

بخش اول

کارگردانان سیاست خارجی

در بیشتر کتابهایی که درباره «حقوق دیپلماتیک» نوشته شده و می‌شود، از «کارگردانان سیاست خارجی» که در رأس دستگاه دیپلماسی کشورها هستند، ذکری به میان نمی‌آید یا به اختصار سخن می‌رود.

دلیل این کم‌توجهی، احتمالاً برای این است که در گذشته، رؤسای کشورها و زمامداران حکومتها، با یکدیگر تماس مستقیم نداشتند و وزیران خارجه کمتر به دیدار یکدیگر می‌رفتند و تماس آنان با هم، منحصرأ توسط نمایندگانشان صورت می‌گرفت که همان سفیران و وزیران مختار و کارداران دائم (شارژ دافرها) بودند، بنابراین، در روابط بین‌المللی، توجه حقوقدانان بیشتر معطوف به وضع نمایندگان دیپلماتیک می‌گردید و کنوانسیون وین در باره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) هم، ناظر بر اینان، یعنی «مأمورین دیپلماتیک» است.

از زمان جنگ جهانی دوم، با پیشرفت وسائط نقلیه و وسایل ارتباطی، تماسهای بین رؤسای کشورها و زمامداران حکومتها و وزیران خارجه بیشتر شد و دخالت آنان در زمینه دیپلماسی افزایش یافت.

در اواسط نیمه دوم قرن بیستم، کنوانسیونهایی در زمینه مأمویتهای ویژه (۱۹۶۱) و حفاظت از اشخاص مورد حمایت بین‌المللی (۱۹۷۳) بسته شد که تا حدود کمی به وضع کارگردانان سیاست خارجی در مسافرت به کشورهای دیگر، مربوط می‌شود.

در این بخش که عنوان «کارگردانان سیاست خارجی» را دارد، نقش سران کشورها و زمامداران دولتها و وزیران خارجه در دستگاه دیپلماسی، به اختصار مورد بررسی قرار گرفته و توضیح کوتاهی در باره تاریخچه دستگاه دیپلماسی که مرکب از وزارت خارجه و سفارتخانه‌هاست داده می‌شود.

فصل اول - رئیس کشور

رئیس کشور، عالیترین مقام در دستگاه دیپلماسی

دستگاه دیپلماسی که روابط خارجی یک دولت را تنظیم می‌کند، مرکب از مقامات - یا واضح‌تر گفته شود - افرادی است که مشاغل معینی را در ارتباط با روابط خارجی آن دولت، برعهده دارند.

بالاترین مقام در دستگاه دیپلماسی را در هر دولت «رئیس کشور» دارد.

«رئیس کشور» یک اصطلاح حقوقی نیست. صحیح‌تر می‌بود اگر بجای رئیس کشور، «رئیس دولت» گفته می‌شد که به زبانهای خارجی (به زبان فرانسوی *Chef d'Etat* و به انگلیسی *Head of State*) است، ولی، با توجه به ابهام و اختلاطی که در زبان فارسی بین اصطلاحات «دولت *Etat*» و «حکومت *Gouvernement*» وجود دارد، بهتر دیده شد که از اصطلاح غیرحقوقی «کشور» استفاده شود.

رئیس کشور ممکن است دارای عنوانهایی مانند؛ رئیس جمهور، امپراتور، پادشاه، رئیس کنفدراسیون، صدر هیأت رئیسه، ملک، شیخ، امیر و یا عناوین دیگر باشد که در همه حال، از نظر بین‌المللی، جز از نظر تشریفاتی، بین آنان، اختلافی نیست.

رئیس کشور، اصولاً بالاترین مقام را در هر کشور داشته و مظهر قدرت حاکمه *Autorité Souveraine* در دولت است و عالی‌ترین مقام تشریفاتی است.

در ساختار سیاسی بعضی از کشورها، طبق قانون اساسی، رئیس کشور، صرفاً جنبه تشریفاتی داشته و نخست‌وزیر یا صدراعظم و یا مقاماتی با عناوین دیگر، در صحنه بین‌المللی و روابط دیپلماتیک، از اختیارات وسیع برخوردار می‌باشند؛ مثلاً در انگلستان و آلمان و بعضی کشورهای جمهوری یا سلطنتی دیگر.

فردی را که در کشوری، دارای اختیارات وسیع و قدرت تصمیم‌گیری، در امور بین‌المللی می‌باشد، صرفنظر از اینکه رئیس کشور یا نخست‌وزیر یا صاحب عنوان دیگر باشد، می‌توان از او به عنوان «زمامدار» یاد کرد.

اصطلاح «سران کشور» نیز مترادف با رؤسای کشورها یا زمامداران حکومتها به کار می‌رود. چنانکه در کنفرانسی که از سران کشورها تشکیل می‌شود، نه

فقط رؤسای کشورها، بلکه نخست‌وزیران و یا صدراعظم‌ها نیز به نمایندگی دولت خود شرکت می‌کنند.

* * *

در اینجا، یک نکته دیگر لزوماً باید توضیح گردد و آن، این است که آیا کشورهای خارجی برای دانستن این که «رئیس کشور» کیست و یا حدود صلاحیت و اختیاراتش چیست، حق دارند به قانون اساسی و حقوق داخلی آن کشور مراجعه و استناد نمایند یا خیر؟ از نظر حقوق بین‌الملل چنین حقی نیست و این عمل، دخالت در امور داخلی کشور دیگر به شمار می‌آید. همچنین است، تحقیق و اظهار نظر در اینکه، رئیس کشور یا زمامدار حکومت طرف مقابل، قانونی است یا غاصب است، تا بتوان با دولت او ارتباط برقرار کرد یا نه؟ اینها از مسائل حل نشده حقوق بین‌الملل عمومی به شمار می‌آید.

«رئیس کشور» در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

ساختار جمهوری اسلامی ایران، چون بنای آن بر رهبری ولایت فقیه است با سایر سیستمهای حقوقی تفاوتی دارد و وظایف و اختیارات مربوط به روابط خارجی، بین مقام رهبری و ریاست جمهوری تقسیم شده است. اصل یکصد و سیزدهم می‌گوید: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است...».

اگر «عالی‌ترین مقام رسمی کشور» برابر با «رئیس کشور» دانسته شود - که اصولاً چنین نیز باید باشد - بنابراین در جمهوری اسلامی، برخلاف معمول سایر کشورها، «رئیس‌جمهور» مقام دوم را دارد، ولی باتوجه به اختیارات وسیعی که رئیس‌جمهور در زمینه روابط بین‌المللی دارد، از دیدگاه حقوق بین‌الملل، باید معلوم کرد دقیقاً «رئیس کشور ایران» رهبر است یا رئیس‌جمهور؟ برای مثال در قانون اساسی جمهوری اسلامی از طرفی در اصل یکصد و دهم از وظایف و اختیارات رهبری «اعلان جنگ و صلح...» ذکر گردیده است و از طرف دیگر امضاء قراردادها و

انتصاب سفیران و پذیرش سفرای خارجی از اختیارات رئیس جمهور است. با در نظر گرفتن محتویات قانون اساسی جمهوری اسلامی، لازم است به نکات زیر توجه شود:

در قانون اساسی ایران، رئیس کشور، از نظر بین‌المللی، معلوم نشده است. قانون اساسی از یک طرف، مقام ریاست جمهوری را پس از مقام رهبری می‌داند، ولی در عمل گرداننده سیاست خارجی رئیس جمهور است، ضمن آنکه حق اعلان جنگ و صلح را که مهمترین نماد قدرت در روابط بین‌الملل است به رهبر می‌دهد.

با مقایسه با قوانین سایر کشورها، شاید بتوان گفت در قانون اساسی ایران، رهبر از نظر داخلی مقام نخست را دارد و از دیدگاه روابط بین‌المللی، رئیس جمهور مانند صدراعظم یا نخست وزیر در کشورهای پارلمانی، زمامدار اداره امور خارجی است. اجرای قانون اساسی ایران، از نظر داخلی، دارای مشکلی نیست، ولی، اشکال آن موقعی ظاهر می‌شود که از نظر عرف بین‌المللی سنجیده شود.

این اشکال، خصوصاً، موقعی پدید می‌آید که، موضوع تشریفاتی در پیش باشد. زیرا، در این صورت، رؤسای کشورها، که همه مقام اول را در کشور خود دارند، در صورت مسافرت رسمی به ایران آیا با همتای خود، رئیس جمهور که مقام دوم را دارد، برابر می‌شوند؟ و آیا اگر قرار شود، رؤسای کشورهای خارجی، به اتفاق همتای ایرانی خود، رئیس جمهوری دولت اسلامی، در جلسه‌ای که در محضر مقام ولایت فقیه تشکیل می‌شود، حضور یابند، چه وضع و مقامی باید برای آنان در نظر گرفت؟!

در مسائل تشریفاتی، با اینکه گاه به نکات لاینحلی برخورد می‌شود، ولی با ظرافتهای دیپلماتیک می‌توان مشکلات را برطرف ساخت. چنانکه هشتمین اجلاس سران کشورهای اسلامی در تهران که با حضور رؤسا و نمایندگان متجاوز از پنجاه کشور مسلمان در آذرماه ۱۳۷۶ تشکیل گردید، در کمال نظم جریان یافت و به نحو مطلوب برگزار گردید.

اختیارات رئیس کشور در زمینه روابط خارجی:

در رژیم‌های مختلف حکومتی، قدرت و اختیارات رؤسای کشورها در زمینه دیپلماسی متفاوت است. در کشورهای دیکتاتوری و شبه دیکتاتوری، اختیارات رئیس کشور وسیع و گاه مطلق و نامحدود است، در حالی که در کشورهای دموکراسی و پارلمانی، اختیارات رئیس کشور را قانون اساسی تعیین و محدود می‌کند.

در زمینه روابط خارجی، اختیارات رئیس کشور معمولاً شامل؛ اعلان جنگ و عقد صلح، تعیین و اعزام نمایندگان دیپلماتیک، پذیرش استوارنامه رؤسای نمایندگی‌های خارجی و توشیح قراردادها است.

در زیر، در باره هریک از این اختیارات، به اختصار توضیحی داده می‌شود.

اختیارات در زمینه اعلان جنگ و صلح:

از اختیارات رئیس کشور، در قوانین اساسی اکثر کشورها، حق اعلان جنگ یا صلح است. مسأله جنگ که به سرنوشت ملت‌ها بستگی دارد، در طول تاریخ، مهمترین وظیفه‌ای بوده که به رئیس کشور واگذار شده است.

در اهمیت این وظیفه، کافی است گفته شود، در سالهای جنگ سرد، فشار دادن یک تکمه از طرف یکی از سران کشورهای بزرگ، ممکن بود جنگ سوم جهانی را به راه اندازد و دنیایی را به آتش و خون کشد.

در کاخ الیزه، مقر ریاست جمهوری فرانسه، اسرار و ابزار مربوط به کاربرد اسلحه اتمی حفظ می‌شود. در سال ۱۹۹۵، بطوری که روزنامه‌ها نوشتند، روزی که رئیس جمهور سابق فرانسه، فرانسوا میتران، مقام خود را به جانشین خود، ژاک شیراک واگذار می‌کرد، وی را به قسمت مربوط در کاخ راهنمایی کرد و اسرار کاربرد آنرا در اختیار رئیس جمهور آینده گذاشت.

از قدیم‌ترین ایام تا گذشته نزدیک، بسیار بودند رهبران کشورهایی که بدون توجه به

اهمیت این مسؤولیت خویش، با انگیزه‌های ناموجهی، جنگهایی برپا کردند و میلیونها نفر را به کام مرگ فرستادند.

وظیفه اعلان قبول صلح نیز، بجای خود، از وظایف پراهمیت و گاه دشوار رئیس کشور است.

در جنگ عراق با ایران، مقام رهبری با قبول قطعنامه ۵۹۸ سازمان ملل متحد، که آنرا به نوشیدن جام زهر تشبیه نمود، ترک مخاصمه‌ای با دولت عراق برقرار شد که مآلاً آرزوی هر دو ملت ایران و عراق بود.



در قانون اساسی ایران، چنانکه گفته شد، حق اعلان جنگ و عقد صلح، طی اصل یکصد و دهم، بند ۵ تبصره (ه) به مقام رهبری تفویض گردیده است.

انتصاب سفیران و وزیران مختار

تعیین سفیران و اعزام نمایندگان، از اختیارات رؤسای کشورها است. در طول تاریخ فرستادگان همیشه نماینده شخص سلطان بوده و از طرف او مأمور رساندن پیام یا مذاکره و یا تسلیم هدایا می‌شده‌اند. امروزه، در عمل، معمولاً رسم چنین است که وزارت خارجه، یک یا چند نفر را برای پست ریاست نمایندگی در نظر گرفته و به نظر رئیس کشور می‌رساند و پس از تصویب او، نامزدی شخص مورد نظر به دولت پذیرنده ابلاغ می‌گردد. در مواردی هم رئیس کشور اشخاص معین را شخصاً برای پست‌های خاص برمی‌گزیند و به مأموریتی که لازم می‌داند منصوب می‌کند. ضمناً در بعضی کشورها مجالس مقننه در گزینش سفیران دخالت دارند.



اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی چنین است:
«سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و به تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند.

رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضاء می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد.»

این اصل تجدیدنظر شده است. قبلاً در این اصل ذکری از «پیشنهاد وزیر امور خارجه» نشده بود. در انشاء این اصل، سهوی از طرف نویسندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران روی داده و آن حذف «وزیران مختار» در متن اصلی می‌باشد که در محبت بعد در باره آن توضیح داده خواهد شد.

پذیرفتن سفیران و وزیران مختار کشورهای خارجی

رئیس کشور، علاوه بر انتصاب سفیران و وزیران مختار برای اعزام به کشورهای دیگر، سفیران و وزرای مختار کشورهای خارجی را نیز می‌باید به حضور پذیرد. در نخستین ملاقات که برای تسلیم استوارنامه صورت می‌گیرد، تشریفات خاصی برگزار می‌شود. دلیل هم این است که بنا بر عرف قدیم که در ماده ۱۴ «کنوانسیون وین در باره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)» گنجانیده شده، سفیران و وزیران مختار «نزد رؤسای دول مأموریت می‌یابند» و استوارنامه آنان که به امضای رئیس دولت فرستنده رسیده است، می‌باید به همتای وی در کشور پذیرنده تسلیم گردد.



در اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایرادی به چشم می‌خورد و آن، این است که از جمله وظایف رئیس جمهور، تنها به ذکر پذیرفتن استوارنامه «سفیران کشورهای دیگر» اکتفا گردیده، در حالی که طبق «کنوانسیون وین در باره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)»، سفیران و وزیران مختار، هر دو گروه، نزد رؤسای کشورها مأموریت دارند (ماده ۱۴ بند اول، تبصره «الف» و «ب») و استوارنامه هر دو گروه به امضای رئیس کشور می‌رسد و باز هر دو گروه طی تشریفات به حضور رئیس کشور محل مأموریت، برای تسلیم استوارنامه

خود پذیرفته می‌شوند.

بنابراینچه گفته شد، اصل ۱۲۸ را باید به «وزرای مختار کشورهای دیگر» تسری داد چنانکه در عمل نیز چنین بوده و می‌باشد.

در ایران، پس از پیروزی انقلاب، تا انتخاب نخستین رئیس جمهور، رئیس کشور تعیین نشده بود. نخستین سفیران ایران، قبل از عزیمت به محل مأموریت، به حضور رهبر انقلاب معرفی می‌شدند و اما مقامی برای پذیرفتن سفرای خارجی و دریافت استوارنامه‌شان نبود. بهمین دلیل، سفیرانی که پس از انقلاب به ایران آمدند، ماهها بدلیل آنکه معلوم نبود، استوارنامه خود را به چه کسی می‌بایست تسلیم کنند، بلا تکلیف مانده بودند.

یکی از همکاران قدیم تعریف می‌کرد، برای یافتن راه حل این مشکل، وزیر امور خارجه وقت که در آن زمان فردی انقلابی محسوب می‌شد، کمیسیونی از کارمندان عالی‌رتبه وزارتخانه ترتیب داد و نظر آنان را استفسار کرد ولی راه حلی یافت نشد و تصمیم قطعی اتخاذ نگردید و قابل توجه اینکه، به روایت همکار مزبور، یکی از حضار در این جلسه پیشنهاد کرده بود که طبق روال کشورهای انقلابی دیگر رئیس شورای انقلاب اسلامی تا تعیین رئیس جمهوری به سمت رئیس کشور انتخاب شود، لیکن این پیشنهاد هم بدلایلی از جمله اینکه هویت رئیس شورای انقلاب و اعضای آن اعلام نشده بود، عملی نشد.

بهرحال تا هنگامی که در بهار سال ۱۳۵۹ نگارنده به سرپرستی تشریفات منصوب شدم هنوز هفت یا هشت سفیر در تهران در انتظار تسلیم استوارنامه خود بسر می‌بردند تا اینکه نخستین رئیس جمهور انتخاب شد و نگارنده همراه با عده‌ای از سفیران کشورهای مختلف برای تسلیم استوارنامه در روز معین به دفتر ریاست جمهوری رفتیم که شرح آن خود داستان جداگانه‌ای است.

توشیح قراردادهای بین‌المللی:

از وظایف دیگر رئیس دولت در زمینه دیپلماسی، امضاء یا به عبارت دیگر توشیح

قراردادهای بین‌المللی است.

با اینکه اعتبار قراردادها معمولاً در کشورها، موکول به امضاء رئیس کشور است، معمولاً تصویب مجالس قانونگذاری از قبل لازم می‌آید.

یک مورد خاص و مهمی که در این زمینه اتفاق افتاده و در تاریخ دیپلماسی اثر گذاشته است، پیمان ورسای و ضمیمه آن مثنای جامعه ملل بود که در سال ۱۹۱۹ با ابتکار و پشتیبانی وودرو ویلسن Woodrow Wilson رئیس جمهور آمریکا تهیه گردید، ولی از طرف کنگره آمریکا تصویب نشد و در نتیجه آن دولت نتوانست وارد "جامعه ملل" که خود از بنیان‌گذاران اصلی آن بود، شود و احتمالاً همین برکنار ماندن آمریکا از آن سازمان، یکی از موجبات اصلی شکست جامعه ملل و در نتیجه بروز جنگ جهانی دوم گردید.



در جمهوری اسلامی ایران، به موجب اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی: «امضاء عهدنامه‌ها، مقاله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولتها و همچنین امضاء پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی، پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس جمهور یا نماینده قانونی اوست».

در بررسی متن این اصل به دو نکته زیر برخورد می‌شود:

● **نکته اول: اصطلاح «مقاله نامه»** مذکور در اصل یکصد و بیست و پنجم که عیناً از اصل بیست و چهارم قانون اساسی رژیم گذشته گرفته شده است، مفهوم روشنی ندارد. اگر از «مقاله نامه» قول و قرار یا مبادله قول منظور باشد، بیشتر به قرار و مدار Gentleman's agreement شباهت پیدا می‌کند که گاه به نوشته هم می‌آید ولی نیازی به تصویب مجلس ندارد و اصولاً این نوع قرار بین دولتها برای گریز از تشریفات تصویب مجالس است و اگر چنانچه از لغت «نامه» مستفاد می‌شود، بصورت قرارداد کتبی است، چه نوع قراردادی است و ذکر آن در ردیف عهدنامه و قرارداد به چه منظور است؟ این اصطلاح «مقاله نامه» از نکات مبهم در قانون

اساسی سابق و قانون اساسی جمهوری اسلامی امروز است.

در تأیید این نظر که «مقاله نامه» (برخلاف محتویات اصل ۲۴ قانون اساسی رژیم گذشته و اصل ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی)، نیازی به تصویب مجلس ندارد، لازم است به یک واقعه تاریخی اشاره شود:

در تاریخ ۱۱ آذرماه ۱۳۲۳ قانونی از مجلس گذشت که نخست‌وزیران و وزیران را در زمینه امتیاز نفت از «مذاکراتی که اثر قانونی دارد بکند و یا اینکه قراردادی امضاء نماید» منع می‌کرد.

در سال ۱۳۲۵ قوام‌السلطنه با شوروی در زمینه امتیاز نفت موافقتنامه‌ای را منعقد ساخت و شخصاً تعهداتی را قبول کرد ولی برای اینکه موافقتنامه او برای دولت تعهدی ایجاد نکند، آنرا «مقاله نامه» نامید.

«قوام که بخوبی می‌دانست امضای موافقتنامه با شورویها برخلاف نص صریح قانون مصوب ۱۱ آذر ۱۳۲۳ مجلس شورای ملی است، به روزنامه‌های موافق دولت دستور داده بود، بجای موافقتنامه، واژه «مقاله نامه» را بکار برند، همانطور که سالها بعد در ۱۳۵۹ موافقتنامه با دولت آمریکا، در باره آزادی گروگانهای سفارت، برای اینکه نیاز به تصویب مجلس نداشته باشد، «بیانیه الجزیره» نامیده شد.»

«سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی» - تألیف عبدالرضا هوشنگ

مهدوی - چاپ سوم - تهران ۱۳۷۵ - پانویس صفحه ۱۱۷ و ۱۱۸.

● **نکته دوم:** ذکر کلمه «اتحادیه» است که در اصل یکصد و بیست و پنجم آمده است، به موجب این اصل، از جمله وظایف رئیس جمهور: «... امضای پیمانهای مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی ... است».

لغت «اتحادیه» که برابر خارجی آن Union است، اصطلاحی قدیمی و از مد افتاده است و این اصطلاح در مورد قانون اساسی رژیم گذشته که قبل از پیدایش سازمانهای جدید بین‌المللی

تدوین شده بود صدق می‌کرد، زیرا کلمه «اتحادیه» سابقاً برای سازمانهای بین‌المللی اداری، مانند (اتحادیه پستی جهانی) و (اتحادیه کارگری) و (اتحادیه اوزان و مقادیر) بکار می‌رفت. ظاهراً منظور تدوین‌کنندگان اصل یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از کلمه اتحادیه‌های بین‌المللی، همان است که امروز سازمانهای بین‌المللی Organisations Internationales گفته می‌شود، که موضوع روز است و قراردادهایی هم که پایه تأسیس آنهاست معمولاً بنام‌های اساسنامه Statut یا منشور Charte (به انگلیسی Charter) و یا پیمان Pacte نامیده می‌شود.

یک تعبیر دیگر ممکن است این باشد که منظور از (اتحادیه بین‌المللی) تشکیل اتحادیه با سایر کشورها باشد که بحثی دیگر است و امروزه مورد نظر نیست و مسلماً منظور تدوین‌کنندگان قانون اساسی جمهوری اسلامی چنین اتحادی نبوده است.

گسترش دامنه فعالیت رؤسای کشورها در زمینه دیپلماسی

به موازات گسترش نفوذ و نظارت پارلمان‌ها در سیاست خارجی، از قلمرو اختیارات رؤسای کشورها در سیاست بین‌المللی کاسته شده، ولی در برابر، امروزه بر فعالیت زمامداران کشورها در زمینه دیپلماسی افزایش یافته است.

نظارت پارلمان بیشتر اصولی و اکثراً متوجه تعهدات قراردادی و سیاست‌های دراز مدت است، در حالی که، فعالیت‌های رئیس کشور، مباشرت مستقیم در روابط روزمره و وقایع جاری بین‌المللی است که نیاز به تصمیم‌گیری فوری و سریع دارد.

در حین جنگ جهانی دوم و پس از آن دیده شده و می‌شود که رؤسای کشورها و یا زمامداران حکومت‌ها، با دخالت‌های مستقیم خود، بسیاری از مسائل غامض بین‌المللی را با کمک وزیران خارجه و سفیران خود، و گاه بدون کمک و مباشرت آنان، حل کرده‌اند.

علت این تحول و بالاگرفتن نقش رؤسای کشورها در زمینه دیپلماسی، متعدد است که از

جمله پیچیدگی سیاست جهانی و سرعت یافتن وقایع می‌باشد و این‌ها هم تمرکز اطلاعات و اتخاذ تصمیمات فوری را ایجاب می‌کند.



بعضی از زمامداران دولتها هم از روی خودخواهی و غرور، علاقه خاصی دارند تا سررشته دیپلماسی را در دست گیرند و در امور بین‌المللی، مستقیماً دخالت کنند تا در سطح جهانی مطرح باشند. در این مورد، شاه سابق، نمونه بارزی بود.

در یادداشت‌های علم بارها به علاقه شاه به در دست گرفتن دیپلماسی کشور اشاره شده است. در مقدمه‌ای که بر این یادداشتها نوشته شده بارها نویسنده آن، این مطلب را یادآوری کرده است، از جمله در موارد زیر:

«با آمدن علم ... دبیرخانه مجهزی مسؤول پیگیری تماسهای دیپلماتیک شاه با مقامهای بیگانه شد.»

«شاه وزیر خارجه و حتی نخست وزیر را در مسائل بین‌المللی و دیپلماتیک به بازی نمی‌گرفت و کنار گذاشته بود.»

«در دورانی که شاه شخصاً دیپلماسی ایران را هدایت می‌کرد و در واقع خود نقش وزیر خارجه را برعهده داشت»، علم با فارلند (سفیر امریکا در ایران) سفری کردند و علم در این مورد می‌نویسد: «... راجع به انتخابات آمریکا صحبت کردیم که اگر رقیب نیکسون ببرد، برای دنیای آزاد خطرناک است و اینجا مطلبی به من گفت که احتیاط می‌کنم بنویسم ...» (یادداشت‌های علم - مقدمه از علینقی عالیخانی - جلد اول - صفحات ۴۴ - ۸۴ - ۸۶ - ۸۸)

از ظواهر امر برمی‌آید که مطلب اخیر مربوط به تقاضای سفیر بوده که کمک مادی را برای انتخابات ریاست جمهوری نیکسون طلب می‌کرده است. این تقاضا باعث تعجب شاه شد، ولی مورد موافقت او قرار گرفت! بدیهی است چنین تقاضایی نمی‌توانست از مجرای وزارت امور خارجه باشد.



دخالت رؤسای دولت‌ها در زمینه دیپلماسی گاه به حدی است که نه فقط نمایندگان دیپلماتیک، بلکه در مواردی، وزرای خارجه نیز در محاق زمامداران دولت قرار می‌گیرند.

در کنفرانس صلح اعراب و اسرائیل در مادرید که در نوامبر ۱۹۹۱ تشکیل گردید، اسحق شامیر، نخست وزیر بنیادگرای اسرائیل از همراه بردن شیمون پرز، وزیر خارجه میانه‌رو خود به کنفرانس امتناع کرد و دلیل آن، صرفاً اختلاف نظر بین آنان بود.

فعالیت رؤسای کشور و زمامداران دولت‌ها در روابط بین‌الملل، بصورت‌های گوناگون ممکن است باشد، مثلاً شرکت در اجتماع سران، اعزام فرستاده فوق‌العاده، ارسال پیام، دیدار با همتایان و حتی در مواردی تماسهای تلفنی.

در بحران عراق و کویت، رؤسای جمهور کشورهای ذریبط و ذی‌علاقه، بارها و بارها به کشورهای یکدیگر سفر کردند و یا با تلفن با هم تماس گرفتند.

در روزهای وخیم و پایانی بحران، رئیس جمهور ایران با بسیاری از سران کشورهای منطقه و خارج از منطقه در تماس بوده و تا آنجا که در اخبار روزنامه‌ها آمده بود، با زمامداران دولت‌های روسیه، ترکیه، سوریه، فرانسه و آلمان تماس تلفنی گرفت و وزیر خارجه جمهوری اسلامی، بارها تلفنی با مقامات بالای آن دو کشور رابطه برقرار کرد.

این نحوه ارتباط سران کشورها در تاریخ دیپلماسی، روشی جدید بشمار می‌آید.

ملاقات سران کشورها و زمامداران، در سالهای پس از جنگ جهانی دوم بسیار رایج شده و بمناسبت‌های مختلف مانند شرکت در مجامع بین‌المللی، از جمله جلسات سالیانه مجمع عمومی سازمان ملل متحد و یا مشارکت در جلسات متناوب سران کشورهای منطقه و یا حضور در مراسم سالگرد و جشن‌ها و عزاداری‌ها، تماس و مذاکراتی بین آنان صورت می‌گیرد و طی آن بعضی از مشکلات فیما بین و یا مسائل بین‌المللی مورد بحث و حل و فصل قرار می‌گیرد.

برای نمونه، طبق آمار اعلام شده، تا سال ۱۹۹۳ میلادی، رئیس جمهور

وقت فرانسه (فرانسوا میتران) و صدر اعظم آلمان (هلموت گهل) در جلسات متناوب دو کشور، متجاوز از هشتاد بار با یکدیگر ملاقات کرده بودند.

آثار منفی دخالت رؤسای کشورها در دیپلماسی

دخالت رئیس کشور در قلمرو دیپلماسی، دارای معایب و خطراتی نیز هست. توضیح اینکه، رئیس کشور، در اکثر ممالک، از قدرت تصمیم‌گیری، در زمینه سیاست خارجی برخوردار است، در حالی که در زمینه دیپلماسی، نقش وی بیشتر جنبه نمادین باید داشته باشد. اگر (قدرت سیاسی) با (اختیارات دیپلماتیک)، در وجود یک نفر، یعنی رئیس کشور متمرکز شود، ممکن است منشاء خطراتی برای کشور باشد. در کشورهای دیکتاتوری و یا کشورهایی که قانون اساسی اختیارات زیاد به رئیس کشور داده است، این تمایل معمولاً در وی به وجود می‌آید که خود، هم خط مشی سیاسی را تعیین کند و هم زمام دیپلماسی را در دست گیرد. این ترکیب دو قدرت، بارها در عمل، ناهنجاری‌هایی در صحنه بین‌المللی پدید آورده است.

هارولد نیکلسن، می‌نویسد: «با ایجاد سلطنت مشروطه... در طی قرن نوزدهم، حتی تا ۱۹۱۸ این تئوری مجری بود که دیپلماسی، رابطه مستقیمی، با سلطان و فرمانروا دارد. مثلاً ویلهلم دوم، امپراتور آلمان، این طور خیال می‌کرد که خودش وزیر خارجه است. خودش دستور می‌داد و مأمور انتخاب می‌کرد، مکاتبات وی با امپراتور روسیه که از طرف حکومت شوروی منتشر شد دلیلی بر دخالت وی و سهم بزرگی است که شخصاً در دیپلماسی کشورش داشته است...».

(دیپلماسی) - از هارولد نیکلسن - ترجمه احمد توکلی - سال ۱۳۳۴ -

صفحه ۳۱.

باید توجه داشت که همین ویلهلم دوم، امپراتور آلمان بود که زمینه جنگ جهانی اول را با سیاست غلطی که اتخاذ کرده بود، فراهم ساخت و سرانجام موجب شکست کشور خود گردید.

در انگلستان نیز، ادوارد هفتم، «... تا دم مرگ میل داشت که در سیاست خارجی قبلاً با وی مشورت بنماید.» و گاه کار را بجایی می‌کشانید که هیأت وزیران او را تهدید به استعفا می‌کرد، چنانکه در قضیه اعطای نشان بند جوراب (زانوبند) به مظفرالدین شاه قاجار، علیرغم اصرار و توصیه وزارت خارجه و کابینه انگلستان، ادوارد هفتم از دادن آن استنکاف می‌کرد و بالاخره هنگامی موافقت نمود که بالفور، نخست‌وزیر، او را در برابر انتخاب بین قبول استعفای کابینه یا دادن نشان قرار داد.

دخالت رؤسای کشور و زمامداران دولت در زمینه دیپلماسی، عملاً مشکلاتی به وجود می‌آورد، زیرا اینان که خود تصمیم‌گیرنده و جهت‌دهنده سیاست خارجی هستند با دخالت مستقیم برای اجرای نظرات خویش، در حقیقت مرحله دیپلماسی را که فن اختصاصی دیپلمات‌هاست نادیده می‌گیرند، بنابراین شکست دیپلماسی را در این موارد باید به حساب رؤسای کشور و زمامداران دولت گذاشت.

تضعیف وزارت خارجه و کنار گذاشتن دیپلمات‌ها که واسطه روابط هستند و ضربات اصطکاک طرفین را تحمل می‌کنند، دولت‌ها را رو در روی هم قرار می‌دهد و گرچه ممکن است این تماس مستقیم گاه فوایدی داشته باشد ولی خطرات این رویارویی را هم باید در نظر داشت. در گذشته و در تاریخ معاصر، بسیاری از زمامداران، با اتخاذ سیاست غلط و در اختیار گرفتن زمام دیپلماسی کشور، باعث جنگ‌ها و خسارات فراوان شدند.

گفته شد، شاه سابق، از جمله رؤسای کشور بود که علاقه خاص داشت در اداره روابط خارجی مستقیماً دخالت داشته باشد و در خارج خود را بعنوان یک شخصیت بین‌المللی معرفی کند.

در یادداشت‌های روزانه اسدالله علم، به کرات اشاره شده است که سیاست خارجی ایران را شاه شخصاً، توسط دربار اداره می‌کرد و وزارت امور خارجه را از جریانات مهم برکنار نگاه می‌داشت و این دخالت ندادن دستگاه دیپلماسی کشور و وزیر خارجه در امور سیاسی و دیپلماتیک، گاه به مرحله توهین‌آمیزی می‌رسید.

اسدالله علم خود در موارد متعدد وزارت امور خارجه را مورد تحقیر قرار داده است. برای مثال در یادداشت روز (چهارشنبه ۴۸/۱/۲۰) می‌نویسد:

«... امروز با دعوای رئیس تشریفات در بار و وزیر خارجه بر سر تعیین تقدم یا تأخر سفیران [ممالک خارجی نسبت به رئیس تشریفات داشتیم. کار وزارت خارجه این مهملات است که وقت همه را تلف می‌کند. کار اساسی صرفاً] در یادداشت روز (یکشنبه ۴۸/۲/۷) چنین آمده است:

«... وزارت خارجه در باب ارونه رود و اختلاف ما با عراق اعلامیه‌ای داده است که بنظر خیلی عاقلانه است. البته امر ارباب است و گرنه آنها که نمی‌فهمند!» (یادداشت‌های علم - جلد اول - صفحات ۱۶۹ و ۱۸۱)

هنگامی که به هویدا، پس از ترک نخست‌وزیری، از طرف شاه تکلیف می‌شود که پست وزارت دربار را قبول کند و او تردید می‌کند. شاه وجود او را در آن پست ضروری توصیف می‌کند. هویدا در این زمینه نوشته است: «... شاهنشاه با تأکید بر این مطلب که اصولاً خط مشی سیاست خارجی دولت از طریق وزیر دربار اعمال می‌شود، نه به وسیله وزیر خارجه، به اطلاع رساندند که وجود فردی چون من برای تصدی وزارت دربار بسیار لازم است...»

کتاب (خدمتگزار تخت طاووس) از پرویز راجی - سال ۱۳۶۷ - صفحه ۸۹.

بسیاری از مصائب که در این دوره بر ایران وارد شد و موجبات انقلاب را در ایران فراهم کرد، از منبع سیاست خارجی و مجرای دیپلماسی ایران آب می‌خورد که رهبری مطلق آنرا، شخص شاه برعهده داشت. اتکاء بیش از اندازه در سیاست خارجی به غرب موجب شد، روزی که غرب پشتیبانی خود را از شاه دریغ کرد، ساختار دیپلماسی ایران نیز فرو ریخت.

تقدم بین سران کشورها:

از نظر تقدم، بین سران کشورها، در حقوق بین‌الملل، قواعد ثابت و دقیق وجود ندارد و در هر مورد می‌باید، بنابر مناسبت مراسمی که برپا می‌شود، نظم تقدم خاصی تنظیم گردد.

تا اوایل قرن هجدهم، رؤسای کشورها، اغلب سلاطین بودند و عظمت کشور و قدرت آن سلاطین و یا درجه دوستی یا خویشاوندی بین آنان و یا هم‌کیشی مأخذ تقدم آنان قرار می‌گرفت، نظمی که هیچگاه ثابت نبوده و معمولاً مورد اعتراض بود. سفیران هم که نماینده سلاطین بودند، حق تقدم‌شان براساس تقدم سلطانی بود که او را می‌فرستاد و چون این نظم ثابت و مورد قبول همه قرار نگرفته بود، در نتیجه بین سفیران در باره حق تقدم، اختلاف نظر وجود داشت و گاه کار آنان و ملازمان ایشان، به دعوی و مشاجره و حتی کشت و کشتار می‌رسید.

در اوایل قرن نوزدهم، در کنگره وین ۱۸۱۵، طی کنوانسیون، نظم خاصی در باره تقدم نمایندگان و فرستادگان سلاطین در نظر گرفته شد که کم و بیش تا به امروز باقی مانده و اعتبار جهانی دارد.

و اما در باره تقدم سران کشورها، هنوز نظم قطعی و مورد قبول همه دولت‌ها، در حقوق بین‌الملل وجود ندارد.

یک قاعده اصلی تشریفاتی که در مورد رؤسای کشورها باید رعایت شود این است که طبق رسوم قدیم، رئیس کشوری که سمتش موروثی و مدتش نامحدود است، مقدم بر رؤسای کشورهایی است که انتخابی هستند و مدت زمامداری آنان محدود می‌باشد.

و اما برداشت علم در این زمینه به نحو دیگری است. او در یادداشت‌های خود می‌نویسد که در مراسم تدفین ژنرال آیزنهاور، شاه و عده دیگری از رؤسای کشورها شرکت کرده بودند «... جای شاهنشاه ایران اول بود، با آنکه دوگل هم شرکت کرده بود» [از نظر قواعد تشریفاتی، این تقدم، عادی بود و نمی‌بایست امتیازی برای شخصی خاص بشمار آید و اما برای تفریح، بد نیست دنباله این مطلب را در یادداشت‌های علم بخوانیم] «... شبی هم که در کاخ سفید، نیکسون مهمانی شام ایستاده، داده بود تمام مدعوین، از رؤسای کشورها تا رؤسای دولت‌ها و وزراء، دور شمع وجود شاهنشاه جمع شده بودند و اطراف دوگل بیچاره، رؤسای دیگر ممالک که آبروی چندانی نداشتند!»

(یادداشت‌های علم - مقدمه در باره علم - از علینقی عالیخانی - جلد اول -

صفحه ۱۶۴



از موارد مهم و تاریخی که موضوع تقدم رؤسای کشورها مطرح گردید، در جریان جشن‌های دوهزار و پانصدمین سال تأسیس شاهنشاهی ایران بود. باتوجه به دعوت از تعداد زیادی از سران کشورها برای شرکت در این جشن، موضوع تقدم آنان پیش آمد. از وزارت امور خارجه به دو تن از سفیران پیشین مأموریت داده شد تا به چند کشور مختلف اروپایی مسافرت کنند و گزارشهایی در این زمینه تهیه نمایند. نگارنده تنها یکی از آن گزارشها را که از مأموریت فرانسه و انگلستان و یکی دو کشور دیگر تهیه شده بود دیدم که بسیار ناقص و مغشوش و بی‌استفاده به نظر آمد.

اختلاف نظر در مسأله تقدم، به بعضی از رؤسای کشورها بهانه داد تا از

شرکت در جشن دوهزار و پانصد ساله خودداری کنند. از جمله ژرژ پمپیدو، رئیس جمهور فرانسه، که موضوع تقدم خود را بهانه کرد و برای قبول دعوت عذر آورد. ویلیام شوکراس می‌نویسد: « شاه تصمیم گرفت قواعد تشریفاتی قرن نوزدهم را رعایت کند. بدین معنی که ارشدترین میهمان، دولت متحدش هایلند سیلاسی، امپراتور اتیوپی، شیر بهودا باشد. پرزیدنت ژرژ پمپیدو رئیس جمهوری فرانسه، گفت دعوت را نمی‌پذیرد، مگر اینکه بالادست هایلند سیلاسی و رؤسای کشورهای فرانسه زبان بنشینند. شاه زیر بار نرفت و پمپیدو در عین اوقات تلخی، نخست‌وزیرش را به جای خود فرستاد. شاه هرگز پمپیدو را برای این اهانت نپخشید.»

کتاب (آخرین سفر شاه) ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی - صفحه ۳۹.

تصور می‌رود که رئیس جمهور فرانسه، مسأله تقدم را بهانه قرار داد، چنانکه رؤسای چند کشور دیگر نیز، دلایلی نه چندان موجه برای عدم حضور خود اقامه کردند که از جمله امپراتور ژاپن، هم زمان بودن مسافرت خود را به کشورهای دیگر، بهانه کرد و رئیس جمهور

آلمان هم به علت دیگر.

(هاینه من) رئیس جمهوری وقت آلمان، دعوت ایران را در سال ۱۳۵۰ برای شرکت در مراسم جشن دو هزار و پانصدمین سال شاهنشاهی نپذیرفت و به سفیر ایران «با لحنی عتاب‌آلود گفت چگونه می‌توانم دعوت کشوری را بپذیرم که آزادی افکار و مطبوعات در آن از میان رفته و مردم را به خاطر عقاید سیاسی‌شان به زندان می‌افکنند. من رئیس کمیسیون حقوق بشر بوده و به کشور شما هم بدین منظور سفر کرده‌ام ... متأسفانه از پذیرش این دعوت معذورم».

(نقل از مجله آینده - شهریور - آبان ۱۳۶۷ - مقاله تحت عنوان «دعوت

ایران و دیپلماسی آلمان» - از دکتر احمد شهسا - صفحه ۳۰۷)

مسأله تقدم سران و نمایندگانشان تا آخرین ماههای برگزاری جشن‌ها از دلواپس‌های مهم

تشریفاتی بود.

نگارنده، درایمی که در معاونت تشریفات بودم، به دستور رئیس تشریفات، گزارشی در باره تقدم سران دولت‌ها تهیه کردم و معیارهایی از نظر حقوقی و تشریفاتی برای تقدم و تأخر رؤسای کشورها در نظر گرفتم که از جمله عبارت بودند از، درجه استقلال کشورها از نظر حقوق بین‌الملل، موروثی یا انتخابی بودن رئیس کشور، مدت و سابقه زمامداری، تاریخ ورود کشور به سازمان ملل متحد، اهمیت و بزرگی کشور، قدمت تاریخی کشور، دور و نزدیکی جغرافیایی و درجه دوستی و روابط با کشور دعوت‌کننده

بهر حال چنانکه گفته شد قواعد ثابت و بین‌المللی، در این زمینه وجود ندارد و باید در هر مورد و بنابر مناسبت گردهم‌آیی، نظم تقدم خاص و با اطلاع و تفاهم مدعوین، در نظر گرفته شود. در مجامع بین‌المللی عموماً ترتیب حروف الفبای لاتین اساس تقدم قرار می‌گیرد.

احترامات خاص رئیس کشور:

حقوق بین‌الملل قراردادی، در باره امتیازات رئیس کشوری در کشور دیگر، اعم از

مصونیت و معافیت، ساکت است، اما عملاً رؤسای کشورها در خارج از کشور خود، بنابر عرف و رسم و نزاکت بین‌المللی، معمولاً از احترامات و تشریفات خاص برخوردار می‌باشند. در سفرهای رسمی به کشورهای دیگر، برای رئیس کشور، هنگام استقبال و بدرقه تشریفات مخصوص برگزار می‌شود. حدود این تشریفات و احترامات در کشورهای مختلف، متفاوت است.

تشریفات مربوط به رئیس کشور، براساس نزاکت است و جنبه نمادین دارد. در نیمه اول دهه ۱۹۷۰ پیکر مومیایی رامسس بزرگ، فرعون مصر راکه دچار ویروسهای مخرب شده بود، برای ترمیم و معالجه از مصر به فرانسه آوردند. در فرودگاه پاریس، هنگام ورود و حمل پیکر او، تشریفات و احترامات نظامی خاص پادشاهان برگزار گردید.

از دلایلی که حاکی از لزوم احترام خاص نسبت به رؤسای کشورها است اینکه، در قوانین داخلی اکثر کشورها، در صورت هتک احترام رئیس کشور خارجی، مجازاتهایی پیش‌بینی شده است.



در گذشته به موجب بند ۲ ماده ۸۱ قانون مجازات عمومی ایران، هر کس علناً به نحوی از انحاء، مرتکب بی‌احترامی و توهین به رئیس یک دولت خارجی می‌شد، مستوجب سه ماه تا دو سال حبس تأدیبی بود.

اما «در قانون جزایی ایران تصریح نشده که بی‌احترامی نسبت به رئیس کشور خارجی موقعی که در ایران است مجازات دارد یا در هر موقع و بهمین علت می‌توان در باره این ماده حکم به کلیت داد».

نقل از کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - از دکتر جواد صدر - سال

۱۳۸۱ - صفحه ۳۷.

و باز در همین زمینه، به موجب ماده ۵۱۷ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات):

«هرکس علناً نسبت به رئیس کشور خارجی یا نماینده سیاسی آن که در قلمرو خاک ایران وارد شده است، توهین نماید، به یک تا سه ماه حبس محکوم می‌شود، مشروط به اینکه در آن کشور نیز در مورد مذکور نسبت به ایران معامله متقابل بشود.»

ضمن تبصره این ماده آمده است که اعمال مواد این فصل منوط به تقاضای دولت مربوط یا نماینده سیاسی آن است.

و اما در مورد این ماده نیز معلوم نیست «ورود به قلمرو خاک ایران» تنها مربوط به نماینده سیاسی [دیپلماتیک] است و یا شامل «رئیس کشور خارجی» هم می‌شود و بنابراین، ابهام باقی است.

علاوه بر این، در مفهوم توهین، اختلاف نظر است و اینکه آیا توهین شامل پرت کردن اشیاء، فحش و ناسزا، نفرین، شعارنویسی و یا نوشته مطبوعاتی می‌باشد یا نه.



در سفرهای غیررسمی رئیس کشور، اگرچه تشریفات خاصی صورت نمی‌گیرد، ولی او از امتیازاتی برخوردار است که کمترین حد آن، امتیازات دیپلماتیک است، زیرا گذرنامه دیپلماتیک و رواید دیپلماتیک بر روی این گذرنامه‌ها در کشورهای خارج، رعایت چنین امتیازاتی را ایجاب می‌کند و در کلیه کشورها نیز در سفر برای رئیس کشور گذرنامه دیپلماتیک صادر می‌گردد.



قانون «راجع بورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» مصوب ۱۳۱۰/۲/۲۳ و «دستور ویزای گذرنامه‌های اتباع خارجه» در فصل اول، ماده اول چنین آمده است:

«بطبقات ذیل در صورتی که دارای گذرنامه سیاسی [دیپلماتیک] باشند، ویزای سیاسی [دیپلماتیک] داده خواهد شد:

۱- سلاطین و رؤسای ممالک و اعضاء خانواده و همراهان آنها ...»

باتوجه به اینکه طبق قوانین عموم کشورها، رؤسای کشورها در سفرهای خارج، دارای

گذرنامه دیپلماتیک می‌باشند، بنابراین روادید آنها هم دیپلماتیک است و در کشورهای خارج از امتیازات مربوط برخوردار می‌شوند.



ضمناً باید توجه داشت که در عموم کشورها، گذرنامه دیپلماتیک را وزارت خارجه صادر می‌کند در حالی که صدور گذرنامه عادی با شهربانی است. در ایران نیز بموجب قانون گذرنامه، مصوب ۲۹/دیماه/۱۳۱۱، ماده هفتم و شانزدهم، صدور گذرنامه عادی با «شهربانی کل کشور»، و صدور گذرنامه دیپلماتیک «فقط با وزارت امور خارجه ...» است.

معذک، در کتاب (ظهور و سقوط سلطنت پهلوی)، در سند ساواک (مورخ ۱۳۳۶/۳/۲۸) چنین آمده است: «چون در ۲۵ مرداد ۱۳۳۲ اعلیحضرت همایون شاهنشاه، بدون گذرنامه به خارج عزیمت فرموده بودند، سرهنگ حمیدی، معاونت وقت، گذرنامه‌ای به نام شاهنشاه و علیاحضرت ملکه ثریا پهلوی ... تهیه کرد. (ظهور و سقوط سلطنت پهلوی) - جلد دوم - سال ۱۳۷۰ - صفحه ۴۷۴. ظاهراً طبق متن این گزارش، گذرنامه شاه و همسرش را شهربانی صادر کرده بود و می‌بایست گذرنامه عادی باشد که موردی استثنایی است.

در مواردی هم سفارت‌خانه‌ها به تشخیص خود ممکن است بر روی گذرنامه عادی برای شخصیت‌های عالی مقام، ویزای دیپلماتیک صادر کنند. امتیازات دیپلماتیک رؤسای کشور، خارج از سفرهای رسمی بر مبنای گذرنامه و روادید دیپلماتیک می‌باشد.



سفر رؤسای کشور، از نظر تشریفات، درجات مختلف دارد. دیدار رسمی Visite Officielle همراه تشریفات است که در کشورهای مختلف بصورت‌های متفاوت اجراء می‌شود. سفرهای کاری، خالی از تشریفات زائد است و در سفر بطور ناشناس هیچ‌گونه تشریفات نیست.

و اگر پذیرایی شود جنبه خصوصی دارد.

و اما دیدار دولتی *Visite d'Etat* یا *State Visit* اصولاً خاص رؤسای کشورهاست و به ندرت صورت می‌گیرد. دعوت برای دیدار دولتی علامت وجود علائق نزدیک بین دو کشور و احترام بسیار به میهمان است و معمولاً برای هر رئیس کشور یکبار بیشتر اجرا نمی‌شود و در جریان چنین سفری معمولاً مذاکرات مهم و جدی که امکان عدم توافق باشد در برنامه نیست. در دیدار دولتی، تشریفات و مراسم در حداکثر، از نظر استقبال و پذیرایی و بدرقه انجام می‌شود. در مواردی که رئیس کشور بطور ناشناس *Incognito* به کشور خارجی سفر می‌کند، اصولاً تعهدی برای دولت میزبان ایجاد نمی‌کند، ولی اگر شرایطی بوجود آید که رئیس کشور از وضع ناشناخته خارج شود، مثلاً بدنبال یک تصادف اتومبیل یا تعرض اشخاص، خود را به پلیس معرفی کند، در این صورت، رئیس کشور از وضع ناشناخته خارج شده و تعهدات سفر غیررسمی برای دولت میزبان به وجود می‌آید.

با اینحال، در این زمینه هم قواعد مشخص و دقیق و لازم‌الاجراء وجود ندارد و بین علماء حقوق و در رویه قضایی کشورها اختلاف نظر است.

ارنست ساتو، در این زمینه معتقد است: «اگر یک رئیس کشور بطور ناشناس به سرزمین کشور خارجی سفر کند، او فقط می‌تواند متوقع رفتاری باشد که با افراد خصوصی می‌شود؛ اما اگر هویت خود را اعلام کند، در اینصورت او صاحب کلیه مصونیت‌هایی که متعلق به مقام او بعنوان رئیس کشور است، خواهد شد.»

Sir Ernest Satow / A Guide to Diplomatic Practice

چاپ چهارم - ۱۹۵۷ - صفحه ۵.

در گذشته بین سلاطین و رؤسای جمهور از نظر احترامات و تشریفات تفاوت بود ولی امروزه معمولاً تفاوتی نیست و بطور کلی در همه کشورها از تشریفات کاسته شده است. رئیس کشوری که در حین سفر به خارج، بر اثر تمام شدن دوره زمامداری و یا بدنبال انقلاب، مقام خود را از دست بدهد، امتیازاتش لغو می‌شود و چنانکه ارنست ساتو معتقد است،

اگر احتراماتی به او گذاشته شود، بستگی به نظر دولت محل اقامت دارد.



غیر از سفرهای رسمی و دولتی یاناشناس، دیدارهای دیگر در سطح رؤسای کشورها و زمامداران دولتها هست که پنهانی صورت می‌گیرد. این دیدارها مشمول قواعد حقوق بین‌الملل شناخته شده نیستند و عرف خاصی در این زمینه بنظر نمی‌رسد، به همین جهت، در تألیفات مربوط به حقوق بین‌الملل و دیپلماسی ذکر آن نمی‌رود، ولی نظر به اهمیت آن مناسب است که در باره آن بحثی کرده شود.

شاید یکی از مهمترین دیدارهای پنهانی، در طول تاریخ، دیدار زمامداران سه کشور آمریکا، شوروی و انگلستان در کنفرانس تهران باشد که در اوایل آذرماه ۱۳۲۲ (برابر اواخر نوامبر ۱۹۴۳) بین روزولت، استالین و چرچیل صورت گرفت.

تصمیم و حتی تهیه مقدمات این دیدار، که از نظر ماهیت خیلی سری بود، حتی به دولت ایران که کشور محل ملاقات بود اطلاع داده نشد.

در آن ایام، نگارنده در دبیرستان البرز تحصیل می‌کردم و در سر راه خود می‌بایست از خیابان حافظ و از کنار سفارت شوروی و نزدیک سفارت انگلستان عبور کنم. طی چند روز، وضع غیرعادی آن اطراف نظرم را جلب کرده بود، بدون آنکه کوچکترین تصویری از اینکه بزرگترین شخصیت‌های زمان جنگ، در چند صدمتری من اجتماع کرده‌اند و در باره مهمترین مسائل دنیا تصمیم می‌گیرند، داشته باشم.

سفرهای پنهانی اصولاً برای مذاکراتی است که موضوع آن سری است و انتشار خبر آن و اعلام موضوع گفتگوها و یا تصمیمات به مصلحت نمی‌باشد. در این موارد نه احترامات معمول تشریفاتی صورت می‌گیرد و نه این سفرها مشمول قواعد تشریفاتی و عرف بین‌الملل است، بلکه تنها مسؤول در جریان این دیدارها، مقامات امنیتی و حفاظتی هستند، که معمولاً آنان نیز از ماهیت وظایف خود بی‌اطلاع می‌باشند و بالاخره گاه اهمیت و سری بودن این دیدارها ایجاب می‌کند که این رفت و آمدها از نظر مأموران حفاظتی و امنیتی هم پنهان بماند.

در زمان شاه، روابط ایران و اسرائیل، حتی الامکان پنهان نگهداشته می‌شد. در این دوره، دیدارهای سطح بالای زمامداران اسرائیل از ایران هیچگاه علنی نمی‌شد. جالب توجه اینکه تقریباً همه نخست‌وزیران اسرائیل، از بن‌گوریون، لوی اشکول، گلدمایر، اسحق رابین، مناخیم بگین به ایران آمدند، بدون آنکه اخبار آن فاش شود. گفتنی است که آباابان وزیر خارجه اسرائیل، در موردی به تهران آمد و برای آنکه هیچکس از حضور او آگاه نشود، «با قیافه مسبدل راهی تهران شد و کلاه‌گیس بر سر گذاشت و سبیل پریشتی بر پشت لبش چسباند و صورتش را گریم کرد.»

در این موارد، مسأله احترامات خاص و رسمی مطرح نمی‌شود.



اوضاع سیاسی و جریانات بین‌المللی می‌تواند در وضع شخصی رئیس‌کشور یا زمامدار اثر گذارد. مثلاً کسی که در کشور خود حکومت نمی‌کند و فاقد سُلطه بر سرزمین و جمعیت کشور خود می‌باشد ممکن است عنوان رئیس‌کشور یا زمامداری خود را در کشورهای دیگر حفظ کند، چنانکه در حین جنگ جهانی دوم، رؤسای بعضی از دولتها و حکومتها و بعضی شخصیتها، بعنوان زمامدار کشور و ملت خود تلقی می‌شدند و دارای احترامات و امتیازات مربوط بودند، در حالی که در تبعید بسر می‌بردند و در کشور خود فاقد مقام و سمت بودند. نمونه آن شخص ژنرال دوگل بود که بعنوان نماینده فرانسه در اجتماعات و مذاکرات بین‌المللی شرکت می‌کرد و خود نماینده دیپلماتیک تعیین می‌نمود، بدون آنکه از طرف دولت مستقر در خاک فرانسه، چنین مقام و اختیاراتی داشته باشد.

در چنین شرایطی درجه احترامات و امتیازات و تسهیلاتی که در اختیار رئیس‌کشوری ممکن است گذاشته شود، بستگی به نظر و سیاست دولت میزبان دارد.

حمایت و حفاظت از رئیس کشور:

رئیس کشور، در سفرهایی که به خارج از کشور خود می‌کند، بنابر عرف بین‌المللی از امتیازاتی گسترده‌تر از امتیازات دیپلماتیک برخوردار است.

غیر از لزوم احترامات خاص نسبت به شخصیت، و حیثیت رئیس کشور خارجی که شرح آن رفت، حفاظت و حمایت از او نیز دارای اهمیت خاصی است و کشور میزبان، در هر مورد می‌باید به نسبت لازم، مأمورین انتظامی و دستگاههای امنیتی را تجهیز کند تا از پیش‌آمدهای سوء در سرزمین خود، که ممکن است در کمین رؤسای خارجی باشد، جلوگیری نماید.

طی دو قرن گذشته بارها سوء قصدهای سیاسی به جان رؤسای کشور، در کشورهای خارجی صورت گرفته که در بعضی موارد منجر به قتل گردیده است.

تیراندازی به سوی مظفرالدین شاه، در سفر اول او به پاریس، نمونه‌ای از این گونه سوء قصدهاست.



رؤسای کشورها، غیر از اینکه، بمانند گذشته، از حمایت قواعد عرفی حقوق بین‌المللی برخوردارند، امروزه بنابر کنونسیونهای ۱۹۶۹ و ۱۹۷۳، از حمایت بین‌المللی نیز بهره‌مند می‌باشند.

طبق ماده ۲۱ کنونسیون مأموریت‌های ویژه (۱۹۶۹):

«۱- رئیس دولت فرستنده در صورتیکه ریاست مأموریت ویژه را عهده‌دار باشد، در قلمرو دولت پذیرنده، یا دولت ثالث، از تسهیلات و مزایا و مصونیت‌هایی که طبق حقوق بین‌المللی به رؤسای دول، در دیدارهای رسمی اعطا می‌گردد، برخوردار می‌گردد.

۲- رئیس حکومت، وزیر خارجه و سایر اعضاء عالی‌رتبه - چنانچه در مأموریت ویژه دولت فرستنده عضویت داشته باشند، در قلمرو دولت پذیرنده یا کشور ثالث - علاوه بر آنچه که

به موجب این کنوانسیون مقرر گردیده است - از تسهیلات و مزایا و مصونیت‌هایی که طبق حقوق بین‌الملل اعطاء می‌گردد - برخوردار خواهند شد.»

از متن این ماده معلوم است که در مورد این امتیازات، امتیازات حقوق بین‌الملل وسیع‌تر از امتیازات مندرج در کنوانسیون روابط دیپلماتیک است.

کنوانسیونی که موضوع آن حفاظت اشخاصی است که از حمایت بین‌المللی برخوردارند (این کنوانسیون در سال ۱۹۷۳ در نیویورک به امضاء رسید) طی ماده اول می‌گوید اصطلاح «اشخاص برخوردار از حمایت بین‌الملل» شامل رئیس کشور (رئیس دولت) و اعضای فامیل که همراه او هستند، می‌شود. در ماده دوم این کنوانسیون، دول امضاء کننده متعهد شده‌اند تدابیر لازم برای حفظ و حمایت از آزادی و حیثیت آنان، اتخاذ نمایند.



در حقوق داخلی جمهوری اسلامی نیز چنین حمایتی پیش‌بینی شده است. متن قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) ماده ۵۱۵ چنین است:

«هرکس به جان رهبر و هریک از رؤسای قوای سه‌گانه و مراجع بزرگ تقلید، سوء قصد نماید، چنانچه محارب شناخته نشود، به حبس از ۱ تا ۱۰ سال محکوم خواهد شد.»

ماده ۵۱۶:

«هرکس به جان رئیس کشور خارجی یا نماینده سیاسی آن در قلمرو ایران سوء قصد نماید به مجازات مذکور در ماده ۵۱۵ محکوم می‌شود مشروط بر اینکه در آن کشور نیز نسبت به ایران معامله متقابل بشود، و الا اگر مجازات خفیف‌تر اعمال گردد، به همان مجازات محکوم می‌شود.»



دولت‌هایی که اغلب محل ملاقات و اجتماع مکرر سران کشورهای خارجی هستند، از نظر وظیفه‌ای که در حفظ جان آنان دارند با مسئولیت دشواری روبرو می‌باشند و در مواردی هم دولت‌ها از سفرهای مکرر غیررسمی رؤسای کشورهای خارجی که به عناوین مختلف صورت

می‌گیرد، خشنود نیستند، خصوصاً اگر در این سفرها بیم تظاهرات و درگیری‌های سیاسی هم وجود داشته باشد.

سفرهای خصوصی مکرر شاه و خانواده او به فرانسه و سویس و توقعات آنان، گاه موجب گلابه‌های پنهانی مقامات آن دولت‌ها می‌شد. گرچه رؤسای تشریفاتی و امنیتی محل، از بذل و بخشش‌ها و هدایایی که دریافت می‌کردند، سود می‌برند.

مصونیت قضایی رئیس کشور در خارج:

با اینکه قواعد معین و جامع و یکسان در باره وضع رؤسای کشورها در سفرهای آنان به خارج از کشور، فراهم نشده ولی باتوجه به رویه دولتها و عرف بین‌الملل و نزاکت بین‌المللی و بعضی کنوانسیونها که در زمینه روابط دیپلماتیک بسته شده، می‌توان در باره مصونیت قضایی آنان چنین نتیجه گرفت:

از نظر مصونیت قضایی جزائی، رؤسای کشورها دارای مصونیت مطلق می‌باشند و این مصونیت ناشی از وضع آنان از نظر بین‌المللی است. مصونیت قضایی جزائی در مورد اعمالی که رؤسای کشورها در زمان ریاست خود برحسب وظیفه انجام می‌دهند، پس از پایان دوره اشتغال هم، بجای خود باقی می‌ماند.

مصونیت قضایی فقط شامل اعمال دولتی و رسمی که رؤسای کشورها انجام می‌دهند می‌شود و در مورد اعمال مربوط به امور خصوصی مانند مستغلات و اموال غیرمنقول، ارث، بکار انداختن سرمایه خصوصی به قصد انتفاع و قروض شخصی و ... مصونیت قضایی نیست. در مورد مصونیت قضایی اجرائی هم اصولاً در امور خصوصی نیست و احکام دادگاهها در مورد مستغلات و ارث و غیره قابل اجرا است ولی معمولاً، از نظر نزاکت بین‌المللی، چنین احکامی در حین دیدار رسمی ممکن است معلق بماند و یا تا پایان تصدی مقام ریاست کشور اقدامی به عمل نیاید.

ملک فاروق هنگام وضع حمل همسرش در فرانسه بود و به این مناسبت جواهراتی خرید و پرداخت بهای آنها را به بعد موکول کرد، ولی در موعد مقرر از پرداخت وجوه استنکاف نمود. دولت فرانسه از نظر نزاکت بین‌المللی موضوع را مسکوت گذاشت و هنگامی رسیدگی به دعوی در دادگاه فرانسوی آغاز شد که ملک فاروق از سلطنت مصر خلع شده بود.

در همین زمینه باید افزود که مصونیت قضایی در صورتی مورد پیدا می‌کند که رئیس کشوری طرف دعوی باشد والا اگر وی در دادگاه، خود خواهان باشد و اقامه دعوی کند محاکمه جریان عادی را طی خواهد کرد، زیرا در این صورت نزاکت بین‌المللی مفهوم خود را از دست می‌دهد و مصونیت مرتفع می‌گردد و دلیل هم این است که تشکیل و رسیدگی دادگاه در جهت حفظ منافع، یا دفاع از حقوق یا حیثیت رئیس کشور خارجی است و نزاکت موردی پیدا نمی‌کند.



تاکنون بحث در باره وضع رئیس کشوری در مسافرت به کشور دیگر بود، و اما وضع رئیس کشوری که در کشور دیگر حضور نداشته ولی دارای اموال و مستغلاتی باشد از نظر قضایی چگونه است؟

توضیح اینکه امروزه، بسیاری از سران کشورهای جهان سوم، برای گذراندن تعطیلات و یا برای «روز مبادا» قصرها و املاک باارزشی در نقاط مختلف، دور از کشور خود، خصوصاً در سویس، فرانسه، اسپانیا، آمریکا و غیره بطور خصوصی خریداری می‌کنند که این املاک و مستغلات، مشمول قوانین کشور محل می‌باشند.

همچنین است در مورد سپرده‌های بانکی.

در اواسط سال ۱۹۹۷ خبرگزاریها خبری انتشار دادند مبنی بر اینکه، موبوتو سسه سکو Mobutu Sese Seko، رئیس جمهور زئیر (کنگو) هنگام از دست دادن مقام خویش، متجاوز از سه میلیارد دلار در بانکهای خارجی سپرده دارد. در اوایل انقلاب ایران نیز روزنامه‌ها نوشتند که شاه چند میلیارد دلار در خارج ثروت اندوخته است.

در این موارد که جزء اعمال و فعالیت‌های خصوصی رئیس کشور خارجی در کشور دیگر است دلیلی بر مصونیت وجود ندارد و اصولاً طرح دعوی امکان‌پذیر است و رویه قضایی بین‌المللی مؤید این نظر می‌باشد.

برای توضیح بیشتر در این زمینه رجوع شود به کتاب ژان سالمون *Jean Salmon* بنام *Manuel de Droit Diplomatique* چاپ بروکسل - سال ۱۹۹۴ - صفحه ۵۹۹ به بعد.

مسأله بغرنج در این زمینه هنگامی است که رئیس کشوری مقام خود را بر اثر تحولاتی از دست بدهد و دولت جدید علیه رئیس کشور سابق به خاطر فساد و خارج کردن ثروت عمومی به نفع شخصی خود، در کشور خارجی اقامه دعوی نماید که در این صورت مسائل حقوقی و سیاسی بهم می‌آمیزد.

عدم مصونیت سران کشورها در جنایات علیه بشریت:

در گذشته، سران کشورها، از هر گونه مسئولیت از نظر بین‌المللی برکنار بودند و حقوق بین‌الملل هم براین فرضیه صحه می‌گذاشت ولی پس از جنگ اول جهانی، این مصونیت در مورد برپاکنندگان جنگ و جنایات جنگی و بین‌المللی و علیه بشریت، برداشته شد.

شاید نخستین و جالب‌ترین محاکمه مربوط به سران کشورها را به دلیل آنکه مسبب جنگ بوده‌اند، در تاریخ ایران باستان بتوان یافت و آن هنگامی است که پادشاه ارمنستان که خراجگذار ایران بود، نقض عهد کرده و از پرداخت خراج خودداری نمود. کوروش پادشاه ایران به ارمنستان لشکر کشید و پادشاه ارمنستان را مغلوب و اسیر کرده به محاکمه کشید. جریان این محاکمه را «گزنفون» در کتاب خود «تربیت کوروش» شرح می‌دهد که از بسیاری لحاظ قابل توجه و بررسی است.

بنابر روایت گزنفون، هنگامی که کوروش بر پادشاه ارمنستان پیروز شد، جلسه محاکمه‌ای ترتیب داد که در آن درباریان اعم از زن و مرد و همچنین رؤسای

قبایل ارمن بعلاوه بزرگان سپاه پارس و ماد حضور داشتند. قاضی در این دادگاه کوروش بود. چون به پادشاه ارمنستان تکلیف می‌شود در باره رفتار خود توضیح دهد، وی سؤال می‌کند: «آنکس که مرا قضاوت کند کیست؟» کوروش پاسخ می‌گوید: «آنکس که مشیت خداوند او را بر تو پیروز ساخته است.»

اجالب توجه اینکه، مفهوم این سؤال را جنایتکاران جنگ جهانی دوم در دادگاه نورنبرگ عنوان کردند و جوابی هم که به آنها داده شد قانع‌کننده‌تر از پاسخی که کوروش داده، نبود. [

در جریان این محاکمه، مکالمات به آنجا می‌رسد که کوروش از پادشاه ارمنستان سؤال می‌کند، چرا از فرستادن خراج و سرباز امتناع کرده و برخلاف عهد خود به ساختن قلاع (یا استحکامات) پرداخته است؟ پادشاه ارمنستان در پاسخ می‌گوید برای اینکه آزادی را دوست داشتم. کوروش ضمن تحسین فکر آزادی، می‌گوید: «... اما اگر مردی در جنگی شکست بخورد یا به نحوی دیگر تحت اطاعت دیگری درآید ولی علناً سعی کند خلاف قول و عهد خود با زبردستان خود عمل کند، تو خود بگو، آیا او را مردی شریف و قانون شناس خواهی دانست یا اینکه او را مقصر و مستحق مجازات خواهی شمرد؟» پادشاه ارمنستان اقرار می‌کند که چنین شخصیتی مستحق مجازات است و اعتراف به تقصیر می‌کند.

[در اینجا هم شباهت بین موارد اتهام با دادگاه نورنبرگ دیده می‌شود، زیرا در این دادگاه از جمله اتهامات، نقض پیمان ورسای و عدم اجراء تعهداتی بود که آلمان پس از شکست در جنگ جهانی اول (۱۹۱۹) تقبل کرده بود.].

در پایان محاکمه، کوروش، پادشاه خطاکار را، که به تقصیر خود اعتراف کرده بود، عفو و درمقام خود ابقاء کرد و تنها مجازاتی که بروی تحمیل کرد این بود که به وی گفت: «از تنخواه بجای پنجاه تالان که به «سیاگزار» خراج بایستی بدهی، یکصد تالان بده، چون در انجام تعهدات خود قصور ورزیده‌ای.»

(نقل از «کوروش نامه» Cyropédie، تألیف گزنفون - ترجمه رضا مشایخی -

چاپ تهران - مجموعه ایرانشناسی - سال ۱۳۴۲، صفحه ۸۵ و ۹۳)

این اثرگزنفون، با اینکه ارزش تاریخی ندارد و مطالب آن اساساً باید ناشی از تخیلات نویسنده آن باشد ولی در آن نکاتی است که می‌تواند روحیات و طرز تفکر آن عصر را بنمایاند.

در تاریخ معاصر، نخستین بار، ویلهلم گیوم دوم، امپراتور آلمان که پس از شکست در جنگ جهانی اول به کشور هلند پناه برده بود، به اتهام نقض اصول اخلاق بین‌الملل و نقض قراردادها، مقرر شد که محاکمه شود.

ماده ۲۲۷ قرارداد ورسای (۱۹۱۹) چنین بود:

«دول متفق و متحد، ویلهلم گیوم دوم هوهنزلورن، امپراتور سابق آلمان را بخاطر نقض فاحش اخلاق بین‌الملل و اعتبار مقدس قراردادها، مورد اتهام علنی قرار می‌دهند.» و به این اتهام استرداد وی را از هلند و محاکمه او را خواستار شدند.

در دنباله این ماده آمده است که: «یک دادگاه مخصوص تشکیل خواهد شد تا در مورد متهم قضاوت کند.» ولی نظر به استنکاف هلند از استرداد وی و عدم پافشاری فاتحین، محاکمه عملی نگردید.

پس از جنگ جهانی دوم، در ماده ششم اساسنامه دادگاه نورنبرگ ۱۹۴۵، موضوع محاکمه جنایتکاران جنگی مطرح گردید. در حکمی که این دادگاه در اول اکتبر ۱۹۴۶ صادر کرد، چنین آمده است:

«مصونیت جزائی که حقوق بین‌الملل به نمایندگان دول اعطاء کرده است، شامل اعمال جنایتکارانه آنان نیست. مرتکبین این اعمال نمی‌توانند باستناد سمت نمایندگی رسمی خود از محاکمه و مجازات معاف شوند.»

با پیدایش این رویه، رئیس کشور هم، بعنوان بالاترین نماینده یک کشور، مشمول حکم فوق بوده و در صورت مسؤولیت در جنایات جنگی، قابل تعقیب و محاکمه و مجازات خواهد بود و احتمالاً اگر هیتلر خودکشی نمی‌کرد، مصداق زنده‌ای برای اجرای این احکام می‌شد.

اما این قاعده کلی هم نبود و در مورد امپراتور ژاپن به اجراء درنیامد.

در جنگ عراق با ایران و جنگ عراق با کویت، بارها قراردادهای بین‌المللی زیر پا گذاشته شد و کنوانسیون‌های مربوط به جنگ نقض گردید و به کرات «نقض اصول اخلاق بین‌المللی» صورت گرفت و جالب توجه اینکه این بار هلند که هفتاد سال قبل از تسلیم کردن گیوم دوم امپراطور آلمان به دول متفق برای محاکمه و مجازات امتناع کرد، تنها کشوری بود که محاکمه رئیس کشور عراق، صدام حسین را بعنوان مسبب و مسؤول این جنایات بین‌الملل خواستار گردید، خواسته‌ای که ترتیب اثری به آن داده نشد و صدام، نه تنها به خاطر تجاوز به ایران و کشتار مردم بی‌دفاع و کاربرد گازهای مرگ‌آور، مجازات نگردید بلکه پس از تجاوز به کویت و شکست مفتضحانه و جنایات بعدی، باز همچنان در مقام خود نگاهداشته شد.

عدم مصونیت و محاکمه زمامداران کشورها می‌باید از طرف دادگاههای صلاحیتدار بین‌المللی اعلام گردد، ولی در سالهای اخیر دیده شد که دولت آمریکا، نوریه‌گا زمامدار یک کشور خارجی (پاناما) را در این کشور دستگیر و به آمریکا منتقل کرد و باستناد قوانین خود و در دادگاههای داخلی، وی را بزندان طویل‌المدت (متجاوز از صد سال) محکوم نمود و این موضوعی است که در دیپلماسی و حقوق بین‌الملل باید مورد بحث قرار گرفته و توجیه گردد.

روزنامه همشهری، پنجشنبه ۱۵ آذرماه ۱۳۷۵ تحت عنوان «شرط آزادی

نوریه‌گا از زندان» چنین نوشت: «میامی - ژنرال نوریه‌گا، رئیس دولت پیشین

جمهوری پاناما که در زندان آمریکاست ... چند سال پیش، پس از مخالفت با

تصمیم آمریکا در مورد اعزام نیرو به نیکاراگوئه، متهم به صدور کوکائین به آمریکا

شد ... نوریه‌گا، اولین رئیس یک کشور است که در کشورش دستگیری شده و در یک

کشور دیگر به جرم عمومی محاکمه و محکوم شده است.»

اریش هونکر، آخرین رئیس جمهور آلمان شرقی سابق نیز، پس از الحاق دو آلمان، به

مسکو پناه برد و چون استرداد وی برای محاکمه خواسته شد، به آلمان مسترد گردید و بعداً به

دلیل ناخوشی به کشوری در آمریکای جنوبی رفت و در آنجا فوت شد.

در جریان جنگ داخلی بسنی و هرزگوین، رهبر صرب‌ها، رادوان کارادیچ - گرچه

نمی‌توان او را رئیس کشور به شمار آورد - از طرف دادگاه بین‌المللی لاهه متهم به ارتکاب جنایات جنگی شد و حکم بازداشت او صادر گردید و این حکمی است که اعتبار بین‌المللی دارد.

در سال ۱۹۹۷، در مورد جنایات «پُل پُت» دولت کامبوج از صلاحیت ملی خویش برای محاکمه او صرف‌نظر کرد و اعلام نمود که محاکمه وی را به یک دادگاه بین‌المللی واگذار می‌کند تا یک سابقه بین‌المللی برای آینده در زمینه جنایات علیه بشریت و نقض حقوق بشر باشد. بعداً در اخبار آمد که «پُل پُت» خود داوطلبانه به محاکمه خویش در یک دادگاه بین‌المللی رضایت داده است. ولی با مرگ او این سابقه ایجاد نشد.

مورد دیگر در این زمینه، سفر آگوستو پینوشه رئیس جمهور اسبق شیلی است که در پاییز ۱۳۷۷ برای معالجه به انگلستان رفت و دولت اسپانیا به خاطر اسپانیایی‌هایی که در مدت زمامداری او کشته یا مفقود شده بودند، تقاضای استرداد او را کرد و دولت انگلستان، علی‌رغم وضع دیپلماتیک وی او را بازداشت و زندانی و چند بار محاکمه کرد.

برحسب اتفاق، این وقایع مقارن زمانی بود که «اساسنامه رُم درباره دیوان جنایی بین‌المللی» در تاریخ ۲۶ تیرماه ۱۳۷۷ (۱۷ ژوئیه ۱۹۹۸) به امضاء نمایندگان ۱۲۰ کشور (از جمله جمهوری اسلامی ایران) رسید.

طبق ماده ۵ این اساسنامه، رسیدگی به جنایت کشتار جمعی، جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی و جنایت تجاوز در صلاحیت این دادگاه است.

ماده ۲۷ اساسنامه مذکور، رؤسای کشورها و زمامداران دولت‌ها را هم مشمول صلاحیت دیوان جنایی بین‌المللی اعلام داشته و مصونیت‌های آنان را مانعی برای محاکمه و مجازات نمی‌داند.

مجلس شورای جمهوری اسلامی ایران، در اوایل دیماه ۱۳۷۷ متن اساسنامه «دیوان جنایی بین‌المللی» را تصدیق کرد.

تکالیف رئیس کشور در کشور میزبان:

در برابر احترامات و امتیازاتی که رئیس یک کشور، براساس حقوق بین‌الملل عرفی، در کشورهای دیگر دارد، تکالیفی نیز بر او تحمیل می‌شود.

از جمله بدیهی‌ترین تکالیف آن است که رئیس یک کشور در کشوری دیگر، چه در سفر رسمی و چه در مسافرت غیررسمی، مقررات و قوانین کشور میزبان را رعایت کند. ساده‌ترین مثال این که رئیس یک کشور به اعتبار مقام خود، نمی‌تواند، در کشور بیگانه، به راننده خود تکلیف کند که در یک معبر یک طرفه، برخلاف جهت حرکت کند.

از جمله تکالیف دیگر رئیس کشور، در کشور دیگر، احترام گذاشتن و تبعیت کردن از آداب و رسوم محل است، تا آنجایی که با آداب و سنن کشور خودش مغایرت فاحش نداشته باشد. برای مثال، یک رئیس کشور اسلامی، در کشور مسیحی، هنگام ضیافت رسمی، بحکم شرع مشروب الکلی نمی‌نوشد، ولی برای همراهی با سایرین نوشیدن شربت غیرالکلی عملی پسندیده است.

ناصرالدین شاه و مظفرالدین شاه قاجار، در سفرنامه‌های خود به اروپا ضمن شرح ضیافتهای سلاطین اروپایی، بارها به این موضوع اشاره کرده‌اند که هنگامی که دیگران جام شراب خود را به سلامتی بلند کرده و (توست) می‌کرده‌اند، آنان در جام خود شربت می‌نوشیده‌اند.

همچنین است در مورد بانویی که بعنوان رئیس کشور یا زمامدار دولت و یا همسر رئیس کشور، گرچه غیرمسلمان باشد، اگر به جمهوری اسلامی ایران بیاید، لازم است طبق آداب و رسومی که در جمهوری اسلامی ایران برقرار است، پوشش اسلامی داشته و ضمناً از دست دادن با مردان احتراز کند.

بطوریکه شنیده شد، یک بار، هنگام سفر رسمی بانو بی‌نظیر بوتو نخست‌وزیر پاکستان به ایران، در فرودگاه در مورد دست دادن اشکالی پیش آمد، ظاهراً کوتاهی به سفارت پاکستان در تهران نسبت داده شد که موضوع را قبلاً به

اطلاع نرسانیده بود.

در سال ۱۳۷۴، هنگام خاکسپاری اسحق رابین، نخست وزیر اسرائیل، چند تن از سران کشورها در مراسم شرکت کردند، بطوریکه در تلویزیونها نشان داده شد، بعضی از رؤسای کشورهای شرکت‌کننده در مراسم، سرپوش سیاه رنگ شب کلاه مانندی که خاص یهودیان است بر سر گذاشته بودند. این‌ها همه گواه بر تبعیت یا احترام گذاشتن سران کشورها در مورد آداب و رسوم کشور میزبان است.

تکلیف دیگری که بر رئیس کشوری در کشور دیگر تحمیل می‌شود، این است که هیچگاه در مراسم و ملاقاتهای رسمی و مصاحبه‌ها مطالبی در انتقاد یا سرزنش و گله‌گذاری و حتی پند دادن و راهنمایی کردن یا تهییج مردم در کشور متوقف فیه، نگویید، چون این‌ها نوعی دخالت در امور داخلی کشور میزبان تلقی می‌شود و ممکن است زیان‌هایی بدنبال داشته باشد.

یک مورد جالب توجه، در این زمینه، هنگام سفر رسمی ژنرال دوگل، رئیس جمهور فرانسه به کانادا اتفاق افتاد. وی در آن کشور، ضمن دیدار از ایالت کبک، که مردم آنجا اغلب فرانسوی زبان هستند و احساسات استقلال طلبی دارند، در برابر جمعیتی که با شور و هیجان از او استقبال کرده بودند، فریاد زد *Vive Le Quebec Libre* (زنده باد کبک آزاد!) و منظور او تأیید آن دسته از مردم آن ایالت بود که می‌خواستند از کانادا جدا شده و مستقل گردند. بدیهی است بیان این جمله که با اصول دیپلماتیک مغایرت داشت، نزد مقامات دولت کانادا که کشور میزبان بود و همچنین برای همراهان فرانسوی ژنرال دوگل، ناراحتی بسیار به وجود آورد، ولی بطور غیرمستقیم این گفته خلاف دیپلماسی او، به حساب کهنوت سن وی گذاشته شد، که در حقیقت چنین هم بود و لذا عکس‌العمل ناخوشایند و شدیدی از طرف دولت کانادا ظاهر نشد. ولی از آن پس عملاً ژنرال دوگل در محاق اطرافیانش قرار گرفت.

وضع همراهان رئیس کشور:

کسانی که در التزام رئیس کشور خود، به کشور بیگانه سفر می‌کنند، به تبع رئیس خود، از امتیازاتی برخوردار می‌گردند. حدود این امتیازات بستگی به مقررات داخلی و با نظر مقامات مربوطه کشور میزبان دارد.

ملتزمین که رئیس کشوری را در سفر به خارج همراهی می‌کنند، معمولاً دارای وضع دیپلماتیک هستند.

در ایران، بنابر «قانون راجع بورود و اقامت اتباع خارجه در ایران» مصوب ۱۳۱۰/۲/۲۳ و «دستور ویزای گذرنامه‌های اتباع خارجه» در فصل اول - «ویزای غیرعادی - و ویزای سیاسی [دیپلماتیک]» چنین آمده است: «بطبقات ذیل در صورتی که دارای گذرنامه سیاسی باشند ویزای سیاسی داده خواهد شد: ۱- سلاطین و رؤسای ممالک و اعضاء خانواده و همراهان آنها»

بدیهی است که ملتزمین و همراهان نیز می‌باید در برابر امتیازاتی که به آنان داده می‌شود، قوانین و مقررات و آداب و رسوم دولت میزبان را رعایت کنند. در همه حال، رئیس کشور، در کشور خارجی، حق قضاوت و مجازات همراهان خود را ندارد، گرچه وی در کشور خویش، خودکامه و دارای اختیارات مطلق نسبت به جان و مال اتباع خود باشد.

در صورت عدم رعایت قوانین کشور میزبان، از طرف همراهان، ارنست ساتو معتقد بوده است که: «رئیس کشور نمی‌تواند یک مجرم را حتی اگر جزء ملتزمین باشد که به او پناه آورده حمایت کند، بلکه، باید در صورت تقاضا او را تسلیم کند.»

Sir Ernest Satow (A Guide to Diplomatic Practice)

چاپ چهارم - ۱۹۵۷ - صفحه ۵.

در سال ۱۳۶۲، واقعه‌ای در این زمینه در کشور سوئیس روی داد که انعکاس جهانی یافت و بعداً هم در تألیفات مربوط به حقوق دیپلماتیک به صورتهای مختلف منعکس گردید. قضیه

در ارتباط با حمل تریاک، به وسیله یک شاهزاده قاچار بود که ملازم و همنشین شاه بشمار می‌رفت و در یکی از سفرهای شاه به سویس، او را همراهی می‌کرد. در باره کشف تریاک‌ها و نحوه فرار دادن وی، روایات مختلف نقل شده است.

فریدون هویدا، در کتاب خود تحت عنوان (سقوط شاه) در باره قضیه قاچاق تریاک از طرف (امیر هوشنگ دولو) می‌نویسد که مردم «... می‌دانستند که شاه این شخص را پس از دستگیری به خاطر قاچاق مواد مخدر در سویس، با ضمانت خود از زندان بیرون آورده یکسره به فرودگاه زوریخ برد و از آنجا در حالی که مأموران پلیس ناظر فرار زندانی از کشورشان بودند ولی بخاطر شاه کاری از دستشان بر نمی‌آمد، او را به هواپیمای آماده پرواز نشانده و از سویس خارج کرد.»

(سقوط شاه) نوشته فریدون هویدا - ترجمه ح - ۱ - مهران - چاپ تهران -

سال ۱۳۶۵ - صفحه ۹۵.

منشی سفارت ایران در برن در آن ایام، در شرح این واقعه می‌نویسد که در سال ۱۹۷۲ شاهزاده (دولو) به جرم قاچاق مواد مخدر توسط پلیس دستگیر شد و بعد هم با جستجو در ویلای خصوصی او مقادیر معتنی بهی تریاک به دست آمد. «ولی ... به خاطر دخالت رئیس تشریفات وزارت خارجه سویس، مسأله زیاد به درازا نکشید و بعد از چند بار رفت و آمد او، سرانجام، شاهزاده «دولو» توانست با پرداخت چند میلیون فرانک جریمه، از زندان رهایی یابد.»

(پشت پرده تخت طاووس) - تألیف مینو صمیمی - ترجمه دکتر حسین

ابوتراییان - چاپ سوم - سال ۱۹۶۹ - صفحه ۱۱۷ و ۱۱۸.

مقارن آن زمان، مجله اشپیکل، ضمن شرح واقعه نوشت که دادگاههای سویس امکان کشف حقایق در باره «دخالته هوشنگ دولو در قاچاق مواد مخدر نخواهند داشت، زیرا این پرنس که عضو دربار شاهنشاهی و از معتمدان شاهنشاه است، از مصونیت سیاسی استفاده می‌کند.»

مجله آلمانی (اشپیکل) - شماره ۱۳ مارس ۱۹۷۲ (اسفند ۱۳۵۱) نقل از

کتاب (ظهور و سقوط سلطنت پهلوی) - جلد دوم - چاپ ۱۳۷۰ - صفحه ۴۶۳.

از آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که به نظریه ارنست ساتو که چند سال قبل از انعقاد کنوانسیون وین در باره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) بیان گردید در این مورد عمل نشد. و اما باتوجه به اینکه به احتمال قوی، شاهزاده قاجار دارای گذرنامه و ویزای دیپلماتیک بوده می‌بایست از مصونیت دیپلماتیک برخوردار باشد، در این صورت «دستگیر» و «زندانی» کردن وی چه مجوزی داشته و «ضمانت» شاه برای بیرون آوردن وی از زندان چه معنایی دارد و اگر با پرداخت «جریمه» مسأله «به درازا نکشیده» و «از زندان رهایی یافته» این سؤال پیش می‌آید که (دولو) هنگام ترک سوئیس «آزاد» بوده و یا از آن کشور «فرار» کرده است؟

در میان روایات گوناگون، نوشته مجله اشپیگل درست‌تر بنظر می‌رسد که دادگاههای سوئیس امکان محاکمه را نداشتند و «دولو» از «مصونیت سیاسی» یا صحیح‌تر گفته شود «مصونیت دیپلماتیک» استفاده کرده است.

چون این قضیه از نظر حقوق دیپلماتیک دارای اهمیت خاصی است، از دوست و همکاری که در آن ایام رایزن سفارت ایران در برن و از نزدیک شاهد قضیه بود، تقاضا کردم آنچه در این باره می‌داند شرح دهد. اینک شرح واقعه از نظر او:

« در سال ۱۹۷۱ شاه در سفر زمستانی‌اش برای ورزش اسکی در سن موریتس سوئیس دچار مشکل شد، بدین ترتیب که شخصی بنام آقای قریشی که از نزدیکان رژیم و همان‌کسی بود که سپهد زاهدی را قبل از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ پناه داده بود، در سوئیس اقامت داشت. این شخص محموله کوچکی را بدست منشی خود می‌دهد که برای آقای امیرهوشنگ دولو پست کند (او آجودان و از محارم بسیار نزدیک شاه و تقریباً در کلیه سفرهای شاه با وی همراه بود). منشی که یک خانم سوئسی بود، به محموله مشکوک می‌شود و آنرا تسلیم پلیس می‌کند. پلیس هم پس از بررسی با نظر کارشناسان متوجه می‌شوند که محموله تریاک می‌باشد و به مقصد آقای دولو باید فرستاده می‌شد. پرونده برای تحقیق جهت مقامات قضایی کانتون ژنو فرستاده می‌شود. بازپرس، آقای قریشی را احضار و پس از بازپرسی قراری معادل چهار میلیون فرانک سوئیس برای او صادر می‌کند.

بازپرس متعاقب احضاریه‌های متعدد برای دولو، جهت احضار و تحقیق از وی می‌فرستد. نامبرده اعتنایی به احضاریه‌ها نمی‌کند و به عذر دیپلمات بودن (پاسپورت دیپلماتیک داشته است) نزد بازرس حاضر نمی‌شود. وزارت خارجه سوئیس، مصرماً از سفارت ایران در سوئیس می‌خواهد که ترتیبی داده شود تا دولو برای بازپرسی نزد بازرس برود و در این امر رئیس تشریفات وزارت خارجه سوئیس آقای وات والد Watte Wald - که بعداً سفیر سوئیس در تهران می‌شود - نقش فعالی داشت ولی شاه مخالف حضور دولو نزد مقامات قضائی بود. وزارت خارجه می‌گفت که آنها تحت فشار مقامات قضائی هستند و باتوجه به دوستی بسیار نزدیک سوئیس و ایران ملت‌مسانه تقاضا می‌کردند که شاه ایران تغییر تصمیم دهد. حتی روز آخر سفر شاه در سوئیس، در فرودگاه سوئیس، رئیس تشریفات آمده و التماس می‌کرد که دولو به ایران بازنگردد و برود حضور بازپرس، که باز هم مورد قبول قرار نگرفت و در معیت شاه و با هواپیمای اختصاصی سوئیس را ترک کرد.

فردای آن روز چهارصد روزنامه سوئسی با تیترهای درشت نوشتند که شاه ایران یک قاچاقچی مواد مخدر را از خاک سوئیس فرار داد. (البته قبلاً هم مرتباً روزنامه‌های سوئیس می‌نوشتند که ایران حق ندارد، قاچاقچی مواد مخدر را با پاسپورت دیپلماتیک به سوئیس بیاورد و موجبات فساد و اعتیاد جوانان سوئیس را فراهم کند).

متعاقب این امر، هرگز وزارت دادگستری و وزارت خارجه سوئیس و مطبوعات و دیگر محافل قضیه را رها نکردند که پس از چند ماه بالاخره دولو به ژنو آمد و به بهانه ناخوشی از فرودگاه با برانکار مستقیماً عازم شعبه بازپرسی شد و با ارائه مدارک مختلف پزشکی اعلام نمود که طبق دستور اطباء باید تریاک استعمال کند والا جاننش در مخاطره خواهد بود. بازپرس پس از تحقیقات، یک قرار سبک برای وی صادر کرد و او هم وثیقه سپرد و از ژنو مستقیماً به پاریس حرکت نمود.

این نکته قابل ذکر و تأمل است که تصمیم بفرستادن دولو نزد بازپرس علل

متعدد داشت، از جمله آنکه هر سال شاه ایران می‌آمد به سن موریتس برای اسکی، ثانیاً وسایل ارتباط جمعی سویس او را متهم بفراری دادن قاچاقچی مواد مخدر نموده بود که بسیار برایش گران تمام شد و باضافه هرگز نمی‌خواست روابطش با سویس اینچنین تیره شود و ضروری دید که به ایترتیب عمل کند. جنبه دیگر ماجرا اینکه می‌بینیم قوه قضائیه اینچنین اقتداری دارد و حتی یک بازپرس می‌تواند یک چنین نقشی بازی کند.»

پس از برقراری رژیم جمهوری اسلامی در ایران نیز موردی از این قبیل در آلمان پیش آمد و شایعاتی انتشار یافت که صحت و سُقم آن معلوم نشد.

زامداران حکومت‌ها و رؤسای کشورها:

در قانون اساسی برخی از کشورها، رئیس کشور تنها نقش تشریفاتی داشته و زمام سیاست خارجی و دیپلماسی به مقامی غیر از رئیس کشور واگذار شده است که می‌توان او را زامدار حکومت نامید. برای نمونه، کشور سلطنتی مشروطه انگلستان و جمهوری فدرال آلمان را می‌توان نام برد که رئیس کشور در آنها نقش تشریفاتی داشته و زمامدار حکومت که نخست‌وزیر و یا صدراعظم است، کارگردان سیاست خارجی و دستگاه دیپلماسی کشور است. در کنفرانس‌ها و مجامع بین‌المللی که بین سران کشورها تشکیل می‌شود، همیشه رؤسای کشورها و زامداران حکومت‌ها از نظر آراء و تصمیمات در یک ردیف به شمار آمده و دارای صلاحیت مساوی هستند، زیرا هر دو گروه از نظر قوانین کشور خود، در مقام تصمیم‌گیرنده می‌باشند.

بدیهی است که این مساوات و هم‌ردیفی، در مراسم تشریفاتی از بین می‌رود و رؤسای کشورها از نظر تقدم، در مرتبه‌ای بالاتر از زامداران حکومت‌ها، جای دارند. در تألیفات حقوقی معمولاً و منحصرأ در باره رؤسای کشورها بحث و بررسی می‌شود و از زامداران حکومت سخنی نرفته و یا به اختصار برگزار می‌شود، درحالی که، اینان در بسیاری

از امور بین‌الملل همان وظایف رئیس کشور را انجام می‌دهند و بهمان اندازه در صحنه بین‌المللی وجودشان مطرح است.

فیلیپ کایه، نویسنده حقوقی به این نکته توجه کرده و پس از شرحی در این زمینه می‌نویسد: «بدین ترتیب دیده می‌شود که رئیس هیأت دولت از اهمیت مسلم بین‌المللی برخوردار است و شگفت‌آور است که شخص او همیشه توسط نویسندگانی که به مسائل دیپلماتیک توجه کرده‌اند مورد غفلت قرار گرفته است، حتی در مسائل مربوط به حقوق بین‌الملل».

(Le Droit Diplomatique Contemporain) تألیف فیلیپ کایه (Ph. Cahier) - چاپ

دوم - ژنو - سال ۱۹۶۴ - صفحه ۳۴۴.

زامداران حکومت‌ها به مانند رؤسای کشورها، در سفرهای رسمی به کشورهای خارج، از احترامات و تشریفات برخوردارند. میزان احترامات و تشریفات بستگی به قوانین و مقررات و خواست دولت میزبان دارد و اصولاً از احترامات و تشریفات خاص رؤسای کشور کمتر و ساده‌تر است.

در سفرهای غیررسمی، زامداران حکومت‌ها، که در حد نخست‌وزیر و یا ریاست وزراء می‌باشند حداقل از امتیازات دیپلماتیک برخوردار می‌باشند و در سفرهای خارج برای آنان گذرنامه سیاسی صادر می‌گردد.

طبق قانون گذرنامه ایران، مصوب ۲۹ دیماه ۱۳۱۱ (فصل پنجم ماده ۱۷) برای وزراء گذرنامه دیپلماتیک صادر می‌گردد که مربوط به وزراء و نخست‌وزیر ایرانی است که به خارج می‌روند.

در مورد روادید نیز بنا بر (دستور ویزای گذرنامه‌های اتباع خارجه) (تبصره ۴۳ از قانون بودجه سال ۱۳۴۳) - در فصل اول - ماده اول چنین آمده است که به وزراء «در صورتی که دارای گذرنامه سیاسی [دیپلماتیک] باشند» «ویزای سیاسی [دیپلماتیک] داده خواهد شد ...» و این مربوط به وزیران و نخست‌وزیران خارجی است که به ایران سفر می‌کنند و از مزایای دیپلماتیک

برخوردار می‌گردند.

زاممداران حکومت‌ها نیز، مانند رؤسای کشورها، در برابر امتیازاتی که در کشورهای خارجی دارند تکالیفی داشته و می‌باید قوانین و مقررات و سنن و آداب محل را رعایت نمایند.

وضع رؤسای کشورها و زمامداران حکومت‌ها پس از دوران خدمت

در باره رؤسای کشورها و زمامداران حکومت‌ها، پس از به پایان رسیدن دوره ریاست یا حکومت آنان، هیچ قاعده و مقرراتی در حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق دیپلماتیک وجود ندارد.

رئیس کشور، اصولاً اگر مقام خود را از دست بدهد (خواه بطریق عادی یا کناره‌گیری یا برکناری) در همه حال، در مورد اعمالی که در حین انجام وظایف خود در زمان زمامداری انجام داده است در کشورهای خارجی، از مصونیت برخوردار است.

در صورتیکه وی هنگام از دست دادن مقام خویش در کشور خارجی باشد، مصونیت او با تقاضای دولت جدید که جانشین دولت قبلی شده است، اصولاً سلب می‌گردد.

با این حال، رفتار دولت‌های خارجی، معمولاً با رؤسا و زمامدارانی که دیگر سمتی در کشور خود ندارند، با سایر افراد و اتباع خارجی، متفاوت است و کم و بیش امتیازاتی برای آنان قائل هستند، بدون آنکه از نظر بین‌المللی تعهدی داشته باشند و تنها گاه ممکن است ملاحظات سیاسی در نحوه رفتار آنها اثر گذارد.

بسیار اتفاق می‌افتد که برکناری از ریاست یا زمامداری بطور غیرعادی، بدنبال خلع، کودتا و یا انقلاب صورت می‌گیرد. در این موارد، نحوه رفتار دولت‌های خارجی نسبت به این حکمرانان سابق متفاوت است و سیاست در تصمیمات دولتها دخالت می‌کند. گاه اجازه ورود داده نمی‌شود، گاه پناهندگی و اجازه اقامت می‌دهند و گاه همراه با کمکهای مالی، هزینه حفاظت و امنیت نیز پرداخت می‌گردد. در مواردی هم دولت میزبان ممکن است از آنان برای مقاصد

سیاسی بنفع خود و علیه کشور دیگر استفاده کند.

امپراطور بائودای که روزی به اتکاء فرانسه بر ویتنام سلطنت می‌کرد، پس از سقوط حکومتش به فرانسه رفت. وی در دهه ۱۹۷۰ در کوچ‌های نزدیک سفارت ایران در پاریس منزل داشت و صبح‌ها، گاهی او را می‌دیدم که تنها، همراه با سگ خود که شاید محافظش هم بشمار می‌رفت، در پارک مجاور گردش و راه‌پیمایی می‌کرد.

ایدی امین دادا، رئیس جمهور مشهور اوگاندا، پس از برکناری از قدرت، سالها در ریاض از میهمان‌نوازی عربستان سعودی بهره‌مند گردید. پادشاه افغانستان، هم پس از کودتا زندگی مرفهی در ایتالیا دارد. بنی صدر نخستین رئیس جمهور ایران، پس از عزیمت پنهانی از کشور به دولت فرانسه پناهنده شد و بطوری که شایع است از کمکهای مختصر مالی دولت فرانسه بهره‌مند می‌باشد و از جمله حفاظت وی تأمین می‌گردد. در بین رؤسا و زمامداران برکنار شده، شاه پس از انقلاب ایران و خروج از کشور، از شانس کمتری برخوردار شد، زیرا مدتها سرگردان و مطرود دولت‌های دوست و دشمن بود.

بعضی از رؤسا و زمامداران خطاکار ولی عاقبت‌اندیش، از ضرب‌المثل «کس نیارد زپس تو پیش فرست» پند گرفته در هنگامی که بر مسند قدرت هستند ثروتی گرد آورده و به کشورهای خارج می‌فرستند تا اگر روزی قدرت را از دست دهند، در رفاه زندگی کنند. نمونه این رؤسا و زمامداران، چه در شرق و چه در غرب فراوان بوده و هستند.



در مواردی که تحول قدرت و زمامداری بطریق عادی و بطور مسالمت‌آمیز و طبق قانون انجام گیرد، رؤسا و زمامداران سابق، در سفرهای خارج، از گذرنامه و روادید دیپلماتیک استفاده می‌کنند و غیر از اینکه از امتیازات دیپلماتیک بهره‌مند می‌شوند، معمولاً از احترامات اضافی هم برخوردار می‌گردند.

طبق (قانون گذرنامه) ایران، مصوب ۲۹ دیماه ۱۳۱۱ (فصل پنجم، ماده ۱۷) برای «وزراء سابق» «گذرنامه سیاسی» [دیپلماتیک] صادر می‌گردد. جمله «وزرای سابق» شامل نخست‌وزیران سابق نیز هست و این ماده ناظر به نخست‌وزیران و وزراء سابق ایرانی است که به کشورهای دیگر سفر می‌کنند.

در (دستور ویزای گذرنامه‌های اتباع خارجه) مربوط به (تبصره ۴۳ از قانون بودجه ۱۳۴۲) در فصل اول، ماده یک آمده است: «به اشخاصی که سابقاً سلطان یا رئیس مملکت بوده ...» و «وزراء سابق»، «در صورتی که دارای گذرنامه سیاسی [دیپلماتیک] باشند ویزای سیاسی [دیپلماتیک] داده خواهد شد.».

بدیهی است که این دستور، ناظر به سلاطین، رؤسای جمهور، نخست‌وزیران و وزرای سابق در کشورهای خارجی است که به ایران سفر می‌کنند.

مشابه این قوانین و مقررات در سایر کشورها هم وجود دارد و می‌توان گفت که محتویات آن بصورت یک عرف بین‌الملل درآمده است و معمولاً رئیس کشور و نخست‌وزیر و وزیران شاغل و سابق و همراهان و خانواده آنان و بعضی دیگر از شخصیت‌های مملکتی از گذرنامه و یا رواید دیپلماتیک در سفرهای خارجی خود استفاده می‌کنند. صدور گذرنامه و رواید دیپلماتیک برای همه این گروهها، از نظر رعایت احترامات لازم است، گرچه هیچ مأموریتی، چه دیپلماتیک و غیردیپلماتیک، در سفر خارج نداشته باشند.

واقعه‌ای که در این زمینه اتفاق افتاده است که نقل آن بی‌مناسبت نیست.

هنگامی که احمد قوام (قوام‌السلطنه) از نخست‌وزیری افتاده و مغضوب

شده و لقب (جناب اشرف) را از دست داده بود خواست به خارج از ایران سفر کند، از وزارت امور خارجه تقاضای گذرنامه دیپلماتیک کرد، ولی مدیرکل مربوط در وزارت امور خارجه، بعلت اختلاف سلیقه سیاسی یا شخصی، یا بدلیل دیگر، از دادن گذرنامه دیپلماتیک به وی خودداری کرد. قوام به ناچار گذرنامه عادی گرفت، اما سفارت فرانسه بروی گذرنامه عادی او ویزای دیپلماتیک صادر کرد.

پس از مدتی، در اواخر مردادماه ۱۳۳۱ هنگامی که قوام السلطنه بار دیگر و در آخرین بار به نخست‌وزیری منصوب شد، یکی از اولین دستورهایش احضار همان مدیرکل سابق به تهران بود که در آن هنگام ریاست نمایندگی در بلغراد را داشت.

تلگرام احضار، چنانکه معمول است با رمز مخصوص رئیس مأموریت فرستاده شد. شخصی که احضار شده بود چون عمر دولت قوام را کوتاه می‌دید، با تعلل و تأخیر تلگرامی به تهران فرستاد مبنی بر اینکه تلگرام رمز مغلوط است و کشف نمی‌شود! تا پاسخ این تلگرام داده شود، دولت قوام السلطنه که چند روز بیشتر عمر نداشت ساقط شد و شخص مورد بحث تا مدتی در ریاست آن نمایندگی باقی ماند.

این عمل را هم در حقیقت یک عمل دیپلماتیک، بمعنی زرنگی می‌توان توصیف کرد!

رؤسای کشورها و زمامداران سابق که از امتیازاتی در کشور دیگر برخوردار می‌گردند در مقابل مکلف هستند قوانین و مقررات کشور محل را محترم شمرده و از بدگویی و انتقاد از دولت متبوع خود و یا کشورهای ثالث احتراز کنند.

خانم تاچر، نخست‌وزیر سابق انگلستان در اوایل فروردین ۱۳۷۵ در سفری به پاکستان، در شهر اسلام‌آباد، در مصاحبه‌ای با خبرنگاران و نمایندگان رسانه‌های گروهی، از جمهوری اسلامی ایران انتقاد کرد که موجب اعتراض حضار و ناراحتی دولت پاکستان شد.

رؤسا و زمامدارانی که مقام خود را در کشور متبوع خویش از دست داده و در کشور دیگر پناه جسته‌اند خصوصاً مکلفند اظهار یا اقدامی علیه کشور متبوع خود ننموده و توطئه‌چینی برای بدست آوردن مجدد مقام خویش نکنند، زیرا این عمل آنان ممکن است موجب تیرگی روابط دو کشور شود.

فصل دوم - وزیر خارجه

وزیر خارجه و وظایف او

وزیر خارجه، دستگاه دیپلماسی کشور را اداره می‌کند. رؤسای کشورها و زمامداران حکومت‌ها، به همه امور دولتی می‌رسند، در حالی که وزیران خارجه منحصرأ و اختصاصاً به اداره امور سیاست خارجی می‌پردازند.

«وزیر امور خارجه» ترجمه اصطلاح فرانسوی *Ministre des Affaires, Etrangères* و اصطلاح انگلیسی *Minister for Foreign Affairs* است.

در زبان رایج، مرسوم بوده و هست که به دارنده مقام فوق در ایران «وزیر امور خارجه» می‌گویند، در حالی که به دارندگان همین مقام در کشورهای دیگر «وزیر خارجه» گفته می‌شود. همچنین در مورد این وزارت‌خانه، اگر آن که در ایران است منظور باشد «وزارت امور خارجه» می‌گویند، در صورتی که به تشکیلات مشابه آن در کشورهای دیگر «وزارت خارجه» گفته می‌شود. چنانکه گفته شد این رسم معمول بوده است و رعایت آن در عمل نیز مفید می‌باشد اما عدم رعایت آن نیز غلط نیست.

وزیر خارجه را در فرانسه گاه رئیس دیپلماسی *Chef de Diplomatie* و به زبان انگلیسی *Chief of Diplomacy* می‌خوانند.

وظایف وزیر خارجه اصولاً بر دو گونه است؛ وظایف در داخل کشور و وظایف مربوط به خارج از کشور. در داخل کشور، وزیر خارجه، به عنوان عضوی از هیأت دولت، در تنظیم و هدایت سیاست خارجی دخالت دارد و ضمناً اداره تشکیلات وزارت خارجه نیز برعهده اوست. علاوه براین، ارتباط با نمایندگان دیپلماتیک خارجی مقیم در پایتخت، حضور در مراسم دیپلماتیک، انعقاد قراردادها و امضای بعضی اسناد مربوط به روابط خارجی و سازمانهای بین‌المللی با او می‌باشد. ارزیابی اوضاع بین‌المللی و تهیه گزارشهای مربوط به سیاست خارجی

و ارائه آنها به هیأت دولت. شرکت در بعضی مصاحبه‌ها و در موارد لزوم توجیه سیاست دولت، پاسخگویی به سؤالات در مجالس مقننه، معمولاً با وزیر خارجه است.

وظایف خارج از کشور، وزیر خارجه، عبارت است از داشتن ارتباط دائم با سفارت‌خانه‌ها و کنسولگری‌های وابسته در کشورهای خارج و نظارت بر آنها، حفظ و حمایت از اتباع هموطن و منافع آنان، سفرهای خارج برای ملاقات همتایان و یا شرکت در کنفرانسها و سازمان‌های بین‌المللی و امضاء قراردادها

انتخاب سفیران و وزرای مختار نیز معمولاً از طرف وزیر خارجه صورت می‌گیرد و به رئیس کشور پیشنهاد می‌شود.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در آغاز، بموجب اصل یکصد و بیست و هشتم

چنین بود:

«رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد».

ولی پس از اصلاح اصل مزبور در سال ۱۳۶۸، متن آن بصورت زیر درآمد:

«سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می‌شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیگر را می‌پذیرد.»

در مورد کارداران دائم که نماینده وزیر خارجه کشوری نزد وزیر خارجه کشور دیگر هستند، شخص وزیر خارجه منحصرأ آنان را انتخاب و منصوب می‌کند. اعمال و گفتار وزیران خارجه، در محافل رسمی، به دولت متبوع آنان منسوب است و دولت‌ها را متعهد می‌سازد، مگر در مواردی که مذاکرات و موافقت و یا امضاء وزیر خارجه منوط به تأیید یا تصدیق مقام بالاتر و یا تصویب پارلمان باشد.



امروزه وزیران خارجه، سفرهای سیاسی و دیپلماتیک بسیار می‌کنند و بدون واسطه و

دخالت سفیران به حل و فصل مسائل بین‌المللی می‌پردازند. اتخاذ این روش، عملاً تا اندازه زیادی از اهمیت نمایندگان دیپلماتیک، نسبت به گذشته کاسته است.

این مسافرت‌های مکرر وزرای خارجه، به کشورهای یکدیگر، ظاهراً دلیل گویایی است بر اینکه امروزه، سرعت جریان وقایع و تحول سریع اوضاع، لزوم اتخاذ تصمیمات فوری را ایجاب می‌کند. بطوری که به نمایندگان دیپلماتیک مقیم، فرصت نمی‌دهد، برای کسب اطلاعات و تحقیق و مذاکره آمادگی داشته باشند.



در بسیاری از قراردادهای بنیادی و اجرایی بین دو یا چند کشور، معمولاً کنفرانس‌های متناوب از وزیران خارجه دول عضو پیش‌بینی شده است. این کنفرانس‌ها بمانند ارگان‌های ثابت عمل می‌کنند.

پس از جنگ جهانی دوم، با اهمیتی که به روابط اقتصادی و بازرگانی و علمی و غیره داده شده، وزیران دیگری، غیر از وزرای خارجه، برای مسائل مورد تخصص خود مستقیماً با هم‌تایان خارجی تماس می‌گیرند و یا با کمک وابستگان مربوط به خود، در روابط بین‌المللی مشارکت می‌نمایند. برای نمونه، موضوع نفت را می‌توان مثال آورد که وزرای مربوطه در کشورهای عضو اوپک، مرتباً و مستقیماً، در گردهم‌آیی‌هایی با یکدیگر ملاقات می‌کنند و تصمیماتی می‌گیرند که هم به روابط خارجی و هم به اقتصاد آن کشورها ارتباط دارد، ولی خارج از قلمرو اختیارات و صلاحیت وزیر خارجه و وزارت خارجه همان کشورها می‌باشد.

تاریخ تأسیس وزارت خارجه

در قرون گذشته، رسم بر این بود که سلاطین، در مورد لزوم و به مناسبت‌های مختلف، از میان شخصیت‌ها و معتمدین خود، کسانی را بعنوان سفیر انتخاب و نزد سلاطین دیگر می‌فرستادند. اینان، به نمایندگی از طرف پادشاه خود، معمولاً حامل پیام دوستی، اتحاد، صلح

و یا جنگ بودند و مأموریت آنان موقت بود و با انجام آن به کشور خود باز می‌گشتند و مستقیماً به رئیس کشور خود گزارش می‌دادند.

در باره تاریخچه تأسیس وزارت امور خارجه گفته شده است که در قرون وسطی: «در باره بیزنس اولین تشکیلات دولتی خاص امور خارجی را تأسیس کرد و نخستین مذاکره‌کنندگان حرفه‌ای را تربیت کرد. اینان نه تنها مجهز به دستورات مکتوب بودند، بلکه متدها و وسایل مخصوص حرفه خود داشتند و می‌توان آنان را اجداد مستقیم دیپلماتهای امروزی دانست.»

La Diplomatie - از ژاک شازل J. Chazell - پاریس - ۱۹۶۸ - چاپ دوم -

صفحه ۱۴.

تأسیس تشکیلاتی را که منحصراً به امور خارجی رسیدگی کند، به پادشاهان فرانسه نیز نسبت می‌دهند و گفته شده کاردینال ریشلیو، صدراعظم لوئی سیزدهم، نخستین کسی بود که در قرن هفدهم دستگاهی مشابه وزارت خارجه را ایجاد کرد.

وزارت خارجه، بصورت و مفهوم امروز آن، از تأسیسات جدید است. پس از کنگره وین و تدوین مقررات در باره برقراری نمایندگی‌های دائم، به مرور در کشورهای مختلف، سازمانهای اداری با نام وزارت خارجه، با تشکیلات کم و بیش مشابه و گاه با عناوین دیگر تأسیس گردید، بطوری که امروز، در همه کشورها، دستگاههای همسانی وجود دارد که وظیفه‌شان اداره روابط خارجی از طریق دیپلماسی است.

وزارت خارجه، دستگاه اصلی ارتباط کشورها با یکدیگر است. وظایف وزارت خارجه بر دو گونه است.

از یک طرف، کلیه نمایندگی‌های دیپلماتیک خارجی در یک کشور باید در امور رسمی خود، از طریق وزارت خارجه کشور پذیرنده با سایر مقامات و وزارت‌خانه‌ها و ادارات محل مأموریت تماس بگیرند و این عرف قدیم است که در کنوانسیون وین (۱۹۶۱) طی ماده ۴۱ بند دو، نیز تصریح گردیده است. به موجب این متن:

«کلیه امور رسمی که برای اقدام و مذاکره با دولت پذیرنده از طرف دولت فرستنده،

بعهده نمایندگی گذاشته شده، باید از طریق وزارت خارجه دولت پذیرنده یا بوسیله آن و یا هر وزارتخانه دیگری که مقرر است، انجام گیرد.»

از طرف دیگر، وزارت خارجه، وسیله ارتباطی سایر وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمانهای دولتی داخل کشور با مؤسسات مشابه آن در کشورهای خارج است که از طریق نمایندگیهای دولت فرستنده در دیگر کشورها انجام می‌گیرد.



در بعضی کشورها، وزارتخانه‌هایی با نام‌های دیگر، امور خارجی را اداره می‌کنند، مثلاً ممکن است که امور بازرگانی و خارجی در یک سازمان با هم اداره شوند و نامی دیگر داشته باشند، بهمین دلیل، در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، همه جا بدنبال «وزارت خارجه» جمله «یا وزارتخانه دیگری که مقرر است...» ذکر گردیده که در هر دو حال مقصود یکی است. برای احتراز از تکرار، در این تألیف، هر جا نامی از (وزارت خارجه) رفته، منظور وزارتخانه‌ای است که به این اسم یا هر اسم دیگر، وظیفه‌اش اداره روابط خارجی می‌باشد.

در بعضی کشورها رسم است که برای وزارت خارجه، نام خاصی بمناسبت محل و یا نشانی آن بکار رود. برای مثال در ریودوژانیرو، هنگامی که پایتخت برزیل بود، وزارت خارجه آن کشور در ساختمانی مستقر بود که ایتاماراتی Itamarati نامیده می‌شد و رسم براین بود که اغلب به جای وزارت خارجه برزیل، «ایتاماراتی» در محاورات و روزنامه‌ها گفته و نوشته می‌شد. همچنین در فرانسه، وزارت خارجه این کشور را بمناسبت آنکه در ساحل چپ رودخانه سن در بلواری که اورسه نامیده می‌شود واقع است که دوره Quai d'Orsay می‌نامند.

وزارت خارجه انگلستان نیز Foreign Office و وزارت خارجه آمریکا State Department نامیده می‌شود که اسامی خاص است.



وظایف وزارت خارجه، بمرور زمان، تحولات کلی یافته است. در گذشته، امور

دیپلماتیک تقریباً در انحصار دیپلمات‌ها بود ولی در قرن حاضر، همراه با تحولات فنی و دخالت مستقیم رؤسای کشورها و زمامداران حکومت‌ها و وزرای خارجه، در مسائل بین‌المللی و سیاست خارجی، از وظایف سفارتخانه‌ها، در زمینه سیاسی و دیپلماتیک، بسیار کاسته شده ولی در برابر، به وظایف اداری، اقتصادی، بازرگانی، فرهنگی و غیره ... افزوده گردیده است و همین افزایش وظایف جدید موجب گردیده که بر وسعت نمایندگی‌ها و تعداد کارمندان آنها، بسیار افزوده شود.

ژاک شازل، نویسنده کتاب (دیپلماسی) نوشته است که وزارت خارجه انگلستان در سال ۱۹۱۴ تعداد ۱۷۶ نفر عضو در لندن و ۴۴۶ نفر عضو در خارج داشت که فقط یک سوم آن دیپلمات حرفه‌ای بودند و امروزه [دهه ۱۹۶۰] تعداد اعضاء بالغ بر ۱۲۰۰۰ نفر است. وی اضافه می‌کند که در زمان تحریر تعداد اعضاء وزارت خارجه آمریکا ۴۰۰۰۰ نفر بوده است.

(La Diplomatie) تألیف J. Chazelle - چاپ دوم - پاریس - ۱۹۶۸ - صفحه

.۵۹

باید توجه داشت که این آمار مربوط به دهها سال پیش بوده و احتمالاً امروزه برآن افزوده

شده است.

وزارت امور خارجه ایران، در اوایل دهه ۱۳۳۰ - که نگارنده به خدمت آن درآمدم - بطوریکه گفته می‌شد جمع اعضاء رسته سیاسی و رسته اداری چه در مرکز و چه در خارج کمتر از پانصد نفر بود. پس از آن و خصوصاً بعد از انقلاب این وزارت توسعه بسیار پیدا کرده و نمایندگی‌های متعدد در سراسر جهان گشایش یافته بطوری که یک مقام مطلع اظهار نموده، در اواخر سال ۱۳۷۷ تعداد کارمندان شاغل در مرکز ۲۷۰۰ نفر، در نمایندگیها ۱۰۸۰ نفر، کارمندان محلی ۱۲۰۰ نفر و استادان دانشگاه که با وزارت امور خارجه همکاری می‌کرده‌اند حدود ۸۰۰ تا ۹۰۰ نفر بوده است.

تاریخ اعزام سفیر و تأسیس سفارتخانه

دیپلماسی از جمله قدیم‌ترین مشاغل است، زیرا هنگامی که اولین برخوردها و منازعات بین قبائل و اقوام روی داد و صلحی در پی داشت، مسلماً کسانی واسطه آشتی بوده‌اند و همین کسان را باید پیشگامان دیپلمات‌های امروز بشمار آورد. سفیران، در گذشته دور، از طرف سلاطین، مأمور ابلاغ پیام‌های دوستی، و اتحاد و جنگ یا صلح بوده‌اند.

سفیران، به نمایندگی سلطان متبوع خود، می‌بایست، پیام و احتمالاً هدایائی را به سلطان دیگر رسانده و پاسخ دریافت دارند و به سلامت مراجعت نمایند. پس طبعاً مستحق احترام و مصونیت‌هایی بودند و این احترامات و مصونیت‌ها، کم و بیش نزد کلیه اقوام رعایت می‌شده است.

مأموریت سفیران، چنانکه گفته شد، در گذشته بیشتر منحصر به رساندن پیام و هدایا و دریافت پاسخ بود و با انجام این وظیفه، مأموریت آنان پایان می‌یافت و به کشور خود بازمی‌گشتند. گرچه ممکن بود ابلاغ پیام و رساندن پاسخ به سلطان متبوع، ماهها و حتی سالها به طول انجامد، اما در هر حال شغل سفارت همیشه موقت و محدود به انجام وظیفه بود. اعزام سفیر از طرف یک سلطان و پذیرفته شدن وی نزد سلطان طرف مقابل، یک رابطه دیپلماتیک بشمار می‌آید.

در آغاز، روابط ملل بیشتر بین افراد بود که به کشورهای دیگر، بخصوص به قصد بازرگانی سفر می‌کردند و یا مقیم می‌شدند. به همین دلیل تأسیسات کنسولی که خاص روابط بین افراد و اتباع بود، زودتر از، تأسیسات دیپلماتیک که منحصرأً به روابط بین سلاطین اختصاص داشت، بوجود آمد.

تا پایان قرن پانزدهم، وضع سفیران چنان بود که گفته شد، بدین معنی که سفیر نماینده سلطان و مأموریت او موقت بود ولی از این زمان است که لزوم وجود سفارت‌های دائم در اروپا

محسوس گردید.

درباره وجود روابط دیپلماتیک در اسلام، چنین آمده است که «روابط دیپلماتیک از ابتدای ظهور اسلام وجود داشته و حضرت محمد(ص) برای تبلیغ مذهب خود در عربستان و سایر نقاط از آن استفاده کرده است نقل روایات مربوط به این فرستادگان، صرفنظر از وقوع تاریخی آن، قبول ضمنی دیپلماسی را به عنوان یک اصل پرنسیپ و قانون اسلامی نسبت به ملل مختلف نشان می‌دهد بتدریج با توسعه اسلام، روابط دیپلماتیک نیز گسترش یافت و شکل منظمی به خود گرفت و مأموریت سیاسی موقت جای خود را به مأموریت سیاسی دائم داد [؟] و از زمان خلفای عباسی [سلسله عباسی از نیمه قرن هشتم تا قرن سیزدهم در بغداد حکومت کرد] اداره سیاست خارجی به طور کامل تحت نظم و ترتیب درآمد».

نقل از کتاب (اسلام و حقوق بین‌المللی) تحت عنوان (حقوق دیپلماتیک و

کنسولی در اسلام) - تألیف دکتر محمدرضا ضیائی بیگدلی.

تاریخ نخستین سفارت‌خانه‌های دائم را نمی‌توان به دقت تعیین کرد زیرا نظرات مختلف در این باره اظهار شده است.

بعضی از نویسندگان معتقدند که ونیز نخستین دولت شهر بود که سفیران دائم نزد بعضی دولت شهرهای دیگر شبه‌جزیره ایتالیا اعزام کرد.

سَرهارولد نیکلسن می‌گوید: «مطالعین اولین نمایندگی دائم را به صورت لگاتین Legatine و از طرف دربار پاپ می‌دانند ولی دلیل مثبت‌ای بر این ادعا در دست نیست. اولین نمایندگی دائمی که در تاریخ ضبط شده سال ۱۴۵۵ از طرف دوک میلان بنام فرانچسکو اسفورزا Francesco Sforza می‌باشد که در ژنوا Genoa تأسیس یافته و پنجسال بعد دوک ساووا Savoy شخصی بنام اوزلیو مارگاریا Euselio Margaria و آرکدیگون ورچلی Archdeacon Vorcelli را به عنوان نماینده دائم خود به روم فرستاد ... چندسال بعد سفارتخانه‌های شهرهای ایتالیا در لندن و پاریس و دربار شارل پنجم برقرار شد و سایر کشورها هم از این عمل تقلید کردند در سال ۱۵۱۹ سرتوماس بولین Sir Thomas Boleyn و دکتر وست Dr. West به عنوان سفیر کبار

دائمی بریتانیا به پاریس اعزام شدند و فرانسوای اول پادشاه فرانسه هم از این اقدام تقلید و تبعیت کرد.»

کتاب (دیپلماسی) - از سرهارولد نیکلسن - ترجمه احمد توکلی، سال

۱۳۳۴ - صفحه ۱۲.

ژاک شازل، نویسنده دیگر حقوقی می‌گوید، تا قرن سیزدهم اعزام سفیر موقت و استثنائی بود و از این زمان است که سفیران برای مدت طولانی فرستاده شدند. این نویسنده نیز معتقد است که نخستین سفیر را دوک دومیلان به مأموریت دائم در دولت شهر ژن (Gene) در سال ۱۴۵۵ میلادی اعزام کرد و نام این سفیر فرانچسکو اسفورزا F. Sforza بود و پس از آن دوک ساووا در سال ۱۴۶۰ و سپس سایر دولت شهرهای ایتالیا به تقلید هم نمایندگان دائم نزد یکدیگر فرستادند.

(La Diplomatie) از ژاک شازل J. Chazell - پاریس - چاپ دوم، سال

۱۹۶۸ - صفحه ۱۵

با اعزام سفرائی با مأموریت طولانی و یا مستمر و دائم، خواه و ناخواه فکر تأسیس سفارتخانه بوجود آمد.

بقولی، در اروپای غربی، کاردینال ریشلیو (۱۶۴۲-۱۵۸۵) صدراعظم لوئی سیزدهم، نخستین کسی بود که سفارتخانه‌های دائم را در بعضی کشورهای دیگر اروپائی تأسیس کرد. ریشلیو در وصیت‌نامه سیاسی خود، در روابط خارجی توصیه «مذاکرات مداوم Negociations permanentes» را می‌کند که در حقیقت همان دیپلماسی مستمر و سفارت دائم است. از آن پس چند کشور دیگر اروپائی در پایتخت‌های یکدیگر سفارتخانه‌هایی دائم به مانند امروز برپا کردند.

از خصوصیات اعزام سفیران و تأسیس سفارتخانه‌ها در این دوره و تا مدتها پس از آغاز عصر جدید، این بود که روابط منحصر به دول اروپائی و مسیحی بود و کشورها اکثراً سلطنتی بودند. سفیران نمایندگی سلاطین را داشتند و از جانب آنان انتخاب می‌شدند و روابط هم بیشتر

خصوصی و فردی بود و در پشت روابط ظاهراً دوستانه هم انواع دسیسه و توطئه و تحریکات بکارگرفته می‌شد. در این دوره، قواعد روشن و مورد قبول همه کشورها در رابطه با سفیران دولت‌های مختلف وجود نداشت. نحوه احترامات و مصونیت‌ها و نزاکت‌ها که در مورد سفیران رعایت می‌شد در کشورهای مختلف، متفاوت بود و به همین علت، در پایتخت‌های بزرگ که سفیران متعدد اقامت داشتند، منازعات بسیار بر سر تقدم در تشریفات و میزان احترامات بین خود سفیران و دولتهای فرستنده و پذیرنده سفیر، بوجود می‌آمد.

نخستین وزیر امور خارجه ایران:

در زمان حکومت صفویه که، روابط ایران، با کشورهای دیگر، وارد مرحله جدیدی گردید، شاه شخصاً در باره روابط خارجی تصمیم می‌گرفت و یک منشی، اوامر و دستورات او را، در تمام مسائل داخلی و خارجی، حضوراً «مجلس نویسی» می‌کرد. از جمله وظایف او، قرائت پیام سلاطین دیگر کشورها و تهیه پاسخ آنان بود.

در زمان شاه‌عباس صفوی که روابط ایران و اروپائیان افزایش یافت، به موازات آن، ولی جدا از منشی «مجلس نویسی»، مقام جدیدی با عنوان «منشی الممالک» به وجود آمد که وظیفه او منحصرأ قرائت و تحریر مکاتبات مربوط به روابط با سلاطین خارجی و نمایندگان آنان بود.

از معروفترین منشیان این دوره «میرزا محمد رضای منشی الممالک» بود که مدت سی سال در زمان شاه‌عباس ثانی و شاه سلیمان، این وظیفه را انجام می‌داد. وی که دارای نثری شیوا بود، در مجموعه منشآت خود، وظیفه خویش را در این زمینه چنین توضیح داده است:

«خدمت این غلام اینست که نامهایی [نامه‌هایی] که از سلاطین اطراف به این درگاه که ملثم شفاة و سجده‌گاه جباة اعالی و اشراف است غزّ و رود یابد در خدمت اشرف خوانده و جواب آنها را مسوده نموده بعد از عرض، نامه را تمام کند...» و بعضی وظایف دیگر.

پس از صفویه، از روابط خارجی ایران کاسته شد، تا اینکه باز در اوایل قرن نوزدهم، با

ظهور ناپلئون و دسته‌بندی‌های له و علیه او در اروپا، دامنه رقابتهای سیاسی دول اروپایی به ایران کشیده شد و سفیرانی از کشورهای مختلف به دربار ایران اعزام گردیدند. در زمان سلطنت فتحعلی شاه، بدنبال گسترش روابط خارجی، میرزا رضاقلی نوائی، در سال ۱۸۰۹ بعنوان (منشی‌الممالک) انتخاب و مأمور رسیدگی به امور خارجی شد. چند سال بعد در پی اعلامنامه وین ۱۸۱۵ در باره درجات نمایندگان دیپلماتیک و ترتیب تقدم آنان و بدلیل افزایش و تراکم امور خارجی، عبدالوهاب خان نشاط اصفهانی که ادیب و خوشنویس بود، از طرف فتحعلی شاه به مقام (منشی‌الممالکی) منصوب گردید و در سال ۱۲۳۶ هجری قمری (برابر با ۱۸۲۱)، فتحعلی شاه فرمانی بنام وی صادر کرد که طی آن چنین نوشته شده بود:

«حکم والا شد که، چون ملزوم رأی ملک آراء و مقتضی مناظم دولت ابد، اقتضاء افتاده که، هریک از مهام معظمه دربار سلطنت را نظمی کلی باشد ... امور متعلقه به ممالک بعیدالمسالک و ثغور و سرحدات خارج ممالک و محاورت و مطارحت با سفراء و ایلچیان هر کشور و مراودت و مکاتبت با اعیان دولتهای دیگر ... میرزا عبدالوهاب را که به انتظام مهمات وزارت خارجه مخصوص داشتیم ...» و از وظایف او «امور سفرا و ایلچیان دول و ولایات خارجه عموماً و سرحدات و قرار و مدار کارهای متعلقه به آنها، تحریر و فرمایش نامجات سلاطین و اعیان ممالک خارج از مملکت محروس ...» بوده است. بعضی به استناد این نامه و دلایل دیگر، میرزا عبدالوهاب نشاط را نخستین وزیر خارجه ایران می‌دانند.

نقل و اقتباس از مقاله تحقیقی محمد محیط طباطبایی، تحت عنوان (نخستین وزیر امور خارجه ایران) که در نشریه وزارت امور خارجه، دوره دوم، شماره ۱۲ - سال ۱۳۳۹ صفحه ۳۴ درج گردیده است. در این مقاله نویسنده میرزاعبدالوهاب نشاط را نخستین وزیر خارجه ایران می‌داند.

در مقاله‌ای دیگر تحت عنوان (تاریخچه وزارت امور خارجه و اولین اساسنامه آن)،

نویسنده پس از اشاره به فرمان میرزا عبدالوهاب نشاط، می‌گوید: «ولی او هیچگاه در این شغل سمت یا عنوان وزارت نداشت.»

بنابر قول نویسنده این مقاله، احمد توکلی، نخستین وزیر خارجه ایران «حاجی میرزا ابوالحسن خان شیرازی» معروف به ایلچی بوده است که بارها بعنوان سفیر بدرباره‌های خارجی رفته بود و در سال ۱۲۳۹ (ه.ق) به دستور فتحعلی شاه به مقام وزارت دول خارجه منصوب گردید و «گویا این اولین مرتبه‌ایست که در تاریخ جدید ایران نامی از وزیر دول خارجه و وزارتی به این عنوان برده می‌شود». وی این سمت را تا زمان فوت فتحعلی شاه در سال ۱۲۵۰ برعهده داشت ولی با صدارت حاجی میرزا آغاسی، «وزارت دول خارجه» به عهده میرزا مسعود انصاری گرمرودی واگذار گردید. اما حاجی میرزا ابوالحسن خان شیرازی مجدداً در سال ۱۲۵۴ (ه.ق) به وزارت خارجه بازگشت و تا سال ۱۲۶۲ که تاریخ فوت او بود، این سمت را برعهده داشت و پس از وی، مجدداً میزرامسعود و پس از او محمد علیخان به وزارت رسیدند.

در سال ۱۲۶۸ (ه.ق) میرزا سعید خان (موتمن الممالک) ابتدا به کفالت رسید و سپس در سال ۱۲۶۹ به وزارت خارجه، رسماً از طرف ناصرالدین شاه منصوب شد و لقب «جناب» گرفت. وی یک بار ۲۱ سال و بار دوم چهار سال، تا هنگام فوتش در سال ۱۳۰۱ (ه.ق) در این سمت باقی ماند. طی این مدت، اداره امور خارجی که در ابتدا بدست چند منشی اداره می‌شد توسعه یافت و بصورت وزارت خانه مستقلی با ادارات مختلف درآمد. در اواخر وزارت او، اساسنامه‌ای برای وزارت خارجه، تحت عنوان (وظایف وزارت خارجه) نگاشته شد. این اساسنامه که مجموع فعالیت‌های وزارت خارجه را دربر داشته، از نظر تاریخی، دارای ارزش زیادی است.

نقل و اقتباس از مقاله (تاریخچه وزارت امور خارجه و اولین اساسنامه

آن)، نشریه وزارت خارجه نوشته احمد توکلی.

عباس اقبال آشتیانی، در باره به وزارت رسیدن میرزا ابوالحسن خان [شیرازی] می‌نویسد: «در سال ۱۲۳۹ فتحعلیشاه حاجی میرزا ابوالحسن خان را رسماً عنوان وزیر دول خارجه داد و

این اولین بار بود که کسی در ایران به این سمت برگزیده می‌شد. وی تا سال ۱۲۵۰ که سال فوت فتحعلیشاه است همچنان در این مقام باقی بود ...»

«دلیل السفر» - شرح سفر میرزا ابوالحسن خان شیرازی. مقدمه تا صفحه

بیست و یک - از محمد گلین - سال ۱۳۶۳.

بنابر قولی دیگر، تأسیس وزارت خارجه را نتیجه کوشش امیرکبیر باید دانست، زیرا با وجود فرمان فتحعلی شاه که میرزا عبدالوهاب معتمدالدوله نشاط را بسمت نخستین وزیر خارجه تعیین نمود، «... معذک وزارت امور خارجه تا سی سال بعد تشکیلات منظمی نداشت و فقط مرکب از وزیر و چند منشی حضور بود تا اینکه در ابتدای سلطنت ناصرالدین شاه قاجار و صدارت میرزاتقی خان امیرکبیر، بموازات اصلاحاتی که در کلیه شئون کشور بدست آن رجل لایق صورت گرفت، سازمان وزارت امور خارجه نیز سر و صورتی گرفت و بدستور صدراعظم نامدار ایران نخستین سفارت خانه‌های دائمی در خارج تأسیس گردید.»

مقاله «سفرای ایران پیش از تأسیس نمایندگیهای دائمی» از عبدالرضا

هوشنگ مهدوی نشریه وزارت امور خارجه - دوره سوم - شماره ۳ شهریور ۱۳۴۵

- صفحه ۱۱۲.

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه در نشریه‌ای بنام (سیاست‌گزاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران)، وزرای خارجه ایران را از آغاز به ترتیب زیر ذکر کرده است:

۱- میرزا عبدالوهاب خان معتمدالدوله نشاط (۱۱۹۸ - ۱۲۰۳) شمسی

۲- حاجی میرزا ابوالحسن خان شیرازی - ایلچی - (۱۲۰۳ - ۱۲۱۳)

۳- حاجی میرزا مسعودخان انصاری (۱۲۱۳ - ۱۲۲۰)

در این نشریه، اسامی وزیران امور خارجه و اسامی نمایندگان فوق‌العاده و وزرای

مختار و کلیه رؤسای نمایندگیهای ایران در خارج، از بدو تأسیس ذکر شده است.

(چاپ سال ۱۳۶۹)

تشکیل وزارت امور خارجه در ایران

اگر در باره این که چه کسی را باید نخستین وزیر امور خارجه ایران دانست، اختلاف نظر است، ولی در این مورد که تشکیلات وزارت امور خارجه به طور جدی در زمان ناصرالدین شاه و وزارت میرزاسعدخان مؤتمن الممالک انصاری، (در دوره دوم وزارت او ۱۲۹۷ - ۱۳۰۱ هـ.ق) به وجود آمد، اتفاق نظر وجود دارد. در این دوره وزارت امور خارجه که تا آن زمان شعبه‌ای از دفتر صدراعظم بود، جدا شد و به صورت یک وزارت مستقل درآمد و به ادارات چند تقسیم شد که هر یک مأمور رسیدگی به امور خاصی بود (امور روسیه، عثمانی، انگلستان و تشریفات). بعداً ادارات دیگر (امور دول غیرهمجوار - محاکمات اتباع خارجه و محاسبات و پرسنل) براینها اضافه شد و نهادهایی در شهرهای بزرگ تحت عنوان کارگزاری برای رسیدگی به دعاوی و رفع اختلافات مردم با اتباع خارجی تأسیس گردید که نتیجه رژیم کاپیتولاسیون بود. در همین زمان (۱۸۹۱ میلادی) است که «وظایف وزارت خارجه» به صورت مدون تهیه شد و به تصویب ناصرالدین شاه رسید.

متن شرح «وظایف وزارت خارجه» و وزیر آن عیناً چنین است:

وظایف امور خارجه

تمهید موجبات الفت و مسالمت میان دولت علیه و سایر دول ذوی العهود و حفظ روابط مستقیمه پلتیکی با هریک از دولتهای متحابه اولین وظیفه این وزارتخانه است.

عهود پلتیکی و تجارتی و سایر بتوسط این وزیر با دول سایره منعقد می‌شود.

این وزیر بمدلول فصول معاهدات در صیانت حقوق و حفظ مصالح و رعایت صرفه دولت علیه اهتمام بتسهیلات حالیه و منافع مالیه معلوم و پیشنهاد کرده بشرایط آن اقدام کند.

سفراء کبار و وزراء مختار و جنرال قنسولها و قنسولها و وکیل قنسولها را و هر مأمور که برای خدمات داخله و خارجه امور خارجه است این وزیر معین خواهد کرد.

دستورالعمل تکالیف مأمورین مذکوره و عزل و نصب آنها لدی‌الافتضاء با این وزیر است.

اصل و سواد و نوشتجات دولتی تماماً در دفتر این وزارتخانه مرتباً ضبط می‌شود.

سواد عهدنامه‌جات عتیقه و جدیده و صورت نامه‌ها که میان پادشاهان ایران و سایر سلاطین مبادله شده و سواد هر قسم عهد و قرار پلتیکی که سایر دول در میان خود بسته‌اند باید در دفتر این وزارت موجود بوده بوقت حاجت به آنها رجوع شود.

این وزارتخانه بوسایل قریبه و مقتضیه و بواسطه روزنامه‌جات رسمی و غیر رسمی خارجه و از روی اطلاعات مأمورین خارجه خود خیالات و مقاصد دیگر و مقتضیات و سیاسات زمان و آنچه را که بحقوق دولت متبوعه خودش برمی‌خورد همه روزه آگاه و بیدار باشد.

سفراء و مأمورین خارجه که از طرف این دولت مأمورند بمناسبت موقع مأموریت خود از مطالب دایره مطلع واجب و برحسب تعلیمات این وزارت هر یک تکلیف خود را ادا خواهند نمود.

مراودات این وزیر نسبت به مأمورین خارجه و سفرای دول متحابه بطورهای دوستانه و مهربانگی خواهد بود، رسوم و تشریفات را باندازه‌ای که معمول و مقرر است مرعی خواهد داشت.

در منع جور و آزار و مزید امنیت و خشنودی ملل غیرمسلمه که در حمایت و رعیتی دولت علیه هستند و حقوق آنها را این وزیر مراقبت خواهد کرد. همچنین امر هیاکل و معابد آنها و منع مفاسد واقعه نسبت به آنها بمراقبت این وزارتخانه موقوف است.

معاملات واقعه فیما بین تبعه ایران و رعایای خارجه آنچه بحکومت وزارت امور خارجه راجع شود بطور خوب و عادلانه فیصل خواهد شد و تا هر درجه بحفظ اعتبار تبعه داخله و تقویت آنها اهتمام خواهد کرد.

مهر دولتی که در دفتر وزارت خارجه است کمتر باسناد معاملات خواهد خورد الا بشروط مقرر که اعتبار آن معامله متیقن بوده و بعمل املاک مربوط

نباشد.

تجار و اهالی ایران که در بلاد خارجه اقامت دارند باید به موجب ثبت صحیح مأمورین معروف وزارت امور خارجه بوده و در هر نقطه حمایت دولت علیه به توسط مأمورین این دولت شامل آنها باشد و برعهده وزیر خارجه است که هر جا سلوک مأمورین خود را مغایر امنیت و رضامندی تبعه این دولت ببیند فوراً در رفع این حالت و تغییر مأمور اهتمام نماید.

نشان و امتیازات که بدست وزارت خارجه به مأمورین و اهالی خارجه داده می شود برعهده این وزیر واجب است که نگهدارنده بيموقع و نالایق داده شود و در اعتبارات نشان دولت اهتمام بلیغ نماید.

در نظم تذکره مرور که رعایا و اهالی داخله به خارج مملکت سفر کنند و ترتیب و انتظام ثبت مسافری و دانستن عدد اشخاصی که در خارج اقامت کرده و یا معاودت نموده اند تکلیف این وزارتخانه است.

این وزارتخانه به توسط مأمورین مخصوص خود از امور سرحدیه و تجاوزات اهالی و عشایر سرحدنشین مطلع و در مطالعه و مواظبت آن مکلف است. اداره نشانهای دولتی کلیه چه در داخله چه در خارجه برعهده وزیر خارجه محول می شود که بانتظام و حفظ مراتب و نگاهداری اعتبارات و ثبت و ربط آن مواظبت نماید.

عمده تکلیف وزیر خارجه این است املاکی را که الی حال من غیر حق و مخالف عهد دولتی باقتضای بعضی معاملات شخصیه بدست تبعه خارجه افتاده است از تصرفات آنها منتزع و کلیه از ید آنها مستخلص نماید.

«نشریه وزارت امور خارجه» - شماره دوم (جلد اول - خرداد ۱۳۲۸)

صفحه ۵۴ به بعد.

درباره تاریخ تأسیس وزارت امور خارجه ایران و تأسیس کارگزاریها هنگام برقراری کاپیتولاسیون در شهرستانها، به «تاریخ روابط سیاسی ایران با دنیا» - تألیف نجفقلی حسام معزی جلد دوم - مراجعه شود.



در ایران قبل از آنکه عنوان (وزارت امور خارجه) بکار رود، اصطلاحات دیگری نیز در این مورد بکار می‌رفته است.

در سفرنامه میرزا ابوالحسن خان شیرازی (معروف به ایلچی) به روسیه، که به قلم میرزا هادی علوی شیرازی نوشته شده، در موردی که از گراف نسلرود [نسلرود] وزیر خارجه روسیه سخن می‌گوید، وزارت خارجه را «دفترخانه غرباء» گفته است.

کتاب (دلیل اسفراء) - چاپ ۱۳۶۳ - صفحه ۲۴۶

در سفرنامه دیگر، میرزا ابوالحسن خان شیرازی (ایلچی)، در سفری که به انگلستان کرده، وزیر خارجه و وزارت خارجه آن کشور را «وزیر بیرونه‌جات» و «وزارت بیرونه‌جات» نامیده است.

کتاب (حیرت‌نامه) - چاپ ۱۳۶۴ - صفحات ۱۲۹ و ۱۳۰

در گذشته از وزارت امور خارجه، گاه «وزارت دول خارجه» نیز یاد شده است.

نخستین سفیران و سفارتخانه‌های ایران

سفارت‌های دائم ایران در خارج از کشور، نخستین‌بار در اواسط قرن نوزدهم و در زمان صدارت میرزا تقی‌خان امیرکبیر (۱۷۹۷-۱۸۵۱ میلادی) تأسیس گردید.

«بسیاری از کشورهای بزرگ جهان، از مدتها قبل، در ایران سفارتخانه داشتند، ولی ایران در خارج سفارتخانه و نمایندگی سیاسی نداشت و فقط چند مصلحت‌گزاری در بعضی کشورهای جهان داشت. و معمولاً کارهایی که با دول خارج پیش می‌آمد، توسط سفارتخانه‌ها و نماینده‌های سیاسی آنها در ایران، انجام می‌داد و اگر انجام کاری در تهران مقدور نبود و یا سفیر مخالفت می‌کرد، پیک مخصوص اعزام می‌داشت.»

«برای امیرکبیر این نقص بزرگ در سیاست خارجی ایران، قابل قبول نبود و مصمم شد که آنرا از میان بردارد، مقدمات ایجاد سفارتخانه در لندن و پترزبورگ که آن روز میدان‌دار سیاست خارجی در ایران و تمام نقاط دیگر آسیا بودند، ایجاد کرد و سفیر و اعضاء سفارتخانه، برای آن

دو مرکز معین نمود ...»

کتاب (امیرکبیر یا میرزا تقی خان فراهانی، قهرمان مبارزه با استعمار) - اثر

اکبر هاشمی رفسنجانی - سال ۱۳۴۶ - صفحه ۳۲۷

در این که، امیرکبیر، طرح تأسیس سفارت‌خانه‌های دائم ایران را در خارج، برای اولین بار به اجراء درآورد، عموم مورخین متفق‌القول هستند. ذیلاً قولی دیگر در همین زمینه و در تأیید این مطلب نقل می‌گردد.

«امیرکبیر، به منظور بسط مناسبات سیاسی و رتق و فتق اموری که بین ایران و همسایگان شمالی و جنوبی و غربی ایران پیش می‌آمد و همچنین به منظور جلوگیری از دخالت و اعمال نفوذ سفرای خارجی در تهران، که حتی گاهی نظریاتشان با نظر دول متبوع آنان مغایرت داشت، تصمیم به تأسیس سفارتخانه و اعزام سفرای دائمی به کشورهای معظم خارجی گرفت و در ذالقعده ۱۲۶۷ هجری قمری (اوت ۱۸۵۱) دستور تأسیس سفارت ایران در لندن و سن پترزبورگ و استانبول را صادر کرد و متعاقب آن (میرزا محمد حسین خان عضدالملک) صدر دیوانخانه را به سفارت کبری در دربار امپراطور روسیه - (میرزا شفیع خان) نایب آجودانباشی را به سمت مصلحت‌گزار (کاردار) در لندن و (حاجی میرزا احمدخان) از منشی‌های وزارت امور خارجه را به سمت مصلحت‌گزار و وزیر مقیم در استانبول، تعیین و اعزام نمود. از آن پس بتدریج سفارت‌خانه‌های ایران در سایر کشورهای بزرگ خارجی تأسیس شد. سفارت ایران در فرانسه به سال ۱۸۵۶ بوسیله (فرخ‌خان امین‌الدوله غفاری) سفیر در دربار امپراطور ناپلئون سوم، در اتریش و مجارستان به سال ۱۸۸۳ بوسیله (نریمان خان قوام‌السلطنه)، سفیر در دربار امپراطور فرانسوا ژوزف، در آلمان به سال ۱۸۸۵ بوسیله (میرزا رضاخان مؤیدالسلطنه گرانمایه)، سفیر در دربار ویلهلم اول، در آمریکا به سال ۱۸۸۸ به وسیله (حاجی حسینقلی‌خان صدرالسلطنه) (حاجی واشنگتن)، در بلژیک به سال ۱۸۸۸ بوسیله (نظرآقا یمین‌السلطنه) سفیر در دربار لئوپولد دوم، و در ایتالیا به سال ۱۸۹۶ مجدداً بوسیله (نریمان خان قوام‌السلطنه) سفیر در دربار امبرتوی اول افتتاح شد.»

نقل از مقاله «سفرای ایران پیش از تأسیس نمایندگیهای دائمی»، نویسنده
 عبدالرضا هوشنگ مهدوی - نشریه وزارت امور خارجه - دوره سوم - شماره ۳ -
 شهریور ۱۳۴۵ - صفحه ۱۱۲.

مقارن همین سالها، دولتهای خارجی نیز اقدام به تأسیس سفارتخانه در تهران کردند. دولت اطریش در سال ۱۸۷۳ هم‌زمان با تأسیس سفارت ایران در وین سفارت خود را در تهران تأسیس کرد. دولت آمریکا در سال ۱۸۸۳ نخستین وزیر مختار خود را به ایران فرستاد و در سال ۱۸۸۸ دولت ایتالیا سفارت خود را در تهران تأسیس کرد، و تا سال ۱۹۰۳ ایران با کشورهای سوئیس و هلند و اسپانیا روابط دیپلماتیک دائم برقرار نمود.

پس از این تاریخ، به مرور بر تعداد نمایندگی‌های دائم دیپلماتیک و پست‌های کنسولی ایران در کشورهای دیگر افزوده شد. به موجب آماری که در نشریه وزارت امور خارجه در سال ۱۳۲۷ به چاپ رسید، در همین سال، تعداد نمایندگی‌ها و پست‌های کنسولی ایران در خارج به شرح زیر بود:

سفارت کبری در سه کشور (تحت ریاست سفیر کبیر)

سفارت در چهارده کشور (تحت ریاست وزیر مختار)

ژنرال قنسولی درجه اول در دو کشور

ژنرال قنسولی درجه دوم در هفت کشور

قنسولگری‌های درجه اول در شش کشور

قنسولگری‌های درجه دوم در شش کشور

قنسولگری‌های درجه سوم در شش کشور

ویس قنسولگری‌ها در چهار کشور^(۱)

۱. در کتاب (سیاست‌گزاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران) از دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه - سال ۱۳۶۹ - اسامی کلیه وزرای امور خارجه و سفیران و وزیران مختار و کارداران دائم از بدو تأسیس سفارتخانه‌ها و پست‌های کنسولی تا تاریخ انتشار نوشته شده است.

بخش دوم

تدوین حقوق دیپلماتیک

پس از تشکیل دولت‌ها و برقراری سفارت‌های دائم، به مرور زمان و در عمل، در روابط بین دولت‌ها با سفیران و سفارتخانه‌های مقیم و همچنین در روابط بین سفیران با یکدیگر، بعضی قواعد عرفی که ناشی از ضرورت یا ادب و نزاکت بود، بوجود آمد.

ولی این قواعد در کشورهای مختلف یکسان نبوده و کامل به نظر نمی‌رسید، و در حدی نبود که روابط دولت‌ها و سفیران را بر اصول حقوقی و یکنواخت تنظیم کند.

دولت‌ها، برحسب بزرگی و عظمت سیاسی و قدرت نظامی و یا درجه خویشاوندی که سلاطین آنها با هم داشتند، برای خود امتیازاتی قائل بودند و سفیران آنها در دربارهای یکدیگر متوقع احترامات و تشریفات و مصونیتها و معافیت‌های خاص و یا بیشتری نسبت به سفیران دیگر بودند و همین امتیازات خصوصی و توقعات در عمل موجب آشفتگی روابط و اختلافات و گاه منازعات بین دولت‌ها و یا سفیران آنها می‌شد.

از همین زمانهاست که فکر یکسان کردن و تدوین قواعد مربوط به دیپلمات‌ها نزد نویسندگان و انجمن‌های حقوقی پدید آمد.

مهمترین اقداماتی که طی دو قرن گذشته، از طرف افراد و مجامع حقوقی و دولتها، برای تدوین حقوق دیپلماتیک به عمل آمده، در این بخش، تحت عناوین زیر، مورد بحث قرار می‌گیرد:

۱- کوششهای فردی و جمعی در راه تدوین حقوق دیپلماتیک

۲- کنگره وین سال ۱۸۱۵ و نظامنامه تقدم مأمورین دیپلماتیک

۳- ناکامی جامعه ملل در تدوین حقوق دیپلماتیک

۴- سازمان ملل متحد و تدوین حقوق دیپلماتیک

۵- «کنفرانس وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)»

کوششهای فردی و جمعی در راه تدوین حقوق دیپلماتیک

طی قرن هجدهم، بارها بین دولتها و سفیران بر سر تشریفات و تقدم اختلاف پیدا شد که گاه کار به منازعه می‌کشید. در قرن نوزدهم، با زیاد شدن تعداد کشورها و توسعه ارتباطات و رواج اعزام سفیران، قواعد عرفی بین‌المللی که در عمل دولتها پدید آمده بود، کافی به نظر نرسید و لزوم قواعد دقیق و روشن برای تنظیم این روابط احساس شد و کوششهایی برای تدوین قواعدی در زمینه حقوق دیپلماتیک آغاز گردید.

مقصود از تدوین حقوق دیپلماتیک این است که قواعد معتبر و رایج در روابط بین‌المللی، درباره نمایندگان دیپلماتیک به صورت نوشته و در قالب مواد و تبصره‌ها، در مجموعه‌ای فراهم آورده شود.

تدوین حقوق دیپلماتیک فواید متعددی می‌تواند داشته باشد؛ از جمله اینکه قواعد تدوین شده روشن و صریح است؛ بهتر به مسائل روز پاسخ می‌دهد؛ موضوعات مورد تردید قطعیت می‌یابد؛ بین قواعد متفرق، یک نظم هم‌آهنگ بوجود می‌آید، خلاء حقوقی پر می‌شود و بالاخره با روشن شدن قواعد، از اختلاف دولتها و بین سفیران و دولت‌های پذیرنده آنان بر سر این قواعد کاسته می‌شود.

از مهمترین کوششهایی که در راه تدوین حقوق دیپلماتیک در گذشته صورت گرفته موارد زیر بوده است:

ژان گاسپارد بلونچلی J.G. Bluntchli، حقوقدان سوئسی، در کتابی به زبان آلمانی که در سال ۱۸۶۸ انتشار داد، مقررات و قواعد عرفی حقوقی بین‌الملل زمان خود را در قالب مواد و تبصره‌ها ریخت و به صورت کد حقوق بین‌المللی درآورد. بخش سوم این کتاب، از ماده ۱۱۵ تا ۲۴۴ این مجموعه، به قواعدی درباره رؤسای کشورها و دیپلمات‌ها که در عرف آن زمان معتبر بود، اختصاص داشت. این مجموعه در زمان خود به زبانهای مختلف ترجمه شد، از جمله به زبان فرانسوی تحت عنوان «حقوق بین‌الملل مدون» Droit International Codifié که در سال

۱۸۷۱ انتشار یافت.

پاسکال فیوره P. Fiore استاد دانشگاه ناپل در سال ۱۸۸۹ کتابی با عنوان «حقوق بین‌الملل مدون و ضمانت اجرای حقوقی آن» به زبان ایتالیایی نگاشت که در ۱۳۴۰ ماده تنظیم گردیده بود. در این مجموعه کلی، فصلی به قواعد عرفی معمول زمان درباره روابط دیپلماتیک اختصاص داده شده بود.

فیوره، از گردآوری این قواعد، قصد تدوین حقوق بین‌الملل را نداشت بلکه منظورش گردآوری قواعد موجود، به منظور سهولت مراجعه به آنها بود. این کتاب در سال ۱۸۹۰ انتشار یافت و مورد استقبال قرار گرفت و در همین سال ترجمه فرانسوی آن توسط آنتوان کرتین A. Chretien منتشر شد و بعداً به زبانهای دیگر اروپائی ترجمه گردید.

حقوق دیپلماتیک، از طرف بعضی انجمن‌ها و مجامع حقوقی نیز، ضمن کوششهای آنها برای تدوین حقوق بین‌الملل، بطور کلی، مورد مطالعه و تدوین قرار گرفت.

انجمن حقوق بین‌الملل Institut de Droit International که در سال ۱۸۷۳ در شهرگان (در بلژیک) تأسیس گردید، در ماده اول اساسنامه خود، همکاری «با هرگونه مساعی جدی برای تدوین تدریجی و مترقیانه حقوق بین‌الملل» را ذکر کرده بود. این انجمن در جلسه‌هایی که در سال ۱۸۹۵ در کمبریج (انگلستان) و در سال ۱۸۹۶ در شهر نیس (فرانسه) تشکیل داد، طرح مصونیت مأمورین دیپلماتیک و کنسولی را در ۲۱ ماده تنظیم کرد.

دانشکده حقوق هاروارد Harvard Law School در فاصله دو جنگ جهانی، طرح‌هایی برای تدوین حقوق بین‌الملل، توسط استادان و دانشجویان تهیه کرد که از جمله آنها طرح «مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک» بود که در سال ۱۹۳۲ فراهم گردید.

دولت‌ها نیز، از آغاز پیدایش، کوشش‌هایی برای تدوین حقوق دیپلماتیک بکار بردند. نویسنده حقوقی لوفور Le Fur آثار و مقدمه طرح تدوین جزئی حقوق دیپلماتیک را در قراردادهای کنگره و ستفالی ۱۶۴۸ تشخیص می‌دهد، زیرا در این کنگره، ضمن وضع مقررات در

زمینه‌های مختلف درباره تعیین وظایف و مزایای سفیران نیز طرح‌هایی ریخته شد.
Précis du D.I.P. - چاپ پاریس - سال ۱۹۳۱ - صفحه ۲۹

کنگره وین سال ۱۸۱۵ و نظامنامه تقدم مأمورین دیپلماتیک

در کنگره‌ای که در سال ۱۸۱۴ و ۱۸۱۵، پس از شکست ناپلئون، در شهر وین پایتخت اتریش تشکیل گردید، سلاطین کشورهای نیرومند و بزرگ اروپائی و نمایندگان آنها، درصدد برآمدند، تا آنجا که ممکن است، مقرراتی درباره روابط دیپلماتیک وضع کنند تا ضمن آن بتوانند برتری دولت‌های خود را حفظ و مسجّل نمایند.

در آن زمان (سال ۱۸۱۵)، هنوز قواعد عرفی در زمینه روابط دیپلماتیک نارسا و مبهم بود و در مسائل مربوط به سفارت و عناوین و سلسله مراتب و امتیازات مأمورین دیپلماتیک اختلاف نظر وجود داشت.

قابل توجه است بدانیم، در ایامی که کنوانسیون وین ۱۸۱۵ در حال تدوین بود، عرف بین‌المللی زمان چگونه بوده است. میرزا محمدهادی شیرازی که مقارن آن ایام، در معیت سفیر ایران، میرزا ابوالحسن خان شیرازی در سن پترزبورگ بسر می‌برده است، وضع دیپلماتها را در کشور روسیه تحقیق و چنین توصیف می‌کند:
 «... دیگر وضع رفتار اینها [مقصود روسها] با ایلچیان است که از هر دولت به هر دولت می‌رود، چهار قسم است:

اول: ژارژ دفر [مقصود *Chargé d'Affaires*] است که به زبان فرانسه یعنی وقایع‌نگار و رسول و مصلحت‌گذار بوده است.

دوم: منستر [مقصود *Minister*] است یعنی نایب ایلچی بزرگ و بعد از ایلچی بزرگ قائم مقام او می‌تواند باشد.

سیم: انواچی [مقصود *Envoy*] و آن ایلچی کوچک است و قدری مرتبه او از منستر بیشتر است و می‌تواند عهدنامه بسته باشد.

چهارم: ایلچی بزرگ است که به زبان انگریز آن بسدر [مقصود

Ambassador] و به لسان اروس او را پل می‌گویند و او در هر جا باشد، قائم‌مقام پادشاه است و هر نوع عزت و احترامی که در خود پادشاه است، او نیز سزاوار است، و در میان یورپ، قاعده این است که به نحوی که به جهت ایلچیان بزرگ آسیا، از مقوله روم و ایران و غیره اساس و دستگاه استقبال و سلیمانیه برپا می‌نمایند، به جهت ایلچیان بزرگ یورپ که به دولت یکدیگر می‌روند، برپا نمی‌کنند، اما عزت و احترام نسبت به هر ایلچی بزرگ بسیار بعمل می‌آورند. چنانچه ایلچی بزرگ در هر دولت، هر وقت خواسته باشد شرفیاب حضور پادشاه شود، باید ممکن باشد، مگر هنگامی که تعذر عمده داشته باشد و نیز متداول است که هر ایلچی بزرگ که در هر دولت پیشتر از یکدیگر آماده باشد، او را عزت و احترام بیشتر کرده باشند، و در حضور پادشاه و امپراطور بالاتر ایستاده باشد، و در جائی که پادشاه و امپراطور وارد می‌شود، اول دفعه روبه او می‌رود و با او تکلم می‌نماید، و بعد نزد ایلچیان دیگر رفته تکلم می‌کند.

این طایفه [مقصود روسها] چون کسب جمیع امور را از یورپ کرده‌اند، رفتار با ایلچیان را نیز به همین قرار معمول می‌دارند.

(نقل از «دلیل اسفراء» - چاپ اول - ۱۳۶۳ - صفحه ۱۷۸)

دولت‌های شرکت‌کننده در کنگره وین هم موفق به تدوین قواعد حاکم بر روابط دیپلماتیک خود نشدند، فقط توانستند بر سر یک موضوع کوچک و محدود ولی مورد اختلاف و منازعه، یعنی طبقه‌بندی نمایندگان دیپلماتیک و تعیین تقدم بین آنان، با یکدیگر توافق کنند. همین توافق کوچک در این موضوع محدود، از اهمیت بسیار برخوردار بود، زیرا بعدها، سنگ زیربنای حقوق دیپلماتیک به‌شمار آمد.

متن کنوانسیون یا «نظامنامه درباره تقدم بین مأمورین دیپلماتیک»، در تاریخ ۱۹ مارس ۱۸۱۵ به امضاء نمایندگان هشت دولت اروپائی رسید.

هشت دولت بزرگ اروپائی در آن زمان عبارت بودند از: اطریش - اسپانیا - فرانسه - بریتانیا - پرتغال - روسیه - پروس و سوئد.

متن نظامنامه مرکب از هفت ماده بود.

مهمترین ماده که محور اصلی نظامنامه بشمار می‌آمد، ماده اول بود که رؤسای نمایندگی‌ها را از نظر اهمیت و مقام بر سه طبقه، به شرح زیر، تقسیم می‌کرد:

«الف: سفیران، لگاها، نونس‌ها

ب: فرستادگان، وزیران [مختار] یا دیگر کسانی که نزد سلاطین اعتبار می‌یابند.

ج: کارداران، [به اصطلاح قدیم مصلحت‌گزاران] که نزد وزیرانی که به امور خارجی می‌پردازند [مقصود وزیران امور خارجه]، اعتبار می‌یابند.

ماده دوم: فقط سفیران، لگاها و نونس‌ها، جنبه نمایندگی دارند.

ماده سوم: فرستادگان دیپلماتیک، در مأموریت‌های فوق‌العاده، از این نظر، هیچگونه برتری در تقدم ندارند.

ماده چهارم: تقدم بین نمایندگان دیپلماتیک، در هر طبقه، طبق تاریخ ابلاغ رسمی ورودشان است. مقررات حاضر [مندرج در این ماده] تغییری در وضع نمایندگان پاپ نمی‌دهد.

ماده پنجم: در هر کشور، نحوه پذیرش مأمورین دیپلماتیک هر طبقه، یکسان خواهد بود.

ماده ششم: نسبت‌های خانوادگی یا پیوندهای فامیلی بین دربارها، حق تقدم به نمایندگان

مربوطه آنها نمی‌دهد. همین وضع در مورد اتحادهای سیاسی مُجراست.»

(Textos de Direito Internacional e de Historia Diplomatica)

گردآوری روبن فریرا دوملو *Ruben Ferreira de Mello* به زبان پرتغالی - چاپ

ریودوژانیرو - سال ۱۹۵۰ - صفحه ۹ و ۱۰ - ضمیمه ۱۷ از اعلامنامه نهائی.

ترجمه دیگر این متن در کتاب (سفیران) - ترجمه پرویز اتابکی - چاپ

۱۳۶۳ صفحه ۹۸ و ۹۹ با کمی تغییر آمده است.

اهمیت کنوانسیون وین ۱۸۱۵ در طبقه‌بندی نمایندگان دیپلماتیک و تعیین تقدم بین آنان بود و الا بسیاری از موضوعات حقوق دیپلماتیک، از قبیل، برقراری روابط دیپلماتیک، تأسیس سفارت‌خانه‌ها، آغاز و پایان مأموریت دیپلمات‌ها، مزایا و مصونیت‌ها و معافیت‌های

دیپلماتیک و بسیاری مسائل دیگر که به حقوق دیپلماتیک مربوط می‌شود، در این کنوانسیون مورد اشاره و بررسی قرار نگرفته است.

بعضی از نویسندگان حقوقی درباره کنوانسیون وین ۱۸۱۵ و اهمیت آن غلو کرده‌اند فیلیپ کایه، حقوقدان سوئیسی نوشته است: «کنگره وین ۱۸۱۵ به نحوی قواعد عرفی موجود را متبلور ساخت که یکبار برای همیشه مسأله سلسله مراتب دیپلماتیک را حل کرد.»

چاپ - *Ph. Cahier (Le Droit Diplomatique Contemporain)* تألیف - چاپ

دوم - ژنو ۱۹۶۴ - صفحه ۱۲.

این گفته خوشینانه، تا آنجا درست است که کنگره اکسلاشاپل در سال ۱۸۱۸ اصلاحی را که به تصمیمات کنگره وین ۱۸۱۵ وارد ساخت ناپایدار بود و همان نظم سابق در سلسله مراتب دیپلماتیک، پس از یک قرن و نیم در ماده ۱۴ (کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک سال ۱۹۶۱) مجدداً تکرار گردید.

حقیقت این است که علت انعقاد کنوانسیون وین ۱۸۱۵ در زمان خود، برای این بود که دول بزرگ اروپائی می‌خواستند با تدوین این قواعد، وضع ممتاز خود را در برابر دولت‌های متوسط و کوچک اروپائی تثبیت کنند، چنانکه فقط کشورهای بزرگ بین خود نماینده از طبقه سفیرکبیر می‌فرستادند و سایر کشورها، نمایندگانشان، از طبقات پائین‌تر بودند و بدین ترتیب، تقدم نمایندگان دول بزرگ حفظ می‌شد. در بین دول کوچک تنها، فرانسه به بلژیک این امتیاز را داد که با آن کشور، بنابر علائقی که داشت، سفیرکبیر مبادله نماید. و اما نظمی که کنگره وین ۱۸۱۵ برقرار کرده بود، دیگر کهنه شده است.

در هنگام انشاء کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در سال ۱۹۶۱ نیز آن نظم برقرار شده، کهنه تلقی می‌شد، زیرا پس از جنگ جهانی دوم و پیدایش دولتهای جدید در قاره‌های دیگر و با توجه به «اصل مساوات دول» که در منشور ملل متحد نیز قید گردیده بود، کلیه دولتها چه کوچک و چه بزرگ به مرور و در عمل، نزد یکدیگر سفیر (از طبقه اول نمایندگان) فرستادند و امروزه اعزام وزیران مختار و کارداران دائم (یا شارژ دافرها) نمایندگان طبقه دوم و سوم، منسوخ

گردیده و یاد در حال منسوخ شدن است.

فرستادگان نیز که جزء طبقه دوم در نظامنامه وین ۱۸۱۵ به شمار می‌رفتند، امروزه دارای وضع مخصوص خود هستند که در (کنوانسیون وین درباره مأموریت‌های مخصوص ۱۹۶۹) تعیین شده است.

ایران، به عنوان یک کشور کوچک و غیراروپائی، در نیمه دوم قرن نوزدهم فقط در چند کشور، نمایندگی دائم در سطح کاردار یا مصلحت‌گزار، برقرار کرده بود. گرچه در بیشتر نوشته‌ها از آن نمایندگان با عنوان سفیر یاد شده ولی در حقیقت همه از طبقه سوم یعنی شارژدافر (کاردار یا به اصطلاح قدیم مصلحت‌گزار) بوده‌اند مگر آنان که به عنوان فرستاده یا سفیر فوق‌العاده اعزام می‌شده‌اند. به موجب آمار وزارت امور خارجه که در نشریه رسمی آن وزارت در سال ۱۳۲۷ به چاپ رسید، در همین سال، ایران فقط در سه کشور دارای سفارت کبری (طبقه اول) بود و در چهارده کشور هم سفارت (طبقه دوم - تحت ریاست وزیر مختار) داشت.

ناکامی جامعه ملل در تدوین حقوق دیپلماتیک

در میثاق جامعه ملل، به موضوع تدوین حقوق بین‌الملل اشاره‌ای نشده بود. در سال ۱۹۲۴ نماینده سوئد پیشنهادی به مجمع عمومی داد دائر براینکه، دولت‌ها در مسائلی که اختلاف در تفسیر و اجراء قواعد عرفی بین‌المللی وجود ندارد قراردادهائی بین خود منعقد سازند.

برای اجرای این منظور، کمیته‌ای در همان سال از کارشناسان برای تدوین حقوق بین‌الملل، تأسیس گردید.

در سال ۱۹۲۷، کمیته کارشناسان حقوقی مأمور شد تا مطالبی از حقوق بین‌الملل را که به نظرش، به حدکافی رشد کرده، به صورت طرح قراردادهائی فراهم آورد تا در کنفرانسی مرکب از کلیه اعضاء جامعه مورد بررسی و تصویب قرار گیرد.

این کمیته، از جمله مطالعات خود، موضوع مصونیت‌ها و مزایای دیپلماتیک را به عنوان «سنن بی‌اعتبار» که دیگر منطبق با روح جدید تحولات بین‌المللی نیستند، مورد بررسی قرار داد و طرحی تهیه کرد، ولی، مجمع عمومی جامعه ملل، به این نتیجه رسید که حقوق بین‌الملل عرفی در این زمینه بحد کافی دقیق نیست و توافق لازم در این باره بین دولت‌ها وجود ندارد و لذا از تدوین آن صرف‌نظر گردید.

چند کشور، از جمله انگلستان، در رد کردن طرح مزبور موثر بودند، زیرا با قبول آن طرح و گنج‌اندیده شدن آن در یک کنوانسیون، لازم می‌شد که در قوانین داخلی خود تغییراتی دهند که برای‌شان، به علل سیاسی دشوار بود.

بنابراین، در کنفرانس بزرگ تدوین حقوق بین‌الملل که در سال ۱۹۳۰ در شهر لاهه تشکیل شد، موضوع روابط دیپلماتیک مطرح نگردید.

برای توضیح بیشتر (*Droit International Public*) نویسنده *NGUYEN*

QUOC DINH - چاپ پاریس - سال ۱۹۷۵ - صفحه ۶۱۰ به بعد.

اما به موازات کوشش‌های (جامعه ملل) که بی‌نتیجه ماند، کشورهای آمریکائی که با هم تجانس بیشتری داشتند، از مدت‌ها قبل، درباره بسیاری از مسائل مربوط به روابط دیپلماتیک بین خود به توافق‌هایی رسیده بودند.

در ششمین کنفرانس بین دول آمریکائی که در شهر هاوانا (کوبا) تشکیل شد، قراردادی تحت عنوان (کنوانسیون مربوط به مأمورین دیپلماتیک) در تاریخ ۲۰ فوریه ۱۹۲۸، بین پانزده کشور شرکت‌کننده در کنفرانس به تصویب رسید.

این قرارداد در ۲۷ ماده و چهار فصل تنظیم گردیده بود و شامل قواعد مربوط به رؤسای نمایندگی، کارمندان، وظایف آنان، مصونیت‌ها و مزایای مأموران دیپلماتیک و خاتمه مأموریت دیپلماتیک بود.

وسعت قلمرو، این کنوانسیون، محدود به کشورهای آمریکائی بود و اعتبار جهانی

نداشت.

سازمان ملل متحد و تدوین حقوق دیپلماتیک

سازمان ملل متحد، از زمان تأسیس، درصدد برآمد بسیاری از مسائل حقوق بین‌المللی را تدوین کند. در منشور ملل متحد، ضمن شرح وظایف و اختیارات مجمع عمومی آن سازمان، طی ماده ۱۳ چنین آمده است:

«۱- مجمع عمومی به منظورهای زیر، موجبات مطالعاتی را فراهم و توصیه به عمل می‌آورد:

الف - توسعه همکاری بین‌المللی در زمینه سیاسی و تشویق توسعه مترقیانه حقوق بین‌المللی و تدوین آن ...»

این ترجمه از ماده ۱۳ منشور ملل متحد، با ترجمه رسمی آن که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است، تفاوت‌هایی دارد که در اینجا مجال بحث آن نیست و بجای خود در این باره توضیح داده خواهد شد.

مجمع عمومی، در ۲۱ نوامبر ۱۹۴۷ تصمیم به ایجاد «کمیسیون حقوق بین‌الملل» برای تدوین حقوق بین‌الملل گرفت.

از جمله موضوعاتی که برای تدوین در نظر گرفته شد، مسأله روابط دیپلماتیک بود که «کمیسیون حقوق بین‌الملل» در سال ۱۹۴۹، آنرا در برنامه کارهای خود گنجانید.

در دوره جنگ سرد، بسیاری از قواعد مربوط به روابط دیپلماتیک عملاً نقض شد و حوادثی ناگوار بوجود آمد. لذا در سال ۱۹۵۲ نماینده یوگوسلاوی پیشنهادی در این زمینه مطرح کرد که براساس آن مجمع عمومی سازمان ملل متحد، طی قطعنامه‌ای از کمیسیون حقوق بین‌الملل خواست تا موضوع «روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک» را برای تدوین مورد بررسی قرار دهد (موضوع قطعنامه شماره ۶۸۵ در تاریخ ۵ دسامبر ۱۹۵۲) در اجراء این قطعنامه، کمیسیون حقوق بین‌الملل، در ششمین دوره اجلاس خود که در سال ۱۹۵۴ تشکیل گردید کار خود را آغاز کرد و پس از مشورت با دولت‌ها و نظرخواهی از آنها و دریافت پیشنهادهای اصلاحی، در سال ۱۹۵۸ طرح نهائی کنوانسیون را، تحت عنوان (روابط و مصونیت‌های

دیپلماتیک) به پایان رسانید.

مجمع عمومی سازمان ملل متحد، در دسامبر ۱۹۵۹ طی قطعنامه (شماره ۱۴۵۰) تشکیل کنفرانسی را در سال ۱۹۶۱، برای تدوین قواعد مربوط به روابط دیپلماتیک تصویب کرد.

در آغاز، طرح اولیه کنوانسیون شامل ۳۷ ماده بود که به دولتها ابلاغ گردید و از آنها نظرخواهی شد. پس از وصول پاسخها، با توجه به مطالب پیشنهادی، تعداد مواد به ۴۵ ماده افزایش یافت. سپس کمیسیون حقوق بین الملل طرح جدید را به مجمع عمومی سازمان ملل متحد ارائه داد و مجمع در تاریخ ۷ دسامبر ۱۹۵۹، متن طرح جدید را به دولتها ابلاغ و از آنها برای شرکت در کنفرانس وین ۱۹۶۱ دعوت به عمل آورد.

غیر از دولتهائی که به کنفرانس دعوت شده بودند، نمایندگان ناظر از طرف سازمان بین المللی کار، سازمان خواروبار و کشاورزی، سازمان علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) به علاوه نمایندگانی از طرف آژانس بین المللی انرژی اتمی، اتحادیه دول عرب، کمیته حقوقی و مشورتی دول آسیائی و آفریقائی نیز در کنفرانس حضور یافتند. کنفرانس از طرف رئیس جمهور اتریش گشایش یافت.

حقوقدان معرف اطریشی، آلفرد فردرس Alfred Verdross که رئیس هیأت نمایندگی اطریش بود، به ریاست کنفرانس انتخاب گردید.

عنوان طرح، ابتدا «روابط و مصونیت های دیپلماتیک» بود ولی به مرور با گسترش موضوعات، عنوان آن به «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» تغییر کرد.

کنفرانس وین ۱۹۶۱ برای تدوین حقوق دیپلماتیک

این کنفرانس، یکصد و پنجاه سال پس از کنگره وین، در همان شهر، در محلی بنام نوی هوفبورگ Neue Hofbourg تشکیل شد و در تاریخ دوم مارس ۱۹۶۱ (۱۱ اسفندماه ۱۳۳۹) آغاز

به کار کرد.

در این کنفرانس، هشتاد و یک کشور شرکت کردند که عموماً عضو سازمان ملل متحد بودند (از جمله ایران)، بعلاوه چند کشور غیر عضو و همچنین بعضی سازمانهای تخصصی وابسته به سازمان ملل متحد که به عنوان عضو ناظر حضور داشتند. موضوع بررسی، دو طرح، یکی درباره روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک بود و دیگری درباره مأموریت‌های خاص.

موضوع طرح اول که به روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک اختصاص داشت، مرکب از قواعدی بود که از قدیم به صورت عرف وجود داشت و به آنها عمل می‌شد ولی به دلایل زیر لازم بود که در آن قواعد تجدید نظر شود و به صورت یک قرارداد بین‌المللی درآید:

۱- اساس و منشاء عرفهای موجود مبتنی بر نظرات دول اروپائی و آمریکائی بود و با اکثریت یافتن کشورهای غیراروپائی و غیر آمریکائی، پس از جنگ جهانی دوم، لازم شد در این عرف‌ها، تغییرات مناسب داده شود تا مورد قبول همه دولت‌ها قرار گیرد.

۲- قواعد عرفی دقیق نبود و می‌بایست با تدوین آنها در یک کنوانسیون، آن قواعد از ابهام خارج شود.

۳- بعضی از قواعد غیرحقوقی که ناشی از نزاکت یا اخلاق بین‌المللی بود بهتر دیده شد که به نوشته درآمده و در کنوانسیون گنجانیده شود و به صورت حقوقی درآید تا لازم‌الاجراء گردد.

۴- شرایط روز و تحولات جدید بین‌المللی، مستلزم قواعد صریح و روشن در زمینه روابط دیپلماتیک بود و علاوه بر این تحولات سریع روابط سیاسی و تحولات اجتماعی بین‌المللی ایجاب می‌کرد، این تغییرات فوری باشد و این نظر فقط با انعقاد یک قرارداد، ممکن بود صورت گیرد.

در این باره رجوع شود به مقاله (عهدنامه وین ۱۹۶۱ درباره روابط

دیپلماتیک) از حسین شهیدزاده در نشریه وزارت امور خارجه، دوره سوم شماره ۱

صفحه ۱۳ به بعد.

طرح دوم که موضوع آن مأموریت‌های خاص بود در کنفرانس مزبور، به علت اختلاف نظرهای موجود بین دولت‌ها، به نتیجه نرسید تا اینکه در سال ۱۹۶۹ به صورت کنوانسیون جداگانه تدوین گردید. بنابراین در کنفرانس وین (۱۹۶۱) فقط طرح اول بود که پس از تغییرات و اصلاحات متعددی که طی مباحثات در مواد آن وارد شد، تحت عنوان «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» تدوین گردید و به تصویب رسید.

علت قبول شدن این طرح از طرف کنفرانس این بود که، در تدوین آن، تحولات بین‌المللی و پیدایش کشورهای جدید و نویناد و پیشرفت وسائل فنی در نظر گرفته شده بود. «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» از تاریخ ۱۸ آوریل ۱۹۶۱ در معرض امضاء دولت‌ها گذاشته شد و در ۲۴ آوریل ۱۹۶۴ با الحاق تعداد لازم، از دولت‌ها، اعتبار یافت. این کنوانسیون، از تاریخ ۵ مارس ۱۹۶۵ برابر ۱۴ اسفندماه ۱۳۴۳ در مورد ایران لازم‌الاجراء گردید.



سازمان ملل متحد، پس از گذراندن (کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک) در سال ۱۹۶۱ به کوشش‌های خود، در راه تدوین حقوق دیپلماتیک و تکمیل آن ادامه داد. در سال ۱۹۶۳ (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی) در ۷۹ ماده و دو پروتکل ضمیمه، بر همین روال، ولی به نحو کامل‌تر و دقیق‌تر تدوین گردید و به امضاء دولت‌ها رسید. در سال ۱۹۶۹ (کنوانسیون درباره مأموریت‌های مخصوص) یا «مأموریت‌های خاص» یا «مأموریت‌های ویژه» در پنجاه و پنج ماده و یک پروتکل ضمیمه تدوین و تصویب شد. در سال ۱۹۷۵ (کنوانسیون وین درباره نمایندگی دولت‌ها در روابطشان با سازمانهای بین‌المللی جهانی) به امضاء رسید.

با جمع چهار کنوانسیون مذکور، می‌توان گفت، تدوین حقوق بین‌الملل در زمینه (حقوق دیپلماتیک) به تکامل رسیده و نتیجه کوشش‌های سازمان ملل متحد و خصوصاً (کمیسیون

حقوق بین‌الملل) کاملاً" موفقیت‌آمیز بوده است.

در مقدمه (کنوانسیون درباره نمایندگان دول در سازمانهای بین‌المللی) پس از اشاره به کنوانسیون‌های وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و کنسولی (۱۹۶۳) و مأموریت‌های خاص (۱۹۶۹)، به صراحت به همبستگی چهار کنوانسیون اشاره شده است. با تشکیل کنفرانس‌های وین و تصویب چهار کنوانسیون مذکور، می‌توان گفت حقوق دیپلماتیک را از این پس باید به دو دوره قبل و بعد از دهه ۱۹۶۰ تقسیم کرد، قبل از این دهه مطالعات جنبه تاریخی دارد و بعد از آن بحث حقوقی روز است. موضوع این تألیف، اصولاً "بررسی «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)» می‌باشد که اساس و الگوی کنوانسیون‌های دیگر در این زمینه قرار گرفت.

بخش سوم

کلیاتی درباره نمایندگی

دیپلماتیک و اعضای آن

موضوع این بخش و دو بخش آینده، بررسی محتویات «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» (۱۹۶۱)، می‌باشد.

نام این کنوانسیون عنوان دقیقی نیست.

با توجه به مفهوم وسیع «دیپلماسی» و «روابط دیپلماتیک»، فراهم کردن کنوانسیون جامعی که کلیه قواعد مربوط به روابط دیپلماتیک را دربرداشته باشد، نه ممکن و نه عملی است. کنوانسیون ۱۹۶۱ فقط بخش کوچکی از قلمرو «روابط دیپلماتیک» را دربردارد و بهتر می‌بود اگر برآن نام «کنوانسیون درباره نمایندگیهای دیپلماتیک و اعضای آن» نهاده می‌شد، که معنی محدود و دقیق‌تری دارد.

این موضوعی است که بعداً، در جای دیگر، مورد بحث قرار خواهد گرفت.

«کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)» با اینکه متن واحدی است ولی برای سهولت مطالعه، بهتر است آنرا برحسب موضوع، بر سه بخش به ترتیب زیر تقسیم کرد و مورد بررسی قرار داد.

بخش نخست (بخش سوم از تألیف حاضر) حاوی کلیاتی درباره نمایندگی دیپلماتیک و اعضای آن؛

بخش دیگر (بخش چهارم از تألیف حاضر) درباره امتیازات دیپلماتیک؛

بخش آخر (بخش پنجم از تألیف حاضر) موضوعات فرعی مربوط به کنوانسیون روابط دیپلماتیک.



بخش حاضر که عنوان آن «کلیاتی درباره نمایندگی دیپلماتیک و اعضای آن» است، در نه

فصل تنظیم شده که به ترتیب عبارتند از:

۱- درباره کنوانسیون روابط دیپلماتیک

۲- برقراری روابط دیپلماتیک

-
- ۳- تأسیس نمایندگی دیپلماتیک
 - ۴- وظایف نمایندگی دیپلماتیک
 - ۵- طبقات نمایندگی دیپلماتیک
 - ۶- انواع نمایندگی دیپلماتیک
 - ۷- اعضای نمایندگی دیپلماتیک
 - ۸- آغاز مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک
 - ۹- پایان مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک

فصل اول

کنوانسیون وین، در باره روابط دیپلماتیک

قبل از آغاز بررسی متن کنوانسیون روابط دیپلماتیک، لازم است توضیحاتی درباره این کنوانسیون و ترجمه فارسی آن، نکات مثبت و منفی در کنوانسیون، مقدمه کنوانسیون و تعریف چند اصطلاح که در کنوانسیون بکار رفته، داده شود.

نام کنوانسیون که در کنفرانس وین ۱۹۶۱ به امضاء رسید:

«کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک»

می‌باشد. ذکر شهر (وین)، عمداً، برای یادآوری و احترام به خاطره کنوانسیون اول (نظامنامه تقدم مأمورین دیپلماتیک) که در سال ۱۸۱۵ در این شهر منعقد گردید، در عنوان جدید گنجانیده شده است.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک - و ترجمه فارسی آن

این کنوانسیون، دارای یک مقدمه است و یک ماده (ماده اول) به توضیح لغات و اصطلاحات بکاررفته، اختصاص دارد.

مطالب این کنوانسیون در ۵۳ ماده تنظیم و تدوین شده است، بدون اینکه این مواد دارای عنوان بوده و یا فصل‌بندی شده باشد.

کنوانسیون روابط کنسولی که در سال ۱۹۶۳ تدوین گردید، مطالب آن به پنج

فصل تقسیم شده و دارای ۷۹ ماده است و هر ماده برحسب محتویات آن دارای عنوان می‌باشد.

کنوانسیون مأموریت‌های مخصوص که در سال ۱۹۶۹ تنظیم شد، دارای

۵۵ ماده است که هر ماده دارای عنوان خاص می‌باشد ولی فاقد فصل‌بندی است.

کنوانسیون وین (درباره نمایندگی دولت‌ها در روابط با سازمانهای بین‌المللی) (۱۹۷۵)

در شش بخش و ۹۲ ماده تنظیم گردیده و هر بخش و ماده دارای عنوان است. رویهمرفته کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در عمل، الگوی سه کنوانسیون اخیرالذکر قرار گرفت و به همین جهت، چهار کنوانسیون از نظر نحوه انشاء و تنظیم مطالب و محتویات، کم و بیش یکسان هستند.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک دارای دو پروتکل ضمیمه است: یکی پروتکل اختیاری مربوط به حل اجباری اختلافات مرکب از ۱۰ ماده دیگر پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت مرکب از ۸ ماده پروتکل مربوط به حل اجباری اختلافات عیناً به کنوانسیونهای روابط کنسولی و مأموریتهای مخصوص ضمیمه گردیده و پروتکل مربوط به تابعیت، به کنوانسیون روابط کنسولی پیوست شده است.



ترجمه رسمی عنوان کنوانسیون جدید، در زبان فارسی:

«قرارداد وین درباره روابط سیاسی»

است، زیرا این کنوانسیون، تحت این عنوان در سال ۱۳۴۳ در مجلس شورای ملی وقت به تصویب رسیده است.

متن رسمی این کنوانسیون، به صورتی که از مجلس گذشته بوده است، در مجموعه قراردادهای بین‌المللی چند جانبه ایران در ادوار جامعه ملل و سازمان ملل متحد) - به کوشش دکتر محمدعلی هدایتی - سال ۱۳۴۵ - صفحه ۷۴۱ به چاپ رسیده است.

در سالهای بعد، به علت غلطها و اشتباهاتی که در ترجمه متن رسمی وجود داشت، اداره حقوقی وزارت امور خارجه، اقدام به تجدیدنظر در ترجمه کرده و متن جدید را تحت عنوان (کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک) در جزواتی به چاپ رساند که در آن غیر از تصحیح عنوان اصلاحاتی هم در ترجمه مواد به عمل آمده بود.

در متن ترجمه شده توسط دفتر حقوقی وزارت امور خارجه نیز اشتباهاتی

وجود دارد که در موارد لزوم و در حین بررسی مواد، به آنها اشاره خواهد شد.

با اینکه ترجمه متن اخیر (توسط وزارت امور خارجه) صحیح تر است ولی از نظر ارزش حقوقی و رسمیت در ادارات و سازمانهای ایرانی، متنی که از مجلس گذشته، اصولاً از اعتبار بیشتری باید برخوردار باشد.



در این تألیف، از این کنوانسیون، اغلب موارد به عنوان «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» یاد خواهد شد ولی از این پس هر جا ذکری از «کنوانسیون ۱۹۶۱» یا «کنوانسیون وین» و یا «کنوانسیون روابط دیپلماتیک» به میان آید، منظور همین «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)» می باشد.



نکات مثبت و منفی در کنوانسیون

کنوانسیون درباره روابط دیپلماتیک، دارای نکات مثبت و منفی است که در زیر به بعضی از آنها اشاره می شود.

نکات مثبت کنوانسیون روابط دیپلماتیک به قرار زیر است:

● این کنوانسیون مجموعه تدوین شده قواعد و مقرراتی است که اساس آنها عرف موجود در روابط بین دولت ها بوده، به علاوه قواعد و مقرراتی که در حین تهیه طرح در کمیسیون حقوقی و ضمن مباحثات در کنفرانس، موضوع جرح و اصلاح و مورد قبول و موافقت دولت ها قرار گرفته است. بنابراین، کنوانسیون، از تلفیق قواعد موجود و معتبر با قواعد جدید و منطبق با نیازمندی های روز بوجود آمده است.

● کنوانسیون با معتبر شناختن قراردادهای و کنوانسیون های بعدی در زمینه روابط

دیپلماتیک، راه را برای پیشرفت و تحول حقوق دیپلماتیک، در آینده، بازگذاشته است. (ماده ۴۷ بند ۲ تبصره ب)

● دولت‌های قدیم و جدید می‌توانند، مقررات این کنوانسیون را الگویی برای یکنواخت کردن قوانین و مقررات داخلی خود قرار دهند.

● بسیاری از قواعد که در روابط دیپلماتیک به آن عمل می‌شد ولی اساس حقوقی نداشت و اجراء آنها حمل بر عادت و یا نزاکت می‌شد، با گنجانیده شدن در این کنوانسیون به صورت قواعد معتبر حقوقی درآمده است.

● کنوانسیون، در مواردی نوآوری‌هایی کرده و با وضع مقررات جدید و یا با اختیار کردن یک نظریه از میان نظریات مختلف، حقوق دیپلماتیک را پیشرفت داده و به اختلافات تئوریک گذشته که موجب کم‌اعتباری و یا بی‌اعتباری بعضی قواعد دیپلماتیک بود، پایان داده است.

● با پذیرفته شدن کنوانسیون، از طرف اکثریت قریب به اتفاق دولت‌های پنج قاره، می‌توان گفت مقررات این کنوانسیون، به مانند قواعد عمومی حقوق بین‌الملل، نه فقط برای دولت‌های امضاءکننده، بلکه حتی نسبت به دولت‌هایی هم که خارج از آن هستند، به مانند قانون جهانی، معتبر و لازم‌الاجراست.

به نکات مثبت کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اشاره شد، چند نکته منفی نیز در بررسی متن این کنوانسیون به نظر می‌آید، از جمله:

● بعضی از مسائل در زمینه روابط دیپلماتیک، به علت عدم توافق دولت‌ها، همچنان مسکوت ماند و علت آن بیشتر برای این بود که هنگام تنظیم کنوانسیون، در صحنه بین‌المللی بین گروه شرق و غرب جنگ سرد جریان داشت و دولت‌ها برای دادن هرگونه امتیاز در روابط دیپلماتیک، شک و تردید از خود نشان می‌دادند. از جمله مسائلی که مورد توافق قرار نگرفت مسأله پناهندگی در سفارت‌خانه‌ها بود که در کنوانسیون مطرح نشده است.

● بعضی از اصول قدیم حقوق بین‌الملل، از جمله اصول استقلال و حاکمیت و مساوات دولت‌ها که در منشور سازمان ملل متحد نیز تکرار شده، در کنوانسیون روابط دیپلماتیک به معنی وسیع نیز منعکس گردیده است. نتیجه اینکه بسیاری از موضوعات مربوط به حقوق دیپلماتیک به رضایت فردی هر دولت واگذار گردیده است، از جمله برقراری روابط، تاسیس سفارت، شرایط اعلام «عنصر نامطلوب» و تعیین حدود بعضی مصونیت‌ها و معافیت‌ها.

● کنوانسیون روابط دیپلماتیک فاقد ضمانت اجراء است. در حین کنفرانس سعی شد در متن کنوانسیون گنجانیده شود که در صورت اختلاف نظر دولت‌ها در تفسیر یا اجراء مقررات آن، الزاماً به دیوان بین‌المللی دادگستری مراجعه گردد، ولی بسیاری از دولت‌ها که نسبت به استقلال و حاکمیت خود، حساسیت داشتند، حاضر به قبول قضاوت اجباری نشدند، در نتیجه قرار شد، موضوع در یک پروتکل جداگانه گنجانیده شود تا دولت‌هایی که مایل باشند، داوطلبانه به آن ملحق گردند و از قبل، ارجاع اختلافات خود را به قضاوت دیوان بین‌المللی دادگستری بپذیرند. همچنین در موضوع تابعیت که توافق حاصل نشد.

این دو موضوع در پروتکل‌های جداگانه تدوین و ضمیمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک گردید.

مقدمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک

کنوانسیون روابط دیپلماتیک با یک مقدمه آغاز می‌شود.

در این مقدمه، چند نکته قابل بررسی وجود دارد:

● در مقدمه گفته شده است که دول طرف کنوانسیون «با تذکار این معنی که مردم همه کشورها از دیرباز قائل به نظامات خاصی در مورد نمایندگان دیپلماتیک می‌باشند....». این نکته اشاره به این است که کنوانسیون حاضر، براساس «نظامات خاصی» که از دیرباز، دولت‌ها در

مورد نمایندگان دیپلماتیک قائل بوده‌اند، تدوین شده است. نظاماتی که قبلاً براساس عرف و نزاکت بوده ولی با گنج‌نیده شدن در این کنوانسیون جنبه حقوقی بخود گرفته است.

● اشاره به منشور ملل متحد در مقدمه، دلیل بر تبعیت کنوانسیون از آن منشور است، خصوصاً تصریح اصل «تساوی مطلق دولت‌ها» نتیجه‌اش آن است که هیچ دولتی را نمی‌توان علی‌رغم اراده‌اش به امری وادار کرد و انعکاس این اصل در کنوانسیون روابط دیپلماتیک همه جا دیده می‌شود، چنانکه در برقراری روابط دیپلماتیک، تأسیس نمایندگی دیپلماتیک، پذیرش سفیر، تغییر محل اماکن دیپلماتیک، استخدام بعضی اعضاء و بالاخره اعطاء بعضی امتیازات، همه منوط به رضایت و یا توافق اراده دولت‌ها گردیده است.

● در مقدمه، ضمن اشاره به مقاصد منشور ملل متحد از «... حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه روابط دوستانه بین ملل» یاد گردیده و انعقاد کنوانسیون روابط دیپلماتیک «در بهبود مناسبات دوستانه بین ملل» سهیم دانسته شده است.

قابل توجه اینکه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و توسعه روابط دوستانه که در گذشته در صلاحیت انحصاری دیپلمات‌ها بود، در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی ۱۹۶۳ نیز عیناً در مقدمه آمده است.

● در مقدمه گفته شده است که این کنوانسیون «... در بهبود مناسبات دوستانه بین ملل، هر چند ساختار حکومتی و سیستم اجتماعی آنها متفاوت باشد، مؤثر خواهد بود...».

باید توجه داشت در سال ۱۹۶۱ که این کنوانسیون تدوین می‌شد، دنیا در بحبوحه جنگ سرد بود و توافق کشورهای آن که از نظر ساختار سیاسی و اجتماعی تفاوت‌های بسیار با هم داشتند، ارزش خاص به این کنوانسیون داده و آنرا از صورت یک قرارداد جمعی خارج می‌کند و اعتبار جهانی به آن می‌دهد.

● در مقدمه یک اصل کلی نهاده شده و آن این است که: «منظور از مزایا و مصونیت‌های مذکور [منظور مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک]... منتفع ساختن افراد نیست بلکه مراد تأمین

حسن اجرای وظایف ... می‌باشد.»

قبول کردن و گنجانیده شدن این اصل، فتح بزرگی در زمینه حقوقی، برای مکتب نویسندگانی است که مبنای امتیازات دیپلماتیک را انجام وظیفه می‌دانند.

توضیح اینکه در گذشته بر سر مبنای امتیازات دیپلماتیک اختلاف نظر بین نویسندگان حقوقی وجود داشت و هر مکتب حقوقی نظریه خاصی بشرح زیر ارائه می‌کرد:

۱- نظریه نمایندگی - که سفیر را نماینده سلطان تلقی می‌کرد و احترامات و امتیازات نسبت به سفیر را ناشی از لزوم احترام به سلطان فرستنده او می‌دانست. این نظر قدیم است و توسط ابن‌فراء، خواجه نظام‌الملک و منتسکیو و همچنین بسیاری از نویسندگان قدیم حقوق بین‌الملل بیان شده است.

۲- نظریه برون مرزی (خارج المملکتی) که بنا برآن سفیر خارج از کشور پذیرنده و درون کشور خودش فرض می‌شود و لذا قوانین محل شامل او نمی‌شود. این نظر را هوگو گروسیوس که به پدر حقوق بین‌الملل معروف است در قرن هفدهم نخستین بار بیان کرد و تا اوایل قرن حاضر، نظریه برتر تلقی می‌شد.

۳- نظریه رفتار متقابل - بنا برآن دولت‌ها بطور متقابل به نمایندگان یکدیگر امتیازاتی می‌دهند و این اصل تقابل در بسیاری از قوانین داخلی و موافقتنامه‌های مربوط به روابط دیپلماتیک شناخته شده است.

۴- نظریه مصلحت انجام وظایف - به موجب آن «منظور از مزایا و مصونیت‌های [دیپلماتیک] ... منتفع ساختن افراد نیست بلکه مراد تأمین حسن اجرای وظایف ... می‌باشد». و این نظریه اخیر همان است که به صورت یک اصل در کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی مقدمه، به صراحت پذیرفته شده و ماده ۳۲ این امتیازات را به دولت فرستنده نسبت داده است.

اصل تقابل هم بطور محدود طی ماده ۴۷ کنوانسیون پذیرفته شده است. درباره این

نظریات بعداً به تفصیل بیشتر سخن خواهد رفت.

● در پایان مقدمه نکته مهمی گنجانیده شده است که بنابراین «در مورد مسائلی که ضمن مقررات این کنوانسیون صریحاً تعیین تکلیف نشده است قواعد عرفی حقوق بین‌الملل همچنان حاکم خواهد بود...»

تصریح این نکته برای این است که در طی کنفرانس در مورد بعضی مسائل توافق نظر حاصل نشد و لذا مقرر گردید که در این‌گونه مسائل بمانند گذشته طبق «قواعد عرفی» بین‌المللی رفتار شود و این تأکید در اعتبار قواعد عرفی، برای جلوگیری از عقب‌نشینی حقوق دیپلماتیک از وضع موجود، قبل از تهیه کنوانسیون و همچنین برای پیشگیری از بروز خلاء حقوقی، در مواردی که در کنوانسیون به سکوت برگزار گردیده، می‌باشد.



مقدمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، کم و بیش در مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) و در مقدمه کنوانسیون مأموریت‌های مخصوص (۱۹۶۹) و در مقدمه کنوانسیون نمایندگان دول در سازمانهای بین‌المللی (۱۹۷۵) تکرار گردیده است. تکرار مطالب یک مقدمه در سه کنوانسیون بعدی دلیل بر همبستگی آنها با یکدیگر است.

در مقدمه کنوانسیون مأموریت‌های مخصوص چنین اظهار شده است که:

«... کنوانسیون بین‌المللی درباره مأموریت‌های مخصوص مکمل کنوانسیون‌های دوگانه مذکور در فوق [روابط دیپلماتیک و روابط کنسولی] خواهد بود و به بهبود مناسبات دوستانه در میان ملل - بدون توجه به ساختار حکومت و اصول اجتماعی آنها - کمک خواهد کرد...».

در کنوانسیون مربوط به نمایندگی دولتها در سازمانهای بین‌المللی نیز، طی مقدمه، همبستگی کنوانسیونهای (۱۹۶۱) و (۱۹۶۳) و (۱۹۶۹) و (۱۹۷۵) تأیید گردیده است.

با در نظر گرفتن متن یکسان چهار مقدمه، معلوم می‌شود این کنوانسیون‌ها مکمل

یکدیگر هستند که مجموعاً قسمت بزرگی از حقوق دیپلماتیک را تدوین می‌کنند. طرح کنوانسیون نیز درباره «پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد» (۱۹۸۹) تهیه گردیده که باید آنرا هم جزء مکمل حقوق دیپلماتیک بشمار آورد.

تعریف چند اصطلاح در کنوانسیون

ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک، چند اصطلاح را که، در متن کنوانسیون بکار رفته، تعریف کرده است.

اهمیت این ماده در این است که در آن، مرز مفاهیم چند اصطلاح تدقیق گردیده و برای هر مفهوم، اصطلاحی خاص بکار رفته و برای هر اصطلاح مفهوم معینی در نظر گرفته شده است. نقص ماده اول هم در این است که به بسیاری از اصطلاحات مهم، که در کنوانسیون بکار رفته، توجهی نشده و معانی آنها همچنان مبهم باقی مانده است.

متأسفانه در دو ترجمه فارسی موجود، از متن کنوانسیون درباره روابط دیپلماتیک نیز کلمات و اصطلاحات مناسب اختیار نشده است. این دو ترجمه، یکی ترجمه رسمی است که متن آن از مجلس شورای ملی وقت گذشته و به تصویب رسیده و دیگری ترجمه‌ای است که سالهای بعد توسط (اداره کل امور حقوقی و معاهدات) وزارت امور خارجه تهیه گردیده و به صورت جزوه‌هایی منتشر شده است. اختلاف و اغتشاش لغوی در دو متن مذکور هنگامی آشکارتر می‌شود که ترجمه این دو ماده با ترجمه ماده مشابه آن در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) - ماده اول - سنجیده شود و اختلاف سه متن در اصطلاحات واحد معلوم گردد.

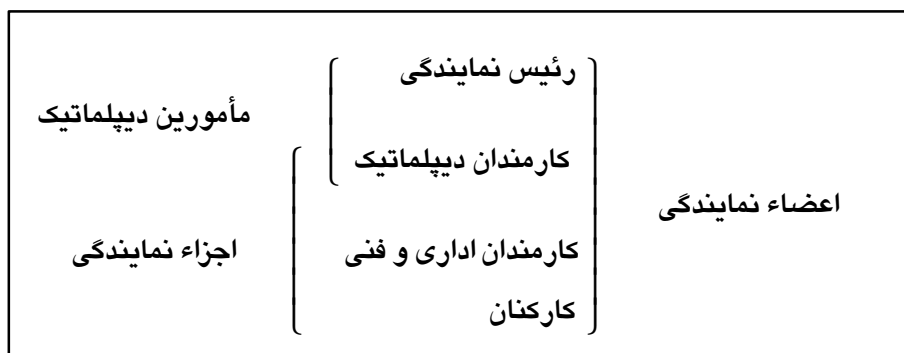
به دلیل نارسائی ترجمه‌های فوق، در این تألیف، برای اصطلاحات مندرج در ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک، ما به سلیقه خود، لغات و کلماتی را که مناسب‌تر می‌دانیم بکار خواهیم برد.

و اما قبل از آغاز بررسی ماده اول، لازم می‌دانیم، توضیح دهیم که برخلاف متن رسمی که این کنوانسیون را «قرارداد وین درباره روابط سیاسی» نامیده، ما آنرا «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» می‌نامیم و در کلیه اصطلاحاتی که «سیاسی» بجای دیپلماتیک بکار رفته، مانند «مأمور سیاسی» و «کارمندان سیاسی» و غیره، ما «دیپلماتیک» خواهیم گفت و همچنین، بجای «مأموریت» که ترجمه تحت‌اللفظی Mission است و مقصود «سفارت» می‌باشد، همه جا اصطلاح رایج «نماینده» را بکار می‌بریم.



ماده اول کنوانسیون شامل ۹ اصطلاح است. هشت اصطلاح آن مربوط به اشخاص و یک اصطلاح مربوط به اماکن.

اشخاص مورد بحث، از جنبه‌های مختلف، به سه گروه کلی (اعضاء نمایندگی - اجزاء نمایندگی - مأمورین دیپلماتیک) و در تقسیم جزئی شامل (رئیس - کارمندان دیپلماتیک - کارمندان اداری و فنی - کارکنان) تقسیم می‌شوند که می‌توان آنان را در یک جدول نمایاند:



اعضاء نمایندگی: شامل همه کسانی است که در یک سفارت کار می‌کنند اعم از رئیس و کارمندان و کارکنان.

اجزاء نمایندگی: شامل همه کسانی است که در یک سفارت کار می‌کنند، به استثنای رئیس نمایندگی.

مأمورین دیپلماتیک: شامل رئیس نمایندگی و کارمندان دیپلماتیک می‌باشد.

رئیس نمایندگی: شخصی است که از طرف دولت فرستنده به این سمت در نمایندگی مأمور انجام وظیفه است. این شخص دارای مقام سفیر یا وزیر مختار و یا کاردار دائم می‌باشد.

کارمندان دیپلماتیک: آن دسته از اجزاء نمایندگی هستند که دارای سمت دیپلماتیک بوده و دارای گذرنامه دیپلماتیک می‌باشند. رایزنان و وابستگان سایر وزارتخانه‌ها جزء این گروه بشمار می‌آیند.

کارمندان اداری و فنی: آن دسته از اجزاء نمایندگی هستند که به امور اداری و فنی اشتغال دارند و معمولاً دارای گذرنامه خدمت از طرف دولت فرستنده می‌باشند. مأمورین رمز و حسابداری و بایگانی و امثال آنان جزء این گروه بشمار می‌آیند و اصولاً کار آنان فکری و فنی است.

کارکنان نمایندگی: آن دسته از اجزاء نمایندگی هستند که به خدمات داخلی و خارج از دفتر سفارت می‌پردازند، از قبیل راننده، دربان، نامه‌رسان، باغبان و امثال آن. اینان به مانند سایر اعضاء نمایندگی در استخدام دولت فرستنده بوده و حقوق خود را از این دولت دریافت می‌دارند. کارکنان اصولاً کارهای فرعی و بدنی انجام می‌دهند.



خدمتکاران خصوصی که نام آنان در تبصره (ح) از ماده اول کنوانسیون آمده است از اجزاء نمایندگی به شمار نمی‌آیند و اصولاً جایی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک نباید داشته باشند، زیرا ارتباطی با دولت فرستنده ندارند و حقوق یا کارمزد خود را از این دولت دریافت نمی‌دارند.

در ماده اول کنوانسیون، در تعریف اصطلاح «خدمتگاران خصوصی» گفته شده که آنان کسانی هستند که در خدمت خصوصی اعضاء نمایندگی بوده و در استخدام دولت فرستنده نمی‌باشند.

ذکر آنان در کنوانسیون برای تمیز کارکنان نمایندگی از خدمتگاران خصوصی است زیرا گروه اول دارای بعضی امتیازات می‌باشند که گروه دوم از آن محروم‌اند و اگر گاه مختصر معافیهائی از طرف دولت پذیرنده به اینان داده می‌شود کاملاً اختیاری است.

در متن فارسی سه کنوانسیون (روابط دیپلماتیک - روابط کنسولی - مأموریت‌های مخصوص) اصطلاح «خدمتگزار شخصی» آمده است. نظر به اینکه معمولاً در زبان فارسی از اصطلاح «خدمتگزار» معنی نوکر و یا کلفت استنباط می‌شود، به نظر ما بهتر می‌بود اگر به جای کلمه «خدمتگزار»، کلمه «خدمتگزار» را که مفهوم وسیع‌تری دارد بکار می‌رفت، زیرا این کلمه شامل منشی دربان، پرستار، معلم، پزشک، راننده، آشپز و باغبان، نگهبان نیز می‌باشد، در صورتی که در استخدام خصوصی یکی از اعضاء نمایندگی باشند و کارمزد خود را از وی دریافت نمایند.

مشاغل خدمتگاران خصوصی، مشابه کارکنان نمایندگی است و تفاوت آنان در این است که افراد گروه اول مستخدم یکی از اعضاء سفارت هستند و سمتی در سفارت ندارند، در حالی که گروه دوم در استخدام دولت فرستنده بوده و از اجزای سفارت بشمار می‌آیند.



بند (ط) از ماده اول کنوانسیون به تعریف اصطلاح «اماکن نمایندگی» اختصاص دارد و منظور از آن «ابنیه یا قسمت‌هایی از ابنیه و زمین متصل به آن است که مالک آن هر که باشد، برای مقاصد مأموریت از جمله برای محل اقامت رئیس نمایندگی مورد استفاده قرار گیرد.»

بنابراین «اماکن نمایندگی» ممکن است فقط یک آپارتمان از ساختمان «قسمتهائی از ابنیه» بوده و ملک آن هم ممکن است متعلق به دولت فرستنده و با استیجاری باشد.

اصطلاح «اماکن» که به صورت جمع بکار رفته شامل اطاق رئیس نمایندگی، دفاتر محل کار اعضاء نمایندگی برای حسابداری، رمز، بایگانی، قسمتهای اختصاصی رایزنان و وابستگان غیرسیاسی (یا وابستگان سایر وزارتخانه‌ها)، سالن انتظار، آبدارخانه، پارکینگ، گلخانه، استخر،

باغ، زمین ورزش، اطاق کارکنان نمایندگی، محل نگهداری ... اگر در داخل محوطه «اماکن نمایندگی» باشند، می‌باشند.



در کنوانسیون، بسیاری دیگر از اصطلاحات ضروری که در متن آمده است تعریف نشده، از جمله اصطلاحات: بایگانی نمایندگی، اموال نمایندگی، مکاتبات و استاد نمایندگی، کیسه دیپلماتیک، پیک دیپلماتیک، خانواده اعضای نمایندگی و غیره.

در ماده اول کنوانسیون روابط کنسولی، یک تعریف بر اصطلاحات فوق اضافه شده که می‌توان آنرا در کنوانسیون روابط دیپلماتیک نیز منظور داشت و آن تعریف «بایگانی» است. براساس آن می‌توان گفت:

اصطلاح «بایگانی نمایندگی» شامل کلیه «اوراق و اسناد و مکاتبات و کتابها و فیلمها و نوارهای ضبط صوت و دفاتر نمایندگی به انضمام رمز و مفتاح و کارتهای اندکس و هر نوع اثاثه که برای حفاظت و نگهداری آنها بکار برده شود، خواهد بود.»

در بند دوم ماده ۳۵ کنوانسیون روابط کنسولی تعریفی از مکاتبات رسمی به عمل آمده که می‌توان آنرا به صورت زیر، در مورد مکاتبات رسمی نمایندگی نیز بکار برد: «مکاتبات رسمی [نمایندگی] عبارتست از کلیه مکاتباتی که مربوط به نمایندگی و وظایف آن می‌باشد.»

از کنوانسیون‌هایی که پس از کنوانسیون روابط دیپلماتیک تدوین شده است می‌توان اصطلاحات دیگری را تعریف کرد. چنانکه از ماده سوم «کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد» می‌توان تعریف اصطلاحات «پیک دیپلماتیک» و «کیسه دیپلماتیک» را استخراج و به فهرست اصطلاحات ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک افزود.

فصل دوم

برقراری روابط دیپلماتیک

قسمت اول از ماده دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک، که سرلوحه حقوق دیپلماتیک بشمار می‌آید، چنین است:

«استقرار روابط دیپلماتیک بین دولت‌ها ... با رضایت متقابل انجام می‌گیرد.»

در این قسمت از ماده ۲، چند نکته قابل توضیح است:

۱- شناسائی، نخستین گام برای استقرار روابط دیپلماتیک. ۲- دولت‌هایی که روابط دیپلماتیک بین خود برقرار می‌کنند ۳- لزوم توافق دولت‌ها برای برقراری روابط.

شناسائی، نخستین گام در برقراری روابط دیپلماتیک

برقرار کردن روابط دیپلماتیک به معنی تماس گرفتن دولت‌ها با یکدیگر است.

حقوق دیپلماتیک، روابط دیپلماتیک دولت‌ها را تنظیم می‌کند. اگر روابط دیپلماتیک بین دولت‌ها نباشد، حقوق دیپلماتیک مفهومی نخواهد داشت.

امروزه، با پیدایش نزدیک به دویست کشور در دنیا، ارتباطات خود بخود انجام می‌گیرد و نیازی به آئین و تشریفات رسمی و صدور اعلامیه و عقد قرارداد و امثال آن نیست. همین که دو دولت به طریقی یکدیگر را بشناسند و به ابتکار خویش با هم به نحوی تماس گرفته و روابطی غیر خصمانه برقرار کنند، می‌توان گفت که روابط دیپلماتیک بین آنها برقرار شده است. مسافرت رسمی بین مقامات دو کشور، دعوت‌های متقابل، شرکت در جشن‌ها و سالگردها، ملاقات‌ها و مذاکرات مستقیم و صدور اعلامیه‌های مشترک و انعقاد موافقتنامه‌ها و قراردادهای متقابل همه دلیل بر بودن رابطه است.

نتیجه این که، وجود رابطه بین کشورها یک (اصل) است و ناشی از رضایت ضمنی

دولت‌هاست و نبودن ارتباط بین دو کشور (استثناء) است که می‌توان وضع اخیر را با «عدم شناسائی» توجیه کرد.

در رابطه دولت‌ها «شناسائی» عادی است و هر نوع اظهاری در این زمینه چه حقوقی و چه عملی دلیل بر شناسائی است، در حالی که «عدم شناسائی» یک استثناء در روابط بین‌الملل است و مستلزم سوابق و دلایلی می‌باشد که حاکی از کدورت و نارضائی یک دولت از دولت دیگر است و معمولاً نیز علت آن به صراحت اعلام می‌شود.

مسأله شناسائی و عدم شناسائی دولت‌ها و حکومت‌ها بحثی پیچیده و جداگانه می‌باشد و به حقوق بین‌الملل عمومی مربوط می‌شود و از مبحث حقوق دیپلماتیک خارج است.

در زمینه برقراری روابط، لازم است گفته شود که فرضیه «دولت» و «شناسائی» وابسته بهم نیستند، چنانکه ممکن است دولتی با گروهی روابطی برقرار کند و برای آن امتیازات دیپلماتیک قائل شود، بدون آنکه از نظر حقوق بین‌الملل، آن گروه «دولت» بشمار آید.

دولت‌هایی که روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند

بنابر قسمت اول از ماده دوم کنوانسیون، برقرار کردن روابط دیپلماتیک خاص دولت‌هاست.

«دولت» از نظر حقوق بین‌المللی عمومی، به یک واحد بین‌المللی اطلاق می‌شود که دارای یک حکومت مستقل، جمعیت معین و سرزمین محدود بوده و با داشتن این مشخصات به عنوان «دولت» در جامعه بین‌الملل شناخته شود.

اما در صحنه سیاست جهانی، ممکن است روابط دیپلماتیک با بعضی واحدهای بین‌المللی برقرار گردد که فاقد مشخصات دولت به مفهوم حقوق بین‌الملل عمومی باشند.

دول مشترک‌المنافع جزء امپراطوری بریتانیا در آغاز فاقد مشخصات کامل

«دولت» بودند ولی در سال ۱۹۳۱ پس از گذشتن قانونی بنام وست مینستر

Westminster، از حق نمایندگی برخوردار شدند.

در دوران جنگ جهانی دوم و پس از آن، حکومت‌هائی آزاد در خارج از سرزمین‌های ملی (در تبعید) تشکیل گردیدند و در کشورهای دیگر مستقر شدند، بدون آنکه بر سرزمین یا جمعیتی مسلط بوده و یا دولتی را تشکیل دهند (مانند حکومت کشورهای بالتیک، لهستان، فرانسه آزاد ...) و بعضی دولت‌ها هم این پدیده‌های سیاسی را به عنوان دولت شناخته با آنها روابط دیپلماتیک داشتند.

دولت ایران، پس از اعلان جنگ به دول محور، حکومت فرانسه آزاد را که به صورت تبعید در لندن مستقر بود شناخت و نمایندگان دیپلماتیک آن حکومت، سفارت فرانسه در تهران را بدست گرفتند، در حالی که در کشور فرانسه حکومت ویشی برقرار بود و از نظر حقوق بین‌الملل، همه عناصر لازم دولت را داشت.

پدیده‌های جدید دیگری، مشابه دولت و به عنوان دولت، پس از جنگ جهانی دوم، در صحنه بین‌المللی ظاهر گردیدند و آنها چند جمهوری جزء اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی بودند که هنگام تأسیس سازمان ملل متحد، مولوتف، وزیر خارجه وقت شوروی پیشنهاد کرد تا آنها به عنوان «دولت» به عضویت سازمان جدید پذیرفته شوند و مبنای استدلال او این بود که، در قانون اساسی ۱۹۳۶ اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی، جمهوری‌های جزء، دارای حاکمیت و استقلال داخلی بوده و در اول فوریه ۱۹۴۴ به این جمهوری‌ها بعضی جنبه‌های حاکمیت خارجی نیز داده شده که، از جمله، حق داشتن روابط دیپلماتیک مستقیم با کشورهای خارج از اتحادیه است و از این طریق جمهوری‌های اوکراین و روسیه سفید که در واقع ایالاتی از اتحاد جماهیر شوروی بودند، به عنوان «دولت» و به مانند سایر دولتها به عضویت سازمان ملل متحد درآمدند و با بعضی کشورها روابط دیپلماتیک برقرار ساختند.

قانون اساسی شوروی در نوامبر ۱۹۹۱ لغو گردید و با فروپاشی شوروی کشورهای جزء به معنی واقعی به استقلال رسیدند.

و باز در سالهای پس از جنگ، با بالاگرفتن جنبش‌های آزادی‌خواهی و تجزیه‌طلبی و پدید آمدن سازمانهای انقلابی آزادی بخش، با اینکه این سازمانها هیچ یک از عناصر

تشکیل‌دهنده دولت را نداشتند و خود نیز ادعای دولت بودن را نمی‌کردند، مع‌ذلک، بعضی دولت‌ها، روابطی مشابه روابط دیپلماتیک با این جنبش‌ها برقرار کردند و نمایندگان مبادله نموده و مزایا و مصونیت‌هایی برای آنان قائل شدند.

در اوایل پیروزی انقلاب، اداره جدیدی در وزارت امور خارجه در ارتباط با جنبش‌های آزادی‌بخش تأسیس گردید و ضمناً جمهوری اسلامی با جنبش آزادی‌بخش صحرا، روابطی برقرار کرد. سازمان آزادی‌بخش فلسطین نیز سالها در بسیاری از کشورها، از جمله جمهوری اسلامی ایران، تشکیلات مشابه سفارت دارد، بدون آنکه از نظر حقوق بین‌الملل دولت شناخته شود.

گاه ممکن است، به دلایل سیاسی، برقرار کردن روابط آشکار دیپلماتیک مقتضی نباشد. در این صورت معمولاً "دولت‌ها دفاتری به نام‌های گوناگون در کشورهای یکدیگر می‌گشایند و بدین وسیله روابط پنهان دیپلماتیک بین خود برقرار می‌کنند.

در زمان برقراری اتحاد جماهیر شوروی، دفاتر بازرگانی آن کشور معمولاً پوششی بودند برای ارتباطات دیپلماتیک.

در سالهای قبل از انقلاب هم، بین ایران و اسرائیل روابط دیپلماتیک تحت پوشش دفتری که عنوان سفارت را نداشت انجام می‌گرفت. دفتر ایران در اسرائیل، ظاهراً زیرپوشش سفارت ایران در سوئیس بود و عنوان (برن ۲) را داشت، بدون اینکه بین این دفتر و سفارت ایران در برن ارتباطی وجود داشته باشد.

لزوم توافق دولت‌ها برای برقراری روابط

گفته شد که در برقراری روابط بین دولت‌ها، رضایت ضمنی کافی است، یعنی هرگفتار یا کرداری که حاکی از شناسایی دولت یا حکومت دیگر باشد، می‌تواند آغاز برقراری روابط دیپلماتیک بشمار آید.

بعضی از حقوقدانان، پس از شناسایی، برقراری رابطه را بین دو دولت یک حق طبیعی می‌دانند ولی در عمل چنین نیست و بین «حق» و «اجرای حق» تفاوت است، چنانکه دو دولت

که یکدیگر را می‌شناسند، ملزم به برقراری روابط با یکدیگر نیستند و «توافق» یا «رضایت متقابل» آنها لازم است. اما ابراز توافق و رضایت لازم نیست طی تشریفات و با صراحت اعلام شود، بلکه در مواردی «عدم مخالفت» حاکی از رضایت ضمنی می‌باشد.

یک مورد خاص در کنوانسیون ذکر شده که «عدم مخالفت» دولت طرف مقابل برای برقراری روابط دیپلماتیک لازم شمرده شده است و آن در صورتی است که دولتی بخواهد، از طریق نمایندگی که در کشور دیگر دارد، با دولت ثالث ارتباط دیپلماتیک به صورت «اکردیته» برقرار نماید. در این صورت به موجب بند اول از ماده ۵ کنوانسیون، این ارتباط برقرار می‌شود، مگر آنکه دولت ثالث «با این امر مخالفت ورزد».

درباره ماده ۵ کنوانسیون و وسعت آن و اینکه اثر آن ناظر بر روابط دیپلماتیک بطور کلی است یا منحصرأ به تأسیس نمایندگی دائم مربوط می‌باشد، بحث جداگانه‌ای است که بعداً خواهد آمد.

درباره قسمت دوم ماده ۲ که تأسیس نمایندگی است، چنانکه بعداً توضیح داده خواهد شد، رضایت صریح باید کسب شود. و اما در قطع روابط دیپلماتیک، تنها تصمیم یک طرف کافی است تا به این روابط پایان دهد.

فصل سوم

تأسیس نمایندگی دیپلماتیک دائم

قسمت دوم از ماده دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک چنین است:

«اعزام هیأت‌های دیپلماتیک دائم [بین دول] با رضایت متقابل انجام می‌گیرد.»

درباره این متن چند نکته قابل توضیح است: ۱- منظور از اعزام هیأت‌های دیپلماتیک دائم چیست؟ ۲- لزوم رضایت برای تأسیس نمایندگی ۳- انگیزه تأسیس نمایندگی ۴- دشواری‌های تأسیس نمایندگی دیپلماتیک

«اعزام هیأت سیاسی» یا تأسیس نمایندگی دیپلماتیک

در متن رسمی فارسی سخن از «اعزام هیأت‌های سیاسی دائم» است. این ترجمه که ظاهراً از متن فرانسوی و بطور تحت‌اللفظی صورت گرفته نارساست و بهتر است، بمانند متن انگلیسی، بجای «اعزام» کلمه «استقرار یا تأسیس Establishment» بکار برده شود.

به جای کلمه خارجی «Mission» که در متن رسمی «هیأت» و در ترجمه دوم از اداره حقوقی وزارت امور خارجه به «مأموریت» ترجمه شده، بهتر است کلمه «نماینده» که در زبان فارسی امروز کاملاً مصطلح است بکار رود، زیرا از «مأموریت» معمولاً انجام یک وظیفه مشخص مفهوم می‌شود که با انجام آن مأموریت نیز به پایان می‌رسد، در حالی که نمایندگی، به معنی سفارت، یک مفهوم دائم دارد و روشن‌تر مقصود را می‌رساند. از کلمه «هیأت» نیز به هیچ‌وجه مفهوم «نماینده» و «مأموریت» و «سفارت» استنباط نمی‌شود.

در نابجا بودن کلمه «سیاسی» در اصطلاح «هیأت‌های سیاسی» به موقع و به تفصیل سخن رفته است و این غلط در ترجمه اداره حقوقی وزارت امور خارجه تصحیح گردیده و لازم به بحث بیشتر نیست.

با توجه به نکات فوق و با در نظر گرفتن منظور تدوین کنندگان کنوانسیون، می‌توان ماده دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک را به صورت زیر اصلاح و ترجمه کرد:

«برقراری روابط دیپلماتیک بین دولت‌ها و تأسیس نمایندگی‌های دیپلماتیک دائم، با رضایت متقابل انجام می‌گیرد.»



خارج از بحث لغوی، در بررسی ماده دوم کنوانسیون، یک نکته کاملاً آشکار می‌شود و آن هم این است که «برقراری روابط دیپلماتیک» با «تأسیس نمایندگی دیپلماتیک دائم» تفاوت دارد.

بنابراین، برقرار کردن، روابط دیپلماتیک بین دو دولت، مستلزم تأسیس نمایندگی دیپلماتیک بین آنها نیست. چنانکه بسیاری از کشورها، با هم در ارتباط دیپلماتیک هستند، بدون آنکه نمایندگی دیپلماتیک یا به عبارت دیگر سفارت نزد یکدیگر داشته باشند. بسیاری از کشورها، خصوصاً کشورهای که نسبت به هم فاصله زیاد جغرافیایی دارند و ارتباط چندانی هم ندارند، برای صرفه‌جویی یا علل دیگر نسبت به تأسیس نمایندگی نزد یکدیگر اقدام نمی‌کنند، در حالی که از نظر حقوقی دارای روابط دیپلماتیک با هم می‌باشند. امروزه بسیاری از ارتباطات دیپلماتیک در محیط سازمان ملل متحد، که تقریباً کلیه دولت‌ها در آن نمایندگی ثابت دارند، برقرار می‌شود.

کشور مالدیو، که در اقیانوس هند واقع است، تا چند سال قبل جزو سه نمایندگی دیپلماتیک در خارج نداشت و تماس‌های خود را با کشورهای دیگر از طریق نمایندگی خود در سازمان ملل متحد برقرار می‌کرد.

لزوم رضایت برای تأسیس نمایندگی دیپلماتیک

تأسیس نمایندگی از طرف دولت فرستنده، مستلزم رضایت دولت پذیرنده است و این رضایت قبل از تأسیس نمایندگی باید به صراحت از طرف دولت پذیرنده اظهار شود.

تأسیس نمایندگی و قبول آن حق هر دولت است، این حق را از قدیم *droit de légation* می‌گفتند که می‌توان آنرا به «حق نمایندگی» تعبیر کرد. حق نمایندگی از طرف دولت فرستنده *droit de légation active* (حق نمایندگی مثبت) و از طرف دولت پذیرنده *droit de légation passive* (حق نمایندگی منفی) گفته می‌شود.

این مسأله که آیا هر دولت حق دارد در کشورهای دیگر که با آن رابطه دیپلماتیک دارد نمایندگی دیپلماتیک تأسیس کند و یا اینکه هر دولت می‌تواند مانع تأسیس نمایندگی کشور دیگری که با آن دارای رابطه دیپلماتیک است، در سرزمین خود شود، بحثی است قدیم که به مجادلات مکاتب حقوقی مربوط می‌شود. در مورد حق تأسیس نمایندگی و اعزام و پذیرفتن سفیر، در گذشته تردید بود. بعضی از حقوقدانان، شناسائی یک دولت و برقراری رابطه دیپلماتیک را کافی برای تأسیس نمایندگی دیپلماتیک می‌دانستند و به طرفین حق می‌دادند که در سرزمین یکدیگر سفارت تأسیس کنند.

در قرارداد هاوانا که بین دول آمریکائی بسته شد (سال ۱۹۲۸)، نظریه فوق پذیرفته شده، زیاده در کنوانسیون مربوط آمده است: «دولت‌ها حق دارند، مأموران دیپلماتیک نزد یکدیگر اعزام دارند.» که منظور همان تأسیس نمایندگی دائم دیپلماتیک بوده است.

در کمیسیون حقوق بین‌الملل، که مأمور تهیه طرح کنوانسیون روابط دیپلماتیک بود، بین طرفداران دو مکتب برون‌ذاتی و درون‌ذاتی حقوق بحث شد. ژرژسل نویسنده حقوقی بنام فرانسوی که طرفدار مکتب نخست بوده، و اعتقاد داشت که «جز در جریان استثنائی، هیچ دولتی نمی‌تواند، قانوناً روابط دیپلماتیک را با یک دولت دیگر که مایل به برقراری روابط است، رد کند.» دلایل خود را در عدم لزوم رضایت دولت‌ها در اعمال حق تأسیس نمایندگی ارائه داد ولی اکثر اعضاء کمیسیون که نگران تصویب این کنوانسیون از طرف دولت‌ها بودند، جلب رضایت حکومت‌ها را در برقراری روابط و تأسیس نمایندگی دیپلماتیک و بسیاری دیگر از مسائل مربوط به حقوق دیپلماتیک، لازم دانستند.

بدیهی است که قبول این نظریه در تصویب کنوانسیون از طرف دولت‌ها که همیشه خواهان استقلال رأی خود هستند، اثر داشت.

انگیزه‌های تأسیس نمایندگی دیپلماتیک

تأسیس نمایندگی‌های دیپلماتیک، در کشورهای دیگر، مستلزم صرف هزینه و بکارگرفتن پرسنل است که در بودجه مملکتی اثر می‌گذارد و بنابراین اقدام به آن، می‌باید انگیزه‌های خاص سیاسی، اقتصادی، بازرگانی، نظامی، فرهنگی و امثال آن داشته باشد. در گذشته تعداد نمایندگی‌های دیپلماتیک بسیار محدود بود و جز چند کشور بزرگ دولتها دارای نمایندگی در کشورهای دیگر نبودند.

ساموئل گرین ویلر بنجامین (نخستین سفیر آمریکا در ایران) که شاهد برقراری روابط ایران با آلمان، در اواسط نیمه دوم قرن نوزدهم بوده، لزوم برقراری روابط آمریکا با ایران را چنین توجیه کرده است:

«... در این اواخر (ربع آخر قرن ۱۹)، مسأله دیگری هم به مدد ایران رسیده است؛ غرض روابط دیپلماتیکی است که ما بین دولت ایران و سلطنت آلمان مقرر گردیده. مسلم است که اگر پلیتیک‌دان عاقل و ماهری، مانند پرنس بیسمارک، در امر ایجاد روابط با ایران، قصد و مرادی نداشت، در این زمان پرصعوبت ایران، با آن دولت ایجاد روابط نمی‌کرد، پس اگر چنین نموده، لابد منفعتی دارد. پرنس بیسمارک، آن قدر اقدامات مهم در پیش دارد که بیجا و بی‌فایده، هم خود را مصرف کار بی‌ثمری نمی‌سازد....»

نقل گزارش از کتاب (ایران و ایرانیان) - ترجمه رحیم رضازاده ملک - چاپ

سال ۱۳۶۳، صفحه ۵۵۶

در این گزارش، منظور از ایجاد روابط، تأسیس نمایندگی است، چنانکه دولت ایران نیز در سال ۱۸۸۵ میرزا رضاخان مؤیدالسلطنه را به عنوان سفیر به دربار آلمان، نزد ویلهلم دوم فرستاد که در آن کشور مقیم شد.

بنابراین، در مورد تأسیس سفارت بین ایران و ایالات متحد آمریکا ملاحظات مختلف در کار بود. درباره روابط دو کشور ایران و آمریکا باز گفته شده که در قرن نوزدهم سلاطین قاجار که مطالب جدیدی درباره کشور آمریکا و پیشرفتهای آن شنیده بودند، برای ارتباط با آن کشور ابراز تمایل کردند ولی علی‌رغم تمایل ایران، کنگره آمریکا «حاضر نبود لایحه‌ی تأسیس سفارتخانه‌ی آمریکا در ایران را بگذراند». - ولی - «در سوم آگوست ۱۸۸۳ کمیسیون خارجه، لایحه‌ی قانونی مربوط به پنج هزار دلار اعتبار حقوق کاردار و سرکنسول تهران را به کنگره پیشنهاد نمود. یکی از نمایندگان اعتراض کرد که با نداشتن روابط بازرگانی قابل توجهی، به چه علت باید سرکنسول از آمریکا به ایران فرستاده شود.»

در پشتیبانی از لایحه گشودن نمایندگی آمریکا در ایران، کاسون Kasson وزیر مختار پیشین آمریکا در اطریش، طی نامه‌ای به عنوان وزیر خارجه آمریکا چنین می‌نویسد: «تجارت سالانه ایران از هیجده تا بیست میلیون دلار است و جمعیت ایران در حدود هشت میلیون نفر است. مساحت ایران سه برابر خاک فرانسه است...» و بالاخره در تأیید لایحه اضافه می‌کند: «یکی از نویسندگان اخیر گفته است: شاید ایران هرگز مانند دوران کورش نتواند بر دنیا حکومت کند، لکن بر اثر گردش روزگار و حرکت چرخهای تاریخ، روزی خواهد رسید که نفوذ بازرگانی و مذهب ایران صدها میلیون نفوس بشری را فراخواهد گرفت.»

کتاب (ایران و ایرانیان) - از ساموئل گرین ویلر بنجامین - نخستین سفیر آمریکا در ایران - از یادداشت‌های، رحیم رضازاده ملک، چاپ سال ۱۳۶۳ -

صفحه ۱۴

مقاصد سیاسی، یکی از علل تأسیس نمایندگی‌های دیپلماتیک است. از گذشته تا به امروز، کشورهای کوچک و بزرگ، از سفارتخانه‌های خود، غیر از منظورهای دیپلماتیک و اقتصادی و فرهنگی و غیره، برای اعمال نفوذ و یا جاسوسی و یا توطئه و یا مقاصد دیگر، نیز استفاده کرده‌اند.

یک مورد قابل توجه، درگشایش نمایندگی، در کشوری دیگر، با انگیزه‌های

خاص و پنهان، در سالهای آخر رژیم سابق صورت گرفت و آن گشایش نمایندگی ایران در سطح کاردار دائم، در کلمبو پایتخت سریلانکا بود. توضیح این که؛ حوالی سال ۱۳۵۰، شاه که می‌خواست ژاندارم منطقه باشد و طرح گسترش نفوذ دریائی به سوی شرق را در سر می‌پروراند در نطقی به مناسبت چهلمین سال تأسیس نیروی دریائی اظهار داشت:

«از این پس مرزهای دریائی ایران، در آن سوی خلیج فارس و بحر عمان، یعنی در اقیانوس هند قرار دارد. بنابراین دیگر وظیفه نیروی دریائی حفاظت آبادان، خسروآباد، بوشهر، هرمز، بندرعباس و حتی جاسک و چاه‌بهار نیست، بلکه حفظ حریم امنیت ایران است که بسیار دورتر از این نقاط قرار دارد.»

و باز در همین زمینه، در «یادداشت‌های علم» روز ۱۶ آبان ۱۳۵۴ نوشته شده که شاه به او (علم) دستور می‌دهد، که در برابر عمل آمریکا در گران کردن سه برابر بهای ناوشکنهایی که قرار بود به ایران بفروشد، به سفیر آن کشور بگوید «... با این ترتیب نمی‌توانیم این ناوشکنها را بخریم، ولی کار شما باعث می‌شود که در اوقیانوس هند خلاء ایجاد شود و شما خودتان بمانید با جزیره دیه‌گوگارسیا... اگر ما قدرت نگیریم، جز نیروی دریائی هند، نیروی دیگری به استثناء روسها در اوقیانوس هند نمی‌ماند... شما می‌مانید و خودتان و خدا و در مقابل روسها...»

سه ماه پس از تاریخ نوشتن این یادداشت، سفارت ایران در سریلانکا در تاریخ ۱۴ بهمن ۱۳۵۴ تأسیس گردید. و اما انگیزه اقدام به گشایش سفارت از طرف دولت ایران در کلمبو پایتخت سریلانکا (سیلان سابق و سران‌دیب قدیم)، که به گفته‌های فوق مربوط می‌شود، تا آنجا که بر نگارنده معلوم گردید، چنین بود که در اواسط دهه ۱۹۷۰ دو پایگاه مهم سوق‌الجیشی در اقیانوس هند وجود داشت، یکی جزیره دیه‌گوگارسیا Diego-Garcia متعلق به آمریکا و دیگری، حدود پانصد کیلومتر در شمال آن، جزیره گان Gan، جزء مجمع‌الجزایر کشور مالدیو که در اجاره انگلستان بود.

هنگامی که انگلستان تصمیم گرفت، برای صرفه‌جویی، پایگاه خود را در

جزیره گان، تعطیل کند، دولت شوروی که در آن زمان رقیب سرسخت آمریکا بود در صدد برآمد، جانشین انگلستان شود و جزیره گان را به عناوین مختلف به اجاره خود درآورد.

آمریکا برای پیشگیری از این خطر، دولت ایران را واسطه قرار داد تا جزیره گان را به عنوان پایگاهی برای ماهیگیری برای ناوگان ماهیگیری ایران اجاره کند و مانع از سلطه شوروی بر آنجا گردد.

مالدیو کشور کوچکی بود و در آن زمان جز دو سفارت کوچک هند و پاکستان در «ماله»، پایتخت آنجا وجود نداشت، ضمناً شرایط روز برای یک تازی ایران مناسب نبود و جلب توجه می کرد، لذا در پی مذاکراتی که بین دول ذینفع غربی بطور محرمانه در نیویورک صورت گرفت، قرار شد که از طرف ایران سفارتی در پائین ترین سطح، یعنی، کارداری دائم، در کلمبو پایتخت سریلانکا تأسیس گردد و رئیس آن نمایندگی، در ماله پایتخت مالدیو، اکر دیته باشد و از این راه نفوذی، مقدمات تحول را فراهم آورد.

هنگامی که، نگارنده، در سال ۱۳۵۷ به عنوان کاردار دائم به کلمبو رفتم، موضوع اجاره جزیره گان از طرف شوروی، منتفی شده و دولت ایران هم به علت تحولات جهانی در آن زمان، علاقه خود را به این موضوع از دست داده بود.



پس از جنگ جهانی دوم، کشورهای جدیدالتأسیس بسیار در صحنه بین الملل، پدید آمدند. اکثر این کشورها، برای تثبیت موجودیت خود و شناساندن خویش، تا سرحد امکاناتی که داشتند، سعی نمودند در کشورهای دیگر نمایندگی دیپلماتیک تأسیس نمایند.

جمهوری اسلامی ایران، پس از پیروزی انقلاب، برای تبلیغ ایدئولوژی و حضور در بسیاری از کشورهای دوردست جهان، که در گذشته ایران نمایندگی نداشت، اقدام به تأسیس نمایندگی های دیپلماتیک جدید کرد.

تعداد نمایندگی های دیپلماتیک ایران در خارج هنگام جنگ جهانی دوم در

سطح سفارت (کبری) منحصر به چهار کشور همسایه بود امروزه نمایندگی‌های ایران همه در سطح سفارت است و تعداد آنها بسیار افزوده شده و در حال ازدیاد است.

دشواری‌های تأسیس نمایندگی دیپلماتیک

تأسیس نمایندگی دیپلماتیک، اصولاً و عملاً، بستگی به وسعت روابط، دوری و نزدیکی جغرافیائی، وحدت نظر ایدئولوژیکی، منافع سیاسی، ارتباطات بازرگانی، مشابهت فرهنگی، حجم کارهای کنسولی و بالاخره، وضع مالی و تعداد کادر پرسنل تعلیم‌دیده دارد. تعدادی از کشورهای فقیر جهان سوم نمی‌توانند، هزینه تأسیس و نگهداری سفارت را در کشورهای متعدد تحمل کنند.

کشور مالدیو، در اقیانوس هند، که نگارنده در آنجا کاردار اکر دیته بودم، با جمعیتی حدود یکصد و پنجاه هزار نفر و بودجه‌ای که از چند میلیون دلار تجاوز نمی‌کند، بدیهی است نمی‌تواند در کشورهای متعدد، نمایندگی دیپلماتیک داشته باشد و به همین علت، بیشتر روابط دیپلماتیک خود را از طریق نمایندگی خود در سازمان ملل متحد در نیویورک، با نمایندگان سایر کشورها انجام می‌دهد.

مسأله نداشتن پرسنل تعلیم‌دیده و کافی، برای بسیاری از کشورهای کوچک و جدیدالاستقلال، مانعی در راه تأسیس سفارت‌خانه در کشورهای دیگر است.

چند کشور کوچک خلیج فارس، در سالهای نخست استقلال، به علت کمبود کادر پرسنل تعلیم یافته، بعضی از مأمورین دیپلماتیک خود را از کشورهای دیگر استخدام می‌کردند.

یک سفیر سابق ایران، در یکی از کشورهای خلیج فارس، مدعی بود که پس از انقلاب، از وی برای خدمت در کادر دیپلماتیک آن کشور دعوت شده است.

طی مراسم تسلیم استوارنامه، در سمت معاونت تشریفات، با نفر دوم یکی از کشورهای کوچک خلیج فارس در یک اتومبیل بودم. وی می‌گفت قبلاً سفیر

کشور خود در لندن بوده است ولی پس از بازنشستگی، به علت تجربه‌ای که داشته به استخدام کشور دیگری از خلیج فارس درآمده و همراه سفیر این کشور، با سمت نقر دوم سفارت، مأموریت تهران را پذیرفته است.

یک دیپلمات و سفیر بازنشسته مصری (مرتضی مرتگی) نیز سالهای دهه ۱۹۷۰ سفیر سلطنت عمان در ایتالیا بود.

فصل چهارم

وظایف نمایندگی دیپلماتیک

کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در ماده ۳ در بند اول طی پنج تبصره، وظایف کلی نمایندگیهای دیپلماتیک را تعیین کرده است.

این ماده از کنوانسیون، نه جامع و نه مانع است. دامنه وظایف نمایندگی بسیار از آنچه که در ماده مذکور آمده، فراتر می‌رود خصوصاً اگر به موجب بند دوم ماده ۳ وظایف کنسولی نیز برآن افزوده شود.

- شرح وظایف دیپلماتیک به تفصیل در کتاب (دیپلماسی) - تألیف نگارنده آمده است.

- در کتاب (حقوق کنسولی) - تألیف نگارنده - سال ۱۳۷۵ - صفحه ۳۸ به بعد، شرح وظایف کنسولی داده شده است.

وظایف نمایندگیهای دیپلماتیک، در حقیقت انعکاسی است از وظایف وزارت خارجه در خارج از کشور.

(قانون وظایف وزارت امور خارجه) که در سال ۱۳۶۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، وظایف وزارت امور خارجه ایران را طی ۹ ماده معین نموده است. به موجب ماده اول این قانون «وزارت امور خارجه، عهده‌دار اجرای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است»

و از جمله وظایفی که بنابر ماده دوم این قانون، به وزارت امور خارجه محول شده ولی مستقیماً به وظایف نمایندگیهای دیپلماتیک مربوط می‌شود عبارتست از:

- حفظ و توسعه روابط سیاسی جمهوری اسلامی ایران با سایر دولتها و سازمانها
- توجه و مراقبت دائم و اقدامات لازم و به موقع نسبت به وقایع بین‌المللی بویژه وقایع جهان اسلام و تهیه و تنظیم گزارشهای لازم، با پیش‌بینی و پیشنهادات جهت مراجع ذیربط

- اقدامات لازم در زمینه امور کنسولی اعم از حفظ حقوق و منافع اتباع خارج از کشور و امور مربوط به تابعیت و احوال شخصیه

- همکاری با وزارتخانه‌های مختلف در امور مربوط به کشورهای دیگر

بنابر ماده نهم - «سفرا و مسؤولان نمایندگی‌های سیاسی [دیپلماتیک] و کنسولی جمهوری اسلامی ایران در حوزه مأموریت خویش مسؤول کلیه فعالیت‌های سیاسی، تبلیغاتی و فرهنگی و اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بوده و نمایندگان و مأموران سایر وزارتخانه‌ها باید اقدامات و فعالیت‌های خود را با آنها هماهنگ سازند.»

کنوانسیون روابط دیپلماتیک، وظایف نمایندگی‌های دیپلماتیک را، از دیدگاه بین‌المللی تعیین کرده است.

بند اول ماده سوم کنوانسیون چنین است:

«وظایف نمایندگی دیپلماتیک بالاخص عبارتست از:

الف - نمایندگی دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده

ب - حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن در دولت پذیرنده تا حدودی که در حقوق بین‌الملل مورد قبول است.

ج - مذاکره با حکومت دولت پذیرنده

د - استحضاز از اوضاع و سیر وقایع در دولت پذیرنده با استفاده از تمام وسائل مشروع و گزارش آن به حکومت فرستنده.

ه - بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی و فرهنگی و علمی بین دولت فرستنده و پذیرنده»

این وظایف، طی پنج مبحث، به ترتیب و به اختصار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

وظیفه «نماینده» دولت فرستنده

نماینده دیپلماتیک دائم، ارگان حضور مستمر دولتی نزد دولت دیگر است. رؤسای نمایندگی‌ها، در سطح سفیر و وزیرمختار، نماینده بلاواسطه دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده می‌باشند.

نماینده دیپلماتیک، مجرای رسمی ارتباطات دو کشور است.

گفتار و نوشتار رئیس مأموریت اگر از طریق رسمی اظهار شود منسوب به دولت اوست. اصولاً، رئیس نمایندگی، با اختیاراتی که دارد می‌تواند قولی بدهد یا سند تعهدآوری را امضاء کند که برای دولت متبوعش الزام‌آور باشد. اگر بر فرض رئیس نمایندگی از حدود صلاحیت و اختیارات خود تجاوز نماید، وظیفه دولت فرستنده است که در نخستین فرصت قول او را تکذیب و تعهد او را باطل سازد و اقدامات بعدی را در این زمینه بعمل آورد.

در گذشته سفیران نماینده سلطان خود بودند ولی امروزه سفیران و وزیران مختار هر دو نماینده دولت خود بشمار می‌آیند و عملاً تفاوتی بین آنها نیست.

رؤسای نمایندگی دیپلماتیک طبقه سوم (کارداران دائم) فقط نمایندگی وزرای خارجه را دارند، ولی حدود اختیارات و صلاحیت آنان از نظر دیپلماتیک، در ردیف سفیران و وزیران مختار است.

رئیس پست کنسولی، نمایندگی ندارد و کارمند دولت خود می‌باشد که در

سرزمین کشور خارجی وظایف خویش را انجام می‌دهد.

استوارنامه یا معرفی‌نامه‌ای را که رؤسای نمایندگیهای دیپلماتیک، در آغاز مأموریت به مقام مربوط تسلیم می‌کنند، دال بر نمایندگی آنان از طرف دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده است.

در کنوانسیون «حقوق قراردادهای» (۱۹۶۹) طی بند ۲ ماده ۷ این وظیفه رؤسای

نماینده‌های دیپلماتیک تأیید گردیده است. متن مذکور چنین است:

«اشخاص زیر، بنابر سمتهایی که دارند و بی‌آنکه لازم باشد مدارکی دال بر تام‌الاختیار

بودن ارائه دهند، نماینده کشور خود محسوب می‌شوند:

الف: ب: رؤسای نمایندگیهای دیپلماتیک به منظور پذیرش متن یک قرارداد بین کشوری که به آنها استوارنامه داده و کشوری که استوارنامه آنها را پذیرفته است.»

حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن

حفظ منافع دولت فرستنده، معنی وسیع دارد و به قلمروهای متعدد، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی نظامی و غیره مربوط می‌شود ولی در هر حال «حفظ منافع دولت» مفهوم روشن و دقیقی ندارد و قابل تفسیر است.

تشخیص منافع دولت فرستنده در کشور پذیرنده اصولاً برعهده نمایندگی دیپلماتیک است که مباشرت امور را در محل برعهده دارد.

حفظ منافع اتباع نیز گاه جنبه عمومی دارد، مثلاً نمایندگی باید مراقب باشد تا قوانین و مقرراتی در زمینه مهاجرت و تابعیت و کار و بیمه‌های اجتماعی و اقامت و غیره که مستقیماً و به خصوص به ضرر اتباع کشور فرستنده باشد، وضع نگردد و مراحل آنرا به موقع به دولت فرستنده اطلاع دهد تا درصدد پیشگیری برآید و یا عمل متقابل انجام دهد و در هر حال رعایت معیارهای بین‌المللی را توصیه نماید.

حفظ منافع خصوصی افراد، بیشتر همان اموری است که به وظایف کنسولی ارتباط دارد. ولی فرق بین حفظ منافع اتباع از طریق دیپلماتیک، با حفظ منافع اتباع از طریق کنسولی در آن است که در مورد اول دولت با دولت طرف است که مذاکره می‌نماید تا راه حلی یافت شود ولی در مورد دوم ارتباط و تماسها در سطح افراد با مقامات اداری و قضائی محلی است.

برای حفظ منافع اتباع باید سه عامل در نظر گرفته شود:

۱- تابعیت شخص (طبیعی یا حقوقی) و انتساب آن به دولت فرستنده محرز باشد. در این مورد یک استثناء است و آن موقعی است که فردی دارای تابعیت مضاعف دولت فرستنده و

پذیرنده باشد که در این صورت دولت فرستنده نمی‌تواند منافع شخص را در کشور پذیرنده حفظ نماید.

۲- قبل از توسل به طرق دیپلماتیک، شخص مدعی، نزد مقامات محلی، برای احقاق حقوق خود اقدام کرده و نتیجه‌ای نگرفته باشد.

۳- موضوع مورد تقاضای شخص، حتی‌الامکان، اخلاقی، مشروع و قانونی باشد. مثلاً اگر فردی به جرم قاچاق مواد مخدر محکوم و زندانی شده باشد، صلاحیت نمایندگی دولت فرستنده در این مورد تنها نظارت بر جریان محکمه و اطمینان از اجرای صحیح قوانین و مراقبت از وضع سلامتی و رفتار با وی در زندان است و حق اقدام برای آزادی وی را ندارد.

اصولاً، حفظ منافع اتباع با دولت متبوعشان است، ولی استثنائی در این زمینه در بین کشورهای اتحادیه اروپا وجود دارد، زیرا به موجب قرارداد ماستریخت (۹ فوریه ۱۹۹۲) ماده ۸ هر یک از اتباع دول عضو اتحادیه، در سرزمین کشور دیگری که دولتش نمایندگی ندارد، می‌تواند از حمایت مقامات دیپلماتیک یا کنسولی هر دولت دیگر عضو اتحادیه، در همان شرایطی که اتباع این دولت برخوردار می‌شوند، بهره‌مند گردد.

مذاکره با حکومت دولت پذیرنده

از نظر تاریخی، عمل مذاکره، نخستین وظیفه سفیران برای برقراری تفاهم و دوستی و صلح و یا اعلان جنگ بوده است.

از نتایج منطقی که از «نماینده» دولت فرستنده بودن حاصل می‌شود آن است که مأموران نمایندگی دیپلماتیک، خصوصاً رئیس نمایندگی، می‌توانند از طرف دولت متبوع خود مذاکراتی با مقامات صلاحیتدار دولت پذیرنده انجام دهند.

عمل «مذاکرات» را می‌توان وظیفه سیاسی سفارت، به مفهوم وسیع تعبیر کرد. قلمرو مذاکرات محدود نیست و می‌تواند به کلیه وظایف دیپلماتیک مربوط باشد.

مذاکرات ممکن است برای نزدیکی بیشتر بین دو کشور، یا رفع سوء تفاهم، خواستن بعضی امتیازات، کسب اطلاعات، توضیح موضع سیاسی، حفظ منافع، اعتراض، مشورت در مسائل بین‌المللی، جلب موافقت و همکاری و خلاصه در زمینه‌های گوناگون باشد.

مذاکره از وظایف حساس نمایندگی است ولی در هر حال مذاکره کننده موظف است دستورات و خواسته‌های دولت فرستنده را در نظر گرفته و بدون دخالت دادن نظرات شخصی خود، به هدف برسد و در این راه از حدود اختیارات و صلاحیت خویش فراتر نرود.

هنر دیپلماسی، در حقیقت، در رهبری مذاکرات، نهفته است. وسعت معلومات، داشتن اطلاعات، آگاهی به فن مذاکره، موقع‌شناسی، واقع‌بینی و بسیاری صفات دیگر که داشتن آنها برای دیپلمات ضروری است، او را در پیشبرد مذاکرات و رسیدن به مقاصد یاری می‌کند.

هنر مذاکرات قواعد دقیق و از قبل تعیین شده ندارد و قابل تدوین نیست و بستگی به استعداد هر فرد دارد و قلمرو این هنر از حقوق دیپلماتیک جداست و به همین جهت در این تألیف بحث بیشتر در این مورد لزومی ندارد.

کسب اطلاعات و گزارش آن

کسب اطلاع «از اوضاع و سیر وقایع» کشور پذیرنده و انعکاس آن به مقامات مربوطه دولت فرستنده از وظایف هر نمایندگی دیپلماتیک است.

نکته قابل توجه اینکه در این ماده تصریح شده که اطلاعات باید «با استفاده از کلیه وسائل مشروع» باشد و این در حقیقت مرزی است که فعالیت دیپلماتیک را از فعالیت‌های جاسوسی جدا می‌سازد. جاسوسی در قدیم یکی از وظایف اصلی سفیران و سفارتخانه‌ها بوده است و هنوز هم اگر از حدود معقول و متعارف تجاوز نکند، کسب اخبار و اطلاعات محرمانه از وظایف دیپلماتهاست.

شاید به همین دلیل، سفارت آمریکا در تهران، پس از انقلاب به «لانه جاسوسی» معروف شد. گفتنی است که در گذشته، علی منصور، نخست‌وزیر دوران

رضاشاه و پس از آن، هنگامی که بر اثر تحریکات آمریکا مجبور به کناره‌گیری به نفع رزم‌آراء شد، در مصاحبه‌ای گفت: «سفارت آمریکا در تهران، یک لانه مار شده است».

نکته ابهام در کنوانسیون این است که «وسائل مشروع» توضیح داده نشده و حدود آن از وسائل نامشروع تعیین نگردیده است.

اصولاً باید گفت وسائل مشروع، اطلاعاتی است که از مذاکرات خصوصی و ملاقاتهای رسمی و اخبار رسانه‌های گروهی و شاید هم شایعات بدست می‌آید، بدون آنکه در کسب آن اطلاعات از وسایل و طرق غیرقانونی مانند رشوه و یا خرید وجدان افراد و یا تهدید آنان و یا به عنوان حق‌السکوت و امثال آن استفاده شود.

آنچه در این زمینه بنظر می‌رسد وسعت موضوع گزارشهاست که شامل گزارشهای سیاسی، اقتصادی، فنی، علمی، تکنولوژی، فرهنگی، نظامی و غیره است و قابل توجه اینکه قلمرو کسب اطلاعات از این زمینه‌ها تجاوز کرده و شامل موضوعات بازرگانی و تکنولوژی و صنعتی و علمی نیز می‌شود.

اهمیت گزارشها تنها در انعکاس صحیح وقایع و تحولات در کشور پذیرنده نیست، بلکه مقصود اصلی اظهارنظر و تفسیر و تجزیه و تحلیل از وقایع به منظور راهنمایی دولت فرستنده است تا از مجموع آنها این دولت بتواند خط مشی سیاست خارجی خود را ترسیم نماید. بنابراین، صحت اطلاعات و تجزیه و تحلیل منطقی آنها، در درست یا نادرست بودن سیاست خارجی دولتها اثر می‌گذارد و در تصمیمات کارگردانان سیاست خارجی مؤثر است.

در گذشته موضوع گزارشها سیاسی بود ولی امروزه، با وسعت یافتن وظایف نمایندگیها، ممکن است موضوع گزارش در زمینه‌های مختلف اقتصادی، بازرگانی، فرهنگی و غیره باشد. گزارشهای نمایندگیها اصولاً با سایر گزارشهای رسانه‌های گروهی متفاوت است، زیرا از دیدگاه خاص منافع دولت فرستنده تنظیم می‌شود.

بسط و توسعه روابط دوستانه

غرض اصلی از برقراری روابط دیپلماتیک و تأسیس نمایندگی دیپلماتیک در واقع بسط روابط دوستانه و توسعه روابط در زمینه‌های مختلف و همکاری بین کشورها است. این وظیفه نیز دامنه اجرای وسیعی دارد و آنچه در کنوانسیون روابط دیپلماتیک تدوین شده، یک راهنمایی کلی است درباره همکاری در زمینه‌های «اقتصادی و فرهنگی و علمی» ولی بسیاری موضوعات دیگر هم هست که شمارش آنها ممکن نیست و حتی به نظر می‌رسد که ذکر این سه مورد در کنوانسیون بجای آنکه وسعت دامنه همکاری‌ها را نشان دهد، در حقیقت تحدیدکننده است و بهتر می‌بود که ذکری از آنها ضمن وظایف نمی‌آمد و به جای آن «توسعه روابط در همه زمینه‌ها» گفته می‌شد.

بهرحال، در اجرای این وظیفه، مأمورین دیپلماتیک می‌توانند در زمینه‌های مختلف اقتصادی، بازرگانی، آموزشی، فرهنگی، علمی، صنعتی، تکنولوژی، مطبوعاتی، بهداشتی، کشاورزی، هنری، توریستی ورزشی و ... و ... فعالیت نمایند.

ترتیب نمایشگاه‌های مختلف در زمینه‌های گوناگون، برقرار کردن مسابقات هنری و ورزشی، انتشار کتابها و جزوات توریستی، نمایش فیلم، دعوت هنرمندان، مصاحبه‌های مطبوعاتی، فراهم کردن مقدمات سفرهای رسمی در سطوح بالا بین مقامات دو کشور و غیره ... اینها همه از وظایف نمایندگی دیپلماتیک است که هدف آن بسط و توسعه روابط دوستانه دو کشور فرستنده و پذیرنده می‌باشد.

انجام وظایف کنسولی توسط نمایندگی دیپلماتیک

پس از جنگ جهانی دوم، شمار بسیاری از کشورهای جدید در صحنه بین‌المللی پدید آمده‌اند. این کشورها عموماً به جهان سوم تعلق دارند که فاقد امکانات مالی و تجربه لازم و پرسنل کافی برای تأسیس و حفظ دو مأموریت جداگانه، برای نمایندگی‌های دیپلماتیک و

پستهای کنسولی، در کشورهای دیگر می‌باشند. همچنین، کشورهای بزرگ و متوسط نیز، در بعضی از مناطق و سرزمینهای دوردست، نظر به فقدان منافع خاص، به تأسیس هر دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی در یک حوزه واحد، نیازی ندارند. علاوه بر اینها، اختلاط وظایف دیپلماتیک و کنسولی و آمیختگی مشاغل سیاسی و اقتصادی و بازرگانی و غیره، در دنیای امروز، چنان است که نمی‌توان دقیقاً مرزی بین مأموریت این دو نهاد، بطور دقیق ترسیم کرد. اینها همه موجب گردیده است که راه ادغام این دو نهاد، در موارد لزوم فراهم گردد.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، طی ماده ۳ بند دوم چنین می‌گوید:

«هیچ یک از مقررات این کنوانسیون نباید طوری تفسیر شود که مانع انجام وظایف کنسولی به وسیله یک نمایندگی دیپلماتیک گردد».

همین مطلب در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۳ چنین تأیید و تکرار شده

است:

«... نمایندگیهای دیپلماتیک نیز طبق مقررات این کنوانسیون، وظایف کنسولی را انجام

می‌دهند». و باز در همین کنوانسیون کنسولی، طی ماده ۲ تصریح شده است که:

«رضایت با برقراری روابط دیپلماتیک بین دو دولت، متضمن رضایت به استقرار روابط

کنسولی نیز می‌باشد. مگر آنکه به نحو دیگری مقرر شود».

متن این ماده اخیرالذکر، گرچه منحصرأً مربوط به استقرار روابط کنسولی است، نه انجام

وظایف آن، ولی همبستگی بین دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی را تأیید می‌کند.

به موجب بند اول ماده ۷۰، از «کنوانسیون روابط کنسولی» تا حدودی که مواد این

کنوانسیون «مجاز می‌دارد، در مورد انجام وظایف کنسولی توسط مأموریت‌های دیپلماتیک نیز

مجری خواهد بود». (کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی ۱۹۶۳).

در موردی که نمایندگی دیپلماتیک وظیفه انجام وظایف کنسولی را نیز برعهده دارد، باید

اسامی اعضای خود را که به امور کنسولی می‌پردازند، به وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع

دهد و نمونه امضاء کسی که اسناد کنسولی را امضاء می‌کند، برای مقامات مربوطه ارسال دارد. ضمناً این کارمندان می‌توانند در انجام وظایف خود مستقیماً به مقامات محلی حوزه خود مراجعه کنند و در موارد لزوم و مجاز هم به مقامات مرکزی دولت پذیرنده متوسل گردند. باید توجه داشت که مأمورین دیپلماتیک که امور کنسولی را انجام می‌دهند، وضع دیپلماتیک خود را همچنان در نمایندگی حفظ می‌کنند و از امتیازات دیپلماتیک، طبق مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) برخوردار می‌باشند ولی امور کنسولی که انجام می‌دهند، تحت مقررات کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) می‌باشد. (بند سوم از ماده ۷۰ کنوانسیون روابط کنسولی)

پیوند دادن وظایف کنسولی و دیپلماتیک برای این است که امروزه، چنان امور دو نهاد بهم مخلوط شده که جدا کردن آنها از یکدیگر دشوار است، چنانکه در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک، اگر وظایف کنسولی آن حذف گردد، بسیاری از امور جاری آن ناقص خواهد ماند. نظری به وظایف دیپلماتیک، مندرج در ماده ۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک و مقایسه آن با وظایف کنسولی، مذکور در ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی، درباره وظایف این نهاد، درست بودن این نظر را تأیید می‌کند.

انجام وظایف دیپلماتیک توسط پست کنسولی

انجام وظایف دیپلماتیک، از طرف پستهای کنسولی - گرچه زیاد معمول نیست - معذک جنبه دیگری از ارتباط میان این دو نهاد است. همانطور که قبلاً گفته شد، ارتباط مسائل سیاسی با مسائل اقتصادی و بازرگانی، امروزه چنان است که گاه پیش‌بینی این مورد لازم می‌آید که مأمورین کنسولی وظیفه دیپلماتیک انجام دهند.

وظایف مأمورین کنسولی از این نظر بر دو گونه است؛ انجام امور سیاسی در کشور پذیرنده و یا نمایندگی در سازمانها و مجامع بین‌المللی، که در حال عادی، این هر دو، از وظایف

دیپلماتها بشمار می‌آید. ماده ۱۷ کنوانسیون روابط کنسولی به این موضوع اختصاص دارد. به موجب این ماده، که عنوان «انجام اعمال دیپلماتیک توسط مأموران کنسولی» را دارد، «در قلمرو دولتی که دولت فرستنده در آن نمایندگی دیپلماتیک نداشته و نمایندگی دیپلماتیک دولت ثالثی نیز نمایندگی آن را برعهده ندارد، مأمور کنسولی می‌تواند با رضایت دولت پذیرنده و بدون آنکه در وضع کنسولی او تغییری حاصل شود، به انجام اعمال دیپلماتیک مجاز گردد». در این ماده بر هر دو نکته تأکید شده است، نخست اینکه رضایت دولت پذیرنده برای چنین فعالیتی قبلاً کسب شود و این نکته‌ای است که در بند آخر ماده ۵ از جمله سایر وظایف کنسولی به آن اشاره شده است. دیگر اینکه در وضع مأمورین کنسولی که چنین اموری را انجام می‌دهند، از نظر مزایا و مصونیتها، تغییری داده نمی‌شود و آنان از امتیازات دیپلماتیک، که بیش از امتیازات کنسولی است برخوردار نخواهند شد. اجراء ماده ۱۷ در عمل، دارای فوایدی است و ضمناً با مسائل دیگری مواجه می‌گردد که مستلزم توضیحات بیشتری است که ذیلاً به چند مورد آن اشاره می‌شود:

● **نکته اول:** چنانکه می‌دانیم، برقراری رابطه دیپلماتیک حاکی از شناسائی دوجانبه دولت فرستنده و پذیرنده است. ولی برقراری روابط کنسولی ارتباطی با شناسائی (حقوقی یا عملی) دولتها ندارد. بنابراین ممکن است دو دولت بین خود روابط کنسولی برقرار کرده و پست کنسولی دایر نمایند، بدون اینکه یکدیگر را بشناسند یا روابط دیپلماتیک با هم داشته باشند. اجرای این روش بارها مورد استفاده قرار گرفته است. چنانکه دولتهائی که به عللی خاص حاضر نبوده‌اند دولت دیگری را رسماً بشناسند، با اعزام مأمورین کنسولی که در جوار وظایف خود، بعضی مأموریتهای دیپلماتیک را نیز انجام می‌دهند، توانستند بدین وسیله ارتباطی با دولت طرف برقرار نمایند.

در مواردی هم این اقدام مقدمه‌ای برای شناسائی و برقراری روابط دیپلماتیک بوده است.

برای مثال، هنگامی که دولت چین کمونیست، عدم شناسائی تایوان را شرط برقراری روابط دیپلماتیک خود قرار داد، بعضی دولتها که با دولت تایوان روابط داشتند و می‌خواستند این روابط را حفظ کنند، با موافقت دولت چین اقدام به دایر کردن پست کنسولی در پکن نمودند تا مأمورین این پستهای کنسولی، بتوانند مأموریت‌های دیپلماتیک نیز انجام دهند. نمونه دیگر این وضع، رابطه دولت اسرائیل با بعضی کشورها بود که حاضر به شناسائی این دولت نبودند ولی به علل مختلف می‌خواستند به طریقی، با این دولت، در ارتباط باشند.

● **نکته دوم:** مورد دیگری که مأمورین کنسولی ممکن است اعمال دیپلماتیک انجام دهند، هنگامی است که روابط دیپلماتیک بین دو کشور قطع گردد و سفارتخانه‌های مربوط بسته شود. در این صورت اگر پستهای کنسولی در این دو کشور برقرار باشند، به فعالیت کنسولی خود ادامه خواهند داد و می‌توانند در موارد لزوم، بعضی اعمال دیپلماتیک نیز انجام دهند. توضیح اینکه به موجب ماده ۲ بند سوم کنوانسیون روابط کنسولی، «قطع روابط دیپلماتیک، به خودی خود موجب قطع روابط کنسولی نمی‌گردد».

● **نکته سوم:** مع‌ذلک باید خاطر نشان ساخت که در عمل، اکثر اوقات روابط دیپلماتیک با قطع روابط کنسولی همراه است و دولتها در هنگام تنش در روابط با دولتهای دیگر، به برقراری روابط کنسولی یا ادامه فعالیت آن رضایت نمی‌دهند. بالاخره، مورد دیگری که مأمورین کنسولی می‌توانند وظایف دیپلماتیک انجام دهند، در بند دوم ماده ۱۷ کنوانسیون روابط کنسولی، پیش‌بینی شده است که بنابراین «مأمور کنسولی می‌تواند - پس از اعلام به دول پذیرنده - نمایندگی دولت فرستنده را در هر یک از سازمانهای بین‌المللی عهده‌دار گردد». چون نمایندگان در سازمانها، خصوصیت دیپلماتیک را دارند، بنابراین اعمال کنسولی در این سمت، تبدیل به فعالیت دیپلماتیک می‌گردد. در عمل و در روابط کشورها، کاربرد این ماده ۱۷ بسیار کم پیش می‌آید و فقط در یک مورد است که موضوع اهمیت و وسعت خاص پیدا کرده و آن در شهر نیویورک است. توضیح اینکه در آمریکا، نمایندگیهای دیپلماتیک در پایتخت آن کشور یعنی

واشنگتن مستقر هستند و اما در نیویورک که یکی از بزرگترین و پرجمعیت‌ترین شهرهای جهان است، اکثر دولتها پست کنسولی دایر کرده‌اند.

با توجه به اینکه، مقر سازمان ملل متحد نیز در نیویورک است، و بعضی از کشورها نمایندگی در سازمان را به مأمورین کنسولی واگذار می‌کنند، در نتیجه روابط دولت آمریکا با این پستهای کنسولی به صورت پیچیده درمی‌آید.

فصل پنجم

طبقات نمایندگی دیپلماتیک

سه طبقه نمایندگی دیپلماتیک

ماده ۱۴ کنوانسیون وین، رؤسای نمایندگی‌ها را بر سه طبقه (سفیران - وزیران مختار و کارداران) تقسیم می‌کند.

محتویات این ماده در گذشته از اهمیت زیاد برخوردار بود و به همین جهت تنها موضوعی بود که نخستین بار در روابط دیپلماتیک به صورت قراردادی درآمد و در سال ۱۸۱۵ در کنگره وین تدوین گردید.

منظور اصلی مبتکران این طبقه‌بندی که نمایندگان سلاطین دولت‌های بزرگ اروپائی بودند این بود که می‌خواستند نظم نوینی در روابط بین‌المللی بوجود آورند و هدف آنان نیز طبقه‌بندی دولت‌ها به بزرگ - متوسط و کوچک بود و کنگره وین ۱۸۱۵ با این ابتکار، در حقیقت دولت‌ها را از نظر اهمیت بر سه طبقه تقسیم می‌کرد. برای توضیح موضوع باید به گذشته بازگشت.

بر اثر اختلافاتی که طی قرن هفدهم و هجدهم بین سفیران، بر سر حق تقدم تشریفاتی پیش آمده بود، در کنگره وین ۱۸۱۵ دولت‌های شرکت‌کننده ضمن تصمیمات خود، خواستند با وضع مقرراتی، برای همیشه به اختلافات خود در زمینه حق تقدم نمایندگان خویش پایان دهند و سفیران خود را نسبت به سفرای کشورهای کوچک و غیرمسیحی و غیر اروپائی متمایز سازند. در ضمن مباحثات این کنگره، معیارهای مختلف برای تعیین حق تقدم بین نمایندگان دیپلماتیک پیشنهاد شد، از جمله شکل حکومت (سلطنتی و جمهوری)، قدمت، تاریخ پذیرش دین مسیح و غیره ولی هیچ‌کدام از این راه‌حل‌ها، اتفاق‌آراء شرکت‌کنندگان را بدست نیاوردند. در پایان راه‌حلی که مورد توافق قرار گرفت، طبقه‌بندی نمایندگان دیپلماتیک بر سه گروه بود.

ضمیمه شماره ۱۷ تصمیمات کنگره وین ۱۸۱۵ که (نظامنامه درباره تقدم بین مأمورین دیپلماتیک - مورخ ۱۹ مارس ۱۸۱۵) عنوان گرفت، در ماده اول چنین می‌گوید:

«خدمتگزاران (نمایندگان) دیپلماتیک بر سه طبقه تقسیم می‌شوند:

الف - سفیران، لگاها، نونس‌ها [در رأس سفارت کبری]

ب - فرستادگان، وزیران [مختار] [در رأس سفارت]

ج - کارداران [دائم]»



برای رفع اعتراضات بعضی از دولت‌ها و پیشگیری از اختلافات بعدی، در کنگره اکسلا شاپل Aix-La-Chapelle که در سال ۱۸۱۸ تشکیل گردید، نمایندگان شرکت‌کننده، پروتکلی در تاریخ ۲۱ نوامبر به تصویب رساندند که به موجب آن طبقه جدیدی را با عنوان (وزرای مقیم) در طبقه‌بندی ماده یک نظامنامه کنگره وین ۱۸۱۵ بین طبقه دوم و سوم گنجانیدند:

طبقه جدید در عمل زیاد مورد استفاده قرار نگرفت و به مرور منسوخ شد.

به موجب آماری که در نشریه وزارت امور خارجه در سال ۱۳۲۷ به چاپ رسید، در همین سال ایران دارای سه نمایندگی در سطح سفارت کبری *Ambassade* و چهارده نمایندگی در سطح سفارت *Legation* بوده است.

چند نکته درباره طبقه‌بندی نمایندگیهای دیپلماتیک

در کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ ساختار ظاهری طبقه‌بندی سال ۱۸۱۵ حفظ گردیده ولی تغییراتی در آن داده شده است.

بند اول ماده چهاردهم کنوانسیون چنین است:

«رؤسای نمایندگی به سه طبقه تقسیم می‌شوند:

الف - سفیران دول و نمایندگان پاپ (نونس) که نزد رؤسای دول مأموریت می‌یابند و سایر رؤسای نمایندگی که هم مقام آنان می‌باشند.

ب - فرستادگان و وزیران مختار دول و نمایندگان پاپ (انترنوس) که نزد رؤسای دول مأموریت می‌یابند.

ج - کاردارها که نزد وزرای امور خارجه مأموریت می‌یابند.»

چنانکه ملاحظه می‌شود، طبقه سوم، یعنی «وزرای مقیم» که در کنگره اکسلاشاپل به طبقات سه‌گانه افزوده شده بود، در تقسیم‌بندی جدید حذف گردیده است. چند نکته درباره طبقه‌بندی نمایندگی‌های دیپلماتیک، آن چنانکه در ماده ۱۴ کنوانسیون آمده است قابل بررسی است.

● **نکته اول:** علی‌رغم پیشرفتی که در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ در زمینه حقوق دیپلماتیک بدست آمده ولی روح محافظه‌کاری و وابستگی به سنن کهنه گذشته در آن به چشم می‌خورد. اوضاع و احوال بین‌المللی در سال ۱۹۶۱ با اوضاع و احوال جهان در سال ۱۸۱۵ بکلی متفاوت بوده است.

کنوانسیون ۱۸۱۵ را پنج کشور بزرگ وقت - روسیه، اطریش، انگلستان، پروس و فرانسه - تنظیم کردند، در حالی که در تنظیم کنوانسیون ۱۹۶۱ نمایندگان متجاوز از هشتاد کشور شرکت داشتند.

نتیجه این عدم توجه به تحولات بین‌المللی این بود که می‌بینیم امروزه عملاً تغییراتی در طبقه‌بندی ماده ۱۴ کنوانسیون پدیده آمده است.

● **نکته دوم:** امروزه دیگر بین نمایندگان کشورها، چه بزرگ و چه کوچک، با تمدن اروپائی و غیراروپائی، پیشرفته و در حال پیشرفت، غنی و فقیر... از نظر طبقاتی اختلافی نیست و تقریباً همه کشورها نمایندگان دیپلماتیک خود را از طبقه اول می‌فرستند و رسم اعزام وزیرمختار و کاردار دائم به مرور متروک شده و می‌شود.

به دنبال این تحول در زبان فارسی هم عنوان (سفیر کبیر) تبدیل به (سفیر) شده و به نمایندگی‌های طبقه اول و دوم و سوم، هر سه (سفارت) گفته می‌شود.

● **نکته سوم:** دو کشور که نزد یکدیگر نمایندگی دیپلماتیک تأسیس می‌کنند، معمولاً "نمایندگان هر دو طرف از یک طبقه می‌باشند ولی از نظر حقوقی هم‌طبقه بودن نمایندگان دیپلماتیک الزامی نیست، مثلاً" ممکن است کشوری نماینده خود را در سطح سفیر تعیین کند و کشور مقابل نماینده خود را در سطح کاردار دائم اعزام دارد. در این مورد توافق طرفین ضرورت دارد.

به موجب ماده ۱۵ کنوانسیون «دولت‌ها درباره طبقه رؤسای مأموریت خود با یکدیگر توافق خواهند کرد.»

● **نکته چهارم:** کشوری ممکن است در کشور دیگر نمایندگی تأسیس کند بدون آنکه لزوماً کشور پذیرنده در کشور فرستنده نمایندگی داشته باشد. در این صورت تماس دیپلماتیک طرفین از طریق همان یک نمایندگی صورت می‌گیرد.

● **نکته پنجم:** نمایندگی‌های طبقه اول، در سطح سفارت، پس از تأسیس معمولاً "درجه خود را حفظ می‌کنند، ولی، نمایندگی‌های دیپلماتیک طبقه دوم و سوم، اغلب احتمال آن است که پس از مدتی به سطوح بالاتر ارتقاء یابند.

توافق دو دولت در بالا بردن درجه نمایندگی دیپلماتیک، دلیل بر نزدیکی بیشتر و افزوده شدن روابط آنهاست. ارتقای طبقه نمایندگی مستلزم توافق طرفین است.

نکته‌ای که در این زمینه لازم است یادآوری شود اینکه ارتقای نمایندگی دیپلماتیک از هر طبقه به طبقه بالاتر، تأسیس نمایندگی جدید بشمار می‌آید و باید تشریفات مربوط انجام شود.

● **نکته ششم:** روابط دیپلماتیک ممکن است گاه تیره شود بدون آنکه به اصل برقرار بودن روابط از نظر حقوقی خدشه‌ای وارد شود.

وزیر خارجه انگلستان، در اجتماع وزیران دول اروپائی در فوریه ۱۹۹۳

اظهار داشت که روابط انگلستان و ایران موقعی «کامل» خواهد شد که فرمان

محکومیت به اعدام سلمان رشدی را دولت ایران رسماً لغو کند.

بعدهاً نیز در این رابطه دول اروپائی روابط و گفتگوهای خود را با ایران

«انتقادآمیز» توصیف کردند و بعضی از کشورهای اروپایی سفرای خود را از ایران فراخواندند و اداره نمایندگی را به کاردار موقت سپردند.
در تمام این تحولات تغییری در سطح نمایندگی‌ها پدید نیامد.

در هر حال باید در نظر داشت که روابط دو کشور ممکن است دچار نوساناتی شده و گاه تیره گردد ولی از نظر حقوقی روابط باقی و مداوم است و تغییری در طبقه نمایندگی (سفارت، وزیرمختاری و یا کارداری دائم) حاصل نمی‌شود، مگر طرفین درباره تغییر سطح آن توافق کنند.

● **نکته هفتم:** روابط دیپلماتیک، بین بسیاری از کشورهای جهان سوم که فاقد نمایندگی دیپلماتیک نزد یکدیگر می‌باشند، معمولاً از طریق نمایندگی آنها نزد سازمان ملل متحد صورت می‌گیرد.

● **نکته هشتم:** در گذشته مقام سفارت کبری و وزارت مختاری بطور افتخاری نیز وجود داشت و در ایران هم، چنین رسمی پذیرفته شده بود ولی این رسم طبق بخشنامه شماره ۶۴۰۵ مورخ ۱۳۲۷/۱۲/۲۰ در ایران رسماً منسوخ گردید.

● **نکته نهم:** کسانی که تحت عنوان سفیر یا ایلچی و عناوین مشابه دیگر در قرون گذشته خصوصاً از زمان سلاطین صفویه تا اواسط سلطنت سلسله قاجار، از طرف پادشاهان ایران به کشورهای اروپایی اعزام می‌شدند و یا از طرف کشورهای اروپایی به ایران می‌آمدند، با اینکه عنوان سفیر را داشتند ولی در حقیقت به اصطلاح امروز «فرستاده» سلاطین بودند که به «مأموریت ویژه» فرستاده می‌شدند و مشمول عنوان سفیر آنچنانکه در اعلامنامه کنگره وین ۱۸۱۵ و کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱) منظور است، نبوده‌اند.

● **نکته دهم:** از میان کشورهای بزرگ، دولت شوروی در سال ۱۳۰۴ با ایران روابطی در سطح سفارت کبری برقرار کرد. دولتهای آمریکا و انگلستان نیز در حین جنگ جهانی دوم، نمایندگی‌های دیپلماتیک خود را با ایران به سفارت کبری ارتقاء دادند.

در سالهای ۱۹۶۲ تا ۱۹۶۴، با توسعه روابط ایران با کشورهای اروپای شرقی، سفارتخانه‌های مربوط در بلغارستان، مجارستان و لهستان به سطح سفارت کبری ترقی داده شد.

در این فاصله و پس از آن به مرور با همه کشورهای که روابط دیپلماتیک برقرار بود، سفارت‌ها به سفارت کبری تبدیل شد که امروزه به عموم آنها «سفارت» یا «نماینده‌گی» اطلاق می‌شود.

«تنزل سطح سفارت» و یا «فراخواندن سفیر»

یک نمایندگی دیپلماتیک ممکن است از طبقه بالاتر به طبقه پایین‌تر تنزل یابد. تنزل طبقه نمایندگی به معنی آن است که یک نمایندگی که در رأس آن سفیر است به وزارت مختاری یا اگر وزیر مختار است به کارداری دائم تنزل داده شود. تنزل طبقه نمایندگی دیپلماتیک بر اثر توافق می‌باشد.

تنزل طبقه یا سطح نمایندگی به این معنی مفهومی آن است که سفارتی در سطح بالا تعطیل و سفارت جدیدی در سطح پایین‌تر گشوده شود و تشریفات لازم نیز انجام گیرد. وقوع چنین موردی در روابط دولتها بسیار به ندرت ممکن است اتفاق افتد. و اما یک مورد شایع آن است که دولتی بر اثر کدورت از دولت دیگر، رئیس مأموریت (سفیر یا وزیر مختار و یا کاردار دائم) خود را از کشور پذیرنده فراخواند و اداره نمایندگی خود را به یک کاردار موقت واگذار نماید که این در حقیقت به معنی بی‌اعتنائی به دولت مقابل و تحقیر و کوچک شمردن روابط است.

پس از انقلاب، جمهوری اسلامی ایران، دوبار با چنین واکنشی از طرف دولتهای اروپائی روبرو شد، یکبار در قضیه سلمان رشدی و بار دیگر پس از صدور حکم دادگاه می‌کونوس، که در هر دو مورد، بعضی از کشورها سفرای خود را از تهران فراخواندند و برای مدتی طولانی، اداره امور سفارت خود را به «کارداران موقت» سپردند.

در این موارد، طی اعلامیه‌های رسمی، همه جا، اصطلاح «تنزل نمایندگی به پایین‌ترین سطح» بکار گرفته می‌شد که نادرست است و صحیح‌تر می‌بود اگر این رفتار به «فراخواندن سفیر» تعبیر گردد، زیرا در این نقل و انتقالات در سطح و طبقه نمایندگی (چنانکه در ماده ۱۴ کنوانسیون

آمده است) تغییری حاصل نمی‌شود. و تنها رئیس نمایندگی محل خدمت خود را ترک و اداره امور سفارت را به «کاردار موقت» واگذار می‌کند.

در تیرماه ۱۳۷۳ دولت ونزوئلا اظهار نظر کرد که جمهوری اسلامی ایران در انفجار سفارت اسرائیل در بوئنوس آیرس دخالت داشته است. در پی این اتهام واهی، دولت ایران سفیر خود را از کاراکاس فراخواند و اعلام شد که سفارت جمهوری اسلامی در آن کشور «به پائین‌ترین سطح» تنزل کرده است، ولی پس از رفع سوء تفاهم، در ۱۳ آذرماه ۱۳۷۵ اعلام شد روابط دو کشور، با اعزام سفیر به «سطح سفارت» ارتقاء یافته است.

ظاهراً در این خبر که از طرف مقامات رسمی انتشار یافته بود، منظور فراخواندن سفیر و اداره نمایندگی توسط «کاردار موقت» بوده است، نه تنزل دادن طبقه نمایندگی به سطح کارداری دائم «بنابر ترتیبی که در ماده ۱۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک آمده است» و باز موردی دیگر: پس از پایان یافتن بحران عراق و کویت در سال ۱۹۹۱ در اخبار آمده که: «کویت تصمیم گرفته است روابط دیپلماتیک خود را با چهار کشور عرب که در جریان خلیج فارس، موضع طرفداری از عراق اتخاذ کردند، تنزل دهد ... یک مقام رسمی بلند پایه کویت دیروز گفت: تصمیم به کاهش روابط دیپلماتیک به «پائین‌ترین سطح» با اردن، یمن، سودان، و الجزایر ... اتخاذ شده است.»

نقل از روزنامه اطلاعات، شماره مورخ ۱۳۷۰/۲/۲

اگر مطالب این خبر را مآخذ قرار دهیم، منظور از کاهش روابط دیپلماتیک به «پائین‌ترین سطح» یعنی نمایندگی که ریاست آن با کاردار دائم باشد.

در این مورد نیز، ظن نزدیک به یقین آن است که خبر صحیح این بوده که دولت کویت سفیران خود را از پایتخت کشورهای یاد شده فراخوانده و برای نشان دادن ناخشنودی خود، اداره نمایندگی‌های مزبور را به کارداران موقت واگذار کرده است.

مخالفین طبقه‌بندی نمایندگی‌های دیپلماتیک

طبقه‌بندی رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک، در عرف و قرارداد، از طرف دولت‌ها پذیرفته شده و متن ماده ۱۴ کنوانسیون دیپلماتیک اعتبار جهانی دارد. با این حال، در مواردی، از طرف بعضی دولت‌ها نسبت به این طبقه‌بندی و تبعیض بین نمایندگان دیپلماتیک مخالفت شده است. دولت اتحاد جماهیر شوروی که پس از انقلاب سال ۱۹۱۹ پدید آمده بود در سال‌های نخست، به عنوان یک دولت نوظهور که سیستم طبقاتی اجتماع را در داخل کشور مُلغی ساخته، نظم طبقاتی نمایندگان دیپلماتیک را که در کنگره وین سال ۱۸۱۵ به وجود آمده بود، نپذیرفت و اعلام کرد که فقط یک طبقه نماینده دیپلماتیک با عنوان (نماینده مختار) به همه کشورها، اعم از بزرگ و کوچک اعزام خواهد داشت. با این حال، برای آنکه در کشورهای دیگر، مقام نماینده‌اش در بین سایر طبقات دیپلماتیک معلوم باشد، در هر مورد، برابری (نماینده مختار) خود را بین مقامات دیپلماتیک محل مشخص می‌کرد و در حقیقت، همین عمل، دلیل برگردن نهادن به قواعد عرفی موجود و معتبر در حقوق دیپلماتیک بود.

هارولد نیکلسن، نویسنده حقوقی و دیپلمات انگلیسی در همین زمینه می‌گوید: «عنوان و مقام سفیرکبیر از کتاب‌الغی مکالمات شوروی محو و حذف شده بود و برای مدتی نمایندگان سیاسی کشور شوروی را به کلمه غیرمصطلح (پولپرد) Polpred می‌نامیدند هنوز چندسالی نگذشته بود که شوروی با ظرافت و مهارت، به همان رفتار متداول و معمول بازگشت و نمایندگان آن کشور، در ایران و چین، یک مرتبه با عنوان سفیرکبیر خطاب شدند، زیرا فقط از این راه می‌توانستند مقام و تقدم خود را بین نمایندگان سایر کشورها بدست آورند»

(دیپلماسی) - از هارولد نیکلسن - ترجمه احمد توکلی - چاپ سال ۱۳۳۴ -

صفحه ۲۸

در دهه ۱۹۷۰، دولت لیبی، برای نشان دادن روحیه انقلابی (و خلقی) خود ابتکاری به خرج داد و به عبارت دقیق‌تر، اداره سفارتخانه‌های خود را به مردم واگذار کرد. توضیح اینکه با اشاره آن دولت، اتباع لیبی در کشورهای مختلف، که اکثراً دانشجویان و افراد غیرمسئول بودند،

به سفارتخانه‌های لیبی در محل ریخته و آنرا تصرف کردند و اداره آنرا بدست گرفتند و این عمل آنان مورد تأیید دولت لیبی قرار گرفت. به دنبال این تحول، سفارتخانه‌ها به نام (دفتر مردمی) نامیده شدند.

سفارت لیبی در تهران که در خیابان مطهری - (تحت طاووس سابق) - واقع

است بر روی تابلوی آن نوشته شده:

«دفتر مردمی) جماهیری عربی مردمی اشتراکی لیبی»

این وضع تا مدتی نظم دیپلماتیک و خصوصاً نظم تشریفاتی را در کشورهایی که دولت لیبی در آنها نمایندگی دیپلماتیک داشت برهم زد و حتی چند دولت روابط دیپلماتیک خود را با لیبی قطع کردند.

دولت لیبی ظاهراً می‌خواست با این عمل، دیپلماسی را که خاص طبقه دیپلمات بوده به ملت واگذار کند ولی این تجربه ناموفقی بود و امروزه پس از گذشت سال‌ها، سفارتخانه‌های آن دولت در خارج خود را، به مرور با وضع عادی منطبق ساخته‌اند.

در ایران نیز، در بحبوحه انقلاب و اوایل پیروزی انقلابیون، وضع غیرعادی در بعضی نمایندگی‌های دیپلماتیک و پست‌های کنسولی پیدا شد و اداره امور سفارتخانه‌ها و پست‌های کنسولی بدست افراد یا گروه‌های غیرمسئول افتاد. وضع این افراد و رؤسای آنها، از نظر دولت پذیرنده نامعلوم بود. ولی این مدت کوتاه بود و با استقرار حکومت موقت و تسلط آن بر اوضاع، سفارتخانه‌ها و پست‌های کنسولی، مجدداً تحت اختیار دولت درآمده و در قالب کنوانسیون‌های بین‌المللی به نظم آمدند.

فصل ششم

انواع نمایندگی دیپلماتیک

نمایندگی دولتی نزد دولت دیگر، از نظر وضع و صلاحیت و وظایفی که انجام می‌دهد بر چند نوع است؛ نمایندگی دیپلماتیک دائم (مقیم) - نمایندگی دیپلماتیک به صورت غیرمقیم - نمایندگی دیپلماتیک مشترک - نمایندگی در حفاظت منافع دولت ثالث - «دفتر» به جای نمایندگی.

نمایندگی دیپلماتیک دائم (مقیم)

نمایندگی دیپلماتیک دائم، همان است که در ماده ۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک پیش‌بینی شده است و بنابراین دو دولت با رضایت یکدیگر بین خود روابط دیپلماتیک برقرار می‌کنند و آنگاه با توافق هم اقدام به تأسیس سفارت (نمایندگی) می‌نمایند که از نظر زمانی جنبه دائم یا نامحدود دارد. در این مورد معمولاً، در زمانهای مقارن، دو دولت، پس از گذراندن تشریفات لازم، رئیس و اجزاء نمایندگی را تعیین می‌کنند و به قصد اقامت به کشور طرف مقابل اعزام می‌دارند.

در این معنی، نمایندگی دیپلماتیک، دارای رئیس، اجزاء، اماکن مجهز، اثاثه و اموال و بایگانی و وسائط نقلیه خاص خود می‌باشد.

ماده ۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک که ناظر بر این نوع نمایندگی است، در ترجمه متن فارسی، مبهم است و اشکال آن در گزینش لغات و برابریهای فارسی در ترجمه متن خارجی است. در این باره قبلاً توضیح داده شده است.

اصولاً این نوع نمایندگی در پایتخت یا مرکز اداری کشور پذیرنده مستقر می‌باشد. نمایندگی دیپلماتیک دائم، آن چنانکه شرح داده شد موضوع اصلی در کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) است ولی در همین کنوانسیون به چند نوع خاص از نمایندگی

نیز اشاره شده که عبارتند از:

نماینده‌گی غیرمقیم (موضوع ماده ۵)

نماینده‌گی مشترک (ماده ۶)

نماینده‌گی در حفاظت منافع دولت ثالث (ماده ۴۵ و ماده ۴۶)

تأسیس «دفتر» و آن نیز نوعی نمایندگی است که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر آن نرفته است.

نماینده‌گی دیپلماتیک غیرمقیم

بنابر ماده ۵ کنوانسیون، نماینده کشور فرستنده در کشور پذیرنده ممکن است به صورت اکر دیته Accredité باشد.

منظور از مأموریت غیرمقیم آن است که رئیس هر یک از طبقات سه‌گانه دیپلماتیک و یا یکی از اجزاء دیپلماتیک، وظایف خود را در کشور پذیرنده انجام دهد بدون آنکه رسماً در آن کشور مقیم باشد، بلکه محل اقامت او کشوری دیگر است. بند اول ماده ۵ کنوانسیون چنین است:

«۱- دولت فرستنده می‌تواند پس از اعلام رسمی به دول ذینفع یک رئیس نمایندگی را برای نمایندگی خود نزد چند دولت و همچنین یکی از کارمندان دیپلماتیک خود را جهت انجام وظایف مربوطه نزد دولت‌های متعدد بگمارد مگر آنکه یکی از آن دولت‌ها صریحاً با این امر مخالفت ورزد.»

در متن فرانسوی و انگلیسی کنوانسیون، کلمه «اکر دیته» به صورت فعل بکار رفته و به همین دلیل، در متن فارسی، این مفهوم به نحو دیگر بیان شده است، ولی در حقیقت مأموریت دیپلماتیک به صورت «غیرمقیم» نوع خاصی از نمایندگی‌ها بشمار می‌آید.

برای کلمه «اکر دیته» در زبان فارسی برابری یافت نشد و در متن فارسی

کنوانسیون هم این کلمه بکار نرفته است. با این توضیح شاید بهتر باشد که این لغت

را ما در فارسی اصطلاحاً «غیرمقیم» بگوییم، گرچه در زبانهای خارجی اصطلاح

خاصی برای آن نیست.

ظاهراً کلمه «اکردیته» در زبان دیپلماتیک وزارت امور خارجه ایران در عمل پذیرفته شده است، چنانکه در اطلاعیه‌های این وزارتخانه دیده می‌شود.

این خبر در روزنامه اطلاعات مورخ ۳ آبان ۱۳۷۵ (۲۴ اکتبر ۱۹۹۶) انتشار یافته بود: «انتصاب سفیر اکرودیته [اکردیته] در پاناما - سرویس سیاسی، به پیشنهاد دکتر ولایتی وزیر امور خارجه و تصویب حجت‌الاسلام والمسلمین هاشمی رفسنجانی رئیس جمهوری، حسین شیخ زین‌الدین به عنوان سفیر اکرودیته [اکردیته] جمهوری اسلامی ایران در کشور پاناما تعیین شد.»

ظاهراً از مفهوم این بند، چنین استنباط می‌شود که انتصاب رئیس نمایندگی با «اعلام رسمی» صورت می‌گیرد و آنگاه دولت پذیرنده می‌تواند با این انتصاب مخالفت نماید. برخلاف این استنباط که از ترجمه نادرست ماده ۵ به زبان فارسی حاصل می‌شود باید گفت که در عمل، دولت‌ها عموماً در مورد رؤسای نمایندگی غیرمقیم به مانند رؤسای نمایندگی دیپلماتیک مقیم رفتار کرده و قبل از «اعلام رسمی» انتصاب، ابتدا بطور محرمانه برای کسی که نامزد نمایندگی اکردیته است تقاضای پذیرش می‌کنند و آنگاه در صورت موافقت دولت پذیرنده، استوارنامه به نام سفیر غیرمقیم صادر و انتصاب او را رسماً اعلام می‌نمایند.

تشریفات که برای نماینده دیپلماتیک غیرمقیم، هنگام تسلیم استوارنامه اجرا می‌شود برابر تشریفات نمایندگان هم‌طبقه آنان است که در کشور پذیرنده مقیم می‌باشند. برای کارداران دائم که رؤسای طبقه سوم نمایندگی هستند، اگر در محل مأموریت مقیم نباشند معرفی‌نامه وزیر خارجه دولت فرستنده خطاب به همتای او در کشور پذیرنده لازم است که در آن کاردار دائم به عنوان غیرمقیم معرفی می‌شود.

نگارنده که در سری لانکا، سمت کاردار دائم مقیم، را داشتم، در کشور مالدیو کاردار غیرمقیم بودم و برای این منظور و تسلیم معرفی‌نامه به آن کشور سفر کردم. وزیر خارجه وقت مالدیو، (عبدالقیوم) بود که در عصر همان روز طی تشریفات به مقام ریاست جمهوری آن کشور رسید.

انتصاب نمایندگان به صورت غیرمقیم، بیشتر برای صرفه‌جویی در هزینه تأسیس

نماینده‌گی و یا کم بودن منافع متقابل دو دولت و یا فقدان پرسنل کافی و کارآزموده می‌باشد ولی گاه ممکن است علل دیگر هم داشته باشد.

در مورد نگارنده که کاردار مقیم در کلمبو (سری لانکا) و کاردار غیرمقیم در ماله (پایتخت مالدیو) بودم، علت اکر دیته بودن مأموریت در آغاز صرفاً سیاسی و برای جلب نکردن توجه محافل مورد نظر به هدف‌های ایران در مالدیو و پرکردن خلاء ناشی از تخلیه پایگاه جزیره‌گان بود و این موضوعی است که درباره آن بجای خود توضیح داده شده است.

رویه‌م رفته مقیم بودن رئیس نمایندگی دیپلماتیک در یک کشور و معرفی شدن او به عنوان رئیس نمایندگی غیرمقیم در کشور دیگر، به هر علتی که باشد، معمولاً "حمل بر کم‌اهمیت بودن روابط دو کشور تلقی می‌گردد و به همین دلیل، بعضی از دولت‌ها در این زمینه قیودی قائل شده‌اند مثلاً" واتیکان، سفیران خارجی مقیم در شهر رم را به عنوان سفیر اکر دیته نمی‌پذیرد.

بنابراین اکثر دولت‌های مسیحی و غیرمسیحی در ایتالیا دارای دو سفیر هستند که یکی نزد دولت ایتالیا و دیگری در دربار پاپ نمایندگی دارد. این دوگانگی سفیران و اعضاء نمایندگی مانع از آن نیست که محل اقامت سفیران دربار پاپ هم در شهر رم باشد.

دولت ایران نیز دارای دو سفیر در ایتالیا است.

دولت پرتغال نیز که زمانی امپراطوری بزرگی بود و با امپراطوری اسپانیا رقابت می‌کرد، امروز حاضر نیست رؤسای نمایندگی یک کشور ثالث را که در شهر مادرید مستقر است، به عنوان غیرمقیم نزد خود بپذیرد ولی اگر نمایندگی در شهر و کشور دیگری غیر از اسپانیا باشد با پذیرش سفیر اکر دیته مخالفتی ندارد.

به همین دلیل، سفرای ایران که در پاریس مقیم بوده‌اند در پرتغال به عنوان سفیر اکر دیته معرفی می‌شدند، گرچه از نظر جغرافیائی و سهولت ارتباط با لیسبون، مادرید نسبت به پاریس برتری داشت.



بنابر بند دوم ماده ۵ کنوانسیون: «دولت فرستنده در صورتی که نمایندگی خود را نزدیک یا چند دولت به یک رئیس مأموریت محول کند، می‌تواند در هر یک از دولتهائی که رئیس مأموریت در آنجا اقامت دائم ندارد. یک مأموریت دیپلماتیک زیر نظر یک کاردار موقت تأسیس نماید.»

در این بند منظور از ذکر «موقت» در مورد کاردار برای این است که سفیر غیرمقیم به عنوان رئیس نمایندگی، اصولاً از کشور پذیرنده مرتباً دیدار می‌نماید و کاردار فقط با وضع موقت اداره نمایندگی را در فاصله این دیدارها اداره می‌کند.

در این مورد باید توجه داشت که کاردار موقت رئیس مأموریت بشمار نیامده و جزء طبقه‌بندی ماده ۱۴ کنوانسیون، در بند سوم همدریف کاردار دائم قرار نمی‌گیرد.

کاردار موقت در این مورد همیشه موقت تلقی می‌شود گرچه در تمام مدت مأموریت خود در کشور پذیرنده اقامت داشته باشد.

تأسیس چنین نمایندگی نیز باید با اجازه و موافقت دولت پذیرنده باشد. گرچه در کنوانسیون ذکر آن نرفته است ولی از روح ماده ۵ و با توجه به سایر مواد چنین استنباطی حاصل می‌شود.



بند سوم ماده ۵ چنین است: «یک رئیس نمایندگی یا یک کارمند دیپلماتیک نمایندگی می‌تواند عهده‌دار نمایندگی دولت فرستنده نزد هر سازمان بین‌المللی باشد.»

این بند موضوع مستقلی را دربردارد و ارتباطی با بند اول و دوم همین ماده ۵ که مربوط به نمایندگی غیرمقیم است ندارد و بهتر می‌بود اگر این مطلب در جای دیگر و در ماده مستقلی گنجانیده می‌شد.

بهرحال محتویات این بند، برای صرفه‌جوئی در تأسیس دفتر خاص و یا اعزام نمایندگان یا هیأت‌های مخصوص است و بیشتر ناظر به شهرهائی است که در آنجا یک سازمان بین‌المللی و تخصصی دایر می‌باشد.

نمایندگی دیپلماتیک مشترک:

ماده ۶ کنوانسیون، پیش‌بینی کرده است که: «چند دولت می‌توانند در آن واحد یک نفر را به عنوان رئیس مأموریت نزد دولت دیگری تعیین نمایند، مگر آنکه دولت پذیرنده مخالف این امر باشد.»

این ماده فقط هنگامی ممکن است بکار رود که دو یا چند دولت دارای چنان علائق و منافع مشترک و جداناپذیر در زمینه‌های سیاسی و اقتصادی و فرهنگی و غیره باشند که بتوانند در صحنه بین‌المللی به مانند یک دولت واحد عمل کنند و فراهم آمدن چنین شرایطی در دنیای پر آشوب امروز بعید به نظر می‌رسد و به همین دلیل در حال حاضر مثالی برای آن نیست. مقررات این ماده، مع‌ذک در گذشته مصداق داشته و نمونه آن موردی است که حقوقدان معروف آرژانتینی شارل کالوو (نام اصلی به اسپانیایی Carlos Calvo) در نیمه دوم قرن نوزدهم، در عین حال سفیر آرژانتین و پاراگوئه، در فرانسه بود.

گنجاندن این ماده در کنوانسیون، انعکاس سابقه متروکی است و دلیل آن پایبند بودن تنظیم‌کنندگان کنوانسیون به حفظ عرف و سوابق گذشته بوده است. به هر حال، اگر چنین موردی در آینده پیش آید احتمالاً "دلیل آن یا صرفه‌جویی در هزینه‌های دولتی خواهد بود و یا اینکه نتیجه ادغام دولتها در یکدیگر و تشکیل واحد سیاسی جدید می‌باشد، چنانکه این احتمال، در مورد جامعه دول اروپائی امکان‌پذیر بنظر می‌رسد.

نمایندگی در حفاظت منافع دولت ثالث

یک نمایندگی دیپلماتیک ممکن است علاوه بر وظایفی که از طرف دولت متبوعش برعهده دارد، حفاظت منافع دولت ثالثی را نیز در کشور پذیرنده برعهده گیرد. این موردی است که بین دو کشور روابط دیپلماتیک هنوز برقرار نشده باشد و یا اینکه به دلایلی روابط دیپلماتیک به طور دائم یا موقت تعطیل یا قطع گردد و طرفین و یا یک طرف با جلب رضایت طرف مقابل

حفاظت منافع خود را به کشور ثالثی که روابط دوستانه با آنها دارد، واگذار نماید. وظیفه یک نمایندگی دیپلماتیک در حفاظت منافع کشور ثالث جنبه موقت دارد. ماده ۴۶ کنوانسیون این معنی را به صراحت بیان می‌کند. به موجب آن «دولت فرستنده می‌تواند با جلب رضایت قبلی دولت پذیرنده و بنا به درخواست دولت ثالثی که در دولت اخیر نمایندگی ندارد، موقتاً عهده‌دار حفظ منافع دولت ثالث و اتباع آن گردد.»

دلیل ذکر «موقت» بودن وظیفه در حفاظت منافع دولت ثالث آن است که اگر چنین وظیفه‌ای را نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده به طور دائم و مستمر برعهده گیرد، در این صورت چنین وضعی مشمول ماده ۷ کنوانسیون می‌گردد که برقراری نمایندگی مشترک را پیش‌بینی کرده است.

حفاظت منافع، ممکن است در پی خاتمه یافتن مأموریت نمایندگی و تعطیل آن بطور قطعی یا موقت باشد، یا بر اثر قطع روابط دیپلماتیک بین دو کشور، مورد پیدا کند. معمولاً در مواردی که روابط دو کشور عادی است و به دلایلی نمایندگی برای مدتی محدود یا نامحدود تعطیل می‌گردد، در این صورت دولتی که نمایندگی خود را می‌بندد می‌تواند حفاظت منافع خود و اتباع خویش را، با رضایت دولت پذیرنده، به دولت دیگری که در این کشور نمایندگی دارد واگذار کند. ماده ۴۵، بند (ج) ناظر بر این مورد است که می‌گوید: «دولت فرستنده می‌تواند حفظ منافع خود و منافع اتباع خود را به دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد واگذار نماید.» و اما اگر برقراری حفاظت منافع در پی اختلافات شدید و یا عملیات خصمانه بین دو کشور باشد، در این صورت، حفاظت، شامل اماکن و اموال و بایگانی می‌گردد.

ماده ۴۵ در بند (ب) به این مورد پرداخته و می‌گوید: «دولت فرستنده می‌تواند حفاظت اماکن مأموریت را با اموالی که در آن قرار دارد و همچنین حفاظت بایگانی آنرا به دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد واگذار نماید.»

برخلاف محتویات این ماده، در مورد خاص روابط ایران و آمریکا، حق

حفاظت شامل اماکن و اموال و بایگانی دو دولت نشده است و اینها هر دو در

تصرف دولت‌های طرفین است. محل سفارت آمریکا در تهران که به لانه جاسوسی شهرت یافته، در تصرف دانشجویان مسلمان پیرو خط امام بوده و اینان، با دستیابی بر بایگانی سفارت، اقدام به جمع‌آوری اسناد آشکار و محرمانه و کشف متون رمز کرده و تحت عنوان (اسناد لانه جاسوسی آمریکا) دهها جلد از مدارک و اسناد بدست آمده را گردآوری نموده و انتشار داده‌اند.

اصولاً دولت‌ها حفاظت از منافع خویش را به دولت‌های دوست واگذار می‌کنند که مورد قبول دولت پذیرنده هم باشد. اگر هر دو دولت طرف، نمایندگی خود را نزد یکدیگر تعطیل نمایند ممکن است طرفین یک دولت واحد را برای حفاظت منافع خود تعیین نمایند و یا اینکه هر کدام دولت دیگری را به این منظور، برگزینند.

پس از قطع روابط آمریکا با جمهوری اسلامی، دولت الجزایر از طرف ایران و دولت سوئیس از طرف آمریکا حفاظت منافع دو کشور را برعهده گرفتند. به دنبال تحولات سیاسی در الجزایر، حفاظت منافع ایران در آمریکا به دولت پاکستان واگذار گردید. مع‌ذلک نمایندگی ایران در واشنگتن گرچه رسماً جزء نمایندگی پاکستان است ولی رأساً عمل می‌کند و مستقل است و به مانند سایر نمایندگی‌ها دارای اعضاء ایرانی است و امور مربوط به اتباع را در آن کشور انجام می‌دهد، گرچه اعضاء آن تحت پوشش سفارت پاکستان هستند.



مقررات مدوّن و روشن در زمینه حفاظت منافع در حقوق بین‌الملل وجود ندارد. نمایندگی در حفاظت منافع از تأسیسات جدید در حقوق دیپلماتیک است و احتمالاً نخستین بار در سال ۱۹۱۱ در اختلاف بین عثمانی و ایتالیا، دولت آلمان حفاظت منافع آنها را برعهده گرفت.

دولت حافظ منافع «نمایندگی» دولت ثالث را برعهده ندارد، بنابراین جایگزین آن نمی‌شود و حدود صلاحیت آن محدود است و تنها جنبه مساعدت و همکاری با دو دولت طرف و اتباع آنها را دارد.

دولت سوئیس، به علت وضع بی‌طرفی که دارد، معمولاً، مرجع درخواست برای حفاظت منافع دولتهای معارض است و از این نظر، دارای تجارب کافی است.

در سال ۱۹۸۰ دولت سوئیس حفاظت منافع پانزده کشور را برعهده داشت. به دنبال اختلاف ایران و آمریکا در قضیه گروگانگیری نیز، دولت آمریکا حفاظت منافع خود را در ایران به این دولت واگذار کرد.

مراحل برقراری سیستم حفاظت منافع عبارت است از:

- ۱- دولت فرستنده، دولتی را برای حفاظت منافع خود انتخاب می‌کند.
- ۲- دولتی که برای حفاظت منافع در نظر گرفته شده این پیشنهاد را قبول می‌کند.
- ۳- دولت پذیرنده نیز با این پیشنهاد و قبول، موافقت می‌کند.
- ۴- موافقتنامه‌ای در زمینه حدود صلاحیت و ترتیب حفاظت و هزینه‌ها، بین مقامات وزارت خارجه دو کشور فرستنده و حافظ منافع، منعقد می‌گردد.

معمولاً، پس از قطع روابط، یک نفر از اعضاء نمایندگی دولت فرستنده در محل باقی می‌ماند و زیر نظر دولت حافظ منافع، امور جاری را انجام می‌دهد و نمایندگی دولت حافظ منافع واسطه او با مقامات دولت پذیرنده است. این شخص از مزایای دیپلماتیک برخوردار می‌باشد.

دفتر حفاظت ممکن است وظایفی غیر از امور جاری انجام دهد، چنانکه در مورد دفتر حفاظت ایران در قاهره، بنابر اظهارات وزیر امور خارجه ایران، (در پائیز ۱۳۷۶)، بعضی امور دیپلماتیک مربوط به روابط دو کشور را نیز انجام می‌دهد.

در روزنامه همشهری (شماره ۱۳۹۱ - شنبه ۳ آبان ۱۳۷۶) نوشته است که دکتر خزازى طى مصاحبه مطبوعاتی در باره روابط ایران و مصر گفت: «ایران در حال حاضر، رابطه سیاسی مشخصی با مصر ندارد و هر دو کشور رابطه دیپلماتیک خود را از طریق دفاتر حفاظت حفظ کرده‌اند.»

اگر ارتباطات دو کشور معارض زیاد و امور اتباع آنها پر حجم باشد، معمولاً چند تن از

کارمندان دولت فرستنده در محل باقی می‌مانند و به صورت یک بخش مستقل به فعالیت خود ادامه می‌دهند و البته در این صورت رضایت دولت پذیرنده ضرورت دارد. دولت حافظ منافع موظف به حمایت از آنان است و این کارمندان نیز از امتیازات دیپلماتیک برخوردار می‌شوند و تاحدودی می‌توانند با مقامات محلی تماس گیرند ولی در همه حال زیرپوشش دولت حافظ منافع عمل کرده و از پرچم این کشور استفاده می‌کنند. در مواردی هم ممکن است، واگذاری حفاظت منافع به یک دولت، جنبه ظاهری داشته و علت آن سیاسی باشد و عملاً این دولت دخالتی در جریان امور نکند و نمایندگی‌های دو طرف، تحت عناوین دیگر، وظایف خود را به استقلال انجام دهند.

در رژیم سابق ایران، روابط با اسرائیل، برقراری چنین وضعی را ایجاب می‌کرد، زیرا، از طرفی، دولت ایران به علل مختلف نمی‌خواست دولت اسرائیل را به طور حقوقی بشناسد و از طرف دیگر، وجود روابط را با آن دولت، ضروری می‌دانست.

«دفتر» به جای «نماینده»

گاه ممکن است، یک دولت، دفتری نزد دولت دیگر تأسیس کند، بدون آنکه به آن نام «نماینده» یا «سفارت» دهد، در حالی که آن دفتر (BUREAU) و اعضاء آن به امور سیاسی و کنسولی پرداخته و تا حدودی از امتیازات دیپلماتیک برخوردار باشند.

دولت اتحاد جماهیر شوروی که پس از انقلاب بر سر کار آمد، در سالهای نخست اداره روابط دیپلماتیک خود را به مؤسساتی تحت عنوان «دفاتر بازرگانی» که نزد دولتهای دیگر می‌گشود و اگذار کرد تا آنکه به مرور و برحسب ضرورت آنها را مجدداً در قالب «سفارت» درآورد.

دولت لیبی نیز، در یک تحول انقلابی، در سپتامبر ۱۹۷۹ تا ماه مه ۱۹۸۰ سفارت‌خانه‌های خود را در کشورهای دیگر به کمیته‌های «عربی و لیبیائی» واگذار کرد و نام آنها

«دفتر مردمی» Bureau de Peuple نامید. دولتهای پذیرنده ضمن آنکه به لیبی حق می‌دادند تا هر عنوانی که می‌خواهد برای سفارت‌های خود برگزیند، ولی از آن کشور خواستند، درجه این دفاتر را با معیار کنوانسیون وین (۱۹۶۱) که رؤسای نمایندگی‌ها را به سه طبقه تقسیم کرده، تعیین کند. قابل توجه اینکه این تغییر به مذاق چند کشور آفریقائی خوش نیامد و به همین علت دولتهای سنگال، نیجریه، مالی، موریتانی و ولتای علیا (بورکینافاسو) در ژانویه ۱۹۸۱ روابط خود را با لیبی قطع کردند. دولت لیبی هم، به مرور این دفاتر را تحت نظم سفارت‌خانه‌ها درآورد، بدون آنکه نام «دفتر مردمی» را تغییر دهد.

بعضی جنبشهای انقلابی نیز که شرایط تشکیل دولت را نداشتند، نزد بعضی کشورها که نسبت به آنها نظر مساعد داشتند، دفاتری گشودند که تا حدودی کار سفارت را انجام می‌دادند، بدون آنکه عنوان «سفارت» داشته باشند. در گذشته دفاتر ساف (جنبش آزادیبخش فلسطین) در بسیاری از کشورها دارای چنین دفاتری بود.

گشودن سفارت تحت عنوان «دفتر» ممکن است دلایل سیاسی داشته باشد، مثلاً "دو دولت ضمن تمایل به داشتن ارتباط به عللی نخواهند که این رابطه رسمی و در سطح دیپلماتیک آشکار باشد. روابط رژیم سابق ایران که هم دوستی اعراب را می‌خواست و هم اسرائیل را، چنین بود.

در سال ۱۹۵۸ شاه با گشودن نمایندگی در تل‌آویو موافقت کرد ولی این نمایندگی عنوان «سفارت» را نداشت، زیرا ایران، اسرائیل را به‌طور «حقوقی DE JURE» نمی‌شناخت و گشایش این نمایندگی نیز جنبه پنهانی داشت و به صورت دفتری منضم به سفارت سویس بود. از این نمایندگی تحت عنوان «دفتر» یاد می‌شد و در مکاتبات اداری آنرا «برن ۲» می‌نامیدند.

این دفتر به هیچ وجه رابطه‌ای با سفارت ایران در «برن» نداشت. نگارنده که در اوائل دهه ۱۹۶۰ به سویس اعزام و در سفارت برن مأموریت یافتم، تا چند ماه از وجود چنین دفتری با این عنوان در اسرائیل بی‌اطلاع بودم تا اینکه روزی صورت حسابی از وزارت خارجه سویس به

سفارت رسید که مربوط به هزینه دفتر «برن ۲» بود که پس از تحقیق، موضوع را دانستم. ارتباط سفارت برن در این زمینه تا آنجا که بر من معلوم است منحصرأ وصول و ایصال صورت هزینه آن دفتر از وزارت خارجه سویس به وزارت امورخارجه ایران بود.

اسرائیل نیز مقارن آن زمان دفتری در تهران گشود. در این باره گفته شده است که «ایران، رژیم اسرائیل را به طور دو فاکتور به رسمیت شناخت و همین کافی بود تا اسرائیل به طور غیررسمی سفارت خود را در تهران دایر کند ... ولی شاه به خاطر فرهنگ اسلامی مردم ایران و به خاطر حساسیت مردم عرب، منطقه جرأت نکرد روابط خود را با اسرائیل رسمی کند و آمریکا و انگلیس نیز این کار را صلاح نمی دانستند، زیرا ایران با نقش فوق بهتر می توانست، بهترین حلقه اتصال اسرائیل در کشورهای عربی باشد.»



یک نکته قابل ذکر این که، اگر امروزه بین دو دولت، که از نظر حقوقی، یکدیگر را نمی شناسند، لازم شود روابطی برقرار گردد، نیازی به پنهانکاری نبوده و می توانند با استفاده از مقررات «کنوانسیون وین در باره روابط کنسولی ۱۹۶۳»، اقدام به تأسیس پست کنسولی که وظایف دیپلماتیک را هم انجام دهد، نمایند. (براساس ماده ۲ بند سوم، و ماده ۱۷ از کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳).

فصل هفتم

اعضای نمایندگی دیپلماتیک

اعضای نمایندگی دیپلماتیک، شامل رئیس نمایندگی دیپلماتیک، کارمندان دیپلماتیک، کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی (خدمه) می‌باشد. بنابراین، اصطلاح اعضای نمایندگی کلیه کسانی را که در مشاغل مختلف در یک سفارت کار می‌کنند و حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌دارند، دربرمی‌گیرد.

ما این فصل را در دو مبحث مورد مطالعه قرار می‌دهیم. نخست رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک و طبقات آنان، دوم اجزای نمایندگی که شامل کارمندان دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی و کارکنان سفارت است.

مبحث نخست به رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک اختصاص دارد که بنابر ماده ۱۴ کنوانسیون بر سه طبقه تقسیم می‌شوند:

طبقه اول که بالاترین گروه هستند عبارتند از: سفیران، نونس‌ها و سایر نمایندگانی که هم مقام سفیر می‌باشند.

طبقه دوم فرستادگان و وزیران مختار و انترنونس‌ها هستند.

طبقه سوم را کارداران دائم تشکیل می‌دهند.

در این بخش هر یک از مقامات فوق جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

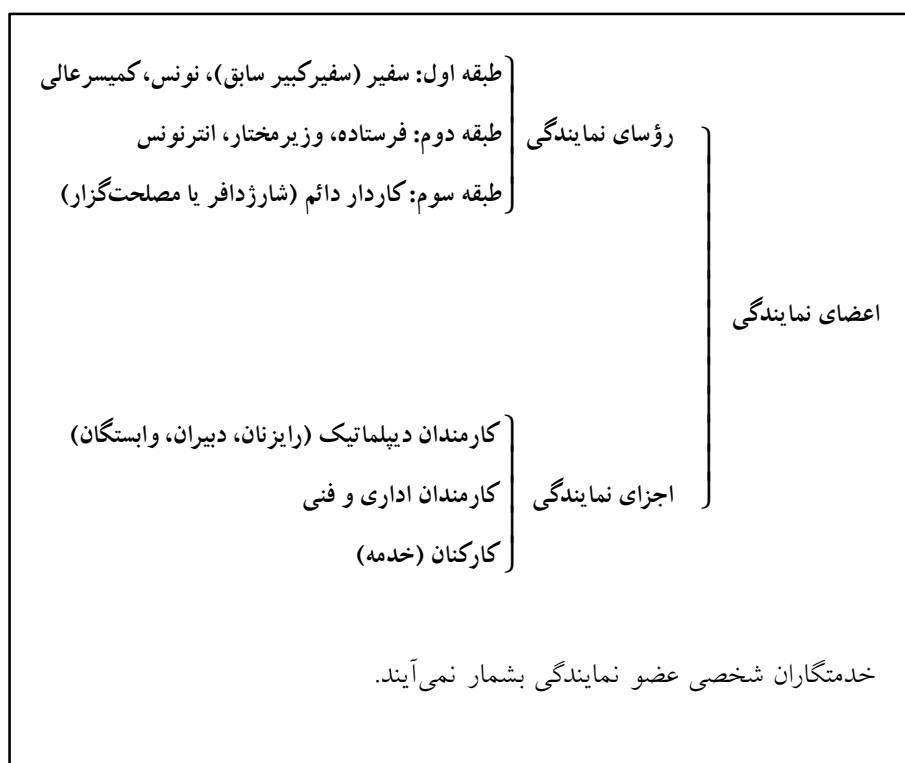
مبحث دوم به تقسیم و توضیح اجزای نمایندگی‌های دیپلماتیک اختصاص دارد. اجزای سفارت نیز بنابر تعریف ماده اول کنوانسیون عبارتند از کارمندان دیپلماتیک، کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی (این تقسیم‌بندی مستفاد از ماده اول کنوانسیون بندهای (ج - ذ - و - ز) می‌باشد).

درباره هر یک از گروه‌ها نیز جداگانه سخن خواهد رفت و در پایان این مبحث وضع

کارداران موقت توضیح داده خواهد شد.

در آغاز، برای سهولت مطالعه، موقع و نحوه ارتباط اعضای نمایندگی با یکدیگر، طی نموداری نشان داده می‌شود.

نمودار اعضای نمایندگی دیپلماتیک



(مبحث اول - رؤسای نمایندگیهای دیپلماتیک)

(رؤسای طبقه اول نمایندگی دیپلماتیک)

سفیران

سفیران (به انگلیسی Ambassadors و به فرانسوی Ambassadeurs) در بالاترین طبقات دیپلماتیک جای دارند. تا پایان جنگ جهانی دوم مبادله سفیران عملاً خاص کشورهای بزرگ یا کشورهای همسایه بود که دارای علائق زیاد بودند.

در گذشته به این نمایندگان در زبان فارسی (سفیرکبیر) می‌گفتند و تا پس از جنگ جهانی دوم هم تعداد سفرای کبار خارجی در ایران و بالعکس انگشت‌شمار بود و اکثر نمایندگان دیپلماتیک دولت‌های خارجی در سطح (وزیر مختار) بودند که به آنها (سفیر) نیز اطلاق می‌شد که مقامی پائین‌تر از (سفیرکبیر) بشمار می‌آمد. در آغاز جنگ جهانی دوم فقط کشورهای افغانستان، ترکیه، عراق و شوروی در ایران سفیرکبیر داشتند و بقیه در مقام وزیر مختار بودند.

چنانکه قبلاً نیز اشاره شد، تا نیمه اول قرن حاضر، تعداد کشورهای بزرگ که سفیرکبیر بین خود مبادله می‌کردند منحصر به چند کشور بزرگ و امپراطوری بود که اصولاً اروپائی و مسیحی بودند. تنها موردی که پس از کنوانسیون وین ۱۸۱۵ به یک کشور کوچک سفیرکبیر اعزام شد از طرف دولت فرانسه به کشور کوچک بلژیک بود که این کشور، خود در کنگره وین ایجاد گردید. بعدها بین اغلب کشورهای متوسط و کوچک که در همسایگی هم قرار داشتند، نظر به احترامی که برای یکدیگر قائل بودند، نمایندگانی در این سطح مبادله شد.

تا سال ۱۸۹۳ ایالات متحده آمریکا نماینده در سطح سفیرکبیر نداشت و لذا نمایندگان خارجی هم در واشنگتن، قبل از این تاریخ کمتر از رده سفیرکبیر بودند.

Sir Ernest A Guide to Diplomatic Practice از سر ارنست ساتو

Satow چاپ چهارم - سال ۱۹۵۷ - صفحه ۱۶۶

برقرار کردن سیستم (سفارت کبری) و حق اعزام (سفیرکبیر) بیشتر جنبه تشریفاتی داشته و دارد. در کنوانسیون وین ۱۸۱۵ این موضوع ذکر شده و در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ نیز بر این مطلب تأکید گردیده است. بند دوم ماده ۱۴ کنوانسیون اخیرالذکر چنین است: «جز از نظر تقدم در حضور و تشریفات هیچ‌گونه فرقی بین رؤسای مأموریتها از لحاظ طبقه وجود نخواهد داشت.» با مقدم داشتن سفیرکبیرها بر سایر طبقات نمایندگان در مراسم و تشریفات، بسیاری از اختلافات که قبلاً بر سر تقدم و تأخر بین رؤسای نمایندگی دیپلماتیک وجود داشت از بین رفت.

در گذشته بعضی از سفیران که ریاست نمایندگی طبقه اول را داشتند به خود عنوان (سفیر فوق‌العاده و تام‌الاختیار) *Ambassadeur extraordinaire et plenipotentiaire* می‌دادند، در حالی که سفیر فوق‌العاده به فرستادگانی می‌بایست گفته شود که در سطح وزیر مختاری برای مأموریت فوق‌العاده و موقت اعزام می‌گردیدند. بهر حال افزودن این عنوان‌ها مفهوم خاصی نداشت و مزیتی محسوب نمی‌شد.

مع‌ذلک، بازگاه اصطلاحات قدیم که دیگر بکار نمی‌آید در بعضی موارد به چشم می‌خورد. در روزنامه همشهری، در تاریخ ششم اسفندماه ۱۳۷۱ این خبر دیده می‌شد: «به پیشنهاد دکتر ولایتی وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهوری دکتر نصرالله کاظمی کامیان به سمت سفیر فوق‌العاده و نماینده تام‌الاختیار جمهوری اسلامی ایران در هلند منصوب شد» این القاب که ترجمه کلمات *Plenipotetiaire* و *Extraordinaire* است نه در زبانهای خارجی و نه در زبان فارسی دیگر امروزه مرسوم نیست و از مد افتاده است و خالی از مفهوم نیز می‌باشد.

با پایان گرفتن جنگ جهانی دوم و تأسیس سازمان ملل متحد و بعد از انعقاد کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک، اوضاع بین‌المللی دچار تحول محسوس گردیده است. امروز، ماده ۱۴ کنوانسیون کهنه تلقی می‌گردد، زیرا، چون روابط دولت‌ها، چه کوچک و چه بزرگ، لاقلاً از

نظر تئوری و حقوق، براساس مساوات است، به همین جهت عموم کشورها رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک خود را از رده سفیر (سفیرکبیر) یعنی طبقه اول انتخاب می‌کنند و اعزام نمایندگان از طبقه دوم (وزرای مختار) و کاردار دائم (طبقه سوم) عملاً منسوخ گردیده و به ندرت صورت می‌گیرد و اختلاف طبقاتی نمایندگان دولتها از نظر تشریفاتی تقریباً از بین رفته است.

نمایندگان پاپ (نونس‌ها)

در نظامنامه وین ۱۸۱۵، نمایندگان پاپ تحت دو عنوان نونس‌ها Nonces و لگاها Legats ذکر شده بود، لگاها، عالی‌ترین نمایندگان مذهبی و نماینده پاپ هستند که مقام کاردینالی دارند و مأموریت آنان بیشتر مذهبی بوده و نزد سلاطین مسیحی اعزام می‌شدند. لگاها اصولاً مقیم کشور محل مأموریت خود نبودند و موقتاً برای مأموریت‌های فوق‌العاده و خاص مذهبی از طرف پاپ فرستاده می‌شدند.

در کنوانسیون ۱۹۶۱، لگاها که فرستادگان موقت و فوق‌العاده یا مأمورین ویژه، در عالی‌ترین سطح بودند و نمایندگی شخص پاپ را داشتند، حذف شدند.

نونس‌ها مقام کاردینالی نداشتند و در ردیف سفیران بودند. اینان عملاً مشاغل مربوط به امور سفارت را انجام می‌دادند. در قرن گذشته، هنگامی که پاپ برای مدتی سرزمین خود را از دست داد، باز نونس‌ها در پست‌های خود باقی ماندند و فقط نماینده روحانی پاپ بشمار می‌آمدند و همین عنوان را داشتند، ولی پس از انعقاد قرارداد لاتران (۱۹۲۸) بین پاپ و دولت ایتالیا و تصاحب مجدد قطعه زمین واتیکان، چون قدرت زمینی به پاپ برگردانده شد، وضع نونس‌ها تغییر کرد و به عنوان سفیر پاپ، دوباره تأیید شدند و در سلک دیپلمات‌ها درآمدند.

در کنوانسیون ۱۹۶۱، نونس‌ها که وظیفه اداره امور نمایندگی پاپ را دارند ابقاء گردیدند.

سایر رؤسای نمایندگی دیپلماتیک هم‌مقام سفیر

گروه جدیدی، در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ به طبقه اول رؤسای نمایندگی‌ها اضافه شده که از آنان به عنوان: «سایر رؤسای نمایندگی که هم‌مقام آنان [سفیران] می‌باشند» یاد شده است. توضیح اینکه پس از جنگ جهانی دوم و تجزیه سرزمینهای استعماری انگلستان و فرانسه، کشورهای جدیدی پدید آمدند که علی‌رغم استقلال‌ی که داشتند، روابط دیپلماتیک خاصی بین خود و دولت استعمارکننده سابق و همچنین بین یکدیگر برقرار کردند. نمایندگانی که این کشورها بین خود مبادله می‌کنند عنوان «کمیسر عالی» (به انگلیسی High Commissioner) و به فرانسوی Haut Commissaire) را دادند.

در هنگام طرح موضوع در کنفرانس وین، انگلستان و سایر کشورهای کمونولت Commonwealth (مشترک‌المنافع) اصرار داشتند که در کنار عناوین سفیر و نونس، عنوان (کمیسر عالی) نیز گنجانیده شود ولی موافقت نشد و لذا جمله «سایر رؤسای مأموریت که هم‌مقام آنان می‌باشند» در متن اضافه گردید.

در گذشته و قبل از انعقاد کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، چنانکه گفته شد دولت اتحاد جماهیر شوروی، در آغاز همه رؤسای نمایندگیهای خود را بر سه طبقه به نام نماینده می‌نامید و لقب «مختار» به او می‌داد ولی در استوارنامه هر نماینده برابری مقام او را با «سفیر» یا «وزیرمختار» ذکر می‌کرد تا در کشور پذیرنده مقام و مرتبه تشریفاتی او، معلوم باشد.

(رؤسای طبقه دوم نمایندگیهای دیپلماتیک)

در ضمن مباحثات کنفرانس (۱۹۶۱)، نمایندگان دولتهای مکزیک و سوئد پیشنهاد کردند که طبقه دوم از بند اول ماده ۱۴ کنوانسیون، آن چنانکه در اعلامنامه وین ۱۸۱۵ آمده بود، از طبقه‌بندی رؤسای نمایندگی کشورها حذف گردد و براساس تساوی دولتها، رؤسای نمایندگی کشورها همه از طبقه اول و در ردیف سفیر باشند، ولی این پیشنهاد مورد تأیید قرار نگرفت.

رؤسای نمایندگیهای دیپلماتیک در طبقه دوم عبارتند از: فرستادگان، وزیران مختار و اترنونس‌ها.

فرستادگان

به طوری که در نظامنامه وین ۱۸۱۵ و کنوانسیون ۱۹۶۱ ذکر گردیده، فرستادگان به انگلیسی Envoys و به فرانسوی Envoyés نمایندگان دولت‌ها هستند که نزد رئیس کشور دیگر مأموریت دارند.

کلمه (فرستاده) هم از نظر حقوق دیپلماتیک و هم از نظر عملی، مفهوم روشن و مشخص ندارد. از نظر لغوی فرستاده شامل کلیه نمایندگان دیپلماتیک در همه طبقات، اعم از دائم و یا موقت می‌تواند باشد.

و اما فرستاده در اینجا به معنی رئیس مأموریت در طبقه دوم و هم‌ردیف وزیرمختار است که اگر مقیم باشد فرستاده عادی Envoyé Ordinaire و اگر موقت و برای مأموریت خاص باشد، فرستاده فوق‌العاده یا مخصوص یا ویژه گفته می‌شود Envoyé Extraordinaire.

اعزام فرستاده به عنوان رئیس ثابت و دائم نمایندگی مرسوم نیست، مع‌ذلک کنوانسیون وین ۱۹۶۱ برای حفظ سنتی که در نظامنامه وین ۱۸۱۵ پایه‌گذاری شده بود، این مقام را در ماده ۱۴ بند (ب)، همچنان حفظ کرده است.

وضع فرستادگان فوق‌العاده یا مخصوص یا ویژه در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ منظور نشده است. آنان چون مأموریت موقت دارند، مشمول قواعد و مقررات خاصی هستند. این مقررات در کنوانسیون وین ۱۹۶۹ تحت عنوان (کنوانسیون وین درباره مأموریت‌های خاص) به تصویب رسید، تعیین گردیده است.

بعدها درباره این گروه سخن خواهد رفت.

وزیران مختار

وزیران (می‌نیستر) (به انگلیسی Ministers، به فرانسوی Ministres یا به اصطلاح فارسی (وزیران مختار)، نمایندگان طبقه دوم هستند که در گذشته نمایندگان کشورهای نیمه قدرتمند اروپا یا قاره‌های دیگر بودند. ایجاد این طبقه که در حقیقت نمایندگان دولت خود بودند، برای آن بود که نمایندگان کشورهای درجه دوم از نظر تشریفاتی در ردیف نمایندگان امپراطوران و سلاطین کشورهای بزرگ و درجه اول قرار نگیرند. وزیران مختار، گرچه نزد رؤسای کشور پذیرنده مأموریت می‌یابند و به مانند سفیران استوارنامه دارند که آنرا طی تشریفاتی به رئیس کشور پذیرنده تسلیم می‌کنند، ولی در تئوری آنها تنها نماینده دولت متبوع خود بوده و نمایندگی شخص سلطان و یا رئیس کشور خود را نزد رئیس کشور دیگر ندارند و بنابراین اصولاً نمی‌توانند به طور مستقیم با رؤسای کشور پذیرنده تماس گیرند و ملاقات آنان باید توسط وزارت خارجه محل و با حضور وزیر خارجه کشور پذیرنده صورت گیرد.

در متن نظامنامه وین ۱۸۱۵ و کنوانسیون ۱۹۶۱، عنوان این گروه وزیر (می‌نیستر) ذکر شده که در زبان فارسی و بعضی زبانهای دیگر برای احتراز از اختلاط معنی با وزیران کابینه، به آنان (وزیرمختار) *Ministre Plenipotetiaire* گفته می‌شود. افزودن کلمه (مختار) به هیچ وجه به اختیارات آنان نمی‌افزاید و صرفاً جنبه تشریفاتی را دارد.

در آمریکا (می‌نیستر) درجه‌ای از مقامات روحانی است و یک وزیرمختار ایرانی در آن کشور با معرفی خود به عنوان (می‌نیستر) حادثه‌ای آفرید که موجب قطع روابط ایران و آمریکا شد و این مطلبی است که در تألیفات حقوق دیپلماتیک خارجی بازگو می‌شود و ما در جای خود به تفصیل درباره آن توضیح می‌دهیم.

گفته شد که پس از جنگ جهانی دوم و ظهور دولتهای جدید و پیدا شدن روحیه دموکراسی در روابط بین‌المللی، اکثر دولتهای متوسط و کوچک قبول نکردند که نمایندگانشان در طبقه‌ای پائین‌تر از نمایندگان کشورهای بزرگ قرار گیرند و نمایندگان دیپلماتیک خود را در سطح سفارت و با مقام سفیر اعزام داشتند.

دولت ایران که تا پایان جنگ جهانی فقط دارای چهار نمایندگی در سطح سفیر کبیر بود به مرور، نمایندگی‌های دیپلماتیک خود را که در مقام وزیر مختاری بودند به سطح سفارت ارتقاء داد به طوری که امروز کلیه نمایندگی‌ها از طبقه اول مذکور در ماده ۱۴ می‌باشند.

در گذشته نمایندگی‌هایی که در رأس آن وزیر مختار بود «لگاسیون» Legation می‌نامیدند. در کنفرانس وین ۱۹۶۱ با توجه به شرایط روز بعضی از نمایندگان پیشنهاد کردند که این طبقه (وزیرمختار) حذف گردد ولی اکثریت شرکت‌کنندگان برای حفظ اصول قدیم و عرف موجود، نظم گذشته را آن چنانکه یک قرن و نیم گذشته در نظامنامه وین ۱۸۱۵ برقرار گردیده بود، پذیرفتند.

انترنوس‌ها

انترنوس‌ها (به زبان انگلیسی Internuncios به زبان فرانسوی Internonces) نمایندگان طبقه دوم پاپ هستند که در سطحی پایین‌تر از نونس‌ها قرار دارند و در سطح وزیرمختار می‌باشند.

انترنوس‌ها نزد رئیس کشور پذیرنده مأموریت دارند ولی نماینده شخص پاپ نمی‌باشند و وظیفه آنان اداره سفارت پاپ است.

مقام دیگری بعداً به نمایندگان پاپ افزوده شده که پرونونس (به زبان انگلیسی Pronuncios به زبان فرانسوی Prononces) می‌باشد.

در کنگره اکسلا شاپل (۱۸۱۸)، چنانکه قبلاً اشاره شد، طبقه سوم بین وزیران مختار و کارداران دائم اضافه گردید که در نظامنامه وین ۱۸۱۵ نامی از آن برده نشده بود و آن وزیران مقیم Ministres Residents بود.

گنجاندن این طبقه جدید در بین طبقات سه‌گانه، در آن ایام برای جلوگیری از مباحثات نامطلوب در مسائل تشریفاتی بین بعضی از دولت‌ها بود.

وزیران مقیم نمی‌توانستند با رؤسای کشورها مستقیماً تماس گیرند و ارتباط آنان با وزرای خارجه بود. اینان نماینده شخص سلطان یا رئیس کشور نبوده بلکه برای حفظ منافع آنان به خارج از کشور اعزام می‌شدند و رویهم رفته وضعشان شباهت به وضع وزیران مختار و کارداران دائم، هر دو داشت.

عنوان (وزیر مقیم) در عمل چندان مورد استفاده قرار نگرفت، فقط بعضی کشورها نمایندگانی در این سطح و با این عنوان به طور مقیم در اروپا داشتند. در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ این طبقه از بین طبقات دیپلماتیک حذف شد و همان نظم سال ۱۸۱۵ مجدداً برقرار گردید.

(طبقه سوم از رؤسای نمایندگی دیپلماتیک)

کارداران دائم:

کاردار (شارژدافر) *Chrgé d'affaires* که در زبان فارسی اصطلاحاً (کاردار دائم) گفته می‌شود به موجب ماده ۱۴ کنوانسیون سومین و پائین‌ترین طبقه از رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک است.

در گذشته به کارداران ایران در خارج (مصلحت‌گزار) گفته می‌شد و کارداران خارجی در ایران معمولاً به همان عنوان (شارژدافر) نامیده می‌شدند.

کاردار، نماینده رئیس کشور یا دولت نیست بلکه نماینده وزیر خارجه کشور فرستنده نزد وزیر خارجه کشور پذیرنده است.

کاردار با اینکه در مقامی پائین‌تر از سفیر و وزیرمختار قرار دارد ولی از همه امکانات و امتیازات آنان، به عنوان رئیس نمایندگی برخوردار است و فقط از نظر تشریفاتی پس از آنان قرار می‌گیرد.

بند دوم از ماده ۱۴ می‌گوید: «جز از نظر تقدم در حضور و تشریفات هیچ‌گونه فرقی بین رؤسای مأموریتها وجود نخواهد داشت.»

پیش از انقلاب تنها نمایندگی ایران که در سطح کارداری اداره می‌شد، سفارت ایران در کلمبو (سريلانکا) بوده که نگارنده در آنجا، تا مدتی پس از انقلاب مقام کارداری داشت.

چنانکه در مورد وزیران مختار گفته شد، در مورد کارداران نیز در سالهای پس از جنگ به مرور از تعدادشان کاسته شده و تقریباً همه نمایندگی‌های کشورهای کوچک و بزرگ نمایندگان خود را از طبقه اول که سفیران هستند برمی‌گزینند.

علت اینکه در ماده ۱۴ در طبقه سوم نمایندگان دیپلماتیک از «کاردارها» سخن رفته ولی ما آنرا «کارداران دائم» می‌گوئیم برای این است که مقام «کاردار» با «کاردار موقت» اشتباه نشود، زیرا بین این دو اصطلاح، باوجود شباهتی که در لفظ هست تفاوت بسیار است. در زبان‌های خارجی هم برای اینکه (کاردار) که رئیس نمایندگی است از کاردار موقت *Chrgé des Affaires* تمیز داده شود، همیشه کلماتی به آن اضافه می‌شود و معمولاً او را شارژدافر (آن‌پیه) یا (سورپیه) یا (آن‌تیتیر) *Chrgé d'affaires en titre* یا (Sur Pied) یا (en pied) می‌نامند.

کاردار دائم، رئیس نمایندگی و مشمول ماده ۱۴ کنوانسیون است، در حالی که کاردار موقت مقام ریاست ندارد بلکه از طرف رئیس، کفالت اداره نمایندگی را در هر طبقه‌ای که باشد عهده‌دار است و این کفالت هم همیشه جنبه موقت را دارد.

برای اینکه تفاوت بین کاردار دائم و کاردار موقت روشن شود، لازم است که در این باره توضیح بیشتر داده شود، زیرا بارها دیده شده که در کتاب‌های فارسی مربوط به حقوق دیپلماتیک و یا در اعلامیه‌های رسمی این دو عنوان به اشتباه یکی به جای دیگری بکار رفته است.



پس از بحث درباره اجزای نمایندگی، به موضوع کاربرد موقت خواهیم پرداخت که خود یکی از کارمندان نمایندگی (اصولاً یک کارمند دیپلماتیک و استثنائاً یک کارمند اداری و فنی) می‌باشد.

(مبحث دوم - اجزای نمایندگی دیپلماتیک)

کنوانسیون وین ۱۹۶۱ دولت فرستنده را اصولاً در انتخاب کارمندان نمایندگی نزد کشور پذیرنده آزاد گذاشته است، به استثنای چند مورد محدود که رضایت دولت پذیرنده را لازم دانسته و در این باره بعداً توضیح داده خواهد شد.

تنها توصیه‌ای که درباره انتخاب و انتصاب اجزای نمایندگی در کنوانسیون شده این است که: «کارمندان دیپلماتیک نمایندگی علی‌الاصول تابعیت دولت فرستنده را خواهند داشت» (بند اول ماده ۸) بدون آنکه خلاف آنرا رد کرده باشد چنانکه در بند دوم همین ماده می‌گوید: «کارمندان دیپلماتیک نمایندگی را نمی‌توان جز با رضایت دولت پذیرنده از میان اتباع آن دولت انتخاب کرد. دولت پذیرنده می‌تواند هر موقع رضایت خود را پس بگیرد» و این حق در مورد اتباع دولت ثالثی هم که تابعیت دولت فرستنده را ندارند برای دولت پذیرنده محفوظ است (بند سوم ماده ۸).

و اما کنوانسیون بدون اینکه وارد جزئیات شود و توضیح بیشتری دهد، اجزاء نمایندگی را به طور کلی به چند گروه تقسیم کرده است:

۱- کارمندان دیپلماتیک؛ ۲- کارمندان اداری و فنی؛ ۳- کارکنان نمایندگی و خارج از اینها

خدمتگاران شخصی

خدمتگاران شخصی با اینکه جزء اجزای نمایندگی بشمار نمی‌آیند. مع‌ذک در متن

کنوانسیون چندبار از آنان یاد شده است.

این تقسیم‌بندی که کنوانسیون وین ۱۹۶۱ اختیار کرده، بیشتر در رابطه با امتیازاتی است که هر یک از گروه‌ها از آن برخوردارند. خارج از این دیدگاه، کنوانسیون، درباره نام‌گذاری و تقسیم‌بندی درجات، مقامات، سمت‌ها و مشاغل اجزای نمایندگی ساکت است و مقرراتی وضع نکرده، بنابراین دولت‌ها آزادند در چهار دیوار تقسیم‌بندی فوق، اعضاء نمایندگی خود را به میل و سلیقه خویش به گروه‌ها و درجات دیگری تقسیم و نامگذاری کنند. با این حال، به علت ارتباطی که خواه و ناخواه، اجزای نمایندگی‌های مختلف مقیم در یک کشور، با یکدیگر پیدا می‌کنند، به مرور تقسیمات و درجات مشابهی در عرف و عمل پدید آمده است که تقدم آنان را نسبت به یکدیگر در مراسم تشریفاتی معلوم می‌سازد.

کارمندان دیپلماتیک

کارمندان رسته دیپلماتیک، از نظر بین‌المللی و ارتباط با هم‌تایان خارجی خود، بدون توجه به مقام و رتبه‌های اداری که در کشور متبوع خود دارند، معمولاً "به چهار گروه تقسیم می‌شوند:

۱- رایزنان ۲- دبیران ۳- وابستگان و گاه دفترداران. بین هر گروه تقسیمات فرعی وجود دارد.

در ایران، به موجب «قانون امور تشکیلاتی و استخدامی وزارت امورخارجه» مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۲ و اصلاح ۱۳۵۱/۱۲/۶ ضمن مقررات تشکیلاتی، قسمت دوم - فصل دوم، ماده ۲۲ چنین آمده است:

«ماده ۲۲ - مقامات سیاسی [دیپلماتیک] وزارت امورخارجه به قرار زیر است:

۱- وابسته ۲- دبیر سوم ۳- دبیر دوم ۴- دبیر اول ۵- رایزن درجه سه ۶- رایزن درجه دو ۷- رایزن درجه یک ۸- سفیر»

چنانکه گفته شد، این تقسیم‌بندی به قوانین داخلی کشورها مربوط است و در کنوانسیون دیپلماتیک، ذکری از این گروه‌ها نشده است.



وابستگان دیپلماتیک غیرسیاسی

غیر از وابسته سیاسی که کارمند وزارت خارجه است، عنوان وابسته به نمایندگان وزارت‌خانه‌های دیگر که در نمایندگی کار می‌کنند داده می‌شود. تعداد این وابستگان محدود نیست و بنابر نوع روابط کشورها فرق می‌کند. از جمله وابستگان مختلف می‌توان وابسته نظامی، دریائی، هوائی، اقتصادی، فرهنگی، مطبوعاتی و و غیره را مثال آورد. گاه این وابستگان نظر به اهمیت وظایفی که دارند، عنوان رایزن پیدا می‌کنند، مثلاً "رایزن فرهنگی بارایزن مطبوعاتی و غیره.

نظر به گسترش روابط بین‌المللی در زمینه‌های مختلف اقتصادی و فنی و فرهنگی و غیره طی نیم‌قرن گذشته، بر تعداد وابستگان غیرسیاسی در نمایندگی‌ها بسیار افزوده شده است. بنا بر قولی، سفارت فرانسه در واشنگتن، در اواسط دهه ۱۹۶۰ دارای ۱۳ مأمور دیپلماتیک و ۱۹ وابسته فنی بود.

(*La Diplomatie*) - تألیف ژاک - شازل *J. chazelle* - چاپ دوم - پاریس -

سال ۱۹۶۸ - صفحه ۸۱

وابستگان وزارت‌خانه‌ها و سازمانهای مختلف گرچه عضو وزارت خارجه نیستند ولی عملاً از اعضاء دیپلمات نمایندگی بشمار می‌آیند و رئیس نمایندگی بر آنها ریاست دارد. از نظر وظایف، آنان با وزارت‌خانه مربوط خود مستقیماً در ارتباط هستند، خصوصاً وابستگان نظامی و دریائی و هوائی که، نظر به محرمانه و سری بودن وظایف خود، ارتباط کمتری با نمایندگی دیپلماتیک دارند.

هر کشور در وضع مقررات درباره وابستگان خود آزاد است.

- (آئین‌نامه مأموریت وابستگان فرهنگی) که در تاریخ ۱۹ شهریور ۱۳۲۸ به تصویب رسیده، درباره وظایف آنان چنین می‌گوید:
- «۱۱- وابسته فرهنگی چون مأموریتش منحصرأ مأموریت علمی و ادبی است نباید در امور سیاسی مملکتی که در آنجا مأموریت دارد، هیچ‌گونه دخالت یا اظهارنظری کند ...»
- ۱۲- وابسته فرهنگی جزء اعضای سفارت‌خانه ایران محسوب می‌گردد و از جمیع مزایای مأمورین سیاسی [دیپلماتیک] بهره‌ور خواهد بود.
- ۱۳- وابسته فرهنگی در نظریاتی که درخصوص مأموریت خود اختیار می‌نماید و گزارشهای رسمی که می‌فرستد باید قبلاً "نظر وزیر مختار یا سفیرکبیر ایران را در حوزه مأموریت خود جلب نماید و گزارشها را به توسط سفارت‌خانه بوازتین امورخارجه و فرهنگ ارسال دارد».

اسامی کلیه کارمندان دیپلماتیک، از جمله وابستگان وزارت‌خانه‌های دیگر را، رئیس نمایندگی، براساس تقدم، در فهرستی تنظیم می‌کند و در تاریخ‌های معین به وزارت خارجه دولت پذیرنده ارسال می‌دارد که عیناً در دفترچه فهرست اسامی دیپلماتهای محل که هر چند مدت یکبار انتشار می‌یابد درج می‌گردد. (براساس ماده ۱۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک).

بنابر مقررات بعضی از کشورها، وابسته نظامی، از نظر تقدم در بعضی مراسم تشریفاتی مقام سوم را (یعنی پس از رئیس مأموریت و عضو نفر دوم که مأمور وزارت خارجه است) دارد و در محل نفر سوم قرار می‌گیرد، مگر در تشریفات ارتشی که جای خاص خود را دارد.

کارمندان اداری و فنی

از کارمندان اداری و فنی در کنوانسیون دقیقاً تعریفی نشده است، ولی به طوری که از مذاکرات در کمیسیون حقوق بین‌الملل استنباط می‌شود کارمندان اداری و فنی شامل کسانی است که به امور دفتری مانند منشی‌گری، حسابداری، رمز، بایگانی، امور ایمنی، ماشین‌نویسی، ترجمه و امثال آن می‌پردازند و بنابر اقتضای شغلی با اسناد و مدارک آشکار و محرمانه

نماینده‌گی سروکار دارند.

این گروه از کارمندان دارای گذرنامه خدمت می‌باشند و طبق مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک، از امتیازات وسیع برخوردار هستند و این به دلیل مشاغل آنهاست که به مکاتبات و اسناد سفارت دسترسی دارند.

اسامی کارمندان اداری و فنی در کتابچه فهرست دیپلماتیک که از طرف وزارت خارجه دولت پذیرنده، هر چند مدت یکبار انتشار می‌یابد، درج نمی‌گردد. بعداً درباره کارمندان اداری و فنی توضیح بیشتر خواهد آمد.

کارکنان (خدمه) نمایندگی دیپلماتیک

کارکنان یا خدمه نمایندگی کسانی هستند که به امور غیراداری، مانند رانندگی، نظارت بر خرید، نظافت، نامه‌رسانی، آشپزی، درباری، باغبانی، نگاهبانی و امثال آن می‌پردازند. همچنین کارکنان دفتری که به اسناد و اسرار نمایندگی دسترسی ندارند. تفاوت این گروه با خدمتگاران شخصی، علی‌رغم تشابه شغلی که دارند، این است که، کارکنان نمایندگی حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌دارند و امتیازاتی محدود دارند که در کنوانسیون ذکر شده، در حالی که خدمتگاران شخصی حقوق خود را از کارفرمای خود دریافت می‌دارند و امتیازی که برای آنان در کنوانسیون در نظر گرفته شده در حداقل بوده و اگر مختصر مزایائی بیشتر داشته باشند منوط به نظر دولت پذیرنده است.

تعداد اجزای نمایندگی

تعداد اجزای نمایندگی معین نشده و بستگی به میزان روابط و نیاز و اهمیت کشورها دارد و اگر از حدود معقول تجاوز کند مستلزم توافق طرفین است.

این ابهام در عمل موجب اشکالاتی می‌شود، زیرا ممکن است دولتی افرادی را با پوشش

دیپلماتیک و یا کارمند اداری و فنی و یا به عناوین دیگر به تعداد زیاد و منظوره‌های خاص به کشور پذیرنده اعزام دارد، در حالی که فعالیت آنان خارج از وظایف دیپلماتیک مندرج در کنوانسیون باشد. به همین دلیل ماده ۱۱ کنوانسیون در بند اول به کشور پذیرنده حق داده تا بخواهد از اجزای نمایندگی دولت فرستنده کاسته شود، زیرا «در صورت عدم توافق صریح نسبت به تعداد افراد نمایندگی، دولت پذیرنده می‌تواند خواستار شود که تعداد این افراد با توجه به مقتضیات و اوضاع دولت و با توجه به نیازمندیهای نمایندگی از حدودی که خود معقول و متعارف تلقی می‌کند تجاوز ننماید.»

در صورتی هم که دولت پذیرنده نسبت به فعالیت‌های نمایندگی دولت فرستنده مشکوک باشد، به موجب قسمت دوم ماده ۱۱: «می‌تواند در همان حدود و بدون تبعیض از پذیرفتن نوع معینی از کارمندان خودداری نماید.»

سالیوان، آخرین سفیر آمریکا قبل از انقلاب، می‌نویسد: «.... سفارت آمریکا در تهران فعالیت وسیع و پر دامنه‌ای داشت. تعداد کارکنان سفارت به اضافه مأمورینی که در قسمت نظامی کار می‌کردند بالغ بر دو هزار نفر می‌شد که با اعضاء خانواده‌هایشان به پنج هزار نفر می‌رسیدند» که به قولی «از حیث تعداد در تاریخ دیپلماسی جهان حضور چنین کادر سیاسی در یک کشور خارجی استثنائی است.»
نقل از مقدمه کتاب (حاجی واشنگتن) - نویسنده اسکندر دلد - چاپ ۱۳۶۸ - صفحه ۳۸۵.

کاردار موقت:

کاردار موقت را به زبان‌های خارجی (شارژدافر پار انتریم) Chargé D'affaire Par Interim و یا به اصطلاح لاتین (شارژدافر اداین تریم) Chargé D'affaire Ad Interim می‌گویند. کاردار موقت جزء طبقات سه‌گانه از رؤسای مأموریت که در ماده ۱۴ کنوانسیون ذکر آنان رفته است بشمار نمی‌آید.

کاردار موقت مشمول ماده ۱۹ کنوانسیون است که می‌گوید: «هرگاه پست ریاست نمایندگی بدون تصدی بوده یا رئیس نمایندگی قادر به انجام وظایف خود نباشد، یک کاردار موقت به عنوان رئیس نمایندگی موقتاً انجام وظیفه خواهد کرد.»

کاردار موقت هیچ‌گاه عنوان رئیس نمایندگی را ندارد و ترجمه فارسی جمله
آخر این بند از ماده ۱۹ نادرست است و بهتر می‌بود اگر آن جمله چنین ترجمه
می‌شد: «... یک کاردار موقت به جای رئیس نمایندگی موقتاً انجام وظیفه خواهد
کرد.»

متن فرانسوی و انگلیسی که متون اصلی کنوانسیون هستند مؤید این نظر
است.

کاردار دائم را با کاردار موقت نباید با یکدیگر اشتباه کرد. بین این دو، جز تشابه عنوان،
تجانسی وجود ندارد.

همین شباهت عنوان ممکن است بعضی از نویسندگان را به اشتباه اندازد.
چنانکه در کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - تألیف دکتر جواد صدر - چاپ
۱۹۷۱ - صفحه ۴۹ در توضیح کاردار دائم، بعضی مشخصات کاردار موقت بیان
شده است.

بین کاردار دائم و کاردار موقت چندین اختلاف وجود دارد. از جمله:

- کاردار دائم دارای مأموریت ثابت است، در حالی که کاردار موقت مأموریتش از نظر اداره سفارت، محدود و موقت می‌باشد گرچه طولانی باشد.
- کاردار دائم عنوان رئیس مأموریت را دارد، در صورتی که کاردار موقت عنوان ریاست نمایندگی را نداشته و فقط اداره آن را برای مدتی در غیاب رئیس، کفالتاً برعهده می‌گیرد.
- کاردار دائم، غیر از نظر تشریفاتی و تقدم، در ردیف سفیران و وزرای مختار است و «هیچ‌گونه فرقی بین رؤسای مأموریت‌ها از لحاظ طبقه وجود ندارد» (ماده ۱۴ بند دوم)، ولی کاردار موقت در هیچ موردی نمی‌تواند هم‌ردیف رؤسای مأموریت (سفیران، وزیران مختار و کارداران دائم) قرار گیرد و از نظر تشریفاتی هم در آخر صف رؤسای نمایندگی‌ها جای دارد.

● کاردار دائم از طرف شخص وزیر خارجه دولت فرستنده، به وزیر خارجه دولت پذیرنده طی نامه‌ای معرفی می‌شود ولی کاردار موقت از طرف رئیس مأموریت (سفیر یا وزیر مختار یا کاردار دائم) به وزارت‌خانه محل معرفی می‌گردد و یا وزارت خارجه فرستنده کارداری موقت او را به وزارت خارجه پذیرنده اعلام می‌دارد.

● کاردار دائم که خود رئیس مأموریت است، مقامی بالاتر از خود در نمایندگی ندارد تا جانشین او شود. اما کاردار موقت می‌تواند، بنابر طبقه رئیس خود، کفالت اداره نمایندگی را به جای سفیر یا وزیرمختار یا کاردار دائم برعهده گیرد.

● کاردار دائم لزوماً باید دارای مقام بالا در حدود رایزن باشد، ولی برای کاردار موقت چنین قیدی وجود ندارد و هر کارمند دیپلمات، در هر درجه‌ای که باشد می‌تواند با عنوان کاردار موقت انجام وظیفه کند.

نگارنده در مقام دبیر سومی که از پائین‌ترین درجات دیپلماتیک است، ماهها به دلیل اینکه تنها عضو سفارت بودم و مقامی غیر از من در سفارت نبود، در فاصله پایان مأموریت یک سفیر تا ورود سفیر جدید، کارداری موقت سفارت در برزیل را برعهده داشتم.



کاردار موقت معمولاً "عضو ارشد هر نمایندگی است در صورتی که جزء کارمندان دیپلمات باشد. ضمناً ممکن است کاردار موقت از خارج و از طرف کشور فرستنده اعزام و به وزارت خارجه کشور پذیرنده اعلام گردد.

یک مورد خاص از کارداری موقت برای نگارنده پیش آمد. شرح قضیه اینک: در مقام رایزنی در مأموریت بلگراد که بودم، به علت سفر رسمی در سطح بالا که قرار بود به سنگال، کشور آفریقائی، صورت گیرد، طی تلگرامی که از وزارت امورخارجه رسید، به من دستور داده شد به مدت دو ماه به عنوان مأموریت موقت به سفارت ایران در سنگال بروم و سفیر را یاری دهم. و همزمان کارمند با سابقه‌ای که در آنجا بود، به علت بازنشستگی به تهران احضار شد. هنوز چند روز از ورود

من نگذشته بود که سفیر دچار حمله قلبی شده و ناچار گردید به فوریت به سویس حرکت کند. وی در آخرین لحظات مرا به عنوان کاردار موقت معرفی کرد و من در مأموریت موقت، کاردار موقت شدم، بدون آنکه عضویت ثابت آن نمایندگی را داشته باشم.



به موجب بند دوم از ماده ۱۹ کنوانسیون: «در صورتی که هیچیک از کارمندان دیپلماتیک نمایندگی در کشور پذیرنده حضور نداشته باشد، یکی از کارمندان اداری و فنی می تواند از طرف دولت فرستنده با رضایت دولت پذیرنده امور جاری اداری نمایندگی را عهده دار گردد.» در این بند، دو نکته قابل توضیح است، یکی اینکه اگر کارمند از دسته دیپلماتیک باشد کافی است که نام او به مقامات دولت پذیرنده اعلام گردد، در حالی که انتصاب کارمند اداری و فنی به کارداری موقت مستلزم جلب رضایت دولت پذیرنده است، نکته دوم این است که کارمند اداری و فنی که به عنوان کاردار موقت معرفی می شود فقط می تواند «امور جاری نمایندگی» را انجام دهد و اختیارات دیگری ندارد، مثلاً «حق مذاکرات درباره روابط دو کشور را ندارد.»



کاردار موقت فقط در یک مورد ممکن است عملاً متصدی اداره یک نمایندگی به طور مستمر و طولانی باشد و آن در صورتی است که رئیس نمایندگی در کشور پذیرنده، به طور اکر دیته انجام وظیفه نماید و اقامت اصلی اش در کشور دیگر باشد. (بند دوم از ماده ۵ کنوانسیون).

در این صورت متصدی امور نمایندگی، در فواصل دیدار رئیس مأموریت، رسماً به طور موقت ولی عملاً به طور ثابت و ممتد این سمت را برعهده خواهد داشت.



بسیار اتفاق می افتد - خصوصاً در سالهای اخیر و در خاورمیانه و نزدیک - که به دنبال وقایع مختلف و به علت کدورت های بین دول، رؤسای نمایندگی فراخوانده می شوند و به جای

آنان کاردار موقت عهده‌دار امور نمایندگی می‌شود.

در این مورد، طبقه نمایندگی دیپلماتیک تغییر نمی‌کند و نمایندگی، سطح سفارت یا وزیرمختاری و یا کارداری دائم خود را حفظ می‌کند.

در فروردین ماه ۱۳۷۰ در روزنامه‌ها این خبر به چاپ رسید:

«سخنگوی وزارت امورخارجه اعلام کرد جمهوری اسلامی ایران و دولت پادشاهی هلند تصمیم گرفته‌اند روابط سیاسی فی‌مابین را به سطح سفیر ارتقاء دهند.» در توضیح این مطلب اضافه شده بود: «هلند به مانند دیگر اعضای جامعه اقتصادی اروپا در پی صدور فتوای امام خمینی (س) مبنی بر قتل سلمان رشدی، سفیر خود را از ایران فراخوانده و از آن زمان در سطح کاردار با ایران رابطه داشته است.»

لازم به یادآوری است، که روابط دیپلماتیک، پس از فراخواندن رئیس نمایندگی، گرچه بر اثر اختلاف و تیرگی روابط و حتی منازعات مسلحانه باشد، باز همچنان در سطح خود باقی می‌ماند. فقط به جای رئیس نمایندگی، تصدی امور به کاردار موقت واگذار می‌شود و این مدت، هر چند طولانی هم باشد، در وضع موقت بودن کاردار تغییری نمی‌دهد و با بازگشت رئیس نمایندگی، وضع عادی به نمایندگی بازمی‌گردد. بنابراین در مدت غیبت سفیر، تنزلی در سطح سفارت روی نمی‌دهد و در بازگشت او با تعیین سفیر جدید نیاز به ارتقای روابط دیپلماتیک بین دو کشور نیست و بنابراین، در اعلامیه فوق این مطلب که هلند پس از فراخواندگی سفیر، با ایران در سطح کاردار رابطه داشته و با آمدن سفیر جدید، سطح روابط ارتقاء یافته است، نادرست می‌نماید، زیرا طی مدت غیبت رئیس نمایندگی هلند، کاردار موقت، آن نمایندگی را که در سطح سفارت (طبقه اول) بوده، تصدی می‌کرده است.

تنزل سطح نمایندگی آن است که، براساس ماده ۱۴ کنوانسیون، ریاست نمایندگی از سطح سفیر به وزیر مختاری و یا از وزیر مختاری به کارداری دائم تنزل کند و در برابر، ارتقای سطح نمایندگی این است که ریاست آن از کارداری دائم، به وزیر مختاری و یا از وزیر مختاری به

سفارت تبدیل شود. و اما در فراخواندگی‌های مکرر سال‌های پس از انقلاب که در پی کدورت‌ها به عمل آمده و پس از رفع آن کدورت‌ها سفیران به تهران بازگشته‌اند، هیچ‌گاه منظور تنزل و یا ارتقای سطح نمایندگی نبوده است. در این موارد بهتر است «تنزل سطح روابط» گفته شود.



«کاردار موقت سفارت» را که موضوع ماده ۱۹ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است، در زبان فارسی به اسامی دیگر نیز نامیده‌اند. در کتاب «سیاست‌گزاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران» از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وابسته به وزارت امور خارجه (چاپ سال ۱۳۶۹) ضمن فهرست اسامی کارداران موقت سفارتخانه‌ها، عناوین دیگری چون «مسئول موقت»، «سرپرست موقت» نیز آمده است. و باز در همین نشریه عنوان کسی که در غیاب رئیس، یک پست کنسولی را موقتاً اداره می‌کند. عناوین «کفیل»، «کارپرداز»، «سرپرست»، «سرپرست موقت»، «کفیل موقت» و «معاون» ذکر شده در حالی که در ترجمه فارسی متن رسمی کنوانسیون روابط کنسولی در ماده ۱۵ چنین شخصی «متصدی موقت پست کنسولی» گفته شده است.

در «لایحه قانونی راجع به آئین‌نامه همطرازی کادر سیاسی» مصوب ۱۳۵۹/۲/۱۷ طی ماده ۱ سخن از «کاردار موقت یا سرپرستان سفارت» رفته است. معلوم نیست در این متن از کاربرد «کاردار موقت» به صورت مفرد و «سرپرستان سفارت» به صورت جمع، تفاوت معنی در نظر بوده است یا نه.

در سنوات اخیر نیز اصطلاح «سرپرست» در مورد متصدیان موقت پست‌های کنسولی بکار رفته چنانکه در اخبار روزنامه همشهری (شماره ۲ دی ماه ۱۳۷۵) از قول «سرویس سیاسی» تحت عنوان «سرپرست کنسولگری ایران در موستار اعلام کرد: آمادگی ایران برای حل مشکلات بین مسلمانان و کرواتها». ظاهراً کلمه «سرپرست» به جای «متصدی موقت» گفته شده است.

شاید، بهتر می‌بود اگر، برای جلوگیری از اختلاط لغات و معانی در زبان فارسی، برای «کاردار موقت نمایندگی» اصطلاح «سرپرست موقت نمایندگی» و به جای «متصدی موقت پست کنسولی» «سرپرست موقت پست کنسولی» به کار می‌رفت.

فصل هشتم

آغاز مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک

اهمیت تعیین تاریخ آغاز مأموریت

تعیین تاریخ دقیق آغاز و پایان مأموریت رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک و سایر کارمندان و کارکنان نمایندگی، از نظر آثار حقوقی و عملی که در پی دارد، دارای اهمیت خاص است. این تاریخ‌ها در مورد گروه‌های مختلف اعضای نمایندگی تغییر می‌کند.

در گذشته، درباره تعیین تاریخ آغاز خدمت اعضای نمایندگی، خصوصاً در مورد آغاز مأموریت سفیران و وزیران مختار، اختلاف نظر بین دولت‌ها و نویسندگان حقوقی وجود داشت، ولی، با تدوین مقررات در این زمینه، در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ بسیاری از اختلاف نظرها و ناهم‌آهنگی‌ها مرتفع گردید.

در این مبحث، تاریخ آغاز خدمت، گروه‌های زیر، که جمعاً اعضای نمایندگی را تشکیل می‌دهند، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

- آغاز مأموریت سفیران و وزیران مختار

- آغاز مأموریت کارداران دائم

- آغاز خدمت اجزای نمایندگی (کارمندان دیپلمات، کارمندان اداری و فنی و کارکنان

نمایندگی)

آغاز مأموریت سفیران و وزیران مختار

آغاز مأموریت سفیران و وزیران مختار و کسانی که هم‌مقام آنان هستند و به مأموریت دائم اعزام می‌گردند، مستلزم تشریفات و مراحل خاصی است. چون این مراحل و تشریفات که

به تاریخ آغاز خدمت سفیران و وزیران مختار مربوط می‌شود و آن هم بستگی به تاریخ تسلیم استوارنامه دارد، بنابراین، نظر به اهمیت مسائل مربوط به (استوارنامه)، مادر دنباله این مبحث، موضوع رازیر چند عنوان (پذیرش - استوارنامه - تسلیم استوارنامه و تاریخ آغاز مأموریت سفیر و وزیر مختار) مورد بررسی قرار می‌دهیم.

پذیرش

مقررات مربوط به انتخاب و نامزد کردن شخص به عنوان سفیر یا وزیر مختار، از قلمرو حقوق بین‌الملل و حقوق دیپلماتیک خارج است.

هر دولت، بنابر قوانین و مقررات داخلی خود می‌تواند هر کسی را که بخواهد به یکی از این مقامات برگزیند، ولی شخصی را که برگزیده است نمی‌تواند به عنوان نماینده خود به کشور دیگر بقبولاند. از این هنگام است که حقوق دیپلماتیک وارد عمل می‌شود.

دولت فرستنده، یعنی دولتی که می‌خواهد نماینده خود را در سطح طبقه اول و دوم رؤسای نمایندگی (مندرج در ماده ۱۴ کنوانسیون) به کشور دیگر اعزام دارد، باید برای کسی که نامزد سفارت یا وزیر مختاری است، از دولت این کشور (پذیرنده)، پذیرش بخواهد.

نکته بسیار مهمی که در زمینه پذیرش باید یادآوری کرد این است که از مرحله معرفی نامزدی شخص (کاندیدا کردن او) برای ریاست نمایندگی دیپلماتیک تا رسیدن پاسخ موافق (دادن پذیرش) این خبر باید از طرف دولت نامزدکننده و دولت پذیرش‌دهنده به کلی محرمانه باقی بماند. دلیل این است که در صورت افشای نام، رد کردن تقاضای پذیرش از یک طرف موجب لطمه بر حیثیت شخص نماینده است و از طرف دیگر انتشار خبر، قبل از موقع، دولت پذیرنده را در دادن پاسخ در محظور قرار می‌دهد و این برای هیچ دولتی مطلوب نیست و به همین جهت دولت‌ها در مکتوم ماندن خبر در این فاصله زمانی، تعصب به خرج می‌دهند و حتی انتشار بی‌موقع خبر ممکن است دلیلی برای عدم پذیرش گردد.



پاسخ موافق دولت پذیرنده را، دایر بر پذیرفته شدن نماینده دیپلماتیک که از طرف دولت فرستنده، پیشنهاد شده، اصطلاحاً پذیرش یا آگرمان *Agrément* می‌گویند.

خواستن نظر موافق دولت پذیرنده در مورد پذیرفتن رئیس نمایندگی دیپلماتیک، در سطح سفارت و وزیر مختاری، تا گذشته نزدیک ناشی از یک قاعده عرفی بین‌المللی و مبتنی بر نزاکت بود ولی امروز، با گنجانیده شدن و تصریح آن در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ به صورت قاعده حقوقی مُدوّن درآمده است.

ماده چهارم کنوانسیون وین در بند اول چنین می‌گوید: «دولت فرستنده باید اطمینان حاصل کند که برای شخص نامزد شده به عنوان رئیس نمایندگی، از طرف دولت پذیرنده، پذیرش داده شده است.»

برای خواستن پذیرش طریق خاصی نیست، ممکن است از طریق کاردار موقت در کشور پذیرنده، یا خود رئیس نمایندگی که مأموریتش در شرف پایان یافتن است یا توسط نمایندگی کشور پذیرنده در کشور فرستنده و یا از طرق دیگر پذیرش خواسته شود.

همراه با تقاضای پذیرش، زندگی‌نامه (بیوگرافی) شخص نامزد شده که حاوی فعالیت‌ها و مشاغل قبلی و فعلی او باشد، باید پیوست گردد.

تا وصول پذیرش (آگرمان)، گزینش و نامزدی نماینده، رسمیت نخواهد داشت.

خواستن پذیرش، برای این است که از قبل اطمینان حاصل شود، شخص مورد نظر در کشوری که اعزام می‌شود، نظر مقامات محل نسبت به او موافق است و می‌تواند در محیط مساعدی وظایف خود را انجام دهد و این در حقیقت برای جلوگیری از عواقب یک انتصاب نامطلوب است.

هر دولت حق دارد، شخصی را که به عنوان نماینده کشور دیگر پیشنهاد می‌شود، نپذیرد و این انعکاسی از حق استقلال دولت‌ها است.

بنابر بند دوم ماده ۴ کنوانسیون: «دولت پذیرنده ملزم نیست دلایل امتناع خود را از

صدور پذیرش به اطلاع دولت فرستنده برساند.»

از مفهوم این متن استنباط می‌شود که دولت پذیرنده می‌تواند دلایل امتناع خود را به دولت پیشنهاد دهنده اطلاع دهد ولی در هر حال بهتر است تمام این مراحل محرمانه باقی بماند. «به سابقه‌ای در این خصوص اشاره می‌شود که در ۱۳۳۷ بین ایران و ایتالیا اتفاق افتاد. یکی از رجال سیاسی آن زمان که همیشه منتقد دولت با روشی تند بود، به عنوان سفیر در ایتالیا معین شد که هدف دور کردن او از کشور بود. دولت پذیرنده این معنی را دریافته بود، و این انتخاب را که در واقع به منظور تبعید شخص مورد نظر تلقی می‌کرد، در شأن خود نمی‌دانست، اما چون لازم نبود به آن استناد کند، مخالفت خود را بدون آنکه تقاضای پذیرش را رسماً رد کند، به طور شفاهی چنین بیان کرد که، شخص معرفی شده مجرد است و ناچار در بسیاری از محافل جامعه کشور پذیرنده که به خانواده اهمیت می‌دهند، نمی‌تواند وارد شود. این عذر البته سست بود و لذا در پذیرش اصرار شد و دولت پذیرنده (ایتالیا) پس از مدتی موافقت نمود.»

نقل از (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - از دکتر جواد صدر - چاپ دوم -

سال ۱۳۷۱ - پانویس صفحه ۴۶.

بی‌مناسبت نیست اضافه شود که یکی از همکاران شوخ طبع که در مأموریت ایتالیا با سفیر اشاره شده در بالا، کار کرده بود، داستانهای واقعی از رفتار و کردار و دید و بازدیدهای وی تعریف می‌کرد که نشان می‌دهد افراد بی‌تجربه در امور دیپلماتیک تا چه حد برای کارهای دیپلماتیک نامناسب هستند. این سفیر که ترکی می‌دانست و جز به میزان کم و غیرکافی فرانسه، به هیچ زبان خارجی آشنا نبود، ناچار همکار مرا در ملاقات‌های رسمی به عنوان مترجم همراه می‌برد و برای مثال او تعریف می‌کرد در نخستین ملاقات با بانویی که سفیر پاکستان در رم بود، سفیر ایران، تمام مدت، درباره ملک سفارت و اینکه استیجاری است یا خریداری شده و میزان مال‌الاجاره دقیقاً چقدر است مرتباً سؤال می‌کرد و سفیر پاکستان را در محظور قرار می‌داد.

نپذیرفتن کسی که به عنوان سفیر یا وزیر مختار در رأس نمایندگی دیپلماتیک پیشنهاد

شده ممکن است ارتباطی به (شخص سفیر) و مطلوب یا نامطلوب بودن او نداشته باشد بلکه تیرگی روابط دو کشور، انگیزه رد تقاضای پذیرش باشد. در این موقع ممکن است، علی‌رغم مقررات عرف و نزاکت بین‌المللی که محرمانه بودن تقاضای پذیرش و رد آن را ایجاب می‌کند خبر در رسانه‌های گروهی، برای بهره‌برداری سیاسی اعلام شود.

در هنگام بحران نفت و تیرگی روابط ایران و انگلستان، روزنامه اطلاعات در

تاریخ اول بهمن ماه ۱۳۳۰ خبری به این مضمون انتشار داد:

«... وزارت خارجه انگلیس چند روز پیش به نام آقای (رابرت هنکی) وزیر مختار فعلی انگلستان در بوداپست، طبق معمول بین‌المللی، از وزارت امور خارجه ایران، تقاضای پذیرش به عنوان اشتغال مشاغل به سمت سفارت انگلیس در تهران کرده بود. در نتیجه تحقیق که امروز کردیم، معلوم شد وزارت امور خارجه از دادن پذیرش در این مورد خودداری کرده و جواب داده است برای شخصی که تقاضای پذیرش کرده‌اید، به مناسبتی وزارت خارجه نمی‌تواند پذیرش بدهد. با مراجعه به سوابق امر معلوم شد این اولین بار است که دولت ایران از دادن پذیرش برای نامزد سفارت یکی از دول بزرگ اروپائی خودداری کرده است.»

چنانکه ملاحظه می‌شود، در این گزارش دلایل رد پذیرش ارائه نشده و از محتوای مطالب و با توجه به جو سیاسی روز معلوم است که رد پذیرش علل سیاسی داشته است. گاه رد پذیرش به شخص سفیر و سابقه و یا مشاغل قبلی و یا گفتار و کردار او مربوط می‌شود.

دولت کوبا در تاریخ سه‌شنبه ۶ آذرماه ۱۳۷۵ (۲۶ نوامبر ۱۹۹۶) اعلام کرد که تقاضای پذیرش برای سفیر اسپانیا را که نامزد سفارت در آن کشور شده بود رد می‌کند و دلیل هم این بود که وی پس از نامزدی مقام سفارت در هاوانا و قبل از ورود به کوبا، مطالبی به نفع مخالفان رژیم فیدل کاسترو، علناً اظهار داشته بود.



اگر سفیری در چند کشور، غیر از کشوری که نمایندگی مقیم دارد، به عنوان اکر دیته مأموریت یابد، باید برای او از کشورهای که در آنجا اکر دیته خواهد شد نظر خواست و این

نظرخواهی جز تقاضای پذیرش راهی نخواهد داشت، اما همین مطلب به طور مبهم و نارسا در کنوانسیون روابط دیپلماتیک آمده است.

بنابر ماده ۵ کنوانسیون، بند اول «دولت فرستنده می‌تواند پس از اعلام رسمی به دول ذینفع یک رئیس نمایندگی را برای نمایندگی خود نزد چند دولت و همچنین یکی از کارمندان دیپلماتیک خود را جهت انجام وظایف مربوطه نزد دولت‌های متعدد بگمارد مگر آنکه یکی از آن دولت‌ها صریحاً با این امر مخالفت ورزد.»

چنانکه ملاحظه می‌شود در این متن ذکری از (پذیرش) یا (پذیرفتن) نشده، بلکه عدم مخالفت به طور صریح به جای آن آمده است. به هر حال، (عدم مخالفت به طور صریح) را باید به عنوان پذیرش تلقی کرد و آن هم باید مسبوق به پیشنهاد قبلی باشد که دولت فرستنده شخصی را به عنوان نماینده خود معرفی نماید و اطلاعات لازم (بیوگرافی) درباره او بدهد.

در متن فارسی ماده ۵ کنوانسیون سخن از «اعلام رسمی» رفته است که درست به نظر نمی‌رسد، زیرا از اصطلاح (اعلام) علنی بودن آن استنباط می‌شود. در حالی که خبر نامزدی شخص به عنوان سفیر یا سفیر اکر دیته می‌باید کاملاً "محرمانه باشد، بنابراین بهتر می‌بود اگر به جای (اعلام) کلمه (ابلاغ) به کار می‌رفت چنانکه در متن اصلی نیز کلمه‌ای که بکار رفته Notification مفهوم ابلاغ را دارد.



با وجود قید پذیرش، دولت‌ها باید در گزینش نمایندگان دیپلماتیک خود، در سطح سفیر و وزیرمختار، دقت لازم معمول دارند و با توجه به مقام والائی که نمایندگان دولت در کشورهای دیگر دارند و با توجه به مصونیت‌ها و مزایا و معافیت‌هایی که به آنان تعلق می‌گیرد، هنگام انتخاب و پیشنهاد آنان، مقام، شخصیت، تربیت، معلومات، تجربه، قابلیت اعتماد و بسیاری نکات دیگر را مورد توجه قرار دهند.

استوارنامه

استوارنامه (به زبان انگلیسی Letter of Credence یا Credential به زبان فرانسوی Lettres de Créance) که در گذشته به آن اصطلاحاً اعتبارنامه یا اعتمادنامه می‌گفتند، در مورد رؤسای نمایندگی‌های طبقه اول و دوم (مذکور در ماده ۱۴ کنوانسیون) به کار می‌آید و آن نوشته رسمی است که رئیس کشوری در آن انتصاب شخصی را به عنوان نماینده دائم - سفیر یا وزیر مختار - با ذکر نام و القاب و مقام، به رئیس کشور دیگر معرفی می‌کند، در این نوشته اختیاراتی که به نماینده داده شده ذکر می‌گردد. ضمناً در متن استوارنامه، رئیس کشور فرستنده علاقه خود را به حفظ و تشدید روابط حسنه به رئیس دولت پذیرنده ابراز می‌دارد.

استوارنامه کمیسرهای عالی، بین کشورهایی که سفرائی با این عنوان بین خود مبادله می‌کنند، به امضاء نخست‌وزیران می‌رسد و از آن به عنوان Lettres de Commission یا Letters of Commission یاد می‌کنند. دلیل هم این است که رئیس کشور بین این دول مشترک است و بنابراین، نمی‌تواند خطاب به خود استوارنامه صادر کند.

استوارنامه در دو نسخه (اصل و رونوشت) تهیه می‌گردد.

نسخه رونوشت را شخص نماینده، پس از ورود به سرزمین کشور پذیرنده، هنگام اولین ملاقات خود با وزیر خارجه به او می‌دهد و نسخه اصلی در پاکت ممهور است که سفیر طی تشریفات خاص در موقع شرفیابی به حضور رئیس کشور تسلیم می‌کند و رئیس دولت پاکت را می‌گشاید.

در این مورد، یک استثناء را شخصاً شاهد بوده‌ام که شرح آن بی‌فایده نیست. هنگامی که در مأموریت برزیل کاردار موقت بودم، سفیر جدید ایران که برای رسیدن به محل مأموریت، عجله فراوان داشت، قبل از دریافت استوارنامه خود، به محل مأموریت (ریودو ژانیرو) وارد شد، به اتکاء اطمینانی که در مرکز به وی داده بودند که بلافاصله ورقه استوارنامه وی را، پس از توشیح، با کیسه پست سیاسی برایش ارسال خواهند کرد. وی در ملاقات اولیه با وزیر خارجه گفت که در

انتظار وصول استوارنامه است که به زودی دریافت خواهد داشت و لذا وقت برای حضور نزد رئیس جمهور برزیل (ژان گولار) برای تسلیم استوارنامه تعیین گردید. اما علی‌رغم تلگرام‌های مکرر، استوارنامه تا روز موعود واصل نشد. چون وقت شرفیابی نزد رئیس جمهور تعیین شده بود و تعویق آن امکان نداشت، پس از مشورت با مقامات تشریفاتی، به ناچار قرار شد متن حکم فارسی مربوط به انتصاب سفیر به مقام سفارت برزیل، در پاکت سر بسته، به جای استوارنامه تسلیم رئیس جمهور گردد و از قبل نیز مراتب به استحضار ریاست جمهوری برسد که پاکت را نگشاید تا پس از وصول استوارنامه، اصل آن به دفتر ریاست جمهوری تحویل داده شود و چنین نیز شد.

استوارنامه سفیران و وزیران مختار، از طرف رئیس کشوری خطاب به رئیس کشور دیگر صادر و توشیح می‌گردد. بنابراین، اصولاً تغییر یکی از طرفین باید موجبی برای بی‌اعتبار شدن استوارنامه و لزوم تعویض آن باشد.

سر هارولد نیکلسن، موردی در تأیید این نظر نقل می‌کند و آن این است که در زمان انقلاب کبیر فرانسه، وزیر مختار این کشور در انگلستان به نام شوولن Chauvelin که از طرف لوئی شانزدهم اعتبارنامه داشت، پس از برکناری پادشاه فرانسه در محل باقی ماند و عنوان رسمی او نماینده حکومت بالفعل *De Facto* پاریس شد، ولی دولت انگلستان به او اخطار کرد که وی را نماینده لوئی شانزدهم می‌شناخته و دیگر حق مکاتبه از طرف دیگران را ندارد و او پس از چندی به ناچار محل مأموریت خود را ترک کرد.

(دیپلماسی) - از سر هارولد نیکلسن - ترجمه احمد توکلی - صفحه ۹۴ و ۹۵

اگر فرضیه فوق، عیناً قبول شود، می‌باید در صورت فوت یا تغییر یکی از رؤسای دو کشور و یادری هر تحول و تغییر حکومت در یکی از دو کشور استوارنامه همه سفیران تجدید شود، ولی این روش کار را مشکل می‌کند و عملاً "و معمولاً" در پی کاهش تشریفات، لزومی به تجدید استوارنامه در این موارد نیست.

چنانکه در انقلاب ایران به تجربه رسید، پس از سقوط رژیم شاه و برقراری حکومت موقت در ایران، تا آنجا که اطلاع حاصل است، هیچ‌یک از دولت‌های خارجی رئیس‌نماینده‌ی ایران را طرد نکرد، بلکه حکومت انقلابی به مرور آنان را عزل نمود و یا اینکه به تهران فراخواند.

در عمل بارها دیده شده است که در فاصله صدور استوارنامه و تسلیم آن، رئیس کشور فرستنده یا مخاطب او رئیس کشور پذیرنده، به عللی عوض شده است، بدون آنکه تجدید استوارنامه و تکرار مراسم تسلیم مجدد آن لازم شود. شاید جالب‌ترین مثال در این زمینه، وضع سفیر ایران در الجزایر، پس از پیروزی انقلاب ایران باشد که در هنگام تسلیم استوارنامه نه صادرکننده و نه دریافت‌کننده آن بر سر کار نبوده‌اند.

یکی از همکاران، در تابستان سال ۱۳۵۷ به سفارت ایران در الجزایر منصوب گردید و استوارنامه خود را که به امضاء شاه سابق رسیده بود دریافت و به محل مأموریت حرکت نمود. ورود وی به الجزایر، مصادف با بیماری حواری بومدین رئیس‌جمهور آن کشور گردید. این وضع همچنان ادامه یافت، در حالی که در ایران هر روز موج انقلاب بالا می‌گرفت و ضمناً بیماری بومدین وخیم‌تر می‌شد، تا در تاریخ ۲۲ بهمن ماه که انقلاب ایران به پیروزی رسید. در اسفند همان سال ۱۳۵۷، از طرف مقامات الجزایر، به نماینده ایران اطلاع داده شد تا در تاریخ معین استوارنامه خود را همراه با دیگر سفیران، به قائم مقام رئیس‌جمهور الجزایر تسلیم کند. چون فرصت تعویض استوارنامه نبود و مقامات حکومت موقت ایران می‌خواستند هر چه زودتر با الجزایر روابط دیپلماتیک برقرار کنند، به وی دستور داده شد همان استوارنامه را به قائم مقام و جانشین حواری بومدین تسلیم کند و سفارت خود را آغاز نماید.

شاید این یکی از موارد خاص در تاریخ دیپلماسی باشد که در هنگام تسلیم استوارنامه خطاب‌کننده بر سرکار نبوده و خطاب‌شونده استوارنامه هم حضور نداشته است.



در مورد سفیران و وزرای مختار اکر دیته، با اینکه در ماده ۵ کنوانسیون ذکر از استوارنامه نرفته و فقط به (ابلاغ رسمی) اکتفا شده است ولی در عرف و عمل چنین است که اگر نماینده دیپلماتیک در یک یا چند کشور به عنوان رئیس نمایندگی غیرمقیم تعیین شود، به رئیس هر کشور، جداگانه استوارنامه تسلیم می‌کند.



اگر رئیس نمایندگی دیپلماتیک، از طبقه کارداری به طبقه وزیرمختاری و یا از مقام وزیرمختاری به مقام سفارت ارتقاء یابد، لازم است استوارنامه در مقام جدید به نام او صادر گردد و تشریفات تقدیم استوارنامه طبق معمول درباره او اجراء شود، زیرا این ارتقاء، مأموریت جدیدی برای او بشمار می‌آید. این معنی به نحوی از مفهوم مخالف ماده ۱۶ کنوانسیون، بند دوم استنباط می‌شود که به موجب آن: «تغییرات منظور شده در استوارنامه یک رئیس مأموریت، تا آنجا که طبقه او را عوض نکند، تأثیری در ترتیب تقدم او نخواهد داشت.»



در مورد کشورهای که قبلاً با یکدیگر ارتباط دیپلماتیک نداشته‌اند، صدور استوارنامه از طرف کشور فرستنده و تسلیم آن به رئیس کشور پذیرنده، اصولاً دلیل بر شناسائی یکدیگر به صورت حقوقی De Jure می‌باشد. اگر شناسائی بالفعل (یا مشروط) De Facto باشد، بجای استوارنامه به نام رئیس کشور، معرفی‌نامه‌ای از طرف وزیر خارجه فرستنده به وزیر خارجه پذیرنده صادر می‌گردد.

تفاوت استوارنامه (دیپلماتیک) و روانامه (کنسولی) در این است که برقراری روابط دیپلماتیک و صدور استوارنامه از طرف دولت فرستنده به شناسائی حقوقی تعبیر می‌شود در حالی که صدور رونوشت روانامه از طرف دولت پذیرنده برای رؤسای پست کنسولی چنین مفهومی دربر ندارد، چنانکه برقرار کردن روابط کنسولی و گشایش پست کنسولی دولتها دلیل بر شناسائی حقوقی یا بالفعل بشمار نمی‌آید.

با وجود اختلاف فاحشی که از بسیاری لحاظ بین (استوارنامه) و (روانامه) است باز مشاهده شده که حتی بعضی مقامات دست‌اندرکار مسائل بین‌المللی، بدون توجه، این دو را به جای یکدیگر به کار برده‌اند.

برای نمونه، ذیلاً "خبری که در تاریخ یکشنبه ۳ خرداد ۱۳۷۱ در روزنامه اطلاعات به چاپ رسید عیناً نقل می‌گردد:

دیدار کاردار جدید عراق در تهران با قائم‌مقام وزارت امور خارجه کشورمان
- سرویس سیاسی: آقای «حکمت عبد خضیر» کاردار جدید عراق در تهران با آقای
علیمحمد بشارتی، قائم‌مقام وزارت امور خارجه کشورمان دیدار کرد و روانامه خود
را تسلیم وی کرد ...

در تصحیح این خبر باید به نکات زیر توجه داشت:

۱- کاردار، جزء کادر دیپلماتیک است و چون در این مورد، نمایندگی دو کشور در سطح سفارت است، شخص کاردار باید دارای عنوان «کاردار موقت» بوده و از طرف وزارت متبوعه خود معرفی شود و دارای «معرفی‌نامه» باشد، نه روانامه.

۲- روانامه مخصوص کادر کنسولی است و فقط رونوشت آن برای رؤسای پست کنسولی صادر می‌گردد.

۳- استوارنامه از طرف عالی‌ترین مقام کشور فرستنده خطاب به عالی‌ترین مقام کشور پذیرنده است، در حالی که نسخه اصلی روانامه را مقامات دولت پذیرنده کنسول خطاب به مقامات محلی صادر می‌نمایند.

نکته دیگر، با اینکه به بحث ما مربوط نیست اینکه، در متن مذکور آمده است: «قائم‌مقام وزارت امور خارجه» در حالی که یک شخص، قائم‌مقام شخص دیگر می‌شود نه قائم‌مقام دستگاه وزارت‌خانه و بهتر می‌بود اگر در این متن گفته می‌شد «قائم‌مقام وزیر امور خارجه».

تسلیم استوارنامه

برای رؤسای دو طبقه اول نمایندگی - یعنی سفیران و وزیران مختار - مراسم تسلیم استوارنامه حائز اهمیت بسیار است. شرح مراسم تسلیم استوارنامه در مبحث تشریفات بیان می‌گردد و نیازی به تکرار آن نیست. در اینجا فقط تسلیم استوارنامه مورد بحث قرار می‌گیرد.

یک دیپلمات قدیم ایرانی، در مورد استوارنامه، از نظر اینکه صادرکننده و دریافت کننده آن هر دو یک مقام دارند و رئیس کشور هستند، اصطلاح (تسلیم استوارنامه) را به (تقدیم استوارنامه) ترجیح می‌دهد که نظر درستی است.
نقل از (زندگانی من و نگاهی به تاریخ سیاسی ایران و جهان) - از عبدالحسین مسعود انصاری - جلد پنجم - صفحه ۴

قبل از انجام مراسم تسلیم استوارنامه، رئیس نمایندگی وضع ناشناس Incognito را در کشور پذیرنده دارد، گرچه براساس نزاکت بین‌المللی، از احترامات و مصونیت‌ها و معافیت‌هایی برخوردار است.

سفیر یا وزیر مختار چون دارای استوارنامه است، به محض ورود به کشور محل مأموریت، طبق تعیین وقت قبلی از رئیس تشریفات وزارت خارجه دیدن کرده و در این دیدار رونوشت استوارنامه خود را با متن نطقی که در حضور رئیس کشور ایراد خواهد کرد می‌دهد تا وقت برای انجام مراسم تسلیم استوارنامه تعیین شود.

اصولاً "پس از بررسی صحت استوارنامه از لحاظ فرم و محتویات، اداره تشریفات وقت شرفیابی به حضور رئیس کشور پذیرنده را معین می‌کند.

در بعضی کشورها، به جای ملاقات با وزیر خارجه، رونوشت استوارنامه همراه با نامه‌ای به وزارت خارجه ارسال می‌گردد و دلیل آن هم این است که سفیر تا استوارنامه خود را تسلیم نکرده، سفیر بشمار نمی‌آید. در این مورد، وزیر خارجه، طی نامه‌ای، تاریخ مراسم تسلیم استوارنامه را به سفیر آینده اطلاع می‌دهد.

تعیین وقت از طرف دفتر رئیس کشور پذیرنده به عمل می‌آید. تاریخ تعیین وقت برای

تسلیم استوارنامه دارای اهمیت است، زیرا از این تاریخ نماینده به عنوان سفیر یا وزیر مختار رسماً شناخته می‌شود و بر همین استدلال است که قبل از تسلیم استوارنامه حق نصب پرچم بر اتومبیل خود را ندارد مگر پس از تسلیم استوارنامه و از این زمان است که از تمام مزایا و مصونیت‌های مقام خود برخوردار می‌گردد.

مراسم تشریفاتی و نظم ملتزمین و اسکورت و احترامات دیگر از طرف تشریفات محل تنظیم می‌گردد.

در گذشته دولت‌های بزرگ برای نمایندگان خود متوقع تشریفات خاص بودند ولی به مرور این تشریفات برای کلیه نمایندگان یکسان شده است.

ماده ۱۸ کنوانسیون می‌گوید: «در هر کشور، تشریفات مربوط به پذیرفتن رؤسای نمایندگی باید در مورد هر طبقه یکسان باشد.»

مراسم و تشریفات در کشورهای مختلف کم و بیش متفاوت است و جزئیات جریان مربوط به آن به مقررات داخلی هر کشور واکذار شده است. به دلیل همین اختلافات در مراسم که خصوصاً بین کشورهای دارای رژیم سلطنتی و جمهوری و غیره موجود است، گاه در صورت پیچیده بودن تشریفات نحوه مراسم از قبل به سفیر اطلاع داده می‌شود.

در سال‌های آخر قبل از انقلاب، در ایران به تقلید از بعضی کشورهای سلطنتی، به دستور مقامات بالا، برای سفیرانی که تازه وارد می‌شدند، جلسه تمرین، چند روز قبل از روز تسلیم استوارنامه، در سالن بزرگ وزارت امور خارجه ترتیب داده می‌شد که چندان خوشایند سفیران خارجی نبود. در این جلسات، سفیر و رئیس تشریفات، به مانند بازیگران تئاتر، صحنه تسلیم استوارنامه را بازی می‌کردند. و البته این جلسه در مرعوب کردن سفیر و اهمیت و ابهت دادن به شاه، از نظر روانی بی‌تأثیر نبود.

اگر سفیر یا وزیرمختاری در چند کشور اکرديته باشد، در هر کشور باید مراسم تسلیم استوارنامه را طبق تشریفات کشور پذیرنده بعمل آورد.

طی مراسم تسلیم استوارنامه، سفیر یا وزیرمختار، نطقی تشریفاتی ایراد می‌کند. رسم ایراد نطق هنگام تسلیم استوارنامه که امروز هم مرسوم است سابقه تاریخی دارد.

یک مورد خاص و جالب توجه در این زمینه وجود دارد که شرح آن خالی از لطف نیست و آن مربوط به سفارت محمدرضا بیگ سفیر ایران است که در سال ۱۷۱۵ از طرف شاه سلطان حسین مأمور دربار پادشاه فرانسه لوئی چهاردهم شده بود.

«دربار فرانسه را رسم چنین بود که سفیران و نمایندگان سیاسی دولت‌های بیگانه، قبل از تقدیم استوارنامه و یا نامه پادشاه متبوع خود به پادشاه فرانسه خطابه‌ای دایره‌به‌دایره عرض تبریک و مدح شاه ایراد می‌کردند ولی سفیر ایران بدین نکته توجهی نکرد و شاه دلیل این امر را به وسیله (پادری) مترجم جو یا شد. سفیر ایران در پاسخ گفت: «بنابر رسوم و آداب درباری ایران، مادام که اعلیحضرت پرششی نفرموده‌اند آغاز سخن کردن جسارت است.

شاه گفته سفیر ایران را نیک پسندید و نخست از پادشاه ایران احوالپرسی

نمود.»

کتاب (محمدرضا بیگ) - اثر موریس هربرت - ترجمه عبدالحسین وجدانی

- چاپ دوم - سال ۱۳۶۲ - صفحه ۱۱۱

نکته‌ای که باید مورد توجه قرار داد این است که بنابر مقررات عرفی موجود، سفیر باید مطیع تشریفات کشور پذیرنده باشد و نه تابع تشریفات کشور متبوع خود.

متن نطق معمولاً از قبل، همراه با رونوشت استوارنامه به وزارت خارجه تسلیم می‌شود. تا رئیس کشور قبلاً از متن نطق مستحضر باشد و در صورت لزوم پاسخ مناسب تهیه گردد.

از منبع موثقی شنیدم که در اوائل پیروزی انقلاب، سفیر یک کشور آفریقائی که رونوشت نطق خود را نداده و از طرف تشریفات وزارت امور خارجه نیز متن آن خواسته نشده بود، در هنگام تسلیم استوارنامه به رئیس جمهور اسلامی ایران، شرحی مفصل در مدح از تاریخ ایران باستان و تجلیل از شاهنشاهان

همخاموشی گفته بود که در آن زمان، مناسب با جو انقلابی روز نبود، فقط زیرکی مترجم حاضر در جلسه توانست از شوری سخنرانی سفیر در آن زمینه بکاهد. متن خطابه معمولاً فرمول‌وار است. به طوری که گفته شده: «خطابه‌ای که در این مورد خوانده می‌شود فقط جنبه تعارف را داشته و ذکر هر موضوع که احتمالاً مورد اختلاف دو دولت باشد، در این خطابه کاملاً خلاف ادب تلقی می‌شود.»

(دیپلماسی) - نوشته سرهارولد نیکلسن - ترجمه احمد توکلی - سال ۱۳۳۴

- صفحه ۹۴

در مورد صحبت‌های پس از خطابه هم باید همین امر مراعات شود و مذاکرات بیشتر درباره آینده همکاری‌ها و نزدیکی بیشتر دو کشور باشد و ضمناً از طرح مسائل مورد اختلاف که حل آنها محتاج زمان و مذاکرات دیگر است و همچنین از مطرح ساختن مسائل حساس و دقیق، باید احتراز کرد.

زمانی که در بغداد مأموریت داشتم، سفیر جدیدی که طبعی تند و آتشین داشت به عراق آمد. وی در مراسم تقدیم استوارنامه، مطالبی در حمایت شاه از شیعیان عراق بیان کرد که موجب خشم رئیس جمهور وقت عراق (عارف) گردید، به حدی که جلسه تشریفاتی را قطع و سالن را ترک کرد، ولی با پادرمیانی رئیس تشریفات عراق، به سالن بازگشت تا مراسم را به پایان رساند. روابط سفیر و مقامات عراقی از همان آغاز غیردوستانه شد و مدت مأموریت سفیر هم در آن کشور به پایان نرسید.

چنانکه گفته شد معمول است که پس از ایراد نطق و تسلیم استوارنامه و معرفی اعضاء، مذاکرات تشریفاتی، مبتنی بر تعارفات و بعضی سؤال و جواب‌ها بین رئیس کشور و سفیر یا وزیرمختار صورت می‌گیرد.

سفیر جدید، معمولاً همراه با استوارنامه خود، نامه فراخواندگی سفیر قبل را نیز تسلیم می‌کند، مگر آنکه سفیر پیشین، هنگام خداحافظی با رئیس کشور ملاقات کرده و نامه فراخواندگی خویش را داده باشد.

تاریخ آغاز مأموریت سفیر و وزیر مختار

در گذشته، خصوصاً طی قرن ۱۷ و ۱۸ میلادی، اختلاف بسیار بر سر تقدم نمایندگان در دربارهای اروپائی وجود داشت و در این باره هم قبلاً اشاره شده است.

در آن دوره، بعضی نظم تقدم نمایندگان خارجی را براساس رژیم سلطنت یا جمهوری، قدمت خاندان سلطنتی، قرابت خانوادگی سلاطین، کثرت جمعیت کشور، وسعت کشور، قدرت نظامی و حتی تاریخ گرویدن مردم به دین مسیح و یا مبانی دیگر قرار می دادند که هیچ کدام از این نظمها مورد قبول همگان قرار نمی گرفت.

در سال ۱۷۶۰ میلادی، مارکی دو پمبال Marques de Pombal وزیر خارجه پرتغال قرار بر این گذاشت که تقدم سفیران در لیسبون براساس تاریخ تسلیم استوارنامه باشد.

در آن زمان پرتغال از کشورهای نیرومند اروپا بود و این تصمیم انعکاس گسترده یافت، ولی این نوآوری مورد اعتراض شدید کشورهای بزرگ و سلطنتی اروپائی واقع شد، به طوری که ناچار این رسم ملغی گردید.

اما در کنگره وین همین نظم با کمی تغییر، یعنی مأخذ قرار دادن تاریخ ورود (به کشور پذیرنده) مورد قبول قرار گرفت.

کتاب (متون حقوق بین الملل و تاریخ دیپلماسی از سال ۱۸۱۵ تا ۱۹۴۹)

Textos de Direito Internacional e de Historia Diplomatica de 1815 A

1949 به زبان پرتغالی - تألیف روبنس فریرا دوملو *Rubens Ferreira de Mello*

چاپ ریودو ژانیرو - سال ۱۹۵۹ - صفحه ۱۰ .

در نظامنامه کنگره وین ۱۸۱۵ درباره طبقات دیپلماتیک، طی ماده ۴ گفته شده، تقدم نمایندگان دیپلماتیک بین خودشان در هر طبقه طبق اعلام رسمی ورودشان است و به موجب ماده ۶ نظامنامه، بستگی های خانوادگی و وصلت های فامیلی دربارها و اتحادیه های سیاسی، حق تقدم به نمایندگان دیپلماتیک نمی دهد.

کنوانسیون وین ۱۹۶۱ در ماده ۱۳ بند اول چنین است: «تاریخ شروع و عهده دار شدن

وظایف رئیس نمایندگی در دولت پذیرنده از زمانی تلقی می‌گردد که استوارنامه خود را تسلیم می‌کند، یا ورود خود را ضمن ارسال رونوشت استوارنامه به وزارت خارجه دولت پذیرنده که باید به نحو یکنواختی اعمال شود اعلام می‌نماید.»

در بند دوم ماده ۱۳، آمده است: «ترتیب تقدیم استوارنامه یا تسلیم رونوشت آن با توجه به تاریخ روز و ساعت ورود رئیس مأموریت تعیین می‌گردد.»

در ایران، تاریخ تسلیم استوارنامه به رئیس جمهوری، مبدأ آغاز مأموریت است و تعیین نوبت برای تسلیم استوارنامه هم براساس روز و ساعت ورود سفیر می‌باشد.



در صورتی که رئیس نمایندگی ارتقای طبقه پیدا کند و از طبقه پائین‌تر به مقام بالاتر ارتقاء یابد، تاریخ آغاز مأموریت او زمان تسلیم استوارنامه جدید خواهد بود.

آغاز مأموریت کاردار دائم

کنوانسیون ۱۹۶۱ درباره آغاز مأموریت طبقه سوم از رؤسای مأموریت که فاقد استوارنامه هستند، ساکت است.

ماده ۱۴ کنوانسیون، رؤسای مأموریت را به سه گروه سفیران، وزرای مختار و کارداران تقسیم نموده و ماده ۱۳ تاریخ شروع مأموریت آنان را روز و ساعت تسلیم استوارنامه ذکر کرده است، بدون آنکه وضع کارداران را از نظر تاریخ شروع مأموریت به صراحت مشخص نماید. در بند اول، تبصره (ج)، از ماده ۱۴ آمده است که: «کاردارها که نزد وزرای امورخارجه مأموریت می‌یابند». این مأموریت نیز از طریق اعطای معرفی‌نامه به کاردار، از طرف وزیر خارجه دولت فرستنده خطاب به وزیر خارجه دولت پذیرنده صورت می‌گیرد.

با تلفیق محتوای ماده ۱۳ و ۱۴ کنوانسیون، می‌توان استنتاج کرد که تاریخ تسلیم معرفی‌نامه به وزیر خارجه دولت پذیرنده می‌تواند تاریخ آغاز مأموریت کاردار دائم بشمار آید،

دلیل آن هم این است که کاردار از هنگام ورود تا تسلیم معرفی نامه نمی تواند سمت خود را نزد مقامات دولت پذیرنده عهده دار گردد.

بدیهی است که کارداران دائم نیز مانند رؤسای نمایندگی های طبقه اول و دوم، می باید ورود خود را از قبل به نحو مقتضی به مقامات مربوطه وزارت خارجه محل اطلاع دهند و در بدو ورود تقاضای ملاقات با وزیر خارجه دولت پذیرنده را بنمایند.

نامه ای را که وزیر خارجه دولت فرستنده برای تسلیم به وزیر خارجه کشور پذیرنده برای معرفی کاردار دائم می دهد، نمی توان (استوارنامه) نامید و اصطلاح خاص برای آن در کنوانسیون نیامده است و شاید بتوان به آن (معرفی نامه) *Lettre de Présentation* گفت، زیرا طی آن، وزیر خارجه ای نماینده خود را به وزیر خارجه دیگر (معرفی) می نماید.

کاردار دائم، برخلاف سفیر و وزیر مختار، ارتباط مستقیم با رئیس کشور پذیرنده ندارد و مسائل مربوط به دو کشور را باید از طریق وزیر خارجه حل و فصل نماید.

نگارنده با اینکه سمت (کاردار دائم) مقیم در کشور سریلانکا را داشتیم، طی نامه ای به عنوان کاردار اکر دیته به وزیر خارجه کشور مالدیو (عبدالقیوم) معرفی شده بودم. در سفری که به این کشور برای تسلیم معرفی نامه خود کردم، پس از ملاقات با وی، به توصیه او به اتفاق به حضور (ناصر) رئیس جمهور وقت رفتیم که خارج از تشریفات معمول دیپلماتیک و یک امتیاز خاص بود.

تاریخ تسلیم معرفی نامه به وزیر خارجه دولت پذیرنده، در فهرست دیپلماتیک به عنوان آغاز مأموریت کاردار دائم ثبت می شود و از این تاریخ او مشمول امتیازات دیپلماتیک می گردد.



در مورد کاردار موقت، آغاز خدمت او در این سمت با غیبت رئیس نمایندگی است و با بازگشت او به محل مأموریت دوره تصدی او پایان می یابد. مگر در مورد سفرای جدید که تا هنگام تسلیم استوارنامه رئیس نمایندگی کاردار موقت تصدی موقت نمایندگی بشمار می آید. در سال اول انقلاب، عده ای از سفیران جدیدالورود، ماه ها، به دلیل روشن

نبودن مقام ریاست کشور برای تسلیم استوارنامه، بلا تکلیف مانده بودند و با اینکه آنان در نمایندگی خود مرتباً حضور می‌یافتند ولی تصدی امور نمایندگی، اسماً و رسماً با کارداران موقت بود.

تاریخ آغاز خدمت اجزای نمایندگی

تاریخ آغاز مأموریت و خدمت اجزای نمایندگی، اعم از کارمندان و کارکنان و حتی خدمتگاران شخصی باید به وزارت خارجه محل اعلام گردد. ماده دهم کنوانسیون، طی بند اول مقرر می‌دارد که انتصاب اجزای نمایندگی و ورود آنان همچنین ورود افراد خانواده آنان و حتی ورود خدمتگاران شخصی و بالاخره استخدام اشخاص مقیم محل به وزارت خارجه کشور پذیرنده اطلاع داده شود. با اینکه در ماده ۱۰ مذکور، لزوم ذکر دقیق تاریخ تصریح نشده ولی در حقیقت گنجاندن این ماده در کنوانسیون برای این است که تاریخ آغاز خدمت و اشتغال هر یک از اجزای نمایندگی معلوم گردد تا براساس بستگی به گروهی که دارد از امتیازات مندرج در کنوانسیون بهره‌مند گردد. ماده ۱۰ کنوانسیون، همچنین معلوم نکرده است که تاریخ ورود یا اشتغال و یا تاریخ اعلام نمایندگی به وزارت خارجه و یا پاسخ وصول نامه از طرف وزارت خارجه دولت پذیرنده، آغاز رسمی خدمت اجزاء بشمار می‌آید. باید توجه داشت که قبول هر یک از این تاریخ‌ها، در عمل می‌تواند گاه آثار و نتایج مهمی در پی داشته باشد. ابهام کنوانسیون در این زمینه موجب اختلاف نظرهایی بین نویسندگان حقوقی و رویه‌های قضائی در کشورهای مختلف شده است.

در کتاب (حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - از دکتر جواد صدر - سال ۱۳۷۱ -

چاپ دوم - صفحات ۵۴ تا ۵۶ - مواردی از اختلاف نظر بین دولت‌ها، در این

خصوص شرح داده شده است.

در فهرست دیپلماتیک که از طرف وزارت خارجه هر کشور انتشار می‌یابد، تاریخ آغاز

مأموریت‌ها براساس فهرستی که هر نمایندگی از کارمندان خود با ذکر تاریخ آغاز خدمت تنظیم می‌کند و به وزارت خارجه محل ارسال می‌دارد، درج می‌گردد و همان نیز مأخذ تقدم اعضای دیپلماتیک هر نمایندگی در روابط با سایر نمایندگی‌های مقیم در کشور پذیرنده می‌باشد.

ماده ده کنوانسیون طی بند اول تبصره (ج) تاریخ ورود خدمتکاران شخصی را نیز خواستار شده است. چون اینان نیز از آن تاریخ مشمول حداقل امتیازات می‌باشند.

در مورد اجزای نمایندگی که تابعیت دولت پذیرنده را دارند و یا دارای دو تابعیت کشورهای فرستنده و پذیرنده هستند که تابعیت مضاعف آنها شناخته شده است و یا افراد بدون تابعیت و همچنین اتباع دولت ثالث و یا افراد مقیم کشور پذیرنده که با جلب موافقت این دولت به استخدام نمایندگی دولت فرستنده درآمده‌اند، به علت ابهام ماده ۱۰ تعیین تاریخ آغاز خدمت و برخورداری آنان از امتیازات، اظهار نظر قطعی دشوار است.

موارد لزوم کسب رضایت دولت پذیرنده در انتصاب اجزای نمایندگی

با اینکه دولت فرستنده اصولاً در انتخاب اجزای نمایندگی خود آزاد است ولی محدودیت‌هایی هم بر این آزادی وارد شده است در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، چند مورد، به لزوم موافقت یا لااقل عدم مخالفت دولت پذیرنده، درباره اشتغال اجزاء نمایندگی، اشاره شده است.

● به موجب ماده ۷ کنوانسیون، دولت پذیرنده می‌تواند نام وابسته‌های نظامی و دریائی و هوائی را قبل از انتصاب بخواهد. از مفهوم این ماده استنباط می‌شود که در صورت مخالفت دولت پذیرنده این انتصاب صورت نخواهد گرفت. در این مورد خاص، این تدبیر منحصرأ جنبه امنیتی داشته و ارتباطی با «پذیرش» که مربوط به رئیس نمایندگی است ندارد.

● مورد دیگر که رضایت دولت پذیرنده باید جلب گردد، طی ماده ۸ کنوانسیون، بند دوم بیان شده که بنابراین «کارمندان دیپلماتیک مأموریت را نمی‌توان جز با رضایت دولت پذیرنده از

میان اتباع آن دولت انتخاب کرد. دولت پذیرنده هر موقع می‌تواند رضایت خود را پس بگیرد». این بند را می‌توان نسبت به افرادی که دارای دو تابعیت کشور پذیرنده و فرستنده می‌باشند تسری داد، در صورتی که دو دولت تابعیت مضاعف را شناخته باشند.

● بنابر ماده ۸ قسمت سوم، در صورتی که کارمند دیپلماتیک، از اتباع کشور ثالث باشد رضایت دولت پذیرنده باید جلب گردد و این رضایت نیز هر موقع قابل استرداد است.

● در ماده ۵ بند اول مورد دیگری پیش‌بینی شده و آن هنگامی است که دولتی نزد دولت دیگر سفیر اکر دیته تعیین کند «... و همچنین یکی از کارمندان دیپلماتیک خود را جهت انجام وظیفه مربوطه» نزد دولت پذیرنده «بگمارد»، که در این صورت دولت پذیرنده می‌تواند «صریحاً با این امر مخالفت ورزد». چنانکه بعداً توضیح داده خواهد شد، متن این بند اصولاً «مبهم و از چند نظر نارساست».

● طبق ماده ۱۹ بند دوم، هرگاه در غیاب رئیس نمایندگی، عضو دیپلماتیک در نمایندگی حضور نداشته باشد، «یکی از کارمندان اداری و فنی می‌تواند از طرف دولت فرستنده با رضایت دولت پذیرنده، امور جاری اداری مأموریت را عهده‌دار گردد.» چنانکه در متن تصریح شده، چنین کارمندی منحصرأً به کارهای جاری نمایندگی می‌رسد و حق مذاکرات دیپلماتیک و نمایندگی را ندارد.

فصل نهم

پایان مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک

انواع پایان مأموریت

پایان مأموریت عضو نمایندگی دیپلماتیک و تعیین تاریخ دقیق آن، از نظر حقوقی و عملی و تشریفاتی اهمیت دارد، زیرا از این تاریخ امتیازات و مصونیت‌های او و خانواده‌اش در کشور پذیرنده پایان می‌یابد و اسنادی که وی بنابر سمت اداری که قبلاً داشته امضاء می‌کند اعتبار نخواهد داشت و ملاقات‌ها و مذاکراتی که انجام می‌دهد، رسمیت ندارد.

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، مواد ۹ و ۱۰ و ۴۳ و ۴۴ و ۴۵ هر یک به نحوی به پایان خدمت اعضاء نمایندگی مربوط می‌شود.

ماده ۴۳ کنوانسیون (از جمله) موارد پایان یافتن مأموریت، تنها دو مورد را ذکر کرده است. بنابر متن این ماده:

«مأموریت مأمور دیپلماتیک، از جمله در موارد زیر پایان می‌پذیرد:

الف - موقعی که دولت فرستنده خاتمه مأموریت مأمور دیپلماتیک را به دولت پذیرنده اطلاع دهد.

ب - موقعی که دولت پذیرنده، طبق بند ۲ از ماده ۹ به دولت فرستنده اطلاع دهد که از شناختن مأمور دیپلماتیک به عنوان عضو نمایندگی خودداری می‌کند.»

ماده ۹ پایان مأموریت عضو نمایندگی را به دلیل «عنصر نامطلوب» بودن و یا «غیرقابل قبول» دانستن، در نظر دارد.

ماده ۱۰ لزوم اطلاع دادن تاریخ ورود و عزیمت اعضاء نمایندگی را به وزارت خارجه کشور پذیرنده مقرر می‌دارد.

مواد ۴۴ و ۴۵ کنوانسیون، به پایان یافتن مأموریت جمعی اعضاء نمایندگی دیپلماتیک در موارد بروز منازعات مسلحانه و یا قطع روابط دیپلماتیک و یا تعطیل نمایندگی دیپلماتیک اشاره کرده است.

با جمع کردن این مواد پراکنده در کنوانسیون که در ارتباط با پایان یافتن مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک است، معلوم می‌شود که موارد متعدد دیگری از پایان یافتن مأموریت دیپلماتیک وجود دارد که در کنوانسیون منظور نگردیده است.

برای آسان کردن مطالعه، موارد پایان یافتن خدمت اعضای نمایندگی دیپلماتیک را از سه دیدگاه مختلف به شرح زیر، مورد بررسی قرار می‌دهیم:

پایان مأموریت دیپلماتیک، بر اثر روابط بین دولت‌ها

پایان مأموریت دیپلماتیک بنابر تصمیمات و مقررات اداری

پایان مأموریت دیپلماتیک به علل شخصی

دیدگاهی که برای ما مهم است و به حقوق دیپلماتیک مربوط می‌شود، پایان یافتن مأموریت دیپلماتیک بر اثر تحول روابط دولت‌هاست که موارد آن به تفصیل بررسی می‌شود. سایر موارد پایان مأموریت، به حقوق و مقررات داخلی کشورها مربوط می‌شود و یا صرفاً به مسائل شخصی و خانوادگی ارتباط دارد.

موارد پایان مأموریت به ترتیب زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

- پایان مأموریت بر اثر قطع روابط دیپلماتیک

- پایان مأموریت با تعطیل نمایندگی

- پایان مأموریت به دلیل (عنصر نامطلوب) بودن

- پایان مأموریت با از بین رفتن موجودیت یکی از دو دولت

- پایان مأموریت با تغییر رژیم در کشور فرستنده

- پایان مأموریت بر اثر ارتقای طبقه نمایندگی دیپلماتیک

- پایان مأموریت با فراخواندگی
- پایان مأموریت با سرآمدن دوره مأموریت
- پایان مأموریت به خاطر انتقال به پست دیگر
- پایان مأموریت به دلیل کناره‌گیری
- پایان مأموریت بر اثر بازنشستگی
- پایان مأموریت با فوت
- پایان مأموریت بر اثر ترور
- موردی دیگر از پایان مأموریت
- پایان مأموریت سایر اجزای نمایندگی دیپلماتیک

قطع روابط دیپلماتیک

قطع روابط دیپلماتیک گاه مرحله‌ای قبل از بروز جنگ بین دو کشور است و طبعاً پایان مأموریت رئیس نمایندگی و کارمندان سفارت را در کشور پذیرنده در پی دارد. هنگامی به قطع روابط اقدام می‌شود که فراخواندن رئیس نمایندگی به نظر کافی نباشد. در صورت قطع رابطه، که اصولاً "یک جانبه ولی معمولاً" دو جانبه است، نمایندگی‌های دو کشور، به صورت تعطیل درمی‌آید و در این حالت همیشه، حفاظت اماکن و اموال و بایگانی و گاه منافع دولت فرستنده و اتباع آن به دولت ثالثی واگذار می‌شود. قطع روابط دیپلماتیک، برخلاف استقرار روابط، اغلب با تصمیم یک طرف صورت می‌گیرد.

قطع روابط آثار حقوقی فراوان دارد و ماهیت آن معمولاً "سیاسی است. در گذشته اقدام به قطع روابط دارای اهمیت بود و گاه مقدمه آغاز جنگ تلقی می‌شد ولی امروزه، به علت تکرار قطع و وصل روابط دیپلماتیک که به دنبال قهر و آشتی دولت‌ها صورت

می‌گیرد، از اهمیت آن کاسته شده و این موضوع خصوصاً بین کشورهای عرب و خاور نزدیک، به صورت اسلحه‌ای بی‌اثر، در روابط بین خود و یا با سایر کشورها درآمده است و چنانکه بارها دیده شده است، بدون آنکه تغییری در شرایط و اوضاع حاصل شود و در سیاست طرفین تحولی پدید آید، این روابط مجدداً پس از مدتی برقرار گردیده است.

دو دولت آلمان شرقی و غربی، سال‌ها با دولت‌هایی که با طرف مقابل روابط برقرار می‌کردند، قطع رابطه می‌نمودند ولی به مرور از این سیاست عدول کردند. قطع رابطه، علل گوناگون ممکن است داشته باشد.

در تاریخ معاصر ایران، چندین بار، مورد قطع رابطه دیپلماتیک با کشورهای دیگر دیده می‌شود. در زمان رضا شاه، یکبار روابط دیپلماتیک ایران با آمریکا قطع گردید و این قطع رابطه از جانب ایران بود.

«از وقایع مهم دیگر در تاریخ روابط ایران و ایالات متحده آمریکا، قطع روابط سیاسی دو کشور، در سال ۱۳۱۴ شمسی است که بر سر بازداشت چهار ساعته «عبد‌الغفارخان جلال علاء» سفیر ایران در واشنگتن بوقوع پیوست، علت بازداشت سفیر ایران ظاهراً سرعت در رانندگی بوده و پلیس ایالتی نیویورک، بدون توجه به مصونیت سیاسی سفیر، اقدام به بازداشت وی می‌نماید تا اینکه پس از ۴ ساعت بازداشت به دستور وزارت امور خارجه آمریکا وی را آزاد می‌کنند.»

«علاء، بلافاصله پس از آزادی از زندان جریان امر را به تهران گزارش می‌کند و وزیر امور خارجه مراتب بازداشت سفیر ایران در واشنگتن را به اطلاع رضاشاه می‌رساند.» «به دنبال این ماجرا روابط دو کشور به مدت سه سال به حال تعطیل درآمد.»

(نقل از کتاب (حاجی واشنگتن) تألیف اسکندر دلدوم - سال ۱۳۶۸ - صفحه

۱۴۳ و ۱۴۴).

نظر به اینکه قضیه «غفارخان» در بسیاری از کتابهای خارجی مربوط به حقوق دیپلماتیک، به عنوان مثال ذکر گردیده، لازم است در این باره توضیح بیشتر داده شود و روایت

مفصل‌تری از این قضیه نقل گردد:

حادثه‌ای که موجب قطع رابطه شد این بود که در نوامبر ۱۹۳۵ (آذر ۱۳۱۴) غفار جلال وزیر مختار ایران در واشنگتن به علت تخلف از مقررات رانندگی و زیادی سرعت، در ایالت مریلند توسط پلیس متوقف شد. وی خود را وزیر مختار (Minister) ایران معرفی کرد ولی پلیس او را کشیش تصور کرد - چون می‌نیستر در آمریکا به طبقه‌ای از کشیشان اطلاق می‌شود - و احترامی قائل نشد. به دنبال مشاجره وزیرمختار با پلیس همسر انگلیسی وزیر مختار ایران که همراه شوهرش بود با کیف دستی بر سر پاسبان زد و در نتیجه پاسبان به غفار جلال دستبند زد و او را به پاسگاه پلیس شهر، الکتون برد و در آنجا، از هویت وزیر مختار مطلع شدند و او و همسرش را آزاد کردند.

دولت ایران بلافاصله از آمریکا تقاضای رسیدگی درباره این حادثه را کرد. «کاردل هال» وزیر خارجه در یک مصاحبه مطبوعاتی اظهار داشت: «دولت ما همیشه به مأمورین سیاسی خود سفارش می‌کند که مصونیت سیاسی نباید موجب تخلف از قوانین و مقررات کشور محل مأموریت آنان گردد و در عین حال نمی‌خواهد که نظر مأمورین کشورهای خارجی مقیم این کشور، مخالف این باشد.»

خودداری دولت آمریکا از عذرخواهی موجب فراخواندن وزیر مختار ایران و قطع رابطه به دستور رضاشاه شد ولی وزارت خارجه آمریکا سفارت خود را در تهران تعطیل نکرد و اداره آن را به کاردار موقت سپرد و اما در اواخر ۱۳۱۷ والاس مری رئیس اداره خاور نزدیک در وزارت خارجه آمریکا به عنوان نماینده ویژه پرزیدنت روزولت رئیس جمهوری آمریکا به تهران آمد و رسماً از جانب دولت آمریکا عذرخواهی کرد و در دی ماه ۱۳۱۷ مجدداً روابط دیپلماتیک بین دو کشور برقرار شد.

تلخیص از روایت عبدالرضا هوشنگ مهدوی - کتاب «سیاست خارجی

ایران در دوران پهلوی» - چاپ سوم - سال ۱۳۷۵ صفحات ۴۶ و ۴۷ و ۴۸.

یکی از همکاران، از طریق واسطه‌ای نکات زیر را از قول همسر

(عبدالغفارخان جلال علاء وزیر مختار ایران) برایم نقل کرده است:

وزیر مختار ایران، به اتفاق همسرش که اصلاً انگلیسی بود، با اتومبیل عازم رفتن به مجمعی بود، با توجه به دوری مسافت، وی از خود عجله نشان داده و از سرعت مقرر تجاوز می‌کند.

هنگامی که پلیس جلو اتومبیل را می‌گیرد، وزیر مختار ایران خود را (می‌نیستر) Minister که در اصطلاح دیپلماتیک وزیر مختار است معرفی می‌کند. کلمه (می‌نیستر) در آمریکا به یکی از مقامات کلیسایی اطلاق می‌شود و بعداً پلیس به همین عذر متوسل شده و مدعی می‌شود وزیر مختار ایران را نشناخته و او را یک مقام کلیسایی فرض کرده بوده است.

در عکسهای که در روزنامه‌ها به چاپ رسیده بود، همسر وزیر مختار را در حالی که چتری بالای سر برده بود نشان می‌داد و پلیس مدعی شده بود مشا‌الیها قصد تهدید وی را داشته در حالی که به روایت همسر وزیر مختار، او می‌خواست سگ خود را که قصد حمله به پلیس را داشته بازدارد.

و اما دنباله مطلب این‌که پس از این واقعه، وزیر مختار، جریان ماوقع را به تهران گزارش نکرد، ولی شخص ثالثی جریان را با عکسهای روزنامه‌ها به تهران فرستاد و موضوع بعداً اهمیت پیدا کرد.

وزیر مختار ایران پس از این واقعه به تهران فراخوانده شد و دیگر شغل مهمی به او ارجاع نگردید.

مورد دیگر قطع رابطه دیپلماتیک که در زمان رضاشاه واقع شد، بین ایران و فرانسه اتفاق افتاد و در این باره نیز ایران پیشقدم قطع رابطه بود.

«یکی از روزنامه‌های فرانسه عکسی شبیه به غده سرطانی [اختناپوس] در روزنامه‌ای چاپ نمود و توضیح داد که در ایران جانوری پیدا شده که در روز چند کیلومتر زمین می‌خورد.»

همین امر موجب قطع روابط با دولت فرانسه گردید و به دنبال آن دستور داده شد «.... تابلوهائی که درب مغازه‌های ایران به خط فرانسه نوشته شده بود پاک

کنند.»

(نقل از کتاب (چهل سال در صحنه) - از دکتر جلال عبده - سال ۱۳۶۸ - جلد اول - صفحه ۲۷۴).

و اما در همین زمینه روایت دیگری است که بنا بر آن در ژانویه ۱۹۳۷ (دی ماه ۱۳۱۵) روزنامه اکسلسیور با عکس و مقالاتی از رژیم ایران انتقاد کرد و بکار بردن شا (Chat) به معنی «گره» به جای «شاه» خشم رضاشاه را برانگیخت و وزیر مختار ایران به تهران فراخوانده شد، دولت فرانسه عذری نخواست و به جای عذرخواهی اعلام کرد که مطبوعات در فرانسه آزاد هستند. به دستور رضاشاه، روابط دیپلماتیک با فرانسه قطع گردید ولی مجدداً در سال ۱۳۱۸ هنگام ازدواج ولیعهد محمدرضا با فوزیه خواهر پادشاه مصر، روابط مجدداً برقرار گردید.

برای توضیح بیشتر به (تاریخ روابط خارجی ایران) - از عبدالرضا هوشنگ مهدوی - ۱۳۶۴ جلد اول - صفحه ۳۸۶ مراجعه شود.

در زمان شاه سابق نیز یک مورد قطع رابطه طولانی بین ایران و مصر بود که از اختلافات نظرهای شخصی بین رؤسای دو کشور ناشی می‌شد.

یک مورد پر سروصدای دیگر قطع رابطه ایران و انگلستان در حین بحران نفت بود. پس از پیروزی انقلاب نیز قطع روابط دیپلماتیک بین جمهوری اسلامی ایران و آمریکا، موردی است که انعکاس جهانی یافت و به علت اهمیتی خاصی که داشت در اغلب کتاب‌های حقوقی دیپلماتیک خارجی مورد بحث و تفسیر قرار می‌گیرد. این قطع روابط در پی اشغال اماکن دیپلماتیک آمریکا از طرف دانشجویان پیرو خط امام، صورت گرفت و پیشقدم در این قطع روابط دولت آمریکا بود. شرح ماقوع و آثار آن از دیدگاه حقوق دیپلماتیک و پی‌آمدهای آن موضوعاتی است که به بحث و بررسی‌های خاص نیاز دارد.



گاه قطع رابطه مقدم بر جنگ می‌باشد ولی قطع رابطه ممکن است بعد از اعلام جنگ به عمل آید. با تغییر شکل جنگ‌ها و اینکه دولتی حاضر نیست خود را آغازکننده جنگ و متجاوز

بداند، ممکن است با آغاز عملیات خصمانه و جریان جنگ، روابط دیپلماتیک همچنان ادامه یابد.

در جنگ عراق با ایران، علی‌رغم جریان شدید جنگ در جبهه‌ها، سال‌ها روابط دیپلماتیک دو کشور، ظاهراً قطع نگردید.

به طور کلی، در اینکه قطع رابطه دیپلماتیک در عمل مفید باشد، تردید است. قطع روابط دیپلماتیک، بین دو کشور، حالت قهر بین افراد را دارد. با وجود آمدن چنین وضعی طبعاً امکان مذاکرات رودر رو و تماس‌های مستقیم از بین می‌رود و راه صلح و آشتی دشوارتر می‌شود و این به نفع هیچ‌یک از طرفین نیست.

شخص مطلعی اظهار نظر می‌کرد اگر در بحران نفت روابط با انگلستان قطع نمی‌شد، امکان زیاد بود که، توافقی آن چنان که بعداً حاصل شد، با آن کشور عملی شود ولی واسطه‌های ذینفع مانع شدند و به نفع خود کار کردند.

در قطع روابط، آمریکا مبتکر روش خاصی بوده است که مورد تقلید بعضی از کشورهای دیگر قرار گرفته و آن عبارت از این است که هرگاه ساختار یا روش دولتی مورد پسندش قرار نگیرد، با آن کشور قطع رابطه می‌کند.

کشورهای خاور نزدیک و میانه هم با حساسیتی که در بعضی مسائل دارند، بارها بر سر مسائل غیرمهمی به حالت قهر، روابط خویش را با یکدیگر قطع کرده و پس از مدتی، بدون آنکه تغییری در وضع پدید آمده باشد، مجدداً روابط را برقرار کرده‌اند.



قطع روابط ممکن است به توصیه سازمان ملل متحد و به طور جمعی باشد. در این صورت، قطع روابط جنبه مجازات را دارد و مرحله‌ای قبل از توسل به اقدامات مسلحانه بشمار می‌آید.

در فصل هفتم منشور ملل متحد، ضمن اقداماتی که در موارد تهدید صلح پیش‌بینی شده، طی ماده ۴۱ منشور آمده است: «شورای امنیت برای عملی ساختن تصمیمات خود (برای

حفظ صلح) می‌تواند تصمیم به اقداماتی که مستلزم به کار بردن نیروی مسلح نمی‌باشد بگیرد و
اعضاء ملل متحد را دعوت نماید که آن اقدامات را به موقع عمل گذرانند. اقدامات مزبور ممکن
است شامل قطع روابط سیاسی [دیپلماتیک] باشد.»

این ماده در مواردی قبلاً در رودزیای جنوبی (براساس قطعنامه ۲۷۷ شورای امنیت در
تاریخ ۱۹۷۰) اعمال گردید.

سازمان دول آمریکائی هم تصمیمات مشابه علیه دومینیکن در سال ۱۹۶۰ و علیه کوبا
در سال ۱۹۶۴ اتخاذ کردند.



ماده ۴۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک ناظر به قطع روابط دیپلماتیک است. بنابر
محتویات آن، در صورت قطع روابط دیپلماتیک بین دو دولت، دولت پذیرنده موظف است،
حتی در صورت وجود منازعات مسلحانه، اماکن نمایندگی و همچنین اموال و بایگانی آن را
محترم شمرده و حمایت کند و دولت فرستنده نیز می‌تواند حفاظت اماکن و اموال و بایگانی و
همچنین حفظ منافع خود و اتباع خویش را به دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد
واگذار نماید.

نظر به اختلاف اساسی که بین وظایف نمایندگی دیپلماتیک و پست کنسولی وجود
دارد، با قطع روابط دیپلماتیک، روابط کنسولی ممکن است ادامه یابد.

در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۲ بند سوم تصریح شده است
که: «قطع روابط دیپلماتیک به خودی خود موجب قطع روابط کنسولی نمی‌گردد.»

اگر قطع روابط با دولتی، از طرف شورای امنیت سازمان ملل متحد و به عنوان مجازات
علیه دولتی اعمال گردد، در این صورت نیز، این قطع روابط شامل روابط کنسولی نمی‌شود و این
به دلیل تفاوت ماهیت دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی است. نهاد نخستین اصولاً وظایفش به
روابط دولت‌ها مربوط می‌شود، در صورتی که نهاد دوم در اصل به امور اتباع و افراد که با

سیاست سروکاری ندارند می‌پردازد.

علی‌رغم جدائی دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی، در عمل گاه بسته شدن نمایندگی دیپلماتیک، تعطیل پست‌های کنسولی را نیز به همراه دارد و اگر حجم امور کنسولی زیاد باشد، ممکن است طرفین با توافق خود، دولت یا دولت‌هائی را برای حفظ منافع خود تعیین نمایند.

پس از قضیه سفارت آمریکا در تهران، این دولت روابط خود را با ایران قطع کرد و ایران متقابلاً روابط دیپلماتیک خود را با آن کشور قطع نمود، دولت سوئیس حفاظت منافع آمریکا را در ایران به عهده گرفت و دولت الجزایر در آغاز و سپس دولت پاکستان حافظ منافع ایران در آمریکا شدند.

در همه حال قطع روابط و بسته شدن نمایندگیهای دیپلماتیک، نوعی پایان یافتن مأموریت جمعی اعضای سفارت است که نتیجه تیرگی روابط دو دولت فرستنده و پذیرنده است.

تعطیل نمایندگی دیپلماتیک

دولتی ممکن است به علت خاصی، نمایندگی دیپلماتیک خود را در کشور دیگر تعطیل کند بدون آنکه روابط دیپلماتیک خود را قطع کرده باشد. بدیهی است که نتیجه این اقدام، پایان یافتن مأموریت همه اعضای نمایندگی در کشور پذیرنده است.

عللی که موجب تعطیل سفارت است، اگر در پی تیرگی روابط بوده جنبه سیاسی داشته باشد و یا عملی خصمانه تلقی شود و برای مدت نامحدود باشد، قطع رابطه است که درباره آن قبلاً توضیح داده شد، در غیر این صورت تعطیل سفارت (قطع رابطه) بشمار نمی‌آید.

گاه علت تعطیل سفارت مادی است، مثلاً "کشوری در تنگنای مالی قرار گیرد و برای صرفه‌جوئی سفارت خود را در یک یا چند کشور تعطیل نماید. یا به علت کمی ارتباطات، داشتن نمایندگی زائد به نظر رسد، که در این موارد اقدام به تعطیل سفارت معمولاً با رضایت کشور پذیرنده انجام می‌گیرد. تعطیل نمایندگی عملی یک جانبه از طرف دولت فرستنده تلقی

می‌گردد و حتی ممکن است دولت پذیرنده بدون توجه به این تصمیم، نمایندگی دیپلماتیک خود را در کشور فرستنده همچنان حفظ کند و اختلالی در روابط طرفین ظاهر نشود. مورد دیگر از تعطیل سفارت این است که دولت فرستنده پس از تعطیل نمایندگی خود نماینده دیپلماتیک به صورت غیرمقیم جانشین آن کند که در این صورت بدیهی است رضایت دولت پذیرنده ضرورت دارد.

تعطیل سفارت، بدون قطع روابط، گاه طریقی خاص برای ابراز نارضائی از سیاست یا رفتار کشور پذیرنده می‌باشد و در این صورت نوعی شدید از اعتراض بشمار می‌آید.

متجاوز از یک سال از پیروزی انقلاب گذشته بود و نهادهای مختلف در فرودگاه مانع ترخیص کالاهای مربوط به سفارت‌خانه‌ها می‌شدند و در مواردی ماه‌ها از ورود کالا به گمرک می‌گذشت و اجازه ترخیص داده نمی‌شد. در آن هنگام من سرپرستی اداره کل تشریفات را برعهده داشتم. اقدامات اداره تشریفات و توسل به مقام وزارت و ریاست جمهوری و حتی دستورهای صریح و اعلامیه‌های رئیس جمهور و اجازه مقامات قانونی گمرک تأثیری در حبس کالاها نداشت و این موضوع موجب گلایه و شکایت روزمره نمایندگی‌های دیپلماتیک بود.

یک روز سفیر فرانسه به ملاقات نگارنده آمد و در حالی که از عدم ترخیص کالاهای سفارت پس از گذشت ماه‌ها، بسیار ناراحت می‌نمود، اظهار داشت که طبق مشورتی که با وزارت خارجه فرانسه کرده است، تا ظهر روز بعد به ما فرصت می‌دهد تا کالاها از گمرک ترخیص شود و الاً سفارت را تعطیل و تهران را ترک خواهد کرد.

من که از اظهارات او دچار شگفتی شده بودم و باور نداشتم که چنین تهدیدی عملی شود، یادآوری کردم که این گرفتاری خاص سفارت فرانسه نیست بلکه همه سفارت‌خانه‌ها دچار همین مشکل هستند و ضمناً وضع گمرک را توضیح دادم و اقدامات بی‌نتیجه‌ای هم که از طرف اداره تشریفات انجام گرفته بود بیان کردم. سفیر فرانسه ناراضی دفتر را ترک کرد ولی دیگر خبری از تعطیل سفارت نشد و سفیر هم در تهران ماند و مدت‌های مدید هم وضع گمرک همچنان باقی بود.

مورد دیگر از تهدید به تعطیل سفارت که موضوع آن در روزنامه‌ها و خبرگزاری‌های خارجی انعکاس یافت به سفارت سویس در تهران مربوط می‌شود.

این مورد در بهمن ماه سال ۱۳۷۰ در روابط ایران و سویس پیش آمد. توضیح این که یک ایرانی باگذرنامه عادی در سویس، به دلیل اتهام مشارکت در قتل بختیار، آخرین نخست‌وزیر شاه، دستگیر شد. جمهوری اسلامی ایران، شخص مزبور را کارمند سفارت توصیف کرد و از دولت سویس آزادی او را خواستار شد و در جراید ایران هم اخبار تهدیدآمیزی علیه سویس انتشار یافت. مقارن همین ایام، یک دیپلمات سویسی که عازم خروج از ایران بود، در فرودگاه مهرآباد، به علت تأخیر در بازرسی گذرنامه‌اش، از سفر با هواپیما بازماند. به دنبال این واقعه در تاریخ دوشنبه ۹ دی ماه ۱۳۷۰ خبری در روزنامه‌های ایران انتشار یافت به این مضمون: «وزارت امور خارجه سویس دیروز اعلام کرد سفارت این کشور در تهران تا اطلاع ثانوی تعطیل خواهد بود. به گزارش خبرگزاری فرانسه از برن، مارکو کامرونی سخنگوی وزارت امور خارجه سویس علت این امر را تأخیر در بازگرداندن پاسپورت یکی از کارکنان سفارت سویس به وی در فرودگاه مهرآباد تهران ذکر کرد بنابراین گزارش، مقامات سویسی این مسئله را به عنوان ممنوع‌الخروج کردن کارمند مذکور تلقی کرده‌اند.» اما با اقدامات سریع مقامات ایران رفع سوء تفاهم شد و سفارت سویس مجدداً بازگردید.

تعطیل سفارت گاه به خاطر صرفه‌جویی در هزینه‌هاست و جنبه سیاسی ندارد و به روابط کشورها مربوط نمی‌شود.

یکی از همکاران با سابقه نقل می‌کرد که در زمان یکی از نخست‌وزیران سابق به منظور صرفه‌جویی، تصمیم به بستن چند سفارت‌خانه ایران در خارج گرفته شد که از جمله آنها، سفارت ایران در بوئنوس آیرس (آرژانتین) بود. پس از ابلاغ این دستور به رئیس نمایندگی، سفیر، به دلایلی پیشنهاد کرد که لزومی به ارسال بودجه نیست و سفارت را تا رفع مضيقه مالی، با بودجه خود اداره خواهد کرد. با پیشنهاد او موافقت شد ولی پس از تغییر حکومت، سفیر بودجه‌های

گذشته و مخارج خود را مطالبه و دریافت نمود.

در هر حال، تعطیلی سفارت، نوعی پایان یافتن مأموریت جمعی اعضای نمایندگی است که علت آن به تصمیمات دولتی مربوط می‌شود.

اعلام (عنصر نامطلوب)

بنابر بند اول ماده ۹ کنوانسیون: «دولت پذیرنده می‌تواند هر آن و بی‌آنکه الزامی به توجیه تصمیم خود داشته باشد، به دولت فرستنده اطلاع دهد که رئیس یا هر یک از کارمندان دیپلماتیک نمایندگی «شخص نامطلوب» است و یا آنکه هر یک از اجزاء دیگر نمایندگی «قابل قبول» نیست.»

«شخص نامطلوب» به زبان لاتین (پرسونا نون‌گراتا) Persona Non Grata می‌باشد که به همین صورت در زبان‌های خارجی، از جمله فرانسه و انگلیسی به کار می‌رود. در گذشته به جای «شخص نامطلوب» اصطلاح (عنصر نامطلوب) گفته می‌شد و اصطلاح اخیر از این نظر که یک اصطلاح فنی خاص حقوق دیپلماتیک به شمار می‌رفته بنظر می‌رسد که کاربردش ارجح بوده است و ما نیز این اصطلاح را در این مبحث اختیار می‌کنیم.

به طوری که در ماده فوق تصریح شده، دولت پذیرنده هیچ‌گونه الزامی ندارد که دلایل خود را در این که چرا شخصی را «عنصر نامطلوب» تلقی می‌کند اظهار دارد و یا مدارکی در اثبات مدعای خود ارائه دهد. با این حال، عدم الزام مذکور مانع از این نیست که دولت پذیرنده برای توجیه تصمیم خویش دلایل خود را به اطلاع دولت فرستنده برساند و یا اینکه آنرا علناً اعلام نماید.

در پجبوحه بحران ملی کردن نفت در ایران، رئیس نمایندگی دیپلماتیک برزیل در تهران بیاناتی مغایر با سیاست دولت ایران در زمینه نفت بیان کرده بود که منجر به اعلام کردن او به عنوان «عنصر نامطلوب» از طرف دولت وقت ایران گردید و علت این تصمیم نیز، دخالت او در امور داخلی ایران، توضیح داده شد که در جراید و سایر رسانه‌های گروهی، انتشار یافت.

در هر حال، دخالت نماینده دیپلماتیک خارجی در امور داخلی کشور پذیرنده، یکی از علل «عنصر نامطلوب» تلقی شدن است و مرحله شدیدتر از آن شرکت در یک توطئه علیه دولت پذیرنده، می‌باشد.

اعلام «عنصر نامطلوب» گاه به خصوصیات فردی عضو دیپلماتیک مربوط نمی‌شود، بلکه نتیجه اختلافات دولتی است و در این موارد معمولاً شامل چند نفر می‌شود و اخراج گروهی است. موردی از آن در اواخر سال ۱۳۴۸ در روابط ایران با عراق روی داد. نظر به اهمیت واقعه و ابهام قضیه در آن زمان، از دوست و همکاری که در آن موقع در مأموریت بغداد بود و مقام بالائی داشت، خواستم، از یادداشتهای خود، آنچه را که به این واقعه مربوط می‌شود در اختیار نگارنده قرار دهد. او این تقاضا را اجابت کرد که عیناً نقل می‌شود:

«در نیمه شب دوم بهمن ماه ۱۳۴۸ برابر بیست و یکم ژانویه ۱۹۷۰ از طرف دولت عراق برای امر مهمی به سفارت ایران در بغداد اطلاع دادند رایزن سفارت فوراً به وزارت امور خارجه مراجعه کند. چون رایزن سیاسی سفارت به مرخصی به ایران رفته بود و نفر بعدی زبان خارجی نمی‌دانست رایزن فرهنگی به وزارت خارجه عراق رفت. مدیرکل سیاسی یادداشت شدیداللحنی تسلیم او کرد و بدین مضمون که ایران با همکاری دولت امریکا قصد کودتا علیه دولت عراق را داشته‌اند و با مدارک و اسنادی که بدست آمده تعداد زیادی اسلحه از راه ایران وارد خاک عراق برای برانداختن دولتشان کرده‌اند. لذا سفیر و وابسته نظامی و معاون او و وابسته مطبوعاتی و معاون وابسته امنیتی را عنصر نامطلوب (Persona Non Grata) شناخته‌اند و ۲۴ ساعت فرصت دارند که خاک عراق را ترک گویند.

و ضمناً یادآور شدند به علت اعمال بی‌رویه دولت ایران کلیه سرکنسولگری‌های ایران در (بغداد - کربلا و بصره) باید تعطیل شوند و اعضای آن هر چه زودتر به ایران مراجعت کنند. البته بنابر عمل متقابل دولت ایران طبق یادداشتی دستور داد سفیر عراق در تهران و ۴ نفر دیپلماتهای عراقی و اعضای کنسولگری‌های عراق در خرمشهر و غیره نیز در ظرف ۲۴ ساعت خاک این کشور را ترک کنند.

به طوری که مجید مهران کاردار ایران در بغداد برای نگارنده نقل کرد درست مقارن عزیمت دیپلماتهای ایرانی در اواخر شب با هواپیمای اختصاصی بوئینگ ۷۰۷ هواپیمائی ملی ایران وارد فرودگاه جدید بغداد نزد یک حباتیه می‌شود و اعضاء و وابستگان امنیتی و نظامی و سرکنسول‌ها و اعضاء آنها را در نهایت وحشت می‌بیند پس از آنکه دیپلماتهای ایرانی و افراد خانواده‌شان سوار هواپیما شدند تا به مقصد تهران عزیمت کنند، در انتهای باند فرودگاه مقامات عراقی اجازه پرواز ندادند و مجدداً آنها را پیاده کردند و استدلال کردند شاید دیپلمات‌های شما وارد تهران شوند، ولی مقامات ایرانی دیپلمات‌های عراقی را گروگان بگیرند...؟؟ پس از مذاکرات مفصل با تلفن مستقیم و بی‌سیم با تهران بالاخره طرفین توافق کردند هواپیماهای حامل دیپلمات‌های ایران و عراق همزمان در ساعت معین فرودگاه‌های بغداد و تهران را ترک کنند و چنین نیز شد.

کاردار ایران در مراجعت از فرودگاه به محض اینکه با اتومبیل سفارت که پلاک سیاسی و پرچم ایران را داشت وارد کوچه سعدی در ناحیه کراده مریم، که محل سفارت ایران در بغداد بود، می‌شود مأموران انتظامی عراق به اتومبیل حامل او ایست داده و برخلاف قواعد دیپلماتیک اتومبیل او را بطور کامل جستجو می‌کنند و روز بعد اطراف سفارت ایران در بغداد از طرف مأموران امنیتی و انتظامی عراق محاصره شد و کلیه اتومبیل‌ها که به سفارت می‌آمدند، دقیقاً مورد بازرسی قرار می‌گرفتند.

مدت چند روز از رادیو و تلویزیون بغداد شعارهایی علیه دولت ایران داده می‌شد و حتی نوارهایی که ادعا می‌شد از صدای مأمور امنیتی سفارت ایران با افسری در حال گفتگو برای برانداختن دولت عراق است از طریق رسانه‌ها پخش می‌گردید.»



در قسمت دوم از بند اول ماده ۹ کنوانسیون گفته شده است: «در این صورت دولت فرستنده آن شخص [منظور عنصر نامطلوب یا غیرقابل قبول] را برحسب مورد فراخواهد خواند

و یا به خدمت وی در مأموریت پایان خواهد داد.»

در این متن، منظور از «فراخواندن» در مورد «اعضای نمایندگی» است که از کشور فرستنده به محل مأموریت اعزام شده‌اند و مقصود از «خاتمه دادن به خدمت» در مورد «اجزای نمایندگی» است که در محل یعنی در سرزمین کشور پذیرنده استخدام شده‌اند و یا تابعیت کشور پذیرنده را دارند و یا خارجی مقیم این کشور هستند که در این صورت دولت فرستنده تعهدی در خارج کردن آنان از کشور پذیرنده ندارد و فقط ملزم به خاتمه دادن به خدمت آنان است.

آخرین جمله در بند اول ماده ۹ چنین است: «شخصی را می‌توان قبل از ورود به خاک دولت پذیرنده «نامطلوب» یا «غیرقابل قبول» اعلام نمود.»

در این جمله اخیر از ماده ۹ چند نکته قابل توضیح است.

● جمله اخیر از ماده ۹ ناظر به رئیس نمایندگی است که پذیرش او از طرف دولت فرستنده خواسته شده ولی به علت آنکه دولت پذیرنده او را «عنصر نامطلوب» می‌داند، از پذیرش او خودداری می‌کند، در این صورت انتصاب این شخص قبل از ورود به سرزمین کشور پذیرنده، منتفی می‌گردد.

مورد دیگر موقعی است که برای رئیس نمایندگی پذیرش خواسته شده و با پذیرش وی موافقت گردیده است، ولی در فاصله اعلام پذیرش و ورود او به سرزمین کشور پذیرنده، به علتی، دولت پذیرنده از قبول او خودداری کند و او را «عنصر نامطلوب» تلقی نماید.

در سال ۱۹۹۶ سفیر جدید اسپانیا که پذیرش دولت کوبا را دریافت کرده و

عازم سفر برای اشتغال در پست جدید خود بود، به علت مصاحبه‌ای که قبل از

عزیمت با روزنامه‌نگاران کرد و از سیاست دولت کوبا انتقاد نمود، از طرف این

دولت «عنصر نامطلوب» اعلام گردید و سفارتش منتفی شد.

در مواردی این ماده شامل وابستگان ارتشی نیز می‌شود (موضوع ماده ۷ کنوانسیون).

● در مورد اجزای نمایندگی که قبل از اشتغال در پست خود خارج از کشور پذیرنده

هستند، رسم نیست که نام و انتصاب آنان، پیش از ورود به محل مأموریت که سرزمین دولت

پذیرنده است، به مقامات این دولت اطلاع داده شود. بنابراین، جمله آخر ماده ۹ در مورد این گروه از اجزای نمایندگی قابل اجراء نیست.

● نکته دیگر که از جمله مذکور استنباط می‌شود این است که این قید شامل اتباع دولت پذیرنده است که مقیم کشور فرستنده یا کشور ثالث هستند و برای خدمت در نمایندگی دیپلماتیک کشور فرستنده استخدام می‌شوند و قبل از ورود به سرزمین کشور پذیرنده رضایت این دولت استفسار می‌گردد. همچنین است در مورد اتباع دولت ثالث. (موضوع ماده ۸ بند دوم و سوم).

● نکته دیگری که در متن فارسی و فرانسه و انگلیسی این جمله به چشم می‌خورد و نادرست به نظر می‌آید آن است که، اصولاً نام اشخاصی که «نامطلوب» یا «غیرقابل قبول» تلقی می‌شوند نباید «اعلام» (به انگلیسی To Declare به فرانسوی Déclarer) کرد و علنی نمود، بلکه باید محرمانه به اطلاع دولت فرستنده رسانید به طوری که حیثیت آنان خدشه وارد نشود، مگر آنکه اعلام نام آنان جنبه مجازات یا تلافی‌جوئی داشته باشد.



به موجب بند دوم ماده ۹ اگر کسی که از طرف دولت پذیرنده «نامطلوب» یا «غیرقابل قبول» اعلام شده، از طرف دولت فرستنده فراخوانده نشده و یا به خدمتش خاتمه داده نشود، در این صورت «دولت پذیرنده می‌تواند از شناختن شخص مورد بحث به سمت عضو نمایندگی خودداری کند».

نتیجه اینکه، اگر کسی از طرف دولت پذیرنده عضو نمایندگی دیپلماتیک، شناخته نشود این است که وی فرد عادی فرض شده و حمایت بین‌المللی از او برداشته می‌شود و مشمول مقررات و قوانین داخلی می‌گردد و نمی‌تواند به مصونیت و غیرقابل تعرض بودن و معافیت‌ها و غیره توسل جوید.

● بنابر ماده ۴۳ تبصره (ب)، در صورتی که دولت پذیرنده به کشور فرستنده اطلاع دهد

که از شناختن یک مأمور دیپلماتیک [که شامل رئیس مأموریت نیز هست] خودداری می‌کند، مأموریت وی از نظر دولت پذیرنده خاتمه یافته تلقی می‌گردد.

● تاریخ پایان مأموریت در این موارد، همان است که دولت پذیرنده برای خروج عضو نمایندگی دیپلماتیک تعیین می‌کند و معمولاً، رسم بر این است که مهلتی از یک روز تا چند روز، برای آماده شدن عضو برای تصفیه امور و خروج از سرزمین کشور پذیرنده تعیین می‌گردد. تفاوت بین ماده ۹ و ۴۳ در این است که وسعت ماده چهل و سه، محدود به مأمورین دیپلماتیک است در حالی که ماده ۹ شامل اعضای نمایندگی اعم از رئیس نمایندگی و کارمندان دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگان می‌باشد.



در روابط بین‌المللی، خصوصاً در سالهای اخیر رویه‌ای نه چندان موجه رایج شده که بنابر آن، دولت‌ها در مواقع پدید آمدن اختلاف بین خود از حربه (عنصر نامطلوب) استفاده کرده، یک یا چند دیپلمات خارجی را، (عنصر نامطلوب) اعلام می‌کنند و به آنان فرصت کوتاهی می‌دهند تا کشور را ترک کنند، بدون اینکه ایشان مرتکب خطا یا قصوری شده باشند. و باز اغلب اتفاق می‌افتد که دولت طرف مقابل نیز به عنوان مقابله به مثل به همین نحو عمل کرده و به همان تعداد، نمایندگان دیپلماتیک را «عنصر نامطلوب» اعلام و آنان را اخراج می‌کند.

در اوایل ماه آوریل ۱۹۹۴ یک عضو سفارت ایران در نروژ، به عنوان «عنصر نامطلوب» اعلام و اخراج شد. چند روز بعد «ارند - لوندبو» عضو سفارت نروژ در ایران اخراج گردید و تقارن زمانی این دو اخراج دیپلماتیک را می‌توان به مقابله به مثل ایران تعبیر نمود، ولی در هر دو حال، دلیلی اعلام نشد.

در سال‌های اخیر بارها اعضای نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران، به اتهامات بی‌اساس (عنصر نامطلوب) اعلام شده‌اند و دولت ایران نیز با مقابله به مثل پاسخ گفته و به دلیل این مقابله به مثل‌ها، امروزه از تعداد این موارد کاسته شده است.

در ماه مه سال ۱۹۸۷، سرکنسول ایران در منچستر، به اتهام واهی توسط پلیس دستگیر شد. او به گفته مطبوعات، تازه وارد محل مأموریت شده و هنوز خود را به مقامات مربوط معرفی نکرده بود. به عنوان مقابله به مثل، در تهران، در ژوئیه همان سال «ادوارد - چاپلین» کاردار موقت سفارت انگلستان در تهران مورد مزاحمت قرار گرفت.

در این موارد، به کار بردن اصطلاح (عنصر نامطلوب) نابجاست زیرا خود عضو به هیچ وجه (نامطلوب) نیست، بلکه حیثیت او فدای اختلافات دو دولت فرستنده و پذیرنده شده است.

نمی‌دانم جدی است یا شوخی، می‌گویند در بحران ملی کردن نفت در ایران، هنگامی که نماینده یک کشور آمریکای جنوبی، به عنوان (عنصر نامطلوب) از ایران اخراج گردید، وزارت خارجه آن کشور نیز کاردار ایران را که به ساده‌لوحی معروف بود، احضار کرد و محترمانه به او تفهیم کرد که به عنوان مقابله به مثل می‌بایست کشور را ترک نماید. نماینده ایران که به زبان خارجی خوب آشنا نبود متوجه مطلب نشد و موضوع ملاقات را به خوبی درک نکرد و همچنان در محل و پست خود باقی ماند تا اینکه پس از مدتی کوتاه اوضاع ایران تغییر کرد و روابط دو کشور عادی و حسنه شد و وزارت خارجه آن کشور از تعلل و حسن درایت و صحت پیش‌بینی کاردار ایران به شگفت آمد!

تغییر در اساس موجودیت دولت فرستنده یا پذیرنده

پایان مأموریت در نمایندگی دیپلماتیک، ممکن است نتیجه تغییر در اساس موجودیت دولت فرستنده یا دولت پذیرنده باشد، مثلاً انضمام یا اشغال دولتی توسط دولت دیگر، به نحوی که دیگر از نظر حقوق بین‌الملل وجود نداشته باشد.

در گذشته مثال زیاد در این باره بود و حتی در جنگ دوم جهانی هم طی کشمکش‌ها دولت‌هایی نابود شدند که پس از جنگ احیاء گردیدند و اما طی مدتی که جنگ جریان داشت،

بعضی حکومت‌ها پدید آمدند که فاقد مشخصات دولت بودند، زیرا نه سرزمینی داشتند و نه مسلط بر ملت خود بودند، مع‌ذکب به مانند دولت عمل می‌کردند. منظور حکومت‌هایی بودند که به علت اشغال سرزمین‌شان از طرف دول محور، به انگلستان گریخته و در آنجا خود را نماینده ملت خود می‌خواندند و دول متفق نیز آنان را حکومت قانونی شناخته و آنها هم به مانند دولت عمل می‌کردند، مثلاً دارای نمایندگان دیپلماتیک نزد دولت‌های دیگر بودند.

برای مثال نمایندگان دیپلماتیک حکومت فرانسه آزاد در تبعید، پس از آنکه ایران در صف متفقین به دول محور اعلان جنگ داد، جانشین نمایندگان دولت ویشی در تهران شدند، در حالی که گروهی که به ژنرال دوگل پیوسته بودند، هیچیک از مشخصات دولت را نداشتند. همچنین بود وضع سایر کشورهای اشغال شده توسط آلمان.

همین وضع در سنوات اخیر، در حین تصرف سرزمین کویت از طرف عراق پیش آمد. هنگامی که عراق سرزمین کویت را اشغال کرد و آن سرزمین را یکی از استانهای خود بشمار آورد، از کلیه دولت‌هایی که در کویت نمایندگی دیپلماتیک داشتند خواست تا نمایندگی خود را در آن کشور تعطیل کنند، ولی، دولت‌ها که این وضع را نمی‌شناختند، از بستن سفارت‌های خود امتناع کردند و علی‌رغم فشارهای مختلف و حتی قطع برق و آب، همچنان به کار خود ادامه دادند. در چند مورد سفارت‌خانه‌ها بدون آنکه رسماً تعطیل شوند موقتاً تغییر مکان داده و در کشورهای همجوار مستقر شدند و با پایان بحران و از بین رفتن موانع و عادی شدن وضع، نمایندگی‌ها مجدداً به کویت بازگشتند و به فعالیت‌های خود ادامه دادند.

در صورتی که اشغال‌کشوری توسط کشور دیگر قطعی شود و مورد شناسایی قرار گیرد، طبعاً نمایندگی‌های دیپلماتیک خارجی، دلیل وجودی خود را از دست می‌دهند و با بسته شدن هر نمایندگی، مأموریت اعضای آن نیز پایان می‌گیرد.

تغییر رژیم در کشور فرستنده

پایان خدمت در مأموریت، ممکن است نتیجه تغییرات در وضع و موجودیت کشور فرستنده باشد.

پس از هر انقلاب بنیادی و تغییر اساسی رژیم، کسانی که نماینده رئیس کشور یا نماینده دولت پیشین بوده‌اند، معمولاً یا کناره‌گیری می‌کنند و یا برکنار می‌شوند. مثلاً در تحول یک کشور از رژیم کاپیتالیستی به کمونیسم و یا بالعکس و با تغییر رژیم سلطنت به جمهوری که معمولاً در پی یک انقلاب صورت می‌گیرد، سفیران و وزیران مختار که نمایندگان رئیس کشور و دولت قبلی بوده‌اند صفت نمایندگی خود را اصولاً از دست می‌دهند و ادامه خدمت آنان مستلزم تنفیذ است، یعنی باید از طرف مقامات رژیم جدید ابقاء شوند.

پس از پیروزی انقلاب در ایران، تا آنجا که اطلاع حاصل است، عده معدودی از رؤسای نمایندگی استعفا دادند و گروهی برکنار گردیدند و بقیه به تهران فراخوانده شدند تا به پرونده آنان رسیدگی شود و چند نفری هم که در آغاز از انقلاب پشتیبانی کرده و اظهار وفاداری نسبت به حکومت انقلابی نمودند از مقام خود عزل گردیدند.

در بعضی کشورهای آزاد و دموکراتیک که احزاب حکومت می‌کنند، تحول حکومت از یک حزب به حزب دیگر، غیر از اینکه بسیاری از پست‌های حساس داخل کشور را وابستگان حزب برنده اشغال می‌کنند، در نمایندگی‌های خارج هم، در پست‌های مهم، به خدمت سفیران وابسته به حزب اقلیت خاتمه داده شده و وابستگان به حزب جدید اکثریت جانشین آنان می‌شوند، پس این تغییرات و تحولات جنبه داخلی دارد و به حقوق دیپلماتیک مربوط نمی‌شود.

در مورد کارداران دائم که ریاست نمایندگی را دارند باید گفت وضع آنان با سفیران و وزیران مختار فرق دارد، آنان کارمندانی به مانند سایر کارمندان دولت می‌باشند و چون نماینده رئیس کشور و دولت نیستند، بلکه مأمور وزارت خارجه هستند که از طرف وزیر خارجه دولت

فرستنده نزد وزیر خارجه دولت پذیرنده مأموریت دارند و تغییرات و تحولات در سطح عالی کشور درباره آنان بی‌اثر است، همچنان که نسبت به سایر کارمندان دولت، بنابر این با تغییر وزیر خارجه کشور فرستنده و یا عوض شدن وزیر خارجه کشور پذیرنده، لازم نیست هربار معرفی‌نامه جدید به نام آنان برای ابقاء در پست‌شان صادر گردد.

در مدت مأموریت نگارنده، با عنوان کاردار دائم، در کلمبو (سری‌لانکا)، طی مدتی کمتر از یک سال، پنج وزیر امور خارجه در ایران تغییر کرد که سه تن از آنان قبل از انقلاب و دو تن بعد از انقلاب به وزارت رسیدند. این تغییرات مکرر در وضع من تغییری نداد و هربار نیازی به صدور معرفی‌نامه جدید نبود.

اگر تغییرات و تحولات داخلی کشور فرستنده آن چنان باشد که بازگشت رئیس یا اعضاء نمایندگی با خطر مواجه باشد، از نظر انسانی و نزاکت بین‌المللی، دولت پذیرنده ممکن است عضوی را که خود را در خطر می‌داند و مایل به مراجعت به وطنش نیست پناه دهد و حتی به نحوی از او حمایت و نگهداری کند.

پس از پیروزی انقلاب ایران و تغییر رژیم و در زمان اعدام‌های انقلابی که در کشورهای جهان انعکاس گسترده‌ای داشت، بعضی از رؤسای نمایندگی‌ها به ایران بازنگشتند و به طور مستقیم یا غیرمستقیم از طرف دولت‌های پذیرنده کمک‌هایی به آنان شد و تسهیلاتی برای‌شان فراهم گردید و حتی مشاغلی خارج از دستگاه دولت برای آنان زمینه‌سازی شد.

نگارنده که در حین انقلاب در سری‌لانکا بودم، چند روز پس از پیروزی انقلاب در ایران، روزی از طرف وزیر فرهنگ که از ایران دوستان بود، تلفن شد و اطلاع دادند که وی کار فوری با من دارد. با او تماس گرفتم، قرار شد همان شب در منزلش به دیدار او بروم. مرا به گرمی پذیرفت و ضمن اظهار نگرانی از اوضاع ایران با لحن محبت‌آمیز گفت امروز صبح در هیأت وزیران درباره سرنوشت من صحبت و قرار شد پیشنهاد شود در صورت تمایل در سری‌لانکا مقیم شوم و همین پیشنهاد را برای کاردار قبلی نیز کرد. از نظر لطف دولت و شخص او بسیار تشکر کردم و

گفتم خطری برای من نیست و تا زمانی هم که به تهران احضار نشده‌ام در پست خود می‌مانم. به یاد دارم، هنگامی که صحبت می‌کردیم، مستخدم سینی پر از شیرینی آورد و موقعی که به من تعارف می‌کرد، سوسک بزرگ سیاه‌رنگی بر روی شیرینی‌ها راه می‌رفت.

و اما بزرگترین تحولی که در دستگاه دیپلماسی ایران در طول تاریخ آن به وقوع پیوسته، مسأله پاک‌سازی اداری پس از انقلاب و استقرار رژیم جمهوری اسلامی بود که بنابر آن اکثر اعضای کادر دیپلماتیک در خارج از کشور از کار برکنار شدند ولی این تحول جنبه داخلی داشت و به حقوق دیپلماتیک مربوط نمی‌شود.

اصولاً "تغییر رژیم در داخل یک کشور اگر در شناسائی حکومت تغییری ندهد، بازتابی از نظر حقوق دیپلماتیک نخواهد داشت و در انجام وظایف نمایندگی‌ها و اعضای آن وقفه‌ای حاصل نمی‌شود.

ارتقای سطح نمایندگی دیپلماتیک

ارتقای طبقه رئیس نمایندگی در صورتی است که یک نمایندگی از طبقه پائین به طبقه بالاتر ارتقاء یابد.

ماده ۱۵ کنوانسیون چنین است: «دولت‌ها درباره طبقه رؤسای نمایندگی خود با یکدیگر توافق خواهند کرد.»

بنابراین اگر یک نمایندگی از سطح کارداری دائم به سطح وزیر مختاری و یا از وزیر مختاری به سطح سفارت تبدیل شود و هم زمان این تحول رئیس نمایندگی نیز ارتقای مقام پیدا کند، در این صورت رئیس نمایندگی از نظر مقامی که داشته مأموریتش خاتمه یافته تلقی می‌گردد و از نظر مقام جدید آغاز خدمت برایش بشمار می‌آید.

در این صورت، رئیس نمایندگی دیپلماتیک اگر وزیر مختار شود و یا درجه سفارت پیدا کند، در هر دو حال برای آغاز پست جدید، استوارنامه‌ای با ذکر مقام جدید به نامش صادر

می‌شود و طبق مراسم طبقه‌ای که پیدا کرده است، تشریفات تسلیم استوارنامه، در مورد او اجرا می‌گردد و بدیهی است برای وزیر مختاری که به سفارت رسیده است این مراسم و تشریفات بار دوم خواهد بود.

و اما رئیس نمایندگی که به مقام بالاتر رسیده، از نظر تشریفات در انتهای صف در طبقه جدید قرار می‌گیرد، گرچه در مقام قبلی دارای سابقه طولانی بوده باشد و این نتیجه پایان یافتن مأموریت او در سمت سابق است.

این تغییر فقط شامل رئیس نمایندگی دیپلماتیک است و در وضع اجزای نمایندگی اثری ندارد.

همچنان که، ارتقای طبقه یک نمایندگی، برای رئیس آن یک سمت جدید بشمار می‌آید، تنزل طبقه، نمایندگی نیز برای رئیس آن، به مانند مأموریت جدید است و تنزل مقام برای او بشمار می‌آید، ولی در چنین موردی اصولاً "شخص رئیس نمایندگی باید تغییر کند و شخصی با مقام پائین تر جانشین او شود.

آنچه گفته شد صرفاً یک بحث حقوقی است و الا کلیه نمایندگی‌ها در سطح سفارت است و ارتقائی برای آن نیست و تنزل طبقه نمایندگی هم عملاً "موردی پیدا نمی‌کند.

فراخواندگی (احضار)

فراخواندگی پایان مأموریت است، در صورتی که، دولت فرستنده یکی از اعضای نمایندگی را به کشور خویش فراخواند و قصد بازگرداندن وی برای ادامه مأموریت در کشور پذیرنده نباشد. اگر فراخواندگی موقت باشد پایان خدمت نیست گرچه منجر به آن شود.

فراخواندگی علل مختلف ممکن است داشته باشد. رایج‌ترین موارد فراخواندگی، تیرگی روابط دو کشور، اجرای مقررات اداری و یا تنبیه عضو می‌باشد.

اگر فراخواندگی رئیس نمایندگی نتیجه تیرگی روابط دو کشور باشد، مدت آن معمولاً

طولانی و به صورت غیبت است و گاه ممکن است به پایان یافتن دوره خدمت در مأموریت منجر گردد. در این مورد اغلب فراخواندگی به ظاهر برای (مشورت) است.

در قضیه سلمان رشدی که با انتشار کتاب «آیات شیطانی»، حکم قتل او از طرف عالی‌ترین مقام روحانی ایران صادر گردید، چون وی از تبعه انگلستان بود و صدور چنین حکمی با مقررات حقوق بین‌المللی منافات داشت، تعدادی از دول که در تهران نمایندگی دیپلماتیک داشتند سفیر خود را از ایران فرخواندند و در نتیجه چندین سفارت‌خانه به مدت چند سال فاقد رئیس بوده و نمایندگی دیپلماتیک آنها توسط کاردار موقت اداره می‌شد.

این وضع به دنبال صدور حکم دادگاه می‌کونوس در آلمان تکرار گردید.

فراخواندن رئیس نمایندگی، به هر عنوان که باشد، حتی در مواردی که اختلافات شدید باشد، در تداوم روابط دیپلماتیک اثر نمی‌گذارد و در طبقه نمایندگی (سفارت وزیر مختاری و کرداری) تغییری نمی‌دهد، گرچه غیبت رئیس نمایندگی طولانی و نامحدود باشد. در این موارد نمایندگی توسط کاردار موقت اداره می‌شود.

فراخواندن رئیس نمایندگی در چنین شرایطی برای نشان دادن ناخشنودی است.

در مورد اجزای نمایندگی نیز، در صورت تیره شدن روابط، ممکن است دولت معترض با احضار یک یا چند نفر از اعضای نمایندگی به مرکز از تعداد اعضای نمایندگی خود به عنوان اعتراض بکاهد.

فراخوانده شدن به مرکز، گاه برای تصدی پست دیگر و یا مشاغل جدید است که برای شخص از نظر دوران مأموریت در کشور پذیرنده (پایان خدمت) بشمار می‌آید.

هنگامی که در مأموریت برن بودم، سفیر ایران در سویس، به طور غیرمنتظره و بدون آنکه خود اطلاعی داشته باشد، تلگرافی از تهران دریافت کرد که به وزارت منصوب شده، وزارت خانه‌ای که قبلاً وجود نداشته و برای اولین بار می‌بایست در ایران تأسیس گردد. وی در همانجا، برای چند هفته‌ای که فرصت داشت، برای تشکیلات وزارت جدید خود مطالعاتی را انجام داد.

فراخواندگی به مرکز، اگر از نحوه کار رئیس نمایندگی رضایت باشد، معمولاً برای

واگذاری مشاغل بالاتر در تشکیلات وزارتخانه است ولی این رویه درباره اجزای سفارت معمول نیست.

فراخواندگی ممکن است بر اثر عدم رضایت از نحوه کار و رفتار یا گفتار عضو نمایندگی باشد. این مورد بیشتر ناظر به رؤسای نمایندگی است که مسئولیت حساسی برعهده دارند و گفتار و کردار آنان به دولت متبوعشان نسبت داده می‌شود.

در رژیم گذشته ایران، بارها سفیرانی، به دلیل صراحت‌گویی و یا اظهار نظرهایی که مطابق با ذوق و سلیقه شاه نبود به مرکز فراخوانده شده و مورد غضب قرار گرفتند و یا به فراموشی سپرده شدند.

در چند مورد هم رئیس نمایندگی به دلیل نادرستی‌های مالی و یا سوابق سوء دیگر به تهران احضار شد برای مثال:

سفیری که چند ماهی بیشتر از مأموریت جدیدش در ایتالیا نمی‌گذشت، به دلیل سوء استفاده در پست قبلی، به تهران احضار شد. صحبت از محاکمه او بود، ولی، گویا به دلیل آنکه او مردی بود که «بسیار می‌دانست» و اطلاعاتی داشت که ممکن بود اظهار آن در دادگاه، پای مقامات دیگری را هم به میان آورد، هیچ‌گاه کارش به محاکمه نرسید و همچنان تا زمان انقلاب بلا تکلیف باقی ماند.

فراخواندگی که منجر به پایان خدمت در مأموریت شود علل متنوع دیگر دارد و قابل

شمارش نیست.

در دهه ۱۳۴۰ به دنبال واقعه‌ای که موجب نارضائی مقامات بالا از وزارت امور خارجه شده بود دستور کاستن از کادر دیپلماتیک در خارج داده شد و یکباره حدود پنجاه نفر از نمایندگی‌های مختلف به تهران فراخوانده شدند، از جمله نگارنده که در مأموریت الجزایر بودم و به علت ناملایمات زندگی در محل، از این دستور استقبال کردم.

سرآمدن دوره خدمت

در اکثر کشورها، مدت مأموریت نمایندگان دیپلماتیک محدود و طبق قوانین و مقررات داخلی تعیین شده است و با سررسیدن مدت، دوره خدمت نیز به پایان می‌رسد و این عادی‌ترین طریق پایان گرفتن خدمت در مأموریت است. در بعضی کشورها برای رؤسای نمایندگی مدت اقامت در مأموریت‌ها محدود نشده است.

در سال‌های پیش، سفیر یک کشور آمریکای جنوبی را دیدم که می‌گفت هفده سال است مستمراً در مأموریت‌های خارج بوده است.

دوستی داشتم که سفیر یک کشور آسیائی بود. در زمان انقلاب ایران، هنگامی که در مأموریت سری‌لانکا بودم با وی آشنا شدم. او پس از سفارت در سری‌لانکا، بلافاصله سفیر در چین و سپس سفیر در عراق و بعداً سفیر در اتحاد جماهیر شوروی شد و از آنجا نیز به سفارت در ایران منصوب گردید و پس از دو سال با سمت کمیسر عالی که برابر سفیر است به لندن رفت. وی تمام این سمت‌ها را در مدت دوازده سال دارا شد بدون آنکه در داخل کشورش به شغلی گماشته شود. بدیهی است، مدت زیاد دور از وطن بودن، موجب گسسته شدن پیوندهای شخصی و ارتباطات اجتماعی با کشور فرستنده می‌شود و این وضع سفیر را در انجام وظایفش یاری نخواهد کرد و از نظر خانوادگی نیز مشکلاتی بوجود می‌آورد.

در ایران، ابتدا مأموریت‌ها نامحدود و دوره‌ای برای آن تعیین نشده بود ولی بعداً دوره پنج ساله برای مأموریت‌های ثابت خارج معین گردید. درباره علت این محدودیت گفته شده است:

« ... صمدخان [ممتازالسلطنه] سال‌ها وزیر مختاری ایران را در پاریس داشت و در محافل فرانسه آشنایانی ذی‌نفوذ بین دولتمردان فرانسه پیدا کرده بود. به طوری که دولت فرانسه با اگرمان وزیر مختاری شخص دیگری در پاریس موافقت نمی‌کرد. گفته شده که محدود کردن مدت تصدی سفارت به پنج سال از طرف دولت

ایران بدین منظور بود که بتوانند در پاریس دیگری را جایگزین وی نمایند ...»
 نقل از کتاب (چهل سال در صحنه) - از دکتر جلال عبده - سال ۱۳۶۸ -
 جلد اول - صفحه ۱۱۱.

امروزه، دوره خدمت در مأموریت ثابت خارج از کشور به چهار سال محدود شده است. قانون امور تشکیلاتی و استخدامی وزارت امور خارجه، مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۲ و اصلاح ۱۳۵۱/۱۲/۶ که هنوز به اعتبار خود باقی است، در فصل پنجم تحت عنوان «اعزام مأموران به خارج» طی ماده ۵۷ چنین می‌گوید:

«مأموریت ثابت کارمندان وزارت امور خارجه در خارج، از چهار سال تجاوز نمی‌نماید و حداقل مدت اشتغال در مرکز نصف مدت اشتغال آنان در خارج است و در صورتی که مدت مأموریت در خارج از کشور کمتر از دو سال باشد، مدت اشتغال در مرکز کمتر از یک سال نخواهد بود.»

بنابر تبصره ۳ همان ماده: «مدت مأموریت کارمندان رسته سیاسی وزارت امور خارجه که به مناطق بد آب و هوا اعزام می‌شوند سه سال خواهد بود ولی وزارت امور خارجه می‌تواند با رضایت کارمند، مأموریت او را یک سال تمدید کند.»

در اواخر دوره مأموریت من در برزیل، سفیر جدیدی تعیین شد. چون من ضمن اینکه وظایف کارداری موقت را انجام می‌دادم، تنها عضو سفارت بودم، سفیر قبل از حرکت از تهران به من نوشت که چون آشنائی با اوضاع محل ندارد تقاضا کرده است مدت مأموریت من تمدید شود و موافقت آن را بدست آورده است. از تصادفات روزگار این که، روز ورود سفیر، هنگامی که از فرودگاه به شهر آمده و به محل اقامت سفیر وارد شدیم، نخستین تلگرامی که از تهران به صورت بخشنامه واصل گردید این بود که به دستور شاه، مأموریت هیچ‌یک از اعضای نمایندگی‌ها، قابل تمدید نیست! این بخشنامه شامل من نیز شد.

خاتمه مأموریت در پی انتقال اداری

پایان مأموریت ممکن است نتیجه تصمیمات و یا مقررات اداری باشد که موارد و شواهد آن متعدد و متنوع است.

پایان مأموریت گاه نتیجه تصمیم اداری، دایر بر انتقال از پست ریاست یک نمایندگی دیپلماتیک و انتصاب به ریاست نمایندگی در کشور دیگر باشد.

سفیری که از کشور محل مأموریت به کشور دیگر با حفظ همان مقام منتقل گردد، در این صورت از نظر روابط دیپلماتیک خدمتش در کشور نخست پایان می‌یابد و در کشور دیگر با تمام مراسم و تشریفات آغاز می‌گردد.

انتقال از کشوری به کشور دیگر معمولاً "با حفظ مقام و به پست مهم‌تر صورت می‌گیرد. گرچه موضوع به انتقال مربوط نیست، مع ذلک سفیری را به یاد می‌آورم که با آن که پست مهم سفارت در یک کشور در خلیج فارس را داشت، پس از پایان مأموریت و مراجعت به تهران، بعد از مدتی که از گرفتن پست مجدد سفارت مایوس شد، به ریاست یک پست کنسولی که چندان اهمیتی نداشت رضایت داد. در مورد انتقال، پایان یافتن مأموریت از نظر دولت پذیرنده مفهوم دارد و الا از نظر دولت فرستنده در وضع رئیس نمایندگی یا اعضاء تغییری حاصل نمی‌شود.

پایان مأموریت به دلیل کناره‌گیری

خاتمه مأموریت گاه با ابتکار شخص رئیس نمایندگی صورت می‌گیرد، این مورد شامل کناره‌گیری یا استعفای رئیس نمایندگی است که ممکن است علل مختلف داشته باشد، مثلاً "در صورتی شخص وی با سیاستی که باید اجرا کند مخالف باشد و این علتی اصولی است که به ندرت ممکن است اتفاق افتد. علت کناره‌گیری گاه مسائل خانوادگی و شخصی و یا ناراحتی از آب و هوای محل مأموریت از نظر سلامتی و یا دلایل دیگر است.

کناره‌گیری عضو گاه منحصرأً مربوط به اشتغال در نمایندگی است که در این صورت در

شغل دیگری در مرکز یا محل دیگر به خدمت خود ادامه می‌دهد و پایان خدمت او صرفاً از نظر دولت پذیرنده است ولی گاه کناره‌گیری از خدمات دولتی و شغل اداری است که به تبع آن از سمت ریاست یا عضویت نمایندگی نیز مستعفی می‌شود.

پایان خدمت به دلیل بازنشستگی

از انواع دیگر پایان مأموریت از نظر اداری، بازنشستگی است.

شغل دیپلماتیک، و خصوصاً اداره نمایندگی در سمت ریاست، مستلزم تجربه فراوان است و تنها با داشتن سنوات خدمت، مطالعه، تحصیلات، دانستن مقررات و قوانین دو کشور فرستنده و پذیرنده و ... می‌توان سفارتی را خوب اداره کرد. به همین جهت شغل سفارت یکی از موارد معدود از پست‌هایی است که در بسیاری از کشورها از سن معمول بازنشستگی مستثنی است.

در ایران، به موجب (قانون امور تشکیلاتی و استخدامی وزارت امور خارجه) مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۲ و اصلاح ۱۳۵۱/۱۲/۶، قسمت دوم، فصل چهارم - ماده ۴۶ سن بازنشستگی سفیران ۶۵ سال تعیین گردیده در حالی که در مورد سایر اعضاء دسته سیاسی ۶۰ سال می‌باشد. بنابر تبصره اول همین ماده: «در موارد خاصی که خدمت سفیری در سنین بالاتر از ۶۵ سال در خارج از کشور ضرورت پیدا کند، آن سفیر از شمول این ماده مستثنی خواهد بود.» و بنابراین محدودیت سنی از سفیر برداشته می‌شود.

نخستین مأموریت من به خارج از کشور، آرژانتین بود. در آن نمایندگی غیر از من یک دبیر سفارت چهل و هشت ساله و سفیری که حدود شصت و پنج سال داشت، بودند. بین آنان در مسائل مالی و حسابداری اختلاف وجود داشت و به یاد دارم که دبیر سفارت همیشه در موارد ناراحتی از سفیر، این جمله را تکرار می‌کرد که «این پیرمرد باید بازنشسته باشد.» برحسب تصادف و از شوخی‌های تقدیر این که در همان سال، (حوالی سال ۱۳۳۵ بود) قانونی درباره بازنشستگی به تصویب رسید که به موجب آن کسانی که سی سال خدمت کرده بودند و یا شصت سال

داشتند بازنشسته می‌شدند و سفیران از این قانون مستثنی بودند. دبیر سفارت که از هجده سالگی وارد خدمت دولت شده بود به استناد این قانون بازنشسته گردید و مجبور به مراجعت به تهران شد، در حالی که سفیر چند سال دیگر آنجا باقی ماند. و اما دبیر سفارت مدت کمی پس از بازنشستگی فوت شد ولی آن سفیر پس از مراجعت به ایران سال‌ها در تهران ماند و پس از انقلاب هم به آلمان نزد همسر آلمانی خود رفت و در سنین نود سالگی فوت شد.

پایان مأموریت به علت فوت

مرگ یک علت طبیعی و شخصی برای پایان مأموریت است.

در قدیم، به علت دشواری سفر و فقدان وسائل نقلیه سریع و خرابی و ناامنی راه‌ها و موانع سیاسی در راه رسیدن به مقصد، رفت و بازگشت سفیران یا فرستادگان به مدت زمان طولانی نیاز داشت و طی این مدت مخاطرات زیاد از هر سو سفیران را تهدید می‌کرد. این سفرها گاه چنان دشوار یا طولانی بود که به مرگ سفیر با همراهان پایان می‌یافت.

در زمان رودلف دوم *Rudolph II* (۱۶۲۲-۱۵۷۶) امپراتور آلمان، سفیری از سوی او در سال ۱۶۰۲ با چند همراه عازم ایران شد تا علیه عثمانی که اروپا را تهدید می‌کرد با ایران اتحادی برقرار کند. نام این سفیر اتین کاکاش فن زالونکمنی *Etienne Kakasch Von Zalonkemeney* بود. این هیأت با رنج بسیار در ماه اوت ۱۶۰۳ به لنکران (که در آن زمان جزء ایالت گیلان بود) رسید. در آنجا کاکاش به علت صدمات راه فوت شد. از همراهان او نیز دو تن آلمانی و دو تن لهستانی مردند. منشی و یک آلمانی همراه، عازم اصفهان شدند ولی فرد آلمانی همراه هم در قزوین فوت شد و به اصفهان نرسید.

(«نشریه وزارت امور خارجه» - جلد دوم - شماره ۵ - اسفندماه ۱۳۲۸ -

مقاله سفارت امپراتور آلمان به دربار شاه عباس بزرگ) نوشته عباس اقبال -

صفحه ۸ به بعد)

به دشواری‌های سفر و مرگ و یا قتل فرستادگان در طول تاریخ بسیار برخورد می‌شود.



ناخوشی، هر قدر وخیم باشد و مانع انجام وظایف گردد، پایان خدمت بشمار نمی‌آید. پس از انقلاب که در مقام سرپرستی تشریفات بودم روزی سفیر شیلی خواستار ملاقات فوری شد و هنگام ملاقات بسیار آشفته می‌نمود. وی گفت روز قبل خبر ناگواری درباره ناخوشی خود از دکتر معالج دریافت کرده است و تصمیم به حرکت فوری برای معالجه به اروپا و ترک ایران گرفته است و درخواست کمکهای لازم را برای ترک ایران و تسهیلات گمرکی داشت. پس از گزارش وضع به وزیر و کسب اجازه از مقام وزارت، فوراً همه‌گونه امکانات لازم برای عزیمت سفیر فراهم گردید و ظرف دو سه روز تهران را ترک و به بیمارستانی در پاریس رفت. وی با اینکه دیگر به ایران بازنگشت ولی تا مدتها، همچنان مقام سفارت خود در تهران را داشت.

بیماری رئیس نمایندگی، هر قدر طولانی باشد و یا مانع انجام وظایف او شود از نظر دولت پذیرنده تأثیری در سمت و مأموریت او ندارد و در این مورد تنها دولت فرستنده است که می‌تواند پایان خدمت او را اطلاع دهد و یا کسی را به جای او برگزیند. اما در صورت فوت رئیس نمایندگی در سطح سفیر و وزیر مختار، در محل، مقامات کشور پذیرنده، برای او مراسم تشییع جنازه رسمی برپا می‌کنند و مراسم احترامات نظامی برای دومین بار به عمل می‌آورند. توضیح اینکه در شرایط عادی برای هر سفیر فقط یکبار ادای احترامات نظامی می‌شود و آن هنگام تسلیم استوارنامه است و الا در هنگام خروج از کشور پذیرنده که خدمتش پایان یافته تلقی می‌گردد مراسم انجام نمی‌گیرد ولی در صورت فوت حین خدمت برای بار دوم چنین تشریفات معمول می‌گردد.

یک سفیر ایران که در لندن فوت شده بود، در تشییع جنازه رسمی او تشریفات مفصلی صورت گرفت. او در حین خدمت و مأموریت فوت شد. در موردی دیگر، سفیر ایران که او هم در لندن، چند روز پس از پایان خدمت خودکشی

کرد، تشریفاتی به عمل نیامد، زیرا او در هنگام مرگ سمتی نداشت. خودکشی را هم باید از موارد پایان مأموریت بشمار آورد و این سابقه تاریخی دارد.

نقد علی بیگ، سفیر شاه عباس که به دربار انگلستان اعزام شده بود چون در حین مأموریت خود با سر رابرت شرلی، اختلاف پیدا کرد، در مراجعت از انگلستان در حوالی دماغه امید نیک، از ترس مؤاخذه و مجازات شاه خودکشی کرد. این واقعه در سال ۱۶۲۷ میلادی اتفاق افتاد.

محمدرضا بیگ سفیر اعزامی شاه سلطان حسین به دربار لوئی چهاردهم نیز چون در مأموریت خود در فرانسه موفقیتی حاصل نکرد، در راه مراجعت به ایران، به شهر ایروان (ارمنستان) که رسید (سال ۱۷۱۷) خودکشی کرد.

یک مورد جدید از خودکشی، سفیر ایران در انگلستان در رژیم سابق بود که چند روز پس از عزل و فراخوانده شدن به ایران انتحار کرد. درباره این خودکشی شایعات مختلفی بود از جمله دلواپسی و باخت کلان در کازینوهای لندن و غیره ... در مورد این سفیر چنانکه قبلاً اشاره شد تشریفات رسمی در محل مأموریت انجام نشد، زیرا در هنگام انتحار مقام سفارت نداشت.

مرگ رئیس نمایندگی ممکن است در پی سانحه‌ای در محل باشد.

در یوگوسلاوی سابق، از جمیع رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک، یک روز در سال دعوت می‌شد که همراه رئیس جمهوری (تیتو) به شکار بروند. رسمی که در بعضی کشورهای دیگر نیز به صورتهای دیگر اجرا می‌شود. در یکی از گردش‌ها، بر اثر سهویکی از شکارچیان، گلوله‌ای به سفیر فرانسه اصابت کرد که منجر به کشته شدن او شد و بدیهی است، این واقعه ناراحتی‌های زیاد از نظر تشریفاتی و عاطفی بوجود آورد.

پایان مأموریت بر اثر ترور

و اما مرگ سفیر ممکن است به دنبال توطئه و یا بر اثر ترور باشد. اتفاقی که پس از جنگ جهانی دوم، در بسیاری از نقاط جهان، بارها روی داده است.

سالهای پیش توطئه‌ای علیه ملک حسن پادشاه مراکش شد و در طی آن در مجلس ضیافتی که در باغ برپا شده بود تیراندازی گردید. یکی از دوستان همکار که به عنوان کاردار موقت ایران در ضیافت حضور داشت نحوه فرار خود را از دیوار باغ به خاطر دارد. در این تیراندازی سفیر بلژیک کشته شد و وابسته نظامی ایران نیز گلوله خورد.

و اما در مأموریت پاریس، در جشن ملی سفارت اطریش که معمولاً قبل از ظهرها به صورت کوکتل برگزار می‌شد سفیر ترکیه را دیدم، حدود ظهر بود. پس از خارج شدن از جشن به دفتر سفارت رفتم، در اخبار ساعت یک شنیدم که چند لحظه قبل، سفیر ترکیه در مراجعت از جشن و در راه سفارت، هنگام عبور از انتهای پل بئرالحکیم، مورد اصابت گلوله قرار گرفته و در دم کشته شده و ترورکنندگان هم گریخته‌اند.

ترور در سفارت‌خانه‌های خارجی و مسأله گروگانگیری شغل نمایندگی دیپلماتیک را به صورت یکی از مشاغل خطرناک درآورده و بر اقدامات امنیتی و حفاظتی کشورهای پذیرنده افزوده، به طوری که در بعضی کشورها، اماکن سفارت به صورت قلعه و سنگر درآمده است و ورود و خروج از آن برای هر کس آسان نیست، سفیران هم معمولاً در اتومبیل‌هایی که شیشه‌های تیره دارد جابه‌جا می‌شوند و گاه جای خود را تغییر داده در کنار راننده می‌نشینند و یا اسکورت به همراه می‌برند.

قضیه گروگانگیری متجاوز از چهارصد نفر در سفارت ژاپن توسط گروه تروریست توپاک آمارو در لیما و طول مدت آن، که در سال ۱۹۹۷ اتفاق افتاد و پایان خونین هم داشت، از حوادث تاریخی در حقوق دیپلماتیک است.

موردی خاص از پایان مأموریت

انواع پایان مأموریت قابل شمارش نیست و بسیار مختلف و متنوع می‌تواند باشد و در بعضی موارد هم غیرمنتظره و غیرقابل پیش‌بینی است.

برای مثال، کاردار سفارت آمریکا در ایران، که تصدی موقت آن نمایندگی را پس از انقلاب و در غیبت سفیر برعهده داشت، به دنبال گروگانگیری، همراه دو تن از اجزای سفارت، به وزارت خارجه آمد و تا پایان رهائی همه گروگان‌ها در آنجا بود.

با اینکه از نظر دولت ایران نمی‌توان دقیقاً گفت که در چه تاریخی مأموریت او پایان یافته بوده ولی مسلم آن است که وی طی این مدت عملاً در سفارت آمریکا شاغل نبود و نمی‌توانست وظایف خود را انجام دهد، گرچه در روزهای معین، وزارت خارجه آمریکا با وی ارتباط برقرار می‌کرد و او هم مرتباً از طریق ملاقات‌های متناوب با سفیر سوئیس، که حافظ منافع آمریکا در ایران بود، با مقامات مربوطه کشور خود تماس داشت و با وزیر خارجه ایران نیز با ارسال نامه‌ها در ارتباط بود.

نگارنده در آن زمان، برحسب سمت خود که سرپرستی تشریفات بود هر روز با آنان در تماس بوده و ملاقات می‌کردم. روزی کاردار (بروس لینگن) *Bruce Laingen* که می‌دانست تحصیلات من در حقوق بین‌الملل بوده است از من درباره وضع خود از نظر حقوق بین‌الملل سؤال کرد. به او گفتم که این (وضع خاص یا نوع منحصر به فرد) جمله لاتین *Sui Generis* است و جواب دیگری نداشتم و در حقیقت چنین هم بود چنانکه پایان مأموریت او همکارانش نیز وضع خاص و منحصر به فرد داشت.

چنانکه در آغاز گفته شد، نحوه پایان یافتن مأموریت دیپلماتیک مختلف بوده و گاه قابل پیش‌بینی نیست.

پایان مأموریت اجزای نمایندگی دیپلماتیک

آنچه درباره پایان مأموریت مأموران دیپلماتیک نمایندگی‌ها گفته شد کم و بیش درباره سایر اجزای سفارت نیز صادق است.

در حالت عادی، پایان مأموریت اعضای نمایندگی دیپلماتیک، به مانند ورودشان، باید طی نامه‌ای به وزارت خارجه محل اطلاع داده شود.

بنابر ماده ۱۰ کنوانسیون، عزیمت قطعی و یا خاتمه مأموریت اعضاء و افراد خانواده آنان و ترک خدمت خدمتگاران شخصی و برکناری کسانی که در محل مقیم می‌باشند و به عنوان عضو نمایندگی استخدام شده‌اند باید به وزارت خارجه دولت پذیرنده اعلام گردد.

اهمیت تاریخ دقیق خروج اعضاء و در مورد کارمندان و کارکنان محلی، تاریخ پایان خدمت و یا اخراج آنان از خدمت، در این است که از آن تاریخ اصولاً امتیازات آنان اعم از مصونیت‌ها و معافیت‌ها، تمام می‌شود و ضمناً باید کارت‌های شناسائی که وزارت خارجه دولت پذیرنده به نام آنان صادر کرده پس گرفته شود و باطل گردد.

در صورتی که عضو نمایندگی دیپلماتیک به عنوان «عنصر نامطلوب» اعلام گردد، تاریخی نیز برای خروج او از کشور پذیرنده تعیین می‌گردد که معمولاً بسیار کوتاه است و این جنبه تنبیه و مجازات را دارد، به طوری که فرصت جمع کردن اثاث و فروش یا حمل آن نیست و گاه مهلت داده شده ۲۴ ساعت یا دو سه روز و یا یک هفته است.

در غیر این صورت، چنانکه نزاکت ایجاب می‌کند، مهلتی که به کارمند داده می‌شود تا کشور را ترک کند، کافی و نامعین است و اصولاً عضو باید در مدت معقول ترتیبات لازم را برای خروج از کشور برای خود و خانواده خویش بدهد.

در مواد ۴۳ و ۴۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک، دو مورد از پایان مأموریت اعضاء نمایندگی دیپلماتیک، پیش‌بینی شده است و آن در صورت وقوع منازعات مسلحانه (ماده ۴۳) و قطع روابط یا تعطیل نمایندگی (ماده ۴۴) است که در همه حال، دولت پذیرنده مکلف است فرصت کافی برای اعضاء نمایندگی قائل شود تا بتوانند خاک کشور را ترک نمایند. پایان دوره مأموریت اعضاء نمایندگی در این موارد، زمان ترک سرزمین دولت پذیرنده است.

بخش چهارم
امتیازات دیپلماتیک

اعضای نمایندگی‌های دیپلماتیک، اعم از رئیس و کارمندان و کارکنان، همگی از نظر عرف و قرارداد، دارای امتیازاتی می‌باشند که آنان را از سایر افراد کشور پذیرنده، اعم از اتباع آن کشور و یا خارجیانی که در آن‌جا زندگی می‌کنند، متمایز می‌سازد. در گذشته و در طول تاریخ، این امتیازات برای سفیران، به صورت کم و بیش مبهم در همه جا شناخته شده بود.

نکته‌ای که در اکثر کتابهای حقوق دیپلماتیک تکرار می‌شود، این است که، از زمان‌های بسیار قدیم، اگر میان دو قبیله یا دو قوم جنگ می‌شد و سفیری از یک طرف برای پیشنهاد صلح به سرزمین طرف دیگر می‌رفت تا پیام خود را برساند، طبعاً می‌بایست مصونیت داشته باشد تا پاسخ پیام خود را دریافت کرده و به سلامت بازگردد، در غیر این صورت، اگر سفیر زندانی یا کشته می‌شد و پیام یا پاسخ را نمی‌رساند، هیچ‌گاه احتمال صلح نمی‌رفت. این مصونیت، منشاء امتیازاتی است که تا به امروز باقی مانده است.

بنابراین، تاریخ امتیازات دیپلماتیک، در تاریکی‌های زمان ریشه گرفته و طی قرون به صورت‌های مختلف، در عمل دولت‌ها پذیرفته شده و توسعه و تکامل یافته است. تا گذشته نزدیک، امتیازات نمایندگان دیپلماتیک براساس عرف و یا مبتنی بر نزاکت بین‌المللی بود، و در مواردی هم بین دولتها طی موافقتنامه‌هایی درباره مقررات آن توافق می‌شد، ولی امروز، در حد زیادی، قواعد آن به صورت کنوانسیون‌های بین‌المللی تدوین شده است.



امتیازات همیشه مهمترین فصل حقوق دیپلماتیک را تشکیل می‌داده است. در گذشته، قبل از آنکه فکر تدوین حقوق دیپلماتیک به میان آید، تنها فکر تدوین «مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک» وجود داشت و حتی پس از جنگ جهانی اول، جامعه ملل، که قصد تدوین این رشته حقوق را کرد، عنوان «مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک» را برای طرح خود برگزید، ولی به نتیجه‌ای نرسید.

در سال ۱۹۶۱ با انعقاد «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک»، تحولی در حقوق دیپلماتیک پیدا شد، به طوری که امروز قسمت اعظم این امتیازات به صورت قواعد و مقررات روشن حقوقی درآمده است.

امتیازاتی که در کنوانسیون وین ۱۹۶۱ برای دیپلماتها شناخته شده، در حقیقت تبلور مقررات ناشی از عرف و نزاکت بین‌المللی است که از قبل موجود بوده و در روابط دولتها کم و بیش مراعات می‌شده است.

موضوع «امتیازات دیپلماتیک» چنانکه گفته شد، با اینکه جزئی از حقوق دیپلماتیک است ولی مهمترین فصل و مفصل‌ترین مبحث کنوانسیون را تشکیل می‌دهد و مواد ۲۲ تا پایان ۳۶ از کنوانسیون را دربرمی‌گیرد.

در این بخش، نخست، به صورت پیش‌گفتار، «مبانی حقوقی امتیازات دیپلماتیک»، و «قبول نظریه «ضرورت شغلی» در کنوانسیون روابط دیپلماتیک» و «تقسیم‌بندی امتیازات دیپلماتیک»، به اختصار توضیح می‌گردد و سپس، موضوع اصلی که امتیازات دیپلماتیک است از دو جهت و در دو فصل، به تفصیل، مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

فصل اول - امتیازات خاص نمایندگی دیپلماتیک

فصل دوم - امتیازات خاص اعضای نمایندگی دیپلماتیک

مبنای حقوقی امتیازات دیپلماتیک

امتیازاتی که به نمایندگان خارجی و مأمورین دیپلماتیک در کلیه کشورها داده می‌شود و آنان را نسبت به سایر افراد ممتاز می‌سازد، بر چه اساسی است و از نظر حقوقی چگونه قابل توجیه است؟

اصلی که «مصونیت» نمایندگان دیپلماتیک برآن استوار است، مبتنی بر یک اصل قدیم است که از حقوق روم ریشه گرفته و آن این است که:

«مقام‌های برابر نمی‌توانند بر هم اعمال حاکمیت کنند»

"Par in Parem Non Habat Imperium"

بر مبنای این اصل، دولت‌ها چون دارای حاکمیت مساوی هستند، نمی‌توانند نسبت به نمایندگان یکدیگر اعمال حاکمیت کرده و قوانین خود را بر آنها تحمیل نمایند. در مکتب‌های حقوقی و در تألیفات حقوق‌دانان معمولاً امتیازات ناشی از «مصونیت» مورد بحث قرار گرفته و از دیدگاه حقوق بین‌الملل بر آن نگاه کرده می‌شود، و اما، در مورد «معافیت» بیشتر مکاتب حقوقی آن را خارج از قلمرو حقوق بین‌الملل دانسته، ریشه آن را در زمینه نزاکت بین‌المللی جستجو می‌کنند.

بعضی از نویسندگان حقوقی مانند فردرس Verdross استاد اتریشی حقوق بین‌الملل، بین این دو دسته از قواعد فرقی قائل نشده و منشاء هر دو آنها را حقوق بین‌الملل می‌دانند. فردرس که در تنظیم طرح «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» (۱۹۶۱) نقش مؤثر داشت، نظراتش در تدوین محتویات کنوانسیون مؤثر گردید. کنوانسیون وین، تقریباً راه میانه را انتخاب کرده و ضمن آن که بعضی معافیت‌ها را براساس حقوق بین‌الملل اجباری دانسته است (ماده ۳۴ کنوانسیون)، در بعضی دیگر توصیه‌هایی کرده که آمرانه نیست و اجراء آن را به حقوق داخلی کشورها واگذار نموده است. و اما درباره اساس حقوقی این امتیازات نظرات مختلف از طرف مکاتب حقوقی بیان شده است.

نظریه «برون مرزی» - از قدیم‌ترین نظریات است که توسط هوگو گروسیوس H. Grotius حقوقدان هلندی - که به پدر حقوق بین‌الملل معروف است - در قرن هفدهم بیان گردید و این نظریه تا اوائل قرن بیستم طرفداران بسیار داشت. گروسیوس گفته است: «قانون عام این است که هر کس در سرزمین خارجی است، تابع

قوانین همین سرزمین است، ولی دولتها، طبق یک تفاهم مشترک، استثنائی را در این مورد پذیرفته‌اند و آن وضع سفیران است. بنابراین فرضیه سفیران در همان سرزمین سلطانی که آنان را فرستاده است فرض می‌شوند و به عبارت دیگر آنان در «خارج از سرزمین» [کشوری که هستند و مأموریت دارند] Extra-Territorium می‌باشند و چنین است که مشمول حقوق داخلی کشوری که در آنجا زندگی می‌کنند نمی‌شوند.»

بنابر این نظریه، سفیر همه جا تابع سلطان خود بوده و محل سفارت هم قطعه‌ای از خاک کشور متبوعش فرض می‌شود. این حق را «خارج المملکتی» یا «برون مرزی» Exterritorialité می‌نامند، زیرا به موجب آن، اماکن دیپلماتیک خارج از کشور پذیرنده و جزء سرزمین کشور فرستنده تصور شده و نمایندگان دیپلماتیک نیز مقیم در کشور متبوع خوش بشمار می‌آیند. این نظریه شامل همه قلمروها می‌شود، مثلاً "صحنه کشتی‌ها و داخل هواپیما هم جزء سرزمین دولت فرستنده بشمار می‌آید.

نظریه (برون مرزی) استثنائی است بر اصل دیگر حقوق بین‌الملل که بنابر آن «هر کس و هر چه در یک کشور است، تحت حاکمیت آن دولت می‌باشد».

نظریه برون مرزی که از نظر حقوقی قابل اثبات نیست در عمل هم اجرا نمی‌شود، مثلاً چنانکه بعداً توضیح داده خواهد شد، در مورد مجرمینی که به داخل محوطه سفارت بگریزند، برای بازپس گرفتن آنان، مقررات استرداد که مربوط به فرار به خاک کشور دیگر است، اجرا نمی‌شود.

رویه‌م رفته نتایجی که از فرضیه برون مرزی گرفته می‌شود، عبارت است از:

- سفیر یا رئیس نمایندگی در داخل اماکن دیپلماتیک حاکم مطلق است و می‌تواند نسبت به اتباع کشور خود قضاوت کرده و حکم خود را اجراء کند و خطاکار را مجازات کند. (که چنین نیست)

- قوانین کشور فرستنده برای همه افراد و اشیاء که در اماکن نمایندگی دیپلماتیک یافت

می‌شوند، معتبر بوده و لازم‌الاجراء است. (که چنین نیست)

- ورود به اماکن نمایندگی دیپلماتیک، به مانند ورود به کشور دیگر و یا تجاوز به خاک دولت فرستنده محسوب می‌شود. (که چنین نیست)
 - اگر این فرضیه، چنانکه گفته شد، قبول شود، مصونیت شخصی دیپلماتیک، در خارج از محوطه اماکن دیپلماتیک چگونه توجیه می‌شود؟
 - چگونه می‌توان ارباب رجوع به اماکن سفارت و یا کارکنان و خدمتگاران اهل محل را که در دفاتر یا محل اقامت رئیس مأموریت (رزیدانس) کار می‌کنند، مشمول قانون دولت فرستنده دانست؟
- به هر حال فرضیه برون مرزی به علت تناقضاتی که در آن است، در همه زمینه‌ها قابل اجرا نیست و مدت‌هاست متروک شده و از طرف حقوقدانان جدید به آن استناد نمی‌شود.

نظریه «رفتار متقابل» - بعضی حقوقدانان، امتیازاتی که به دیپلمات‌ها در همه کشورها داده می‌شود، مبتنی بر یک قرارداد ضمنی و تفاهم در رفتار متقابل، بین دولت‌ها می‌دانند، که به موجب آن دولت‌ها، به‌طور ضمنی و به نحو متقابل، متعهد هستند، نسبت به نمایندگان یکدیگر، مصونیت‌ها و معافیت‌هایی را قائل گردند.

این نظریه مبتنی بر عرف بود که دولتها متقابلاً "امتیازات را برای نمایندگان دیپلماتیک یکدیگر بشناسند. اما اشکال قبول این فرضیه، رفتارهای مختلف دولتها بود که وضع ناپایدار و متنوع برای دولت پذیرنده ایجاد می‌کرد، یعنی در هر مورد، دولت پذیرنده می‌بایست به تحقیق در رفتار دولت فرستنده پرداخته و مطابق آن عمل کند. اجرای این فرضیه عملی نبود و اساس سست داشت، زیرا هر دم قابل تغییر بود و عمل دولتها بستگی به سیاست داشت و با نزدیکی دو دولت یا تیرگی روابط بین آنها رفتار ممکن بود تغییر کند و به دنبال آن عمل متقابل هم.

این نظریه را قبل از انعقاد کنوانسیون وین، از نظر حقوقی نمی‌شد توجیه کرد و پس از به

تصویب رسیدن کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) نیز بحث در این باره زائد است، زیرا در این کنوانسیون جز در یک مورد محدود به آن استناد نشده است.

به نظر دکتر جواد صدر، «عدم تصریح عهدنامه وین چیزی از وجود اصل رفتار متقابل نمی‌کاهد ... هر چند عهدنامه وین ۱۹۶۱ ... شرط رفتار متقابل را قبول نکرده ... با وجود این اصل رفتار متقابل را به دلیل آن که عملاً غیرقابل احتراز است، در ماده ۴۷ تا حدودی پذیرفته است.»

(حقوق دیپلماتیک) تقریر دکتر جواد صدر - جزوه استنسیل شده - صفحه ۱۰۴

کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۴۷ بند دوم، در دو مورد اصل تقابل را پذیرفته است، یکی در موقعی که دولت فرستنده امتیازاتی کمتر از مقررات کنوانسیون برای نمایندگی دولت فرستنده قائل شود، و دیگر موقعی که دولت فرستنده امتیازاتی بیشتر از آنچه که در کنوانسیون آمده است به نمایندگی دولت پذیرنده اعطا نماید.

در قانون جزای جمهوری اسلامی ایران نیز به موجب ماده ۱۱۵ و ۱۱۶، در مورد سوء قصد علیه نمایندگان دیپلماتیک، برای مجازات سوء قصد کننده، شرط تقابل شده است.

نظریه «نمایندگی» - این نظریه قدیم و از آثار دورانی است که رؤسای قبائل، سلاطین، امپراطوران، پاپ‌ها، خلفاء در روابط بین خود، فرستادگانی را به نمایندگی خویش نزد یکدیگر اعزام می‌کردند و معمولاً "قدرت خود را ودیعه آسمانی می‌دانستند.

در کتابهای مربوط به حقوق دیپلماتیک در توجیه نظریه نمایندگی معمولاً به این گفته منتسکیو استناد می‌شود که در کتاب «روح القوانین» استدلال کرده است، در روابط بین‌الملل، سلاطین که سفیر می‌فرستند اجازه نمی‌دهند که سفیرشان تابع سلطان محل بوده یا تابع دادگاههای او باشد. سفیران سخنگوی سلاطین هستند که آنان را فرستاده‌اند و این سخن باید آزاد باشد.

لازم به یادآوری است که قرن‌ها قبل از منتسکیو، وزیر دانشمند ایرانی

خواجه نظام الملک همین مفهوم را در تألیف خود بنام «سیاست نامه» بیان کرده و در کتاب کلیده و دمنه نیز در باب بوم و الغربان در وصف سفیر یا رسول چنین آمده است:

«باید دانست که رسول زبان دل و عنوان ضمیر و ترجمان دل [سلطانی است که رسول را اعزاز می‌دارد]، اگر از وی خردی ظاهر گردد و اثر مرضی [پسندیده] مشاهدت افتد، بر حسن اختیار [گزینش] و کمال مردشناسی پادشاه وی دلیل گیرند....»

طی دو قرن گذشته، با تغییر رژیم‌های سلطنتی به جمهوری و جایگزین شدن ملت به جای «سلطان»، سفیران، نماینده دولت‌هایی که برگزیده ملت بودند، بشمار آمدند و بنابراین نظریه، «نمایندگی» همچنان ادامه یافت.

این نظریه چنین توجیه می‌شد که سفیر، «نماینده» رئیس کشور خود می‌باشد و بنابراین مستوجب همان احترامات و امتیازاتی است که او دارد و همانطور که رئیس یک کشور مستقل و حاکم نباید تحت سلطه کشور دیگر باشد، نمایندگان او هم نباید تابع حاکمیت و قوانین کشور پذیرنده باشند.

کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) ضمن قبول نظریه ضرورت انجام وظیفه در دو مورد به وظیفه «نمایندگی» اشاره کرده است.

در کنوانسیون طی مقدمه «نمایندگی‌های دیپلماتیک» را به عنوان «نماینده دولت‌ها» ذکر کرده است.

در ماده ۳، «نمایندگی» دولت فرستنده را نزد دولت پذیرنده، نخستین وظیفه سفیران دانسته است.

دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه گروگانگیری سفارت آمریکا در ایران، طی رأی خود به جنبه نمایندگی مأموران دیپلماتیک تکیه کرده است. در این متن چنین آمده است: «این مزایا و مصونیت‌ها در رابطه با انجام وظایفشان مبتنی است بر نمایندگی این دیپلمات‌ها....»

نظریه «ضرورت شغلی» - این نظریه با اینکه جدید نیست ولی در قرن اخیر طرفدارانی زیاد پیدا کرده است. این نظریه بیشتر به جنبه عملی دستگاه دیپلماسی توجه دارد تا به جنبه حقوقی آن. توجیه نظریه «ضرورت شغلی» گرچه از دیدگاه حقوقی دشوار است ولی پیچیدگی نظریات دیگر را ندارد.

بیان کننده این نظریه، نخستین بار امریک دوواتل Emeric de Vattel بود که با توجه به نظریه (برون مرزی) معتقد بود که: «اگر سفیر در خارج از سرزمین محل خدمت خود فرض می شود [منظور نظریه برون مرزی است] بدین معنی است که استقلال و کلیه حقوقی را داراست که برای پیشرفت کار او مؤثر است. بنابراین آزادی و فارغ بودن او از تعقیب قانون محل خدمت، برای مصلحت و ضرورت پیشرفت کار اوست.»

(حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - از دکتر جواد صدر - سال ۱۳۷۱ - صفحه ۸۳

امریک دوواتل می گوید: «همان حقوق بین الملل که ملتها [منظور دولت هاست] را مجبور می سازد به اینکه نمایندگان خارجی را بپذیرند، آنها را مجبور می کند تا به صراحت، تمام حقوق و امتیازاتی که برای آن نمایندگان لازم است تا وظایف خود را انجام دهند، نیز قبول کنند. به آسانی می توان فهمید که آزادی باید یکی از این امتیازات باشد مهم این است که هیچ گونه دامی برای آنان گسترده نشود و هیچ افتراضی به آنان وارد نگردد که موجب وحشت آنان گردد، به نحوی که توجه آنان را از انجام وظایف خویش بازدارد»

نتیجه این نظریه این است که چون شغل دیپلمات، در روابط بین الملل، مفید و ضروری است، برای این که او بتواند به نحو احسن وظایف خود را انجام دهد باید در محیط کار خود از آزادی کامل برخوردار باشد و از تهدید نهراسد و در معرض بازداشت و زندان قرار نگیرد و علاوه بر این برای فراغت خیال از معافیت هائی بهره مند شود. این امتیازات دیپلمات که منشاء مصونیت ها و معافیت ها می باشد برای اجرای وظایفش در چهار دیوار اختیارش لازم می باشد.

با این توضیح مبنای امتیازات دیپلمات «ضرورت شغلی» اوست.

در گزارش دیوان بین المللی دادگستری در قضیه دعوی آمریکا علیه ایران

در سال ۱۹۸۰ چنین آمده است که «قواعد مصونیت دیپلماتیک برای حفظ روابط بین دولتها ضروری است و توسط همه دولتها با هر ترکیب نژادی، فرهنگی و سیاسی پذیرفته شده‌اند.» که این نظر در حقیقت مؤید «ضرورت شغلی» می‌تواند باشد.

قبول نظریه (ضرورت شغلی) در کنوانسیون روابط دیپلماتیک

کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، به صراحت نظریه «ضرورت شغلی» را پذیرفته است.

در مقدمه کنوانسیون چنین آمده است:

«با اذعان به اینکه منظور از مزایا و مصونیت‌ها منتفع ساختن افراد نیست و بلکه مراد تأمین حسن اجراء وظایف نمایندگی‌های دیپلماتیک، به عنوان نمایندگان دولت‌ها می‌باشد.»
دول طرف کنوانسیون نسبت به مواد این کنوانسیون توافق نمودند.

چنانکه دیده می‌شود، در این متن مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک به صراحت برای حسن انجام وظایف تعیین شده و نظریه «ضرورت شغلی» تایید و مورد قبول قرار گرفته است. قابل ذکر است که در گذشته، سازمان ملل متحد نیز برای نمایندگان خود در کشورهای دیگر - که وضعی نزدیک به نمایندگان دیپلماتیک دارند - طی ماده ۱۰۵ بند دوم منشور ملل متحد همین نظریه را پذیرفته بود که بنابراین: «نمایندگان اعضاء ملل متحد و کارمندان سازمان دارای مزایا و مصونیت‌هایی خواهند بود که برای رسیدن به مقاصد آنان لازم می‌باشد». با بررسی دقیق متن کنوانسیون دیده می‌شود که نظریه «نمایندگی» و نظریه «رفتار متقابل» نیز به طور محدود مورد توجه قرار گرفته است.



باید افزود که در کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۲۴ آوریل ۱۹۶۳) که دو سال بعد از کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) به تصویب رسید، همین نظریه که دادن

امتیازات جنبه (ضرورت شغلی) دارد، پذیرفته شده و طی مقدمه چنین آمده است:

«با اذعان به اینکه منظور از مزایا و مصونیت‌های مذکور [در کنوانسیون] منتفع ساختن افراد نیست، بلکه مراد تأمین حسن اجرای وظایف آن‌ها در پست‌های کنسولی به نام دول متبوعه آنهاست.» ...

و باز در کنوانسیون وین درباره مأموریت‌های مخصوص (۱۶ دسامبر ۱۹۶۹) طی مقدمه، همین نظریه تکرار گردیده است. به موجب آن:

«با اذعان به اینکه منظور از مزایا و مصونیت‌های مربوط به مأموریت‌های مخصوص، منتفع ساختن افراد نیست، بلکه مراد تأمین حسن اجرای وظایف مأموریت‌های مخصوص، به عنوان نمایندگان دولت‌ها می‌باشد.» ...



نتیجه این که، امروز با توجه به متون صریحی که در حقوق موضوعه و قراردادی وجود دارد و با توجه به تعداد کشورهایی که این متن‌ها را تصویب کرده‌اند، می‌توان گفت که نظریه اصلی و مورد قبول دولت‌ها همان نظریه (ضرورت شغلی) می‌باشد و جایی دیگر برای مجادلات حقوقی نیست.

تقسیم‌بندی امتیازات دیپلماتیک

امتیازات به طور کلی، به معنی تبعیضی است که در اجرای قوانین و مقررات و عرف، در کشوری، به نفع نمایندگی دیپلماتیک (خارجی) و اعضای آن برقرار می‌شود. امتیازات را معمولاً "بر دو دسته تقسیم می‌کنند، «مصونیت‌ها» و «مزایا». در گذشته برای تعریف «مصونیت‌ها» و «مزایا» مفهوم دقیق و یکسان وجود نداشت و قلمرو هر یک با دیگری درهم می‌شد.

شارل کالوو، متجاوز از یک قرن پیش، همه امتیازات دیپلماتیک را به معنی «مصونیت»

گرفته و در دیکسیونر حقوقی خود، در تعریف مصونیت "Immunité" آن را شامل معافیت‌ها و مزایا و ارفاق‌هایی می‌داند که برای دیپلماتها قائل می‌شوند و در توضیح می‌گوید که «آن مستثنی بودن از قضاوت مدنی و قضاوت جنائی در کشور پذیرنده، غیرقابل تعرض بودن منزل آنان، مستثنی بودن از مقررات پلیس (مگر مواردی که به امنیت دولت مربوط است)، معافیت از پرداخت حقوق گمرکی و تا حدودی برای وارد کردن اشیاء از گمرک و بالاخره معافیت از پرداخت مالیات شخصی و مستقیم، است.»

(Dictionnaire Manuel de Diplomatie et de Droit International Public

et Privé) از CH-CALVO - سال ۱۸۸۵

این ابهام و اختلاط مفاهیم نزد نویسندگان بعد از او هم باقی ماند. در مراجعه به آثار نویسندگان جدید می‌توان، نکات زیر را معیاری برای تشخیص «مصونیت‌ها» از «مزایا» بکار برد.

مصونیت‌ها - دارای مشخصات زیر هستند:

- در بین امتیازات دیپلماتیک، مصونیت‌ها جنبه اصلی داشته از اهمیت خاص برخوردار هستند. زیرا بدون مصونیت انجام وظایف دیپلماتیک برای نمایندگی و اعضای آن ممکن نیست. چنانکه اگر مصونیت برای اماکن و بایگانی نمایندگی دیپلماتیک نباشد و یا اگر عضوی از تعقیب قانونی مأموران در امان نباشد، نمی‌تواند وظایف خود را به آزادی انجام دهد.
- اساس مصونیت‌ها، در عرف بین‌المللی است که سابقه تاریخی دارد و به همین دلیل به مرور رنگ حقوقی به خود گرفته است.
- موارد مصونیت در همه کشورها یکسان است و دولت‌ها در تغییر حدود آن آزاد نیستند.
- مصونیت بیشتر جنبه منفی امتیازات را دربردارد و آن عدم اجرای قوانین و مقرراتی است که اگر در مورد نمایندگی‌های دیپلماتیک و اعضای آن اجرا شود، امور نمایندگی را مختل

می‌کند و در انجام وظایف اعضا، اختلال به وجود می‌آورد.

- مصونیت‌ها ریشه در حقوق دارد، در حالی که مزایا از تشریفات سرچشمه می‌گیرد.

مزایا - دارای مشخصات زیر هستند:

- مزایا در بین امتیازات جنبه فرعی داشته و عدم اعطای آنها مانع انجام وظایف نمایندگی دیپلماتیک و اعضا آن نیست فقط کار آنان را دشوار می‌سازد ولی دادن مزایا موجب تسهیل در انجام وظایف است. چنانکه اگر عضوی در نمایندگی دیپلماتیک مصونیت نداشته باشد انجام وظایف برایش ممکن نیست در حالی که اگر آن مأمور از وارد کردن بعضی از اشیاء از خارج منع گردد یا مانند دیگران لازم شود که عوارض و حقوقی را که گمرک تعیین کرده بپردازد، در انجام وظایفش مانعی ایجاد نمی‌شود فقط ممکن است گرفتاری و مشغولیت فراهم کرده و مانع فراغت فکری او شود.

- اساس مزایا، نزاکت بین‌المللی بوده است و تا هنگام انعقاد کنوانسیون ۱۹۶۱ مقررات آن جنبه حقوقی نداشت و قابل تدوین نبود.

- میزان مزایا در کشورهای مختلف تفاوت داشت و هر دولت بنابر سیاست خاص خود، حدود آن را تعیین می‌کرد.

- مزایا بیشتر جنبه مثبت امتیازات است و مقصود از آن امتیازاتی است که به نمایندگی دیپلماتیک و اعضای آن داده می‌شود، در حالی که افراد عادی و خارجیانی مقیم در آن کشور از آن مزایا محروم‌اند.



طی یک قرن، نویسندگان سعی کردند بین مصونیت‌ها و مزایا، که دو اصطلاح جداناپذیر به نظر می‌آیند، تفاوت قائل شوند.

یارسلاو - ناهلیک، استاد حقوق که مصونیت و مزایا را یکی می‌داند، پس از ذکر چند

مورد رایج در تفاوت بین مصونیت‌ها و مزایا، چنین می‌نویسد: «... هیچ‌یک از این توضیحات به نظر من قانع‌کننده نیست. عقیده شخصی من این است - و خوشحالم بگویم که از این جهت تنها نیستم، [زیرا] در کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، دانشمند اطریشی حقوق بین‌الملل، پرفسور الفرد فردرس A. Verdross هم همین عقیده را داشت - که اصطلاح «مزایا» به تنهایی کاملاً کافی است، [چون] در حقیقت، در وسیع‌ترین حد ممکن، هرگونه حقی را که یک دیپلمات ممکن است بهره‌مند گردد، شامل می‌شود.»

- *Recueil des Cours de l'Académie de D.I. de La Haye-Tome 222* سال

۱۹۹۰

مقاله S.E. NAHLIK - صفحه ۲۱۸



تا هنگام تدوین «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱» مرزهای بین «مصونیت‌ها» و «مزایا» مشخص نشده بود.

کنوانسیون ۱۹۶۱، ضمن حفظ دو اصطلاح مصونیت‌ها و مزایا، بدون آنکه از آنها تعریفی بدست دهد، تقسیم بین آنها را برهم زده و اصطلاحات متعدد و متفاوتی در این زمینه بکار برده است. مانند: - فراهم آوردن تسهیلات، غیرقابل تعرض بودن، اعطای بعضی حقوق، اعطای بعضی آزادی‌ها، مزایا، مصونیت‌ها، معافیت‌ها ... و گاه این مفاهیم درهم می‌شوند به طوری که تمیز آنها از یکدیگر دشوار است.

لازم است گفته شود که نه در متون اصلی و نه در ترجمه فارسی کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اصطلاح «امتیازات» و معادل آن که جامع جنبه‌های مختلف باشد وجود ندارد، ولی ما به منظور سهولت مطالعه در این تألیف همه انواع تسهیلات و آزادی‌ها و حقوق و مزایا و مصونیت‌ها و معافیت‌ها را، تحت یک عنوان (امتیازات) به مفهومی که هم جامع و هم مانع باشد، خلاصه می‌کنیم.

بدیهی است از اصطلاح (امتیازات) در جایی که جمیع اصطلاحات مذکور منظور باشد،

استفاده خواهیم کرد، و الا، در مواردی که مفهوم دقیق در نظر باشد، همان اصطلاح خاصی که در کنوانسیون آمده است، به کار می‌بریم.

اینک با توجه به کلیات و به پیروی از نظمی که در تنظیم مواد کنوانسیون اختیار شده، این بخش (امتیازات) را بر دو فصل تقسیم می‌کنیم:

فصل اول - امتیازاتی که به موجب کنوانسیون، مربوط به نمایندگی دیپلماتیک یا در حقیقت خاص دولت فرستنده است (از ماده ۲۰ تا پایان ماده ۲۸)

فصل دوم - امتیازاتی که به موجب کنوانسیون، خاص اعضای نمایندگی است. (از ماده ۲۹ تا پایان ماده ۳۶)



این تقسیم‌بندی امتیازات تنها برای سهولت مطالعه و بررسی است، و الا اساس و محور همه امتیازات یکی است و آن «ضرورت شغلی» می‌باشد.

فصل اول

امتیازات خاص نمایندگی دیپلماتیک

امتیازات نمایندگی دیپلماتیک، خاص دولت فرستنده است

امتیازات خاص نمایندگی دیپلماتیک، مجموعه امتیازاتی است که براساس کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، دولت پذیرنده به یک نمایندگی کشور خارجی می‌دهد تا این نمایندگی دیپلماتیک بتواند وظایف محوله را با سهولت و بدون مانع انجام دهد. گرچه در این بررسی، ما از (نمایندگی دیپلماتیک) به مانند یک (شخص حقوقی) صحبت می‌کنیم که دارای امتیازاتی است ولی در حقیقت چنین نیست و نمایندگی دیپلماتیک شخصیت حقوقی ندارد و در کنوانسیون نیز، سخنی از نمایندگی دیپلماتیک به عنوان یک واحد حقوقی نشده است. بنابراین امتیازات گرچه ظاهراً به نمایندگی دیپلماتیک داده می‌شود ولی در حقیقت به دولت فرستنده منسوب است.

برای توضیح بیشتر به *Manuel de Droit Diplomatique* تألیف ژان سالمون

Jean Salmon - چاپ بروکسل - سال ۱۹۹۴ - صفحه ۱۷۱ به بعد مراجعه شود.

امتیازات نمایندگی دیپلماتیک، خصوصاً طی مواد ۲۰ تا پایان ۲۸ به شرح زیر آمده

است:

اعطای تسهیلات برای انجام وظایف نمایندگی (ماده ۲۵) - استفاده از پرچم (ماده ۲۰) - فراهم کردن تسهیلات برای تملیک اماکن مورد نیاز نمایندگی (ماده ۲۱) - مصونیت اماکن نمایندگی و اموال آن (ماده ۲۲) - معافیت از پرداخت مالیات و عوارض (ماده ۲۳) - مصونیت بایگانی و اسناد (ماده ۲۴) - آزادی رفت و آمد برای اعضای نمایندگی (ماده ۲۶) - آزادی ارتباطات (ماده ۲۷) - معافیت از پرداخت مالیات و عوارض بابت عواید حاصل از انجام وظایف رسمی (ماده ۲۸).

ما ضمن در نظر گرفتن ترتیب مواد فوق، مطالب این فصل را طی دو مبحث بررسی

می‌کنیم:

مبحث اول: امتیازات اماکن و اموال نمایندگی دیپلماتیک

مبحث دوم: امتیازات نمایندگی دیپلماتیک در فعالیتهای رسمی

(مبحث اول - امتیازات اماکن نمایندگی دیپلماتیک)

اماکن دیپلماتیک در هر کشور، پایگاه فعالیت‌های رسمی دولت فرستنده در کشور پذیرنده است. به همین مناسبت، این اماکن و اموال آن، امتیازات خاص دارند که در «کنوانسیون روابط دیپلماتیک» (۱۹۶۱) تعیین شده است.

در این بحث مطالبی که در ارتباط با اماکن و اموال نمایندگی است، تحت عناوین زیر، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

اماکن دیپلماتیک و حدود آن (ماده ۱) - تهیه اماکن دیپلماتیک (ماده ۲۱) - تغییر محل اماکن دیپلماتیک (ماده ۱۲) - احداث محلات دیپلماتیک - مسجد و کلیسا در اماکن دیپلماتیک - مصونیت اماکن دیپلماتیک (ماده ۲۲) - مصونیت اموال نمایندگی دیپلماتیک (ماده ۲۲) - مصونیت بایگانی نمایندگی دیپلماتیک (ماده ۲۴) - معافیت مالیاتی اماکن نمایندگی دیپلماتیک (ماده ۲۳) - معافیت اشیاء نمایندگی دیپلماتیک از تفتیش گمرکی (ماده ۳۶) - مصونیت وسائط نقلیه نمایندگی دیپلماتیک (ماده ۲۲) - امتیازات اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک در زمان قطع روابط (ماده ۴۵) - تکالیف دولت فرستنده در برابر امتیازات اماکن دیپلماتیک (ماده ۴۱) - پناهندگی و مصونیت اماکن دیپلماتیک.

اماکن نمایندگی دیپلماتیک و حدود آن

اصطلاح «اماکن نمایندگی» یعنی ابنیه و یا قسمت‌هایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک آن هر که باشد، برای انجام مقاصد نمایندگی، از جمله برای محل اقامت رئیس نمایندگی مورد استفاده قرار می‌گیرد.» (تعریف ماده ۱ بند اول - کنوانسیون).

به موجب ماده ۳۰ بند اول: «محل اقامت خصوصی مأمور دیپلماتیک مانند اماکن مأموریت مصون و مورد حمایت خواهد بود.»

بنابر مواد فوق، اماکن دیپلماتیک عبارت است از:

محل کار که شامل دفتر رئیس نمایندگی، دفاتر کار اجزاء، اطاق‌های بایگانی، حسابداری، رمز، سالن پذیرائی و انتظار، آبدارخانه، گاراژ، اصطبل، اطاق نگهبان (اگر داخل محوطه اماکن باشد)، استخر، زمین ورزشی، اطاق‌های مستخدمین و سایر تأسیسات که در محوطه محل کار هستند. به علاوه منزل رئیس مأموریت که معمولاً به آن رزیدانس Residence گفته می‌شود و همچنین مسکن مأمورین دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی (طبق بند اول و دوم ماده ۳۷)

باز بنابر تعریف فوق (اماکن دیپلماتیک) ممکن است به صورت ساختمان مستقل یا به صورت آپارتمان در یک ساختمان (قسمتی از ابنیه) باشد. همچنین ممکن است به صورت خانه‌ای با حیاط و یا باغ متصل به آن باشد. مالک این اماکن نیز ممکن است دولت فرستنده یا دولت پذیرنده بوده و یا اجاره شده از شخص طبیعی یا حقوقی باشد.

در همه این احوال وضع حقوقی و امتیازاتی که به این اماکن تعلق می‌گیرد ثابت است و چنین محلی که مقر نمایندگی دیپلماتیک است (اماکن دیپلماتیک) بشمار می‌آید.

باید توجه داشت که «اماکن دیپلماتیک» چه در زبان فارسی و چه به

زبان‌های خارجی همیشه به صورت جمع بکار می‌رود.

کشور فرستنده اگر در محلی غیر از محل استقرار نمایندگی بخواهد دفتری دیگر در کشور پذیرنده غیر از مقر نمایندگی باز کند، باید موافقت صریح و قبلی این دولت را کسب نماید

(موضوع ماده ۱۲ کنوانسیون)

باید توجه داشت که اماکن کنسولی مفهومی محدودتر از اماکن دیپلماتیک دارد زیرا تنها شامل محل کار کنسولی است و محل اقامت اجزاء را دربر نمی‌گیرد.

تهیه اماکن نمایندگی دیپلماتیک

«دولت پذیرنده باید در حدود قوانین خود، موجبات تسهیل تملیک دولت فرستنده را در اماکن مورد احتیاج نمایندگی، در سرزمین خویش فراهم کند و یا در تحصیل این اماکن از طریق دیگر به دولت فرستنده یاری نماید.» (بند اول از ماده ۲۱ کنوانسیون)

قوانین داخلی کشورها درباره تملک مستغلات از طرف خارجیان، یکسان نیست. در بعضی کشورها، خارجیان در خرید و تملک مستغلات آزادند و در بعضی دیگر چنین حقی برای خارجیان شناخته نشده است و بالاخره در بعضی کشورها هم، شرایط خاص در این مورد برای خارجیان در نظر گرفته شده و یا بعضی مناطق مستثنی گردیده است.

این ماده نتیجه بحث‌های موافق و مخالف نمایندگان دولت‌هایی بود که دارای رژیم‌های مختلف مالکیت بودند و به همین جهت قید «در حدود قوانین خود» در آن گنجانیده شد تا برای تصویب کنوانسیون، نیازی به تغییر قوانین داخلی کشورها نباشد.

ذکر «فراهم کردن تسهیلات» و «یاری در تحصیل» این اماکن، هم بیشتر به خاطر کشورهایانی بوده یا هست که مالکیت در دست دولت است و مالکیت خصوصی یا نیست و یا محدود می‌باشد.

در مأموریت بلگراد (در یوگوسلاوی سابق) که بودم حکومت شبه کمونیسم برقرار بود و برای کسانی که به مأموریت جدید وارد می‌شدند، مشکلات زیادی در راه تهیه مسکن وجود داشت و برای حل این مشکل معمولاً می‌بایست از طریق رسمی وزارت خارجه آن کشور اقدام کرد ولی راه‌حل‌های آسانتری هم بود که بازگو کردنی نیست.

مسأله پیدا کردن مسکن برای اعضای نمایندگی، در گذشته، در کشورهای اروپای شرقی،

دشواری‌های زیاد داشت که فقط دولت پذیرنده می‌توانست آن را حل کند.

در زمانی که چکسلواکی زیرسلطه کمونیسم بود، برای دیدار دوستان همکار به پراگ رفته بودم. ساختمان چهار طبقه‌ای را دولت مصادره کرده و دو سه طبقه آن را در اختیار اعضای سفارت ایران گذاشته بود و به صاحبخانه سابق و خانواده‌اش اجازه داده بود که در زیرزمین همان ساختمان زندگی کنند. همکاران با صاحبخانه سابق روابط دوستانه داشتند و او را از سفارشات که به خارج می‌دادند بهره‌مند می‌کردند که از جمله کاغذ توالت بود. روزی این صاحبخانه با تأثر گفته بود: مثل این است که همه چیز ما کمونیست‌ها با کاپیتالیست‌ها فرق دارد که کاغذهای توالت آنها این قدر ظریف‌تر از کاغذهای ماست!



اماکن دیپلماتیک، خصوصاً دفتر سفارت که مرکز کار و محل مراجعه اتباع و بیگانگان است و رزیدانس سفیر که در آنجا به مناسبت‌های مختلف مراسمی برگزار و ضیافت‌هایی داده می‌شود، باید مکان‌های آبرومند و نسبتاً مجلل باشد، به طوری که حتی فقیرترین کشورها نیز معمولاً در این مورد، دست و دل بازی نشان می‌دهند.

نگارنده در طول خدمت خود در فراهم کردن چند دفتر مباشرت داشتم.

در الجزیره، دفتری را که در مرکز شهر (خیابان دیدوش مراد) واقع است با اثاث ممتاز پیدا کردم. قیمت آپارتمان و اثاث آن جمعاً حدود صد هزار تومان به بهای روز بود که دولت ایران خریداری کرد. در توجیه ارزانی بهای آن باید یادآوری کنم که پس از استقلال الجزایر خارجیان به سرعت آن کشور را ترک می‌کردند و خانه و اثاث خود را به ارزان‌ترین بها می‌فروختند. به طوری که شنیده‌ام، دفتر سفارت هنوز آنجاست ولی از اثاثه گران بهای آن خبری نیست.

در بلگراد نیز دفتری نامناسب و دورافتاده داشتیم که با کمک دوستانی که در وزارت خارجه محل داشتم توانستم با موافقت سفیر، آنجا را با ساختمان مناسب و خوبی که در بهترین نقطه شهر واقع است و قبلاً متعلق به سفارت هند بود تعویض نمایم.

در کلمبو (سری لانکا) هم محل دفتر سفارت دو سال به طور موقت در هتل مستقر بود. ساختمان مستقلی در منطقه خوب شهر پیدا کردم و دفتر سفارت به آنجا منتقل شد ولی شنیده‌ام به درخواست صاحبخانه، سفارت از آنجا نقل مکان کرده است.

در پاریس هم، محل کنسولگری که در زیر حیاط سفارت قرار دارد، سابقاً به صورت انبار خراب و متروکی بی‌استفاده مانده بود، به پیشنهاد و کوشش سفیر قرار شد که از فضای بزرگ آن برای دفاتر کنسولی استفاده شود و چنین نیز شد. نگارنده مختصر نظارتی در جریان ساختمان آن داشتم. سال‌های بعد از انقلاب، هنگامی که در کوچه، مقابل درب کنسولگری در صف مراجعین منتظر نوبت خود بودم، از این که این ساختمان و این دفتر به صورت مدرن و آبرومندی درآمده است، احساس خرسندی می‌کردم.

تغییر محل اماکن نمایندگی

یکی از امتیازات اماکن دیپلماتیک این است که هیچ سفارت‌خانه‌ای را نمی‌توان مجبور به تغییر مکان کرد مگر اینکه خود رضایت دهد.

بنابراین انتقال اماکن نمایندگی، جز با موافقت دولت فرستنده ممکن نیست.

دولت برزیل، در دهه ۱۹۵۰ هنگامی که تصمیم به تغییر پایتخت از ریودوژانیرو به شهری که می‌بایست ساخته و برازیلیا نام‌گذاری شود، گرفت به کشورهای که دارای سفارت‌خانه در ریودوژانیرو بودند اطلاع داد که در منطقه‌ای از پایتخت آینده، برای هر نمایندگی دیپلماتیک قطعه زمینی اختصاص داده تا سفارت خود را در آنجا بنا کنند. دولت‌های خارجی به این تقاضا توجهی نکردند و حتی پس از ساخته شدن برازیلیا و انتقال ادارات دولتی، از جمله وزارت خارجه آن کشور به پایتخت جدید، باز سال‌ها، دولت‌های فرستنده اقدامی در تغییر محل سفارت خود و انتقال آن از ریودوژانیرو به برازیلیا نکردند.

لازم به یادآوری است که دولت ایران، به ابتکار سفیر، ساختمان کوچکی به

عنوان دفتر سفارت، در زمین متعلق به خود در برازیلیا بنا کرد که اولین سفارت در پایتخت جدید بشمار آمد و آن را دفتر سفارت ایران در برازیلیا اعلام کرد که بیشتر جنبه سمبولیک داشت زیرا عملاً فعالیت سفارت در مکان اجاری سابق خود در ریودوژانیرو متمرکز بود.

و اما این عمل ابتکاری ایران، موجب خرسندی (ژوسلینو کویچیچ) رئیس جمهوری وقت برزیل که مدافع فکر تغییر پایتخت و سازنده اصلی شهر جدید بود قرار گرفت. تا اندازه‌ای که شخصاً طی تشریفاتی، دفتر سفارت ایران را به عنوان نخستین سفارت در برازیلیا افتتاح کرد و از لوح مخصوص که به این مناسبت بر پایه سیمانی کار گذاشته شده بود، پرده برداشت و شاید در تاریخ دیپلماسی افتتاح یک سفارت خارجی توسط رئیس یک کشور بی سابقه باشد. چند سال بعد سفارت‌خانه‌ها به مرور به برازیلیا منتقل شدند، از جمله سفارت ایران و دفتر و رزیدانس بزرگ‌تر در همان قطعه زمین ساخته شد ولی قابل توجه اینکه یکی از همکاران که در سال‌های قبل از انقلاب در آن سفارت به عنوان نفر دوم شاغل بود می‌گفت که آن لوح یادبود را ندیده است!

بنابر آنچه گفته شد، هیچ سفارت‌خانه‌ای را نمی‌توان مجبور به تغییر مکان کرد و حتی تغییر در وضع ظاهر آن هم مستلزم رضایت دولت فرستنده است.

در رژیم سابق، سال‌ها شهرداری از طریق وزارت امور خارجه از سفارت انگلستان و شوروی در تهران می‌خواست، برای زیبایی شهر، دیوارهای بلند آجری را تبدیل به نرده کنند ولی موفق به جلب رضایت آنها نشد و جالب توجه اینکه پس از قضیه اشغال سفارت آمریکا، سفارت‌خانه‌های مزبور و چند سفارت‌خانه دیگر دیوارهای خود را بالاتر بردند و سفارت ترکیه هم که قبلاً در طرف خیابان فردوسی و خیابان استانبول نرده کشیده بود، نرده‌های خود را با ورقه‌های آهن پوشاند و به صورت حصاری درآورد.

در اردیبهشت ماه ۱۳۷۷ وزارت خارجه روسیه سفید به ۲۲ سفیری که در منطقه‌ای به نام Drozdy سکونت داشتند، اطلاع داد چون در نظر است تعمیرات اساسی در تأسیسات

آبرسانی آنجا انجام گیرد، اقامتگاه خود را ترک کنند و در منطقه دیگری که دولت برای آنان در نظر گرفته است اقامت نمایند.

کلیه سفیران به این تصمیم اعتراض کردند، ولی دولت که در نظر داشت این منطقه برای سکونت رئیس جمهور «آلکساندر لوکاشنکا» آماده کند، به تهدید و قطع آب متوسل شد، سفرای متعدد به عنوان اعتراض این کشور را ترک کردند و با بالاگرفتن اختلاف، کشورهای عضو اتحادیه اروپا تصمیم گرفتند که به عنوان مجازات، از صدور ویزا برای مقامات عالیرتبه روسیه سفید امتناع کنند.

نگارنده برحسب اتفاق در آن ایام در مینسک (پایتخت روسیه سفید) بود. سرمقاله اکثر روزنامه‌های آن کشور به این تنش دیپلماتیک اختصاص داشت. ضمناً در همان ایام خبری انتشار یافت که یک هیأت ایرانی مرکب از نمایندگان شرکتها به روسیه سفید آمده و قرار است که هیأتی از مقامات روسیه سفید در ماه سپتامبر به ایران سفر کنند.

روزنامه اخبار مینسک *Minsk News* (در شماره ۲۱ ژوئیه خود) به طعنه نوشت «با قبول دعوت برای دیدار ایران، مقامات روسیه سفید به شوخی می‌گویند که ایران از جمله چند کشوری است که هنوز مقامات روسیه سفید می‌توانند به آنجا سفر کنند.»!

احداث محله‌های دیپلماتیک

بعضی از دولت‌ها، به عنوان سهولت در حفاظت و حراست نمایندگی‌های دیپلماتیک، منطقه خاصی از شهر را برای ساختن اماکن دیپلماتیک اختصاص می‌دهند ولی اصولاً این پیشنهاد زیاد مورد استقبال دولت‌های فرستنده قرار نمی‌گیرد، زیرا در پس حفاظت، ممکن است، نظارت و مراقبت بر فعالیت نمایندگی‌ها منظور باشد.

در برازیلیا پایتخت جدید برزیل قطعات بزرگ زمین در منطقه‌ای خاصی برای ساختن اماکن دیپلماتیک اختصاص داده شده بود ولی سال‌ها طول کشید تا

نمایندگی‌های مختلف خواه و ناخواه، به این انتقال رضایت دادند. در تهران نیز، در سال‌های قبل و بعد از انقلاب، در شمال منطقه عباس‌آباد، تابلوهائی نصب شده و آنجا را (منطقه دیپلماتیک) اعلام کرده بودند و بنابر شایعات قرار بود آن منطقه بین سفارت‌خانه‌ها تقسیم شود تا دولت‌های فرستنده اماکن نمایندگی دیپلماتیک خود را در آن منطقه ساخته و به آنجا منتقل شوند، ولی دیگر از آن تابلوها خبری نیست.

احداث محلات دیپلماتیک و تجمع اماکن نمایندگی‌ها در یک ناحیه از پایتخت، هم از لحاظ روابط انسانی و معاشرت‌های هر روزه و هم از نظر ملاحظات امنیتی و مراقبت‌های پلیسی و جاسوسی، مخالفین زیادی دارد.

همفتری تره ویلیان دیپلمات انگلیسی اجراء طرح ایجاد محله دیپلماتیک در دهلی را مورد انتقاد قرار داده و می‌گوید: «چنان اقدامی حاکی از آن می‌بود که در صورت پخش بودن دیپلمات‌ها در سطح شهر، حکومت هند قادر به حفاظت از آنها نیست و در هر حال دیپلمات‌ها نیز از اینکه آنان را در گوشه‌ای در کنار یکدیگر جمع کنند نفرت دارند.... محله جدید دیپلماتیک احداث شد و نیازهای انسانی به نظریه‌های خشک طراحان عمران شهری واگذار گردید.... عادت ایجاد محله‌های دیپلماتیک در هر جا که باشد تأسف آور است، البته در بعضی شهرها این کار دست کم بازتاب نیاز عملی دولت صاحبخانه است که می‌خواهد مطمئن باشد، اهالی بومی از خارجی‌ها کاملاً جدا و دور هستند، و اگر همه دیپلمات‌ها نزدیک یکدیگر اسکان داده شوند مراقبت و نظارت بر آنان آسان‌تر خواهد بود....»

«مجارى دیپلماتیک» - ترجمه فریدون مجلسی - ۱۳۷۰ - صفحه ۳۲ و ۳۳

مسجد و کلیسا در اماکن دیپلماتیک

در گذشته، مردمی که دارای دین یا مذهبی غیر از دین و مذهب مردم کشور دیگر بودند در محوطه سفارتخانه خود، معبدی خاص اعضاء و اتباع هم‌کیش احداث می‌کردند تا آنان

بتوانند در مواقع لزوم مراسم مربوط به آئین خویش را در آنجا برگزار نمایند.

به مرور زمان، حق ساختن عبادتگاه در روابط بین‌المللی به صورت یک عرف پذیرفته شد ولی از اوایل قرن بیستم، با آزادی مذاهب در کشورهای مختلف، لزوم ساختن عبادتگاه خاص در محوطه سفارت‌خانه‌ها احساس نشد و این قاعده عرفی به تدریج متروک می‌شد.

هنوز هم در سفارت انگلستان در تهران که مشتمل بر باغ وسیع و

ساختمان‌های متعدد قدیمی است، ساختمان کوچکی به عنوان کلیسا وجود دارد.

بدیهی است برای آنکه این مصونیت مورد پیدا کند لازم بوده و هست که نکاتی مراعات گردد مثلاً "ساختمان معبد در داخل محوطه سفارت باشد. مزاحمتی از هیچ نوع مثلاً" از نظر صدا برای همسایگان ایجاد نکند، مراسمی که مغایر با اخلاق حسنه و یا رسوم و آداب کشور محل باشد اجرا نشود، ورود به آن برای عموم مردم آزاد نباشد، در آن تبلیغاتی که مخالف دین و مذهب مردم محل است صورت نگیرد، و با قوانین و مقررات داخلی کشور پذیرنده مغایرتی نداشته باشد.

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) اشاره‌ای به این موضوع نشده است و علت آن این بوده که موضوع را یک مسأله گذشته تلقی می‌کرده‌اند. «امروزه با توجه به اینکه اکثر نمایندگی‌های ایران در خارج از کشور دارای عبادتگاه اختصاصی می‌باشند و در ایام خاصی مراسمی را برگزار نموده و علاوه بر اتباع ایران، اتباع بیگانه را نیز دعوت می‌نمایند آیا عمل آنها خلاف مقررات کنوانسیون‌های وین است یا خیر؟ در جواب با توجه به سکوت کنوانسیون‌های وین باید به قوانین و مقررات کشور پذیرنده رجوع کرد، زیرا نمایندگی‌های ایران در خارج از کشور، بدون هماهنگی با دولت میزبان نمی‌توانند این مراسم را برگزار نموده و وظیفه دارند برخلاف مقررات دولت پذیرنده اقدامی انجام ندهند. علی‌الاصول قبل از برقراری روابط دیپلماتیک و کنسولی، ایران پیش‌بینی این موارد را نموده و از قبل دولت پذیرنده را در جریان آداب و رسوم و اعیاد مذهبی قرار داده تا در صورت برگزاری مراسم، سوء تفاهمی پیش نیاید، اما در مورد عبادتگاه صرفاً اختصاصی، به نظر می‌رسد که حتی بدون اجازه

دولت پذیرنده می‌توان آن را در اماکن مأموریت دایر کرد، زیرا ایجاد آن ضرری به دولت مزبور وارد نخواهد کرد.»

پایان‌نامه برای درجه کارشناسی ارشد، موضوع (بررسی تطبیقی مصونیت‌ها و مزایای دیپلماتیک و کنسولی - نگارش منوچهر توسلی نائینی - سال ۱۳۷۰-۷۱ - صفحه ۱۵۷) (دانشگاه شهید بهشتی)

مصونیت اماکن دیپلماتیک

اماکن دیپلماتیک، به موجب ماده ۲۲ کنوانسیون، مصونیت دارند. ماده ۲۲ کنوانسیون، دو جنبه از مصونیت را بیان می‌کند: به موجب بند اول ماده ۲۲: «اماکن نمایندگی مصونیت دارند و مأمورین دولت پذیرنده جز با رضایت رئیس نمایندگی حق ورود به این اماکن را نخواهند داشت. بنابر بند دوم ماده ۲۲: «دولت پذیرنده وظیفه خاص دارد کلیه تدابیر لازم را به منظور این که اماکن نمایندگی مورد تجاوز قرار نگرفته و آرامش و شوؤن آن متزلزل نگردد، اتخاذ نماید.» بادر نظرگرفتن دو جنبه مثبت و منفی مصونیت اماکن دیپلماتیک، ما این دو موضوع را تحت دو عنوان جداگانه، یکی با عنوان (عدم تعرض دولت پذیرنده به اماکن دیپلماتیک) و دیگری با عنوان (وظیفه دولت پذیرنده در حفاظت اماکن دیپلماتیک)، مورد بررسی قرار می‌دهیم.

عدم تعرض دولت پذیرنده به اماکن دیپلماتیک

بند اول ماده ۲۲ کنوانسیون، مصونیت مطلق اماکن دیپلماتیک را بیان می‌کند و آن مربوط به تعهد دولت پذیرنده در عدم تجاوز به حریم اماکن دیپلماتیک می‌باشد، بنابراین مأمورین دولتی بدون اجازه رئیس نمایندگی حق ورود به این اماکن را ندارند. چنانکه دیده می‌شود، اصل مصونیت اماکن دیپلماتیک، طبق این ماده، مطلق است و

استثنائی ندارد و حدودی هم برای آن تعیین نشده است. بنابراین اصل، اگر در داخل نمایندگی هرگونه تجاوز و جرم و جنایتی صورت گیرد، مأمورین پلیس و حفاظت یا مأموران دیگر به هر لباس، علی‌رغم وظایف شغلی، حق مداخله و ورود به محوطه اماکن دیپلماتیک را نخواهند داشت، مگر رئیس نمایندگی اجازه دهد.

هنگام تنظیم ماده ۲۲ همه دولت‌ها در اصل «مصونیت دیپلماتیک» اتفاق نظر داشتند ولی درباره مستثنیات این اصل اختلاف‌نظرهایی بود که مانع به رسیدن توافق گردید و امروزه تشخیص این موارد استثنائی، به نظر دولت پذیرنده بستگی دارد، بدون آنکه ذکر آن در کنوانسیون شده باشد.

منوط کردن اجازه ورود، تنها به «رئیس نمایندگی» گاه در عمل و هنگام وقوع بعضی حوادث مشکلاتی بوجود می‌آورد و بهتر می‌بود اگر اضافه می‌شد «در صورت عدم دسترسی به رئیس نمایندگی، می‌توان از بالاترین مقام در نمایندگی اجازه ورود کسب کرد.»



قبل از انعقاد کنوانسیون ۱۹۶۱، درباره مصونیت اماکن نمایندگی و مصونیت منازل اعضاء نمایندگی و منشاء حقوقی این دو مصونیت و این که بین این دو مصونیت اختلافی هست یا نه، بین نویسندگان حقوقی بحث می‌شد ولی کنوانسیون به این مباحثات خاتمه داد و بنابر قسمت اول ماده ۳۰ «محل اقامت خصوصی مأمور دیپلماتیک مانند اماکن مأموریت مصون و مورد حمایت خواهد بود.»

پس از استقلال الجزایر، هنگامی که به سفارت ایران در آن کشور منتقل شدم، هنوز اوضاع شهر الجزیره ناآرام بود و هر روز بیم آن می‌رفت که در غیاب ساکنین، خانه یا آپارتمان توسط افراد دیگر اشغال شود. برای پیشگیری از این قبیل گرفتاری‌ها، معمولاً کارمندان سفارت‌خانه‌ها، از جمله کارمندان سفارت ایران، کاغذی با مهر سفارت بر پشت در ورود می‌چسبانند تا ثابت شود ساکن خانه عضو سفارت است و خانه یا آپارتمان از اماکن دیپلماتیک بشمار می‌آید.

مصونیت اماکن دیپلماتیک که در ماده ۲۲ کنوانسیون آمده است، سابقه تاریخی و عرفی دارد که بنابراین استفاده از محوطه و اماکن هر سفارت، منحصراً خاص اعضای نمایندگی دولت فرستنده است و ممنوعیت ورود غیر از مأمورین دولت پذیرنده، شامل افراد عادی نیز می‌شود که فقط به اجازه رئیس نمایندگی و یا در حد مجازی که او تعیین کند، می‌توانند وارد این اماکن شوند.

مع‌ذک، در تاریخ، به مواردی استثنائی برخورد می‌شود که این حریم برداشته شده است، از جمله در مورد باغ میرزا علی اصغرخان اتابک، صدراعظم دوره قاجار است که بعدها در پی مذاکرات و داد و ستدهائی به سفارت شوروی تبدیل گردید.

نکته گفتنی در این باره این است که: «در سال ۱۹۲۰ (روتشتین) اولین سفیر شوروی در ایران (پس از انقلاب کبیر ۱۹۱۷)، اعلانی در جراید پایتخت منتشر کرد که به موجب آن اطلاع داده شد که روزهای جمعه پارک سفارت برای گردش عموم باز است و همه می‌توانند از باغ مصفا و زیبای آن استفاده کنند و در نتیجه تا چند هفته هزاران نفر مردم پایتخت برای گردش به پارک می‌رفتند، (ولی).... پس از حریق که در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی در سفارت شوروی روی داد «شومیاتسکی» سفیر وقت شوروی در ایران «پارک اتابک» را بر روی مردم بست و مختص سفارت روس گردید.»

(نقل از کتاب (حاجی واشنگتن) - نویسنده اسکندر دلد - سال ۱۹۶۸ - زیرنویس صفحات ۱۱۶ به بعد).

در زمان حاضر هم گاه به مناسبت‌هائی حریم اماکن سفارت، با اجازه سفیران برداشته می‌شود، چنانکه در اکتبر ۱۹۹۷ رسانه‌ها خبر دادند که در فرانسه در آخرین هفته تابستان درب بناهای تاریخی برای تماشای عامه مردم باز می‌شود که از جمله آنها در همین سال، چند سفارت‌خانه از جمله سفارت روسیه و مصر هم در پاریس در بهای خود را برای بازدید به روی مردم گشودند.

(روزنامه همشهری - ۱۳ مهرماه ۱۳۷۶)

مقایسه مصونیت اماکن دیپلماتیک با اماکن کنسولی

چنانکه دیده می‌شود، مصونیت اماکن دیپلماتیک بنا بر ماده ۲۲ مطلق است، در حالی که مصونیت اماکن کنسولی نسبی است.

هنگامی که کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، مأموریت تدوین کنوانسیون روابط کنسولی را برعهده گرفت، هنوز در عمل و تئوری، مصونیت اماکن کنسولی و حدود آن مشخص نشده بود.

کمیسیون مزبور در نظر داشت که مصونیت (اماکن پست کنسولی) همانند (اماکن نمایندگی دیپلماتیک) مطلق باشد ولی پس از مباحثات بین نمایندگانی که طرفدار مصونیت مطلق بودند و نمایندگانی که با مصونیت اماکن کنسولی مخالفت داشتند، بالاخره راه حل میانه انتخاب شد و با مصونیتی محدود اماکن کنسولی توافق حاصل گردید: توضیح اینکه:

در کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱) در ماده اول ضمن تعریف اماکن دیپلماتیک آمده است که آن محلی است که «... برای انجام مقاصد نمایندگی از جمله برای محل اقامت رئیس نمایندگی مورد استفاده قرار گیرد.»

در کنوانسیون کنسولی (۱۹۶۳) در ماده اول ضمن تعریف اماکن کنسولی آمده است که آن محلی است که «... منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد.»

در مقایسه دو متن اختلاف فاحشی در معنی (اماکن) این دو نهاد به چشم می‌خورد و وجه اختلاف کلمه (منحصراً) است که در تعریف اماکن کنسولی بکار رفته و بنابراین شامل اقامتگاه رئیس مأموریت نمی‌شود، در حالی که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک دیده شد که اقامتگاه رئیس (بنا بر تعریف اماکن که این نکته به صراحت ذکر شده) و مسکن کلیه کارمندان دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی (بنا بر بند اول و دوم ماده ۳۰ جزء (اماکن دیپلماتیک) بشمار می‌آیند.

اهمیت اختلاف معنی (اماکن دیپلماتیک) و (اماکن کنسولی) هنگامی آشکار می‌شود که

موضوع (مصونیت اماکن) پیش می‌آید.

مصونیت اماکن دیپلماتیک مطلق بود ولی بر مصونیت اماکن کنسولی سه محدودیت مهم وارد شده که از اهمیت آن کاسته است.

۱- نخستین محدودیت این که بنابر کنوانسیون روابط دیپلماتیک (بند اول از ماده ۲۲) مأمورین دولت پذیرنده، جز با رضایت رئیس نمایندگی حق ورود به اماکن دیپلماتیک را ندارند. ولی، بنابر کنوانسیون روابط کنسولی (ماده ۳۱ بند دوم) مقامات دولت پذیرنده غیر از مورد رضایت رئیس پست کنسولی، می‌توانند با اجازه شخص دیگری که از طرف رئیس پست کنسولی تعیین می‌شود و یا اجازه رئیس مقامات دیپلماتیک دولت فرستنده وارد اماکن کنسولی شوند.

۲- محدودیت دیگر این که، در کنوانسیون کنسولی گفته شده: «... در صورت وقوع آتش‌سوزی یا حوادث ناگوار دیگری که مستلزم اقدامات حفاظتی فوری باشد، رضایت رئیس پست کنسولی را می‌توان کسب شده فرض کرد.» (ماده ۳۱ بند اول)

این محدودیت در کنوانسیون روابط دیپلماتیک وجود ندارد.

به موجب این استثناء، مأمورین دولت پذیرنده می‌توانند در صورت حریق یا زلزله یا سوانح دیگر بدون کسب رضایت یا اجازه مقامات دولت فرستنده وارد اماکن کنسولی شوند. توجه این که، ممکن است غیبت رئیس پست کنسولی و یا عدم رضایت او و یا تأخیر در کسب اجازه موجب خسارات وسیع و عظیم گردد و دامنه سانحه به خارج از اماکن کنسولی کشیده شود و زیان‌های جبران‌ناپذیر به بار آید.

گرچه همین استدلال را می‌توان در مورد اماکن دیپلماتیک بکار برد ولی علت این که چنین استثنائی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، پذیرفته نشد آن بود که به عقیده بعضی نمایندگان نباید به دولت پذیرنده بهانه‌ای داده شود تا هرگاه بخواهد برای راهیابی به داخل محوطه نمایندگی و دستیابی به مدارک و اسناد آن، با صحنه‌سازی، مثلاً "ایجاد آتش‌سوزی،

مأمورین خود را بدون کسب اجازه یا اطلاع مقامات دولت فرستنده به داخل اماکن سفارت‌خانه‌ها اعزام دارد.

باز همین استدلال ممکن است در مورد اماکن کنسولی بکار رود ولی بسیاری از دولت‌ها که نمی‌خواستند مصونیت کنسولی با مصونیت دیپلماتیک برابر باشد این تبعیض را در کنوانسیون کنسولی گنجانیدند.

۳- محدودیت سوم که بر مصونیت اماکن کنسولی در مقایسه با مصونیت اماکن دیپلماتیک وارد شده مربوط به هنگامی است که دولت پذیرنده «به منظور دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «مصادره» و «سلب مالکیت» را ضروری تشخیص دهد. در این صورت «کلیه تدابیر ممکن جهت احتراز از ایجاد موانع در راه انجام وظایف کنسولی اتخاذ خواهد کرد و غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده پرداخت خواهد گردید.» (کنوانسیون کنسولی - ماده ۳۱ بند چهارم).

در این موارد هم تشخیص ضروری بودن حق دولت پذیرنده است.

و اما چنین استثنائی در مورد مصونیت اماکن دیپلماتیک وجود ندارد و اماکن مزبور و اثاثه موجود در آن، بلاقید و شرط «مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرائی خواهد بود» (کنوانسیون دیپلماتیک - ماده ۲۲ بند سوم) و استثنائی هم بر آن وارد نشده است.

وظایف دولت پذیرنده در حفاظت اماکن دیپلماتیک

وظایف دولت پذیرنده در حفاظت اماکن دیپلماتیک در چهار گفتار مورد بررسی قرار

می‌گیرد:

- ۱- امنیت نمایندگی
- ۲- وضع اماکن در تظاهرات
- ۳- حمایت از اماکن هنگام تجاوز
- ۴- حفظ آرامش و شوؤن نمایندگی

امنیت نمایندگی

دولت پذیرنده نه تنها نباید توسط مأموران خود مصونیت اماکن دیپلماتیک را به هر عنوان که باشد خدشه‌دار کند، بلکه «... وظیفه‌ای خاص دارد که کلیه تدابیر لازم را به منظور این که اماکن نمایندگی مورد تجاوز و خسارت قرار نگرفته و آرامش و شوؤن آن متزلزل نگردد، اتخاذ نماید.»

ماده ۲۲ بند دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک که حاوی این مطلب است، عیناً در بند سوم ماده ۳۱ کنوانسیون روابط کنسولی تکرار گردیده است.

چنانکه ملاحظه می‌شود، برای جلوگیری از تجاوز و خسارت به این اماکن و حفظ آرامش و شوؤن آن «وظیفه خاص» به دولت پذیرنده تکلیف شده است و این برای آن است که پس از جنگ جهانی دوم و در جریان جنگ سرد و در بحران‌های خاور نزدیک و میانه، بارها در برابر اماکن دیپلماتیک و کنسولی تظاهراتی صورت گرفت که گاه منجر به خسارات و حتی قتل نفس گردید.

تدابیر دولت پذیرنده در حفاظت اماکن دیپلماتیک با این که در کنوانسیون تصریح و تأکید گردیده ولی با توجه به رویدادهای سال‌های اخیر، در جریان وقایع تأثیر چندانی نداشته و تظاهرات و اشغال اماکن دیپلماتیک، پس از تصویب کنوانسیون همچنان ادامه داشته است. با توجه به این که اصولاً اماکن دیپلماتیک بلاذفاع است، این وظیفه دولت پذیرنده و مقامات محل است که پیش‌بینی‌ها و تدابیر لازم بعمل آورند تا مانع وقوع تظاهرات و احتمالاً تجاوز به حریم اماکن دیپلماتیک و اشغال آن و وارد آوردن خسارت و سرقت شوند.



در گذشته، هنگامی که در ایران امنیت برقرار نبود، از طرف دولت مأمورانی ثابت و مستمر در اختیار سفارت‌خانه‌ها برای محافظت می‌گذاشتند و بدین طریق دولت مسئولیت حفاظت را به آنها واگذار می‌کرد ولی در زمان رضاشاه این تشکیلات برجیده شد.

سلیمان بهبودی در خاطرات خود از رضاشاه، در یادداشت روز ۱۵ خرداد ۱۳۰۲ می‌نویسد: «امروز روز بسیار خوبی است، چون فرمودند، به ارکان حرب کل بگوئید کلیه نظامیان مأمور سفارت‌خانه‌ها را بردارند و به آنها بگوئید آن روز که سفارت‌خانه‌ها مأمور نگهبان می‌خواستند برای نبودن امنیت بود، ولی دولت امنیت را تعهد می‌کند، از مستخدمین خودشان برای سفارت دربان بگذارند، اگر اتفاقی افتاد دولت برعهده خواهد گرفت.... بعداً معلوم شد کلیه سفرا نزد سفیر عثمانی که شیخ‌السفرا بود رفته و می‌خواستند پروتست کنند، ولی با مذاکره با وزارت خارجه و سفیر، کار خاتمه پیدا کرد. در آن ایام سفارت‌خانه‌ها عده‌ای مأمور ژاندارم یا قزاق به نام نگهبان در اختیار داشتند و غالباً افراد قزاق یا ژاندارم طوری با اعضای سفارت مربوط می‌شدند که سال‌ها می‌ماندند و عوض نمی‌شدند و رفته رفته به جای انجام مأموریت نگهبانی، در حکم لله بچه‌های سفرا انجام وظیفه می‌کردند.... و درواقع مثل گماشته با آنها رفتار می‌شد.»

(رضاشاه - خاطرات سلیمان بهبودی - چاپ ۱۳۷۲ - صفحه ۳۷)

گرچه این اقدام در گذشته شاید عملی میهن‌پرستانه تلقی می‌شد ولی امروز با «وظیفه خاص» دولت‌ها در حفاظت از نمایندگی‌های خارجی، لازم است از طرف دستگاه‌های مربوط مثلاً "شهربانی، مأمورین آشکار (یا مخفی) برای حفاظت و نگهبانی نمایندگی‌های دیپلماتیک گماشته شود، چنانکه در عمل نیز در اغلب کشورها چنین است.



حمل اسلحه - بعضی از نمایندگی‌های دیپلماتیک که کارمندان خود را در معرض خطر می‌بینند، با اجازه مقامات دولت فرستنده، اجازه حمل اسلحه دریافت می‌دارند، اما حمل اسلحه با این که ظاهراً جنبه دفاعی دارد ولی مواردی پیش آمده که این سلاح‌ها در وضعیت‌های دیگر بکار گرفته شده است.

در سال ۱۹۷۸ در پاریس، مأموران نمایندگی دیپلماتیک عراق که مسلح بودند با تیراندازی بی‌موقع موجب قتل یک نفر و زخمی شدن دو نفر در خارج از

محوطه سفارت شدند.

در سال ۱۹۸۶ در لندن واقعه مشابه در مورد نمایندگی دیپلماتیک لیبی

روی داد که در نتیجه یک پلیس زن انگلیسی کشته و چند نفر زخمی شدند.

در هر دو مورد این اتفاقات موجب تیرگی روابط بین دولت فرستنده و پذیرنده گردید. گرچه داشتن نگهبانان مسلح از طرف دولت فرستنده در داخل محوطه سفارت منعی ندارد و ذکری از آن در کنوانسیون نرفته است اما بکار بردن سلاح چه در داخل و چه در خارج از محوطه مشکل آفرین است.

سفارت آمریکا در تهران، هنگامی که به اشغال دانشجویان پیرو خط امام درآمد،

توسط چند تن از گاردهای مسلح تفنگداران دریایی (مارین) حفاظت می شد. چون

آنان در برابر حمله کنندگان یاری مقاومت در خود ندیدند تسلیم شدند و این

تصمیم عاقلانه‌ای بود زیرا در غیر این صورت امکان داشت، بکار بردن اسلحه در

آن اوضاع فاجعه بزرگی به بار آورد.

رویه‌م رفته باید گفت، دولت فرستنده با مسلح ساختن اعضای نمایندگی کمکی به دولت پذیرنده به حفاظت اماکن، دیپلماتیک نمی‌کند، بلکه از مسئولیت این دولت در وظیفه‌ای که برعهده دارد تا اماکن نمایندگی را محافظت نماید، می‌کاهد، زیرا خود را تا حدودی در این زمینه متعهد می‌سازد.

در سال دوم پیروزی انقلاب که نگارنده سمت سرپرستی تشریفات وزارت

امور خارجه را داشت، در دو مورد از طرف نمایندگی‌های ایران در خارج خواسته

شد که به اعضای سفارت اجازه حمل سلاح داده شود، با این تقاضاها موافقت

نکردم و تأکید نمودم که حفاظت اماکن و اعضای نمایندگی ایران با مقامات کشور

پذیرنده است و نیازی به دفاع شخصی نیست.



وضع اماکن دیپلماتیک در تظاهرات

آنچه معمولاً به امنیت و آرامش نمایندگی‌های دیپلماتیک خلل وارد می‌آورد تظاهرات است. تظاهرات آرام در برابر مقر نمایندگی دیپلماتیک گرچه اصولاً منعی ندارد، مع‌ذک باید گفت که مانع آرامش خاطر اعضای نمایندگی می‌شود و حمل پلاکاردها و دادن شعارها احتمالاً به شؤون کشور فرستنده ممکن است لطمه وارد آورد، به همین جهت بعضی کشورها مقرراتی وضع کرده‌اند که تظاهرات فقط در فاصله معینی دور از سفارت امکان‌پذیر می‌گردد.

باید دانست که تظاهرات اگر متشکل بوده و از قبل تنظیم شده باشد، ترتیب‌دهندگان قبلاً دستورات کافی به شرکت‌کنندگان می‌دهند و حدود رفتار و عملیات را در چهار دیوار قوانین کشور محل تعیین می‌کنند و راهکارهایی به آنان می‌آموزند تا در صورت دستگیر شدن توسط پلیس، مشمول مجازاتی نشوند.

گاه تظاهرات غیرمتشکل و خودجوش است و یا تحت شرایطی، جریان وقایع از نظارت کارگردانان آن خارج می‌شود. در این مواقع است که تظاهرات عواقب زیان‌بار دارد و گاه به شکستن اموال و ائانه و سرقت اسناد، آتش زدن دفاتر و حتی زخمی کردن و یا قتل اعضای نمایندگی منجر می‌گردد.

بیشتر اوقات، تظاهرات جنبه سیاسی دارد و در این مواقع گاه کار به دسته‌بندی موافق و مخالف می‌کشد و نزاع درمی‌گیرد.

در کشورهای غیرآزاد، معمولاً دولت، خود بانی تظاهرات می‌شود و باگردآوردن افراد معین و براه انداختن آنان در مسیر دلخواه، بهره‌برداری می‌کند.

از جمله تظاهرات که انعکاس جهانی داشت، تظاهراتی بود که منجر به اشغال اماکن دیپلماتیک سفارت آمریکا در تهران گردید و بعداً مورد تأیید دولت قرار گرفت.

حمایت از اماکن دیپلماتیک هنگام تجاوز

بند دوم ماده ۲۲ وظایف دولت پذیرنده را در حفاظت اماکن دیپلماتیک تعیین کرده و آن اتخاذ «کلیه تدابیر لازم» برای جلوگیری از «تجاوز و خسارت» اماکن دیپلماتیک است. اما حدود مسئولیت دولت در این زمینه مشخص نیست. بسیاری از تظاهرات بدون اطلاع قبلی صورت می‌گیرد و گاه جلوگیری آن از عهده قوای انتظامی خارج است و حتی اتفاق می‌افتد که دولت پذیرنده خود مشوق و پشتیبان تظاهرات است و در نتیجه مأمورین انتظامی عملاً «کاری انجام نمی‌دهند». گاه بین نظر نمایندگی دیپلماتیک با نظر مقامات مربوطه دولت پذیرنده در خصوص لزوم دخالت و حدود آن اختلاف نظر است.

در ژانویه ۱۹۹۳، از طرف نئونازی‌های آلمان به سفارت جمهوری اسلامی ایران در آلمان حمله شد و در همان تاریخ نمایندگی‌های ایران در ترکیه و یوگوسلاوی نیز مورد حمله قرار گرفت. از طرف سفرای ایران به دولت‌های مربوط اعتراض شد و آن دولت‌ها متهم به «سهل‌انگاری» در مراقبت از اماکن سفارت گردیدند.

در صورتی که دامنه تظاهرات و اغتشاشات به داخل اماکن سفارت کشیده شود، بنا بر بند اول همین ماده ۲۲، رضایت رئیس نمایندگی برای ورود مأمورین انتظامی به درون نمایندگی ضرورت دارد. گاه تأخیر در کسب رضایت رئیس نمایندگی و یا تعلل مأمورین در اقدام به موقع، موجب اختلاف نظر و اتهامات متقابل مقامات دولت فرستنده و دولت پذیرنده می‌شود. به هر حال باید پذیرفت که هر قدر دولت پذیرنده در حفاظت اماکن دیپلماتیک، صمیمانه کوشش نماید باز مواردی پیش می‌آید که حفاظت نقض می‌شود و کاری از دست مقامات دولت پذیرنده ساخته نیست.

در اوایل انقلاب تا دو سال، بارها افراد وابسته به نهادهای مختلف، بدون آگاهی از مفاد کنوانسیون روابط دیپلماتیک و عرف بین‌المللی، بدون اجازه رئیس

نمایندگی، مصونیت اماکن نمایندگی‌های خارجی را در تهران، نادیده می‌گرفتند و با ورود و دخالت در امور آنها، مصونیت دیپلماتیک اماکن را نقض می‌کردند و شکایت‌های متعددی در این زمینه به تشریفات وزارت امور خارجه می‌رسید. ولی، تا آنجا که اطلاع دارم، طی این نقض مصونیت‌ها، واقعه ناگواری روی نداد و نمایندگی‌های خارجی هم، علی‌رغم شکایات مکرر و تهدید به عمل متقابل، با در نظر گرفتن اوضاع روز، عموماً گذشت کرده و شکایات را پی‌گیری نمی‌کردند. بدیهی است که مسأله اشغال سفارت آمریکا، مسأله دیگری است.

باید پذیرفت که هر چند تدابیر احتیاطی دولت پذیرنده شدید باشد و مأمورین حفاظتی و امنیتی محل، صمیمانه با مقامات سفارت همکاری کنند، باز نمی‌توان مصونیت و حفاظت و امنیت اماکن نمایندگی دیپلماتیک را صد در صد، تأمین و تضمین نمود.

اتفاق جالبی که مؤید این مطلب است، این‌که، در حوالی سال ۱۹۷۵ که در مأموریت پاریس بودم، شاه و همسرش سفری به فرانسه کردند و به همین مناسبت و با توجه به گروه‌های مخالف که در پاریس بودند و این‌که هر لحظه بیم توطئه و ترور می‌رفت، پلیس فرانسه حداکثر اقدامات تأمینی را بکار برده و محل سفارت شب و روز تحت محاصره اتوبوس‌های پراز پلیس درآمده بود. در همین ایام، شبی از ساختمان نیمه تمام مجاور ظاهراً یک دزد عادی که احتمالاً از اقدامات شدید حفاظتی و امنیتی در خارج از سفارت اطلاعی نداشت، از طریق پنجره کوچکی وارد عمارت سفارت شده و به اطاق حسابداری رفته و صندوقچه پول حسابدار را که حدود سی هزار فرانک وجه نقد در آن بود، به سرقت برد و دیگر هیچ. روز بعد پلیس ضمن اظهار شگفتی، تشریفات معمول مربوط به سرقت پول را انجام داد و تا آنجا که اطلاع دارم، دزد هم هیچ‌گاه دستگیر نشد.

این واقعه نشان می‌دهد، هر قدر هم اقدامات حفاظتی شدید باشد، باز همه جوانب را نمی‌توان کنترل کرد.

در تأیید این نظر، ورود یک مرد مست را، چند سال قبل، به داخل قصر باکینگهام و راه‌یابی به اطاق خواب ملکه انگلستان، با وجود مأمورین حفاظتی و

امنیتی و گاردهای تشریفاتی، می‌توان به عنوان مثالی در ناتوان بودن دستگاه‌های حفاظتی ذکر کرد.

اگر بعضی از تجاوزات انفرادی و استثنایی قابل توجیه باشد، ولی تجاوز نیروهای حاکم و قوای متشکل به هیچ وجه قابل چشم‌پوشی نیست و مسئولیت سنگین در پی دارد. کشتار دیپلماتهای جمهوری اسلامی ایران در شهر مزار شریف، از طرف طالبان، از جمله فجیع‌ترین وقایع تاریخ دیپلماتیک به شمار می‌رود. این عمل، از بسیاری لحاظ ناقص «کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک» (۱۹۶۱)، خصوصاً مواد ۲۲، ۲۴، ۲۵، ۲۶، ۲۷، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۴۴، ۴۵ و ۴۶ بوده است. دامنه بررسی این واقعه وسیع است و نیاز به بحث جداگانه دارد.

حفظ آرامش و شؤون نمایندگی

«دولت پذیرنده وظیفه خاص دارد، کلیه تدابیر لازم را به منظور این که... آرامش و شؤون [اماکن نمایندگی] متزلزل نگردد، اتخاذ نماید.» (ماده ۲۲ بند دوم).
تعریف «آرامش و شؤون» اماکن نمایندگی را دقیقاً نمی‌توان تعیین کرد و مفهوم این کلمات در زمان و مکان ممکن است متفاوت باشد. شاید برای درک بهتر این مفاهیم، ذکر چند مثال ما را یاری دهد.

احداث یک بازار روز و یا یک میدان خواروبار در جوار یک سفارت ممکن است حمل بر اخلال در آرامش و مزاحمت در رفت و آمد به سفارت تلقی گردد.
پدید آمدن آبریزگاه بدون سرپناه و فاضلاب در کنار دیوار یک سفارت را باید هتک احترام و شؤون آن دانست.

در گذشته، سال‌های سال، دیوار شرقی سفارت انگلستان در تهران، در ضلع جنوبی، عملاً محل ادرار رهگذران شده بود تا اینکه در همان محل یک توالت عمومی احداث گردید.

نوشتن شعارهایی علیه دولت فرستنده بر دیوارهای اماکن دیپلماتیک آن کشور باید نوعی هتک حیثیت و شؤن نمایندگی بشمار آید. همچنین است ترسیم کاریکاتور و یا نقاشی صحنه‌هایی بر دیوارهای سفارت که مفاهیم آن مخالف با شؤن دولت فرستنده باشد.

دیوارهای سفارت سابق آمریکا و سفارت انگلستان در تهران تا مدت‌ها محل‌های مناسبی برای هنرنمایی نقاشانی بود که صحنه‌های متنوعی را همراه با شعارهای روز به منضه ظهور می‌گذاشتند.

نام‌گذاری میدان‌ها و خیابان‌ها نیز گاه حاکی از مقاصد و مفاهیمی است که با مذاق صاحبان اماکن دیپلماتیک مطابقت نمی‌کند.

در آمریکا، کمیسیون بودجه مجلس سنا، در هنگامی که اتحاد جماهیر شوروی برقرار بود، پیشنهاد کرد که بلواری که سفارت شوروی در آن قرار داشت. آندره ساخارف (نویسنده مخالف با کمونیسم) نامیده شود، ولی وزارت خارجه آمریکا با این پیشنهاد مخالفت کرد، زیرا آن را مخالف با ماده ۲۹ کنوانسیون دانست.

نقل از *(Manuel de Droit Diplomatique)* تألیف ژان سالمون J.

Salmon چاپ بروکسل - سال ۱۹۹۴ - صفحه ۲۸۵)

در مورد بالا، با توجه به این که موضوع اماکن سفارت شوروی مطرح است و موضوع به ماده ۲۲ بند دوم کنوانسیون مربوط می‌شود، معلوم نیست چرا وزارت خارجه آمریکا به ماده ۲۹ کنوانسیون که مربوط به حفظ «شأن» و «حیثیت» شخص مأمور دیپلماتیک می‌باشد استناد کرده است.

در ایران نیز، پس از انقلاب موارد مشابهی دیده می‌شود که به مرحله عمل هم رسیده

است.

خیابانی در مرکز شهر تهران، که ضلع شرقی سفارت انگلستان را تشکیل می‌دهد، به نام «بابی ساندز چریک ایرلندی» نام‌گذاری شده که برای انگلیسی‌ها این نام یادآور خاطره تلخی است و قابل توجه این که مدخل کنسولگری انگلستان نیز در همین خیابان است.

و باز در همین زمینه خیابان دیگری در تهران به نام «شهید خالد اسلامبولی» نام‌گذاری شده که طبعاً خوشایند دولت مصر نیست و شنیده شده که این نام‌گذاری یکی از موانع در تجدید روابط دیپلماتیک بین دو کشور بوده است.

مصونیت اموال نمایندگی دیپلماتیک

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، (اموال نمایندگی دیپلماتیک) به طور جداگانه و خاص مورد بحث قرار نگرفته بلکه گاه به دنبال (اماکن نمایندگی) و یا (بایگانی نمایندگی) و یا (وسائط نقلیه نمایندگی) ذکر آن رفته است.

در ماده یک کنوانسیون هم که به تعریف اصطلاحات، اختصاص دارد، تعریفی از اموال نشده است.

در متن فرانسوی و انگلیسی کنوانسیون در ماده ۲۲ کنوانسیون، سخن از (مبلمان) یا (اثاثه) رفته ولی در متن فارسی به دو کلمه (اموال و اثاثه) ترجمه شده است.

به طور کلی (اموال) و یا (اثاثه) نمایندگی دیپلماتیک را می‌توان چنین تعریف کرد که آن شامل مبل و اشیاء منقولی است که در داخل محوطه اماکن دیپلماتیک یافت می‌شوند و همچنین وسائط نقلیه نمایندگی دیپلماتیک در هر کجا که باشند و ضمناً از اموال و یا اثاثه نمایندگی دیپلماتیک باید کلیه «اوراق و اسناد و مکاتبات و کتاب‌ها و فیلم‌ها و نوارهای ضبط صوت و دفاتر نمایندگی دیپلماتیک و رمز و مفتاح و کارت‌های اندکس و هر نوع اثاثه که برای حفاظت آنها بکار می‌رود» را مستثنی کرد، زیرا این‌ها مشمول مقررات خاصی می‌باشند که بعداً تحت عنوان (بایگانی نمایندگی دیپلماتیک) مورد بررسی قرار می‌گیرند.

ماده ۲۲ در بند سوم چنین می‌گوید: «اماکن مأموریت و اثاثه و اشیاء دیگر موجود در آن و همچنین وسائط نقلیه نمایندگی مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرائی خواهد بود.» این حق مصونیت اثاثه و اموال مطلق است و استثنائی بر آن وارد نشده است.

چنانکه ملاحظه می‌شود، اثاثه‌ای که در محل اماکن نمایندگی دیپلماتیک است، چون

همه از لوازم کار و انجام وظایف است، به تبع اماکن دیپلماتیک از تفتیش و مصادره و توقیف مصون است.

علی‌رقم آنچه گفته شد، صدور احکامی به مانند دادنامه ذیل که مُشعر بر تجویز اجرای حکم صادر شده علیه یک نمایندگی دیپلماتیک خارجی در تهران است، قابل تعمق و بررسی است:

بتاریخ بیست و چهارم فروردین ۱۳۷۴ در وقت فوق‌العاده، شعبه اول دادگاه حقوقی یک تهران تشکیل است. پرونده اجرایی کلاسه ۱۰۶/۷۲ اجرای احکام مدنی دادگستری استان تهران به ضمیمه گزارش ۱۳۷۳/۱۱/۳۰ آن مرجع واصل شده تحت نظر است. ملاحظه می‌شود که براساس رأی $\frac{۱۳۷۱/۶/۲۸}{۲۲۶۰۲}$ هیأت حل اختلاف وزارت کار و امور اجتماعی بنفع خانم ماریاگانا چوجوبنو علیه سفارت... و به خواسته مطالبه حقوق کارگری بوده است به محکوم علیه ابلاغ اما اجراء نگردیده است. اقدام اجرای احکام در خصوص اجرای آن از طریق وزارت امور خارجه نیز منتج به نتیجه مثبتی نشده و ضمناً پاسخ مشورتی شماره $\frac{۱۳۷۲/۵/۴}{۷/۲۸۸۸}$ اداره حقوقی قوه قضائیه نیز اجمالاً و جبهه قانونی نداشتن توقیف اموال سفارت مزبور است اجرای احکام مدنی در پایان، تقاضای ارشاد نموده است.

دادگاه با توجه به مراتب فوق موارد زیر را مدنظر دارد:

۱- هر چند علی‌الاصول سفارتخانه‌ها رسماً اعمالی انجام می‌دهند که منتسب به دولت فرستنده آنها است و از آنجا که هیچ دولتی تابع قوانین دولت دیگر نیست لذا رسیدگی به آن اعمال نیز در حیطه صلاحیت دولت پذیرنده نمی‌باشد اما تردیدی نیست که کلیه اعمال یک سفارتخانه در ارتباط با اداره امور کشور متبوع خود در کشور پذیرنده نیست بلکه اعمال دیگری را نیز صورت می‌دهد که مربوط به حقوق خصوصی اشخاص تابع قوانین کشور پذیرنده است امور عادی و روزمره سفارتخانه‌ها از جمله خرید مواد و وسایل از مراکز تجاری، استیجار اموال و تعمیرات در زمره قسمت اخیر مراتب فوق است.

۲- در مانحن فیه هر چند بنظر دادگاه عمل سفارت ... در تهران در نفس اخراج خانم ماریاگانا امری است متناسب به دولت فرستنده و شکایت از آن در حیطه صلاحیت مراجع قضائی ایران نیست اما مطالبه حقوق مربوط به اخراج امری است خصوصی و تابع نظم داخلی کشور ایران و طبعاً در دایره شمول قوانین داخلی قرار گیرد. بدیهی است در غیر اینصورت حقوق اشخاص تابع قوانین ایران ممکن است در معرض تضییع قرار گیرد. از نگاهی دیگر به قضیه می‌توان گفت در حالیکه نهادهای دولتی ایران مشمول قوانین حاکم بر قضیه بوده و دارای امتیاز و مصونیتی نیستند حق نیست که چنین امتیاز و مصونیتی برای نهادی از کشور بیگانه در نظر گرفته شود.

۳- این امر علاوه بر اینکه بنظر نمی‌رسد با بند سوم ماده بیست و دوم کنوانسیون وین (که دولت ایران بدان ملحق شده و مطابق ماده ۹ قانون مدنی در حکم قانون ایران است که می‌گوید اماکن مأموریت و اسباب و اثاثیه و اشیای دیگر موجود در آن از تفتیش، مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرایی مصون هستند منافاتی داشته باشد بلکه مفهوم بند یکم ماده بیست و سوم کنوانسیون مزبور در مورد لزوم پرداخت برخی مالیاتها و عوارض (در موارد خاص) توسط دولت فرستنده یا متصدی و رئیس مأموریت مؤید نظریه این دادگاه است.

۴- باتوجه به بمراتب فوق به اجرای احکام اجازه داده می‌شود وفق مقررات، مفاد اجراییه ۱۳۷۲/۴/۵ را بمورد اجراء بگذارد.

دادرس شعبه اول دادگاه حقوقی یک تهران

اثاثه نمایندگی شامل وسائل زندگی و آلات و ابزار دفتری، از جمله دستگاه‌های مخابراتی ماشین‌های تحریر و مخابرات دستگاه‌های رمز و ماشین‌های خردکننده و از بین برنده اوراق و اسناد.... و غیره می‌باشد و برخلاف نظر بعضی، این وسائل اخیرالذکر را نباید وسائل جاسوسی و غیرمجاز تلقی کرد، چنان که امروزه تقریباً همه کشورها و اغلب نمایندگی‌های دیپلماتیک، بنابر اهمیت وظایفی که برعهده دارند مجهز به این ابزار و ماشین‌ها می‌باشند. یک نویسنده ایرانی، درباره اشغال سفارت آمریکا در تهران، به این نکته توجه کرده و

می‌نویسد در «سفارت آمریکا در تهران... دستگاه‌های اطلاعاتی و مخابراتی بسیار مدرن و پیچیده‌ای وجود داشت که شاید نظیر آن در کمتر سفارت‌خانه‌ای می‌توان یافت.»

(دیپلماسی نوین) - نوشته سید علی اصغر کاظمی - سال ۱۳۶۸ - صفحه ۱۲

باید گفت در این مورد جای ایراد نیست و داشتن چنین وسائلی حق مسلم هر نمایندگی دیپلماتیک است، چنان که نمایندگی‌های ایران در خارج هم، بنابر اهمیتی که داشته و دارند، به دستگاه‌های حفاظتی و رمز و مخابراتی مجهز هستند و اگر ایرادی باشد، نحوه استفاده از آنهاست.



در کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳، ضمن آن که طی ماده ۳۱ بند چهارم، مصونیت اماکن کنسولی، از مصادره، شامل «اسباب و اثاثه آن و اموال پست کنسولی و وسائل نقلیه آن» گردیده است ولی این مصونیت مطلق نیست بلکه استثنائی دارد و آن این است که چنانچه به منظور «دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «سلب مالکیت ضروری باشد کلیه تدابیر ممکن جهت احتراز از ایجاد موانع در راه انجام وظایف کنسولی اتخاذ خواهد شد و غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده پرداخت خواهد گردید.» (ماده ۳۱ بند چهارم - پاراگراف دوم)

بنابراین مصونیت اموال کنسولی، برخلاف مصونیت اموال دیپلماتیک که مطلق بود، جنبه محدود دارد و استثناءپذیر است.

مصونیت بایگانی نمایندگی دیپلماتیک

بایگانی نمایندگی دیپلماتیک، در ماده اول کنوانسیون (۱۹۶۱) تعریف نشده است ولی در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، اصطلاح بایگانی چنین تعریف شده است:

«اصطلاح بایگانی کنسولی، شامل کلیه اوراق و اسناد و مکاتبات و کتاب‌ها و فیلم‌ها و

نوارهای ضبط صوت و دفاتر پست کنسولی به انضمام رمز و مفتاح و کارت‌های اندکس و هر نوع اثاثه که برای حفاظت و نگهداری آنها بکار برده شود، خواهد بود.»

این تعریف را می‌توان عیناً درباره بایگانی نمایندگی دیپلماتیک نیز بکار برد.

با توجه به ماده ۲۴ کنوانسیون که می‌گوید: «بایگانی و اسناد نمایندگی در هر زمان و در هر مکان مصون خواهد بود»، باید نتیجه گرفت که برخلاف اموال و اثاثه نمایندگی که اصولاً در داخل اماکن مصونیت دارند، بایگانی نمایندگی دیپلماتیک تنها در داخل اماکن دیپلماتیک مصون نبوده بلکه خارج از آن نیز از مصونیت برخوردار است، مثلاً اسنادی که در خارج از محیط سفارت، در داخل اتومبیل نمایندگی است، یا کیسه پستی که هنوز به سفارت تحویل نشده، یا اسنادی که در کیف دستی توسط اعضاء دیپلماتیک در بیرون از محوطه اماکن دیپلماتیک حمل می‌شود، مشمول این ماده می‌باشد. از لحاظ زمان هم برای مصونیت بایگانی دیپلماتیک محدودیتی نیست، چنان که به موجب ماده ۴۵ اسناد بایگانی حتی در صورت قطع روابط و جنگ که طی این ماده به منازعات مسلحانه تعبیر شده، مصونیت دارند.

نقض این ماده، زمان اشغال سفارت آمریکا در تهران اتفاق افتاد که اسناد آن

توسط دانشجویان پیرو خط امام، ضبط و به مرور به صورت کتاب‌های انتشار یافت.

تا این تاریخ این اسناد تحت عنوان (اسناد لانه جاسوسی آمریکا) در دهها جلد

(گویا ۷۴ مجلد) انتشار یافته است.

این مصونیت، بایگانی شامل اسناد و مکاتباتی که نزد مأمورین دیپلماتیک است و در خارج از محوطه سفارت حمل می‌شود، نیز می‌گردد و این در حقیقت اجرای ماده ۲۴ کنوانسیون است که اسناد را «در هر مکان» مصون می‌داند. ماده ۳۰ بند دوم که این مصونیت را اعلام داشته چنین است: «اسناد و مکاتبات.... مأمور دیپلماتیک مصون خواهد بود.» استثناء بر این ماده وارد نیست چنانکه اگر در شرایط خاصی علیه مأمور دیپلماتیک عملیات اجرائی اعمال گردد، این عملیات باید طوری انجام شود که به مصونیت شخص و محل اقامت او لطمه‌ای وارد نیامده و

اسناد و مکاتبات او هم مصون بماند. (ماده ۳۱ بند سوم کنوانسیون)



در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) درباره مصونیت بایگانی، ماده ۳۳ چنین انشاء شده است: «بایگانی و اسناد کنسولی در هر زمان و در هر مکان از تعرض مصون خواهد بود.» و این تکرار ماده ۲۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک درباره بایگانی نمایندگی‌های دیپلماتیک است. ذکر «هر زمان» و «هر مکان» در مورد بایگانی پست کنسولی هم برای این است که مصونیت اسناد بایگانی کنسولی حتی در خارج از محوطه پست کنسولی، مثلاً هنگام جابجائی و یا در کیف دستی و در داخل وسائط نقلیه و غیره، هرکجا که باشد تضمین می‌شود و جای ابهامی نمی‌گذارد و در این مورد هم، مصونیت حتی در هنگام قطع روابط و یا جنگ بین دو دولت و با بسته شدن پست کنسولی به طور موقت و یا دائم نیز باقی است، زیرا دولت پذیرنده، در هر حال مکلف است، بایگانی را مورد حمایت و حفاظت خود قرار دهد و یا در صورت توافق، حفاظت آن را به دولت ثالث واگذار نماید. (ماده ۲۷ کنوانسیون کنسولی)

در کنفرانس وین ۱۹۶۳ هنگام تنظیم طرح نهائی روابط کنسولی، بعضی از دول می‌خواستند بین مکاتبات کنسولی و مکاتبات خصوصی مأمورین کنسولی تمایز قائل شوند و تنها مکاتبات دسته اول را مشمول مصونیت کنند، ولی گزارشگر کمیسیون یارسلو زورک حقوقدان چک، استدلال کرد که این تفکیک لازمه مشاغل کنسولی در قرون ۱۷ و ۱۸ بود که کنسول‌ها در جوار انجام وظایف کنسولی، فعالیت‌های خصوصی و مشاغل انتفاعی هم داشتند، نه امروز که آنان مأمور دولت فرستنده هستند و حرفه دیگری ندارند. پس از این مباحثات این نظر در مورد بایگانی پست‌های کنسولی حرفه‌ای پذیرفته شد و اما درباره کنسول‌های افتخاری، این تفکیک باقی ماند.

بنابراین مکاتبات و اسناد مأمورین کنسولی حرفه‌ای، به مانند کارمندان دیپلماتیک از مصونیت برخوردار است و این پیشرفتی در حقوق کنسولی باید بشمار آید.

معافیت مالیاتی اماکن نمایندگی دیپلماتیک

معافیت مالیاتی اماکن نمایندگی دیپلماتیک و کنسولی، از زمان‌های گذشته، به صورت یک عرف بین‌المللی، از طرف دولت‌ها شناخته شده بود. به موجب این عرف، دولت فرستنده در صورت خرید یا اجاره یا فروش یا تعویض ملک اماکن نمایندگی دیپلماتیک، از مالیات‌هایی که طبق قوانین دولت پذیرنده بر این معاملات تعلق می‌گیرد، معاف می‌باشد. دولت‌ها معمولاً در قوانین داخلی خود، این عرف را پذیرفته بودند.

(قانون معافیت محل مسکونی نمایندگان سیاسی و کنسولی بیگانه در ایران)

از عوارض ثبت که در تاریخ ۱۳۳۸/۳/۱۷ به تصویب رسید، طی ماده واحده چنین می‌گوید:

«نمایندگی‌های سیاسی [دیپلماتیک] و کنسولی دول بیگانه که در ایران بخواهند اموال غیرمنقول به منظور تهیه محل نمایندگی سیاسی [دیپلماتیک] و یا اقامت رئیس مأموریت استملاک نمایند، از پرداخت مخارج ثبت و هر نوع عوارض و مالیات معاف می‌باشند.»

معافیت از مالیات اماکن، دیپلماتیک اصولاً همیشه مشروط به عمل متقابل است. کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۲۳ به موضوع معافیت مالیاتی اماکن دیپلماتیک پرداخته و در دو بند چنین انشاء شده است:

«۱- دولت فرستنده و رئیس نمایندگی بابت اماکن نمایندگی که در مالکیت یا اجاره خود دارد از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض ملی و منطقه‌ای و یا شهری معاف خواهد بود، مگر آنکه دریافت این مالیات‌ها یا عوارض در ازاء انجام خدمات خاص باشد.

۲- در صورتی که طبق قوانین دولت پذیرنده پرداخت این مالیات‌ها و عوارض به عهده شخصی باشد که با دولت فرستنده یا با رئیس نمایندگی معامله می‌کند - معافیت مالیاتی موضوع این ماده منتفی خواهد بود.»

درباره این ماده چند نکته قابل توجه است:

- ماده ۲۳ تنها ناظر به مالیات‌ها و عوارضی است که پس از تملیک یا اجاره توسط دولت فرستنده، بر اماکن دیپلماتیک تعلق می‌گیرد. موضوع تملیک یا اجاره این اماکن مشمول بند اول از ماده ۲۱ است و چون در هر کشور قوانین خاصی در زمینه مالکیت است به دولت پذیرنده تکلیف شده که تسهیلات لازم را برای این منظور فراهم آورد.
- مالیات بر املاک و اماکن در کشورهای مختلف، صورت‌های متفاوت دارد مثلاً "مالیات مالکیت، مالیات سکونت، عوارض شهرداری و غیره که به صورت مستمر اخذ می‌شوند و معافیت ماده ۲۳ ناظر بر این قبیل مالیات‌هاست.
- *در ایران عوارض نوسازی مربوط به شهرداری نیز از همین نوع است.*
- معافیت‌های مالیاتی در صورتی شامل اماکن و اقامتگاه و مسکن اعضاء دیپلماتیک می‌شود که مالک یا مستأجر آن دولت فرستنده و یا نماینده آن باشد و الا اگر به نام شخص ثالثی باشد، وی از چنین مالیات‌هائی معاف نخواهد بود.
- وجوهی که بابت خدمات مطالبه می‌شود، مشمول معافیت نیست بلکه اجرت خدمتی است که انجام می‌شود و جنبه مالیات را ندارد، برای مثال هزینه‌های تلفن، برق، آب، گاز، نظافت شهرداری و امثال آن.
- بند دوم از ماده ۲۳، افراد عادی را در نظر دارد که ملک خود را به یک نمایندگی دیپلماتیک یا اعضای آن می‌فروشند یا اجاره می‌دهند و یا ملکی را از نمایندگی دیپلماتیک خریداری می‌کنند. اینان نمی‌توانند به عنوان این که طرف معامله آنان دولت خارجی و یا نماینده دیپلماتیک است، از معافیت‌های مربوط استفاده نمایند.
- معافیت مالیاتی اماکن طبق ماده فوق شامل «دولت فرستنده و رئیس نمایندگی» است بابت «اماکن نمایندگی». گرچه در ماده ۲۳ به صراحت ذکری از مساکن کارمندان دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی نرفته است ولی با توجه به دو ماده ۳۰ و ۳۷ مساکن آنان به مانند اماکن نمایندگی است و بنابراین از این قبیل مالیات‌ها و عوارض معاف می‌باشند و عملاً نیز چنین است.

در مورد پست‌های کنسولی، بنابر ماده ۳۲ کنوانسیون روابط کنسولی، سخن از «اماکن کنسولی و محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی» رفته است، بنابراین رئیس افتخاری پست کنسولی و اعضاء پست کنسولی مشمول ماده ۳۲ نمی‌شوند ولی دولت‌ها ممکن است طبق قوانین داخلی خود و یا موافقت‌نامه‌های کنسولی آنان را نیز مشمول معافیت قرار دهند.

معافیت اشیاء نمایندگی دیپلماتیک از تفتیش گمرکی

اشیاء نمایندگی که از خارج وارد می‌شود و برای استفاده یا مصرف خود نمایندگی دیپلماتیک از گمرک ترخیص می‌شود، حکم اموال نمایندگی را دارد.

بنابر بند اول ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک: «دولت پذیرنده طبق قوانین و مقرراتی که ممکن است وضع نماید، ورود اشیاء زیر را با معافیت از حقوق گمرکی و عوارض و سایر هزینه‌های فرعی - جز مخارج انبارداری و باربری و هزینه‌های ناشی از خدمات مشابه اجازه خواهد داد: الف: اشیاء مورد استفاده رسمی نمایندگی...»

بند دوم ماده ۳۶ که محدودیتی را نسبت به اشیاء وارداتی کارمندان دیپلماتیک وارد کرده است در پایان این ماده (بند دوم)، نسبت به اشیاء وارداتی متعلق به خود نمایندگی دیپلماتیک دارای ابهام است زیرا اشاره‌ای به معافیت آنها از بازرسی نشده است.

در اوائل سال ۱۳۵۹ که سرپرستی اداره تشریفات وزارت امور خارجه را برعهده داشتم، سفارت یک کشور اروپائی، پس از ماه‌ها که محمولات سفارشی آن از خارج به گمرک مهرآباد رسیده بود و ترخیص نمی‌شد، توانست راه حلی، نه چندان عادی و موجه برای ترخیص صندوق‌هایش پیدا کند. بالاخره طبق دستورات صریح مقامات بالا، نهادهای مستقر در گمرک تسلیم شدند و صندوق‌ها ترخیص و به داخل کامیون سفارت انتقال یافت. ولی یکی از نهادهای مستقر در گمرک که به مشروعیت محتویات صندوق‌ها مشکوک بود با جیب‌های خود کامیون را تعقیب کرد. چون کامیون بزرگ بود و نمی‌توانست یکسره وارد محوطه سفارت شود، برای تخلیه بار جلو درب سفارت توقف کرد. مأمورین نهاد مزبور، در فاصله

بین کامیون و درب ورودی سفارت خانه، جلو صندوق‌ها را که از کامیون خارج شده بود گرفتند و می‌خواستند محتویات آنها را تفتیش کنند، کشمکش بالا گرفت. از طرف سفارت به وزارت امور خارجه اداره تشریفات متوسل شدند، بالاخره با وساطت مقامات بالاتر، صندوق‌ها بدون بازرسی به داخل محوطه سفارت حمل شد و قضیه پایان یافت.



کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۵۰ بند اول، در مورد «اشیاء مورد استفاده رسمی پست کنسولی» عیناً متن ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک را تکرار کرده است ولی با توجه به بندهای دوم و سوم همین ماده، ابهامی در مورد اشیاء مورد استفاده رسمی پست کنسولی وجود ندارد و این معافیت مطلق است.

مصونیت وسائط نقلیه نمایندگی دیپلماتیک

وسائط نقلیه نمایندگی دیپلماتیک مشمول مصونیت دیپلماتیک می‌باشد.

ماده ۲۲ کنوانسیون، طی بند سوم، چنین می‌گوید: «اماکن نمایندگی و اثاثه و اشیاء دیگر موجود در آن و همچنین وسایل نقلیه نمایندگی مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرائی خواهد بود»

منظور اصلی از وسایل نقلیه اتومبیل می‌باشد ولی غیر از آن، دوچرخه، موتوسیکلت، کامیونت، مینی‌بوس و اتوبوس را نیز می‌تواند شامل باشد.

یک وضع خاص و گفتنی در این زمینه به خاطر آمد.

کشور مالدیو که در جنوب سریلانکا، در اقیانوس هند واقع است، مجموعه‌ای مرکب از حدود دو هزار جزیره کوچک مرجانی است. پایتخت آن شهر ماله است که طول آن نزدیک دو کیلومتر و عرض آن یک کیلومتر و نیم است. در این جزیره اتومبیل زیاد مورد استفاده نیست و تعداد آن انگشت شمار است. در سفری که به آن کشور، به عنوان کاردار اکر دیته کردم، ملاقاتی با رئیس

نمایندگی پاکستان داشتیم. وی می‌گفت برای آن نمایندگی اتومبیلی اختصاص داده‌اند ولی او تقاضای قایق برای سفارت کرده بود چون ایاب و ذهاب بیشتر با جزایر اطراف پایتخت صورت می‌گرفت و به قایق بیش از اتومبیل احتیاج داشت. بدیهی است با رسیدن قایق، طبعاً پلاک دیپلماتیک به آن تعلق می‌گرفت با مصونیت آن. پلاک دیپلماتیک اغلب برای اتومبیل‌های مورد استفاده شخصی کارمندان دیپلماتیک است، سایر وسائط نقلیه از پلاک سرویس استفاده می‌کنند.

در مواردی برای اتومبیل‌های غیردیپلمات‌ها، ممکن است به عناوین مختلف پلاک دیپلماتیک گرفت که خارج از عرف و مقررات دیپلماتیک است.

در مأموریت پاریس که بودم، یکی از محارم متنفذ شاه که مقیم پاریس بود و سمتی هم در سفارت نداشت برای اتومبیل مادر خود تقاضای پلاک دیپلماتیک از سفیر کرد ولی سفیر، به حق، با این تقاضا مخالفت نمود. از طرف بعضی مقامات بالا و حتی وزیر دربار وقت توصیه شد، ولی باز سفیر زیر بار نرفت تا بالاخره، پلاک دیپلماتیک توسط سفارت ایران در سویس برای این اتومبیل که در پاریس بود گرفته شد.

و اما یک مورد جالب دیگر اینکه، پس از انقلاب ایران، یک آشنای ایرانی که در پاریس با یکی از مقامات بلندپایه عرب دوستی داشت، با مباشرت وی، سال‌ها از اتومبیلی که پلاک دیپلماتیک کشور دیگر اروپائی را داشت استفاده می‌کرد، بدون اینکه به مشکلی برخورد کند.



موضوع اتومبیل‌های شخصی کارمندان دیپلماتیک موضوع دیگری است که نیاز به بحث جداگانه دارد و در فصل دیگر مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مصونیت اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک در زمان قطع روابط

با قطع روابط دیپلماتیک و حتی با برقراری حالت جنگ بین دولت فرستنده و دولت

پذیرنده، امتیازات اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک طرفین قطع نمی‌شود و هر دو طرف تعهداتی در این زمینه دارند که در ماده ۴۵ کنوانسیون تعیین شده است.

بنابر محتویات ماده ۴۵، در صورت قطع روابط دیپلماتیک، دولت پذیرنده موظف است حتی در صورت وجود منازعات مسلحانه، مصونیت اماکن و اموال و بایگانی نمایندگی را محترم شمرده و حمایت نماید و ضمناً دولت فرستنده نیز می‌تواند حفاظت اماکن نمایندگی خود را با اموال و بایگانی که در آن قرار دارد به دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد واگذار نماید.

کنوانسیون دیپلماتیک، طبق ماده ۴۵، در مرحله اول، دولت پذیرنده را موظف می‌کند که اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک دولت فرستنده را محترم شمرده و تحت حمایت خود بگیرد و در نتیجه دولت فرستنده از دخل و تصرف در این اماکن و اموال و بایگانی منع گردیده است.

اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در ایران که پس از انقلاب توسط دانشجویان پیرو خط امام اشغال گردید، مورد خاصی بود که نتیجه آن قطع روابط بین دو دولت شد و دولت آمریکا نیز متقابلاً عمل کرد و آن نیاز به بحث جداگانه دارد.

ممکن است اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک، به جای آن که در اختیار و تحت حمایت دولت پذیرنده گذاشته شود، حفظ و نگهداری آن به دولت ثالثی واگذار گردد که مورد موافقت طرفین (فرستنده و پذیرنده) باشد.

در این موارد، معمولاً "یک یا چند نفر از اجزاء نمایندگی که تبعه دولت فرستنده هستند، در محل نمایندگی باقی مانده و تحت پوشش دولت ثالث، از اماکن و اموال و بایگانی آن حفاظت می‌کنند و اصولاً" مأمورین دولت ثالث نیز رأساً دخالتی در تغییر اماکن و دخل و تصرف در اثاثه و اموال و بایگانی و آن چه به آنها سپرده شده است، ندارند.



قطع روابط دیپلماتیک مستلزم قطع روابط کنسولی نیست، مع ذلک اگر روابط کنسولی دو کشور قطع گردد مشابه مفاد همین ماده ۴۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۲۷ تکرار شده بدون آنکه ذکر (اموال) در عنوان آن شده باشد.

ماده ۲۷ کنوانسیون کنسولی چنین است: عنوان (حفاظت از اماکن و بایگانی کنسولی و منافع دولت فرستنده در شرایط استثنائی) - «در صورت قطع روابط کنسولی بین دو دولت: الف - دولت پذیرنده حتی در صورت بروز منازعات مسلحانه، اماکن کنسولی و اموال پست کنسولی و بایگانی کنسولی را مورد حمایت و حفاظت قرار خواهد داد. ب - دولت فرستنده می‌تواند حفاظت از اماکن کنسولی و اموال موجود در آن و بایگانی کنسولی را به عهده دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد، بگذارد.»

عدم ذکر (اموال) در عنوان این ماده، با توجه به تصریح آن در متن را باید به سهو تدوین کنندگان کنوانسیون کنسولی نسبت داد و این از مسؤولیت دولت پذیرنده در حفظ (اموال کنسولی) نمی‌کاهد.

تکالیف دولت فرستنده در برابر امتیازات اماکن دیپلماتیک

در برابر امتیازاتی که به اماکن دیپلماتیک داده می‌شود، تکالیفی نیز برای دولت فرستنده تعیین شده است. به موجب ماده ۴۱ بند سوم: «اماکن نمایندگی طوری مورد استفاده قرار خواهد گرفت که با وظایف نمایندگی مندرج در این قرارداد، یا سایر قواعد حقوق بین‌المللی کلی، و یا در توافق‌های خاص لازم‌الاجراء بین دولت فرستنده و دولت پذیرنده، مغایر نباشد.» نتایجی که از مفاد این بند از ماده ۴۱ کنوانسیون گرفته می‌شود، متعدد است، از جمله:

- دولت فرستنده نباید با استفاده از امتیازات اماکن دیپلماتیک خود، علیه مصالح و امنیت کشور پذیرنده اقداماتی بعمل آورد، زیرا عملاً، اماکن دیپلماتیک، به مانند قلعه‌ای است

مستقل در سرزمین دولت پذیرنده که مأمورین این دولت حق ورود به آن را ندارند و همین استقلال همراه با مصونیت‌ها و آزادی‌هایی که به ساکنین آن (دیپلمات‌ها) داده شده، خطر آن را دارد که می‌تواند به صورت پایگاه مستحکمی علیه منافع و موجودیت دولت پذیرنده، مورد استفاده قرار گیرد.

در سال‌های گذشته چندبار فاش شد که در محل سفارت‌خانه‌ها، اسلحه‌هایی انبار شده و طرح توطئه‌هایی ریخته می‌شده که کاملاً مغایر با وظایف نمایندگی بوده است. یکی از موارد آن کشف مقادیر زیاد اسلحه در سفارت‌خانه‌ای، در یکی از کشورهای خلیج فارس بود که یک دولت عرب همسایه برای مقاصد خود انبار کرده بود.

● اماکن دیپلماتیک، نه فقط نباید علیه دولت پذیرنده مورد استفاده قرار گیرد، بلکه از این اماکن نباید علیه دولت ثالثی به عنوان پایگاه استفاده شود، زیرا در این صورت نه فقط دولت فرستنده، بلکه دولت پذیرنده نیز مسؤولیت خواهد داشت، بدون در نظر گرفتن آن که روابط دولت پذیرنده با دولت ثالث دوستانه یا خصمانه باشد.

● در داخل محوطه اماکن دیپلماتیک نمی‌باید قوانین دولت فرستنده را در مورد اتباع به اجراء گذاشت، و این از دلایل رد نظریه (برون مرزی) در توجیه مصونیت‌هاست. بنابراین نمی‌توان در مورد اتباع فرستنده، در داخل اماکن قضاوت کرد و یا کسی را به زندان انداخت و یا اعدام کرد و یا به نحو دیگری تنبیه نمود.

● اماکن دیپلماتیک را نباید تبدیل به لانه جاسوسی کرد و از مصونیت آن برای کسب اطلاعات و اخباری که به وظایف دیپلماتیک ارتباط ندارد بهره جست، گرچه عملاً در بسیاری از کشورها و اماکن دیپلماتیک چنین رسمی برقرار است ولی اصولاً حرفه دیپلماتیک را از حرفه جاسوسی باید جدا دانست.

● اماکن دیپلماتیک را نباید مأمّن جنایتکاران و خائنین به کشور پذیرنده یا جنایتکاران بین‌المللی قرار داد و امادر مورد مخالفین سیاسی که ممکن است به اماکن دیپلماتیک کشورهای

خارجی پناه برند وضع به طور دیگری است و بحث جدیدی را پیش می‌آورد و آن همین مسأله (پناهندگی) است که نیاز به بررسی جداگانه دارد.

پناهندگی و مصونیت اماکن دیپلماتیک

پناهندگی در یک سفارت، قبل از آن که یک موضوع مربوط به دیپلماسی باشد، یک موضوع سیاسی و حقوقی است. هنگام تدوین مواد کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره پناهندگی و شرایط آن بحث شد ولی توافق بین دولت‌ها حاصل نگردید. به همین دلیل، موضوع پناهندگی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک مسکوت ماند و در حال حاضر هم، در این زمینه، علی‌رغم موارد متعدد لزوم استفاده از آن، قواعد و مقررات صریح و لازم‌الاجراء بین‌المللی وجود ندارد.

مسأله پناهندگی، به مصونیت اماکن نمایندگی دیپلماتیک مربوط می‌شود.

مصونیت اماکن، به موجب قواعد عرفی در گذشته و بنابر مواد کنوانسیون وین، تا آنجاست که اگر حتی یکی از تبعه کشور پذیرنده نیز به مقر سفارت وارد شده و تحصن اختیار کند، اصولاً مأمورین دولت پذیرنده حق ورود به مقر سفارت را نداشته و نمی‌توانند به هیچ عنوان او را بازستانند مگر آن که سفارت او را بازپس دهد، ولی در مورد حق پناهندگی این مصونیت مطلق نیست.



رسم «بست نشستن» یا «تحصن» یا «پناهندگی» که در آغاز ریشه مذهبی داشت هنوز هم به صورت‌های دیگر وجود دارد.

در ایران، در انقلاب مشروطیت، موارد تحصن‌های گروهی، در سفارت‌خانه‌ها، بسیار اتفاق می‌افتاد.

در زمان انقلاب مشروطیت، پدر نگارنده (غلامحسین فرزند جعفر) که از جمله آزادی‌خواهان بود، برایم تعریف می‌کرد که چگونه هفته‌ها در سفارت عثمانی همراه سایر آزادی‌خواهان تحصن اختیار کرده بوده است و عکس‌های جمعی از

متحصنین که خود بین آنان دیده می‌شد، داشت. بیاد می‌آورم او بارها از یک شب زمستان سخن می‌گفت که همه در سالن‌ها و راهروهای سفارت خوابیده بودند که صدای مهیبی برخاست و دود همه جا را فراگرفت. تحصن‌کنندگان به تصور این که قوای دولتی به قصد دستگیری آنان به سفارت حمله کرده‌اند به وحشت افتادند و در تاریکی مهممه بی‌سابقه‌ای شد تا این که پس از مدتی معلوم شد دودکش بخاری در دیوار به علت انسداد و جمع شدن گاز ترکیده و دوده‌ها در تاریکی همه محوطه را فراگرفته است و البته پس از روشن کردن چراغ‌ها و دیدن قیافه‌های دودزده و سیاه یکدیگر، موجب تفریح آنان گردید.

یک مورد جالب توجه از بست نشستن در سفارت‌خانه‌های خارجی، هنگام نهضت مشروطه‌خواهی در ایران، تعداد بست‌نشینان در سفارت انگلستان است.

در هشتم ماه اوت ۱۹۰۶ سر ادواردگری وزیرخارجه انگلستان در یک نامه خصوصی، به کسی که نامزد پست وزیرمختاری در ایران بود، چنین نوشت:

«... راجع به مسأله «بست‌نشینی» و نحوه رویرو شدن با آن باید فکری اساسی بشود. در حال حاضر طبق گزارشی که به من رسیده نزدیک چهارده هزار نفر در باغ تابستانی سفارت، در قلهک بست نشسته‌اند و عقیده شخصی‌ام این است که خود شاه نیز، دیر یا زود به جمع بست‌نشینان خواهد پیوست!...»

(نامه‌های خصوصی، سر سیسیل اسپرینگ زایس - ترجمه دکتر جواد شیخ‌الاسلامی - چاپ تهران ۱۳۷۵ - صفحه ۱۳۳)

رسم پناهندگی در سفارت‌خانه‌ها، در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم و حتی در سال‌های اخیر، بدون آنکه مقررات قراردادی یا عرفی دقیق و قطعی برای آن باشد، به دلیل ضرورت، ادامه یافته است.

نخستین بار، کشورهای آمریکائی به علت اغتشاشات مکرر و تغییر حکومت‌ها در آن قاره، در اواسط نیمه اول قرن حاضر، به فکر تدوین قواعد پناهندگی افتادند. در قرارداد هاوانا (۱۹۲۸)، دول آمریکائی حق پناهندگی را رسماً شناختند، ولی برای آن شرایطی قائل شدند، از

جمله، مدت پناهندگی محدود به زمانی باشد که برای حفظ جان مقصر سیاسی لازم است؛ موضوع پناهندگی به وزارت خارجه دولت متبوع (فرستنده) اطلاع داده شود؛ در صورت تضمین دولت محل (پذیرنده) درباره حفظ جان و مصونیت پناهنده، او شخصاً از محوطه سفارت خارج گردد؛ و بالاخره پناهنده نباید از محل سفارت، مرتکب اعمالی خلاف نظم و آرامش کشور پذیرنده شود.

حق پناهندگی، در کنفرانس‌های دیگر دول آمریکائی در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۳۹ (در مونتویدئو) تأیید و تکمیل شد.

انجمن حقوق بین‌الملل نیز، در سال ۱۹۵۰ حق پناهندگی را شناخت و شرایط مشابه آنچه را که دول آمریکائی بر سر آن توافق کرده بودند قبول کرد و بر آنها شرایطی نیز افزود از جمله قبول پناهندگی در صورتی که دولت محل، قدرت حفظ جان پناهنده را نداشته باشد و اینکه پناهنده هیچ‌گونه ارتباطی با خارج برقرار نکند، و همچنین لزوم اطلاع دادن به مقامات محلی.



در کنفرانس وین ۱۹۶۱ بین نمایندگان دولت‌ها، بر سر مسأله پناهندگی توافق نشد و به همین دلیل کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک این موضوع را به سکوت برگزار کرده است. اصولاً، از نظر تئوری، گروهی از حقوقدانان با پشتیبانی از متن کنوانسیون وین (۱۹۶۱) معتقدند که امتیازات از جمله حق مصونیت اماکن سفارت صرفاً برای آن است که مأمورین نمایندگی بتوانند در آنجا، وظایف جاری خود را که مربوط به سفارت است انجام دهند. بنابراین نباید از این حق برای پناه دادن به تبهکاران یا مجرمین سیاسی و یا مخالفین دولت پذیرنده استفاده کنند، زیرا هیچ دیپلماتی مجاز نیست درباره مجرم بودن یا مجرم نبودن اتباع کشور پذیرنده قضاوت کند و مجرم و یا مخالفی را از مجازات معاف دارد، زیرا حق قضاوت و مجازات نسبت به اتباع از حقوق مسلم دولت پذیرنده است.

در برابر این استدلال، معذک، بعضی از دول، خصوصاً دولت‌های اروپائی، با استناد به آزادی سیاسی و حقوق بشر و به دلایل انسانی، در برابر دولت‌هایی که سیستم خشونت را اعمال می‌کنند و یا بارژیم دیکتاتوری اداره می‌شوند و یا در مورد دولت‌هایی که قدرت برقراری امنیت را در سرزمین خود ندارند، حق پناهندگی را می‌پذیرند.

بنابر تجربه، در جنگ‌های داخلی اسپانیا، در دهه ۱۹۳۰، سفارت‌خانه‌های مختلف، مأمین بسیاری از پناهندگان سیاسی، از طرفین مخاصمه بود و بدین طریق جان بسیاری نجات یافت.



در هنگام تدوین کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳)، در قسمت مصونیت اماکن، موضوع پناهندگی در اماکن کنسولی بار دیگر مطرح گردید. اماکن کنسولی نیز به مانند اماکن دیپلماتیک از قدیم، در بعضی کشورها از مصونیت برخوردار بودند و به همین دلیل گاه محل پناهندگی و تحصن قرار می‌گرفتند.

کنفرانس وین (۱۹۶۳) هنگامی تشکیل شد که مسائل مربوط به حقوق بشر و موضوعات سیاسی، مذهبی و نژادی در روابط بین‌المللی، حساسیت بعضی از دولت‌ها را برانگیخته بود و اختلاف نظر شدید بین دولت‌ها، در این زمینه وجود داشت.

اهمیت طرح این مطلب در کنفرانس مربوط به روابط کنسولی در این بود که، اگر پیشرفتی در این زمینه در کنفرانس مزبور حاصل می‌شد و در کنوانسیون روابط کنسولی منعکس می‌گردید، خواه و ناخواه در حقوق دیپلماتیک بازتاب آن دیده می‌شد.

کمیساریای عالی پناهندگان، وابسته به سازمان ملل متحد، که در کنفرانس ۱۹۶۳ به عنوان ناظر شرکت می‌کرد، نظر داد در کنوانسیون، مسأله حمایت از پناهندگان گنجانیده شود. ولی چنانکه گفته شد، به علت سوءظنی که در آن زمان در روابط بین‌المللی حکمفرما بود، نمایندگان نتوانستند در این باره اتفاق نظر پیدا کنند.

مخالفین گنجانیدن مسأله پناهندگان در کنوانسیون دلائل مختلفی ارائه دادند. از جمله:

● پناهندگی اصولاً "مسأله‌ای موقت است و کنوانسیون باید مسائل دائمی را مورد توجه قرار دهد.

● موضوع کنوانسیون، روابط بین دولت فرستنده و پذیرنده و اتباع آنهاست و نباید شامل خارجیان که احتمالاً ممکن است پناهنده شوند، گردد.

● در کنوانسیون روابط دیپلماتیک موضوع پناهندگی مطرح نشده و دلیلی نیست که این موضوع در کنوانسیون روابط کنسولی مطرح گردد.

● مسأله پناهندگی، موجب اختلاف بین دولت‌های فرستنده و پذیرنده می‌شود و این با هدف کنوانسیون که رفع اختلاف دولت‌هاست مغایرت دارد.

● مسأله پناهندگی، به طور جداگانه، در سال ۱۹۵۱ در سازمان ملل متحد مطرح گردید و در ۲۱ نوامبر ۱۹۵۹ مجمع عمومی، طی قطعنامه‌ای کمیسیون حقوق بین‌الملل را مأمور کرده است که «حقوق پناهندگی» را تدوین کند.

به این دلایل و علل دیگر، موضوع پناهندگی در کنوانسیون روابط کنسولی نیز مسکوت گذاشته شد ولی در عمل پناهندگی وجود دارد و هر بار به طریقی در روابط بین‌الملل عمل می‌شود.

یکی از موارد جنجال‌برانگیز پناهندگی، پناه بردن (نوریه‌گا) رئیس‌کشور پاناما به سفارت واتیکان در آن کشور بود که عوامل آمریکائی با ایجاد سروصدا در خارج از محوطه برای چند شبانه‌روز آسایش ساکنین را سلب کردند. آمریکائی‌ها بالاخره پس از مذاکرات و دادن تضمین‌هایی موفق شدند (نوریه‌گا) را تحویل بگیرند.

مهم‌تر از آن پناه بردن هزاران نفر مردم آلمان شرقی در سفارت‌خانه‌های چند کشور غربی در کشورهای مجارستان و چکسلواکی، قبل از اتحاد دو آلمان شرقی و غربی است.

در اواخر سال ۱۹۹۱ ارایش هونگر رئیس‌جمهور آلمان شرقی نیز در مسکو، به سفارت شیلی پناهنده شد. زیرا دولت آلمان تقاضای استرداد او را از

اتحاد جماهیر شوروی کرده بود.

در سال ۱۳۷۵ (برابر ۱۹۹۶) در زد و خورد های افغانستان، جنگجویان طالبان به مقرر نمایندگی سازمان ملل متحد، در کابل داخل شده و نجیب‌الله، رئیس جمهور سابق آن کشور را که مدت‌ها در این محل پناهنده شده بود، به زور خارج کردند و در ملاء عام به دار آویختند.



با وجود نظرات مختلف و مخالف نویسندگان حقوقی و سیاستمداران دولت و علی‌رغم نقض مکرر حق پناهندگی، و با اینکه در کنوانسیون‌های دیپلماتیک و کنسولی به این حق اشاره‌ای نشده است ولی حق پناهندگی در جامعه بین‌الملل امروز با کم و بیش اختلافی عملاً شناخته شده است. موضوعی که تقریباً درباره آن اتفاق نظر وجود دارد این است که بین مجرمین سیاسی و مجرمین غیرسیاسی باید فرق گذاشته شود، زیرا تنها مجرمین سیاسی، آنچنان که مرسوم است می‌توانند از حق پناهندگی استفاده کنند. ولی اغلب اوقات بین دولت‌ها درباره مشروعیت پناهندگی توافق نظر نیست.

در اواسط دهه ۱۹۸۰، هنگامی که موضوع وحید گرجی عضو سفارت جمهوری اسلامی ایران در پاریس جنبه بین‌المللی به خود گرفته و در رسانه‌های گروهی سراسر جهان صحبت از آن بود، برای ماه‌ها محل سفارت جمهوری اسلامی ایران در پاریس، در محاصره شدید پلیس فرانسه قرار گرفت. در این مورد خاص یک عضو سفارت به علت اتهام مقامات دولت پذیرنده به محل نمایندگی کشور متبوع خود پناه برده بود. در بعضی کتاب‌های خارجی مربوط به حقوق دیپلماتیک به این مورد خاص اشاره شده است.



اصل یکصد و پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌گوید:

«دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند به کسانی که پناهندگی سیاسی بخواهند پناه دهد، مگر این که بر طبق قوانین ایران خائن و تبهکار شناخته شوند.»

محتویات این اصل مبهم است و به روشن شدن موضوع مورد بحث کمکی نمی‌کند، زیرا معلوم نیست که این پناهندگی ناظر به نمایندگی‌های ایران در خارج نیز هست یا نه و در هر حال مسأله پناهندگی یک مسأله بین‌المللی است نه یک موضوع داخلی که در مورد آن بتوان به قوانین کشوری استناد کرد.

(مبحث دوم - امتیازات نمایندگی در فعالیت‌های رسمی)

نمایندگی دیپلماتیک، در فعالیت‌های رسمی خود، نیاز به امتیازاتی دارد تا بتواند با استفاده از آنها وظایف خود را آزادانه و بدون مانع انجام دهد.

در «کنوانسیون روابط دیپلماتیک» (۱۹۶۱) این امتیازات تعیین شده است.

آنچه در این بخش می‌آید در حقیقت، امتیازاتی است که دولت پذیرنده به دولت فرستنده می‌دهد و نمایندگی دیپلماتیک واسطه‌ای است که این امتیازات را دریافت می‌کند. مطالب این بخش - که در ارتباط با امتیازات نمایندگی دیپلماتیک در فعالیت‌های خود می‌باشد - تحت عناوین ذیل، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

فراهم آوردن تسهیلات (ماده ۲۵) - حق کاربرد پرچم و علائم ملی (ماده ۲۰) - آزادی رفت و آمد (ماده ۲۶) - آزادی ارتباطات (ماده ۲۷) - آزادی استفاده از وسائل فنی و مخابراتی (ماده ۲۷) - آزادی ارسال و دریافت کیسه دیپلماتیک (ماده ۲۷) - آزادی اعزام و پذیرش پیک دیپلماتیک (ماده ۲۷) - معافیت از پرداخت مالیات بر عوائد (ماده ۲۸) - حق ارتباط با اتباع (ماده ۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک و ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی) - حق ارتباط با دولت پذیرنده (ماده ۴۱)

فراهم آوردن تسهیلات

ماده ۲۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک چنین است:

«دولت پذیرنده کلیه تسهیلات را برای انجام وظایف مأمورین فراهم خواهد نمود.»
فراهم آوردن تسهیلات برای نمایندگی دیپلماتیک، از وظایف دولت پذیرنده است.
«تسهیلات» معنای مبهم و وسیع دارد و می تواند شامل همه گونه امتیازات باشد که موجب تسهیل انجام وظایف نمایندگی است.

بدیهی است هر دولت که با دولتی دیگر روابط دیپلماتیک برقرار می کند، هدفش آن است که این روابط به نحو احسن دوام یابد و نمایندگی بتواند به بهترین وجه وظایف خود را انجام دهد و امتیازاتی هم که به یک نمایندگی داده می شود برای تسهیل در انجام وظایف آن است.

در مقدمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک آمده است که مراد از دادن امتیازات «تأمین حسن اجرای وظایف» نمایندگی دیپلماتیک است که برای دولت خود خدمت می کند. بنابراین دولت ها با قبول کنوانسیون روابط دیپلماتیک مکلف می شوند، تسهیلات لازم را هم فراهم آورند تا نمایندگی های دیپلماتیک بتوانند از امتیازات تعیین شده در کنوانسیون استفاده کنند و در صورتی که عواملی مانع برخورداری از امتیازات شود، مرتفع نمایند.

فراهم آوردن تسهیلات ممکن است به صورت اعمال مثبت باشد، مثلاً کمک دولت پذیرنده برای تملیک اماکن دیپلماتیک، به موجب ماده ۲۱ که می گوید، «دولت پذیرنده باید در حدود قوانین خود موجبات تسهیل تملیک دولت فرستنده را... فراهم کند...» و یا از اعمال مثبت دیگر در زمینه تسهیلات، تأمین آزادی ارتباطات و امثال آن است (ماده ۲۷)، و اما تسهیلات ممکن است در جهت منفی باشد، مانند وظیفه دولت پذیرنده در جلوگیری از تعرض به اماکن دیپلماتیک و حفاظت از این اماکن هنگام تظاهرات و اغتشاشات به نحوی که نمایندگی دیپلماتیک بتواند در محیط آرام وظایف خود را انجام دهد (ماده ۲۲).

دامنه تسهیلات ممکن است از قلمرو تعهدات قراردادی فراتر رود، چنانکه بسیاری از دولت‌ها از خطاهای کوچک مربوط به وسائط نقلیه با نمره دیپلماتیک چشم می‌پوشند، که اینها همه را باید در جهت تسهیل در انجام وظایف بشمار آورد. روی هم رفته می‌توان نتیجه گرفت که قلمرو مفهوم (تسهیلات) دقیق نیست و اصولاً تعیین حدود و تفسیر آن بستگی به حسن نیت دولت پذیرنده دارد.

حق کاربرد پرچم و علائم ملی

برافراشتن پرچم و نصب علامت دولت فرستنده در اماکن دیپلماتیک، رسمی قدیم است ولی در مورد اقامتگاه رئیس نمایندگی قبلاً چنین حقی مورد اختلاف بود. کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) آن رسم را به صورت قاعده حقوقی درآورد و این حق رئیس نمایندگی را تسجیل کرد.

بنابر ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک: «نمایندگی و رئیس آن حق دارند پرچم و علامت دولت فرستنده را در اماکن نمایندگی، از جمله در محل اقامت رئیس نمایندگی و بر روی وسائط نقلیه وی برافرازند.»

امتیاز «نصب پرچم و علامت ملی» که طبق کنوانسیون روابط دیپلماتیک به نمایندگی‌ها داده شده در اجرای ماده ۲۵ است که بنابر آن دولت پذیرنده ملزم است تا «کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام وظایف نمایندگی» فراهم نماید.

از جمله فواید نصب پرچم و علامت ملی و تسهیلاتی که از آن نتیجه می‌شود عبارتست از:

- با نصب پرچم و علامت ملی، اماکن نمایندگی و وسائط نقلیه آن به فوریت بازشناخته می‌شود.

- با مشخص شدن اماکن و وسائط نقلیه نمایندگی دیپلماتیک، مأمورین دولت پذیرنده حریم دخالت خود را می‌شناسند و از تجاوز به اماکن دیپلماتیک اجتناب می‌کنند.

● نصب پرچم و علامت ملی راهنمایی است برای اتباع کشور فرستنده و سایر کسانی که برای انجام امور خود به نمایندگی مراجعه می‌کنند.

● در موارد اغتشاش و شورش و جنگ داخلی و تظاهرات، مردم عادی و مأمورین دولت پذیرنده بهانه‌ای برای تجاوز به حریم اماکن دیپلماتیک و وسائط نقلیه آن ندارند و نمی‌توانند مدعی شوند که در هنگام تجاوز یا تعرض از تعلق اماکن یا وسائط نقلیه به دولت خارجی آگاه نبوده‌اند.

علی‌رغم این استدلال، بسیاری از تظاهرات و تجاوزات که امروزه نسبت به نمایندگی‌های خارجی صورت می‌گیرد، با علم و اطلاع قبلی است و وجود پرچم و علائم دولت فرستنده، مانع تعرض افراد به اماکن نمایندگی دیپلماتیک و بی‌احترامی و گاه سوزاندن پرچم کشور خارجی نمی‌شود.

حق برافراشتن پرچم به طوری که در ماده ۲۰ تصریح گردیده، به اماکن دفتری نمایندگی دیپلماتیک و اقامتگاه رئیس نمایندگی و وسیله نقلیه شخص رئیس نمایندگی داده شده است و این حق شامل مسکن سایر اعضاء و سایر وسائط نقلیه دیگر متعلق به نمایندگی نمی‌شود.

نکته قابل توجه اینکه هیچ‌گونه قید و شرطی در ماده ۲۰ براین «حق برافراشتن پرچم» وارد نشده است.

علامت (آرم) رسمی کشور فرستنده معمولاً بر نمای خارجی اماکن دفتری نمایندگی و رزیدانس رئیس نمایندگی نصب می‌گردد.



در کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۲۹ حق نصب پرچم و علامت رسمی کشور فرستنده در سه بند درج گردیده است.

در گذشته، درباره حق نصب پرچم و علامت دولت فرستنده، در اماکن کنسولی اختلاف نظر وجود داشت و بعضی از کشورها این حق را منحصرأً خاص نمایندگی‌های دیپلماتیک می‌دانستند و این اختلاف نظرها در موافقتنامه‌های کنسولی منعکس بود. بعضی این

حق را مشروط به اصل تقابل می‌کردند، بعضی این حق را فقط برای پرچم بر روی اماکن دفتری پست کنسولی قائل شده بودند و بالاخره در بعضی کشورها فقط در ایام عید یا روزهای خاص چنین حقی داده می‌شد. در مورد حق نصب پرچم بر روی وسائط نقلیه نیز نظرها متفاوت بود. ماده ۲۹ کنوانسیون روابط کنسولی ضمن دادن این حق به دولت فرستنده، آن را در مقایسه با حق نمایندگی دیپلماتیک محدود کرده است.

تفاوت ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک با ماده ۲۹ کنوانسیون روابط کنسولی در چند مورد است.

- حق برافراشتن پرچم و علامت ملی در مورد اماکن دیپلماتیک و رزیدانس و اتومبیل رئیس نمایندگی دیپلماتیک مطلق است در حالی که این حق در مورد پست‌های کنسولی محدود به قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده است. (بنابر بند سوم ماده ۲۹ کنوانسیون کنسولی)
- رئیس نمایندگی دیپلماتیک در هر زمان می‌تواند از پرچم، برای وسائط نقلیه خود استفاده کند ولی در مورد رؤسای پست‌های کنسولی حق کاربرد پرچم در مورد وسائط نقلیه محدود است به «هنگامی که برای امور اداری مورد استفاده واقع می‌شود.» (بند دوم ماده ۲۹ کنوانسیون کنسولی)

این تفاوت درجه در اعطای حق، برای این بود که در کنفرانس وین ۱۹۶۳ که برای تدوین قواعد روابط کنسولی تشکیل شده بود، پس از مباحثات، به اصرار بعضی از دول که نمی‌خواستند امتیازات پست کنسولی در این زمینه هم‌تراز امتیازات دیپلماتیک باشد، این محدودیت‌ها را بر پست‌های کنسولی وارد کردند.

آزادی رفت و آمد و مسافرت اعضای نمایندگی

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در چند مورد به آزادی‌هائی اشاره شده که به نمایندگی دیپلماتیک داده شده است تا اعضای آن بتوانند وظایف خود را دور از نظارت و یا احیاناً دخالت

و سختگیری‌های احتمالی مقامات کشور پذیرنده، انجام دهند.

این آزادی‌ها در مواد ۲۶ و ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر شده است.

نکته قابل ذکر این که این آزادی‌ها گرچه به افراد داده شده ولی در حقیقت منسوب به نمایندگی و دولت فرستنده است و نه برای یکایک اعضاء و به همین دلیل ما این امتیازات را جدا از «امتیازات خاص اعضای نمایندگی» که موضوع بخش دیگر است مورد بررسی قرار می‌دهیم.

نخستین آزادی که در کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته، آزادی رفت و آمد و مسافرت اعضاء نمایندگی در داخل کشور پذیرنده است.

«دولت پذیرنده آزادی رفت و آمد و مسافرت تمام اعضاء نمایندگی را در قلمرو خود با رعایت قوانین و مقررات مربوطه درباره مناطقی که ورود به آن از لحاظ امنیت ملی ممنوع بوده و یا تابع مقررات خاصی است، تأمین می‌نماید.» (ماده ۲۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک)

هنگامی این کنوانسیون تنظیم شد که، بین دول شرق و غرب، جنگ سرد جریان داشت و طرفین از فعالیت‌های جاسوسی یکدیگر، تحت پوشش عضویت در نمایندگی دیپلماتیک، بیم داشتند و می‌خواستند از این آزادی رفت و آمدها حتی‌الامکان کاسته شود.

کشورهای بلوک شرق در گذشته به نمایندگان دول غربی اجازه نمی‌دادند که از شعاع معینی معمولاً "چهل کیلومتر از شهرهای محل اقامت خود خارج شوند. دول غربی نیز متقابلاً همین محدودیت‌ها را برای اعضاء نمایندگی‌های دول شرقی برقرار کردند.

در بعضی کشورها هم، بدون آنکه ظاهراً آزادی رفت و آمد اعضاء نمایندگی دیپلماتیک را نقض کنند، طبق مقرراتی که وضع می‌کنند، به بهانه حفاظت و امنیت و یا ترتیب احترامات لازم، از اعضاء نمایندگی می‌خواهند که تاریخ و مسیر مسافرت خود و توقف‌هایی که خواهند داشت، قبلاً به مقامات تشریفاتی محل، اطلاع دهند که این خود می‌تواند محدودیتی بر حق آزادی مسافرت تلقی گردد.

ممنوعیت مناطق گاه دائم است، به علت نظامی بودن منطقه و یا وجود تأسیسات ارتشی و گاه موقت است مثلاً "برای، مانورهای نظامی یا به علت بروز اغتشاشات و خطرات احتمالی که برای اعضای نمایندگی ممکن است اتفاق افتد.

آزادی رفت و آمد و مسافرت اعضای نمایندگی دیپلماتیک که در ماده ۲۶ کنوانسیون ذکر شده و اصولاً در جهت دادن امتیاز به نمایندگی دولت فرستنده است، با محدودیت‌هایی که احتمالاً بر آن وارد می‌شود، گاه در مقایسه با آزادی رفت و آمد سایر اتباع خارجی، از جمله تبعه عادی دولت فرستنده، در حقیقت نه فقط امتیاز نباید تلقی شود بلکه محدودیتی است که بر آنان وارد می‌شود، زیرا به افراد عادی خارجی ممکن است اجازه رفت و آمد به مناطقی داده شود که برای اعضای نمایندگی دیپلماتیک ورود به این مناطق ممنوع باشد.



در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، طی ماده ۳۴ عیناً محتویات ماده ۲۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک برای اعضای پست کنسولی تکرار شده است. به همین جهت آزادی رفت و آمد و مسافرت که در ماده مذکور آمده و سپس محدودیت‌هایی که در عمل بر آن وارد شده، در مورد پست‌های کنسولی نیز صادق است.

در کنفرانس سال ۱۹۶۳ که برای تدوین کنوانسیون کنسولی در وین تشکیل شد، بسیاری از دولت‌ها می‌خواستند (آزادی اعضای کنسولی) را نسبت به (آزادی اعضای دیپلماتیک) محدودتر سازند و به همین جهت پیشنهادهای شد مثلاً "می‌خواستند به جای جمله «دولت پذیرنده آزادی رفت و آمد ... را تأمین می‌نماید» جمله «دولت پذیرنده آزادی رفت و آمد... را اجازه می‌دهد.» تبدیل کنند و یا به جای «سرزمین دولت پذیرنده» جمله «حوزه کنسولی» را جانشین کنند تا از وسعت قلمرو آزادی رفت و آمد بکاهند، ولی این پیشنهادها قبول نشد و آزادی رفت و آمد و مسافرت اعضای پست کنسولی همانند آزادی رفت و آمد و مسافرت اعضای نمایندگی دیپلماتیک، تعیین گردید که این را باید پیشرفتی در حقوق کنسولی بشمار آورد.

آزادی ارتباطات

ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک، طی هفت بند، آزادی ارتباطات نمایندگی‌ها را اجازه داده و مورد حمایت قرار می‌دهد و آنها را یکایک برمی‌شمارد.

اصولاً "یک نمایندگی دیپلماتیک هنگامی می‌تواند انجام وظیفه نماید که در ارتباطات خود با کشور فرستنده و سایر نمایندگی‌ها و پست‌های کنسولی دولت متبوع خود و همچنین با مقامات مربوطه دولت پذیرنده، آزاد باشد.

دولت پذیرنده، با برقرار کردن روابط دیپلماتیک و رضایت به تأسیس نمایندگی دیپلماتیک، در حقیقت تعهد ضمنی خود را با تأمین آزادی ارتباطات نمایندگی‌های دیپلماتیک می‌شناسد، زیرا این آزادی‌های پیش‌بینی شده در اجرای ماده ۲۵ کنوانسیون است که به موجب آن دولت‌ها تعهد می‌کنند تسهیلات لازم را جهت انجام وظایف دیپلماتیک فراهم نمایند.

آزادی ارتباطات بستگی ناگسستنی با مصونیت بایگانی دارد که پیش از این درباره آن سخن رفته است. بایگانی نمایندگی دیپلماتیک، یا مبدأ و یا مقصد همه مکاتبات، گزارش‌ها، اسناد، دستورها، نامه‌ها، تلگرام‌ها و غیره.... چه آشکار و چه محرمانه است و جابجائی اوراق و اسناد و همه مخبرات از نقطه‌ای به نقطه دیگر همان است که به آزادی ارتباطات تعبیر می‌شود. وسائل ارتباطی یک نمایندگی محدود نیست و با اینکه در ماده ۲۷ کنوانسیون سعی شده این وسایل ارتباطی یکایک شمرده شود ولی نباید آن را محدودکننده دانست. ارتباطات نمایندگی دیپلماتیک صورت‌های مختلف دارد و شامل ملاقات‌ها، مکاتبات، مسافرت اعضاء، ارسال کیسه دیپلماتیک، اعزام پیک دیپلماتیک، استفاده از وسائل فنی مخابراتی، دریافت پیام‌های رادیویی، برقراری ارتباط با فکس و اینترنت و استفاده از ماهواره تلویزیونی، استفاده از ماشین‌های رمز و غیره می‌باشد.

باید توجه داشت که آزادی ارتباطات نمایندگی دیپلماتیک فقط تا حدودی است که برای مقاصد رسمی و انجام وظایف دیپلماتیک باشد و در خارج از آن نمی‌توان به آزادی‌های مندرج

در ماده ۲۷ استناد کرد.

در ماده ۲۷ چندبار به صفت «رسمی» بودن ارتباطات تأکید شده، از جمله «منظورهای رسمی» «مکاتبات رسمی»، «اشیاء مورد استعمال رسمی»، «مدرک رسمی»، ولی مفهوم دقیق این کلمه توضیح داده نشده، مگر در یک مورد «بند ۲ همین ماده» که چنین آمده است: «اصطلاح «مکاتبات رسمی» شامل تمام مکاتبات مربوط به نمایندگی و انجام وظایف آن می‌باشد.» از این تعریف می‌توان نتیجه گرفت که «رسمی» آن است که: به نمایندگی و با انجام وظایف آن مربوط می‌باشد. ولی این توضیح مفهوم را وسیع‌تر و مبهم‌تر می‌کند زیرا آنچه که به نمایندگی و انجام وظایف مربوط است شامل همه امور و فعالیت‌های نمایندگی می‌شود. در عمل هم کنترل و تمیز فعالیت‌های رسمی و غیررسمی دشوار است. پس از این مقدمه، اکنون مهم‌ترین وسائل ارتباطی نمایندگی دیپلماتیک مورد بحث قرار می‌گیرد.

آزادی در استفاده از وسائل فنی و مخابراتی و پستی

آزادی استفاده از وسائل فنی مخابراتی، به‌طور ضمنی، در بند اول ماده ۲۷ کنوانسیون آمده است. در این ماده ضمن تصریح اینکه نمایندگی دیپلماتیک می‌تواند «از تمام وسائل ارتباطی لازم» استفاده کند، یک استثناء قائل شده و آن هم این است که: «نمایندگی نمی‌تواند جز با رضایت دولت پذیرنده دستگاه فرستنده رادیویی نصب نموده و مورد استفاده قرار دهد.» این استثناء ماده ۲۷ امروزه اهمیت خود را از دست داده است. با توجه به پیشرفت روزافزون وسائل مخابراتی ذکر چنین استثنائی لزومی نداشت و از مفهوم مخالف آن هم چنین استنباط می‌شود که استفاده از سایر وسائل مخابراتی از جمله تلکس و فکس و اینترنت و گرفتن برنامه‌های تلویزیونی از ماهواره، نیازی به کسب اجازه از دولت پذیرنده ندارد. و اما علت گنجاندن این استثناء در کنوانسیون روابط دیپلماتیک این بود که در

کنوانسیون‌های قبلی در زمینه مخابرات، نصب بی‌سیم مستلزم کسب اجازه از دولت محل نصب بود. برای آنکه کنوانسیون‌های قبلی مجدداً مورد تغییر و تجدیدنظر قرار نگیرد، این استثناء در کنوانسیون روابط دیپلماتیک گنجانیده شد.

در مورد مکالمات تلفنی، گرچه ذکر نشده، باید آزادی استفاده از آن و عدم کنترل تلفن‌های نمایندگی دیپلماتیک رعایت شود. گرچه عملاً "چنین نیست و بسیاری از دولت‌ها به آن عمل نمی‌کنند و از نظر فنی هم بازرسی و کشف آن دشوار است.

شاید شوخی باشد، ولی دوستی که در مأموریت بغداد بود، جداً تعریف می‌کرد که دو تن از همسران دیپلمات‌های خارجی در تلفن به زبان فرانسوی با یکدیگر صحبت می‌کردند که ناگهان کسی به میان حرف آنان در تلفن وارد شد و

گفت:!! Please english!

به هر حال تلفن از نظر حفاظتی وسیله مطمئنی نیست و در بسیاری کشورهای دیکتاتوری و پلیسی و حتی در بعضی از کشورهای آزاد، به بهانه‌های مختلف از وسائل استراق سمع تلفنی استفاده می‌شود و این نقض ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک می‌باشد. بارها دیده و شنیده شده که در اماکن نمایندگی دیپلماتیک، از طرف دستگاه‌های جاسوسی کشور پذیرنده، یا عوامل خارجی کشورهای ثالث، برای استراق سمع، میکروفون‌های مخفی نصب شده تا از مذاکرات خصوصی اعضاء نمایندگی مطلع شوند.

در مأموریت بغداد که بودم، سفیر محتاطی داشتیم که هرگاه می‌خواست مطلب محرمانه‌ای بگوید یا مشورتی کند، با مخاطب خود به باغ سفارت می‌رفت و رادیوی کوچک دستی را به همراه می‌برد و با صدای بلند می‌گرفت و آنگاه آهسته و بیشتر با حرکات لب صحبت می‌کرد.

در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۰ نیز خبرگزاری‌های خارجی خبری انتشار دادند مبنی بر اینکه چهار نفر که مشغول نصب دستگاه میکروفون برای استراق سمع، در سفارت جمهوری اسلامی در نیکوزیا (قبرس)، به نفع اسرائیل بودند، دستگیر شدند.

مورد دیگر، در سال ۱۹۷۸ معلوم شد که دولت شوروی در مقر سفارت آمریکا در مسکو، دستگاه‌های استراق سمع نصب نموده بوده است و این کشف جنجال‌برانگیزی بود که مدت‌ها مورد بحث رسانه‌های گروهی بود. قابل توجه اینکه، وزارت خارجه آمریکا مدعی شد که مدت ده سال این دستگاه‌های کنترل در مقر نمایندگی وجود داشته است.

دولت سوئیس در اسفندماه ۱۳۷۶ چهار مأمور اسرائیلی را در حین نصب دستگاه استراق سمع در ساختمانی بازداشت کرد که موضوع انعکاس بین‌المللی پیدا کرد و اسرائیل رسماً از دولت سوئیس معذرت خواست. بنابر اعلام جمهوری اسلامی، این عمل در اماکن مربوط به ایران صورت گرفته بوده است.

چنانکه گفته شد، وسائل فنی مخابراتی ثابت و محدود نیست، بلکه با مرور زمان و پیشرفت علم و صنعت تغییر می‌کند و وسائل کامل‌تری به بازار می‌آید، به طوری که امروز استثنای دستگاه فرستنده رادیویی که در ماده ۲۷ ذکر شده، استثناء بی‌فایده و کهنه‌ای به نظر می‌آید و مسلماً در آینده این پیشرفت ادامه خواهد یافت و وسائل جدید را هم باید مشمول ماده ۲۷ تلقی کرد و استفاده از دستگاه‌های آینده را هم باید آزاد دانست، چنانکه استفاده از ماهواره برای تلویزیون که طبق قانون در ایران ممنوع شد، این ممنوعیت شامل نمایندگی‌های خارجی نگردید.

آزادی ارتباطات شامل آزادی استفاده از ارسال و دریافت پیام‌های گد و رمز نیز می‌باشد. مکاتبات نمایندگی، به موجب بند دوم ماده ۲۷ مصونیت دارد. بنابراین خواندن نامه‌ها و باز کردن پاکت‌ها و هر نوع تجسس در مکاتبات و مراسلات رسمی مربوط به نمایندگی دیپلماتیک، چه از طریق پست یا غیر آن ارسال شود، از طرف دولت پذیرنده، ممنوع است. این غیرقابل تعرض بودن مکاتبات رسمی نمایندگی مشروط به این است که مکاتبات رسمی مربوط به نمایندگی و انجام وظایف آن باشد. بنابراین ظاهراً مصونیت شامل مکاتبات غیررسمی مربوط به نمایندگی و اعضاء آن نمی‌شود، ولی این استنباط هم درست نیست زیرا

تقریباً در همه کشورها مصونیت مکاتبات، حتی برای اشخاص عادی نیز در قوانین اساسی و غیر آن شناخته شده است، گرچه ممکن است به آن عمل نشود.

و باز نکته دیگر در این زمینه آنکه، شرط مربوط بودن «مکاتبات رسمی» به «وظایف نمایندگی» با اصل مصونیت مکاتبات تا حدودی متضاد است، زیرا دانستن اینکه نامه‌ای رسمی است یا نه و آیا مربوط به انجام وظایف نمایندگی است یا خیر، مستلزم بازرسی و خواندن مکاتبات و اطلاع از محتویات آن است که دولت پذیرنده از آن منع شده است.

آزادی در ارسال و دریافت کیسه دیپلماتیک

ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک در بند سوم این اصل را اعلام می‌کند که: «کیسه دیپلماتیک نباید باز شده یا توقیف گردد.»

به کاربردن اصطلاح «کیسه» در این مورد زیادگویای مقصود نیست، زیرا محتویات آن را می‌توان به صورت بسته، یا جعبه یا کارتن و یا صندوق و یا اشکال دیگر ارسال داشت بدون آنکه در مصون بودن و آزاد بودن آن تغییری حاصل شود، ولی چون این اصطلاح در زبان فارسی معمول شده ما هم به آن (کیسه دیپلماتیک) می‌گوئیم.

در سالهای قبل، یک کامیون حمل «کانتینر» بزرگ، به عنوان محموله دیپلماتیک از شوروی به مقصد ژنو وارد مرز سویس شد. مأموران گمرک مرزی خواستار بازرسی از محموله شدند. چون مقامات شوروی حاضر به قبول بازرسی نشدند، کامیون ناچار بازگشت داده شد.

در جریان کنفرانس ۱۹۶۱ که روح بی‌اعتمادی و سوءظن حکومت می‌کرد، نمایندگان بعضی از دول می‌خواستند مصونیت کیسه دیپلماتیک را محدود کنند، حتی اجازه توقیف یا گشودن کیسه را در موارد خاص بدهند، ولی قبول نشد و به جای آن موافقت شد که در توضیح کیسه دیپلماتیک این جمله اضافه شود که «.... فقط حاوی اسناد دیپلماتیک یا اشیاء مورد استعمال رسمی باشد.» (ماده ۲۷ بند ۴)

در بند چهارم ماده ۲۷ تأکید شده است که: «بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باید دارای علامت خارجی مشهود و مشخص کیفیت آن بوده.... باشد.»

در این بند ابهامی به چشم می‌خورد، زیرا با قبول اینکه کیسه دیپلماتیک خود دارای علامت خارجی مشهود (آدرس و مهر نمایندگی و اغلب با لاک ممهور شده است) می‌باشد، چه لزومی دارد بسته‌های داخل آن هم دارای علامت خارجی مشهود باشد، زیرا با قبول مصونیت کیسه دیپلماتیک که باز کردنی نیست، چگونه بسته‌های داخل آن می‌تواند «علامت مشهود» داشته باشد.

در بحبوحه بحران کوبا، در حوالی سال ۱۹۶۰، اداره پست برزیل، اشتباهاً کیسه نمایندگی دیپلماتیک دولت کوبا را که مقصد آن سفارت کوبا در ریودوژانیرو بود، به علت رنگ سبز تیره و شباهت ظاهری با کیسه‌های دیپلماتیک ایران داشت، آن را به سفارت ایران در ریودوژانیرو تحویل داد. بلافاصله به سفارت کوبا تلفنی اطلاع دادم، به فوریت آمدند و کیسه را تحویل گرفتند و بسیار تشکر کردند.

الزام به داشتن علامت مشهود برای پیش‌گیری از اشتباه در مقصد است و علاوه بر این با وجود علامت مشهود، مقامات دولت پذیرنده نمی‌توانند به بهانه نشناختن کیسه دیپلماتیک از سایر محمولات پستی، اقدام به باز کردن و بررسی محتویات آن نمایند. ارسال کیسه پست دیپلماتیک با علائم مشهود و ممهور سابقه تاریخی دارد و دستبرد و تجسس در آن نیز.

میرزا ابوالحسن خان شیرازی که بعضی او را نخستین وزیر امور خارجه ایران می‌دانند، در مأموریت خود از طرف فتحعلی شاه به عنوان سفیر به روسیه در ارتباط خود با تهران از کیسه دیپلماتیک استفاده می‌کرد. در شرح سفر وی آمده است: «یوم دوشنبه بیست و هشتم: بعد از ناهار کیسه کاغذ سر به مهری از ایران نزد دوی مایور آورده بودند و او ارسال نزد صاحبی نموده، مشخص شد که سر آن را باز کرده بودند و دست خورده شده بود، و مهر کرده دولت علیه ایران نبود. اما حقیقت مشخص شد که در تفلیس سر آن را باز کرده بودند، یا در پتربورخ، دست زده

بودند. به هر حال صاحبی ایلچی از این معنی قدری تقیر بهم رسانیده به مهمانداران پیغام دادند که به، دی مایور، گفته باشند که باز کردن نوشتجات، صورت حساب ندارد، لکن چاره نداشت و نوشتجات را مطالعه نمودند....»

«سفرنامه میرزا ابوالحسن خان شیرازی «ایلچی» به روسیه «به قلم میرزا محمد هادی علوی شیرازی» به کوشش محمد گلین - سال ۱۳۶۳ - صفحه ۲۱۷)

طبق بند چهارم، ماده ۲۷ کنوانسیون، بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باید «فقط حاوی اسناد دیپلماتیک یا اشیاء مورد استعمال رسمی باشد» که در اینجا منظور از اشیاء مورد استعمال رسمی مهرها و دفاتر رسمی و یا ماشین‌های رمز می‌باشد. بنابراین ارسال نامه‌های خصوصی و پول و امثال آن توسط کیسه دیپلماتیک ممنوع است و بارها این موضوع از طرف وزارت امور خارجه بخشنامه گردیده ولی همیشه چشم‌پوشی‌هایی هم شده است.

در اواسط دهه ۱۹۷۰ که در مأموریت پاریس بودم، بارها کیسه دیپلماتیک حاوی اشیائی بود که ربطی به کار و وظایف سفارت نداشت. یک بار، تلگرامی از تهران رسید که درباره یک کیسه دیپلماتیک ارسالی تأکید و سفارش شده بود. پس از دریافت و گشودن کیسه معلوم شد حاوی دو سه جفت کفش‌های زنانه است که از دربار رسیده و چون کمی تنگ بوده، برای قالب‌گیری، می‌بایست به همان مغازه که خریداری شده بود، داده شود و مجدداً با کیسه دیپلماتیک، اعاده گردد.

یک مورد دیگر هم کیسه دیپلماتیک، حاوی دو سه دست لباس زنانه بود که چون دامن‌های «پلیسه» داشت و در تهران نمی‌شد به خوبی اطو کرد، آنها را به پاریس فرستاده بودند و سفارش شده بود که آنها برای اطو کشی، طبق آدرس، به مغازه معین و مخصوص تحویل داده شود.

در هر دو مورد، به علت تلگرام‌های مکرر و تأکید درباره اعلام وصول کیسه‌ها، ما نگران بودیم که محتویات آن چه می‌بایست باشد که اینقدر تهران به آن اهمیت می‌دهد.

مورد دیگر از به‌کارگیری نابجای کیسه دیپلماتیک را یک منشی سفارت ایران در برن

چنین شرح داده است:

«مثلاً یک‌بار سرپرست اصطبل سلطنتی در تهران از ما خواست برایش مقداری گیاه «جین سینگ» - که شنیده بود برای تقویت قوه بقاء مؤثر است - تهیه کنیم، و ما هم این گیاه را به قیمت گزاف خریدیم و برایش فرستادیم [با کیسه پست دیپلماتیک]. ولی بعد از مدتی - گویی که اکثر درباریان از ضعف قوه جنسی در رنج باشند - از تهران سیل تقاضا برای «جین سینگ» به طرف سفارتخانه سرازیر شد، و ما هم ناچار با صرف هزینه‌ای هنگفت مقدار زیادی از این گیاه را خریدیم تا به تهران ارسال کنیم. لیکن این بار به خاطر حجم زیاد آن مجبور شدیم در عوض استفاده از کیف‌های مخصوص پست سیاسی [کیسه دیپلماتیک]، محموله «جین سینگ» را با هواپیمای باربری به تهران بفرستیم تا مورد استفاده مردان درباری قرار گیرد.»

(«پشت پرده تخت طاووس» - از مینو صمیمی - ترجمه دکتر حسین

ابوترابیان - سال ۱۳۶۹ - صفحه ۸۷)

اما کسانی که از حجم میزان تولید گیاه (جین سینگ) و ظرفیت هواپیمای باری آگاهی دارند، این قول منشی سفارت برن را با تردید تلقی می‌کنند. ظاهراً مشا‌الیه‌ها یا از میزان مصرف گیاه مطلع نبوده و یا از ظرفیت یک هواپیمای باری آگاهی نداشته است.

در مواردی حتی از کیسه دیپلماتیک سوء استفاده‌های مهم‌تری شده، مثلاً برای حمل

مواد مخدر از مصونیت کیسه استفاده شده است و یا سوء استفاده‌های دیگر.

سال‌های قبل، دو کارمند سفارت مصر در رم، یک جاسوس دوجانبه اسرائیلی را دعوت و سپس او را با موادی بی‌هوش کرده و در داخل جعبه بزرگی جای دادند. آنان می‌خواستند این جعبه بزرگ را به عنوان بسته دیپلماتیک از گمرک فرودگاه ترخیص و با هواپیمای مصری به قاهره ارسال دارند ولی در آخرین لحظات هنگام حمل جعبه به سوی هواپیما، موضوع آشکار شد و دو دیپلمات

مزبور به عنوان (عناصر نامطلوب) ناچار به ترک ایتالیا و بازگشت به کشور خود شدند.

در گذشته، عبور کیسه دیپلماتیک از کشورهای ثالث تضمینی برای مصونیت نداشت و رعایت آن براساس نزاکت بود ولی با گنجاندن ماده ۴۰ بند سوم در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، دولت‌های ثالث متعهدند: «... نسبت به کیسه‌های دیپلماتیک عبوری همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که دولت پذیرنده ملزم به رعایت است» اعطاء نمایند.



در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، اصل اعلام شده این است: «کیسه کنسولی نباید باز یا توقیف شود...»

این اصل که در ماده ۳۵ بند سوم گنجانیده شده، عیناً همان است که در ماده ۲۷ بند سوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) آمده است. اما بین این دو اصل اعلام شده، اختلافی وجود دارد و آن هم این است که اصل مصونیت کیسه دیپلماتیک مطلق است و استثنائی ندارد، در حالی که اصل مربوط به کیسه کنسولی محدود و مشروط است، زیرا به دنبال این اصل اضافه شده:

«... مع هذا، چنانچه مقامات ذیصلاحیت دولت پذیرنده دلایل کافی داشته باشند که کیسه کنسولی حاوی چیزی غیر از مکاتبات و اسناد (یا اشیائی که منحصراً مورد استعمال رسمی دارند) باشد، می‌توانند تقاضا کنند که کیسه مزبور توسط نماینده مجاز دولت فرستنده، در حضور آنها باز شود. چنانچه این تقاضا از طرف مقامات فرستنده رد شود، کیسه مزبور به مبدأ آن عودت داده خواهد شد.»



نظر به اینکه، وضع کیسه دیپلماتیک و کنسولی در کنوانسیون‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳ به دقت معلوم نبود و در عمل مشکلاتی پدید می‌آمد، کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مأمور گردید، در تکمیل کنوانسیون‌های مزبور، مقررات دقیق‌تری وضع نماید و در نتیجه

طرحی بنام «کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد»، در سال ۱۹۸۹ تنظیم گردید که طی آن درباره شکل و محتویات کیسه و تعهدات دولت پذیرنده و دولت‌های ثالث (ترانزیت) نسبت به آن و مصونیت‌ها و معافیت‌های مربوط، مقررات دقیق وضع گردید. در طرح این کنوانسیون وضع کیسه‌های دیپلماتیک از جهات مختلف تدقیق شده است.

در مورد ارسال کیسه دیپلماتیک توسط پست یا وسائل دیگر، طرح کنوانسیون اخیر (۱۹۸۹) طی ماده ۲۶ می‌گوید: «شرایط حاکم بر استفاده از خدمات پستی یا هر نوع وسیله حمل و نقل که مبتنی بر مقررات بین‌المللی یا ملی مربوطه باشد، ناظر بر ارسال بسته‌هایی که تشکیل کیسه دیپلماتیک را می‌دهند نیز می‌باشد، به طوری که بهترین تسهیلات ممکن برای ارسال کیسه فراهم گردد.»

از موضوعات بحث‌انگیز درباره کیسه دیپلماتیک یا کنسولی، خصوصاً اگر با پست معمولی ارسال گردد، این امکان است که دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت، بدون باز کردن کیسه، با وسائل فنی پیشرفته که شاید هم امروز وجود دارد و یا احتمالاً در آینده وجود خواهد داشت، از اشیاء محتوای کیسه و مکاتبات داخل آن آگاه گردد، بدون اینکه در ظاهر، مصونیت آن را نقض کرده باشد. طرح ماده ۲۸ کنوانسیون ۱۹۸۹ در بند اول چنین می‌گوید: «کیسه دیپلماتیک باید مصون از هرگونه تعرض بوده و باز یا توقیف نگردد. کیسه دیپلماتیک باید از بازرسی مستقیم یا بازرسی به وسیله آلات الکترونیکی یا فنی معاف باشد.»

مع‌ذلک، گمان نمی‌رود، در مواردی که دو دولت نسبت به یکدیگر ظنین بوده و امکان کشف اسرار محتویات کیسه‌های یکدیگر را - بدون اینکه سوءظن طرف برانگیخته گردد - داشته باشند، زیاد پایبند اصول اخلاقی و تعهدات حقوقی، باقی بمانند.

آزادی در فرستادن و پذیرفتن پیک دیپلماتیک

پیک دیپلماتیک به کسی گفته می‌شود که رسماً مأموریت دارد کیسه دیپلماتیک [یا هر بسته به شکل دیگری که محتویات آن دیپلماتیک اعلام شده] را از مبدأ آن تحویل گرفته و به مقصد آن تسلیم نماید. بنابر ماده ۲۷ بند ششم: «دولت فرستنده یا نمایندگی می‌تواند پیک‌های دیپلماتیک مخصوص منصوب نماید.»

به موجب بند پنجم همین ماده ۲۷: «پیک دیپلماتیک که باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باشد، در اجرای وظایف خود از حمایت دولت پذیرنده برخوردار خواهد بود. شخص پیک مصونیت داشته و به هیچ عنوان بازداشت و زندانی نخواهد شد.»

و باز در قسمت دوم بند ششم از ماده ۲۷ آمده است که مصونیت‌های مذکور «فقط تا زمانی که پیک مزبور کیسه دیپلماتیک خود را به مقصد می‌رساند جاری خواهد بود.» در مقایسه و بررسی متن دو بند پنجم و ششم از ماده ۲۷ به چند نکته برخورد می‌شود که قابل بررسی است:

● پیک دیپلماتیک، بنابر ماده ۲۷ بند پنجم: «باید دارای مدارک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باشد...». این متن جامع نیست زیرا ممکن است شخص پیک دیپلماتیک، حامل پیام شفاهی باشد که در این ماده به آن اشاره نشده است.

● طبق بند ششم ماده ۲۷ مصونیت‌های پیک دیپلماتیک «... فقط تا زمانی که پیک مزبور کیسه دیپلماتیک خود را به مقصد می‌رساند، جاری خواهد بود» و از مفهوم مخالف این متن استنباط می‌شود که پس از تحویل کیسه دیپلماتیک به مقصد، شخص پیک مصونیت دیپلماتیک خود را از دست می‌دهد و قابل تعقیب و زندانی شدن است که این نیز صحیح نمی‌نماید و درست‌تر این بود که مصونیت وی تا مراجعت به مبدأ تصریح می‌شد.

● مصونیت پیک دیپلماتیک از مصونیت کیسه دیپلماتیک جداست و پیک دیپلماتیک

«باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باشد» و همین مدرک است که مصونیت او را تضمین می‌کند، در حالی که مصونیت کیسه دیپلماتیک ناشی از «علامات خارجی مشهود و مشخص کیفیت [دیپلماتیک] آن» می‌باشد. بنابراین، دو مصونیت پیک و کیسه دیپلماتیک، وابسته به یکدیگر نیستند و اگر برحسب اتفاق موردی پیش آید که مصونیت پیک مرتفع و یا منتفی گردد - مثلاً "به علت فوت - مصونیت کیسه دیپلماتیک همچنان معتبر باقی می‌ماند.

● در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، مسأله تابعیت پیک کنسولی مطرح نشده و مطلق است، در صورتی که در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۳۵ بند پنجم، درباره تابعیت پیک دیپلماتیک قید کرده است که: «بدون کسب رضایت دولت پذیرنده، پیک کنسولی نباید از اتباع دولت اخیر بوده یا - به استثنای موردی که پیک مزبور از اتباع دولت فرستنده باشد - در قلمرو دولت پذیرنده اقامت دائم داشته باشد.»

آیا این قید را در مورد پیک دیپلماتیک نیز می‌توان معتبر دانست؟ ظاهراً چون کنوانسیون روابط کنسولی بعد از کنوانسیون روابط دیپلماتیک تنظیم و تدوین شده و با توجه به اینکه محتویات کیسه دیپلماتیک اصولاً از اهمیتی بیش از کیسه کنسولی برخوردار است، بنابراین می‌توان عدم ذکر این قید در کنوانسیون روابط دیپلماتیک را حمل بر سهو و عدم توجه و عدم پیش‌بینی تدوین‌کنندگان این کنوانسیون نمود.

در هر حال براساس متن کنوانسیون دیپلماتیک، پیک دیپلماتیک لازم نیست که از اعضاء نمایندگی یا کارمند و مأمور دولت فرستنده باشد، بلکه هر فرد حتی اتباع دولت ثالث نیز می‌توانند چنین وظیفه را بدون قید و شرط انجام دهند.



طبق ماده ۲۷ بند هفتم: «کیسه دیپلماتیک را می‌توان به فرمانده یک هواپیمای بازرگانی که باید در یک محل ورودی مجاز فرود آید سپرد. فرمانده مزبور که پیک دیپلماتیک تلقی

نخواهد شد، باید دارای مدرک رسمی حاکی از تعداد بسته‌های جزء کیسه دیپلماتیک باشد. نمایندگی می‌تواند یکی از اعضاء خود را برای دریافت مستقیم و آزادانه کیسه دیپلماتیک از شخص فرمانده هواپیما، اعزام دارد.»

درباره این ماده نیز چند نکته قابل توضیح است:

- فرمانده هواپیما، گرچه حامل کیسه دیپلماتیک است و مسئولیت حمل آن را برعهده دارد و دارای مدرک رسمی حمل کیسه نیز می‌باشد ولی او پیک دیپلماتیک بشمار نمی‌آید.
- مسئولیت و وظیفه وی فقط محدود به مدتی است که کیسه دیپلماتیک در هواپیما حمل می‌شود، یعنی از زمان تحویل گرفتن در فرودگاه مبدأ تا زمان تحویل دادن در فرودگاه مقصد و خارج از این دو زمان وظیفه‌ای برعهده او نیست و مسئولیتی متوجه وی نمی‌شود.
- اینکه فرود هواپیما، «در یک محل ورودی مجاز» باشد، منظور اینکه در یک فرودگاه مشخص هواپیما فرود آید تا هویت خلبان و مدارک او و کیسه دیپلماتیک قابل کنترل باشد، معمولاً "هواپیماهایی در محل‌های غیرمجاز فرود می‌آیند که حامل مواد قاچاق و غیرمجاز باشند. و یا در فرودگاه‌هایی که امکان بازرسی و کنترل مسافر و بار نباشد. مع‌ذک، با اینکه در کنوانسیون ذکری از موارد خطر و فرود اضطراری نشده، می‌باید آن را حالت استثنائی دانست و ایرادی بر خلبان وارد نخواهد بود اگر به علت نقص فنی هواپیما یا نامساعد بودن هوادر محلی غیر از فرودگاه مشخص و به طور غیرمجاز فرود آید.
- اصولاً یکی از اعضاء نمایندگی برای دریافت مستقیم و آزادانه کیسه دیپلماتیک، از شخص فرمانده هواپیما به فرودگاه می‌رود، ولی معمولاً در پایتخت‌های بزرگ که دسترسی به فرودگاه دشوار است، تشریفات تحویل و تحویل کیسه دیپلماتیک از این هم ساده‌تر گردیده و فرمانده هواپیما آن را به یکی از مأمورین شرکت هواپیمائی تحویل می‌دهد و یکی از اجزاء سفارت برای تحویل آن در شهر به دفتر هواپیمائی مراجعه و کیسه را دریافت می‌دارد.
- در این بند هفتم ماده ۲۷ کنوانسیون، تنها به سپردن کیسه دیپلماتیک از طرف

نماینده‌گی به فرمانده هواپیمای بازرگانی» اشاره شده است در حالی که در کنوانسیون روابط کنسولی «فرمانده کشتی یا هواپیمای بازرگانی» اضافه شده است. در این مورد هم باید گفت عدم ذکر «فرمانده کشتی» ناشی از عدم توجه تدوین‌کنندگان کنوانسیون روابط دیپلماتیک بوده و در حال حاضر تحویل کیسه دیپلماتیک به فرمانده کشتی برای رساندن به مقصد منعی ندارد.



در پایان بحث باید اضافه کرد که محتویات کیسه‌ای که به پیک دیپلماتیک داده می‌شود اصولاً باید از اهمیت خاصی برخوردار باشد که هزینه اعزام و مراجعت پیک را توجیه کند و به همین جهت پیک نباید هیچ‌گاه کیسه دیپلماتیک را از خود دور سازد، چنانکه بعضی از پیک‌ها، خصوصاً در گذشته پیک‌هایی که از جانب کشورهای بلوک شرق مأموریت داشتند، کیسه دیپلماتیک را با دستبند آهنین به میچ دست خود قفل می‌کردند و آن را در همه جا همراه داشتند. *علی‌رغم تأکیدی که به مسؤلیت پیک دیپلماتیک و اهمیت کیسه دیپلماتیک می‌شود، حفاظت آن‌گاه جدی گرفته نمی‌شود.*

هنگامی که شاه در سن‌موریتس (سوئیس) به سر می‌برد، همکار دیپلماتی مأمور رساندن کیسه دیپلماتیک به تهران می‌شود. وی تعریف می‌کرد که در راه سن‌موریتس به تهران، چگونه شبی را در شهر زوریخ گذرانده و کیسه دیپلماتیک را زیر تشک تختخواب هتل مخفی کرده و تمام شب را به تفریح و گردش گذرانیده بوده است. این هم مصداقی از بیله دیگ....



چنانکه قبلاً اشاره شد، چون وضع پیک‌های دیپلماتیک و کنسولی در کشور پذیرنده و کشورهای ثالث (ترانزیت) در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) دقیقاً روشن نشده بود، کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مأموریت یافت طرح کنوانسیون دیگری در تکمیل کنوانسیون‌های مذکور تهیه نماید. این طرح در سال ۱۹۸۹ تحت عنوان «کنوانسیون راجع به وضع پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که

همراه پیک دیپلماتیک نباشد» فراهم گردید. در این طرح مقرراتی درباره پیک دیپلماتیک و پیک کنسولی وضع گردیده و نحوه انتصاب، تابعیت، وظایف، مدت مأموریت و امتیازات و سایر مقررات مربوط به آنان تعیین شده است.

در این طرح برای پیک امتیازات زیاد در حد کارمندان دیپلماتیک در نظر گرفته شده است.

بنابر ماده ۱۰ طرح مذکور «وظیفه پیک دیپلماتیک عبارت است از تحویل گرفتن کیسه دیپلماتیک و حمل و تسلیم آن به مقصد گیرنده.»

بنابراین با تحویل دادن کیسه به مقصد آن، مأموریت پیک خاتمه می‌یابد ولی ممکن است دولت فرستنده، قبل از پایان مأموریت پیک، خاتمه وظایف او را به دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت اعلام کند و یا اینکه دولت پذیرنده به عللی که مجبور به افشای آن نیست، به دولت فرستنده اطلاع دهد که دیگر پیک را به رسمیت نمی‌شناسد و یا اینکه او را (عنصر نامطلوب) اعلام کند. (مواد ۱۱ و ۱۲ طرح)

دو مورد اخیر در صورتی است که مأموریت پیک که تحویل کیسه است و یا اعتبارنامه‌های مربوط به سمت پیک بودن او، پایان نیافته باشد. در غیر این صورت تکلیف کیسه دیپلماتیک چیست؟ ظاهراً کیسه تحویل پیک دیگری می‌گردد و یا مشمول مقررات کیسه دیپلماتیک که همراه پیک نباشد، با مصونیت‌های مربوط به آن می‌شود.

ماده ۱۴ طرح کنوانسیون تحت عنوان «ورود به قلمرو دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت» چنین انشاء شده است:

«۱- دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت، ورود پیک دیپلماتیک را به قلمرو خود جهت انجام وظیفه اجازه خواهند داد.

۲- دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت می‌باید ویزای درخواستی پیک دیپلماتیک را حتی‌المقدور به فوریت در اختیار او قرار دهند.»

گرچه در این ماده از طرح کنوانسیون، اشاره‌ای به حق دولت پذیرنده و دولت‌های ترانزیت در رد کردن درخواست ویزا برای پیک دیپلماتیک نشده ولی باید گفت که این حق در صورت وجود دلایلی که به نظر دولت پذیرنده یا دولت ترانزیت موجه باشد، برای آنها باقی است.

هرجاکه به متن طرح (کنوانسیون راجع به وضعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) اشاره شده و نقل گردیده، مأخوذ از ترجمه عباس معین‌زاده - از کتاب (حقوق دیپلماتیک نوین) تألیف نامبرده - چاپ تهران - از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی - سال ۱۳۷۲ - پیوست شماره ۵ - می‌باشد.

معافیت نمایندگی دیپلماتیک از مالیات بر درآمد

نمایندگی‌های دیپلماتیک معمولاً "بابت کارهایی که برحسب وظیفه انجام می‌دهند، وجوهی دریافت می‌دارند. خصوصاً اگر کارهای کنسولی نیز از وظایف نمایندگی باشد، عواید قابل توجهی به حساب نمایندگی خواهد آمد.

درآمد نمایندگی ممکن است از فروش تمبرهای اداری، حق‌الترجمه، گواهی اسناد، صدور بعضی اوراق و گواهینامه‌ها و گذرنامه برای اتباع و روادید برای خارجیان، کارمزد و امثال اینها باشد.

موارد دریافت وجوه و میزان آن را قوانین کشور فرستنده تعیین می‌کند.

بنابر ماده ۲۸ کنوانسیون دیپلماتیک: «عواید و کارمزد دریافتی از طرف مأمورین بابت انجام وظائف رسمی از پرداخت کلیه مالیات‌ها و عوارض معاف است».

مبالغی که از این طریق، در صندوق نمایندگی دیپلماتیک جمع می‌شود، از پرداخت مالیات و عوارض دولت پذیرنده معاف است و در بودجه نمایندگی و به حساب دولت فرستنده منظور می‌گردد.

دلیل معافیت این درآمد از عوارض و مالیات، این است که وجوه دریافتی مستقیماً در وجه خزانه دولت فرستنده واریز می‌شود و با توجه به حق حاکمیت و مساوات دولت‌ها، دولت پذیرنده حق ندارد که از درآمد دولت فرستنده مالیات و عوارض دریافت دارد.

در سال‌های اخیر، با نوسانات شدیدی که در ارزش پول بعضی از کشورها پیدا شده، بعضی از نمایندگی‌های خارجی دریافتی‌های خود را بر مبنای دلار آمریکائی یا مارک آلمانی محاسبه کرده و از مراجعین دریافت می‌دارند، گرچه این ارزها هم خود دچار نوساناتی است.

حق ارتباط نمایندگی دیپلماتیک با اتباع

با اینکه وظیفه اصلی نمایندگی دیپلماتیک «نمایندگی دولت فرستنده نزد دولت پذیرنده» است ولی از وظایف اصلی دیگر آن «حفظ منافع... اتباع [دولت فرستنده] در دولت پذیرنده تا حدودی که در حقوق بین‌الملل مورد قبول است» می‌باشد (ماده ۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک بند اول تبصره الف و ب).

برای حفظ منافع افراد و اتباع هم، حق ارتباط بین نمایندگی و اتباع دولت فرستنده از یک طرف و حق ارتباط اتباع با نمایندگی دولت متبوع‌شان، از طرف دیگر، ضرورت دارد. و اما مورد دیگر، در کنوانسیون روابط دیپلماتیک که حق ارتباط بین نمایندگی و اتباع دولت فرستنده را محرز می‌کند، بند دوم از ماده ۳ کنوانسیون است که طی آن گفته شده: «هیچ یک از مقررات این کنوانسیون نباید طوری تفسیر شود که مانع از انجام وظائف کنسولی به وسیله یک مأموریت دیپلماتیک گردد.»

باتوجه به اینکه، اکثر دولت‌ها، در حوزه‌ای که نمایندگی دیپلماتیک دارند، پست کنسولی جداگانه تاسیس نمی‌کنند و طبق بند مذکور، وظایف کنسولی را به نمایندگی خود محول می‌کنند، بنابراین قسمتی از نمایندگی همیشه وظایف کنسولی را انجام می‌دهد.

اولین وظیفه کنسولی هم، بنابر ماده ۵ کنوانسیون روابط کنسولی عبارتست از: «حفظ

منافع... اتباع [دولت فرستنده]، اعم از حقیقی و حقوقی، در قلمرو دولت پذیرنده، تا حد مجاز در حقوق بین‌الملل»

بنابر این، در زمینه روابط با اتباع و حفظ منافع آنان، بین نمایندگی دیپلماتیک و پست کنسولی اشتراک وظیفه وجود دارد و مقررات کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳) در مورد اتباع شامل نمایندگی‌های دیپلماتیک نیز می‌گردد.

برای انجام این وظیفه، گاه لازم می‌شود که دولت پذیرنده، به عنوان واسطه بین نمایندگی دیپلماتیک و اتباع دولت فرستنده عمل کند. مثلاً در صورتی که یکی از تبعه توقیف یا زندانی و یا در انتظار محاکمه بازداشت شود و یا تصادفی برای او روی دهد، مقامات محل باید به تقاضای فرد ذینفع، بدون تأخیر، مراتب را به نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده - در صورتی که پست کنسولی در محل نباشد - اطلاع دهند و مراسلات و مکاتبات وی را که خطاب به نمایندگی دیپلماتیک باشد، بدون تأخیر به مقصد رسانند و چون ممکن است آن شخص از این حق خود آگاه نباشد، مقامات مربوطه محلی، داشتن چنین حقی را باید به شخص ذینفع گوشزد نمایند (ماده ۳۶ بند اول تبصره ب کنوانسیون روابط کنسولی)

در چنین مواردی، مأموران نمایندگی حق خواهند داشت شخص بازداشت شده و یا حادثه دیده را ملاقات و با او مذاکره یا مکاتبه نمایند، ولی در این موارد، اگر شخص ذینفع نخواهد مأموران نمایندگی دولت متبوع وی آگاهی حاصل کنند یا اقداماتی بعمل آورند، در این صورت نمایندگی رأساً دخالتی نخواهد کرد (ماده ۳۶ بند اول تبصره ج کنوانسیون کنسولی)

پس از انقلاب، در یک کشور اروپای شرقی، یک ایرانی در پی شب زنده‌داری، دچار مسمومیت شد و کارش به بیمارستان کشید. از وی سؤال شد که به سفارت جمهوری اسلامی ایران اطلاع داده شود یا نه. وی که مایل نبود جریان مسمومیت خود را شرح دهد، از شکایت و پی‌گیری قضیه از طرف سفارت، استتکاف کرد.

بنابر مفهوم بند دوم ماده ۳۶ کنوانسیون کنسولی، آزادی ارتباط بین نمایندگی که وظایف

کنسولی را انجام می‌دهد با اتباع «... در حدود قوانین و مقررات دولت پذیرنده اعمال خواهد شد.»

مثلاً در ملاقات با زندانی و یا انتخاب وکیل، قوانین و مقررات محل باید رعایت شود. حق ارتباط نمایندگی دیپلماتیک با اتباع، حقی را برای نمایندگی به وجود می‌آورد و آن آگاهی از سرنوشت اتباع می‌باشد و در مقابل آن، تکالیفی هم برای دولت پذیرنده پدید می‌آید. ماده ۳۷ کنوانسیون روابط کنسولی که در این زمینه است دولت پذیرنده را مکلف می‌سازد در صورت فوت یکی از اتباع دولت فرستنده «بدون تأخیر» واقعه را به نمایندگی دیپلماتیک مربوط اطلاع دهد تا مأمورینی که امور کنسولی را انجام می‌دهند، فوراً برای حفظ منافع بازماندگان و وراثت احتمالی، اقدام به فهرست‌برداری اموال و اثاثه و حفظ اوراق و اسناد متوفی کرده و در صورت لزوم محل زندگی و کسب و کار او را لاک و مهر نمایند و برای آگاه کردن خویشاوندان متوفی اقدام بعمل آورند.

همچنین است در مورد تصادفات مسافران عبوری و حفظ اموال آنان و یادر مواردی که نصب قیم یا سرپرست برای یتیم یا محجور لازم می‌آید. (ماده ۳۷ تبصره الف و ب - کنوانسیون کنسولی)

به همین منوال در مورد سانحه هواپیمائی یا غرق کشتی دولت فرستنده، در قلمرو دولت پذیرنده، که، باز دولت پذیرنده، موظف است «بدون تأخیر» موضوع را به اطلاع نمایندگی دیپلماتیک برساند. (ماده ۳۷ بند ج - کنوانسیون روابط کنسولی)

حق ارتباط با دولت پذیرنده

از امتیازات نمایندگی دیپلماتیک، حق ارتباط نمایندگی با دولت پذیرنده است. این امتیاز را ممکن است تحت عناوین دیگر ذکر کرد ولی ما آنرا از جمله حقوق نمایندگی و زیر عنوان «حق ارتباط» نمایندگی با دولت پذیرنده مورد بررسی قرار می‌دهیم.

به موجب ماده ۴۱ بند دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک: «کلیه امور رسمی که برای اقدام و مذاکره با دولت پذیرنده از طرف دولت فرستنده به عهده نمایندگی گذاشته شده، باید از طریق وزارت خارجه دولت پذیرنده، یا توسط آن... انجام گیرد».

در همه کشورها، همیشه وزارت خارجه، تنها مخاطب و یا تنها مجرای انجام خواست‌های نمایندگی‌های دیپلماتیک خارجی می‌باشد. بنابراین اگر مسأله‌ای مثلاً به وزارت اقتصاد، یا وزارت کشاورزی و یا وزارت بهداشتی مربوط شود، هیچ نمایندگی دیپلماتیک حق مکاتبه مستقیم با وزارت‌خانه‌های یاد شده را ندارد، بلکه موضوع مورد اطلاع یا درخواست خود را مستقیماً به وزارت خارجه محل ارسال می‌دارد و وزارت خارجه برای اطلاع یا اقدام به وزارت‌خانه یا سازمان مربوط می‌فرستد و پاسخ آن نیز از طریق وزارت خارجه محل به نمایندگی دیپلماتیک ارسال می‌گردد.



درباره پست کنسولی، ماده ۳۸ کنوانسیون (۱۹۶۳)، مقامات صلاحیتدار محل در حوزه کنسولی را، برای مراجعه پست کنسولی، تعیین کرده و رجوع مستقیم به مقامات مرکزی را منوط به قوانین و مقررات کشور پذیرنده نموده است.

مورد دیگری که پست کنسولی می‌تواند با مقامات مرکزی تماس گیرد آن است که، در موضوعی پست کنسولی از توسل به مقامات محلی به نتیجه نرسد و تشبث به مقامات بالاتر در مرکز ضروری تشخیص داده شود. در این صورت پست کنسولی باید نمایندگی دیپلماتیک دولت متبوع خود را که در پایتخت مستقر است، واسطه قرار داده و از طریق آن خواست‌ها و اعتراضات و یا نظرات خود را به وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع دهد و از آنان رفع مشکلات و یا احقاق حق اتباع را خواستار شود.

این نوع تماس پست کنسولی از طریق نمایندگی دیپلماتیک با وزارت خارجه دولت پذیرنده، در کنوانسیون‌های دیپلماتیک و کنسولی پیش‌بینی نشده ولی در عمل به آن توسل می‌شود.

فصل دوم

امتیازات خاص اعضای نمایندگی دیپلماتیک

امتیازات مربوط به اعضای نمایندگی دیپلماتیک، مجموعه امتیازاتی است که دولت پذیرنده به اعضای نمایندگی می‌دهد، تا آنان بتوانند وظایف خود را با سهولت و بدون مانع و در آرامش انجام دهند.

امتیازات اعضای نمایندگی یکسان نیست و درجه امتیازات هر عضو بستگی به مقام و نسبت خانوادگی و نحوه استخدام و تابعیت وی دارد.

مأمورین دیپلماتیک و خانواده آنان از حداکثر امتیازات برخوردارند. از ماده ۲۹ تا پایان ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک، درباره امتیازات اینان است.

سایر اجزاء نمایندگی به درجات مختلف از امتیازات برخوردار می‌گردند. ماده ۳۷ میزان امتیازات گروه‌های اعضاء نمایندگی را تعیین کرده است.

مأمورین دیپلماتیک که تبعه دولت پذیرنده و یا مقیم دائم آن کشور می‌باشند فقط در مورد انجام وظایف از مصونیت قضائی و مصونیت از تعرض بهره‌مند می‌شوند.

خارج از این امتیازات که در کنوانسیون ذکر شده، ممکن است کشور پذیرنده امتیازات بیشتری برای گروه‌های مختلف اعضای نمایندگی قائل شود که مبنای آن نزاکت بین‌المللی و یا موافقت‌نامه‌های دوجانبه خواهد بود.

قبل از آغاز بحث درباره امتیازات اعضای نمایندگی، توضیح دو مطلب ضرورت دارد:

اولاً - چه کسانی از امتیازات دیپلماتیک برخوردار می‌شوند؟

ثانیاً - امتیازات اعضای نمایندگی بر چندگونه است؟

چه کسانی از امتیازات دیپلماتیک برخوردارند؟

امتیازات دیپلماتیک اصولاً برای کسانی است که در نمایندگی‌های دیپلماتیک انجام وظیفه می‌کنند، ولی دایره کسانی که از امتیازات دیپلماتیک استفاده می‌کنند وسیع‌تر است. در مرحله اول، رؤسای کشورها، زمامداران و وزرای خارجه هستند که در سفرهای خود به خارج از کشور خویش، از بیشتر این امتیازات برخوردار می‌باشند. علاوه بر این، در هر کشور، مشاغلی هست که برای احترام به دارندگان آن مشاغل، در سفرهای به خارج، گذرنامه دیپلماتیک صادر می‌گردد، بدون آنکه آنان در اجرای سیاست خارجی کشور دخالت مستقیم داشته باشند.

در (قانون گذرنامه) ایران، مصوب ۲۹ دی ماه ۱۳۱۱، فصل پنجم ماده ۱۷ فهرست مشاغلی که برای صاحبان آنها گذرنامه (دیپلماتیک) صادر می‌گردد، ذکر شده است.

پس از جنگ جهانی اول و تأسیس جامعه ملل و سپس جنگ جهانی دوم و ایجاد سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های وابسته، نمایندگان و کارمندان این سازمان‌ها نیز طبق قراردادهای جداگانه مشمول امتیازات کم و بیش مشابهی شده‌اند، بدون اینکه این گروه‌ها مشمول کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک باشند.

گاه دولت‌ها بنابر توافق ممکن است امتیازات دیپلماتیک را شامل بعضی افراد یا گروه‌ها کنند که ارتباطی با دیپلماسی ندارند. مثلاً "مستشاران نظامی و یا کسانی که برای کمک در سوانح از کشوری به کشور دیگر اعزام می‌شوند.

ما در این مبحث تنها به امتیازات اعضای نمایندگی دیپلماتیک می‌پردازیم و با توجه به مواد کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) امتیازات را مورد بررسی قرار می‌دهیم.



اعضای نمایندگی‌های دیپلماتیک، در ماده اول کنوانسیون، ضمن تعریف اصطلاحات، بر چند گروه بشرح زیر تقسیم شده‌اند:

رئیس نمایندگی، کارمندان دیپلماتیک، کارمندان فنی و اداری و کارکنان نمایندگی که همه عضو نمایندگی محسوب می‌شوند و بالاخره خدمتگاران شخصی که جزء اعضای نمایندگی بشمار نمی‌آیند.

اساس این تقسیم‌بندی، میزان امتیازاتی است که هر یک از این گروه‌ها از آن برخوردار است.

مأمورین دیپلماتیک از حداکثر امتیازات و کارکنان نمایندگی از حداقل امتیازات بهره‌مند می‌شوند و خدمتگاران شخصی نیز در شرایطی از مختصر امتیازی برخوردارند. افراد خانواده هر عضو نیز به تناسب مقام و شغلی که خود دارد از امتیازات بهره می‌برد.

انواع امتیازات اعضای نمایندگی دیپلماتیک

امتیازات اعضای نمایندگی مختلف بوده و در زمینه‌های متفاوت می‌باشد و هر گروه از اعضای نمایندگی هم، در درجات مختلفی از امتیازات، بهره می‌برد. تا گذشته نزدیک که امتیازات دیپلماتیک تدوین نشده بود، هر کشور آزاد بود مقررات خاصی در این زمینه برای خود وضع کند و این در عمل اختلافاتی پدید می‌آورد. در کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) تا حدود ممکن، امتیازات اعضای نمایندگی تفکیک و تدوین شده است.

در مواد مربوط به امتیازات اعضای نمایندگی که از ماده ۲۹ آغاز می‌شود و تا پایان ماده ۳۶ را دربرمی‌گیرد، اصطلاحات مختلفی مانند: «مصونیت»، «تسهیلات»، «مزایا»، «آزادی»، «معافیت»، «اجازه داشتن» و یا «توانستن» بکار رفته که گاه معانی آنها درهم است و ممکن است امتیازی را تحت دو یا سه عنوان ذکر کرد ولی، ما چنانکه قبلاً گفته شد، همه را تحت عنوان کلی (امتیازات) می‌نامیم.

امتیازات را در اکثر کتاب‌های حقوق دیپلماتیک به مصونیت‌ها و مزایا تقسیم می‌کنند که تقلیدی از تقسیم‌بندی آن در گذشته، قبل از تدوین کنوانسیون (۱۹۶۱) می‌باشد و جای ایرادی هم نیست.

در تمیز بین مصونیت و مزایا گفته شده است که: «مصونیت به طور کلی بدین معنی است که دارنده آن از تعقیب قانون و مأموران دولت در امان است، و یا به عبارت دیگر قانون و مأموران مجری قانون نمی‌توانند شخص دارنده آن را تعقیب کنند. و مقصود از مزایا آن است که امتیازاتی به کسی داده شود که سایر مردم حق استفاده از آن را ندارند.»

(حقوق دیپلماتیک و کنسولی) - از دکتر جواد صدر - سال ۱۳۷۱ - صفحه ۷۷

ما برای سهولت مطالعه و پیروی از نظم کنوانسیون و به تبع اصطلاحات به کار رفته در مواد آن، فصل امتیازات را بر سه مبحث تقسیم کرده و مورد بررسی قرار می‌دهیم.

مبحث اول - مصونیت‌های دیپلماتیک

مبحث دوم - معافیت‌های دیپلماتیک

مبحث سوم - دیگر موضوعات مربوط به امتیازات

(مبحث اول - مصونیت‌های اعضای نمایندگی دیپلماتیک)

مصونیت شخصی نمایندگان خارجی (دیپلمات‌ها)، از قدیم در همه کشورها کم و بیش شناخته شده بود.

مصونیت، مهم‌ترین امتیازی است که به دیپلمات‌ها داده می‌شود تا بتوانند وظایف خود را که برقراری روابط دوستانه بین دولت‌هاست، انجام دهند.

مصونیت، یک دیپلمات را مافوق قوانین و مقررات جاری، در کشور پذیرنده، قرار می‌دهد و او را از اتباع و خارجیان مقیم آن کشور، ممتاز می‌گرداند.

اگر مصونیت نباشد، اعضای یک نمایندگی نمی‌توانند به آزادی وظایف خود را انجام دهند زیرا دولت پذیرنده خواهد توانست هرطور بخواهد با آنان رفتار کند و مانع از انجام وظایفشان گردد.

مصونیت اعضاء در مرحله اول شامل رئیس نمایندگی و کارمندان دیپلماتیک است که از حداکثر مصونیت برخوردارند.

سایر اجزاء نمایندگی نیز، به تبع رئیس نمایندگی، بنابر سمت و شغلی که دارند، از بعضی مصونیت‌ها بهره‌مند می‌شوند.

خانواده مأمورین دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی سفارت نیز در هر گروه تا حدودی مشخص، دارای امتیازات می‌باشند.

مصونیت انواع مختلف دارد. در کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی مواد ۲۹ تا پایان ۳۱ مصونیت‌های زیر ذکر شده است:

عنوان اول - مصونیت شخصی (ماده ۲۹) شامل دو جنبه عدم تعرض به مأمورین دیپلماتیک و لزوم حفظ و حمایت آنان

عنوان دوم - مصونیت «اقامتگاه» و «اسناد» و مکاتبات و اموال (ماده ۳۰)

عنوان سوم - مصونیت قضائی (ماده ۳۱) که شامل مصونیت‌های جزائی، مدنی، اداری، اجرائی و عدم اجبار به شهادت است.

سابقه تاریخی مصونیت شخصی

نخستین قاعده‌ای که در حقوق دیپلماسی پدید آمده، احتمالاً اصل مصونیت سفیران بوده است. اصل «مصونیت سفیران» خودبخود، برحسب ضرورت نزد اقوام قدیم پیدا شده و هنوز هم به اعتبار خود باقی است.

به دلایل بسیار می‌توان گفت که ایرانیان، در دوره باستان، در این زمینه نمونه بوده‌اند. ویل دورانت، نویسنده (تاریخ تمدن) رفتار ایرانیان را در دوره باستان، نسبت به سفیران، سرمشق روابط دیپلماتیک، در همه تمدن‌های بی‌زانس و اروپا و آمریکای امروز می‌داند، «نمونه‌گویی از این برداشت، در شرحی که (پروکوپیوس) مورخ معروف قرن ششم بی‌زانس می‌نویسد منعکس است.... ایرانیان به مراتب بیشتر از یونانیان و رومیان با نمایندگان خارجی با بزرگ منشی رفتار می‌کردند، به طوری که شاهنشاهان ساسانی، امپراطوران رقیب و حتی دشمنان خویش را در نزد سفرای آنان برادر می‌خواندند....»

تقل از نشریه (پردیس) - شماره ۱۳ سال یکم - شهریور ۱۳۵۹ - صفحه ۵

فردوسی نیز چندبار از اقدامی که فرستادگان (سفیران) از آن برخوردار بوده‌اند یاد کرده است. قابل توجه این که، در موردی که فرستاده‌ای از طرف قیصر روم، نزد اردشیر بابکان می‌آید و پیام جنگ می‌آورد، اردشیر او را به دوستی پذیرا می‌شود و می‌نوازد:

«بفرمود تا پرده برداشتند	فرستاده را شاد بگذاشتند
فرستاد زربفت گسترده	ز پوشیدنی و هم از خوردنی
همانگونه بناوخت او را به بزم	که گفتی که نشنید پیغام رزم»

موضوع مصونیت‌ها و حقوق دیپلماتیک در ایران باستان - در فصل (دیپلماسی در ایران باستان) - تألیف نگارنده - به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است.

خواجه نظام‌الملک نیز در کتاب سیاست‌نامه، همین مفهوم را درباره رسولان (سفیران) و مصونیت آنان بیان کرده و می‌نویسد:

«... و اگر وقتی میان پادشاهان مخالفتی بوده است و رسولان برحسب وقت آمده‌اند و رسالت چندانک ایشان را فرموده‌اند گذارده‌اند، هرگز نیاززده‌اند و از نیکوداشت عادتی کم نکرده‌اند که پسندیده نیست، چنانکه در قرآن آمده است که (و ما علی الرسول الا البلاغ المبین).»
و اما قرن‌ها قبل از نویسندگان و بنیان‌گذاران حقوق بین‌الملل که در قرن شانزدهم در اروپا به مرور ظاهر شدند، در اسلام، براساس قرآن و حدیث و سنت، یک سری قواعد و مقررات در زمینه سفارت، وظایف سفیران و رفتار نسبت به آنان، پیدا شد که بعضی نویسندگان جدید ایرانی بدان توجه کرده‌اند.

جلال‌الدین فارسی، در تألیف خود بنام (حقوق بین‌الملل اسلامی) تحت عنوان (روابط دیپلماتیک) در اسلام، چنین می‌نویسد: «... مناسبات مسلمین در حالت صلح و آرامش نیز تابع مقررات معین است... در این مبحث مسأله طرز رفتار با هیئت‌های اعزامی بیگانگان، پیام‌آوران و نمایندگان سیاسی‌شان مانند سفرا و کنسول‌ها به میان خواهد آمد. سلوکی که تعالیم اسلامی ما را در قبال آن جماعت بدان خوانده است مشحون از احترام و مهربانی و حاکی از نهایت مردم‌داری و انسانیت می‌باشد. رفتار پیغمبر(ص) با فرستادگان مسیلمه کذاب، همان کسی که لایق‌کمترین رعایتی نمی‌نمود سرمشق یک دیپلماسی منطقی تواند بود. با آنکه مطالب ناهنجار و تحریک‌آمیزی به زبان راندند که ادای هر جمله‌اش می‌توانست کیفر مرگ به دنبال داشته باشد، از ریختن خونشان درگذشت و خطاب به آنان فرمود: به خدا اگر حرمت کشتن فرستادگان و سفرا نبود گردنتان را می‌زدم!!»

این نویسنده سپس به «دستور عمل کردن با کمال احترام و نزاکت با سفیران» و «آمادگی جهت تفاهم» با ایشان را ذکر کرده است.

نقل از (حقوق بین‌الملل اسلامی) - تألیف جلال‌الدین فارسی - ۱۳۶۹

شمسی - صفحه ۳۹ و ۴۰



نویسندگان اولیه حقوق بین‌الملل اروپائی، در پیدایش عرف و رویه قضائی بین‌المللی در زمینه (حقوق دیپلماتیک) و خصوصاً مصونیت سفیران، به مفهوم امروز، تأثیر غیرقابل انکار داشته‌اند و مطالعات و نظرات آنان درباره مصونیت سفیران کم و بیش همان است که امروز منظور است.

گروسیوس، حقوقدان هلندی در کتاب معرف خود به نام (جنگ و صلح) که در سال ۱۶۲۵ انتشار یافت، در فصل هجدهم ضمن حقوق مسلم سفیران، غیرقابل تعرض بودن شخص و اموال و ملتزمین آنان را ذکر کرده است.

در بین نویسندگان و بنیان‌گذاران حقوق بین‌الملل، نخستین کسی که به موضوع سفارت و مصونیت سفیران از نظر حقوقی نگریست، آلبریکو جنتیلی ایتالیائی بود که معمولاً به نام لاتینی شده آلبریکوس جنتیلیس Albericus Gentilis - B شناخته می‌شود. وی در سال ۱۵۸۵، کتابی تحت عنوان سفارت De Legationibus به زبان لاتین نگاشت.

علت تألیف کتاب او درباره سفارت، این بود که در توطئه‌ای که علیه ملکه انگلستان - الیزابت اول - صورت گرفت و منجر به تسلیم و زندانی شدن ملکه ماری استوارت شد، گمان می‌رفت که سفیر اسپانیا در انگلستان به نام برناردینو مندوزا Bernardino Mendoza در این قضیه دست داشته باشد و بنابراین موضوع محاکمه و مجازات او مطرح گردید. چون در آن زمان سفیران در روابط بین‌الملل وضع ثابت و مشخصی نداشتند و موضوع مصونیت آنان مورد تردید بود، برای تعیین تکلیف قطعی، موضوع را برای بررسی به جنتیلیس، که در آن زمان به علت پرتستان بودن از ایتالیا گریخته و به انگلستان مهاجرت کرده بود و ضمناً از نظر قضائی مقام عالی داشت، ارجاع گردید و از او خواستند نظر خود را درباره اینکه آیا سفیر را می‌توان محاکمه و مجازات کرد یا نه، بیان کند. پاسخی که جنتیلیس به این سؤال داد، بعداً به صورت کتابی در سه جلد، تحت عنوان (دِ لگاسیونیوس) به معنی - درباره سفارت - انتشار یافت. وی در این کتاب مصونیت سفیران را از نظر حقوقی توجیه نمود.

نویسنده اروپائی دیگر بنام کرنلیوس - وان - بینکرشوک Cornelius-Van-Bynkershoek (۱۶۷۳-۱۷۴۳)، از اهالی هلند، در زمینه سفارت به نام لاتینی (دفارو - لگاتوروم) Defaro Legatorum نوشت که در سال ۱۷۲۱ انتشار یافت. بینکر شوک، ابتدا قاضی بود و سپس رئیس دادگاه عالی استیناف لاهه شد. علت توجه او به موضوع سفارت این بود که کنت فلوز Flohz نماینده دولت هلشتاین Holstein که از دولت‌های جزء آلمان بود و نزد دولت هلند مأموریت داشت، از کسی قرض گرفته و نپرداخته بوده و این منجر به توقیف او شد و کار به محاکمه کشید. بینکر شوک در این امر به مطالعه پرداخت که نتیجه‌اش تألیف کتابی درباره مصونیت و امتیازات دیپلماتیک شد. این تألیف نیز در ترقی حقوق دیپلماتیک و تعیین موارد مصونیت سفیران و دیپلمات‌ها موثر گردید.

نویسندگان حقوقی قرون بعد به تحقیقات خود در این زمینه ادامه دادند و از جمع نظراتشان قواعد عرفی در روابط بین‌المللی مربوط به مصونیت دیپلماتیک پیدا شد. طی قرن نوزدهم تا اواسط قرن بیستم حقوق دیپلماتیک در زمینه امتیازات، توسط نویسندگان به طور انفرادی یا در انجمن‌های حقوقی و یا توسط دولت‌ها پیشرفت بسیار کرد. ولی حدود این قواعد روشن نبود تا اینکه کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک، قواعد عرفی مربوط به مصونیت شخصی را در قالب مواد به طور یکسان و روشن تدوین کرد.

مصونیت شخصی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک

مأمورین دیپلماتیک در نمایندگی‌ها، برای اینکه بتوانند وظایف خود را به خوبی انجام دهند باید شخصاً مصون باشند و دولت پذیرنده نتواند به هیچ عنوان و بهانه‌ای موجب سلب آزادی و آرامش آنان توسط مأمورین خود گردد و علاوه بر این دولت پذیرنده موظف است از تعرض اتباع و سکنه خود نسبت به شخص و آزادی و حیثیت دیپلمات‌ها جلوگیری نماید. بنابراین آنچه گفته شد، مصونیت شخصی دیپلمات از نظر حقوقی دو جنبه دارد:

یک، وظیفه دولت پذیرنده در حفظ آزادی و احترام دیپلمات‌ها با جلوگیری از انجام وظایف مأمورین خود و عدم اجرای قوانین و مقررات خویش در مورد آنان. دیگر، تعهد دولت پذیرنده در حفاظت شخص و آزادی و حیثیت دیپلمات‌ها در برابر اتباع و ساکنین در کشور خود. این دو جنبه از مصونیت شخصی دیپلمات‌ها، چنانکه در سابقه گفته شد، به مرور زمان در روابط بین دول به صورت قواعد عرفی پذیرفته شده بود. کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) دو جنبه مصونیت شخصی را در قالب ماده ۲۹ گنجانیده است:

«شخص مأمور دیپلماتیک مصون است و نمی‌توان او را به هیچ عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد. دولت پذیرنده با وی رفتار محترمانه‌ای که در شأن او است خواهد داشت و اقدامات لازم را برای ممانعت از وارد آمدن لطمه به شخص و آزادی و حیثیت او اتخاذ خواهد کرد.»

اکنون، این دو جنبه از مصونیت شخصی دیپلمات‌ها، در دو گفتار مورد بررسی قرار می‌گیرد:

گفتار اول - (عدم تعرض به مأمورین دیپلماتیک)

گفتار دوم - (لزوم حفظ و حمایت مأمورین دیپلماتیک)

عدم تعرض به مأمورین دیپلماتیک

اصل عدم تعرض، خاص مأمورین دیپلماتیک نیست. در اکثر کشورها مصونیت افراد و اتباع شناخته شده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طی اصل بیست و دوم چنین آمده است: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در

مواردی که قانون تجویز کند.»

این مطلب در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، طی ماده ۲۹ چنین است:

«شخص مأمور دیپلماتیک مصون است و نمی‌توان او را به هیچ عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد....»

تفاوت بین اصل فوق و ماده اخیر، فرق بین افراد عادی را با دیپلمات‌ها روشن می‌سازد. یک فرد عادی اگر مرتکب جرم یا خلاف شود، به تجویز قانون می‌توان او را بازداشت یا توقیف کرد، در حالی که اگر یک دیپلمات مرتکب همان جرم یا خلاف شود مأمورین مربوطه دولت پذیرنده حق بازداشت یا توقیف او را نخواهند داشت.

برای مثال در یک تصادف اتومبیل که منجر به مرگ شود، راننده خاطی اگر فرد عادی باشد، تا روشن شدن وضع بازداشت می‌شود ولی اگر یک دیپلمات باشد، بازداشت نخواهد شد.

این تبعیض که کنوانسیون برای دیپلمات‌ها قائل شده گرچه به ظاهر مصونیت مطلق است ولی چنین برداشتی از ماده ۲۹ درست نیست.

به طوری که از مراجعه به مذاکرات و مباحثاتی که، طی کنفرانس اظهار شد معلوم می‌شود، نمایندگان بسیاری از دول، استثنائی برای اصل پیشنهاد کردند، از جمله جنایت وخیم و جنایت مشهود، دفاع مشروع، توطئه علیه امنیت کشور پذیرنده، برهم زدن نظم عمومی، شرکت در تظاهرات بر ضد حکومت پذیرنده و امثال آن.... ولی هیچ کدام از پیشنهادها اتفاق آراء را بدست نیاورد و اصل مصونیت بدون استثناء و بطور مطلق ذکر گردید ولی در حقیقت دولت‌ها در تشخیص خود آزادند. توضیح این که یک اقدام ممکن است در موارد غیرقابل پیش‌بینی فوریت پیدا کند و در برابر سوء استفاده از مصونیت دیپلماتیک اعمال شود و در این صورت تشخیص ضرورت و فوریت و نحوه اقدام، به علل سکوت کنوانسیون، در اختیار دولت پذیرنده است.

علت اصلی عدم توافق در زمینه استثنائات بر اصل مصونیت شخصی این بود که احتمال

می‌رفت، دولت پذیرنده، در مواردی، با ایجاد صحنه‌هایی، مثلاً "تصادم اتومبیل و یا گذاشتن مواد ممنوعه در مسکن مأمور دیپلماتیک توسط عوامل خویش و یا به طرق دیگر، به استثناء متوسل شده و اتهامات نادرست وارد کند و موجب تغییر احوال یا وضع دیپلمات گردد و او را از انجام وظایفش باز دارد. به همین دلیل، مصلحت دیده شد که پیشنهادات مسکوت گذاشته شود، بخصوص که در زمان تدوین کنوانسیون، جنگ سرد جریان داشت و بی‌اعتمادی بر روابط بین‌المللی حکومت می‌کرد.

گرچه بعضی از نویسندگان حقوقی، در تألیفات خود، اعلام کردن مأمور دیپلماتیک را به عنوان (عنصر نامطلوب) یک نوع ضمانت اجراء در مورد سوء استفاده از مصونیت شخصی قلمداد کرده‌اند، ولی گاه مقابله با سوء استفاده از مصونیت شخصی چنان فوریت دارد که اعلام عنصر نامطلوب که معمولاً "تشریفات" دارد و به مدت زمانی نیازمند است، مفید نخواهد بود.



رفتار محترمانه: دولت پذیرنده درباره مأمور دیپلماتیک رفتار محترمانه‌ای که در شأن اوست خواهد داشت.

قلمرو مصونیت شخصی دیپلمات در زمینه غیرقابل تعرض بودن، محدود به توقیف و بازداشت نیست و ممکن است، بازرسی بدنی در موارد ورود یا خروج از بعضی محل‌ها، کنترل با وسائل الکترونیکی در فرودگاه‌ها، آزمایش درجه الکلی هنگام رانندگی، ابلاغ احضاریه و بعضی اقدامات دیگر از این قبیل، تجاوز به حریم مصونیت دیپلماتیک و یا هتک احترام به شخص وی تلقی گردد. این مصونیت ممکن است تا پس از مرگ نیز ادامه یابد چنانکه تشریح جسد دیپلماتی که فوت شده است از طرف دولت پذیرنده، مستلزم اجازه دولت فرستنده بوده و انصراف از مصونیت صریح لازم است.

مسأله گروگانگیری اجزاء سفارت و کنسولگری آمریکا در ایران، یکی از موارد نقض ماده ۲۹ کنوانسیون روابط دیپلماتیک بشمار می‌رود و در اکثر کتاب‌های جدید حقوق دیپلماتیک، در

تحت این ماده مورد بحث قرار می‌گیرد.

دیوان بین‌المللی دادگستری، در قضیه (کارمندان دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در تهران) که مربوط به موضوع گروگانگیری بود، نفس عمل را «نقض مستمر ماده ۲۹ کنوانسیون درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)» تشخیص داد.



اگر مأمورین رسمی دولت پذیرنده مرتکب تجاوز و تخطی به حریم مصونیت شخصی دیپلمات شوند، در این صورت بر دولت پذیرنده فرض است که درصدد جبران برآمده و از طریق شفاهی و یا کتبی، رسماً پوزش بخواهد و در صورتی که خسارت مادی به شخص دیپلمات رسیده باشد آن را جبران کند و در مواردی مأمور خطاکار را تنبیه و مجازات نماید تا موجبات رضایت دولت فرستنده فراهم گردد.

اگر دولت پذیرنده، در حد لازم، درصدد پوزش‌خواهی و جبران خسارات برنیاید و رضایت دولت فرستنده را جلب نکند، ممکن است موجب تیرگی روابط و حتی قطع روابط گردد.

چنانکه قبلاً گفته شد، توقیف موقت و بازپرسی چندساعته وزیر مختار ایران در آمریکا، توسط پلیس آن کشور و عدم عذرخواهی وزیر خارجه آن کشور، موجب قطع روابط دیپلماتیک ایران و آمریکا گردید.



مصونیت شخصی دیپلمات با کارمند کنسولی متفاوت است.

در ماده ۳۹ کنوانسیون دیپلماتیک دیدیم که: «شخص مأمور دیپلمات مصون است و نمی‌توان او را به هیچ عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد...»
ماده ۴۱ کنوانسیون کنسولی چنین است: «مأمور کنسولی را نمی‌توان، مگر در صورت ارتکاب جنایتی بزرگ و متعاقب تصمیم مقام قضائی صلاحیتدار، توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود».

در مقایسه این دو ماده یک اختلاف اساسی بین امتیازات دیپلماتیک با کنسولی مشاهده می‌شود، زیرا مأمورین کنسولی را می‌توان در مواردی بازداشت کرده و به محاکمه کشید، در حالی که مأمورین دیپلماتیک از این نظر مصونیت مطلق دارند.

بنابراین، وضع کنسول‌ها بین دیپلمات‌ها که به کلی مصون هستند و اتباع عادی خارجی که مصونیت خاص ندارند، قرار دارد. این مصونیت محدود هم برای این است که مأمورین کنسولی که مأمور دولت فرستنده هستند، برای انجام وظایف خود نیاز به تسهیلات و مصونیت‌هایی دارند که در مورد افراد عادی مطرح نیست.

از مواردی که ممکن است جزء (جنایات بزرگ) تلقی گردد، شرکت در توطئه برای برانداختن حکومت، تحریک مخالفین دولت به قیام و اغتشاش، مباشرت یا مساعدت به تروریسم و بالاخره جاسوسی است.

به موجب بند دوم ماده ۴۱ کنوانسیون کنسولی، هنگامی می‌توان مصونیت مأمور کنسولی را نادیده گرفت که توقیف یا بازداشت در اجرای یک تصمیم قضائی قطعی باشد. در بند سوم از ماده ۴۱ چنین آمده است: «اگر مأمور کنسولی تحت تعقیب جزائی قرار گیرد باید نزد مقامات صلاحیتدار حاضر شود». چنانکه گفته شد، در مورد مأمورین دیپلماتیک چنین محدودیتی نیست و هیچ مقامی حق احضار آنان را ندارد.

حفظ و حمایت از مأموران دیپلماتیک

دولت پذیرنده متعهد است، به موجب جمله آخر ماده ۲۹: «اقدامات لازم را برای ممانعت از وارد آمدن لطمه به شخص و آزادی و حیثیت او اتخاذ» کند. الحاق به کنوانسیون روابط دیپلماتیک، بطور ضمنی، قبول این تعهد است و در این زمینه دو نوع وظیفه برای دولت پذیرنده به وجود می‌آید:

یکی وظیفه حفاظت از مأمورین دیپلماتیک برای آنکه لطمه به شخص و آزادی و

حیثیت آنان وارد نشود.

دیگر وظیفه حمایت از مأمورین دیپلماتیک در صورتی که آنان در معرض لطمه خوردن و از دست دادن آزادی و خدشه به حیثیت فرار گرفته باشند.
در زیر، این دو جنبه، بطور جداگانه، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اول - حفاظت از شخص مأمور دیپلماتیک - حفاظت در این مورد به معنی

پیش‌گیری از نقض مصونیت مأموران دیپلماتیک، از طرف افراد عادی (غیر از مأمورین دولتی) است.

حفاظت به این معنی مسؤولیت دشواری است که بر دولت پذیرنده تحمیل می‌شود و مستلزم مراقبت مستمر از خیل مأموران دیپلماتیک در برابر گروه غیرمتشکل مردم کشور است. به تجربه ثابت گردیده که حفاظت هر قدر دقیق و سخت باشد نمی‌تواند مانع ترور و قتل و دزدیدن برای باج گرفتن و یا گروگانگیری دیپلمات‌ها شود.

محافظت فرد فرد دیپلمات‌ها عملی نیست، زیرا برای آنکه حفاظت موثر باشد باید برای هر دیپلمات یک و بلکه چندین محافظ تعیین کرد که او را در همه جا همراهی کنند، خصوصاً که این نوع محافظت با آزادی دیپلمات‌ها مغایرت دارد.

در گذشته‌ای نه چندان دور، خصوصاً در کشورهای گروه شرق، محافظینی

مخفی برای دیپلمات‌ها تعیین می‌کردند که وظیفه واقعی آنان مراقبت مخفیانه اعمال

و رفتار آنان بود. شنیده شده که بارها، به مرور زمان، بین تعقیب کننده و تعقیب

شونده، نوعی روابط دوستانه برقرار می‌گردید و حتی به مناسبت‌هایی هدایایی هم

داده می‌شد!

حفاظت، خصوصاً وقتی دشوار می‌گردد که دولت پذیرنده در شرایطی باشد که بر اوضاع داخلی خود مسلط نبوده و اختیار حفظ نظم و امنیت را از دست داده باشد، مثلاً در هنگام اغتشاشات و شورش‌ها و تظاهرات غیرمنظم که در این موارد، وظیفه مأمورین دیپلماتیک است

که خود را حتی الامکان از کانون‌های خطر دور سازند و به این طریق در حفاظت خود به مأموران کشور پذیرنده کمک نمایند.

در مأموریت بغداد که بودم، یک روز صبح اقدامی برای کودتا صورت گرفت و قصر ریاست جمهوری که نزدیک سفارت بود مورد اصابت راکت‌هایی که از هواپیما پرتاب شده بود قرار گرفت. در رادیو فوراً ممنوعیت رفت و آمد در شهر اعلام شد. وابسته نظامی سفارت برای تهیه گزارش و مشاهده وضع با اتومبیل دیپلماتیک خود قصد رفتن جلو کاخ رئیس جمهوری را کرد و مرا هم دعوت نمود تا او را همراهی کنم. من که خوئی حادثه‌جو داشتم دعوت او را پذیرفتم و به اتفاق در خیابان‌های خلوت به سوی کاخ راندم و جلو آن توقف کرده و مشغول تماشای دودی بودیم که از بالای عمارت متصاعد می‌شد. ناگهان صدای فریاد (روح، روح!) به معنی بروید، بروید بلند شد. در میان بوته‌های پشت نرده‌های کاخ ردیف لوله‌های تفنگ را دیدیم که به سوی ما نشانه رفته بود، فوراً حرکت کردیم. خطری محسوس بود ولی به خیر گذشت. بعدها فکر کردم اگر به سوی ما تیراندازی می‌شد، هر اتفاقی می‌افتاد، به هیچ وجه دولت عراق مسئولیتی به گردن نمی‌گرفت و جای ایرادی هم به آن نبود. خطاکار ما بودیم.

مأمورین دیپلماتیک، خصوصاً به علت مصونیتی که دارند و حفاظت آن برعهده دولت پذیرنده است نباید خود را به خطر اندازند و این تنها در موارد شورش و کودتا نیست بلکه ملاحظات دیگری را هم باید در نظر داشته باشند و با همکاری خود دولت پذیرنده را یاری دهند.

قتل مازور ایمیری در قضیه سفاخانه، که در تاریخ دیپلماسی ایران ثبت شده نمونه‌ای از این بی‌احتیاطی‌هاست که عواقب ناگوار به همراه داشت و دولت ایران دخالتی در آن نداشت.

نکته دیگر در این زمینه آن است که دولت پذیرنده می‌تواند با وضع قوانینی به حفظ و حمایت مأموران دیپلماتیک، از نظر امنیت و یا حیثیت کمک کند. بسیاری از کشورها در این

زمینه قوانینی وضع کرده‌اند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز، به موجب ماده ۱۵ قانون تعزیرات: «هرکس علناً نسبت به رئیس مملکت خارجی یا نماینده سیاسی یک مملکت خارجی در ایران توهین نماید به سه ماه تا دو سال حبس محکوم خواهد شد، مشروط بر اینکه در آن مملکت نیز نسبت به ایران معامله متقابله شود. در مورد این فقره، تعقیب منوط به تقاضای دولت خارجی نماینده سیاسی است و در صورت استرداد تقاضای تعقیب جزائی نیز متوقف خواهد شد.»

در اکثر کشورها نیز به موجب قوانین، برای توهین به نمایندگان دیپلماتیک مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است.



چون مقررات کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) کافی به نظر نمی‌رسید و موارد تجاوز به مأمورین دیپلماتیک تکرار می‌شد، طرح کنوانسیون دیگری از طرف کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، تهیه گردید که در سال ۱۹۷۳ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید، نام آن «کنوانسیون درباره جلوگیری و مجازات جنایات علیه اشخاصی که مورد حمایت بین‌المللی هستند» بود که شامل مأمورین دیپلماتیک - بالاخص - می‌شد. این کنوانسیون بخصوص ناظر به قتل یا ربودن یا حمله یا تهدید یا اقدام و یا همکاری در این زمینه‌ها است و دولت‌ها دعوت به اشتراک مساعی در یافتن مرتکبین این اعمال و مجازات آنان شده‌اند.

«کنوانسیون علیه گروگانگیری» در ۱۷ دسامبر ۱۹۷۹ طی قطعنامه شماره ۳۴/۱۴۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسید. این کنوانسیون دارای یک مقدمه و ۲۰ ماده است و بسیاری از کشورهای جهان به آن ملحق گردیده‌اند.

«در جهت تکمیل مقررات این کنوانسیون، کمیته ششم مجمع عمومی سازمان ملل، با صدور قطعنامه‌ای با عنوان ملاحظه اقدامات مؤثر برای تشدید حمایت، امنیت و سلامتی،

مأموریت‌ها و نمایندگان دیپلماتیک در سال ۱۹۸۴ که در همین سال به تصویب مجمع عمومی رسید، مجدداً بر حمایت از این افراد و مجازات عاملین حمله به آنها تأکید کرد و اعلام نمود نقض مصونیت از تعرض آنها، تهدیدی علیه روابط سالم و صلح‌آمیز بین‌المللی است. این قطعنامه هم، بر ارسال گزارش به دبیرکل سازمان ملل متحد در این موارد تأکید دارد. نکته قابل توجه در این قطعنامه این است که در صورت تعارض اعمال مأموران دیپلماتیک و کنسولی با منافع دولت پذیرنده، بهترین راه، استفاده از روش‌های صلح‌آمیز و مساعی جمیله دبیرکل سازمان ملل است.»

نقل از پایان‌نامه درجه کارشناسی ارشد، موضوع (بررسی تطبیقی مصونیت‌ها و مزایای دیپلماتیک و کنسولی) - نگارش منوچهر توسلی نائینی - صفحه ۴۲ . مأخوذ از:

Resolutions and Decisions adopted by G.A. 39 Th. Session 1984. PP. 288-289.



باوجود کنوانسیون‌های بین‌المللی در مبارزه با تروریسم، در عمل جلوگیری از اقدامات فردی یا گروهی تروریست‌ها آسان نیست و مواردی پیش می‌آید که پایان وخیم دارد.

در اواخر آذرماه ۱۳۷۵ (اواسط دسامبر ۱۹۹۶)، در لیما، پایتخت پرو، در جشن سفارت ژاپن حدود چهارصد نفر که دوستان و همکاران دیپلمات‌های خارجی بودند توسط گروهی به نام «توپاک آمارو» به گروگان گرفته شدند. گروگان‌گیران خواستار آزادی رهبران مخالف دولت از زندان بودند.

سفرای آلمان، اتریش، اسپانیا، کوبا، بولیوی، کره جنوبی، برزیل و نمایندگان اتحادیه اروپا جزء گروگان‌ها بودند. به مرور گروه‌هائی از گروگان‌ها آزاد شدند تا عده آنان به هفتاد نفر رسید و مدت گروگان‌گیری حدود چهار ماه به طول انجامید تا بالاخره این قضیه با کشته شدن گروگان‌گیرها و آزادی گروگان‌ها پایان یافت.



امتیازات مأموران کنسولی در این زمینه با امتیازات مأموران دیپلماتیک برابر است. ماده ۲۹ کنوانسیون در قسمت آخر می‌گوید دولت پذیرنده با مأمور دیپلماتیک «رفتار محترمانه‌ای که در شأن اوست خواهد داشت و اقدامات لازم را برای ممانعت از وارد آمدن و لطمه به شخص و آزادی و حیثیت او اتخاذ خواهد کرد.»

ماده ۴۰ کنوانسیون کنسولی نیز تکرار ماده فوق می‌باشد و محتویات هر دو ماده یکسان است و آنچه درباره مأموران دیپلماتیک گفته شد، درباره مأموران کنسولی نیز معتبر است.

در طرح اولیه کنوانسیون روابط کنسولی با گنجاندن «حفاظت خاص» Sepcial Protection بر امتیازات کنسولی نسبت به امتیازات دیپلماتیک افزوده شده بود ولی به علت مخالفت اکثریت دولت‌ها که نمی‌خواستند امتیازات کنسولی بیش از دیپلماتیک باشد، این جمله حذف شد.

در پایان لازم است این نکته یادآوری شود که حمایت از دیپلمات‌ها با حمایت دیپلماتیک تفاوت دارد، حمایت از دیپلمات‌ها، همان است که مورد بحث و بررسی ماست، در حالی که حمایت دیپلماتیک، حمایت اتباع عادی و غیردیپلمات، از طریق دیپلماتیک می‌باشد.

دوم - حمایت از شخص مأمور دیپلماتیک - حمایت از مأموران دیپلماتیک

ناظر بر مواردی است که آنان در معرض خطر قرار گرفته و وظیفه دولت پذیرنده، مداخله و حمایت از ایشان است.

قتل، گروگان‌گیری و آزار دیپلمات‌ها، طی قرن گذشته سوابق زیاد دارد.

در سال ۱۸۹۹ هنگام قیام بوکسرها Boxers در چین، سفارت‌خانه‌های خارجی به محاصره شورشیان درآمده و طی آن وزیرمختار آلمان و رایزن ژاپن کشته شدند، تا اینکه قوای نظامی سفارت‌خانه‌ها را از محاصره درآوردند.

بار دیگر در سال‌های تشنج و انقلاب، در سال ۱۹۶۷ و ۱۹۶۸، گروه‌های غیرمتشکل و

غیرمسئول در پکن به سفارت هلند حمله کردند و با اشغال آن موجب اذیت و آزار دیپلمات‌ها شدند.

در آمریکای لاتین هم گروه‌های متشکل، به کرات، برای مقاصد سیاسی و یا مادی، به سفارت‌خانه‌ها حمله کرده و موجب خسارات جانی و مالی شده‌اند.

برای توضیح بیشتر به «*L'enlèvement Des Diplomates*» - از میناکاترین

Mina Cathrine - لاهه - سال ۱۹۷۳ - رجوع شود.

ازدیاد عملیات تروریسم علیه دیپلمات‌ها در قاره آمریکای لاتین موجب شد، کمیته حقوقی انتر آمریکن، طرح قراردادی در زمینه تروریسم و گروگان‌گیری در سپتامبر ۱۹۷۰ تهیه کند. این طرح در ۲ فوریه ۱۹۷۱ توسط مجمع عمومی سازمان دول آمریکائی به تصویب رسید. این کنوانسیون در آغاز قرار بود تنها درباره مأمورین دیپلماتیک باشد ولی بعداً دایره شمول آن توسعه یافت. هدف این کنوانسیون پیش‌گیری و مجازات اعمال تروریسم به صورت جنایت یا به قصد باج‌گیری نسبت به کسانی که مشاغل بین‌المللی دارند، بود.

Carl Elder (The Diplomatic Kidnapping) - از کارول الدر باومن

Baumann - ۱۹۷۳ - لاهه - صفحه ۱۴۷ به بعد.

در سال‌های پس از جنگ دوم و رواج تروریسم و آدم‌ربائی و گروگان‌گیری، مأمورین دیپلماتیک هدف آسان و پرازش برای کسانی بود که می‌خواستند، با دردست گرفتن سرنوشت آنان، برای هدف‌های مشروع یا نامشروع، معامله کنند.

در این موارد، دولت پذیرنده در موقعیت دشوار قرار می‌گیرد. اقدامات ممکن در این مواقع متعدد است، معمولاً با مذاکره با خطاکاران، دادن وعده‌های خلاف قانون به آنان، باج‌دهی، محاصره نمایندگی و غیره شروع می‌شود و در صورت به نتیجه نرسیدن، به هجوم به اماکن دارای مصونیت و بالاخره اقدامات مسلحانه ختم می‌شود.

روشی که دولت پذیرنده در جریان وقایع اتخاذ می‌کند بستگی به هوش و ابتکار مأمورین دولتی و درجه سرسختی و مقاومت خطاکاران دارد.

گاه، در پی این وقایع، بین دولت فرستنده و پذیرنده اختلاف نظر پدید می‌آید و معمولاً دولت پذیرنده متهم به قصور و کوتاهی در اتخاذ تدابیر لازم و مناسب امنیتی می‌گردد و این نارضائی دولت فرستنده به صورت گله و یا اقدامات دیگر ظاهر می‌شود.

و اما واقعه‌ای که در تاریخ دیپلماسی دنیا بازتاب جهانی داشت و همیشه از آن در تألیفات حقوق دیپلماتیک به عنوان یک واقعه استثنائی، یاد خواهد شد، قضیه گروگانگیری مأموران دیپلماتیک و کنسولی سفارت و کنسولگری‌های آمریکائی در تهران و تبریز و شیراز در سال ۱۹۷۹ می‌باشد.

اشغال سفارت آمریکا در تهران و گروگانگیری کارمندان آن در تاریخ ۴ نوامبر ۱۹۷۹ اتفاق افتاد. در پی شکایت آمریکا، شورای امنیت طی قطعنامه‌ای در تاریخ ۴ دسامبر ۱۹۷۹ (قطعنامه شماره ۴۵۷-۱۹۷۹) که به اتفاق آراء به تصویب رسید: «مصرفاً از حکومت ایران آزادی فوری کارمندان سفارت آمریکا در تهران و تأمین حمایت و اجازه ترک کشور» را خواستار گردید. دولت آمریکا بعداً به دیوان بین‌المللی دادگستری متوسل گردید و خصوصاً با استناد به ماده ۲۹ کنوانسیون روابط دیپلماتیک و ماده ۴۰ کنوانسیون روابط کنسولی و ماده ۱۳ کنوانسیون مربوط به پیشگیری و ممانعت از جرائم علیه اشخاص مورد حمایت بین‌المللی (۱۹۷۳) رأی آن دیوان را خواستار شد.

دیوان بین‌المللی دادگستری در تاریخ ۲۴ مه ۱۹۸۱ رأی خود را با ۱۲ رأی موافق و ۲ مخالف صادر کرد که به موجب آن ایران را مسؤول نقض تعهدات بین‌المللی دانست و خواست که بازداشت غیرقانونی کارمندان سفارت آمریکا مرتفع گردد و اجازه ترک سرزمین ایران به آنها داده شده و ضمناً اماکن دیپلماتیک آمریکا و بایگانی آن در اختیار کشور حافظ منافع آمریکا (سوئیس) گذاشته شود.

اختلاف ایران و آمریکا در این قضیه از نظر سیاسی و حقوقی آن چنان مهم و غیرمعمول است که بحث آن در فصول این تألیف نمی‌گنجد و نیاز به بررسی خاص و جداگانه دارد.

جمهوری اسلامی ایران، پس از گذشتن بحران گروگانگیری، بارها وفاداری خود را نسبت به تعهدات بین‌المللی و کنوانسیون‌های روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ و کنسولی ۱۹۶۳ نشان داده است. برای مثال، شورای عالی قضائی، طبق بخشنامه‌ای به شماره ۳۸۰۱۷ به تاریخ ۶۰/۱۲/۱۰ خطاب به «کلیه دادگاه‌ها و دادرهای انقلاب اسلامی سراسر کشور»، لزوم رعایت مقررات کنوانسیون‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳ و ۱۹۶۹ را مورد تأکید قرار داد.

توضیح بیشتر در (حقوق دیپلماتیک نوین) - از عباس معین‌زاده - چاپ تهران سال ۱۳۷۲ - صفحه ۳۱ و ۳۲ .

مصونیت مسکن مأموران دیپلماتیک

مسکن مأموران دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی، به مانند اماکن نمایندگی (موضوع ماده ۲۲ بند اول) از مصونیت برخوردار است.

ماده ۳۰ کنوانسیون دیپلماتیک می‌گوید: «محل اقامت خصوصی مأمور دیپلماتیک مانند اماکن نمایندگی مصون و مورد حمایت خواهد بود.»

این مصونیت شامل مسکن کارمندان اداری و فنی نیز می‌شود، زیرا بنابر ماده ۳۷ بند دوم: «کارمندان اداری و فنی نمایندگی و همچنین بستگان آنها که اهل خانه آنها هستند، به شرط آنکه تبعه دولت پذیرنده یا مقیم دائم آن دولت نباشند، از مزایا و مصونیت‌های مندرج در مواد ۲۹ تا ۳۵ بهره‌مند خواهند بود...». پس آنان مشمول ماده ۳۰ بند اول، نیز می‌باشند و مسکن آنان مصون است.

در بحث مسکن اجزاء نمایندگی، چند نکته قابل توضیح و بررسی است:

● علت اینکه اقامتگاه رئیس مأموریت و مسکن کارمندان دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی، در ماده ۲۲ در ردیف (اماکن نمایندگی) نیامده، این است که مصونیت اماکن نمایندگی مستقیماً منسوب به دولت فرستنده است، در حالی که مصونیت محل اقامت اعضاء، بستگی به شخص آنان دارد و جزئی از مصونیت شخصی و یا برای انجام وظایف است.

● مسکن ممکن است متعلق به دولت یا شخص بوده و یا اجاری باشد. همچنین مسکن ممکن است به صورت آپارتمان یا خانه مستقل باشد که در صورت اخیر باغ یا باغچه و گاراژ و اطاق‌های باغبان یا خدمتگاران واقع در محوطه مسکن همه مشمول مصونیت می‌شود.

● چنانکه دیدیم، در مورد اماکن نمایندگی، ورود مأمورین دولت پذیرنده موکول به اجازه رئیس نمایندگی دیپلماتیک می‌باشد (موضوع ماده ۲۲ بند اول) ولی در مورد ورود مأمورین به مسکن کارمندان دیپلماتیک و اداری، در کنوانسیون ذکر شده است. در هر حال باید گفت اجازه رئیس مأموریت نیز در این مورد نافذ است. بعضی از نویسندگان اجازه کارمند ساکن را نیز کافی می‌دانند، گرچه در مورد اخیر می‌توان ایراد گرفت که مصونیت متعلق به کارمند نیست تا از آن صرف‌نظر نماید، بلکه متعلق به دولت فرستنده است و رئیس نمایندگی دیپلماتیک که نماینده دولت است می‌تواند چنین اجازه‌ای را صادر کند.

● یک نکته که در کمیسیون حقوق بین‌الملل، هنگام تهیه طرح کنوانسیون مورد توجه قرار گرفت این بود که اگر عضوی که مسکن او مصونیت دارد، دارای دو یا چند مسکن باشد آیا این مصونیت شامل همه خواهد شد یا نه. مثلاً "اگر همسر وی در محل جداگانه زندگی کند و یا خود عضو محلی برای استراحت منزل فرعی Piéd-A-Terre و یا گارسونیه Garconier در اختیار داشته باشد، اینها هم از مصونیت برخوردار خواهند بود؟ مباحثات در این زمینه به نتیجه نرسید و در کنوانسیون انعکاس نیافت. آنچه مسلم است اینکه اگر عضو از محلی برای سکونت استفاده نکرده و متروک نگاه دارد و یا افراد دیگری را به جای خود ساکن سازد، گرچه مسکن به نام او باشد ولی مصونیت آن از بین می‌رود.

● اگر عضو، به طور موقت هم در محلی اقامت کند، مثلاً "در سفر در هتلی اقامت نماید، اطاق او در هتل، مصونیت دیپلماتیک پیدا می‌کند.

● در ماده اول کنوانسیون که تعریف «اماکن نمایندگی» را کرده است اشاره‌ای به مسکن اعضاء نشده است ولی در ماده ۲۱ آمده است که «دولت پذیرنده... در صورت لزوم باید

نماینده‌گی را در تهیه مسکن مناسب برای کارمندان خود یاری دهد». چنانکه قبلاً اشاره شد، این تعهد دولت پذیرنده، بیشتر مربوط به کشورهای است که حق تملک برای افراد نیست و یا دشوار است.

● مسکن اجزاء که مشمول مصونیت است به مانند اماکن نمایندگی و اقامتگاه رئیس نمایندگی، از پرداخت مالیات و عوارض معاف می‌باشد (ماده ۲۳ بند اول) در صورتی که از طرف دولت فرستنده برای سکونت مأمور دیپلماتیک خریداری یا اجاره شود.

● مسکن اعضاء نمایندگی، به مانند اماکن نمایندگی باید طوری مورد استفاده قرار گیرد که با وظایف نمایندگی مغایرت نداشته باشد (ماده ۴۱ بند سوم)

● در مورد پناهندگی در مسکن اعضائی که از مصونیت مسکن برخوردارند، بحث زیاد در تئوری و در جلسات کمیسیون حقوق بین‌الملل صورت گرفته است. به علت اختلاف نظرها، موضوع در کنوانسیون مسکوت مانده و روی هم رفته پناه دادن مجرمین عادی پذیرفته نیست و در مورد پناهندگان سیاسی هم چون، مصونیت مسکن وابسته به شخص کارمند و برای انجام وظایف اوست، بنابراین، عقیده اکثریت این است که پناه دادن آنان خارج از وظایف نمایندگی است، گرچه بعضی دولت‌ها به علل بشردوستانه طی موافقت‌نامه‌های بین خود چنین حقی را با شرایطی پذیرفته‌اند.



کنوانسیون روابط کنسولی برای مسکن اعضای کنسولی مصونیتی قائل نشده است. علت این اختلاف با کنوانسیون روابط دیپلماتیک، در این است که کارمند دیپلماتیک خود دارای مصونیت است که مسکن او را هم شامل می‌شود، در صورتی که مصونیت مأموران پست کنسولی در حدود انجام وظایف می‌باشد و خارج از آن مصونیتی برای آنان پیش‌بینی نشده است. با این حال، دولت‌ها معمولاً طبق قوانین و مقررات داخلی خود و یا در عمل رعایت مأموران کنسولی و مسکن آنان را می‌کنند و یا طی موافقت‌نامه‌های بین خود در این زمینه امتیازاتی برای آنان قائل می‌شوند.

مصونیت اموال مأموران دیپلماتیک

اموال مأموران دیپلماتیک مصون است ولی با قیودی که بر آن وارد شده است. طی ماده ۳۰ در بند دوم آمده است که اموال مأمور دیپلماتیک با رعایت بند سوم از ماده ۳۱ مصون می‌باشد.

بند سوم از ماده ۳۱ در مورد اموال مأمورین دیپلماتیک، سه مورد را از مصونیت قضائی مدنی و اداری مستثنی کرده است: ۱- اموال غیرمنقول خصوصی در قلمرو پذیرنده. ۲- اموال موروثی در کشور پذیرنده که مأمور دیپلماتیک در آن ذینفع است ۳- اموالی که از فعالیت‌های انتفاعی عضو در کشور پذیرنده تحصیل شده باشد و به وظایف اداری او مربوط نباشد. در این موارد احکام محاکم قضائی قابل اجراء هستند، به شرط آنکه به مصونیت شخصی و محل اقامت مأمور دیپلماتیک لطمه‌ای وارد نیاورند.

در این مبحث نکات زیر قابل توضیح و بررسی است:

- اموالی که در ماده ۳۰ ذکر شده مفهوم وسیع دارد و لازم نیست که در محل اقامت باشد، بنابراین می‌تواند شامل اتومبیل، اثاثه و مبلمان، حقوق ماهیانه، حساب بانکی، چمدان و محتویات آن و وسائل دیگر زندگی گردد، که اینها همه جزء اموال بشمار می‌آیند و مشمول مصونیت می‌شوند.

- اشیائی که به گمرک وارد و ترخیص می‌شود نیز اگر از اثاثه و لوازم زندگی و مواد خوراکی مصرفی باشد جزء اموال محسوب و مشمول مصونیت است (موضوع ماده ۳۶ بند اول تبصره ب)

- به موجب بند دوم ماده ۳۷، کارمندان اداری و فنی نمایندگی هم از مصونیت‌های فوق در مورد اموال خویش برخوردار هستند مگر مصونیت قضائی در امور مدنی و اداری و آن دعوی مربوط به: ۱- اموال غیرمنقول خصوصی در کشور پذیرنده ۲- اموال موروثی که کارمند در آن ذینفع است ۳- اموال حاصل از فعالیت‌های انتفاعی کارمند در کشور پذیرنده که خارج از وظایف اداری او باشد.

● کارمندان اداری و فنی نمایندگی دیپلماتیک از معافیت گمرکی ماده ۳۶ بند اول که به مأموران دیپلماتیک مربوط است نیز استفاده کرده و ائانه و لوازم منزل خود را می‌توانند از خارج وارد کرده و ترخیص نمایند و اینها نیز با ورود به کشور پذیرنده جزء اموال ایشان بشمار خواهد آمد و مشمول مصونیت است ولی در این مورد مشروط است به اینکه این ائانه و لوازم و مواد مصرفی فقط یک بار و آن هم در هنگام استقرار اولیه وارد شود. در مورد مأموران دیپلماتیک چنین قید و محدودیت زمانی وجود ندارد.

● اعضای نمایندگی در پایان مأموریت می‌توانند اموال و ائانه خود را که هنگام ورود یا بعد از آن، از خارج وارد کرده‌اند، با خود خارج نمایند، همچنین اموالی که با حقوق خود، در کشور پذیرنده تحصیل کرده‌اند. جزء اموال خویش از گمرک کشور پذیرنده برای صدور، ترخیص نمایند، مگر آنکه آن اشیاء طبق قوانین کشور پذیرنده ممنوع‌الصدور باشد، مانند آثار هنری و اشیاء عتیقه که ثروت ملی بشمار می‌آیند.

برای همین مصونیت است که اشیاء و ائانه‌ای که به گمرک وارد می‌شود و یا به قصد خروج از گمرک ترخیص می‌شود، از تفتیش و بازرسی معاف است، مگر در موارد خاصی که بعداً شرح آن خواهد آمد.

● بدیهی است که وارد کردن و خارج کردن اشیاء و ائانه و محمولات غذایی می‌باید در قوانین کشور پذیرنده مجاز باشد. و الاً اگر در کشوری وارد کردن اسلحه و یا خارج کردن اشیاء عتیقه و یا ورود و خروج اموال دزدی یا مواد مخدر ممنوع باشد که معمولاً چنین نیز هست تخطی مأمورین دیپلماتیک از قوانین مربوط ممکن است منجر به ضبط آنها شده و عواقب ناخوشایند برای مرتکبین خطاکار داشته باشد.

● در مورد حساب بانکی که جزء اموال باید بشمار آید، اختلاف نظر بین نویسندگان حقوقی وجود دارد. در کنوانسیون نیز در این باره تصریح نشده است. به طور کلی دولت‌ها در زمینه حساب‌های ارزی قوانین مختلف دارند و اصولاً در این زمینه مأمورین دیپلماتیک باید از قوانین محل پیروی نمایند.



● اما در مورد توشه مأموران دیپلماتیک هنگام ورود به کشور پذیرنده که باید جزء اموال آنان محسوب گردد، طبق بند دوم ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک، این توشه یا باگاز از تفتیش معاف است و در صورت وجود دلایلی مبنی بر اینکه در داخل آن اشیائی است که مشمول معافیت نبوده و یا طبق قوانین دولت پذیرنده وارد کردن آنها ممنوع است، در این صورت بازرسی فقط با حضور شخص مأمور، صورت خواهد گرفت و یا در حضور نماینده او. ولی در مورد مأموران کنسولی، در چنین وضعی، فقط در حضور شخص خودش یا عضو ذینفع خانواده او بازرسی باید به عمل آید و او نمی‌تواند نماینده‌ای به جای خود معرفی نماید. (بند سوم ماده ۵۰ کنوانسیون کنسولی)

در مورد مأموران کنسولی، همانطور که مسکن آنان مصونیت ندارد، اموالشان نیز فاقد مصونیت است و در صورت صدور حکم قضائی، مأمورین حق اجرای حکم را در تفتیش یا توقیف اموال آنان دارند.

توضیح این وضع نابرابر، بین مأمورین دیپلماتیک و کنسولی آن است که مصونیت اموال یکی از وجوه مصونیت شخصی و مسکن است که شامل مأمورین دیپلماتیک می‌باشد و چون مأمورین کنسولی مصونیت شخصی محدود داشته و مسکن آنان نیز مصونیت ندارد، در نتیجه اموال آنان نیز فاقد مصونیت خواهد بود.

مصونیت اسناد و مکاتبات مأموران دیپلماتیک

«اسناد و مکاتبات... مأمور دیپلماتیک مصون خواهد بود» (ماده ۳۰ بند دوم).
در کنوانسیون‌های دیپلماتیک و کنسولی از «اسناد» و «مکاتبات» تعریفی نشده است ولی در ماده ۲۷ بند دوم کنوانسیون دیپلماتیک «مکاتبات رسمی» چنین تعریف شده است:
«مکاتبات رسمی نمایندگی مصون است، اصطلاح «مکاتبات رسمی» شامل تمام مکاتبات مربوط به نمایندگی و انجام وظایف آن است.»

در این زمینه نکات زیر قابل بحث و بررسی است:

- با توجه به اینکه در ماده ۳۰ به رسمیت اسناد مکاتبات اشاره‌ای نشده، باید گفت که اسناد در این معنی نوشته‌های رسمی است که به شخص مأمور دیپلماتیک تعلق دارد و مکاتبات هم نامه‌های خصوصی اوست.
- در اینجا نکته دیگری باید اضافه کرد؛ اسنادی که در مسکن مأمور دیپلماتیک است، احتمال دارد که مربوط به انجام وظایفش باشد، در این صورت با تعریفی که از «مصونیت بایگانی و اسناد» در ماده ۳۳ کنوانسیون کنسولی شده، و به موجب آن اسناد «در هر زمان، در هر مکان از تعرض مصون خواهد بود» پس این مصونیت را می‌توان به اسناد نمایندگی دیپلماتیک نیز توسعه داد و در نتیجه اسنادی که در مسکن مأمور دیپلماتیک می‌باشد باید جزء بایگانی نمایندگی دیپلماتیک محسوب گردد.
- کارمندان اداری و فنی نمایندگی نیز بنابر بند دوم ماده ۳۷، به مانند مأمورین دیپلماتیک، «اسناد و مکاتبات» شان مشمول مصونیت خواهد بود.
- این مصونیت اسناد و مکاتبات، اعضای نمایندگی، تا هنگام ترک کشور پذیرنده و حتی در صورت قطع روابط و وجود منازعات مسلحانه، بین دولت فرستنده و پذیرنده، ادامه خواهد داشت (ماده ۳۹ بند دوم)
- دولت‌های ثالث نیز هنگام عبور اعضای نمایندگی مکلف‌اند که مصونیت‌های آنان را از جمله مصونیت اسناد و مکاتبات، رعایت نمایند (ماده ۴۰ بند اول)
- و اما در برابر این امتیاز که به اعضای دیپلمات و کارمندان اداری و فنی داده شده، آنان نیز مکلف‌اند طبق ماده ۴۱ بند اول، از مصونیت خود برای جمع‌آوری اسناد برای بکار بردن علیه دولت پذیرنده یا مکاتباتی درباره توطئه و یا کودتا برای برانداختن حکومت آن، سوء استفاده ننمایند.
- در اینجا نکته‌ای پیش می‌آید و آن هم این است که اگر اسناد یا نامه‌هایی از مسکن

عضو دیپلماتیک برخلاف مصونیتی که دارد ربوده شود و یا بطریق دیگر به دست مأمورین دولت پذیرنده افتد، آیا، این اسناد و مکاتبات ارزش رسمی پیدا کرده و قابل استناد در محاکم هستند یا نه. رویه قضائی در این مورد تثبیت نشده است ولی اصولاً می‌توان گفت چون نحوه بدست آوردن چنین اسنادی غیرمجاز بوده است، استناد به آنها نیز قانونی نخواهد بود.



در مورد «اسناد و مکاتبات» مأموران کنسولی، به صراحت ذکری در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) نرفته است. مع‌ذلک در این کنوانسیون دو ماده هست که به نحوی به این موضوع مربوط می‌شود. یکی ماده ۳۳ که می‌گوید: «بایگانی و اسناد کنسولی در هر زمان و در هر مکان از تعرض مصون خواهد بود».

دیگر ماده ۶۱ که به موجب آن: «بایگانی و اسناد کنسولی که ریاست آن با مأمور کنسولی افتخاری است در هر زمان و در هر مکان از تعرض مصون خواهد بود، مشروط بر آنکه از اوراق و اسناد دیگر و مخصوصاً از مکاتبات خصوصی رئیس پست کنسولی.... مجزا باشد.» روی هم رفته با کنار هم قرار دادن این دو ماده، می‌توان چنین استنباط کرد که اسنادی که در مسکن عضو کنسولی است اگر مربوط به وظایفش باشد، گرچه در محل بایگانی در اماکن پست کنسولی نباشد، مصون است ولی مکاتبات خصوصی او مصونیت ندارد.

مصونیت قضائی مأموران دیپلماتیک

مصونیت قضائی به مفهوم ساده این است که، مأمور دیپلماتیک را نمی‌توان به دادگاه جلب کرد، نمی‌توان او را محاکمه نمود، نمی‌توان وی را به شهادت طلبید و حکمی را هم اگر دادگاه علیه او صادر کند، نمی‌توان به اجراء گذاشت.

آنچه گفته شد، برخلاف وضع یک فرد عادی است که طبق قوانین کشور پذیرنده، اگر به

جرمی متهم شود، می‌توان تحت پیگرد قرار داد و به محاکمه کشید و در صورت لزوم از او شهادت خواست و اگر حکمی هم دادگاه علیه او صادر کند می‌توان درباره وی اجراء نمود. دلیل این تبعیض بین اعضای دیپلماتیک و سایر افراد مردم در کشور پذیرنده چیست؟ پاسخ این که، مأمور دیپلماتیک، به عنوان نماینده دولت متبوع خود، باید بتواند، بدون آنکه زیر اتهام یا تهدید و یا فشار روحی یا جسمی قرار گیرد، وظایف خویش را در آرامش انجام دهد.

اصل مصونیت قضائی از دیرباز، در عرف روابط بین دول پذیرفته شده و به آن عمل می‌شد، فقط در میزان مصونیت و موارد استثناء آن در تئوری و عمل اختلاف نظر وجود داشت و هر کشور بنا بر سیستم حقوقی خود حدود آن را تعیین می‌کرد.

در سال ۱۳۰۷ (۱۹۲۸) بخشنامه‌ای از طرف داور وزیر عدلیه (دادگستری) درباره مصونیت نمایندگان دیپلماتیک به دادگاه‌ها ابلاغ شد. متن بخشنامه چنین بود:

«چون مطابق حقوق عادی بین‌المللی [مقصود عرف بین‌المللی است] هیئت نمایندگان سیاسی [دیپلماتیک] دارای مصونیت‌های خاصه می‌باشند که از جمله عدم امکان اقامه دعوی بر علیه آنان است، لذا به عموم محاکم ابلاغ می‌شود: اولاً قبول دعوی اعم از اینکه دعوی حقوقی باشد یا جزائی بر علیه اشخاص ذیل ممنوع است:

۱- سفرای کبار ۲- وزرای مختار ۳- وزرای مقیم [در آن زمان این سمت هنوز از فهرست رؤسای نمایندگی دیپلماتیک حذف نشده بود] ۴- شارژدافرها ۵- مستشارهای [رایزنان] سفارت‌خانه‌ها ۶- نواب [دبیران] سفارت‌خانه‌ها از هر درجه که باشند ۷- آتاشه‌های [وابستگان] سفارت‌خانه‌ها اعم از نظامی و یا غیرنظامی ۸- عجلتاً اعضای دفتری سفارت‌خانه‌ها مشروط بر اینکه تبعه همان دولت باشند که سفارت‌خانه مربوط به آن است.

ثانیاً هیئت قنصلگری هم اعم از جنرال قنصل [سرکنسول] و قنصل و

ویس قنسول [کنسولیار] و وکیل قنسولگری [نماینده کنسولی] و غیره از معافیت فوق بهره‌مند نمی‌باشند و بر علیه آنان ممکن است در محاکم قبول دعوی نمود. محتویات این بخشنامه پس از نیم قرن با تغییراتی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) تدوین گردید.

اگر مصونیت قضائی مأمور دیپلماتیک نبود، هر زمان امکان داشت، مقامات دولت پذیرنده و یا حتی افراد عادی با وارد کردن اتهامات و یا طرح دعوی، او را در معرض تهدید قرار داده و از انجام وظایف بازدارند و این مغایر با هدف وظایفی است که مأموران دیپلماتیک برعهده دارند.

نکته قابل ذکر آن است که، مصونیت قضائی دیپلمات‌ها، دلیل براین نیست که آنان در انجام هر عملی آزاد هستند و در صورت ارتکاب جرم و جنایت، مجازاتی برای آنان نیست و از نظر حقوق مدنی می‌توانند هرگونه تجاوز و تعدی را نسبت به سایر افراد روا دارند، بلکه منظور آن است که کشور پذیرنده، حق پیگرد و قضاوت و اجرای احکام را درباره آنان ندارد، زیرا احتمال آن است که بنابر مقاصد دیگر، با وارد آوردن اتهامات غیرواقعی و صحنه‌سازی‌های ساختگی، عضو دیپلماتیک مورد نظر را متهم و بازداشت و محاکمه و زندانی کند و با این طریق مانع از انجام وظایف وی گردد و یا او را زیر نفوذ خود کشیده و در راه هدف‌هایی که مخالف با وظایف اوست، بهره‌برداری نماید.

در زمانی که عضو ارشد دیپلماتیک در سفارت پاریس بودم، برای گردش و استفاده از مرخصی، در حوالی سال ۱۹۷۵ سفری به اتحاد جماهیر شوروی کردم. در شهر لنین‌گراد (پترزبورگ امروزی) صحنه‌هایی برای من ترتیب داده شد تا مرا به جرمی خطیر متهم سازند و با مقدماتی که چیده شده بود، پرونده‌ای برای من ساخته بودند که شاید اگر ساده‌لوح‌تر از آنچه هستم، می‌بودم، عواقب بسیار بدی در انتظارم می‌بود. خوشبختانه، بدون هراس و به موقع با سفارت تماس گرفتم و موقوف را، علی‌رغم سفارش مقامات مربوطه شوروی، تلفنی گزارش دادم و بدین ترتیب نقشه‌ای که برای من احتمالاً طرح شده و دامی که گسترده بودند باطل گردید و شاید

اگر رفتاری دیگر داشتم، سرنوشتم به راه‌های دیگر سوق داده می‌شد. در مراجعت به پاریس هم گزارش مفصلی در این زمینه دادم که مورد توجه مقامات بالا قرار گرفت. شرح واقعه در مبحث دیگر داده شده است.

باید توجه داشت که مصونیت قضائی حاکی از آن نیست که عضو دیپلماتیک در صورت ارتکاب اعمال خلاف قانون و جرم و جنایت مجازاتی نداشته و یا در صورت خسارت زدن، نسبت به افرادی که دچار خسارت شده‌اند مسؤولیتی ندارد، بلکه قدرت قانون و صلاحیت دادگاه و ارزش اجرائی حکم دادگاه به جای خود باقی است ولی اینها همه در حال تعلیق می‌ماند و چنانچه از مصونیت صرفنظر شود، دستگاه قضائی مسیر خود را از آغاز تا پایان، طی خواهد کرد.

در صورتی هم که جرم ثابت گردد و مصونیت قضائی مانع از اجرای عدالت در کشور پذیرنده گردد، دولت فرستنده، قوانین خود را نسبت به مجرم و متخلف اجراء خواهد کرد. طبق قسمت آخر ماده ۶ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۷۰/۹/۷، مأموران سیاسی [دیپلماتیک] - کنسولی - فرهنگی دولت ایران که از مصونیت استفاده می‌کنند، مرتکب جرمی گردند، طبق قوانین جزای اسلامی مجازات می‌شوند.

عین ماده چنین است: «هر جرمی که اتباع بیگانه که در خدمت جمهوری اسلامی ایران هستند و یا مستخدمان دولت به مناسبت شغل و وظیفه خود در خارج از قلمرو حاکمیت جمهوری اسلامی ایران مرتکب می‌شوند و همچنین هر جرمی که مأموران سیاسی و کنسولی و فرهنگی دولت ایران که از مصونیت سیاسی [دیپلماتیک] استفاده می‌کنند مرتکب گردند، طبق قوانین جزائی جمهوری اسلامی ایران مجازات می‌شوند.»

نکته مبهم در این ماده این است که اگر، نماینده جمهوری اسلامی اعمالی مرتکب شود که در کشور پذیرنده جرم محسوب نشود، مانند مشروبخواری یا اکل حرام و زنا و غیره، آیا آن جرائم در ایران قابل تعقیب و محاکمه و مجازات است یا نه؟

دولت پذیرنده اگر نتواند در مورد عضو دیپلماتیک که جرمش ثابت شده قوانین خود را

اجراء کند، می‌تواند وی را به عنوان (عنصر نامطلوب) از کشور اخراج کند و اگر مدعی دعوای مدنی فرد عادی بوده و از عمل مأمور دیپلماتیک دچار خسارت شده باشد می‌تواند از طریق دادگاه‌های کشور فرستنده احقاق حق نماید و یا مستقیماً به وزارت خارجه دولت فرستنده متوسل گردد.

همکاری که در یکی از کشورهای کوچک و ثروتمند اروپائی مأموریت داشت، با پایان یافتن مأموریت به تهران بازگشت. پس از دو سه ماه شکایت نامه‌ای از طرف صاحب‌خانه خطاب به وزارت امور خارجه رسید که به ضمیمه آن آخرین قبض برق به مبلغ ناچیز به نام همکار دیپلمات بود. بدیهی است که مبلغ قبض که معادل چند دلار بود فوراً حواله گردید.

اصولاً دیپلمات‌ها و سایر اعضای نمایندگی، به عواقب اعمال خود اندیشیده و پای‌بند به حفظ آبرو و حیثیت خویش هستند و به ندرت ممکن است اعمال خلاف مرتکب شوند، معذک همان چند مورد نادر نیز ممکن است موجب بدنامی سایرین گردد.

موضوع سوء استفاده‌های چند دیپلمات و کنسول کستاریکا در روسیه که در سال ۱۹۹۴ کشف و ارتباطات آنان با مافیا آشکار شد، سر منشاء تغییرات و تحولات اساسی در وزارت خارجه آن کشور گردید. این اعضاء، در عملیات خلاف قانون خود مسؤول دولت خود بودند، نه دولت روسیه.

در گذشته، بعضی حقوق‌دانان، بین اعمال و تعهدات شخصی یک دیپلمات و اعمال و تعهداتی که وی در راه انجام وظیفه انجام می‌داد، فرق قائل می‌شدند. در مورد اول مسؤولیت او را قبول داشتند ولی در مورد دوم، مصونیت کامل به وی می‌دادند، اما مرزی بین این مسؤولیت و مصونیت به طور روشن و دقیق وجود نداشت و اختلاف نظر بود، تا اینکه کنوانسیون (۱۹۶۱) به این اختلاف نظرها پایان داد و موارد را روشن نمود.

درباره مصونیت قضائی گفته شده است که این امتیاز فقط شامل نمایندگان دیپلماتیک کشورهایی است که روابط آنان براساس حقوقی است، و الا اگر دو دولت، یکدیگر را به طور حقوقی De Jure نشناخته باشند و روابطشان (بالفعل) De Facto باشد، این مصونیت شامل

مأمورین دیپلماتیک آنها نمی‌شود. کنوانسیون در این زمینه ساکت است و ممکن است نظر دولت‌ها در این باره متفاوت باشد.

مصونیت قضائی دیپلماتیک به پنج صورت ظاهر می‌شود و شامل: مصونیت قضائی جزائی - مصونیت قضائی مدنی و اداری و مصونیت اجرائی احکام و همچنین مصونیت از دادن شهادت در دادگاه‌ها می‌باشد.



مصونیت قضائی اعضای دیپلماتیک بیش از اعضای کنسولی است و این مطلبی است که به طور جداگانه مورد بحث قرار خواهد گرفت.

مصونیت قضائی جزائی مأموران دیپلماتیک

بند اول از ماده ۳۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک چنین انشاء شده است:

«مأمور دیپلماتیک، در دولت پذیرنده، از مصونیت تعقیب جزائی برخوردار است».

این ماده، اصل مصونیت جزائی را به طور مطلق و نامحدود و بدون استثناء بیان می‌کند. مصونیت جزائی نمایندگان دیپلماتیک ریشه تاریخی دارد. این مصونیت طی چهار پنج قرن گذشته به مرور در عمل دولت‌ها پدیدار شد ولی دربارہ وجود این اصل و حدود آن و موارد استثناء برآن، بین نویسندگان حقوقی و همچنین عمل دولت‌ها، اختلاف بود تا اینکه، کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱) به این اختلافات پایان داد و هیچگونه تحدید و استثنائی را نپذیرفت. برای اینکه مفهوم روشنی از مصونیت جزائی بدست آید، باید جنبه‌های مختلف آن را مورد بررسی قرار داد.

با قبول مصونیت جزائی برای مأمور دیپلماتیک در کشور پذیرنده هیچ یک از مأمورین دولتی و مأموران نهادهای مختلف انتظامی و امنیتی حق نخواهد داشت که او را مورد مؤاخذه قرار دهد، از او به هیچ عنوان نمی‌توان جریمه دریافت کرد، برای او برگ اخطاریه صادر

نمی‌شود، او را نمی‌توان بازداشت نمود، هیچ مقامی حق بازجوئی از او را ندارد، او را به دادگاه نمی‌توان احضار کرد و حتی ابلاغ برگ احضاریه به او ممکن نیست و.... بالاخره هیچ دادگاهی حق محاکمه او را ندارد و اگر حکمی هم صادر شود که به نحوی به وی مربوط گردد، این حکم درباره او قابل اجراء نیست.

اگر یک جرم و جنایتی اتفاق افتد که به یک مأمور دیپلماتیک مربوط شود، پلیس و یا مأمور قضائی تحقیقات خود را به طریقی انجام می‌دهد که با مأمور دیپلماتیک تماس نداشته باشد و از او بازجوئی نشود، آنگاه گزارش خود را به سازمان مربوط داده و از آنجا به وزارت خارجه دولت پذیرنده ارسال می‌گردد. در صورتی که جرم به یکی از اعضاء مربوط باشد، شرح گزارش برای رئیس نمایندگی دیپلماتیک فرستاده می‌شود و اگر جرم سنگین بوده و یا مربوط به شخص رئیس نمایندگی باشد، گزارش واقعه از طریق دیپلماتیک مستقیماً برای وزارت خارجه کشور فرستنده ارسال می‌گردد.

اگر در واقعه‌ای که جرم و جنایت بشمار می‌آید و مأمور دیپلماتیک در مظان مشارکت در آن است ولی از مصونیت استفاده می‌کند، شخص دیگری نیز شریک در جرم محسوب گردد که فاقد این مصونیت است، تحقیقات و محاکمه درباره شخص اخیر صورت گرفته و اگر حکمی صادر گردد اجراء می‌شود و او نمی‌تواند به مصونیت مأمور دیپلماتیک استناد نماید.

اعطای مصونیت جزائی به خاطر این است که مأمور دیپلماتیک در آرامش و بدون واهمه از مأمورین دولت پذیرنده انجام وظیفه کند و دولت اخیر، نتواند هرگاه بخواهد، در او با ارباب و اتهام، نفوذ نماید.

این مصونیت جزائی که دنباله مصونیت شخصی است در حقیقت از حق استقلال و حاکمیت کشور فرستنده ناشی می‌شود که بر نمایندگان او هم گسترش می‌یابد و به همین دلیل یک مأمور دیپلماتیک اگر در مظان تهمت به جنایت قرار گیرد، نمی‌تواند شخصاً از مصونیت خود صرف‌نظر کند، زیرا حیثیت دولت فرستنده در معرض لطمه قرار می‌گیرد و فقط این دولت

است که می‌تواند از مصونیت مأمور خود صرف‌نظر نماید.

چنانکه گفته شد، مصونیت جزائی نامحدود است و حتی شامل جنایاتی می‌شود که مأمور دیپلماتیک علیه دولت پذیرنده مرتکب شده باشد، زیرا در این صورت نیز نمی‌توان او را بازداشت کرد.

مع‌ذلک، جرائم مرتکبه از طرف مأمورین دیپلماتیک بی مجازات نیست، در موارد مهم، دولت پذیرنده می‌تواند، مأمور را به عنوان (عنصر نامطلوب) اعلام کرده و «در این صورت کشور فرستنده آن شخص را برحسب مورد فراخواهد خواند و یا به خدمت وی در مأموریت پایان خواهد داد» (ماده نهم کنوانسیون، بند اول)

و اما اگر دولت فرستنده ترتیب اثری به تقاضای دولت پذیرنده ندهد، شریک در جرم و توطئه بشمار خواهد آمد. همچنین اگر مأموری که متهم به جرم است اگر در پایان مدت معین، که مأموریت وی خاتمه می‌یابد از کشور پذیرنده خارج نشود، مصونیت وی پایان یافته تلقی شده و به وضع فرد خارجی عادی درخواهد آمد و قوانین و مقررات کشور پذیرنده درباره وی اجراء خواهد شد. (ماده ۹ بند دوم و ماده ۳۱ تبصره ب از کنوانسیون دیپلماتیک)



از جرائم مهم که ممکن است به «عنصر نامطلوب» شدن منجر گردد، عبارتست از اقدامات علیه امنیت کشور پذیرنده، جاسوسی، مشارکت یا مباشرت در عملیات تروریستی، سعی در براندازی حکومت و امثال آن.

در برابر این‌گونه جرائم دولت‌ها روش‌های متفاوت اتخاذ می‌کنند.

در انگلستان، به رئیس نمایندگی اطلاع داده می‌شود و اگر جرم مهم باشد تقاضای صرف‌نظر کردن از مصونیت یا فراخواندن خواهد شد.

در آمریکا، ارتکاب به جرائم جزائی، تقاضای ترک از کشور را در پی دارد و در صورت بازگشت، مُرتکب در محاکم آمریکائی محاکمه خواهد شد، مگر اینکه جرم مربوط به انجام

وظیفه باشد.

در ایران، طبق بخشنامه ۱۰ اسفند ۱۳۶۰: «به کلیه دادگاه‌ها و دادرهای انقلاب سراسر کشور ضمن تأکید به مصونیت مأموران سیاسی [دیپلماتیک] و بستگان آنها و تأکید مؤکد بر عدم توقیف یا بازداشت آنها متذکر شده است که... هرگاه به مواردی برخورد شود که مأمور سیاسی [دیپلماتیک] باید مورد تعقیب کیفری [جزائی] قرار گیرد، طبق قانون باید درخواست تعقیب به ضمیمه دلایل و مدارک جرم به اداره حقوقی دادگستری جمهوری اسلامی ایران ارسال تا پس از تماس اداره مذکور با وزارت امور خارجه و انجام مقدمات امر، اقدامات مقتضی، توسط دادگاه مربوط انجام گیرد.»



اگر مأمور دیپلماتیک، در جریان یک جرم و جنایت فوت شود و یا پس از آن فوت کند، این مصونیت ادامه خواهد یافت و دولت پذیرنده نمی‌تواند در مورد شخص متوفی تحقیقات قضائی کرده و قضیه مجرم بودن یا نبودن او را به اثبات رساند.

با اینکه اصل مصونیت قضائی جزائی مطلق است، ولی دولت جمهوری اسلامی در پی گروگانگیری، تهدید کرد که اعضای سفارت آمریکا را به محاکمه خواهد کشید و در پی شکایت آمریکا به دیوان بین‌المللی دادگستری، این دیوان در سال ۱۹۸۰ در رأیی که در قضیه (کارمندان دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در تهران) صادر کرد تهدید مقامات ایرانی را در محاکمه اعضای دیپلماتیک آمریکا، اقدامی در نقض جدی ماده ۳۱ بند اول (کنوانسیون روابط دیپلماتیک) و مغایر با الزامات بین‌المللی ایران اعلام کرد و این بحثی جداگانه است.

بعضی از نویسندگان حقوقی، ضمن اینکه مصونیت قضائی جزائی را طبق ماده ۳۱ کنوانسیون دیپلماتیک قبول دارند ولی معتقدند که اگر ماهیت جنایت ارتباطی با کنوانسیون روابط دیپلماتیک نداشته باشد مشمول ماده ۳۱ نمی‌شود و بازداشت و بازجوئی و محاکمه و اجرای حکم ممکن است و آن در صورتی است که شخص مأمور دیپلماتیک متهم به جنایات

جنگی و یا جنایت علیه بشریت و یا جنایت علیه صلح باشد، که در این موارد ماده ۳۱ کنوانسیون شامل آن نشده و مأمور دیپلماتیک، خارج از حیطه مصونیت کنوانسیون دیپلماتیک قرار می‌گیرد و امکان بازداشت و محاکمه و مجازات وی هست ولی توسط دادگاه‌های بین‌المللی و نه دادگاه‌های دولت پذیرنده و به همین دلیل هم این موارد را نمی‌توان از مستثنیات ماده ۳۱ بشمار آورد، زیرا ماهیت این قضاوت‌ها متفاوت است.



خانواده مأمورین دیپلماتیک و همچنین کارمندان اداری و فنی و بستگان آنها نیز، به موجب ماده ۳۷ (کنوانسیون) از مصونیت جزائی برخوردار می‌باشند.



مصونیت قضائی دیپلماتیک وسیع‌تر از مصونیت قضائی کنسولی است. به موجب ماده ۳۱ بند اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اصل این است که: «مأمور دیپلماتیک در دولت پذیرنده از مصونیت تعقیب جزائی برخوردار است.» در صورتی که بنابر ماده ۴۳ بند اول کنوانسیون روابط کنسولی، اصل این است که مأموران و کارمندان کنسولی مصونیت ندارند مگر: «... در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند...» این مصونیت قضائی کنسولی، کلی است و شامل قوانین جزائی هم می‌شود، ولی نکته مبهم در این مورد این است که (وظایف کنسولی) که انجام آن مشمول مصونیت است چیست؟ آیا وظایف کنسولی منحصر است به آنچه که در ماده ۵ کنوانسیون کنسولی آمده است یا کلیه اعمالی که برای دولت فرستنده انجام می‌گیرد و یا به دستور دولت فرستنده اجراء می‌شود، جزء (وظایف کنسولی) بشمار می‌آید؟ علاوه بر این چه مقامی می‌تواند اعمالی را که جزء وظایف کنسولی است از اعمالی که جزء آن بشمار نمی‌آید تمیز دهد و تفکیک کند؟ مثلاً اگر مأمور کنسولی در راه ملاقات رسمی با یک مقام محلی، دچار تصادف رانندگی شود، این تصادف

عملی در راه انجام وظایف بشمار می‌آید یا نه؟

علاوه بر این، به موجب ماده ۴۱ بند اول کنوانسیون کنسولی، ضمن آنکه، اصل مصونیت از توقیف و بازداشت، اعلام شده ولی استثنائی بر آن وارد گردیده است که در مورد مأمورین دیپلماتیک نیست. ماده ۴۱ بند اول چنین است: «مأموران کنسولی را نمی‌توان، مگر در صورت ارتکاب جنایتی وخیم و متعاقب تصمیم قضائی صلاحیتدار توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود».

بنابراین مأمور کنسولی که مرتکب «جنایت وخیم» گردد، می‌توان زندانی کرد و حکم قضائی در مورد او صادر نمود، در حالی که مأمور دیپلماتیک، حتی در صورت ارتکاب به جنایت وخیم هم نمی‌شد توقیف یا بازداشت کرد.

باز در این مورد هم نکته مبهمی وجود دارد و آن تعریف «جنایت وخیم» است که در سیستم‌های مختلف حقوقی مفهوم یکسان ندارد و در کنوانسیون هم تعریفی از آن نشده است.

مصونیت قضائی مدنی و اداری مأموران دیپلماتیک

مأمورین دیپلماتیک از مصونیت دعاوی مدنی و اداری نیز برخوردارند.

از نظر تاریخی حدود سه قرن است که موضوع مصونیت دیپلماتیک در زمینه دعاوی مدنی در روابط بین دولت‌ها مطرح شده است. در گذشته بین نویسندگان حقوقی و همچنین در عمل دولت‌ها نسبت به این مصونیت دیپلمات‌ها اختلاف نظر بود، بعضی مصونیت آنان را در امور مدنی مطلق می‌دانستند و بعضی فقط برای اموری که مأمور دیپلماتیک در راه وظیفه انجام می‌داد مصونیت قائل می‌شدند و برای امور خصوصی دیپلمات مصونیتی نمی‌شناختند.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) به این اختلافات پایان داد و اصل را بر مصونیت دیپلماتیک از دعاوی مدنی نهاد. این مصونیت کلی است ولی مطلق نیست، زیرا سه مورد استثناء بر آن وارد شده است. متن ماده ۳۱ بند اول، در این زمینه، چنین است:

«مأمور دیپلماتیک در دولت پذیرنده... از مصونیت دعاوی مدنی و اداری بهره‌مند خواهد بود، مگر در موارد زیر:

الف - دعوی راجع به مال غیرمنقول خصوصی، واقع در قلمرو دولت پذیرنده - مگر آنکه مأمور دیپلماتیک مال را به نمایندگی دولت فرستنده و برای مقاصد نمایندگی در تصرف داشته باشد.

ب - دعوی راجعه به ماترکی که در آن مأمور دیپلماتیک به طور خصوصی و نه به نام دولت فرستنده وصی و امین ترکه و وارث یا موصی له شده باشد.

ج - دعوی راجع به فعالیت‌های حرفه‌ای یا تجاری از هر نوع که مأمور دیپلماتیک در خاک دولت پذیرنده و خارج از وظائف رسمی خود به آن اشتغال دارد.»

وجه اشتراک این سه مورد استثنائی، آن است که، این امور جزء وظایف مأمور دیپلماتیک نیست و دیپلمات از مصونیت برخوردار نمی‌باشد و در صورت اختلاف باید در محاکم محل حاضر شده، جوابگو باشد.

و اما در همین موارد هم اگر مأمور دیپلماتیک این اعمال را برحسب وظیفه انجام دهد و به نمایندگی دولت فرستنده باشد، استثناء بر استثناء شده و از مصونیت بهره‌مند می‌گردد و در دادگاه‌های کشور پذیرنده قابل تعقیب نیست. در تبصره الف و ب به این موضوع اشاره شده است.

و اما موضوع تبصره (ج) مربوط است به فعالیت انتفاعی مأمور دیپلماتیک خارج از وظایف دیپلماتیک، در کشور پذیرنده که در این صورت نیز، اگر اختلافی پیش آید و کار به دادگاه کشد، مأمور دیپلماتیک باید، در برابر طرف‌های مدعی، در دادگاه حضور یابد و مصونیتی برای او نیست.

در اینجا به ظاهر تضادی در کنوانسیون پدید می‌آید. زیرا بنابر ماده ۴۲:

- «مأمور دیپلماتیک در دولت پذیرنده فعالیت حرفه‌ای یا تجاری به قصد انتفاع شخصی

نخواهد داشت»

چطور ممکن است از یک طرف به موجب ماده ۴۲ به مأمور دیپلماتیک حق فعالیت انتفاعی داده نشود و از طرف دیگر در ماده ۳۱ برای فعالیت انتفاعی مأمور دیپلماتیک قاعده وضع شده باشد؟

این تضاد ظاهری است و ناشی از نارسائی انشاء متون اصلی است، زیرا خانواده مأمورین دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی نمایندگی و بستگان آنان از فعالیت انتفاعی منع نشده‌اند و ممکن است به چنین اموری مشغول باشند که در این صورت مصونیت شامل آنان نمی‌شود. علاوه بر این در بعضی موافقتنامه‌های خصوصی ممکن است بین دولت پذیرنده و فرستنده، در این زمینه توافق شده باشد که مأمورین آنها بتوانند فعالیت‌های دیگری خارج از انجام وظایف دیپلماتیک داشته باشند.

در مأموریت بوئنوس آیرس (آرژانتین) که بودم، سفیر، با راهنمایی یکی از ایرانیان که سال‌های زیاد در آنجا زیسته بود، به عملیات بورس و خرید و فروش سهام، به موازات انجام وظایف دیپلماتیک می‌پرداخت و ظاهراً استفاده می‌برد، و اما هنگامی که به مأموریت او پایان داده شد و طبق عرف موجود، می‌بایست قبل از ورود سفیر جدید آن کشور را ترک گوید، وی تا مدتی در آنجا باقی ماند و بکار خود ادامه داد.

در توجیه مصونیت مدنی مأمورین دیپلماتیک، همان استدلال که در مصونیت جزائی گفته شد نیز صادق است، زیرا اگر مصونیت مدنی نبود، افراد عادی با مطرح کردن دعاوی، هر زمان که می‌خواستند، می‌توانستند موجب گرفتاری فکری یا شغلی عضو نمایندگی شده و از آزادی او بکاهند و او را بدین وسیله از انجام وظایفش بازدارند و حتی ممکن بود، به منظورهای خاص و بطور مستقیم وسیله ارباب و تهدید او را فراهم آورند.

سه مورد استثناء هم که در ماده ۳۱ بند اول ذکر شده، برای حفظ منافع اتباع و افراد ساکن در کشور پذیرنده است که در صورت تعدی و تجاوز دیپلمات به حقوق آنان، در زمینه اموال

غیرمنقول و ارث و امور تجاری، بتوانند به محاکم محلی توسل جسته و احقاق حق نمایند، بدون آنکه مأمور دیپلماتیک بتواند در زیر سپر مصونیت پنهان شود.

در غیر از سه مورد مذکور، مأمور دیپلماتیک از مصونیت مدنی، حتی در مورد قراردادهای خصوصی نیز از مصونیت برخوردار است.

در مقابل این مصونیت که زیاده از حد به نظر می‌رسد، مأمورین دیپلماتیک اخلاقاً موظف هستند، روابط خود را با اهالی کشور پذیرنده به نحو صحیح تنظیم کنند تا موارد اختلاف و شکایت پیش نیاید.

در عمل و به تجربه معلوم شده که موارد اختلاف و شکایت زیاد نیست و دیپلمات‌ها کمتر مرتکب تجاوز به حقوق دیگران شده و طرف دعوی واقع می‌شوند ولی در هر حال بهتر است در هنگام انعقاد عقود خصوصی با اتباع کشور پذیرنده، موضوع مصونیت و حدود آن به طرف متعاقد تفهیم شود.

درباره مصونیت قضائی مدنی هم این سؤال پیش می‌آید که مأمور دیپلماتیک که در ادعا یا دعوائی خود را محق می‌داند، می‌تواند از خود دفاع کند و از مصونیت صرفنظر نماید؟ در این مورد هم، نظر به اینکه مصونیت حقی است متعلق به دولت متبوع وی و نه متعلق به شخص او، پس فقط دولت فرستنده می‌تواند از مصونیت مأمور خود صرفنظر نماید و به موجب ماده ۳۲ بند دوم این صرفنظر کردن باید صراحتاً اعلام گردد.

و اما اگر مأمور دیپلماتیک که از مصونیت مدنی برخوردار است، خود علیه کسی اقامه دعوی نماید، نمی‌تواند در برابر دعاوی متقابل که با دعوای اصلی ارتباط دارد، به مصونیت خود متوسل شود (ماده ۳۲ بند سوم). انصراف از مصونیت اعضاء، ممکن است از طرف شخص رئیس مأموریت و یا مستقیماً از طرف دولت فرستنده، اظهار شود.

مصونیت مدنی و اداری، همانطور که در مورد مصونیت جزائی گفته شد، دلیل بر معافیت از مجازات نیست، در این موارد، مدعی می‌تواند از طریق وزارت خارجه دولت متبوع

خود به وزارت خارجه کشور فرستنده شکایت کند و یا آنکه مستقیماً به دادگاه‌های صلاحیتدار کشور فرستنده متوسل گردد و با ارائه مدارک و اسناد، احقاق حق کند.

رئیس مأموریت حق قضاوت و مجازات اجزاء خود را ندارد، زیرا این حق مغایر با حق حاکمیت دولت پذیرنده است. در مورد ثبوت تخلف یا جرم، سفیر باید مدارک و دلایل را برای دولت متبوع خود ارسال دارد تا در دادگاه‌های صلاحیتدار این دولت رسیدگی شود.

نکته دیگر این که، اگر مأموری که از مصونیت او صرف‌نظر شده، در محکمه حاضر و حکمی علیه او صادر گردد، آن حکم خودبخود قابل اجراء نیست و برای اجرای آن انصراف از مصونیت اجرائی لازم است. این موضوع بعداً بطور جداگانه مورد بحث قرار خواهد گرفت (موضوع ماده ۳۲ بند چهارم کنوانسیون)



بنابر ماده ۳۷ کنوانسیون دیپلماتیک، بستگان مأمورین دیپلماتیک از مصونیت مدنی و اداری برخوردار می‌باشند ولی کارمندان اداری و فنی نمایندگی‌ها و بستگان آنان از مصونیت مدنی و اداری بهره‌مند نمی‌باشند مگر در مورد انجام وظیفه. ماده ۳۷ در بند دوم در مورد کارمندان اداری و فنی می‌گوید «مصونیت از صلاحیت مقامات دولت پذیرنده در امور مدنی و اداری موضوع بند اول ماده ۳۱ شامل اعمال خارج از وظایف آنها نخواهد شد»



مأموران کنسولی نیز دارای مصونیت قضائی مدنی و اداری می‌باشند.

ماده ۴۳ بند اول کنوانسیون کنسولی (۱۹۶۳) چنین است: «مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند، در برابر مقامات قضائی یا اداری دولت پذیرنده مصونیت قضائی خواهند داشت ...»

مقایسه این ماده با ماده ۳۱ کنوانسیون دیپلماتیک، تفاوت آنها را آشکار می‌سازد.

در مورد مأمورین دیپلماتیک، آنان از مصونیت کلی برخوردارند حتی در امور خصوصی

و خارج از وظایف دیپلماتیک به استثنای سه مورد که تعیین شده است. و اما مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی اصولاً مصونیت ندارند مگر در انجام وظایف کنسولی خود و این مورد نیز دو استثناء دارد. (دعوی حقوقی ناشی از قرارداد و موارد خسارت ناشی از تصادف و سائط نقلیه)

توضیحی درباره دعوی (جزائی، حقوقی، مدنی و اداری)

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) طی ماده ۳۱ سخن از مصونیت قضائی مأموران دیپلماتیک در دعوی «جزائی» و «مدنی» و «اداری» رفته است.

در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) طی ماده ۴۳ در متن ترجمه فارسی، ذکر «دعوی حقوقی» نیز شده است.

نظر به اینکه کشورهای مختلف نسبت به یکدیگر دارای سیستم‌های حقوقی متفاوت می‌باشند. بنابراین تعریف دقیق یکایک این اصطلاحات و تفکیک آنها از یکدیگر ممکن نیست و به همین دلیل، کنوانسیون آنها را مبهم گذاشته و در حقیقت توضیح جزئیات در این زمینه را به قوانین داخلی کشورها واگذاشته است.

برای ما مهم این است که مفاهیم این اصطلاحات را در سیستم حقوقی ایران معلوم کنیم و در این راستا، نیاز به مروری در قوانین ایران می‌باشد.

اطلاعاتی که در پی خواهد آمد از دوستی که در این زمینه صلاحیتدار است و سال‌ها در یکی از عالی‌ترین پست‌های وزارت دادگستری انجام وظیفه کرده (آقای خسرو گیتی) گرفته شده است.

سابقه تقسیم بندی دعوی قضائی در ایران

بعد از مشروطیت، اولین تقسیم‌بندی قانونی دعوی به مستنبط از اصول هفتاد و یکم و هفتاد و سوم و هفتاد و پنجم و هشتاد و هشتم و متمم قانون اساسی (۱۲۸۶/۷/۱۵ شمسی)

عبارت بود از:

۱- دعاوی شرعی ۲- دعاوی عرفی ۳- دعاوی سیاسی ۴- دعاوی اداری

در همان سال‌ها، در تهران محکمه‌ای به نام «محکمه ملکی و نقدی» و محکمه دیگری بنام «محکمه جزا» تشکیل شده بود که از نظر عنوان این دعاوی را از یکدیگر تفکیک می‌کرد. تقسیم‌بندی دعاوی به «حقوقی» و «جزائی» برای اولین بار در ماده ۳۴ «قانون اصول تشکیلات عدلیه»، مصوب ۱۲۹۰/۵/۳ شمسی عنوان شد و بعد از آن، اصطلاحات دعاوی حقوقی و جزائی در متون مختلف قوانین موضوعه کشور (ماده ۳ در مواد اضافه شده به قانون آئین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۳۷ شمسی - مواد مختلف قانون اصلاح پاره‌ای از قوانین دادگستری مصوب ۱۳۵۶ شمسی و مواد ۱ و ۵ لایحه قانونی تشکیل دادگاه‌های عمومی مصوب ۱۳۵۸ شمسی) تکرار شده است. بعد از تصویب قانون تشکیل دادگاه‌های عام هم، این تقسیم‌بندی، در ارجاع دعاوی به شعب دادگاه‌ها، دقیقاً به مورد اجرا درآمد.

با وجود این سوابق، در ماده ۱ «قانون آئین دادرسی مدنی» مصوب ۱۳۱۸ شمسی (که تا حال حاضر، قوت اجرائی دارد) برابر دعاوی حقوقی عبارت «دعوی مدنی» ذکر شده است. در طی این دوره با توسعه قانونگزاری، عناوین دیگری هم برای دعاوی راجع به موضوعات خاص استعمال شده که به مناسبت فرعی بودن این عناوین و شمول عناوین کلی دعاوی مذکور در این بحث، نیازی به ذکر آنها نخواهد بود و فقط برای روشن شدن موضوع، به «دعوی بازرگانی» و «دعوی خانواده» اشاره می‌شود که هر دو از متفرعات توسعه یافته «حقوق مدنی» هستند.

شاید به گمان واضح بودن مقصود، در هیچ‌یک از متون قانونی و تفاسیر دعاوی حقوقی و جزائی و مدنی و اداری، تعریف نشده باشد، در حالی که اگر مقصود از دعاوی جزائی روشن باشد، مقصود از دعاوی اداری چندان روشن نیست و تبدیل عنوان «دعوی حقوقی» به «دعوی مدنی» هم در ماده ۱ آئین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۱۸ شمسی مورد اشکال است.

پس از این مقدمه جای آن است که درباره هر یک از اصطلاحات دعاوی «جزائی» و

«حقوقی» و «مدنی» و «اداری» توضیح بیشتری داده شود.

دعوی جزائی

بطوری که از عبارت «جزا» آشکار است، «دعوی جزائی» دعوائی است که موضوع آن اتهام ارتکاب جرم و تعیین مجازات در صورت ثبوت جرم، باشد.

توضیح و تکمیل این تعریف ایجاب می‌کند که جرم و مجازات هم معرفی شود. در مقام تعریف جرم، ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۹/۷ مجمع تشخیص مصلحت مقرر می‌دارد: «هر فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده باشد جرم محسوب می‌شود».

درباره انواع مجازات‌ها، ماده ۱۲ همین قانون تصریح کرده است: «مجازات‌های مقرر در این قانون پنج قسم است: ۱- حدود ۲- قصاص ۳- دیات ۴- تعزیرات ۵- مجازات‌های بازدارنده» بنابر توضیح فوق، هر دعوائی که موضوع آن رسیدگی به اتهام فعل یا ترک فعلی باشد که برای آن هر نوع از مجازات‌های مذکور مقرر شده باشد یک دعوی جزائی یا به اصطلاح جدیدتر «دعوی کیفری» محسوب است. رسیدگی به دعوی کیفری عموماً در صلاحیت دادگاه‌های دادگستری و در بعضی موارد اختصاصاً در صلاحیت دادگاه‌های انقلاب و دادگاه‌های نظامی است. با توضیحات فوق معلوم است که خلاف‌های رانندگی هم از اقسام جرم می‌باشد. علاوه بر آنچه گفته شد باید افزود که هر چند حقوق جزا یعنی مجموعه قوانین راجع به جرم و مجازات از مقوله حقوق داخلی است و صرفنظر از بعضی اصول و مستثنیات بطور کلی در کشورهای مختلف متفاوت است ولی تعریف کلی مزبور را از «دعوی جزائی» می‌توان در همه کشورها قابل اعمال دانست.

دعوی حقوقی

دعوی حقوقی به مفهوم وسیع آن عبارت است از هر دعوی غیرجزائی و به مفهوم محدود آن عبارتست از دعوی راجعه به حقوق مدنی و بازرگانی و شاخه‌های مختلف و

تکمیلی این رشته از حقوق. با این مفهوم انواع دعاوی اداری جای خاص خود را خواهد داشت.

دعای مدنی

به طوری که گفته شد، اصطلاح «دعای مدنی» برای اولین بار در ماده ۱ آئین دادرسی مدنی، مصوب شهریور ۱۳۱۸ به جای عبارت «دعای حقوقی» بکار رفت. دکتر احمد متین دفتری درباره این تغییر در صفحات ۱۳ و ۱۴ جلد اول کتاب خود تحت عنوان «آئین دادرسی مدنی و بازرگانی» چنین توضیح داده است:

«با اختیار آئین دادرسی به جای اصول محاکمات، به پیشنهاد مؤلف و تصویب فرهنگستان ایران و تبدیل کلمه حقوقی» که در محافل قضائی، چند سال اشتباهاً به جای مدنی استعمال می‌شد، قانون جدید در مجلس شورای ملی به نام «آئین دادرسی مدنی» اعلام گردید.»

با توجه به ایراد نظری فوق، این تغییر و تبدیل عبارت، درست و بجا بود اگر توضیح داده می‌شد که مقصود از دعاوی مدنی، دعاوی راجع به حقوق مدنی با مفهوم وسیع آن در برابر حقوق جزاست. (رجوع شود به قسمت b از "Civil Law" در دیکسیونر حقوقی انگلیسی - فرانسه (Th. A. Quemner).

اما نه فقط در قانون و تفسیر آن چنین توضیحی داده نشده، بلکه جمله اخیر ماده ۱ قانون مورد بحث که مقرر داشته «رسیدگی به دعاوی بازرگانی نیز... تابع این قانون است.» مانع چنین تفسیری است، زیرا اگر مقصود از دعاوی مدنی در قسمت اول ماده دعاوی راجع به حقوق مدنی (Civil Law) با مفهوم وسیع آن در برابر حقوق جزا بود، قسمت اول ماده شامل «دعاوی بازرگانی» هم می‌شد و بنابراین قسمت دوم ماده زائد بود. مع ذلک، در عمل، محاکم «دعاوی مدنی» را با مفهوم وسیع آن و مرادف «دعاوی حقوقی» در برابر «دعاوی جزائی» تفسیر کرده‌اند.

دعاوی اداری

در یک تعریف کلی می‌توان گفت مقصود از «دعاوی اداری» دعاوی راجعه به انجام وظیفه سازمان‌های عمومی، اعم از خودداری از انجام وظیفه و اشتباه و یا تعدی در انجام وظیفه است و به عنوان مصادیق خاص می‌توان اختلافات مالیاتی، گمرکی، تأمین اجتماعی را ذکر کرد و مصادیق عام آن هم دعاوی داخل در صلاحیت دیوان عدالت اداری طبق ماده ۱۱ قانون «دیوان عدالت اداری» مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰ به شرح زیر است:

- ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:
 - الف - تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولت و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها
 - ب - تصمیمات و اقدامات مأمورین واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آنها.
 - ج - آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و تعهدات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص....
- ۲- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه و...
- ۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین واحدها و مؤسسات اعم از لشکری و کشوری از حیث حقوق استخدامی.

مصونیت دیپلماتیک در رانندگی و تصادم

موضوع اتومبیل دیپلماتیک و استفاده از آن، در دنیای امروز، از اهمیت خاص برخوردار است. در کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱) توجه لازم به این موضوع نشده است و تنها در دو مورد

زیر به «وسائط نقلیه» اشاره شده است.

طبق ماده ۲۰ کنوانسیون، نمایندگی دیپلماتیک و رئیس آن حق دارند، پرچم دولت فرستنده را بر روی «وسائط نقلیه» برافرازند.

طبق ماده ۲۲ بند سوم: «وسائل نقلیه نمایندگی مصون از تفتیش و مصادره و توقیف یا اقدامات اجرائی» می‌باشد.

در همه موارد، اتومبیل یا جزء اموال نمایندگی و یا متعلق به اعضاء نمایندگی تلقی می‌گردد و بنابراین، کلیه اتومبیل‌های متعلق به نمایندگی و اعضاء آن با پلاک مخصوص مشخص گردیده و زیر پوشش مصونیت قرار می‌گیرند.

در این مبحث، موضوع از دو نظر، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- استفاده از اتومبیل ۲- سوانح احتمالی اتومبیل

گرچه وسائل نقلیه شامل دوچرخه، موتورسیکلت، قایق، یاکت (کشتی تفریحی)، کشتی و هواپیما نیز می‌شود ولی موضوع اصلی این بحث اتومبیل و تصادفات آن خواهد بود که مسأله مابه‌الابتلاء روزانه مأمورین دیپلماتیک و دیگر کارمندان نمایندگی است.

استفاده از اتومبیل دیپلماتیک

ماده ۴۱ کنوانسیون، طی بند اول، چنین می‌گوید: «کلیه اشخاصی که از مزایا و مصونیت‌ها بهره‌مند می‌باشند، بدون آنکه به مزایا و مصونیت‌های آنان لطمه‌ای وارد آید مکلفند قوانین و مقررات دولت پذیرنده را محترم شمرده و...» بنابراین مصونیت‌ها و مزایا باید در چهار دیوار قوانین و مقررات کشور پذیرنده اعمال شود.

با این مقدمه مصونیت مأمورین دیپلماتیک که امتیازی برای آنان نسبت به سایر افراد در یک کشور است باید خود انگیزه آن باشد تا بهتر و بیشتر به قوانین و مقررات پایبند باشند و از جمله مقررات رانندگی را رعایت نمایند و معمولاً چنین نیز هست، جز در مورد خلاف‌های

کوچک که بسیاری از مأمورین دیپلماتیک، از پلاک شخصی اتومبیل خود سوء استفاده می‌کنند، مثلاً در پارک کردن در نقاط ممنوعه چندان توجهی به علامات راهنمایی و رانندگی ندارند، زیرا می‌دانند که عمل آنان جریمه و مجازاتی در پی نخواهد داشت، زیرا برگ‌های جریمه پلیس درباره دیپلمات‌ها نزد پلیس یا وزارت خارجه محل بایگانی می‌شود و یا در موارد معدود که تعداد تخلفات چشمگیر باشد، تعداد برگ‌های تخلف فقط جهت اطلاع به نحوی برای سفارت ارسال می‌گردد.

بعضی کشورها که زیاد گرفتار ترافیک و تخلفات آن هستند، کم و بیش نسبت به دیپلمات‌ها سختگیری می‌کنند. در آمریکا اوراق جریمه جمع و روزی که دیپلمات قصد فروش اتومبیل خود را دارد از خریدار اتومبیل مبلغ جرائم را طلب می‌کنند که در نتیجه از ارزش اتومبیل کاسته می‌شود و این روش به نحوی اخذ جریمه غیرمستقیم از دیپلمات باید تلقی گردد.

در کشور سوئیس، خصوصاً در شهر ژنو که تعداد سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی زیاد است و نمایندگان دولت‌ها و کارمندانی که در این سازمان‌ها کار می‌کنند اکثراً دارای مصونیت دیپلماتیک یا خدمت هستند، سختگیری پلیس محسوس‌تر است و اگر غیر از این می‌بود زندگی برای ساکنین شهر دشوار می‌شد. باز در همین زمینه، در تاریخ ۱۳۷۶/۲/۱۳ خبرگزاری‌ها از نیویورک عیناً این خبر را انتشار دادند: «پلیس شهر نیویورک پریشب که از سوی شهرداری این شهر به افتخار دیپلمات‌های مقیم سازمان ملل، ضیافتی برپا شده بود از فرصت استفاده کرد و روی همه اتومبیل‌های دیپلمات‌ها که در محل «توقف ممنوع» پارک شده بود برگ جریمه چسباندند.

پلیس نیویورک از دیپلمات‌های مقیم سازمان ملل متحد دلخور است، زیرا آنها هر جا که اراده کنند اتومبیل خود را متوقف می‌کنند و یا مقررات ترافیک را زیر پا می‌گذارند و از این رهگذر شش میلیون دلار بابت جریمه‌های رانندگی خود بدهکارند و اعتنائی هم به پرداخت آنها نمی‌کنند. به گزارش «دیلی نیوز» وزارت خارجه آمریکا پادر میانی کرده است تا میان پلیس شهر نیویورک و نمایندگان

کشورهای مختلف در مقر سازمان ملل متحد آتش بس برقرار کنند. در آمریکا، ایالت‌ها استقلال داخلی دارند و دولت فدرال (مرکزی) حق مداخله در امور آنها را ندارد، به این ترتیب برگ‌های جریمه باطل شدنی نیست.»

مسئله استفاده از اتومبیل، از مرحله تخلفات رانندگی گذشته، گاه مسائل جدی‌تری را در پی دارد. چنانکه بارها شنیده شده که از اتومبیل برای حمل بعضی کالاهای غیرقانونی، حتی اسلحه و یا فرار دادن بعضی افراد استفاده شده است.

اتومبیل دیپلماتیک، به عنوان اموال نمایندگی یا تعلق به مأمورین دیپلماتیک، از تعرض مصون است و نمی‌توان به زور و بدون اجازه وارد آن شد و یا به جستجو پرداخت.

در مأموریت بغداد که بودم، کودتائی شد و برای چند روز در شهر آشوب بود و حکومت نظامی برقرار گردید. در بحبوحه آشوب، به دعوت مأمور امنیتی سفارت، با اتومبیل وی که پلاک دیپلماتیک داشت برای تماشا به مرکز شهر رفتیم. در خیابان شارع الرشید، مرکز پرجمعیت شهر، ناگهان یک سرباز عراقی، هیجان‌زده، جلو اتومبیل را گرفت و در راگشود و سوار شد و در کنار راننده جای گرفت و به او دستور داد تا اتوبوسی را تعقیب کند. چون بسیار پریشان می‌نمود و عجله داشت، توضیح دادن اینکه اتومبیل دیپلماتیک است بی‌فایده بود. به دستور مأمور امنیتی سفارت، راننده به تعقیب اتوبوس پرداخت و جالب توجه اینکه سرباز هم در حالی که با اسلحه، از داخل اتومبیل و از وراء شیشه جلو، اتوبوس را نشانه گرفته بود، مرتباً دستور سرعت گرفتن به راننده را می‌داد، ولی راننده با تعلل عمدی در شلوغی خیابان، از هدف عقب ماند تا اتوبوس از نظر پنهان گردید. سرباز عراقی هم با عصبانیت دستور توقف داد و پرخاش‌کنان از اتومبیل خارج گردید و به تعقیب خود ادامه داد، بدون اینکه به پلاک اتومبیل توجهی نماید.

مصونیت اتومبیلی که پلاک دیپلماتیک دارد، مانع توقیف یا بازجوئی آن توسط مأموران دولت پذیرنده می‌باشد.

سال‌ها پیش، در روزنامه‌های ایران خبری انتشار یافت دائر بر اینکه یک

کارمند سفارت شوروی به نام کوزنتسوف که با یک گروهبان ارتش به نام رجائی در پنهان ارتباط برقرار کرده بوده، هر دو هنگام تحویل اسناد محرمانه دستگیر شده‌اند. ولی پس از آنکه عضو سفارت شوروی هویت خود را اظهار کرده و شناسائی شده بود آزاد گردید و گروهبان ایرانی تحویل مقامات مربوط شد. جریان واقعه، به طوری که در جراید منعکس گردید، چنین بوده که کوزنتسوف با اتومبیل دیپلماتیک به میعادگاه می‌رود و برای گرفتن اسناد به خارج از اتومبیل دعوت می‌شود. وی در خارج از اتومبیل، در حین گرفتن اسناد، توسط مأموران امنیتی بازداشت و پس از احراز هویت آزاد می‌گردد.

بعداً معلوم شد که این صحنه‌سازی، برای بدام انداختن مأمور شوروی بوده، چنانکه گروهبان مزبور هم که از عمال امنیتی ایران بوده، محرمانه آزاد و از امتیازاتی هم برخوردار شد.

مسئله قابل توجه اینکه تحویل اسناد و عمل بازداشت موقت در خارج از اتومبیل صورت گرفته و دولت ایران مطابق مقررات بین‌المللی عمل کرده بوده است.

استفاده از اتومبیل دیپلماتیک و نقض مصونیت آن موارد متعدد دارد ولی حتی الامکان سعی می‌شود که به مصونیت داخل اتومبیل خدشه‌ای وارد نگردد.

پس از بحران خلیج فارس، در اواخر خردادماه ۱۳۷۰، دولت عراق اعلام کرد که یک زندانی یا گروهگان انگلیسی را آزاد می‌کند و در پی این خبر گفته شد که زندانی برای تحویل با اتومبیل به سوی اردن فرستاده می‌شود. در مرز عراق و اردن که مأموران انگلیسی برای تحویل گرفتن زندانی حاضر شده بودند. عمل تحویل صورت نگرفت و مأمورین عراقی که سوار بر اتومبیل دیپلماتیک بودند، اظهار داشتند که زندانی را در سفارت عراق در امان تحویل خواهند داد و احتمالاً می‌خواستند این تحویل را موقوف به چانه زدن‌هایی کنند، ولی مأموران انگلیسی از قبل اتومبیل خود را جلو سفارت عراق در امان پارک کردند تا مانع ورود اتومبیل عراقی حامل زندانی به داخل سفارت گردند، هنگامی که اتومبیل دیپلماتیک حامل

زندانی جلو سفارت عراق رسید و او از اتومبیل بیرون آورده شد، گروهی از مأموران انگلیسی زندانی را که از اتومبیل خارج شده بود از چنگ مأموران عراقی بیرون کشیده به داخل اتومبیل دیپلماتیک انگلیسی منتقل کردند و به سفارت انگلستان بردند. به دنبال این عملیات، خبر اعتراض از هیچ طرفی شنیده نشد، چون عمل خلاف مصونیت اتومبیل دیپلماتیک صورت نگرفته بود.

مصونیت اتومبیل‌های دیپلماتیک ناشی از ماده ۲۲ (بند سوم) کنوانسیون دیپلماتیک است که به موجب آن: «اماکن نمایندگی و... همچنین وسایل نقلیه نمایندگی مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرائی خواهد بود».

اتومبیل‌های متعلق به مأمورین دیپلماتیک نیز از همین مصونیت برخوردارند و این از مصونیت شخصی دیپلمات ناشی می‌شود و مصونیت مندرج در بند دوم ماده ۳۰ کنوانسیون دیپلماتیک را که ناظر بر اموال مأمور دیپلماتیک است، می‌توان شامل وسائط نقلیه متعلق به او هم نمود.

سوانح اتومبیل

مسئله ازدیاد اتومبیل طی نیمه دوم قرن بیستم، یکی از مشکلات روزافزون زندگی مردم است که خواه و ناخواه، گریبانگیر اعضای نمایندگی دیپلماتیک نیز شده است. در تألیفات حقوقی گذشته به مسئله وسائط نقلیه نمایندگی و اعضاء توجهی نمی‌شد و حتی در کنفرانس وین درباره روابط دیپلماتیک (در سال ۱۹۶۱) هم به این موضوع اهمیتی داده نشد. در این کنفرانس نماینده هلند پیشنهاد کرد که یک استثناء چهارم به بند اول ماده ۳۱ اضافه شود که متن آن این بود که دعاوی مدنی مربوط به تصادم وسائط نقلیه، در صورتی که به مأمور دیپلماتیک مربوط شود، طرف مقابل (خسارت دیده) بتواند در محاکم کشور پذیرنده، مستقیماً علیه شرکت بیمه، اقامه دعوی نماید.

این پیشنهاد در کنفرانس مزبور پذیرفته نشد و قابل توجه اینکه دو سال بعد، یعنی در

سال ۱۹۶۳ هنگامی که کنوانسیون روابط کنسولی تنظیم می‌شد، این مطلب در ماده ۴۳ (بند دوم تبصره ب) گنجانیده شد که متن آن چنین است: مصونیت قضائی یا اداری مأموران و کارمندان کنسولی در انجام وظایفشان شامل: «دعوی حقوقی شخص ثالث در مورد خسارت ناشی از تصادف وسیله نقلیه و کشتی با هواپیما، در قلمرو دولت پذیرنده» نمی‌شود.

شش سال بعد، در (کنوانسیون درباره مأموریت‌های مخصوص) که در سال ۱۹۶۹ به تصویب رسید، طی ماده ۳۱ (بند دوم تبصره ۶) چنین آمده است که نمایندگان دولت فرستنده در مأموریت مخصوص از مصونیت دعاوی مدنی و اداری دولت پذیرنده بهره‌مند خواهند بود مگر در.... «دعوی درباره جبران خسارات ناشی از تصادف وسیله نقلیه که خارج از وظایف رسمی شخص ذینفع مورد استفاده واقع شود».

با در نظر گرفتن سکوت کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱) در این زمینه و با توجه به سایر مواد آن نتایج زیر بدست می‌آید:

مأمور دیپلماتیک، در تصادف وسائط نقلیه، اگر مقصر باشد و قتل غیرعمد نیز واقع شود گرچه در راه انجام وظیفه هم نباشد. غیرقابل تعرض و مصون است و نمی‌توان وی را بازداشت یا محاکمه نمود.

در هنگام وقوع تصادف، مأمور دیپلماتیک کافی است هویت دیپلماتیک خود را اعلام کرده و پس از احراز مصونیت، مانع بازداشت خود و یا احتمالاً، اگر راننده داشت، مانع بازداشت او که جزء کارکنان نمایندگی و در حین انجام وظیفه بوده است، شود.

مأمور نمایندگی هم اخلاقاً موظف است، حقیقت ماوقع را شرح داده و از مصونیت خود سوء استفاده ننماید و مانع تحقیق برای رسیدن به حقیقت واقعه نگردد.

این مصونیت که شاید به ظاهر بیش از اندازه به نظر می‌رسد، برای این است که دولت پذیرنده، نتواند با صحنه‌سازی و ایجاد تصادفات برنامه‌ریزی شده، وسیله‌ای برای اتهام و یا ارباب و یا تحت نفوذ در آوردن مأموران دیپلماتیک خارجی، گردد.

در بعضی کشورها، ممکن بوده و هست که حوادث رانندگی را به طور ساختگی به وجود آورند و این در مواردی است که وجود مأموری، مزاحم تشخیص داده شود، بدون آنکه دلیلی موجه برای (عنصر نامطلوب) اعلام کردن او در دست باشد.

باید دانست که گردش و خودنمایی در یک اتومبیل بسیار شیک و مشخص، در کشوری که مردم آن، امکان خرید دوچرخه را هم ندارند، از نظر دولت پذیرنده، یک نوع ایجاد مزاحمت بشمار می آید. در این قبیل کشورها، بارها تصادفاتی به وقوع پیوسته که اتومبیل به کلی بی استفاده مانده، بدون آنکه صاحب اتومبیل، مأمور دیپلماتیک، آسیبی دیده باشد.

نظیر چنین حادثه‌ای را از یک دوست خارجی شنیدم که در اتحاد جماهیر شوروی سابق به مأموریت دیپلماتیک رفته بود و با امکاناتی که داشت یک اتومبیل پرزرق و برق خارجی برای استفاده خود وارد کرد و بروی همان رسید که شرح آن داده شد.

مصونیت مأمور دیپلماتیک نباید مانعی برای پرداخت خسارات به طرف زیان دیده گردد و به همین دلیل لازم است اتومبیل همیشه بیمه باشد.

در نخستین مأموریت نگارنده که آرژانتین بود، چند هفته پس از ورود سفارش اتومبیل دادم، سفیر مرا وادار کرد که قبل از تحویل گرفتن اتومبیل، آن را بیمه کنم، در آن هنگام من از اصرار و بلکه اجبار آشکار سفیر ناراحت شدم و آن را دخالتی در زندگی خصوصی خود تلقی کردم، ولی امروز فکر می‌کنم سفیر در این اصرار کاملاً حق داشت و بیمه باید برای همه مأمورینی که اتومبیل دارند، به منظور جلوگیری از عواقب وخیم آن، اجباری باشد و رئیس نمایندگی باید آن را تحمیل نماید.

نکته دیگر در این زمینه، که گفتن آن مناسب نیست ولی دانستن آن لازم است، این که معمولاً در همه کشورها، پلیس در تصادفاتی که یک طرف آن خارجی است جانب هموطنان خود را می‌گیرد و تقصیر را متوجه خارجی‌ان می‌سازد و این خود دلیلی دیگر بر لزوم بیمه با

پیش‌بینی همه خطرات احتمالی می‌باشد.

در کشورهای پیشرفته که وضع بیمه خوبست و مقررات به نفع زیان‌دیدگان می‌باشد، افرادی هستند که از مقررات بیمه سوء استفاده می‌کنند و گاه با کوچکترین تصادف مبالغ کلان بدست می‌آورند. کشور آمریکا از جمله کشورهای است که تصادف ممکن است منبع درآمد و حتی وسیله امرار معاش مادام‌العمر از شرکت‌های بیمه باشد و وکلای هستند که با تشویق و راهنمایی خسارت دیدگان و اقامه دعوی در دادگاه‌ها، تا پنجاه درصد از مبلغ دریافت شده بابت بیمه را با خسارت دیده تقسیم می‌کنند.

همکاری که در برن (سوئیس) مأموریت داشت، به دنبال یک تصادف کوچک که در شهر ژنو روی داد و او خود را هیچگاه مقصر نمی‌دانست، پس از یکی دو سال، بعد از آنکه به مونیخ (آلمان) منتقل شد، روزی از شرکت بیمه خود (ویترتور)، نامه‌ای دریافت کرد، که جهت اطلاع او فرستاده بود. در این نامه شرکت مزبور اطلاع می‌داد که بابت خسارت تصادف وی در ژنو، مبلغی حدود یکصد هزار فرانک سوئیس به طرف مقابل پرداخت کرده است در حالی که اتومبیل او کوچکترین خسارتی برنداشته بود. این هم درس عبرتی است برای کسانی که تازه به مأموریت می‌روند و اتومبیل جدیدی اکتیفا می‌کنند و به مقررات رانندگی محل نیز آشنائی کامل ندارند.

شرکت بیمه نمی‌تواند از مصونیت مأمور نمایندگی برای نپرداختن یا کمتر پرداختن خسارات استفاده کند.

در صورتی که اتومبیل بیمه نباشد و تقصیر مأمور دیپلماتیک محرز باشد، باید به نحوی خسارت زیان دیده را جبران کرد و اگر مصالحه انجام نگیرد، مدعی خسارت برای احقاق حق خود، می‌تواند به دادگاه‌های دولت فرستنده متوسل گردد، زیرا به موجب بند چهارم ماده ۳۱ کنوانسیون «مصونیت قضائی مأمور دیپلماتیک در دولت پذیرنده او را از تعقیب قضائی دولت فرستنده معاف نخواهد کرد».

در صورتی که تصادف شدید بوده و خسارات و ضایعات مهم مثلاً قتل غیرعمد به

بارآورده باشد و ضمناً خطای مأمور دیپلماتیک نیز محرز گردد، مصلحت در این است که علاوه بر جبران خسارت به طریقی خود مأمور انتقال خود را از دولت متبوع خویش درخواست کند و یا دولت فرستنده محل خدمت مأمور خود را تغییر دهد و اگر چنین اقداماتی نشد، دولت پذیرنده از دولت فرستنده می‌تواند بطور غیررسمی بخواهد که آن عضو کشور را ترک گوید و حتی در صورت لزوم او را «عنصر نامطلوب» اعلام نماید.

اگر بر اثر بی‌مبالاتی و تقصیر آشکار مأمور دیپلماتیک، تصادف فجیع با نتایج وخیم واقع شود، دولت پذیرنده ممکن است انصراف از مصونیت مأمور را از دولت فرستنده خواستار شود و در صورت موافقت صریح این دولت، مأمور خطاکار را در اختیار دادگاه‌های خود، برای محاکمه قرار دهد.

در ژانویه سال ۱۹۹۷ خبری در رسانه‌های خارجی انتشار یافت دائر بر اینکه یک دیپلمات از گرجستان، در واشینگتن بر اثر سرعت زیاد با دختر شانزده ساله‌ای تصادف کرده که منجر به فوت او شده است. دولت آمریکا از دولت گرجستان تقاضای انصراف از مصونیت او را کرد ولی دولت گرجستان، مأمور دیپلماتیک خود را در پی این حادثه فراخواند.

چند روز بعد، روزنامه همشهری در شماره مورخ ۲۳ دی ماه ۱۳۷۵ نوشت دولت گرجستان در یک اقدام کم سابقه از مصونیت سیاسی (گئورگی ماهارادزه) دیپلمات شماره ۲ خود در آمریکا صرفنظر کرد تا از او تحقیق بعمل آید.

و باز موردی دیگر:

در ماه ژانویه ۱۹۹۷ سفیر ژنیر در فرانسه، در شهر ماتون *Menton* جنوب فرانسه، در حین رانندگی، به علت سرعت زیاد، با دو جوان تصادف کرد که منجر به مرگ آنان گردید. به سبب مصونیت دیپلماتیک بازداشت نشد ولی دولت ژنیر، ظاهراً به عنوان تنبیه او را به کشور فراخواند ولی مطبوعات فرانسه حملات خود را به دولت ژنیر آغاز کردند، به طوری که، موبوتو، رئیس جمهور وقت این کشور که برای معالجه به فرانسه آمده بود، زیر فشار افکار عمومی و مطبوعات ناچار از

مصونیت سفیر خود صرفنظر کرد و شخص سفیر از خدمت دیپلماتیک استعفاء داد و داوطلبانه به فرانسه بازگشت و در ماه فوریه ۱۹۹۷ خود را در اختیار مقامات قضائی فرانسه گذاشت.



بنابر ماده ۳۷ کنوانسیون دیپلماتیک، بستگان مأمورین دیپلماتیک از این مصونیت برخوردار می‌شوند ولی کارمندان اداری و فنی نمایندگی‌ها و بستگان آنان از مصونیت‌های مذکور درباره سوانح اتومبیل برخوردار نمی‌باشند، مگر در صورتی که مربوط به انجام وظیفه آنان باشد. ماده ۳۷ در بند دوم می‌گوید: «مصونیت از صلاحیت مقامات دولت پذیرنده در امور مدنی و اداری موضوع بند اول ماده ۳۱ شامل اعمال خارج از وظایف آنها نخواهد شد.»



بین مأمورین دیپلماتیک و کنسولی، در زمینه مصونیت آنان در سوانح اتومبیل تفاوت بسیار است، زیرا در برابر مصونیت کامل نمایندگان دیپلماتیک، مأمورین کنسولی هیچ مصونیت ندارند. چنانکه قبلاً اشاره شد، بنابر ماده ۴۳ کنوانسیون کنسولی، مأمورین و کارمندان کنسولی در انجام وظایف خود مصونیت قضائی خواهند داشت، ولی این مصونیت شامل «دعوی حقوقی شخص ثالث در مورد خسارت ناشی از تصادف وسیله نقلیه و کشتی یا هواپیما، در قلمرو دولت پذیرنده» نخواهد شد.

قابل ذکر است که در کنوانسیون مأموریت‌های خاص، برای نمایندگان دولت فرستنده در مأموریت مخصوصی و کارمندان دیپلماتیک آن، وضع بهتری نسبت به مأموران کنسولی در نظر گرفته شده، زیرا در صورتی که تصادف وسیله نقلیه آنان در حین انجام وظیفه واقع شود، آنان از مصونیت دعاوی مدنی و اداری برخوردار خواهند بود. ماده ۳۱ کنوانسیون مذکور در این خصوص می‌گوید که نمایندگان دولت فرستنده در مأموریت مخصوص و کارمندان دیپلماتیک آن از مصونیت دعاوی مدنی و اداری بهره‌مند خواهند بود مگر: «دعوی درباره جبران خسارات ناشی از تصادف وسیله نقلیه که خارج از وظایف رسمی شخص ذینفع مورد استفاده واقع شود.»

از مفهوم مخالف این ماده، معلوم است که اگر تصادف در حین وظایف رسمی روی دهد، مصونیت شامل خواهد شد.

مصونیت قضائی اجرائی

مصونیت قضائی دیپلماتیک، از نظر زمانی یک مانع دو مرحله‌ای است. در مرحله اول مانع قضاوت است و در مرحله دوم مانع اجراء حکم می‌باشد. مرحله اول هنگامی است که دادگاه آمادگی دارد، تا دعوائی را مورد رسیدگی قرار دهد ولی این مانع (مصونیت جزائی یا حقوقی، مأمور دیپلماتیک) جریان آن را سد می‌کند. مرحله دوم هنگامی است که، با گذشتن از سد نخست، دادگاه جریان خود را طی کرده و حکم قطعی صادر می‌کند و اگر این حکم علیه مأمور دیپلماتیک باشد در این صورت مانع دوم ظاهر می‌شود و آن (مصونیت قضائی اجرائی) می‌باشد که بنابراین، اجرای حکم معلق می‌ماند، مگر اینکه دولت فرستنده، مجدداً انصراف خویش را از مصونیت اجرائی مأمور دیپلماتیک خود، اعلام نماید.

در داخل کشور، حکمی که دادگاه، پس از طی مراحل لازم، صادر کند و به مرحله قطعیت برسد، خود بخود لازم‌الاجراست. استثناء در این مورد موقعی است که اجراء حکم درباره یک مأمور دیپلماتیک باشد.

ماده ۳۱ بند سوم کنوانسیون دیپلماتیک، این اصل را چنین بیان کرده است: «علیه مأمور دیپلماتیک، مبادرت به هیچ‌گونه عملیات اجرائی نخواهد شد جز در موارد مذکور در بندهای الف و ب و ج...»

بنابراین اصل (مصونیت اجرائی مأمورین دیپلماتیک)، سه مورد استثناء دارد و آن همان سه موردی است که موضوع تبصره‌های (الف) و (ب) و (ج) بند اول ماده ۳۱ کنوانسیون می‌باشد و عبارتست از:

۱- دعوی درباره اموال غیرمنقول در کشور پذیرنده مربوط به شخص دیپلمات

۲- دعوی درباره ارث که شخص دیپلمات در آن ذینفع است

۳- دعوی درباره فعالیت‌های انتفاعی و شغلی مأمور دیپلماتیک

در این سه مورد استثنائی، دادگاه، بدون در نظر گرفتن مصونیت قضائی مأمور دیپلماتیک، می‌تواند رسیدگی کرده و حکم صادر نماید و این حکم هم (تحت شرایطی) قابل اجراء است و مصونیت اجرائی مأمور دیپلماتیک نمی‌تواند مانع اجراء آن گردد. وارد کردن این سه استثناء، برای جبران خسارت اهالی کشور پذیرنده در مقابل اقدامات خصوصی مأمور دیپلماتیک است و وجه اشتراک هر سه مورد هم این است که قضاوت و اجراء حکم در این مسائل، ارتباطی با انجام وظایف دیپلماتیک ندارد، تا مصونیت دیپلماتیک مورد پیدا کند.

و اما شرط اجراء این احکام، که مصونیت اجرائی، مانع آن نمی‌شود، این است که حکم به نحوی اجراء شود که «این عملیات اجرائی، به مصونیت شخصی یا محل اقامت او [مأمور دیپلماتیک] لطمه وارد نیاید» (ماده ۳۱ بند سوم - کنوانسیون دیپلماتیک).

بدیهی است این شرط اجراء حکم را دشوار می‌سازد، زیرا باتوجه به وسعت مفهوم مصونیت شخصی و نقش محل اقامت در زندگی خصوصی، دامنه اجرائی حکم محدود است، زیرا نه محکوم را می‌توان توقیف یا زندانی کرد و نه به منزل او برای ضبط اموال وارد شد. باتوجه به امتیازاتی که مأمورین دیپلماتیک در برابر افراد عادی در کشور پذیرنده دارند، طبعاً قراردادهائی که بین یک مأمور دیپلماتیک و یک فرد عادی بسته می‌شود، جنبه نابرابر پیدا می‌کند و بنابراین معمولاً توصیه می‌شود که قبل از انعقاد هر عقد یا قراری در این موارد، مثلاً هنگام اجاره‌خانه، موضوع مصونیت شخص دیپلمات به طرف او که فرد عادی است تفهیم شود.

امروزه در بعضی عقود یا قراردادهای، شرط می‌شود که دولت فرستنده از مصونیت استفاده

نکند و یا در صورت اختلاف به داوری ارجاع شود.



خارج از این سه مورد استثناء، اصل این است که حکم دادگاه‌های دولت پذیرنده نسبت به مأمورین دیپلماتیک قابل اجراء نیست گرچه در هنگام اقامه دعوی و جریان محاکمه، دولت فرستنده انصراف خود را نسبت به مصونیت مأمور خود اعلام داشته و او را در معرض قضاوت دادگاه دولت پذیرنده قرار داده باشد.

برای اینکه حکم محکمه درباره مأمور دیپلماتیک اجراء شود، دولت فرستنده بار دیگر باید انصراف خود را نسبت به مصونیت اجرائی اعلام دارد و این انصراف اجرائی، مستقل از انصراف قضاوت است. ماده ۳۲ در بند چهارم این مطلب را چنین بیان کرده است: «انصراف مصونیت قضائی نسبت به دعوای مدنی یا اداری متضمن انصراف مصونیت نسبت به اجرای حکم نخواهد بود. برای اجرای آن اعلام انصراف مصونیت جداگانه ضروری است.»



بنابر ماده ۳۷ کنوانسیون دیپلماتیک، بستگان مأمورین دیپلماتیک و همچنین کارمندان اداری و فنی نمایندگی‌ها و بستگان آنان از مصونیت اجرائی برخوردار می‌باشند.



ماده ۴۵ (بند چهارم) کنوانسیون کنسولی، تکرار همان مطالب ماده ۳۲ (بند چهارم) کنوانسیون دیپلماتیک است، یعنی انصراف از مصونیت قضائی به منظور دادرسی مأمور یا کارمند کنسولی متضمن انصراف دولت فرستنده از مصونیت در اجرای حکم نیست و در مورد اقدامات اجرائی انصراف مصونیت جداگانه لازم است.

این موضوع مورد انتقاد نویسندگان حقوقی قرار گرفته است زیرا اگر در محاکمه عضو کنسولی فاتح باشد حکم اجراء می‌شود ولی اگر محکوم‌گردد ممکن است از اجراء حکم معاف گردد که خلاف عدالت است.

مصونیت از ادای شهادت

از آثار مصونیت قضائی، این است که مأمورین دیپلماتیک را نمی‌توان برای شهادت در امری احضار کرد.

متن ماده ۳۱ بند دوم (کنوانسیون) درباره شهادت چنین انشاء شده است:
«مأمور دیپلماتیک مجبور به ادای شهادت نیست».

نکته قابل توجه در این ماده این است که برخلاف سایر موارد در آن به صراحت اشاره به مصونیت نشده است، ولی چون اصولاً شهادت به قضاوت ارتباط مستقیم دارد، باید آن را جزء مصونیت‌های قضائی مأمور دیپلماتیک بشمار آورد. به عبارت دیگر، محتویات ماده فوق را می‌توان چنین بیان کرد که: «مأمور دیپلماتیک از اجبار به شهادت مصون است». پس اصلی که از این متن استخراج می‌شود، «اصل مصونیت مأمور دیپلماتیک از ادای شهادت» است که در تکمیل مصونیت‌های قضائی مأمور دیپلماتیک در امور جزائی، مدنی و اداری است. از مفهوم مخالف بند دوم ماده ۳۱ استنباط می‌شود که علی‌رغم این مصونیت، مأمور دیپلماتیک، بدون آنکه اجباری داشته باشد، می‌تواند شهادت دهد.

لازم به یادآوری است که در اینجا از نظر منطقی، منظور (اجبار) از طرف دولت پذیرنده است و الا اگر دولت فرستنده ضروری بداند، می‌تواند مأمور خود را مجبور به ادای شهادت نماید.

عدم اجبار نمایندگان دیپلماتیک به ادای شهادت از قبل قاعده عرفی بین‌المللی بوده که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک انعکاس یافته است. با این حال در نحوه اجراء و یا موارد استثناء این اصل، همیشه بین نویسندگان حقوقی اختلاف نظر بود و دامنه این اختلاف نظرها به کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد که، مأمور تهیه طرح کنوانسیون روابط دیپلماتیک بود، کشیده شد. نظری به مباحثات در کمیسیون، دیدهای مختلف حقوقدانان را در این موضوع آشکار می‌سازد.

دیدگاه‌های نویسندگان حقوقی در موضوع (ادای شهادت) مختلف است. به چند مورد از اختلاف نظر در این زمینه اشاره می‌شود:

● ادای شهادت باید اجباری باشد و مصونیت بر نمی‌دارد، زیرا برای روشن شدن هر قضیه قضائی و اجرای صحیح عدالت، اظهارات مطلعین و شهود ضروری است و عدم ارائه مشاهدات و اطلاعات، پنهان کاری بوده و ممکن است منجر به انحراف عدالت گردد. طرفداران این نظر در کمیسیون حقوق بین‌الملل هنگام تدوین کنوانسیون، روابط دیپلماتیک پیشنهاد می‌کردند که عدم مصونیت مأمور دیپلماتیک در ادای شهادت، به عنوان یک استثناء بر مصونیت قضائی در ماده ۳۱ بند اول، به صورت تبصره چهارم (تبصره د) اضافه شود.

● باید بین شهادت در مسائل شخصی و خصوصی افراد و مسائل مربوط به وظایف دیپلماتیک که به امور سفارت و دولت فرستنده ارتباط دارد، تمیز قائل شد. به طوری که در مورد اول، ادای شهادت اجباری باشد و در مورد دوم که جنبه دولتی می‌گیرد و به دولت فرستنده ارتباط دارد، مأمور دیپلماتیک از ادای شهادت مصون باشد.

● در صورتی که مدعی یا شاکی در قضیه‌ای، مأمور دیپلماتیک شخصاً و یا از طرف سفارت و یا دولت فرستنده باشد، در این صورت برای احقاق حق ضروری است که شهادت دهد، زیرا احراز حق بستگی به روشن شدن قضیه دارد و روشن شدن قضیه هم مستلزم ادای توضیحات و شرح ماجرا و ارائه شهادت مأمورین دیپلماتیک است که در آن قضیه مباشرت داشته‌اند. اما اگر مأمورین زیر پوشش مصونیت از ادای شهادت اجتناب کنند و در روشن شدن قضیه کمک ننمایند، نمی‌توانند از محکمه توقع صدور حکم عادلانه داشته باشند.

● مصونیت از ادای شهادت جزء مکمل مصونیت‌های قضائی است و باید آن را به صورت یک اصل پذیرفت و رفع آن منحصراً تابع نظر دولت فرستنده است که از طریق انصراف صریح آن دولت، صورت می‌گیرد.



ماده ۳۱ بند دوم (کنوانسیون دیپلماتیک)، به طور مبهم و کلی تدوین گردیده است تا رضایت دولت‌ها را که نظرهای مختلف در این موضوع داشتند موافق نماید، از طرفی مأمور دیپلماتیک از ادای شهادت مصون است و اجباری ندارد و از طرف دیگر می‌تواند در موارد لزوم برای کمک به عدالت شهادت دهد.

در کنوانسیون دیپلماتیک، به نحوه درخواست شهادت و طرز ادای شهادت اشاره‌ای نشده است و کنوانسیون کنسولی از این جهت دقت بیشتری دارد.

نکته دیگری که در زمینه شهادت مأمورین دیپلماتیک باید افزود این است که شهادت که به اجبار باشد، نظر به اینکه مخالف نص صریح متن بند دوم ماده ۳۱ کنوانسیون است، ارزش حقوقی ندارد. در این مورد، دیوان بین‌المللی دادگستری، طی رأی خود در سال ۱۹۸۰ در قضیه «کارمندان دیپلماتیک و کنسولی آمریکا در تهران» به صراحت و اتفاق آراء این مطلب را تأیید کرد و آن در موقعی بود که مقامات ایرانی تهدید می‌کردند که مأمورین دیپلماتیک آمریکائی را به محاکمه خواهند کشید. رأی دیوان مزبور در این زمینه، از اهمیت زیاد در رویه قضائی بین‌المللی برخوردار است و نیاز به بحث جداگانه دارد.



بنابر ماده ۳۷ کنوانسیون دیپلماتیک، بستگان مأمورین دیپلماتیک و همچنین کارمندان اداری و فنی نمایندگی‌ها و بستگان آنان نیز از مصونیت در ادای شهادت برخوردار می‌باشند.



کنوانسیون روابط کنسولی در زمینه ادای شهادت دقیق‌تر و مفصل‌تر است و یک ماده در سه بند به آن اختصاص داده شده است. ماده ۴۴ کنوانسیون کنسولی عنوان «الزام به ادای شهادت» را دارد و این خود نشان می‌دهد که مصونیت در ادای شهادت برای مأمورین کنسولی نیست.

مقدمه متن ماده ۴۴ چنین است: «اعضاء پست کنسولی را می‌توان به عنوان شهود در

محاکمات قضائی یا اداری احضار کرد. کارمندان کنسولی و کارکنان، نمی‌توانند مگر [در امور مربوط به انجام وظایف] از ادای شهادت خودداری کنند. چنانچه مأمور کنسولی از ادای شهادت خودداری کند، هیچ نوع اقدام قهری یا مجازات درباره او به عمل نخواهد آمد.»

بنابراین متن، مأموران کنسولی را می‌توان برای شهادت احضار کرد، برخلاف مأموران دیپلماتیک طبق ماده ۳۱ (کنوانسیون دیپلماتیک) که می‌گوید «مأمور دیپلماتیک مجبور به ادای شهادت نیست». اما مأمور دیپلماتیک می‌تواند از ادای شهادت خودداری کند و اقدامی هم در اجبار وی برای ادای شهادت امکان‌پذیر نیست.

در صورتی که ادای شهادت از طرف مأمور کنسولی لازم شود، نحوه اجرای آن باید طوری باشد که از مداخله در انجام وظایف وی احتراز گردد. ضمناً مقام مربوط دولتی برای اخذ شهادت می‌تواند در محل اقامت مأمور یا در مقر پست کنسولی - طبق قرار قبلی - حاضر شده و شهادت را استماع کند و یا شهادت را به صورت کتبی دریافت دارد. (ماده ۴۴ بند دوم)

اعضای پست کنسولی در سه مورد «موظف نیستند» شهادت دهند: ۱- موضوع شهادت به انجام وظایف آنان مربوط باشد. ۲- برای شهادت ارائه اوراق و اسناد بایگانی سفارت لازم باشد. ۳- موضوع جنبه کارشناسی حقوقی دولت فرستنده را داشته باشد.

نکته‌ای که در کنوانسیون تصریح نشده این است که آیا در مورد شهادت مأمورین دیپلماتیک، اجازه صریح دولت فرستنده لازم است یا نه.

انصراف دولت فرستنده از مصونیت

انصراف از مصونیت که موضوع ماده ۳۲ کنوانسیون دیپلماتیک می‌باشد عبارت از این است که دولت فرستنده از مصونیت‌های قضائی (جزائی، مدنی و اداری) مأمورین خود صرف‌نظر نماید.

در ترجمه کنوانسیون دیپلماتیک و کنوانسیون کنسولی به زبان فارسی، به جای (انصراف از مصونیت) اصطلاح (سلب مصونیت) به کار رفته است. ترجمه

دقیق کلمات خارجی که در این مورد به کار رفته است به انگلیسی *Waiver* به فرانسوی *Renonciation* به معنی صرفنظر کردن یا چشم‌پوشی و انصراف است. توضیح اینکه مصونیت مأمورین دیپلماتیک به خاطر دولت فرستنده برقرار گردیده و این حق متعلق به دولت فرستنده است و تنها این کشور است که می‌تواند از مصونیت مأموران خود صرف نظر نماید. به کاربرد اصطلاح (سلب مصونیت) در صورتی درست می‌بود که از طرف دولت پذیرنده نسبت به مأمور دیپلماتیک یک نمایندگی خارجی، اعمال می‌شد در حالی که دولت پذیرنده چنین حقی ندارد و نمی‌تواند مصونیت هیچ مأمور دیپلماتیک را (سلب) کند، بلکه حداکثر می‌تواند او را (عنصر نامطلوب) اعلام نماید.

ماده ۳۲ دارای چهار بند است که هر کدام موضوع جداگانه‌ای دربردارد. در اینجا یکایک این بندها مورد بررسی قرار می‌گیرد:



بند اول - چنین است: «دولت فرستنده می‌تواند از مصونیت قضائی مأمورین دیپلماتیک و اشخاصی که بر طبق ماده ۳۷ از مصونیت برخوردارند، صرفنظر نماید».

در این بند چند نکته قابل توضیح است:

● انصراف از مصونیت خاص دولت فرستنده است، نه دولت پذیرنده. علاوه بر این مأمورین دیپلماتیک هم که موضوع مصونیت هستند حق انصراف از مصونیت خود را ندارند، زیرا چنانکه در مقدمه کنوانسیون دیپلماتیک آمده است، منظور از برقرار کردن مصونیت «متنفع ساختن افراد نیست، بلکه مراد تأمین حسن اجراء وظایف مأموریت‌های دیپلماتیک به عنوان نمایندگان دولت‌ها می‌باشد.» بنابراین مصونیت خاص دولت فرستنده است و تنها اوست که می‌تواند در موارد خاص از مصونیت صرفنظر نماید.

● انصراف از مصونیت مذکور در ماده ۳۲ تنها ناظر بر مصونیت‌های قضائی است که در ماده ۳۱ آمده است و شامل مصونیت جزائی، مدنی و اداری می‌باشد. بنابراین انصراف از

مصونیت ناظر بر سایر مصونیت‌ها که در کنوانسیون ذکر آن آمده است، یعنی مصونیت اماکن و اموال و بایگانی دیپلماتیک و مصونیت شخصی و کیسه دیپلماتیک و غیره نمی‌شود. در سه مورد استثنائی که در ماده ۳۱ بند اول ذکر شده (دعاوی حقوقی مربوط به اموال غیرمنقول و ارث و فعالیت‌های انتفاعی) - چون مصونیت برای مأمور دیپلماتیک نیست. بنابراین، انصراف از مصونیت هم مورد پیدا نمی‌کند. در هر امری که مصونیت نباشد، انصراف از مصونیت هم نیست. ● در جای خود گفته شد که غیر از مأمورین دیپلماتیک بستگان آنان و همچنین کارمندان اداری و فنی و بستگانشان نیز، به موجب ماده ۳۷ از مصونیت‌های قضائی مندرج در ماده ۳۱ تا حدودی که تعیین شده برخوردار می‌باشند بنابراین در همان موارد و در همان حدود که مشخص گردیده، دولت فرستنده می‌تواند از مصونیت آنان صرف‌نظر کند.



بند دوم از ماده ۳۲ چنین است:

«انصراف از مصونیت باید صراحتاً اعلام شود».

در این بند چند نکته قابل بررسی است:

● نخستین سؤالی که درباره این بند مطرح می‌شود این است که مقام اعلام‌کننده انصراف از مصونیت کیست؟ براساس بند اول همین ماده، منحصراً دولت فرستنده است که می‌تواند انصراف خود را از مصونیت عضوی اعلام نماید. ولی چه مقامی از دولت فرستنده حق اعلام آن را دارد؟ آیا مأمور دیپلماتیک که خود نماینده دولت فرستنده است اگر از مصونیت خود صرف‌نظر کرده و در دادگاه حضور یابد، دلیل بر این است که دولت متبوع وی از مصونیت او صرف‌نظر کرده است؟ چنین نیست، انصراف دولت از مصونیت باید صریح باشد و صرف‌نظر کردن مأمور دیپلماتیک از مصونیت خود، حق دولت فرستنده را در انصراف از مصونیت ساقط نمی‌کند. در موردی که یکی از اعضای دیپلماتیک که مشمول مصونیت است موضوع قضاوت قرار گیرد، رئیس نمایندگی می‌تواند با کسب اجازه از دولت متبوع خود و یا در حدود صلاحیت

و اختیاراتی که دارد، انصراف دولت فرستنده را از مصونیت عضو، به مقامات دولت پذیرنده اعلام نماید. در صورتی که خود رئیس نمایندگی در معرض قضاوت باشد معمولاً از مجرای سیاسی که مافوق نمایندگی باشد باید این انصراف اعلام گردد.

● انصراف باید صریح باشد، خواه شفاهی از طرف مقامات دولت فرستنده در یک محیط رسمی اظهار شود و یا کتبی باشد و یا رئیس نمایندگی آنرا علناً اعلام کند. تا هنگامی که انصراف به صراحت اظهار نشده، دادگاه‌ها اصولاً "حق رسیدگی به قضیه‌ای را ندارند و حتی اگر مأمور دیپلماتیک که در معرض قضاوت است شخصاً و داوطلبانه خود را به دادگاه معرفی نماید، باز دادگاه تا اعلام صریح انصراف از مصونیت از طرف دولت فرستنده، حق رسیدگی به دعوی را ندارد، زیرا حضور شخصی مأمور دیپلماتیک دلیل بر اعلام صریح دولت فرستنده نیست و اگر دادگاه هم آغاز به کار کند، دولت فرستنده هر زمان که بخواهد می‌تواند به استناد مصونیت عضو، جریان دادگاه را متوقف سازد ولی اگر انصراف از مصونیت به صراحت از طرف دولت فرستنده اعلام شود، دیگر جریان دادرسی را نمی‌توان متوقف کرد و تا پایان مرحله، دادرسی ادامه خواهد یافت.

● حق انصراف از مصونیت که خاص دولت فرستنده است، ممکن است با نظر و منافع مأمور دیپلماتیک موافق نباشد، یعنی مأمور دیپلماتیک بخواهد در زیر سپر مصونیت پنهان شود و در دادگاه حاضر نشود. در این مورد دادگاه به نظر مأمور دیپلماتیک و استناد او به مصونیت دیپلماتیک توجهی نمی‌کند و اعلام صریح دولت فرستنده را دایر بر انصراف از مصونیت مأمور خود، مأخذ صلاحیت خویش قرار می‌دهد.

● اگر در یک قرارداد خصوصی، یک مأمور دیپلماتیک متعهد شود که در صورت اختلاف در اجرای قرارداد از مصونیت خود استفاده نخواهد کرد، این قید اعتباری ندارد و دولت فرستنده می‌تواند در صورت لزوم، به مصونیت عضو که متعلق به خود دولت است استناد کند، مگر اینکه در هنگام بستن عقد یا قرارداد، دولت فرستنده به صراحت حق انصراف از مصونیت را

از خود ساقط نماید.

● در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) به موجب ماده ۴۵ بند دوم «سلب مزایا و مصونیت‌ها در تمام موارد... باید صریح بوده کتباً به دولت پذیرنده ابلاغ گردد.» در حالی که در مورد مشابه برای انصراف از مصونیت مأمورین دیپلماتیک، ذکر کتبی بودن نشده و بنابراین می‌توان گفت اظهار یک مقام مسؤول دولت فرستنده که به طور رسمی اعلام شود، «انصراف از مصونیت به طور صریح» تلقی می‌گردد.



بند سوم از ماده ۳۲ چنین است:

«در صورت اقامه دعوی از طرف مأمور دیپلماتیک یا شخصی که برطبق ماده ۳۷ از مصونیت قضائی بهره‌مند است، استناد به مصونیت قضائی، در قبال دعاوی متقابل که مستقیماً با دعاوی اصلی ارتباط دارد، پذیرفته نخواهد شد.»

نکته‌های مورد بررسی در این بند عبارتست از:

● افراد مورد نظر در این بند، از دایره مأمورین دیپلماتیک فراتر رفته و شامل بستگان آنان و همچنین کارمندان اداری و فنی و بستگانشان نیز می‌شود.

● در صورتی که اقامه دعوی از طرف اشخاص مزبور باشد، انصراف دولت فرستنده از مصونیت لزومی پیدا نمی‌کند و باید این انصراف را ضمنی بشمار آورد. ولی در این ماده اشاره‌ای نشده است که آیا اقامه دعوی باید قبلاً با مشورت و اجازه دولت فرستنده باشد یا نه، زیرا در صورت محکومیت در قبال دعاوی متقابل، حق دولت فرستنده در انصراف از مصونیت نادیده گرفته می‌شود.

در گذشته بعضی از نویسندگان حقوقی استدلال می‌کردند که مصونیت جنبه دفاعی دارد، بنابراین، اگر مأموری مدعی و یا شاکی باشد حق وی در مصونیت باقی می‌ماند و جای انصراف از مصونیت نیز هست ولی در ماده ۳۲ بند سوم این استدلال در نظر گرفته نشده است.

بهرحال در صورت اقامه دعوی، بهتر است مأمور قبلاً "اجازه دولت خود را کسب نماید."
 ● مراحل بعدی دادرسی، یعنی تجدیدنظر و فرجام هم، مشمول انصراف از مصونیت اولیه است، و تا صدور حکم قطعی نیازی به تجدید انصراف از مصونیت نیست.



بند چهارم از ماده ۳۲ چنین است:

«انصراف از مصونیت قضائی نسبت به دعوای مدنی و اداری متضمن انصراف از مصونیت نسبت به اجرای حکم نخواهد بود. برای اجرای آن اعلام انصراف مصونیت جداگانه ضروری است.»

در این بند، نکات زیر قابل بررسی است:

● به موجب این بند، تنها درباره دعوای مدنی و اداری، انصراف از مصونیت جداگانه از طرف دولت فرستنده لازم است. در این بند ذکری از دعوای جزائی که مهم تر است و در صورت محکومیت مجازات شدیدتر دارد، نشده است.

می توان گفت که در دعوای جزائی نیز اگر حکم قطعی صادر گردد، به مانند دعوای مدنی و اداری، اجرای حکم متوقف می ماند و فقط در صورت انصراف از مصونیت دولت فرستنده، احکام صادره در دعوای جزائی و مدنی و اداری، از طرف مقامات دولت پذیرنده به اجراء گذاشته می شود.

این خلاء بند چهارم در مورد دعوای جزائی را چگونه می توان توجیه کرد؟
 ژان سالمون، نویسنده حقوقی بلژیکی در این باره می گوید: «اینکه، این متن سخن از مصونیت قضائی جزائی نمی گوید، می باید به بی دقتی تدوین کنندگان حمل گردد، آنچه که درباره مدنی و اداری صادق است، به اقوی دلیل شامل جزائی هم می شود».

Manuel De Droit Diplomatique تألیف ژان سالمون *Jean Salmon* - چاپ

بروکسل - سال ۱۹۹۴ - صفحه ۳۴۵

● مصونیت اجرائی با اینکه مورد انتقاد بسیاری از نویسندگان حقوقی، در گذشته قرار

گرفته بود ولی کنوانسیون دیپلماتیک آن را پذیرفته است.

● انصراف از مصونیت اجرائی، در حقیقت، اجازه به دولت پذیرنده برای اجراء حکم نسبت به مأموران دیپلماتیک و سایر کسانی است که مشمول مصونیت قضائی بوده و یک بار انصراف از مصونیت قضائی درباره آنان اعلام گردیده و سپس محکومیت آنان قطعیت یافته است.

● انصراف از مصونیت اجرائی، از نظر زمانی در مرحله بعد از انصراف از مرحله قضائی است و تا حکم قطعی صادر نگردد، انصراف از مصونیت اجرائی مورد پیدا نمی‌کند.



در ماده ۳۲ کنوانسیون دیپلماتیک سخن از «انصراف از مصونیت در ادای شهادت» نرفته است ولی با توجه به اینکه بند دوم از ماده ۳۱ که به شهادت اختصاص دارد، جزء موارد مصونیت قضائی آمده است، شاید بتوان آن را هم مشمول ماده ۳۲ دانست، چنانکه در کنوانسیون کنسولی، طی ماده ۴۵ به صراحت ادای شهادت را که موضوع ماده ۴۴ می‌باشد، مشمول «انصراف از مصونیت‌ها» ذکر کرده است. باوجود این چنین استنباطی از مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک روشن و متقن نیست.



کنوانسیون کنسولی طی ماده ۴۵ تحت عنوان «انصراف از مزایا و مصونیت‌های کنسولی»، مصونیت‌های شخصی و مصونیت‌های قضائی و مصونیت از ادای شهادت را قابل انصراف دانسته و این حق را به دولت فرستنده داده است تا در صورت لزوم، از این مصونیت‌ها که به مأمورین پست کنسولی داده شده صرف‌نظر نماید. موضوع مصونیت‌ها کم و بیش همان است که در مورد مأمورین دیپلماتیک گفته شد، فقط انصراف باید لزوماً «کتبی» اعلام شود. آنچه در پایان می‌توان افزود این است که انصراف از مصونیت کنسولی که یکبار صورت می‌گیرد قابل توجیه است، ولی دو مرحله‌ای کردن انصراف از مصونیت دیپلماتیک (یکبار برای

قضاوت و یکبار برای اجرای حکم) را به دشواری می‌توان توجیه نمود، زیرا مفهوم آن این است که دولت فرستنده اجازه می‌دهد مأمور دیپلماتیک‌اش مورد قضاوت قرار گیرد، اگر فاتح شد که هیچ ولی اگر جرم او به اثبات رسید، اجراء حکم، باز، بستگی به میل و اجازه دولت فرستنده دارد و این بنا بر قولی، به سخره گرفتن عدالت است.

(مبحث دوم - معافیت‌های اعضای نمایندگی دیپلماتیک)

امتیازات دیپلماتیک مرکب از مصونیت‌ها و معافیت‌هاست. معافیت‌ها را معمولاً "تحت عنوان «مزایا» نیز نام می‌برند.

معافیت‌ها را باید دنبال و مکمل مصونیت‌ها بشمار آورد. با این تفاوت که مصونیت‌ها مرکب از امتیازات اصلی است که بدون آنها انجام وظایف دشوار یا غیرممکن است، در حالی که معافیت‌ها شامل امتیازات فرعی است که موجبات تسهیل انجام وظایف را فراهم می‌آورد. مصونیت‌ها را قراردادهای بین‌المللی تعیین کرده و نظارت می‌نمایند، در حالی که معافیت‌ها بیشتر توسط قوانین و مقررات داخلی کشورها تعیین و حمایت می‌شوند. درباره مصونیت‌ها طی مبحث گذشته بررسی شد، در این مبحث معافیت‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

معافیت‌ها معمولاً "در گذشته جنبه حقوقی نداشت و بیشتر مبتنی بر نزاکت بود و بنابراین هر دولت به نظر خود موارد و حدود معافیت‌ها را تعیین می‌کرد.

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) هم، بیشتر کلیات این معافیت‌ها تدوین شده و به صورت قواعد موضوعه حقوق دیپلماتیک درآمده است و تعیین جزئیات آن، به قوانین داخلی هر کشور واگذار گردیده است. به همین دلیل، حدود این معافیت‌ها در کشورهای مختلف، متفاوت می‌باشد.

موضوع معافیت‌ها در کنوانسیون دیپلماتیک مواد ۳۳ و ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ را دربرمی‌گیرد و تحت عنوان زیر مورد بررسی قرار می‌گیرد:

معافیت از مقررات بیمه‌های اجتماعی - معافیت مالیاتی - معافیت از خدمات شخصی و عمومی - معافیت از حقوق گمرکی و حدود آن - معافیت از بازرسی گمرکی و استثنای آن - معافیت از تحمیل تابعیت - معافیت از تحمیل مذهب - معافیت از ثبت نام و اجازه اقامت و پروانه کار.

معافیت از مقررات بیمه‌های اجتماعی

امروزه در بسیاری از کشورها، خصوصاً کشورهای پیشرفته، بیمه‌های اجتماعی برای همه افراد اجباری شده است، خواه اتباع دولت باشند یا خارجی‌ان مقیم در کشور. بیمه‌های اجتماعی معمولاً شامل بیماری، از کارافتادگی، پیری، بازنشستگی، بیکاری، تصادفات و امثال آن می‌شود.

بعضی از کشورها، صدور کارت اقامت را مشروط به داشتن ورقه بیمه پزشکی می‌کنند. در سنوات اخیر، بعضی از سفارت‌های اروپائی حتی برای صدور روادید ورود به ایرانیان هم ورقه بیمه پزشکی مطالبه می‌نمایند.

ماده ۳۳ کنوانسیون روابط دیپلماتیک به این موضوع اختصاص دارد که، بند اول آن چنین است: «مأمور دیپلماتیک... در مورد خدمات انجام شده برای دولت فرستنده از مقررات بیمه‌های اجتماعی که ممکن است در دولت پذیرنده، لازم‌الاجراء باشد، معاف است» در این بند دو نکته به نظر می‌رسد:

- مأمور دیپلماتیک شغل خود را به عنوان تمام وقت باید برای انجام وظایف دیپلماتیک اختصاص دهد. زیرا اگر مشاغل دیگر داشته باشد مشمول این بند نمی‌شود.
- معافیت در صورتی است که بیمه‌های اجتماعی در کشور پذیرنده اجباری باشد، در غیر این صورت نه اجبار وجود دارد و نه معافیت موضوع پیدا می‌کند.



غیر از مأمورین دیپلماتیک، بنابر مواد دیگر کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اعضاء دیگری از نمایندگی و خانواده آنان و حتی خدمتگاران شخصی نیز اگر شغل دیگری نداشته باشند، تحت شرایطی، مشمول معافیت ماده ۳۳ می‌شوند.

معافیت از بیمه‌های اجتماعی شامل کلیه اشخاص زیر می‌باشد:

- ۱- مأموران دیپلماتیک (ماده ۳۳ بند اول)
 - ۲- بستگان مأموران دیپلماتیک در صورتی که تابع کشور پذیرنده نباشند (ماده ۳۷ بند اول)
 - ۳- کارمندان اداری و فنی، مشروط بر اینکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند (ماده ۳۷ بند دوم)
 - ۴- بستگان کارمندان اداری و فنی مشروط بر اینکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند (ماده ۳۷ بند دوم)
 - ۵- کارکنان (خدمه) نمایندگی مشروط بر اینکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند (ماده ۳۷ بند سوم)
 - ۶- خدمتگاران شخصی مشروط بر اینکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نبوده و یا مشمول بیمه‌های اجتماعی در کشور دیگری باشند. (ماده ۳۳ بند دوم)
- باتوجه به موارد معافیت از مقررات بیمه‌های اجتماعی، دلیل اعطای این امتیاز معلوم می‌شود و آن حفظ منافع اعضاء نمایندگی ضمن در نظر گرفتن مقررات دولت پذیرنده است.
- در تدوین ماده ۳۳ نکات زیر در نظر گرفته شده است:
- اعضاء نمایندگی را نمی‌شود مجبور به قبول قوانین بیمه‌های اجتماعی کرد.
 - فرض این است که اعضاء نمایندگی که مشمول این معافیت هستند، در کشور خود بیمه می‌باشند و به مأموریت خارج که می‌روند، این بیمه به اعتبار خود باقی است و نیازی به بیمه دیگر در کشور پذیرنده ندارند.
 - اعضائی که در کشور خود بیمه هستند، اگر هر بار برای مدتی که به خارج مأموریت پیدا می‌کنند و یا از کشوری به کشور دیگر منتقل می‌شوند، بخواهند بیمه سابق خود را قطع کرده و بیمه جدید منعقد نمایند، کار آنان دشوار می‌شود و عملی نیست.

● به فرض اینکه در کشور فرستنده بیمه اجتماعی اجباری نباشد، اعضای نمایندگی که مأمور دولت فرستنده هستند، هر اتفاقی که برای آنان پیش آید، هزینه آن را دولت فرستنده پرداخت می‌کند و مخارجی بر عهده دولت پذیرنده نخواهد بود.

آنچه گفته شد، درباره اعضای نمایندگی دیپلماتیک، اعم از مأمورین و کارمندان و کارکنان بود، اما در مورد خدمتگاران شخصی که منحصراً در استخدام اعضای دیپلماتیک هستند نیز، به موجب ماده ۳۳ بند دوم، در شرایط زیر معاف از مقررات بیمه‌های اجتماعی هستند:

۱- خدمتگاران تابع کشور پذیرنده نبوده و یا مقیم در این کشور نباشند.

۲- خدمتگاران تحت پوشش بیمه دولت فرستنده و یا یک دولت ثالث باشند.

در صورتی که هیچ یک از دو شرط مذکور، شامل خدمتگار شخصی نباشد، عضو نمایندگی که او را به خدمت گرفته، موظف است، خدمتگار خود را طبق مقررات بیمه دولت پذیرنده بیمه نماید. (ماده ۳۳ بند سوم). علت این است که خدمتگار عضو رسمی نمایندگی نبوده و دولت فرستنده مسؤلیتی نسبت به او ندارد و عضو نمایندگی هر زمان که بخواهد می‌تواند خدمتگار خود را مرخص یا اخراج نماید و در این صورت، اگر خدمتگار از تبعه دولت پذیرنده باشد، هر واقعه سوئی که برای او اتفاق افتد، به ناچار هزینه آن بر دولت پذیرنده تحمیل خواهد شد.

● صرفنظر از مقررات ماده ۳۳ درباره معافیت از بیمه‌ای اجتماعی، اعضاء نمایندگی می‌توانند، در صورت تمایل، در حدود مقررات بیمه‌های اجتماعی دولت پذیرنده، خود را تحت پوشش آن قرار دهند. (ماده ۳۳ بند ۴)

● بنابر بند پنجم ماده ۳۳، «مقررات این ماده، مخل توافق‌های دوجانبه و چندجانبه که در گذشته راجع به بیمه‌های اجتماعی منعقد شده نبوده و مانع از انعقاد چنین توافقی در آینده نخواهد بود.»



اعضای پست کنسولی نیز همانند اعضای نمایندگی دیپلماتیک از معافیت مقررات بیمه‌های اجتماعی برخوردارند و علل این معافیت نیز همانهاست که گفته شد.

معافیت مالیاتی

مأمورین دیپلماتیک از معافیت‌های مالیاتی برخوردار می‌باشند. این اصل در مقدمه ماده ۳۴ چنین بیان شده است: «مأمور دیپلماتیک از پرداخت کلیه مالیات‌ها و عوارض شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری.... معاف است»

کنوانسیون که این اصل را نهاده، اجراء آن را به قوانین و مقررات داخلی هر کشور واگذار کرده است. اگر کنوانسیون وارد جزئیات می‌گردد با مانع بزرگی برخورد می‌کرد و آن لزوم تغییر قوانین و مقررات داخلی کشورها بود که مانع تصویب کنوانسیون می‌شد.

اصل معافیت مالیاتی مستثنیاتی دارد که طی شش تبصره در ماده ۳۴ آمده است. این شش مورد استثناء عبارتند از:

● الف - معافیت از مالیات‌های غیرمستقیم که معمولاً جزء قیمت کالاها و خدمات محسوب است و جدا کردن مبلغ مالیات از بهای اصلی کالا و خدمت، عملی و ممکن نیست. توضیح اینکه همه افراد، چه مأمور دیپلماتیک و چه فرد عادی، در خریدهای روزانه مایحتاج خود، خواه پوشاک و خواه خوراکی و غیره، یا تعمیر وسائل همیشه علاوه بر بهای جنس یا کار، مبلغی مالیات می‌پردازد. در این موارد، تفکیک قیمت کار و کالا، از بهای پرداخت شده ممکن نیست یا دشوار است، بنابراین معافیت در این موارد مشمول معافیت‌های مالیاتی برای مأمورین دیپلماتیک نیست.

مع‌ذلک، در چند کشور آمریکائی، در مواردی که درصد مالیات بر کالاها و خدمات معلوم است و جدا محاسبه می‌شود، نمایندگی‌های دیپلماتیک، اوراق خرید مایحتاج روزانه را جمع می‌کنند و در هر موعد، آنها را برای مقامات مربوط می‌فرستند و براساس آن مالیات‌های پرداخت شده را دریافت می‌دارند.

نفع دولت نیز این است که با در دست داشتن این اوراق می‌تواند میزان فروش و کار عرضه کنندگان کار و کالا را کنترل کند.

● ب - «مالیات‌ها و عوارض اموال غیرمنقول خصوصی واقع در قلمرو دولت پذیرنده...» که، مشمول مالیات می‌شود و منشاء آن املاک و مستغلات است و نه شخص مأمور دیپلماتیک. استثناء براین استثناء موقعی است که ملک متعلق به مأمور دیپلماتیک، مورد استفاده وی برای سکونت باشد که در این صورت مشمول اماکن دیپلماتیک (موضوع ماده ۲۳ بند اول و ماده ۳۰ بند اول) بوده و از «پرداخت هر نوع مالیات و عوارض ملی، منطقه‌ای یا شهری معاف خواهد بود».

● ج - «مالیات بر ارث که از طرف دولت پذیرنده دریافت می‌گردد». در این مورد معافیت وجود ندارد زیرا پرداخت مالیات بر ارث، ارتباطی با انجام وظایف دیپلماتیک ندارد. باید توجه داشت که این استثناء ناظر بر موردی است که متوفی از بستگان هم‌خانه مأمور نباشد، بلکه یک مأمور دیپلماتیک، در کشور پذیرنده وارث ماترکی شود، به عنوان یک فرد عادی و بنابراین باید به مانند دیگر افراد مالیات بر ارث را بپردازد، و اما اگر متوفی شخص مأمور دیپلماتیک یا یکی از بستگان او باشد، دولت پذیرنده «خروج اموال منقول متوفی را اجازه می‌دهد، به استثنای اموالی که در آن کشور تحصیل شده و در موقع فوت ممنوع‌الصدور باشد. از اموال منقول که وجود آن در کشور پذیرنده صرفاً به سبب حضور متوفی در آنجا به سمت عضو مأموریت یا یکی از بستگان عضو مأموریت بوده، مالیات بر ارث اخذ نمی‌گردد». (ماده ۳۹ بند چهارم)

● د - «مالیات و عوارض مأخوذه از درآمدهای شخصی حاصل در کشور پذیرنده و همچنین مالیات بر سرمایه‌های بکار افتاده در بنگاه‌های تجارتي این کشور». بنابراین، سود حاصل از سهام، یا سپرده بانکی و یا فعالیت‌های انتفاعی دیگر که منشاء آنها در کشورهای پذیرنده است و ارتباطی به دولت فرستنده ندارد و خارج از وظایف دیپلماتیک می‌باشد مشمول مالیات می‌گردد. در این موارد بین مأمور دیپلماتیک و افراد عادی در کشور، از نظر پرداخت مالیات تفاوت و تبعیضی نیست.

● هـ - «مالیات و عوارضی که در برابر انجام خدمات خاص وصول می‌شود.» مأمور دیپلماتیک در مورد مالیات‌هایی که برای خدمات عام گرفته می‌شود، مثلاً "هزینه‌های دفاعی، پیشبرد و توسعه فرهنگ و آموزش، راهسازی در کشور پذیرنده که جنبه عمومی دارد، از معافیت برخوردار است. و اما در موردی که از خدمات به طور خصوصی استفاده می‌کند، مثلاً "وجوهی که بابت مصرف برق، آب، تلفن، جمع‌آوری زباله، انبارداری استفاده از بزرگراه، پل، تونل... می‌پردازد، مشمول معافیت نیست و مخارج را باید بپردازد. مع‌ذلک «خدمات خاص» مفهوم روشن و دقیقی ندارد، مثلاً" اگر جاده‌ای منتهی به منزل مأمور دیپلماتیک به خاطر او آسفالت گردد، یا پلی لازم باشد و ساخته شود و یا چراغ‌هایی در معبر او نصب گردد و یا خط تلفن با فاصله کشیده شود، گرچه می‌توان این‌ها را خدمات خاص دانست ولی طبق معمول و رویه دولت‌ها، در این موارد نیز هزینه و مالیاتی دریافت نمی‌گردد.

● و - «هزینه ثبت و دادرسی و رهن و تمبر در مورد اموال غیرمنقول با رعایت ماده ۲۳.» بنابراین مأموران دیپلماتیک بابت اماکن مورد تملک یا اجاره خود از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض معاف هستند ولی در صورتی که «این مالیات‌ها و عوارض به عهده شخصی باشد که با دولت فرستنده یا با رئیس مأموریت معامله می‌کند، معافیت مالیاتی موضوع این ماده منتفی خواهد شد.»



● چنانکه گفته شد مالیات‌های غیرمستقیم، چون جزء قیمت کالا است و تفکیک آن دشوار است مشمول معافیت نمی‌شود. ولی این استثناء خود مستثنیاتی دارد. از جمله مالیات بر بنزین که مالیاتی غیرمستقیم است و بر قیمت بنزین افزوده می‌شود. در بسیاری از کشورها، دولت پذیرنده، کوپن‌هایی را که در آنها بنزین به قیمت اصلی و بدون احتساب مالیات می‌باشد، در حد نیاز سفارت‌خانه‌ها به دیپلمات‌ها می‌فروشد. و مأمورین دیپلماتیک نیز در هنگام بنزین‌گیری، به جای پول کوپن‌ها را می‌دهند.

در کشورهایمانند ایران که همیشه بهای بنزین خیلی ارزان‌تر از خارج است، این معافیت لزومی نداشته است. معذک در سال‌های پیش، به علت افزوده شدن چند ریال بر قیمت بنزین در ایران، سفارت یک کشور بزرگ و ثروتمند اروپائی، به وزارت خارجه خود، این خبر را اطلاع داد و نوشت تا کوپن بنزین مأمورین دیپلماتیک ایران را در آن کشور قطع کردند و استنادش این بود که در بودجه ایران مبلغی بابت مالیات بر بنزین، به عنوان درآمد دولت ذکر شده بوده است. یکی دو کشور دیگر نیز چنین کردند. ولی پس از مدتی، با توجه به تفاوت فاحش قیمت بنزین در ایران و کشورهای اروپائی، از این تصمیم منصرف شدند.

● در ایران، به موجب قانونی که در تاریخ ۲۹ آبان ۱۳۱۱ - یعنی حدود سی سال قبل از تصویب کنوانسیون وین - اعتبار یافت، سفیران و وزیران مختار و سایر مأمورین سیاسی و کنسولی، از مالیات حقوقی که از دولت متبوع خود دریافت می‌دارند معاف گردیدند و تنها شرط آن عمل متقابل دولت فرستنده بود.



به طوری که از بررسی استثنائات مذکور آشکار می‌شود، مأموران دیپلماتیک در چهار مورد از امتیاز معافیت مالیاتی برخوردار نمی‌شوند، یکی اینکه تفکیک کالا یا خدمات از مالیات دشوار باشد دیگر اینکه تحمیل مالیات ارتباطی با انجام وظایف آنان نداشته باشد و سوم اینکه در ازاء مالیات، خدماتی ارائه گردد و چهارم در هنگامی که اصل بر مقابله به مثل باشد.

اصل «معافیت مالیاتی» قبل از آنکه در کنوانسیون دیپلماتیک به صورت حقوق موضوعه تدوین شود، در گذشته به صورت قاعده عرفی بین‌المللی وجود داشت. دلایل پدید آمدن این اصل متعدد و به شرح زیر بود:

● مأموران دیپلماتیک، حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌کنند و اگر مالیاتی از آنان دریافت شود، در حقیقت از دولت فرستنده باید گرفته شود و به دلیل مساوات و حاکمیت

دولت‌ها، دولتی نباید بر دولت دیگر مالیات تحمیل نماید.

- نزاکت بین‌المللی ایجاب می‌کند که از مأمورین دولت فرستنده که برای دولت خود انجام وظیفه می‌کنند، در کشور پذیرنده مالیات گرفته نشود.
- تعیین مالیات و میزان آن، مستلزم بررسی و تحقیق در مقدار درآمد و منابع آن است و در نتیجه دسترسی و کاوش در اوراق و اسناد حسابداری و بایگانی سفارت لازم می‌آید که مشمول مصونیت است و مقامات دولت پذیرنده را به آن راهی نیست.
- از نظر حقوقی نیز، گرفتن مالیات از کسانی که مصونیت قضائی دارند و اگر از پرداخت مالیات امتناع ورزند، نمی‌توان آنان را بازداشت و یا اموالشان را توقیف و مصادره کرد و به اجبار هم نمی‌توان برای وصول آن متوسل شد، نه عملی و نه منطقی است.
- بالاخره مأمورین دیپلماتیک برای انجام وظایف خود که مآلاً به نفع هر دو کشور فرستنده و پذیرنده است، نیاز به آرامش خاطر داشته و نباید نگران کم یا زیاد بودن، عادلانه یا غیرعادلانه بودن، به حق یا ناحق بودن مالیات خود باشند.



معافیت مالیاتی در گذشته منحصرأً خاص سفیر و رئیس نمایندگی دیپلماتیک بود. گسترش این معافیت به سایر اعضاء نمایندگی، موضوع جدیدی است که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) ابداع گردید.

در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، این معافیت به بستگان مأمورین و کارمندان و تا حدودی به کارکنان و خدمتگاران شخصی توسعه داده شد. نتیجه اینکه اشخاص زیر مشمول معافیت گمرکی شدند.

- مأمورین دیپلماتیک (بنابر ماده ۳۴)

- بستگان مأمورین دیپلماتیک به شرط آنکه تابع دولت پذیرنده نباشند (ماده ۳۷ بند اول)

- کارمندان اداری و فنی و بستگان آنان به شرط آنکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند (ماده ۳۷

بند دوم)

- کارکنان نمایندگی به شرط آنکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند فقط در قبال مزدی که دریافت می‌کنند از پرداخت مالیات معافاند (ماده ۳۷ بند سوم)

- خدمتگاران شخصی به شرط آنکه تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند بابت حقوقی که دریافت می‌کنند از پرداخت مالیات معاف می‌باشند (ماده ۳۷ بند چهارم)

دولت پذیرنده می‌تواند طبق قوانین خود یا بنا بر موافقتنامه‌هایی، مزایایی بیش از آنچه در کنوانسیون پیش‌بینی شده، برای اعضای سفارت قائل گردد.

معافیت‌های مالیاتی کنسولی، مشابه معافیت مالیاتی دیپلماتیک است و ماده ۴۹ کنوانسیون کنسولی، تقریباً تکرار ماده ۳۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است.

نزدیک شدن امتیازات کنسولی به امتیازات دیپلماتیک در زمینه معافیت مالیاتی باید پیشرفتی برای حقوق کنسولی بشمار آید.

معافیت از خدمات شخصی و عمومی

منظور از خدمات شخصی و عمومی، خدمات و کمک‌هائی است که دولت پذیرنده ممکن است در موارد فوق‌العاده و یا در سوانح و یا جنگ و حتی در موارد عادی، از اتباع خود و خارج‌جانی که در سرزمینش اقامت دارند، طلب کند و یا اجباراً بر آنان تحمیل نماید.

برای مثال، فراخواندن عموم مردم برای انجام خدمات نظامی، کمک در جلوگیری از توسعه دامنه آتش‌سوزی، کمک خواستن در سوانح و سیل و زلزله، کار اجباری و بیگاری در زمان جنگ، مصادره اموال، خصوصاً وسائط نقلیه در موارد ضروری، مسکن دادن سربازان و یا شرکت در دادگاه به عنوان هیأت منصفه و امثال آن که در بعضی کشورها برای افراد عادی اجباری تلقی می‌گردد.

به موجب ماده ۳۵ کنوانسیون دیپلماتیک «دولت پذیرنده مأمورین دیپلماتیک را از انجام خدمات شخصی و خدمات عمومی، به هر صورت و شکل و الزامات نظامی از قبیل

مصادره و بیگاری و اسکان افراد نظامی معاف خواهد داشت»

مبنای این معافیت براین است که چنین خدمات و کمک‌هایی مانع از انجام وظایف دیپلماتیک می‌شود و به همین دلیل در گذشته هم این معافیت از امتیازات دیپلماتیک بود و جزء قواعد عرفی بین‌المللی بشمار می‌آمد.

درباره این ماده نکته‌ای به نظر می‌رسد و آن این است که، معافیت از خدمات شخصی و عمومی در ماده ۳۵ بطور مطلق بیان شده و ظاهراً حق هرگونه کمک و خدمت را از مأمور دیپلماتیک گرفته است، در حالی که بهتر می‌بود، این ماده طوری تنظیم می‌شد که مأمور دیپلماتیک را از (اجبار) به انجام خدمات معاف می‌کرد ولی او را آزاد می‌گذاشت تا در صورت لزوم و به تشخیص خویش، اقدام به کمک و مساعدت نماید و به عبارت دیگر حق تصمیم رادر این موارد به مأمور دیپلماتیک و یا منحصراً به رئیس نمایندگی می‌داد. دلیل اینکه در موارد سوانح، ممکن است خدمات مأمور برای شخص خودش مفید و حتی ضروری باشد. برای مثال، اگر آتش‌سوزی در همسایگی مأمور دیپلماتیک روی دهد و خطر سرایت آن به محل اقامت وی نیز باشد، در این صورت دادن راه عبور به مأمورین آتش‌نشانی و یا گذراندن لوله‌های آب از منزل مأمور دیپلماتیک، نه تنها برای اطفاء حریق به طور عموم، بلکه برای شخص مأمور دیپلماتیک هم که منزل و اموال و اسنادش در معرض خطر قرار گرفته است، مفید و ضروری خواهد بود.

گفته شده است که در مورد سوانح، مأمور دیپلماتیک با کسب اجازه از دولت متبوع خود (فرستنده)، با انگیزه انسانیت و نوع دوستی، می‌تواند در همیاری مشارکت نماید ولی باید در نظر داشت که وقوع سوانح اغلب اوقات قابل پیش‌بینی نیست و فوریت دارد. بنابراین جلب رضایت دولت فرستنده گاه عملی نیست، مگر آنکه این رضایت را از قبل کسب شده فرض کرد. در عملیات خصمانه و یا حالت جنگ بین دولت پذیرنده و دولت‌های ثالث، بدیهی است که به هیچ عنوان نباید از مأمورین دیپلماتیک، انتظار کمک و مساعدت را داشت، زیرا با

موقعیت دیپلماتیک و انجام وظایف آن مغایرت دارد و مخالف با بیطرفی آنان است.



به موجب ماده ۳۷ کنوانسیون بستگان مأموران دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی و بستگان آنان نیز از این معافیت برخوردار می‌باشند. گرچه در ترجمه رسمی متن فارسی (ماده ۳۷)، این مفهوم، به روشنی، مستفاد نمی‌شود.



معافیت از خدمات و کمک‌های شخصی که در متن ماده ۵۲ کنوانسیون درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳) آمده است عیناً بازنویسی محتویات ماده ۳۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک می‌باشد.

معافیت گمرکی

معافیت گمرکی، با اینکه سابقه قدیم داشته و مورد قبول اغلب کشورها بوده است ولی تا هنگام تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک، قواعد دقیق و یکسان در این باره وجود نداشت و نحوه عمل دولت‌ها در این زمینه متفاوت بود.

نویسندگان حقوقی هم در مبنای آن اختلاف نظر داشتند، بعضی آن را یک قاعده عرفی بین‌المللی و لازم‌الاجراء می‌دانستند و بعضی دیگر رعایت آن را حمل بر نزاکت می‌کردند و دولت‌ها را ملزم به اجرای آن نمی‌دانستند.

در چنین شرایطی، رفتار دولت‌ها نیز متفاوت بود و هر دولت به میل خویش و بنا بر مصالح خود قوانینی در این زمینه وضع می‌کرد و معمولاً در این قوانین شرط تقابلی پیش‌بینی می‌شد.

در کنفرانس وین ۱۹۶۱ هنگام انشاء ماده ۳۶ درباره معافیت گمرکی، اختلاف نظر بین دولت‌ها باقی بود، کشورهای فقیر که درآمد ملی‌شان کم بود و معافیت گمرکی در وضع مالی‌شان

اثر داشت، با توسعه معافیت گمرکی مخالفت می‌کردند. در برابر، کشورهای ثروتمند معافیت وسیع و نامحدود می‌خواستند. بعضی از دولت‌ها هم ضمن قبول معافیت گمرکی، می‌خواستند با وضع مقرراتی برای آن حدودی تعیین کنند.

نتیجه اینکه، ماده ۳۶ فقط قالب کلی را تعیین کرده و پرداختن به جزئیات را به قوانین داخلی دولت‌ها واگذار نموده است.

ماده ۳۶ در دو بند تدوین شده و در هر بند یک اصل کلی مورد موافقت دولت‌ها قرار گرفته است:

بند اول مربوط به معافیت اشیاء وارد شده به کشور پذیرنده از حقوق گمرکی است و اصلی که از این بند بدست می‌آید این است: «دولت پذیرنده، ورود اشیاء مربوط به نمایندگی دیپلماتیک و اعضاء آن را از حقوق گمرکی معاف می‌دارد».

بند دوم مربوط به معافیت توشه یا بارها و چمدان‌های مأموران دیپلماتیک است که هنگام ورود به کشور پذیرنده یا موقع خروج از این کشور با خود همراه دارند و اصلی که در این بند نهفته شده این است که: «توشه شخصی مأمور دیپلماتیک، هنگام ورود و خروج از تفتیش معاف است.»

پس از این مقدمه، اکنون مفاد ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک تحت دو عنوان مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- معافیت از حقوق گمرکی و حدود آن

۲- معافیت از بازرسی گمرکی و استثنائات آن

معافیت از حقوق گمرکی و حدود آن

بند اول از ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک چنین انشاء شده است:

«دولت پذیرنده طبق قوانین و مقرراتی که ممکن است وضع نماید، ورود اشیاء زیر را با

معافیت از حقوق گمرکی و عوارض و سایر هزینه‌های فرعی، جز مخارج انبارداری و باربری و هزینه‌های ناشی از خدمات مشابه، اجازه خواهد داد:

الف - اشیاء مورد استفاده رسمی نمایندگی

ب - اشیاء مورد استفاده شخصی مأمور دیپلماتیک یا بستگان او که اهل خانه او هستند و از جمله، اثاثه‌ای که برای منزل خود لازم دارد».

در بررسی این بند، نکات متعدد زیر قابل توضیح است:

● کنوانسیون که موفق نشده مقررات مربوط به معافیت از حقوق گمرکی را به صورت یکسان درآورد و به همه کشورها بقبولاند، به ناچار پذیرفته است که دولت‌ها خود قوانین مقرراتی که «ممکن است» در این زمینه وضع نمایند. بدیهی است این روش موجب تنوع قوانین و اختلاف روش دولت‌ها در زمینه معافیت از حقوق گمرکی می‌شود و نقضی برای حقوق دیپلماتیک می‌باشد.

● هزینه‌هایی که بابت خدمات، از جمله حمل و نقل، انبارداری و باربری و امثال آن می‌شود، جزء مالیات بشمار نمی‌آید و باید پرداخته شود و این پرداخت را نباید استثناء براصل معافیت از حقوق گمرکی دانست.

● تبصره الف - که مربوط به اشیاء مورد استفاده رسمی نمایندگی است، قبلاً در بخش مربوط به امتیازات نمایندگی مورد بحث قرار گرفت و لازم به تکرار مطالب، در این جا که موضوع مربوط به اعضاء نمایندگی است نمی‌باشد.

● منظور از اشیائی که از حقوق گمرکی معاف هستند، محدود نیست و ممکن است شامل البسه، مأكولات، مشروبات، اثاثه منزل و سایر وسایل زندگی باشد. این اشیاء شامل اتومبیل نیز می‌شود که از پرداخت حقوق گمرکی معاف می‌باشد.

● در توجیه معافیت گمرکی گفته شده که مأموران دیپلماتیک که از کشورهای مختلف هستند، هر یک طرز زندگی، پوشاک، خوراک، مواد مصرفی و غیرمصرفی خاص کشور خود را

لازم دارد که احتمالاً" در کشور پذیرنده یافت نمی‌شود و فراهم کردن اثاث و وسائل و محیط مأنوس و آشنا، انجام وظایف را برای مأمور دیپلماتیک تسهیل می‌کند و آنچه را هم که از خارج وارد می‌کند، به همین منظور است.

زندگی یک مأمور دیپلماتیک هندی در کانادا و یا یک مسلمان پایبند به اصول و فروع دین خود، در یک کشور مسیحی و امثال آن، به کلی با زندگی مردم عادی آن کشور متفاوت است و در خوراک و پوشاک نمی‌تواند از رسوم محل پیروی کند.

● در بند دوم قید شده است که اشیاء باید مورد «استفاده شخصی» مأمور دیپلماتیک و بستگان او باشد. بنابراین، در کنوانسیون دیپلماتیک حدودی تعیین نشده فقط قید گردیده که برای استفاده شخصی باشد، پس وارد کردن اشیاء بیش از استفاده شخصی مجاز نیست و حدود دقیق آن را قوانین و مقررات داخلی تعیین می‌کند. این حدود را که قوانین کشورها تعیین می‌کند، ممکن است از نظر کمی یا کیفی و یا زمانی باشد که در سه عنوان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

عنوان اول - محدودیت کمی - در قوانین بعضی از کشورها، حدودی برای اشیائی که به خارج سفارش داده شده و از گمرک ترخیص می‌شود، تعیین گردیده است، مثلاً" در مورد مشروبات و لوازم برقی و غیره و این برای آن است که از سوء استفاده احتمالی، یعنی وارد کردن اجناس به مقدار زیاد با معافیت گمرکی، به منظور فروش در بازار، جلوگیری بعمل آید.

در کنوانسیون روابط کنسولی، در ماده مشابه مربوط به معافیت از حقوق گمرکی یک جمله اضافه شده و در آن به صراحت آمده است که اشیاء: «نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند.» (ماده ۵۰ بند اول تبصره ب) گرچه در کنوانسیون دیپلماتیک در ماده ۳۶ چنین قیدی ذکر نشده ولی باید همین مضمون را در آن مستتر دانست.

سال‌ها پیش، یک دیپلمات ایرانی، به اغوای یک تاجر فرش، تعدادی قالی ایرانی، با بهره‌مندی از معافیت حقوق گمرکی وارد کشور پذیرنده کرد و بلافاصله

این قالی‌ها در معرض فروش گذاشته شد. این امر از نظر مأموران مربوط کشور پذیرنده مخفی نماند و موضوع علنی شد و کاریر مأمور دیپلماتیک ایرانی برای همیشه خدشه‌دار گردید.

متأسفانه این مورد نادری نیست و در این زمینه برای نمایندگی‌های دیپلماتیک در همه کشورها نمونه‌هایی یافت می‌شود، زیرا مأمورین ازگرانی یا ممنوعیت بعضی کالاها در محل سوء استفاده کرد، با وارد کردن اشیاء بدون پرداخت حقوق گمرکی و بازرسی، سود غیرقانونی می‌برند.

عنوان دوم - محدودیت کیفی - در قوانین بعضی از کشورها، ورود برخی از کالاها محدود یا

ممنوع است. علل این محدود یا ممنوع بودن ممکن است براساس اخلاقی (کتاب، نوار غیراخلاقی)، مذهبی (کتب ضاله یا الکل)، سلامت عمومی (مواد مخدر)، امنیتی (اسلحه)، خطرناک بودن (مواد رادیو اکتیو)، اقتصادی (ارز و اسکناس)، هنری (عتیقه‌جات) و غیره... باشد.

بعضی از مأمورین دیپلماتیک، با بهره‌مندی از معافیت بازرسی و معافیت از حقوق گمرکی اقدام به وارد یا خارج کردن این اشیاء می‌نمایند. این عمل که معمولاً به قصد فروش و سودجویی می‌باشد، نقض قوانین کشور و نقض کنوانسیون روابط دیپلماتیک بشمار می‌آید ولی اگر به منظور مصرف شخصی باشد، اغماض‌هایی می‌شود.

عنوان سوم - محدودیت زمانی - در قوانین بعضی از کشورها، حد زمانی برای وارد کردن

کالا و فروش آن تعیین گردیده است. برای مثال در بعضی کشورها حقوق گمرکی سنگین بر اتومبیل بسته شده و مأمورین دیپلماتیک با استفاده از معافیت حقوق گمرکی از خارج اتومبیل وارد می‌کنند که می‌توانند با بهای خیلی بیشتری به فروش رسانند. ولی قوانین مانع آن هستند که قبل از گذشت دو یا سه یا چهار سال اتومبیل وارد شده فروخته شود.

در اوایل انقلاب، جمهوری اسلامی، فروش اتومبیل دیپلمات‌ها و مأمورین کنسولی خارجی را برای جلوگیری از سوء استفاده ده سال تعیین کرد که عملی نبود و مواجه با عمل متقابل سایر دول گردید و گرفتاری‌هایی برای مأمورین دیپلماتیک ایران در خارج بوجود آورد که موجب تعدیل مدت شد.

● در ایران، بنابر مقررات گمرکی که در سال ۱۳۴۳ اعتبار یافت، اشیاء زیر از پرداخت حقوق گمرکی معاف گردیده است:

«اشیاء متعلق به پادشاهان و رؤسای کشورهای خارجی و ملتزمین رکاب آنها، نمایندگان سیاسی [دیپلماتیک] خارجی اعم از سفیر کبیر، وزیر مختار، رایزن، دبیر و وابسته‌های کشوری و لشکری، به شرط معامله متقابل، سرکنسول‌ها و کنسول‌ها، کنسولیارها با رعایت شرط معامله متقابل و وارد نمودن آن در مدت ۹ ماه پس از انتصاب در ایران. این معافیت‌ها هر ساله مورد تصریح دولت ایران قرار می‌گیرد.»

● «مأمور دیپلماتیک» و «بستگان او که اهل خانه او هستند» حق استفاده از معافیت حقوق گمرکی برای اشیائی که از خارج وارد می‌کنند را دارند و محدودیت زمانی برای آنان نیست و تکرار آن نیز محدود نشده است. ذکر «بستگان» در این ماده با توجه به تکرار آن در بند اول ماده ۳۷ قابل تعمق است. تفاوت بین دو متن در این است که در ماده ۳۶ شرط تابعیت یا مقیم بودن در کشور پذیرنده در نظر گرفته نشده در حالی که، ماده ۳۷ «شرط آنکه تبعه دولت پذیرنده نباشند» ذکر گردیده است ولی شرط مقیم بودن منظور نشده است.

در مورد کارمندان اداری و فنی و بستگان آنان نیز، (به موجب ماده ۳۷ بند دوم) در صورتی که بستگان تابع یا مقیم کشور پذیرنده نباشند، فقط یک بار، در هنگام استقرار اولیه، می‌توانند از حق معافیت گمرکی استفاده کنند و اثاثه منزل خود و سفارشات دیگر را وارد نمایند. فاصله زمانی ورود کارمند به کشور پذیرنده و وارد شدن اثاثه و سفارشات را قوانین داخلی هر کشور تعیین می‌کند که معمولاً "شش ماه و یا نه ماه و گاه بیشتر یا کمتر است و پس از آن دیگر حق استفاده از معافیت گمرکی را نخواهند داشت.

● معافیت از پرداخت حقوق گمرکی منحصراً شامل کالاهائی است که از خارج به گمرک می‌رسد و در ترخیص از معافیت برخوردار می‌شود. اگر کالاهائی قبلاً وارد گمرک شده و حقوق گمرکی آن پرداخت گردیده و ترخیص شده باشد. نمی‌توان با پس گرفتن حقوق گمرکی پرداخت شده، از معافیت استفاده کرد.

مع‌ذلک، در بعضی کشورها و در بعضی موارد، نمایندگی‌های فروش اتومبیل، ممکن است یک اتومبیل حاضر و موجود را که ترخیص شده، بدون احتساب حقوق گمرکی در اختیار دیپلمات خریدار قرار دهند و از حق معافیت او برای ترخیص اتومبیل دیگری که سفارش می‌دهند، استفاده نمایند.

در یکی دو سال اول انقلاب در ایران، علی‌رغم مفاد ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک، این معافیت‌ها مورد توجه و احترام مقامات و نهادهای مختلف مستقر در گمرک ایران قرار نمی‌گرفت و سفارشات بعضی از نمایندگی‌ها، ماه‌ها در انبار گمرک باقی می‌ماند و ترخیص نمی‌شد و مکرراً از سفارت‌خانه‌های مختلف شکایت به تشریفات وزارت امور خارجه می‌رسید که در آنها به بند اول ماده ۳۶ کنوانسیون استناد می‌شد. احتمال وجود بعضی کالاهای ممنوعه در صندوق‌های رسیده، علت اصلی ممانعت نهادها از ترخیص آنها بود.

نگارنده در مقام سرپرستی تشریفات وزارت امور خارجه، نامه‌های متعددی به مقامات مختلف نوشتم و از مقام وزارت امور خارجه و ریاست جمهوری نیز دستورهای مکرر برای ترخیص کالاهای نمایندگی‌ها صادر گردید ولی مورد اعتناء نهادهای مستقر در گمرک قرار نمی‌گرفت. بالاخره با یافتن راه‌حل‌های مرضی‌الطرفین این مشکل پس از ماه‌ها، حل شد و کالاها ترخیص گردید.

معافیت از بازرسی گمرکی و استثنائات آن

آنچه درباره معافیت از حقوق گمرکی گفته شد، درباره اشیائی بود که مأموران دیپلماتیک در هنگام ورود و استقرار و اشتغال و یاد در مدت خدمت خود از خارج وارد می‌کنند. اکنون سخن از توشه همراه مأمور دیپلماتیک در هنگام ورود به کشور پذیرنده و یا

خروج از این کشور است. توشه را به این معنی می‌توان، در این مورد به، باروئنه و یا بار سفر به هر شکلی که باشد (خواه چمدان یا صندوق یا بسته یا کارتن و یا بقیچه و غیره...) تعبیر کرد.

ترجمه بند دوم ماده ۳۶ که به این موضوع اختصاص دارد چنین است:

«توشه شخصی مأمور دیپلماتیک از بازرسی معاف است، مگر اینکه دلایل جدی دال بر وجود اشیائی در آن که مشمول معافیت‌های مندرج در بند ۱ این ماده نیست در دست بوده و یا ورود و صدور آن توسط قوانین ممنوع شده باشد و یا اینکه مشمول مقررات قرنطینه دولت پذیرنده گردد. در چنین صورتی تفتیش جز در حضور مأمور دیپلماتیک یا نماینده مجاز او صورت نخواهد گرفت.»

از بررسی این بند نکات زیر استنباط می‌شود:

- اصلی که در این بند نهفته این است که: «توشه شخصی مأمور دیپلماتیک، هنگام ورود و خروج از بازرسی معاف است». بقیه مطالب این ماده استثنائات براین اصل را بیان می‌کند.
- در ترجمه رسمی و ترجمه فارسی دفتر حقوقی وزارت امور خارجه، یک نارسائی وجود دارد، زیرا در متن آنها سخن از اشیائی است که «به موجب قوانین یا مقررات قرنطینه دولت پذیرنده ممنوع باشد» در حالی که در ترجمه صحیح، موضوع اشیائی است که: «توسط قوانین ممنوع شده باشد و یا اینکه مشمول مقررات قرنطینه دولت پذیرنده گردد». چنانکه معلوم است، منظور تدوین‌کنندگان کنوانسیون دیپلماتیک تنها اشیاء تحت قرنطینه نبوده بلکه اشیائی را هم که طبق قوانین کشور پذیرنده ممنوع اعلام شده، شامل می‌شود.
- در بند اول ماده ۳۶، تنها، اشیائی که به کشور پذیرنده، از خارج وارد می‌شود، مورد نظر است، در حالی که، بند دوم ماده ۳۶ هم وارد کردن و هم خارج کردن اشیاء را هم شامل می‌شود.

- نخستین استثناء بر معافیت از بازرسی مربوط به اشیائی است که مشمول بند اول همین ماده ۳۶ نباشد، مثلاً اشیاء وارد شده به منظور استفاده شخصی نبوده بلکه به مقدار زیاد و

به قصد فروش و سودجوئی باشد.

● استثناء دیگر بر معافیت بازرسی، موقعی است که قوانین کشور پذیرنده، وارد کردن یا خارج نمودن اشیائی را - چنانکه در مبحث قبل گفته شد - به علل بهداشتی، اخلاقی، مذهبی، امنیتی، فرهنگی، اقتصادی و ارزی و غیره... منع کرده باشد. در این زمینه است که کنوانسیون روابط دیپلماتیک، صلاحیت تشخیص را صراحتاً به قوانین داخلی کشور پذیرنده داده است و قوانین کشورها هم در این زمینه متفاوت است، ولی در هر حال، عدم رعایت این قوانین، نقض کنوانسیون روابط دیپلماتیک بشمار می‌آید.

در اکثر کشورها حمل مواد مخدر، وارد کردن اسلحه، خارج کردن اشیاء عتیقه منع قانونی

دارد.

در ایران نیز خارج کردن اشیاء عتیقه از نظر قانونی منع شده است ولی

متأسفانه دیده شده که در مواردی، نمایندگان دیپلماتیک به این ممنوعیت توجه

نکرده و اشیاء ذیقیمتی را با خود برده‌اند.

در همه کشورها مقرراتی درباره قرنطینه هست که اصولاً ناظر بر ورود افراد، حیوانات،

گیاهان و غیره است و جنبه بهداشتی و مصونیت و پیش‌گیری دارد. این مقررات لازم‌الرعایه

است و استثناء‌پذیر نمی‌تواند باشد.

یکی از وزرای خارجه ایران، در راه سفر به آرژانتین، برای چند روز وارد

ریودوژانیرو گردید. چون او فاقد برگ تلقیح واکسنی بود که تزریق آن در برزیل

اجباری بود، در قرنطینه فرودگاه نگهداشته شد و علی‌رغم مقاومت و عصیانیت او،

تا واکسن مزبور به وی تزریق نشد، اجازه خروج از فرودگاه را به وی ندادند.

در کشورهای مختلف قوانین متفاوت درباره قرنطینه است، در انگلستان

حیواناتی مانند سگ و گربه را مدتی در قرنطینه نگاه می‌دارند و اجازه ورود به

سرزمین کشور را نمی‌دهند. در آمریکا بردن مواد غذایی ممنوع است، در اغلب

کشورها وارد کردن تخم گیاه یا نهال‌ها، از بیم آفات نباتی تحت کنترل شدید

می‌باشد.

● برای اینکه معافیت از بازرسی در مورد مأمور دیپلماتیک نادیده گرفته شود و اقدام به تفتیش چمدان‌ها و یا بارهای سفر وی گردد باید «دلایل جدی» وجود داشته باشد. کنوانسیون تعریفی از (دلایل جدی) نکرده است و معلوم نیست دقیقاً دولت پذیرنده چه دلایلی را جدی می‌داند و اشکال در این است که بین دولت فرستنده و پذیرنده، بر سر جدی بودن یا جدی نبودن علت بازرسی اختلاف نظر پیش آید، اصولاً باید گفت چون کنوانسیون، قانون‌گذاری در مسائل گمرکی را به خود دولت‌ها واگذار کرده، بنابراین نظرات دولت پذیرنده در این ماده، معتبر و قاطع است.

● تفتیش توشه مسافران با وسایل و دستگاه‌های جدید الکترونیکی، این سؤال را پیش می‌آورد که آیا اجبار به گذشتن از این ورود و خروجی‌ها که مجهز به دستگاه‌های الکترونیک و یا اشعه مخصوص هستند و خصوصاً در فرودگاه‌ها نصب شده‌اند، تجاوز به اصل معافیت نمایندگان دیپلماتیک از بازرسی نیست؟ بعضی این کنترل‌ها را که برای جلوگیری از تهدید و هواپیماربائی صورت می‌گیرد، نوعی تفتیش به حساب می‌آورند و مخالف عبور مأمورین دیپلماتیک از این گذرگاه‌ها هستند ولی بعضی دیگر، این کنترل را که موجب امنیت هواپیماست پذیرفته و آن را بازرسی غیردولتی می‌دانند که توسط بنگاه‌های خصوصی هواپیمائی اعمال می‌شود و ربطی به بازرسی مأمورین دولت پذیرنده ندارد، گرچه شرکت‌های هواپیمائی دولتی باشند. به هر حال نظر قطعی در این باره وجود ندارد.

● عمل بازرسی باید در حضور مأمور دیپلماتیک که صاحب محمولات است و یا نماینده او صورت گیرد و این تصمیمی بجاست که جای شبهه باقی نمی‌گذارد. قبول نماینده مأمور دیپلماتیک بجای خود او، احترامی است که برای وی قائل می‌شوند و علاوه بر این ممکن است حضور شخص وی مانع از انجام وظایفش گردد. در مورد مأمورین کنسولی چنین نیست و به موجب ماده ۵۰ بند سوم، کنوانسیون روابط کنسولی، بازرسی باید در حضور مأمور کنسولی یا عضو خانواده او صورت گیرد و نمی‌تواند کسی را به جای خود به عنوان نماینده معرفی نماید.

● در یکی دو سال نخست، پس از پیروزی انقلاب، از طرف بعضی نهادهای مستقر در فرودگاه، که به تعهدات بین‌المللی آشنا نبودند، در کاوش بدنی و توشه شخصی، مأمورین دیپلماتیک و خانواده آنان افراط می‌شد و شکایات متعدد از این بابت به اداره تشریفات وزارت امور خارجه می‌رسید. در یک مورد چکمه دختر سفیر کشور همسایه‌ای را بیرون آورده و در آن به جستجوی ارز قاچاق پرداخته بودند. در یادداشت سفارت دیگر، شکایت شده بود که همسر سفیر را هنگام ترک ایران با وضع و رفتاری «که با پائین‌ترین نوع خود در برخورد با یک زن می‌توان مقایسه نمود، وی را بازرسی نمودند...» در این یادداشت تهدید شده بود که نسبت به اعضاء سفارت ایران و خانواده آنان عمل متقابل خواهد شد. در مورد نمایندگان سازمان ملل متحد که به ایران آمده و در هنگام خروج هر کدام قالیچه‌ای به یادگار خریده بودند چنان بدرفتاری شد که انعکاس جهانی یافت و لازم شد که از طرف دولت ایران عذرخواهی شود و حتی نسبت به نمایندگان مسلمانی که به دعوت دولت جمهوری اسلامی برای شرکت در کنفرانسی به ایران آمده و معمم بودند، دستار آنان را در جستجوی اشیاء قاچاق باز نمودند که البته چیزی یافت نشد و موجب رنجش مدعوین گردید.

قابل توجه اینکه در تمام موارد، سفارت‌خانه‌های مربوط، در یادداشت‌های خود، به بند دوم ماده ۳۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک استناد می‌کردند.

با این حال، بیشتر سفارت‌خانه‌ها، با توجه به وضع غیرعادی روز و بی‌اطلاعی مأموران غیرمسئول، از مقررات بین‌المللی، موضوع شکایات خود را پی‌گیری نمی‌کردند و تنها به تهدید مقابله به مثل یا عمل متقابل اکتفا می‌نمودند.

● متأسفانه دیده شده که در بعضی کشورها که ورود بعضی کالاها منع شده و یا محدودیت‌های شدید قائل شده‌اند، برخی از مأمورین دیپلماتیک مقررات کشور پذیرنده را نادیده گرفته‌اند.

همچنین است در مورد بعضی کشورها که مرزهای گمرکی مصنوعی و غیرمتناسب ایجاد

شده و بین ارزش واقعی ارز و بهای دولتی آن تفاوت بسیار است، خواه و ناخواه، تخلف از قوانین ارزی، توسط بعضی از مأمورین دیپلماتیک صورت می‌گیرد.

در گذشته، در کشورهای بلوک شرق، تفاوت بهای ارز دولتی و بازار آزاد بسیار بود و تبدیل ارز از طرف سفارت‌خانه‌ها، با اینکه غیرقانونی بود عملی رایج محسوب می‌شد و دولت‌های پذیرنده هم با اینکه از این عملیات اطلاع داشتند، در عمل چشم‌پوشی می‌کردند.

کنوانسیون با آنکه کارمندان اداری و فنی و بستگان آنان را، از تمام معافیت‌های مندرج در مواد ۲۹ تا پایان ۳۵، به مانند مأموران دیپلماتیک، بهره‌مند ساخته ولی در مورد ماده ۳۶ استثناء قائل شده، زیرا در مورد بند اول که مربوط به وارد کردن اشیاء از خارج با معافیت گمرکی است حدود زمانی تعیین کرده که محدود به استقرار اولیه است و اما در مورد بند دوم که موضوع معافیت از بازرسی گمرکی می‌باشد کنوانسیون، به سکوت برگزار کرده است.



مأمورین کنسولی و مأمورین دیپلماتیک از نظر معافیت‌های گمرکی تقریباً وضع مشابهی دارند. ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک و ماده ۵۰ کنوانسیون کنسولی که هر دو به معافیت گمرکی مربوط‌اند در دو مورد اختلاف دارند.

در بند اول تبصره ب ماده ۵۰ کنوانسیون کنسولی، جمله‌ای اضافه شده دایر بر اینکه «اشیاء مصرفی نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند» که این مفهوم را باید در بند اول تبصره ب ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک مستتر دانست.

به موجب بند سوم ماده ۵۰ کنوانسیون کنسولی، «بازرسی در حضور مأمور کنسولی یا عضو ذینفع خانواده او به عمل خواهد آمد».

همین مطلب در بند دوم ماده ۳۶ کنوانسیون دیپلماتیک چنین است که «تفتیش جز در حضور مأمور دیپلماتیک یا نماینده مجاز او صورت نخواهد گرفت».

درباره این دو مورد نیز طی این مبحث توضیح داده شد.

معافیت از تحمیل تابعیت

تابعیت یک موضوع بین‌المللی است و لازم است کلیه مسائل مربوط به تابعیت در یک کنوانسیون بین‌المللی تدوین گردد ولی به دلیل اختلاف نظر و اختلاف منافع کشورها در این مورد، تاکنون زمینه تفاهم بین دولت‌ها فراهم نشده و در کشورهای مختلف قوانین متفاوت در این زمینه وضع شده است. نتیجه این اختلافات این است که بعضی افراد دارای دو یا چند تابعیت می‌شوند و بعضی بدون تابعیت متولد می‌گردند.

کشورها در موضوع تابعیت به دو گروه تقسیم می‌شوند، کشورهای نوپنیا (خصوصاً در قاره آمریکا و استرالیا) که در وضع قوانین تابعیت به اصل خاک Jus Sanguini توجه دارند و کشورهای قدیم و تاریخی (کشورهای آسیائی و اروپائی) که محور قوانین تابعیت را اصل خون Jus Soli قرار می‌دهند.

هنگامی که موضوع معافیت افراد خانواده اعضای نمایندگی دیپلماتیک از تحمیل تابعیت در کنفرانس وین (۱۹۶۱) مطرح گردید اختلاف نظرهای نمایندگان دول آشکار شد. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد در طرحی که برای کنوانسیون تهیه کرده بود، طی مواد ۳۵ و ۴۵ موضوع معافیت از تحمیل تابعیت و قضاوت اجباری را در طرح کنوانسیون گنجانیده بود ولی بحث نمایندگان در کنفرانس به نتیجه نرسید و این دو ماده از طرح کنوانسیون حذف شد و بالاخره قرار شد که موضوع معافیت از تابعیت، به صورت پروتکل جداگانه‌ای، ضمیمه قرارداد شود تا هر دولتی که مایل و موافق باشد آن را به امضاء رساند. عنوان پروتکل چنین است:

«پروتکل اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت - کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک».

این پروتکل دارای یک مقدمه و هشت ماده است.

تنها دو ماده اول و دوم درباره تابعیت است و سایر مواد به تشریفات تصویب و تاریخ

اعتبار پروتکل و غیره مربوط می‌باشد.

ماده دوم که اصل مطلب را بیان می‌کند بدین قرار است:

«اعضاء نمایندگی که تابعیت دولت پذیرنده را ندارند و بستگان آنها که اهل خانه آنها می‌باشند تابعیت پذیرنده را صرفاً به سبب مقررات قانونی آن دولت به دست نخواهند آورد». پس قوانین تابعیت کشور پذیرنده بر اعضای نمایندگی دیپلماتیک تحمیل نمی‌گردد. در ماده یک، بار دیگر اصطلاح «اعضاء نمایندگی» چنین توضیح داده شده است: «از لحاظ پروتکل حاضر، اصطلاح «اعضاء نمایندگی» همان مفهوم بند ب از ماده اول «کنوانسیون» را دارد، یعنی شامل رئیس نمایندگی و اجزای نمایندگی خواهد بود».

باتوجه به مفاد ماده یک پروتکل، اشخاص ذیل از معافیت تحمیل تابعیت برخوردار

می‌شوند:

- رئیس نمایندگی و بستگان او در صورتی که تابعیت کشور پذیرنده را نداشته باشند.
 - کارمندان دیپلماتیک و بستگان آنان در صورتی که تابعیت کشور پذیرنده را نداشته باشند.
 - کارمندان اداری و فنی و بستگان آنان در صورتی که تابعیت کشور پذیرنده را نداشته باشند.
 - کارکنان نمایندگی و بستگان آنان در صورتی که تابعیت کشور پذیرنده را نداشته باشند.
- دو فرزند نگارنده در حین مأموریت، یکی در ریودوژانیرو (برزیل) و دیگری در برن (سوئیس) متولد شدند و به هیچ‌کدام تابعیت کشور محل تولد تحمیل نشد، در حالی که قوانین کشور اول بر اصل خاک و کشور دوم بر اصل خون مبتنی است. صرف تولد فرزندان اعضای نمایندگی در کشورهای پذیرنده حتی موجب تسهیل در کسب تابعیت کشور پذیرنده نیز نمی‌باشد.

به طوری که از ماده یک پروتکل، چنانکه نقل شد، برمی‌آید، خدمتگاران شخصی حتی اگر تابعیت دولت پذیرنده را هم نداشته باشند، از معافیت قوانین تابعیت برخوردار نمی‌شوند.

چنانکه خدمتگاری که با همسرش در خدمت یکی از اعضاء سفارت باشند و فرزندی از آنان متولد شود این کودک مشمول قوانین تابعیت دولت پذیرنده خواهد بود.

نکات دیگری که از ماده دوم پرتکل معافیت از تحمیل تابعیت به نظر می‌رسد و قابل بررسی است عبارت است از:

● تابعیت مضاعف اعضاء نمایندگی یا بستگان آنها پیش‌بینی نشده است. چنانکه عضوی هم تابعیت دولت فرستنده و هم تابعیت دولت پذیرنده را داشته باشد، در صورتی که در هر دو کشور تابعیت مضاعف شناخته شده باشد، اگر فرزندی پیدا کند، وضع روشنی ندارد. اصولاً "باید گفت اگر در کشور پذیرنده، تابعیت مضاعف شناخته نشده باشد، عضو نمایندگی در حکم اتباع این کشور است، همچنین فرزندان او اگر متولد شوند.

● اگر دختری از بستگان عضو نمایندگی که تابعیت کشور فرستنده را دارد در حین مأموریت رئیس خانواده، با مردی از اهالی دولت پذیرنده ازدواج نماید و مقررات کشور پذیرنده تابعیت را به زن تحمیل کند، آیا باز از معافیت برخوردار خواهد بود؟

● مهم‌تر از آن اینکه اگر عضو نمایندگی زن باشد و با مردی از اتباع دولت پذیرنده ازدواج نماید، قوانین کشور پذیرنده اگر تابعیت مرد را بر زن تحمیل کند، معافیت از قوانین تابعیت اجراء می‌گردد؟

● معافیت از تحمیل تابعیت که موضوع پروتکل مربوط است، بیشتر ناظر به کشورهای است که اصل خاک را محور قوانین تابعیت خود قرار داده‌اند. زیرا دول پایبند اصل خون که اکثراً کشورهای کوچک و پرجمعیت می‌باشند، حصارى به دور خود کشیده و از وارد شدن کسانی که از نژاد و ملیت آنان نباشند جلوگیری می‌کنند، در حالی که طرفداران اصل خاک در کشورهای وسیع و کم جمعیت در قوانینی که وضع می‌کنند، به نژاد و ملیت توجهی نداشته و هر کسی را که در سرزمین آنان متولد شود و یا مدتی در آنجا اقامت نماید به تابعیت خود درمی‌آورند.

پروتکل ضمیمه کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اعضای نمایندگی‌ها را از سلطه قوانینی

که تابعیت را بر افراد تحمیل می‌کند، معاف نموده است.

● آخرین و مهم‌ترین نکته درباره این پروتکل آن است که مقررات آن تنها درباره دولت‌هایی که آن را امضاء کرده‌اند معتبر می‌باشد.

● قانون مدنی ایران مصوب ۱۸ اردیبهشت ماه ۱۳۷۰، طی ماده ۹۷۶ ضمن برشمردن اتباع ایران در ۷ فقره، در تبصره‌ای به این نکته توجه کرده و می‌گوید:

«تبصره - اطفال متولد از نمایندگان سیاسی و قنصلی خارجه مشمول فقره ۴ و ۵ نخواهد بود.»

فقره ۴ مربوط به کسانی است که در ایران، از پدر و مادر خارجی که یکی از آنان در ایران متولد شده به وجود آمده‌اند و تابع ایران محسوب می‌شوند.

فقره ۵ درباره کسانی است که در ایران از پدری که تبعه خارجه است بوجود آمده و بلافاصله پس از رسیدن به سن هجده سال تمام، لااقل یک سال دیگر در ایران اقامت کرده باشند، که آنان نیز تابع ایران بشمار می‌آیند.



مسأله تابعیت شخص یا همسر او حائز اهمیت است در اینجا بی‌مناسبت نیست به مسأله تابعیت در مورد کارمندان وزارت امورخارجه در قوانین ایران اشاره شود. در قانون امور تشکیلاتی و استخدامی وزارت امورخارجه (مصوب ۱۳۵۸/۳/۱۲ و اصلاح ۱۳۵۱/۱۲/۶) به تابعیت همسر اعضاء توجه شده، چنانکه در قسمت دوم (مقررات استخدامی) بخش اول (رسته سیاسی) - فصل اول در شرایط (ورود به خدمت) طی ماده دوم جزء شرایط چنین آمده است:

«نداشتن همسر خارجی و یا همسری که تابعیت ایرانی او اکتسابی باشد.»

و باز در بخش سوم ضمن (مقررات عمومی)، طی ماده ۸۷ چنین آمده است.

«۸۷ - ازدواج کارمندان وزارت امورخارجه با اتباع بیگانه و یا کسانی که قبلاً بر اثر

ازدواج به تابعیت ایران درآمده‌اند ممنوع است. متخلف مستعفی از خدمت وزارت امورخارجه

شناخته می‌شود».

تبصره ۱- هیچ فردی که همسرش تبعه بیگانه باشد و یا سابقاً تابعیت بیگانه داشته است، به خدمت وزارت امور خارجه پذیرفته نخواهد شد.

تبصره ۲- اعزام کارمندان فعلی وزارت امور خارجه که همسر آنان قبلاً تابعیت غیرایرانی داشته است از هر طبقه و مقام به مأموریت ثابت در کشورهای که همسر آنان قبلاً تابعیت آن کشور را داشته ممنوع است.»

قوانین ایران در زمینه تابعیت مأموران دیپلماتیک و کنسولی و همچنین همسران اعضاء وزارت امور خارجه مؤید همان انگیزه‌هایی است که موجب تهیه و تدوین پروتکل مربوط به معافیت اعضاء نمایندگی از تحمیل قوانین تابعیت کشور پذیرنده، گردیده است.

معافیت از تحمیل مذهب

از جمله معافیت‌های سنتی و عرفی که ذکر آن در کنوانسیون وین نرفته و شاید ضروری تشخیص داده نشده، معافیت از تحمیل مذهب است.

این مسأله که در گذشته موضوع مهمی بشمار می‌رفت، به مرور با آزادی‌هایی که در این زمینه در قوانین تقریباً همه کشورها، شناخته شده، اهمیت خود را از دست داده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب همه‌پرسی مورخ ۱۲

آذرماه ۱۳۵۸) آزادی‌های مذهبی به شرح زیر شناخته شده است:

در اصل دوازدهم، آزادی مذاهب اسلامی. در اصل سیزدهم ادیان

زرتشتی، کلیمی و مسیحی. در اصل چهاردهم هم، توصیه شده است که با افراد

غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی عمل شود و حقوق انسانی آنان

رعایت گردد.

امروزه، با اینکه در کنوانسیون وین (۱۹۶۱) اشاره‌ای به معافیت از تحمیل مذاهب نشده، عملاً اعضاء نمایندگی‌های دیپلماتیک، همه حق دارند مراسم مذهبی را طبق معتقدات و آداب

و رسوم خویش در کشور پذیرنده اجراء کنند ولی تا حدی که مُخل نظم عمومی و مزاحم دیگران نباشد.

به صدا درآوردن ناقوس کلیسا به صدای بلند، گفتن اذان در بلندگوها و یا مناجات با صدای بلند در سحرگاه، اگر در کشور پذیرنده مجاز نباشد، مُخل آسایش بشمار می‌آید.

اصولاً" اجرای مراسمی که با ذوق و احساسات و روحیات مردم کشور پذیرنده مطابقت ندارد، هر چند جنبه روحانی و پرستش داشته باشد، پسندیده نیست.

نگارنده در سفرهای خود، از این‌گونه مراسم زیاد دیده است. در بورگوس (اسپانیا) و ونیز (ایتالیا) دسته‌های مذهبی را که شمع در دست و سرودهای مذهبی می‌خواندند و پیکره‌های مقدس را حمل می‌نمودند، در السالوادور (سالوادور) مراسم مذهبی را که در آن مردان و زنانی بر روی زانو و چشمان بسته حدود یک کیلومتر راه را از کلیسائی به کلیسای دیگر به نام سانتا مرسدس می‌خزیدند، همچنین مراسم ماکومبا را در ساحل اقیانوس اطلس در ریودوژانیرو را شاهد بود. در مراسم صعود شبانه به قله حضرت آدم در سریلانکا شرکت کردم که از ادیان مختلف برای نیایش آمده بودند. بالاخره خاطرات ایام کودکی را از دستجاتی که در شاه عبدالعظیم و قم سینه می‌زدند و یا قمه بر سر خود فرود می‌آوردند به طوری که خون صورت‌ها را می‌پوشاند، همه را به یاد دارم. اکثر این آداب و رسوم مذهبی هیچ‌یک در کشوری دیگر که مردم آن اعتقادات دیگر دارند، قابل اجراء نیست و از موجبات برهم زدن نظم و آرامش عمومی بشمار می‌آید.

نمونه اخیر از این موارد، ذبح گوسفند در عید قربان، توسط یک دیپلمات ایرانی در شهر لندن و در ملاء عام، در سال‌های اول انقلاب بود که انعکاس نامساعد در مطبوعات کشورهای خارجی داشت.

در چنین مواردی، صلاح در این است که اتباع کشور فرستنده که دارای عقاید و مراسم خاصی هستند در محوطه سفارت خود عبادتگاهی ترتیب دهند و آداب و رسوم مذهبی خود را در آنجا و دور از چشم دیگران انجام دهند. حق داشتن معبد در حقوق بین‌الملل و حقوق

دیپلماتیک برای سفارت‌خانه‌ها شناخته شده و آن را در گذشته حق معبد (دروادوشاپل) Droit de chapelle می‌نامیدند و عدم ذکر آن در کنوانسیون، مانع اجرای این قاعده عرفی نیست. در ایران نیز در بعضی نمایندگی‌ها معبدی برای انجام مراسم پیروان مذاهب کشور فرستنده وجود دارد. و دعوت پیروان آن مذاهب به داخل سفارت برای نیایش مجاز است ولی حق تبلیغ در خارج از آن محیط در بسیاری از کشورها مجاز نیست.



در بین کشورهای اسلامی، معمولاً "قدیم‌ترین سفیر از کشورهای مسلمان، به عنوان مقدم السفراء اسلامی، وظیفه ترتیب و برگزاری بعضی از مراسم و فرائض دینی را برعهده می‌گیرد و خصوصاً در اعیاد مذهبی از سفرای دیگر کشورهای اسلامی دعوت به عمل می‌آورد و نمازهای جمعی برگزار می‌گردد.

این مراسم در کشورهای غیرمسلمان هم معمولاً در محوطه اماکن سفارت یا معابد شناخته شده، اجراء می‌گردد.

معافیت از ثبت نام و اجازه اقامت و پروانه کار

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) از معافیت مأمورین دیپلماتیک نسبت به ثبت نام و اجازه اقامت و پروانه کار سخن نرفته است، در حالی که دو سال بعد (۱۹۶۳) در کنوانسیون روابط کنسولی این دو موضوع مورد توجه قرار گرفته و طی مواد ۴۶ و ۴۷ تدوین شده است.

اصولاً "یک خارجی که وارد کشوری می‌شود و مدتی اقامت می‌کند، باید نزد مقامات صلاحیتدار محل، ثبت نام نماید. مقررات مربوط به ورود و ثبت نام، گرچه در کشورها متفاوت است ولی این اصل که باید ثبت نام شود، تقریباً در همه کشورها مشترک می‌باشد و اجباری است، گرچه ممکن است زیاد به آن عمل نشود.

پس از ثبت نام، اگر قصد اقامت طولانی باشد، اجازه دیگری لازم است که به آن پروانه

اقامت می‌گویند.

پروانه اقامت به زبان فرانسوی «کارت دوسه ژور» Carte De Séjour گفته می‌شود و در کشور ایالات متحده آمریکا، به مناسبت رنگ آن که سابقاً سبز بوده است «گرین کارت» Green Card می‌گویند.

علاوه بر این، اگر شخص خارجی بخواهد، علاوه بر اقامت کار انتفاعی، یعنی کاری در برابر دستمزد انجام دهد، تابع قوانین کار در آن کشور می‌گردد و مشمول مقررات مالیاتی خواهد شد و بنابراین به اجازه دیگری احتیاج دارد که «پروانه کار» است.

آنچه گفته شد درباره وضع افراد خارجی در یک کشور بود، ولی مأمورین دیپلماتیک و کنسولی که از طرف دولت فرستنده به کشور پذیرنده اعزام می‌شوند و شغل دیگری ندارند، برای این که در ابتدای ورود و اقامت و شروع به انجام وظایف، دچار این مقررات دست و پاگیر نشوند، از گذراندن این تشریفات و انجام این مقررات معاف می‌باشند.

در کنوانسیون دیپلماتیک، چنانکه گفته شده به این موضوعات اشاره‌ای نشده است گرچه این معافیت هست و در عمل نیز چنین است. در کنوانسیون کنسولی این موضوعات در دو ماده ۴۶ و ۴۷ تحت عنوان «معافیت از مقررات ثبت نام بیگانگان و پروانه اقامت» و «معافیت از پروانه کار» آمده است.

البته مأمورین دیپلماتیک، هنگام ورود از طرف نمایندگی دیپلماتیک نام‌شان به مقامات مربوطه وزارت خارجه اطلاع داده می‌شود و طبق مقررات محل در فهرست مخصوص ثبت می‌گردد، علاوه بر این کارت شناسائی به نام آنان صادر می‌گردد که از کارت سایر خارجیان متمایز است. در مورد کار نیز احتیاجی به پروانه ندارند زیرا از قبل کار آنان معلوم و محل خدمتشان معین است و مالیاتی هم بر آنان تعلق نمی‌گیرد.

در کنوانسیون روابط کنسولی طی بند دوم ماده ۴۶ تصریح شده که اگر یک «کارمند کنسولی که کارمند دائمی دولت فرستنده نبوده یا در سرزمین دولت پذیرنده به کار خصوصی انتفاعی اشتغال داشته باشد» معافیت از مقررات ثبت نام و پروانه اقامت شامل او و خانواده‌اش نمی‌شود.

در مورد پروانه کار نیز اعضاء پست کنسولی، به موجب ماده ۴۷ بند اول، «در مورد خدماتی که برای دولت فرستنده انجام می‌دهند از هرگونه الزامات مربوط به پروانه کار» معاف خواهند بود.

در این مورد نیز، از مفهوم مخالف متن مذکور استنباط می‌شود که عضو کنسولی اگر به کار دیگری اشتغال داشته باشد. باید پروانه کار بخواند و این مقررات را باید نسبت به افراد خانواده او نیز اگر به کاری اشتغال دارند، گسترش داد.

در بند دوم ماده ۴۷ نیز گفته شده که «خدمتکاران شخصی مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی نیز چنانچه در قلمرو دولت پذیرنده به هیچ‌گونه کار انتفاعی اشتغال نداشته باشند از التزامات مذکور در بند ۱ ماده حاضر معاف خواهند بود».

به علت مشابهتی که اعضاء نمایندگی دیپلماتیک با اعضاء پست کنسولی در زمینه ثبت نام و اجازه اقامت و پروانه کار، با یکدیگر دارند، منطقی است اگر نتیجه گرفته شود که مقررات مندرج در مواد ۴۶ و ۴۷ کنوانسیون کنسولی، با اینکه در کنوانسیون دیپلماتیک در نظر گرفته نشده، معذک دربار اعضاء نمایندگی دیپلماتیک نیز معتبر باید باشد.

(مبحث سوم - چند موضوع مربوط به امتیازات)

تا اینجا، طی دو مبحث، مصونیت‌ها و معافیت‌های اعضای نمایندگی دیپلماتیک، از ماده ۳۱ تا پایان ماده ۳۶، توضیح داده شد.

از این پس به چند موضوع دیگری که به امتیازات دیپلماتیک مربوط می‌شود می‌پردازیم. این موضوعات، به شرح زیر، مورد بررسی قرار می‌گیرد:

- درجات مختلف امتیازات اعضای نمایندگی - (و خانواده آنان)

- تأثیر عامل تابعیت و اقامت در کشور پذیرنده - (در برخورداری از امتیازات)

- تاریخ آغاز و پایان امتیازات - (برای طبقات مختلف اعضای نمایندگی دیپلماتیک)
- امتیازات دیپلماتیک در کشور ثالث
- مقایسه امتیازات اعضای نمایندگی دیپلماتیک با امتیازات اعضای پست کنسولی

درجات مختلف امتیازات اعضای نمایندگی

تاکنون، در این بخش، امتیازات مأمورین دیپلماتیک که طی مواد ۲۹ تا ۳۶ در کنوانسیون روابط دیپلماتیک تدوین شده، برشمرده و توضیح داده شد. اینک به شرح ماده ۳۷ که در آن، امتیازات مختلف سایر اعضاء نمایندگی، تعیین گردیده است می‌پردازیم.

در مقدمه باید گفت که در گذشته، امتیازات خاص رئیس نمایندگی بود ولی به مرور، سایر مأمورین دیپلماتیک که سفیر را در انجام وظایف یاری می‌کردند نیز مشمول امتیازات شدند. طی قرن نوزدهم، بعضی امتیازات، به کارمندان اداری و فنی و سپس به کارکنان سفارت‌خانه‌ها نیز داده شد.

از هنگام برقراری نمایندگی‌های ثابت، همسران و خانواده نزدیک سفیران نیز مشمول امتیازات شدند.

گرچه این امتیازات کم و بیش از قبل وجود داشت ولی در کشورهای مختلف یکسان نبود و هر کشور به تشخیص خود، درجه امتیازات هر گروه را تعیین می‌کرد و چون در بیشتر موارد اعطای درجه امتیازات مبتنی بر عمل متقابل بود، گاه در یک کشور برای هر نمایندگی امتیازاتی کمتر یا بیشتر از نمایندگی دیگر در نظر گرفته می‌شد و این کار را برای دولت‌های پذیرنده و فرستنده دشوار می‌ساخت.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) این مشکل را تا اندازه‌ای حل کرد و طی ماده ۳۷ حدود اصولی برای هر یک از گروه‌های عضو نمایندگی‌های دیپلماتیک، در زمینه امتیازات را

تعیین نمود و آنگاه امتیازات بیشتر را به مانند گذشته به نظر دولت‌های پذیرنده و توافق‌های دوجانبه و چند جانبه دولت‌ها که هم پذیرنده و هم فرستنده هستند، واگذار کرد.

ماده ۳۷ دارای چهار بند است:

بند اول درباره بستگان مأمورین دیپلماتیک و امتیازات آنان

بند دوم درباره مأمورین اداری و فنی و بستگان‌شان و امتیازات آنان

بند سوم درباره کارکنان (خدمه) نمایندگی و امتیازات آنان

و بالاخره بند چهارم که امتیاز خدمتگاران شخصی را تعیین می‌کند.

نکته‌ای که درباره ماده ۳۷ لازم است گفته شود این است که، در این ماده، تنها کسانی که تابع دولت فرستنده یا دولت ثالث هستند، مورد نظر می‌باشند. وضع کسانی که تابع کشور پذیرنده هستند و یا مقیم دائم این کشور می‌باشند، در ماده ۳۸ تعیین گردیده است.

و اما برای تعیین دقیق حدود اجراء ماده ۳۷ لازم است تعریفی از هر یک از گروه‌های چهارگانه (بستگان، کارمندان اداری و فنی، کارکنان نمایندگی و خدمتگاران) کرده شود تا در پی آن امتیازات هر گروه مشخص گردد.

مفهوم خانواده و امتیازات آن

(خانواده) که در بند اول ماده ۳۷ و سایر مواد کنوانسیون دیپلماتیک به صورت «بستگان اهل خانه» آمده است، از نظر حقوقی تعریف دقیق نداشته و حدود معین ندارد. خانواده در مفهوم کنوانسیون دیپلماتیک به جمع کسانی گفته می‌شود که با یک عضو نمایندگی، در یک خانه زندگی می‌کنند.

بنابراین، عضو نمایندگی، بنابر کنوانسیون، محور اصلی و رئیس خانواده بشمار می‌آید و کسانی که با او زندگی می‌کنند «بستگان اهل خانه» او هستند.

آیا برای تعداد افراد خانواده و درجه قرابت آنان حدودی تعیین شده است؟ اصولاً چه

کسانی را باید عضو خانواده بشمار آورد؟ آیا خویشاوندان سببی نیز جزء خانواده‌اند؟ اینها و نکات مبهم دیگر که درباره همسر، اولاد و افراد دیگر خانواده وجود دارد، تعریف دقیق از خانواده را دشوار می‌سازد.

درباره همسر نکات مبهم زیر مطرح می‌شود:

- اگر عضو نمایندگی زن باشد، آیا شوهر او می‌تواند به عنوان «بستگان اهل خانه» از امتیازات دیپلماتیک بهره‌مند شود؟
 - در صورتی که زن جدا از همسر خود و در خانه‌ای دیگر زندگی کند، باز جزء «بستگان اهل خانه» بشمار می‌آید؟
 - اگر مردی که عضو نمایندگی است، در کشور خود، طبق قوانین معتبر با دو یا چند زن ازدواج کرده باشد، می‌تواند همه آنان را به عنوان همسر خود، در کشوری که تعدد زوجات مخالف با نظم عمومی تلقی می‌گردد، معرفی نماید؟
 - آیا مُتعه (ازدواج موقت) را که در آئین تشیع مجاز است، می‌توان به عنوان همسر عضو نمایندگی، به مقامات مربوطه دولت پذیرنده معرفی کرد؟
 - در کشورهایی که به مراسم قانونی و مذهبی ازدواج اهمیتی نمی‌دهند و ممکن است مرد با زنی، عملاً و مستمراً در یک خانه با یکدیگر زندگی کنند، در صورتی که مرد به عضویت در یک نمایندگی دیپلماتیک منصوب گردد، می‌تواند، شریک زندگی خویش را همراه برده و او را از «بستگان اهل خانه» بشمار آورد؟ خصوصاً باید دانست که در بسیاری از کشورها، این ارتباط آزاد، برای هر دو طرف حقوقی ایجاد می‌کند و حتی حق وراثت می‌دهد.
 - در کشورهایی که در سال‌های اخیر، به ازدواج دو هم‌جنس، جنبه قانونی داده‌اند، هرگاه یکی به عضویت دیپلماتیک در نمایندگی در کشور خارجی منصوب شود آیا می‌تواند دوست هم‌جنس خود را همراه برده و برای او امتیازات دیپلماتیک طلب کند؟
- آنچه گفته شد، بعضی از نکات مبهم درباره (همسر) عضو نمایندگی است که جزء

«بستگان اهل خانه» او بشمار می‌آید.

بطور کلی، در تمام موارد، باید قانون دولت فرستنده را در مرحله اول، در روابط دو نفر معتبر دانست ولی در مواردی که موضوع خلاف نظم عمومی تلقی می‌شود، باید نظر و قوانین دولت پذیرنده را نیز مراعات نمود.

درباره فرزند نکات مبهم زیر به نظر می‌رسد:

● در صورتی که عضو نمایندگی دارای فرزندی باشد که تحت حضانت دیگری (مثلاً همسر سابق) باشد و مأمور را در کشور پذیرنده همراهی کند، جزء «بستگان اهل خانه» بشمار می‌آید؟

● آیا فرزند خوانده نیز عضو خانواده و بستگان اهل خانه محسوب است؟

● فرزند نامشروع جزء افراد خانواده است؟

● فرزندان ذکور کبیر که تحت تکفل عضو نمایندگی باشند، از امتیازات او برخوردارند؟

● فرزندان کبیر که همراه عضو نمایندگی در کشور پذیرنده به تحصیل اشتغال دارند و یا فقط برای گذراندن تعطیلات تحصیلی به خانه عضو نمایندگی وارد می‌شوند، مشمول «بستگان اهل خانه» می‌باشند؟

● پدر یا مادر عضو در صورتی که تحت تکفل عضو نمایندگی باشد و یا او را در مأموریت همراهی کند، همچنین خواهر یا فرد دیگری از خانواده که در منزل عضو نمایندگی، زندگی نماید و اداره منزل او یا مراقبت از فرزندان او را برعهده دارد، از امتیازات عضو بهره‌مند می‌شود؟



چنانکه ملاحظه می‌شود، دامن مفهوم خانواده وسیع و مبهم است. به همین جهت، در ضمن مباحثات، برای تعریف خانواده پیشنهادهای زیادی شد، بعضی از نمایندگان می‌خواستند، فهرست افراد خانواده دقیقاً تعیین شود، ولی به علت اشکالاتی که در تعریف خانواده پیش آمد،

توافقی حاصل نشد. بالاخره تدوین‌کنندگان ترجیح دادند که اصطلاح خانواده را به صورت مبهم با جمله ناقص «بستگان که اهل خانه هستند» بیان کنند تا در صورت لزوم قابل تفسیر باشد و مورد قبول کلیه دولت‌ها قرار گیرد.

شاید آسان‌ترین طریق برای تعیین افراد خانواده مأخذ قرار دادن گذرنامه آنان است که دولت فرستنده صادر می‌کند، در صورتی که نحوه رابطه افراد با عضو، مخالف با قوانین و نظم کشور پذیرنده نباشد.



پس از توضیحی که درباره «بستگان اهل خانه» داده شد، اکنون جای آن است که درباره امتیازات آنان به طوری که در ماه ۳۷ بند اول کنوانسیون آمده است توضیح داده شود.

بنابر ماده ۳۷ کنوانسیون:

«بستگان مأمور دیپلماتیک که اهل خانه او هستند... از مزایا و مصونیت‌های مندرج در مواد ۲۹ تا [پایان] ۳۶ برخوردار خواهند بود».

بنابراین، بستگان مأمور دیپلماتیک از مصونیت شخصی (ماده ۲۹) و مصونیت محل اقامت و اموال و اسناد و مکاتبات (ماده ۳۰)، مصونیت قضائی (جزائی، مدنی، اداری و اجرائی) و شهادت (ماده ۳۱ و ۳۲) و معافیت از بیمه‌های اجتماعی (ماده ۳۳)، معافیت از مالیات و عوارض شخصی (ماده ۳۴)، معافیت از خدمات شخصی و عمومی (ماده ۳۵) و معافیت از حقوق گمرکی و بازرسی گمرکی (ماده ۳۶) بهره‌مند می‌باشند.



طبق ماده ۱۰ بند اول، تبصره ب از کنوانسیون روابط دیپلماتیک، نمایندگی دیپلماتیک موظف است:

«ورود و عزیمت قطعی شخصی که از افراد خانواده یکی از اعضاء نمایندگی است و در صورت لزوم اعلام اینکه شخصی در شمار افراد خانواده یکی از اعضاء نمایندگی درآمده و یا از

آن خارج شده است».

به وزارت خارجه دولت پذیرنده اعلام نماید.

بنابر این، تاریخ ورود و خروج هر یک از بستگان به کشور پذیرنده و یا تاریخ هر ازدواج یا تولد و یا فوت یا طلاق که در خانواده واقع شود و موجب تغییر در تعداد افراد خانواده گردد، باید به وزارت خارجه پذیرنده اطلاع داده شود. اهمیت این بند، از آن است که، برقراری یا حذف امتیازات دیپلماتیک، براساس آن صورت می‌گیرد.

«کارمندان اداری و فنی» و حدود امتیازات آنان

کارمندان اداری و فنی که خصوصیت (دیپلماتیک) ندارند ولی همراه سفیر بوده و در نمایندگی‌ها، از نظر اداری و فنی، رئیس نمایندگی را در انجام وظایفش، مستقیماً یاری می‌کنند. دارای نقش مهمی در همه نمایندگی‌ها هستند. در گذشته و قبل از کنوانسیون (۱۹۶۱)، وضع اینان روشن نبود و دولت‌ها بنابر مصلحت یا حسن نیت خویش برای آنان کم و بیش امتیازاتی قائل بودند. بعضی با توجه به اهمیت شغل آنان، امتیازاتی برابر با مأمورین دیپلماتیک به ایشان می‌دادند و بعضی آنان را به دلیل آنکه سمت دیپلماتیک ندارند از بسیاری امتیازات محروم می‌کردند.

کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک به آنان وضع ثابتی داد و امتیازات آنان را نزدیک به امتیازات مأموران دیپلماتیک تعیین نمود. بند دوم از ماده ۳۷ که به این موضوع اختصاص دارد، چنین انشاء شده است:

«کارمندان اداری و فنی نمایندگی و همچنین بستگان آنها که اهل خانه آنها هستند، به شرط آنکه تبعه دولت پذیرنده یا مقیم دائم آن دولت نباشند از مزایا و مصونیت‌های مندرج در مواد ۲۹ تا [پایان] ۳۵ بهره‌مند خواهند بود و مصونیت از صلاحات مقامات دولت پذیرنده در امور مدنی و اداری موضوع بند اول ماده ۳۱ شامل اعمال خارج از وظایف آنها نخواهد شد.

اشخاص مذکور، همچنین از مزایای مندرج در بند ۱ از ماده ۳۶ در مورد اشیائی که برای استقرار اولیه وارد می‌کنند استفاده خواهند کرد».

نکته مهم در متن ماده آن است که مصونیت‌های پیش‌بینی شده شامل اعمال خارج از وظایف کارمندان اداری و دفتری نمی‌شود.

ژان سالمون موردی را نقل می‌کند که به موجب آن «سه نفر کارمند از اعضاء اداری و فنی سفارت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۵ مارس ۱۹۸۳ در محکمه خلاف ورسای، به دلیل اینکه با رنگ‌های ثابت، بر دیوار عمارات عمومی شعارهائی نوشته بودند، محکوم شدند. استدلال محکمه در این محکومیت این بود که عمل آنان به انجام وظایفشان ارتباط نداشته است.

(Manuel De Droit Diplomatique) - از ژان سالمون - چاپ پروکسل سال ۱۹۹۴ - صفحه ۴۴۵ .

و اما کارمندان اداری و فنی چه کسانی هستند؟

ماده ۱ در تبصره (و) می‌گوید: «اصطلاح «کارمندان اداری و فنی» یعنی آن دسته از کارمندان نمایندگی که به امور اداری و فنی نمایندگی اشتغال دارند».

این تعریف نارساست، برای بهتر شناختن این گروه باید دید که آنان چه وظایفی را در نمایندگی انجام می‌دهند.

کارمندان اداری و فنی شامل، منشی مخصوص، ماشین‌نویس، کارمند رمز، کارمند محرمانه، حسابدار، مأمور بایگانی، مترجم، گزارش‌نویس، دفتردار و مأمورین بی‌سیم و مخابرات و امثال آن هستند.

چنانکه ملاحظه می‌شود وجه اشتراک این کارمندان، فکری و فنی و محرمانه بودن وظایف آنان است ممکن است مشاوران مذهبی و مأموران امنیتی سفارت را نیز جزء این گروه بشمار آورد. مأموران اداری و فنی اصولاً دارای گذرنامه «خدمت» می‌باشند.

و اما نمایندگان شرکت‌ها و سازمان‌های دیگر، هر چند دولتی هم باشند، جزء کارمندان

فنی و اداری محسوب نمی‌شوند، مثلاً "نمایندگان شرکت‌های هواپیمائی یا کشتیرانی و خبرنگاران جراید و رادیو و تلویزیون دولتی و امثال آنان.



چنانکه گفته شد، در مورد امتیازات کارمندان اداری و فنی، در گذشته اختلاف نظر بود. بعضی از دولت‌ها، امتیازات زیاد و مساوی با مأموران دیپلماتیک به آنان می‌دادند و بعضی دولت‌ها هم امتیازی برای آنان در نظر نمی‌گرفتند.

استدلال گروه اول در دادن امتیازات زیاد این بود که این دسته از کارمندان هر یک بنا بر وظیفه‌ای که برعهده دارد از اسرار سفارت مطلع است، زیرا هنگام نوشتن یا تحریر با ماشین، یا موقع رمز و یا مخابره کردن مطالب و در ملاقات‌ها ضمن ترجمه و یا دسترسی به بایگانی از کوچکترین تا بزرگترین اسرار آگاه می‌شود، در حالی که احتمالاً "اعضاء دیپلماتیک به آن اخبار و اسرار، آگاهی ندارند.

در مأموریت بغداد، نگارنده، بارها اخباری از پیشخدمت‌های سفارت می‌شنیدم که منبع آنان از دکانداران کاظمین بود! این اخبار محرمانه یا ستری برای اطلاع سفیر طی نامه یا رمز به سفارت می‌رسید ولی تا رسیدن خبر به سفیر، از نظر چند کارمند. مثلاً "مخابرات یا بایگانی، یا عضو دفتری و یا ماشین‌نویس می‌گذشت و کافی بود یکی از آنان خبر را، نه به قصد جاسوسی، بلکه خودنمایی به یکی از دوستان محرم خود بگوید و.... بیاد دارم، خبر نامزدی همکاری برای پست سرکنسولی کربلا، چند هفته قبل از آنکه رسماً به این پست شاغل گردد، از طریق معمول به گوش ما رسید، در حالی که سفیر، این خبر را که در محل مهم تملقی می‌شد، تا آخرین لحظه مخفی نگاه داشت و آن را جزء اسرار خود می‌دانست.

هنگامی هم که در سفارت برزیل کاردار موقت بودم و انتظار سفیر جدیدی را داشتیم، دوستان چند ماه قبل از آنکه سفیر جدید تعیین شود، نامش را برای من نوشتند و جالب توجه اینکه، هنگامی که سفیر جدید آمد و موضوع را به او گفتم، سوگند خورد که در آن زمان خودش از چنین انتصابی آگاهی نداشته است!

باتوجه به آنچه گفته شد، نقش مهم کارمندان اداری و فنی در سفارت معلوم می‌گردد و به همین مناسبت نیز، لزوم دادن امتیازات در حد زیاد آشکار می‌شود.

کنوانسیون وین نیز همین نظر را اختیار کرده و طی ماده ۳۷ بند دوم، حداکثر امتیازات را برای آنان در نظر گرفته است جز در دو مورد زیر که به انجام وظیفه آنان ارتباط ندارد:

یکی در مورد مصونیت در امور مدنی و اداری است که طی بند اول ماده ۳۱ آمده است. در این مورد مصونیت مأموران دیپلماتیک (جز سه مورد استثناء شده) مطلق است، در حالی که برای کارمندان اداری و فنی این مصونیت‌ها تنها محدود به انجام وظایف آنان است.

دوم در مورد وارد کردن اشیاء مورد استفاده شخصی از خارج است (موضوع بند اول - تبصره ب ماده ۳۶) که تنها یک‌بار و هنگام استقرار اولیه می‌توانند از معافیت حقوق گمرکی استفاده کنند.

نکته قابل توجه این که، با توجه به مفاد ماده ۳۶ و ۳۷ معلوم می‌شود که کارمندان اداری و فنی از معافیت مندرج در ماده ۳۶ بند دوم، که مربوط به بازرسی بار همراه است، برخوردار نمی‌باشند. گرچه در عمل اکثر دولت‌ها این مصونیت را رعایت می‌کنند.

کارکنان (خدمه) نمایندگی و امتیاز آنان

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، طی تبصره (ز) در ماده ۱، کارکنان یا (خدمه) چنین تعریف شده است: «اصطلاح «کارکنان» (خدمه) یعنی آن دسته از اجزای نمایندگی که در خدمت دفاتر نمایندگی هستند».

متن ترجمه رسمی کنوانسیون چنین است:

«اصطلاح «خدمه» یعنی آن دسته از کارکنان مأموریت که به امور خانگی

اشتغال دارند.» و این ترجمه از چند نظر نارساست که به جای خود توضیح داده

می‌شود.

برای بررسی وضع کارکنان نمایندگی، باید دید که آنان چه وظایفی را در یک نمایندگی

برعهده دارند.

کارکنان (یا خدمه جمع خادم) شامل دربان، راننده، باغبان، آشپز، ناظر، پیشخدمت، سرپیشخدمت، نامه‌رسان و مانند اینان است. به علاوه کسانی که در دفاتر به اسناد و اسرار نمایندگی دسترسی ندارند.

چنانکه ملاحظه می‌شود، وجه اشتراک کارکنان نمایندگی در این است که اولاً وظایف آنان به خارج از محیط دفاتر مربوط است، ثانیاً کار آنان، بیشتر انجام کارهای بدنی است و ثالثاً مشاغل آنان نشان می‌دهد که به اخبار و اسرار داخلی سفارت دسترسی و آگاهی ندارند.

علی‌رغم این نتیجه‌گیری باید اذعان کرد که با توجه به سوابق و اتفاقات، بسیاری از اسرار نمایندگی‌ها توسط همین خدمتگاران به ظاهر صدیق و ساده و بی‌اطلاع به خارج راه یافته و دستگاه‌های جاسوسی و امنیتی کشورها هم معمولاً سعی در نفوذ و تحت تأثیر قرار دادن آنان می‌کنند. قضایای دریفوس در فرانسه و سیسرون در ترکیه، دلیل بر اهمیت وجود آنان در سفارت‌خانه‌هاست.



نظر به اینکه، کارکنان نمایندگی، چنانکه گفته شد، اصولاً دسترسی به امور محرمانه و رمز و بایگانی و غیره ندارند، بنابراین به امتیازی برای شخص خود نیاز ندارند، بلکه مستحق مصونیت و مزایا در حد انجام وظایف هستند.

در گذشته دولت‌ها، برای کارکنان نمایندگی، امتیازی قائل نبوده و یا مختصر امتیازی می‌دادند ولی در هر حال رویه یکسانی در این خصوص نداشتند.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) طی ماده ۳۷ بند سوم، وضع آنان را به شرح زیر روشن ساخته است:

«کارکنان نمایندگی.... نسبت به اعمال ناشی از اجرای وظایف خود مصونیت داشته و از پرداخت مالیات و عوارض بابت مزدی که در برابر انجام کار دریافت می‌دارند معاف می‌باشند، و همچنین از معافیت مذکور در ماده ۳۳ استفاده خواهند نمود».

به طوری که از این بند استنباط می‌شود، امتیازات کارکنان نمایندگی محدود و عبارت است از:

- مصونیت نسبت به اعمال ناشی از اجرای وظایف. (مثلاً راننده‌ای که مأمور دیپلماتیک را به مقصد می‌برد، نامه‌رسانی که حامل نامه رسمی سفارت است، درباری که در حال حفاظت از درب ورود اماکن دیپلماتیک می‌باشد....)
- از پرداخت مالیات و عوارض بر حقوق خود معاف می‌باشند، دلیل این که حقوق آنان از طرف دولت فرستنده پرداخت می‌گردد و اخذ مالیات در این مورد به مانند بستن مالیات بر دولت فرستنده است که موردی ندارد.
- از مقررات بیمه‌های اجتماعی معاف هستند، در صورتی که مشمول بیمه دولت فرستنده با یک دولت ثالث باشند (بنابر ماده ۳۳ کنوانسیون).



کارکنان نمایندگی، چون جزء اعضای نمایندگی بشمار می‌آیند طبق ماده ۱۰ کنوانسیون، انتصاب و ورود یا عزیمت قطعی و یا خاتمه مأموریت آنان، می‌باید به وزارت خارجه کشور پذیرنده اعلام گردد. این تاریخ، شروع برقراری یا پایان گرفتن امتیازات را معلوم می‌کند. خانواده کارکنان نمایندگی، برخلاف خانواده مأموران دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی، از مزایای عضو نمایندگی برخوردار نمی‌باشند و ذکری از آنان در این مورد در ماده ۳۷ نشده است.

خدمتگاران شخصی و امتیازات آنان

خدمتگاران در گروه «اعضای نمایندگی» و گروه «اجزای نمایندگی» بشمار نمی‌آیند. در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، طی تبصره (ح) در ماده ۱، «خدمتگاران شخصی» چنین تعریف شده است:

«اصطلاح «خدمتگار شخصی» یعنی کسی که خادم یکی از اعضای نمایندگی بوده و مستخدم دولت فرستنده نمی‌باشد».

«خدمتگاران» در این ماده تنها به معنی کلفت یا نوکر نیستند، بلکه به مانند کارکنان نمایندگی ممکن است راننده، دربان، باغبان، آشپز، منشی، پرستار، معلم و غیره... باشند که در همه حال در خدمت عضو نمایندگی می‌باشند. چون عضو نمایندگی معنی وسیع دارد و شامل مأمورین دیپلماتیک و کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی است، بنابراین خدمتگاران همه این گروه‌ها، جنبه «خدمتگاران شخصی» را پیدا می‌کنند.



خدمتگاران شخصی در گذشته وضع مشخصی نداشتند.

کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱)، حداقل امتیازات را برای این گروه تعیین کرده است.

به موجب ماده ۳۷ بند چهارم:

«خدمتگاران شخصی اعضای نمایندگی، که تابع دولت پذیرنده یا مقیم دائم این کشور نیستند، از پرداخت مالیات و عوارض حقوقی که در برابر انجام وظیفه دریافت می‌دارند، معاف خواهند بود. استفاده آنان از مزایا و مصونیت‌های دیگر فقط در حدودی که مورد قبول دولت پذیرنده باشد، خواهد بود. مع هذا دولت پذیرنده نباید حق حاکمیت خود را در مورد این اشخاص طوری اعمال نماید که به نحو بی‌تناسبی مانع انجام وظایف نمایندگی گردد.»

بنابراین تنها یک امتیاز برای خدمتگاران شخصی در کنوانسیون به صراحت قبول شده و آن، معافیت از پرداخت مالیات و عوارض بابت حقوقی که می‌گیرند، می‌باشد. مبنای این معافیت در اصل نزاکت بوده که در کنوانسیون به صورت قاعده حقوقی درآمده ولی در مورد امتیازات احتمالی بیشتر، بستگی به سخاوت و مصلحت دولت پذیرنده دارد و یا تابع موافقتنامه‌های دوجانبه یا چندجانبه است.

بنابر بند اول، تبصره (ج) ماده ۱۰، ورود و عزیمت قطعی خدمتگاران شخصی و

احتمالاً" ترک خدمت آنان باید به وزارت خارجه دولت پذیرنده اعلام گردد. زیرا از آن تاریخ امتیاز آنان محاسبه یا قطع می‌شود و در صورت ترک خدمت، از آن تاریخ به حالت افراد بیگانه مقیم در کشور پذیرنده درخواهند آمد.

امتیازات اعضای نمایندگی و خانواده آنان که تابع (شهروند) یا مقیم کشور پذیرنده هستند

کنوانسیون وین، نسبت به کسانی که تابعیت دولت پذیرنده را دارند و یا مقیم دائم این کشور هستند و در سلک اعضاء نمایندگی یک کشور بیگانه درآمده‌اند، سخت‌گیر است. استدلال هم بر این اساس است که اتباع یک کشور و ساکنین آن باید در مقابل قوانین و مقررات داخلی مساوی باشند و در خدمت خارجی درآمدن نباید موجب امتیازاتی از قبیل مصونیت‌ها و یا معافیت‌ها، برای آنان گردد.

مع‌ذلک، چون استخدام در نمایندگی خارجی، در مورد اتباع، فقط با اجازه و موافقت صریح یا ضمنی دولت پذیرنده ممکن است صورت گیرد و هر زمان نیز این دولت می‌تواند موافقت خود را پس گیرد، بنابراین اگر دولت پذیرنده به عضویت تبعه خود در نمایندگی خارجی رضایت دهد، نباید مانع انجام وظایف آنان گردد.

در مورد کارمندان دیپلماتیک، موضوع به صراحت در ماده ۸ کنوانسیون آمده است.

ماده ۸ کنوانسیون، طی دو بند مقرر می‌دارد:

«کارمندان دیپلماتیک نمایندگی، علی‌الاصول، تابعیت دولت فرستنده را خواهند داشت» و «کارمندان دیپلماتیک مأموریت را نمی‌توان جز با رضایت دولت پذیرنده از میان اتباع آن دولت انتخاب کرد. دولت پذیرنده می‌تواند هر موقع رضایت خود را پس بگیرد». به موجب بند سوم همین ماده «دولت پذیرنده می‌تواند همین حق را در مورد اتباع دولت ثالثی که تابعیت دولت فرستنده را ندارند، برای خود حفظ کند». چنانکه دیده می‌شود در مورد اخیر اعمال حق مسلم نیست.

چون در ماده ۸ سخن از «کارمندان دیپلماتیک» رفته، پس مقررات این ماده ظاهراً شامل رئیس مأموریت نمی‌شود. ولی با توجه به بند اول ماده ۳۸ که سخن از «مأمورین دیپلماتیک» است که تبعه خارجی و یا مقیم دائم کشور پذیرنده باشند، معلوم می‌شود که رئیس مأموریت نیز ممکن است از اتباع یا مقیمین باشد. پس بین این دو متن تعارضی نیست زیرا برای رئیس نمایندگی قبلاً پذیرش خواسته می‌شود.

و اما در مورد سایر اجزای نمایندگی که تابعیت دولت پذیرنده را داشته یا مقیم دائم این کشوراند، به طوری که از مواد ۹ و ۱۰ کنوانسیون استنباط می‌شود، جریان استخدام در نمایندگی چنین است که نام آنان، به وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع داده می‌شود و در این هنگام این دولت می‌تواند با استخدام هر عضو از اجزای نمایندگی مخالفت ورزد و او را «غیرقابل قبول» Non Acceptable اعلام دارد، بدون آنکه الزامی به توجیه تصمیم خود داشته باشد. در این صورت، دولت فرستنده می‌باید «به خدمت وی در نمایندگی پایان» دهد.

در مورد خدمتگاران شخصی، ظاهراً، چون اینان از «اجزای نمایندگی» نیستند، بنابراین مشمول ماده ۹ نمی‌شوند.



در مورد امتیازات اتباع دولت پذیرنده و خارجیان مقیم در این کشور که به استخدام یک نمایندگی دیپلماتیک خارجی درآمده‌اند، وضع چنین است:

در مورد مأمورین دیپلماتیک (رئیس نمایندگی و کارمندان دیپلماتیک) «فقط در مورد اعمال رسمی مربوط به وظایف خود از مصونیت قضائی و مصونیت از تعرض بهره‌مند» خواهند بود، مگر آنکه دولت پذیرنده مزایا و مصونیت‌های بیشتری به آنان عطا کرده باشد. (موضوع ماده ۳۸ بند اول، کنوانسیون روابط دیپلماتیک). کاربرد اصطلاح «اعمال رسمی» از وسعت انجام وظایف کاسته است، زیرا همه وظایف، رسمی بشمار نمی‌آید.

درباره سایر اجزاء نمایندگی، اعم از کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی و

همچنین در مورد خدمتگاران شخصی که تابع دولت پذیرنده بوده و یا مقیم این کشور هستند، هیچ‌گونه تضمینی نسبت به امتیازات آنان وجود ندارد و به موجب ماده ۳۸ بند دوم، دولت پذیرنده منحصراً می‌تواند تا حدودی که خود صلاح می‌داند برای آنان مزایا و مصونیت‌هایی قائل شود، فقط دولت پذیرنده متعهد است که «نباید حق حاکمیت خود را در مورد این اشخاص طوری اعمال نماید که به نحو بی‌تناسبی مانع انجام وظایف نمایندگی گردد».

باید توجه داشت که اصولاً "و در عمل، دولت‌ها، مأمورین دیپلماتیک خود را از اتباع خویش برمی‌گزینند ولی بعضی از کارمندان اداری و فنی هم مانند منشی یا ماشین‌نویس ممکن است از اهالی محل باشند، اما در مورد کارکنان نمایندگی و خدمتگاران شخصی، اکثراً از افراد محلی و از تبعه کشور پذیرنده انتخاب و استخدام می‌شوند.

ژرژ سالمون *G. Salmon* نویسنده حقوقی بلژیکی در تألیف خود به نام (رساله حقوق دیپلماتیک) *Manual De Droit Diplomatique* چاپ بروکسل - سال ۱۹۹۴ - صفحه ۳۷۶ نوشته است:

«در سال ۱۹۸۷ مقامات قضائی فرانسه خواستار کسب اطلاعاتی از آقای وحیدگرچی که مقیم دائم فرانسه و مترجم سفارت ایران در پاریس بود، شدند. مقامات ایرانی این درخواست را رد کردند و آقای گرچی در سفارت ماند [از سفارت خارج نشد]. آقای گرچی صریحاً مشمول ماده ۲۸ بند دوم می‌شد و از هیچ‌گونه مصونیت قضائی برخوردار نبود».

صرفنظر از تابعیت خود اعضای نمایندگی، افراد خانواده اگر از اتباع دولت پذیرنده یا مقیم در این کشور باشند، از نظر امتیازات وضع خاص دارند.

به موجب ماده ۳۷ بند اول، اگر افراد خانواده مأمورین دیپلماتیک (رئیس نمایندگی و کارمندان دیپلماتیک) از اتباع دولت پذیرنده باشند از امتیازات برخوردار نیستند ولی اگر تابع دولت پذیرنده نبوده ولی مقیم دائم در کشور پذیرنده باشند از امتیازات مأمور دیپلماتیک برخوردار می‌باشند.

ولی در مورد کارمندان اداری و فنی، اگر خانواده‌شان تابع دولت پذیرنده بوده و یا مقیم در این کشور باشند، در هر دو صورت از امتیاز برخوردار نخواهند شد. (ماده ۳۷ بند دوم) موضوع خانواده کارکنان نمایندگی و خدمتگاران شخصی، در کنوانسیون مطرح نشده و در هر حال از امتیازات بهره‌مند نمی‌شوند.

تاریخ آغاز و پایان امتیازات دیپلماتیک

تعیین تاریخ دقیق آغاز و پایان امتیازات دیپلماتیک، هم از نظر اعضای نمایندگی و هم از نظر دولت پذیرنده دارای اهمیت است. در گذشته، در این زمینه اتفاق نظر بین دولت‌ها وجود نداشت، هر دولت مقرراتی خاص خود، در این باره وضع می‌کرد. کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) طی ماده ۳۹ روش یکسانی در این زمینه برقرار کرد. این ماده در چهار بند تدوین شده، بند اول به تاریخ برقراری امتیازات و بند دوم به تاریخ پایان امتیازات، اختصاص دارد و بند سوم و چهارم به موضوع امتیازات در صورت فوت عضو نمایندگی یا یکی از بستگان او می‌پردازد. در اینجا تاریخ آغاز و تاریخ پایان امتیازات جداگانه در دو گفتار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

تاریخ آغاز امتیازات دیپلماتیک

بند اول ماده ۳۹ کنوانسیون چنین است:

«اشخاصی که در استفاده از مصونیت‌ها و مزایا ذیحق می‌باشند به مجرد ورود به قلمرو دولت پذیرنده، برای تصدی مأموریت خود از این مصونیت‌ها و مزایا بهره‌مند می‌شوند و اگر قبلاً در قلمرو آن دولت باشند، استفاده از این مزایا و مصونیت‌ها، از تاریخی است که انتصاب آنها به وزارت خارجه با هر وزارت‌خانه دیگر دولت پذیرنده که مقرر است، اعلام گردد.»

در گذشته، گاه تاریخ اعلام اشتغال عضو در نمایندگی و گاه تاریخ وصول نامه اعلام

اشتغال به وزارت خارجه و گاه تاریخ ورود عضو به کشور پذیرنده، مأخذ برقراری امتیازات قرار می‌گرفت.

در بند اول ماده ۳۹ کنوانسیون، برای تعیین تاریخ آغاز برخورداری از امتیازات، دو حالت پیش‌بینی شده است، یکی این که عضو، در هنگام انتصاب، خارج از سرزمین کشور پذیرنده باشد که در این صورت، از تاریخ ورود به سرزمین کشور پذیرنده، از امتیازات برخوردار می‌شود، دیگر این که هنگام انتصاب، عضو در قلمرو کشور پذیرنده باشد، در این صورت، استفاده از امتیازات از تاریخی است که انتصاب او به وزارت خارجه کشور پذیرنده اعلام می‌گردد.

درباره مفاد بند اول ماده ۳۹ نکات زیر قابل توضیح و بررسی است:

● رؤسای نمایندگی‌های دیپلماتیک، به موجب ماده ۱۳ کنوانسیون، تاریخ شروع به انجام وظایفشان با تاریخ ورودشان منطبق نیست، زیرا بنابر بند اول ماده مذکور: «تاریخ شروع و عهده‌دار شدن وظائف رئیس نمایندگی در دولت پذیرنده از زمانی تلقی می‌گردد که استوارنامه خود را تقدیم می‌کند...».

چنانکه معلوم است، بین تاریخ ورود و تسلیم استوارنامه چند روز یا چند هفته و گاه چند ماه فاصله ممکن است باشد. بنابراین به ظاهر بین بند اول ماده ۱۳ و بند اول ماده ۳۹ تعارضی وجود دارد. ولی، اگر دقت شود بین این دو ماده تعارضی نیست، زیرا ماده ۱۳ ناظر به تاریخ آغاز انجام وظایف است، در حالی که ماده ۳۹ تاریخ آغاز برقراری امتیازات را در نظر دارد. یک رئیس نمایندگی به محض ورود (مثلاً به فرودگاه) مشمول امتیازات دیپلماتیک می‌شود ولی تا استوارنامه خود را تسلیم نکرده حق امضاء یا ملاقات با مقامات رسمی را به عنوان رئیس نمایندگی ندارد.

● با توجه به بند اول ماده ۳۹، چون تاریخ دقیق ورود حائز اهمیت است، بنابراین، مقدمات آن از قبل باید فراهم شود و آن داشتن یک گذرنامه دیپلماتیک با ذکر سمت و مقام در

نماینده‌گی کشور پذیرنده می‌باشد. در صورت لزوم، اخذ ویزای دیپلماتیک برای ورود به کشور پذیرنده و بالاخره معرفی خود و عرضه گذرنامه و ویزا به مقامات مربوطه پلیس فرودگاه یا بندر و ثبت دقیق تاریخ ورود، می‌باشد. در مورد رؤسای نمایندگی، ورود آنان از قبل به اداره تشریفات و مقامات مربوطه وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع داده می‌شود تا تشریفات لازم صورت گیرد.

● در صورتی که، هنگام انتصاب، عضو در قلمرو کشور پذیرنده باشد، از تاریخ اشتغال به کار در نمایندگی، امتیازات او برقرار می‌گردد. این وضع در چند مورد ممکن است واقع شود، مثلاً "عضوی از یک پست کنسولی به نمایندگی دیپلماتیک در همان کشور منتقل گردد، یا اینکه عضوی در نمایندگی دیپلماتیک، از دسته اداری و فنی به مقام مأمورین دیپلماتیک ارتقاء یابد و یا به عنوان کارمند اداری و فنی استخدام شود و یا با ازدواج یک عضو با هموطن خود در کشور پذیرنده، همسر او هم مشمول امتیازات وی گردد...

● در مورد خانواده عضو نمایندگی، مقررات چنین است:

اگر خانواده همراه عضو وارد کشور پذیرنده شده باشد، تاریخ آغاز امتیازات همان تاریخ ورود عضو است.

اگر ورود خانواده پس از ورود عضو به کشور پذیرنده و پس از برقراری امتیازات عضو باشد، تاریخ ورود اعضای خانواده به کشور پذیرنده مأخذ برقراری امتیازات آنان است. اگر یک نفر، پس از برقراری امتیازات دیپلماتیک، به خانواده عضو به پیوند (مثلاً) از طریق ازدواج، تاریخ پیوستن وی به خانواده مبدأ امتیازات می‌باشد.

● در مورد خدمتگاران شخصی، گرچه از امتیاز قابل توجهی برخوردار نیستند ولی تاریخ آغاز خدمت آنان چنین تعیین می‌شود:

اگر همراه عضو وارد کشور پذیرنده شوند و یا همراه با خانواده باشند، تاریخ ورود عضو یا خانواده برای آنان نیز معتبر است.

اگر پس از ورود عضو یا خانواده وارد سرزمین کشور پذیرنده شوند، تاریخ ورود خودشان در نظر گرفته می‌شود.

اگر خدمتگاران قبل از استخدام در محل بوده و سپس به خدمت عضو درآیند، تاریخ استخدام، مبدأ امتیاز آنان خواهد بود.



در همه این موارد، تاریخ انتصاب یا استخدام یا تغییر وضع خانواده، می‌باید به وزارت خارجه دولت پذیرنده، طبق مقررات ماده ۱۰ کنوانسیون اطلاع داده شود، تا براساس آن امتیازات در هر مورد برقرار گردد.

تاریخ پایان امتیازات دیپلماتیک

بند دوم از ماده ۳۹ چنین است:

«وقتی که مأموریت شخص بهره‌مند از مزایا و مصونیت‌ها خاتمه یابد، این مزایا و مصونیت‌ها معمولاً در موقع ترک خاک آن کشور یا در انقضای مهلت مناسبی که برای انجام این منظور به وی اعطاء می‌شود، قطع می‌گردد. لیکن این مزایا و مصونیت‌ها حتی در صورت وجود منازعات مسلحانه تا انقضای مهلت ادامه خواهند داشت. مع‌هذا مصونیت نسبت به اعمالی که شخص بهره‌مند در اجرای وظایف خود به سمت عضو نمایندگی انجام داده، باقی است.»

در این بند، نکات متعدد زیر قابل توضیح و بررسی است:

● بند دوم ماده ۳۹ در قسمت اول دقیق نیست، در این قسمت سه تاریخ را به دنبال هم ذکر می‌کند، یکی «وقتی که مأموریت خاتمه یابد» و دیگر «موقع ترک خاک کشور» و سوم «یادر انقضای موعد مناسب» است.

کدام یک از این سه تاریخ مأخذ قطع امتیازات باید باشد؟

چون در مقدمه کنوانسیون آمده است: «... منظور از مزایا و مصونیت‌ها... منتفع ساختن

افراد نیست. بلکه مراد تأمین حسن اجراء وظایف مأموریت‌های دیپلماتیک... می‌باشد». بنابراین منطقی است گفته شود که با پایان وظایف، امتیازات نیز پایان می‌یابد.

در عمل، خروج از کشور پذیرنده، برخلاف هنگام ورود، مستلزم مقدمات است که به فوریت انجام نمی‌شود. زیرا طی مدت مأموریت در نمایندگی که ممکن است چند سال به طول انجامد، عضو، احتمالاً "تعهداتی در مورد اجاره منزل مسکونی خود دارد، برای اتومبیل خود که ممکن است از خارج وارد کرده باشد باید تشریفات گمرکی لازم را انجام داده و آماده انتقال یا فروش سازد، اثاثه‌ای دارد که لازم به حمل آن نیست و باید آنها را به دیگری منتقل نماید، اثاثه و اشیائی دارد که باید بسته‌بندی شده و آماده حمل به خارج از کشور پذیرنده گردد، از مقامات، همکاران دیپلمات و دوستانی که طی مدت مأموریت فراهم کرده خداحافظی کند و ترتیب تغییر مدرسه فرزندان خود را بدهد و.... غیره.

بنابر آنچه گفته شد، عضوی که «مأموریتش خاتمه» یافته، برای انجام این کارها و تصفیه امور به مهلتی نیاز دارد و این همان «انقضای مهلت مناسب» است و معمولاً پس از این‌هاست که عضو نمایندگی «خاک کشور را ترک» می‌گوید.

نگارنده، در آخرین مأموریت خود در کلمبو (سریلانکا) به عنوان رئیس مأموریت (کاردار دائم) انجام وظیفه می‌کردم. عصر روزی از اردیبهشت ماه ۱۳۵۸ تلگرامی از تهران رسید به این مضمون که، همین امروز، امور سفارت را به نفر دوم سفارت تحویل داده و پس از سی روز برای بررسی پرونده، خود را به کارگزینی وزارت امور خارجه معرفی نمایم. چون عصر دیروقت و سفارت تعطیل بود، مراسم تحویل و تحویل صبح روز بعد تا ساعت ۱۰ صبح انجام گرفت و طی تلگرامی مراتب به مرکز اطلاع داده شد. و اما چون از آن ساعت نگارنده هیچ‌گونه سمتی در کشور پذیرنده نداشتم، طبعاً ملاقات‌ها و خداحافظی‌ها نیز رسمیت نداشت و به همین جهت، با ارسال نامه‌هایی به مقامات و همکاران، با تاریخ روز خداحافظی کردم و دیگر هیچ‌گونه تماس با مقامات رسمی کشور پذیرنده نگرفتم.

البته این وضع غیرعادی و استثنائی بود.

● «انقضای مهلت مناسب» چه مدت است؟ اصولاً قاعده‌ای نیست و اساس آن بر نزاکت است و بستگی به نظر دولت پذیرنده دارد و اما در صورت تجاوز از مدت متعارف بهتر است هر اقدامی با اطلاع و تفاهم با دولت فرستنده باشد.

اهمیت تعیین مدت در این است که اگر در فاصله بین خاتمه خدمت و ترک کشور پذیرنده واقعه‌ای رخ دهد که برای مثال، موضوع مصونیت قضائی یا معافیت مالیاتی را پیش آورد، دانستن تاریخ دقیق «مهلت معقول» ضرورت پیدا می‌کند.

سفیری در بوئنوس آیرس، پس از خاتمه مأموریت و ورود سفیر جدید مدتی برای تصفیه امور سهام و کارهای بورسی خود، که در خارج از وظایف اداری انجام می‌داد، باقی ماند. چون اتفاقی در این مدت نیافتاد و موضوع امتیازات مطرح نشد و قضیه به خیر گذشت.

● برای ترک کشور پذیرنده که همزمان با قطع امتیازات است، در چند مورد ممکن است مهلت معینی تعیین شود.

یک مورد موقعی است که روابط دیپلماتیک دو کشور فرستنده و پذیرنده قطع گردد و در این صورت فرصتی به اعضاء نمایندگی داده می‌شود تا بتوانند امور خود را به سرعت تصفیه کرده و خاک کشور را ترک کنند.

ولی تا وقتی روابط قطع نشده، حتی اگر عملیات خصمانه در جریان باشد، مأموریت اعضاء باقی است و از امتیازات برخوردار می‌باشند.

یک مورد دیگر که، معمولاً برای ترک کشور مهلت تعیین می‌شود، موقعی است که از طرف دولت پذیرنده، عضوی به عنوان «عنصر نامطلوب» اعلام گردد، در این صورت، بنابر وضع و موضوع، برای ترک کشور، به عضو نامطلوب، مهلتی معمولاً از ۱۲ ساعت تا یک هفته و گاه بیشتر داده می‌شود. با سر آمدن مهلت، بدیهی است که امتیازات نیز قطع می‌گردد.

● در مورد خانواده عضو نمایندگی، اگر در حین مأموریت عضو، یک فرد از خانواده خارج شود، مثلاً «بر اثر طلاق همسر یا خروج خدمتگاری از خدمت، تاریخ طلاق و خروج از

خدمت، تاریخ قطع امتیازات بشمار می‌آید. اگر فردی که از خانواده جدا می‌شود، قصد مراجعت به کشور فرستنده یا کشور ثالث را داشته باشد، دولت پذیرنده مهلت مناسبی پس از تاریخ مذکور تا ترک کشور برای او قائل می‌شود و در این مدت از امتیازات برخوردار است.

● «مصونیت نسبت به اعمالی که شخص بهره‌مند در اجرای وظائف خود به سمت عضو نمایندگی انجام داده باقی است». این امتیاز عضو، با ترک خدمت و یا ترک کشور پذیرنده پایان نمی‌یابد و «بدون محدودیت زمانی همچنان ادامه خواهد یافت». (این توضیح که در همین زمینه، در کنوانسیون روابط کنسولی درباره مأموران کنسولی طی ماده ۵۳ بند پنجم آمده است، درباره اعضاء نمایندگی نیز صادق است).

با این توضیح، مقامات دولت پذیرنده، هیچگاه در آینده نیز نمی‌توانند به هر دلیلی که باشد یک عضو نمایندگی را که از مصونیت برخوردار بوده، برای کارهایی که در مدت خدمت و به مناسبت وظیفه انجام داده است، مورد بازخواست و محاکمه قرار دهند زیرا این مصونیت همیشگی است.

آنچه گفته شد درباره مصونیت از اعمال ناشی از انجام وظایف است و الا در امور خصوصی و شخصی مصونیت قطع می‌شود و مجدداً شخص قابل تعقیب است.

● بندهای سوم و چهارم ماده ۳۹ کنوانسیون دیپلماتیک، دو موضوع مربوط به فوت عضو نمایندگی را دربردارد.

بنابر بند سوم، «در صورت فوت یکی از اعضای نمایندگی، اعضای خانواده او از مزایا و مصونیت‌ها تا انقضای مهلت مناسبی که برای ترک خاک دولت پذیرنده به آنها اعطاء می‌گردد، کمافی‌السابق بهره‌مند خواهند بود».

در این مورد نیز مشکل تعیین «انقضای مهلت مناسب» وجود دارد.

طبق بند چهارم، در صورت فوت عضو نمایندگی یا در صورت فوت یکی از افراد خانواده او، اموال منقول، که وجود آنها در کشور پذیرنده صرفاً به سبب حضور متوفی در آنجا به سمت عضو نمایندگی یا یکی از بستگان او بوده، مالیات بر ارث اخذ نمی‌گردد و دولت پذیرنده

اجازه صدور آنها را می‌دهد. فقط در این بند یک استثناء دارد و آن اموالی است که در کشور پذیرنده تحصیل شده و در موقع فوت ممنوع‌الصدور باشد. بدیهی است این استثناء شامل اموالی که متوفی با خود از کشور خارجی به کشور پذیرنده وارد کرده است، نمی‌شود. مثلاً در کشوری که آثار هنری صدورش ممنوع است، اگر یک عضو نمایندگی یک تابلو یا مجسمه نفیس هنری یا عتیقه به همراه خود به کشور پذیرنده آورده باشد، وراثت او حق دارند، دوباره آن را به خارج صادر نمایند.

امتیازات دیپلماتیک در کشورهای ثالث

مأموران دیپلماتیک برای رسیدن به محل کار خود که کشور پذیرنده است، گاه می‌باید از کشورهای دیگری عبور کنند تا به مقصد رسند. همچنین در پایان مأموریت نیز، برای بازگشت به کشور فرستنده لازم است از کشورهای دیگر بگذرند. این کشورها را که نه فرستنده مأموران دیپلماتیک هستند و نه پذیرنده آنان، اصطلاحاً «کشورها یا دولت‌های ثالث» می‌گویند و گاه نیز تحت عنوان کشورهای «ترانزیت» یا عبوری، نامیده می‌شوند.

از نظر اصولی، دولت‌های ثالث هیچ‌گونه تعهدی نباید نسبت به مأمورین دیپلماتیک سایر کشورها داشته باشند و حتی در گذشته دولت‌های رقیب و ثالث که در راه فرستادگان سلاطین و دولت‌های دیگر قرار داشتند، به علل سیاسی، موانعی در راه رسیدن سفیران و پیامبران و قاصدان، از کشور مبدأ به کشور مقصد ایجاد می‌کردند و یا به طرق نامشروع می‌خواستند از محتویات نامه و یا پیام بین آنان مطلع گردند و به همین دلیل گاه فرستادگان مخفیانه و در پوشش بازرگان یا سیاح و غیره، وظیفه سفارت را انجام می‌دادند و جالب اینکه تا قرن گذشته مواردی از آن دیده می‌شد.

طی قرون گذشته، بارها دولت عثمانی، مشکلاتی در راه رسیدن فرستادگان کشورهای اروپائی به ایران و یا فرستادگان ایران به دربارهای اروپا ایجاد می‌کرد، خصوصاً اگر مأموریت سفیر را در جهت منافع خود نمی‌دانست.

محمد رضا بیگ، سفیر ایران که مأمور دربار لوئی چهاردهم شده بود، در راه خود برای عبور از خاک عثمانی دچار گرفتاری‌های زیاد شد و برای آنکه شناخته نشود، خود را گاه بازرگان، گاه زائر مکه معرفی می‌کرد تا بالاخره توانست با حيله و تدبیر از دست مراقبین عثمانی که به مأموریت وی مشکوک شده بودند، گریخته و خود را به کشتی رسانده و به فرانسه رود.

(شرح مفصل این ماجرا در کتاب (محمد رضا بیگ)، اثر موریس هربرت، ترجمه عبدالسحین وجدانی - چاپ دوم - سال ۱۳۶۲ - صفحه ۴۳ به بعد آمده است)

صرفنظر از بعضی دولت‌ها و مواردی خاص، اغلب دول، فرستادگان رهگذر خارجی را معمولاً "محترم می‌شمردند و این احترام که مبتنی بر نزاکت بود، به مرور به صورت قواعد عرفی درآمد. دلیل این اقدام و پیدایش این عرف، آن است که دولت‌های ثالث خود نیز فرستادگانی داشتند که به کشورهای دیگر گسیل می‌داشتند و توقع احترام متقابل را داشتند. کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) این عرف را به صورت قواعد موضوعه و الزامی برای دولت‌های ثالث درآورد.

در سال ۱۹۶۰ (یک سال قبل از آنکه کنوانسیون وین مورد بحث و بررسی قرار گیرد) نگارنده پس از پایان مأموریت خود در آمریکای جنوبی، با استفاده از مرخصی، از راه کشورهای آمریکای مرکزی، عازم مراجعت به ایران شد. روزی که به فرودگاه ترنیداد رسیدم، مأمور گمرک فرودگاه چمدان مرا دید و سؤال کرد که آیا چیزی برای اعلام کردن دارم؟ در پاسخ گفتم «چیز بخصوصی ندارم» *I Have Nothing Special*، مع ذلک او از من خواست چمدان را باز کنم، من که حوصله باز کردن و بستن آن را نداشتم، ضمن ارائه گذرنامه دیپلماتیک گفتم، من یک دیپلمات هستم. در این موقع او با قیافه خندان در حالی که تعارف به عبور می‌کرد گفت «پس خود شما بخصوص هستید! *Then, Yourself You Are Special*».

قبل از بحث و بررسی درباره چگونگی تدوین قواعد در این زمینه طی کنوانسیون روابط دیپلماتیک، لازم است چند مورد خاص و استثنائی، در زمینه اعطاء امتیازات کامل دیپلماتیک، از طرف دولت ثالث به نمایندگان دولت‌های خارجی ذکر گردد.

واتیکان، به عنوان دولتی که سرزمین لازم برای جای دادن نمایندگان دیپلماتیک را ندارد، در سال ۱۹۲۹ با قراردادی به نام لاتران Latran ضمن آنکه قطعه کوچکی از خاک ایتالیا را به خود اختصاص داد، ایتالیا را متعهد ساخت تا تمام امتیازات، اعم از مصونیت‌ها و معافیت‌ها را برای نمایندگان دول خارجی که به دربار پاپ مأموریت یافته‌اند، بشناسد و محل اقامت آنها را که در خاک ایتالیاست از مصونیت‌های لازم برخوردار نماید. این تعهد حتی در مورد نمایندگان دولتهائی که با دولت ایتالیا روابط دیپلماتیک ندارند، اجرا می‌شود.

چند مورد استثنائی دیگر در این زمینه، هنگام جنگ جهانی دوم پدید آمد و آن موقع اشغال سرزمین‌های چند کشور اروپائی از طرف آلمان بود که حکومت‌هایی که کشورشان تحت اشغال بود به لندن نقل مکان کرده و این شهر را مرکز فعالیت‌های دیپلماتیک و سیاسی خود قرار داده بودند و نمایندگانی به کشورهای خارج می‌فرستادند و یا نمایندگان دولت‌های دیگر را می‌پذیرفتند و دولت انگلستان نیز، با آنان به مانند نمایندگان دیپلماتیک در دربار خود، رفتار می‌کرد و از امتیازات ممکن بهره‌مند می‌ساخت.

در جنگ خلیج فارس در سال ۱۹۹۱، در آغاز جنگ، کویت از طرف نیروهای دولت عراق اشغال گردید و این دولت، به عنوان اینکه کویت جزئی از سرزمین عراق است، بسته شدن نمایندگی‌های خارجی مقیم کویت را خواستار شد. بعضی از نمایندگی‌های دیپلماتیک مقیم شهر کویت، در برابر سختگیری‌های دولت عراق، به کشورهای همسایه، به طور موقت نقل مکان کردند، بدون آنکه عنوان خود را که سفارت در کویت بود از دست بدهند. گرچه اطلاعی از وضع این نمایندگی‌ها در دست نیست، ولی به احتمال می‌توان گفت که آن نمایندگی‌ها در کشور ثالث از امتیازات کامل دیپلماتیک نمایندگی‌های مقیم برخوردار بوده‌اند.

چنانکه گفته شد، این امتیازات و اقداماتی که قبلاً "طبق عرف و عادت، براساس نزاکت بین‌المللی در کشورهای ثالث، برای مأمورین دیپلماتیک قائل بودند، در ماده ۴۰ کنوانسیون به صورت قواعد حقوقی موضوعه درآمده و دولت‌های ثالث را متعهد ساخته است.

وظایف دولت ثالث طی ماده ۴۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک در چهار بند تدوین شده است، بند اول درباره مأمورین دیپلماتیک و خانواده آنان، بند دوم مربوط به کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی و خانواده آنان و بند سوم راجع به گذر ارتباطات رسمی است. بند چهارم هم وضع فوق‌العاده (فورس ماژور).



بنابر بند اول ماده ۴۰ کنوانسیون دیپلماتیک:

«موقعی که مأمور دیپلماتیک به قصد عزیمت یا بازگشت به محل مأموریت و یا برای مراجعت به وطن از خاک دولت ثالثی که در صورت لزوم رویداد صادر نموده عبور می‌کند یا در آنجا حضور دارد، دولت ثالث او را از تعرض مصون داشته و مشمول کلیه مصونیت‌هایی که برای عبور یا بازگشت وی ضرورت دارد خواهد نمود. همین مقررات از طرف دولت ثالث در مورد اعضای خانواده مأمور که از مزایا و مصونیت‌ها بهره‌مندند و همراه مأمور دیپلماتیک یا جداگانه برای پیوستن به او یا بازگشت به کشور خود مسافرت می‌کنند، اعمال خواهد شد».

در این بند، چند نکته قابل توضیح و بررسی است:

● به طوری که در این بند تصریح شده، تعهد دولت ثالث در رعایت امتیازات دیپلماتیک در صورتی است که سرزمین آن دولت، بر سر راه رفت و بازگشت مأمور دیپلماتیک قرار گرفته باشد.

با توجه به اینکه کنوانسیون، در مقدمه می‌گوید «منظور از امتیازات دیپلماتیک منتفع ساختن افراد نیست بلکه هدف حسن اجراء وظایف نمایندگی‌های دیپلماتیک به عنوان نمایندگان دولت‌ها» است، بنابراین باید نتیجه گرفت که اگر مأموری، برای گردش یا معالجه یا امر

شخصی دیگر به کشوری که بر سر راه او واقع نیست، مسافرت نماید، امتیازات دیپلماتیک شامل او نمی‌شود، مع‌ذلک بنابر عرفی که قبل از انعقاد کنوانسیون وجود داشته و پس از آن نیز مراعات می‌شود، عموم دولت‌ها، گرچه دولت‌ها، گرچه خارج از مسیر مأموریت دیپلمات قرار داشته باشند، عملاً امتیازات مأمورین دیپلماتیک را که دارای گذرنامه دیپلماتیک می‌باشند رعایت می‌کنند.

● در مواردی که برای عبور از کشور ثالث نیاز به ویزا باشد. دولت ثالث می‌تواند قبل از ورود عضو از دادن ویزا امتناع کرده و بدین طریق عبور وی را از سرزمین خود منع کند ولی اگر ویزا بدهد متعهد است امتیازات مربوط را درباره وی رعایت نماید. دولت ثالث در صورت رد کردن ویزا، الزامی به توجیه عمل خود ندارد.

● اگر مأموری برای عبور، به کشور ثالث وارد شود، ولی بیش از مدت معقول و متعارف در این کشور بماند، نمی‌تواند مدعی امتیازات شود. همچنین است اگر قصد اقامت در کشور ثالث را داشته باشد که امتیازات خود را از دست می‌دهد و برای ماندن به هر عنوان نیاز به اجازه اقامت دولت ثالث را دارد.

● اگر مأمور دیپلماتیک در مدت اقامت خود در کشور ثالث، ضمن عبور از این کشور، به عملیات انتفاعی یا معاملات تجاری اقدام کند، در انجام این کارها از امتیازات نمی‌تواند استفاده نماید.

● اعضاء خانواده مأمور دیپلماتیک نیز از امتیازات مربوط به او برخوردار می‌شوند چه در سفر عبوری همراه وی باشند یا جداگانه سفر کنند. بدیهی است در هر حال، آنان می‌باید مجهز به گذرنامه دیپلماتیک با ذکر قرابت خود با مأمور دیپلماتیک باشند.

در این بند اشاره به افراد خانواده که احتمالاً تابعیت کشور ثالث را داشته باشند نشده است.



بند دوم از ماده ۴۰ مربوط به تکالیف دولت ثالث نسبت به سایر اعضاء نمایندگی

دیپلماتیک، یعنی کارمندان اداری و فنی و کارکنان نمایندگی و خانواده آنان است، ولی در این ماده کنوانسیون از دولت ثالث، دقیقاً همان امتیازات بند اول را طلب نکرده بلکه به امتیازات «مشابه»، در حدی که در هنگام عبور از سرزمین آن «دچار اشکال» نشوند، اکتفاء کرده است. در مقایسه دو متن بند اول و بند دوم، دیده می‌شود که تعهدات دولت ثالث نسبت به مأموران دیپلماتیک و خانواده آنان دقیق‌تر و مثبت‌تر از تعهدات این دولت نسبت به سایر اعضا نمایندگی است که بیشتر جنبه منفی دارد.



بند سوم مربوط است به «مکاتبات و سایر ارتباطات رسمی، از جمله پیام‌های «کد» و رمز که از سرزمین آنها (دولت‌های ثالث) می‌گذرد». در این صورت مسئولیت دولت ثالث زیاد و در حدود دولت پذیرنده است. در مورد پیک‌های دیپلماتیک و کیسه‌های پست دیپلماتیک عبوری نیز همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، دولت ثالث هم باید رعایت کند.

در طرح «کنوانسیون درباره وضع پیک دیپلماتیک و کیسه پست دیپلماتیک که با پیک دیپلماتیک حمل نمی‌شود»، وظایف دولت ثالث دقیقاً تعیین شده است. این طرح در سال ۱۹۸۹ به تصویب نهائی کمیسیون حقوق بین‌الملل رسید.



در بند چهارم، دولت ثالث ملزم شده کلیه امتیازاتی که در بندهای اول و دوم و سوم ذکر گردید، نسبت به «اشخاص مذکور در این بندها و وسائل ارتباطیه رسمی و کیسه‌های دیپلماتیک نیز که به علت «فورس ماژور» در قلمرو دولت ثالث» به هر طریقی که باشد، وارد شده‌اند، اجرا نماید.

آنچه در بندهای اول و دوم و سوم گفته شد، عبور اشخاص و اشیاء از سرزمین کشور ثالث به طور عادی بود ولی در بند چهارم حضور این اشخاص و اشیاء را به طور غیرعادی و

غیرقابل پیش‌بینی و ناخواسته در نظر گرفته است. مثلاً "بر اثر خرابی هواپیما و فرود اضطراری و یا به ساحل آمدن کشتی بر اثر سانحه و امثال آن، که در این صورت، دولت ثالث هر چند هم تمایلی به حضور و یا عبور آنها نداشته باشد، مع ذلک باید بنابر تعهد مندرج در بند چهارم ماده ۴۰ مصونیت آنان را محترم شمرده و تسهیلات لازم را برای عبورشان فراهم نماید.

بین کشورهایی که روادید وجود دارد و برای گذرنامه‌های دیپلماتیک روادید دیپلماتیک صادر می‌گردد. این روادید در تسهیل امر مأمورین نمایندگی در کشورهای سر راه و محل عبور موثر است.

در پشت جلد گذرنامه‌های دیپلماتیک نیز معمولاً "دولت صادرکننده گذرنامه، از عموم دولت‌ها می‌خواهد که به دارنده آن گذرنامه‌ها در صورت لزوم کمک شود.

مقایسه امتیازات دیپلماتیک با امتیازات کنسولی

کنوانسیون دیپلماتیک (۱۹۶۱)، دو سال قبل از کنوانسیون کنسولی (۱۹۶۳) فراهم شد و به تصویب رسید. این دو کنوانسیون از یک دیدگاه به مسأله امتیازات دیپلماتیک و کنسولی نگریسته‌اند و از بسیاری لحاظ به یکدیگر شباهت دارند.

از نظر اصالت و قدمت، امتیازات دیپلماتیک الگو و اساس امتیازات کنسولی قرار گرفت، به طوری که بسیاری از مواد کنوانسیون کنسولی، درباره امتیازات، عیناً از روی مواد مربوط به آن، در کنوانسیون روابط دیپلماتیک، رونویس شده است.

مع ذلک بین امتیازات کنسولی و امتیازات دیپلماتیک تفاوت‌های متعدد وجود دارد. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، سعی داشت این دو گروه از امتیازات را تا حد امکان برابر سازد و در طرح اولیه این کمیسیون، درباره امتیازات کنسولی نیز، چنین شده بود، ولی در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، نمایندگان بسیاری از دول، با این نظر مخالفت کردند، زیرا می‌خواستند بنابر سنت گذشته، وضع و امتیازات دیپلمات‌ها بر مأمورین کنسولی برتری داشته

باشد. نمایندگانی که طرفدار یکسان کردن امتیازات کنسولی با امتیازات دیپلماتیک بودند، استدلال می‌کردند که بعضی از پست‌های کنسولی و سرکنسولی که در شهرهای مهم و مناطق پر رفت و آمد و مراکز بازرگانی مستقر هستند، از نظر مسئولیت و حجم کار، اهمیت وظایفشان بیش از بسیاری از نمایندگی‌های دیپلماتیک در کشورهای دوردست است. علاوه بر این، دلیل دیگر آنان این بود که در اکثر کشورها، مأمورین دیپلماتیک و کنسولی وابسته به یک سازمان هستند که وزارت خارجه است و بنابر مقتضیات اداری ممکن است کارمندی، گاه به یک نمایندگی دیپلماتیک و گاه به یک پست کنسولی، مأموریت یابد و چون در همه حال در یک سازمان خدمت می‌کنند نباید بین این دو مأموریت فرق قائل شد.

در ایران نیز مأموران دیپلماتیک و کنسولی جزء کادر وزارت امور خارجه می‌باشند. به موجب (قانون امور تشکیلاتی و استخدامی وزارت امور خارجه) مصوب ۴۸/۳/۱۲ و اصلاح ۱۳۵۱/۱۲/۶، بخش اول، فصل دوم، ماده ۲۲ پس از ذکر مقامات سیاسی [دیپلماتیک]، طی تبصره ۱ اضافه می‌کند:

«به مقامات [دیپلماتیک] مذکور در این ماده، هنگامی که در مأموریت‌های کنسولی انجام وظیفه می‌نمایند عناوین زیر اطلاق می‌شود:

وابسته = وابسته سرکنسولگری
 دبیر سوم = کنسولیاری
 دبیر دوم = کنسول درجه سه
 دبیر اول = کنسول درجه دو
 رایزن درجه سه = کنسول درجه یک
 رایزن درجه دو = معاون سرکنسولگری
 رایزن درجه یک = سرکنسول»

بنابراین در تشکیلات وزارت امور خارجه ایران، تفاوت حرفه‌ای بین

مأموران دو گروه نیست.

در مقابل، نمایندگانی که طرفدار کاسته شدن امتیازات کنسولی نسبت به امتیازات

دیپلماتیک بودند، استدلال می‌کردند که اساساً امتیازات برای هر دو گروه فراهم کردن تسهیلات برای انجام وظایف است (این موضوعی است که در هر دو کنوانسیون دیپلماتیک و کنسولی، ضمن مقدمه به صراحت ذکر شده است)، و چون مأمورین دیپلماتیک نماینده دولت خود هستند و مسئولیت آنان کلی‌تر و بیشتر است، به امتیازات بیشتری نیاز دارند تا مأموران کنسولی که کارمندان عادی حکومت فرستنده هستند و امتیازات آنان باید محدود به انجام وظایفشان باشد، نه بیشتر و نه خارج از آن.

پس از مباحثات بسیار در کنفرانس ۱۹۶۳، بالاخره راه میانه انتخاب شد، یعنی بر امتیازات مأمورین کنسولی نسبت به گذشته افزوده گردید ولی به حد امتیازات مأمورین دیپلماتیک نرسید.