



فصل اول: آنچه باید از مفهوم کاپیتولاسیون بدانیم

ایران کلید توازن قوا در کل دنیاست و اگر کشوری ایران را در اختیار داشته باشد می تواند توازن قوا در دنیا را در دست داشته باشد.

ریچارد نیکسون

رئیس جمهور اسبق امریکا

گذری بر ریشه و پیشینه کاپیتولاسیون

واژه کاپیتولاسیون از کلمه لاتین (CAPITULARE) مشتق است و به معنی شرط گذاشتن برای سازش و تسلیم، و یا تسلیم یک منطقه جنگی یا بخشی از نیروی نظامی به متخاصم می باشد. مفهوم حقوقی کاپیتولاسیون عبارت از قراردادهایی است که به موجب آن، اتباع کشوری در قلمرو دولتی دیگر، مشمول قوانین کشور خویش باشند و از حق دادرسی کنسولی برخوردار گردند.

پیدایش کاپیتولاسیون به سده های چهارم تا ششم هجری برمی گردد که در «بیزانس» نسبت به اتباع برخی از شهرهای پیشرفته آن زمان ایتالیا، مانند «ژن» و «پیزا» حقوق ویژه ای داده شده بود. کاپیتولاسیون در اواسط قرن ۱۲ هجری شکل جدیدی به خود گرفت و به طور یک جانبه از سوی دولت های مقتدر اروپا بر کشورهای شرق تحمیل



شد. شگفت‌آور اینکه دولت مقتدر عثمانی که سرزمین‌های پهناوری در سه قاره آسیا، آفریقا و اروپا را در برداشت، در سال ۹۱۴ خورشیدی (۱۵۳۵م) عهدنامه‌ای بازرگانی با دولت فرانسه امضا کرد که به موجب آن، اتباع فرانسه اجازه یافتند در خاک عثمانی تابع قضاوت کنسولی کشور خویش باشند. این امتیاز به فرانسوی‌ها از سوی سلطان سلیمان اول (شاه عثمانی) از روی ضعف و ناتوانی نبود. دولت عثمانی در آن روز، در اوج قدرت بود و فرانسه در برابر رقیبان اروپایی خود، به کمک دولت عثمانی نیازی مبرم داشت و نمی‌توانست قرارداد یا شرطی را بر آن دولت تحمیل کند. شاید این گونه زشت‌کاری‌ها و ذلت‌پذیری‌ها روی شیفتگی و خودباختگی سران برخی از کشورهای اسلامی در برابر بیگانگان و اروپاییان بود که آنان را به چنین خیانت‌هایی وامی‌داشت. این امتیاز نابجا از سوی دولت عثمانی به اتباع فرانسه، نخستین خشت کژی بود که در یک کشور اسلامی نهاده شد و بنیاد استقلال برانداز کاپیتولاسیون را در خاورمیانه پایه‌گذاری کرد و زمینه امتیازدهی بیشتر را در آن کشور و دیگر کشورهای اسلامی فراهم ساخت.

در عهدنامه‌ای که در سال ۱۱۱۹ خورشیدی (۱۷۴۰م) میان سلطان محمد اول (شاه عثمانی) و لویی پانزدهم (شاه فرانسه) به امضا رسید، اتباع فرانسه در قلمرو دولت عثمانی - که به سرآشویی ناتوانی افتاده بود - از اختیارات گسترده‌ای برخوردار شدند و رژیم کاپیتولاسیون را رسماً بر آن کشور تحمیل کردند. دیگر دولت‌های اروپا نیز، امتیازات همانندی برای اتباع خود از دولت عثمانی گرفتند. دیری نپایید که بیش از پانزده دولت مانند انگلستان، فرانسه، روسیه تزاری، هلند و... از دادرسی کنسولی در کشور عثمانی برخوردار شدند.

رژیم کاپیتولاسیون در ممالکی که زیر سلطه عثمانی قرار داشت مانند عراق، سوریه، فلسطین و لبنان نیز برقرار شد و سپس به مصر و دیگر کشورهای خاورمیانه مانند ایران و خاور دور مانند چین، ژاپن و تایلند نیز سرایت کرد. در خور نگرش است که دولت عثمانی به رغم اینکه خود از رژیم کاپیتولاسیون، زخم‌های عمیقی بر تن داشت، با دیگر کشورهای هم‌سطح یا ضعیف‌تر از خود، همان رفتار را روا داشت و در قراردادها و معاهدات خود با دیگر کشورها مانند ایران، حق قضاوت کنسولی گرفت.

با تفصیل مذکور مشخص می‌شود که مفهوم عام حقوقی کاپیتولاسیون عبارت است از نظام قضاوت کنسولی و برخی تضمینات و امتیازات و مصونیت‌های قضایی که به موجب تصمیمات یک جانبه با عهود یا اسناد قضایی دیگر به اتباع سرزمین‌های دیگر

داده می‌شد.^۱

معاهدات یا فرمان‌های موسوم به کاپیتولاسیون نوعی تضمین رسمی جهت ایجاد و ادامه این امتیاز به شمار می‌رفتند لکن منبع حقوقی امتیازات مورد بحث، تنها عهود نبودند و در عرف و رسوم بین‌المللی کنسول‌ها سه نوع صلاحیت خاص داشتند که عبارت بود از:

۱. صلاحیت وضع مقررات نسبت به اتباع

۲. صلاحیت انتظامی نسبت به اتباع

۳. صلاحیت قضاوت در اختلاف بین اتباع یا بین اتباع و مردم محلی

صلاحیت اول مربوط به زمان‌های قدیم است. زمانی که اتباع مسیحی خارجی به طور کلی یا اتباعی که از نژاد و مذهب متفاوت بودند برای حفظ خود و مصلحت امنیت دور هم زندگی می‌کردند و وقتی عده آنها زیاد می‌شد یک محله به آنها اختصاص می‌یافت. در داخل این محله کنسول حق وضع مقررات برای اداره امور عمومی یا روابط افراد با هم و یا حفظ انتظامات داشت.

صلاحیت دوم نیز مانند صلاحیت اول به همان علت بود و بعداً که به تدریج اتباع محله را ترک کردند و در شهر پراکنده شدند خود به خود از بین رفت.

صلاحیت سوم که قضاوت بود بر این اساس قرار داشت که قضاوت محلی نمی‌توانست مورد اعتماد و قبول باشد. صلاحیت قضاوت کنسول بسیار متنوع و در کشورهای مختلف متفاوت بود و در طول زمان نیز هر یک از انواع آن تحولات زیادی پیدا کرد. حق قضاوت کنسول در حقیقت مهمترین جنبه کاپیتولاسیون است.

مباحث مربوط به قضاوت کنسولی با توجه به ماهیت اختلافات مدنی و اختلافات قضایی و جزایی دامنه وسیعی از مسائل و موضوعات را در بر می‌گیرد که از حوصله بحث ما خارج است. اما یک مسئله در این بحث مورد مناقشه نیست و آن این است که حمایت کنسول‌ها از منافع اتباع در رژیم کاپیتولاسیون بسیار وسیع و قدرت اجرایی آنها نیز قابل ملاحظه بود. کنسول‌های کاپیتولاسیون به تدریج حمایت خود را از اتباع دولت خود به اتباع داخلی نیز سرایت دادند. ابتدا مترجم کنسولگری و کارمندان و خدمه‌ای که در کنسولگری کار می‌کردند به موجب نامه‌هایی مورد حمایت کنسول قرار می‌گرفتند و بعداً به اتباع دیگر داخلی که هم مذهب بودند یا جهات دیگر مثل آنکه طرف معامله

۱. برای مطالعه بیشتر رک: غلامرضا علی بابایی و بهمن آقایی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، ویس، ۱۳۶۶، ج ۲، ص ۶۰۰-۹۵.





بودند و یا انجام امور دیگر کنسول بود، سرایت کرد. این سنت ناپسند در دوران قاجاریه بست نشینان سفارت خانه‌ها را نیز بی‌نصیب نگذاشت و در اغلب اوقات مجرمان نیز برای فرار از مجازات به کنسولگری‌ها پناهنده می‌شدند تا بتوانند از امتیازات حق قضاوت کنسولی بهره‌برداری کنند. مطالعات تاریخ قضاوت کنسولی در ایران نشان می‌دهد که بعضی از مواقع کنسول‌ها به هر کس از اتباع داخلی که تقاضا می‌کرد، با شرایطی سهل و در بعضی موارد در مقابل پول، نامه‌هایی در حوزه حمایت کنسولی می‌دادند و از این حربه برای شکار کارگزاران حکومت و جاسوس‌پروری و کسب درآمد به نحو مقتضی استفاده می‌کردند.^۱ بی‌تردید یکی از دلایلی که باعث شد امام خمینی در مقابل تصویب لایحه کاپیتولاسیون آن حماسه بزرگ را در تاریخ ایران رقم زند همین سابقه فضاحت بار حق قضاوت کنسولی در تاریخ ایران بود.

۱. رک: غلامرضا علی بابایی و بهمن آقایی، همان.