

احیا و لغو حق قضاوت کنسولی در ایران

پس از پیروزی انقلاب، به پیشنهاد هیات وزیران و تصویب شورای انقلاب اسلامی، در 23 اردیبهشت 1358 حق کاپیتولاسیون و امتیازات و ملحقات آن برای همیشه و به طور نهایی لغو شد.

پس از پیروزی انقلاب، به پیشنهاد هیات وزیران و تصویب شورای انقلاب اسلامی، در 23 اردیبهشت 1358 حق کاپیتولاسیون و امتیازات و ملحقات آن برای همیشه و به طور نهایی لغو شد.

پیش از این در کوران حوادث انقلاب و روز 18 بهمن 1357 اولین گام عملی لغو این قانون از سوی مردم اصفهان برداشته شد. در این روز مردم اصفهان برای اولین بار گام عملی در جهت نقض قانون مصوب مجلس شورای ملی برداشتند. در این شهر یکی از اتباع آمریکا راننده‌ای را مضروب کرد و مردم نیز او را دستگیر و توسط محکمه‌ای که توسط اهالی منطقه برگزار شد، تبعه آمریکا پس از پرداخت دیه آزاد شد. این اقدام نخستین گام اساسی در جهت محو کاپیتولاسیون بود.

واژه کاپیتولاسیون برگرفته از کلمه لاتین capitular به معنای انعقاد، قرارداد و عهدنامه است. سابقه کاپیتولاسیون به دوران روم باستان برمی‌گردد، اما به‌طور مشخص این اتفاق در دوره خلافت فرمانروایان عثمانی رخ داد.

کاپیتولاسیون در حقیقت همان حق قضاوت کنسولی است که قضاوت نهایی راجع به اقدامات یک تبعه خارجی در کشور دیگر را به عهده قوانین آن کشور نمی‌داند، بلکه آن را متوجه قوانین دولت متبوع آن فرد می‌کند. این گونه حقوق و امتیازات که به اتباع خارجی در یک کشور داده می‌شود، در واقع یک امتیاز استعماری است، زیرا برای اتباع یک کشور خارجی در کشوری که مقررات کاپیتولاسیون را پذیرفته است، مصونیت قضایی ایجاد کرده و آنها را از تعقیب و مجازات اعمال خلاف در کشوری که مرتکب جرم یا خلاف شده‌اند، مصون می‌دارد. این قراردادها گاهی از این هم فراتر رفته، حقوق و امتیازهای دیگری از قبیل معافیت‌های گمرکی و مالیاتی یا حق مالکیت و فعالیت‌های تجاری برای اتباع بیگانه قائل می‌شود.¹

در سال 1535 میلادی عهدنامه‌ای میان سلطان سلیمان اول (سلیمان قانونی) با فرانسوای اول پادشاه فرانسه بسته شد که به موجب آن، تجار و بازرگانان فرانسوی در خاک عثمانی، تابع قوانین کنسولی کشور متبوع خود باشند.

بهانه و دلیل عقد قراردادهای کاپیتولاسیون بین کشورهای اروپایی، ممالک آسیایی و آفریقایی این بود که مراجع قضایی، این کشورها را برای رسیدگی به دعاوی اتباع خود صالح نمی‌دانستند یا ادعا می‌کردند که اتباع آنها فقط در صورتی حاضرند در این کشورها کار کنند که تحت حمایت قوانین خود باشند.²

کاپیتولاسیون در بسیاری از کشورها، ملغی شده است. از جمله در ژاپن سال 1899، در ترکیه سال 1923، در تایلند سال 1927، در ایران سال 1928، در مصر سال 1937 و در چین سال 1943 لغو شده است.

امروزه سربازان آمریکایی حاضر در بسیاری از کشورهای جهان مانند عراق، افغانستان، اوکراین، عمان و ... از مصونیت قضایی برخوردار هستند و در صورت ارتکاب جرم در کشورشان محاکمه می‌شوند.

برای اولین بار این قرارداد پس از انعقاد عهدنامه ترکمنچای میان ایران و روس در سال 1203 ق (1828 میلادی) بسته شد. در فصل هفتم و هشتم قرارداد مذکور به مساله مصونیت اتباع روسیه در خاک ایران اشاره شده بود.

مدتی بعد کشورهای دیگر مانند اسپانیا، فرانسه، آمریکا، انگلیس، آلمان، ایتالیا و عثمانی نیز از این وضعیت استفاده و شرایط کنسولی خود را بر ایران تحمیل کردند.

در سال 1297 دولت صمصام‌السلطنه، لایحه‌ای را به تصویب مجلس رساند که به موجب آن حق کاپیتولاسیون روس‌ها در ایران لغو شد، اما نکته اینجا بود که دول غربی و روس‌ها بسادگی حاضر به چشم‌پوشی از امتیازات خود نبودند. در پی تلاش‌های مرحوم مدرس و سایر نمایندگان، مجلس شورای ملی در سال 1306 لایحه لغو کاپیتولاسیون را به تصویب رساند و به همه طرف‌های ذی‌نفع اعلام کرد در مدت یک سال وضعیت خود را روشن کرده و با شرایط جدید تطبیق دهند. در 21 اردیبهشت 1307 در جلسه‌ای که با حضور مخبرالسلطنه رئیس‌الوزرا، در مجلس شورای ملی برگزار شد، مخبرالسلطنه لغو کاپیتولاسیون را اعلام کرد.

سال 1950 میلادی، در دوره محمدرضا پهلوی وزارت دفاع آمریکا طرحی برای بررسی وضعیت حقوقی سربازان آمریکا در کشورهای عضو آتلانتیک شمالی (ناتو) ارائه کرد تا با همکاری دول طرف قرارداد به لحاظ قضایی و حقوقی سربازان آمریکایی که در دیگر کشورها در حال گذراندن خدمت هستند، وضعیت شفاف‌تری پیدا کنند.

در اسفند 1340 شمسی سفارت آمریکا سعی داشت با ترغیب علی امینی نخست‌وزیر، قانون مصونیت مستشاران نظامی آمریکا را به تصویب مجلس برساند که عمر دولت علی امینی کفاف این موضوع را نداد.

بر اساس مستندات تاریخی هنگام رای‌گیری در مورد لایحه کاپیتولاسیون با وجود تلاش دولت عده زیادی از نمایندگان در مخالفت با این لایحه رای داده و لایحه طبق اصول و قواعد پارلمانی رد شد.

در 13 مهر 1342 در دوره نخست‌وزیری اسدالله علم وی ماده واحده‌ای مبهم را پیرامون انعقاد قرارداد مجددی در مورد حق قضاوت کنسولی به مجلس فرستاد اما شریف امامی رئیس مجلس از تصویب لایحه ترسید و آن را تصویب نکرد. مهم‌ترین اقدام دولت منصور ارائه لایحه مصونیت قضایی مستشاران آمریکایی در ایران به مجلس بیست‌ویکم و تصویب آن بود. نظر به

عواقب بعدی تصویب این لایحه، این کار اقدامی سرنوشت‌ساز برای رژیم پهلوی بود. منصور می‌خواست این لایحه بدون سروصدا از تصویب مجلس بگذرد، اما این ماجرا چنان با استقلال ایران منافات داشت که در همان مجلس صوری و مصنوعی نیز عده‌ای با آن به مخالفت برخاستند. حسنعلی منصور پس از نخست وزیر شدن بلافاصله لایحه کاپیتولاسیون را به عنوان ماده واحده‌ای به مجالس شورای ملی و سنا ارائه کرد. جلسه علنی مجلس شورای ملی ساعت 9 صبح روز 43/7/21 با حضور نخست‌وزیر و اکثر وزرای دولت تشکیل شد.

بر اساس اسناد تاریخی موجود، صادق احمدی نماینده سنقر و کلیایی، هلاکو رامبد نماینده طوالش و گرگانرود، غلامحسین فخر طباطبایی نماینده بروجرد و رحیم زهتاب فرد نماینده تبریز از مهم‌ترین مخالفان تصویب لایحه کاپیتولاسیون در مجلس بیست و یکم بودند. همچنین تعدادی از نمایندگان فراکسیون اقلیت به نام‌های دکتر ناصر بهبودی نماینده ساوه و زرند، دکتر حنیفه رضائی نماینده بندرانزلی، موسوی ملک شاه ظفر نماینده ایذه، محمدعلی آموزگار نماینده بندرلنگه، فخر طباطبایی نماینده بروجرد، زهتاب‌فرد نماینده تبریز، مصطفوی نماینده نائین، رامبد نماینده طوالش و گرگانرود، دکتر بقایی یزدی نماینده تفت، موقر نماینده اهواز و امیر نصرت‌الله بالاخانلو نماینده همدان خواستار فرستاده‌شدن این لایحه به کمیسیون نظام دادگستری مجلس شدند که با این تقاضا نیز موافقت نشده است.

یکی از آخرین نمایندگانی که در مخالفت با لایحه کاپیتولاسیون در مجلس بیست و یکم سخنرانی کرده، رحیم زهتاب‌فرد نماینده تبریز بوده که طی اظهارات هشدارآمیزی لایحه کاپیتولاسیون را طراحی‌شده توسط نماینده سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا (سیا) در تهران دانسته که توسط حسنعلی منصور، نخست‌وزیر، در دستور کار تصویب قرار گرفته است. این اظهارات واکنش حسنعلی منصور را به دنبال داشت و او سخنان زهتاب‌فرد را عوام‌فریبی و منفی‌بافی قلمداد کرد.

بر اساس مستندات تاریخی هنگام رای‌گیری در مورد لایحه کاپیتولاسیون با وجود تلاش دولت، عده زیادی از نمایندگان در مخالفت با این لایحه رای داده و لایحه طبق اصول و قواعد پارلمانی رد شده، چراکه تعداد آرای موافق کمتر از نصف عده حاضر در جلسه بوده است. با این وصف به دلیل این که برخی وکلا از رای‌دادن به این ماده واحده خودداری کرده بودند، رئیس جلسه وقت آمار آنها را به شمار نیاورد و تصویب لایحه را اعلام کرد. در حالی که تعدادی از ماموران سفارت آمریکا در صف تماشاچیان مجلس نشست‌ها بودند، پس از 8 ساعت بحث و بررسی با 74 رای موافق و 61 رای مخالف، به تصویب مجلس بیست و یکم رسید. خبر این مصوبه از طریق یکی از عناصر نفوذی طرفدار انقلاب که جزو کارمندان اداری مجلس بود به دوستان و یاران امام(ره) رسید.

امام بعد از اطمینان از صحت خبر در چهارم آبان سخنرانی معروف خود را در انتقاد شدید از مصوبه مجلس ارائه کردند. امام خمینی(ره) همچنین در همان روز (1343/4/8) پیام جداگانه‌ای انتشار دادند و آن پیام لایحه مزبور را سند بردگی ملت ایران لقب دادند. ایشان با حمله شدید علیه آمریکا و انگلیس فرمودند: «دنیا بدانند که هر گرفتاری که ملت ایران و ملل مسلمین دارند، از اجانب است. از آمریکاست. ملل اسلام از اجانب عموماً و از آمریکا خصوصاً متنفر است. بدبختی دول اسلامی، از دخالت اجانب در مقدرات آنهاست، اجانبند که مخازن پرقیمت زیرزمینی ما را یغما برده و می‌برند، انگلیس است که سالیان دراز طلای سیاه ما را به بهای ناچیز برده و می‌برد. اجانبند که کشور عزیز ما را اشغال کرده و بدون مجوز از 3 طرف به آن حمله کرده و سربازان ما را از پای درآوردند.

دیروز ممالک اسلامی به چنگال انگلیس و عمال آن مبتلا بودند، امروز به چنگال آمریکا و عمال آن. آمریکاست که از اسرائیل و هواداران آن پشتیبانی می‌کند، آمریکاست که به اسرائیل قدرت می‌دهد که اعراب مسلم را آواره کند، آمریکاست که وکلا را یا بی‌واسطه یا باواسطه بر ملت ایران تحمیل می‌کند، آمریکاست که اسلام و قرآن مجید را به حال خود مضر می‌داند و می‌خواهد آنها را از جلوی خود بردارد، آمریکاست که روحانیون را خار راه استعمار می‌داند و باید آنها را به حبس و زجر و اهانت بکشد، آمریکاست که به مجلس و دولت ایران فشار می‌آورد که چنین تصویب‌نامه مفتضحی را که تمام مفاخر اسلامی و ملی ما را پایمال می‌کند تصویب و اجرا کنند، آمریکاست که با ملت اسلام معامله وحشیگری و بدتر از آن می‌نماید.»

در فاصله زمانی 4 آبان تا 12 آبان روز دستگیری امام، همراهی کمی از سوی علما و مراجع با امام صورت گرفت و تنها آیت‌الله مرعشی نجفی موضعی نزدیک مواضع امام در خصوص این موضوع اتخاذ کردند. قرارداد مزبور در نهایت در 23 اردیبهشت 1358 بعد از پیروزی انقلاب اسلامی لغو شد.

پی‌نوشت:

- 1 - فرهنگ جدید سیاسی، محمود مهرداد، انتشارات هفته، ص 89
- 2 - همان.

فتاح غلامی / گروه تاریخ