

دولت حافظ منافع: نمایندگی سیاسی و نمایندگی بشردوستانه

مسعود البرزی ورکی *

تاریخ پذیرش: ۹۵/۸/۵

تاریخ دریافت: ۹۵/۱/۲۶

چکیده

یکی از مهم‌ترین دستاوردهای حقوق بین‌الملل زمان صلح نهاد دولت حافظ منافع است که، با وجود گذشت قرن‌ها از زمان پیدایش و اختیاری بودن تعیین یا پذیرش آن، در قالب دو توافق دوجانبه و یا یک توافق سه جانبه، همچنان، در همان شکل سنتی و یا از طریق دفتر حافظ منافع، بیشترین نقش را در حفاظت از منافع دولت‌ها و اتباع آنان، در فقد روابط دیپلماتیک یا قطع آن، ایفاء می‌نماید. طی نیم قرن گذشته، نمایندگی سیاسی، بطور فزاینده‌ای، در چارچوب دفاتر حافظ منافع، که عملاً کارکردی شبیه یک سفارتخانه را دارند، انجام می‌پذیرد و آن اینکه، بخشی از کارکنان دیپلماتیک دولت مورد حمایت در پست هایشان باقی می‌مانند و، تحت لوای دولت حافظ منافع و به نام آن، فعالیت‌های معمول خویش را در محل سفارت دولت حافظ منافع و یا در داخل اماکن هیات نمایندگی قبلی خود ادامه می‌دهند. بر خلاف نمایندگی سیاسی، نمایندگی بشردوستانه طلوع خیره‌کننده اما افول نا امیدکننده‌ای داشته است. اوج فعالیت دولت حافظ منافع زمان جنگ به سال‌های نخست جنگ دوم جهانی بر می‌گردد که دولت سوئیس، به تنهایی، حافظ منافع بیش از سی کشور بود. شاید همین اقبال سبب گردید که، بعد از جنگ، تدوین هر چه جامع‌تر قواعد عرفی مربوط به این نهاد، به منظور نظارت بر اجرای اسناد حقوق بشردوستانه و حمایت از طرفین خاصه، پیگیری شود. اما، متأسفانه، نه این اقدام و نه، بعدها، اجباری شدن تعهد دولت‌ها در رابطه با دولت حافظ

* استادیار، گروه حقوق، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه بین‌المللی امام خمینی، قزوین

E-mail: alborzivm@yahoo.com

منافع، مانع از افول روز افزون نمایندگی ژنو در قلمرو حقوق مخاصمات مسلحانه بین‌المللی نگردید. روندی که، در وضعیت فعلی بین‌المللی و روابط و مناسبات حاکم بر آن، امید چندانی به حیات مجدد این نمایندگی را نوید نمی‌دهد.

کلیدواژه‌گان:

دولت حافظ منافع، نمایندگی سیاسی (وین)، نمایندگی بشردوستانه (ژنو)، ماهیت تعهد، دفتر حافظ منافع

مقدمه

نهاد دولت حافظ منافع در آثار و ادبیات حقوقی ما، بطور کلی، و حتی حقوق کشورهای غربی، بویژه در قلمرو حقوق راجع به صلح، با وجود اهمیت و جایگاه منحصر بفرد آن، مورد بی توجهی و یا کم توجهی واقع شده است. این در حالی است که در بسیاری از اوقات، عمدتاً از طریق اخبار و گزارشات روزانه رسانه های جمعی، از این تاسیس حقوقی نام برده می شود و، خصوصاً، کشور ما بعد از انقلاب اسلامی، به دلیل تیرگی و قطع روابط سیاسی با برخی کشورها، در حد گسترده از خدمات دولت حافظ منافع برخوردار و یا میزبان چنین دولتی بوده است. از سوی دیگر، در عصر کنونی با وجود کاهش تدریجی اهمیت روش ها و راه حل های حقوقی کلاسیک، همچون داوری و میانجیگری، در روابط و مناسبات بین دولتها، به نفع ساز و کارهای مقرر در چارچوب منشور سازمان ملل متحد، دولت حافظ منافع تنها قلمرو سنتی است که همچنان جایگاه مستحکم خود را حفظ کرده است. مقاله حاضر برآن است تا این نهاد ریشه دار در حقوق بین الملل عرفی را، در دو قلمرو حقوق صلح و حقوق جنگ، شناسانده، علاوه بر تعریف و اشاره به سیر تحول تاریخی، منابع، ماهیت، روش نصب، وظایف و اختیارات، پایان نمایندگی و نیز عملکرد آن را، در قلمروهای مزبور، بویژه در رابطه با ایران، مورد بررسی قرار دهد.

۱. تعریف و سیر تحول تاریخی

قدرت حامی^۱، که در ادبیات سیاسی ما تحت عنوان دولت حافظ منافع بکار می رود، در قلمرو حقوق دیپلماتیک، دولت بی طرفی است که از منافع دولت دیگر (دولت مبداء یا دولت فرستنده یا دولت مورد حمایت) در قلمرو یک دولت ثالث (دولت پذیرنده یا دولت میزبان)، در فقد روابط دیپلماتیک مستقیم

۱. Protecting power: در گذشته امکان نگهداری و استفاده از خدمات نمایندگان دائمی در خارج از کشور فقط برای دولت های قدرتمند وجود داشت، که نه تنها از منافع خود و اتباع خویش بلکه از منافع دولت های دیگر نیز حمایت می کردند. (Pictet, J. S. (ed.), *the Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary 2*, Geneva, ICRC, 1958, p. 81.)

بین دو کشور اخیر، حمایت می‌کند.^۱ به این ترتیب، چنانچه روابط دیپلماتیک دو کشور در زمان صلح قطع شود، یا در صورت فراخوان موقت یا دائم هیأت‌های دیپلماتیک و یا زمانی که یک کشور اصولاً در قلمرو کشور دیگر، از جمله به دلیل توجیه پذیر نبودن استقرار یک هیأت نمایندگی از نقطه نظر منافع ملی^۲ دارای نمایندگی سیاسی نیست، رویه متعارف هر یک از دو کشور و یا کشور فاقد نمایندگی این است که، به منظور حمایت از منافع خود و نیز اتباع خود در قلمرو دولت پذیرنده، دولت دیگری را که برای دولت پذیرنده قابل پذیرش است به عنوان دولت حافظ منافع تعیین و معرفی نماید.

ملاحظات سیاسی تقریباً همیشه ادامه روابط، اگرچه نه ضرورتاً حفظ هیأت نمایندگی دائمی، را ایجاب می‌نماید. وجود مواردی از حفظ روابط دیپلماتیک بین دو دولت، به رغم جریان داشتن مخاصمه مسلحانه بین آنها، همچون بین هند و پاکستان در سال‌های ۱۹۶۵ و ۱۹۷۱^۳ و یا ایران و عراق تا یک سال پایانی جنگ هشت ساله^۴ مؤید این مدعاست. از سوی دیگر، از ویژگی‌های دیپلماسی جدید این است که، با وجود قطع ظاهری روابط بین دو کشور و مانور تبلیغاتی طرفین در این باره، معمولاً به ابتکار عمل یکی از آنها، تمایل واقعی طرفین به تداوم بی‌سر و صدای روابط مستقیم، با وجود نصب دولت‌های ثالثی که از منافع هر یک از آنها در قلمرو دیگری حمایت کند، متجلی می‌گردد.^۵

گرچه ممکن است هر یک از دو دولت درگیر جنگ، وجود چنین وضعیتی را در روابط فی مابین انکار کنند و، در نتیجه، روابط دیپلماتیک و دیپلمات‌های خود را نیز در پایتخت‌های یکدیگر حفظ نمایند، اما معمول این است که طرفین در آغاز جنگ کلیه روابط دیپلماتیک خود را قطع کرده دیپلمات‌های خود

2. Kolb, R. & Hyde, R. , **An Introduction to the International Law of Armed Conflicts**, Oxford, Hart Publishing, 2008, p. 286.; Berridge, G. R. & Lloyd, L. , **The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy**, 3rd ed., New York, Palgrave, 2012, pp. 303-304.

2. Id., p. 302.

3. Denza, E., **Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations**, 3rd ed., New York, Oxford University Press, 2008, p. 485.

۲. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، سیاست‌گذاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران، تهران، وزارت امور خارجه-دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۹.

3. Denza, **op. cit.**, pp. 485-486.

را نیز فرا بخوانند.^۱ در چنین شرایطی، دولت حافظ منافع زمان جنگ، که نمایندگی بشردوستانه را بر عهده دارد، تعیین می شود تا حمایت از منافع هر یک از متخاصمین را در قلمرو طرف دیگر نمایندگی نماید.^۲

بند (پ) ماده ۲ پروتکل اول ژنو الحاقی به کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ راجع به مخاصمات مسلحانه بین‌المللی (۱۹۷۷)، به عنوان اولین و تنها سندی که به تعریف دولت حافظ منافع پرداخته است، آن را چنین تعریف می‌کند: "یک دولت بی‌طرف یا دولت دیگری که طرف مخاصمه نبوده و از سوی یکی از طرف‌های مخاصمه تعیین گردیده و طرف مخالف نیز آن را پذیرفته است و موافقت کرده باشد که وظایف محول شده به دولت حافظ منافع را طبق کنوانسیون‌ها و این پروتکل انجام دهد."^۳ این تعریف معاهده‌ای، که ناظر به نمایندگی بشردوستانه یا، به بیان کنوانسیون‌های ژنو، حقوق مخاصمات مسلحانه می‌باشد، از جهات متعدد با تعریف اصطلاحی نمایندگی سیاسی در قلمرو حقوق صلح تفاوت دارد. با این وجود، در جهت ارائه تعریفی واحد، که شامل هر دو نوع نمایندگی گردد، می‌توان دولت حافظ منافع را دولتی قلمداد نمود که نمایندگی دولت دیگر را در قلمرو یک دولت ثالث، در فقد یا قطع روابط دیپلماتیک مستقیم بین دو کشور اخیر به هر دلیل، از جمله مخاصمه مسلحانه، تا ایجاد یا از سرگیری روابط و یا تا پایان یافتن مخاصمه بر عهده می‌گیرد.^۴

۴. در طول قرن نوزدهم میلادی قطع روابط دیپلماتیک غالباً مقدمه‌ای بر مخاصمه مسلحانه بوده، همواره، قبل از توسل به زور، روابط دیپلماتیک طرفهای مربوط قطع می‌گردید. (Id., p. 485.)

5. Green, L. C., *The Contemporary Law of Armed Conflict*, 2nd ed., New York, Manchester University Press, 2000, p. 234.

۶. برای این منظور دولت حافظ منافع می‌تواند، علاوه بر مأمورین سیاسی یا کنسولی خود نمایندگانی را از میان اتباع خود یا اتباع دول بی طرف دیگر تعیین نماید. (ماده ۹/۸/۸/۸ مشترک کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹)

۷. بند ۴ ماده ۱ پروتکل اول ژنو ۱۹۷۷، قلمرو اجرای مقررات آن را به "مخاصمات مسلحانه‌ای که در آنها مردم در جهت اعمال حق تعیین سرنوشت خود علیه سلطه مستعمراتی و اشغال بیگانه و علیه رژیم‌های نژاد پرست در حال جنگ‌اند" گسترش می‌دهد. یکی از مسائل قابل طرح، در چارچوب مطالعه حاضر، امکان استفاده این نهضت‌ها از خدمات دولت حافظ منافع است. با توجه به اطلاق بند مورد بحث، مفاد ماده ۴ و بند ۵ ماده ۵ پروتکل، که به موجب آنها تعیین و پذیرش دولت حافظ منافع هیچ تاثیری بر وضعیت حقوقی طرفین مخاصمه یا هیچ سرزمینی از جمله سرزمین اشغالی نخواهد داشت، و نیز ماهیت الزامی سیستم دولت حافظ منافع و خصوصیت اجباری تعیین و پذیرش آن در چارچوب پروتکل، به شرحی که خواهد آمد، به نظر می‌رسد که دولت‌های طرف جنگ با نهضت‌های آزادیبخش، طبق تعهد معاهده‌ای خود، نمی‌توانند از پذیرش دولت حافظ منافع خودداری ورزند. اما به رغم امکان شناسایی حق رهبر یک نهضت آزادیبخش در نصب یک دولت بی‌طرف به عنوان دولت حافظ منافع، تضمین نظارت بر اجرای حقوق بشردوستانه بین‌المللی توسط چنین دولتی دارای دشواری‌هایی چند است. از جمله مشکلات این است که یک نهضت ←

در حالی که مناسب‌ترین شیوه اجتماع نمایندگی سیاسی و نمایندگی بشردوستانه در دولت واحد است.^۱ در هر یک از دو نوع نمایندگی ممکن است، با درخواست و پذیرش هر دو دولت، دولت ثالثی به طور همزمان نمایندگی آنان را برای انجام وظایف مقرر، که تحت عنوان نمایندگی مضاعف^۲ نامیده شده ظهور آن به جنگ جهانی دوم برمی‌گردد^۳، در چارچوب‌های مربوطه عهده‌دار شود.^۴ ضمناً، "حفظ مناسبات دیپلماتیک بین طرف‌های مخاصمه یا سپردن حفاظت از منافع یک طرف و اتباع آن به یک دولت ثالث طبق قواعد حقوق بین‌الملل در زمینه روابط دیپلماتیک مانعی در کار تعیین دولت حافظ منافع به منظور اجرای کنوانسیون‌ها و این پروتکل نیست."^۵ (بند ۶ ماده ۵ پروتکل اول ژنو).

دولت حافظ منافع، همچون بسیاری از نهادها و تأسیسات حقوق بین‌الملل، ریشه در رویه دولت‌ها داشته^۶، پیدایش آن ناشی از ضرورت‌های مربوط به منافع ملی و دغدغه‌های متقابل بوده است. گرچه برخی از دولت‌های تازه استقلال یافته، بعد از جنگ دوم جهانی، تا زمان امکان سازماندهی و ارائه خدمات دیپلماتیک خویش یا به دلیل به صرفه نبودن استقرار هیأت نمایندگی دائم، به این نهاد متوسل شده‌اند، اما قطع روابط دیپلماتیک و یا بروز جنگ بین دو کشور همواره عمده‌ترین دلیل و ضرورت نقش آفرینی دولت حافظ منافع محسوب می‌گردد.^۷ در این مبحث خاستگاه و تحول تاریخی این نهاد در پرتو ضرورت‌های سیاسی و الزامات بشردوستانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

→ آزادی‌بخش و دولت متخاصم معمولاً در سرزمین واحدی درگیر جنگ هستند. مشکل جدی‌تر زمانی مطرح می‌شود که قلمرو جنگ سرزمین واحد نبوده و، در نتیجه، مشکل شناسایی سرزمین ثالثی مطرح گردد که نهضت آزادی‌بخش از آنجا عملیات جنگی را هدایت و یا مبادرت به انجام حملات می‌کند.

(Kwakwa, E. K., **The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application**, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1992, p.166.)

1. Sandoz, Y., Swinarski, C. & Zimmermann, B., **Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949**, Geneva, ICRC, 1987, p.88.

2. double mandate

3. Pictet, J. S. (ed.), **the Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary 1**, Geneva, ICRC, 1952, p. 91.

4. Green, op. cit., p. 244.

5. Pictet, 1952, op.cit. pp.86-87.

6. Newsom, D. D. (ed.), **Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations**, London, Hurst & Company, 1990, pp. 5-6.

سرآغاز دولت حافظ منافع زمان صلح یا نمایندگی سیاسی، که تحت عنوان "نمایندگی وین"^۱ نیز مورد اشاره قرار می‌گیرد، به دوران امپراطوری بیزانس در قرن سیزدهم میلادی بر می‌گردد، که حمایت از منافع خارجیان در زمان صلح در قالب نمایندگی پدیدار گردید و، طی آن، نمایندگان شهرهای تجاری ایتالیا در قلمرو امپراطوری به اعمال صلاحیت کنسولی، نه تنها نسبت به اتباع خود بلکه، طبق یک اجازه عام از مقامات بیزانس، نسبت به دیگر خارجیان ساکن در آنجا مبادرت می‌ورزیدند.^۲ با وجود این پیشینه تاریخی، گسترش حمایت از اتباع بیگانه کشورهای متوسط یا کوچک در طول قرن شانزدهم میلادی بوقوع پیوست؛ دورانی که فقط دولت‌های بزرگ در کشورهای دیگر دارای سفارتخانه بودند.^۳

نقطه آغاز فعالیت دولت حافظ منافع در قلمرو حقوق بشردوستانه یا "نمایندگی ژنو"^۴ به جنگ فرانسه و آلمان در ۱۸۷۰-۱۸۷۱ بر می‌گردد.^۵ در این دوران، این نهاد تابع هیچ قواعد مشخص حقوق بین‌الملل

1. Vienna Mandate

۲. بطور کلی، تحولات مقررات مربوط به نمایندگی سیاسی به چهار مرحله زیر قابل تفکیک است: (۱) از اوایل قرن ۱۶ تا اوایل قرن ۱۷، یعنی برهه‌ای که تصمیم به ارائه حمایت مربوطه، در درجه نخست، با ملاحظات مذهبی سنجیده می‌شد و دیپلمات‌های اروپایی، بویژه فرانسوی، در قلمرو امپراطوری عثمانی تمایل آشکار خویش را به حمایت از هم‌کیشان خود در صورت بروز اختلاف با مقامات محلی نشان می‌دادند؛ (۲) با امضای معاهده وستفالی در سال ۱۶۴۸ میلادی و هم‌زمان با افول مذهب به عنوان نیروی اصلی تأثیرگذار در سیاست بین‌الملل؛ (۳) عصر ایدئولوژی‌ها و بروز قطب‌بندی‌ها در صحنه بین‌المللی که از ۱۹۱۷ شروع و تا بعد از جنگ دوم جهانی ادامه می‌یابد؛ (۴) شکلی از دولت حافظ منافع که از رویه کشورهای در حال توسعه در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، و ورود دولت‌های جدیدی به روابط بین‌الملل که دارای کمترین تعلق خاطر تاریخی، سیاسی و فلسفی به معیارهای سنتی رو به دیپلماتیک بودند، پدیدار گردید (Wylie, N., *Protecting Powers in a Changing World*, 2006, p. 6.)

3. Geneva Mandate

۴. در این جنگ، برخلاف رویه پیشین، دولت‌های متخاصم اقدام به اخراج ماموران کنسولی طرف مقابل از خاک خود و اعمال محدودیت‌هایی علیه اتباع دشمن نمودند. در نتیجه، متخاصمین ناگزیر شدند، به منظور حفاظت از اماکن سفارتخانه‌ها و منافع دیگر خود در قلمرو دشمن، به دولت حافظ منافع متوسل شوند. در این جنگ انگلیس دولت حافظ منافع فرانسه در آلمان و ایالات متحده آمریکا، سوئیس و روسیه دولت حافظ منافع دولت‌های متعدد آلمان در فرانسه شدند. از این مقطع تا جنگ اول جهانی دولت‌های حافظ منافع در اغلب جنگ‌ها نقش آفرین بوده‌اند. (Levie, H. S., "Prisoners of War and the Protecting Power", 1961, 55 Am. J. Int'l L., pp. 375-377.)

۵. در این جنگ، برخلاف رویه پیشین، دولت‌های متخاصم اقدام به اخراج ماموران کنسولی طرف مقابل از خاک خود و اعمال محدودیت‌هایی علیه اتباع دشمن نمودند. در نتیجه، متخاصمین ناگزیر شدند، به منظور حفاظت از اماکن سفارتخانه‌ها و منافع دیگر خود در قلمرو دشمن، به دولت حافظ منافع متوسل شوند. در این جنگ انگلیس دولت حافظ منافع فرانسه در آلمان و ایالات متحده آمریکا، سوئیس و روسیه دولت حافظ منافع دولت‌های متعدد آلمان در فرانسه شدند. از این مقطع تا جنگ اول جهانی دولت‌های ←

نبوده، تکامل تدریجی و توسعه وظایف نمایندگان آن از طریق رویه و عرف متخصصین، با برداشت های متفاوت، شکل گرفت.^۱ در جنگ بین روسیه و ژاپن (۱۹۰۴-۱۹۰۵) بعد بشردوستانه به نقش این نهاد در طول مخاصمات مسلحانه اضافه گردید. در جریان جنگ جهانی اول، فعالیت های نمایندگان چندین دولت حافظ منافع منجر به پیشرفت و بهبود زیاد در رفتار با اسیران جنگ و انعقاد قراردادهای دوجانبه بین طرف های درگیر، در راستای ایجاد قواعدی برای اجرای مقررات لاهه ۱۹۰۷، گردید.^۲

درج دولت حافظ منافع در یک قرارداد بین المللی برای اولین بار در ماده ۸۶ کنوانسیون ۱۹۲۹ ژنو درباره اسیران جنگ بوقوع پیوست. اهمیت وظایف و نقش نظارتی پیش بینی شده در این ماده مهم و مواد دیگر و کارکردهای دارای ماهیت بشردوستانه این نهاد در جریان جنگ دوم جهانی بطور بنیادینی توسعه یافت.^۳ اما گسترش اختیارات و تغییر نقش این نهاد در طول جنگ و نیز وجود برخی خلاءها، این سیستم ابتدائی را در معرض کاستی ها، نقص ها و ناکارآمدی هایی قرار داد که منجر به عقیم شدن فعالیت آن در پایان جنگ گردید.^۴ برای جبران کاستی ها و ناکامی های گذشته، تلاش های جدی توسط تدوین کنندگان کنوانسیون های ژنو ۱۹۴۹ و، آنگاه، پروتکل اول ژنو ۱۹۷۷ صورت پذیرفت که منجر به تبیین و تکمیل هر چه بیشتر نقش نظارتی دولت حافظ منافع گردید.

۲. منابع، ماهیت تعهد و روش تعیین یا نصب

در حالی که طی قرن های متمادی رویه دولت ها، در قلمرو حقوق دیپلماتیک و حقوق کنسولی، منعکس کننده جایگاه و اهمیت دولت حافظ منافع بوده و، در عین حال، قدمت توسل به نمایندگی بشردوستانه به چندین قرن بعد از پیدایش نمایندگی سیاسی برمی گردد، با این وجود، اولین مقررات

→ حافظ منافع در اغلب جنگ ها نقش آفرین بوده اند. (Levie, H. S., "Prisoners of War and the Protecting Power", 1961, 55 Am. J. Int'l L., pp. 375-377.)

6. Pictet, 1952, op.cit. p. 89.

2. Raub, op.cit. p. 315.

3. Wylie, N., *Barbed Wire Diplomacy: Britain, Germany, and the Politics of Prisoners of War, 1939-1945*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 7.

4. Draper, G. I. A. D., "The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Additional Protocols of 1978", 1979, 164-III RCADI 1, p. 15.

معاهده ای در رابطه با این تاسیس حقوقی، به شرح پیش گفته، به سال ۱۹۲۹ و شکل گیری اولین قواعد حقوق معاهده‌ای در قلمرو نمایندگی سیاسی به سال ۱۹۶۱ بر می‌گردد. به‌رغم این تقدم و تاخر و نیز این واقعیت که قواعد مدون نمایندگی ژنو از جهاتی چند، از جمله وظایف و اختیارات دولت حافظ منافع، از تفصیل و جامعیت به مراتب بیشتری در مقایسه با مقررات مدون نمایندگی وین برخوردار است، ایجاد، توسعه و تکامل دولت حافظ منافع، تحت این عنوان، اساساً مبتنی بر قواعد و مقررات عرفی بین‌المللی در قلمرو روابط دیپلماتیک می‌باشد.

در حال حاضر کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو ۱۹۴۹ و پروتکل اول ژنو ۱۹۷۷ الحاقی به آنها، مربوط به حمایت از قربانیان مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، مهم‌ترین منابع معاهده‌ای^۱، و کنوانسیون لاهه ۱۹۵۴ راجع به حمایت از اموال فرهنگی در صورت مخاصمه مسلحانه و پروتکل دوم لاهه ۱۹۹۹ الحاقی به آن، دیگر منابع معاهده‌ای دولت حافظ منافع را در قلمرو حقوق مخاصمات مسلحانه تشکیل می‌دهند.

منابع حقوق معاهده‌ای نمایندگی سیاسی عبارتند از کنوانسیون‌های وین ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳، به ترتیب، درباره حقوق دیپلماتیک و حقوق کنسولی که عمدتاً در بردارنده قواعد عرفی قبلاً موجود، از جمله در رابطه با نهاد دولت حافظ منافع، بوده شمار قواعد غیر عرفی اضافه شده به این اسناد نه تنها محدود می‌باشد بلکه از اهمیت قواعد اصلی برخوردار نبوده جزء قواعد فرعی به حساب می‌آیند.^۲ ضمن

۱. خاطر نشان می‌سازد، تردیدی در عرفی بودن کلیه قواعد کنوانسیون‌ها وجود ندارد (Meron, T., "The Geneva Conventions as Customary Law", Am. J. Int'l L., 1987, Vol. 81, pp. 348-370.)
پروتکل نیز جزء قواعد عرفی بین‌المللی قلمداد می‌شود. (Pocar, F., "To What Extent Is Protocol 1 Customary International Law?" International Law Studies, 2002, Vol. 78, p.343.)
مقررات مربوط به دولت حافظ منافع نیز جزء قواعد عرفی شده این اسناد می‌باشند، خارج از قلمرو بحث حاضراست. صرفنظر از هر پاسخ احتمالی، این امر، لاقلاً تا آنجا که به کنوانسیون‌ها مربوط می‌شود، فاقد اهمیت است، زیرا تمامی کشورهای دنیای امروز با عضویت در اسناد می‌باشند و در رابطه با پروتکل نیز، که تعداد اعضای آن در حال حاضر ۱۷۴ کشور می‌باشند (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Committee of the Red Cross (Protocol I), 8 June 1977).
Cross، از اهمیت زیاد برخوردار نیست.

2. Probst, R. R., *Good Offices in the Light of Swiss International Practice and Experience*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 107.

اینکه، صرفاً دو ماده در هر یک از آنها به نهاد دولت حافظ منافع پرداخته‌اند.^۱ به این ترتیب، می‌توان گفت که بخش اعظم قواعد و مقررات راجع به نمایندگی وین همچنان به صورت قواعد عرفی باقی مانده‌اند و، بر خلاف نمایندگی ژنو که اصولاً مبتنی بر قواعد نوشته می‌باشد، در رابطه با کلیه مسائل و موضوعات مربوط به دولت حافظ منافع، که در کنوانسیون‌های وین صریحاً بیان نشده‌اند، کماکان قواعد عرفی بین‌المللی اجرا می‌شوند.^۲

تعیین و نصب دولت حافظ منافع فقط در پی رضایت سه جانبه بین این دولت، یک طرف مخاصمه و طرف دیگر مخاصمه در قالب دو توافق دو جانبه متناظر متقابل یا یک توافق سه جانبه صورت می‌گیرد.^۳ یکی از مسائل مهم در رابطه با تعیین و یا پذیرش دولت حافظ منافع این است که آیا تعهد طرف‌ها در این باره اختیاری و یا الزامی است. در حالی که پاسخ به این سوال در رابطه با نمایندگی سیاسی تا حد زیادی واضح است، ماهیت تعهد طرف‌های مربوط در قلمرو مخاصمات مسلحانه یکی از موضوعات بحث برانگیز بوده است.

طبق بندهای (ب) و (پ) ماده ۴۵ کنوانسیون وین ۱۹۶۱، دولت فرستنده می‌تواند حفاظت از اماکن ماموریت و اموال و بایگانی موجود در آن و نیز حفاظت از منافع خود و اتباع خود را به دولت ثالثی که مورد قبول دولت پذیرنده است محول نماید. همانطور که ملاحظه می‌شود، طبق این مقرره، و نیز با توجه به سیاق ماده ۴۶ کنوانسیون، تعیین و یا قبول دولت حافظ منافع در قلمرو نمایندگی سیاسی غیر الزامی بوده، طرف‌های مربوطه هیچ تعهدی به تعیین و معرفی و یا پذیرش یک دولت ثالث به عنوان

۱. یعنی مواد ۴۵ و ۴۶ کنوانسیون ۱۹۶۱، به ترتیب، ناظر به موردی که روابط دیپلماتیک بین دو دولت قطع شده و یا هیات نمایندگی بطور دائمی یا موقت فراخوانده شده است و موردی که اصولاً کشور مورد حمایت در دولت پذیرنده فاقد نمایندگی است و مواد ۸ و ۲۷ کنوانسیون ۱۹۶۳، به ترتیب، ناظر به جواز انجام وظایف کنسولی توسط دولت فرستنده به نفع یک دولت ثالث و موردی که روابط کنسولی دو دولت قطع شده و یا پست کنسولی بطور موقت یا دائم تعطیل شده است.

2. Probst, op. cit. p. 107.

3. Sandoz et al., op.cit. P.78.

دولت حافظ منافع ندارند. همچنین است در رابطه با دولت ثالثی که ایفای نقش دولت حافظ منافع از آن درخواست شده است.^۱

در حالی که نص ماده ۴۶ متضمن لزوم تحصیل رضایت قبلی دولت پذیرنده می‌باشد، نحوه بیان ماده ۴۵ حاکی از این است که، در چارچوب این ماده، تحصیل قبولی دولت حافظ منافع از جانب دولت پذیرنده ضروری نمی‌باشد و صرف قابل پذیرش بودن یا عدم مخالفت یا رد دولت پذیرنده برای ایفای وظایف محوله به دولت حافظ منافع کافی است. به این ترتیب، چه در حقوق عرفی و چه در حقوق نوشته این حق مسلم یک دولت است که از پذیرش دولت خاصی به عنوان دولت حافظ منافع امتناع و یا چنین دولتی را رد نماید، بدون اینکه ملزم به ارائه دلایلی در این باره باشد. اما نمی‌تواند بطور کلی با هرگونه فعالیت از سوی یک دولت حافظ منافع به نیابت از دولت دیگر مخالفت نماید.^۲

بر خلاف سیستم اختیاری پیش‌بینی شده در ماده ۸۶ کنوانسیون ۱۹۲۹ ژنو، اینکه آیا در قلمرو نمایندگی بشردوستانه، ماده ۹/۸/۸/۸ مشترک کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ راجع به دولت حافظ منافع، یک تعهد حقوقی به متخاصمین تحمیل می‌کند و یا اینکه متضمن یک تعهد صرفاً اخلاقی است همواره با نوعی عدم قطعیت مواجه بوده است.^۳ نحوه بیان امری جمله نخست این ماده مشترک،

۱. ماده ۸ و بندهای (ب) و (پ) ماده ۲۷ کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی نیز وضوحاً بر غیرالزامی بودن تعهد مربوط دلالت دارد.
 ۲. Siordet, F., **The Geneva Conventions of 1949: The Question of Scrutiny**, Geneva, ICRC, 1953, p.42. زیرا این به منزله محروم ساختن دائمی اتباع بیگانه از حمایت‌های مقرر و، در نتیجه، تخلف از حداقل معیارهای لازم برای حمایت از بیگانگان و یا سوء استفاده از حق امتناع یا رد تلقی شده مغایر با قواعد مربوطه حقوق بین‌الملل می‌باشد. از سوی دیگر، گرچه دولتی که به عنوان دولت حافظ منافع برگزیده شده است ملزم به قبول چنین مسئولیتی نمی‌باشد، با این وجود، عدم قبول در حقوق بین‌الملل به منزله رفتار غیردوستانه قلمداد می‌شود؛ مگر آنکه این دولت دلایل موجهی برای امتناع خود داشته باشد. البته، دولتی که ایفای نقش حمایت از منافع دولت دیگر از آن درخواست شده است می‌تواند قبولی خود را مشروط به شرایطی نماید. (Raub, op.cit. P.316-317.)

3. Levie, op.cit. p.382.

برخی را به الزامی بودن توسل به این تأسیس حقوقی برای اجرای کنوانسیون‌ها متمایل ساخته است.^۱ اما برخی دیگر از صاحب‌نظران با چنین تفسیری از کنوانسیون‌ها مخالفند.^۲ گرچه ماده ۵ پروتکل اول ژنو بر ماهیت الزامی سیستم دولت حافظ منافع و خصوصیت اجباری تعیین و قبول آن، بدون ایجاد هرگونه تغییری در سیستم نظارت ایجاد شده توسط کنوانسیون‌ها در این باره، تصریح می‌نماید، اما نهایتاً نقص عمده این سیستم همچنان لاینحل باقی می‌ماند: در چارچوب پروتکل نیز تعیین یک دولت حافظ منافع به توافق سه جانبه دولت‌های مربوطه، به عنوان یک شرط لازم، موکول شده است و این سیستم وجود و کارکردی نخواهد داشت، مگر در صورت نیل به چنین توافقی در بین دولت‌های مربوطه. نتیجه آنکه، سیستم نظارتی مبتنی بر فعالیت دولت حافظ منافع، در عمل، هرگز نمی‌تواند اجباری باشد.^۳

1. Forsythe, D. P., "Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict", Am. J. Int'l L., 1976, Vol. 70, p. 43.

2. Pictet, 1952, op.cit. p.102.

۳. زیرا ممکن است دولت فرستنده موفق به شناسایی یک دولت بی‌طرف، به منظور محول نمودن نقش دولت حافظ منافع به آن، نگردد یا دولتی که ایفای چنین نقشی از آن درخواست شده است دلایل موجهی برای رد این درخواست داشته باشد و یا دولت پذیرنده نیز، به نوبه خود، عدم رضایت نسبت به دولت بی‌طرف معرفی شده را حق قانونی خود بداند. از سوی دیگر، طبق معیار عرفی بین‌المللی تدوین شده در ماده ۲۶ کنوانسیون وین ۱۹۶۹ راجع به حقوق معاهدات، "هر معاهده لازم الاجرائی بر طرفین آن الزامی بوده باید بوسیله آنها با حسن نیت اجرا شود." با توجه به این مقرر، آیا تعهد حقوقی پیش‌بینی شده در ماده مشترک مزبور، مبنی بر توافق طرفین برای فراهم ساختن امکان فعالیت و عملیات دولت حافظ منافع، تعهد به وسیله است و یا تعهد به نتیجه؟ به نظر جین پیکتت، با عضویت دولت‌ها در کنوانسیون‌ها، باید رضایت ضمنی آنان را برای قبول فعالیت دولت حافظ منافع تحت این عنوان استنباط نمود. (Pictet, 1958, op.cit., p.92) اما این استدلال با دیدگاه تقویت شده بوسیله خود وی، مبنی بر این که کنوانسیون‌ها تغییری در وضعیت سنتی دولت حافظ منافع تحت حقوق بین‌الملل عرفی ایجاد نمی‌کند (Id.)، ناسازگار است. زیرا در این حقوق، فرض وجود رضایت ضمنی دولتی که ایفای چنین نقشی از آن درخواست شده است فاقد هرگونه جایگاه و سابقه است. در ضمن، از نظر دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، تعهد به مذاکره و حصول توافق صرفاً بر تکلیف به انجام مذاکره و پیگیری آن با نگاه معطوف به نتیجه، و نه لزوماً تعهد به حصول توافق، دلالت می‌نماید:

Advisory Opinion of October 15th, 1931: Railway Traffic between Lithuania and Poland, p. 12/116.

برخی ماهیت دولت حافظ منافع را شکلی از "مدیریت" یا "جایگزینی صلاحیت" قلمداد کرده‌اند، اما امروزه غلبه با نظریه‌ای است که آن را دارای ماهیتی مشابه با نهاد نمایندگی می‌داند.^۱ این دولت در انجام وظایفش اصیل نبوده به عنوان جایگزین دولت مورد حمایت عمل می‌کند و، گرچه دیپلمات دولت حافظ منافع در انجام این وظیفه همچنان نماینده دولت متبوع خویش باقی می‌ماند، اما کلیه اقداماتی را که در این راستا انجام می‌دهد با مسئولیت دولت مورد حمایت است.^۲ بر این اساس، اصولاً دولت حافظ منافع هیچ اقدام و دخالتی به ابتکار خود انجام نمی‌دهد و از همین جا فرق بین حمایت از منافع خارجی و دیگر مساعی جمیله، بویژه میانجیگری، که انتظار چنین ابتکاری وجود دارد، آشکار می‌گردد.^۳

در قلمرو نمایندگی سیاسی، کنوانسیون‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳ وین درباره روش تعیین^۴ و نصب^۵ دولت حافظ منافع کاملاً ساکت بوده، این اقدام کماکان طبق قواعد عرفی بین المللی، معمولاً با توافق بین دولت‌های مربوطه، صورت می‌گیرد: توافق نمایندگی بین دولت حافظ منافع و دولت مورد حمایت، از یک طرف، و موافقت کلی^۶ ضمنی یا صریح دولت پذیرنده نسبت به اعمال حمایت محوله بوسیله دولت حافظ منافع، بطور موردی یا بر مبنای یک معاهده عام. البته، در وضعیت‌های خیلی خاص، استثنائاتی بر لزوم توافق سه جانبه به رسمیت شناخته شده است؛ همچون موردی که نگرانی‌های

1. Probst, op.cit. p.327.

2 Green, op.cit. p.244.

3. Probst, op.cit. p.106.

4. designate

5. appoint

۶. ضرورت وجود توافق در رابطه با نمایندگی مبتنی بر قاعده ملیت (nationality rule) است، که بر اساس آن دولت‌ها فقط مجازند منافع خود و اتباع خود را نمایندگی کنند. حمایت از اتباع بیگانه بدون اجازه دولت متبوع آنها به منزله نقض حاکمیت و تعرض نسبت به حقوق این دولت است. بر همین اساس، شرط موافقت دولت پذیرنده با انجام حمایت محوله بوسیله دولت حافظ منافع در قلمرو آن نیز، به نحو بارزتری، ریشه در اصل حاکمیت دارد. (Raub, op.cit. p.316.)

7. general consent

بشردوستانه فوری اقدامات خودجوش حمایتی محدود را در یک بازه زمانی محدود تا تحصیل رضایت دولت مورد حمایت ایجاب نماید.^۱

در قلمرو حقوق بشردوستانه، کنوانسیون ژنو ۱۹۲۹ و کنوانسیون‌های ژنو ۱۹۴۹ فاقد هرگونه مقررات یا ترتیباتی درباره روش نصب دولت حافظ منافع می‌باشند. اما در پروتکل اول ژنو (ماده ۵) مقررات مفصل و ساز و کار دقیقی در این باره و نیز جایگزین‌های دولت حافظ منافع از آغاز جنگ اعلام شده^۲ یا مخاصمه مسلحانه بین دو یا چند دولت یا اشغال تمام یا بخشی از خاک یک دولت، طی چهار مرحله یا احتمال، پیش‌بینی شده است.^۳

به منظور اجرای کنوانسیون‌ها و پروتکل، در وهله نخست، ضروری است که هر طرف مخاصمه یک دولت حافظ منافع را تعیین و بپذیرد و نیز اجازه فعالیت به دولت حافظ منافی را بدهد که بعد از تعیین طرف مقابل توسط وی تحت این عنوان پذیرفته شده است. (بند ۲) چنانچه اینگونه نسبت به تعیین یا پذیرش یک دولت حافظ منافع اقدام نشده باشد، نوبت به مرحله دوم می‌رسد، که محتمل‌تر است، و آن عبارت می‌باشد از مساعی جمیله کمیته بین‌المللی صلیب سرخ که، بدون لزوم تحصیل رضایت قبلی طرفین مخاصمه، به منظور تسهیل تعیین فوری دولت حافظ منافع مورد قبول طرفین صورت می‌پذیرد. در صورت ناکامی این روش، نوبت به مرحله سوم می‌رسد و آن اینکه صلیب سرخ از هر یک از طرفین مخاصمه درخواست می‌کند تا، بطور همزمان، لیست حداقل پنج دولت را که به عنوان دولت حافظ منافع خویش قبول دارد و نیز لیست حداقل پنج دولت را که به عنوان دولت حافظ منافع طرف دیگر مخاصمه مورد قبول وی است ارائه دهند. چنانچه نام کشوری در هر دو لیست مشترک باشد، صلیب سرخ از آن دولت درخواست می‌نماید تا رضایت خود را به منظور اقدام به عنوان دولت حافظ منافع اعلام نماید. (بند ۳) در صورتی که هیچ یک از راه‌های فوق به تعیین دولت حافظ منافع

1. Raub, op.cit. pp.316-317.

2. declared war

۳. در واقع مرحله دوم، بیان شده در بند ۳ ماده ۵، خود شامل دو مرحله است: (Fleck, D. (ed.), **The Handbook of International Humanitarian Law**, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press., 2009, p.710.)

نیانجامد، متخصصین باید پیشنهاد کمیته بین‌المللی صلیب سرخ یا هر سازمان دیگری را، پس از دریافت تضمینات لازم مبنی بر بی‌طرفی و اثربخشی نقش آن، به عنوان جایگزین قبول نمایند.^۱ (بند ۴)

۳. وظایف و اختیارات

وظایف و اختیارات دولت حافظ منافع، در مواد ۴۵ و ۴۶ کنوانسیون ۱۹۶۱ و ماده ۲۷ کنوانسیون ۱۹۶۳، حفاظت از اماکن، اموال و بایگانی‌های دیپلماتیک یا کنسولی و نیز حمایت از منافع دولت مورد حمایت و اتباع آن و، در ماده ۸ کنوانسیون ۱۹۶۳، انجام وظایف کنسولی برشمرده شده است. حمایت از منافع دولت مورد حمایت و اتباع آن و انجام وظایف کنسولی می‌تواند دامنه وسیعی از وظایف و اختیارات را شامل می‌شود که، در هر مورد، به مفاد توافق مربوطه و وظایف و فعالیت‌های محوله از سوی دولت مورد حمایت بستگی داشته، ممکن است عام و یا خاص و موردی باشد.^۲

بر این اساس، چنین نمایندگی ممکن است خدماتی همچون ایجاد ارتباط با دولت پذیرنده، صدور گذرنامه، تصدیق اسناد، انتقال پیام‌های خصوصی، کمک‌های قضایی و مالی به افراد، حفاظت از اموال خصوصی و رسمی یا هر حق دیگر مربوط به دولت مورد حمایت که به دولت حافظ منافع محول شده است را شامل گردد. چنانچه حدود وظایف و اختیارات بوسیله دولت مورد حمایت مشخص نشده باشد، دولت حافظ منافع ممکن است نمایندگی‌اش را بنا به تشخیص و صلاحدید خود اجرا کند.^۳

۱. گفته شده است، ارائه مساعی جمیله توسط صلیب سرخ یک تکلیف و از سوی سازمان‌های دیگر فقط یک حق است: (Bothe, M., Partsch, K. J. & Solf, W. A. (eds.), **New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949**, 2nd ed., Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, p. 76.) هیچ سازمان دیگر ملزم به ارائه چنین پیشنهادی نیستند. گرچه، در صورت پیشنهاد، متخصصین ملزم به قبول آن می‌باشند. (Aldrich, G. H., **Compliance with the Law: Problems and Prospects**, in: H. Fox & M. A. Meyer (eds.), **Effecting Compliance**, Vol. 2, London, British Institute of International and Comparative Law, 1993, p. 11.) جایگزین، که فعالیت و نقش آفرینی آن موکول به رضایت متخصصین است، دارای وظایفی مشابه با وظایف دولت حافظ منافع بوده جای این دولت را در صورت عدم کارکرد آن می‌گیرد. (بندهای ۴ و ۷) تا کنون هیچ سابقه و نمونه عینی از ایفای نقش صلیب سرخ یا هیچ سازمان دیگر در مقام جایگزین در دست نمی‌باشد.

2. Pictet, 1958, op.cit. p.81.

3. Raub, op.cit. p.317.

گرچه مهم‌ترین نقش سنتی دولت حافظ منافع در زمان جنگ حفاظت از مستغلات و بایگانی‌های دیپلماتیک و کنسولی و ارسال گاه و بیگاه اسناد بوده است^۱، اما، در چارچوب اسناد حقوق بشردوستانه، این دولت وظیفه نظارت بر اجرای کنوانسیون‌ها و حفاظت از منافع طرفین مخاصمه (جمله نخست ماده مشترک ۹/۸/۸/۸) و نیز تضمین منافع آنها (بند ۱ ماده ۵ پروتکل اول) را بر عهده دارد. با توجه به اینکه قصد کلی تدوین‌کنندگان این اسناد ایجاد یک ساز و کار نظارتی و کنترلی واقعی با قلمرو وسیعی از وظایف و اختیارات بوده است^۲، این وظایف صرفاً شامل مواردی که صراحتاً در مواد مربوطه آنها بیان شده است^۳ نبود، شامل یک مأموریت عام برای دولت حافظ منافع است.

نقش دولت حافظ منافع در تسهیل وظیفه نظارت، در تقویت راه حل‌های موجود برای اجرای مقررات کنوانسیون‌ها و پروتکل و ضمانت اجرای آنها در صورت نقض و، در نتیجه، پیشگیری از تخلفات، بویژه در رابطه با اسرا و غیرنظامیان، دارای اهمیت بسیار زیاد می‌باشد.^۴ بطور خلاصه، وظایف دولت حافظ منافع، کلیه موارد مربوط به نظارت بر اجرای رهنمودها و تعهدات ناشی از کنوانسیون‌ها و پروتکل را در بر می‌گیرد. اصل بر این است که قلمرو فعالیت‌های آن، بر خلاف نمایندگی سیاسی، از طریق توافق و جز آن قابل تقلیل و یا تحدید نیست؛ مگر آنکه دلایل مغایری وجود داشته باشد. این دلایل، که مبتنی بر منافع ملی دولت پذیرنده است، در رابطه با دو کنوانسیون اول تحت "ضرورت‌های عالی نظامی

1. Pictet, 1952, op.cit. pp.87-88.

2. Pictet, 1958. Op.cit. p. 87.

3. Kolb, R., **Protecting Powers**, in: A. Clapham, P. Gaeta, & M. Sassoli (eds.), **The 1949 Geneva Conventions: A Commentary**, Oxford, Oxford University Press, 2015, pp. 553-556.

۴. از آن جمله است حق و وظیفه: حضور در صحنه جنگ و نظارت بر وضعیت و شرایط واحدهای متخاصم در حال نبرد؛ حضور در عرشه کشتی‌های جنگی؛ دسترسی به زندانها و اردوگاه‌ها و کلیه مکان‌هایی که اسرای جنگی و یا غیرنظامیان در آنجاها نگهداری می‌شوند، به منظور بررسی و مشاهده نحوه رفتار با آنها و دریافت تقاضاها و شکایت‌های آنان؛ کسب اطلاع از نتایج تحقیقات مربوط به مرگ و میرها و جراحات و ضایعات شدید جسمی وارده به آنها و حضور در محاکمه افراد متهم به ارتکاب جنایت جنگی و نظارت بر روند مربوط به هرگونه رسیدگی قضایی علیه اسیران جنگی و غیرنظامیان در سرزمین‌های اشغالی به منظور اطمینان از رعایت الزامات قضایی. خاطر نشان می‌سازد، تضمین منافع طرفین مخاصمه در رابطه با اموال فرهنگی در چارچوب اسناد مربوطه نیز از وظایف دولت حافظ منافع است:

(O' Keefe, R., **The Protection of Cultural Property in Armed Conflict**, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp.163-172.)

بطور استثنائی و موقت" (ماده ۸ مشترک) و در رابطه با دو کنوانسیون دیگر تحت " ضرورت‌های عالیله مربوط به امنیت" (به ترتیب، مواد ۸ و ۹) قابل توجیه می‌باشد.^۱

۴. دولت حافظ منافع و دفتر حافظ منافع

برخی پیدایش دفتر حافظ منافع، و نه منفعت،^۲ را، صرفاً در قلمرو نمایندگی سیاسی، به تحولاتی ربط می‌دهند که حداقل از اوایل قرن نوزدهم در قسطنطنیه به وقوع پیوست و آن اینکه، در صورت بسته شدن سفارتخانه کشوری، گاهی اوقات یکی از دیپلمات‌ها (مترجمان) آن به سفارتخانه یا سرکنسولگری دولت حافظ منافع منتقل می‌شد تا کارها و فعالیت‌های قبلی خویش را در آنجا ادامه دهد.^۳ صرفنظر از این سابقه، ایجاد دفتر حافظ منافع در مفهوم کنونی آن به قطع رابطه نه کشور آفریقایی با بریتانیا، در پی اعلامیه یکجانبه استقلال توسط رودزیا در سال ۱۹۶۵ و برخورد ضعیف انگلیس با این اقدام^۴ و نیز شناسایی اسرائیل توسط آلمان غربی در همین سال^۵ بر می‌گردد. انگلیس برای حمایت از منافع خود با دولت حافظ منافع مورد نظر و دولت پذیرنده توافق می‌نمود که شماری از کارمندان دیپلماتیک و پشتیبان بریتانیا، جز رئیس هیات، پس از قطع رابطه همچنان در دولت پذیرنده باقی بمانند و یک "بخش حافظ منافع" بریتانیا را در محل سفارت دولت حافظ منافع

۱. با وجود سکوت حقوق وین و حقوق ژنو درباره ضمانت اجرای تخلف دولت حافظ منافع از وظایف و تعهدات محوله، در قلمروهای مربوطه، چنانچه دولت پذیرنده برای عدم رضایت خویش از فعالیت‌های یکی از کارکنان دولت حافظ منافع، دلایل کافی در اختیار داشته باشد، می‌تواند مراتب اعتراض خویش را در این باره اعلام و یا وی را به مرجع صالحه خویش احضار نماید. ضمن آنکه، علاوه بر ایجاد محدودیت یا محرومیت در انجام فعالیت‌ها یا استفاده از تسهیلات و امکانات لازم، ممکن است وی را به عنوان عنصر نامطلوب ("persona non grata") قلمداد و خواستار اخراج وی گردد. (Pictet, 1952, op.cit., p. 99.) اما اگر دولت حافظ منافع در انجام وظایف و تعهدات خویش، حسب مورد، در قبال دولت مورد حمایت و یا اتباع آن، در هریک از قلمروهای مربوطه، کوتاهی ورزد و یا تخلفی را در این راستا مرتکب شود، ظاهراً برای دولت مورد حمایت ضمانت اجرایی جز قطع رابطه‌ای که منجر به نقش آفرینی دولت حافظ منافع گردیده است، قابل تصور نمی‌باشد.

2. Interests section

3. Berridge, G. R. & Lloyd, L., *the Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy*, 3rd ed., New York, Palgrave, 2012, pp. 200-201.

4. Denza, op.cit. p. 493.

5. Wylie, 2006, op.cit., p. 8

تشکیل دهند. در این صورت، این کارمندان بریتانیایی به عنوان اعضای هیأت نمایندگی دولت حافظ منافع محسوب شده^۱ تحت پرچم آن دولت فعالیت می نمودند^۲ و سفارت سابق بریتانیا، از نظر حقوقی، بخشی از اماکن هیأت نمایندگی دولت حافظ منافع محسوب می گردید. طبق این ترتیبات، کارکنان دفتر حافظ منافع نه تنها از استحقاق احترام و حمایت، به نحو مقرر در ماده ۴۵ کنوانسیون ۱۹۶۱، و مصونیت از تعرض برخوردارند بلکه به گزارش روزمره خود ادامه داده و حتی ممکن است به حفظ تماس مستقیم سطح پایین با مقامات دولت پذیرنده در رابطه با موضوعات کنسولی، تجاری و فرهنگی ادامه دهند. دولت حافظ منافع، فقط در صورت تمایل، به انجام تماس هایی در سطوح بالاتر مداخله خواهد نمود.^۳

در نیم قرن گذشته، نهاد دفتر حافظ منافع دارای کارنامه موفقی بوده است. نیمی از دولت هایی که در فاصله سال های بین ۱۹۶۵ تا ۱۹۹۳ روابط دیپلماتیک خود را با دولت بریتانیا قطع کرده بودند، پس از قطع روابط، موفق به گشایش دفاتر حافظ منافع خویش در لندن شدند. همچنین، از سال ۱۹۸۲ تلاش هیچ دولتی در برخورداری از خدمات این نهاد با ناکامی مواجه نشده است.^۴ این ترتیبات برای دولت مورد حمایت بسیار مطلوب است، زیرا، نقش دولت حافظ منافع محدود و صوری بوده، علاوه بر حساس و دشوار نبودن تصمیم گیری درباره نصب آن، این امکان برای دولت مورد حمایت فراهم می گردد تا خود را سا منافع اقتصادی و سایر منافع خویش را در دولت پذیرنده دنبال کند. ضمن اینکه، شرایط مساعدتر برای تماس مستقیم بین مامورین دولت مورد حمایت و مقامات دولت پذیرنده، شانس از سرگیری روابط دیپلماتیک بین آنها را افزایش می دهد.^۵

1. Denza, op.cit., p. 493.

2. Berridge & Lloyed, op.cit. p.200.

3. Denza, 2008, p. 495.

4. Wylie, 2006, op.cit. pp.8-9.

۵. Raub, op.cit. pp.317-318. گرچه دفاتر حافظ منافع همیشه خیلی کوچکتر از سفارتخانه های مربوطه قبلی می باشند، اما هیچ ضابطه ای در رابطه با موضوعاتی چون گستره، تعداد کارکنان، قلمرو صلاحیت ها و نیز محل استقرار اعضای آن وجود نداشته، این موارد تا حد زیادی بستگی به دولت پذیرنده دارد. ضمناً، گرچه از حیث وضعیت رسمی، این دفتر و کارکنان آن، البته با قید اینکه خدمات آنها برای دولت مورد حمایت می باشد، و نیز سفارتخانه سابق دولت اخیر، حسب مورد، به عنوان اعضای هیات نمایندگی ←

۵. پایان نمایندگی و کارکرد و جایگاه کنونی دولت حافظ منافع با تأکید بر ایران

در حالی که کنوانسیون وین ۱۹۶۹ راجع به حقوق معاهدات فقط بر توافقات کتبی بین دولت‌ها حاکم است (بند ۱ الف) ماده ۲ کنوانسیون، از نظر عرف بین‌الملل، معاهده عبارت است از هر گونه توافق که به منظور حصول آثار حقوقی معین بین تابعان حقوق بین‌الملل طبق مقررات این حقوق منعقد می‌شود.^۱ بنابراین، در قلمرو حقوق عرفی، تعهدات شفاهی و یا حتی مبادله پیام‌ها می‌تواند به منزله یک معاهده الزامی قلمداد شود.^۲ از سوی دیگر، گرچه در هیچ یک از اسناد و منابع مربوط به نمایندگی سیاسی و یا نمایندگی بشردوستانه هیچ تصریح و یا حتی تلویحی درباره شکل توافقات مربوط به نصب یا پذیرش دولت حافظ منافع، و لزوم کتبی بودن آن یا امکان توافق شفاهی در این باره، وجود ندارد،^۳ اما تردیدی نیست که هر یک از توافقات مورد بحث معاهده بوده، به رغم سکوت اسناد مربوط به نمایندگی وین و نمایندگی ژنو درباره موجبات پایان یافتن نمایندگی در قلمروهای مربوطه، این توافقات هم مشمول رژیم اختتام معاهدات می‌باشند.

اسباب خاتمه اعتبار معاهده و متوقف شدن آثار آن، یعنی به سر آمدن عمر قواعدی که معاهده به وجود می‌آورد و، در نتیجه، انتفای تکالیف و حقوق و وضعیت‌های حقوقی مختلفی که از آن ناشی می‌شود^۴ متعدد بوده، طبق حقوق عرفی بین‌المللی و حقوق معاهدات بین‌المللی به نحو مقرر در

→ دولت حافظ منافع یا بخشی از اماکن این دولت محسوب می‌شوند، اما ممکن است محل حضور و فعالیت آنها در محل سفارتخانه سابق خود و یا در محل سفارتخانه دولت حافظ منافع باشد. (Denza, op.cit., pp. 493-494.) لازم به ذکر است، به منظور امکان ارائه طیف وسیعی از خدمات دیپلماتیک و کنسولی، ضروری است دولت حافظ منافع مسئولیت‌هایی را از بابت فعالیت‌های دفتر حافظ منافع بر عهده گیرد، بدون اینکه هیچگونه اقتدار و یا نظارت مستقیم بر عملکرد دیپلمات‌های خارجی بکار گرفته شده در دفتر داشته باشد و این می‌تواند مشکلات و یا مخاطراتی را برای دولت حافظ منافع به همراه داشته باشد. در عین حال، دفتر حافظ منافع دولت حافظ منافع را از بسیاری از تکالیف و مسئولیت‌های سنگین معاف می‌سازد و نیز بیم اینکه منافع آن بواسطه درگیر بودن با یک دولت متخاصم مورد مصالحه قرار گیرد را منتفی می‌سازد. (Wylie, op.cit., pp. 8-9.)

۱. ضیایی بیگدلی، محمد رضا، **حقوق بین‌الملل عمومی**، چاپ ۳۸، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۰.

2. Bernhardt, op. cit. p.460.

۳. البته، معمولاً به صورت موافقتنامه رسمی کتبی است. (Newsom, op.cit. pp. 76-78; Denza, op.cit., pp. 495-496.)

۴. فلسفی، هدایت الله، **حقوق بین‌الملل معاهدات**، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹.

کنوانسیون وین راجع به حقوق معاهدات ۱۹۶۹، که بخش اعظم آن از جمله در رابطه با موجبات اختتام معاهدات منعکس کننده حقوق عرفی بین‌المللی قبلاً موجود است^۱ یک معاهده ممکن است طبق مفاد معاهده، با رضایت طرفین آن، در نتیجه فسخ یا کناره‌گیری یکی از طرفین آن، در اثر نقض اساسی معاهده، به دلیل عدم امکان اجرا، تغییر بنیادین اوضاع و احوال، اضمحلال یک دولت متعاقد و بروز جنگ (صرفاً در رابطه با برخی از معاهدات) پایان پذیرد.^۲

در مطالعه حاضر امکان بررسی هر یک از موجبات اختتام معاهدات در رابطه با دولت حافظ منافع^۳ وجود ندارد و صرفاً خاطر نشان می‌سازد، از آنجا که دو توافق دو جانبه مبنای فعالیت دولت حافظ منافع را تشکیل می‌دهد، از جهت نظری، چنانچه عمر هر یک از توافقات بین دولت فرستنده و دولت حافظ منافع یا دولت حافظ منافع و دولت پذیرنده، به هر سبب از اسباب اختتام، پایان پذیرد نمایندگی سیاسی و یا بشردوستانه پایان می‌پذیرد. از سوی دیگر، باتوجه به اینکه نمایندگی مورد بحث برای یک وضعیت استثنایی پیش بینی شده است، با سپری شدن آن، یعنی به محض اینکه دولت فرستنده و دولت پذیرنده اقدام به برقراری روابط مستقیم و متقابل و یا از سرگیری روابط فی‌مابین نمایند، باید نمایندگی را پایان یافته تلقی کرد. اما آنچه غالباً در عمل به وقوع می‌پیوندد این است که دولت حافظ

1. Bernhardt, op.cit. p.459.

2. Akehurst, op.cit. pp. 507-510.

۳. در سکوت کامل اسناد و نیز ادبیات حقوقی در دسترس درباره آثار جانشینی کشورها، در نتیجه تغییر یا انتقال حاکمیت یکی از سه دولت درگیر در این رابطه، در هر یک از فروض "ناپدیدی" (dissolution)، "جدایی" (separation) و یا "انضمام" (annexation)، دیدگاه یکی از صاحب‌نظران در رابطه با آثار اشغال و انضمام بر این رابطه قابل توجه است: در صورت اشغال خاک دولت پذیرنده، طرف‌های مربوط نمی‌توانند بر کاهش نقش دولت حافظ منافع، به نحو مقرر در کنوانسیون‌ها، توافق نمایند، اما انضمام قلمرو اشغالی از طریق معاهده صلح پایان بخش فعالیت‌های این دولت خواهد بود. (Green, op.cit. p. 243.) خاطر نشان می‌سازد بدنبال تسلیم بلاشرط رایش سوم در ۸ ماه می ۱۹۴۵ و، در نتیجه، ناپدید شدن ناگهانی دولتی که دولت سوئیس به عنوان دولت حافظ منافع آن فعالیت می‌کرد دیگر دولت سوئیس نمی‌توانست حکومت آلمان را به رسمیت بشناسد و، بنابراین، ناگزیر بود به اطلاع دولت پذیرنده برساند که دیگر قادر به انجام این مأموریت نبوده خود را از کلیه مسئولیت‌ها در رابطه با آلمان معاف می‌داند. (Probst, op.cit. p. 111.)

منافع، حتی پس از سرگیری روابط دیپلماتیک، به خدمات خویش برای یک دوره زمانی معین تا بازگشت امور به وضعیت متعارف ادامه می‌دهد.^۱

یکی از پیامدهای توسعه استانداردهای بین‌المللی حاکم بر روابط دولت‌ها و نیز نحوه رفتار با بیگانگان، در قالب فعالیت حمایتی نهاد دولت حافظ منافع متجلی گردید که هدف سنتی آن تضمین منافع دولت فرستنده و اتباع آن از سوی کشور پذیرنده طبق معیارهای حقوق ملی و بین‌المللی بوده است. این نهاد در قلمرو خاستگاه نخستین خویش، با وجود افزایش یا کاهش شمار نمایندگی‌ها در گذر زمان، جایگاه سنتی خود را تقویت کرده است. مثلاً، بین سال‌های ۱۹۵۲ تا ۱۹۹۱ سوئد ۲۱ نمایندگی و کشور سوئیس، به عنوان انتخاب نخست اغلب کشورها، تنها در سال ۱۹۷۳، تعداد ۲۴ نمایندگی داشته است^۲ و در حال حاضر نیز دولت حافظ منافع ۶ کشور می‌باشد.^۳

برخلاف نمایندگی سیاسی، با وجود نقش بسیار مهم دولت حافظ منافع و وظایف و اختیارات گسترده پیش‌بینی شده برای آن در قلمرو حقوق بشردوستانه، بویژه در پیشگیری و توقف تخلفات از حقوق مخاصمات مسلحانه بین‌المللی، کارکرد این سیستم در اوایل جنگ جهانی دوم بسیار مطلوب، اما در سال‌های آخر جنگ و بعد از آن بسیار ضعیف بوده است. کافی است بدانیم که، با وجود وقوع دهها جنگ از زمان انعقاد کنوانسیون‌ها تاکنون، تنها موارد شناخته شده توسط به دولت حافظ منافع پنج جنگ بوده است.^۴

۱. Id. لازم به ذکر است، معمولاً پایان یافتن فعالیت‌های دولت حافظ منافع از طریق اطلاعیه به دولت میزبان اعلام می‌گردد. (Raub, op.cit., p.318.)

1. Trachsler, D., *Representing Foreign Interests: Rebirth of a Swiss Tradition?* Zurich, Center for Security Studies (CSS), 2012, p. 2.

2. www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/protective-power-mandates.html

خاطر نشان می‌سازد سوئیس از ۱۹۶۱ تا اگوست ۲۰۱۵، یعنی پس از سرگیری روابط دیپلماتیک بین کوبا و آمریکا در روز دوشنبه (۲۹ تیر ۱۳۹۴ / ۲۰ ژوئیه ۲۰۱۵) و تفاهم دو کشور مبنی بر گشایش سفارتخانه در خاک یکدیگر، حافظ منافع آمریکا در کوبا بود و از ۱۹۹۱ تا کنون حفاظت از منافع کوبا را در آمریکا بر عهده دارد. (Id.)

3. Kolb, op.cit. p.556.

دلایل متعددی برای عدم تعیین دولت حافظ منافع در اکثر جنگ‌های چند دهه اخیر ذکر شده است:^۱ (۱) غیر بین‌المللی بودن بسیاری از مخاصمات مورد بحث و، در نتیجه، عدم شمول سیستم دولت حافظ منافع نسبت به آنها؛ (۲) عدم قطع روابط دیپلماتیک بین متخاصمین و در نتیجه، فقد نیاز واقعی به نصب دولت حافظ منافع؛ (۳) بیم آنکه، به رغم عدم تمایل به شناسایی طرف مقابل، توسل به دولت حافظ منافع به عنوان شناسایی ضمنی این طرف به عنوان یک دولت مستقل تفسیر شود؛ (۴) اجتناب از شناسایی وجود وضعیت جنگی و در نتیجه آثار و تعهدات ناشی از آن؛ (۵) وجود این ذهنیت و تصور که شمار دولت‌هایی که بی طرف بوده و در عین حال قادر و مایل به ایفای نقش دولت حافظ منافع باشند بسیار اندک است؛ (۶) عدم تمایل به حضور دولت ثالثی که در قلمرو دولت دیگر بر عملکرد آن نظارت کند؛ (۷) کوتاه بودن دوره زمانی آغاز و انجام برخی مخاصمات مسلحانه که عملاً امکان و فرصت لازم برای نصب دولت حافظ منافع را فراهم نمی‌ساخته است؛ و (۸) روش پیچیده و زمان‌بر نصب دولت حافظ منافع.

اولین مورد استفاده از خدمات دولت حافظ منافع در رابطه با ایران دوران شاهنشاهی به سال‌های بین ۱۹۲۱-۱۹۲۷ مربوط می‌شود که ایالات متحده آمریکا بدواً تا نصب سفیر هلند در ایران به عنوان دولت حافظ منافع این کشور در تهران تعیین شد و، بعد از مرگ کنسول هلند در ایران در سال ۱۹۲۲، مسئولیت حفاظت از منافع کنسولی هلند را در ایران بر عهده گرفت و، به رغم معرفی جانشینی برای کنسول متوفی در سال ۱۹۲۶، تا زمان اعزام و رسیدن سفیر هلند به تهران در سال ۱۹۲۷ به این مسئولیت ادامه داد.^۲

این جنگ‌ها عبارت‌اند از: جنگ سوئز بین مصر و دولت‌های بریتانیا و فرانسه در ۱۹۵۶، جنگ بین فرانسه و تونس در ۱۹۶۱، بحران کوتاه گوا بین هند و پرتغال در ۱۹۶۱، جنگ هند و پاکستان در ۱۹۷۱ و جنگ فاکلند / مالویناس بین انگلیس و آرژانتین در ۱۹۸۲. ضمن آنکه در این موارد نیز مأموریت دولت حافظ منافع انجام کلیه وظایف و مسئولیت‌های پیش‌بینی شده برای آن در کنوانسیون‌ها نبوده (Gasser, op.cit. p.348 n.9) این مأموریت عمدتاً به ترتیبات مربوط به مبادله اسیران جنگی و، در دو مورد اخیر، اساساً به نمایندگی وین محدود بوده است. (Raub, op.cit. p.318.)

1. Kolb, op.cit. pp. 557-558.; Heinegg & Epping, op.cit. pp. 236-237; Sandoz et al., op.cit. p.77.
2. Newsom, op.cit. p.117.

از زمان قطع رسمی روابط دیپلماتیک بین ایران و عراق در آذر ۱۳۵۰ تا ایجاد رابطه مجدد بین دو کشور در اسفند ۱۳۵۲، حفاظت از منافع دولت ایران و اتباع آن از طریق دفتر حافظ منافع ایران در بغداد صورت می پذیرفت. (دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، ۱۳۶۹، ص ۵۲) ظاهراً، جز این مورد و نیز حفاظت سوئیس از منافع لبنان در ایران، برای یک فاصله زمانی کوتاه در سال ۱۹۷۴، هیچ سابقه دیگری از نقش و کارکرد نهاد دولت حافظ منافع در رابطه با ایران، در هیچ یک از قلمروهای حقوق صلح و حقوق جنگ، تا قبل از انقلاب اسلامی وجود ندارد.

در قلمرو نمایندگی سیاسی، دولت جمهوری اسلامی ایران را می توان در زمره دولت‌هایی محسوب نمود که به دلیل بروز پاره ای از تنش ها و قطع مکرر روابط دیپلماتیک با برخی کشورها، موارد متعددی از نصب یا پذیرش دولت حافظ منافع و یا یکی از طولانی ترین مدت فعالیت این نهاد را در کارنامه خود دارد. اما ایران تاکنون عهده دار نقش دولت حافظ منافع هیچ کشوری نبوده است. در این فراز مواردی که ایران به عنوان کشور برخوردار از خدمات دولت حافظ منافع و یا در جایگاه کشور پذیرنده چنین دولتی قرار داشته است به اختصار مورد اشاره قرار می گیرد.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، ایران کلیه روابط خود را با رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی قطع کرد^۱ و تا برقراری مجدد روابط، پس از روی کار آمدن نلسون ماندلا در ۱۹۹۴، سوئیس حفاظت از منافع هر یک از دو کشور را در کشور دیگر عهده دار بود.^۲ هم چنین ادعا شده است، بعد از انقلاب اسلامی، سوئیس حفاظت از منافع ایران را در اسرائیل تا آوریل ۱۹۸۷ عهده دار بوده است.^۳

پس از اقدام ایران به قطع روابط دیپلماتیک خود با مصر، سوئیس از ماه می ۱۹۷۹ تا کنون حافظ منافع ایران در مصر می باشد^۴ و، جز در فاصله سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۷۰، ایران دارای دفتر حافظ

1. Probst, op.cit. p.118.

2. Fakude, T., **Report: The Impact of the South Africa – Iran Relations on the African Union**, Al Jazeera, Al Jazeera Center for Studies, 2016, p. 4.

3. Probst, op. cit. pp. 110, 118.

4. Id., p. 118.

5. Id., Trachsler, op.cit. p.3.

منافع در مصر^۱ و، متقابلاً، مصر نیز دارای دفتر حفاظت از منافع در تهران بوده‌اند که، بر اساس قرارداد منعقد در سال ۱۹۹۱، روسای آنها با درجه سفیر انتخاب می‌شوند.^۲

بنا به ملاحظات امنیتی، دولت سوئد از ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ حفاظت منافع بریتانیا را در ایران، با وجود حفظ روابط دیپلماتیک بین دو کشور، بر عهده گرفت. در آذر ۱۳۶۷ سفارت بریتانیا در تهران مجدداً بازگشایی شد، اما به فاصله کوتاهی، در اسفند همان سال، در رابطه با ماجرای نویسنده مرتد آیات شیطانی، هیأت نمایندگی بریتانیا از تهران فراخوانده شد و سوئد مجدداً عهده‌دار حفاظت از منافع این کشور در تهران گردید.^۳ روابط دیپلماتیک دو کشور در ۱۳۶۹ از سر گرفته شد اما از آذر ۱۳۹۰، بدنبال حمله به سفارت انگلیس در تهران، روابط دو کشور قطع شد. در پی این حوادث، از تیر ۱۳۹۱ دولت سوئد مجدداً به عنوان دولت حافظ منافع بریتانیا در ایران و دولت عمان به عنوان حافظ منافع ایران در بریتانیا تعیین گردیدند.^۴ از مهر ۱۳۹۲ روابط دو کشور از طریق نصب کاردارهای غیرمقیم از سر گرفته شد^۵ و سرانجام در روز یکشنبه اول شهریور ۱۳۹۴ سفارت دو کشور بطور همزمان رسماً در پایتخت‌های یکدیگر گشایش یافت.^۶

بعد از افشای اقدام مشترک دولت کانادا و سازمان سیا در پناه دادن به ۶ دیپلمات آمریکایی توسط سفارت کانادا، در جریان اشغال سفارت آمریکا در تهران در آبان ۱۳۵۸، و فراری دادن آنان طی عملیاتی هماهنگ از طریق فرودگاه مهرآباد، که از آن تحت عنوان معروف "هلهله کانادایی"^۷ نام برده می‌شود، هراس از اقدام تلافی جویانه موجب شد تا روابط کانادا با ایران تا سال ۱۳۶۹ به حالت

۱. علیزاده، حسین، *بررسی تحلیلی و توصیفی تاریخ روابط ایران و مصر (دو قدرت منطقه‌ای خاورمیانه)*، تهران، مرکز اسناد و خدمات پژوهشی وزارت امور خارجه. ۱۳۶۹.

۲. گفت‌وگوی "شرق" با رؤسای دفاتر حافظ منافع ایران و مصر، روزنامه شرق، شماره ۱۷۰۸، سه شنبه ۲۷ فروردین ۱۳۹۲.

3. Lowe, op.cit. p.471.

۴. نگاهی به سابقه روابط دیپلماتیک ایران و انگلیس، پایگاه خبری تحلیلی رویش، دوشنبه ۵ آبان ۱۳۹۳.

۵. همان.

۶. سفارت های ایران و انگلیس متقابلاً به صورت رسمی بازگشایی شد، سایت خبری تحلیلی تابناک، ۱ شهریور ۱۳۹۴.

7. The Canadian Caper - The Canadian Encyclopedia:
www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/the-canadian-caper-feature

تعلیق در آید. در این مدت دانمارک حفاظت از منافع کانادا را در ایران برعهده داشت، اما سفارت جمهوری اسلامی ایران در اتاوا در سطح کاردار به فعالیت خود ادامه داد. قتل یک عکاس ایرانی-کانادایی در زندان اوین در سال ۱۳۸۲ منجر به تیرگی مجدد روابط دو کشور گردید و این وضعیت و تشدید آن، با وجود حفظ روابط دیپلماتیک، تا قطع کامل روابط در سال ۱۳۹۱ ادامه یافت.^۱ بعدها، عمان به عنوان حافظ منافع ایران در کانادا و ایتالیا به عنوان حافظ منافع کانادا در ایران منصوب شدند.^۲ در اواسط فوریه ۲۰۱۶، پس از به آتش کشیده شدن سفارت عربستان در تهران و حمله به کنسولگری این کشور در مشهد، روابط دیپلماتیک دو کشور قطع گردید. سوییس پس از انجام ترتیبات دیپلماتیک لازم رسماً موافقت خویش را نسبت به حفاظت از منافع ایران در ریاض و همزمان حفاظت از منافع عربستان در تهران اعلام نمود.^۳

خاطر نشان می‌سازد، با وجود پیشینه قطع روابط دیپلماتیک بین ایران و برخی کشورها، از جمله عربستان و مصر، در دوران قبل از انقلاب اسلامی، هیچ سابقه‌ای از ایده تعیین و معرفی دولت حافظ منافع در روابط فی مابین وجود ندارد.^۴ هم چنین، در طول هشت سال جنگ ایران و عراق (۱۳۵۹-۱۳۶۷) هیچیک از متخصصین اقدامی در جهت استفاده از خدمات دولت حافظ منافع به عمل نیاوردند و، در نتیجه، یکی از طولانی‌ترین جنگ‌های تاریخ معاصر و دومین جنگ طولانی قرن بیستم از خدمات بشردوستانه دولت حافظ منافع بی نصیب ماند.

۱. روابط سیاسی - سفارت جمهوری اسلامی ایران - اتاوا:

www.ottawa.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=120&pageid=6554

۲. سایت تحلیلی خبری عصر ایران، ۳۰ مهر ۱۳۹۲.

3. www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/protective-power-mandates.html

۴. حزب بعث عراق در سال ۱۹۷۱ با ایران قطع رابطه کرد و تشدید بحران روابط دو کشور، که تا مرز جنگ تمام عیار در بهمن ۱۳۵۲ پیش رفت، تا سالهای پایانی رژیم گذشته ادامه یافت. سوابق درگیری ایران و عراق - تیبان:

www.tebyan.net/newindex.aspx?pid=21352

پس از قطع روابط آمریکا با ایران در ۱۹ فروردین ۱۳۵۹ تاکنون سوئیس، در قالب الگوی سنتی دولت حافظ منافع^۱، حفاظت از منافع این کشور را در ایران بر عهده دارد.^۲ متقابلاً، در ابتدا دولت الجزایر^۳ و بعدها، بدنبال بروز بحران داخلی در این کشور، که منجر به تیرگی و النهایه قطع روابط الجزایر با ایران در ۱۳۷۱ گردید، پاکستان، از طریق دفتر حافظ منافع^۴، عهده‌دار حفاظت از منافع ایران در آمریکا بوده‌اند.^۵

1 Newsom, op. cit. p.63.

2 Id., pp., 32, 121.

3 Gabriel, J. M. & Fischer, T., **Swiss Foreign Policy, 1945-2002**, Hampshire, Palgrave, Macmillan, 2003, p.78.

۶. جمعیت ایرانیان مقیم آمریکا در سال ۱۳۸۹ تا یک میلیون و هشتصد هزار نفر عنوان شده است و این تعداد در مقایسه با کل ایرانیان مقیم کشورهای اروپایی، که در همان سال حدود نهمصد هزار نفر بوده است (<http://www.asiran.com/fa/news/140901>)، اهمیت منحصر بفرد و، در عین حال، دشواری حمایت از منافع این تعداد کثیر از هموطنان مقیم آمریکا را به تصویر می‌کشد. از این رو، بزرگترین نمایندگی جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور با ۴۵-۴۰ کارمند، از اتباع و دیپلمات‌های ایرانی، در دفتر حافظ منافع ایران عهده‌دار و پیگیر ارائه طیف بسیار گسترده‌ای از خدمات کنسولی همچون انجام امور مربوط به گذرنامه، امور ثبت احوال، امور دانشجویی، امور اجتماعی و روادید، به ایرانیان هستند. صدور سالانه حدود ۳۷۰۰۰ گذرنامه برای ایرانیان و حدود ۳۵۰۰ تا ۳۸۰۰ ویزا برای اتباع خارجی تنها بخشی از خدمات دفتر را تشکیل می‌دهد. (Id.; www.daftar.org/far/forms_far.asp?formcat=vitalrecords&lang=Far)

۷. طاهری شمیرانی، دفتر حفاظت منافع آمریکا در ایران از دیدگاه حقوق دیپلماتیک:

www.internationallaw.blogfa.com/post-408.aspx

نتیجه‌گیری

ظهور دولت حافظ منافع، یعنی دولتی که از منافع دولت دیگر و یا اتباع آن در قلمرو یک دولت ثالث، در فقد روابط دیپلماتیک بین دو دولت اخیر، حمایت می‌کند، ریشه در زمان صلح داشته (نمایندگی سیاسی)، شکل جدیدتر آن که، ناظر به حفظ منافع خود دولت‌ها نبوده، دارای ماهیت بشردوستانه است حدود سه قرن بعد در قلمرو حقوق جنگ پدیدار گردید (نمایندگی بشردوستانه). با وجود این فاصله زمانی و نیز این واقعیت که پیدایش، توسعه و تکامل این نهاد اساساً مبتنی بر حقوق عرفی بین‌المللی حاکم بر روابط دیپلماتیک بوده است، تدوین مقررات معاهده‌ای نمایندگی بشردوستانه به چندین دهه قبل از شکل‌گیری قواعد حقوق معاهده‌ای نمایندگی سیاسی برمی‌گردد. برخلاف تعهد اختیاری دولت‌ها در تعیین یا پذیرش نمایندگی سیاسی، در چارچوب پروتکل اول ژنو ۱۹۷۷ این تعهد دارای ماهیت الزامی است؛ گرچه تعهد به حصول توافق نمی‌تواند، در عمل، لزوماً چنین نتیجه‌ای را به همراه داشته باشد. با وجود پیش‌بینی ترتیبات مربوط به نحوه تعیین و نصب دولت حافظ منافع در معاهدات بشردوستانه، این امر در قلمرو نمایندگی سیاسی کماکان طبق قواعد عرفی بین‌المللی مربوط صورت می‌پذیرد. وظایف و اختیارات نمایندگی زمان جنگ، نظارت بر اجرای اسناد حقوق بشردوستانه و حمایت از طرفین مخاصمه و، در رابطه با نمایندگی زمان صلح، حفاظت از اماکن، اموال و بایگانی و نیز حمایت از منافع دولت مورد حمایت و اتباع آن می‌باشد. گرچه پایان‌بخش حیات این نهاد، در هر دو نوع نمایندگی، انتفاء هر یک از توافقات مربوطه است اما، عملاً، از سرگیری یا برقراری روابط دیپلماتیک پایان بخش روابط مربوطه است. واقعیت این است که سابقه فعالیت نمایندگی بشردوستانه عمدتاً به قلمرو کشورهای غربی برمی‌گردد و کارکرد آن نیز، تحت رژیم اسناد مربوطه، عملاً صفر بوده است. نمایندگی سیاسی نیز، طی نیم قرن اخیر، بطور روزافزون، از طریق دفاتر حفاظت از منافع کشورهای مورد حمایت انجام گرفته است. کما اینکه حفاظت از منافع دولت جمهوری اسلامی ایران در کشورهای متعدد و، بالعکس، در گذشته و حال نیز عمدتاً از همین طریق صورت گرفته و می‌گیرد.

هم چنین، لازم به ذکر است که جمهوری اسلامی ایران، جز در رابطه با دولت های آفریقای جنوبی و مصر، هرگز آغازگر قطع روابط دیپلماتیک نبوده، در کلیه موارد نیز، پس از قطع روابط، تلاش و اهتمام قابل توجهی را در جهت استفاده از خدمات دولت حافظ منافع، در صورت امکان در قالب دفتر حافظ منافع، بکار بسته است.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. ضیایی بیگدلی، محمد رضا، **حقوق بین الملل عمومی**، چاپ ۳۸، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۹۰.
۲. دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، سیاست‌گزاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران، تهران، وزارت امور خارجه-دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۶۹.
۳. علیزاده، حسین، **بررسی تحلیلی و توصیفی تاریخ روابط ایران و مصر(دو قدرت منطقه ای خاورمیانه)**، تهران، مرکز اسناد و خدمات پژوهشی وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴.
۴. فلسفی، هدایت الله، **حقوق بین الملل معاهدات**، تهران، فرهنگ نشر نو، ۱۳۷۹.

ب) انگلیسی

5. Akehurst, M., **Treaties, Termination**, in: R. Bernhardt (ed.), **Encyclopedia of Public International Law**, Installment 7, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V., 1984.
6. Aldrich, G. H., **Compliance with the Law: Problems and Prospects**, in: H. Fox & M. A. Meyer (eds.), **Effecting Compliance**, Vol. 2, London, British Institute of International and Comparative Law, 1993.
7. Bernhardt, R., **Treaties**, in: R. Bernhardt (ed.), **Encyclopedia of Public International Law**, Installment 7, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V., 1984.
8. Berridge, G. R. & Lloyd, L., **The Palgrave Macmillan Dictionary of Diplomacy**, 3rd ed., New York, Palgrave, 2012.
9. Bothe, M., Partsch, K. J. & Solf, W. A. (eds.), **New Rules for Victims of Armed Conflicts: Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949**, 2nd ed., Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
10. Denza, E., **Diplomatic Law, Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations**, 3rd ed., New York, Oxford University Press, 2008.

11. Draper, G. I. A. D., **“The Implementation and Enforcement of the Geneva Conventions of 1949 and of the Two Additional Protocols of 1978”**, 1979, 164-III RCADI 1, PP. 5-54.
12. Fakude, T., **Report: The Impact of the South Africa – Iran Relations on the African Union**, Al Jazeera, Al Jazeera Center for Studies, 2016.
13. Fleck, D. (ed.), **The Handbook of International Humanitarian Law**, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 2009.
14. Forsythe, D. P., **“Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict”**, Am. J. Int’l L., 1976, Vol. 70, pp. 41-61.
15. Gabriel, J. M. & Fischer, T., **Swiss Foreign Policy, 1945-2002**, Hampshire, Palgrave, Macmillan, 2003.
16. Gasser, H. P., **“Scrutiny”**, Aust. Y. Int’l L., 1985, Vol. 9, pp.345-358.
17. Green, L. C., **The Contemporary Law of Armed Conflict**, 2nd ed., New York, Manchester University Press, 2000.
18. Heinegg, W. H. V. & Epping, V. (eds.), **International Humanitarian Law Facing New Challenges**, Berlin, Springer, 2007.
19. Kolb, R., **Protecting Powers**, in: A. Clapham, P. Gaeta, & M. Sassoli (eds.), **The 1949 Geneva Conventions: A Commentary**, Oxford, Oxford University Press, 2015.
20. Kolb, R. & Hyde, R., **An Introduction to the International Law of Armed Conflicts**, Oxford, Hart Publishing, 2008.
21. Kwakwa, E. K., **The International Law of Armed Conflict: Personal and Material Fields of Application**, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1992.
22. Levie, H. S. , **“Prisoners of War and the Protecting Power”**, Am. J. Int’l L., 1961, Vol. 55, pp. 374- 397.
23. Lowe, V., **“Diplomatic Law: Protecting Powers”**, International & Comparative Law Quarterly, 1990, Vol. 39. Issue 02, pp. 471- 474.
24. Meron, T., **“The Geneva Conventions as Customary Law”**, Am. J. Int’l L., 1987, Vol. 81, pp. 348-370.
25. Newsom, D. D. (ed.), **Diplomacy under a Foreign Flag: When Nations Break Relations**, London, Hurst & Company, 1990.
26. O’ Keefe, R., **The Protection of Cultural Property in Armed Conflict**, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
27. Pictet, J. S. (ed.), **The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary 1**, Geneva, ICRC, 1952.

28. ----- (ed.), **The Geneva Conventions of 12 August 1949: Commentary 2**, Geneva, ICRC, 1958.
29. Pocar, F., **“To What Extent Is Protocol 1 Customary International Law?”** *International Law Studies*, 2002, Vol. 78, pp. 337-351. <https://www.usnwc.edu/getattachment/71feb041-f08d-4e4a-ac23-7c161c4d26ab/30--To-What-Extent-Is-Protocol-I-Customary-Intern.aspx>.
30. Probst, R. R. , **Good Offices in the Light of Swiss International Practice and Experience**, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
31. Raub, G., **Protecting Power**, in: R. Bernhardt (ed.), **Encyclopedia of Public International Law**, Installment 9, Amsterdam, Elsevier Science Publishers B. V., 1986.
32. Sandoz, Y., Swinarski, C. & Zimmermann, B., **Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949**, Geneva, ICRC, 1987.
33. Siordet, F., **The Geneva Conventions of 1949: The Question of Scrutiny**, Geneva, ICRC, 1953.
34. Trachsler, D., **Representing Foreign Interests: Rebirth of a Swiss Tradition?** Zurich, Center for Security Studies (CSS), 2012.
35. www.asirran.com/fa/news/140901> .2017/01/13.
36. www.daftar.org/far/forms_far.asp?formcat=vitalrecords&lang=Far>.2017/01/13.
37. www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/peace/protective-power-mandates.html>.2017/01/13.
38. www.internationallaw.blogfa.com/post-408.aspx>.2017/01/13.
39. www.ottawa.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=120&pageid=6554>.2017/01/13.
40. www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/the-canadian-caper-feature>.2017/01/13.
41. Wylie, N., **Protecting Powers in a Changing World**. 2006, *mercury.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/111760/.../en/Politorbis+40_CH1.pdf*.
42. ----- , *Barbed Wire Diplomacy: Britain, Germany, and the Politics of Prisoners of War, 1939-1945*, 2010, Oxford, Oxford University Press.

43. Zeyae Beegdeli, Mohammad Reza (1390), Public International Law, 38th ed., Tehran, Ganje Danesh Library.
44. Office of Political and International Studies (1369), Policy Makers and Political Dignitaries in Iran's Foreign Relations, Tehran, Foreign Ministry, Office of Political and International Studies.
45. Alizadeh, Hussein (1384), An Analytic and Descriptive Study on the History of the Relations of Iran and Egypt (Two Regional Power in the Middle East), Tehran, Center of Documents and Research Services of Iran's Foreign Ministry.
46. Falsafi, Hedayatollah (1379), Law of International Treaties, Tehran, Culture of Modern Publication.