

بررسی تاریخ مصونیت مستشاران خارجی در ایران

از معاهده‌ی ترکمانچای تا سال ۱۳۴۳

آرزو ریبعی فراهانی

کنسول آن کشور در محل اجرا می‌شود [رك: دهخدا، ۱۳۳۶: ۲۴].

چگونگی پدایش کاپیتولاسیون
درخصوص علل و چگونگی پدایش کاپیتولاسیون در جهان، نظرات متعددی مطرح شده است. به نظر برخی محققان، سابقه‌ی پدایش کاپیتولاسیون به ۱۳ قرن پیش از میلاد مسیح و به حضور فئیقی‌ها در «مفیس» بازمی‌گردد. ظاهراً، فئیقی‌های تاجر و دریانورد، نخستین اقوامی بودند که از امتیازاتی مشابه کاپیتولاسیون بهره می‌بردند [علویان، بی‌تا: ۱۲].

و بالاخره برخی دیگر از محققان، اختلاف سطح تمدن و اختلاف قوانین بین کشورهای اسلامی و دولت‌های مسیحی اروپا را، عامل پدایش کاپیتولاسیون در سرزمین‌های اسلامی ذکر کرده و گفته‌اند، با فاصله‌ی عمیقی که میان قوانین و بنیادهای مذهبی و قضایی مسلمانان با مسیحیان وجود داشت، ساختن پلی روی این فاصله لازم بود و این پل نیز از دید این دسته از محققان و مورخان، همان رژیم قضاوت کنسولی با کاپیتولاسیون بوده است [افشار،

مفهوم کاپیتولاسیون

کاپیتولاسیون از واژه‌ی ایتالیایی «کاپیتولازیونه» یا واژه‌ی لاتین «کاپیتولاه» اخذ شده که به معانی متفاوتی هم‌چون انعقاد عهدنامه، قرارداد و عهدنامه به کار رفته است [سعید وزیری، ۱۳۵۵: ۳]. در اصطلاح تاریخ حقوق اروپایی، به اسناد یک جانبه‌ی با عهدنامه‌هایی گفته می‌شد که براساس آن، باب عالی (امپراتوری عثمانی) وضعیت حقوقی بیگانگان مقیم امپراتوری عظیم خود را که بخش‌های وسیعی از آسیای غربی و جنوب غربی، آفریقای شمالی و شامات را دربر می‌گرفت، تعیین می‌کرد و امتیازات و معافیت‌هایی به دولت‌های مسیحی اروپایی و اتباع آنان اعطای می‌کرد [همان، ص ۳-۵].

امروزه نیز، کاپیتولاسیون معاهداتی را شامل می‌شود که به موجب آن‌ها، کشوری خارجی در مملکتی دیگر از بعضی حقوق و امتیازات برای اتباعش برخوردار می‌شود که مهم‌ترین این امتیازات، حق قضاوت کنسولی و اجرای مجازات است. بدین امتیاز، قضاوت کنسولی گفته می‌شود، زیرا قوانین آن کشور خارجی توسط

سابقه‌ی کاپیتولاسیون در جهان

که در سال ۱۶۰۰ میلادی به ایران آمده بود، فرمانی صادر کرد که به موجب آن، بازرگانان انگلیسی از تعقیب و محاکمه در محاکم قضایی ایران مصنوبت یافتد [ویلسن، ۱۳۶۶: ۱۴۷؛ سعید وزیری، ۱۳۵۵: ۹-۱۰].

شاه عباس در فرمان خود چنین مقرر کرد:

- قلمروی ایران به روی تمام مسیحیان باز است و هیچ فردی از اتباع ایران، در هر شأن و مقامی که باشد، حق ندارد علیه آنان [اروپایان] سخنی بگوید.

- هیچ شاهزاده یا حاکم یا امیر یا هر شخص دیگری در هر مقامی که باشد، حق ندارد به تاجران مسیحی که به ایران می‌آیند، صدمه یا آسیبی برساند.

- روحانیون حق ندارند، مزاحم آنان شوند یا در امور آنان دخالت کنند یا درباره‌ی مذهب آنان حرفی بزنند.

- هیچ یک از قضات حق ندارند، بر ضد آنان یا اموالشان حکمی صادر کنند... [مازندرانی، ۱۳۵۰: ۶۲].

پس از صدور این فرمان، سایر دولت‌های اروپایی نیز مانند فرانسه و هلند موفق شدند، چنین امتیازی از شاه عباس اخذ کنند و اتباع این کشورها نیز مانند اتباع انگلستان در ایران از مصنوبت سیاسی و قضایی برخوردار شدند.^۱

کاپیتولاسیون در دوره‌ی قاجار و نفاوت آن

با معاهدات کاپیتولاسیونی پیشین

در آغاز قرن نوزدهم میلادی، ایران در دو جنگ از دولت روسیه تزاری شکست خورد که نخستین جنگ به انعقاد معاهده‌ی گلستان در سال ۱۸۱۳ میلادی و دومی نیز به امضای معاهده‌ی ترکمنچای در سال ۱۸۲۸ میلادی و برقراری رژیم کاپیتولاسیون به نفع اتباع روسیه در ایران انجامید. پس از امضای این معاهده، به جز شهر وندان و بازرگانان روس، اتباع سایر دولت‌های اروپایی هم بنابر اصل «دولت کامله‌الوداد» در سرزمین ما از امتیاز قضاؤت کنسولی (کاپیتولاسیون) برخوردار شدند [هوشنگ مهدوی، ۱۳۸۳: ۲۳۷].

اما کاپیتولاسیون اعمال شده در دوره‌ی قاجار با قراردادهای کاپیتولاسیون عهد ایلخانان مغول و دوره‌ی صفویه نفاوتی فاحش داشت. در دوره‌های پیشین، پادشاهان ایران از روی میل و رغبت و با هدف توسعه‌ی روابط سیاسی و تجارتی خود با اروپایان، چنین امتیازاتی به آنان اعطای می‌کردند، در حالی که در دوره‌ی قاجار، کاپیتولاسیون به سبب شکست در جنگ و ضمن معاهده‌ی ترکمنچای به ایران تحمیل شد.

به هر حال، به موجب فصل هفتم و هشتم عهدنامه‌ی تجاری



بنابر نظر بسیاری از مورخان، سلطان محمدفاتح (امپراتور عثمانی) پس از تصرف قسطنطینیه و براندازی امپراتوری کهن بیزانس در سال ۱۴۵۳ میلادی، امتیازات و مزایای بسیاری به بیگانگان و مسیحیان مقیم امپراتوری عثمانی داد و بدین وسیله، کاپیتولاسیون را در کشورش پایه‌گذاری کرد. مورخان اذعان کردند که وی پس از فتح قسطنطینیه (استانبول امروزی) و ورود به این شهر، تمامی نمایندگان کلیسا‌ی ارتکس یونانی و کلیسا‌ی ارمنی و بزرگان بیهود ساکن این شهر را احضار و به آنان اعلام کرد که می‌توانند، آزادانه مراسم دینی و قوانین مذهبی خود را انجام دهند، بدون آن که کسی ممانعی به وجود آورد. او با رهبران مذهبی ادیان مختلف ساکن این شهر بسیار محترمانه رفتار کرد [پورگشتال، ۱۳۶۷: ۵۰۷-۵۰۸؛ گرامی، ۱۳۳۵: ۳۷-۳۸].

پس از سلطان محمدفاتح، سایر امپراتوران عثمانی نیز از وی تبعیت کردند و امتیازات مذهبی و قضایی مشابهی به مسیحیان و بیگانگان این کشور اعطا کردند. به هر حال، در سال ۱۵۳۵ میلادی بین سلطان سلیمان قانونی، امپراتور عثمانی و فرانسوی اول، پادشاه فرانسه، عهدنامه‌ای منعقد شد که اکثر مورخان آن را نخستین معاهده‌ی کاپیتولاسیون منعقد شده در جهان دانسته‌اند [حسام معزی، ۱۳۶۶: ۱۱۶-۱۱۵]. به جز رژیم قضاؤت کنسولی (کاپیتولاسیون) برقرار شد، عبارت بودند از:

- از قاره‌ی آفریقا: تونس، مراکش، حبشه، مصر، الجزایر و زنگبار؛
- از قاره‌ی اروپا: یونان، کرت و کشورهای حوزه‌ی دریایی بالتیک؛
- از شرق آسیا: چین، ژاپن، کره و سیام؛
- از غرب آسیا: ایران، مسقط، عراق، بحرین [رئیسی، ۱۳۰۶: ۳].

سابقه‌ی کاپیتولاسیون در ایران

در ایران نیز نخستین بار در دوره‌ی حاکمیت مغولان، امتیازاتی مشابه کاپیتولاسیون به اروپاییان واگذار شد [اشپولر، ۱۳۶۵: ۲۲۹]، که سبب واگذاری آن، تلاش ایلخانان مغول برای اتحاد با دولت‌های اروپایی بر ضد ممالیک مصر و اهمیت توسعه‌ی روابط بازرگانی و تجاری آسیا و اروپا در این زمان بوده است. افزون بر آن، شاه عباس صفوی نیز به خواهش سراتونی شرلى، نماینده‌ی ویژه دولت انگلستان

آزاد بودند. به زنان و کودکان آزار می‌رساندند و حتی مقامات پلیس نیز حق مداخله نداشتند. مرتكبین بی‌نظمی، در خانه مفسدین راه داده می‌شدند و با استفاده از حقوق سیاسی [کاپیتولاسیون] پلیس از مداخله و بازداشت منع بود و با این روش، همه گونه تسهیلات برای پناه دادن و واگذاری آن‌ها فراهم است» [براون، ۱۳۴۸: ۷۲].

۵. بسیاری از متجموازان به حقوق مردم، به منظور رهایی از دست شاکیان و فرار از مجازات توسط دادگاه‌های خودی، به تابعیت بیگانگان در می‌آمدند و از رژیم قضایت کنسولی در ایران بهره‌مند می‌شدند. [رک: فصل نامه ایران، ۱۳۷۹: ۸].

۶. علاوه بر مجرمان و متجموازان به حقوق مردم، صاحبان برخی مشاغل نیز برای سوءاستفاده از قدرت خارجی و امتیاز کاپیتولاسیون آنان و بهره‌کشی از مردم و مصونیت از مجازات، از بیگانگان ورقه‌ی تابعیت می‌گرفتند. عسگر گاریچی نمونه‌ای از این افراد بود که در زمان سلطنت ناصرالدین و مظفرالدین شاه، مقاطعه کاری حمل مسافر بین تهران و قم را بر عهده داشت و چنان مردم را آزار و اذیت می‌کرد که هنگام آغاز جنبش مشروطه یکی از خواسته‌های تحصن کنندگان، علاوه بر تأسیس عدله، عزل وی از مقاطعه کاری بین قم و تهران بود [رک: کسری، ۱۳۵۵: ۵۱۷-۵۱۸].

فراهم شدن مقدمات الغای کاپیتولاسیون

وقوع در رویداد، یعنی انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ میلادی روسیه و الغای کاپیتولاسیون در ترکیه در سال ۱۹۱۸ میلادی، زمینه‌های مناسب برای الغای کاپیتولاسیون در ایران فراهم آورد [سعید وزیری، ۱۳۵۵: ۲۶-۲۵]. بدین سبب دولت‌هایی که از این زمان به بعد برسر کار آمدند، لغو کاپیتولاسیون را در سریلوحه و رأس برنامه‌های کابینه‌ی خود قرار دادند.

نخستین ریس وزارتی که کاپیتولاسیون را به طور ناگهانی و یکجا نهانه لغو کرد، سپهبدار تکابنی بود که در سال ۱۹۱۰ میلادی، الغای رژیم قضایت کنسولی را در ایران اعلام [هدایت، ۱۳۶۳: ۲۵۲] و به قول مخبر السلطنه هدایت: «اگرچه در آن وقت، بی تدارک بود، ولی نعمه‌ای بود در گوش‌ها» [پیشین]. سپس، صمصام السلطنه بختیاری نیز در آخرین لحظات عمر کابینه‌ی خود، با صدور تصویب‌نامه‌ای در سال ۱۹۱۸ میلادی، کاپیتولاسیون را به طور یکجا نهانه لغو کرد [زنگ، بی‌تا، ج: ۱: ۳۵۳]. پس از وی، وثوق‌الدوله نیز با تشکیل کمیسیونی برای بررسی چگونگی الغای کاپیتولاسیون و اعزام هیئتی به کنفرانس صلح و رسای، در صدد الغای کاپیتولاسیون برآمد.^۳

در سال ۱۲۹۹ هجری شمسی، سید ضیاء الدین طباطبائی پس از کودتا در سوم اسفند همین سال، اعلامیه‌ای صادر کرد و در آن، الغای کاپیتولاسیون را به سفارت خانه‌های خارجی و مردم وعده داد [امین، ۱۳۸۳: ۳۹].

اما با وجود الغای یکطرفه‌ی کاپیتولاسیون از سوی

ترکمانچای، نظام قضایت کنسولی به نفع اتباع روس مقيم ایران برقرار شد. براساس فصل هفتم معاهده مذکور:

الف) اگر هر دو طرف دعوی در پرونده‌ی مطروحه در ایران، از اتباع روسیه بودند، دعوی در صلاحیت اتحادیه کنسولگری سفارت روسیه در ایران و بدون هیچ مداخله‌ای از سوی مراجع قضایی ایران قرار می‌گرفت.

ب) اگر یک طرف دعوی در پرونده‌ی مطروحه در ایران، از اتباع روسیه و طرف دیگر، تبعه‌ی دولت‌های خارجی (غیرایرانی) بود، مراجع قضایی ایران صلاحیت رسیدگی به دعوی را نداشتند؛ مگر این که هردو طرف برای محکمه شدن توسط دادگاه‌های ایران توافق می‌کردند.

ج) اگر یک طرف دعوی در پرونده‌ی مطروحه در ایران، از اتباع روسیه و طرف دیگر، تبعه‌ی دولت ایران بود، پرونده در دادگاه ویژه‌ای با حضور و مشارکت کنسول روسیه و نماینده‌ی دولت ایران، اما براساس قوانین روسیه حل و فصل می‌شد.

براساس فصل هشتم این معاهده: هرگونه تعقیب جزایی اتباع روسیه در خاک ایران، در صلاحیت اتحادیه کنسولگری روسیه قرار داشت و محکمه براساس قوانین کیفری روسیه برگزار می‌شد.^۴

از جمله آثار سوء برقراری رژیم قضایت کنسولی در ایران، می‌توان به ترور مرتضی علی قلی خان صنیع‌الدوله، رئیس نخستین دوره‌ی مجلس شورای ملی و وزیر مالیه و معارف عصر مشروطیت، اشاره کرد که به دست دولت گرجی از اتباع روسیه‌ی تزاری کشته شد و آنان با استفاده از مصونیت سیاسی و قضایی خود، از تعقیب، محکمه و مجازات گریختند [هدایت، ۱۳۶۳: ۲۸۷-۲۸۸].

آثار و نتایج سیاسی و اجتماعی برقراری نظام کاپیتولاسیون در ایران

۱. دخالت سفارت خانه‌ها و گنسولگری‌های خارجی در امور داخلی ایران به بهانه‌ی حمایت از اتباع خود که نتیجه‌ی ملموس این سیاست، ایجاد هرج و مرج، آشنگی و عقب ماندگی قضایی و توسعه نیافتن نظام دادرسی کشور بود.

۲. گنسولگری‌های بیگانه در بسیاری از موارد، بخش مهمی از محکمات را براساس میل، مصلحت و منفعت کشور، اتباع و مزدوران خود فیصله می‌دادند [سعید وزیری، ۱۳۵۵: ۱۷-۱۶].

۳. ارتکاب بیگانگان به قتل و اقدامات تروریستی [هدایت، ۱۳۶۳: ۲۸۷-۲۸۸]؛ همانند ترور میرزا مرتضی علی قلی خان صنیع‌الدوله که پیش تر به آن اشاره کردیم.

۴. جسارت و گستاخی اتباع خارجی، به ویژه روس‌ها، در آزار و اذیت مردم و بی‌اعتنایی آنان به نظارت و دخالت مسئولان امنیتی و انتظامی ایران. برای مثال، ادوارد براون درباره‌ی عملکرد و رفتار سربازان روس در ایران چنین نوشتند: «سریازان روس در شهرها

۲. برای اطلاع کامل از فصل های هفتم و هشتم معاهده تجارتی ترکمنچای و سایر مفاد آن، ر. ک: شریف، ۱۳۵۴. صص ۱۰-۱۶.
- دیپلماتیک ایران از گنبد ترکمن چای، ج ۱، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۷. صص ۳۰۵-۳۰۹.
۳. برای آگاهی کامل از نحوه فعالیت این کمیسیون، رک: سپهر (مورخ اندوله)، ۱۳۶۲.

ریسوزراهای مزبور، به سبب فقدان نظام قضایی کارامد و قوی و فقدان قوانین مدون قضایی در ایران و انطباق کامل نظام قضایی ایران بر شرع اسلام، دولت های اروپایی دارای امتیاز کاپیتولاسیون در ایران، بالغای آن موافقت نکردند.

منابع

۱. سعید وزیری، ایرج. نظام کاپیتولاسیون و الغای آن در ایران. دفتر حقوقی وزارت امور خارجه، تهران، ۱۳۵۵.
۲. دهداد، علی اکبر. نعمت نامه (ذیل و از کاپیتولاسیون) دانشگاه تهران، ۱۳۳۶.
۳. عنوان قوانینی، محمد تقی. شدخت حقیقت کاپیتولاسیون گناهی که هویدا به آن اعتراف کرد. ناشر مؤلف. [بی‌ن].
۴. گرامی، محمدعلی. تاریخ اقتصادی سیاسی اجتماعی و نظامی دوران رضاشاه (ج ۱). چاپ کوروش، شیراز، ۱۳۲۵.
۵. متنی دفتری، احمد. «اذای های قضایی و دادگستری». مجله حقوقی وزارت دادگستری. شماره‌ی سوم. ۱۳۲۸.
۶. الشنز، محمود. استثنای کاپیتولاسیون. مجله‌ی آنده. تهران. شماره‌ی ۱۵. تیرماه، ۱۳۰۶.
۷. پورگشتال، هامر. تاریخ امپراتوری عثمانی (ج ۱). ترجمه‌ی میرزا کی علی آبادی. به اهتمام جمشید کیانفر. انتشارات زرین. تهران. چاپ اول. ۱۳۶۷.
۸. حساد معزی، نجمعلی. تاریخ روابط سیاسی ایران با دنیا. به کوشش همایون شهیدی. انتشارات نشر علم. تهران. چاپ اول. ۱۳۶۶.
۹. ریسی، محسن. کاپیتولاسیون. روزنامه‌ی ایران جوان. تهران. سال اول. شماره‌ی سوم. ۱۳۰۶.
۱۰. آشپزی، پرتواند. تاریخ مغول در ایران. ترجمه‌ی محمود میراقاب. انتشارات علمی و فرهنگی. تهران. چاپ دوم. ۱۳۶۵.
۱۱. ویلسن، آنوند. خلیج فارس. ترجمه‌ی محمد معبدی. انتشارات علمی و فرهنگی. تهران. چاپ دوم. ۱۳۶۶.
۱۲. مازندرانی، وحید. مجموعه عهله‌نامه‌های تاریخی ایران از عهد خاشانی تا عصر پهلوی. وزارت امور خارجه شاهنشاهی. تهران. ۱۳۵۰.
۱۳. فلسفی، ناصرالله. زندگانی شاه عباس اول (ج ۵). انتشارات دانشگاه تهران. ۱۳۵۷.
۱۴. صدر، کاظم. تاریخ سیاست خارجی ایران. ترجمه‌ی جواد صدر. اداره‌ی مطبوعاتی پروردین. ۱۳۲۲.
۱۵. هوشیگ مهدوی، عبدالرضا. تاریخ روابط خارجی ایران از بینای دوره‌ی صفویه تا پایان جنگ دوم جهانی. امیرکبیر. تهران. چاپ نهم. ۱۳۸۳.
۱۶. هدایت، خیرالسلطنه. خطرات و خطرات. کتابخانه‌ی زوار. تهران. ۱۳۶۳.
۱۷. شریف، علی اصغر. کاپیتولاسیون و عرضه‌چهار. چاپ کوروش. تهران. ۱۳۵۴.
۱۸. بینا، علی اکبر. تاریخ سیاسی و دیپلماتیک ایران از گنبد ترکمنچای (ج). انتشارات دانشگاه تهران. ۱۳۳۷.
۱۹. بروان، ادوارد. انقلاب ایران. ترجمه‌ی احمدی‌پژوه. کانون معرفت. تهران. ۱۳۳۸.
۲۰. فصل‌نامه ایران. چاپ لندن. شماره‌ی ۹، ۱۳۷۹. شمعی.
۲۱. کسری، احمد. تاریخ هیجده ساله آذربایجان. امیرکبیر. تهران. ۱۲۵۵.
۲۲. هدایت (مخبر اسنطنه)، مهدی قلی. گزارش ایران. به اهتمام محمدعلی صوتی. نشر نقره. تهران. چاپ دوم. ۱۳۶۳.
۲۳. سپهر (مورخ اندوله). ایران در جنگ بزرگ. ادب. تهران. چاپ دوم. ۱۳۶۲.
۲۴. زینگ، محمد. تحول نظام قضایی ایران از انقلاب مشروطه تا سقوط رضاشاه (ج ۱). [بی‌ن].
۲۵. امین، سیدحسن. کاپیتولاسیون در ایران از معاهده ترکمنچای تا سقوط پهلوی.
۲۶. تاریخ حقوق ایران. دایرة المعارف ایران شناسی. ۱۳۸۲.
۲۷. روزنامه‌ی اطلاعات. دوشنبه ۲۴ اردیبهشت ۱۳۵۸.

الغای کاپیتولاسیون در دوره‌ی رضاخان

کاپیتولاسیون در ۲۰ اردیبهشت ۱۳۰۷ به دستور رضاخان لغو شد. در ۱۹ اردیبهشت ۱۳۰۸، اداره‌ی کل محاکمات و وزارت خارجه به رسیدگی به دعاوی اتباع خارجی اختصاص داشت، منحل گردید و رسیدگی به دعاوی اتباع خارجی پس از انجام اصلاحات مفصلی در نظام قضایی و دادگستری ایران، در صلاحیت دادگاه‌های ایرانی قرار گرفت [امین، ۱۳۸۲: ۵۴۷].

احیای کاپیتولاسیون در دوره‌ی پهلوی دوم

بار دیگر در سال ۱۳۴۳ هجری شمسی، با تصویب لایحه‌ی الحاقی کنوانسیون وین (لایحه‌ی الحاقی اعطای مصونیت سیاسی و قضایی به مستشاران نظامی آمریکا در ایران) در مجالس شورای ملی و سنا، کاپیتولاسیون احیا شد. حسنی منصور، نخست وزیر وقت،

در صدد دریافت وامی ۲۰۰ میلیون دلاری از ایالات متحده آمریکا بود و به محمدرضا پهلوی نیز وعده داده شده بود که در صورت پذیرش و تصویب لایحه‌ی الحاقی مصونیت نظامیان آمریکایی در ایران، اسلحه و هوایپماهای جنگی مدرن در اختیارش خواهد گذاشت. بدین ترتیب، با مساعی و تلاش‌های حسنی منصور و میرفندرسکی، معاون وزارت امور خارجه آن زمان، این لایحه در مجلسین ایران تصویب و کاپیتولاسیون بار دیگر در سال ۱۳۴۳ احیا شد که با واکنش شدید آیت‌الله العظمی حاج سیدروح الله خمینی (ره) (امام خمینی) مواجه گردید.

الغای مجدد کاپیتولاسیون

قانون استفاده‌ی مستشاران آمریکایی از کاپیتولاسیون، مصوب ۳۱ مهر ۱۳۴۳، پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ۲۲ بهمن ۱۳۵۷، به پیشنهاد شورای انقلاب در اردیبهشت ۱۳۵۸، رسم‌آغاز شد [روزنامه‌ی اطلاعات، ۱۳۵۸: ۱۳۵۸].

به نوشته:

۱. برای آگاهی از مفاد عهدنامه متعقد شده با هلند، ر. ک: فلسفی، ۱۳۵۲: ۱۴۷.
۲. برای آگاهی از چگونگی انعقاد عهدنامه با فرانسه، ر. ک: صدر، ۱۳۲۲: ۹۰ و سعید وزیری، ۱۳۵۵: ۱۱-۱۲.