

فصل دوم

امتیازات کنسولی

۱. تعریف امتیازات کنسولی

در گذشته با اینکه در همه کشورها امتیازاتی برای کنسولها می‌شناختند و بین آنان با سایر افراد عادی خارجی فرق می‌گذاشتند، ولی در این زمینه، عمل دولتها یکسان نبود و در تئوری هم بین دانشمندان حقوقی، اتفاق نظر وجود نداشت.

در عمل، دولتها طی قراردادهای کنسولی دوجانبه، امتیازاتی به مأمورین کنسولی یکدیگر می‌دادند که موارد و میزان آن امتیازات بستگی به اراده و خواست طرفین داشت و در مقایسه مواد این قراردادها، نمی‌شد مقررات یکنواخت و همسان به عنوان قواعد عرفی بین‌المللی که مورد قبول همه کشورهاست، بیرون کشید.

قوانین داخلی کشورها هم، هر جا که به امتیازات کنسولی مربوط می‌شد، همیشه به شرط تقابل مقید بود، یعنی نوع و میزان امتیازات بستگی به قواعد و مقررات و نحوه رفتار دولت مقابل داشت. بنابراین در این مورد نیز هماهنگی و یکسانی دیده نمی‌شد و عملاً مأمورین کنسولی تابع قوانین محل خدمت خود بودند و هر دولت به مقتضای میل خود با آنان رفتار می‌کرد و یا امتیازاتی به آنان می‌داد.

در تئوری نیز، هر گروه از دانشمندان بنابر اصولی که اختیار کرده بود، امتیازات کنسولی را توجیه می‌کرد. بعضی از حقوقدانان، کنسولها را به مانند دیپلماتها، نمایندگان دولت فرستنده دانستند و امتیازات وسیع برای آنان می‌خواستند. بعضی دیگر، که کنسولها را نمایندگان دولت فرستنده نمی‌دانستند، اصولاً امتیازی برای آنان نشناخته و امتیازاتی هم که در عمل به آنها داده می‌شد حمل بر نزاکت بین‌المللی می‌کردند.

گروهی دیگر از حقوقدانان برای کنسولها امتیازاتی محدود قائل بودند، یعنی در حدی که برای انجام وظایفشان لازم بوده و مورد توافق دولت فرستنده و پذیرنده باشد.

* * *

کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی (۱۹۶۳)، به این اختلافات عملی و نظری که درباره امتیازات کنسولی وجود داشت، تا حد زیادی پایان داد.

فصل دوم این کنوانسیون که مفصل‌ترین فصل است، به امتیازات کنسولی اختصاص دارد. کوششی که برای تدوین این فصل (امتیازات کنسولی)، از سال ۱۹۵۵، از طرف کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد آغاز شد، تا هنگامی که کنوانسیون روابط کنسولی در کنفرانس وین ۱۹۶۳ فراهم گردید، طی کردن راهی سخت و ناهموار بود، زیرا در این مدت می‌بایست قواعد و مقرراتی از میان انبوه قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی و قوانین داخلی دولتها و فرضیات حقوقی و عرف رایج بین‌المللی، بیرون آورده شده و پس از تغییرات لازم به تصویب کلیه دول شرکت‌کننده در کنفرانس رسانده شود و این کاری بس دشوار بود.

در هنگام تدوین کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱، تنظیم قواعد و مقررات مربوط به امتیازات مأمورین دیپلماتیک آسان‌تر بود، زیرا اکثر این قواعد و مقررات، طی قرون گذشته به مرور پدید آمده و یکسان گردیده و به صورت قواعد عرفی بین‌المللی توسط همه کشورها پذیرفته شده بود و کوشش کمیسیون بیشتر صرف‌گرددآوری و جرح و اصلاح آنها بود، نه ایجاد و قبولاندن قواعد و مقررات جدید.

تفاوت امتیازات کنسولی با امتیازات دیپلماتیک

بین امتیازات کنسولی و امتیازات دیپلماتیک تفاوت‌های متعدد و اساسی وجود داشته و دارد. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد سعی داشت این دو گروه از امتیازات را تا حد امکان برابر سازد و در طرح اولیه کمیسیون نیز بیشتر امتیازات کنسولی بر مبنای کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ تنظیم گردیده بود، ولی در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، نمایندگان بسیاری از

دول با این نظر مخالفت می‌کردند، 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 پررفت و آمد و مراکز بازرگانی مستقر هستند، از نظر مسئولیت و حجم کار، اهمیت و ظایفشان بیش از بسیاری از نمایندگیهای دیپلماتیک، در کشورهای دوردست است. علاوه بر این، دلیل دیگر آنان اینکه در اکثر کشورها مأمورین دیپلماتیک و کنسولی وابسته به یک سازمان هستند که وزارت خارجه است و بنابر مقتضیات اداری ممکن است گاه به یک نمایندگی دیپلماتیک و گاه به یک پست کنسولی اعزام شوند و چون در همه حال در یک کادر خدمت می‌کنند نباید بین آنان تبعیض قائل شد.

در مقابل، نمایندگانی که طرفدار کاسته شدن امتیازات کنسولی نسبت به امتیازات دیپلماتیک بودند، استدلال می‌کردند که اساس امتیازات برای هر دو گروه فراهم کردن تسهیلات، برای انجام وظایف است، (این موضوعی است که در هر دو کنوانسیون روابط دیپلماتیک و روابط کنسولی، ضمن مقدمه به صراحت ذکر شده است)، و چون مأمورین دیپلماتیک نماینده دولت خود هستند و مسئولیت کلی تر و بیشتر دارند، به امتیازات بیشتری نیاز دارند، تا مأمورین 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، بالاخره راه میانه انتخاب شد، یعنی بر امتیازات مأمورین کنسولی نسبت به گذشته افزوده گردید ولی به حد امتیازات مأمورین دیپلماتیک نرسید.

* * *

در پایان این مبحث لازم است گفته شود که افراد عادی نیز معمولاً، بنابر قانون اساسی در هر کشور از مصونیتها و آزادیهای برخوردارند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طی فصل سوم، تحت عنوان «حقوق ملت» از

اصل نوزدهم به بعد، تعدادی از آزادیها و مصونیت‌های افراد را برشمرده است.

نکته در این است که مصونیتها و آزادیهای افراد عادی را قوانین داخلی تعیین و تضمین می‌کند و نقض آنها از طرف حکومت مسئولیت بین‌المللی ندارد، در حالی که امتیازات کنسولی و دیپلماتیک مبتنی بر کنوانسیونها و تعهدات بین‌المللی است و نقض آنها مسئولیت بین‌المللی دولتها را در پی دارد.

ضمناً باید در نظر داشت که در مواردی، امتیازات افراد عادی ممکن است از مأموران کنسولی و دیپلماتیک بیشتر باشد، از جمله حق شرکت در انتخابات حکومتی و شهری و گاه آزادی رفت و آمد در سراسر کشور.

انواع امتیازات کنسولی

امتیازات کنسولی صورتهای مختلف دارد و تحت اصطلاحات متفاوت نامیده می‌شود، مانند: فراهم آوردن تسهیلات، غیرقابل تعرض بودن، اعطای بعضی آزادیها، مزایا، مصونیتها و معافیتها.

این تعدد نام‌گذاری مربوط به وجوه مختلف امتیازاتی است که در کنوانسیون روابط کنسولی ذکر شده است. اگرچه در مواردی نیز مفاهیم آنها درهم است. در این تألیف، بدون اینکه قصد وضع لغت و معنی خاص باشد، فقط به منظور سهولت مطالعه، همه انواع تسهیلات و آزادیها و مزایا و مصونیتها و معافیتها را تحت عنوان (امتیازات کنسولی)، به مفهومی که هم جامع و هم مانع باشد، خلاصه می‌کنیم. میزان خودداری از امتیازات کنسولی، برای اعضاء پستهای کنسولی یکسان نیست، بلکه وابستگی به مقام، سمت، شغل، تابعیت و محل اقامت دائم آنان دارد که در کنوانسیون درجه بهره‌مندی هر گروه تعیین گردیده است.

* رئیس پست کنسولی از کلیه امتیازات برخوردار است.

* مأمورین کنسولی، غیر از رئیس پست نیز از اکثر امتیازات بهره‌مند می‌باشند.

* کارمندان کنسولی، به طور محدود از امتیازات استفاده می‌کنند.

* خدمه کنسولی، در چند مورد مشمول امتیازات می‌شوند.

* رؤسا و مأمورین پستهای کنسولی افتخاری از امتیازات کمتری نسبت به مأمورین کنسولی حرفه‌ای (کاربری) برخوردارند.

مأمورین کنسولی که تبعه کشور پذیرنده بوده و یا از خارجیان مقیم در کشور پذیرنده هستند، فقط تا حدود تعیین شده در کنوانسیون از امتیازات کنسولی استفاده می‌کنند. امتیازات کنسولی به مقررات کنوانسیون محدود نمی‌شود. دولت‌ها می‌توانند بین خود، طبق موافقتنامه‌هایی امتیازاتی بیشتر از آنچه که در کنوانسیون مقرر شده است برای مأمورین کنسولی و سایر اعضای پست کنسولی و خدمتکاران شخصی قائل گردند. این موافقتنامه‌ها مغایرتی با کنوانسیون نداشته ولی مقررات آنها فقط بین طرفهای موافقتنامه معتبر است.

* * *

فصل دوم کنوانسیون روابط کنسولی، که مفصل‌ترین فصل کنوانسیون را تشکیل می‌دهد به امتیازات کنسولی اختصاص دارد و دارای ۳۰ ماده است (از ماده ۲۸ تا پایان ماده ۵۷).

برای آسان کردن مطالعه، امتیازات کنسولی را با پیروی از نظم مواد کنوانسیون، می‌توان بر دو بخش تقسیم کرد:

بخش اول - امتیازاتی که به موجب کنوانسیون به دولت فرستنده به طور کلی و پست کنسولی در مجموع داده شده است.

بخش دوم - امتیازاتی که به رئیس و سایر اعضای پست کنسولی به خاطر وظایفی که انجام می‌دهند داده می‌شود.

امتیازات مربوط به پست کنسولی

امتیازات مربوط به پست کنسولی، مجموعه امتیازاتی است که دولت پذیرنده به یک پست کنسولی می‌دهد تا این پست بتواند وظایف خود را که انجام خدمات اداری از طرف دولت فرستنده است، با سهولت و بدون مانع انجام دهد. این امتیازات گرچه ظاهراً به پست کنسولی

داده می‌شود ولی در حقیقت به دولت فرستنده تعلق دارد.

بخش اول از فصل دوم کنوانسیون - از ماده ۲۸ تا پایان ماده ۳۹ کنوانسیون - که عنوان (تسهیلات، مزایا و مصونیت‌های پست کنسولی) را دارد، به امتیازات پست کنسولی اختصاص دارد.

عنوان این بخش با توجه به مطالبی که در مواد ذیل آن آمده است، جامع و مانع نیست. جامع نیست زیرا، بعضی از امتیازات داده شده در این عنوان منظور نشده، مثلاً ماده ۲۷ مربوط به «حفاظت از اماکن و بایگانی کنسولی...» که بهتر می‌بود اگر در این بخش گنجانیده می‌شد و مانع هم نیست زیرا محتویات بعضی مواد را نمی‌توان جزء امتیازات تلقی کرد، مثلاً ماده ۳۷ درباره ارتباط مأموران کنسولی با مقامات دولت پذیرنده.

امتیازات کنسولی که در این بخش ذکر شده به قرار زیر است:

اعطای تسهیلات (ماده ۲۸)

استفاده از پرچم و علامت ملی (ماده ۲۹)

اماکن کنسولی (تسهیلات، مصونیت از تعرض و معافیت مالیاتی) (مواد ۳۰ و ۳۱ و

(۳۲)

مصونیت بایگانی (ماده ۳۳)

آزادی رفت و آمد (ماده ۳۴)

آزادی ارتباطات (ماده ۳۵)

(حق) تماس و ارتباط با اتباع (ماده ۳۶)

(وظیفه) دولت پذیرنده در دادن بعضی اطلاعات (ماده ۳۷)

دریافت حقوق و عوارض کنسولی و معافیت آنها از مالیات (ماده ۳۹)

ماده ۳۸ نیز مقامات صلاحیتداری را که پست کنسولی می‌تواند با آنها تماس برقرار

نماید تعیین کرده است و نمی‌توان آنرا جزء امتیازات کنسولی به شمار آورد.

با توجه به مفاد مواد مذکور، در این تألیف امتیازات کنسولی برحسب اهمیت، به ترتیب

تحت عناوین زیر در سه قسمت مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. تسهیلات و مصونیت‌های پست کنسولی: این قسمت شامل تسهیلات، مصونیت‌های اماکن کنسولی و مسائل مربوط به آن، حق کاربرد پرچم و علامت ملی، مصونیت اموال و مصونیت بایگانی است.
۲. آزادی‌های پست کنسولی: موضوعات این قسمت، آزادی رفت و آمد و آزادی ارتباطات از جهات مختلف می‌باشد.
۳. حقوق پست کنسولی: این قسمت شامل حق پست کنسولی نسبت به اتباع، حق ارتباط با مقامات مربوطه و حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی است.

تسهیلات و مصونیت‌های پست کنسولی

فراهم آوردن تسهیلات برای پست کنسولی، از وظایف دولت پذیرنده است و این تسهیلات محور همه امتیازات می‌باشد. و اما مصونیت‌ها در مرحله اول شامل اماکن پست کنسولی و سپس شامل اموال و اثاثه و بایگانی آن است. در مورد مصونیت اماکن پست کنسولی، بحث مفصل است. در این قسمت تهیه اماکن کنسولی، تعیین حدود و مصونیت‌های آن، استثنائات بر این مصونیت و مسأله پناهندگی در اماکن کنسولی و وظیفه دولت پذیرنده در حفظ و حراست این اماکن و معافیت‌های مالیاتی مربوطه مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس حق کاربرد پرچم و علامت ملی در پست کنسولی توضیح می‌گردد.

در پایان این قسمت، درخصوص مصونیت اموال پست کنسولی و مصونیت بایگانی سخن خواهیم گفت.

فراهم آوردن تسهیلات

ماده ۲۸ کنوانسیون، تحت عنوان (تسهیلات اعطایی به پست کنسولی جهت انجام امور) می‌گوید: «دولت پذیرنده کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی اعطا خواهد

نمود». این ماده نظر کلی به همه امتیازات پست کنسولی دارد.

بدیهی است، هر دولت که با دولتی دیگر روابط کنسولی برقرار می‌کند، هدفش آن است که این روابط به نحو احسن دوام یابد و این مستلزم آن است که پستهای کنسولی در محیط آرام و وظایف خود را انجام دهند. امتیازاتی که به یک پست کنسولی داده می‌شود برای تسهیل انجام وظایف آن است.

در مقدمه کنوانسیون روابط کنسولی آمده است که مراد از دادن این امتیازات، «تأمین حسن اجرای وظایف» پستهای کنسولی به نام دولت متبوعه آنهاست. بنابراین دولتها با قبول کنوانسیون روابط کنسولی و هر نوع قرارداد و یا موافقتنامه دیگر در این زمینه، مکلف می‌شوند تسهیلات لازم را فراهم آورند تا پستهای کنسولی بتوانند از امتیازات تعیین شده استفاده کنند و در صورتی که عواملی مانع برخورداری از امتیازات می‌شود، مرتفع سازند.

فراهم آوردن تسهیلات ممکن است به صورت اعمال مثبت باشد، مثلاً کمک دولت پذیرنده برای تملیک اماکن کنسولی، تأمین آزادی ارتباطات و یا دادن بعضی اطلاعات به پست کنسولی ... و گاه تسهیلات ممکن است در جهت منفی باشد، مانند وظیفه دولت پذیرنده در جلوگیری از تعرض به اماکن کنسولی و حفاظت از این اماکن هنگام تظاهرات و اغتشاشات به نحوی که پست کنسولی بتواند وظایف خود را در محیط آرام انجام دهد.

دامنه تسهیلات ممکن است از قلمرو تعهدات قراردادی فراتر رود، چنانکه فراهم آوردن تسهیلات، دامنه وسیع دارد و حتی ممکن است از تعهدات قراردادی فراتر رود، چنانکه بسیاری از دولتها بعضی از خطاهای مربوط به وسائط نقلیه پستهای کنسولی چشم می‌پوشند، مثلاً از دریافت بعضی جرائم رانندگی از قبیل توقف در محل‌های نامناسب خودداری می‌کنند که اینها همه را باید در جهت تسهیل در انجام وظایف پست کنسولی به شمار 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.

مصونیت اماکن کنسولی

در ماده ۱ بند اول، تبصره (ی)، «اماکن کنسولی» چنین تعریف شده است:

«اصطلاح (اماکن کنسولی) یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن، که مالک آن هرکه باشد، منحصرأً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد».

بنابراین تعریف، (اماکن کنسولی) ممکن است به صورت ساختمان مستقل یا به صورت آپارتمانی در یک ساختمان (قسمتی از ابنیه) باشد. همچنین ممکن است شامل خانه‌ای با حیاط و یا باغ متصل به آن باشد. مالکیت این اماکن چه متعلق به دولت پذیرنده یا فرستنده بوده و یا ملک اجاری باشد، در وضع حقوقی و مزایایی که به آن تعلق می‌گیرد اثری ندارد. در همه حال چنین محلی که مقر پست کنسولی است (اماکن کنسولی) به شمار می‌آید و این اصطلاح نیز همیشه به صورت جمع بکار می‌رود.

کنوانسیون روابط کنسولی اجازه می‌دهد «... که دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهایی که در اماکن کنسولی در آن قرار دارد مستقر گردد، مشروط بر آنکه اماکنی که به این امور اختصاص داده می‌شود از اماکن مورد استفاده پست کنسولی مجزا باشد. در این صورت از لحاظ این کنوانسیون دفاتر مزبور به عنوان قسمتی از اماکن کنسولی تلقی خواهد شد. (ماده ۵۵- بند سوم)

باید توجه داشت که (اماکن) کنسولی با (مسکن) یا اقامتگاه اعضاء پست کنسولی تفاوت دارد. اماکن پست کنسولی، محل کار است و شامل اطاق رئیس، دفاتر کار اعضاء، اطاقهای بایگانی، حسابداری، رمز و ... سالن انتظار و پذیرایی از مراجعه‌کنندگان، آبدارخانه، گاراژ و اطاق نگهبان- اگر داخل محوطه اماکن باشد- می‌گردد، در حالی که (مسکن) یا (مساکن) کنسولی، محل سکونت اعضاء پست کنسولی با خانواده آنهاست.

تمیز بین اماکن کنسولی و مسکن اعضاء پست کنسولی، نظر به وضع متفاوتی که از نظر حقوق کنسولی دارند، دارای اهمیت خاصی است.

ماده ۳۰ کنوانسیون که عنوان (مسکن) را دارد، مرکب از دو بند است. بند اول مربوط به

تملیک (اماکن کنسولی) است و بند دوم به تهیه (مسکن) اعضاء پست کنسولی ارتباط دارد.

با توجه به اینکه این بخش از کنوانسیون، به امتیازات پست کنسولی اختصاص دارد، بهتر می‌بود که عنوان این ماده اماکن با مقر پست کنسولی که موضوع بند اول است انتخاب می‌شد. نکته قابل ذکر اینکه، در بعضی پستهای کنسولی، در محوطه اماکن کنسولی رئیس اقامت دارد و گاه اعضاء هم سکونت داده می‌شوند.

بعضی از کشورها خصوصاً در گذشته دولتهای کمونیست، از نظر محوطه حفاظت و امنیت و برای جلوگیری از تماس اعضاء با خارجیان، در همان محوطه یا ساختمانی که برای پست کنسولی در نظر می‌گرفتند، اعضاء آن پست را نیز سکونت می‌دادند.

از نظر مصونیت‌های کنسولی، بین (اماکن کنسولی) و (مسکن اعضاء پست کنسولی)، گرچه در یک محوطه باشند، تفاوت وجود دارد که درباره آن متعاقباً سخن خواهد رفت.

تهیه اماکن پست کنسولی: قوانین داخلی کشورها درباره تملک مستغلات از طرف خارجیان، یکسان نیست. در بعضی کشورها، خارجیان در خرید و تملک مستغلات آزادانه و در بعضی دیگر چنین حقی برای خارجیان شناخته نشده است و بالاخره در برخی از کشورها هم شرایط خاص در این مورد برای خارجیان در نظر گرفته شده و یا بعضی مناطق مستثنی گردیده است.

به همین جهات، هنگام تدوین ماده مربوط به اماکن پست کنسولی و مسکن اعضاء بین گروههای مختلف نمایندگان دولتها در کنفرانس وین، بحث فراوان شد که نتیجه آن انشاء ماده ۳۰ بود. این ماده مرکب از دو بند است، یکی درباره تملیک اماکن پست کنسولی و دیگری درباره تهیه «مسکن مناسب» برای اعضاء آن.

نماینده آمریکا در کنفرانس اظهار داشت که دولت فرستنده حق تملیک داشته باشد، ولی چون در بسیاری از کشورها، چنانکه گفته شد این حق برای خارجیان شناخته شده بود، پذیرفتن چنین پیشنهادی مستلزم آن بود که کشورهای مذکور ناچار می‌شدند قوانین داخلی خود را در

زمینه مالکیت تغییر دهند تا بتوانند کنوانسیون را امضاء کنند و این موجب تأخیر و یا مانع تصویب آن می‌شد. بالاخره در کنفرانس اکتفا شد به اینکه به دولت پذیرنده توصیه شود «در حدود قوانین و مقررات خود موجبات تسهیل تملیک دولت فرستنده را از لحاظ اماکن مورد احتیاج پست کنسولی در سرزمین خود فراهم نماید و یا در تحصیل این اماکن از طریق دیگر به دولت فرستنده یاری کند».

مساکن اعضاء پست کنسولی، با اینکه تعریف خاصی از آن نشده ولی شامل رزیدانس (اقامتگاه) رئیس پست کنسولی و خانه یا آپارتمان سایر اعضاء پست کنسولی است و اینها با (اماکن کنسولی) چنانکه شرح آن رفت تفاوت دارد.

مساکن کارکنان پست کنسولی در بند دوم ماده ۳۰ کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته که به موجب آن دولت پذیرنده «... در صورت لزوم باید پست کنسولی را در تهیه مسکن مناسب برای اعضاء خود یاری نماید.»

در این مورد نیز، نظر تدوین‌کنندگان کنوانسیون، کشورهای تحت رژیم سوسیالیسم و کمونیسم بود که قوانین خاص درباره مالکیت داشتند و به عبارت دیگر مالکیت در اختیار دولت بود و برای خارجیان جزء توسط به مقامات دولتی، تهیه مسکن ممکن نمی‌شد.

مساکن کارکنان پست کنسولی، از امتیازات اماکن کنسولی برخوردار نیست. اما کنوانسیون برای اقامتگاه رئیس پست کنسولی مزایایی قائل شده است. چنانکه برای آن حق نصب پرچم و علامت ملی منظور شده است (ماده ۲۹ بند دوم). علاوه بر این (به موجب بند اول ماده ۳۲)، «از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری معاف می‌باشد».

با اینکه کنوانسیون روابط کنسولی، مزایا و مصونیهایی که برای اماکن کنسولی شناخته شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی نکرده است، معذک ممکن است دولتها در توافقیهای دوجانبه بین خود مزایا و مصونیهایی دیگر را به اقامتگاه رئیس پست کنسولی گسترش دهند. در قوانین بعضی کشورها نیز، امتیازاتی برای مسکن رئیس پست کنسولی، شرط عمل متقابله

شناخته شده است.

مصونیت اماکن کنسولی در تئوری: از زمانهای بسیار قدیم، اماکن دیپلماتیک از مصونیت برخوردار بود و مکاتب حقوقی هر کدام به نحوی این مصونیت را توجیه می‌کرد. اما تا گذشته نزدیک بین نویسندگان حقوقی که دیدگاههای مختلف در زمینه حقوق داشتند، درباره اساس و میزان مصونیت اماکن کنسولی اختلاف نظر وجود داشت.

بعضی از حقوقدانان، تنها اماکن دیپلماتیک را مصون دانسته و برای اماکن کنسولی مصونیتی قائل نبودند و آن را تابع قوانین محل می‌کردند و اگر دولت پذیرنده بعضی مصونیتها را نسبت به اماکن کنسولی رعایت می‌کرد آن را حمل بر نزاکت بین‌المللی می‌نمودند. در نظر اینان، مصونیت اماکن کنسولی، در صورتی می‌بایست رعایت گردد که در یک قرارداد کنسولی گنجانیده شده باشد و حدود آن را هم اراده و رضایت طرفین تعیین می‌کرد.

براساس این نظریه بود که طی قرن هفدهم و هجدهم، چند بار در سرزمین سوئیس و انگلستان و ایتالیا، مأمورینی از طرف مقامات محل به اماکن کنسولی خارج شده و به دلایلی مثلاً مطالبات، اموال را ضبط و یا توقیف می‌کردند و حتی آنها را به حراج می‌گذاشتند، گرچه این موارد محدود و انگشت‌شمار بود. در مقابل، بعضی از نویسندگان چون اماکن کنسولی را مرکز انجام مأموریت از طرف یک دولت حاکم و مساوی و مستقل می‌دانستند، همان امتیازاتی را که برای اماکن دیپلماتیک وجود داشت، برای اماکن کنسولی هم می‌شناختند و برای آن مصونیت مطلق قائل بودند. بسیاری از دولتها نیز، در موافقتنامه‌های کنسولی بین خود، چنین حق مطلق را برای اماکن پستهای کنسولی خود پذیرفته بودند. دولتهای کمونیست نیز از جمله دولتهایی بودند که برای اماکن کنسولی مصونیت مطلق می‌خواستند و در موافقتنامه‌های کنسولی که منعقد می‌ساختند، سعی داشتند حداکثر مصونیت را برای این اماکن بگنجانند. علت هم این بود که در گذشته وظایف نمایندگی دیپلماتیک را صرفاً (سیاسی) و وظایف کنسولی را منحصرأ (بازرگانی و منطقه‌ای) فرض می‌کردند، در حالی که در تئوری کمونیسم، اقتصاد و سیاست جداناپذیر بودند و وظایف دو نهاد دیپلماتیک و کنسولی را مشابه می‌دانستند.

بالاخره، گروه سوم از حقوقدانان گرچه مصونیت اماکن کنسولی را قبول داشتند ولی آن را محدود و مشروط می‌خواستند، در حالی که اماکن دیپلماتیک مطلق و نامحدود است. از نظر تاریخی، اکثر نویسندگان حقوقی به مرور زمان به گروه سوم پیوستند.

انستیتیوی حقوق بین‌الملل، در سال ۱۸۹۶ در طرحی که درباره روابط کنسولی تهیه کرده بود، به طور کلی مصونیت اماکن کنسولی را تأیید کرد.

در طرح هاروارد (۱۹۳۲) مربوط به روابط کنسولی، طی ماده ۱۷ ضمن آنکه دولت پذیرنده مقید به حفظ و حمایت اماکن کنسولی شده بوده ولی مشروط بر این بود که اماکن مذکور «... فقط برای مقاصد کنسولی مورد استفاده قرار گیرد.» بنابراین اگر از اماکن پست کنسولی برای مقاصد دیگر استفاده می‌شد، مثلاً برای پنهان کردن اسلحه یا انبار اجناس ممنوعه و یا مرکز تبلیغات غیرمجاز، در این صورت مصونیت از بین می‌رفت.

مصونیت محدود اماکن کنسولی در کنوانسیون

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 ثابت و مشخص نشده بود.

کمیسیون مزبور، در آغاز در نظر گرفت که (اماکن پست کنسولی) همانند (اماکن مأموریت دیپلماتیک) دارای مصونیت مطلق باشد. کشورهای کمونیست که در آن زمان، پستهای کنسولی‌شان وظایف سیاسی را نیز انجام می‌دادند و چنانکه گفته شد سیاست را از اقتصاد جدا نمی‌دانستند، طرفدار مصونیت مطلق اماکن کنسولی بودند. در مقابل نمایندگان سایر دول به دو گروه تقسیم می‌شدند، بعضی طرفدار عدم مصونیت بودند و بعضی دیگر به مصونیت مشروط و محدود رضایت می‌دادند. کنفرانس وین ۱۹۶۳ صحنه برخورد این عقاید مختلف بود.

طرفداران مصونیت مطلق اماکن کنسولی دلایل زیر را ارائه می‌کردند:

- اکثر دولتها در قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی مصونیت مطلق را برای اماکن

کنسولی شناخته‌اند.

- مصونیت مطلق که به (اماکن دیپلماتیک) داده شده، با توجه به اینکه وظایف کنسولی در بعضی نقاط مهم‌تر و سنگین‌تر از وظایف بعضی مأموریت‌های دیپلماتیک است، ضروری و منطقی است که مصونیت به (اماکن کنسولی) نیز داده شود.

- بعضی محدودیتها که بر مصونیت (اماکن کنسولی) وارد شده باید استثناء بر اصل مصونیت به شمار آید.

- هر استثنایی که بر مصونیت (اماکن کنسولی) وارد شود، مثلاً رضایت فرضی رئیس پست کنسولی یا اعتقاد بر اینکه جنایتی در اماکن کنسولی رخ داده، ممکن است مورد سوءاستفاده دولت پذیرنده قرار گیرد و علاوه بر این معلوم نیست چه مقامی باید آن را تشخیص دهد.

اگر این دلایل قبول می‌شد مصونیت اماکن کنسولی با مصونیت اماکن دیپلماتیک برابر می‌شد و در نتیجه این مصونیت از عرف و قراردادهای بین‌المللی بسیار فراتر می‌رفت ولی دولتهای آمریکا و انگلستان و فرانسه، با پیشنهادات خود این مصونیت را تعدیل و محدود کردند. برای آنکه حدود مصونیت اماکن کنسولی بهتر شناخته شود، لازم است مواد مربوط به اماکن و مصونیت اماکن در دو کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) و روابط کنسولی (۱۹۶۳) با یکدیگر مقایسه شوند.

کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۱ تبصره ط، اماکن مأموریت دیپلماتیک را چنین تعریف می‌کند: «ط - اصطلاح (اماکن مأموریت) [دیپلماتیک] یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک آن هر که باشد برای انجام مقاصد مأموریت مورد استفاده قرار می‌گیرد.»

کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۱ بند اول، تبصره (ی) اماکن کنسولی را چنین تعریف کرده است: «ی - اصطلاح (اماکن کنسولی) یعنی ابنیه و یا قسمتهایی از ابنیه و زمین متصل به آن که مالک هر که باشد، منحصراً برای انجام مقاصد پست کنسولی مورد استفاده قرار

می‌گیرد.»

وجه اختلاف بین دو ماده کلمه (منحصراً) است که در تعریف اماکن کنسولی به کار رفته است. توضیح اینکه (اماکن مأموریت دیپلماتیک) شامل همه مکانهایی است که «برای انجام مقاصد مأموریت مورد استفاده قرار می‌گیرد» و بنابراین اقامتگاه رئیس مأموریت دیپلماتیک و اعضاء مشمول آن است.

و اما (اماکن کنسولی) محدود به «آن قسمت از اماکن کنسولی است که منحصراً برای انجام امور پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد» و بنابراین شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و اعضاء آن نمی‌شود. اهمیت این اختلاف هنگامی آشکار می‌شود که موضوع (مصونیت اماکن) پیش می‌آید. به موجب ماده ۲۲، بند اول، کنوانسیون روابط دیپلماتیک:

«اماکن مأموریت [دیپلماتیک] مصونیت دارند و مأمورین دولت پذیرنده جز با رضایت رئیس مأموریت [دیپلماتیک] حق ورود به این اماکن را نخواهند داشت.»

ولی بنابر ماده ۳۱ بند دوم، کنوانسیون روابط کنسولی تحت عنوان (مصونیت اماکن کنسولی از تعرض) «... مقامات دولت پذیرنده نمی‌توانند به آن قسمت از اماکن کنسولی که منحصراً برای انجام امور پست کنسولی مورد استفاده قرار می‌گیرد داخل شوند مگر با رضایت»

با این مقدمه، معلوم می‌شود که مصونیت کنسولی منحصراً مقرر کار پست کنسولی را دربرمی‌گیرد، در حالی که مصونیت دیپلماتیک شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و اعضاء آن می‌شود. ضمناً باید افزود که اگر «دفاتر سازمانها یا آژانسهای دیگر در قسمتی از بناهایی که اماکن کنسولی در آن قرار دارد مستقر گردد»، این دفاتر «به عنوان قسمتی از اماکن کنسولی تلقی نخواهد شد.» و شمول مصونیت کنسولی نیز نمی‌گردد (ماده ۵۵ بند سوم از کنوانسیون روابط کنسولی). در پایان این مبحث لازم است گفته شود که در بسیاری از موافقتنامه‌ها و قراردادهای کنسولی دوجانبه، دولتها متقابلاً این مصونیت را به اقامتگاه رئیس پست کنسولی گسترش می‌دهند و این توافقیها مغایرتی با کنوانسیون ندارد و بین طرفین لازم‌الاجراست ولی به طور کلی

مسکن مأموران کنسولی مصونیت ندارد و ورود و بازرسی به آن مستلزم اجازه رئیس پست کنسولی نیست. علت این است که مصونیت مأمور کنسولی در حدود وظایف اوست و چون او وظایف خود را در محیط کار (اماکن کنسولی) انجام می‌دهد که مصونیت دارد، بنابراین لزومی به مصونیت مسکن او نیست. و اما مسکن مأمورین دیپلماتیک که مصونیت دارد، نتیجه مصونیت شخصی آنان است که بر مسکن هم گسترش می‌یابد.

علی‌رغم آنچه گفته شد و با وجود سکوت کنوانسیون در این خصوص، معمولاً دولتها از نظر نزاکت، بین‌المللی، بین مساکن افراد عادی و مسکن مأمور کنسولی فرق می‌گذارند و در عمل احتراماتی را رعایت می‌کنند.

حدود مصونیت اماکن کنسولی: مصونیت اماکن دیپلماتیک مطلق بود و استثنایی نداشت، ولی مصونیت اماکن کنسولی محدود است و استثنائاتی بر آن وارد شده که از اهمیت آن کاسته است. در مقایسه کنوانسیون روابط کنسولی با کنوانسیون روابط دیپلماتیک، به استثنائات متعدد که بر مصونیت اماکن کنسولی وارد آمده برخورد می‌شود. این استثنائات به قرار زیر است:

- بنابر کنوانسیون روابط دیپلماتیک، مأمورین دولت پذیرنده، جز با رضایت رئیس مأموریت دیپلماتیک حق ورود به اماکن دیپلماتیک را ندارند. (ماده ۲۲ بند اول - کنوانسیون روابط دیپلماتیک) به موجب کنوانسیون روابط کنسولی، 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 رئیس مقامات دیپلماتیک دولت فرستنده وارد اماکن کنسولی شوند. (ماده ۳۱ بند دوم - کنوانسیون روابط کنسولی)

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، تنها رئیس پست کنسولی بود که می‌توانست اجازه ورود به اماکن کنسولی را بدهد و لاغیر ولی در کنفرانس تغییرات مذکور داده شد.

در اواخر دهه ۱۹۶۰، طبق طرح قبلی گروهی به سرکنسولی ایران در مونیخ حمله برده و پست سرکنسولی را اشغال کردند. سرکنسول غایب بود و در اقامتگاهش نیز حضور نداشت. نگارنده با سمت کنسول، نفر دوم پست بودم ولی چون از طرف سرکنسول برای

من دستور داده نشده و از این نظر به مقامات محل معرفی نشده بودم، پلیس ناچار به سفیر که مقیم کلن بود مراجعه کرد و گویا سفیر نیز با تهران تماس گرفت و ساعت‌ها گذشت تا از طرف سفیر دستور تخلیه سرکنسولی داده شد و پلیس وارد محوطه اماکن کنسولی گردید و اشغال‌کنندگان را بیرون راند.

- استثناء دیگر بر اصل مصونیت اماکن کنسولی، این است که:

«... در صورت وقوع آتش‌سوزی یا حوادث ناگوار دیگری که مستلزم اقدامات حفاظتی فوری باشد، رضایت رئیس پست کنسولی را می‌توان کسب شده فرض کرد» (کنوانسیون روابط کنسولی، ماده ۳۱ بند اول)

این مورد که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر آن نرفته است و در طرح اولیه کمیسیون فوق بین‌الملل نیز منظور نشده بود، طی مباحثات در کنفرانس بر متن ماده ۳۱ اضافه گردید. به موجب این استثناء، مأمورین دولت پذیرنده می‌توانند بدون کسب رضایت یا اجازه مقامات دولت فرستنده وارد اماکن پست کنسولی شوند. علت اینکه 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 در نتیجه زیانهای جبران‌ناپذیر به بار آید. علت اینکه در کنوانسیون روابط دیپلماتیک و در مورد اماکن دیپلماتیک، چنین استثنائی گنجانیده نشده، آن است که به دولت پذیرنده بهانه‌ای داده نشود تا هرگاه بخواهد برای راهیابی به داخل محوطه نمایندگی و دستیابی به مدارک و اسناد آن، با صحنه‌سازی مثلاً ایجاد حریق یا سوانح دیگر، مأمورین خود را بدون کسب رضایت و یا اطلاع مقامات دیپلماتیک، به داخل سفارتخانه‌ها اعزام دارد، زیرا چنین استثنایی به مصونیت اماکن دیپلماتیک خلل وارد می‌آورد. گرچه همین استدلال را ممکن است در مورد اماکن کنسولی نیز اقامه کرد، ولی بعضی از دولتها که نمی‌خواستند مصونیت کنسولی با دیپلماتیک برابر باشد، این تبعیض را به اکثریت دولتها قبولانند.

به هر حال، گنجانیده شدن «رضایت کسب شده» فرضی، در کنوانسیون، به اصل

مصونیت اماکن کنسولی خدشه وارد آورده است.

باید افزود که نظیر این استثنائات در بعضی قراردادهای کنسولی نیز قبلاً ذکر شده بود، مثلاً در قرارداد کنسولی ایران و آمریکا که در سال ۱۹۵۵ بین دو کشور منعقد گردید.

- تفاوت آشکار دیگری که بین مصونیت اماکن کنسولی و اماکن دیپلماتیک وجود دارد مربوط به هنگامی است که دولت پذیرنده «به منظور دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «مصادره» و «سلب مالکیت» را ضروری تشخیص دهد. کنوانسیون روابط دیپلماتیک در موارد فوق، مصونیت کامل برای اماکن مأموریت دیپلماتیک قائل شده است. به موجب ماده ۲۲ بند سوم این کنوانسیون:

«اماکن مأموریت [دیپلماتیک] و اسباب و اثاث و اشیاء دیگر موجود در آن و همچنین وسائل نقلیه مأموریت مصون از تفتیش و مصادره و توقیف و یا اقدامات اجرایی خواهد بود» و استثنایی بر این ماده وارد نشده است.

و اما در کنوانسیون روابط کنسولی، گرچه اصل مصونیت اماکن «از هر نوع مصادره به منظور دفاع ملی یا انتفاع عمومی» شناخته شده ولی استثنایی بر آن وارد شده که اصل مصونیت را از اعتبار می‌اندازد. به موجب این استثناء «چنانچه برای این مقاصد 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.» (کنوانسیون روابط کنسولی، ماده ۳۱ بند ۴)

بنابراین به دولت پذیرنده حق داده شده تا هرگاه ضروری تشخیص دهد اقدام به مصادره و سلب مالکیت اماکن کنسولی کند و در ازاء آن فقط متعهد است که «غرامت فوری و مناسب و کافی به دولت فرستنده» پرداخت نماید.

در این مورد تشخیص و ضرورت، حق دولت پذیرنده است، یعنی این دولت است که موارد لزوم «دفاع ملی» و یا «انتفاع عمومی» را تعیین می‌کند و این استثناء بر اصل مصونیت اماکن کنسولی، ممکن است دستاویزی برای دولت پذیرنده گردد تا در وضع اماکن کنسولی تغییر دهد.

پناهندگی و مصونیت اماکن کنسولی

در هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در قسمت مصونیت اماکن، موضوع پناهندگی در اماکن کنسولی مطرح گردید. اماکن کنسولی در قدیم، در بعضی کشورها از مصونیت برخوردار بودند و به همین دلیل گاه محل پناهندگی و تحصن قرار می‌گرفتند.

پناهندگان معمولاً کسانی بودند که مورد ظلم حکومت خود قرار گرفته و یا می‌خواستند از مجازاتی بگریزند، بنابراین از مصونیت اماکن کنسولی استفاده کرده و در محوطه آن پناه می‌گرفتند. این رویه بارها موجب کشمکش بین دولت فرستنده که می‌خواست پناهنده را حفظ کند و دولت پذیرنده که می‌خواست پناهنده را بازپس گیرد، به وجود می‌آورد.

موضوع پناهندگی قبلاً در کنفرانس وین درباره روابط دیپلماتیک هنگام بحث در مورد مصونیت اماکن دیپلماتیک مطرح گردیده و به نتیجه‌ای نرسیده بود و به همین دلیل آن را مسکوت گذاشته بودند.

کنفرانس وین برای تدوین روابط کنسولی، موقعی 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.

در آغاز مسأله این بود که آیا رئیس پست کنسولی می‌تواند به یکی از هموطنان خود پناه دهد یا نه، ولی بعداً موضوع وسعت یافت و سؤال این شد که آیا کسی می‌تواند برای فرار از ظلم و تعدیات سیاسی و مذهبی و نژادی به داخل اماکن کنسولی پناه جوید یا نه. کمیساریای عالی پناهندگان، وابسته به سازمان ملل متحد، که در کنفرانس به عنوان ناظر شرکت می‌کرد، نظر داد در کنوانسیون مسأله حمایت از پناهندگان گنجانیده شود. ولی چنانکه گفته شد، به علت سوءظنی که در روابط بین‌المللی حکمفرما بود و جنگ سردی که بین شرق و غرب جریان داشت، نمایندگان نتوانستند در این باره تصمیمی اتخاذ کنند.

مخالفین گنجانیدن مسأله پناهندگان در کنوانسیون، دلایل مختلفی ارائه دادند، از جمله:
- پناهندگی اصولاً مسأله‌ای موقت است و کنوانسیون باید مسائل دائمی را مورد توجه

قرار دهد.

- موضوع کنوانسیون، روابط کنسولی بین دولت و فرستنده و پذیرنده و اتباع آنهاست و نباید شامل خارجیان - که احتمالاً ممکن است پناهنده شوند - گردد.

- در کنوانسیون روابط دیپلماتیک موضوع پناهندگی در اماکن دیپلماتیک مطرح نشده و دلیلی نیست که این موضوع در کنوانسیون روابط کنسولی مطرح گردد.

- مسأله پناهندگی، موجب پدید آمدن اختلاف بین دولتهای فرستنده و پذیرنده می شود و این با هدف کنوانسیون که رفع اختلاف دولتهاست مغایرت دارد.

- بسیاری از اتباع کشور فرستنده به علل سیاسی و غیر سیاسی با دولت متبوع خود اختلاف دارند و به پستهای کنسولی خود مراجعه نمی کنند.

- مسأله پناهندگی، به طور جداگانه در سال ۱۹۵۱ در سازمان ملل متحد مطرح گردیده و در ۲۱ نوامبر ۱۹۵۹ مجمع عمومی، طی قطعنامه ای کمیسیون حقوق بین الملل را مأمور کرده است که «حقوق پناهندگی» را تدوین کند.

بنابراین دلایل، با وجود بحثهایی که در زمینه پناهندگی در کمیسیون و کنفرانس شد، این موضوع در کنوانسیون مسکوت ماند. ضمناً باید افزود که در عرف موجود بین الملل، حق پناهندگی در روابط کنسولی، شناخته نمی شود. در کنفرانس بعضی از نمایندگان پیشنهاد کردند که «حق جستجو» در اماکن کنسولی برای دولت پذیرنده گنجانیده شود، ولی مورد قبول قرار نگرفت.

وظیفه حراست اماکن کنسولی: دولت پذیرنده نه تنها نباید توسط مأموران خود مصونیت اماکن کنسولی را به هر عنوان که باشد خدشه دار کند، بلکه «... وظیفه ای خاص دارد که کلیه تدابیر لازم را به منظور اینکه اماکن کنسولی مورد تجاوز و خسارت قرار نگرفته و آرامش و شئون آن متزلزل نگردد، اتخاذ نماید.» (ماده ۳۱ بند ۳)

چنانکه ملاحظه می شود، برای جلوگیری از تجاوز و خسارت به اماکن کنسولی و حفظ آرامش و شئون آن «وظیفه ای خاص» به دولت پذیرنده تحمیل شده است و این برای آن است که

پس از جنگ جهانی دوم و در جریان جنگ سرد و پس از آن، بارها در برابر اماکن پست کنسولی تظاهراتی صورت گرفت که منجر به ورود تظاهرکنندگان به داخل اماکن پست کنسولی گردید و خساراتی به بار آورد.

ولی با توجه به رویدادهای سنوات اخیر، باید گفت که گنجاندن بند ۳ در ماده ۳۱، در جریان وقایع تأثیر چندانی نداشته و تظاهرات و اشغال اماکن کنسولی و شکستن اثاثه و آتش‌زدنها و حتی سرقت پرونده و اسناد، بعد از تصویب کنوانسیون نیز ادامه داشته است.

نگارنده، در سرکنسول مونیخ، خود شاهد این تظاهرات و اشغال دفتر سرکنسولی و ایجاد خسارت بودم. پلیس محلی نیز که مأمور حفاظت از اماکن پست کنسولی بود، از خود کارایی نشان نداد. ضمناً باید توجه داشت که اغلب این تظاهرات، که هنوز هم گاه به گاه اتفاق می‌افتد، طبق نقشه‌های قبلی و با توجه به قوانین و مقررات محل صورت می‌گیرد، به طوری که پس از چند سؤال و جواب، مرتکبین این اعمال آزاد می‌شوند و دولت پذیرنده قادر نیست آنان را دستگیر کرده و یا مجبور به پرداخت خسارات کند.

با توجه به این اصل که، اماکن کنسولی بلادفاع است، این وظیفه دولت پذیرنده و مقامات محل است که پیش‌بینی‌ها و تدابیر لازم به عمل آورند تا مانع وقوع چنین تظاهرات و احتمالاً تجاوز به حریم پستهای کنسولی و اتفاقات ناگوار دیگر گردند.

در مواقعی که علیرغم مراقبت دولت پذیرنده، تظاهراتی در برابر اماکن کنسولی روی دهد که مخالف با شئون و آرامش پست کنسولی باشد و یا به ساختمان و اموال و اثاثه آن خساراتی وارد آید، در این صورت مسئولیت برعهده دولت پذیرنده است و در این موارد این دولت باید از دولت فرستنده رسماً پوزش بخواهد و تعهد کند که در آینده حفاظت و مراقبت بیشتری از اماکن کنسولی به عمل می‌آورد و در صورتی که خساراتی وارد شده باشد، آن را جبران کند.

معافیت مالیاتی اماکن کنسولی - معافیت مالیاتی اماکن کنسولی، از زمانهای گذشته، به صورت یک عرف بین‌المللی، از طرف بیشتر دولتها شناخته شده بود. به موجب این عرف، دولت فرستنده در صورت خرید یا اجاره و یا فروش اماکن کنسولی، از مالیاتهایی که طبق قوانین

محل، بر این معاملات تعلق می‌گیرد، معاف می‌باشد.

در مورد مسکن رئیس پست کنسولی، در عمل دولتها اختلاف بود، بعضی آن را به مانند اماکن کنسولی از پرداخت مالیات معاف می‌کردند و بعضی آن را مشمول مالیاتهای رایج و معمول می‌دانستند.

طرح هاروارد (۱۹۳۲) درباره روابط کنسولی، این معافیت مالیاتی را تنها شامل اماکن کنسولی می‌کرد و اقامتگاه رئیس پست کنسولی گرچه خریداری هم شده بود، مشمول این معافیت نمی‌شد. در بعضی موافقتنامه‌های کنسول معافیت اماکن شامل اقامتگاه رئیس پست کنسولی و مسکن مأمورین کنسولی نیز می‌گردید. تمایل کلی، در غیاب قراردادهای موافقتنامه‌های کنسولی، این است که اماکن کنسولی و اقامتگاه رئیس پست کنسولی از پرداخت مالیاتهای مربوطه معاف می‌باشند. قوانین داخلی بیشتر کشورها، معافیت مالیاتی اماکن کنسولی را مشروط به عمل متقابل می‌کنند.

(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 و کنسولی دول بیگانه که در ایران بخواهند اموال غیرمنقول به منظور تهیه محل نمایندگی سیاسی - کنسولی و یا اقامت رئیس مأموریت استملاک نمایند، از پرداخت مخارج ثبت و هر نوع عوارض مالیات معاف می‌باشند».

در هنگام تهیه کنوانسیون روابط کنسولی، دولت آمریکا از طرفداران معافیت اماکن کنسولی و مسکن اعضاء کنسولی بود، زیرا در زمان جنگ و پس از آن ارزش فراوانی نصیب آمریکا شده بود که آن را صرف خرید زمین و دفاتر و خانه‌های اعضاء پستهای کنسولی می‌کرد و می‌خواست که این معاملات از مالیات معاف باشد. بیشتر قراردادهای کنسولی آمریکا نیز با دیگر کشورها براساس معافیت مالیاتی است.

پس از مباحثات در کمیسیون حقوق بین‌الملل و کنفرانس روابط کنسولی، در این زمینه، بالاخره ماده ۳۲ با عنوان (معافیت مالیاتی اماکن کنسولی) در دو بند انشاء گردید. به موجب بند

اول این ماده:

«اماکن کنسولی و محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی که مالک یا مستأجر آن دولت فرستنده یا نماینده آن می‌باشد، از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری، معاف خواهد بود، مگر آنکه دریافت این مالیاتها یا عوارض در ازاء انجام خدمات خاص باشد.»

در این بند، به چند نکته برخورد می‌شود:

- این معافیت فقط شامل اقامتگاه رؤسای حرفه‌ای کاریری پست کنسولی است و محل اقامت مأمورین افتخاری را شامل نمی‌شود.

- این مالیاتها در کشورهای مختلف، طبق قوانین داخلی آنها متفاوت است و غیر از مالیاتهای مربوط به خرید و فروش و اجاره، ممکن است شامل مالیات سالیانه مالکیت، مالیات اقامت، عوارض شهرداری و غیره که مالیاتهای مستمر هستند باشد که اینها نیز مشمول معافیت می‌باشند.

در ایران عوارض نوسازی مربوط به شهرداری نیز از همین قبیل است.

- معافیت مالیاتی در صورتی شامل اماکن و اقامتگاه کنسولی می‌شود که مالک یا مستأجر آن دولت فرستنده یا نماینده آن باشد، زیرا معافیت برای دولت است نه اشخاص.
- وجوهی که بابت مالیاتها یا عوارض مربوط به خدمات مطالبه می‌شود باید از طرف پست کنسولی پرداخت شود. بنابراین هزینه‌های تلفن، آب، برق، گاز، نظافت شهرداری و امثال آن مشمول معافیت مالیاتی نیست.

بند دوم ماده ۳۲ چنین است:

- «در صورتی که طبق قوانین و مقررات دولت پذیرنده، پرداخت این مالیاتها و عوارض به عهده شخصی باشد که با دولت فرستنده یا با نماینده آن معامله کند. معافیت مالیاتی موضوع بند ۱ ماده حاضر منتفی خواهد بود.»

این بند، افراد عادی را در نظر دارد که املاک خود را به یک پست کنسولی یا اعضای آن

می‌فروشند یا اجاره می‌دهند و یا ملکی از پست کنسولی خریداری می‌کنند. اینان نمی‌توانند به عنوان اینکه طرف معامله آنان دولت خارجی یا مأمور پست کنسولی است از معافیت مالیاتهای مربوطه استفاده کنند.

حق کاربرد پرچم و علائم ملی در پست کنسولی

قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، دوباره حق نصب پرچم و علائم دولت فرستنده، در اماکن کنسولی اختلاف نظر وجود داشت و بعضی این حق را منحصرأً خاص نمایندگیهای دیپلماتیک می‌دانستند. در بعضی قراردادها و موافقتنامه‌های کنسولی این حق شناخته شده بود ولی باز مقررات یکسان در این باره وجود نداشت، مثلاً در بعضی استفاده از این حق مشروط به اصل تقابل شده بود. در بعضی دیگر این حق را فقط برای پرچم و منحصرأً در اماکن کنسولی قائل شده بودند. در برخی توافقات حق برافراشتن پرچم را محدود به ایام عید یا روزهای خاص می‌کردند و در مورد نصب پرچم در اقامتگاه رئیس پست کنسولی هم اختلاف بود. همچنین در مورد نصب پرچم بر وسائط نقلیه پست کنسولی و یا حق نصب پرچم برای پستهای کنسولی افتخاری اتفاق نظر وجود نداشت.

هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد و کنفرانس وین (۱۹۶۳)، درباره حق برافراشتن پرچم و نصب علائم ملی گفتگوی بسیار شد و نتیجه آن انشاء ماده ۲۹ کنوانسیون در سه بند به شرح زیر بود:

۱. دولت فرستنده طبق مقررات ماده حاضر، حق دارد در قلمرو دولت پذیرنده از پرچم و علامت ملی خود استفاده نماید.

۲. پرچم دولت فرستنده و علامت ملی آن را می‌توان بر فراز و بر در ورودی عمارتی که پست کنسولی در آن مستقر شده و همچنین در اقامتگاه رئیس پست کنسول و بر وسائط نقلیه او هنگامی که برای امور اداری مورد استفاده واقع می‌شود، برافراشته و یا نصب نمود.

۳. در اعمال حقی که به موجب ماده حاضر اعطاء گردیده است، قوانین و مقررات و

عرف دولت پذیرنده باید مراعات گردد.

دو بند اول و دوم این ماده، تا حدودی انعکاس ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است که چنین می‌گوید: «مأموریت و رئیس آن حق دارند پرچم و علامت دولت فرستنده را در اماکن مأموریت، از جمله در محل اقامت رئیس مأموریت و بر روی وسائط نقلیه وی برافرازند». تفاوت دو بند اول ماده ۲۹ کنوانسیون روابط کنسولی یا ماده ۲۰ کنوانسیون روابط دیپلماتیک در این است که حق رئیس نمایندگی دیپلماتیک مطلق باشد و هر وقت بخواهد می‌تواند از پرچم استفاده کند - گرچه عملاً آنان نیز برای وسائط نقلیه خود فقط در مواقع رسمی و انجام امور اداری از پرچم استفاده می‌کنند - ولی در مورد رؤسای پستهای کنسولی تصریح شده که حق کاربرد پرچم در مورد وسائط نقلیه محدود است به «هنگامی که برای امور اداری مورد استفاده واقع می‌شود».

علاوه بر این، طی بند سوم ماده ۲۹، محدودیت دیگری بر پستهای کنسولی وارد شده است زیرا در اعمال حق استفاده از پرچم و علامت دولتی، رعایت قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده نیز شرط شده است. این محدودیت در مورد نمایندگیهای دیپلماتیک وجود ندارد. در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، محدودیت بند سوم ماده ۲۹ ذکر نشده بود ولی در کنفرانس وین، پس از مباحثات، به اصرار بعضی دول، که نمی‌خواستند امتیازات پست کنسولی در این زمینه هم‌تراز امتیازات دیپلماتیک باشد، این بند در متن کنوانسیون گنجانیده شد.

امتیاز «نصب پرچم و علامت ملی» که طبق کنوانسیون به پستهای کنسولی داده شده، در اجرای ماده ۲۸ کنوانسیون است که بنابر آن دولت پذیرنده را ملزم می‌سازد تا «کلیه تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی اعطاء» نمایند. بعضی از فواید نصب پرچم و علامت ملی و تسهیلاتی که از آن نتیجه می‌شود عبارتست از:

- با نصب پرچم و علامت ملی، اماکن کنسولی و وسائط نقلیه آن به فوریت باز شناخته

می‌شود.

- با مشخص شدن اماکن و وسائط نقلیه کنسولی، مأمورین دولت پذیرنده حریم دخالت

خود را می‌شناسند و از تجاوز به اماکن و وسائط نقلیه مذکور اجتناب می‌کنند.
- نصب پرچم و علامت ملی راهنمایی است برای اتباع کشور فرستنده و سایر کسانی که برای انجام امور خود به پست کنسولی مراجعه می‌کنند.

- در موارد اغتشاش، شورش، جنگ داخلی و تظاهرات، مردم عادی و مأمورین دولت پذیرنده بهانه‌ای برای تجاوز به حریم اماکن کنسولی 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 محتویات این ماده، بسیاری از تظاهرات و تجاوزات که امروزه نسبت به پستهای کنسولی صورت می‌گیرد، با علم و اطلاع قبلی است و وجود پرچم و علائم دولت فرستنده، مانع تعرض افراد به اماکن کنسولی و بی‌احترامی و گاه سوزاندن پرچم کشور خارجی نمی‌شود.

اموال کنسولی

اموال پست کنسولی، در کنوانسیون به طور جداگانه و خاصی مورد بحث قرار نگرفته، بلکه گاه به دنبال (اماکن کنسولی) و گاه در کنار (بایگانی کنسولی) ذکر آن آمده است. ماده اول کنوانسیون که به تعاریف اصطلاحات اختصاص دارد، گرچه (اماکن پست کنسولی) و (بایگانی کنسولی) را شرح داده و مشخص نموده، از اموال کنسولی تعریف نکرده است.

به طور کلی، اموال کنسولی را می‌توان چنین تعریف کرد که آن شامل اثاثه و اشیاء منقولی است که در داخل محوطه اماکن کنسولی یافت می‌شوند و همچنین وسائط نقلیه پست کنسولی در هر کجا که باشند. از اموال پست کنسولی، باید اوراق و اسناد و اشیاء مربوط به بایگانی کنسولی را جدا کرد، زیرا اینها مشمول مقررات خاصی می‌باشند که در کنوانسیون تعیین گردیده است. درباره بایگانی بعداً سخن خواهد رفت.

اموال پست کنسولی، مشمول همان مصونیت‌های اماکن پست کنسولی است با کمی

اختلاف. توضیح اینکه در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، طی ماده ۳۱ بند سوم، دولت پذیرنده وظیفه خاصی داشت که «کلیه تدابیر لازم را به منظور اینکه اماکن کنسولی» و (اموال و اثاثه و وسائط نقلیه آن) مورد تجاوز و خسارت قرار نگیرد، اتخاذ نماید.

ولی حین بحث در کنفرانس، این امتیاز برای نهاد کنسولی زیاد تلقی شد و ذکر اموال از این بند حذف گردید و فقط در ماده ۳۱ بند چهارم است که مصونیت اماکن کنسولی از مصادره شامل «اسباب و اثاثه آن و اموال پست کنسولی و وسائل نقلیه آن» گردیده است. و اما، چنانچه به منظور «دفاع ملی یا انتفاع عمومی» «سلب مالکیت ضروری باشد کلیه تدابیر ممکن است 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.» (ص ۳۱ بند چهارم، پاراگراف دوم). در چند مورد دیگر نیز، از (اموال کنسولی) در کنوانسیون یاد شده است.

طی ماده ۲۷ به دولت پذیرنده تکلیف گردیده که «در صورت بروز منازعات مسلحانه» اماکن کنسولی و اموال پست کنسولی را مورد حمایت و حفاظت قرار دهد و یا با توافق دولت فرستنده «حفاظت از اماکن کنسولی و اموال موجود در آن ...» به عهده دولت ثالث گذاشته شود. ماده ۵۰ (بند اول، تبصره ب) درباره معافیت گمرکی، «اشیاء مورد استفاده رسمی پست کنسولی» را مشمول معافیت از حقوق گمرکی و عوارض و سایر هزینه‌های فرعی آن کرده است.

مصونیت بایگانی

بایگانی پست کنسولی در عرف بین‌الملل در گذشته هم مصون بوده و ضمن قراردادهای کنسولی نیز این مصونیت همیشه شناخته شده است.

در قرون گذشته، مواردی، مصونیت بایگانی از طرف دولت پذیرنده نقض می‌شده، مثلاً به علت مطالبات یا بعضی اختلافات در مسائل کنسولی، اقدام به توقیف یا ضبط بایگانی پست کنسولی شده است ولی این موارد بسیار استثنایی است.

انستیتوی حقوق بین‌الملل، ضمن طرح و تدوین حقوق بین‌الملل در سال ۱۸۹۶،

مصونیت بایگانی کنسولی را تصریح کرد. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸)، که بین دول آمریکایی منعقد گردید، در ماده ۱۸ این مصونیت را اعلام نمود. طرح دانشکده حقوق هاروارد درباره روابط کنسولی که در سال ۱۹۳۲ تنظیم شد طی ماده ۳۰ مصونیت بایگانی کنسولی را به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل پذیرفت. با اینکه اصل مصونیت بایگانی، چنانکه گفته شد، از قبل مورد قبول دولتها بود ولی در عمل، نسبت به درجه این مصونیت و وسعت دامنه اجراء آن نظرات دقیق و روش واحدی وجود نداشت.

در کنفرانس وین سال ۱۹۶۳، هنگام تنظیم طرح نهایی روابط کنسولی، بعضی از دول می‌خواستند بین مکاتبات کنسولی و مکاتبات خصوصی مأمورین کنسولی تمایز قائل شوند و تنها گروه اول را مشمول مصونیت کنند، ولی گزارشگر کمیسیون، یارسلاوزورک 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 مباحثات این نظر در مورد بایگانی پستهای کنسولی حرفه‌ای پذیرفته شد و اما درباره کنسولهای افتخاری، این تفکیک باقی ماند که به جای خود درباره آن توضیح داده خواهد شد.

* * *

در ماده اول کنوانسیون روابط کنسولی، اصطلاح «بایگانی» چنین تعریف شده است که آن «شامل کلیه اوراق و اسناد 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 به کار برده شود، خواهد بود».

چنانکه ملاحظه می‌شود در اینجا بایگانی به معنی وسیع و با ذکر قسمتهای مختلف آن تعریف شده و حتی از وسائل جدیدی که سابقاً در بایگانی محلی نداشت، مانند فیلم و نوارهای ضبط صوت و کارتهای اندکس نام برده شده است.

این تعریف مانع آن نیست که وسائل جدید مانند فاکس و کامپیوتر و سایر وسائلی که

بعداً در این زمینه اختراع خواهد شد جزء بایگانی به شمار آید.

با توجه به اینکه، در ماده اول کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، ذکری از بایگانی نشده، باید این تعریف را در کنوانسیون روابط کنسولی، پیشرفتی در حقوق بین‌الملل به شمار آورد. و اما درباره مصونیت بایگانی، ماده ۳۳ کنوانسیون 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» برای این است که مصونیت اسناد بایگانی حتی در خارج از محوطه بایگانی، مثلاً در هنگام جابجایی و یا در کیف دستی و در داخل وسائط نقلیه و غیره، هر کجا که باشد تضمین می‌شود و جای ابهامی نمی‌گذارد. این مصونیت حتی در هنگام قطع روابط و یا جنگ بین دو دولت و یا بسته‌شدن پست کنسولی به طور موقت و یا دائم نیز باقی است، زیرا دولت پذیرنده در هر حال متعهد است بایگانی را مورد حمایت و حفاظت خود قرار دهد و یا در صورت توافق، حفاظت آن را به دولت ثالث واگذار نمایند. (ماده ۲۷).

از نتایج «مصونیت بایگانی و اسناد کنسولی از تعرض» این است که دولت پذیرنده نه تنها وظیفه دارد که مانع از نقض مصونیت بایگانی کنسولی، توسط مأموران خود، اعم از مأموران قضایی و انتظامی و امنیتی و غیره شود، بلکه موظف است از تعرض افراد عادی و گروههای تظاهرکننده و غیره به بایگانی کنسولی جلوگیری کند و در صورت وقوع چنین حوادث پیش‌بینی نشده، متخلفین را مجازات کند و از دولت فرستنده پوزش بخواهد و در صورتی که خسارتی رسیده باشد، آن را جبران نماید.

گرچه «مکاتبات رسمی پست کنسولی» جزء بایگانی کنسولی به شمار می‌رود و مشمول مصونیت است ولی طی ماده ۳۵ در بند سوم، بر این مصونیت تأکید گردیده است. به موجب این بند «مکاتبات رسمی پست کنسولی مصون از تعرض خواهد بود. مکاتبات رسمی عبارت است از کلیه مکاتباتی که مربوط به پست کنسولی و وظایف آن می‌باشد».

جلد دوم این ماده که تعریف «مکاتبات رسمی پست کنسولی» است، بهتر می‌بود در طی

ماده اول کنوانسیون که اصطلاحات را تعریف کرده است ذکر می‌شود. این مکاتبات شامل مطالب آشکار، رمز، محرمانه و سری به هر صورت که باشد مانند نامه، تلگرام، فکس و غیره می‌باشد.

آزادیهای داده شده به پست کنسولی

در کنوانسیون روابط کنسولی، چند مورد به آزادیهای اشاره شد که به پستهای کنسولی داده شده است تا بتوانند وظایف خود را دور از نظارت و احیاناً دخالت و سختگیریهای احتمالی مقامات کشور پذیرنده انجام دهند.

این آزادیها عبارتند از: آزادی رفت و آمد؛ آزادی مکاتبات؛ آزادی ارسال کمیسره‌های پست کنسولی؛ آزادی اعزام پیک؛ آزادی ارتباط با اتباع. آزادیهای مذکور طی مواد ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ کنوانسیون روابط کنسولی ذکر شده است.

آزادی رفت و آمد

«دولت پذیرنده، آزادی رفت و آمد و مسافرت تمام اعضای پست کنسولی را در سرزمین خود با رعایت قوانین و مقررات مربوط به مناطقی که ورود بدان از لحاظ امنیت ملی ممنوع بوده و یا تابع مقررات خاصی است، تأمین می‌نماید.»

در این ماده روشن نشده که مقصود از «سرزمین خود» سراسر سرزمین کشور پذیرنده است و یا فقط قلمرو حوزه کنسولی است، ولی با مرور بحثهایی که در کنفرانس شد معلوم می‌شود که آزادی رفت و آمد، سراسر سرزمین کشور پذیرنده را دربرمی‌گیرد، گرچه خارج از حوزه کنسولی باشد.

ماده ۳۳ کنوانسیون روابط کنسولی عیناً تکرار ماده ۲۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است. در هنگام بحث در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، بعضی از دولتها می‌خواستند، آزادی رفت و آمد اعضا پست کنسولی را نسبت به آزادی رفت و آمد اعضا نمایندگی دیپلماتیک محدودتر کنند، مثلاً پیشنهاد شد که به جای دولت پذیرنده آزادی رفت و آمد را «تأمین می‌نماید» جمله «اجازه

می‌دهد» باشد، تا با این تعبیر از مسئولیت دولت پذیرنده بکاهند. همچنین پیشنهاد شد که به جای «سرزمین» دولت پذیرنده، «حوزه کنسولی» نوشته شود تا قلمرو این آزادی، نسبت به آزادیهایی که به نمایندگیهای دیپلماتیک داده شده، محدودتر باشد. ولی این پیشنهادها قبول نشد و در مورد اخیر استدلال شد که اعضاء پست کنسولی در راه انجام وظایف خویش باید آزادانه به پایتخت که مقر نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده است رفت‌وآمد کنند و یا به دیگر پستهای کنسولی فرستنده که احتمالاً در سایر حوزه‌های کشور پذیرنده برقرار است مراجعه نمایند و این حق آنان است و نیاز به کسب «اجازه» ندارند.

باید در نظر داشت که وسعت دامنه اجراء ماده ۳۳ کنوانسیون قابل تغییر است. زیرا به موجب ماده ۷۳ (بند دوم) کنوانسیون روابط کنسولی، دولتها مجازند که در موافقتنامه‌هایی که بین خود منعقد می‌نمایند، ترتیبات دیگری اتخاذ نمایند.

در سال ۱۹۶۴، یعنی پس از گذشت یک سال از کنفرانس وین، دولتهای آمریکا و شوروی، توافق کردند که آزادی رفت و آمد اعضاء پستهای کنسولی طرفین محدود به حوزه کنسولی آنها باشد. پس از آن قراردادهای مشابه با مجارستان، لهستان و چکسلواکی نیز بسته شد.

در بعضی از کشورها بدون آنکه ظاهراً آزادی رفت‌وآمد کنسولی را نقض کرده باشند، طبق مقرراتی که وضع می‌کنند، به بهانه حفاظت و یا ترتیب احترامات لازم، از اعضاء پست کنسولی می‌خواهند که تاریخ مسافرت و مسیر خود و توقفهایی که خواهند داشت، قبلاً به مقامات تشریفاتی محل اطلاع دهند که این خود می‌تواند محدودیتی بر آزادی رفت و آمد تلقی گردد.

در ماده ۳۳ ضمن تأمین آزادی رفت و آمد تمام اعضاء پست کنسولی، به دولت پذیرنده حق داده شده است تا مناطقی را به خاطر امنیت ملی ممنوع‌الورود اعلام نماید و یا برای ورود به بعضی مناطق مقررات خاصی وضع کند.

ممنوعیت مناطق گاه دائم است، به علت نظامی بودن منطقه و یا وجود تأسیسات ارتشی و گاه موقت است مثلاً به علت بروز اغتشاشات که خطرات احتمالی ممکن است برای

اعضاء کنسولی داشته باشد.

امتیازات کنسولی که اصولاً در جهت دادن امتیاز به اعضاء پست کنسولی در مقایسه با سایر اتباع خارجی از جمله تبعه دولت فرستنده است، در این مورد ممکن است استثناء تلقی گردد، یعنی به افراد خارجی عادی ممکن است اجازه رفت و آمد به مناطقی داده شود که برای اعضاء پست کنسولی ورود به این مناطق ممنوع باشد.

آزادی ارتباطات

یک پست کنسولی هنگامی می‌تواند انجام وظیفه نماید که در ارتباطات خود با کشور فرستنده و با نمایندگیها و سایر پستهای کنسولی دولت فرستنده و همچنین با اتباع هموطن خود و بالاخره با مقامات محلی دولت پذیرنده، آزاد باشد.

بدیهی است هرگونه محدودیت در این زمینه، به انجام وظایف پستهای کنسولی خلل وارد می‌آورد. به همین دلیل، ماده ۳۵ کنوانسیون تحت عنوان (آزادی ارتباطات) از چند نوع ارتباط نام برده و دولت پذیرنده را به حفظ و حمایت از این آزادیها متعهد کرده است. دولت پذیرنده، با برقرار کردن روابط کنسولی با کشور فرستنده در حقیقت تعهد ضمنی خود را با تأمین آزادی ارتباطات پست کنسولی می‌شناسد. زیرا این آزادیهای پیش‌بینی شده در اجرای ماده ۲۸ کنوانسیون است که به موجب آن دولتها تعهد می‌کنند تسهیلات لازم را جهت انجام امور پست کنسولی فراهم نمایند.

آزادی ارتباطات، بستگی ناگسستنی با مصونیت بایگانی دارد که پیش از این درباره آن سخن رفته است. بایگانی هر پست کنسولی، مبدأ و مقصد همه مکاتبات و گزارشها و اسناد، دستورها، نامه‌ها، تلگرافها و غیره ... چه آشکار و چه محرمانه است و به همین دلیل، بایگانی پست کنسولی به همان اندازه بایگانی نمایندگی دیپلماتیک مصونیت دارد. جابجایی این اوراق و اسناد و گزارشها چه آشکار و چه محرمانه از نقطه‌ای به نقطه دیگر، همان است که به آزادی ارتباطات تعبیر می‌شود.

در گذشته، آزادی ارتباطات پست کنسولی، محدود و در مواردی مبهم بود و در میزان آن اختلاف نظر وجود داشت و عملاً هم کاملاً رعایت نمی‌شد، ولی با گنجاندن مواد ۲۷ و ۳۳ و ۳۴ و ۳۵ و ۳۶ در کنوانسیون روابط کنسولی، که - جز در مورد مصونیت کیسه پستی - تکرار مواد ۲۴ و ۲۷ و ۴۵ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است پیشرفت قابل توجهی در زمینه تدوین حقوق کنسولی به شمار می‌رود، زیرا از این نظر نهاد کنسولی را به نهاد دیپلماتیک نزدیک کرده است، و این نتیجه گسترش وظایف کنسولی در قلمرو سیاسی و روابط بین‌المللی است.

وسائل ارتباطی یک پست کنسولی محدود نیست، در ماده ۳۵ (بند اول) کنوانسیون با اینکه سعی شده این وسائل ارتباطی یکایک شمرده شود ولی نباید آن را محدودکننده دانست. ارتباطات پست کنسولی صورتهای مختلف دارد و شامل ملاقاتها، مکاتبات، مسافرت اعضاء - ارسال کیسه پستی - اعزام پیک کنسولی - استفاده از وسائل فنی مخابراتی - استفاده از رمز و غیره می‌باشد.

باید توجه داشت که آزادی ارتباطات پست کنسولی فقط تا حدودی است که برای مقاصد رسمی و انجام وظایف کنسولی باشد و خارج از آن نمی‌توان به آزادیهای مندرج در ماده ۳۵ استفاده کرد. پس از این مقدمه، اکنون مهمترین وسائل ارتباطی پست کنسولی مورد بحث قرار می‌گیرد.

آزادی استفاده از وسائل فنی مخابراتی

آزادی استفاده از وسائل فنی مخابراتی بطور ضمنی، در بند اول ماده ۳۵ کنوانسیون آمده است. در این ماده، ضمن برشمردن بعضی از آزادیهای ارتباطی، به یک استثناء اشاره شده آن هم این است که «... پست کنسولی، فقط با رضایت دولت پذیرنده می‌تواند اقدام به نصب و استفاده از دستگاه فرستنده رادیویی نماید.»

از مفهوم مخالف این ماده برمی‌آید که استفاده از سایر وسائل مخابراتی از جمله گرفتن برنامه‌های ماهواره، نیازی به کسب اجازه از دولت پذیرنده ندارد.

این استثناء که در ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک نیز برآمده بود، امروزه اهمیت خود را از دست داده است. با توجه به پیشرفت روزافزون وسائل مخابراتی، ذکر چنین استثنائی لزومی نداشت و همین موضوع نیز مورد توجه تدوین‌کنندگان کنوانسیون روابط کنسولی قرار گرفت ولی چون این مطلب در کنوانسیون روابط دیپلماتیک ذکر شده بود، اگر در کنوانسیون روابط کنسولی حذف می‌شد، رفع این محدودیت و برداشتن این استثناء، تبعیضی به نفع پستهای کنسولی نسبت به نمایندگیهای دیپلماتیک تلقی می‌شد که مورد قبول اکثر نمایندگان دولتها نبود.

در مورد مکالمات تلفنی، گرچه ذکر نشده، باید آزادی استفاده از آن و عدم کنترل مکالمات تلفنی پستهای کنسولی رعایت شود، گرچه ظاهراً چنین نیست و بسیاری از دولتها به آن عمل نمی‌کنند و از نظر فنی هم بازرسی و کشف آن دشوار است.

سالهاست که همراه با پیشرفت وسائل فنی، از این وسائل برای مقاصد جاسوسی نیز استفاده می‌شود. به هر حال هرگونه استفاده نامشروع از وسائل، مثلاً نصب دستگاههای استراق سمع در اماکن پست کنسولی باید نقض ماده ۳۷ کنوانسیون روابط کنسولی به شمار آید و دولتهای خطارکار مسئول عملیات خود می‌باشند.

وسائل فنی مخابراتی ثابت و محدود و قابل شمارش نیست، بلکه با مرور زمان و پیشرفت علم و صنعت تغییر می‌کند و تکامل می‌یابد. چنانکه پس از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی در سال ۱۹۶۳، اختراعات جدید در زمینه کامپیوتر و فکس و ماهواره‌های مخابراتی مورد بهره‌برداری قرار گرفته و مسلماً در آینده نیز این پیشرفت ادامه خواهد داشت و اینها همه را باید مشمول ماده ۳۵ دانست و پستهای کنسولی را در استفاده از این وسائل آزاد گذاشت.

آزادی در ارسال کیسه پست کنسولی

در کنوانسیون روابط کنسولی، درباره کیسه پست کنسولی، اصل اعلام شده این است که: «کیسه کنسولی نباید باز یا توقیف شود...». این اصل که در ماده ۳۵ (بند سوم) کنوانسیون اعلام

شده، عیناً برابر ماده ۲۷ (بند سوم) کنوانسیون روابط دیپلماتیک است. اما بین این دو اصل اعلام شده، اختلافی وجود دارد و آن هم این است که اصل مصونیت کیسه دیپلماتیک مطلق است و استثنایی ندارد، در حالی که اصل مربوط به مصونیت 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، می توانند 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.»

نکته قابل بحث در این مورد آن است که اگر مبدأ کیسه کنسولی، همان پست کنسولی مستقر در کشور پذیرنده باشد و کیسه به آنجا عودت داده شود، ممکن است همان محتویات در کیسه دیگر و در تاریخ دیگر برای ارسال آماده شود و چنانچه از ارسال آن ممانعت به عمل آید و بارها این وضع تکرار گردد، عملاً ارتباط پست کنسولی با خارج از طریق کیسه کنسولی، با خارج قطع می گردد و این درست به نظر نمی رسد.

«بسته های جزء کیسه کنسولی باید دارای علامات خارجی مشهود و مشخص کیفیت آن» باشند (ماده ۳۵ بند چهارم).

الزام به داشتن علامت خارجی مشهود برای آن است که مقامات و مأمورین دولت پذیرنده نتوانند به بهانه نشناختن کیسه کنسولی از سایر محصولات پستی، مستقلاً اقدام به بازکردن و بررسی محتویات کیسه پست کنسولی نمایند.

در ماده ۳۵ بند چهارم، تأکید شده است که کیسه کنسولی باید «فقط حاوی مکاتبات رسمی و اسناد و اشیائی که منحصراً مورد استعمال رسمی دارند باشد». منظور از «اشیاء» در این بند، وسائلی است که برای انجام وظایف پست کنسولی به کار می آید، مانند مهرها و ماشینهای رمز و امثال آن.

متأسفانه در سالهای اخیر چند بار آشکار شد که بعضی خواسته‌اند از مصونیت پستهای کنسولی استفاده کرده و مواد یا اشیاء ممنوعه را از این طریق به مقاصد دیگر ارسال دارند. این همان نگرانی است که درباره کیسه پست دیپلماتیک نیز وجود دارد.

کیسه کنسولی ممکن است به فرمانده کشتی یا هواپیما مستقیم و یا غیرمستقیم سپرده شود، در این صورت مدارک رسمی مربوط باید همراه کیسه باشد. ضمناً ممکن است ترتیبی داده شود که یکی از اعضاء پست کنسولی «مستقیم و آزادانه» کیسه کنسولی را از فرمانده کشتی یا هواپیما دریافت دارد. (ماده ۳۵ بند ۷).

درباره بند ۷ ماده ۳۵ دو نکته مبهم گذاشته شده است:

یکی اینکه، در صورتی که لازم شود در اجراء بند سوم ماده ۳۵ کیسه کنسولی باید باز شود، چگونه و در چه مرحله‌ای دولت پذیرنده می‌تواند این حق خود را اعمال نماید. دیگر اینکه در این ماده فقط به دریافت کیسه کنسولی از طرف یکی از اعضاء پست کنسولی اشاره شده و به این نکته که یکی از اعضاء پست کنسولی می‌تواند کیسه کنسولی را «مستقیماً و آزادانه» به فرمانده هواپیما یا کشتی تحویل دهد اشاره‌ای نشده است، در حالی که این عملی است که توسط اکثر پستهای کنسولی که امکانات لازم را دارند انجام می‌شود.

در این جا لازم است اضافه شود که معمولاً پستهای کنسولی کیسه‌های خود را به دفتر هواپیمایی در شهر مقر خود تحویل داده و یا آن را دریافت می‌دارند و جز موارد استثنایی مستقیماً به فرمانده هواپیما مراجعه نمی‌نمایند.

در گذشته، عبور کیسه کنسولی از کشورهای ثالث تضمینی برای مصونیت نداشت و رعایت آن براساس نزاکت بود ولی با گنجاندن ماده ۵۴ بند سوم، در کنوانسیون روابط کنسولی، دولتهای ثالث متعهدند نسبت به کیسه‌های کنسولی که از سرزمین آنها عبور می‌کند «همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که از دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء» نمایند.

در پایان بی‌مناسبت نیست گفته شود که کیسه کنسولی، علیرغم نامی که دارد لازم نیست

به صورت کیسه باشد بلکه ممکن است در جعبه یا صندوق و یا به صورت محمولات پستی دیگر باشد ولی در هر حال باید «دارای علامات خارجی مشهود» باشد.

* * *

نظر به اینکه، وضع کیسه کنسولی آن چنانکه باید در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) و کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۲) به دقت معلوم نبود و در عمل مشکلاتی پیش می‌آمد، کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد مأمور گردید، در تکمیل کنوانسیونهای مزبور مقررات دقیق‌تری وضع نمایند و در نتیجه طرحی به نام «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 این کنوانسیون بعضی از نقائص کنوانسیونهای قبل رفع گردیده، برای مثال به جای جمله «بسته‌های جزء کیسه کنسولی باید دارای علامات خارجی مشهود ... باشد» (ماده ۳۵ - بند چهارم) که جای ابهام داشت، در طرح کنوانسیون جدید طی ماده (۲۴ بند دوم) چنین آمده است: «بسته‌هایی که جمعاً کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] را تشکیل می‌دهند، دارای علائم قابل رؤیتی بر سطح خارجی خواهند بود»، و بدین طریق رفع ابهام گردیده است.

با نقص ماده ۳۵ (بند هفتم) که در آن فقط به دریافت کیسه کنسولی از فرمانده هواپیما یا کشتی اشاره شده بود، توسط ماده ۲۳ (بند اول) که می‌گوید: «می‌توان کیسه دیپلماتیک را به فرمانده یک کشتی یا هواپیمای تجاری که باید در یک محل ورودی مجاز وارد گردد، سپرد»، رفع نقص آن شده است.

در مورد ارسال کیسه کنسولی توسط پست یا وسائل دیگر، ماده ۲۶ کنوانسیون اخیر می‌گوید: «شرایط حاکم بر استفاده از خدمات پستی یا از هر نوع وسیله حمل‌نقل که مبتنی بر مقررات بین‌المللی یا ملی مربوطه باشد، ناظر بر ارسال بسته‌هایی که تشکیل کیسه دیپلماتیک 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 ترانزیت، بدون بازکردن کیسه، با وسائل فنی پیشرفته که شاید هم امروز وجود دارد و یا احتمالاً در آینده وجود خواهد داشت، از اجزاء محتوی کیسه و مکاتبات داخل آن آگاه گردد، بدون اینکه در ظاهر، مصونیت آن را نقض کرده باشد. ماده ۲۸ طرح مذکور در بند اول چنین می‌گوید: کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] باید مصون از هرگونه تعرض بوده و باز یا توقیف نگردد. کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] باید از بازرسی مستقیم یا از 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 سوء ظن طرف را برانگیزد - داشته باشند، زیاد پایبند اصول اخلاقی و تعهدات حقوقی خود باقی بمانند.

آزادی در اعزام پیک کنسولی

پیک کنسولی به کسی گفته می‌شود که رسماً مأموریت دارد کیسه کنسولی را از مبدأ آن تحویل گرفته و به مقصد آن تسلیم نماید. «دولت فرستنده و مأموریت‌های دیپلماتیک و همچنین پست‌های کنسولی آن می‌توانند پیک‌های کنسولی مخصوص تعیین نمایند.» (ماده ۳۵ بند ششم) پیک کنسولی لازم نیست که از اعضاء پست کنسولی و یا کارمند و مأمور دولت فرستنده باشد. تنها شرطی که برای پیک کنسولی در کنوانسیون ذکر شده این است که از اتباع دولت پذیرنده و یا از اتباع دولت ثالث مقیم دائم در قلمرو دولت پذیرنده نباشد و در این دو مورد نیز اگر دولت پذیرنده رضایت دهد، مانعی برای اعزام آنان به عنوان پیک نخواهد بود. (ماده ۳۵ بند پنجم)

«پیک کنسولی باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزء کیسه کنسولی باشد.» (ماده ۳۵ بند پنجم). در مدرکی که به پیک کنسولی داده می‌شود. مشخصات و مقام و سمت شخصی وی و مشخصات (تعداد و مقصد) کیسه کنسولی که همراه اوست ذکر

می‌گردد.

پیک کنسولی مصون از تعرض است و مصونیت او از هنگامی آغاز می‌شود که وارد کشور پذیرنده می‌شود و کیسه کنسولی را تحویل می‌گیرد و تا هنگامی ادامه دارد که کیسه را به مقصد آن تحویل می‌دهد. در این مدت «به هیچ نحو نمی‌توان او را توقیف یا زندانی نمود». علاوه بر این، پیک کنسولی از تسهیلات لازم برای خروج از کشور پذیرنده و عبور از کشورهای ثالث برخوردار می‌گردد. محل اقامت پیک کنسولی نیز مشمول مصونیت محدود می‌باشد. در مدت انجام مأموریت نیز، پیک کنسولی از مصونیت قضایی (جزایی و مدنی) در کشور پذیرنده و کشورهای ثالث (ترانزیت) به طور مشروط برخوردار است.

پیک کنسولی، به مانند مأمورین کنسولی، در مدت مأموریت خود، از معافیت‌های گمرکی و عوارض و مالیاتها و بازرسی شخصی معاف می‌باشد. پیک کنسولی همچنین به مانند مأمورین کنسولی ممکن است عنصر نامطلوب اعلام شده و مأموریت وی متوقف گردد و یا در صورت اتهام و یا ارتکاب جرائم، از طرف دولت فرستنده از مصونیت‌های او صرفنظر شود. دولت‌های ثالث (ترانزیت)، در گذشته نسبت به شخص پیک متعهدی نداشتند و اگر مصونیتی برای او قائل می‌شدند، از روی نزاکت بین‌المللی بود ولی در کنوانسیون روابط کنسولی، دولت‌های ثالث «نسبت به پیک‌های کنسولی که در صورت لزوم روادید تحصیل کرده‌اند»، تعهداتی پیدا کرده‌اند و «همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء خواهند کرد».

چون وضع پیک‌های دیپلماتیک و کنسولی در کشور پذیرنده و کشورهای ثالث (ترانزیت) در کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳) و کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) 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. یک بخش از آن (از ماده ۷ لغایت ماده ۲۳) خاص پیک کنسولی است و طی آن

مقرراتی درباره پیک به طور کلی و نحوه تعیین، تابعیت، وظایف، مدت مأموریت و امتیازات و سایر مقررات مربوط به او دقیقاً وضع گردیده است.

بنابر طرح کنوانسیون مذکور، امتیازات پیک در مواردی از رئیس پست کنسولی بیشتر است. چنانکه در صورت «جنایت وخیم» نیز نمی‌توان پیک کنسولی یا دیپلماتیک را بازداشت کرد، همچنین دیده شد که اقامتگاه رئیس پست کنسولی مصونیت ندارد، درحالی که بنابر ماده ۱۷ طرح مذکور: «منزل موقتی پیک دیپلماتیک [یا کنسولی] که کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] را حمل می‌کند، مورد تعرض قرار نخواهد گرفت». مع‌ذلک در این مورد هم چند استثناء وجود دارد. بنابر ماده ۱۰ طرح کنوانسیون، «وظیفه پیک دیپلماتیک [یا کنسولی] عبارت است از تحویل گرفتن کیسه دیپلماتیک [یا کنسولی] 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 ترانزیت اعلام کند و یا اینکه دولت پذیرنده، به عللی که مجبور به افشای آن نیست، به دولت فرستنده اطلاع دهد که دیگر او 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 پیک بودن او، پایان نیافته باشد. در این صورت تکلیف کیسه کنسولی چیست؟ ظاهراً بسته کنسولی یا تحویل پیک دیگر می‌گردد و یا مشمول مقررات بسته کنسولی که همراه پیک نباشد، با مصونیت‌های مربوط به آن، می‌شود. ماده چهاردهم 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 [یا کنسولی] 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 اشاره‌ای نشده، ولی باید گفت که این حق در صورت وجود دلایلی که به نظر دولت پذیرنده یا ترانزیت موجه باشد، برای آنها باقی است.

هرجا که به متن طرح (کنوانسیون راجع به وضعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد) اشاره شده و آن نقل گردیده، مأخوذ از ترجمه عباس معین زاده - از کتاب (حقوق دیپلماتیک نوین) تألیف نامبرده - چاپ تهران - از انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی - سال ۱۳۷۲ - پیوست شماره ۵ - می‌باشد.

آزادی ارتباط پست کنسولی با اتباع دولت فرستنده

نخستین وظیفه کنسولها از آغاز، حمایت از هموطنان بوده است و امروز نیز سرلوحه وظایف آنان «حفظ منافع اتباع» دولت فرستنده، در قلمرو دولت پذیرنده می‌باشد. برای انجام چنین وظیفه‌ای، شرط اصلی این است که پست کنسولی در ارتباط خود با هموطنان آزاد باشد و این آزادی نیز باید متقابل باشد، یعنی اتباع دولت فرستنده هرگاه لازم باشد به پست کنسولی دولت متبوع خود مراجعه کنند و پست کنسولی نیز به نوبه خود در هر موردی که ضروری بداند با هر یک از اتباع تماس گیرد (ماده ۳۶ بند اول تبصره الف)

برای برخورداری از این آزادی، گاه لازم می‌شود که دولت پذیرنده به عنوان واسطه بین پست کنسولی و اتباع دولت فرستنده عمل کند. در صورتی که یکی از تبعه توقیف یا زندانی و یا در انتظار محاکمه بازداشت شود، مقامات محل باید به تقاضای فرد ذینفع و بدون تأخیر، مراتب را به پست کنسولی دولت فرستنده اطلاع دهند و مراسلات و مکاتبات وی را که خطاب به پست کنسولی باشد، بدون تأخیر به مقصد رسانند. چون ممکن است تبعه از این حق خود بی‌اطلاع باشند، مقامات مربوطه محلی، وجود چنین حقی را باید به شخص ذی‌نفع گوشزد نمایند. (ماده ۳۶ بند اول تبصره ب)

در چنین مواردی، مأموران کنسولی حق خواهند داشت شخص بازداشت شده را ملاقات

و با او مذاکره یا مکاتبه نمایند، ولی باز در این موارد، اگر شخص ذی‌نفع نخواهد مأموران کنسولی به نفع او اقداماتی بعمل آورند، در این صورت مأموران کنسولی از این کار خودداری خواهند کرد. (ماده ۳۶ بند اول تبصره ج)

آنچه که در ماده ۳۶ کنوانسیون آمده و ذکر آن رفت، در گذشته عرف بین‌الملل به شمار نمی‌رفت ولی در بسیاری از قراردادهای کنسولی گنجانیده شده بود، گرچه گاه در موارد تیرگی روابط به آنها عمل نمی‌شد. هنگام تدوین ماده ۳۶ کنوانسیون، بین نمایندگان دول گفتگویی بسیار شد. آنان که می‌خواستند از اختیارات نهاد کنسولی کاسته شود، برای محدود کردن حق آزادی ارتباط با اتباع، دلایلی می‌آوردند از جمله اینکه:

- ممکن است شخص بازداشت شده یا زندانی نخواهد مقامات و طنش از زندانی شدن او اطلاع حاصل کنند.

- دسترسی اتباع به پست کنسولی خود، به حقوق بشر مربوط می‌شود و باید در قالب آن اجراء شد.

- با توجه به تعداد زیاد خارجیان در بعضی شهرها و مناطق، وادار کردن دولت پذیرنده به آگاه ساختن مقامات کنسولی و سپس دخالت‌های مأموران کنسولی در امور پلیسی و قضایی، بر حجم کار مقامات محلی بسیار می‌افزاید.

- فرد خارجی که وارد کشوری می‌شود، باید قوانین و مقررات آنجا را بپذیرد و تابع آن باشد و دلیلی نیست که حمایتی بیشتر از اتباع دولت پذیرنده طلب کند.

- حمایت کنسولی باید منوط به رضایت شخص ذی‌نفع باشد و قوانین بعضی از کشورها همین قید را دارد.

- در مواردی، مثلاً در مورد پناهندگان سیاسی، شخص نمی‌خواهد با کنسول خود تماس برقرار کند و نباید خلاف میل او عمل شود.

در تنظیم ماده ۳۶، برای جلب موافقت این دسته از نمایندگان به بعضی از نکات فوق توجه شد و در نتیجه خبرکردن پست کنسولی از وضع شخص ذی‌نفع، موکول به رضایت او

گردید.

بند دوم ماده ۳۶ ضمن اعلام اینکه حقوق مذکور در بالا، در حدود قوانین و مقررات دولت پذیرنده اعمال خواهد شد، مثلاً در ملاقات زندانی و یا انتخاب وکیل، مع ذلک اجرای حقوق پیش‌بینی شده در کنوانسیون را لازم دانسته است. (ماده ۳۶ بند دوم).

حقوق پست کنسولی

از امتیازات پست کنسولی، سه مورد دیگر در کنوانسیون ذکر شده که می‌توان آنها را به (حق پست کنسولی) تعبیر کرد. یکی (حق پست کنسولی بر آگاهی از سرنوشت اتباع) است و دیگر (حق پست کنسولی برای ارتباط با مقامات دولت پذیرنده) می‌باشد و بالاخره (حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی) است. آنچه را که ما (حق آگاهی از سرنوشت اتباع) مورد بحث قرار می‌دهیم، موضوع ماده ۳۷ است که عنوان اصلی آن «اطلاعات موبوط به فوت و قیمومت و سرپرستی و غرق کشتی و سانحه هوایی» می‌باشد. این ماده وظیفه دولت پذیرنده را بیان می‌کند که باید اطلاعات مورد لزوم را به پست کنسولی برساند. چون عنوان اخیر با عنوان فصل دوم، قسمت اول که «تسهیلات - مزایا و مصونیت‌های مربوط به پست کنسولی» است منطبق نیست به وجود نمی‌آید، ما آن را به (حق آگاهی) تعبیر می‌کنیم که به یک پست کنسولی داده می‌شود، تا بتوان آن را به صورت یکی از انواع تسهیلات زیر عنوان (امتیازات پست کنسولی) به شمار آورد. یکی دیگر از امتیازات پست کنسولی، در ماده ۳۸ مندرج است که به موجب آن، به مأموران پست کنسولی اجازه می‌دهد تا در انجام وظایف خود به مقامات مربوطه دولت پذیرنده مراجعه نمایند. ما امکان توسل مأموران پست کنسولی به مقامات دولت پذیرنده را به (حق ارتباط پست کنسولی با مقامات دولت پذیرنده) تعبیر می‌کنیم، که در حقیقت امتیازی برای پست‌های کنسولی باید به شمار آید.

سومین مورد از حقوق پست کنسولی که جزء امتیازات آن به شمار رفته، محتویات ماده ۳۹ است که به موجب آن دولت فرستنده، توسط پست کنسولی خود می‌تواند برابر مقررات و

قوانین خویش بابت خدمات خود، از اتباع و مراجعین، وجوهی را دریافت دارد و درآمد حاصل از این راه نیز از حقوق و عوارض دولت فرستنده معاف می‌باشد. پس از این مقدمه، به توضیح این سه (حق) یا (امتیاز) مذکور می‌پردازیم.

حق پست کنسولی بر آگاهی از سرنوشت اتباع

از حقوق پست کنسولی، آگاه‌شدن از سرنوشت اتباع هم وطن، یعنی تبعه دولت فرستنده است که تکالیفی برای دولت پذیرنده به وجود می‌آورد. در این زمینه، کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۳۷ موارد زیر را دربردارد:

- در صورت فوت یکی از اتباع دولت فرستنده در حوزه کنسولی، مقامات دولت پذیرنده مکلف‌اند «بدون تأخیر» واقعه را به پست کنسولی اطلاع دهند. پست کنسولی در این موارد، فوراً برای حفظ منافع بازماندگان و وراث احتمالی، اقدام به فهرست‌برداری اموال و اثاثه و حفظ اوراق و اسناد متوفی کرده و در صورت لزوم محل زندگی و یا کسب و کار او را لاک و مهر می‌نماید و برای یافتن و آگاه‌کردن خویشاوندان متوفی به وسائل لازم اقدام می‌کند. (ماده ۳۷ تبصره الف)

همچنین در مورد مسافران عبوری و در تصادفات اتومبیل که منجر به فوت یا جراحت شدید اتباع شود، با اینکه در این ماده ذکر آن نرفته است، ولی این تکلیف مقامات دولت پذیرنده است که مراتب را قبل از آنکه شواهد و دلایل از بین برود، پست کنسولی مربوطه را مطلع نمایند تا به موقع نسبت به حفظ منافع و اموال حادثه‌دیدگان اقدام گردد.

- در مواردی که بر اثر پیش‌آمدی ناگهانی، نصب تیم یا سرپرست برای حفظ منافع و حمایت اتباع صغیر یا محجور، که در حوزه کنسولی هستند لازم شود دولت فرستنده باید موضوع را «بدون تأخیر» به پست کنسولی اطلاع دهد تا با توجه به قوانین و مقررات محل، نسبت به نصب تیم و یا سرپرست اقدام کند. (ماده ۳۷ تبصره ب)

- در صورتی که کشتی یا هواپیمایی که متعلق به دولت فرستنده است، در قلمرو دریایی

یا سرزمین دولت پذیرنده دچار سانحه گردد، این دولت موظف است «بدون تأخیر» موضوع را «به نزدیک‌ترین پست کنسولی محل واقعه، اطلاع دهد». (ماده ۳۷ بند ج)

نکته قابل توجه در این است که شرط آنکه حادثه در حوزه کنسولی اتفاق افتاده باشد، نشده بلکه نزدیک‌ترین پست کنسولی به محل واقعه ذکر شده است که جای تفسیر دارد. در این موقع، باید خبر حادثه فوراً به مقامات کنسولی داده شود تا آنان بتوانند نسبت به نجات کسانی که دچار حادثه شده‌اند و حفظ اموال آنان یا اموال دولت فرستنده هرچه زودتر اقدام نمایند و در صورت لزوم نسبت به ادامه سفر یا بازگرداندن آنان اقدامات لازم به عمل آورند.

حق ارتباط پست کنسولی با مقامات دولت پذیرنده

پست کنسولی در انجام وظایف خویش باید با مقامات صلاحیت‌دار دولت پذیرنده در تماس باشد. گرچه در متن ماده ۳۸ که مربوط به این موضوع است، اشاره به «حق» پست کنسولی نشده، بلکه «می‌تواند» گفته شده است، ولی در حقیقت این حق پست کنسولی است که در انجام وظایف خویش و حل مسائل و رفع مشکلات خود و اتباع، مرتباً با مقامات دولتی حوزه خویش ارتباط برقرار کند. در غیر این صورت، امور جاری پست کنسولی مختل می‌گردد.

ماده ۳۸ کنوانسیون چنین است:

«مأموران کنسولی می‌توانند در انجام وظایف خود به مقامات زیر رجوع نمایند:

الف) مقامات صلاحیت‌دار محل حوزه کنسولی خود.

ب) مقامات مرکزی صلاحیت‌دار دولت پذیرنده، چنانچه و تا حدودی که در قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده یا در موافقتنامه‌های بین‌المللی مربوطه مجاز باشد.»

از نظم دو تبصره مذکور در ماده ۳۸ معلوم است که پستهای کنسولی باید برای امور خود نخست به مقامات محلی حوزه کنسولی خود مراجعه نمایند و در موارد خاص و یا در مرحله بعد به مقامات صلاحیت‌دار مرکز توسل جویند.

اصولاً سروکار پستهای کنسولی با مقامات حوزه محل مأموریت است و مراجعه به

مقامات مرکزی دولت پذیرنده باید استثناء بر این اصل تلقی گردد و این استثناء هم مشروط است بر اینکه قوانین و مقررات و عرف دولت پذیرنده یا موافقتنامه‌های بین‌المللی آن را مجاز بدانند. از جمله موارد خاص که پست کنسولی می‌تواند به مقامات مرکزی مراجعه نماید این است که در بعضی کشورها، نظر به اینکه برخی امور و ادارات در مرکز و پایتخت متمرکز گردیده است، به پست کنسولی حق داده می‌شود تا مستقیماً با آنها تماس گرفته و مکاتبه نمایند. گرچه خارج از حوزه کنسولی باشند، برای مثال مسائل مربوط به تابعیت، گذرنامه، گواهی عدم سوء پیشینه، مهاجرت و غیره ... در این موارد باید قوانین و مقررات دولت پذیرنده و محتویات موافقتنامه‌های بین‌المللی رعایت شود.

مورد دیگری که پست کنسولی امکان دارد تا با مقامات مرکزی ارتباط برقرار نماید ولی در کنوانسیون به آن اشاره‌ای نشده، موقعی است که پست کنسولی در مسائل مربوط به انجام وظایف خود، از توسل به مقامات محلی به نتیجه نرسد و نسبت به مقامات بالاتر در مرکز ضروری تشخیص داده شود. در این صورت پست کنسولی باید نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده را که اصولاً در پایتخت مستقر است، واسطه قرار داده و از طریق آن خواستها و نظرات خود را به مقامات وزارت خارجه دولت پذیرنده اطلاع دهد و از آنان رفع مشکلات خود را خواستار شود. این طریق ارتباط غیر مستقیم است زیرا چنانکه گفته شد، یک پست کنسولی، اصولاً نمی‌تواند با مقامات خارج از حوزه خود در کشور پذیرنده تماس گیرد.

* * *

پستهای کنسولی که مستقل از نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده در پایتخت کشور پذیرنده مستقر هستند می‌توانند مستقیماً با مقامات تعیین شده و مجاز در مرکز برای انجام امور جاری و اداری خود تماس حاصل نمایند، بدون اینکه نمایندگی دیپلماتیک مربوط به خود را واسطه قرار دهند. این هم موضوعی است که در کنوانسیون به آن اشاره نرفته است.

حق دریافت و ارسال وجوه کنسولی

پستهای کنسولی در ازاء انجام وظایف و خدمات خود طبق قوانین و مقررات کشور فرستنده وجوهی را به عنوان فروش تمبر و عوارض و خدمات دریافت می‌دارند. این وجوه ممکن است برای باطل کردن تمبر هنگام صدور گذرنامه یا دادن ویزا و گواهی اوراق و اسناد بازرگانی و صدور بعضی اسناد و حق ترجمه و غیره و غیره باشد، که موارد دریافت وجه و میزان آن را قوانین کشور فرستنده تعیین می‌کند.

این وجوه اصولاً بر مبنای پول کشور فرستنده با محاسبه نرخ رسمی ارز و معمولاً به پول محل دریافت می‌گردد.

در سالهای اخیر، با نوسانات شدیدی که در ارزش پول بعضی کشورها پیدا شده بعضی از پستهای کنسولی بهای روادید و گواهی اسناد را بر مبنای دلار آمریکایی محاسبه کرده و به دلار هم دریافت می‌دارند.

مبالغی که از این طریق، در صندوق پست کنسولی جمع می‌شود از عوارض و مالیاتهای دولت پذیرنده معاف می‌باشد و در بودجه پست سرکنسول و به حساب دولت منظور می‌گردد. ماده ۳۹ کنوانسیون روابط کنسولی که به این موضوع اختصاص دارد، در بند اول، حق پستهای کنسولی را در دریافت وجوه کنسولی طبق قوانین و مقررات دولت فرستنده پذیرفته و در بند دوم، این وجوه را از هر نوع مالیات و عوارض معاف کرده است.

دلیل معافیت این درآمد از عوارض و مالیات، این است که وجوه دریافتی پست کنسولی مستقیماً در وجه خزانه دولت فرستنده محسوب می‌شود و با توجه به حق مالکیت و مساوات دولتها، دولت پذیرنده حق ندارد که از درآمد دولت دیگر مالیات و عوارض دریافت نماید.

۲. امتیازات اعضای پست کنسولی

رفتار دولت پذیرنده با مأمورین کنسولی خارجی، در مقایسه با رفتار آن دولت نسبت به افراد عادی خارجی که در قلمرو آن کشور زندگی می‌کنند، تفاوت دارد. عرف بین‌المللی همیشه این

تبعیض را بر دولت پذیرنده تکلیف کرده است. بنابر عرف قدیم، مأمورین کنسولی و تا حدودی سایر اعضاء پست کنسولی در کشور پذیرنده در انجام وظایف خویش از امتیازاتی برخوردارند. امتیازات مأموران کنسولی و دیگر اعضاء پست کنسولی طی فصل دوم کنوانسیون در قسمت دوم از ماده ۴۰ تا پایان ماده ۵۷ بیان گردیده است.

این امتیازات صورتهای مختلف دارد، مثل حمایت از مأمورین کنسولی، مصونیت‌های آنان، فراهم آوردن تسهیلات و بعضی معافیت‌های دیگر. ضمناً تحت همین عنوان فوق موضوعات دیگری که امتیازی به شمار نمی‌آیند ولی مربوط به امتیازات می‌باشند، مورد بحث قرار می‌گیرد، مانند سلب مصونیت و مزایا، بعضی تکالیف و الزامات که در برابر امتیازات بر اعضاء پست کنسولی تحمیل می‌شود، تعیین آغاز و پایان امتیازات و بعضی مقررات دیگر در این زمینه.

در این تألیف، کم و بیش با پیروی از نظم مواد کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، یکایک این امتیازات و موضوعات مربوط به آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

حمایت از مأموران کنسولی

متن ماده ۴۰ کنوانسیون چنین است: «دولت پذیرنده، با مأموران کنسولی رفتار محترمانه‌ای که در شأن آنهاست خواهد داشت و اقدامات لازم را برای ممانعت از وارد آمدن لطمه به شخص و آزادی و حیثیت آنها اتخاذ خواهد کرد».

امتیازاتی که به موجب این ماده به مأموران کنسولی داده شده «رفتار محترمانه در شأن آنان» و ممانعت از وارد شدن «لطمه به شخص و آزادی و حیثیت آنان» است. محتویات این ماده، عیناً در ماده ۲۹ کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) آمده است، و در این زمینه امتیازات کنسولی و دیپلماتیک برابر می‌باشد.

در طرح نهایی کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، علاوه بر آنچه در این ماده

آمده است جمله «حفاظت خاص»^۱ نیز اضافه شده بود و این نکته در ماده ۲۹ مزبور برای دیپلماتها پیش‌بینی نشده بود.

در ضمن مباحثات در کنفرانس وین، نمایندگان دولتهایی که مخالف گسترش امتیازات کنسولی و خصوصاً برتری امتیازات کنسولی بر امتیازات دیپلماتیک بودند و در رأس آنان، نماینده آمریکا افزودن «حفاظت خاص» را لازم ندانستند و مدعی شدند که با افزودن این نکته، مزایای کنسولی از مزایای دیپلماتیک فراتر می‌رود و این برخلاف عرف بین‌المللی است. علی‌رغم نظرهای موافق طرح، بالاخره پس از گفتگوها، نظر آمریکا پذیرفته شد و جمله «حفاظت خاص» از متن ماده طرح پیشنهادی کمیسیون حذف گردید.

و اما محتویات ماده ۴۰ در حمایت از مأمورین کنسول و رفتار محترمانه نسبت به آنان و جلوگیری از تعرض و تجاوز به آزادی و حیثیت آنان، قبلاً جزء قواعد عرفی بین‌المللی و در عمل دولتها، کم و بیش پذیرفته شده بود و قراردادهای کنسولی به این نکته‌ها اشاره می‌شد.

امروزه با گنجانیده شدن این امتیازات در کنوانسیون روابط کنسولی، هر دولت که با دولتی دیگر روابط کنسولی برقرار می‌کند، به طور صریح متعهد می‌شود احترامات و حمایت‌های مذکور را نسبت به مأمورین کنسولی که در خاک خود می‌پذیرد، رعایت کند و کوتاهی در این زمینه، موجب مسئولیت بین‌المللی دولت پذیرنده خواهد بود.

در صورتی که نسبت به مأمور کنسولی بی‌احترامی شود یا به حیثیت و آزادی و یا به شخص وی لطمه‌ای وارد گردد، دولت پذیرنده باید شخص یا اشخاص متجاوز را مجازات کرده و از دولت فرستنده پوزش بخواهد و اگر خساراتی وارد شده جبران کند. با اینکه ماده ۴۰، تنها مأمورین کنسولی را منظور دارد و نسبت به سایر اعضاء پست کنسولی ساکت است، ولی در حقیقت با مرور فصل امتیازات کنسولی، معلوم می‌شود که این حمایت دولت پذیرنده در بعضی موارد تا حدودی بر سایر اعضاء پست کنسولی نیز گسترش می‌یابد.

مصونیت شخصی مأموران کنسولی

مأموران کنسولی شخصاً و اصولاً مصونیت داشته و غیرقابل تعرض هستند، مع ذلک در صورت ارتکاب جنایتی وخیم، به تصمیم مقامات قضایی دولت پذیرنده، می‌توان آنان را توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود. بند اول ماده ۴۰ همین مفهوم را، بدون آنکه ذکر از اصل مصونیت مأمورین کنسولی به صراحت کرده باشد، بیان می‌کند. به موجب آن: «مأموران کنسولی را نمی‌توان مگر در صورت ارتکاب جنایتی وخیم و متعاقب تصمیم مقام قضایی صلاحیتدار توقیف یا در انتظار محاکمه بازداشت نمود.»

در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)، مصونیت شخصی مأمورین دیپلماتیک به صراحت در ماده ۲۹ گنجانیده شده که متن آن چنین است: «شخص مأمور دیپلماتیک مصون است و نمی‌توان او را به هیچ عنوان مورد توقیف یا بازداشت قرار داد....»

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 هیچگونه مصونیت خاص ندارند قرار دارد. این مصونیت محدود هم برای این است که مأمورین کنسولی، گرچه نمایندگی دولت خود را ندارند ولی مأمور دولت فرستنده هستند و برای انجام وظایف خود نیاز به تسهیلات و آزادیهایی دارند که در مورد افراد خارجی عادی مطرح نیست.

در گذشته، در عرف بین‌المللی و قراردادهای کنسولی کم و بیش مصونیت محدود مأموران کنسولی شناخته شده بود ولی حدود آن و موارد آن یکسان نبود، مثلاً بعضی جرم مشهود Plagant-delit و یا جنایات را از مصونیت مستثنی می‌کردند.

یکی از قدیم‌ترین قراردادهای که در این زمینه بسته شده، قرارداد بین فرانسه و اسپانیا در سال ۱۷۶۹ بود که به موجب آن «کنسولها که تبعه سلاطینی هستند که آنان را منصوب کرده‌اند، از مصونیت شخصی برخوردارند، به نحوی که نمی‌توان آنان را بازداشت یا زندانی کرد، مگر به

خاطر جنایات وخیم.....»

طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) درباره روابط کنسولی نیز، اصل غیرقابل تعرض بودن کنسولها را به طور محدود شناخته بود. در هنگام تهیه طرح کنوانسیون روابط کنسولی توسط کمیسیون حقوق بین الملل سازمان ملل متحد، اکثر قریب به اتفاق دولتها درباره اصل کلی غیرقابل تعرض بودن مأمورین کنسولی توافق داشتند ولی در حدود آن و استثنائات بر آن و مفاهیم اصطلاحات بکار برده شده در طرح اولیه، بین آنان اختلاف نظر وجود داشت.

یکی از مشکلات در راه قبولاندن این مصونیت محدود به دولتها این بود که هر گروه از کشورهای شرکت کننده، دارای سیستم حقوقی خاصی بود، بنابراین در صورت تصویب متن کنوانسیون ممکن بود در عمل دچار اختلاف شوند. توضیح بیشتر اینکه، مثلاً تعریف «جنایت وخیم» در قوانین داخلی کشورها یکسان نبوده و مفهوم آن روشن و دقیق نیست. اگر این ماده دقیق تر انشاء می شد و مواردی از جنایات وخیم ذکر می گردید، احتمال داشت بعداً دولتها در گذراندن آن از مجالس مقننه خود دچار اشکال شوند و الحاق کنوانسیون مشروط و منوط به تغییر قوانین داخلی گردد. نتیجه گفتگوها این شد که متن ماده ۴۱ بند اول چنانکه هست انشاء گردد و موضوع به ابهام برگزار شود تا دولتهای امضاء کننده کنوانسیون برای تصویب آن از طرف مجالس قانونگذاری خود دچار اشکال نشوند.

از مواردی که ممکن است جزء جنایات وخیم تلقی گردد، شرکت در توطئه برای برانداختن حکومت، تحریک مخالفین دولت به قیام و اغتشاش، مباشرت و یا مساعدت به تروریسم و بالاخره جاسوسی است. جاسوسی از رایج ترین اتهامات است و معمولاً هم مبتنی بر بهانه های سیاسی می باشد. در ژانویه ۱۹۹۵ در شهر کراچی اغتشاشاتی روی داد. دولت پاکستان سرکنسولی هند در آن شهر را متهم به دخالت کرد و خواستار تعطیل آن سرکنسول گردید. دولت هند که خود را مقصر نمی دانست، به عنوان عمل متقابل از پانزده عضو سفارت پاکستان در دهلی نو خواست تا آن کشور را ترک کنند.

حدود مصونیت شخصی کنسولی و شرایط آن

محدودیت‌هایی که در ماده ۴۱ کنوانسیون بر اصل مصونیت شخصی مأمورین کنسولی وارد شده است نیاز به توضیح بیشتری دارد که ذیلاً مورد بحث قرار می‌گیرد.

- در صورت «ارتکاب جنایتی وخیم» مصونیت شخصی مأمور کنسولی از بین می‌رود. چنانکه قبلاً اشاره شد، در تعریف «جنایت وخیم» اختلاف نظر بود. بعضی در تفسیر آن می‌خواستند، جنایاتی که مجازات آن حداقل پنج سال زندان باشد، آن را «جنایت وخیم» توصیف کنند. بعضی جنایاتی که دو سال زندان داشت تفسیر می‌کردند، بالاخره چون مفهوم آن در حقوق داخلی کشورها یکسان نبود و توافقی هم بین تدوین‌کنندگان کنوانسیون حاصل نشد، اصطلاح «جنایت وخیم» همچنان در متن بدون توضیح گنجانیده شد.

- به موجب بند دوم ماده ۴۱، هنگامی می‌توان مصونیت مأمور کنسولی را نادیده گرفت که توقیف یا بازداشت «در اجرای یک تصمیم قضایی که جنبه قطعی داشته باشد» به عمل آید. و این در صورتی است که جرم مأمور کنسولی در محکمه به اثبات رسیده و حکم صادر گردیده و تمام مراحل قانونی آن مثلاً تجدیدنظر و پژوهش طی شده و به مرحله قطعی رسیده باشد. در این صورت است که آزادی مأمور محدود می‌گردد و ممکن است به زندانی شدن او انجامد.

- در بند سوم از ماده ۴۱ چنین آمده است: «اگر مأمور کنسولی تحت تعقیب جزایی قرار گیرد، باید نزد مقامات صلاحیتدار حاضر شود». لزوم به حضور در دادگاه محدودیتی بر مصونیت مأمورین کنسولی است، در حالی که برای مأمورین دیپلماتیک چنین موردی پیش‌بینی نشده و هیچ مقامی حق احضار آنان را ندارد.

* * *

محدودیت‌هایی که بر مصونیت مأمورین کنسولی داده شده، خود مقید به شرایطی است که در آنها رعایت حال مأمورین کنسولی و اتباع دولت فرستنده در نظر گرفته شده است. این شرایط که در بند چهارم ماده ۴۱ و در ماده ۴۲ قید شده است عبارتند از:

- اجراء ماده ۴۱ باید رعایت احترام مأمور کنسولی شده و محدودیت طوری اعمال شود

که در شأن مقام رسمی او باشد.

- اجراء محدودیت باید به نحوی باشد که «کمتر مانع از انجام وظایف کنسولی او گردد» و این قید، در حقیقت برای حفظ منافع اتباع است که با پست کنسولی خود در ارتباط هستند و برای انجام کارهای خود به آنجا مراجعه می‌کنند.

- در صورتی که بازداشت مأمور کنسولی بر اثر «جنایت وخیم» ضروری تشخیص داده شود، «رسیدگی به دعوای اقامه شده علیه او باید هرچه زودتر شروع گردد» و این نیز برای جلوگیری از لطمه وارد آمدن به انجام وظایف پست کنسولی و رعایت حال اتباع است که با پست کنسولی سروکار دارند.

- «در صورت توقیف یا بازداشت یکی از کارکنان کنسولی یا تعقیب جزایی علیه او، دولت پذیرنده فوراً موضوع را به رئیس پست کنسولی مربوطه اطلاع خواهد داد». این قید که جداگانه در ماده ۴۲ درج گردیده در حقیقت در تکمیل ماده قبل (ماده ۴۱) است. علت گنجاندن این قید این است که اولاً حسن نیت دولت پذیرنده نسبت به دولت فرستنده ثابت گردد، ثانیاً به شخص مورد نظر و دولت فرستنده او فرصت تحقیق و دفاع داده شود.

* * *

محتویات ماده ۴۱ کنوانسیون، گرچه مبهم است و جوابگوی موضوع مورد نظر نیست، مع ذلک در نزدیک کردن نظرات مختلف دولتها و یکسان کردن قواعد در آینده بی‌اثر نخواهد بود. فایده دیگر ماده ۴۱ این است که مانع سوء استفاده بعضی از مأمورین کنسولی از مصونیت‌های داده شده می‌گردد، زیرا می‌دانند که جنایات آنان بی‌مجازات نخواهد ماند و از طرف دیگر دولتهای فرستنده سعی می‌کنند که در انتخاب مأمورین کنسولی خود از نظر اخلاقی دقت بیشتری نمایند.

ماده ۴۱ کنوانسیون منحصراً مصونیت مأمورین کنسولی از جمله رئیس مأموریت را منظور دارد، ولی ماده ۴۲ که در صورت توقیف یا بازداشت اطلاع به دولت فرستنده را در اسرع وقت، به دولت پذیرنده تکلیف می‌کند مربوط به کارکنان پست کنسولی، یعنی همه اعضاء

(مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی)، غیر از رئیس پست کنسولی می‌باشد. و باز طبق ماده ۴۲، اگر شخصی که مرتکب جنایت شده و مشمول ماده ۴۱ می‌شود، رئیس پست کنسولی باشد، باید مراتب از طریق دیپلماتیک به دولت فرستنده اطلاع داده شود.

مصونیت قضایی کنسولی

مصونیت شخصی کنسولی مربوط بود به اینکه مأمورین کنسولی را نمی‌توان بازداشت یا توقیف کرد مگر ... مصونیت قضایی کنسولی مربوط است به اینکه مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی را نمی‌توان به دادگاه احضار کرد و محاکمه نمود. مصونیت شخصی بر شخص مأمور کنسولی تکیه داشت در حالی که مصونیت قضایی بر شغل متکی است و شامل مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی می‌شود. کنوانسیون روابط کنسولی طی ماده ۴۳، مصونیت قضایی را شامل مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی (کارمندان اداری و فنی) کرده است و خدمه کنسولی نمی‌توانند به آن استثناء جویند.

لازم به یادآوری است که مصونیت شخصی (موضوع ماده ۴۱) منحصرأً مربوط به مأموران کنسولی بوده و شامل کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی نمی‌باشد. این تمایز، چنانکه گفته شد نتیجه آن است که مصونیت شخصی به شخص و مصونیت قضایی به شغل مأموران و کارمندان ارتباط دارد. در طرح اولیه که کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد تهیه کرده بود، مصونیت قضایی شامل همه اعضاء پست کنسولی (اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی) می‌شد. ولی در کنفرانس وین (۱۹۶۳)، گروه سوم (خدمه کنسولی) از طرح ماده مربوط حذف گردید. دلیل توسعه مصونیت قضایی از (مأمورین کنسولی) به (کارمندان کنسولی) این بود که غیر از مأمورین کنسولی، کارمندان پست کنسولی که به بایگانی، ماشین‌نویسی، رمز، حسابداری و امثال آن اشتغال دارند، خواه و ناخواه به اسرار پست کنسولی واقف می‌شوند و بنابراین باید مشمول مصونیت باشند در حالی که خدمه کنسولی که کارهای بدنی می‌کنند با مستخدمین مؤسسات غیرکنسولی تفاوتی ندارند و ضرورتی ندارد که مشمول مصونیت شوند.

سابقه مصونیت قضایی کنسولی

چون مأموران کنسولی نماینده دولت فرستنده نیستند، اعطای مصونیت مطلق قضایی به مانند مصونیت دیپلماتها به آنان قابل توجه نبود، اما چون اینان از طرف حکومت دولت فرستنده وظایف خود را در کشور پذیرنده انجام می‌دهند، لازم بود برای انجام وظایف خود از مصونیت قضایی به طور محدود برخوردار باشند. درباره اساس و حدود این مصونیت، در گذشته بین حقوقدانان اختلاف نظر وجود داشت و تا هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، این اختلاف نظر و مباحثات ادامه داشت.

سابقاً انستیتوی حقوق بین‌الملل در سال ۱۸۹۶ طی ماده ۱۵ از طرح روابط کنسولی که تهیه کرده بود، این مصونیت شغلی را پذیرفت. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۷) نیز در ماده ۱۶ این مصونیت را برای مأمورین کنسولی شناخت. در طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) طی ماده ۲۱ این مصونیت مورد تأیید قرار گرفت. در این طرح اضافه شده بود که دولت پذیرنده صلاحیت دارد که تعیین کند عملی خارج از وظایف کنسولی است یا خیر. کنوانسیون روابط کنسولی (۱۹۶۳)، این مصونیت را به طور محدود شناخت و اساس آن را نیز (انجام وظایف کنسولی) ذکر کرد. بدین نحو، این مصونیت از صورت عرف و قراردادهای بین چند دولت خارج شده و به عنوان یک قاعده حقوق بین‌الملل ظاهر گردید و به بحث‌های حقوقدانان نیز پایان دارد. ماده ۴۳ کنوانسیون، تحت عنوان (مصونیت قضایی) که مربوط به موضوع مورد بحث است، طی بند اول اعلام می‌دارد: «مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی، در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند، در برابر مقامات قضایی یا اداری دولت پذیرنده مصونیت قضایی خواهند داشت».

انواع مصونیت قضایی کنسولی

ماده ۴۳ کنوانسیون روابط کنسولی که عنوان (مصونیت قضایی) را دارد، به انواع این مصونیت اشاره‌ای ننموده، در حالی که ماده مشابه آن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱)

مصونیت‌های دیپلماتیک را در قالب مصونیت جزایی و مصونیت حقوقی یا مدنی و اداری و مصونیت اجرایی ذکر کرده است. (ماده ۳۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک)

با توجه به محتوای کنوانسیون روابط کنسولی و مواد مربوطه آن، مصونیت قضایی کنسولی را می‌توان به سه گروه تفکیک کرد: مصونیت قضایی - جزایی، مصونیت قضایی - حقوقی و مصونیت قضایی - اجرایی.

مصونیت قضایی - جزایی (یا کیفری و گاه جنایی)، ناظر بر موردی است که یک مأمور کنسولی یا یک کارمند کنسولی در انجام وظایف خویش مرتکب عملی شود که از نظر قوانین دولت پذیرنده جرم محسوب شود و مستلزم محاکمه و مجازات باشد. و اما اگر این عمل در راه انجام وظیفه نباشد، مصونیت جزایی مطرح نمی‌گردد.

مصونیت قضایی - حقوقی (یا مدنی و اداری)، در موردی است که مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی در امور اداری یا در اعمال خصوصی خود مثلاً عقود می‌کند و یا در معاملات شخصی و یا با رفتار خود با افراد دیگر اختلاف پیدا کند. این مصونیت درباره مأموران و کارمندان کنسولی کاربردی ندارد، زیرا دو استثناء مهم به موجب بند دوم ماده ۴۳ بر آن وارد شده است.

مصونیت قضایی - اجرایی، مربوط به هنگامی است که مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی اعمالی مرتکب شود که مستوجب مجازات بوده و ضمناً مشمول مصونیت نیز می‌باشد و در چنین شرایطی مورد تعقیب و محاکمه قرار گرفته و در دادگاه صلاحیتدار محکوم شود. در این موقع است که مصونیت اجرایی به کار می‌آید و اجراء رأی دادگاه معلق می‌ماند. در چنین مواردی، رأی دادگاه قابل اجرا نیست مگر آنکه دولت فرستنده این مصونیت را از مأمور یا کارمند کنسولی سلب نماید. (این مصونیت در بند ۴ ماده ۴۵ ذکر گردیده است) اینک درباره یکایک این مصونیتها توضیح داده می‌شود.

مصونیت قضایی - جزایی کنسولی

مأمورین و کارمندان کنسولی باید زیر حمایت دولت پذیرنده باشند تا بتوانند وظایف خود را انجام دهند. مصونیتی که دولت پذیرنده برای مأمورین و کارمندان کنسولی قائل می‌شود، در همین جهت و محدود به انجام وظیفه آنان است. پس اصل در حقوق کنسولی این است که اعضاء پست کنسولی مصونیتی ندارند مگر در مورد انجام وظایف کنسولی خود. ماده ۴۳ در بند اول، همین مطلب را چنین بیان می‌کند: «مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی در مورد اعمالی که در انجام وظایف کنسولی خود به عمل می‌آورند، در برابر مقامات قضایی یا اداری دولت پذیرنده مصونیت قضایی خواهند داشت».

و این مصونیت قضایی کلی است و شامل قوانین جزایی نیز می‌باشد. و اما از نظر جزایی، متن این ماده دارای نکات مبهمی است که باید مورد بررسی قرار گیرد.

- (وظایف کنسولی) در ماده ۵ کنوانسیون به تفصیل ذکر شده، گرچه در جای خود گفته شد که فهرست آن ناقص است. و اما (انجام وظایف کنسولی معنی بسیار وسیع‌تری دارد و حدودی دقیق برای آن نمی‌توان تعیین کرد. برای مثال، مأمور کنسولی که برای رفع مشکلی به ملاقات یک مقام صلاحیتدار محلی می‌رود، اگر در راه با اتومبیل خود تصادفی کند که منجر به قتل شود، آیا باید این تصادف را جزء (انجام وظایف کنسولی) به شمار آورد و او را مشمول مصونیت جزایی دانست یا خیر؟ در اینجا تمیز بین کارهای اداری و اعمال خصوصی دشوار است.

- (وظایف کنسولی) آیا منحصر است به آنچه که در ماده ۵ کنوانسیون آمده یا کلیه دستورات دولت فرستنده و انجام آنها جزء وظایف کنسولی است؟ اصولاً انجام دستورات دولت فرستنده کلاً از وظایف کنسولی است و بدلیل آنکه دولتها همه با یکدیگر مساوی هستند، دولت پذیرنده نمی‌تواند دستورات دولت فرستنده را زیر سؤال قرار دهد، ولی نکته ابهام در این است که اگر بین دو دولت اختلاف نظر پیش آید که دستوری که داده شده جزء وظایف کنسولی است یا خیر، نظر کدام یک از دو دولت ارجح است؟ و انجام این دستورات زیر پوشش مصونیت قرار

می‌گیرد یا نه؟

برای مثال اعمال جاسوسی، توطئه، ترور، خرابکاری و تبدیل ارز در بازار سیاه و امثال آن را نمی‌توان جزء اعمال خصوصی مأمورین کنسولی به شمار آورد و ضمناً جزء وظایف کنسولی نیز محسوب نمی‌شود، در این صورت تکلیف چیست؟ آنچه بر ابهام موضوع می‌افزاید این است که اختلافات و اغراض سیاسی، گاه انگیزه اعلام چنین اتهامات از طرف دولت پذیرنده نسبت به مأموران و کارمندان کنسولی دولت فرستنده می‌شود و تشخیص صحت و سقم این اتهامات نیز از دایره حقوق خارج است. - جرم و جنایت، در کشورهای مختلف که سیستمهای حقوقی متفاوت دارند، مفهوم یکسان ندارد، بنابراین تعیین مواردی که مشمول مصونیت جزایی کنسولی می‌شود به آسانی نمی‌توان تعیین کرد.

برای مثال، جرائم مربوط به زنا یا شراب‌خواری در روسیه و جمهوری اسلامی یکسان نیست، پس چگونه و با چه معیاری می‌توان درجه جرم و جنایت را در کشورهای مختلف سنجید و مقررات کنوانسیون روابط کنسولی را درباره مصونیت جزایی براساس آن اجرا کرد؟ مأمورین کنسولی که به مقتضای شغل خود بارها از کشوری به کشور دیگر منتقل می‌شوند، طبعاً تحت قوانین مختلف قرار می‌گیرند. برای حفظ وضع و موقع آنان، در برابر اختلاف قوانین لازم بود که تعریف جرایم و جنایات به روشنی در کنوانسیون بیان شود. ولی بر اثر اختلاف نظر نمایندگان دولتها توافقی در این زمینه حاصل نگردید و چنانکه گفته شد موضوع به ابهام برگزار شد. ماده ۴۳ بند اول، که تلویحاً به موضوع مصونیت قضایی - جزایی کنسولی اختصاص دارد، به هیچ وجه جوابگوی نیازهای کنسولی در این زمینه نیست و حتی ممکن است ابهام این ماده دستاویز عوامل سیاسی برای رسیدن به اغراض پنهان دولتها گردد.

مصونیت قضایی - حقوقی کنسولی

بند اول ماده ۴۳ کنوانسیون روابط کنسولی که در مبحث قبل، مصونیت جزایی را از آن

استنباط کردیم، مصونیت حقوقی را هم در بردارد. مصونیت حقوقی ممکن است مربوط به امور اداری باشد. در این مورد، مأمورین و کارمندان کنسولی، در اجرای وظایف اداری خود مصونیت دارند، مثلاً امتناع مأمور کنسولی از صدور گذرنامه یا روادید و یا خودداری او از تمدید گذرنامه و یا عدم گواهی بعضی اسناد و بالاخره اخراج یکی از خدمه کنسولی، اینها همه به وظایف اداری مربوط است و دولت پذیرنده به هیچ عنوان نمی‌تواند مأمور یا کارمند کنسولی را در این موارد مورد بازخواست قرار داده و به دادگاه جلب نماید.

مصونیت حقوقی شامل دعاوی مدنی نیز هست و آن در صورتی است که اعمال یا عقود که منعقد گردیده و موجب اقامه دعاوی مدنی شده است، در راه انجام وظیفه باشد. در غیر این صورت، اگر شخص مأمور یا کارمند کنسولی خود مستقیماً طرف دعوی باشد، این مصونیت شامل او نمی‌شود.

بند دوم ماده ۴۳ طی دو تبصره، دو استثناء را بر مصونیت حقوقی مأموران و کارمندان کنسولی وارد کرده است، در این دو مورد مأمور یا کارمند کنسولی باید در دادگاه حاضر شده و جوابگو باشد. به تعبیر دیگر مصونیت اداری ناظر به مواردی است که نقض مقررات مستلزم پرداخت جرائم نقدی باشد. مثلاً نقض مقررات راهنمایی و رانندگی.

۱. عدم مصونیت کنسولی در دعاوی حقوقی ناشی از عقود: استثناء نخست مربوط به معاملات و عقود است که شخص مأمور یا کارمند کنسولی در مورد آنها نه به عنوان دولت خود، بلکه به نام شخص خویش اقدام کرده است و باید به مانند سایر افراد، در کشور پذیرنده تعهدات خود را انجام دهد و در صورت تخلف، با شکایت طرف ذینفع، لازم است در دادگاه حاضر شده و مورد محاکمه قرار گیرد. مثلاً مأمور یا کارمند کنسولی که از پرداخت کرایه مسکن خود به صاحب خانه امتناع کند، نمی‌تواند به مصونیت حقوقی خود استناد کرده و در دادگاه حاضر نشود، زیرا عمل او خصوصی به شمار می‌آید.

تبصره (الف) از بند ۲ ماده ۴۳ که مربوط به این استثناء می‌باشد، حاکی از این است که اگر: «دعوی حقوقی ناشی از قراردادی [عقدی] که توسط یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی

منعقد گردیده لکن او قرارداد [عقد] مزبور را تلویحاً یا تصریحاً به عنوان نماینده و کارگزار دولت فرستنده منعقد نساخته است» مصونیت حقوقی کنسولی شامل او نمی‌شود.

در این مورد باز همان ابهام تمیز بین امور مربوط به (انجام وظایف) و (امور خصوصی) ظاهر می‌شود. آیا منزلی که یک مأمور یا کارمند کنسولی برای خود اجاره می‌کند، منحصراً مربوط به خود اوست یا برای انجام وظایف است که نیاز به مسکن دارد؟ به هر صورت، دولت پذیرنده معمولاً مایل به تفسیر توسیعی این استثناء است و در کنوانسیون نیز همین تفسیر پذیرفته شده که می‌گوید هر معامله‌ای که «تلویحاً یا تفریحاً» برای دولت فرستنده نباشد به شخص مربوط می‌شود. در کنفرانس وین، هنگام تدوین این ماده و این بند، اختلاف نظر بسیار بود و از جمله در مورد مقام تشخیص دهنده این که: آیا عقد یا معامله‌ای که انجام گرفته مربوط به انجام وظایف است یا امر خصوصی است و بنابراین مشمول مصونیت حقوقی می‌شود یا نه. بعضی دولت پذیرنده را صالح برای این تشخیص می‌دانستند ولی ایراد گرفته شد که در مورد کاربرد مصونیت حقوقی در این موارد، نه فقط برای دولتها اختلاف نظر وجود دارد، بلکه یک دولت در شرایط و مقتضیات مختلف ممکن است نظرهای متفاوت ابراز کند. بعضی رئیس پست کنسولی را مقام صلاحیتدار برای تشخیص، پیشنهاد کردند ولی این نیز مورد قبول قرار نگرفت.

پس از مباحثات بسیار، وارسلاو زورک^۱ گزارشگر کمیسیون راه‌حلی پیشنهاد کرد مبنی بر اینکه، در هر مورد بنابر مقتضیات و اوضاع و احوال دو دولت پذیرنده و فرستنده، صلاحیت دارند با توجه به طرق مسالمت‌آمیز اختلافات که در ماده ۳۳ منشور ملل متحد توصیه شده، در این خصوص تصمیم بگیرند. این نظر پذیرفته شد، مع‌ذلک اشکال در این است که دولتها معمولاً جنبه‌های سیاسی را معیار تشخیص خود قرار می‌دهند.

بعضی از نویسندگان حقوقی، عدم مصونیت کنسولی را در دعاوی حقوقی ناشی از عقود، - به طوری که در تبصره (الف بند دوم ماده ۴۳ آمده است) - هم به نفع مأموران و کارمندان

کنسولی و هم به نفع طرفهای آنان که با ایشان عقود را بسته‌اند می‌دانند، زیرا اگر چنین مصونیتی وجود می‌داشت کسی حاضر به معاملات خصوصی با مأموران و کارمندان کنسولی نمی‌شد و از طرف دیگر امکان داشت حق افرادی که طرف مأموران و کارمندان کنسولی هستند به علت مصونیت آنان پایمال شود. امکان احضار به دادگاه و محاکمه و صدور حکم، در حقیقت ضمانت اجراء عقود و تعهدات مأمورین و کارمندان کنسولی است.

۲. عدم مصونیت کنسولی در خسارات ناشی از تصادفات: استثناء دوم بر مصونیت حقوقی کنسولی در تبصره (ب) بند دوم ماده ۴۳ بیان شده است. به موجب آن: «دعوی حقوقی شخص ثالث در مورد خسارت ناشی از تصادفات وسیله نقلیه و کشتی یا هواپیما در قلمرو دولت پذیرنده» مشمول مصونیت قضایی کنسولی نمی‌شود، هرچند این تصادف در راه انجام وظیفه باشد.

توضیح اینکه با زیادشدن وسائط نقلیه و کثرت تصادفات در سالهای پس از جنگ جهانی دوم، لزوم توجه به این مورد خاص و گنجاندن مقررات به خصوص در این مورد در کنفرانس روابط کنسولی ضروری تشخیص داده شد.

برداشتن مصونیت مأمورین و کارمندان کنسولی در زمینه تصادفات موجب شده که آنان قوانین و مقررات رانندگی را بیشتر مراعات کنند و بدانند که رانندگی در هنگام مستی و یا حرکت با سرعت زیاد برای آنان ایجاد مسئولیت می‌کند و نمی‌توانند این تخلفات و پی‌آمد آنها را به حساب انجام وظایف کنسولی بگذارند.

در تصادفات اگر مأمور یا کارمند کنسولی مقصر تشخیص داده شود، موظف است خسارت طرف بی‌تقصیر را بپردازد و یا به نحو دوستانه جبران نماید. در تأیید آنچه در ماده ۴۳ آمده است و برای آنکه از اختلافات ناشی از تصادفات کاسته شود، ماده ۵۶ کنوانسیون اعضای پست کنسولی را ملزم می‌نماید تا طبق قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد بیمه وسائط نقلیه و خسارات وارده به شخص ثالث اقدام نمایند. متن ماده ۵۶ چنین است: «اعضای پست کنسولی، باید خود را با الزامات قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد بیمه خسارات وارده به

شخص ثالث، ناشی از استفاده از وسیله نقلیه زمینی و کشتی یا هواپیما منطبق سازند». تفاوت این ماده با تبصره (ب) بند دوم ماده ۴۳ در این است که ماده ۵۶ ناظر به کلیه اعضاء پست کنسولی است و شامل خدمه کنسولی که فاقد مصونیت هستند نیز می‌شود، در حالی که تبصره (ب) تنها مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی را که از مصونیت برخوردارند، در نظر می‌گیرد.

* * *

در پایان این مبحث بی‌مناسبت نیست گفته شود که معمولاً دادگاهها در مواردی که یکی از طرفهای دعوی مأمورین یا کارمندان کنسولی هستند، حتی الامکان از قضاوت و صدور حکم اجتناب می‌کنند و عدم صلاحیت خود را اعلام می‌دارند. نکته دیگر در زمینه استثنائات مصونیت حقوقی این است که در این نوع دعاوی طرف مأموران کنسولی، اشخاصی هستند که طلبهایی دارند و یا جبران خساراتی را می‌خواهند و با اعلام کردن عضو به عنوان «عنصر نامطلوب» و یا اخراج او، آنان به حق و حقوق خود نمی‌رسند و لازم است به آنان اجازه داد تا احقاق حق نمایند.

مصونیت قضایی - اجرای کنسولی

مصونیت دیگری که معمولاً در تألیفات حقوقی در فصل مصونیتها به آن اشاره نمی‌شود، ولی نوعی مصونیت قضایی باید به شمار آید، مصونیت عضو کنسولی در برابر اجراء احکام دادگاههاست.

توضیح اینکه، اگر یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی طبق مفاد ماده ۴۳ که به مصونیت قضایی ارتباط دارد، در معرض بازداشت و حضور در دادگاه قرار گیرد و از طرف دولت فرستنده نسبت به مصونیت وی صرفنظر شود و در نتیجه عضو مزبور بازداشت شده و در دادگاه حضور یابد و حکم علیه او صادر گردد، این حکم قابل اجراء نخواهد بود، مگر آنکه دولت فرستنده بار دیگر و به طور جداگانه، برای اجراء حکم از مصونیت عضو پست کنسولی خود

صرفنظر کند، تا حکم دادگاه تنفیذ شده و قابل اجراء گردد.

این مطلب که در بند چهارم ماده ۴۵ گنجانیده شده، از طرف بسیاری از نویسندگان حقوقی مورد انتقاد قرار گرفته است. زیرا آن را غیرمنطقی و متضاد با صرفنظر از مصونیت اولیه دانسته‌اند. زیرا مفهوم این بند این است که اگر عضو کنسولی در دادگاه فاتح باشد، از اجراء حکم بهره‌مند می‌شود ولی اگر محکوم شود، ممکن است از مجازات معاف گردد و این به قول یکی از نویسندگان حقوقی به نام Luke Lee «به تمسخر گرفتن عدالت» به شمار می‌آید.

نظیر این متن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی ماده ۳۲ آمده است. با این تفاوت که مصونیت دیپلمات مطلق است و این قید قابل توجیه می‌باشد ولی در مورد عضو کنسولی که مصونیت مطلق ندارد، دو مرحله کردن سلب مصونیت را نمی‌توان توجیه کرد.

الزام به ادای شهادت

در گذشته بین حقوقدانان، در جزئیات مربوط به شهادت اختلاف بود، مثلاً در مورد اجباری بودن شهادت، ارتباط شهادت با انجام وظیفه، شفاهی یا کتبی بودن شهادت، محل حضور برای ادای شهادت و مسائلی که درباره آن می‌توان شهادت داد. کنوانسیون روابط کنسولی به این اختلاف نظرها پایان داد. ماده ۴۴ نظرهای مختلف و مخالف را یکسان کرد. بند اول متن این ماده چنین است: «اعضاء پست کنسولی را می‌توان به عنوان شهود در محاکمات قضایی یا اداری احضار نمود. کارمندان کنسولی و خدمتگزاران نمی‌توانند مگر در موارد مذکور در بند ۳ این ماده 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».

نکات زیر را می‌توان از این بند استخراج کرد:

- اعضاء پست کنسولی که شامل رئیس پست کنسولی و سایر مأموران کنسولی و کارمندان و مستخدمین پست کنسولی است، در موارد لزوم هر یک از آنان را می‌توان به عنوان شهود، در محاکمات قضایی یا اداری احضار کرد. محتویات این بند، درباره مأمورین کنسولی

برخلاف بند دوم ماده ۳۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک می‌باشد که می‌گوید: «مأمور دیپلماتیک مجبور به ادای شهادت نیست.»

- مأمور کنسولی تلویحاً می‌تواند از ادای شهادت خودداری کند و در این صورت «هیچ نوع اقدام قهری یا مجازات درباره او به عمل نخواهد آمد». پس دولت پذیرنده می‌تواند یک مأمور کنسولی را به عنوان شاهد در دادگاهی احضار کند، ولی آن مأمور هم می‌تواند به این احضار ترتیب اثر نداده و در دادگاه حاضر نشود و شهادت ندهد. گرچه در صورت ردکردن شهادت از طرف مأمور کنسولی، مجازاتی در نظر گرفته نشده و ضمانت اجرایی ندارد، مع‌ذلک در صورتی که موضوع شهادت دارای اهمیت خاصی باشد، دولت پذیرنده نه به عنوان مجازات، بلکه به عنوان استفاده از حق حاکمیت خود، می‌تواند در مورد آن مأمور کنسولی در صورتی که رئیس پست باشد، روانه‌اش را لغو کند و یا اگر عضو دیگری از مأموران کنسولی باشد، وی را غیرقابل قبول اعلام نماید، بدون اینکه این تصمیم را به عدم شهادت مربوط سازد.

در صورتی که ادای شهادت از طرف مأمورین کنسولی لازم شود، نحوه اجرای آن باید طوری باشد که از مداخله در انجام وظایف وی احتراز گردد. ضمناً مقام مربوطه برای اخذ شهادت می‌تواند در محل اقامت مأمور یا در مقر پست کنسولی شهادت را استماع کرده و یا شهادت را به صورت کتبی دریافت دارد. این تسهیلات همه برای حفظ شئون و حیثیت مأمور کنسولی و رعایت وی در انجام وظایف کنسولی می‌باشد. (این تسهیلات در بند دوم ماده ۴۴ کنوانسیون ذکر گردیده است.)

- سایر اعضاء پست کنسولی اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و یا مستخدمین کنسولی در سه مورد «موظف نیستند» شهادت دهند. این سه مورد عبارتند از:

۱. موضوع شهادت مربوط به انجام وظایف آنان باشد و یا با وظایف آنان ارتباط پیدا کند. دلیل هم این است که وظایف آنان به دولت فرستنده مربوط می‌شود و نباید درباره وظایف خود به مقامات پذیرنده توضیح دهند.

۲. برای شهادت، ارائه مکاتبات و اسناد رسمی مربوط به امور کنسولی لازم باشد که در

این صورت به دلیل مصونیت بایگانی نمی‌توان این درخواست را برآورده کرد.

۳. «حق دارند از ادای شهادت به عنوان کارشناس حقوق داخلی دولت فرستنده امتناع ورزند». زیرا شهادت آنان در این مورد ممکن است ناقص یا از روی کم‌اطلاعی باشد و در ضمن، مورد استناد دادگاه قرار گرفته و در جریان دادرسی اثر قطعی گذارد، و حال آنکه تخصص آنان محرز نیست و علاوه بر این ممکن است چنین شهادتی به ضرر و زیان اتباع تمام شود.

در طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل، مستخدمین در این سه مورد معافیت نداشته و ذکر آنها نشده بود ولی در کنفرانس، یعنی اینکه آنان با اسناد سفارت ارتباط دارند، مشمول این معافیت شدند.

- از روی قرائن، بر این سه مورد که در ماده ۴۴ بند سوم پیش‌بینی شده، یک مورد دیگر نیز می‌توان افزود و آن هم این است که در مورد کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی، ادای شهادت باید طوری باشد که محل انجام وظایف کنسولی آنان نباشد، چنانکه در مورد مأمورین کنسولی چنین بود.

چنانکه بعداً گفته خواهد شد، دولت فرستنده می‌تواند در موارد استثنایی از مصونیت محدود شهادت در مورد عضو کنسولی خود صرف‌نظر کند و در سه مورد مذکور در بند سوم ماده ۴۴، که مربوط به انجام وظایف و ارائه اسناد رسمی و کارشناسی حقوق داخلی است به اعضاء پست کنسولی خود اجازه شهادت دهد. (طبق بند اول از ماده ۴۵ کنوانسیون روابط کنسولی)

سلب مزایا و مصونیت‌های کنسولی

دولت فرستنده می‌تواند مزایا و مصونیت‌های هر یک از اعضای پست کنسولی که در سه مورد، براساس مواد ۴۱ و ۴۳ و ۴۴ کنوانسیون روابط کنسولی برخوردارند، صرف‌نظر نماید. (ماده ۴۵ بند اول)

این سه مورد که ممکن است مشمول صرف‌نظر از مزایا و مصونیت شوند عبارتند از:

- مصونیت شخصی (مأموران کنسولی) از توقیف و بازداشت در انتظار محاکمه

(موضوع ماده ۴۱)

- مصونیت قضایی (مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی)، در مورد اعمالی که در انجام وظایف خود بعمل می‌آورند (موضوع ماده ۴۳)

- مواردی که اعضای پست کنسولی (مأموران کنسولی، کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی) موظف نیستند و یا حق دارند از ادای شهادت خودداری کنند. (موضوع ماده ۴۴ بند سوم)

ماده ۴۵ کنوانسیون روابط کنسولی، برابر ماده ۳۲ کنوانسیون روابط دیپلماتیک است، با تفاوتی که به اختلاف ماهیت مصونیت دیپلماتیک با مصونیت کنسولی مربوط می‌شود. در متن ماده ۴۵ کنوانسیون، چون «شرط انجام وظایف کنسولی» قید و استثناء نشده، بنابراین ممکن است در مواردی هم که عضو کنسولی در انجام وظایف خویش مرتکب عملی شده باشد که مستوجب بازداشت و محاکمه است، از طرف دولت فرستنده از مصونیتش صرفنظر گردد. بنابراین صرفنظر از مصونیت ممکن است در مورد اعمال خصوصی و یا در انجام وظیفه باشد. موضوع صرفنظر از مصونیت کنسولی از طرف دولت فرستنده، اگر در انجام وظایف باشد، مورد انتقاد بعضی از نویسندگان حقوقی قرار گرفته است. زیرا به عقیده آنان، اگر عملی مربوط به وظایف باشد و به دنبال صرفنظر از مصونیت، مأمور مربوط در دادگاه محکوم شود، در این صورت خود دولت فرستنده طرف تقصیر کار شناخته خواهد شد.

نکته دیگر در این زمینه آن است که صرفنظر از مصونیت باید تنها از طرف دولت فرستنده باشد و اعضاء پست کنسولی حق ندارند به عنوان اینکه خود را بی‌تقصیر می‌دانند، شخصاً و داوطلبانه از مصونیت خود صرفنظر نمایند و به بازداشت تن دهند و یا در دادگاه حاضر شوند و یا در مواردی که می‌توانند از شهادت خودداری کنند، حاضر به شهادت شوند. استدلال این است که مصونیتی که دولت پذیرنده به اعضاء یک پست کنسولی می‌دهد، در حقیقت امتیازی است که به دولت فرستنده اعطا کرده است تا مأموریتش در محیطی آرام، وظایف خود را انجام دهند و این مصونیت متعلق به شخص عضو پست کنسولی نیست.

بنابراین صرفنظر کردن از مصونیت نیز به دولت فرستنده که صاحب حق است مربوط می‌شود و این حق دولت فرستنده است که می‌تواند تصمیم بگیرد، از مصونیت مأمور با کارمند و یا مستخدم پست کنسولی خود صرفنظر کند یا نه. به عبارت دیگر، عضو پست کنسولی از حقی که متعلق به او نیست نمی‌تواند صرفنظر نماید.

و اما اگر تصمیم صرفنظر کردن از مصونیت گرفته شود، در این صورت، عضو مورد نظر ممکن است توقیف یا بازداشت و یا محاکمه شود و تصمیم در این باره به دولت پذیرنده و قوانین آن واگذار می‌شود.

* * *

صرفنظر از مصونیت از طرف دولت فرستنده، در تمام موارد «باید صریح بوده و کتباً به دولت پذیرنده ابلاغ گردد». (ماده ۴۵ بند دوم)

این ابلاغ ممکن است از طرف رئیس پست کنسولی صورت گیرد، در صورتی که مربوط به یکی از اعضاء او باشد. چنین ابلاغی رسمی و از طرف دولت فرستنده تلقی می‌گردد. و اما شخصی که از مصونیت او صرفنظر می‌شود، شخص رئیس پست باشد، معمولاً از مجرای دیپلماتیک، از طرف دولت فرستنده به دولت پذیرنده اطلاع داده می‌شود. ولی در این مورد هم اگر رئیس پست کنسولی، از مصونیت صرفنظر نماید، می‌توان آن را رضایت ضمنی دولت فرستنده تلقی کرد.

در یک مورد دیگر نیز از مزایا و مصونیت‌های اعطا شده از طرف دولت پذیرنده به اعضاء پست کنسولی صرفنظر می‌گردد و آن در صورتی است که اقامه‌کننده دعوی خود عضو پست کنسولی باشد و خود را در موضوعی ذی‌حق بداند و خود مدعی و شاکی باشد، در این صورت اگر طرف او متقابلاً در همان زمینه طرح دعوی کند، حق مصونیت عضو از بین می‌رود، چون او خود پیشقدم در طرح دعوی شده است و باید به عواقب عمل خود تن در دهد و در صورتی که دادگاه او را مقصر شناخت حکم را بپذیرد.

بند چهارم ماده ۴۵ مربوط به مصونیت قضایی - اجرایی کنسولی است که ضمن شرح

مصونیتها، تحت عنوان فوق مورد بحث قرار گرفت.

معافیت از ثبت نام و پروانه اقامت و پروانه کار

اصولاً اگر یک نفر از اتباع خارجی وارد کشوری شود و مدتی اقامت کند، 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 می باشد و اجباری است، گرچه ممکن است زیاد به آن عمل نشود. پس از آنکه ثبت نام به عمل می آید، اگر قصد اقامت باشد، اجازه ای دیگر برای اقامت لازم است که به آن پروانه اقامت می گویند.

پروانه اقامت به زبان فرانسه *Carte de Sejours* است و در کشور ایالات متحده

آمریکای شمالی، به مناسبت رنگ کارت که سبز است *Green Cart* نامیده می شود.

علاوه بر اینها، اگر شخص خارجی بخواهد علاوه بر اقامت کار انتفاعی، یعنی کاری در برابر دستمزد انجام دهد، تابع قوانین کار در آن کشور می گردد و مشمول مقررات مالیاتی خواهد شد و بنابراین به اجازه دیگری احتیاج دارد که پروانه کار است. آنچه گفته شد به طور کلی درباره وضع افراد خارجی در یک کشور بود. و اما مأمورین کنسولی و کارمندان پست کنسولی و افراد خانواده آنان که از طرف دولت فرستنده به کشور پذیرنده وارد می شوند، برای اینکه در ابتدای ورود و اقامت و شروع به کار، دچار این مقررات دست و پاگیر نشوند و هرچه زودتر وظایف خود را انجام دهند، از گذراندن این تشریفات و انجام این مقررات معاف گردیده اند. (مواد ۴۶ و ۴۷ کنوانسیون)

البته کسانی که مشمول این دو ماده می شوند، از نظر اینکه اسامی شان به موقع به مقامات صلاحیتدار محل، طبق ماده ۲۴ کنوانسیون اطلاع داده می شود، نمی توان گفت که از ثبت نام معاف هستند، بلکه نام آنان طبق مقررات محل، جزء فهرست اتباع خارجی عادی ثبت نشده، بلکه در فهرست خاصی که برای مأموران و کارمندان پستهای کنسولی است به ثبت می رسد. علاوه بر این معمولاً کارتهای شناسایی به خصوص نیز برای تسهیل کار آنان نزد

مقامات محلی، به نامشان صادر می‌گردد که به مانند پروانه اقامت است. از نظر پروانه کار نیز چون محل خدمتشان که پست کنسولی است معلوم می‌باشد، نیازی به پروانه کار ندارند. به موجب بند دوم ماده ۴۶، اگر کارمند کنسولی به عنوان موقت در پست کنسولی انجام وظیفه کند و یا اینکه در کشور پذیرنده کار خصوصی انتفاعی نیز علاوه بر کار در پست کنسولی داشته باشد، هم او و هم افراد خانواده او مشمول مقررات ثبت نام و پروانه اقامت خواهند بود و در این زمینه معافیت نخواهند داشت.

در طرح اولیه که کمیسیون حقوق بین الملل تهیه کرده بود، مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی نیز به مانند مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی، مشمول این معافیت می‌شوند. ولی در کنفرانس، از نظر اینکه این موضوع در کنوانسیون روابط دیپلماتیک پیش بینی نشده بود و نمی‌خواستند که امتیازات کنسولی پس از امتیازات دیپلماتیک باشد، مورد قبول قرار نگرفت و ماده ۴۶ به صورت فعلی به تصویب رسید. در ماده ۴۷ (بند دوم)، خدمتکاران که در استخدام شخصی مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی، اگر در قلمرو دولت پذیرنده کار انتفاعی دیگر نداشته باشند، از گرفتن پروانه کار معاف می‌باشند. علت این است که همه کسانی که مشمول این ماده هستند، چون در تمام وقت در خدمت غیرمستقیم پست کنسولی هستند و محل خدمتشان معلوم است، نیازی به پروانه کار ندارند.

معافیت از مقررات بیمه‌های اجتماعی

امروزه در بسیاری از کشورها خصوصاً کشورهای پیشرفته، بیمه‌های اجتماعی برای همه اجباری شده است و این بیمه معمولاً شامل بیماری، ازکارافتادگی، پیری، بازنشستگی، بیکاری، تصادفات و امثال آن می‌شود. این بیمه اغلب برای اتباع خارجی که مقیم این کشورها هستند نیز اجباری است.

بعضی از کشورها برای مثال فرانسه، صدور کارت اقامت را مشروط به داشتن ورقه بیمه پزشکی می‌کنند.

بنابر ماده ۴۸ کنوانسیون روابط کنسولی، اعضاء پست کنسولی (که شامل مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و مستخدمین کنسولی است) و خانواده آنان اگر در کشور پذیرنده، بیمه‌های اجتماعی اجباری باشد، از این اجبار معاف می‌باشند، زیرا به عنوان مأمورین دولت خارجی، نمی‌توان آنان را مجبور کرد. علاوه بر این، دلایل دیگری برای این معافیت وجود دارد. از جمله:

- فرض این است که عضو کنسولی، در کشور خود مشمول بیمه است و به مأموریت خارج که می‌رود، این بیمه به اعتبار خود باقی است و نیازی به بیمه دیگر در کشور پذیرنده ندارد. - اعضای که در کشور خود بیمه هستند، اگر هر بار برای مدتی که به خارج مأموریت پیدا می‌کنند و یا از محلی به محل دیگر منتقل می‌شوند، بخواهند بیمه سابق خود را قطع کرده و بیمه جدید منعقد نمایند، کار آنان دشوار می‌شود و عملی نیست.

- علاوه بر اینها، اعضاء پست کنسولی، مأمور دولت فرستنده هستند و هر اتفاقی برای آنان پیش آید، هزینه آن را دولت فرستنده پرداخت می‌کند و هزینه‌ای برعهده دولت پذیرنده نخواهد بود.

آنچه گفته شد، درباره اعضاء پست کنسولی، اعم از مأمورین و کارمندان و مستخدمین کنسولی بود. اما در مورد خدمتکاران شخصی که منحصراً در استخدام اعضاء کنسولی هستند نیز - به موجب بند دوم ماده ۴۸ - در شرایط زیر مشمول معافیت می‌شوند:

۱. خدمتکاران تابع کشور پذیرنده نبوده و یا مقیم در این کشور نباشند.
 ۲. خدمتکاران تحت پوشش بیمه دولت فرستنده و یا یک دولت ثالث باشند.
- در صورتی که هیچ یک از دو شرط مذکور شامل خدمتکاران شخصی نبود، عضو کنسولی موظف است آنان را طبق مقررات بیمه دولت پذیرنده، بیمه نماید (ماده ۴۸ بند سوم). علت این است که خدمتکاران عضو رسمی نبوده و از دولت فرستنده حقوقی دریافت نمی‌دارند و عضو پست کنسولی هر زمان که بخواهد می‌تواند خدمتکار خود را مرخص یا اخراج نماید و در این صورت، اگر خدمتکار از تبعه خارجی و غیر از تبعه دولت پذیرنده باشد، هر واقعه سوئی

که برای او اتفاق افتد، به ناچار هزینه آن بر دولت پذیرنده تحمیل خواهد شد و یا اینکه خدمتکار در کشور پذیرنده بی‌پناه خواهد ماند. و اما در همه حال، صرفنظر از این معافیت، اعضاء پست کنسولی و خدمتکاران شخصی، در صورت تمایل می‌توانند در حدود مقررات بیمه‌های اجتماعی دولت پذیرنده، خود را تحت پوشش آن قرار دهند. (ماده ۴۸ بند چهارم)

در مورد مأمورین و کارمندان و مستخدمین کنسولی که تبعه کشور پذیرنده هستند و یا مقیم در این کشور می‌باشند، مقررات بیمه اجباری کشور پذیرنده باید انجام شود.

معافیت مالیاتی

اصل معافیت مالیاتی

در ماده ۴۹ کنوانسیون روابط کنسولی، اصلی نهاده شده است که «مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی و همچنین اعضاء خانواده آنها که اهل خانه آنها هستند، از پرداخت کلیه عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری ... معاف خواهند بود». این اصل، ناشی از عرف قدیم است که دارای حدود و مستثنیات مختلفی بوده و در تعیین این حدود و استثنائات مختلف بود که در تئوری و بین نویسندگان حقوقی و در عمل دولتها، در گذشته تفاوت‌های زیاد وجود داشت و باز همین تفاوتها بود که یک روش یکسان و روشن را در روابط کنسولی بین کشورها ایجاد می‌کرد. و اما دلایل پدید آمدن این اصل عرفی متعدد و به شرح زیر بود:

- مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی، حقوق خود را از دولت فرستنده دریافت می‌کنند و اگر مالیاتی از آنان دریافت شود، در حقیقت از دولت فرستنده گرفته می‌شود و به دلیل مساوات و حاکمیت دولتها، دولتی نباید به دولت دیگر مالیات تحمیل کند.
- نزاکت بین‌المللی ایجاب می‌کند که از مأمورین و کارمندان دولت فرستنده که برای دولت خود انجام وظیفه می‌کنند، در کشور پذیرنده مالیاتی گرفته نشود.
- تعیین میزان مالیات مستلزم بررسی و تحقیق در میزان درآمد و انواع آن است و در

نتیجه دسترسی و کاوش در اوراق و اسناد حسابداری و بایگانی کنسولی است که از نظر دولت پذیرنده مصونیت دارند.

- از نظر حقوقی نیز، گرفتن مالیات از کسانی که مصونیت قضایی 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 و کارمندان کنسولی برای انجام وظایف خود که مآلاً به نفع او و کشور است، نیاز به آرامش خاطر داشته و نباید نگران کم یا زیاد بودن، عادلانه یا غیرعادلانه بودن، به حق یا به ناحق بودن مالیات خود باشند.

در گذشته بارها سعی در یکسان کردن نظرات و اعمال دولتها نسبت به معافیت مالیاتی کنسولها به عمل آمد. در طرح انستیتوی حقوق بین‌الملل (سال ۱۸۹۶)، طی ماده ۱۳ معافیت مالیاتی کنسولی شناخته شد. کنوانسیون هاوانا (۱۹۲۸) طی ماده ۲۰ به نحوی دقیق‌تر و دامنه‌دارتر این معافیت را تأیید کرد. طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) نیز، در ماده ۲۴ این معافیت را پیشنهاد نمود. کنوانسیون وین درباره روابط کنسولی، موضوع معافیت مالیاتی کنسولها را در ماده ۴۹ با تعیین وسعت و مستثنیات آن گنجانیده است.

چه کسانی از معافیت مالیاتی برخوردارند

معافیت مالیاتی در سابق، منحصرأً خاص رئیس پست کنسولی بود. کنوانسیون روابط کنسولی این معافیت را به کلیه مأموران کنسولی و کارمندان کنسولی و خانواده آنان گسترش داد. معافیت مالیاتی مربوط به کارمندان و خانواده آنان، موضوع جدیدی است که نخستین بار در کنفرانس روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) درباره مأموریت‌های دیپلماتیک مورد بحث قرار گرفت. در طرح دانشکده حقوق هاروارد (۱۹۳۲) حتی پیش‌بینی معافیت مالیاتی کارمندان کنسولی نشده بود. طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، علاوه بر مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی و خانواده آنان، برای مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی و خانواده آنان نیز، این

معافیت مالیاتی را گسترش داده بود، ولی در کنفرانس این توسعه معافیت مالیاتی پذیرفته نشد، زیرا استدلال شد که مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی اکثراً تابع دولت پذیرنده و یا مقیم دائم آن هستند.

در مورد شمول معافیت مالیاتی نسبت به افراد خانواده مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی نیز بحث شد و بعضی نمایندگان با آن مخالفت داشتند، ولی بالاخره این معافیت پذیرفته شد.

نتیجه اینکه، معافیتهای مربوط به «پرداخت کلیه عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری» شامل خدمه کنسولی که کارهای بدنی می‌کنند، مانند راننده، نامه‌رسان، نظافت‌کننده و غیره نمی‌شود. اینان فقط از پرداخت مالیات و عوارض بابت مزدی که در مقابل خدمت خود که در پست کنسولی انجام می‌دهند، معافیت دارند. (ماده ۴۹ بند دوم)

مع‌ذک، روی هم رفته ماده ۴۹ کنوانسیون روابط کنسولی را از نظر گسترش آن بر کارمندان کنسولی و خانواده‌ها، می‌توان پیشرفتی در حقوق بین‌الملل به شمار آورد.

به موجب بند سوم ماده ۴۹، هرگاه اعضاء پست کنسولی کسانی را استخدام کنند که مشمول معافیت مالیاتی نباشند، در این صورت با آنان به مانند سایر افراد عادی در کشور پذیرنده رفتار خواهد شد و اعضاء پست کنسولی «باید تکالیفی را که قوانین و مقررات دولت پذیرنده در مورد دریافت مالیات بر درآمد به عهده کارفرمایان گذارده، رعایت کنند».

استثنائات بر معافیت مالیاتی

اصل معافیت مالیاتی به طوری که در ماده ۴۸ بند اول آمده است، مربوط به مالیاتهای مستقیم است. از قبیل: «عوارض و مالیاتهای شخصی یا مالی یا مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری». این مالیاتها، مانند مالیات مسکن، عوارض تصدیق رانندگی، مالیات بر دستگاه فلویزین (در بعضی کشورها)، عوارض نوسازی شهری (در ایران)، مستقیماً از افراد عادی گرفته می‌شود، شامل مأموران و کارمندان کنسولی نمی‌شود. و اما معافیت مالیاتی کنسولی، آن چنانکه در

تبصره‌های بند اول ماده ۴۹ آمده است، دارای استثنائاتی به شرح زیر است:

الف) مالیاتهای غیرمستقیم که معمولاً جزء قیمت کالاها و خدمات محسوب است و جداکردن مبلغ مالیات از بهای اصلی که پرداخت می‌شود عملی و ممکن نیست. توضیح اینکه افراد چه مأمور کنسولی و چه فرد عادی، در خریدهای روزانه و مایحتاج خود، خواه پوشاک و خواه خوراکی و غیره، همیشه علاوه بر بهای جنس، مبلغی مالیات که بر قیمت اصلی آن افزوده شده، می‌پردازد. در این خریدها، قیمت اجناس از مبلغ مالیات تفکیک‌ناپذیر است. مع‌ذلک، در اکثر کشورها از بعضی کالاها مثلاً از بنزین، مالیات گرفته نمی‌شود و ترتیب هم این است که کوپن‌هایی که مالیات بر بنزین در آنها محسوب نشده، در اختیار پستهای کنسولی می‌گذارند و اعضاء از آن استفاده می‌کنند.

در چند کشور آمریکای جنوبی، در مواردی که درصد مالیات بر کالاها معلوم است، نمایندگیهای دیپلماتیک و پستهای کنسولی، اوراق خرید مایحتاج روزانه را جمع می‌کنند و در هر موعد آنها را برای مقامات مربوطه می‌فرستند و براساس آن مالیاتهای پرداخت شده بر اجناس را مجدداً دریافت می‌دارند.

ب) «عوارض و مالیاتهای مربوط به اموال غیرمنقول خصوصی واقع در سرزمین دولت پذیرنده» که در حقیقت، منشأ پرداخت این مالیاتها املاک و مستغلات است، نه شخص مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی یا خانواده آنان. استثناء بر این استثناء، بند اول ماده ۳۲ است که به موجب آن «محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی ... از پرداخت هر نوع مالیات و عوارض مملکتی و منطقه‌ای و یا شهری معاف خواهد بود».

ج) «مالیات بر ارث و عوارض مربوط به انتقال که از طرف دولت پذیرنده دریافت می‌گردد» و دلیل آن هم این است که این نقل و انتقال میراث، به وظایف کنسولی که اساس معافیت بر آن است، ارتباطی ندارد.

در اجرای این تبصره، باید به ماده ۵۱ بند (ب) توجه داشت و آن در صورتی است که متوفی عضو پست کنسولی یا یکی از افراد خانواده او نبوده و اموال منقول که به ارث می‌رسد،

مربوط به حضور متوفی یا فرد خانواده او در محل به عنوان عضو پست کنسولی نباشد.
(د) «عوارض و مالیاتهای مأخوذه از درآمدهای شخصی، از جمله سود سرمایه حاصل در قلمرو دولت پذیرنده و همچنین مالیات بر سرمایه‌های بکار افتاده در بنگاههای تجارتي یا مالی آن دولت». بنابراین، سود حاصل از سهام و یا سپرده بانکی و یا فعالیت‌های انتفاعی دیگر که منشاء آنها در کشور پذیرنده است و ارتباطی به دولت فرستنده ندارد و خارج از وظایف کنسولی است، مشمول مالیات می‌گردد.

(ه) «مالیات و عوارضی که در قبال انجام خدمات خاص وصول می‌شود» برای مثال، وجوهی که بابت مصرف برق، آب، تلفن، جمع‌آوری زباله، و امثال آن مطالبه می‌شود، مشمول معافیت مالیاتی نخواهد بود. مع‌ذلک «خدمات خاص» مفهوم کاملاً روشن و دقیقی ندارد، مثلاً اگر جاده منتهی به منزل مأمور کنسولی آسفالت گردد یا پلی لازم باشد و ساخته شود و یا چراغهایی در معبر نصب گردد و امثال آن، آیا اینها جزء خدمات خاص به شمار می‌آید یا خیر، گرچه عملاً چنین نیست.

(و) هزینه‌های ثبت و دادرسی و رهن و تمبر، به جز در مورد اماکن کنسولی و محل اقامت رئیس کاریری پست کنسولی که در ماده ۳۲ ذکر آن رفته است و مورد اخیر مشمول معافیت مالیاتی می‌باشد.

* * *

معافیت مالیاتی چنانکه گفته شد، شامل مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی است. و اما خدمه کنسولی فقط «از پرداخت مالیات و عوارض بابت مزدی که در قبال انجام وظیفه دریافت می‌دارند معاف می‌باشند». (بند دوم از ماده ۴۹)

در بعضی از قراردادهای کنسولی، برای مستخدمین کنسولی و خدمتکاران شخصی، معافیهایی در نظر گرفته شده که در کنوانسیون روابط کنسولی نیامده است و اصولاً در قراردادهای جدید کنسولی، تمایل بر این است که دایره معافیتها توسعه یابد و به معافیهای مالیاتی دیپلماتیک نزدیک گردد.

ماده ۵۰ که به موضوع معافیت گمرکی ارتباط دارد، فقط قالب کلی را تعیین کرده و پرداختن به جزئیات را به قوانین داخلی دولتها واگذار کرده است. در کنفرانس وین درباره روابط کنسولی، دولتها در زمینه معافیت گمرکی به دو گروه تقسیم شدند. کشورهای فقیر که درآمد ملی شان کم بود و معافیت گمرکی در وضع مالی شان اثر داشت، به خصوص با توجه به زیاد شدن مأموران کنسولی در سالهای پس از جنگ، با توسعه معافیت گمرکی مخالفت می کردند. در برابر آنها، کشورهای ثروتمند برای مأمورین خود معافیت نامحدود یا وسیع می خواستند و ضمناً کشورهای کمونیست شرکت کننده در کنفرانس، که در آن زمان می خواستند شرایط کنسولی را با شرایط دیپلماتیک مشابه سازند از گروه دوم طرفداری می نمودند. در این میان، بعضی از دولتها هم می خواستند ضمن قبول معافیت گمرکی، با وضع مقرراتی برای آن حدودی تعیین کنند. پس از مباحثات زیاد بالاخره معافیت گمرکی به طور کلی و اصولی تا حدودی نزدیک ولی کمتر از معافیت دیپلماتیک به تصویب رسید.

در ماده ۵۰ بیشترین معافیت برای مأمورین کنسولی در نظر گرفته شده است (بند اول - تبصره ب ماده ۵۰) برای کارمندان کنسولی، فقط یک بار و آن هم «هنگام استقرار اولیه» در مورد اشیایی که وارد می کنند معافیت وجود دارد. در متن این ماده با اینکه به خانواده کارمندان کنسولی اشاره ای نشده، ولی از روی قرائن می توان گفت که آنان نیز مشمول این معافیت می باشند. (بند دوم از ماده ۵۰)

و اما در مورد خدمه کنسولی هیچ معافیتی پیش بینی نشده است. صرف نظر از اعضاء، در مورد پست کنسولی محدودیتی وجود ندارد و پست کنسولی در وارد کردن اشیاء مورد استفاده رسمی خود به هر مقدار آزاد است، زیرا در این مورد، شخص عضو مطرح نیست، بلکه دولت فرستنده طرف است. (ماده ۵۰ بند اول - تبصره الف)

معافیت از حقوق گمرکی

قوانین و مقررات مربوط به معافیتهای گمرکی، در کشورهای مختلف متفاوت است و

هنوز تا به امروز در این زمینه قوانین و مقررات یکسان و واجب‌الرعايه برای دولتها وضع نگردیده است. در کنوانسیون روابط کنسولی نیز به علت موانع زیادی که در این راه بود، پیشرفت زیاد حاصل نشد. حقوق گمرکی، مالیاتی است که به مناسبت وارد یا خارج کردن اموال و اشیاء و اثاثه و مأكولات و مشروبات و سایر وسائل زندگی، از طرف دولت پذیرنده دریافت می‌شود. حقوق گمرکی از منابع مهم درآمد بودجه کشورها، خصوصاً کشورهای فقیر و کم‌درآمد است و سوء استفاده از آن، توسط کسانی که معافیت گمرکی دارند، ممکن است موجب زیان کشور شود. علت قبول معافیت گمرکی برای مأموران و کارمندان کنسولی این است که اینان که از کشوری دیگر هستند، به طرز زندگی، پوشاک، غذا، مواد مصرفی و غیرمصرفی خاص کشور خود عادت دارند که احتمالاً در محل مأموریت جدید خود آنها را نمی‌یابند. اینان برای انجام وظایف خود به زندگی مأنوس و آشنای خود نیاز دارند و آنچه را که از خارج از کشور پذیرنده وارد می‌کنند به همین منظور می‌باشد.

زندگی یک مأمور کنسولی 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 گذشته استفاده مأمورین کنسولی از معافیت گمرکی مورد تردید بود. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد سعی داشت با تدوین قواعدی، معافیت گمرکی کنسولها را به قواعد مشابه آن نزدیک کند و تا حدودی در این زمینه موفق گردید.

ماده ۵۰ کنوانسیون روابط کنسولی، با کمی اختلاف از روی ماده ۳۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک بازنویسی شده است. یک مورد اختلاف این است که در ماده ۵۰ درباره اشیاء مصرفی مأموران کنسولی و خانواده آنان که از خارج وارد می‌کنند، صریحاً قید شده است که «نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند». در حالی که برای دیپلماتها چنین قیدی وجود ندارد، گرچه آن را باید در متن ماده ۳۶ کنوانسیون روابط دیپلماتیک مستقر دانست.

علت این محدودیت، در اصل این بوده و هست که بعضی از مأموران کنسولی از معافیت گمرکی خود سوء استفاده کرده و مقادیری مواد و وسائل مصرفی، که خیلی بیش از نیاز و مصرف آنان بوده، از خارج وارد می‌کردند و در فاصله زمانی کوتاهی فروخته و از این بابت، خصوصاً در کشورهایی که برای حمایت از فراورده‌ها و صنایع داخلی خود حقوق گمرکی زیاد برای محصولات خارجی تعیین کرده‌اند، سود فراوان می‌بردند.

در کنفرانس وین برای پیشگیری از این اعمال، بعضی از دولتها می‌خواستند مدت ورود کالا را برای مأمورین کنسولی فقط به مدت سه ماه پس از ورودشان به کشور پذیرنده محدود کنند، ولی این پیشنهاد پذیرفته نشد و برای مأمورین کنسولی به مانند دیپلماتها، شرط مدت حذف گردید و فقط به افزودن جمله: «اشیاء مصرفی نباید از مقداری که برای استفاده مستقیم اشخاص ذینفع لازم است تجاوز کند.» اکتفا گردید.

ولی دولتها برای جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی، از ابهام کنوانسیون در این زمینه بهره جسته، قوانین و مقررات محدودکننده‌ای در قالب همین ماده ۵۰ وضع کرده‌اند، مثلاً برای فروش اشیاء و اجناس وارد شده، فاصله زمانی تعیین نموده‌اند. چنانکه در اکثر کشورها برای فروش اتومبیلی که از خارج با استفاده از معافیت گمرکی وارد شده دو یا چهار سال مدت قائل می‌شوند.

در اوایل انقلاب، جمهوری اسلامی فروش اتومبیل دیپلماتها و مأمورین کنسولی را ده سال تعیین کرد که عملی نبود و مواجه با عمل متقابل سایر دول گردید و گرفتاریهایی به وجود آورد که موجب تعدیل مدت شد.

با توجه به مقررات مندرج در کنوانسیون روابط کنسولی، دولتها می‌توانند در قراردادهای کنسولی دوجانبه بین خود و یا با قوانین و مقررات داخلی در معافیت گمرکی تغییراتی وارد کنند، مثلاً حق معافیت گمرکی را توسعه داده و یا شرایط ترخیص و تشریفات معافیت و مهلت ورود و فروش کالا را خود تعیین کنند. در غیاب قرارداد کنسولی، معمولاً براساس شرط تقابل در این مورد رفتار می‌شود.

معافیت از بازرسی گمرکی و موضوع معافیت گمرکی

آنچه درباره معافیت گمرکی گفته شد، درباره کالاهایی بود که مأمورین کنسولی و کارمندان کنسولی در هنگام ورود یا در مدت خدمت خود از خارج وارد می‌کنند، ولی خارج کردن کالاها و یا دوباره خارج کردن آنچه وارد شده، مطلب دیگری است. در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل، مسأله خارج کردن کالا از کشور پذیرنده مورد توجه قرار نگرفته بود، ولی بعداً در کنفرانس وین موضوع مورد بحث قرار گرفت.

نکته این است که صادرکردن کالا، برای اینکه از معافیت گمرکی برخوردار باشد، آیا فقط باید شامل آن کالاهایی باشد که از خارج وارد شده و یا شامل کالاهایی هر که طی مدت مأموریت در محل تحصیل شده، می‌گردد.

برای مثال، مأمور کنسولی خارجی، اگر مدت چند سال در ایران مأموریت داشته باشد و

در این مدت، تعدادی فرش و قالیچه خریداری کند، آیا می‌تواند آنها را بدون پرداخت

حقوق گمرکی خارج کند؟

در این زمینه در کنفرانس گفتگوی بسیار شد. دولت ایتالیا که نگران خارج شدن اشیاء عتیقه و آثار هنری خود، که جزء میراث فرهنگی آن کشور به شمار می‌رود، بود، با صادرکردن آنها مخالفت داشت. موضوع صدور آثار هنری و عتیقه، درباره کشورهای کمونیست آن زمان نیز مطرح بود، زیرا خارجیان می‌توانستند با بهره‌مندی از تفاوت نرخ ارز، اشیاء گرانبهای هنری را به بهای ارزان خریداری کنند و با خود از کشور پذیرنده جزء اموال خویش خارج نمایند و چنین نیز می‌کردند.

بالاخره، چون مباحثات درباره صدور مجدد و خارج کردن کالا به نتیجه نرسید، موضوع به صورت دیگری در کنفرانس مطرح گردید و بند سوم ماده ۵۰ گنج‌نامه شد، که در آن به صراحت ذکر صدور کالا نشده است ولی با دادن حق بازرسی به دولت پذیرنده، درباره اشیایی که «به موجب قوانین و مقررات دولت پذیرنده ممنوع» می‌باشد، این نظر را تأمین کرده است. ماده ۵۰ بند سوم، اصل را بر این نهاده است که «اثاثه شخصی همراه مأموران کنسولی و اعضاء

خانواده آنها که اهل خانه او هستند، از بازرسی گمرکی معاف خواهد بود» و این اصل هم شامل توسعه همراه هنگام ورود و هم هنگام خروج مأمورین کنسولی می‌باشد.

و اما بر این معافیت قیدی وارد شده آن این است که اگر «دلایل جدی دال بر وجود اشیایی در آن [اثاثه] که مشمول معافیت‌های مندرج در قسمت ب بند ۱ ماده حاضر نیست در دست بوده و یا ورود یا صدور آن اشیاء به موجب قوانین و مقررات دولت پذیرنده ممنوع یا مشمول قوانین یا مقررات قرنطینه باشد» دولت پذیرنده حق بازرسی خواهد داشت ولی «این بازرسی در حضور مأمور کنسولی یا عضو ذینفع خانواده او به عمل خواهد آمد».

تفاوت این ماده ۵۰ با ماده مشابه آن در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (ماده ۳۶ بند دوم کنوانسیون روابط دیپلماتیک) در این است که در بازرسی کنسولی، شخص مظنون باید شخصاً حضور داشته باشد، در حالی که در مورد مأمور دیپلماتیک، این بازرسی «در حضور مأمور دیپلماتیک یا نماینده مجاز او» صورت می‌گیرد و این تبعیض و ارفاقی است که نسبت به مأمور دیپلماتیک قائل شده‌اند. در طرح اولی کمیسیون حقوق بین‌الملل، امکان بازرسی پیش‌بینی نشده بود ولی به دلایل مذکور در بالا و به قرینه مقررات مربوط به روابط دیپلماتیک، حق بازرسی برای دولت پذیرنده پیش‌بینی و در متن ماده گنجانیده شد.

معافیت‌های کنسولی مربوط به اموال متوفی

هرگاه یک عضو پست کنسولی، یا یکی از افراد خانواده او در محل مأموریت، یعنی در کشور پذیرنده فوت کند، در کنوانسیون روابط کنسولی، تسهیلات و مزایایی برای بازماندگان وی پیش‌بینی شده است.

ماده ۵۱ کنوانسیون که در این زمینه است، شامل کلیه اعضاء پست کنسولی، اعم از مأمورین کنسولی، کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی می‌باشد. در این ماده دو مورد پیش‌بینی شده است:

- به موجب تبصره الف از ماده ۵۱، بازماندگان می‌توانند اموال منقول متوفی را از کشور

پذیرنده خارج نمایند، خواه این اموال در زمان حیات از خارج وارد گردیده باشد، خواه در داخل کشور پذیرنده تحصیل شده باشد. تنها استثناء بر این قاعده است که اگر اموال مذکور در زمان فوت ممنوع‌الصدور شده باشد، خارج کردن آن نیز ممنوع است.

برای مثال، اگر عضو پست کنسولی یک شیئی عتیقه را به طریق مجاز خریداری یا به نحو دیگری تحصیل کند و صدور آن شیئی قبل از خرید یا بعد از آن از کشور پذیرنده ممنوع اعلام گردد، در این صورت پس از فوت مالک آن (عضو پست کنسولی یا یکی از افراد خانواده او)، بازماندگان، نمی‌توانند آن شی را از قلمرو کشور پذیرنده خارج نمایند.

- مورد دیگری که در این زمینه در ماده ۵۱ پیش‌بینی شده، این است که: «از اموال منقولی که وجود آن در قلمرو دولت پذیرنده صرفاً به سبب حضور متوفی در آنجا به عنوان پست کنسولی یا عضو خانواده یک عضو پست کنسولی بوده، حقوق و عوارض مملکتی یا منطقه‌ای یا شهری مربوط به ارث و انتقال اخذ نمی‌گردد. آنچه در ماده ۵۱ آمده است مربوط به ترک متوفی از اموال منقول بود، و اما درباره اموال غیرمنقول بین املاک و مستغلات، که خریداری شده و یا به طریق دیگر به تملک متوفی درآمده باشد، تابع قوانین کشور پذیرنده است و تبعیضی برای اعضاء پست کنسولی و در صورت فوت برای بازماندگان آنان نیست. ضمناً باید افزود که معافیت‌های مذکور در تبصره (ب) ماده ۵۱، فقط مربوط به کشور پذیرنده است و الاً حقوق دولت فرستنده درباره ارث و نقل و انتقال آن محفوظ می‌باشد.

معافیت از خدمات و کمک‌های شخصی

منظور از خدمات و کمک‌های شخصی، خدمات و کمک‌هایی 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 خارجیانی که در سرزمینش اقامت دارند، طلب کند و یا اجباراً بر آنان تحمیل نماید. برای مثال، فراخواندن برای انجام خدمات نظامی، کمک در جلوگیری از توسعه دامنه آتش‌سوزی، کمک خواستن در سوانح و سیل یا زلزله، کار اجباری و بیکاری 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 می‌شود.

به موجب کنوانسیون روابط کنسولی (ماده ۵۲)، اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان از انجام خدمات شخصی و عمومی به هر صورت که باشد معافاند. اساس این معافیت بر این است که چنین خدمات و کمک‌هایی مانع از انجام وظایف کنسولی می‌شود و به همین دلیل در گذشته هم معافیت از خدمات و کمک‌های شخصی از امتیازات کنسولی بود و جزء قواعد عرفی بین‌المللی محسوب می‌شده است. در کنوانسیون روابط دیپلماتیک به موجب ماده ۳۵، دولت پذیرنده تنها مأمورین دیپلماتیک را از انجام این خدمات و کمک‌ها معاف کرده است و حتی به اعضاء خانواده آنان اشاره‌ای نکرده است.

در طرح اولیه کمیسیون حقوق بین‌الملل درباره روابط کنسولی نه فقط (مأمورین کنسولی) بلکه (کارمندان کنسولی) نیز مشمول این معافیت بودند ولی از خدمه کنسولی ذکر نشده بود. در کنفرانس وین، در این موضوع بحث زیاد شد. گروه دولتهای کمونیست و سوسیالیست که خصوصاً برای روابط کنسولی، اهمیت زیاد قائل بودند، می‌خواستند که این معافیت شامل (خدمه کنسولی) نیز باشد.

مخالفین، خصوصاً دولتهای اروپای غربی اظهارنظر می‌کردند که در کنوانسیون روابط دیپلماتیک نیز این حق به خدمه نمایندگی داده نشده است و بنا به امتیازی به نهاد کنسولی، بیش از نهاد دیپلماتیک داده شود. ولی در مقابل استدلال می‌شد که اگر در گذشته اشتباه شده، دلیلی بر این نیست که اشتباه تکرار شود.

بالاخره، در متن نهایی نه فقط مأمورین کنسولی، بلکه کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی و اعضاء خانواده آنان، اضافه شدند و از این معافیت برخوردارند. متن ماده ۵۲، در حقیقت برای کنوانسیون روابط کنسولی پیشرفتی نسبت به کنوانسیون روابط دیپلماتیک به شمار می‌آید.

آغاز و پایان مزایا و مصونیت‌های کنسولی

تعیین تاریخ دقیق آغاز و پایان امتیازات کنسولی، هم از نظر عضو کنسولی و هم از نظر دولت پذیرنده دارای اهمیت است. در گذشته مانند بسیاری دیگر از مسائل کنسولی، در این زمینه اتفاق نظر وجود نداشت. عرف ثابت بین‌المللی به وجود نیامده بود، موافقتنامه‌های کنسولی نیز معمولاً معیارهای مختلف اختیار کرده بودند و قوانین داخلی نیز اکثراً بر اصل تقابل بود. مثلاً، برای آغاز تاریخ امتیازات، گاه تاریخ شروع به کار و گاه تاریخ اعلام اشتغال عضو به مقامات مربوطه و گاه تاریخ وصول نامه معرفی عضو به مقامات محلی، مأخذ قرار می‌گرفت. کنوانسیون روابط کنسولی، طی ماده ۵۳ در این زمینه مقرراتی مشابه مقررات کنوانسیون روابط دیپلماتیک وضع کرد، که ذیلاً به توضیح آن می‌پردازیم:

تاریخ آغاز برخورداری از مزایا و مصونیتها

برای تعیین تاریخ آغاز برخورداری از امتیازات، در مورد عضو پست کنسولی دو حالت متصور است: نخست، اگر عضو در خارج از کشور پذیرنده باشد، از تاریخ ورود او به سرزمین کشور پذیرنده از امتیازات برخوردار می‌شود. دوم، اگر عضو هنگام انتصاب در قلمرو کشور پذیرنده باشد، از تاریخ اشتغال به کار در پست کنسولی، امتیازات او برقرار می‌گردد. در مورد خانواده عضو پست کنسولی مقررات چنین است: نخست، تاریخ آغاز امتیازات، همان تاریخ آغاز امتیازات عضو کنسولی است، اگر همراه وی وارد کشور پذیرنده شده باشند. دوم، اگر ورود خانواده به سرزمین کشور پذیرنده پس از برقراری امتیازات کنسولی عضو باشد، تاریخ ورود اعضای خانواده به کشور پذیرنده مأخذ است. سوم، اگر یک نفر پس از برقراری امتیازات کنسولی، به خانواده عضو کنسولی بپیوندد و (مثلاً از طریق ازدواج و یا تولد)، تاریخ پیوستن به خانواده، مأخذ قرار می‌گیرد.

در مورد خدمتکاران شخصی، گرچه از امتیازی قابل توجه برخوردار نیستند ولی تاریخ آغاز خدمت آنان چنین تعیین می‌شود. نخست، اگر همراه عضو وارد کشور پذیرنده شوند، از

همان تاریخ ورود عضو کنسولی از امتیاز مربوط به خود بهره‌مند می‌شوند. دوم، اگر پس از ورود عضو کنسولی وارد سرزمین دولت پذیرنده شوند، از تاریخ ورود خودشان از امتیاز پیش‌بینی شده در کنوانسیون برخوردار می‌گردند. سوم، اگر بعد از ورود عضو به سرزمین دولت پذیرنده، به خدمت عضو درآیند، تاریخ استخدام آغاز برخورداری از امتیازات خواهد بود.

* * *

تاریخ پایان برخورداری از مزایا و مصونیتها

تاریخ پایان امتیازات کنسولی، همان تاریخ خروج عضو کنسولی از کشور پذیرنده است و خانواده و خدمتکاران شخصی هم، در همین تاریخ امتیازاتشان پایان می‌یابد. در حین مأموریت عضو، اگر یک فرد از خانواده خارج شود، مثلاً بر اثر طلاق و یا خدمتکاری از خدمت خارج و یا اخراج شود، تاریخ طلاق و خروج از خدمت مأمورین پایان امتیازات به شمار می‌آید. اگر اعضاء خانواده و خدمتکاران قصد داشته باشند سرزمین دولت پذیرنده را مهلت مناسب پس از تاریخ مزبور ترک کنند امتیازات آنان تا زمان عزیمت ادامه خواهد یافت. (ماده ۵۳ بند سوم) گاه ممکن است مهلت معینی برای خروج عضو نیز تعیین شده باشد، مثلاً در موقعی که شخص نامطلوب اعلام گردد و مهلتی برای خروج عضو تعیین گردد، در انقضای مدت، گرچه عضو سرزمین کشور پذیرنده را هنوز ترک نکرده باشد امتیازاتش پایان یافته تلقی می‌گردد. در مورد تاریخ پایان امتیازات، دولت پذیرنده ممکن است از نظر نزاکت، تسهیلاتی قائل شود.

* * *

چند نکته در زمینه پایان امتیازات

در زمینه پایان امتیازات، در ماده ۵۳ کنوانسیون به چند نکته زیر اشاره شده است:

- مقررات مربوط به پایان امتیازات کنسولی حتی در صورت منازعات مسلحانه و بروز جنگ، به اعتبار خود باقی است و هر دو طرف به عنوان دولت پذیرنده باید تا هنگام خروج

اعضاء پست کنسولی و خانواده‌های آنان، مقررات مذکور در کنوانسیون را رعایت کنند. (ماده ۵۳ بند سوم)

● امتیاز عضو کنسولی در زمینه مصونیت قضایی، نسبت به اعمالی که به عنوان انجام وظایف کنسولی، در مدت خدمت خود انجام داده است، با خروج از کشور پذیرنده یا ترک خدمت، پایان نمی‌یابد و «بدون محدودیت زمانی همچنان ادامه خواهد یافت.» (ماده ۵۳ بند چهارم)

بنابراین مقامات دولت پذیرنده، هیچگاه در آینده نیز نمی‌توانند به هر دلیلی که باشد یک مأمور کنسولی یا کارمند کنسولی را که به موجب ماده ۴۳ کنوانسیون از مصونیت قضایی برخوردار است، برای کارهایی که در مدت خدمت در پست کنسولی، در انجام وظایف خود مرتکب شده است، مورد بازخواست و محاکمه قرار دهند و این مصونیت قضایی همیشگی است.

● «در صورت فوت یک عضو پست کنسولی، اعضاء خانواده او که اهل خانه او هستند، همچنان از مزایا و مصونیت‌های اعطاء شده به آنها تا وقتی که سرزمین دولت پذیرنده را ترک کنند، یا، تا انقضای مهلت مناسبی که بدین منظور به آنها داده شده است (هر تاریخی که مقدم باشد) بهره‌مند خواهند بود.» (ماده ۵۳ بند پنجم)

تکالیف دولتهای ثالث

مأمورین کنسولی 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 که نه فرستنده مأمورین کنسولی هستند و نه پذیرنده آنان، اصطلاحاً «کشورها، یا دولتهای ثالث» می‌گویند. دولتهای ثالث، قبل از تدوین کنوانسیون روابط کنسولی نیز، برای مأمورین کنسولی و خانواده آنان در عبور از سرزمین خود، مصونیت و احترام قائل می‌شدند و دلیل آنها منحصراً احترام به دولت

فرستنده و پذیرنده بود و اساس آن را می‌بایست نزاکت بین‌المللی دانست، زیرا قبلاً هیچ قراردادی که دول ثالث را در این زمینه، متعهد سازد وجود نداشت و قرارداد کنسولی همیشه دوجانبه بین فرستنده و پذیرنده منعقد می‌شد و دولتهای ثالث نسبت به آن بیگانه بودند.

اما کنوانسیون روابط کنسولی ۱۹۶۳، که به تصویب رسیده، برای دولتهای امضاءکننده تعهد قراردادی ایجاد کرده و برای سایر دولتها هم، به صورت یک قاعده بین‌المللی پذیرفته شده، از طرف اکثریت کشورها یک اجبار جهانی به وجود آورده است. در مورد تعهدات دولت ثالث نسبت به مأمورین کنسولی و سایر اعضای کنسولی و خانواده آنان، کنوانسیون از عرف معمول بین‌المللی فراتر رفته است. ماده ۵۴، بند اول و دوم به مأمورین کنسولی و خانواده آنان که روادید دریافت داشته‌اند، مربوط می‌شود که دولت ثالث متعهد است کلیه مصونیت‌های مذکور در کنوانسیون را به آنان اعطا نماید.

نکته قابل توجه در این ماده ذکر صدور و روادید است. امروزه طبق قراردادهای کنسولی معمولاً مأمورین کنسولی و خانواده آنان از دریافت روادید معاف می‌باشند. در این موارد، چون شرط صدور روادید نشده، بنابراین اگر روادید لازم نباشد، باز مصونیت به جای خود باقی است. و اما اگر دریافت روادید لازم باشد، دولت فرستنده با صدور روادید در حقیقت تعهد می‌کند تمام مصونیتها و تسهیلات مذکور در کنوانسیون را فراهم کند. و اما اگر صدور روادید لازم باشد و دولت ثالث از صدور آن خودداری کند، باید از روی قرائن، مأمور کنسولی و خانواده او را از نظر دولت ثالث غیرقابل قبول تلقی کرد و باید نتیجه گرفت که در این مورد، دولت ثالث را نمی‌توان مورد بازخواست قرار داد و یا از آن توضیح خواست. در هر حال، کنوانسیون دولت ثالث را مجبور به صدور روادید نمی‌کند.

در ماده ۵۴ تنها هنگام رفتن اعضای پست کنسولی به مأموریت و بازگشت از مأموریت ذکر شده ولی از مسافرت‌هایی که ممکن است در حین مأموریت و در انجام وظایف انجام دهد، اشاره‌ای نشده است. اما اینها را باید مشمول ماده ۵۴ دانست. ولی در مورد گذراندن تعطیلات و مرخصی‌های مأمورین کنسولی، در سرزمین کشور ثالث، نمی‌توان تعهدی بر دولت ثالث

تحویل کرد.

ماده ۵۴ بند دوم، مربوط به تکالیف دولت ثالث نسبت به سایر اعضاء پست کنسولی (کارمندان و خدمه کنسولی) و خانواده آنان است، ولی در این ماده از دولت ثالث، امتیازاتی برابر امتیازات مأمورین کنسولی، برای سایر اعضاء پست کنسولی خواسته نشده، بلکه امتیازات «مشابه» آنها طلب شد و اینکه دولت ثالث به هنگام عبور آنان از سرزمین خود «دچار اشکال» نکند. در مقایسه بند اول و دوم ماده ۵۴ دیده می‌شود که تعهدات دولت ثالث نسبت به مأمورین کنسولی و خانواده آنان بسیار دقیق‌تر و محکم‌تر و مثبت‌تر از تعهدات آن دولت نسبت به سایر اعضاء پست کنسولی است که بیشتر جنبه منفی دارد. در مورد «مکاتبات و سایر ارتباطات رسمی از جمله پیامهای «کد» و رمز که از خاک آنها می‌گذرد، همان آزادی و حمایتی را اعطاء خواهند کرد که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است». در مورد پیکهای کنسولی و کیسه‌های پست عبوری همان مصونیت از تعرض و حمایتی را که دولت پذیرنده طبق این کنوانسیون ملزم به رعایت آن است، اعطاء خواهند کرد. (ماده ۵۴ بند سوم) در مورد پیکهایی که ملزم به اخذ روادید هستند، بحث مذکور در قبل درباره آنان هم معتبر است. آنچه گفته شد، مربوط به عبور اعضاء پست کنسولی و خانواده آنان و پیک کنسولی و همچنین اوراق و اسناد و کیسه پست کنسولی بود که در حالت عادی از سرزمین دولت ثالث می‌گذرند، ولی اگر این گذر، بر اثر فورس ماژور، یعنی به طور ناخواسته و بالاجبار از سرزمین دولت ثالث باشد، هرچند این دولت تمایلی هم به این عبور نداشته باشد، معذک باید کاملاً مطابق مقررات ماده ۵۴ عمل کرده و مصونیت آنها را محترم شمارد و تسهیلات لازم را فراهم آورد.

لزوم احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده

در برابر امتیازاتی که به تفاوت به اعضاء پست کنسولی داده شده، تکالیفی برای آنان نیز تعیین شده است و آن احترام قوانین و مقررات دولت پذیرنده و خودداری از دخالت در امور داخلی این کشور می‌باشد.

ماده ۵۵ بند اول، چنین انشاء شده است: «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 از مداخله در امور داخلی آن دولت خودداری کنند».

چنانکه از متن این ماده استنباط می‌شود، ارتباط مشروط بین امتیازات و تکالیف نیست، یعنی مصونیتها در همه حال به جای خود باقی است و حتی اگر از تکالیف تخلفی صورت گیرد، به مزایا و مصونیتها، لطمه‌ای وارد نمی‌شود و دولت پذیرنده باید مقررات کنوانسیون را رعایت نماید، مثلاً در صورت عدم رعایت قوانین و مقررات از طرف اعضاء پست کنسولی، اگر متخلف، رئیس پست کنسولی باشد، دولت پذیرنده می‌تواند روانامه او را لغو کند و اگر عضوی دیگر باشد او را غیرقابل قبول اعلام نماید. در موارد دیگر هم باید با رعایت ماده ۴۱ که مصونیت شخصی مأموران را تضمین می‌کند، عمل نمود. عدم دخالت در امور داخلی کشور پذیرنده، که بر اعضاء پست کنسولی تکالیف شده، یک قاعده عرفی بین‌الملل قدیم است و تأییدی بر اصل عدم دخالت مندرج در ماده ۲ بند هفتم منشور سازمان ملل متحد می‌باشد. این بند از ماده ۵۵ عیناً از بند اول ماده ۴۱ کنوانسیون روابط دیپلماتیک گرفته شده است. بند دوم ماده ۵۵، مربوط به استفاده از اماکن کنسولی است که نباید مغایر با انجام وظایف باشد. در این باره قبلاً ضمن بحث امتیازات اماکن کنسولی سخن رفته است.

و اما بند سوم ماده ۵۵، که مربوط به احداث دفاتر سازمانها و آژانسهای دیگر در محوطه پست کنسولی است، ارتباطی در حقیقت به موضوع این ماده که لزوم احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده است ندارد و بهتر می‌بود اگر این بند از ماده ۵۵ در جای دیگری مربوط به اماکن کنسولی گنجانیده می‌شد، چنانکه در ماده ۴۴ کنوانسیون روابط دیپلماتیک که برابر ماده ۵۵ کنوانسیون روابط کنسولی است، چنین مطلبی عنوان نشده است.

* * *

در توضیح این ماده باید افزود که در ازاء امتیازاتی که به مأمورین و سایر اعضاء پست کنسولی از طرف دولت پذیرنده اعطاء می‌شود، اینان وظیفه دارند که از وضع ممتاز خود

سوء استفاده نکند. مثلاً از مزایای معافیت گمرکی برای زیاد وارد کردن کالا به منظور فروش، از مصونیت اماکن برای پناه دادن به افرادی که می‌خواهند از پنجه عدالت بگریزند و یا تشکیل قمارخانه و یا انبار کردن اسلحه، از آزادی رفت و آمد، برای کنجکاوی و حضور در تظاهرات و یا محل اغتشاشات، و بالاخره شرکت در طرحهای توطئه علیه دولت پذیرنده، که اینها همه سوء استفاده از امتیازات به شمار می‌رود.

اعضاء پست کنسولی باید در مسائل کم اهمیت‌تر که مجازاتی هم در پی ندارد، باز قوانین و مقررات محل را رعایت نمایند، مثلاً مقررات راهنمایی را نقض نکرده و از پارک کردن اتومبیل در نقاط ممنوعه و یا راندن با سرعت بیش از اندازه مقرر خودداری نمایند.

مقررات خاص درباره اشتغال به امور خصوصی انتفاعی

مأموران کنسولی کاری که از طرف دولت فرستنده اعزام می‌شوند، حقوق و مزایا و سایر مستمری‌های خود را مستقیماً از طرف دولت متبوع خود دریافت می‌دارند. امتیازات و معافیهایی هم که در کشور پذیرنده به آنان داده می‌شود، بر همین اساس است که از وجوهی که دولت فرستنده ارسال می‌دارد، مالیات و عوارض و حقوق گمرکی و غیره دریافت نشود. ماده ۵۷ بند اول، کنوانسیون نیز با توجه به این موضوع تنظیم شده و طبق آن: «مأمور کنسولی کاری نباید در سرزمین دولت پذیرنده، مبادرت به فعالیت حرفه‌ای یا تجارتي به قصد انتفاع شخصی بنماید».

این ماده که منحصراً مأموران کنسولی را منظور دارد، آمرانه است. هنگام تدوین کنوانسیون روابط کنسولی، در مورد مأمورین کنسولی که در جوار وظایف کنسولی خود، فعالیت انتفاعی هم داشتند، بین موافقین و مخالفین بحث فراوان شد. موضوع اختلاف این بود که تمیز بین کنسولهای حرفه‌ای که شغل انتفاعی داشتند با کنسولهای افتخاری اختلاط پیش می‌آمد و علاوه بر این ممکن بود که آنان از تسهیلات، مزایا، مصونیتها و معافیهای کنسولی خود سود جسته و با ارتباط دادن بین وظایف اداری و کنسولی از یک طرف و شغل انتفاعی خود از طرف

دیگر سوء استفاده نمایند.

بالاخره در کنفرانس پیشنهاد شد که «هر فعالیت شغلی یا بازرگانی» از طرف کنسولهای حرفه‌ای ممنوع باشد و این نظر قبول شد و در نتیجه ماده ۵۷ انشاء گردید که به موجب بند اول آن مأموران کنسولی کاربری از فعالیتهای انتفاعی منع شده‌اند. با وضع این ماده، اختلاط بین مأموران کنسولی حرفه‌ای که حق اشتغال ندارند و مأموران کنسولی افتخاری که حق اشتغال دارند از بین رفت و حدود هر گروه مشخص گردید. این ممنوعیت به اشتغال به امور خصوصی انتفاعی، فقط و منحصرأً شامل مأمورین کنسولی کاربری است. سایر طبقات کنسولی، یعنی کارمندان کنسولی و خدمه کنسولی و خانواده آنان و همچنین خدمتکاران شخصی آنان، حق فعالیتهای خصوصی انتفاعی، در چهار دیوار قوانین و مقررات کشور پذیرنده را دارند، ولی دو برابر از مزایا و مصونیتها و معافیهایی که طبق کنوانسیون روابط کنسولی به آنان تعلق می‌گیرد، محروم می‌گردند. (ماده ۵۷ بند دوم تبصره الف و ب)

مأمور کنسولی کاربری که به موجب بند اول ماده ۵۷ از داشتن شغل انتفاعی در کشور پذیرنده منع گردیده، خود از امتیازات کنسولی تماماً برخوردار است ولی اعضاء خانواده او اگر شغل خصوصی انتفاعی در کشور پذیرنده داشته باشند، امتیازات مربوط به خود را که کنوانسیون برای آنان تعیین کرده است، از دست خواهند داد. (ماده ۵۷ بند دوم تبصره ج)

در پایان این مبحث باید افزود که فعالیت به قصد انتفاع شخصی حدود زیاد مشخصی ندارد، مثلاً فعالیت در بورس و خرید اوراق سهام به قصد انتفاع را نمی‌توان شغل خصوصی به قصد انتفاع توجیه کرد گرچه مآلاً چنین است. همچنین است خرید بلیط بخت‌آزمایی، شرط‌بندی در اسب‌دوانی و بازی قمار در کازینو.

واضح‌تر گفته شود، مأمور کنسولی که مرتباً بلیط بخت‌آزمایی خریداری می‌کند اگر برنده بزرگ بخت‌آزمایی شود، نمی‌توان عمل او را مشمول فعالیت خصوصی به قصد انتفاع توصیف کرد.