

# یادی از کنفرانس وین

○ از: دکتر حسین شهیدزاده مشاور هیأت نمایندگی ایران در کنفرانس وین

● گزارش پیوست بلافاصله پس از پایان گرفتن کنفرانس حقوق دیپلماتیک وین در سال ۱۹۶۱ تهیه شده و در همان اوقات با حذف صفحات آخر آن که در واقع لب‌لباب گزارش بوده در نشریه وزارت خارجه به چاپ رسیده است. هرچند ممکن است پس از گذشت سی سال موضوع کهنه بنظر برسد، لیکن با توجه به اینکه روابط دیپلماتیک همواره بر همان پایه می‌گردد. میتوان گفت مطلب تازگی خود را از دست نداده است، بخصوص برای دانش پژوهان و نسل جوان که فاصله زمانی بسیاری از ماجرا پیدا کرده و طبعاً خواهان تحقیق در مورد جزئیات امر هستند.

● در تاریخ دوم مارس ۱۹۶۱ مطابق ۱۱ اسفند ماه ۱۳۳۹ کنفرانس وین با شرکت نمایندگان ۸۱ دولت عضو سازمان ملل متحد به منظور تهیه و تنظیم یک عهدنامه بین‌المللی درباره روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک در وین تشکیل شد. برنامه کار یا دستور این کنفرانس که در واقع می‌توان آنرا دومین کنگره وین نام نهاد یکی از اساسی‌ترین و مهمترین مباحث حقوق بین‌الملل عمومی و مبنی بر دو طرح پیشنهادی از طرف سازمان ملل متحد به شرح زیر بود:

الف - موضوع روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک.

ب - بررسی طرح مربوط به نمایندگی‌های اختصاصی.

اولین کنگره وین در سال ۱۸۱۵ متعاقب شکست ناپلئون اول از دول اروپایی در وین تشکیل شد و از جمله مسائلی را که مورد مذاکره و اخذ تصمیم قرارداد، درجه بندی مامورین سیاسی و حق تقدم آنها بود. به طوری که می‌دانیم قبل از این تاریخ نمایندگی‌های سیاسی دائم به صورت امروزی در روابط بین دولت‌ها وجود نداشت بلکه اعزام سفرا یا به طور کلی فرستادگان سیاسی نزد روسای سایر دول بنا بر پیش آمد موضوعات خاصی صورت می‌گرفت و طبیعتاً با پایان یافتن آن موضوع، ماموریت نماینده سیاسی هم خاتمه یافته تلقی می‌گردید. این قبیل ماموریت‌ها که به عنوان ماموریت‌های موقتی یا اتفاقی خوانده می‌شود اکثراً

صورتی که وجود دارد بپذیریم؟ برای این سوال پاسخ‌های چندی وجود دارد از جمله اینکه اولاً اساس حقوق کنونی متکی بر اصول حقوق اروپایی و آمریکائی است و بسیاری از کشورهای جدیدالتاسیس آسیائی و آفریقائی در تدوین آنها دخالتی نداشته‌اند. بنابراین جای آن دارد که این قواعد مورد تأیید این کشورها نیز واقع شده و به عبارت دیگر جنبه بین‌المللی و جهانی پیدا کند. ثانیاً به طوری که می‌دانیم منظور از مدون کردن حقوق عرفی تنها آن نیست که این مقررات طبق النعل بالنعل در متن قانون یا عهدنامه‌ای گنجانیده شود بلکه منظور اصلی آنست که قوانین صریح و مسجل جانشین این مقررات که معمولاً مبهم و تغییر پذیر است گردد. علاوه بر این تدوین اساسی به این حد هم اکتفا ننموده و در راه بالا بردن ارزش حقوق بین‌الملل می‌کوشد تا مقرراتی را که اساسشان مبتنی بر نزاکت و انصاف است به صورت قوانین حقوقی لازم‌الاجرا درآورد. مثلاً بنا بر نزاکت بین‌المللی، مامورین سیاسی از معافیت‌های گمرکی بهره‌مند هستند در حالی که طبق ماده ۳۴ عهدنامه وین ۱۹۶۱ این امتیاز که مبتنی بر نزاکت بوده مهمل به یک اصل حقوق بین‌الملل شده است. ضمناً مطلبی را که نباید از نظر دور داشت اینست که رسوم و عرف بین‌المللی که سابقاً مهم‌ترین منبع حقوق بین‌الملل بشمار می‌رفت در عصر ما این نقش اساسی را از دست داده زیرا مبانی اجتماعی آن دیگر مثل گذشته متکی به سنن مشابه نیست.

زیاد شدن عده کشورها و تمدن‌های مختلف و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی و اجتماعی که شاهد و ناظر آن هستیم ایجاب می‌کند قواعدی که سرعت عملشان از عرف و عادت - که معمولاً با کندی پیش رفته و در محیط‌های نسبتاً مشابه و با ثبات استقرار پیدا می‌کند - بیشتر است، بر جامعه بین‌الملل حکمفرما باشد.

شاید به همین دلیل بوده است که برخی از دول بخصوص آنها که اشتراك منافع و روابط بیشتری با یکدیگر داشته‌اند از چندی پیش درصدد مدون ساختن حقوق بین‌الملل در یک عهدنامه چند جانبه برآمده‌اند. اولین اقدامی که در این زمینه پس از عهدنامه وین ۱۸۱۵ به عمل آمد از طرف پانزده کشور آمریکای مرکزی و جنوبی بود که قراردادی را تحت عنوان «قرارداد مربوط به مامورین دیپلماتیک» در ششمین کنفرانس بین‌المللی آمریکائی در لاهواوان در تاریخ ۲۰ فوریه ۱۹۲۸ امضاء کردند.

سازمان ملل متحد از بدو تأسیس خود به فکر تدوین این قسمت از حقوق بین‌الملل در یک عهدنامه بین‌المللی که جنبه جهانی داشته باشد افتاد و در تاریخ ۵ دسامبر ۱۹۵۲ مجمع عمومی از کمیسیون حقوق بین‌الملل خواستار شد که در اولین فرصت، موضوع مدون ساختن «روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک» را مورد بررسی قرار دهد. ولی به علت امور فوری تری که در خصوص حقوق دریائی در دستور کمیسیون بود رسیدگی به موضوع حقوق دیپلماتیک تا تشکیل نهمین دوره اجلاسیه که از تاریخ ۲۳ آوریل تا ۲۸ ژوئن ۱۹۵۷ در ژنو تشکیل شد بتأخیر افتاد.

در این دوره، کمیسیون طرح موقتی را که مرکب از ۳۷ ماده و چند تفسیر بود تهیه نمود و توسط دبیرکل سازمان ملل متحد در اختیار

در کشورهای مختلف تابع مقررات و تشریفات واحدی نبود و چه بسا موضوع تقدم و تأخر فرستادگان موجب پیدایش اختلافات بزرگ و حتی منازعات مسلحانه بین دول آن زمان می‌گردید. مقررات ضمیمه معاهده وین که در ماه مارس ۱۸۱۵ در این شهر به امضاء رسید، به طور قابل ملاحظه‌ای به این گونه مناقشات خاتمه داد. از آن پس، دیگر برتری نظامی یا سیاسی و یا علقه خویشاوندی بین زمامداران دو کشور موجب تقدم فرستادگان آنها بر نمایندگان سایر کشورها نبود بلکه به طور کلی روسای ماموریت‌های سیاسی در سه طبقه سفیر کبیر و فرستاده مخصوص و کاردار تنظیم شده و تقدم هر رئیس ماموریت در طبقه خود نسبت به سایر همکاران بستگی به تاریخ اشتغال او داشت. مقررات عهدنامه وین ۱۸۱۵ که سه سال بعد در «اکسلاشاپل» مورد تجدید نظر و اصلاح قرار گرفت، اگرچه محدود به درجه بندی مامورین سیاسی و حق تقدم آنها بود، و هرچند این درجه بندی بعدها دستخوش تغییراتی گردید، با وجود این قسمتی از اصول عهدنامه مزبور تا امروز دوام یافته است. سایر مقررات کنگره نخستین وین که مبنی بر تفوق سیاسی پنج دولت معظم آن عصر بود بقائی پیدا نکرد و رهبران آن دولت‌ها برخلاف تصور نتوانستند صلح و آرامشی پایدار برای کشورهای اروپائی تأمین نمایند.

قوانین و مقررات مربوط به روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک سابقه تاریخی طولانی دارد. از ابتدای پیدایش روابط سیاسی بین کشورها و بخصوص از بدو ایجاد نمایندگی‌های دائمی، لزوم تدوین قواعد خاصی که مامورین سیاسی بتوانند در لوای آن وظایف خود را با آزادی انجام دهند احساس می‌گردید و به همین علت بود که عملاً در روابط بین‌المللی اصول و مقرراتی خود بخود به وجود آمد که امروز اساسی‌ترین و غیرقابل انکارترین فصول حقوق بین‌الملل عمومی را تشکیل می‌دهد و باید اذعان نمود که وجود این قواعد و مقررات به حدی در حسن تفاهم و هم‌بستگی مسالمت‌آمیز بین دولت‌ها موثر است که حتی تغییرات بزرگ سیاسی و اقتصادی یا اجتماعی عصر ما هم نمی‌تواند خللی به آن وارد سازد. با این حال ممکن است این سوال به ذهن خطور کند که اگر عرف و عادت بین‌المللی تا این حد در وضع خود راسخ گردیده است، دیگر تدوین مقررات در قالب یک قرارداد بین‌المللی چه لزومی دارد؟ آیا بهتر نیست که این مقررات را به همان

○ مردم جهان از هر رنگ و نژاد که باشند و در هر قاره‌ای زندگی کنند، آرزومند صلح و آرامش هستند و از کاربرد زور یا تهدید به آن برای پیش بردن هدف‌های سیاسی بیزارند. همه کسانی که حسن نیت دارند معتقدند که سیر کردن شکم‌های گرسنه بسیار مهم‌تر از فعالیت‌هاییست که بمنظور تسلط بر جسم و جان گروهی از مردم انجام می‌شود.

کشورهای عضو سازمان گذاشت تا نظریات خود را درباره آن اعلام کنند. پس از دریافت نظریات اصلاحی دول، کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۵۸ طرح نهائی خود را که مرکب از ۴۵ ماده بود تنظیم نمود و به مجمع عمومی سازمان ملل متحد تسلیم کرد تا مجدداً آنرا به دولت‌های عضو سازمان ارائه و به آنها توصیه کند که به منظور عقد یک قرارداد بین‌المللی آنرا مورد مطالعه و دقت نظر قرار دهند. مجمع عمومی نیز با تصویب قطعنامه مورخ ۷ دسامبر ۱۹۵۹ این پیشنهاد را قبول کرد و تصمیم به دعوت از نمایندگان تام‌الاختیار دول عضو سازمان به منظور عقد یک عهدنامه بین‌المللی در این باب گرفت. محل کنفرانس نیز بنا بر دعوت دولت اتریش و با توجه به سابقه تاریخی که پایتخت این کشور بخصوص در این زمینه داشت شهر وین معین گردید. این قطعنامه پیش از تشکیل کنفرانس مورد مطالعه و اظهار نظر دولت‌های عضو سازمان قرار گرفت و نظریات اصلاحی متعددی درباره آن به دبیرخانه سازمان تسلیم شد که از جمله آنها می‌توان از «گزارش کمیته حقوقی کشورهای آسیائی و آفریقائی درباره وظایف و مزایا و مصونیت‌های فرستادگان یا مامورین دیپلماتیک» نام برد که در سومین جلسه کمیته مزبور از ۲۰ ژانویه تا ۴ فوریه ۱۹۶۰ در کلمبو به تصویب رسید.

## ○ تشکیل کنفرانس

بنا بر مراتب فوق کنفرانس بین‌المللی به منظور عقد قرارداد بین‌المللی درباره روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک در دوم مارس ۱۹۶۱ در وین تشکیل شد. علاوه بر نمایندگان ۸۱ دولت عضو سازمان ملل متحد، مجمع عمومی از موسسات تخصصی وابسته به سازمان ملل مانند سازمان بین‌المللی کار، سازمان خوار بار و کشاورزی و سازمان علمی و تربیتی و فرهنگی وابسته به سازمان ملل (یونسکو) دعوت کرده بود که نمایندگان خود را به عنوان ناظر به کنفرانس اعزام دارند. همچنین نمایندگان ناظر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و سازمان‌های بین‌الدولی مثل اتحادیه عرب و کمیته حقوقی و مشورتی دول آسیائی و آفریقائی بنابه دعوت مجمع عمومی در این کنفرانس حضور داشتند.

رئیس جمهوری اتریش در جلسه افتتاحیه کنفرانس نطقی ایراد کرد و ضمن اظهار تشکر از مجمع عمومی و نمایندگان دول مبنی بر انتخاب شهر وین برای تشکیل کنفرانس و نیز اهمیت

تاریخی این شهر و کنگره وین که در صد و پنجاه سال قبل به همین منظور در آن تشکیل شده بود اظهار داشت: «چه خوب بود دولت‌ها پیش از هر چیز به فکر آن باشند که علاوه بر تدوین مقررات مشترک مربوط به فعالیت مامورین سیاسی، به خواست‌های مشترک ملت‌های خود نیز توجه نمایند» و اضافه کرد: «مردم دنیا از هر رنگ و نژاد که باشند و در هر قاره‌ای که زندگی کنند همه آرزومند صلح و آرامش هستند و تمام آنها از اعمال قوه قهریه و یا تهدید به آن برای پیش بردن مقاصد سیاسی بیزارند تمام کسانی که حسن نیت دارند معتقدند سیر کردن شکم‌های گرسنه بسیار مهم‌تر از فعالیت‌هاییست که به منظور تسلط بر جسم و جان عده‌ای از مردم بکار رود. تمام کشورهای مستقل دنیا باید به ملتهایی که تازه موفق به کسب استقلال شده‌اند و یا در شرف تحصیل آن هستند کمک کنند تا این ملتها بتوانند از آزادی خود بهره کافی ببرند. این عقیده آنهاییست که آزاد فکر کرده و یا اینکه برای تحصیل آزادی مبارزه می‌کنند.»

برنامه کار یا دستور کنفرانس به وسیله دبیرخانه سازمان ملل به شرح زیر تنظیم شده بود:

- ۱- افتتاح کنفرانس توسط دبیر کل سازمان ملل متحد (یا نماینده او)

۲- انتخاب رئیس

۳- تصویب دستور کنفرانس.

۴- تصویب نظامنامه کنفرانس.

۵- انتخاب نواب رئیس.

۶- انتخاب رئیس کمیسیون اصلی.

۷- تعیین کمیته رسیدگی به اعتبارنامه‌ها.

۸- سازمان کار.

۹- تعیین کمیته دارالانشاء.

۱۰- بررسی مساله روابط و مصونیت‌های دیپلماتیک بنا بر قطعنامه شماره ۱۴۵۰ مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد.

۱۱- بررسی مواد مربوط به ماموریت‌های اختصاصی مبنی بر قطعنامه شماره ۱۵۰۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد.

۱۲- تصویب عهدنامه (یا عهدنامه‌ها) و سایر مقررات کنفرانس و مقاله‌نامه.

۱۳- امضای مقاله‌نامه یا مقررات دیگر.

در اینجا باید یادآور شد که علاوه بر مواد ۱۳ گانه فوق که دستور العمل رسمی بود، کنفرانس وظیفه داشت در تصمیمات خود مسائل دیگری را نیز مورد توجه قرار دهد. این مسائل عبارت بود از: اولاً - طرحها یا مواد اصلاحی که از طرف دول شرکت کننده در کنفرانس به منظور تکمیل طرح تنظیمی از طرف کمیسیون حقوق بین‌الملل در مراحل مختلف تسلیم کمیسیون نامبرده شده است. ثانیاً - گزارش نهائی کمیته حقوقی و مشورتی دول آسیائی و اروپائی درباره وظایف و امتیازات و مصونیت‌های فرستادگان یا مامورین دیپلماتیک که در سومین جلسه این کمیته در فوریه ۱۹۶۰ در کلمبو به تصویب رسیده بود. ثالثاً - متن قرارداد مربوط به مامورین دیپلماتیک که در ششمین کنفرانس بین‌المللی آمریکائی در ۲۰ فوریه ۱۹۲۸ در لاهوان امضاء شده بود.

نظر به اینکه کنفرانس وین برای رسیدگی به یک موضوع مهم حقوق بین‌الملل که جنبه علمی و حقوقی آن برجسته سیاسی و تبلیغاتی آن برتری داشت تشکیل شده بود، اکثر دول شرکت کننده

کوشیده بودند حتی الامکان نمایندگان خود را از میان اساتید دانشگاه یا حقوقدانان بصیر و یا دیپلمات‌های آزموده انتخاب نمایند و به همین دلیل با پیشرفت جریان کنفرانس، ارزش علمی و شخصیت بعضی از آنها آشکار می‌شد و نظریاتشان با دقت و توجه بیشتری مورد بررسی قرار می‌گرفت. از جمله این شخصیتها می‌توان از «الفرد فردروس» رئیس هیأت نمایندگی اتریش، «آرتور لعل» رئیس هیأت نمایندگی هند، «دکتر ویکتور دیمیتریو» رئیس هیأت نمایندگی رومانی، «پل روجر» رئیس هیأت نمایندگی سوئیس، «پروفیسور تونکین» رئیس هیأت نمایندگی شوروی، «والات» رئیس هیأت نمایندگی انگلستان، «دکتر میلان بارتوش» رئیس هیأت



یوگوسلاوی نام برد.

باید اضافه کرد که کشورهای جدیدالتاسیس آفریقائی نیز اکثر نمایندگان جوانی را که از نظر احاطه بر مطالب حقوق بین‌الملل و تسلط به زبانها خارجی و قدرت سخنرانی بسیار جلب توجه و تحسین می‌کردند به این کنفرانس اعزام داشته بودند. برای مثال می‌توان نماینده غنا را نام برد که طی چند سخنرانی فی البدیبه بطرز بسیار قابل تمجیدی حضور ذهن و تسلط خود را بر مسائل متنازع فیه به اثبات رسانید. این امر بخوبی نشان می‌داد که این کشورها با وجود مدت کوتاهی که از تاسیس آنها می‌گذرد و علیرغم مشکلات فراوانی که از نظر تشکیلات کشورشان در پیش دارند بخوبی به وظائف خطیر خود آشنا بوده و با بصیرت کامل و دور از هر غرض و نظری کار به کاردان می‌سازند.

در مورد جو حاکم بر کنفرانس باید یاد آور شد که چون موضوع کنفرانس صرفاً علمی بود و جنبه سیاسی و تبلیغاتی نداشت اصولاً اختلاف نظر شدیدی بین نمایندگان دولتها بخصوص نمایندگان شرق و غرب به وجود نیامد و به طور کلی می‌توان گفت مذاکرات در محیط دوستانه و متینی برگزار شد به خصوص که اکثر نمایندگان کنفرانس وین همان کسانی بودند که قبلاً نمایندگی دول متبوعه خود را در کمیسیون حقوق بین‌الملل داشتند و

شاید قسمتی از اختلاف نظرها و عقاید خود را طی جلسات کمیسیون مزبور حل کرده بودند. تنها در اولین روز تشکیل کنفرانس از طرف نمایندگان دولت شوروی و دول همگام آن بیانات اعتراض آمیزی نسبت به عدم حضور نمایندگان چین، کمونیست، آلمان شرقی، کره شمالی، ویتنام و مغولستان<sup>(۱)</sup> به عمل آمد ولی در جلسات بعد و در دوران تشکیل کمیسیون اصلی این ایرادها تجدید نگردید.

در مقدمه عهدنامه وین که از ابتکارات خود کنفرانس بود و از طرف کمیسیون حقوق بین الملل پیش بینی نشده بود چنین آمده است: «دول شرکت کننده در عهدنامه حاضر با در نظر گرفتن اینکه از زمانهای بسیار قدیم تمام کشورها حقوق و وضعیت



نمایندگان سیاسی را به رسمیت شناخته اند.

با توجه به اینکه اساس و اصول منشور ملل متحد مبنی بر تساوی حق حاکمیت دول و برقراری صلح و امنیت بین المللی و توسعه روابط دوستانه بین ملتهاست.

با اطمینان به اینکه وجود يك عهدنامه بین المللی در زمینه روابط و مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک در تسهیل روابط دوستانه بین دول هر چند که رژیمهای سیاسی و اجتماعی آنها با هم متفاوت باشد مؤثر است.

با اعتقاد به اینکه هدف از مزایا و مصونیت‌های فوق اعطای امتیاز به اشخاص نیست بلکه تأمین انجام وظائف مامورین سیاسی به نحو مؤثر به عنوان نمایندگان دولتهاست.

و با تصدیق اینکه قوانین عرفی حقوق بین الملل باید همچنان به حل مسائلی که به طور صریح در این قرارداد به آنها اشاره نشده ادامه دهند. موافقت کردند که: «.....»

ماده ای که بیش از تمام مواد عهدنامه مورد بحث بود و پیشنهادات اصلاحی درباره آن داده شد، ماده اول بود که اختصاص به تعریف اصطلاحات داشت. نظر به اینکه این تعاریف همه جاد در متن عهدنامه به کار رفته و برخی از آنها مفهوم واحدی برای تمام نمایندگان نداشت، لازم بود توافق کامل را جمع به آن به عمل آید تا بعداً

هنگام بررسی سایر مواد از این لحاظ اشکالی به وجود نیاید. چون در بدو امر اختلاف نظرها زیاد بود کمیسیون روش خاصی اختیار کرد تا هم پیشرفت کار دچار وقفه نشود و هم مقررات ماده ۳۳ آیین نامه داخلی که مطرح ساختن مجدد يك موضوع را پس از اخذ رأی در کمیسیون ممنوع ساخته بود مراعات کرده باشد؛ بدین ترتیب که در مورد ماده مزبور رأی موقت گرفته شد و با پیشنهادات اصلاحی رسیده، به دبیرخانه ارسال گردید تا به صورت ماده جدیدی به کمیسیون ارائه شود. این ماده بالاخره درسی و هشتمین جلسه کمیسیون اصلی مورد بررسی مجدد قرار گرفت و باز هم پس از تغییراتی تصویب شد.

هنگام طرح ماده ۱۳ طرح پیشنهادی کمیسیون حقوق بین الملل، بحث نسبتاً طولانی و جالبی پیش آمد که از دو نظر قابل ملاحظه یاد آوری می باشد. ماده مزبور روسای نمایندگیهای سیاسی را به سه گروه به شرح زیر تقسیم کرده بود:

۱- سفرای کبار و سفیر مخصوص پاپ که فرستادگان دولتی نزد رئیس دولت دیگر هستند.

۲- وزرای مختار و وزیر مخصوص پاپ (Internonce) و فرستاده (Envoy) که آنها نیز فرستادگان نزد رئیس دولت متوقف فیها می باشند.

۳- کارداران دائم که از طرف وزیر خارجه به کشور دیگر فرستاده می شوند. این درجه بندی که با اندکی اختلاف همان درجه بندی عهد نامه وین ۱۸۱۵ و پروتکل اکسلاشاپل ۱۸۱۸ بود، از چند نظر مورد بحث قرار گرفت. از میان پیشنهادهای اصلاحی متعددی که برای این ماده رسید یکی پیشنهاد اصلاحی دولت های انگلستان و فرانسه و دیگر پیشنهاد اصلاحی مکزیک و سوئد بود که بعداً دولت سوئیس هم به آن ملحق گردید. بنا بر استدلال نمایندگی بریتانیا چون دول مشترک المنافع بریتانیا مامورینی بنام کمیسر عالی نزد یکدیگر می فرستند که همان مشخصات سفرای کبار را دارند بهتر است در آخر بند یکم از ماده ۱۳ نام این کمیسرها در ردیف سفرای کبار قرار گیرد. همین پیشنهاد از طرف نمایندگی فرانسه نسبت به کمیسرهای عالی دول مشترک المنافع فرانسه رسیده بود.

بنا بر استدلال نمایندگیهای مزبور چون رئیس کشور در برخی از کشورهای مشترک المنافع شخص واحدیست و از نظر منطقی این شخص نمی تواند نمایندگی نزد خود اعزام دارد، علیهذا کلمه سفیر کبیر یا نماینده به این فرستادگان اطلاق نشده و به عنوان کمیسر عالی خوانده می شود ولی بدیهی است که از نظر دارا بودن مقام سیاسی و بهره مندی از مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک در ردیف همان سفرای کبار هستند. مخالفین این نظریه که بیشتر از دول بلوک شرق بودند معتقد بودند قرار دادی که در دست تهیه و تدوین است صورت بین المللی و عمومی دارد و نباید در آن از مواردی که جنبه خصوصی بین يك یا چند دولت دارد ذکری به میان آید. این بحث چند جلسه ادامه یافت و طرفین برای اثبات مدعای خود دلایل گوناگون ارائه کردند تا اینکه بنا به پیشنهاد نمایندگی غنا قرار شد جمله «و سایر روسای ماموریت که درجه ای معادل آن داشته باشند» به آخر بند اول اضافه شود و به این ترتیب بند اول با اکثریت قابل ملاحظه ای به تصویب کمیسیون رسید.

○ همکاری با گروه های غیر آسیائی -  
افریقائی، بویژه دولت های بزرگ دنیا که اهداف و سیاست هایشان از هر جهت با ما متباین است، هر چند متکی به دلایلی هم باشد، ظاهراً غیر طبیعی به نظر می رسد و نه تنها تعبیر به پیروی ضعیف از قوی می شود، بلکه موجب رفتار سرد و احياناً خشم آلود دیگر کشورهای جهان سوم می گردد.

پیشنهاد اصلاحی مکزیک و سوئد مربوط به حذف بند دوم از ماده ۱۳ یعنی از بین بردن عناوین «وزیر (مختار)» و «فرستاده» بود. بنا بر استدلال نمایندگان دو کشور نامبرده که بعداً بسیاری از نمایندگیهای دیگر نیز به آن پیوستند، مخصوصاً این قسمت از ماده سیزدهم عیناً از روی ماده اول مقررات عهدنامه وین ۱۸۱۵ استنساخ شده بود در صورتی که اوضاع و احوال زمان حاضر و روابط کنونی بین المللی با اوضاع آن عصر تفاوت بسیار دارد. طرفداران حذف بند دوم مزبور چنین استدلال می کردند که اولاً کلمه فرستاده (Envoy) از مدت‌ها پیش غیر معمول شده و در روابط کنونی بین دول این عنوان تقریباً وجود ندارد و بنا بر این ذکر آن در متن قرار داد لازم نیست. ثانیاً اعزام وزیر (مختار) مستقل نیز عملاً در روابط دیپلماتیک زویه کاهش گذاشته و به مرور زمان از میان می رود و حتی در نزد بسیاری از دول مقام مزبور منسوخ گردیده و سفارت کبری جای آنرا گرفته است و اضافه می کردند در زمان گذشته اعزام وزیر مختار بجای سفیر کبیر نشان دهنده درجه اهمیت و توجهی بود که دولتی برای دولت دیگر داشت و حال آنکه امروزه اصل تساوی حاکمیت دولت‌ها بدون هیچ قید و شرطی مورد قبول جامعه بین المللی است و علاوه بر آن نمایندگان سیاسی مقیم در پایتخت غیر از طول دوره ماموریت هیچگونه مزیتی بر یکدیگر ندارند،

لذا جای آن دارد که نمایندگان سیاسی نیز همه از يك ردیف و درجه باشند. در اینجا لازم به یادآوریست که حتی در طرح پیشنهادی کمیسیون حقوق بین الملل بر خلاف مقررات عهد نامه سابق وین بجای عناوین وزیر مختار و سفیر کبیر فوق العاده بطور ساده کلمات وزیر و سفیر بکار برده شده است.

مخالفین حذف بند دوم چنین استدلال میکردند: بفرض اینکه اعزام نماینده سیاسی بعنوان وزیر مختار رو بکاهش میرود، ذکر آن در عهد نامه مانعی برای پیشرفت کار نیست چه اولاً هنوز این عنوان کاملاً منسوخ نشده و در روابط دیپلماتیک بسیاری از کشورها وجود دارد و تا زمانیکه موجود است باید قانونی ناظر بر آن باشد ثانیاً همانطوریکه در گذشته دیده شده تعدادی عناوین و اصلاحات در عهد نامه سابق وین بکار رفته که اکنون مورد استعمال نیست و وجود آنها در متن قرار داد دلیل ابقای آنها نبوده است. از اینها گذشته بسیاری از کشورهای کوچک و جدید

التاسیس در دنیای کنونی هستند که توان مالی و پرسنلی آنها اجازه تاسیس نمایندگیهای عریض و طویل بصورت سفارت کبری را نمی دهد و اعزام يك وزیر (مختار) با عده معدودی کارمند از نظر تامین نیاز آنها کافی است. ماده سیزده پس از چند جلسه شور و مذاکره بهمان شکل که در طرح پیشنهادی کمیسیون حقوق بین الملل تنظیم شده بود مورد تصویب قرار گرفت و تنها همان طرح اصلاحی غنا بمنظور تامین نظر بریتانیا و فرانسه باخربند اول اضافه شد.

مفاد ماده ای نیز که معطوف به آزادی ارتباط نمایندگیها و بيك سیاسی بود یکی از مباحث جالب توجه کمیسیون شد و طی چهار جلسه مورد مذاکره قرار گرفت. از مجموع مذاکراتی که صورت گرفت و پیشنهادات اصلاحی که در این باره تسلیم کنفرانس شد، چنین استنباط میشود که دولت های شرکت کننده بمنظور حفظ امنیت داخلی و یاتسهیل فعالیت مامورین خود کوشیده اند. مطالبی را در این ماده بگنجانند که تامین نظر خصوصی آنها را بنماید. بعبارت دیگر بخصوص در مورد این ماده میتوان گفت که پیشنهاد دهندگان بیشتر وضع خاص خود را مدنظر داشتند تا ارائه مقرراتی که دارای جنبه عمومی و بین المللی باشد.

یکی از مسائلی که درباره آن مذاکرات طولانی صورت گرفت مسئله استفاده از دستگاههای فرستنده در داخل سفارتخانه ها بود. در این مورد دولت های بزرگ تقریباً موافق با آزادی استقرار آنها بودند در صورتیکه دولت های کوچکتر که استفاده از این دستگاهها هنوز در نمایندگی هایشان عمومیت نداشت و یا استعمال آزادانه آنها را توسط خارجیان مخالف امنیت یا حاکمیت خود تشخیص میدادند با آن مخالف میوزیدند و بالاخره هم بنا بر اصرار همین کشورها به قسمت اخیر بند اول ماده ۲۰ مقرراتی اضافه گردید که طبق آن استفاده از دستگاههای فرستنده را موقوف به اجازه دولت میزبان مینماید.

درباره مصونیت «بسته» یا باصطلاح «بست سیاسی» نیز گفتگوهای زیادی صورت گرفت. بعضی از نمایندگیها پیشنهادهایی داده بودند که در صورت تصویب، این مصونیت بمقدار قابل ملاحظه ای محدود و متزلزل میگردد و راه را برای آن باز میکرد که دولت میزبان تحت عنوان سوءظن و غیره بسته سیاسی را توقیف کند و یا آنرا بازگرداند.

این پیشنهادها بطور کلی مورد تصویب واقع نشد و همان متن پیشنهادی از طرف کمیسیون حقوق بین الملل که مقرر میدارد «بسته سیاسی نمیتواند محتوی چیزی بجز مدارک دیپلماتیک یا اشیائی که مورد احتیاج رسمی است باشد» اکتفا گردید.

در مورد مصونیت جزائی نمایندگان دیپلماتیک نیز پیشنهادهای متعددی به کمیسیون رسید. بطور خلاصه طبق طرح کمیسیون حقوق بین الملل مامورین سیاسی از تعقیب جزائی و مدنی دولت محل توقف مصون بودند جز در سه مورد مدنی که دعوائی مربوط به ارث یا مشاغل آزاد و یا ملک غیر منقول خارج از وظیفه نمایندگی علیه آنها مطرح باشد.

بعضی از نمایندگیها مانند هلند و سوئیس سعی

## ○ امروزه پیچیدگی روابط بین المللی

و وابستگی متقابل کشورها به یکدیگر به اندازه ای است که دولت ها هر قدر نیرومند و پشتگرم به قدرت خود باشند، باز نیازمند همکاری و پشتیبانی دیگر اعضای جامعه بین المللی خواهند بود.

○ چه خوب است که دولت ها پیش از هر چیز به فکر آن باشند که علاوه بر تدوین مقررات مشترک درباره فعالیت مأموران سیاسی، به خواست ها و اهداف مشترک ملت های خود توجه نمایند.

کردند با دادن مواد اصلاحی درباره رانندگی و خسارات ناشی از آن، این مصونیت را محدودتر نمایند ولی کمیسیون با اکثریت قابل ملاحظه ای پیشنهادهای مزبور را رد کرد. البته شرح عقاید موافق و مخالفی که در این باره اظهار شد، از عهده این بررسی مختصر خارج است ولی بطور کلی باید گفت که اگر اصل کلی و اساسی مصونیت سیاسی را بپذیریم و قبول کنیم که منظور از اعطای مصونیت سیاسی به دیپلمات ها تامین آزادی و تسهیل انجام وظائف آنها در يك کشور خارجی است، باید ضمناً قبول کنیم که این مصونیت ها حتی الامکان مطلق و بدون شرط خواهد بود و گرنه همینکه اجازه داده شد استثنائی به این اصل وارد شود ممکن است عرف و عادت بین المللی و یا قانون گذاران بعدی هر روز مطلب تازه ای بان اضافه کنند و در پایان اسم بی مسمائی بر جای بماند. خصوصاً اینکه اگر غرضی در میان باشد چه بسا حوادث و وقایعی را که میتوان بطور دلخواه و به عمد پیش آورد.

گرچه پیشنهادهای رسیده از طرف هلند و سوئیس معطوف به دادرسی مدنی بود ولی باید دانست همینکه به نحوی از انحاء دولتی توانست بدون رضایت يك مامور سیاسی اتخاذ تصمیم درباره امور مربوط به او را به دادگاه محول کند، در واقع کم یا بیش در محدود کردن آزادی و ایجاد محظور در راه انجام وظائف او قدم برداشته است. ممکن است همین ایراد به موارد استثنائی سه گانه که کمیسیون حقوق بین الملل در طرح خود منظور داشته و در بالا به آنها اشاره گردید گرفته شود، ولی با بررسی مختصر بخوبی ملاحظه میشود که موارد مزبور را نمی توان بطور ساختگی یا اتفاقی بوجود آورد. بدیهی است که به شغل آزاد می پردازد و یا املاک غیر منقولی را تملك میکند و یا

اینکه در موضوع وراثت و وصایت یا قیمومیت کسانی ذینفع میشوند، از پیش به دعاوی احتمالی این امور بخوبی آگاهی دارد.

درباره معافیت گمرکی و مالیاتی مأمورین سیاسی، همانطوریکه در مقدمه این بررسی بدان اشاره شد، گرچه تاکنون عملاً مامورین دیپلماتیک از این معافیتها برخوردار بوده اند لیکن این بهره مندی در کشورهای مختلف به صورت های مختلفی اجرا میشد و کیفیت آن بستگی تام به مقررات داخلی هر کشور داشت. مثلاً هم اکنون در فرانسه اعضاء يك نمایندگی سیاسی شخصاً دارای معافیت گمرکی نیستند و تنها این امتیاز به رئیس ماموریت داده شده در صورتیکه در برخی دیگر از کشورها این امتیاز گذشته از کارمندان کادر سیاسی به اعضاء دفتری نیز تفویض گردیده است.

این وضع علاوه بر اینکه محظورات زیادی برای مامورین دیپلماتیک پیش می آورد، دول، متبوعه آنها را نیز در مقابل مشکلاتی از نظر رفتار متقابل و غیره قرار میداد و اکثر مامورین گمرکی هر کشور ناچار بودند بمقتضای معامله متقابله مقررات مختلفی را بکار ببندند.

مقررات ماده ۳۴ و ۳۶ عهدنامه وین که ناظر به همین قسمت از روابط بین دول میباشد بطور صریح و قاطع باین وضع خاتمه داده است.

بند ۴ و ۵ ماده ۳۴ مربوط به مالیاتها و عوارض دیگرست که به درآمدهای خصوصی مامورین سیاسی در محل ماموریت تعلق میگیرد. ولی اگر مفاد این دو بند از ماده ۳۴ را که در واقع بطور ضمنی اشتغال مامورین سیاسی بکارهایی را که درآمدی برای آنها متصور است مجاز دانسته با مفاد ماده ۴۲ که بطور صریح نمایندگان سیاسی را از اشتغال به این قبیل مشاغل ممنوع ساخته است مقایسه کنیم بخوبی می بینیم که اعضاء کمیسیون اصلی با تمام دقت نظرشان در این باره دچار اشتباه شده اند.

ماده ۴۲ که در طرح پیشنهادی کمیسیون حقوق بین الملل وجود نداشت در سی و هشتمین جلسه کمیسیون اصلی بصورت يك ماده اضافی پیشنهاد و باتفاق آراء تصویب شد. ماده مذکور که بعداً توسط دبیرخانه حك و اصلاح و بعنوان ماده چهل مكرر به کنفرانس ارائه گردید چنین مقرر داشته بود:

«اصولاً مامور دیپلماتیک در کشور محل ماموریت بهیچ کار حرفه ای یا بازرگانی که منظور از آن تحصیل درآمد شخصی باشد اشتغال نخواهد ورزید».

میتوان گفت که اگر این ماده بهمین شکل باقی میماند مفاد آن مغایرت زیادی با مفهوم بند ۴ و ۵ ماده ۳۴ نداشت. زیرا کلمه «اصولاً» که در ابتدای جمله کار برده شده بود از قاطعیت موضوع میکاست و بطور خلاصه مفهوم کلی دو ماده این بود که علی الاصول مامورین سیاسی نباید وقت خود را صرف اموری که عواید مالی بر آنها مترتب است بنمایند. ولی اگر از این اصل عدول کردند، بدیهی است که مانند عامه مردم باید مالیاتها و عوارض درآمد خود را بدولت محل توقف بپردازند. ولی پس از بحث و مذاکرات نسبتاً مفصلی که هنگام طرح ماده ۳۴ در کنفرانس صورت گرفت تصمیم گرفته شد که کلمه «اصولاً»

از اول ماده ۴۰ مکرر (ماده ۴۲ کنونی) حذف شود. باین ترتیب تنها کلمه ای که موجب تعدیل کار و تلفیق دو ماده ۳۴ و ۴۰ بود از میان رفت و تناقض فاحشی در مفاد عهدنامه بوجود آمد.

بطوریکه درخاتم این بررسی خواهیم دید ثمره کنفرانس وین عبارت از یک عهدنامه ودو پرتکل و یک قطعنامه است.

موضوع دو پرتکل ضمیمه عهدنامه، مواد ۳۵ و ۴۵ طرح کمیسیون حقوق بین الملل بود که از متن عهدنامه جدا و خود موضوع پرتکلهای جداگانه گردید.

ماده ۳۵ معطوف به تحمیل تابعیت دولت محل توقف به اعضاء یا افراد خانواده نمایندگان سیاسی بود که قبلا تابعیت این دولت رانداشته اند.

وضع کنندگان این ماده بیشتر منظورشان آن بوده که رویه مرسوم و جاری رابصورت قطعی وقانونی درآورده و مامورین سیاسی را از اعمال «اصل خاک» که برخی از دولت ها درباره خارجیان مقیم کشور خود بکار می بندند مستثنی سازند.

دراین مورد مذاکرات ومباحثات مفصلی بعمل آمد. بالاخره کمیسیون در سی و یکمین جلسه یک گروه کار که مرکب از نمایندگان کشورهای اسپانیا - فرانسه - گواتمالا - فیلیپین - بریتانیا - اتحاد جماهیرشوروی و جمهوری متحده عرب بود تعیین کرد تا پیشنهادات رسیده را مورد بررسی قرار داده و طرح تازه ای برای کمیسیون تهیه نمایند. طرحی که توسط این گروه تهیه شده بود نیز در کمیسیون رد شد و بالاخره همان متن تنظیمی از طرف کمیسیون حقوق بین الملل مورد تصویب قرار گرفت.

پس ازخاتم کار کمیسیون و طرح گزارش آن درجلسه عمومی کنفرانس مجددا بحث بر سر این ماده پیش آمد و چون اکثریت کافی برای تصویب آن حاصل نگردید طبق پیشنهاد نمایندگی اسپانیا و تصویب کنفرانس قرار شد ماده مزبور بصورت یک پرتکل جداگانه تهیه و ضمیمه قرار داد شود تا دول شرکت کننده در کنفرانس با فرصت بیشتری آنرا مورد مطالعه قرار داده و تا تاریخی که مهلت نهائی امضای عهدنامه و ضمیمان آن است قرارداد را با این پرتکل یا بدون آن امضاء نمایند.

ولی ماده ۴۵ که مربوط به حل اختلافات ناشی از تفسیر و اجرای عهدنامه وین بود زیاد مورد اختلاف نظر واقع نشد و طبق پیشنهاد نمایندگیهای عراق و ایتالیا و جمهوری متحده عرب قرار شد ماده مزبور از متن عهدنامه حذف و بجای آن پرتکل مخصوصی توسط دبیرخانه تهیه شود.

در مورد مواد نهائی که مربوط به تشریفات امضاء و الحاق به عهدنامه بود دو طرح به کمیسیون تسلیم شده بود یکی از طرف نمایندگانهای چکسلواکی و لهستان و دیگری از طرف ایالات متحده آمریکا - ایتالیا - لیبریا - مکزیک - پرو - فیلیپین و ترکیه که نمایندگی ایران نسبت به ماده اول آن یک پیشنهاد اصلاحی تسلیم کرد (این پیشنهاد درباره انتخاب ژنو بجای وین برای امضای مقاله نامه، یگانه پیشنهاد اصلاحی نمایندگی ایران در تمام جریان کنفرانس بود). طرح اخیر که شامل ۶ ماده بود در آخرین جلسه کمیسیون مورد تصویب قرار گرفت و کمیسیون اصلی در تاریخ آوریل ۱۹۶۱ بکار خود خاتم داد. همانطوریکه در ابتدای این بررسی یادآور شدیم

**○ همکاری و همگامی ایران با گروه کشورهای آفریقائی - آسیائی، امری طبیعی و ضروری است، چرا که این کشورها از نظر منافع و موقعیت جغرافیائی و احيانا آئين و اهداف مشترك به ما نزديكند.**

**○ زياد شدن عده کشورها و تمدن های مختلف و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی و اجتماعی که شاهد و ناظر آن هستیم، ایجاب می کند قواعدی که سرعت عملشان از عرف و عادت - که معمولاً با کندی پیش رفته و در محیط های نسبتاً مشابه و با ثبات استقرار پیدا می کند - بیشتر است، بر جامعه بین الملل حکمفرما باشد.**

یکی از مسائلی که جهت رسیدگی به کمیسیون اصلی احاله گردید موضوع ماموریت های اختصاصی یا موقتی بود که طرح آن در سه ماده بوسیله کمیسیون حقوق بین الملل در دوازدهمین دوره اجلاسیه آن کمیسیون تهیه شده و مجمع عمومی سازمان ملل متحد بررسی آنرا با طرح مربوط به روابط و مصونیت های دیپلماتیک بعهد کنفرانس وین گذاشته بود. لیکن کمیسیون بعلت کمی وقت و کافی نبودن طرح تهیه شده، رسیدگی به این موضوع را مصلحت ندانست و طی گزارشی از کنفرانس تقاضا کرد تا توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد طرح مزبور بمنظور تکمیل، به کمیسیون حقوق بین الملل اعاده گردد.

از تاریخ ۱۲ تا ۱۷ آوریل ۱۹۶۱ کنفرانس عمومی برای رسیدگی به گزارش و طرح های کمیسیون اصلی تشکیل جلسه داد و پس از بررسی مصوبات کمیسیون نامبرده و حک و اصلاح مجدد بعضی از مواد آن مقاله نامه خود را به انضمام مدارک زیر در تاریخ ۱۸ آوریل ۱۹۶۱ برای امضای نمایندگان آماده نمود:

۱- عهدنامه وین مربوط به روابط دیپلماتیک در ۵۳ ماده  
۲- پرتکل امضای اختیاری مربوط به تحصیل تابعیت.  
۳- پرتکل امضای اختیاری مربوط به حل اجباری اختلافات  
قرارداد و پرتکل های فوق تا تاریخ ۳۱ اکتبر ۱۹۶۱ در وزارت امور خارجه اتریش و بعد از آن تا ۳۱ مارس ۱۹۶۲ در مقر سازمان ملل متحد برای امضای دول عضو سازمان آماده بود.

در خاتم این نکته را یادآور می شود که در کنفرانس وین نیز مانند بیشتر سازمانها و کنفرانس های بین المللی دول شرکت کننده خواه بنا بر مقتضیات سیاسی و مرامی و خواه برحسب

منافع یا نظریات مشترک دیگر به گروه های چندی تقسیم شده و اختیای هر گروه بطور موثری از همکاری و پشتیبانی یکدیگر استفاده می کردند. در اینجا برای مثال می توان از گروه دول آسیائی و آفریقائی، گروه دول سوسیالیست و گروه دول آمریکای جنوبی نام برد که در تمام مراحل کنفرانس مدافع و حامی نظریات یکدیگر بودند. در این کنفرانس دولتهای آسیائی و آفریقائی اتحاد رای و همکاری بسیار صمیمانه ای از خود نشان دادند و نمایندگان ورزیده ای به کنفرانس اعزام داشته بودند. مخصوصاً کشورهای جدیدالتاسیس آفریقائی ظرفیت و استعداد خود را برای پیشرفتهای سریع در راه استقلال فکری و معنوی به ثبوت رسانیدند. نمایندگی هند همان نقش رهبری و میانجیگری را که از چندسال پیش در مجامع بین المللی بدست آورده بود برعهده داشت و کرارا در مواقع حساس از آن استفاده نمود. بطور خلاصه بخوبی دیده می شد که دول بزرگ و نیرومند دنیا تا چه اندازه درصدد جلب نظر و دوستی این کشورها هستند.

با وجودیکه گروه آسیائی و آفریقائی در ابتدای تشکیل کنفرانس با انتخاب رئیس هیئت نمایندگی ایران به سمت نایب رئیس کنفرانس همکاری و حسن نیت خود را نسبت به آن نشان داد، ایران عملاً در طی کنفرانس با این گروه همکاری نمود و در هیچ پیشنهاد یا ماده اصلاحی با نمایندگان سایر دولت ها شرکت نکرد و حال آنکه مسلم است با وضعی که در جامعه بین الملل امروز حکمفرماست دولت ها هر قدر نیرومند و پشتگرم به قدرت خود باشند باز هم نیازمند همکاری و پشتیبانی سایر افراد این جامعه هستند و گرنه بیکه و تنها هیچ منظوری را نمی توان از پیش برد.

ضمناً اگر قرار باشد دولت ایران با گروهی همکاری کند بدیهی است که این گروه باید همان گروه آفریقائی و آسیائی باشد که اولاً از نظر اشتراك منافع و موقعیت جغرافیائی و احيانا داشتن آئين و هدفهای مشترك دیگر با ما نزديكتر هستند وثانیاً این دولتها که استقلال خود را پس از سالها مبارزه و فداکاری بدست آورده اند در عرصه فعلی سیاست دنیا نیروی جوان و تازه نفسی را تشکیل می دهند که مورد توجه و حساب دول بزرگ دنیاست بنابراین همگام شدن دولت ایران با این دولت ها رنگی جز همدردی نمی تواند داشته باشد و بسیار منطقی و طبیعی هم بنظر می رسد. در صورتیکه همکاری با سایر دستجات بخصوص کشورهای بزرگ دنیا که هدف و سیاستشان از هر نظر با ما متباین است هر چند متکی به دلایلی هم باشد ظاهراً غیرطبیعی بنظر رسیده و بیشتر تعبیر به پیروی ضعیف از قوی می شود. باید اعتراف کرد که در گذشته ما بیشتر شق اخیر را در سیاست بین المللی اتخاذ کرده ایم و به همین جهت در قبال مزایائی که از دست داده ایم واقعا هیچ طرفی نیست و عملاً هم مواجه با رفتار سرد و احيانا کینه آمیز بعضی از دولتهای گروه اول شده ایم. اتخاذ تصمیم عاقلانه و به موقع بعهد اولیای امور است.

\* زیر نویس

۱- در آن هنگام هنوز این کشورها به عضویت سازمان ملل پذیرفته نشده بودند.