

کاپیتولاسیون؛ از احیا تا لغا

کاپیتولاسیون در ایران ماجرای پُرفرازونشیبی دارد. جالب اینکه آخرین احیای کاپیتولاسیون در ایران توسط کسی صورت گرفت که قاجارها را به‌خاطر واگذاری کشور به خارجی‌ها تقبیح می‌کرد.



کاپیتولاسیون در ایران ماجرای پُرفرازونشیبی دارد. جالب اینکه آخرین احیای کاپیتولاسیون در ایران توسط کسی صورت گرفت که قاجارها را به‌خاطر واگذاری کشور به خارجی‌ها تقبیح می‌کرد. به بهانه سالروز لغو کاپیتولاسیون، یادداشت حاضر در پی بررسی فرازونشیب آن در ایران است.

مفهوم کاپیتولاسیون در ایران و جهان، از زمان شکل‌گیری آن تا لغو آن در اردیبهشت 1358، دگردیسی فراوانی را تجربه کرده است. کاپیتولاسیون (capitulation) از کلمه و زنج می‌گرفته و به معنای شرط گذاشتن و در معنای لغوی آن، سازش و تسلیم آمده است. [1] برخی دیگر از پژوهندگان نیز این معنا را به انعقاد عهدنامه و قرارداد و یا خود عهدنامه دانسته و زنج و زنج اند. [2]

تاریخچه و زنج کاپیتولاسیون در جهان

شاید بسیاری از امپراتوری‌های جهان نیز در روابط خود با دولت‌های کوچک و ضعیف و دست‌نشانده چنین رابطه و زنج ای را ایجاد کرده و زنج اند که البته این مسئله، پژوهشی مستقل را طلب می‌کند و در حوصله و زنج این یادداشت کوتاه نمی‌گنجد. اما اصل سابقه و زنج طولانی کاپیتولاسیون در جهان پوشیده نیست؛ چنان و زنج که چنین معاهداتی را در امپراتوری روم باستان نیز رصد کرده و زنج اند. [3] اما کاپیتولاسیون در معنای جدید آن، یعنی طرح قراردادهای یک و زنج طرفه دول زورمند و استعمارگر با دولت‌های ضعیف را باید در قرن نوزدهم جست و زنج وجو کرد.

نخستین معاهده و زنج ای که با این عناوین و عناوین مشابه منعقد شد و به و زنج طور رسمی به امضا رسید، عهدنامه و زنج ی بازرگانی میان سلطان سلیمان اول، معروف به سلیمان قانونی، پادشاه عثمانی و فرانسه و زنج ای اول، پادشاه فرانسه است. به موجب این عهدنامه، اتباع فرانسه در خاک عثمانی، تابع احکام کنسولی کشور خود شدند؛ به و زنج گونه و زنج ای که حق تعقیب مجرمان فرانسوی از دستگاه قضایی امپراتوری عثمانی سلب گردید.

روایت دیگر نخستین عهدنامه و زنج ی میان عثمانی و فرانسه را در 20 مارس 1604 بین هنری چهارم پادشاه فرانسه و احمد اول سلطان عثمانی نسبت می‌دهند که هر ماده از آن قرارداد را به زبان لاتین یک کاپیتول می‌گفتند. 4 قراردادهای مشابه زیادی بارها میان ایران و عثمانی به و زنج منظور جلوگیری از اجحاف به اتباع خود که در سرزمین یکدیگر رفت و زنج و آمد می‌کردند منعقد شده بود. بعدها این قراردادها مستمسک سایر دول اروپایی گردید تا امتیازات فراوانی را از عثمانی و کشورهای وابسته به آن، یعنی فلسطین، مصر و نیز سایر نقاط جهان، اخذ نمایند.

نگرانی اروپایی و زنج ها و توجیه آن و زنج ها این بود که در بلاد اسلامی، قانون شرع اسلام حاکم است؛ در حالی که قانون در کشورهای مسیحی به دست پادشاه و یا مجلس تصویب و اجرا می‌گردد و زنج و عدم آشنایی زائران و بازرگانان اروپایی با قوانین شرع اسلام و نیز عدم انطباق آن با عقاید مسیحی افراد، ممکن است آنان را مورد ستم قرار دهد. اما آنچه خیرخواهانه بودن این خواسته و زنج ی اروپایی مسیحی را تحت و زنج الشعاع خود قرار می‌دهد و زنج این است که این قراردادها عموماً یک و زنج طرفه بوده و بیشتر منافع اتباع اروپایی را تأمین می‌گردد و زنج کرده است.

با این همه، آنچه ماهیت این قراردادها را با کاپیتولاسیون به معنایی که بعدها دولت و زنج های هم چون انگلستان، روسیه و آمریکا در جهان به راه انداختند متفاوت و زنج تر می‌کند، ماهیت زورگویانه و اجباری آن و زنج هاست. به این معنا که اراده و زنج ی ملت و زنج ها در تصویب آن و زنج ها نقش زیادی ایفا نمی‌گردد و زنج کرده است. در ایران نیز در اواخر قرن شانزدهم میلادی، شاه عباس به اتباع انگلستان و دیگر مسیحیان، آزادی رفت و زنج و آمد به ایران و اجازه و زنج ی توقف در کشور را اعطا نمود؛ با این شرط که جان و مال و مذهب آنان در امان باشد. البته چنین توافقاتی معمولاً براساس احترام بوده و با ماهیتی که کاپیتولاسیون به معنای جدید آن داراست بسیار متفاوت بوده است.

با این مقدمات، اندک‌‌ اندک کاپیتولاسیون در کشورهای ضعیف و نیز مستعمرات کشورهای قوی و استعمارگر در اروپای آسیا و آفریقا برقرار گردید.

تحمیل رسمی کاپیتولاسیون به ایران

سابقه‌‌ رسمی و علنی و زورگویانه‌‌ی تحمیلی آن در ایران را باید در ماجرای شکست فنی و نظامی ایران از روس‌‌ها و معاهده‌‌ی ترکمانچای جست‌‌وجو کرد. براساس بند هشتم معاهده‌‌ی کنسولی، ایران از محاکمه‌‌ی روس‌‌ها در ایران محروم شد،‌ اتفاقی که مقدمه‌‌ی اعطای امتیازات مشابهی به انگلستان و فرانسه و بعدها آمریکا در ایران گردید. مسئله‌‌ای که دخالت این کشورها در مسائل کلانی همچون به سلطنت رساندن شاهان ایران تا پایان حکومت قاجارها در ایران گردید.

حمایت انگلستان و روسیه از به سلطنت رسیدن محمدشاه قاجار و بعدها ناصرالدین‌‌شاه و مظفردالدین شاه و نیز حمایت قاطع روسیه از محمدعلی‌‌شاه در ماجرای استبداد صغیر و پناه دادن و اعطای حقوق ماهیانه به وی را باید در راستای همین معاهده ارزیابی نمود.

قتل گریبایدوف و همراهان متفرعن وی را نیز باید حاصل احساس خشم عمیق مردم ایران از همین بند عهدنامه‌‌ی ترکمانچای و نتیجه‌‌ی تفرعنی که این بند، یعنی سلب حق ایران در محاکمه‌‌ی اتباع روس در گریبایدوف ایجاد نموده بود، ارزیابی کرد.

قائم‌‌مقام فراهانی و امیرکبیر همواره در تقابل با چنین حقی که به بیگانگان داده شده بود، قرار داشتند به‌‌گونه‌‌ای که جان خود را در این راه از دست دادند. همان‌‌گونه که اشاره شد، انگلستان نیز چنین حقی را پس از شکست ناصرالدین‌‌شاه و جدایی هرات از ایران در معاهده‌‌ی پاریس، بر این سرزمین تحمیل نمود.

پهلوی‌‌ها و لغو و احیای کاپیتولاسیون

در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، اندک‌‌ اندک حق کاپیتولاسیون در کشورهای همچون عثمانی، ژاپن، یونان، مراکش، عراق، مصر و چین از بین رفت و رضاشاه را واداشت که در 1307 این معاهده‌‌ها را لغو نماید. رضاشاه برای دلجویی از کشورهای قدرتمند، مدعی شد که چون قوانین جدید ایران از اصول سکولار نشئت گرفته،‌ لذا دیگر دلیلی برای ادامه‌‌ی روند قبلی وجود ندارد و همین قوانین نیز منافع این کشورها را تأمین می‌‌نماید. اگرچه بعد از انقلاب 1917 و انقلاب مشروطه و با انعقاد عهدنامه‌‌ی مودت در سال 1921 بین ایران و شوروی، همه امتیازات دولت شوروی در ایران متزلزل و لغو شده بود. اما محمدرضاشاه پهلوی که به‌‌دنبال سقوط رضاشاه در پی اشغال ایران در شهریور 1320 به پادشاهی رسیده بود و همواره دولت‌‌های قاجار را به‌‌خاطر اعطای امتیازات استعماری به روسیه و انگلیس تقبیح می‌‌کرد و اقدام رضاشاه را نمونه‌‌ی «میهن‌‌پرستی» و «آزادمنشی» وی می‌‌دانست، تحت فشار آمریکا، درصدد احیای کاپیتولاسیون برآمد و مبنای مشروعیت آن را قرارداد بین‌‌المللی وین قرار داد.5

قراردادی که براساس آن، مصونیت قضایی برای دیپلمات‌‌هایی که در سفارتخانه‌‌ها و کنسولگری‌‌ها مشغول بودند قائل شده بود. غافل از آنکه آن قرارداد،‌ قراردادی دوسویه میان همه‌‌ی دولت‌‌ها بود، ولی آمریکایی‌‌ها درصدد بودند این حق را به نظامیان خود نیز تسری دهند. در حالی که منش دیپلمات‌‌ها و نظامیان با هم فرق داشت؛ به‌‌گونه‌‌ای که بارها نظامیان آمریکایی در هنگام رانندگی، به علت مست بودن، مرتکب قتل می‌‌شدند و محاکم قضایی ایران آنان را تحت تعقیب قضایی قرار می‌‌دادند.

آمریکا رسماً طی یادداشتی در 19 مارس 1963 (اسفند 1340) درخواست کرد که هیئت مستشار نظامی آمریکا نیز از امتیازات و مصونیت‌‌های مربوط به کارمندان سیاسی، پیش‌‌بینی‌‌ی و ‌شده در قرارداد وین، برخوردار شوند. مسئولان ایران که از سال 1338 تا 1340 از پاسخ دادن به درخواست‌‌های آمریکا خودداری کرده بودند، تحت فشار مجدد قرار گرفتند. درخواست کندی با نخست‌‌وزیر امینی و مسافرت شاه به آمریکا مصادف شده بود، اما با استعفای امینی و روی کار آمدن علم، طرح پاسخ جدی و مثبت به درخواست آمریکا نیز کلید خورد.

علم در مهر 1342 سرانجام لایحه‌ی zwnj&ی مصونیت قضایی نظامیان و مستشارات آمریکایی را تهیه و به مجلس تقدیم کرد و به دنبال آن، از نخست‌وزیری استعفا کرد. جانسون که پس از قتل‌کندی روی کار آمده بود و درخواست شاه مبنی بر اعطای دویست میلیون دلار وام برای خرید سلاح و مهمات به دولت ایران را به تلویح و تصریح به تصویب این لایحه وابسته کرده بود، سرانجام قول مساعد شاه را در قبال این کمک مالی دریافت کرد.

محمدعلی مسعود انصاری، معاون وزیر خارجه، که وظیفه‌ی zwnj&ی دفاع از لایحه‌ی zwnj&ی تقدیمی به مجلس سنا را به عهده داشت، برای فرار از بدنامی استعفا کرد و احمد میرفندرسکی جانشین وی شد. این مسئله باعث به تعویق افتادن تصویب کاپیتولاسیون در ایران گردید. در سفر تیرماه 1342 شاه به آمریکا، همراه با استقبال گرم از وی، به او تفهیم شد که در صورت خودداری از حمایت از تصویب لایحه، باید از تقاضای کمک‌zwnj& نظامی دویست‌zwnj& میلیون دلاری نیز چشم‌zwnj&پوشی کند.

حسنعلی منصور، نخست‌وزیر وقت، برای تحت فشار قرار دادن مجلس سنا، با تمام اعضای کابینه‌ی zwnj&اش در آنجا حاضر شد و کوشید تصویب این لایحه را امری ساده و معمولی جلوه دهد. در نتیجه با کمک شریف امامی، رئیس سنا، و توضیحات احمد میرفندرسکی، معاون وزیر خارجه، جلسه در ساعت 12 شب ختم شد و لایحه با اکثریت آرا در میان خستگی و خواب‌zwnj&آلودگی نمایندگانی که حتی متن لایحه را به‌zwnj&خوبی مشاهده نکرده بودند، به تصویب رسید. نکته‌ی zwnj&ی جالب این بود که در تصویب این قانون، هیچ کدام از آداب قانون‌zwnj&گذاری رعایت نگردید و نمایندگان بدون اطلاع دقیق از محتوای لایحه، آن را به رأی گذاشته و به تصویب رساندند.

حسنعلی منصور پس از تصویب عجولانه‌ی zwnj&ی لایحه‌ی zwnj&ی مصونیت zwnj& نظامیان آمریکایی، آن را به مجلس ملی برد. برعکس سنا، در مجلس شورای ملی، مخالفت‌zwnj&های با لایحه‌ی zwnj&ی مذکور صورت گرفت. پانزده نفر از نمایندگان علیه آن سخنرانی کردند که به روایتی متعاقباً مخالفت خود را پس گرفتند. برخی نیز بر این عقیده‌zwnj&اند که این مخالفت‌zwnj&ها صوری بوده تا روند تصویب لایحه را عادی قلمداد نمایند. بنابراین دولت ایران تحت فشار آمریکا و به بهانه‌ی zwnj&ی گرفتن وام و دستاویز قرار دادن کنوانسیون وین، مسئله‌ی zwnj&ای را که شاه لغو آن را سال‌zwnj&ها نشانه‌ی zwnj&ی میهن‌zwnj&دوستی پدرش می‌zwnj&دانست، مجدداً در ایران احیا نمود و سیستم قضایی ایران را از محاکمه‌ی zwnj&ی جرائم بیش از چهل هزار مستشار نظامی آمریکا، تکسین‌zwnj&های وابسته و اعضای خانواده‌ی zwnj&ی zwnj&آن‌zwnj&ها محروم نمود.

حکومت و دولت ایران که از حساسیت مردم ایران آگاه بود، کوشید روند تصویب این لایحه را محرمانه نگه دارد تا مانع واکنش فعالین سیاسی، علما و عموم مردم گردد. تنظیم‌zwnj&کنندگان لایحه برای انحراف افکار عمومی، به جای به کار بردن واژه‌ی zwnj&ی کاپیتولاسیون، از عنوان laquo&وضعیت آمریکایی‌zwnj&ها raquo& استفاده کرده بودند. از طرفی کوشیدند شاه را از دخالت مستقیم در تصویب لایحه مبرا نشان دهند و همه‌ی zwnj&ی مسئولیت‌zwnj&ها را به دوش حسنعلی منصور بیندازند؛ مسئله‌ی zwnj&ای که می‌zwnj&گویند توصیه‌ی zwnj&ی خود منصور به شاه بوده است. گویی خود منصور هم ساده و معمولی بودن این لایحه را باور داشت و اصرار داشت به‌zwnj&طور عجیبی لایحه‌ی zwnj&ای را که بسیاری از رجال وابسته هم از انتصاب آن به خود گریزان بودند، تمام و کمال به خود منسوب کند.

از سوی دیگر، دولت و تصویب‌zwnj&کنندگان لایحه کوشیدند این حق قضاوت کنسولی را که برای مردم ایران بسیار شناخته‌zwnj&شده بود، تحت پوشش ماده‌ی zwnj&ی واحده‌ی zwnj&ی الحاقی به قرارداد وین مطرح نمایند. اما سرانجام با حساسیت مراجع و برخی کارکنان مجلس و نیز پیگیری برخی فعالین سیاسی، خبر اولیه‌ی zwnj&ی آن به امام خمینی رسید. آیت‌zwnj&الله پسندیده، برادر امام خمینی، پس از اطلاع از قضیه، نامه‌ی zwnj&ای نوشت و مطرح بودن این لایحه را در مجلس به ایشان یادآور شد. اما امام خمینی خواستار آن شدند که از متن لایحه مطلع شوند و پس از آن به افشای آن بپردازند. سرانجام با تلاش آیت‌zwnj&الله محلاتی، کارکنان مجلس و کسانی که از سوی مرجعیت شیعه مأمور تحقیق در این‌zwnj&باره شده بودند، متن لایحه به دست امام خمینی رسید و ایشان واکنش تاریخی خود را نسبت به آن انجام دادند.

خبر سخنرانی صبح روز دوشنبه، چهارم آبان‌zwnj&ماه 1343، که مصادف با تولد حضرت فاطمه (س) بود، دولت ایران را به اعزام نماینده‌ی zwnj&ای برای ممانعت و تذکر به ایشان راهی نمود. نماینده‌ی zwnj&ی اعزامی موفق به دیدار مستقیم نشد و تنها نظرات خود را از طریق حاج مصطفی خمینی به سمع رهبری شیعه رساند.

اما سخنرانی با شدت و حساسیت هرچه تمام‌zwnj&تر انجام شد و سرانجام با اشتباه شاه، اتفاق بزرگی رقم زده شد که با آن، سقوط شاهنشاهی 2500ساله در ایران کلید خورد. دولت ایران هرگز در این ماجرا دنبال جبران مسئله برنیامد و

به دنبال پخش اعلامیه وzwj&ی امام خمینی، تصمیم به تبعید ایشان به ترکیه گرفت. ترور حسنعلی منصور، نخست وzwj&وزیر وقت، که عامل احیای کاپیتولاسیون در ایران قلمداد می وzwj&شد، توسط مؤتلفه نیز پیامد تصویب این لایحه بود.

نتیجه

اروپایی وzwj&ها قبل از قدم گذاشتن به هر سرزمین و پیش از وارد شدن به هر موضوعی، توجیهات و تبلیغات خود را به آن حیطه می وzwj&فرستند. درخواست اعطای قضاوت کنسولی و یا کاپیتولاسیون، که کشورهای شرق و گاه اروپایی را از تعقیب مجرمان غربی و عموماً استعمارگر باز می وzwj&داشت، با توجیه حمایت از اتباع آنان در برابر قوانین ناهمسان با قوانین این کشورها صورت می وzwj&گرفت. اروپایی وzwj&ها به ظاهر نگران اعمال قوانین ملی کشورهای پذیرنده بودند، اما به وzwj&تدریج اعمال چنین معاهداتی نشان داد که حمایت اخلاقی از اتباع این کشورهای ذی وzwj&نفع پوششی بوده که مجرمان و جنایتکاران احتمالی کشورهای استعمار از دست قانون بگریزند.

البته مسئله در آغاز شکل وzwj&گیری چنین خواسته وzwj&هایی در ابتدای قرن نوزدهم با آنچه در اواخر این قرن و نیز قرن بیستم رخ داد کمی متفاوت است. در روزگار عثمانی وzwj&ها و دولت صفوی، به وzwj&خصوص در دوره وzwj&ی شاه عباس کبیر، مسئله آن وzwj&قدر حاد نبود؛ چراکه دولت وzwj&های صفویه و عثمانی آن روزگار آن وzwj&قدر ضعیف نبودند که تن به خواسته وzwj&های زیاده وzwj&طلبانه وzwj&ی غربی وzwj&ها بدهند؛ به وzwj&گونه وzwj&ای که این توافقات بیشتر با احترام دولت پذیرنده همراه می وzwj&شد، اگر ماهیت یک وzwj&سویه بودن آن همچنان با دوره وzwj&های بعدی تفاوتی نداشت.

بعدها با ضعف دولت صفویه، به وzwj&خصوص در دوره وzwj&ی شاه سلطان حسین و نیز در دوره وzwj&ی قاجار و به وzwj&ویژه از زمان فتحعلی وzwj&شاه و با آشکار شدن ضعف فنی و نظامی ایران در جنگ روسیه، کاپیتولاسیون شکل تازه وzwj&ای به خود گرفت. روس وzwj&ها و بعدها انگلیسی وzwj&ها و فرانسوی وzwj&ها و متعاقباً کشورهای همچون اسپانیا، ایتالیا، سوئیس، بلژیک و سایر دول غربی که در ایران رفت و آمد داشتند، عملاً چنین حقی را برای خود قائل شدند. اما با پایان جنگ جهانی اول و استقلال بسیاری از کشورها، زمانی که یونان، مصر و سایر دول استقلال وzwj&یافته خود را از یوغ کاپیتولاسیون رهانیدند، به دنبال تلاش وzwj&های مجلس ایران، رضاشاه تحت تأثیر جو بین وzwj&المللی و برای اصلاح وجهه وzwj&ی خود، لغو همه وzwj&ی مظاهر کاپیتولاسیون در ایران را اعلام کرد.

اینکه عملاً تا چه حد ایران به محاکمه وzwj&ی مجرمان اروپایی و غربی در صورت ارتکاب جرم دسترسی داشته نیاز به پژوهش عمیق دارد، اما نکته وzwj&ی عجیب وzwj&تر تن دادن پهلوی دوم و دولت و مجلس ملی ایران به خواسته وzwj&ی آمریکایی وzwj&هاست که در سال 1343 منجر به تصویب لایحه وzwj&ی الحاقی و ارائه وzwj&شده از سوی علم و منصور به مجلس سنا و ملی شد. چیزی که از همان ابتدا معلوم بود چه عواقب تلخی را برای شاه و دولتمردانش به همراه خواهد داشت.

استعفای معاون وزیر خارجه، مسعود انصاری، استنکاف معاون بعدی وزارت، یعنی میرفندرسکی، از حمایت جانبدارانه از طرح و بسنده کردن به توضیحات خشک وzwj&و خالی در مجلس سنا، بی وzwj&گناه جلوه دادن شاه و پررنگ کردن نقش حسنعلی منصور، محرمانه نگه داشتن و سعی در توجیه و ارتباط دادن طرح با کنوانسیون وین، همه و همه نشان می وzwj&داد که جامعه وzwj&ی ایران دیگر مانند گذشته آمادگی احیای کاپیتولاسیون را نداشت. اما دلگرمی بیش از حد دولتمردان ایران به آمریکا، فقدان فضای نقد واقعی در درون و بیرون حاکمیت، حکومت ایران را وادار به اشتباهی کرد که طومار سلطنت پهلوی را در هم پیچید و به شاهنشاهی 2500 ساله در ایران پایان داد.

حقیقت این بود که با وجود خفقان در ایران، رشد وسایل ارتباط وzwj&جمعی و بایسته وzwj&های تمدن جدید، مردم همه وzwj&ی کشورها را به چنان رشد و اطلاعی رسانده بود که امکان کتمان حقایق پشت وzwj&پرده درباره وzwj&ی چنین امر مهمی را به هیچ وzwj&کس نمی وzwj&داد. ایران وارد عصری شده بود که سرنوشت اطلاعاتی آن با جهان خارج گره خورده بود، ولی حکومت ایران می وzwj&کوشید حقایق را نه تنها از مردم، که از خود نیز پنهان نگه دارد.

سرانجام کاپیتولاسیون، که یکی از محورهای مبارزاتی مردم ایران تا انقلاب 1357 بود، در حالی که چند ماه از پیروزی انقلاب می وzwj&گذشت، در 23 اردیبهشت 1358 برپایه وzwj&ی مصوبه وzwj&ی شورای انقلاب به وzwj&صورت رسمی لغو گردید و وزارت خارجه وzwj&ی جمهوری اسلامی ایران طی بیانیه وzwj&ی، اجازه وzwj&ی استفاده وzwj&ی مستشاران نظامی آمریکا در ایران از مصونیت وzwj&ها و معافیت وzwj&های قرارداد وین را اعلام

نمود. (*)

پی‌نوشت‌ها:

[1]. <http://www.ensani.ir/fa/content/11521/default.aspx>

2. <http://www.defapress.irfa/news/a537>

3. همان.

4. راجر سیوری، ایران عصر صفوی، ترجمه‌ی کامبیز عزیزی، ص 105.

5. همان.

محمد چافی: پژوهشگر تاریخ معاصر