قیمت کاپیتولاسیون!

موسی پور، موسی

حق قضاوت کنسولی اگرچه نوعی امتیاز سیاسی مرسوم بین دولتهای ماقبل قرن بیستم بود، اما تصویب آن در سال 1343 توسط دولت و مجلس ایران خبر از یک واپسگرایی غیرقابل قبول داشت. درحالی‌که رضاشاه پس از به‌سلطنت‌رسیدن موضع نسبتا محکمی در قبال کاپیتولاسیون گرفت، فرزندش برای گرفتن یک وام تسلیحاتی حاضر به احیاء کاپیتولاسیون گردید و در این راه از برکنارکردن نخست‌وزیران غیرفعال هم ابائی نداشت! رای موافق مجلس با اکثریت نسبی انجام شد و رئیس و برخی از نمایندگان غیبت را بر حضور در آن مجلس ترجیح دادند و با بهانه‌های مختلف برای معالجه یا مسافرت! سعی کردند دامان خودشان را از ننگ امضاءکردن قرارداد مذکور مصون نگاه‌دارند.

تصویب لایحه کاپیتولاسیون در ایران یکی از مهمترین زمینه‌های شکل‌گیری انقلاب‌اسلامی و پیدایش مقاومت سیاسی علیه شاه بود و شاید بتوان گفت همه‌چیز از آنجا شروع شد. امریکا حق نامشروع و نامألوفی را از ملت ایران گرفت که باعث شد چندسال بعد تمامی منافع و حقوق خود را در ایران از دست بدهد. مقاله زیر کاپیتولاسیون را در تاریخ معاصر ایران به اختصار بازگو می‌کند.

سابقه کاپیتولاسیون در ایران به اواخر قرن شانزدهم میلادی (1598.م) از طریق انگلستان بازمی‌گردد که برادران شرلی در نتیجه مذاکرات شاه‌عباس یکم و انگلستان به سرپرستی هیاتی متشکل از بیست‌وشش اروپایی به ایران آمدند.[1]

شاه‌عباس به اتباع کشور انگلستان و سایر مسیحیان آزادی رفت‌وآمد به ایران و توقف در کشور را اعطا کرد، با این قید که جان و مال و مذهب آنان در امان باشد و ضمنا پادشاه ایران متعهد گردید هر‌گونه مساعدت به مسیحیان بنماید تا آنان مراسم مذهبی خود را در کمال اطمینان و آزادی و به‌طورآشکار انجام دهند و به هر نوع تجارتی که مایل باشند اشتغال ورزند.[2]

در سال 1708.م لوئی چهاردهم همزمان با تصمیم شاه‌سلطان‌حسین صفوی مبنی بر تصرف مسقط نماینده‌ای به ایران فرستاد.[3] نماینده فرانسه با دادن وعده کمک کشتی‌های فرانسوی به دربار ایران، معاهده‌ای را امضاء نمود. هدف اصلی فرانسویها بازرگانی با ایران بود. سلطان‌حسین در این معاهده به کلیه مسیحیان کاتولیک حق ساختن کلیسا و اجرای آداب و مراسم مذهبی در سراسر ایران داد و نیز مقرر گردید نمایندگان سیاسی و کنسولهای فرانسه از مصونیت برخوردار باشند و از معافیت گمرکی استفاده کنند.

پس از بازگشت نماینده، از کشتی‌های فرانسوی خبری نشد و سلطان‌حسین در سال 1715.م محمدرضابیگ را به فرانسه فرستاد تا معاهده را تکمیل و امضاء نماید. به موجب این معاهده تکمیلی، به ایرانیان اجازه تجارت در فرانسه و تاسیس کنسولگری در مارسی داده شد. اما محمدرضابیگ به علت دست‌نیافتن به موفقیت در ماموریت، در بین راه خودکشی نمود. در سال 1722.م که سلطان‌حسین گرفتار افغانها بود، با هدف کمک‌گرفتن از فرانسویان طی فرمانی به پادری (Paderi شخصی یونانی‌الاصل که قبلا مترجم سفارت فرانسه در استانبول بود و با محمدرضابیگ به فرانسه رفته و سپس به اصفهان آمد.) قرارداد 1715 را تصویب نمود اما شورای نیابت سلطنت فرانسه پس از اطلاع از این موضوع، ضمن عزل پادری از مقام مترجمی سفارت، ورود او را به خاک فرانسه ممنوع ساخت.[4] در نتیجه هیچ کمکی از طرف فرانسه صورت نگرفت و دولت فرانسه هیچ‌گاه از امتیازات معاهداتش با ایران استفاده نکرد؛ زیرا ازیک‌طرف آشوبها و درگیریهای داخلی فرانسه به انقلاب منجر گردید و ازطرف‌دیگر سلسله صفویه نیز منقرض شد و فرانسویان برای مدتها ایران را ترک کردند.

پس از دوره دوم جنگهای ایران و روسیه در زمان پادشاهی فتحعلی‌شاه قاجار و شکست ایران در این جنگها، به علت ضعف بنیه نظامی عباس‌میرزا و خیانت برخی دولتمردان، در تاریخ بیست‌ودوم فوریه 1828.م/ پنجم شعبان 1243.ق عهدنامه ترکمانچای با تلاش انگلستان بر ایران تحمیل گردید یکی از مفاد این معاهده ــ که میرزامسعود انصاری[5] آن را از زبان فرانسه به فارسی ترجمه کرد ــ قضاوت کنسولی یا اعطای حق کاپیتولاسیون به دولت روسیه بود.[6]

این معاهده باعث شد بعدها دولتهای خارجی برای اتباع خود حق کاپیتولاسیون را به‌دست آورند. برخی از این دول در انعقاد قرارداد رسما از کاپیتولاسیون نام برده‌اند و برخی با ذکر شرط دولت کاملة‌الوداد صاحب این امتیاز شده‌اند.

لغو اعطای کاپیتولاسیون به روسیه طی عهدنامه ترکمانچای، دو سال قبل از کودتای رضاخان (1297.ش) طی تصویب‌نامه‌ای به اطلاع عموم رسانده شد. اما الغای عملی این امتیاز را باید در عهدنامه مودت بین دو کشور ایران و شوروی در بیست‌وششم فوریه 1921 جستجو کرد که طی آن کلیه امتیازاتی که رژیم قبل شوروی از ایران گرفته بود، لغو گردید.[7]

پس از روی‌کارآمدن رضاشاه و انقراض سلسله قاجار در سال 1306.ش، وی طی فرمانی خطاب به مستوفی‌الممالک، رئیس‌الوزرای وقت، کاپیتولاسیون را لغو نمود و دو هفته پس از آن ــ در نوزدهم اردیبهشت ــ وزارت‌خارجه ایران به کلیه نمایندگی‌های سیاسی و خارجی در ایران اطلاع داد که معاهدات مربوط به حقوق قضاوت کنسولها ملغی و بی‌اثر گردیده و پس از انقضای مدت یک‌سال دیگر هیچگونه حقی در این خصوص به خارجیان داده نخواهد شد.[8]

پس از روی‌کارآمدن رضاشاه، در طی یک‌سال قانون دادگاههای جدیدالتاسیس و نیز قوانین حقوقی و جزایی به تصویب رسیدند و در نوزدهم اردیبهشت 1307.ش/ دهم می 1928 (یک قرن پس از انعقاد عهدنامه ترکمانچای) کاپیتولاسیون در ایران ملغی گردید.[9] الغای کاپیتولاسیون به فرمان رضاشاه که با اهداف خاص و جهت بهره‌برداری داخلی صورت گرفت سالها به‌عنوان یکی از بزرگترین دستاوردهای سلسله پهلوی مورد تعریف و تمجید واقع شد و حتی به جهت الغای آن جشن گرفته و شادی نیز نمودند.

پس از شهریور 1320.ش و سقوط رضاشاه، فرزندش محمدرضا قدرت را در دست گرفت. در سالهای 1321 و 1322.ش تعدادی از مستشاران نظامی امریکایی به خدمت دولت ایران درآمدند که شمار آنها در دوره نخست‌وزیری مصدق به چندهزار نفر رسید. تعدادی از این مستشاران، مستشار فنی بودند و قراردادشان هرسال تمدید می‌شد. این مستشاران امریکایی وظیفه سازماندهی ارتش ایران را برعهده داشتند و ارتش ایران درواقع زیر نفوذ این مستشاران امریکایی فعالیت می‌کرد.

در اسفند 1337.ش یک قرارداد دفاعی دوجانبه میان ایران و امریکا امضاء گردید. پنج‌ماه بعد دولت امریکا مساله وضعیت حقوقی نیروهای خود در ایران را با مقامات ایران در میان گذاشت.[10] مقامات ایران از سال 1338 تا 1340 از جواب‌دادن طفره می‌رفتند.[11] با نخست‌وزیری علی امینی، دولت کٍنِدی مساله اعطای مصونیت به مستشاران نظامی را درخواست نمود.[12] ازآنجاکه علی امینی نیز از دادن جواب به امریکاییها طفره می‌رفت، پس از مسافرت شاه به امریکا (1/4/1341) به پیشنهاد امریکا عُلَم جانشین وی شد. تقریبا یک‌ماه‌ونیم پس از تصویب رفراندوم انقلاب شاه و مردم (6/11/1341)، دولت علم به درخواست امریکا برای اعطای مصونیت به مستشاران پاسخ داد.[13] البته یک‌سال طول کشید تا این جوابیه برای دولت امریکا ارسال گردید. این مساله درواقع ترس دولت وقت ایران از اعطای این امتیاز را نشان می‌دهد.

در تاریخ سیزدهم مهر 1342 دولت علم برای تصویب طرح اعطای مصونیت، لایحه خاصی را تهیه کرد و به مجلس ارائه داد. این مصوبه از طریق یادداشت 8296 وزارت‌خارجه ایران در تاریخ بیست‌وششم آبان 1342 به اطلاع سفارت امریکا رسید.[14]

درواقع عُلَم با دوراندیشی و به جهت ترس از عکس‌العمل روحانیت و مردم، اعطای این مصونیت را به مجلسین واگذار کرد تا راه مفری برای خود ‌لحاظ کرده باشد.

پس از قتل کندی، لیندون جانسون دویست‌میلیون‌دلار وام برای خرید اسلحه و مهمات به دولت ایران اختصاص داد که با اعطای مصونیت سیاسی به پرسنلهای امریکا و خانواده‌های نظامیان همزمان بود.[15]

عُلَم پس از تقدیم لایحه مزبور به مجلس سنا (بیست‌وشش روز بعد) جای خود را در تاریخ هفدهم اسفند 1342 به حسنعلی منصور، دبیرکل حزب ایران نوین، داد.[16]

در بهار 1343 در خاک ایران میان نیروهای ایران و امریکا مانور مشترکی به‌نام «دلاور» صورت گرفت و توافقنامه‌ای موقت میان دو کشور در مورد وضعیت حقوقی نیروهای امریکایی شرکت‌کننده در مانور از نظر بهره‌مندی از مصونیت امضا شد که به مجلسین ارائه نشد و صرفا با تایید شاه امضا گردید.[17]

با سفر شاه به امریکا در تیرماه 1343 و مذاکراتی که صورت گرفت، امریکا اعطای کمکهای نظامی را به وضع مقرراتی در زمینه مسائل قضایی منوط کرد. شاه برای دریافت دویست‌میلیون‌دلار کمک نظامی، به امریکا قول مساعد داد. پس از بازگشت شاه از امریکا، لایحه کاپیتولاسیون در مجلس سنا طرح گردید. در سوم مرداد 1343 مجلس سنا جلسه فوق‌العاده‌ای تشکیل داد تا به بررسی لایحه چندفوریتی بپردازد. این جلسه از صبح تا نیمه‌شب ادامه داشت و سرانجام در نیمه‌شب لایحه کاپیتولاسیون مطرح گردید.

حسنعلی منصور برای طرح لایحه تقاضای فوریت کرد. مجلس سنا وارد شور گردید و جلسه سرانجام ساعت دوازده شب خاتمه یافت. در این جلسه، عده‌ای از سناتورها ناراضی بودند ولی نمی‌توانستند نارضایتی خود را ابراز نمایند.

مقامات سفارت امریکا مذاکرات مجلس سنا را با تلگرام نهم مرداد 1343 به واشنگتن ارسال نمودند.[18] درعین‌حال دولت ایران سانسور شدیدی را در مورد تمامی اطلاعات و مذاکرات لایحه کاپیتولاسیون اعمال کرد. زمزمه‌های مخالفت در گوشه‌وکنار شنیده می‌شد که کاردار سفارت امریکا در گزارش بیستم مهرماه 1343 (یک روز قبل از طرح لایحه در مجلس شورای ملی) به واشنگتن، از افزایش مشکلات پنهان و آشکار در مخالفت با لایحه مزبور خبر داد.[19]

با بروز مخالفتها از طرف نمایندگان مجلس، اعضای دولت منصور تصمیم گرفتند قبل از طرح لایحه در مجلس، جلسه‌ای تشکیل دهند و با توجیه آنان از تصویب بی‌دردسر لایحه اطمینان پیدا کنند. یک روز قبل از طرح لایحه در بیستم مهرماه 1343، نمایندگان حزب ایران نوین جلسه خصوصی تشکیل داده و مقامات دولت به توجیه مطلب پرداختند که شرح آن در گزارش کاردار سفارت امریکا به واشنگتن آمده است.[20]

جالب‌آنکه تا این زمان هنوز امریکا کنوانسیون وین را در مجلس امریکا تصویب نکرده بود اما درعین‌حال از ایران می‌خواست چنین لایحه‌ای را به‌تصویب برساند.[21]

سرانجام روز بیست‌ویکم مهرماه 1343 در ساعت نُه صبح مجلس کار خود را آغاز کرد.[22] مجلس تا ساعت پنج بعدازظهر به کار خود ادامه داد و حتی برای صرف ناهار تعطیل نگردید. در این روز بیست‌وپنج نفر از نمایندگان غایب بودند که اکثرا غیرموجه بود.[23] رئیس مجلس وقت، عبدالله ریاضی بود اما او پنج روز قبل از طرح لایحه، به بهانه معالجه عازم امریکا شد؛ ازاین‌رو ریاست جلسه را دکترحسین خطیبی برعهده داشت.[24]

منصور در آغاز جلسه سخنانی درباره اقدامات هشت‌ماهه دولت خود ایراد نمود و سپس لایحه‌ مصونیت را تقدیم نمود که بحثهای موافق و مخالف از ساعت ده‌ونیم صبح تا ساعت پنج بعدازظهر ادامه یافت و البته بیشتر سخنرانان، مخالف بودند. سپس منصور به اظهارات هریک پاسخ داد و سرانجام پس از چندین ساعت بحث و بررسی، رای‌گیری مخفی انجام شد و درنهایت لایحه مزبور با هفتادوچهار رای موافق و شصت‌ویک رای مخالف تصویب گردید.[25] بیشتر مخالفان از نمایندگان منفرد یا عضو حزب مردم بودند.[26]

پس از تصویب کاپیتولاسیون، افرادی که در کابینه منصور بودند[27] و نیز افراد مستقل، به‌ویژه روحانیت و حضرت امام‌خمینی، علیه آن ابراز مخالفت نمودند؛ چنانکه موضعگیری و سخنرانی تاریخی‌ حضرت امام در چهارم آبان 1343 ــ که طی آن محمدرضا و پدرش را مورد حمله قرارداد ــ باعث تبعید ایشان در سیزدهم آبان به ترکیه گردید[28] و به دنبال آن منصور نیز ترور شد.

دو ماه از تبادل یادداشتهای مربوط به احیای کاپیتولاسیون نگذشته بود که اولین مورد سوء‌استفاده از مصونیت پیش آمد. در تاریخ دوازدهم اسفند 1343 یک درجه‌دار امریکایی به‌نام چارلز ال‌گری به هنگام رانندگی با یک دختر ایرانی تصادف کرد که به فوت دختر انجامید. فرمانده مستشاران امریکایی خواستار محاکمه این درجه‌دار توسط مقامات نظامی امریکایی در ترکیه شدند اما مورد موافقت قرار نگرفت.[29]

لایحه کاپیتولاسیون سرانجام سه‌ ماه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با تصویب شورای انقلاب و دولت موقت، لغو گردید.[30]

در بررسی شرایط اعطای مصونیت در ایران، اعطای چنین حقی به روسیه تاحدی از بقیه مستثنی می‌شود؛ زیرا ایران در جنگ با روسیه شکست خورده بود و برای آن‌که نواحی شمالی کشور را از دست ندهد، خواهان صلح بود؛ لذا اگر دولت قاجاریه این معاهده (ترکمانچای) را نمی‌پذیرفت، حتی احتمال ازدست‌رفتن حکومت ایران وجود داشت.

درحالی‌که شاه‌عباس اول برای تقویت بنیه نظامی و شاه‌سلطان‌حسین برای تصرف مسقط چنین حقی را به انگلیسیها و فرانسویها واگذار نموده بودند. بنابراین باید گفت مفتضحانه‌ترین تصویب لایحه کاپیتولاسیون در زمان محمدرضاشاه رخ داد که در مجلس و آن هم در زمانی اعطا می‌گردید که اکثر مردم بیدار شده‌ بودند و سردمداران مملکت در ازای دریافت دویست‌میلیون‌دلار وام مرتکب چنین خیانتی می‌شدند. درواقع شاه در مقام شخص اول کشور درحالی این ننگ را احیا می‌کرد که چندی قبل لغو شده بود.

پی‌نوشتها

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

[1]ــ راجر سیوری، ایران عصر صفوی، ترجمه: کامبیز عزیزی، تهران، چ اول، 1372، ص105؛ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، تاریخ روابط خارجی ایران (از ابتدای دوران صفویه تا پایان جنگ ‌دوم جهانی)، تهران، امیرکبیر، 1375، ص64

[2]ــ مسعود اسداللهی، احیای کاپیتولاسیون و پیامدهای آن، تهران، سازمان تبلیغات اسلامی، چ اول، 1373، ص28

[3]ــ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، همان، صص136ــ135

[4]ــ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، همان، صص138ــ137

[5]ــ وی مترجم زبان فرانسه در دربار فتحعلی‌شاه بود.

[6]ــ سعید نفیسی، تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران، ج 2، تهران، اختران شمال، چ نهم، 1372، ص270

[7]ــ علی‌اصغر شمیم، ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران، سوره، چ پنجم، 1374، ص614؛ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی (1300 تا 1357)، تهران، البرز، چاپ اول، 1373، ص370

[8]ــ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، تاریخ روابط خارجی ایران، همان، ص383

[9]ــ همان.

[10]ــ یادداشت 299 مورخ بیست‌وهفتم آذر 1342 سفارت امریکا به دولت ایران:

طبق برداشت سفارت، عبارت «اعضای هیات مستشاری امریکا در ایران» دربرگیرنده پرسنل نظامی و غیرنظامی امریکایی عضو وزارت امریکا و بستگانشان که اهل خانه آنها باشند و در ایران برطبق قراردادها و توافقهای بین دو طرف مستقر هستند می‌باشد. عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی (1300 تا 1357)، همان، ص204

[11]ــ روزنامه اطلاعات 14/6/1367

[12]ــ یادداشت 423 سفارت امریکا نهم مارس 1962.م و (دانشجویان مسلمان پیرو خط امام، اسناد لانه جاسوسی، ج71، تهران مرکز نشر اسناد لانه جاسوسی، زمستان 1367، ص3)

[13]ــ یادداشت 8800، 20 اسفند 1341. و (اسناد لانه جاسوسی، ج71، ص5

[14]ــ اسکندر دلدم، حاجی واشنگتن، تهران، امین، 1368، ص365

[15]ــ جیمز. ا. بیل. شیر و عقاب، ترجمه: فروزنده برلیان، تهران، فاخته، چ اول، 1371، ص221

[16]ــ همان، ص309

[17]ــ دانشجویان مسلمان پیرو خط امام، اسناد لانه جاسوسی، ج72، تهران، مرکز نشر اسناد لانه جاسوسی، بهار 1370، ص30

[18]ــ اسناد لانه جاسوسی، ج71، صص18ــ16

[19]ــ همان، ص30

[20]ــ همان، ص40

[21]ــ اسناد لانه جاسوسی، ج72، ص110

[22]ــ روزنامه ندای ایران نوین، ش75، چهارشنبه 22 مهرماه 1343. و (اطلاعات ش11513، چهارشنبه 22/7/1343)

[23]ــ در این دوره مجلس بیست‌ویکم شورای ملی صدوهشتاد نماینده داشت حدودا یکصدوچهل نماینده از حزب ایران نوین بودند و حزب مردم در اقلیت بود.

[24]ــ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی (1300 تا 1357)، همان، ص313

[25]ــ صورت مذاکرات مجلس شورای ملی 21 مهرماه 1343

[26]ــ عباس میلانی، معمای هویدا، تهران، اختران، چ دوم، 1380، ص201

[27]ــ حسین فردوست، ظهور و سقوط سلطنت پهلوی، ج2، تهران، موسسه مطالعات، چ هفتم، 1374، ص363

[28]ــ عبدالرضا هوشنگ‌مهدوی، سیاست خارجی ایران در دوران پهلوی، همان، ص207

[29]ــ اسناد لانه جاسوسی، ج72، ص101

[30]ــ روزنامه کیهان، 24/2/1358