

studying the activities of the 116th Congress and its role in the US foreign policy towards Iran

Mostafa Jahanbakhsh

Ph.D student, university Tehran, Tehran, Iran. m.jahan1359@yahoo.com

Abstract

The confrontation between Iran and the United States after the Islamic Revolution had many ups and downs, which intensified in the fifth decade of the revolution with getting into power of the Trump administration. In this regard, the US Congress, as one of the most important pillars of the power structure through legislation and oversight, has played an undeniable role in US foreign policy towards Iran over the past forty years. The purpose of this article is to review the actions of the 116th US Congress towards Iran and its role in US foreign policy. Studies show that the 116th Congress, under the widespread influence of the Zionist lobby, has organized numerous legislative and monitoring activities against the Islamic Republic of Iran and the control of its elements of power, including nuclear and missile capabilities and regional power. However, in the second year of its actions, with the escalation of tensions in the region, especially after the assassination of general Soleimani and the Iranian missile attack on the Ain al-Assad base, Congress focused on controlling the Trump administration's belligerent policies to prevent a military strike against the Islamic Republic. The most significant actions of the One Hundred and sixteenth Congress, including a joint bill and resolution, have been taken in this regard. It seems that despite the Trump administration's countermeasures to neutralize the resolution passed by Congress, the activities of the 116th Congress have been one of the most effective factors in preventing a full-scale war against Iran.

Keywords: *US Congress, US foreign policy, The Islamic Republic of Iran, Legislation, Monitoring*

بررسی فعالیت‌های کنگره ۱۱۶ و نقش آن در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران^۱

مصطفی جهانبخش

دانشجوی دکتری، دانشگاه تهران، تهران، ایران m.jahan1359@yahoo.com

چکیده

تقابل جمهوری اسلامی ایران و آمریکا پس از انقلاب اسلامی، دارای فراز و فرودهای فراوانی بوده که در دهه پنجم انقلاب با به قدرت رسیدن دولت «دونالد ترامپ» تشدید شد. بدین منظور کنگره آمریکا به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان ساختار قدرت از طریق قانون‌گذاری و نظارت، نقش غیرقابل انکاری را در سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران طی چهل سال اخیر ایفا کرده است. هدف این مقاله بررسی اقدامات یک‌صدوشانزدهمین کنگره ایالات متحده آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران و نقش آن در سیاست خارجی آمریکا است. بررسی‌های انجام شده حکایت از آن دارد که کنگره یک‌صدوشانزدهم تحت تأثیر نفوذ گسترده لابی‌های صهیونیستی فعالیت‌های تقنینی و نظارتی فراوانی را علیه جمهوری اسلامی ایران و کنترل عناصر قدرت آن؛ از جمله توانایی‌های هسته‌ای و موشکی و قدرت منطقه‌ای ساماندهی کرده است. با وجود این، اقدامات کنگره در سال دوم فعالیت آن با اوج‌گیری تنش‌ها در منطقه به‌ویژه پس از ترور سردار سلیمانی و حمله موشکی ایران به پایگاه «عین‌الاسد»، به کنترل سیاست‌های جنگ افروزان دولت ترامپ با هدف پیشگیری از حمله نظامی علیه جمهوری اسلامی ایران معطوف گردید. شاخص‌ترین اقدامات کنگره یک‌صدوشانزدهم اعم از یک لایحه و قطعنامه مشترک در همین رابطه انجام پذیرفته است. به نظر می‌رسد با وجود اقدامات متقابل دولت ترامپ برای بی‌اثر کردن قطعنامه مصوب کنگره، فعالیت‌های کنگره یک‌صدوشانزدهم یکی از مؤلفه‌های مؤثر در پیشگیری از ایجاد یک جنگ تمام عیار علیه ایران بوده است.

واژه‌های کلیدی: کنگره ایالات متحده، سیاست خارجی آمریکا، جمهوری اسلامی ایران،

قانون‌گذاری، نظارت

تاریخ دریافت: ۹۹/۰۲/۱۸ تاریخ بازبینی: ۹۹/۰۵/۰۳ تاریخ پذیرش: ۹۹/۰۶/۱۵

فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۲، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۲۸۵-۳۰۸

۱. این یک مقاله دسترسی آزاد تحت مجوز CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) است.

مقدمه

نگاه آمریکا به ایران (در زمان محمدرضا شاه) به عنوان سنگر در برابر گسترش نفوذ کمونیسم در کشورهای عرب خلیج فارس و همچنین وزنه قابل اتکا در برابر گرایش جنبش‌های عربی به سمت شوروی بود (Katzman, 2020: 1). حمایت‌گری ایالات متحده از رژیم شاه، با انقلاب اسلامی به پایان رسید و تسخیر لانه جاسوسی، روابط ایران و آمریکا را وارد دوران جدید و پرتنش کرد. علی‌رغم برخی فعالیت‌ها در دولت «کلینتون» برای نزدیکی روابط دو کشور، حوادث و جبهه‌بندی ایجاد شده در منطقه خاورمیانه؛ از جمله حمله آمریکا به افغانستان و عراق (Curtis & Glenn, 2008: 250) زمینه‌ساز تثبیت و تشدید تنش‌ها شد؛ بنابراین تضعیف جمهوری اسلامی ایران در دستور کار امنیتی ایالات متحده و به تبع آن کنگره این کشور قرار گرفت.

کنگره آمریکا^۱ متشکل از ۵۳۵ کرسی است که از این تعداد ۴۳۵ کرسی را اعضای «مجلس نمایندگان» و ۱۰۰ کرسی را سناتورهای «مجلس سنا» در اختیار دارند. کنگره یک‌صد و شانزدهم آمریکا در سوم ژانویه ۲۰۱۹، آغاز به کار کرد. با وجود اینکه جمهوری خواهان توانستند سهم خود را در مجلس سنا از ۵۱ به ۵۳ کرسی افزایش دهند، حزب دموکرات در انتخابات مجلس نمایندگان با کسب ۲۳۶ کرسی، پیروزی چشمگیری کسب کرد و با کسب اکثریت مجلس نمایندگان، نقش خود را در ساختار قدرت آمریکا تقویت نمود (Manning, 2020: 1). از این‌رو تعادلی نسبی در کنگره برقرار شد که تأثیر مستقیمی بر فعالیت‌های تقنینی و

1. United States Congress

نظارتی در قبال ایران به‌ویژه در سال دوم فعالیت کنگره یک‌صدوشانزدهم داشته است. در این نوشتار تلاش شده است اقدامات تقنینی و نظارتی کنگره یک‌صدوشانزدهم در قبال ایران بررسی شود و تأثیر این اقدامات بر سیاست خارجی آمریکا در قبال جمهوری اسلامی ایران تبیین گردد.

۱. چهارچوب نظری

اختیارات پیش‌بینی شده در قانون اساسی و ابزارهای مؤثر بر روند امور مانند جلسات استماع جهت رسیدگی به مسائل خاص و پراهمیت، کنگره را از جهت اختیارات و اثرگذاری بر سیاست خارجی در عرض رئیس‌جمهور قرار داده است (نعیمی ارفع، ۱۳۸۲: ۱۶). بر همین اساس کنگره یکی از مهم‌ترین نهادهای رسمی تأثیرگذار در سیاست خارجی آمریکا است که کمیته‌های روابط و امور خارجی و خدمات نظامی، نقش ویژه‌ای را در فرایند تصمیم‌سازی در سیاست خارجی ایفا می‌کنند (موسوی و دیگران، ۱۳۹۰: ۱۱-۱۰). به بیان دقیق‌تر اشتغال کنگره آمریکا به تصمیم‌گیری دربارهٔ مسائل راهبردی، هدایت و رهبری، تعهد و تخصیص منابع، جزء مهم و حیاتی دموکراسی و جمهوری است. بدون حمایت کنگره، قوه مجریه نمی‌تواند سیاست‌های طولانی مدت را اجرایی کند (بی‌زولیک، ۱۳۷۹: ۱۳۵).

با توجه به وسعت عرصه سیاست خارجی و ساختار دو حزبی در ایالات‌متحده، نقش کنگره در سیاست خارجی آمریکا در تقابل و همکاری با دولت قرار دارد و در برخی از موارد توانایی کنگره در هدایت سیاست خارجی به نحوی است که توانایی به چالش کشیدن رئیس‌جمهور و حتی وضع تحریم‌های جدید مخالف با دیدگاه‌های رئیس‌جمهور را دارد (مرادی و دهشیار، ۱۳۹۶: ۱۰۶). رابطه میان کنگره و دولت و تأثیرگذاری کنگره بر سیاست خارجی کشور همواره ثابت و یکنواخت نبوده است؛ به نحوی که در زمینه‌های ضرورت تصمیم‌گیری فوری به‌ویژه در شرایط بحرانی، رئیس‌جمهور در سیاست خارجی نقش پررنگ‌تری از کنگره دارد (حوزه سیاست بحران)، ولی در زمینه‌های تخصیص منابع و تأمین بودجه، کنگره دست بالا را دارد (سیاست ساختاری). در قلمرو تعیین اهداف و تاکتیک‌ها تمایز بین دو قوه کمتر است، با وجود این نقش قوه مجریه در این حوزه

نیز پررنگ‌تر است. اما کاملاً واضح است که هر دو قوه برای تعیین اهداف و تاکتیک‌ها به شدت نیازمند یکدیگر هستند (سیاست راهبردی) (دهشیار، ۱۳۸۳: ۴۹). بنابراین با وجود نقش ویژه رئیس‌جمهور در تدوین و اعمال سیاست خارجی در آمریکا، کنگره نیز بر اساس قانون اساسی و نظام تفکیک قوا اختیارات چشمگیری دارد که می‌تواند در صورت هماهنگی و همکاری در کنگره، سیاست‌های قوه مجریه را تحت تأثیر قرار دهد.

۲. فعالیت‌های تقنینی

جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یکی از عرصه‌های سیاست خارجی آمریکا تحت تأثیر اقدامات کنگره قرار داشته و این اقدامات در مواردی منجر به اعمال سیاست‌های خاصی علیه ایران شده است. تجربه نشان داده که هر زمان کنگره آمریکا در موضوع ایران ورود کرده است، سیاست‌های آمریکا نسبت به ایران سخت‌گیرانه‌تر شده و کنگره تلاش کرده که سیاست‌های خود را در قبال ایران به سایر کشورهای جهان تسری داده و آنها را ملزم به پیروی از تحریم‌های ایران کند (مرادی و دهشیار، ۱۳۹۶: ۹۶). بنابراین می‌توان گفت دخالت‌های کنگره موجب بسط تحریم‌های آمریکا به سایر کشورها و تقویت تحریم‌های ثانویه شده و از سوی دیگر در زمینه اجماع جهانی علیه ایران فعالیت‌هایی را ساماندهی کرده است. در طول چهل سال اخیر، قانون‌گذاری در کنگره مهم‌ترین ابزار برای اعمال تحریم‌ها و ایجاد محدودیت‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران بوده است.

قانون‌گذاری یا اقدامات قانونی^۱ منحصر در کنگره آمریکا بوده و در چهار قالب: لایحه^۲، قطعنامه مشترک^۳، قطعنامه ساده^۴ و قطعنامه هم‌زمان^۵ صورت می‌پذیرد که شناخت میزان تأثیرگذاری و شأن قانونی هر یک از قالب‌های چهارگانه ضروری است. لایحه، شکل اصلی و عمومی هر پیشنهاد قانونی است و

1. Legislation

2. Bill

3. Joint Resolution

4. Simple Resolution

5. Resolution Concurrent

پس از طرح و تصویب در هر دو مجلس (سنا و نمایندگان) برای امضاء به رئیس‌جمهور ارجاع داده شده و در صورت امضاء به قانون تبدیل و لازم‌الاجرا می‌گردد. در کنار لایحه، قطعنامه مشترک است که به لحاظ جایگاه حقوقی و فرایند قانونی تفاوتی با آن ندارد و برای موارد مربوط به بودجه‌های خاص، ایجاد کمیسیون‌های موقت (مانند کمیسیون تحقیق ۱۱ سپتامبر)، ایجاد استثنائات موقت در قوانین، اعلام جنگ و اصلاح قانون اساسی استفاده می‌شود. قطعنامه ساده، برخلاف لایحه و قطعنامه مشترک، الزام‌آور نبوده و به قانون تبدیل نمی‌شود و تنها برای اعلام موضع یکی از دو مجلس و یا ساماندهی امور مدیریتی درون سازمانی مانند قوانین داخلی مجالس استفاده می‌شود. و در نهایت قطعنامه هم‌زمان، مشابه قطعنامه ساده است با این تفاوت که باید به تصویب هر دو مجلس برسد (Hudiburg, 2020: 1-4). بنابراین در این قالب‌ها، لایحه و قطعنامه مشترک بیشترین اثرگذاری را در سیاست خارجی آمریکا داشته و قطعنامه‌های ساده و هم‌زمان را می‌توان به‌منظور ایجاد بار روانی و اعلام موضع کنگره در موضوعی خاص ارزیابی کرد. در کنگره یک‌صدوشانزدهم ۲۳ لایحه درباره ایران ارائه شده است (جدول ۱) که از این تعداد ۱۷ لایحه در مجلس نمایندگان و ۶ لایحه در مجلس سنا مطرح شده است.

جدول ۱. لایح مطرح شده در کنگره ۱۱۶ درباره جمهوری اسلامی ایران

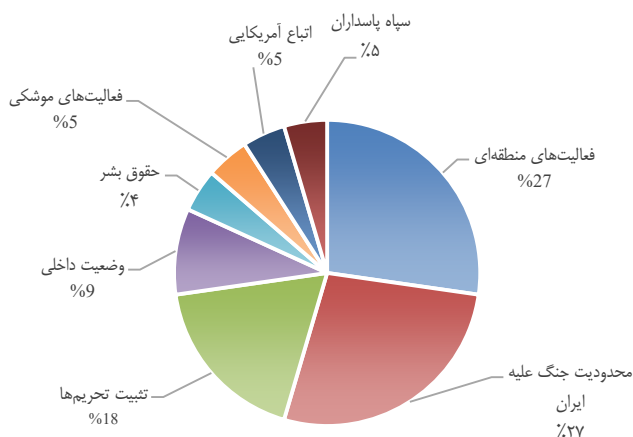
ردیف	لایحه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
۱	۱۹۴ مجلس نمایندگان	مایکل مک‌کال؛ حزب جمهوری‌خواه	لایحه پاسخگویی ایران در قبال حقوق بشر و گروگان‌گیری در سال ۲۰۱۹	تعیین مجازات برای نهادها و اشخاصی که حقوق بشر و آزادی‌های فردی را نقض کرده‌اند	کمیته‌های فرعی تجارت و مهاجرت و شهروندی
۲	۳۶۱ مجلس نمایندگان	جو ویلسن؛ حزب جمهوری‌خواه	لایحه تحریم‌های تروریستی گروه‌های نیابتی ایران	گسترش شعاع تحریم سپاه پاسداران و شبه‌نظامیان مورد حمایت یا تحت کنترل و نفوذ آن در عراق	کمیته امور خارجی
۳	۵۵۰ مجلس نمایندگان	جان گارامندی؛ حزب دموکرات	نه به جنگ علیه ایران	ممانعت از عملیات نظامی علیه ایران بدون مجوز کنگره	ارجاع به کمیته حل اختلاف دو مجلس
۴	۵۷۱ مجلس نمایندگان	آدام کینزینگر؛ حزب جمهوری‌خواه	لایحه جلوگیری از بی‌ثبات‌سازی در عراق	گسترش شعاع تحریم سپاه پاسداران و شبه‌نظامیان مورد حمایت یا تحت کنترل و نفوذ آن در عراق	کمیته فرعی مهاجرت و شهروندی
۵	۱۴۴۱ مجلس نمایندگان	دیوید کاستوف؛ حزب جمهوری‌خواه	لایحه جلوگیری از فساد الیگارش و نهادهای ایرانی	شناسایی و تحریم افراد و شخصیت‌های ارشد تأثیرگذار در سیاست خارجی و داخلی و خانواده آنها	کمیته‌های خدمات مالی و امور خارجی

ردیف	لایحه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
۶	۲۱۱۸ مجلس نمایندگان	مایکل مک کال؛ حزب جمهوری خواه	لایحه موشک‌های بالستیک ایران و اجرای تحریم‌های بین‌المللی	تهیه گزارشی از زنجیره تأمین داخلی و خارجی توسعه یا تسهیل برنامه موشکی بالستیک ایران	کمیته‌های فرعی تجارت و مهاجرت و شهروندی
۷	۲۲۸۰ مجلس نمایندگان	رائول روئیز؛ حزب دموکرات	لایحه متوقف کردن ایران از قاچاق سلاح برای تروریست‌ها	توقف قاچاق تسلیحات توسط ایران برای تروریست‌ها با تقویت امنیت دریایی و آموزش کشورهای منطقه	کمیته‌های امور خارجی و خدمات نظامی
۸	۲۳۵۴ مجلس نمایندگان	آنا اشو؛ حزب دموکرات	لایحه پیشگیری از جنگ مغایر قانون اساسی با ایران در سال ۲۰۱۹	ممانعت از عملیات نظامی علیه ایران بدون مجوز کنگره	کمیته‌های امور خارجی و خدمات نظامی
۹	۲۸۲۹ مجلس نمایندگان	اندی لوین حزب دموکرات	لایحه شفاف‌سازی در خصوص اختیارات برای استفاده از نیروهای مسلح	مخالفت کنگره با استفاده از نیروی نظامی علیه ایران بر اساس قطعنامه سال ۲۰۰۲ در مورد عراق	کمیته امور خارجی
۱۰	۲۷۹۰ مجلس نمایندگان	گرگ پنس؛ حزب جمهوری خواه	لایحه تعهد ما برای به رسمیت شناختن قهرمانان آمریکایی	پرداخت خسارت به قربانیان تروریسم از دارایی‌های ایران	کمیته فرعی قانون اساسی و حقوق و آزادی‌های مدنی
۱۱	۵۰۸۶ مجلس نمایندگان	لیز چنی؛ حزب جمهوری خواه	فسخ کامل تعلیق تحریم‌های ایران در خصوص برجام و سایر اهداف	لغو تعلیق تحریم‌ها بر اساس توافق برجام برای فعالیت‌های هسته‌ای ایران	کمیته فرعی تروریسم و امنیت داخلی
۱۲	۵۵۴۳ مجلس نمایندگان	رو خانا؛ حزب دموکرات	نه به جنگ علیه ایران	ممنوعیت استفاده از اعتبارات برای جنگ غیرمجاز علیه ایران و التزام ریاست جمهوری به کسب مجوز از کنگره	کمیته‌های امور خارجی و خدمات نظامی
۱۳	۶۰۸۱ مجلس نمایندگان	فرنچ هیل؛ حزب جمهوری خواه	گزارش از دارایی‌های رهبران ایران	الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش در مورد ارتباط مؤسسه‌های مالی و شرکت‌های تجاری با مقامات ایرانی	کمیته خدمات مالی
۱۴	۶۰۱۵ مجلس نمایندگان	برایان استایل؛ حزب جمهوری خواه	متوقف کردن راه فرار از تحریم‌های ایران در سال ۲۰۲۰	کنترل و مجازات مؤسسه‌های مالی خارج از آمریکا که از طریق اینستکس و سایر ابزار پشتیبانی بازرگانی، مراوده تجاری با ایران داشته باشند	کمیته خدمات مالی
۱۵	۲۴۴۳ مجلس نمایندگان	بیل هوینگا؛ حزب جمهوری خواه	مسدود کردن دسترسی ایرانیان به بانک‌های ایالات متحده در سال ۲۰۲۰	منع وزارت خزانه‌داری برای صدور مجوز ارائه خدمات مالی توسط مؤسسه‌های آمریکایی به دولت ایران	کمیته خدمات مالی
۱۶	۷۸۵۰ مجلس نمایندگان	بردلی اسکات؛ حزب دموکرات	ارزیابی اطلاعات ملی از نیروهای مورد حمایت (نیابتی) ایران	تدوین راهبرد مشخص برای جلوگیری از فروش یا انتقال تسلیحات به نیروهای مورد حمایت ایران	کمیته‌های اطلاعات و امور خارجی
۱۷	۸۸۴۴ مجلس نمایندگان	جو ویلسن؛ حزب جمهوری خواه	تعیین سازمان بدر به عنوان نیروی تروریستی	تعیین سازمان بدر به عنوان یک سازمان تروریستی و اعمال تحریم‌های مرتبط با تروریسم	کمیته امور خارجی و قضایی
۱۸	۹۲۵ سنا	جان کرنین؛ حزب جمهوری خواه	لایحه محرومیت‌های اقتصادی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	تحریم افراد و نهادهای خارجی و نهادهای تحت کنترل سپاه پاسداران	کمیته روابط خارجی
۱۹	۱۰۳۹ مجلس سنا	تام یودال؛ حزب دموکرات	لایحه پیشگیری از جنگ مغایر قانون اساسی با ایران	مشروط کردن عملیات نظامی علیه ایران به تصویب یک لایحه یا قطعنامه مشترک توسط کنگره	کمیته روابط خارجی
۲۰	۱۵۲۹ مجلس سنا	تام کاتن؛ حزب جمهوری خواه	لایحه حمایت از قربانیان تروریسم ایران	پرداخت خسارت به خانواده‌های قربانیان تروریسم از دارایی‌های ایران	کمیته روابط خارجی

ردیف	لایحه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
۲۱	۲۸۷۴ مجلس سنا	تد کروژ؛ حزب جمهوری خواه	فسخ کامل تعلیق تحریم های ایران در خصوص برجام و سایر اهداف	لغو تعلیق تحریم ها بر اساس توافق برجام برای فعالیت های هسته ای ایران	کمیته بانکداری، مسکن و امور شهری
۲۲	۳۳۱۴ مجلس سنا	ادوارد مارکی؛ حزب دموکرات	قانون دیپلماسی ایران در سال ۲۰۲۰	حل دیپلماتیک پرونده برنامه هسته ای ایران و کاهش تنش های ایجاد شده	کمیته روابط خارجی
۲۳	۳۱۵۹ مجلس سنا	برنی سندرز؛ سناتور مستقل متماثل به حزب دموکرات	نه به جنگ علیه ایران	ممنوعیت استفاده از اعتبارات و قوانین پیشین برای جنگ غیرمجاز علیه ایران و التزام ریاست جمهوری به کسب مجوز از کنگره	کمیته روابط خارجی

Source: www.congress.gov

در برخی از موارد به دلیل اهمیت موضوع، لوایح مشابه را قانون گذاران در هر دو مجلس ارائه کرده اند تا زمینه لازم برای تسریع در روند تصویب را فراهم کند. به نحوی که لوایح شماره ۳۶۱، ۵۷۱، ۱۴۴۱ و ۲۱۱۸ مجلس نمایندگان و ۹۲۵ مجلس سنا تمرکز خود را بر افزایش تحریم ها بر سپاه پاسداران؛ لوایح شماره ۲۷۹۰ مجلس نمایندگان و ۱۵۲۹ در پی بلوکه کردن و مصادره اموال ایرانی برای پرداخت غرامت؛ لوایح شماره های ۵۰۸۶، ۶۰۸۱، ۶۲۳۴ و ۶۰۱۵ مجلس نمایندگان و ۲۸۷۴ مجلس سنا در صدد مسدود سازی حداقل انتفاع های ایران از برجام و لوایح شماره ۲۳۵۴، ۲۸۲۹ و ۵۵۴۳ مجلس نمایندگان و لوایح شماره ۱۰۳۹، ۳۳۱۴ و ۳۱۵۹ مجلس سنا و همچنین قطعنامه های مشترک شماره های ۶۸، ۶۳، ۶۹ و ۳۳ در مجلس سنا و شماره ۵۸ مجلس نمایندگان به دنبال تثبیت قدرت کنگره در برابر دولت آمریکا برای جلوگیری از آغاز جنگ علیه ایران بوده است. ارزیابی فراوانی عناوین لوایح در خصوص ایران حاکی از آن است که ایجاد محدودیت برای فعالیت های منطقه ای ایران با ادعای بی ثبات سازی و حمایت از تروریسم و ممانعت از شکل گیری جنگ میان جمهوری اسلامی ایران و آمریکا بیشترین دغدغه قانون گذاران آمریکا بوده است.



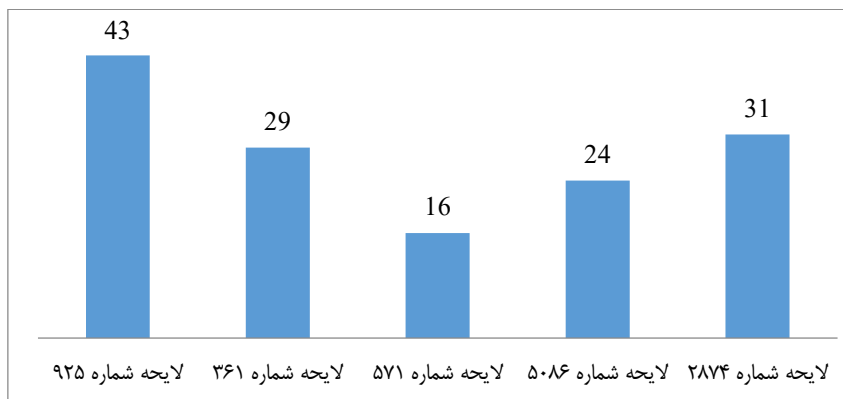
نمودار ۱. مقایسه موضوعات لوایح در خصوص جمهوری اسلامی ایران در کنگره ۱۱۶

شایان ذکر است در هر دوره کنگره به‌طور میانگین حدود ۱۰ هزار لایحه ارائه می‌شود که از این تعداد حدود ۴ درصد به قانون تبدیل می‌شود.^۱ بنابراین شناخت لوایحی که از احتمال بالایی برای تصویب برخوردارند، اهمیت فراوانی دارد. در این خصوص مؤسسه آزمایشگاهی «اسکوپوس لَبز»^۲ با بررسی داده‌ها و اطلاعات به پیش‌بینی احتمال لوایح برای تصویب در کنگره اقدام می‌کند.^۳ براساس پیش‌بینی‌های این مؤسسه، لایحه شماره ۹۲۵ با عنوان «محرومیت‌های اقتصادی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» با شانس تصویب ۴۳ درصد و پس از آن، لایحه شماره ۳۶۱ با عنوان «تحریم گروه‌های تروریستی مورد حمایت ایران» و لایحه شماره ۵۷۱ با عنوان «جلوگیری از بی‌ثبات‌سازی در عراق» به ترتیب با شانس تصویب ۲۹ و ۱۶ درصد بیشترین احتمال تصویب را داشته‌اند که در نمودار زیر به آنها اشاره شده است. نکته قابل توجه این است که هیچ‌یک از لوایح مرتبط با ایران به تصویب کنگره یک‌صدوشانزدهم نرسید.

۱. <https://www.govtrack.us/about/analysis>

۲. Skopos Labs

۳. <https://www.skoposlabs.com/about>



نمودار ۲. شانس تصویب لوایح ضد ایرانی مطرح شده در کنگره ۱۱۶

در این میان، لایحه شماره ۵۵۰ مجلس نمایندگان که توسط جان گارامندی از حزب دموکرات با عنوان «نه به جنگ علیه ایران» که در پی ممانعت از عملیات نظامی علیه ایران بدون مجوز کنگره بود مهم ترین لایحه ارائه شده در کنگره بود. این لایحه در تاریخ ۱۵ ژانویه ۲۰۱۹ (۲۵ دی ۱۳۹۷) به مجلس نمایندگان ارائه شده و پس از تصویب در مجلس نمایندگان با اصلاحیه‌ای به تصویب مجلس سنا رسید که در نهایت برای طی فرایند قانونی به کمیته حل اختلاف دو مجلس ارائه و در همین مرحله مسکوت ماند. این لایحه ابتدا به عنوان معیار اعطای نشان به بازرگانان ایالات متحده در جنگ جهانی دوم تدوین شده بود که در تاریخ ۳۰ ژانویه ۲۰۲۰ و پس از اوج گیری تنش ها میان ایران و آمریکا، مفاد لایحه توسط مجلس نمایندگان تغییر یافت^۱. ماده سوم این لایحه، رئیس جمهور را موظف می کند قبل از جنگ با ایران از کنگره مجوز بگیرد و همچنین ذیل این ماده تأکید شده است که رئیس جمهور حق استناد به قوانین دیگر برای استفاده از نیروی نظامی علیه ایران را ندارد. در بخش دیگری نیز استفاده از بودجه فدرال برای حمله نظامی علیه ایران بدون مجوز کنگره ممنوع شده است. ۲۰۱ نفر از نمایندگان حزب دموکرات و ۱۰۱ نفر از نمایندگان حزب جمهوری خواه (مجموعاً ۳۰۳ نفر)

1. <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr550>

از این لایحه حمایت می‌کردند که نشان‌دهنده اهمیت این موضوع در مجلس نمایندگان بوده است.^۱

در کنگره یک‌صد و شانزدهم علاوه بر لوایح مذکور، ۳۹ قطعنامه در خصوص ایران ارائه شده (جدول شماره ۲) که نه قطعنامه به تصویب رسیده است. از این تعداد هفت قطعنامه ساده، یک قطعنامه هم‌زمان و یک قطعنامه مشترک بوده که مورد اخیر بار قانونی داشته است. دو قطعنامه ساده شماره ۷۵۲ و ۸۲۳ مجلس نمایندگان با موضوع «حقوق بشر» در پی محکوم کردن نحوه برخورد دولت ایران با معترضین و بهائیان بوده است. قطعنامه‌های ساده ۴۴۱ مجلس نمایندگان و ۲۲۷ مجلس سنا به دنبال افزایش فشار روانی بر ایران و احیای پرونده «انفجار آمیا» با ادعای نقش مستقیم جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. قطعنامه ساده به شماره ۳۹۵ در خصوص تسخیر لانه جاسوسی است. چهار قطعنامه دیگر به دنبال تشدید تنش‌ها میان ایران و آمریکا توسط دموکرات‌ها برای کاهش تنش‌ها و فشار بر دولت ترامپ برای جلوگیری از شکل‌گیری یک جنگ تمام عیار علیه ایران بوده‌اند. تمامی این قطعنامه‌ها پس از اوج‌گیری تنش‌ها میان ایران و آمریکا به کنگره ارائه شده‌اند.

جدول ۲. قطعنامه‌های مطرح‌شده در کنگره ۱۱۶ دربارهٔ جمهوری اسلامی ایران

ردیف	قطعنامه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
۱	۱۸۷ مجلس نمایندگان	تئودور داج؛ حزب دموکرات	درخواست آزادی بی قیدوشرط شهروندان آمریکایی و شهروندان خارجی دارای اقامت آمریکا که با اهداف سیاسی از سوی دولت ایران بازداشت شده‌اند	تشدید فشار بر ایران با همراهی متحدان تا زمان آزادی کامل شهروندان و اتباع آمریکایی	کمیته فرعی خاورمیانه، شمال آفریقا و تروریسم بین‌المللی
۲	۲۱۸ مجلس نمایندگان	تئودور داج؛ حزب دموکرات	درخواست از ایران برای عمل به وعده‌های مکرر در خصوص مساعدت برای پرونده «رابرت لوینسون»، شهروند آمریکایی که دارای طولانی‌ترین زمان بازداشت در تاریخ ملی ماست	درخواست اقدام عملی دولت ایران برای آزادی یا کمک به تعیین وضعیت رابرت لوینسون	کمیته فرعی خاورمیانه، شمال آفریقا و تروریسم بین‌المللی
۳	۲۲۸ مجلس نمایندگان	زوئی لافگرن؛ حزب دموکرات	به رسمیت شناختن اهمیت فرهنگی و تاریخی نوروز	به رسمیت شناختن نوروز و ادعای حمایت از آزادی بیان ایرانیان	کمیته فرعی خاورمیانه، شمال آفریقا و تروریسم بین‌المللی

1. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/550>

ردیف	قطعه‌نامه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
۴	۳۷۴ مجلس نمایندگان	تام مک کلینتاک؛ حزب جمهوری خواه	محکوم کردن تروریسم تحت حمایت دولت ایران و اعلام حمایت از خواست مردم برای تشکیل یک حکومت جمهوری دموکراتیک غیرهسته‌ای در ایران	مقابله با نفوذ ایران در بالکان و حمایت از اعتراض‌ها و به رسمیت شناختن درخواست مردم ایران	کمیته فرعی خاورمیانه، شمال آفریقا و تروریسم بین‌المللی
۵	۳۹۰ مجلس نمایندگان	مایک گلگر؛ حزب جمهوری خواه	مخالفت با رفع تحریم‌های اعمال شده درباره ایران بدون توجه به برنامه هسته‌ای، توسعه موشک‌های بالستیک، حمایت از تروریسم و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات کننده	تأکید بر جلوگیری از دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای و ممانعت از لغو تحریم‌ها	کمیته امور خارجی
۶	۴۹۵ مجلس نمایندگان	باربارا لی؛ حزب دموکرات	بیان احساس نمایندگان در خصوص ممانعت از دستیابی ایران به سلاح‌های هسته‌ای یا توسعه آن	بازگشت دولت به برجام با هدف ممانعت از دستیابی ایران به سلاح هسته‌ای	کمیته امور خارجی
۷	هم‌زمان ۵۰ مجلس نمایندگان	ویل هارد؛ حزب جمهوری خواه	محکومیت شدید نقض حقوق بشر، خشونت علیه شهروندان، همکاری با ایران توسط جنبش حوثی‌ها و متحدان آن در یمن	محکوم کردن جنبش حوثی به علت بی‌توجهی به حقوق بشر، تضعیف امنیت تجارت بین‌الملل و حمله موشکی	کمیته فرعی خاورمیانه، شمال آفریقا و تروریسم بین‌المللی
۸	مشترک ۵۸ مجلس نمایندگان	ست مالتون؛ حزب جمهوری خواه	قطعنامه اختیارات قانون اساسی	الزام رئیس‌جمهور به ارائه گزارش در خصوص ضرورت، مبنای قانونی و دامنه و مدت درگیری پیش از اعزام نیروی نظامی و آغاز جنگ با ایران	کمیته امور خارجی
۹	۴۴۱ مجلس نمایندگان	تتودور داج؛ حزب دموکرات	محکوم کردن حمله به آمیا، مرکز جامعه یهودیان در «بونس آیرس» آرژانتین در جولای ۱۹۹۴ و ابراز نگرانی آمریکا در خصوص تأخیر ۲۵ ساله در حل این پرونده و ترغیب به پاسخگویی در مورد این حمله	محکوم کردن حمله به آمیا و ابراز همدردی با خانواده قربانیان این حادثه، و پایان تأخیر ۲۵ ساله در روند این پرونده	تصویب شد
۱۰	۶۷۱ مجلس نمایندگان	امانوئل کلیور؛ حزب دموکرات	درخواست از امارات متحده عربی برای توقف سریع هرگونه فعالیت با قابلیت پول‌شویی که قوانین تحریمی آمریکا علیه ایران را نقض می‌کند.	درخواست از کشور امارات برای رفع کاستی‌های موجود به پول‌شویی برای مقابله با فعالیت‌های پولی ایران	کمیته امور خارجی
۱۱	۷۵۲ مجلس نمایندگان	تتودور داج؛ حزب دموکرات	حمایت از حقوق مردم ایران برای آزادی بیان، محکوم کردن حکومت ایران به دلیل سرکوب اعتراض‌های مشروع و سایر اهداف	حمایت از اعتراض‌های آبان ۱۳۹۸ و حقوق مردم ایران	تصویب شد
۱۲	۷۸۱ مجلس نمایندگان	جیمز مک گاورن؛ حزب دموکرات	توجه قطعنامه هم‌زمان شماره ۸۳ مجلس نمایندگان مبنی بر مدیریت رئیس‌جمهور به موجب بخش ۵ قطعنامه اختیارات جنگی برای متوقف کردن استفاده از نیروهای نظامی علیه ایران	حمایت از موضوع‌های قطعنامه هم‌زمان شماره ۸۳ مجلس نمایندگان	تصویب شد
۱۳	۷۸۳ مجلس نمایندگان	دن کرن شو؛ حزب جمهوری خواه	تکریم افرادی از نیروهای نظامی و جامعه اطلاعاتی آمریکا که مأموریت ترور قاسم سلیمانی را انجام دادند و سایر اهداف	قدردانی کنگره از افراد مشارکت کننده در عملیات ترور سردار سلیمانی	کمیته‌های امور خارجی، خدمات نظامی و اطلاعات
۱۴	۷۹۱ مجلس	کیوین مک	محکوم کردن اقدامات حکومت ایران و	محکوم کردن نحوه برخورد	کمیته امور خارجی

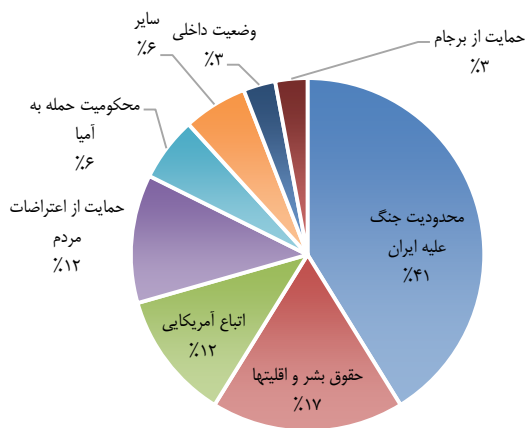
ردیف	قطعه‌نامه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
	نمایندگان	کارتی؛ حزب جمهوری‌خواه	حمایت از معترضان، پاسخگویی به مطالبات آنها، و خواسته‌هایشان از حکومت برای احترام به آزادی و حقوق بشر	حکومت جمهوری اسلامی ایران با معترضان	
۱۵	۷۹۵ مجلس نمایندگان	الیوت انگل؛ حزب دموکرات	حمایت از تعهدات ایالات متحده در حفاظت قانونی از اماکن فرهنگی بین‌المللی	محکوم کردن اظهارات ترامپ مبنی بر حمله به اماکن فرهنگی ایران	کمیته امور خارجی
۱۶	۸۱۹ مجلس نمایندگان	جان کورتیس؛ حزب جمهوری‌خواه	بیان فهم مجلس مبنی بر اینکه اختیار استفاده از نیروی نظامی و اختیار استفاده از نیروی نظامی علیه عراق در سال ۲۰۰۲ مجوز قانونی برای جنگ با ایران ارائه نمی‌دهد	ممنوعیت استفاده از اختیارات جنگی در قوانین برای آغاز حمله به ایران توسط رئیس‌جمهور	کمیته امور خارجی
۱۷	۸۹۱ مجلس نمایندگان	جیمز مک گاورد؛ حزب دموکرات	حمایت از قطعنامه مشترک شماره ۶۸ مجلس سنا برای جلوگیری از درگیری نظامی بدون مجوز کنگره، علیه ایران و اهداف دیگر	حمایت از قطعنامه مشترک شماره ۶۸ مجلس سنا که توسط رئیس‌جمهور و تو شد.	تصویب شد
۱۸	۸۲۳ مجلس نمایندگان	تتودور داج؛ حزب دموکرات	محکوم کردن دولت ایران در مورد آزار و اذیت اقلیت بهائی و نقض مداوم میثاق بین‌المللی حقوق بشر	محکوم کردن نقض حقوق بهائیان و تحریم مقامات مسئول ایرانی	تصویب شد
۱۹	۱۰۰۸ مجلس نمایندگان	جرالد کانلی؛ حزب دموکرات	حمایت از آزادی‌ها و حقوق مدنی ایرانیان آمریکایی و محکوم کردن تعبص، خشونت و تبعیض	حمایت از ایرانیان ساکن آمریکا در برابر مشکلاتی که به‌واسطه فرمان اجرایی ترامپ در مبادی ورودی به‌وجود آمد	کمیته فرعی امنیت مرز
۲۰	مشترک ۸۲ مجلس نمایندگان	ایلهان عمر؛ حزب دموکرات	مدیریت دور کردن نیروهای مسلح ایالات متحده از درگیری نظامی بدون مجوز کنگره، علیه جمهوری اسلامی ایران	تاکید بر نقش انحصاری کنگره بر اساس قانون اساسی آمریکا برای اعلان جنگ	کمیته امور خارجی
۲۱	هم‌زمان ۸۳ مجلس نمایندگان	الیسا اسلوتکین؛ حزب دموکرات	مدیریت رئیس‌جمهور به موجب بخش ۵ قطعنامه اختیارات جنگی برای متوقف کردن استفاده از نیروهای نظامی علیه ایران	الزام رئیس‌جمهور به کسب مجوز کنگره برای استفاده از نیروهای نظامی علیه ایران	تصویب شد
۲۲	۱۰۴ مجلس سنا	مارکو روبریو؛ حزب جمهوری‌خواه	درخواست از ایران برای عمل به وعده‌های مکرر در خصوص مساعدت برای رابرت لوینسون، طولانی‌ترین شهروند بازداشت شده آمریکایی در تاریخ ملی ما	درخواست اقدام عملی از دولت ایران برای آزادی یا کمک به تعیین وضعیت رابرت لوینسون	کمیته روابط خارجی
۲۳	۱۹۵ مجلس سنا	تام کاتن؛ حزب جمهوری‌خواه	مخالفت با رفع تحریم‌های اعمال شده درباره ایران بدون توجه به برنامه هسته‌ای، توسعه موشک‌های بالستیک، حمایت از تروریسم و سایر فعالیت‌های بی‌ثبات کننده	مخالفت با هرگونه لغو یا تعدیل تحریم‌ها با اشاره به استفاده ایران از مزایای پرچام برای توسعه توان موشکی و نفوذ منطقه‌ای	کمیته روابط خارجی
۲۴	هم‌زمان ۲۱ مجلس سنا	تام کاتن؛ حزب جمهوری‌خواه	محکومیت شدید نقض حقوق بشر، خشونت علیه شهروندان، همکاری با ایران توسط جنبش حوثی‌ها و متحدان آن در یمین	محکوم کردن جنبش حوثی یمین به علت نقض حقوق بشر، تهدید امنیت تجارت بین‌الملل، حمله موشکی به غیرنظامیان	کمیته روابط خارجی
۲۵	۲۷۷ مجلس	رابرت میندز؛	به یاد بیست‌وپنجمین سالگرد انفجار	محکوم کردن حمله به آمیا و	تصویب شد

ردیف	قطعه‌نامه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
	سنا	حزب دموکرات	مرکز همیاری یهودیان (امیا) در بوینس آیرس آرژانتین و تعهد مجدد به تلاش برای حمایت اجرای عدالت برای ۸۵ قربانی این حمله	هشدار نسبت به نفوذ شبکه‌های تحت حمایت ایران در نیمکره غربی	
۲۶	۴۶۶ مجلس سنا	تد کروز؛ حزب جمهوری خواه	تکریم افرادی از نیروهای نظامی و جامعه اطلاعاتی آمریکا که مأموریت ترور قاسم سلیمانی را انجام دادند و سایر اهداف	قدردانی کنگره از افراد مشارکت کننده در عملیات ترور سردار سلیمانی	کمیته روابط خارجی
۲۷	۴۶۹ مجلس سنا	لیندزی گراهام؛ حزب جمهوری خواه	قطعه‌نامه‌ای برای حمایت از مردم ایران به دلیل مشارکت در اعتراض‌های مشروع و محکوم کردن حکومت ایران به دلیل واکنش‌های خشن به آنها	محکوم کردن نحوه برخورد حکومت با معترضان و حمایت از مردم ایران در بیان اعتراضات و آزادی بیان	کمیته روابط خارجی
۲۸	۵۳۹ مجلس سنا	بنجامین کاردین؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای در حمایت از حقوق مردم ایران برای تعیین آینده خود، محکوم کردن حکومت ایران به دلیل برخورد با اعتراض‌های مشروع و سایر اهداف	محکوم کردن نحوه برخورد حکومت با معترضان و درخواست از شورای امنیت سازمان ملل برای رصد تخلفات در ایران	کمیته روابط خارجی
۲۹	۴۶۵ مجلس سنا	ادوارد مارکی؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای برای محکوم کردن تهدیدهای دونالد ترامپ برای نقض قانون درگیری نظامی در خصوص ایران	محکوم کردن اظهارات ترامپ مبنی بر حمله به اماکن فرهنگی ایران	کمیته روابط خارجی
۳۰	هم‌زمان ۳۲ مجلس سنا	ادوارد مارکی؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای هم‌زمان برای ابراز حس کنگره در مورد اینکه حمله به اماکن فرهنگی جنایات جنگی است	محکوم کردن اظهارات ترامپ مبنی بر حمله به اماکن فرهنگی ایران	کمیته روابط خارجی
۳۱	مشترک ۶۸ مجلس سنا	تیم کین؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای مشترک برای ممانعت از درگیری نظامی نیروهای مسلح ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران بدون مجوز کنگره	تأکید بر نقش انحصاری کنگره بر اساس قانون اساسی برای اعلان جنگ	تصویب ولی توسط رئیس‌جمهور و تو شد.
۳۲	مشترک ۶۴ مجلس سنا	جف مرکلی؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه مشترک در خصوص استفاده از نیروهای نظامی علیه جمهوری اسلامی ایران	ممنوعیت استفاده از اختیارات جنگی بر مبنای قوانین برای حمله به ایران	کمیته روابط خارجی
۳۳	مشترک ۶۳ مجلس سنا	تیم کین؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای مشترک برای مدیریت دور کردن نیروهای مسلح ایالات متحده از درگیری نظامی بدون مجوز کنگره، علیه جمهوری اسلامی ایران	تأکید بر نقش انحصاری کنگره بر اساس قانون اساسی برای اعلان جنگ و استفاده از نیروی نظامی	کمیته روابط خارجی
۳۴	مشترک ۶۹ مجلس سنا	تیم کین؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای مشترک برای مدیریت دور کردن نیروهای مسلح ایالات متحده از درگیری نظامی بدون مجوز کنگره، علیه جمهوری اسلامی ایران	تأکید بر نقش انحصاری کنگره بر اساس قانون اساسی برای اعلان جنگ و استفاده از نیروی نظامی	کمیته روابط خارجی
۳۵	هم‌زمان ۳۳ مجلس سنا	تام یودال؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه مشترک برای مدیریت رئیس‌جمهور به موجب بخش ۵ قطعه‌نامه اختیارات جنگی با هدف متوقف کردن استفاده از نیروهای نظامی علیه ایران	تأکید بر مجوز کنگره برای استفاده از نیروهای نظامی علیه ایران	کمیته روابط خارجی
۳۶	۳۹۵ مجلس سنا	جانی ایزاکسون؛ حزب جمهوری خواه	قطعه‌نامه‌ای برای به رسمیت شناختن چهلمین سالروز بحران گروگان‌گیری ایران و سایر اهداف	حمایت کنگره از تعیین روز ملی (۴ نوامبر ۲۰۱۹) برای یادآوری بحران گروگان‌گیری ایران	تصویب شد
۳۷	۵۰۹ مجلس سنا	پت تامی؛ حزب	قطعه‌نامه‌ای که از شورای امنیت سازمان ملل می‌خواهد تاریخ محدودیت‌های	درخواست کنگره از شورای امنیت سازمان ملل برای تمدید	کمیته روابط خارجی

ردیف	قطعه‌نامه	طراح	عنوان	خلاصه موضوعات مطرح شده	وضعیت نهایی
		جمهوری خواه	ضمیمه B قطعه‌نامه ۲۲۳۱ در مورد ایران که در حال اتمام است را تمدید کند.	محدودیت‌های قطعه‌نامه ۲۲۳۱	
۳۸	۶۲۶ مجلس سنا	ریچارد بلومنتال؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای در حمایت از آزادی‌های مدنی و حقوق شهروندی ایرانیان آمریکایی	حمایت از ایرانیان ساکن آمریکا در برابر مشکلات در مبادی ورودی به واسطه فرمان اجرایی دونالد ترامپ	کمیته قضایی
۳۹	۵۷۸ مجلس سنا	ران وایدن؛ حزب دموکرات	قطعه‌نامه‌ای برای محکوم کردن آزار و اذیت اقلیت بهائی توسط دولت ایران و استمرار نقض میثاق‌های بین‌المللی و حقوق بشر	محکوم کردن نقض حقوق بشر و تحریم مقامات مسئول و پیگیری آزادی زندانیان مذهبی	کمیته روابط خارجی

Source: www.congress.gov

ارزیابی ۳۹ قطعه‌نامه ارائه شده به مجالس سنا و نمایندگان کنگره یک‌صد و شانزدهم حاکی از آن است که تنش‌های ایجاد شده میان جمهوری اسلامی ایران و آمریکا به‌ویژه پس از ترور سردار سلیمانی و حمله موشکی ایران به پایگاه عین‌الاسد در عراق موجب شده است کنترل اختیارات نظامی دونالد ترامپ اولین دغدغه قانون‌گذاران درباره ایران باشد؛ پس از آن ادعای نقض حقوق بشر و حمایت از زندانیان آمریکایی در ایران بیشترین اهمیت را در کنگره داشته‌اند. موضوعات مطرح شده در قطعه‌نامه‌های کنگره غالباً در پی افزایش بار روانی از منظر داخلی و خارجی بر جمهوری اسلامی ایران و آماده سازی شرایط برای ارائه لوایح متناسب می‌باشد.



نمودار ۳. مقایسه میزان فراوانی قطعه‌نامه‌ها در خصوص جمهوری اسلامی ایران در کنگره ۱۱۶

در این میان، «قطعنامه ۶۸» مجلس سنا با عنوان «قطعنامه‌ای مشترک برای ممانعت از درگیری نظامی نیروهای مسلح ایالات متحده علیه جمهوری اسلامی ایران بدون مجوز کنگره» که دارای بار قانونی بوده است، مهم‌ترین قطعنامه ارائه شده در کنگره بود. این قطعنامه مشترک توسط «تیم کین» از سناتورهای دموکرات در تاریخ ۹ ژانویه ۲۰۲۰ (۱۹ دی ۱۳۹۸) شش روز پس از ترور سردار سلیمانی و با اوج‌گیری تنش‌ها میان ایران و آمریکا به مجلس سنا ارائه شد. این قطعنامه با استناد به مواد قانونی درصدد ممانعت از به‌کارگیری نیروهای نظامی علیه جمهوری اسلامی ایران بدون مجوز کنگره شده است.^۱ قطعنامه مذکور در تاریخ ۱۳ فوریه ۲۰۲۰ با ۵۵ رأی موافق (شامل ۴۷ دموکرات و ۸ جمهوری‌خواه) به تصویب مجلس سنا رسید و در مجلس نمایندگان نیز توانست با ۲۲۷ رأی (۲۲۰ دموکرات و ۶ جمهوری‌خواه و یک مستقل) به تصویب برسد. دولت ترامپ که از ابتدا با این قطعنامه مخالفت کرده بود آن را در تاریخ ۶ می ۲۰۲۰ «وتو» کرد. تلاش سناتورهای موافق نتوانست رأی مورد نیاز (دوسوم آرا) را کسب نموده و در نهایت این قطعنامه موفق به شکستن وتوی رئیس‌جمهور نشد.

گفتنی است در طراحی لوایح و قطعنامه‌های کنگره؛ اتاق‌های فکر، لابی‌های اسرائیل، رسانه‌های جمعی و طراحان لوایح و قطعنامه‌ها چهار بازیگر اصلی هستند که میان آنها نوعی همسوئی فکری و ارتباط متقابل وجود دارد. در این میان لابی‌های اسرائیل و اتاق‌های فکر آمریکا از طریق شناسایی و مدیریت مناسب شیوه‌های اعمال نفوذ بر کانون‌های قدرت ایفای نقش می‌کنند. یکی از روش‌های اعمال نفوذ لابی‌های اسرائیل، لابی‌گری هم‌زمان با اتاق‌های فکر، قانون‌گذاران شاخص کنگره و حلقه اول مشاوران ارشد رئیس‌جمهور آمریکا است (امام جمعه زاده و بابایی، ۱۳۹۴: ۱۰۱-۱۰۴). نفوذ لابی‌های صهیونیستی به حدی است که در اجلاس سالیانه آن بیش از دوسوم اعضای کنگره مشارکت داشته و رؤسای مجالس سنا و نمایندگان (مک کانل و نانسی پلوسی) و رهبران اقلیت دو مجلس (چاک شومر و کیوین مک‌کارتی) سخنرانی کرده‌اند (Bykowicz & Julie, 2019). بنابراین

1. <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/68>

به نظر می‌رسد نفوذ سنگینی از لابی‌های صهیونیستی بر کنگره سایه انداخته است. در این فضا ارائه، حمایت و پشتیبانی از طرح‌ها و لوایح ضد ایرانی امری بدیهی به نظر می‌رسد. بدین منظور بررسی لوایح و قطعنامه‌های مشابه در دو مجلس سنا و نمایندگان نشان دهنده این است که متون آنها دارای ادبیات بسیار نزدیک بوده که این موضوع، طراحی و تدوین آنها توسط یک منبع و ارائه توسط قانون‌گذاران متفاوت را تأیید می‌کند. در کنگره یک‌صدوشانزدهم سه تن از اعضای کنگره بیشترین فعالیت‌های تقنینی را علیه ایران رهبری کرده‌اند که «تئودور داچ» از نمایندگان دموکرات، فعال‌ترین فرد با ارائه پنج قطعنامه ضد ایرانی که سه قطعنامه وی در خصوص محکومیت حقوق بشری ایران، پرونده آمیا و حمایت از اعتراضات و محکوم کردن نحوه برخورد با آنان به تصویب مجلس نمایندگان رسیده است. «مایکل مک‌کال» و «جو ویلسن» از حزب جمهوری‌خواه نیز با دو لایحه پیش‌تاز ارائه لوایح ضد ایرانی در کنگره یک‌صدوشانزدهم هستند. مایکل مک‌کال عضو ارشد کمیته امور خارجی و رئیس سابق کمیته امنیت داخلی دو لایحه در حوزه حقوق بشر و تحریم فعالیت‌های موشکی ایران به کنگره ارائه کرده است. جو ویلسون سرهنگ بازنشسته ارتش و عضو ارشد کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان نیز فعالیت‌های زیادی را اعم از ارائه دو لایحه برای تحریم گروه‌های مورد حمایت ایران در منطقه و سخنرانی‌های متعدد در جلسات کنگره علیه جمهوری اسلامی ایران را در دستور کار خود قرار داده است.^۱ گفتنی است هر سه نماینده مذکور از نزدیک‌ترین متحدان رژیم صهیونیستی در کنگره بر اساس ارزیابی‌های صورت گرفته توسط کنگره یهودیان آمریکا هستند. هدف این کنگره شناسایی نامزدها و مقامات طرفدار رژیم صهیونیستی و معرفی به رأی‌دهندگان و حمایت از آنها در فرایند انتخابات است.^۲ این توضیح لازم است که هر سه نماینده مذکور با حمایت‌های صورت گرفته توسط لابی‌های صهیونیستی در انتخابات اخیر رقبای خود را شکست داده و در کنگره یک‌صدوهفدهم نیز حضور دارند.

1. <https://www.congress.gov/member/>

2. <https://www.jewishpoliticalguide.com/>

۳. اقدام‌های نظارتی کنگره آمریکا

کمیته‌های کنگره به‌عنوان اصلی‌ترین و تخصصی‌ترین ابزار کنگره به شمار می‌آیند (Welsh & others, 2004: 9). علاوه بر فعالیت تقنینی، فعالیت‌ها و اقدامات نظارتی کنگره که از اهمیت بالایی برخوردار است در کمیته‌های تخصصی ساماندهی می‌شود. در این خصوص برگزاری جلسات یکی از مهم‌ترین فعالیت‌های نظارتی کمیته‌های مجالس کنگره آمریکاست. در جلسات مذکور برای نظارت و بررسی دقیق لوایح و موضوعات موردنظر از مقامات مسئول و کارشناسان حوزه‌های مختلف دعوت به‌عمل آمده و پاسخ‌ها و نظرات آنها ارزیابی و بررسی می‌شود (Heitshusen, 2018: 3-4). کمیته‌های امور خارجی مجلس نمایندگان و روابط خارجی مجلس سنا مؤثرترین کمیته‌ها در روند سیاست‌گذاری ایالات متحده آمریکا می‌باشند. از سوی دیگر با عنایت به تشدید تنش‌ها در خاورمیانه میان جمهوری اسلامی ایران و آمریکا، کمیته نیروهای مسلح نیز جلسه استماعی در این خصوص برگزار کرده که در ادامه به مهم‌ترین جلسات اشاره خواهد شد. گفتنی است برنامه‌ریزی و مدیریت جلسات استماع تحت اختیار رؤسای کمیته‌ها می‌باشد. با توجه به اینکه رؤسای کمیته‌های مجلس نمایندگان از نمایندگان دموکرات و رؤسای کمیته‌های مجلس سنا از سناتورهای جمهوری‌خواه می‌باشند تفاوت رویکرد جلسات استماع کاملاً مشخص می‌باشد.

کمیته روابط خارجی سنا یکی از مهم‌ترین بازوان کنگره در سیاست خارجی دولت آمریکا است؛ زیرا علاوه بر تصویب بودجه و نظارت بر اجرای آن در این کمیته، بررسی صلاحیت گزینه‌های مهمی همچون وزیر امور خارجه و سفرا را انجام می‌دهد. «جیمز ریچ» سناتور کهنه‌کار و از مؤثرترین اعضای جمهوری‌خواه سنا ریاست این کمیته را بر عهده دارد. سه جلسه استماع در این کمیته با موضوع ایران برگزار شد. دو جلسه محرمانه در خصوص افزایش تنش‌ها و نحوه پاسخ‌گویی آمریکا و جلسه‌ای دیگر با عنوان بررسی سیاست آمریکا و ایران به‌منظور ارزیابی سیاست آمریکا در قبال ایران و ایجاد بازدارندگی مناسب برای کنترل فعالیت‌های منطقه‌ای ایران تشکیل شده است. جیمز ریچ سناتور

جمهوری خواه و رئیس کمیته روابط خارجی سنا از حامیان سیاست‌های ترامپ به‌ویژه کمپین فشار حداکثری بوده و در همین زمینه خواستار همکاری سازمان ملل و اروپا برای تنگ‌تر کردن دایره تحریم‌های ضد ایرانی شده است. وی معتقد است که ترور سردار سلیمانی موجب ایجاد بازدارندگی در منطقه شده است.^۱

«جیمز اینهاف» رئیس کمیته نیروهای مسلح سنا نیز از حامیان سیاست‌های دولت ترامپ در قبال ایران؛ از جمله خروج از برجام، تشدید تحریم‌ها و ترور سردار سلیمانی است. وی در جلسه استماع این کمیته در خصوص ایران عنوان کرد که فعالیت‌های نامتقارن ایران و گروه‌های نیابتی آن در منطقه علیه آمریکا و متحدانش از ماه می سال ۲۰۱۹ افزایش داشته است. از مهم‌ترین اقدامات، حمله به تأسیسات و کشتی‌های نفتی و همچنین سرنگون کردن پهپاد آمریکا در خلیج فارس است. این تنش‌ها تا ترور سردار سلیمانی و پاسخ ایران در حمله به پایگاه آمریکا در عراق ادامه داشته است. فعالیت‌های ایران بیانگر ادامه تنش‌ها در منطقه می‌باشد. وی در پایان در خصوص ارائه راه‌حل‌ها برای مقابله با فعالیت‌های ایران به نحوی که دارای بازدارندگی باشد از فرمانده «سنتکام» خواستار ارائه توضیحاتی شد. «کنت مکزی» در پاسخ مدعی شد تنها راه جمهوری اسلامی ایران برای کاهش و تنظیم کارزار فشار حداکثری دولت ترامپ در زمینه‌های اقتصادی و دیپلماتیک، حملات نظامی و تقویت تهدیدات نامتقارن منطقه‌ای است. بنابراین تا زمانی که کارزار دولت آمریکا برقرار باشد جمهوری اسلامی ایران از ابزارهای نظامی و تهدیدات نامتقارن در منطقه برای کاهش فشارها استفاده خواهد کرد.^۲

«الیوت انگل» نماینده دموکرات و رئیس کمیته امور خارجی مجلس نمایندگان است. او از حامیان سرسخت رژیم صهیونیستی در کنگره امریکا است. وی در زمان اوباما از مخالفان برجام بود، ولی با خروج ترامپ از این توافق هسته‌ای نیز مخالفت کرده است. تغییر در رویکردهای وی به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی انتقاداتی را برانگیخته است (Hasan, 2020). تغییر در مواضع وی

1. <https://www.foreign.senate.gov/>

2. <https://www.armed-services.senate.gov/>

در قالب راهبرد حزب دموکرات برای فشار بر دونالد ترامپ قابل تحلیل است. در همین رابطه الیوت انگل ضمن محکوم کردن و غیرقانونی شمردن ترور سردار سلیمانی، این اقدام را موجب تشدید تنش‌ها در منطقه و افزایش احتمال درگیری نظامی میان ایران و آمریکا دانسته و «مایک پمپئو» را برای پاسخگویی به کمیته فراخواند. مایک پمپئو در جلسه استماع مدعی شد ایران بزرگ‌ترین دولت حامی تروریسم در جهان، مسئول مرگ صدها آمریکایی در عراق و حامی شبه‌نظامیان تضعیف‌کننده فرایندهای دموکراتیک در کشورهای غرب آسیاست و عملیات ترور سردار سلیمانی نشان داد که آمریکا آماده پاسخگویی به فعالیت‌های ایران و جدیت و تعهد دولت ترامپ است. از سوی دیگر پاسخ ایران بیانگر این بود که رهبران این کشور مشتاق درگیری نظامی با آمریکا نیستند که این امر نشان‌دهنده تثبیت سیاست‌های بازدارنده آمریکا در منطقه علیه جمهوری اسلامی ایران است. بررسی فعالیت‌های هسته‌ای دولت ایران و اقدامات ترامپ موضوع دیگری است که در این کمیته مورد بررسی قرار گرفت. الیوت انگل رئیس کمیته در خصوص خروج دولت ترامپ از برجام گفت که این اقدام بحرانی دیگر برای آمریکا ایجاد خواهد کرد و روند مذاکرات با کره شمالی را تحت شعاع قرار خواهد داد و از سویی باعث کاهش اعتبار آمریکا در سطح جهان خواهد شد.^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فعالیت‌های گسترده لابی‌های صهیونیستی به‌ویژه «آپیک»^۲ و نفوذ آنها در میان اعضای کنگره، لوایح ضد ایرانی را در دستور کار ادوار مختلف کنگره قرار داده است (نعیمی ارفع، ۱۳۸۳: ۱۱۳). در این باره لوایح و قطعنامه‌های متعددی ارائه و تصویب شده است که آخرین آنها قانون «مقابله با دشمنان آمریکا از طریق تحریم‌ها»^۳ بوده که در کنگره یک‌صدوپانزدهم با همراهی اکثریت اعضای دموکرات و جمهوری‌خواه به تصویب رسید. در کنگره یک‌صدوشانزدهم ۲۳ لایحه

1. <https://foreignaffairs.house.gov/>

2. AIPAC

3. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act

و ۳۹ قطعنامه درخصوص ایران ارائه شد. طرح ۶۲ لایحه و قطعنامه در کنگره هرچند بیانگر اهمیت موضوع ایران در کنگره آمریکاست، مبنای ارزیابی و سنجش میزان انسجام و همگرایی کنگره در قبال ایران، تعداد لوایح و قطعنامه‌هایی‌اند که پس از تصویب در مجلس‌ها و توشیح ریاست جمهوری به قانون تبدیل شده‌اند. گفتنی است از میان لوایح مذکور، لایحه‌ای به قانون تبدیل نشده و با وجود تصویب نه قطعنامه تنها یک قطعنامه الزام قانونی داشته که آن هم توسط رئیس‌جمهور و تو شده است. نکته‌ای که به نظر مانع تصویب لوایح ضد ایرانی علیه ایران شد چالش‌های ایجاد شده میان کنگره و دولت در سال پایانی و نزدیکی انتخابات ریاست جمهوری و بسط تنش‌های حزبی به درون کنگره بود.

نکته مهم دیگر در مورد فعالیت‌های کنگره، میزان تأثیرگذاری این اقدامات بر سیاست خارجی آمریکا در قبال ایران است. همان‌گونه که اشاره شد کنگره با استفاده از ابزارهای خود به‌ویژه تقنین و نظارت، نقش ویژه‌ای را در سیاست خارجی آمریکا ایفا می‌کند. البته ایفای نقش کنگره در سیاست خارجی به عوامل متعددی بستگی دارد که از مهم‌ترین آنها می‌توان به شرایط سیاسی، ویژگی‌های شخص رئیس‌جمهور و تقابل یا همکاری احزاب در کنگره و ارتباط با دولت اشاره کرد. به بیان دقیق‌تر با وجود ضدیت کنگره آمریکا با ایران، فعالیت‌های آن به شدت تحت تأثیر تقابل‌های حزبی درون کنگره از یک‌سو و چالش‌ها با دولت ترامپ به‌ویژه در سال دوم فعالیت قرار گرفت. به بیان دیگر بخش قابل‌توجهی از فعالیت‌های کنگره در سال اول در حمایت از سیاست‌های ترامپ قرار داشته و مخالفت‌های جسته و گریخته دموکرات‌ها نیز ناظر بر فعالیت‌های ترامپ برای نابودی میراث «اوباما» بود. در حالی که فضای کلی کنگره همراهی و حمایت از سیاست‌های دولت ترامپ در عرصه داخلی و بین‌المللی بود، در سال دوم با اوج‌گیری تنش‌ها میان ایران و آمریکا، لوایح ضد ایرانی در سایه لوایح و قطعنامه‌هایی قرار گرفت که در صدد کنترل شکل‌گیری یک جنگ تمام عیار میان ایران و آمریکا بودند. به همین منظور «لایحه ۵۵۰» با هدف ممانعت از شکل‌گیری جنگ در هر دو مجلس به تصویب رسید، ولی در کمیته حل اختلاف مسکوت

ماند. همچنین «قطعه‌نامه مشترک ۶۸» با همین موضوع با وتوی رئیس‌جمهور ناکام ماند. با وجود وتوی رئیس‌جمهور، نانسی پلوسی رئیس مجلس نمایندگان قطعه‌نامه مذکور را موضع کنگره ایالات‌متحده نامیده و بر اهمیت آن تأکید کرد (Martin, 2020) که این امر فشارها را بر دولت ترامپ افزایش داد. بنابراین می‌توان گفت نقش کنگره ایالات‌متحده در سیاست خارجی این کشور غیرقابل چشم‌پوشی است و این فعالیت‌های گسترده در کاهش تنش‌ها و جلوگیری از شکل‌گیری یک جنگ تمام‌عیار علیه ایران تأثیرگذار بوده است.

منابع

- امام جمعه زاده، سید جواد و مجتبی بابایی (۱۳۹۴). «نقش اتاق‌های فکر در اعمال تحریم‌های هسته‌ای آمریکا علیه ایران». *فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل*. س ۸، ش ۳۲.
- بی زولیک، رابرت (۱۳۷۹). «کنگره و سیاست‌گذاری خارجی ایالات متحده آمریکا». ترجمه: امیر مسعود اجتهادی. *فصلنامه سیاست خارجی*. س ۴، ش ۱.
- دهشیار، حسین (۱۳۸۳). «کنگره و ماهیت سیاست خارجی آمریکا». *فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکا شناسی*. س ۵، ش ۳.
- مرادی، حسین و حسین دهشیار (۱۳۹۶). «نقش کنگره ایالات متحده در وضع تحریم‌ها علیه ایران». *فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا*. ش ۳۳.
- موسوی، سید محمدعلی؛ کدخدایی، الهام و فاطمه شفیعی سروستانی (۱۳۹۰). «مدل‌سازی روند تصمیم‌گیری در سیاست خارجی ایالات متحده آمریکا». *فصلنامه سیاست خارجی*. س ۳، ش ۲.
- نعیمی ارفع، بهمن (۱۳۸۲). «تعامل کنگره و رئیس‌جمهور در سیاست خارجی آمریکا». *فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکا شناسی*. س ۵، ش ۱.
- _____ (۱۳۸۲). «ساختار سیاست خارجی آمریکا: کنگره و رئیس‌جمهور». *فصلنامه مطالعات منطقه‌ای* س ۴، ش ۳.
- _____ (۱۳۸۳). «اثرگذاری کنگره بر سیاست خارجی آمریکا و جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه مطالعات منطقه‌ای: اسرائیل شناسی - آمریکا شناسی*. س ۵، ش ۲.
- Bykowicz, A. & julie, N. (2019) Pro-Israel Group Lobbies for U.S. Aid, Funds Congressional Trips , 14 feb 2019 from : <https://www.wsj.com/articles/pro-israel-group-lobbies-for-u-s-aid-funds-congressional-trips-11550174834>
- Curtis,H. & Glenn,E. (2008) Iran:a country study, Fifth Edition, First Printing, federal reseach division library of congress, area handbook series , February 25, 2020United States Senate Committee on Armed Services ,from: <https://www.armed-services.senate.gov/>

- Hasan Mehdi (2020) Rep. Eliot Engel's Positions on Foreign Policy Are Hawkish and Shameful, 19 June 2020, from: <https://theintercept.com/2020/06/19/eliot-engel-foreign-policy-israel/><https://www.Jewish political guide.com/>
<https://www.skoposlabs.com/>
- Hudiburg Jane A (2020) Bills, Resolutions ,Nominations, and Treaties: Characteristics and Examples of Use, Congressional Research Service, R46603 from <https://crsreports.congress.gov>
- Katzman ,K. (2019). Iran: Internal politics and US Policy and options. *CRS Reports RL32048. Washington, DC: Congressional Research Service* , from:<https://crsreports.congress.gov>, RL 32048
- Manning, J. E. (2020). Membership of the 116th Congress: A profile , Congressional Research Service, from: <https://crsreports.congress.gov>, R 45583
- Martin Kate (2020) Congress Speaks: Trump Currently Has No Authority to Launch War with Iran, 25 February 2020, from :<https://www.justsecurity.org/68832/congress-speaks-trump-currently-has-no-authority-to-launch-war-with-iran/>
- SHRM and CMF (2013) Life in Congress:The Member Perspective, A Joint Research Report by the Congressional Management Foundation and the Society for Human Resource Management, from:
https://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/life-in-congress-the-member-perspective.pdf
- Tracking the United States Congress, from:<https://www.govtrack.us/>
- United States Congress, from: <https://www.congress.gov/>
- United States House Committee on Foreign Affairs, from :<https://foreignaffairs.house.gov/>
- United States Senate Committee on Foreign Relations, from :<https://www.foreign.senate.gov/>
- United States Senate, from:<https://www.senate.gov/>
- Valerie Heitshusen (2018) Introduction to the Legislative Process in the U.S . Congress,Congressional Research Service, from: <https://crsreports.congress.gov>,R 42843
- Welsh ,M & ,SWEET, E. (2008). An Overview of the Development of US Congressional Committees. *Law Librarians Society of Washington, DC, July* ,from :<http://www.llsdc.org/>