقتصادی، آموزش، شرایط اجتماعی و کمک به بحران‌های جهانی مثل بحران انرژی و بحران آب وارد می‌شود که این امر ظرفیت دیپلماسی پارلمانی را افزایش می‌دهد. گروه‌های پارلمانی منطقه‌ای که در فرهنگ بومی ریشه دارند اغلب بهترین مکان برای حل و فصل اختلافات منطقه‌اند.

مجمع پارلمانی اعضای اکو را ما تشکیل دادیم و فعالیت‌های پژوهشی مجالس کشورها در اساسنامه آن مطرح شد. آنچه که در اساسنامه اکو آوردیم این بود که مراکز پژوهشی به تبادل تجربه بین پارلمان‌ها کمک کنند. مجمع پارلمانی حوزه آسیا - پاسیفیک محیط زیست نیز در حال شکل‌گیری است و با هدف آموزش تشکیل شد که ریاست آن با کره جنوبی است.

یکی از وظایف اصلی پارلمان نظارت است و مجامع پارلمانی می‌توانند نوعی نظارت مشترک بر دولت‌ها در عرصه بین‌الملل داشته باشند. نظارت بر قراردادهای



سازمان‌های بین‌المللی که دولت‌ها امضا کرده‌اند، می‌تواند در شمول این نظارت‌ها باشد. برای مثال سرمایه‌گذاری در روابط شخصی، تماس‌های بین‌المللی، دخالت سازمان‌های غیردولتی در توسعه اجرای خط‌مشی‌ها و بهبود عملکرد و سازوکار بین پارلمان‌ها از جمله این اهداف هستند.

گفتار سوم - آسیب‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران

به‌طور کلی دیپلماسی پارلمانی با مشکلات زیادی مواجه است و هنوز نسبت به نفوذ تجار بزرگ و سرمایه‌داران، حکومت‌ها و NGOها بسیار ضعیف است. زیرا دولت‌ها در مقابل کاهش قدرت و تأثیرگذاری خود در عرصه‌های بین‌المللی مقاومت می‌کنند. در برخی کشورها هم به دلیل مسائل داخلی و ساختارهای سیاسی خاص، یا مجلسی وجود ندارد یا از موقعیت بسیار ضعیفی برخوردار است. مسئله دیگر فقدان یا کمبود دیپلمات‌های برجسته در مجالس دنیا یا عدم شرکت این‌گونه افراد در نشست‌های بین‌المللی است. مهمترین آسیب‌هایی که دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران با آن مواجه است، عبارتند از:

۱-۳. ناپایدار بودن فعالیت‌های دیپلماتیک

یکی از آسیب‌های ما در حوزه دیپلماسی پارلمانی ناپایدار بودن فعالیت‌های دیپلماتیک است. از طرفی این فعالیت‌ها ثابت، ضبط و بایگانی نمی‌شوند.

۲-۳. نداشتن متولی

خلأ دیگر دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران این است که فعالیت دیپلماتیک و عرصه سیاست خارجی پارلمان، متولی مشخص ندارد. در این راستا یا کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی باید رسماً متولی همه فعالیت‌های سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی باشد یا آنکه در هیئت رئیسه ساختار مشخصی برای ایفای نقش بین‌المللی پارلمان ایجاد شود.

۳-۳. نداشتن دبیر کل پارلمانی

پارلمان برخی کشورها دارای دبیر کل است. دبیر کل علاوه بر تنظیم فعالیت‌های سیاست خارجی، ماندگار نیز می‌باشد؛ به طوری که با تغییر رئیس مجلس و هیئت رئیسه، دبیر کل تغییر نمی‌کند.

۴-۳. فقدان کارشناسان و مترجمین مجرب

کشورهایی که از نظر نظام سیاسی ضعیف هستند؛ اما پارلمان‌های آنها در نظام بین‌المللی قوی محسوب می‌شوند، کارشناسان و مترجمین مجرب دارند.

۵-۳. فقدان معاونت بین‌الملل در ساختار مجلس

ایران کشوری است که در عرصه جهانی داعیه دارد؛ در حالی که متولی امور بین‌الملل در مجلس شورای اسلامی مشاور بین‌الملل می‌باشد که این مقام باید ارتقا پیدا کند.



برای مثال معاونت بین‌الملل می‌تواند در مجلس ایجاد شود.

۳-۶. رها بودن گروه‌های دوستی پارلمانی

یکی دیگر از کاستی‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، در مورد گروه‌های دوستی است. در مجلس شورای اسلامی ۱۰۹ گروه دوستی داریم که ۷۰ گروه آن فعال است و بنده مسئول یک گروه دوستی هستم که ۵ کشور را شامل می‌شود. این گروه‌ها بسیار رها هستند و فاقد هماهنگ‌کننده و تنظیم‌کننده می‌باشند. به‌علاوه گروه‌های دوستی ظرفیت عظیمی دارند و عملکرد آنها تنها در سفر خلاصه نمی‌شود.

۳-۷. لحاظ نکردن تخصص

یکی از نقطه‌ضعف‌های پارلمان ایران در عرصه دیپلماسی، فقدان تخصص‌گرایی است؛ یعنی اینکه ما برحسب خواست خود یا برحسب شرایط، تخصص‌ها را در عرصه دیپلماسی و سیاست خارجی رعایت نمی‌کنیم. ظرفیت ما ظرفیت محدودی است و از این ظرفیت محدود نیز به‌صورت غیرتخصصی استفاده می‌کنیم. وجود ترافیک بالا از جانب نمایندگان برای ثبت نام در برخی مجامع بین‌المللی پارلمانی، یکی از دلایل لحاظ نکردن تخصص در مأموریت‌های پارلمانی است.

۳-۸. فقدان فعالیت‌های حزبی در پارلمان

یکی از کاستی‌های دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران فقدان فعالیت‌های

حزبی مناسب در مجلس شورای اسلامی است. در همین راستا مرکز پژوهش‌ها می‌تواند فقدان نظام حزبی در پارلمان را تا حدی جبران کند. هر کدام از نمایندگان در حوزه‌های مختلف اقتصادی، صنعت، فرهنگ و غیره تخصص دارند و در تمام حوزه‌ها صاحب‌نظر نیستند. در نظام‌های حزبی، موضوعات در درون حزب کارشناسی می‌شود، ولی فراقسیون‌ها در مجلس شورای اسلامی در بحث‌های کارشناسی نظر نمی‌دهند. در نظام‌های پارلمانی توسعه‌یافته، احزاب در بیشتر بحث‌های سیاسی، رأی اعتماد، استیضاح، طرح یا لایحه‌ای که جنبه سیاسی داشته باشد ورود پیدا می‌کنند. در همین ارتباط مرکز پژوهش‌ها می‌تواند یک پشتیبانی نظری برای فعالیت‌های پارلمانی فراهم کند. کسانی که به حوزه‌های نظری و آسیب‌شناسی مسلط هستند و بخش‌هایی که در حوزه مطالعات مرتبط با دیپلماسی پارلمانی فعالیت می‌کنند باید راهکارها و نقطه‌نظرات خود را اعلام کنند.

سؤال: سیدجواد هاشمی (مسئول امور بین‌الملل مرکز پژوهش‌ها)

شما آسیب‌شناسی خوبی انجام دادید. با تجربه‌ای که بنده در بخش بین‌الملل داشتم، اینکه شما فرمودید دیپلماسی پارلمانی متولی ندارد، بسیار بجاست. یکی از بحث‌های دیپلماسی پارلمانی این است که شما بتوانید از طریق فناوری جدید اطلاعات را منتقل کنید. این درحالی است که مجلس سایت ندارد. یا اینکه تأسیس نهادهای نمایندگی یکی از موضوعاتی است که مجلس دنبال می‌کند. درحالی که بسیاری از نمایندگان هدف گروه‌های دوستی را نمی‌دانند.



از طرفی دولت‌ها چه بخواهند و چه نخواهند، دیپلماسی از حوزه صرف دولت خارج شده و پارلمان‌ها نیز در حوزه سیاست خارجی ورود پیدا کرده‌اند. سؤال بنده این است که چقدر ساختار سیاسی را در کارآمدسازی دیپلماسی پارلمانی مؤثر می‌دانید؟

سؤال: مهدی امیری (مدیر گروه سیاست خارجی)

واقعیت این است که در بسیاری موارد، دولت‌ها پارلمان را رقیب خود در حوزه روابط خارجی می‌دانند. این درحالی است که ورود و دخالت پارلمان‌ها در حوزه سیاست خارجی مقوم و تضمین‌کننده منافع ملی است. البته ممکن است این دخالت مورد چالش دولت قرار گیرد.

طبیعتاً شرط پذیرش دخالت پارلمان در حوزه سیاست خارجی و فعال شدن روند دیپلماسی پارلمانی، پذیرش این اصل از سوی دولت است. در عین حال میزان دخالت مجالس ملی در حوزه سیاست خارجی بستگی به ساختار سیاسی کشورها و نقشی که برای مجالس در این حوزه تعریف شده است دارد.

با توجه به این امر، سؤال بنده این است که مجلس در ساختار سیاسی کشور از چه جایگاهی برای ورود به حوزه سیاست خارجی برخوردار است؟

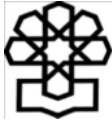
سؤال: سیدحسین حسینی (کارشناس ارشد مطالعات پارلمانی)

به نظر می‌رسد گروه‌های دوستی پارلمانی که در مجلس شورای اسلامی شکل گرفته‌اند و نیز بعضی افرادی که به‌عنوان اعضا در آن حضور دارند، آشنایی کمی با آن

کشورها دارند و این امر باعث ناکارآمدی این گروه‌ها شده است. در برخی مواقع چند کشور با فرهنگ‌های مختلف و فاقد همجواری جغرافیایی در یک گروه قرار گرفته‌اند. به نظر شما در بحث عضویت، آیا تخصص و آشنایی اعضا به کشورها و فرهنگ‌ها مد نظر قرار گرفته یا خیر؟

پاسخ سنایی: اینکه چقدر ساختار سیاسی مؤثر است، به نظر بنده خیلی مؤثر است و اعتقاد بنده این است که ساختار سیاسی ما جایگاه خوبی را برای پارلمان لحاظ کرده است. ما باید واقع‌بینانه نگاه کنیم. در مقایسه با پارلمان کشورهای با ساختارهای مشابه ایران، پارلمان ما خیلی خوب است و مجلس جایگاه خوبی دارد. اما اگر بخواهیم مثلاً با کنگره آمریکا مقایسه کنیم ضعیف هستیم. البته مجلس شورای اسلامی ظرفیت‌های خوبی را در اختیار دارد، ولی استفاده نمی‌کند.

در مورد سؤال سوم نیز باید بگویم که بله یکی دیگر از آسیب‌ها نیز این است که در برخی گروه‌های دوستی، تجانس و همگونی وجود ندارد و کشورهایی در گروه قرار دارند که در مجاورت سرزمینی نیستند.



شماره مسلسل: ۱۳۳۳۵

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران (کاستی‌ها و راهکارها)
سخنران: دکتر مهدی سنایی گزارش نشست علمی - تخصصی دفتر مطالعات
سیاسی (۱۱)

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه مطالعات پارلمانی)
تهیه و تنظیم‌کنندگان: سیدحسین حسینی، فاطمه عطری
سخنران: مهدی سنایی
متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. دیپلماسی پارلمانی
۲. منافع ملی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۱۰