

وضعیت حقوقی پیک و کیسه دیپلماتیک در حقوق بین الملل

منوچهر توسلی نائینی^۱
امیرهمایون قریشی^۲

چکیده: استفاده از پیک به عنوان یکی از روش‌های برقراری ارتباطات دیپلماتیک و ارسال مکاتبات و اسناد دارای ماهیت دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک از دیرباز در بین کشورها مرسوم بوده است. این روش‌ها در کنوانسیون‌های چهارگانه حقوق دیپلماتیک که ایران نیز آنها را تصویب نموده به صورت مدون در آمدند و مصونیت ارتباطات دیپلماتیک مورد تأکید قرار گرفت. لیکن در این کنوانسیون‌ها، در مورد وضعیت حقوقی پیک و کیسه دیپلماتیک، حمایت کافی از این وسایل ارتباطی پیش‌بینی نشده است. برای رفع این نقیصه، کمیسیون حقوق بین‌الملل کار خود برای حمایت حقوقی از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک و به عبارت دقیق‌تر به حمایت حقوقی از کیسه‌های دیپلماتیک که همراه پیک نیستند را از سال ۱۹۸۰ آغاز و در سال ۱۹۸۹ پس از ۱۸ سال پیش‌نویس طرح مربوط به پیک و کیسه دیپلماتیک با عنوان «طرح کنوانسیون راجع به وضعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد» را آماده کرد. هدف از تدوین این طرح ایجاد انسجام و تدوین قواعد یکپارچه و قابل انطباق با انواع پیک و کیسه دیپلماتیک بود. این طرح بسیاری از نقایص حقوق موجود در زمینه حمایت قانونی از پیک و کیسه دیپلماتیک، سوءاستفاده از این وسایل ارتباطی و مشکلات دیگر را برطرف نمود. لیکن به دلیل تعارض منافع کشورها، علی‌رغم سال‌ها تلاش کمیسیون حقوق بین‌الملل، تصویب این کنوانسیون و اتخاذ رویه‌ای واحد و یکسان در خصوص پیک‌ها و کیسه‌های دیپلماتیک تا کنون، امکان‌پذیر نشده است.

واژگان کلیدی: پیک، کیسه دیپلماتیک، حقوق دیپلماتیک، کشور فرستنده، کشور پذیرنده.

۱. دکتر منوچهر توسلی نائینی، عضو هیئت علمی دانشگاه اصفهان tavassoli2000@hotmail.com

۲. آقای امیرهمایون قریشی، کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل ah.ghoreishi@yahoo.com

از دوران باستان، استفاده از پیک‌ها برای ارسال مکاتبات و اسناد دارای ماهیت دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک مرسوم بوده است. آن‌ها به عنوان نمایندگان کشورهای خارجی مصون از تعرض بوده و از برخی امتیازات و مصونیت‌ها و حق مسافرت آزاد و بدون مانع برخوردار بودند. با تدوین کنوانسیون‌های بین‌المللی به تدریج این وضعیت ممتاز به صورت مدون درآمد. مرحله اول تهیه و تدوین این مقررات رگلمان ۱۳ مارس ۱۸۱۵ وین و رگلمان ۲۱ نوامبر ۱۸۱۸ اکس - لاشاپل بود. سپس کنوانسیون هاوانا ۲۰ فوریه ۱۹۲۸ تصویب شد. کنوانسیون «مزایا و مصونیت‌های سازمان ملل متحد» (مصوب ۱۳/۱۲/۱۳۵۲) و کنوانسیون «مزایا و مصونیت‌های آژانس‌های تخصصی» (مصوب ۲۰/۱۲/۱۳۵۲)، به ترتیب توسط مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۶ و ۱۹۴۷ به تصویب رسید. در نهایت، این مقررات در معاهدات منعقد شده تحت نظر سازمان ملل متحد یعنی کنوانسیون وین ۱۹۶۱ راجع به روابط دیپلماتیک (مصوب ۲۱/۷/۱۳۴۳)، کنوانسیون وین ۱۹۶۳ راجع به روابط کنسولی (مصوب ۴/۱۲/۱۳۵۳)، کنوانسیون ۱۹۶۹ مزایا و مصونیت‌های مأموریت‌های مخصوص (مصوب ۴/۱۲/۱۳۵۳)، کنوانسیون وین ۱۹۷۵ راجع به نمایندگی دول در روابط خود با سازمان‌های بین‌المللی (مصوب ۲۸/۴/۱۳۶۷)، تدوین و به تصویب رسید. در این کنوانسیون‌ها، اصل مصونیت ارتباطات دیپلماتیک پیش‌بینی شده ولی در مورد وضعیت حقوقی پیک^۱ و کیسه دیپلماتیک، حمایت کافی از این وسایل ارتباطی پیش‌بینی نشده است. امتیازات و مصونیت‌های پیک مشخص نمی‌باشد و در هیچ کجا مصونیت قضایی او در دیوان بین‌المللی دادگستری، در محل اقامت موقت وی و همچنین معافیت از تفتیش و بازرسی‌های شخصی، ویزا، امکانات و تجهیزات مربوط به پیک، طول مدت مصونیت‌های او و غیره پیش‌بینی نشده است. همچنین هنگامی که کیسه به پست تحویل می‌شد از بقیه مرسولات متمایز نمی‌شد.

لیکن با توسعه استفاده از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک در روابط بین کشورها و سازمان‌های بین‌المللی از یک طرف و موارد نقض حقوق دیپلماتیک و کنسولی با

۱. در مقررات چهار کنوانسیون دیپلماتیک، پیک به عنوان یکی از روش‌های برقراری ارتباط است. اما هیچ تعریف دقیقی از پیک‌های دیپلماتیک و کنسولی وجود ندارد. با این وجود، این کنوانسیون‌ها گفته‌اند «پیک سیاسی» باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزو کیسه دیپلماتیک باشد در اجرای وظایف خود از حمایت دولت پذیرنده برخوردار خواهد بود.

استفاده از پیک و کیسه دیپلماتیک برای مقاصد غیررسمی و غیردیپلماتیک از جمله ترانزیت غیرقانونی موادمخدر و پول، از طرف دیگر استفاده از پیک‌ها و کیسه‌ها توسط تابعان مختلف حقوق بین‌الملل، آن‌ها را با مسائل و چالش‌های مشابه روبه‌رو ساخته و به الزامات مشابهی می‌رساند. بنا به این دلایل بود که کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل کار خود برای حمایت حقوقی از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک و به عبارت دقیق‌تر به حمایت حقوقی از کیسه‌های دیپلماتیک که همراه پیک نیستند را از سال ۱۹۸۰ آغاز کرد. کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۸۹ پس از ۱۸ سال پیش‌نویس طرح مربوط به پیک و کیسه دیپلماتیک را با عنوان «طرح کنوانسیون راجع به وضعیت پیک دیپلماتیک و کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نباشد»^۱ آماده کرد. هدف اصلی از این پیش‌نویس طرح تا سر حد امکان ایجاد انسجام و تدوین قواعد یکنواخت و قابل انطباق با انواع پیک و کیسه بود.

تصویب این پیش‌نویس و پروتکل اختیاری مربوط به آن به تدوین قوانین مترقی و توسعه حقوق دیپلماتیک کمک شایانی نموده و آخرین مرحله تکامل حقوق دیپلماتیک تلقی می‌شود.^(۱) لیکن به دلیل تعارض منافع کشورها علی‌رغم سال‌ها تلاش کمیسیون حقوق بین‌الملل، تصویب این کنوانسیون و اتخاذ رویه‌ای واحد و یکسان در خصوص کیسه‌های پستی تا کنون، امکان‌پذیر نشده است.^(۲)

از آنجا که کنوانسیون کمیسیون حقوق بین‌الملل ۱۹۸۹ در مورد پیک و کیسه در مرحله طرح است، لذا در حال حاضر قواعد عملی مربوط به پیک و کیسه را باید در سایر کنوانسیون‌ها جستجو کرد. محور اصلی کار ما تجزیه و تحلیل کنوانسیون‌های موجود و سپس طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل خواهد بود.

الف) حقوق موضوعه موجود در زمینه پیک و کیسه دیپلماتیک

حقوق موضوعه در زمینه حقوق دیپلماتیک و کنسولی در چهار کنوانسیون و دیگر اسناد بین‌المللی مرتبط مشخص شده‌اند. در تدوین چهار کنوانسیون چندجانبه دیپلماتیک بر مصونیت‌ها و مزایای دیپلماتیک تأکید شده است. در مفهوم حقوقی، مصونیت به‌طور کلی بدین معناست که دارندة آن، از تعقیب حقوق و مأموران دولت، در امان است و به بیان دیگر حقوق و مجریان آن نمی‌توانند شخص دارندة آن را تعقیب کنند. مقصود از مزایای آن است که امتیازاتی به کسی داده شود که سایر مردم، حق استفاده از آن را ندارند.^(۳) به نظر بعضی حقوق‌دانان تفاوت اصلی بین این دو واژه در این

1. Status of the Diplomatic Courier and the Diplomatic Bag not Accompanied by Diplomatic Courier.

است که مزایا به‌عنوان نزاکت بین‌المللی و مصونیت‌ها به‌عنوان تعهدات بین‌المللی شناخته می‌شوند.^(۴) در کنوانسیون‌های اخیر، مبنای حقوقی مصونیت‌های کلیه نمایندگان دیپلماتیک و کنسولی از جمله پیک در دولت دیگر، مبتنی بر دو نظریه نمایندگی و مصلحت کاری برای مأموران دیپلماتیک و نظریه مصلحت و وظیفه برای پیک دیپلماتیک و کنسولی و مأموران کنسولی است. اصل عمل متقابل نیز در واقع نه به‌عنوان مبنای مزایا و مصونیت‌ها بلکه تضمینی برای ایفای تعهدات دولت‌ها در رابطه با اجرای مزایا و مصونیت‌ها و دیگر مقررات حقوق دیپلماتیک مورد قبول قرار گرفته است.

ب) آزادی ارتباطات رسمی مأموران دیپلماتیک

یکی از مهم‌ترین آزادی‌ها برای یک مأمور سیاسی و کنسولی، آزادی ارتباط آن مأمور با کشور فرستنده یا دیگر نمایندگی‌های آن است. در حقوق دیپلماتیک کشور اعزام‌کننده نمایندگان را «دولت فرستنده» یا «فرستنده» و دولت پذیرنده نمایندگان خارجی را «دولت پذیرنده» و یا «دولت پذیرش‌کننده» و یا «دولت محل اقامت» می‌نامند. آزادی ارتباطات رسمی میان کشورها و مأموران خود در خارج از کشور یک اصل اساسی حقوق بین‌الملل است که بدون آن مأموران دیپلماتیک قادر به فعالیت عادی خود نخواهند بود. مک کلانهاان^(۵) معتقد است که آزادی ارتباطات یکی از مهم‌ترین امتیازات مأموریت‌های دیپلماتیک تحت قوانین بین‌المللی است. آزادی ارتباطات از ضروریات برقراری وظایف نمایندگی است و یک سفارتخانه یا نمایندگی زمانی قادر به برقراری وظایف خود می‌باشد که از آزادی ارتباط و ارتباطات امن با کشور متبوع خود برخوردار باشد. لذا این آزادی باید توسط دولت پذیرنده تضمین شود.

مأموران دیپلماتیک می‌توانند در مورد اهداف رسمی خود برای تماس با حکومت دولت فرستنده و نمایندگی‌های سیاسی دائم و یا نمایندگی‌های کنسولی و مأموران دائم و مأموران دائم ناظر و مأموران ویژه و هیأت‌های نمایندگی و هیأت‌های نمایندگی ناظر آن در هر جا که واقع باشند، از کلیه وسایل ارتباطی مناسب از جمله پیک و پیام‌های «کد» و رمز استفاده نمایند. مأمور نمی‌تواند جز با رضایت دولت پذیرنده، دستگاه فرستنده رادیویی نصب نموده و مورد استفاده قرار دهد. از مهم‌ترین راه‌های ارتباط نمایندگی‌ها، ارسال کیسه‌های دیپلماتیک یا کنسولی است که این امر به دو شکل صورت می‌گیرد: ۱. یکی ارسال کیسه‌های مذکور همراه فردی از اتباع کشور فرستنده که بدان پیک می‌گویند، ۲. به صورت کیسه‌های پستی بدون همراه که عمدتاً توسط شرکت‌های هواپیمایی ارسال می‌گردد.

در حال حاضر، چهار کنوانسیون چندجانبه دیپلماتیک معروف به کنوانسیون وین ۱۹۶۱ در مورد روابط دیپلماتیک، کنوانسیون وین (۱۹۶۳) در مورد روابط کنسولی، کنوانسیون (۱۹۶۹) در مورد مأمور ویژه، کنوانسیون وین (۱۹۷۵) راجع به نمایندگی دول در روابط خود با سازمان‌های بین‌المللی، اصل آزادی ارتباطات برای اهداف رسمی را به رسمیت شناخته‌اند.^(۶) طبق ماده بیست‌وهفتم کنوانسیون روابط دیپلماتیک مصوب سال ۱۹۶۱: کشور پذیرنده آزادی ارتباطات مأمور را به منظورهای رسمی اجازه داده و حمایت خواهد نمود. مأمور می‌تواند برای تماس با حکومت و سایر مأموران و کنسولگری‌های کشور فرستنده در هر جا از تمام وسایل ارتباطی لازم از جمله پیک سیاسی و پیام‌های (کد) و رمز استفاده نماید. با این وجود:

۱. مأمور نمی‌تواند جز با رضایت کشور پذیرنده، دستگاه فرستنده رادیویی نصب نموده و مورد استفاده قرار دهد.
 ۲. مکاتبات رسمی مأمور مصون است. اصطلاح (مکاتبات رسمی) شامل تمام مکاتبات مربوط به مأمور و انجام وظایف آن می‌باشد.
 ۳. کیسه سیاسی نباید باز شده یا توقیف گردد.
 ۴. بسته‌های جزو کیسه سیاسی، باید دارای علامات خارجی مشهود و مشخص کیفیت آن بوده فقط حاوی اسناد سیاسی یا اشیای مورد استعمال رسمی باشد.
 ۵. پیک سیاسی که باید دارای مدرک رسمی حاکی از سمت وی و تعداد بسته‌های جزو کیسه سیاسی باشد در اجرای وظایف خود از حمایت کشور پذیرنده برخوردار خواهد بود. شخص پیک مصونیت داشته و به هیچ عنوان بازداشت یا زندانی نخواهد شد.
 ۶. کشور فرستنده یا مأمور می‌تواند پیک‌های سیاسی مخصوص منصوب نماید و در این صورت مقررات بند ۵ این ماده و مصونیت‌های مندرج در آن فقط تا زمانی که پیک مزبور کیسه سیاسی خود را به مقصد می‌رساند جاری خواهد بود.
 ۷. کیسه سیاسی را می‌توان به مسئول یک هواپیمای بازرگانی که باید در یک محل ورودی مجاز فرود آید سپرد. مسئول مزبور که پیک سیاسی تلقی نخواهد شد باید دارای مدرک رسمی حاکی از تعداد بسته‌های جزو کیسه سیاسی باشد.
- مأمور می‌تواند یکی از اعضای خود را برای دریافت مستقیم و آزادانه کیسه سیاسی اعزام دارد. در کنوانسیون‌های چهارگانه، تمام کشورها باید سه اصل را در نظر داشته باشند. اول، آزادی ارتباطات توسط پیک و کیسه‌های دیپلماتیک، دوم، احترام به حقوق بین‌الملل و قوانین و مقررات داخلی دولت پذیرنده و کشورهای ترانزیت، سوم، عدم تبعیض و روابط متقابل در مورد پیک‌ها و کیسه‌های دیپلماتیک.^(۷)

با این وجود تعهدات دولت‌ها در این کنوانسیون‌ها تمام جنبه‌ها را پوشش نمی‌دهد. برای مثال، وظیفه دولت پذیرنده و یا ترانزیت برای محافظت از پیک‌های دیپلماتیک و کیسه‌های دیپلماتیک که همراه پیک نیست و همچنین اعمال مجازات‌ها علیه دولت فرستنده در موارد سوءاستفاده از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک مشخص نشده است. در عمل در این کنوانسیون‌ها با نقایصی در مورد حمایت از پیک دیپلماتیک روبه‌رو می‌باشیم. برای مثال، وظیفه دولت ترانزیت در اعطای روادید به پیک برای رفتن به مقصد مشخص نیست.^(۸) با توجه به نقایص کنوانسیون‌های وین در مورد وظیفه کشورها در حمایت از نماینده دیپلماتیک و جلوگیری از آسیب به شخص، آزادی و کرامت او، جامعه بین‌المللی برخی از متون مکمل را پیش‌بینی کرده است.

ج) کنوانسیون‌های مکمل کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک

در چند دهه گذشته، دیپلمات‌ها به‌طور فزاینده‌مورد حملات فیزیکی قرار داشته‌اند.^(۹) در دوران ما اقدامات تروریستی از جمله واقعیت‌هایی هستند که دیپلمات‌ها با آن روبه‌رو می‌باشند. مسئله ناامنی موجب شده است تا برخی از مشکلات در مورد افزایش کیفیت امنیت مطرح شود. جامعه بین‌المللی در برابر این حملات مستقیم علیه شخص دیپلمات‌ها و مبارزه با تمام اشکال ناامنی عکس‌العمل نشان داده و راهکارهایی را برای برون‌رفت از نقایص کنوانسیون‌های وین آغاز کرده است.

اولین گام تصویب کنوانسیون منطقه‌ای واشنگتن (۲ فوریه ۱۹۷۱) در جلوگیری از اعمال تروریستی بود که در چارچوب سازمان کشورهای آمریکایی به تصویب رسید. در تاریخ ۱۵ دسامبر ۱۹۷۳، مجمع عمومی سازمان ملل متحد کنوانسیون جهانی «مقابله و مجازات جنایات علیه افراد تحت حمایت بین‌المللی از جمله مأموران دیپلماتیک» رابه تصویب رساند.

علاوه بر این، مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه ۱۶۸/۳۵ خود در ۱۵ دسامبر ۱۹۸۰ روشی برای بررسی گزارش از موارد نقض جدی حفاظت و امنیت مأموران دیپلماتیک کنسولگری و نمایندگی کشورها برقرار نموده است. کشورها موظف شده‌اند در سرزمین‌های خود فعالیت‌های غیرقانونی افراد، گروه‌ها و یا سازمان‌هایی که اقدام علیه امنیت مأموران دیپلماتیک را ترویج می‌کنند ممنوع اعلام کرده و به دبیرکل سازمان ملل، اطلاعات عمومی در مورد تعقیب متخلفان این جرایم ارائه کنند.

این درست است که مجمع عمومی قادر به تحمیل هر گونه تعهدی به کشورها نیست و این قطعنامه‌ها دارای ارزش‌های اخلاقی می‌باشند، اما این آگاهی، ممکن است به تصویب یک متن جدید و مکمل کنوانسیون ۱۹۷۳ منجر شود.

د) تدوین مقررات جدید توسط کمیسیون حقوق بین‌الملل

کمیسیون حقوق بین‌الملل پس از چندین سال فعالیت پیرو قطعنامه ۷۶/۳۱ مجمع عمومی سازمان ملل (۱۳ دسامبر ۱۹۷۶) در سال ۱۹۸۹ متن نهایی طرح که شامل ۳۲ ماده در مورد «پیک‌های دیپلماتیک و کیسه‌های دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نیست» را به تصویب رساند. کمیسیون همچنین دو پیش‌نویس پروتکل اختیاری (هر یک شامل سه ماده) را به تصویب رسانید. یکی در مورد کیسه‌های مأموران ویژه (همان‌طور که در کنوانسیون ۱۹۶۹ تعریف شده) و دوم در مورد وضعیت پیک و کیسه سازمان‌های بین‌المللی با ویژگی جهانی است.

کمیسیون حقوق بین‌الملل پس از اتمام کار خود در مورد این موضوع در سال ۱۹۸۹ این اسناد را به مجمع عمومی سازمان ملل فرستاد و توصیه نمود یک کنفرانس دیپلماتیک برای تصویب سه طرح پیش‌نویس به صورت یک کنوانسیون برگزار شود.^(۱۰) مجمع عمومی نیز تصمیم گرفت که طرح‌ها در سال بعد (۱۹۹۰) در کمیسیون ششم بررسی شود.^(۱۱) در سال ۱۹۹۰، بررسی توسط این کمیسیون انجام شد و مقرر گردید که برای رسیدن به فرمول مصالحه در جنبه‌های بحث برانگیز مشورت‌هایی انجام شود. این مشورت‌ها در سال ۱۹۹۱ تحت ریاست، معاون رئیس کمیسیون آقای Tetu از کانادا برگزار شد. مباحث حول محور مواد ۱۷-۱۸-۲۸ متمرکز شد. تلاش‌ها برای رسیدن به یک فرمول مصالحه جدید برقرار و مشورت‌ها تا سال ۱۹۹۲ ادامه یافت، ولی پیشرفت ملموسی به دست نیامد. در ۲۵ نوامبر (۱۹۹۲)، مجمع عمومی با قطعنامه ۴۱۵/۴۷ تصمیم گرفت تا موضوع را در دستور کار موقت جلسه پنجاهم خود در سال ۱۹۹۵ قرار دهد.^(۱۲) در حال حاضر، علی‌رغم سال‌ها تلاش کمیسیون حقوق بین‌الملل، تصویب طرح پیش‌نویس و اتخاذ رویه‌ای واحد و یکسان در خصوص کیسه‌های پستی مأموران دیپلماتیک و کنسولی تاکنون، امکان‌پذیر نگردیده است.

ه) ویژگی‌های حقوقی پیک و کیسه‌های دیپلماتیک

ارتباطات دیپلماتیک در عصر ما جنبه‌های متعددی را در بر می‌گیرد، اما در مورد پیک و کیسه دیپلماتیک، ابتدا باید مقرراتی که این وسایل ارتباطی را از سایر وسایل ارتباطی متمایز می‌کنند بررسی و سپس آن‌ها را تعریف و شناسایی کنیم. در مورد پیک، دوره موقت وظایف وی اثر قابل‌توجهی در مصونیت‌های وی دارد؛ لذا شناخت مدت زمان مأموریت وی ضروری است. در مورد کیسه‌های دیپلماتیک نیز باید با دقت ویژگی‌های اساسی و محتوای آن مشخص و نحوه تحویل آن مورد بررسی قرار گیرد.

براساس ماده ۱۰ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل: «وظیفه پیک دیپلماتیک شامل دریافت، حمل و تحویل به مقصد کیسه‌های دیپلماتیک واگذار شده به مقصد است». در این تعریف، وظیفه اصلی پیک تحویل امن کیسه‌های دیپلماتیک به مقصد است. بنابراین، پس از دریافت کیسه توسط پیک از دولت فرستنده یا مأموران آن کشور تا زمان حمل و نقل آن در دولت پذیرنده یا ترانزیت و تا زمانی که آن را تحویل می‌دهد جزو وظایف رسمی او تلقی می‌شود.

در عمل، کشورها به یک پیک در حال مأموریت، مراقبت و نگهداری انواع کیسه‌های رسمی اعم از مأموریت‌های دیپلماتیک و کنسولی دولت فرستنده را واگذار می‌کنند.^(۱۳)

باتوجه به اعمال وظایف پیک، ما درمی‌یابیم که تسهیلات، مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک اعطاشده به پیک الزاماً با انجام وظایف او ارتباط دارد؛ زیرا کیسه واگذار شده به او یکی از لوازم اصل آزادی ارتباطات مأموریت‌های دیپلماتیک است که مستقیماً مورد حمایت حقوقی واقع شده است. اگر پیک در حال انجام وظایف خود باشد، عمل پیک به عنوان عمل دولت فرستنده تلقی و به همین دلیل از مصونیت برخوردار می‌شود.

کنوانسیون‌های چهار گانه حاوی مقرراتی در رابطه با مدت تصدی و طول مدت مصونیت پیک نیست. به همین دلیل، در ماده ۲۱ طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل مشخص نموده است که «پیک از لحظه ورود به قلمرو دولت یا دولت پذیرنده و ترانزیت در انجام وظایف خود باید از امتیازات و مصونیت‌ها برخوردار باشد و اگر او قبلاً در قلمرو دولت پذیرنده حضور داشته باشد از زمان انجام وظایف خود از مصونیت و امتیازات برخوردار خواهد شد».

باتوجه به پاراگراف ۲ ماده ۲۱ «امتیازات و مصونیت‌های دیپلماتیک هنگام خروج از قلمرو دولت پذیرنده و دولت ترانزیت و یا انقضای مدت زمان معقول اختصاص یافته برای این منظور پایان می‌یابد. با این حال، امتیازات و مصونیت‌های دیپلماتیک پیک موقت مقیم دولت پذیرنده از زمان تحویل کیسه به مقصد پایان می‌رسد. کمیسیون حقوق بین‌الملل در بند ۳ این ماده اشاره کرده: صرف‌نظر از بند ۲، مصونیت باید در خصوص اعمال انجام‌شده توسط پیک در اعمال وظایف او کماکان ادامه یابد.

کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده ۱۱ طرح پیش‌نویس، دلایل پایان وظایف پیک دیپلماتیک را ذکر نموده است. این موارد عبارتند از: تکمیل مأموریت پیک و بازگشت وی به کشور اصلی، اطلاع دولت فرستنده به دولت پذیرنده و در صورت لزوم دولت ترانزیت در مورد پایان وظایف پیک. به عبارت ساده‌تر، فراخوان و احضار پیک.

با این حال، پایان وظایف و پایان مصونیت پیک ممکن است ناشی از عمل دولت پذیرنده باشد، یعنی صدور اعلامیه‌ای مبنی بر «عنصر نامطلوب» یا «غیرقابل قبول» بودن شخص پیک. بنابراین اعلام فرد به‌عنوان عنصر نامطلوب یا غیر قابل قبول از موارد پایان برخورداری از مزایا و مصونیت‌هاست. معمولاً از دولت فرستنده خواسته می‌شود ظرف مدت زمان مشخص مأمور خود را فرا خواند و در صورت عدم خروج فرد مورد بحث از خاک کشور پذیرنده، دولت پذیرنده می‌تواند از شناختن وی به سمت عضو مأمور خودداری نماید که همانا عدم برخورداری از مزایا و مصونیت‌هاست. در صورت امتناع دولت فرستنده نسبت به فراخوان پیک، دولت پذیرنده ممکن است او را دیگر به‌عنوان پیک به رسمیت نشناسد. در مورد کیسه دیپلماتیک، کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک تعریف صریح و روشن از کیسه ارائه نکرده‌اند. کمیسیون حقوق بین‌الملل در ماده ۳ طرح پیش‌نویس، سعی در تعریف واژه «کیسه» نموده است. کمیسیون حقوق بین‌الملل می‌دانست که در ارتباطات دیپلماتیک مدرن، کیسه دیپلماتیک که همراه پیک دیپلماتیک نیست، نقش مهمی ایفا می‌کند. به همین دلیل، به امکان استفاده از کیسه بدون همراه اشاره کرده است.

براساس این ماده، اصطلاح «کیسه دیپلماتیک» به معنی بسته‌های حاوی مکاتبات رسمی و اسناد و یا موضوعات مورد استفاده صرفاً برای مقاصد رسمی می‌باشد اعم از این که یا توسط پیک دیپلماتیک، یا بدون همراهی پیک برای ارتباطات رسمی مورد استفاده قرار گیرد و بر روی آن علائم قابل رؤیت خارجی کیسه دیپلماتیک در مفهوم کنوانسیون ۱۹۶۱، کیسه کنسولی به مفهوم کنوانسیون ۱۹۶۳، کیسه مأمور دائم یا مأمور نظارت دائم، نمایندگی یا نمایندگی نظارت به مفهوم کنوانسیون ۱۹۷۵ درج شده باشد. در این تعریف از کیسه، دو هدف و مشخصه‌های اساسی وجود دارد. اول، وظیفه انتقال مکاتبات رسمی، اسناد و یا موضوعات مورد استفاده صرفاً برای مقاصد رسمی برای برقراری ارتباط بین دولت فرستنده و مأمورانش در خارج از کشور. دوم، نشان‌های خارجی قابل رؤیت که وضعیت رسمی آن را تأیید می‌کند.

این ویژگی اخیر کیسه مهم‌تر است زیرا نشان می‌دهد در آن به غیر از بسته‌های حاوی مکاتبات و یا اسناد و مدارک رسمی یا اسناد و یا موضوعات مورد استفاده صرفاً برای مقاصد رسمی چیز دیگری وجود ندارد. به همین دلیل مورد حفاظت و حمایت قرار می‌گیرد.

در مورد اندازه و یا حداکثر وزن مجاز کیسه دیپلماتیک، کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک توجهی به این موضوع نداشته‌اند و ساکت می‌باشند. در این مورد هیچ رویه

مشخصی وجود ندارد به طوری که در مواردی حتی کانتینرهای حمل و نقل دارای علامت خارجی مشهود به عنوان کیسه دیپلماتیک پذیرفته می‌شوند.

در مقابل، برخی کشورها محدودیت‌هایی را از نظر وزن، حجم و تعداد بسته‌های جزو کیسه دیپلماتیک به مورد اجرا می‌گذارند. اما اکثر موافقت‌نامه‌های خاص مربوط به تحویل کیسه‌های دیپلماتیک از طریق پست مقررات صریحی در این مورد دارند که ابعاد و اوزان محموله را حداکثر ۳۰ کیلو و ۶۶ تا ۱۲۵ سانتی‌متر تعیین کرده‌اند (نگاه کنید به توافق بین برزیل و آرژانتین که وزن را ۵۰ کیلو و اندازه ۵۰ در ۵۰ تعیین نموده است).^(۱۴)

به‌طور کلی روش واحدی در خصوص وزن، ابعاد و حجم کیسه‌های دیپلماتیک و کنسولی وجود ندارد؛ لیکن به‌طور معمول در بیشتر کشورها از پذیرش محموله‌های بسیار بزرگ مانند کامیون یا محموله یک هواپیما به عنوان کیسه خودداری می‌شود. ماده ۲۵ طرح اشاره دارد که «کیسه‌های دیپلماتیک باید محتوی مکاتبات رسمی و اسناد و یا موضوعات مورد استفاده برای مقاصد رسمی باشد». در این مورد طرح پیش‌نویس و کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک اتفاق نظر دارند. با این حال، هیچ‌یک از کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک راه‌حل‌های عملی برای مشکل تأیید حقوقی محتوای مجاز کیسه ارائه ننموده‌اند.

(و) رژیم حقوقی ارتباطات توسط پیک و کیسه دیپلماتیک

همه وسایل ارتباطی مأموران دیپلماتیک و کنسولی از سوی کشورها مورد حمایت قرار دارند. این حمایت شامل همه قواعدی است که این وسایل را تضمین می‌کنند. اما در مورد پیک و کیسه دیپلماتیک، قواعد موجود ناکافی می‌باشند. کمیسیون حقوق بین‌الملل در طرح پیش‌نویس خود درصدد برآمد تا این مشکل را حل کند. کمیسیون، حمایت حقوقی قوی‌تری را برای پیک و کیسه دیپلماتیک پیش‌بینی کرده است. از نظر کمیسیون، پیک‌ها از مصونیت تعرض شخصی و مصونیت قضائی برخوردارند. کیسه نیز مصون از تعرض است در هر مکان خواه همراه پیک باشد یا همراه او نباشد. کیسه در زمان فورس‌ماژور و شرایط دیگر نیز مصون از تعرض است. کمیسیون مشخص نموده که تا چه حد مصونیت‌های پیک و کیسه با ضرورت‌های وظایف رسمی آن‌ها ارتباط دارد. آیا شرایط این حمایت حقوقی، می‌تواند بین حقوق و تعهدات کشورها توازن به‌وجود آورد؟ امری که اجازه مقابله با سوءاستفاده از این وسایل ارتباطی را فراهم می‌کند. حمایت حقوقی از پیک دو جنبه دارد:

اول، مصونیت از تعرض شخصی او که شامل معافیت از تفتیش بدنی و رفت‌وآمد آزادانه در داخل قلمرو دولت پذیرنده و ترانزیت و همچنین تضمین مصونیت محل اقامت موقت وی می‌باشد.

دوم، مصونیت قضائی او در دولت پذیرنده و دولت ترانزیت است که اعمال وظایف او را تضمین می‌کند.

با این حال، اگر پیک از مصونیت‌های خود سوءاستفاده کند طرح پیش‌نویس روش‌هایی را برای مبارزه با این سوءاستفاده‌ها پیش‌بینی نموده است. با بررسی کنوانسیون‌های موجود و طرح پیش‌نویس در می‌یابیم که مصونیت از تعرض پیک دارای دو جنبه است: از یک طرف، تعهد کشورهای پذیرنده و ترانزیت در عدم دستگیری، بازداشت و یا محدودیت‌های دیگر و همچنین عدم اجبار مستقیم پیک. از سوی دیگر، تعهد این کشورها در پیگیری همه اقدامات مناسب برای جلوگیری از آسیب به شخص، آزادی و شرافت و عزت پیک.^(۱۵) مصونیت از تعرض پیک‌ها، همانند مأمور دیپلماتیک آن‌ها را از اقدامات دفاع مشروع و یا شرایط استثنایی، یا اقدامات دیگر برای جلوگیری از ارتکاب جرم و یا تخطی نسبت به حقوق این افراد مستثنی نمی‌کند.^(۱۶)

زمانی که پیک وارد قلمرو دولت پذیرنده یا ترانزیت می‌شود مصونیت از تعرض وی چند نتیجه به دنبال دارد. از جمله معافیت از تفتیش و بازرسی، آزادی رفت و آمد و مصونیت از تعرض محل اقامت موقت وی. در همین راستا، کمیسیون حقوق بین‌الملل در پاراگراف ۱ ماده ۲۰ طرح پیش‌نویس خود مقرر نمود که «پیک دیپلماتیک از تفتیش بدنی معاف است»، اما اضافه نمود: این به مفهوم عدم استفاده از دستگاه فلزیاب یا وسایل دیگر در فرودگاه‌ها یا سایر نقاط خروج و یا ورود برای مقاصد امنیتی نیست.^(۱۷)

پیک همچنین از بازرسی توشه‌های شخصی معاف است، مگر این که دلایلوجهی در مورد وجود اشیای غیرشخصی یا غیرمجاز یا اشیائی که واردات و یا صادرات آن‌ها ممنوع است یا مشمول مقررات قرنطینه دولت پذیرنده یا ترانزیت باشد در توشه وجود داشته باشد. در چنین مواردی، بازرسی باید در حضور پیک‌های دیپلماتیک انجام شود (پاراگراف ۲ ماده ۲۰).^(۱۸)

براساس ماده ۱۵ طرح «صرف‌نظر از قوانین و مقررات مربوط به مناطقی که ورود به آن ممنوع است یا مشمول مقررات امنیت ملی است، دولت پذیرنده یا ترانزیت باید آزادی رفت‌وآمد پیک دیپلماتیک در قلمرو خود را تا سر حد لازم برای اعمال وظایف وی تضمین کنند».

مصونیت محل اقامت موقت پیک نه در کنوانسیون‌های موجود و نه در مفاد موافقت‌نامه‌های بین‌المللی مربوط به حقوق دیپلماتیک و کنسولی مطرح نشده است.

بنابراین، پیش‌بینی این مصونیت از تعرض یکی از ابتکارات کمیسیون حقوق بین‌الملل در طرح پیش‌نویس است. در مورد پیک دیپلماتیک، هیچ‌یک از کنوانسیون‌های موجود مصونیت قضائی پیک را مشخص نکرده است. این کنوانسیون‌ها صرفاً تأکید کرده‌اند که پیک به هر شکل از دستگیری و بازداشت مصون است.

وقتی که کار کمیسیون حقوق بین‌الملل در این موضوع آغاز شد، بحث‌هایی در مورد ضرورت این مصونیت مطرح گردید. به نظر بعضی، اعطای مصونیت قضائی به پیک فراتر رفتن از قواعد موجود است، در حالی که مصونیت از تعرض وی کافی است و تمام تضمین‌های لازم برای حفاظت از او را به‌دنبال دارد. به نظر بعضی دیگر علی‌رغم پیش‌بینی مصونیت از تعرض پیک، این مصونیت مانع دستگیری پیک و احتمالاً محکومیت در قلمرو دولت پذیرنده یا ترانزیت نخواهد شد.^(۱۹)

در نهایت، کمیسیون حقوق بین‌الملل معتقد بود ممکن است پیک وضعیت‌های متفاوتی داشته باشد، برای مثال، وی عنوان یک نماینده دیپلماتیک و یا عناوین دیپلماتیک دیگری داشته باشد. لذا تصریح مصونیت قضائی برای حمایت از او ضروری می‌باشد. با استفاده از مفاد کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک کمیسیون در ماده ۱۸ پیش‌نویس خود مصونیت قضائی پیک دیپلماتیک را تدوین نمود.^(۲۰)

با توجه به بند ۱ این ماده «پیک دیپلماتیک از مصونیت از تعقیب جزائی در دولت پذیرنده و دولت ترانزیت برای اعمال انجام‌شده در چارچوب وظایف خود برخوردار است».

این پاراگراف بیانگر مصالحه بین دو گرایش در مورد مصونیت از تعقیب جزائی بود، گرایش اول، این مصونیت را اضافی و غیر قابل استفاده می‌داند و گرایش دیگر مصونیت از تعقیب جزائی مطلق را در رابطه با وضعیت پیک و طبیعت محرمانه وظایف او ضروری می‌داند. این مصونیت نقش تعیین‌کننده‌ای برای دولت فرستنده در استفاده از حق آزادی ارتباطات ایفا می‌کند. کمیسیون حقوق بین‌الملل وضعیت موجود در این پاراگراف را تأیید نمود.

بنابراین، این مصونیت در مورد اعمالی که به‌طور مستقیم مربوط به وظایف پیک‌ها نمی‌شود صدق نمی‌کند، برخلاف مصونیت از تعقیب جزائی مأمور دیپلماتیک که مصونیتی مطلق است، مصونیت اعطاء شده به پیک یک مصونیت شغلی است. باید این پاراگراف رادر پرتو وظایف پیک و وظیفه وی در احترام به قوانین و مقررات دولت پذیرنده و ترانزیت تفسیر کنیم. در این مورد ممکن است یک رشته از اعمال چون جنایت، قتل، سرقت، جاسوسی یا سوءاستفاده‌های جدی از کیسه مانند قاچاق سلاح یا مواد مخدر مطرح شوند که مشمول مصونیت نمی‌شوند.

در بند دوم ماده ۱۸، سخن از مصونیت از دعاوی مدنی و اداری می‌شود که براساس آن «پیک همچنین از مصونیت از دعاوی مدنی و اداری در دولت یا پذیرنده یا دولت ترانزیت برای اعمال انجام شده در چارچوب وظایف خود برخوردار است». این مصونیت در مورد خسارات ناشی از حادثه رانندگی در مورد وسیله نقلیه‌ای که در اختیار پیک بوده نمی‌شود زیرا ممکن است خسارات تحت پوشش بیمه قرار نگیرد.

برطبق قوانین و مقررات دولت پذیرنده و یا ترانزیت، پیک زمانی که رانندگی وسیله نقلیه موتوری را برعهده دارد باید تحت پوشش بیمه اشخاص ثالث درآید. کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک قبلاً در مورد مصونیت از تعرض پیک مقرراتی را پیش‌بینی کرده بودند؛ لیکن در مورد مصونیت وی از اقدامات اجرایی ساکت می‌باشند. براساس پاراگراف ۳ ماده ۱۸ «هیچ‌گونه اقدامات اجرایی علیه پیک دیپلماتیک اعمال نمی‌شود به‌جز در مواردی که به موجب پاراگراف ۲ از مصونیت برخوردار نیست و به‌شرطی که اقدامات اجرایی به مصونیت از تعرض شخصی او، مصونیت محل اقامت موقت یا مصونیت کیسه‌های دیپلماتیک سپرده شده به او خللی وارد نیاورد». پیک دارای مصونیت شغلی است. در مورد وی اقدامات اجرایی انجام نمی‌شود مگر در مواردی که مربوط به انجام وظایف وی نباشد. او برخوردار از مصونیت از تعرض شخصی و مصونیت قضائی و مصونیت در دعاوی مدنی و اداری محلی همانند کارکنان بخش اداری و فنی نمایندگی دیپلماتیک است. او از مصونیت از اقدامات اجرایی برای انجام وظایف رسمی خود برخوردار خواهد بود.

در مورد مصونیت از ادای شهادت پیک دیپلماتیک، کنوانسیون‌های حقوق دیپلماتیک ساکت هستند. کمیسیون حقوق بین‌الملل در پاراگراف ۴ ماده ۱۲ طرح پیش‌نویس تأکید نموده است «پیک دیپلماتیک در مورد مسائل مربوط به اعمال وظایف خود موظف به ادای شهادت نیست». با این وجود، در مورد سایر موضوعات نیز ادای شهادت بدون جهت نباید تأخیر یا مانع در تحویل کیسه ایجاد کند. این پاراگراف به مفاد کنوانسیون‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶۹ نزدیک‌تر است، اما با محدودیت‌ها یا شرایط مندرج در کنوانسیون ۱۹۶۳ روابط کنسولی در این مورد مغایر می‌باشد.

پاراگراف ۴ ماده ۱۸، دارای دو جنبه اساسی است. اول: عبارت «در مورد مسائل مربوط به انجام وظایف»، به رویکرد وظیفه‌ای یا شغلی مصونیت می‌پردازد.^(۲۱) سپس، نشان می‌دهد که موضوع شهادت رفتار یک نفر دیگر است که پیک شاهد آن بوده است. این ادای شهادت مواردی را که خود پیک به عنوان متهم و مظنون درگیر است را شامل نمی‌شود. لذا نمی‌توان پیک را به ادای شهادت در مورد یک حادثه ناشی از وسیله نقلیه که مسئولیت خود پیک را به دنبال دارد، مجبور کرد.

در این کنوانسیون‌ها سوءاستفاده از مصونیت توسط پیک پیش‌بینی نشده است. کمیسیون حقوق بین‌الملل به منظور حل این مسئله در ماده ۱۲ طرح پیش‌نویس مقرر نمود که «دولت پذیرنده ممکن است در هر زمان و بدون نیاز به توضیح تصمیم خود به اطلاع دولت فرستنده برساند که پیک دیپلماتیک عنصر نامطلوب یا غیرقابل قبول است».

این تصمیم ممکن است قبل از ورود پیک به قلمرو دولت پذیرنده اعلام شود. در حالتی که پیک به کشور پذیرنده وارد شده باشد دولت فرستنده پیک خود را احضار و به وظایف وی در دولت پذیرنده خاتمه خواهد داد.

در مورد پیک دیپلماتیک، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصریح نمود چنانچه دولت فرستنده از زمان اعلام تصمیم دولت پذیرنده تعهد احضار پیک را اجرا نکرده و به وظایف وی در یک مدت زمان معقول خاتمه ندهد، دولت پذیرنده می‌تواند آن شخص را به‌عنوان پیک به رسمیت نشناسد. در نتیجه پیک به‌عنوان یک توریست خارجی و یا یک شهروند مقیم عادی در دولت پذیرنده باقی می‌ماند. کمیسیون حقوق بین‌الملل به خوبی مشکل سوءاستفاده از وظایف توسط پیک را پیش‌بینی و وضعیتی مشابه مأموران دیپلماتیک و کنسولی برای وی در نظر گرفته است.

حمایت حقوقی از کیسه دیپلماتیک به‌عنوان ابزار مهم دولت‌ها در اعمال اصل آزادی ارتباطات برای اهداف رسمی، عنصر اساسی در طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل است. این حمایت، بر مصونیت‌ها و امتیازات اعطا شده به پیک‌های دیپلماتیک در انجام وظایف آن‌ها تأثیر می‌گذارد. مصونیت از تعرض کیسه همواره یک عنصر اساسی وضعیت این وسیله مهم ارتباطی بوده است. کیسه باید مورد حمایت باشد خواه توسط یک پیک و یا سایر اشخاص مجاز و یا بدون همراه و با وسایل دیگر، از زمین، هوا یا دریا ارسال شده باشد. حمایت از کیسه باید در شرایطی که مانع از تحویل کیسه می‌شود مانند فورس‌ماژور یا شرایط استثنائی دیگر در نظر گرفته شود. لازم است برای حمایت از منافع مشروع دولت پذیرنده و دولت ترانزیت قوانینی اتخاذ شود که مانع از هرگونه سوءاستفاده از این وسیله ارتباطی شود. بدین منظور باید روشی اتخاذ شود که در کنار رعایت اصل مصونیت از تعرض کیسه، مقررات پیشگیرانه‌ای برای پاسخ به نگرانی‌های مشروع دولت پذیرنده در مورد سوءاستفاده از این وسیله پیش‌بینی شود. براساس ماده ۲۸ طرح پیش‌نویس:

۱. «کیسه دیپلماتیک در هر مکان باشد مصون از تعرض است، این کیسه، نباید باز شده یا توقیف گردد و معاف از تفتیش مستقیم یا توسط وسایل الکترونیکی یا فنی است».

۲. «با این حال، اگر مقامات صالح دولت پذیرنده و ترانزیت دلایل جدی داشته باشند که کیسه کنسولی حاوی اقلام دیگری غیر از موارد مقرر در پاراگراف ۱ ماده ۲۵ باشد، می‌توانند درخواست کنند کیسه در حضور آن‌ها همراه با نماینده مجاز دولت فرستنده گشوده شود. اگر مسئولین دولت فرستنده این درخواست را رد یا با آن مخالفت کنند، کیسه به محل مبدأ برگردانده می‌شود».

ماده ۲۸ از نظر کمیسیون حقوق بین‌الملل به عنوان مهم‌ترین ماده طرح پیش‌نویس است چرا که بسیاری از مقررات حول محور مصونیت از تعرض کیسه دیپلماتیک تنظیم شده‌اند.

ویژگی اصلی متصل به این وسیله ارتباطی، مصونیت از تعرض آن است، خواه همراه یک پیک باشد، خواه بدون همراه و در هر مکان که واقع شود.

می‌توان دو مؤلفه در مورد مصونیت از تعرض کیسه‌ها را شناسایی نمود:

- اول آن که کیسه نمی‌تواند بدون موافقت دولت فرستنده باز شود. این وظیفه دولت پذیرنده و ترانزیت جنبه بنیادی حمایت از کیسه و حفظ ماهیت محرمانه آن، که ناشی از اصل محرمانه بودن مکاتبات دیپلماتیک است را به دنبال دارد.

- دوم تعهد کشورهای فوق، در عدم جلوگیری از ورود کیسه دیپلماتیک در قلمرو خود است که این اقدام به منزله نقض آزادی ارتباطی از این طریق تلقی می‌شود. پیشرفت تکنولوژی وسایل کنترل پیشرفته‌ای را ایجاد نموده که می‌تواند بر محرمانه بودن محتوی کیسه دیپلماتیک تأثیر گذارد. به نظر کمیسیون در این مورد، کشورهای توسعه‌یافته بیشتر می‌توانند از این وسایل استفاده کنند در حالی که کشورهای در حال توسعه از این امتیاز محروم می‌باشند.^(۲۲)

ماده ۲۸ طرح پیش‌نویس، مانع بررسی قسمت بیرونی کیسه و علائم قابل رؤیت آن و یا دیگر موارد برای شناسایی به عنوان یک کیسه دیپلماتیک نمی‌شود. ماده ۲۸ مانع بررسی کیسه بدون نفوذ به داخل آن نیز نمی‌شود. برای مثال، استفاده از سگ‌های ردیاب در مواردی که شک در مورد استفاده برای حمل مواد مخدر وجود دارد. در مورد آن کیسه‌های دیپلماتیک که همراه پیک نیست بسیاری از خطوط هوایی پر رفت‌وآمد بدون بررسی کیسه توسط دستگاه‌های بررسی رایج در فرودگاه‌ها حمل آن را قبول نمی‌کنند.

باتوجه به نقص کنوانسیون‌های موجود در زمینه حمایت از کیسه در شرایط غیرعادی، کمیسیون حقوق بین‌الملل درصدد بر آمد تا این مقررات را در ماده ۳۰ پیش‌نویس خود تکمیل کند؛ به این صورت که «اگر به دلایل فورس مازور و یا سایر شرایط استثنائی، پیک دیپلماتیک یا کاپیتان کشتی یا هواپیما که کیسه به او واگذار

شده یا هر عضو دیگری از خدمه که نمی‌توانند دیگر کیسه را حفظ کنند، دولت پذیرنده و یا ترانزیت باید دولت فرستنده را از این وضعیت با خبر و تا زمان تملک دولت فرستنده اقدامات مناسب برای اطمینان از تمامیت و امنیت کیسه اتخاذ کند.

به طور معمول، کیسه دیپلماتیک باید صرفاً حاوی اسناد و مدارک رسمی باشد و مصونیت آن نباید به جز برای اشیاء، مکاتبات و اسناد رسمی و تحت کنترل مقامات ذی‌نفع استفاده شود. در همه موارد، محتویات کیسه باید قابل پذیرش باشد. با این حال، در این خصوص موارد نقض متعدد و قابل توجهی مشاهده می‌شود. مطالعه رویه معاصر بین‌الملل مواردی را نشان می‌دهد که در آن از کیسه‌های دیپلماتیک برای واردات و صادرات غیرقانونی ارز، اسلحه،^(۲۳) کالا، مواد مخدر و یا سایر موارد غیرقانونی استفاده و یا تلاش برای استفاده از این وسیله ارتباطی انجام شده است. این وسیله همچنین برای انتقال غیرقانونی انسان‌ها،^(۲۴) ترانزیت کالاهای تبلیغی و به‌طور مکرر ترانزیت وسایل خصوصی استفاده شده است.^(۲۵)

به همین دلیل، کمیسیون حقوق بین‌الملل درصدد برآمد مشکل سوءاستفاده از کیسه‌های دیپلماتیک را حل کند. یک پیشنهاد گسترش رژیم کیسه کنسولی به تمام کیسه‌های دیگر بود، زیرا خطرات ناشی از سوءاستفاده از کیسه‌های کنسولی محدودتر بود. در صورتی که دلایل جدی در مورد وجود اقلام غیررسمی و غیرقانونی در کیسه دیپلماتیک وجود داشت می‌توان درخواست کرد که کیسه در حضور نماینده مجاز دولت فرستنده باز و در صورت امتناع این دولت، کیسه به محل مبدأ برگردانده شود.^(۲۶) این پیشنهاد در ماده ۳۶ طرح پیش‌نویس مطرح و می‌تواند توازن میان منافع دولت فرستنده که نیاز دارد محتوی کیسه او محرمانه باقی بماند و اسناد و اشیاء در نظر گرفته‌شده برای استفاده انحصاری رسمی مورد نیاز مأمور را جابه‌جا کند و نیاز دولت پذیرنده و یا دولت ترانزیت که امنیت در قلمرو او برقرار شود را ایجاد می‌کند. اما این پیشنهاد به دلیل آن که یک استثنای جدی به حقوق موجود در قواعد کنوانسیون روابط دیپلماتیک ۱۹۶۱ وارد می‌کرد توسط اکثریت کشورها رد شد.

علاوه بر این، کمیسیون حقوق بین‌الملل تصمیم گرفت تا پیشنهاد دیگرش در مورد کنترل محتوی کیسه با استفاده از وسایل الکترونیکی و یا وسایل فنی از قبیل اشعه ایکس یا وسایل مشابه دیگر را مطرح سازد.

حامیان این ایده بر این باور بودند که کنترل در نظر گرفته‌شده تنها به کشف اشیاء فلزی موجود در کیسه می‌پردازد و دخالتی در ارتباطات دیپلماتیک نمی‌کند. آن‌ها تأکید می‌کردند که این کنترل در جهت منافع ترانزیت هواپیمایی کشوری است.^(۲۷) اما این پیشنهاد به نفع رژیم کنونی به دلایل زیر رد شد:

اول، کشورهای پیشرفته می‌توانند از این وسایل بهره‌مند شوند. دوم، این وسایل به احتمال زیاد محرمانه بودن مکاتبات دیپلماتیک را به خطر می‌اندازند. در نهایت، کمیسیون حقوق بین‌الملل پیشنهاد کرد، دولت‌ها می‌توانند با توافق دوجانبه و در روابط متقابل خود، شیوه‌های دیگری را در مورد کیسه‌های دیپلماتیک و مبارزه علیه سوءاستفاده از این وسیله‌های ارتباطی پیش‌بینی کنند. اما راه‌حل نهایی بستگی به همکاری میان دولت‌ها و اعمال مجازات‌های جمعی علیه کشورهای سوءاستفاده‌کننده از کیسه‌های دیپلماتیک دارد.

نتیجه‌گیری

براساس کنوانسیون‌های وین در مورد حقوق دیپلماتیک از سال ۱۹۶۱ به بعد، اصل آزادی ارتباطات برای تمام اهداف رسمی با تمام وسایل مناسب، از جمله پیک و کیسه به خوبی مقرر گردیده است. براساس این اصل، پیام‌های دیپلماتیک باید در امنیت، سرعت و مصونیت از تعرض به مقصد تحویل داده شود. لیکن در عمل، در طول سال‌های بعد، نقایص و کمبودهایی در مقررات مربوط به پیک‌ها و کیسه‌های دیپلماتیک همراه و بدون همراه توسط پیک مشخص گردید. این کمبودها و نقایص در مورد کیسه دیپلماتیک بدون همراه بیشتر نمود پیدا می‌کرد. در این موارد تعادل بین وظایف و حقوق کشورها دشوار بود و برخی از ابهامات اثر خود را بر روابط دیپلماتیک تحمیل می‌کردند. از یک سو، وظایف و تعهدات دولت‌های پذیرنده و ترانزیت در مورد حمایت از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک و از طرف دیگر اعمال مجازات‌ها علیه دولت فرستنده در موارد سوءاستفاده از این وسایل ارتباطی به خوبی مشخص نشده بود. تدوین اسناد مکمل کنوانسیون‌های چهارگانه به بخش کوچکی از مشکلات پاسخ می‌داد. لذا برای جبران این کمبودها، پایان‌دادن به بعضی رویه‌های غلط و کمک به بهبود شرایط اجرای مطلوب‌تر کنوانسیون‌های موجود، به درخواست مجمع عمومی سازمان ملل متحد کمیسیون حقوق بین‌الملل کار آماده‌سازی طرح پیش‌نویس در این مورد را آغاز کرد. کمیسیون متوجه شد که علی‌رغم تنوع منابع حقوق بین‌الملل در این مورد، قواعد حقوقی دقیق در مورد این مسئله هنوز ناکافی است و رویه قضائی محدودی در این مورد وجود دارد. در دکتترین نیز موضوع به صورت کلی مطرح شده بود. کمیسیون می‌دانست که خدمات پیک یکی از قدیمی‌ترین و ضروری‌ترین سازوکارها در روابط بین کشورهاست، بنابراین انجام وظیفه طبیعی و بدون مانع وی پیش‌نیاز مناسب برای انجام وظایف مأموریت‌های دیپلماتیک است. در نهایت، این نهاد بین‌المللی طرح پیش‌نویس شامل ۳۲ ماده و دو طرح پروتکل اختیاری، شامل پیک و کیسه‌های دولت‌ها برای

ارتباطات رسمی آن‌ها با مأموران دیپلماتیک و کنسولی و پیک‌ها و کیسه‌های دولت‌ها برای ارتباط رسمی آن‌ها با سازمان‌های بین‌المللی و بالعکس و همچنین ارتباطات دوجانبه بین این مأموران را آماده کرد.

هدف از این پروتکل‌های اختیاری گسترش قلمرو موضوع پیش‌نویس به پیک و کیسه‌های مأموران مخصوص و پیک و کیسه‌های سازمان‌های بین‌المللی بود. طرح پیش‌نویس تلاش کرد تا وضعیت پیک را مشابه اعضای مأموران دیپلماتیک قرار دهد و عملکرد دولت‌ها نیز این تشابه را تصدیق می‌کند.

کمیسیون تلاش نمود وضعیت کیسه و مشکل سوءاستفاده از این وسیله ارتباطی، به‌ویژه در مواردی که همراه پیک نیست را حل‌وفصل نماید، زیرا در اکثر کشورها به دلیل کمبود منابع انسانی و مادی و به دلایل اقتصادی، این نوع از کیسه‌ها نقش مهمی در ارتباطات دیپلماتیک ایفا می‌کنند.

طرح پیش‌نویس درصدد برآمد تا تعادل منطقی بین ضرورت‌های محرمانه‌بودن محتوی کیسه دولت فرستنده و الزامات امنیتی دولت پذیرنده به‌وجود آورد. علی‌رغم تلاش‌های کمیسیون حقوق بین‌الملل طرح پیش‌نویس با برخی از نقایص روبه‌رو است. این طرح حاوی مقرراتی برای حفظ مصونیت در موارد قطع روابط و یا درگیری‌های مسلحانه نیست. علاوه بر این مشکل تعیین ابعاد کیسه هنوز هم وجود دارد و راه‌های مؤثر برای جلوگیری از سوءاستفاده از کیسه‌های دیپلماتیک ارائه نشده است. این طرح همچنین راهکارهایی را برای حل‌وفصل اختلافات ناشی از تفسیر و یا اجرای خود پیش‌بینی ننموده است. با این حال، طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل می‌تواند به توسعه حقوق دیپلماتیک با الزامی نمودن قواعدی که قبلاً در عرف و رویه کشورها وجود داشته، کمک کند. این طرح مکمل کنوانسیون‌های چهارگانه حقوق دیپلماتیک بوده و تأکیدات مختلف کشورها در این زمینه را مورد توجه قرار داده است. علی‌رغم میل کشورها به همکاری برای بهبود روابط بین خود و مبارزه با هرگونه سوءاستفاده احتمالی از پیک و کیسه‌های دیپلماتیک، عدم توافق کشورها در برخی زمینه‌ها و تضاد منافع آنان تاکنون مانع رسیدن به یک توافق بین‌المللی در زمینه پیک و کیسه دیپلماتیک شده است. امید است طرح پیش‌نویس کمیسیون حقوق بین‌الملل که به مجمع عمومی سازمان ملل متحد برای تصمیم‌گیری در مورد آن ارسال شده در نهایت به یک توافق همه‌جانبه در جهت منافع جامعه بین‌الملل دست یابد.

یادداشت‌ها

1. United Nations: The Work of International Law Commission, United Nations, 5th ed. New York. 1996, PP.192-205 - Dembinski, Ludwik: The Modern Law of Diplomacy, Martinus, Nijhoff, Netherlands, 1988, P.14
۲. طاهری شمیرانی، (۱۳۸۵)، صفت‌الله، حقوق دیپلماتیک در عمل، مؤسسه حقوق بین‌الملل پارس - تهران.
۳. صدر، جواد (۱۳۷۴)، حقوق دیپلماتیک و کنسولی، چاپ سوم، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۷۷.
4. Michaël, Hardy (1989), "Modern Diplomatic Law", Manchester University Press 1968.
5. Mc Clanahan, V, Grant (1989), "Diplomatic Immunity" New York, St Martin's Press, 1989, p. 64.
۶. کنوانسیون ۱۹۶۱ ماده ۲۷ پاراگراف ۱. کنوانسیون ۱۹۶۳ ماده ۳۵ پاراگراف ۱. کنوانسیون ۱۹۶۹ ماده ۲۸ پاراگراف ۱. کنوانسیون ۱۹۷۵ ماده ۵۷ پاراگراف ۱.
7. Yearbook of the ILC, 1982, Vol. I, Nations Unies, New York, p. 296 and Yearbook of the ILC, 1983, Vol. I, part 1, p. 126.
8. Yearbook of the ILC, 1983, vol II, p 1, p130, and Ibid 1988, Vol. II, Part 2, p. 161.
9. American Journal of International Law, (AJIL), Octobre 1990, Vol. 84, p.95.
10. AJIL, 1986, Vol. 80 No.1 – The report of the ILC on 41st session, Yearbook of the ILC, 1989, Vol. II, Part 2, p 10 and nexts., Chapter VII-AFDI, 1982, p. 40.
11. Dauchy. J "Travaux de la Commission Juridique de l'Assemblée Générale" 45^{ème} Session, AFDI, 1990 p 583.
12. Yearbook of the United Nations Legal Questions, 1992, p 994.
13. Ibid, 1989, Vol. II, Part 2, p 25. Report of the ILC on the Work of its Forty-First Session, 1989, p16.
14. Voir, Ibid., 1983, Vol. II, Part 1, p 126.
۱۵. در تاریخ می‌توان نمونه‌هایی از نقض مصونیت از تعرض پیک، به‌خصوص در زمان جنگ پیدا کرد. به عنوان مثال، نقض مصونیت از تعرض پیک دیپلماتیک سوئیس توسط مقامات فرانسوی در لیون در سال ۱۹۱۵، مشابه همین واقعه با بریتانیا عمل شده است، نگاه کنید به: Rousseau (C) "Droit International Public" SIREY 1980, Tome IV, p 185
16. Oppenheim, B.C "International Law" Edited by Lauterphact, London, 1963, 8 ed., p 92.
17. Yearbook of the ILC, 1989, Vol. II, part 2, p 37.
۱۸. برای مثال: در سال ۱۹۸۵ نماینده دیپلماتیک بلژیک در دهلی نو در نیویورک در حال ترانزیت ۱۰ کیلوگرم هروئین برای ورود به ایالات متحده دستگیر شد بود مراجعه کنید به: Dreyfus (s) "Droit des Relations Internationales" Cujas, 1987, 3 ed, p175
19. Yearbook of the ILC, 1985, Vol. I, p 166-167.

۲۰. کنوانسیون ۱۹۶۱ ماده ۳۱ و ۳۷، بند ۲. - کنوانسیون ۱۹۶۹ ماده ۳۱ و ۳۶. - کنوانسیون ۱۹۷۵ ماده ۳۰، ۶۰ و ۳۶ پاراگراف ۲.
۲۱. در سال ۱۹۵۲، دادگاه هنگ کنگ درخواست شهادت پیک دیپلماتیک دولت اندونزی را نمود زیرا به نظر دادگاه موضوع شهادت خارج از وظایف پیک تصور می‌شد مراجعه کنید به دعوی ژان Ysmadet. سالنامه ILC، 1983، جلد دوم، بخش ۱، ص ۹۳-۹۴.
22. Yearbook of the ILC, 1986, Vol. I, p 43.
۲۳. برای مثال، دعوی یک نفر از اتباع ایالات متحده که تحت پوشش مأموریت دیپلماتیک اسلحه دستی حمل می‌کرد، نگاه کنید به سالنامه ILC، 1980، جلد اول، ص ۲۵۹.
۲۴. برای مثال، اخراج سه دبیر سفارت مصر در رم توسط دولت ایتالیا به دلیل استفاده از کیسه دیپلماتیک برای انتقال یک تبعه اسرائیل از رم به قاهره، دعوی Marchal Louk در سال ۱۹۶۴ نگاه کنید به مجله عمومی حقوق بین‌الملل عمومی، فرانسه، ۱۹۶۵، ص ۴۷۰ - ۴۷۱ و همچنین دعوی آقای Diko. یکی از مخالفان دولت نیجریه و وزیر در رژیم گذشته، که به لندن تبعید شده بود. ویدر سال ۱۹۸۶ توسط اعضای نمایندگی دیپلماتیک نیجریه در لندن دستگیر و با تمهید کیسه دیپلماتیک با آرم دیپلماتیک ربوده شد. لیکن این آدم ربائی کشف شد. نگاه کنید به Dembinski، همان منبع، ص ۱۷۸.
۲۵. به عنوان مثال، استفاده از کیسه برای ارسال فیلم‌های فرانسوی به ایالات متحده، بدون پرداخت عوارض گمرکی، نگاه کنید به سالنامه ILC، ۱۹۸۳، جلد دوم، بخش ۱، ص ۱۲۱.
۲۶. نماینده فرانسه به موردی اشاره دارد که کیسه دیپلماتیک فرانسه در حضور نماینده وزیر دارایی این کشور باز شده است، نگاه کنید به همان منبع، ۱۹۸۰ جلد اول، ص ۲۴۹. کمیسیون در این مورد اشاره می‌کند که کیسه دیپلماتیک بعضی اوقات با مجوز وزارت امور خارجه دولت فرستنده و در حضور یک نماینده از نمایندگی رسمی باز شده است. نگاه کنید به همان منبع، ۱۹۸۱، جلد دوم، بخش ۱، ص ۱۸۶.
۲۷. همان منبع، ۱۹۸۶، جلد دوم، بخش ۱، ص ۴۶. به گفته Denza بعضی مقامات خطوط هوایی در صورت امتناع یک دیپلمات یا پیک دیپلماتیک در مورد عبور توشه شخصی از اشعه ایکس، این توشه را حمل نمی‌کنند. این اقدام پس از افزایش هواپیمارمایی‌ها شدت یافته است، نگاه کنید به Denza، همان منبع، ص ۲۲۰.