



دکتر نادر ذوالعین

ضمانت اجرای حقوق دیپلماتیک



مقدمه

- بخش ۱. تدابیر بازدارنده نقض حقوق دیپلماتیک
- ۱.۱. تدابیر کلی پیش بینی شده در حقوق بین الملل عمومی
- ۱.۱.۱. قدرت الزام آور معاهدات بین المللی
- ۱.۱.۲. واهمه دولتها از مسؤولیت بین المللی
- ۱.۱.۳. شیوه های نظارت بر اجرای قراردادها
- ۱.۲. تدابیر بازدارنده خاص حقوق دیپلماتیک
- ۱.۲.۱. لزوم توافق دولتمین در برقراری روابط دیپلماتیک با یکدیگر
- ۱.۲.۳. لزوم توافق دولتمین در تأسیس نمایندگی دیپلماتیک و تعیین برخی از اعضای آن

- بخش ۲. مجازاتهای پیش بینی شده در صورت نقض قواعد حقوق دیپلماتیک
- ۲.۱. اقدامات متقابل
- ۲.۲. اعلام مأمور دیپلماتیک به عنوان «عنصر نامطلوب»
- ۲.۳. قطع روابط دیپلماتیک

نتیجه گیری

اساس ارزش اجتماعی قواعد حقوقی در اجرای صحیح آنها است؛ به عبارت دیگر حقوق، در صورتی نقش خود را بیکه استقرار نظم و عدالت در جامعه باشد، ایفاء می‌کند که رعایت قواعد آن اجباری بوده و بر تابعان آن تحمیل شود. لازم به ذکر است که این خصیصه «الزامی بودن» خاص قاعده حقوقی نیست و قواعدی از نوع دیگر، نظیر احکام اخلاقی یا مذهبی نیز ایجاد تکلیف می‌کنند. به هر حال، در رابطه با قواعد حقوقی، این امر جنبه ای اساسی به خود گرفته و از اوصاف ابتدایی و مسلم حقوق محسوب می‌شود؛ اگر نقض قواعد حقوقی در جامعه هیچ مجازاتی را در پی نداشته باشد، بر قراری نظم در جامعه مورد نظر امکان پذیر نخواهد بود. پس، ضمانت اجرا وسیله جلوگیری از تجاوز به حقوق و اجبار به رعایت آن است.

تقریباً کلیه نظامهای حقوقی داخلی به طور صریح تدابیر لازم را جهت تضمین رعایت قواعد وضع شده اتخاذ نموده اند. اصولاً، اجرای قوانین در کشور از سوی قدرت عمومی تضمین می‌گردد؛ مراجع قضایی، از راه دادرسی، با اعمال خلاف مقابله کرده و متخلفین را، به عناوین مختلف (مجازات، بطلان عمل، پرداخت خسارت، ...) به رعایت قانون و می‌دارند؛ حکومت حافظ نظم و اجرای قوانین در جامعه است، و با انحصار

داشتن قدرت توسل به زور، اراده خود را بر اتباع تحمیل می کند. بنابراین، دولت به عنوان یک قدرت مافوق و منسجم، حامی قوانینی است که خود وضع می نماید و با امکانات وسیعی که در اختیار دارد بهترین ضامن اجرای این قوانین به شمار می رود. با این ترتیب، موارد عدم اجراء یا اجرای نادرست قانون، در یک کشور، اصولاً، بیشتر به عملکرد نادرست دولت یا برخی مؤسسات دولتی ارتباط دارد تا به خلل حقوقی در زمینه ضمانت اجرای آن.

فرض مثال، بعض کشورهای آفریقایی نظیر «گابن»، یا تا حدودی هم «کامرون»، قانون اساسی برای خود وضع نموده اند که، به استثنای موارد جزئی، کاملاً از قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه الهام گرفته است. اما در عمل دیده می شود که عملکرد سه قوای مجریه، مقننه و قضائیه، و روابط آنها با یکدیگر و با سایر دستگاههای دولتی به هیچ وجه با آنچه که در فرانسه عمل می شود شباهتی ندارد. پس در اینجا قواعد موجود را نباید زیر سؤال برد بلکه مسأله ضعف اجرایی این قواعد است؛ و عامل اصلی این وضع دولت می باشد که نقش ضامن رعایت آن را بر عهده دارد. اما به طور کلی، قدرتی برتر، قدرتی عمومی، که حق وضع قوانین و اختیار تحمیل آن را به اتباع داشته باشد، مؤثرترین ضمانت اجرای این قواعد در هر جامعه به شمار می رود.

این تفاوت اساسی میان نظام حقوقی داخلی و نظام حقوقی بین الملل در این زمینه است.

در نظام حقوقی بین الملل، ضمانت اجرای قواعد حقوقی به صورت دیگری مطرح می شود. دولتها فقط آفریننده و حافظ نظم جامعه بین الملل نیستند، بلکه اعضای این جامعه و تابع قواعد حقوقی حاکم بر آن هم محسوب می شوند. هیچ قدرت دیگری وجود ندارد که نقش مشابه آنچه که دولتها در قلمرو خودشان ایفا می کنند، در سطح بین المللی اجرا نماید. بنابراین جامعه بین الملل فاقد قدرتی مافوق همه

است.^۱ این یکی از ویژگیهای جامعه بین الملل است که بر روابط بین الملل و حقوق حاکم بر این روابط سایه افکنده است.

عواقب این امر در همه زمینه های نظام حقوقی بین المللی مشاهده می شود. حقوق دیپلماتیک که موضوع اصلی بحث ما است، بخشی تخصصی از رشته حقوق بین الملل عمومی را تشکیل می دهد. از این رو با مسأله فقدان هرگونه قدرت تحمیلی و سازمان یافته مواجه بوده و گرفتار مشکلات ناشی از این امر است.

نظر به اینکه حقوق دیپلماتیک - به طور خلاصه - به عنوان مجموع قواعد حاکم بر روابط خارجی دولتها و نمایندگیهای آنها در خارج تعریف می شود، بدیهی است که مسأله تضمین رعایت و اجرای این گونه مقررات جنبه ای به مراتب حساستر به خود می گیرد؛ زیرا وابسته به عملکرد روزمره دولتها در ارتباط آنها با یکدیگر می باشد، آنهم در جهانی که عملکرد دولتها و روابط آنان بیشتر تابع ملاحظات سیاسی و منافع اقتصادی است تا قواعد حقوقی و یا حتی اخلاقی یا منطقی.

مانع دیگری که در راه ضمانت رعایت حقوق دیپلماتیک بنظر خاص، و حقوق بین الملل بطور کلی، وجود دارد و امروزه به صورت اصلی مسلم و مستحکم در نظام حقوق بین الملل شناخته شده است، اصل «حاکمیت» دولتها است. مسأله حاکمیت، در واقع دنباله همان مسأله فقدان قدرتی متمرکز، متجانس و برتر در روابط بین دول، که قبلاً مطرح شد، محسوب می شود و زاینده این وضعیت در جامعه بین المللی است. این اصل مستلزم آن است که دولت از لحاظ حقوقی، تنها به قواعدی متعهد باشد که خود با رضایت کامل آنها را پذیرفته است؛ و هیچ مقام برتری نتواند صلاحیت خود را بر آن تحمیل کند. هرگاه اختیارات دولتی توسط

۱. منظور از مطالب فوق تأکید بر فقدان قدرتی مافوق در صحنه بین الملل است و نه قدرتی برتر؛ دولتها در رابطه با یکدیگر از قدرت یکسانی برخوردار نیستند. در تمام طول تاریخ، دولتهای قدرتمند زمان سعی داشته اند خواسته ها و یا نظام مورد قبول خود را بر سایر دولتها تحمیل کنند. اما به هیچ وجه نمی توان روابط میان این دولتها با دولتهای ضعیف تر را با روابط میان دولت و اعضای جامعه دولتی - یعنی افراد - تشبیه و مقایسه کرد. زیرا که این دو نوع روابط هم از لحاظ درجه و هم ماهیت حقوقی با هم متفاوتند.

دولت دیگری اعمال شود، همان طور که در دوران استعمار مشاهده می شد، حاکمیتی وجود ندارد. این در مورد دولتهایی که در چارچوب فدراسیونی اجتماع می کنند نیز صدق می کند؛ در اینجا حاکمیت هر یک از آنها - تا حدودی که در قانون اساسی معین شده باشد - به دولت فدرال انتقال داده می شود.

بنابراین، مشکل رعایت قواعد بین المللی، در موضوع مورد بحث ما که قواعد حاکم بر روابط دیپلماتیک است، از این امر سرچشمه می گیرد که تابعان اصلی این نظام اشخاصی حقوقی هستند که از حاکمیت کاملی برخوردارند؛ و این یکی دیگر از تفاوتهایی است که میان نظامهای حقوقی داخلی و بین المللی وجود دارد.

قصد ما در اینجا بحث درباره اصل حاکمیت نیست. نباید فراموش کرد که تثبیت این اصل عامل ثبات جامعه بین المللی و استقلال سیاسی کشورها است. بنا به گفته بعضی حقوقدانان «این مفهوم [حاکمیت] به حدی به حقوق بین الملل مرتبط است که حقوق هر اجتماعی که عناصر آن از حاکمیت برخوردار نباشد، دیگر بین المللی نخواهد بود و به حقوق داخلی این اجتماع تبدیل می شود».^۲ به عبارت دیگر اصل حاکمیت را اساس موجودیت حقوق بین الملل قرار داده اند. منظور ما، در اینجا، تأکید بر این امر است که ضرورت چنین اصلی در روابط بین الملل نباید باعث گردد جنبه های منفی و اجتناب ناپذیر آن نادیده گرفته شود.

استناد به اصل حاکمیت برای بسیاری از دولتها ساده ترین و در عین حال مناسبترین استدلال برای مشروعیت بخشیدن به اعمال خویش است. در این صورت چگونه می توان رعایت قواعد بین المللی را در مقابل اصل حاکمیت، که مستلزم اختیارات وسیع و مصونیت های بسیار است، تضمین نمود؟ چگونه می توان دولتهای حاکم را، در صورت نقض مقررات بین المللی یا سرپیچی از آنها، به رعایت آن واداشت؟

هدف از این مقاله شرح مشکلاتی است که جامعه بین الملل، برای

2. Droit International Public; Thierry, Sur, Combacau, Valleté; éd. MONTCHRESTIEN, 1989., P.4.

تضمین رعایت مقررات بین المللی در زمینه روابط دیپلماتیک، با آن مواجه است و ضمناً بررسی شیوه های گوناگون و مشروع برای تضمین رعایت مقررات آن می باشد.

این بررسی به دو بخش تقسیم می شود:

بخش ۱: تدابیر بازدارنده نقض حقوق حاکم بر روابط دیپلماتیک؛
بخش ۲: مجازاتهای پیش بینی شده در صورت نقض قواعد حقوق دیپلماتیک.

بخش ۱

تدابیر بازدارنده نقض حقوق دیپلماتیک

متونی که به حقوق دیپلماتیک اختصاص داده شده تدابیر لازم را جهت ممانعت از نقض آن، به طور صریح، پیش بینی نکرده است. برای تشخیص عوامل پیشگیرنده از تجاوز به این حقوق دو راه وجود دارد:

اول. تدابیر کلی پیش بینی شده در حقوق بین الملل عمومی
دوم. تدابیر بازدارنده خاص حقوق دیپلماتیک.

۱.۱. تدابیر کلی پیش بینی شده در حقوق بین الملل عمومی

در این بخش از مطالعه، ما اصول موضوعه حقوق بین الملل عمومی را، که هر کدام به طور پراکنده به نحوی قدرت اجرایی قواعد بین المللی به طور کل را تحکیم می کند، گرد آوری کرده و آنها را از دیدگاه واقعیت های روابط دیپلماتیک مورد بررسی قرار می دهیم.

۱.۱.۱. قدرت الزام آور معاهدات بین المللی

منبع اصلی حقوق دیپلماتیک را معاهدات بین المللی، یا به عبارت

دیگر کنوانسیونهای^۳ بین المللی - بویژه کنوانسیون وین ۱۹۶۱ - تشکیل می دهد. گرچه از لحاظ تاریخی، قواعد حاکم بر روابط دیپلماتیک از عرف سرچشمه می گیرد، لیکن با تدوین قواعد عرفی در چارچوب کنوانسیونهای بین المللی، این مجموعه قواعد تکامل و انسجام یافته و به صورت یک نظام حقوقی کامل ظاهر شده است. در این مورد حقوق دیپلماتیک از قاعده کلی حقوق بین الملل عمومی، که جایگاه خاصی را به معاهدات بین المللی به عنوان منبع مهم این حقوق اختصاص داده است، منتزعی نیست.

از دیدگاه حقوق بین الملل عمومی، رعایت تعهدات پیش بینی شده در معاهدات بین المللی، به طور کلی، بر مبنای خصوصیت الزامی بودن این معاهدات برای طرفهای امضاکننده استوار است. بنا بر این اصل مهم، دولت در چارچوب صلاحیت بین المللی خود، موظف است تعهدات ناشی از معاهده ای را که، با اراده خودش بدون هیچ گونه فشار یا اقدام نامشروع پذیرفته است، با حسن نیت انجام دهد (مشروط بر اینکه طرفهای مقابل نیز اینچنین عمل کنند). در اینجا مسأله اعتبار و احترام دولت در محافل بین المللی به میان می آید، که دولتها را به تعهدات خود پای بند ساخته و جایگاه قدرت الزام آور معاهدات بین المللی را فراهم می سازد.

برای توجیه اصل خصوصیت الزامی بودن معاهدات در روابط بین الملل باید به تئوریهای متعددی که پیرامون این موضوع در چارچوب حقوق بین الملل عمومی ارائه شده است، رجوع کرد. تعدد این تئوریها ما را بر آن می دارد که به بررسی اجمالی تنها بعضی از آنها - ولیکن مهمترین شان - اکتفا کنیم.

تعدادی از علمای حقوق بین الملل اساس قدرت الزام آور معاهدات بین المللی را در اراده طرفهای امضاکننده می بینند. در این راستا دو جریان متفاوت وجود دارد:

بعضی از علما مبدأ استدلال خود را حاکمیت دولت قرار داده اند و

۳. اصطلاح کنوانسیون، واژه غربی است که در زبان حقوقی فارسی جا افتاده است، و بخصوص بر جنبه عام بودن این نوع معاهدات تأکید می کند.

تئوری «خود محدودسازی»^۴ را ارائه داده‌اند. (الف) بعضی دیگر بر فرضیه شخصیت حقوقی دولت تکیه می‌کنند، و تئوری مشهور به Vereinbarung «اراده مشترک را ابراز داشته‌اند. (ب) تعدادی دیگر از حقوقدانان به اصل Pacta Sunt Servanda (لزوم وفای به عهد)، استناد کرده‌اند. (ج).

الف. بنا بر فرضیه «خود محدودسازی» که توسط حقوقدان آلمانی به نام Jellinek^۵ پایه‌ریزی شد، حاکمیت دولت تابع هیچ مقام یا قاعده‌ای نیست و تنها محدودیتی را که می‌پذیرد محدودیتی است که از اراده خود دولت ناشی گردد.

بنا بر این تئوری، دولت در روابط خود با سایر دولتها قواعدی را پذیرفته و برای خود حدودی تعیین می‌نماید و اینچنین حیطه صلاحیت خود را در زمینه این روابط عمداً محدود می‌سازد.

در نتیجه، چون منشاء قواعد حاکم بر رفتار دولت در صحنه بین‌المللی اراده و خواست خود است، پس طبیعی است که این قواعد محترم شمرده شده و دولتها خود را نسبت به تعهدات خود پای بند بدانند؛ در غیر این صورت آنها برخلاف اراده اولیه خود عمل خواهند کرد.

لیکن نقطه ضعف فرضیه فوق در همان قدرت استدلال آن نهفته است. چون اگر اراده دولتها بتواند سنگری برای نقض قواعد ناشی از آن محسوب شود، همین اراده نیز می‌تواند در صورت تغییر و تحول، عامل نقض این قواعد شود. بنا به گفته «آنزیلوتی» که این فرضیه را مورد انتقاد شدید قرار داده است، «اگر تبعیت دولت از حقوق بین‌الملل مبتنی بر اراده خودش باشد، هیچ کوشش و دیالکتیکی وجود ندارد که قادر باشد ثابت کند دولت نمی‌تواند، توسط یک عمل ارادی دیگری، خود را از تعهد رها سازد»^۶.

4. Autolimitation

5. Allgemeine Staatslehre, 1900

6. Anzilotti, Cours de Droit International., p. 45.

ب. فرضیه دومی که اراده دولتها را مبنای خصوصیت آمرانه قواعد بین‌المللی معرفی می‌نماید به *Vereinbarung* مشهور است. این اصطلاح، در نظر علمای حقوق آلمانی به معنای اتحاد اراده‌ها آمده است. به گفته «تریپل» که مدافع این فرضیه بود، اگرچه اراده هیچ دولت خاصی نمی‌تواند مقررات بین‌المللی را وضع نماید و اینچنین حقوق بین‌الملل را بوجود آورد، پس می‌توان تصور کرد که اراده ای جمعی و مشترک، ناشی از اتحاد اراده‌های خاص قادر به انجام چنین وظیفه ای باشد.^۷

بنابراین نظریه تنها اراده مشترک یا دسته جمعی چندین دولت منبع حقوق بین‌الملل به شمار می‌رود و وسیله ایجاد چنین اراده ای اتحاد آنها، یا به عبارت اصلی *Vereinbarung* می‌باشد.

برای نقد این فرضیه می‌توان از استدلالی که در مورد فرضیه پیشین ارائه شد، الهام گرفت. «شارل روسو»، از استادان و علمای سرشناس فرانسوی حقوق بین‌الملل، در این باره چنین اظهار می‌دارد: «چرا دولتی که در اراده مشترک *Vereinbarung* سهیم بوده است، پس از آن آزاد نیست که در صورتی که مایل باشد از آن خارج شود؟ این اراده دسته جمعی حاصل و نتیجه توافق تصادفی و موقت اراده‌های دولتی خاص است، اما این اتفاق مدام در معرض تهدید است. کافی است دولتی اراده خود را تغییر دهد تا آن [اتفاق] از بین برود. پذیرفتن اساسی چنین ضعیف و ناپایدار، حتی برای امنیت روابط بین‌المللی، امکان پذیر نیست».^۸

پس لازم است منشاء خصوصیت الزامی بودن قواعد بین‌المللی را در اصول دیگری جستجو کنیم.

ج. یکی از مهمترین فرضیه‌هایی که در این مورد ارائه گردیده اصل مهم «لزوم وفای به عهد»، یا به اصطلاح لاتین *Pacta Sunt Servanda* است که به عنوان محور اصلی اجبار قراردادهای بین‌المللی، معرفی شده است. این اصل، که می‌توان آن را به صورت دقیق تر «تعهد»

7. Triepel, "Le Rapports entre le droit interne et le droit international", Cours de la Haye, 1923, p. 82-83

8. Charles Rousseau, Principes, N° 26, p. 50

الزام آور است» ترجمه کرد، مورد توجه حقوقدانان قرن گذشته و معاصر قرار گرفته و هریک از آنان سعی داشته است به دلایل خاصی آن را توجیه نماید. برخی از آنان اصل مندرکسور را به عنوان اصلی اخلاقی معرفی کرده اند ولیکن چگونگی می توان رعایت قواعد حقوقی را بر اساس قاعده ای اخلاقی بنا نهاد، زیرا که طبعاً قدرت تحمیل قواعد اخلاق به مراتب از قواعد حقوق کمتر است.

تلاشهایی که برای معرفی این اصل به عنوان نه تنها یک قاعده ای اخلاقی، بلکه قاعده حقوق طبیعی به عمل آمده (از این جهت نتیجه گرفته می شود حقوق طبیعی ارزش بیشتری از حقوق موضوعه دارد) در اثر انتقادات زیادی که علیه تئوریهای مختلف حقوق طبیعی ارائه شده، جذابیت خود را از دست داده است.

در مقابل سستی تئوریهای فوق، بسیاری از مؤلفین قاعده «تعهد، الزام آور است» را یک اصل واقعی حقوق موضوعه می دانند. چه این اصل را مانند بعضی ها در میان اصول کلی حقوق بین الملل دسته بندی کنیم و یا مانند بعضی دیگر عرفی حقوق بین الملل بحساب آوریم، در هر صورت قاعده ای است که بر قواعد قراردادی تحمیل می شود و به آنها قوت و ارزش اجرایی می دهد.

کنوانسیون وین سال ۱۹۶۹ مربوط به حقوق معاهدات بین المللی، در ماده ۲۶ خود اصل لزوم وفای به عهد را در حقوق بین الملل موضوعه تثبیت کرده است. بنابر این ماده، «هر معاهده در حال اجرا طرفها [امضا کننده] را متعهد می سازد و باید توسط آنها با حسن نیت اجرا شود». با پیشنهاد چنین متنی هنگام تدوین این کنوانسیون، کمیسیون حقوق بین الملل خواسته است بر اهمیت بنیادی موضوع مورد بحث تأکید کند و نشان دهد که از نظر آن، اصلی که در اینجا مطرح است یکی از پایه های حقوق معاهدات به شمار می رود. لازم به ذکر است که اجرای با حسن نیت و رعایت قاعده Pacta sunt servanda از نزدیک به هم مربوط هستند؛ ترکیب آنها دو جنبه

مکمل از اصل وسیعتری را تشکیل می‌دهد.^{۱۰} که جایگاه آن در حقوق بین‌الملل باعث گردیده که عامل بازدارنده مهمی برای نقض این حقوق باشد.

اگرچه در اهمیت اصل الزام آور بودن تعهد در حقوق بین‌الملل عمومی جای شکی باقی نیست، اما نقش بنیادی آن در رعایت قواعد حقوق بین‌الملل مورد تأکید همه علمای این حقوق واقع نمی‌گردد. از جمله «شارل روسو» قدرت الزام آور معاهدات را براساس صرفاً حقوقی زیر سؤال می‌برد. به اعتقاد او چنین اساسی را که مستقیماً به اعتبار معاهده ربط دارد، باید خارج از حقوق موضوعه جستجو کرد و بدین ترتیب زمینه تحقیقات را از انحصار حقوقدانان خارج می‌سازد.

مع‌ذک، تثبیت اصل «الزامی بودن تعهد» به عنوان یکی از محورهای اصلی حقوق بین‌الملل عمومی بدون شک تأثیر زیادی در رعایت مقررات بین‌المللی ناشی از معاهدات از سوی تابعان این حقوق داشته و دارد.

در این راستا چنانچه دولتی در اجرای معاهده‌ای کوتاهی یا خطا کند، نه تنها نسبت به تعهد خویش در مقابل طرف دیگر کوتاهی کرده بلکه حقوق بین‌الملل را نقض کرده است. در نتیجه مرتکب «جرم» بین‌المللی شده است که نه فقط به طرف معاهده، بلکه به تمامی جامعه بین‌الملل مربوط می‌شود. اینجا مسأله مسؤولیت بین‌المللی دولت به میان می‌آید.

۱.۱.۲. واهمه دولتها از اجتناب مسؤولیت بین‌المللی

مسؤولیت بین‌المللی یکی از موضوعات مهم و مفصل رشته حقوق بین‌الملل عمومی است. ما در اینجا، فقط سعی داریم با تعریف اجمالی این فرضیه، تأثیر آن را در پیشگیری از نقض مقررات بین‌المللی روشن نماییم. چنانکه گفته شد، هر دولتی، به عنوان واحدی مستقل موظف است،

10. Nguyen Quoc Dinh, Daller, Pellet, Droit International Public, 1987, ch.III, p. 207

به خودی خود، تعهدات قراردادی خویش را (با حسن نیت) اجرا کند. یعنی که هیأت حاکمه دولتی که طرف معاهده‌ای است می باید در رابطه با دولت (های) طرف مقابل هم خود مطابق مقررات قراردادی عمل کند و هم تابعان خود را و دارد که مطابق این قواعد رفتار کنند: در غیر این صورت، دولت خلاف قواعد بین المللی عمل کرده و برای خود ایجاد مسئولیت بین المللی می کند. بنا به تعریف معتبر و قابل استناد که از سوی استاد فرانسوی «بادوان»^{۱۱} ارائه گردیده، و «شارل روسو» هم آن را پذیرفته است، «مسئولیت بین المللی یک نهاد حقوقی است که به موجب آن اگر دولتی مرتکب عملی شود که از دیدگاه حقوق بین الملل غیرقانونی بشمار می آید، موظف به جبران عمل خود در قبال دولتی که علیه آن چنین عملی انجام شده، می باشد».

رویه قضایی بین المللی صریحاً و به طور واضح بر اهمیت این نهاد تأکید کرده است؛ در رأی دیوان دائمی دادگستری بین المللی مورخ ۲۶ ژوئیه ۱۹۲۷ (دعوی کارخانه لهستانی «شورزو») اظهار گردیده که «این یک اصل حقوق بین الملل است که نقض تعهد مستلزم جبران آن به نحو متناسب می باشد. پس جبران لازمه هرگونه کوتاهی در اجرای کنوانسیون است، بدون آنکه لازم باشد این مطلب در کنوانسیون ذکر گردیده باشد».

بنابر این می توانیم در ادامه استدلال خود در مورد عوامل بازدارنده نقض مقررات بین المللی، به این فرضیه مسلّم حقوق بین الملل استناد کنیم. احتمال مطرح شدن مسئولیت بین المللی و همچنین اجبار به جبران هرگونه عمل غیرقانونی، بدون شک در رفتار دولتها تأثیر دارد. زیرا احترام و حیثیت دولتها در جامعه بین المللی به طور مستقیم با این مسأله در ارتباط است.

ناگفته نماند که فرضیه مسئولیت بین المللی در معرض اشکال و کمبودهای اجرایی می باشد. زیرا قبول این مسئولیت مستلزم موافقت دولت ناقض می باشد (چه این موافقت در اثر مذاکرات دیپلماتیک کسب شود،

چه در اجرای حکم قضایی یا اداری). علاوه بر این دولت ناقض، در اجرای مسئولیت بین المللی، موظف نیست لزوماً معاهده نقض شده را به اجرا گذارد.

بدین سبب امروزه سعی بر این است که در کنوانسیونهای بین المللی سیستمهایی برای نظارت در اجرای درست تعهدات گنجانده شود.

۱.۱.۳. شیوه‌های نظارت بر اجرای قراردادهای

جهت اعمال نظارت بر اجرای صحیح بعضی قواعد بین المللی در زمینه‌های خاص، و افشای هرگونه تخلف از سوی تابعان، شیوه‌های عملی پیش بینی شده است که هر کدام با درجات متفاوتی در رفتار دولتهای ذی نفع تأثیر می‌گذارد.

شیوه عادی نظارت بر معاهدات بین المللی، کنفرانسها یا کمیته‌هایی هستند که صراحتاً مأمور مراقبت در اجرای صحیح قواعد مندرج در معاهده معینی شده‌اند. در حاشیه نظارت مستقیم این ارگانها، متعهدین می‌توانند در بعضی موارد گزارشهایی (به طور مرتب یا استثنایی) درباره عملکردشان ارائه دهند. در معاهدات دیپلماتیک معمولاً چنین اقداماتی مرسوم نیست و چنین نظارتی به طور دائم از سوی نمایندگی‌هایی که طرفین نزد یکدیگر برقرار می‌سازند صورت می‌گیرد.

شیوه دیگر نظارت، استقرار سیستم بازرسی است که از سوی ارگانی بی طرف، که اغلب نهادهای بین المللی فعال در صحنه بین المللی هستند، انجام می‌گیرد. مثلاً فعالیت کمیسیون‌های تحقیقاتی نظیر آنچه که در زمینه دفاع از حقوق بشر مشاهده می‌شود، و یا بازرسی که توسط آژانس بین المللی انرژی اتمی و یا سازمان بین المللی کار و یا سازمان بین المللی بهداشت به عمل می‌آید، در این راستا قرار می‌گیرند. اقداماتی از این قبیل در روابط دیپلماتیک دو یا چند دولت مرسوم نیست.

مناسب‌ترین شیوه نظارت بر اجرای معاهده‌ای دیپلماتیک آنطور که به نظر می‌رسد، نظارتی است که مستقیماً از سوی سازمان

ملل متحد و بویژه از سوی شورای امنیت این سازمان، به عمل می آید. باید در نظر داشت که کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) از سوی کمیسیون حقوق بین الملل سازمان ملل متحد تدوین شده است و زیر نظر این سازمان از سوی دولتهای عضو منعقد گردیده و به اجرا درآمده است. نظارت بر اجرای معاهدات جزء وظایف اولیه سازمان ملل متحد است: در مقدمه منشور آمده است که مردم ملل متحد مصمم هستند «شرایط لازم برای حفظ عدالت و رعایت تعهدات ناشی از معاهدات و سایر منابع حقوق بین الملل...» را ایجاد کنند.

پس از بررسی تدابیر بازدارنده کلی پیش بینی شده در حقوق بین الملل عمومی، حال می پردازیم به مطالعه عوامل بازدارنده نهفته در مقررات حاکم بر روابط دیپلماتیک.

۲.۱. تدابیر بازدارنده خاص حقوق دیپلماتیک

ضمانت اصلی رعایت حقوق دیپلماتیک را می توان با توجه به ماهیت این گونه روابط در اساس قراردادی آن یافت که مستلزم اراده و موافقت دولتها می باشد.

کنوانسیون وین سال ۱۹۶۱، با تدوین عرف و نزاکت بین المللی مرسوم طی قرنهای گذشته در روابط دیپلماتیک، چارچوبی را برای این گونه روابط تعیین کرده که در آن بر اهمیت توافق دولتها در بسیاری از موارد تأکید شده است. در همه مراحل روابط دیپلماتیک، یعنی از آغاز برقراری تا گسترش این روابط، موافقت دولتهای ذی نفع لازم است. نظر به اینکه هر دولت با اراده خود روابط دیپلماتیک را با سایر دولتها برقرار می سازد دلیل بر این است که شرایط و مقررات این روابط را پذیرفته، پس به دشواری می توان تصور کرد که این دولت بعداً به حرف و تمهد خود عمل نکرده و احترام و اعتبار خود را در صحنه بین المللی لکه دار کند. پس رضایت دولت می تواند عامل بازدارنده مؤثری در رعایت قواعد حاکم بر روابط دیپلماتیک محسوب شود.

لازم به ذکر است که در اینجا، به تفاوت آنچه که در بخش پیشین گفته شد، اراده دولت بابت توجیه اصل الزام آور بودن تعهد مطرح نمی‌شود بلکه این اراده مستقیماً به عنوان عامل بازدارنده نقض حقوق بین الملل مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱.۱.۲۰. لزوم توافق دولتی در برقراری روابط دیپلماتیک با دولتها

توافق دولتها در برقراری روابط دیپلماتیک امری طبیعی و مسلم به نظر می‌رسد. اما همیشه این طور نبوده است و باید تا انعقاد عهدنامه وین ۱۹۶۱ صبر کرد تا فرضیه اساس قراردادی روابط دیپلماتیک به طور قطع به رسمیت شناخته شود.

تا مدتها، اساس توافقی روابط دیپلماتیک بین نویسندگان حقوقی مورد تردید بود و میان فرضیه‌های موجود موضع قاطعی اتخاذ نمی‌شد. حقوقدانان به دو دسته تقسیم می‌شدند؛ دسته اول توافق دولتها را امری ضروری در برقراری روابط دیپلماتیک می‌دانست. دسته دوم اختیار برقراری روابط دیپلماتیک با سایر دولتها را به صورت یک حق مسلم فرض می‌کرد و معتقد بود هر دولت می‌تواند این حق را به طور اراده خود و یکجانبه به اجرا بگذارد.

فرضیه اخیر که به «حق نمایندگی» مشهور است تا مدتی نظر مساعد بسیاری از حقوقدانان را به خود جلب می‌کرد. قدرت جذب این نظریه به حدی بود که در کنوانسیون هاوانا مورد قبول دولتهای آمریکایی قرار گرفت؛ ولی در کنوانسیون روابط دیپلماتیک (۱۹۶۱) این نظر پذیرفته نشد و ماده دوم این کنوانسیون به این بحث خاتمه داد، و فرضیه حق نمایندگی را به نفع فرضیه توافق متقابل دولتهای مربوطه رد کرد.

قاطعیات چنین موضعی را می‌توان در رد طرح اولیه پیشنهاد شده از سوی کمیسیون حقوق بین الملل یافت، که علی‌رغم پیشنهاد اصل توافق متقابل، به حق نمایندگی نیز اشاره‌ای مختصر و کم‌اهمیت می‌کرده است. بنابر ماده ۲ کنوانسیون وین «برقراری روابط دیپلماتیک بین دول

و اعزام مأموریت‌های دیپلماتیک دائم با رضایت متقابل انجام می‌گیرد». موضع‌گیری کنوانسیون وین درباره روابط دیپلماتیک واقع بینانه به نظر می‌رسد و با اصول حاکم در روابط بین‌الملل امروز، به طور کلی، بهتر تطبیق می‌کند.

آنچه که در بحث اصلی ما حائز اهمیت است این است که با تثبیت اصل توافق دو جانبه، دولت‌های ذی‌نفع با خواست خود نسبت به یکدیگر متعهد می‌شوند، و جنبه ارادی این تعهد را می‌توان عاملی بازدارنده از نقض قواعد دیپلماتیک به حساب آورد. اگرچه قدرت الزامی قواعد بین‌المللی، اعم از قراردادی و غیر قراردادی، یکسان است، ولی در صورت فقدان ضمانت اجرایی مؤثر، احتمال سرپیچی از قاعده‌ای که مستلزم رضایت دولت مربوطه بوده دست کم از نظر تئوریک و منطقی کمتر می‌باشد.

نقش رضایت دولت تنها به مرحله ابتدایی روابط دیپلماتیک یعنی مرحله برقراری این روابط، ختم نمی‌شود. بلکه بر سراسر کنوانسیون روابط دیپلماتیک، اصل ارادی بودن روابط و لزوم رضایت و موافقت دولت‌ها، سایه افکنده است.

۲.۲.۱. لزوم توافق دولتین در تأسیس نمایندگی دیپلماتیک و تعیین

برخی از اعضای آن

کسب رضایت دولت در همه سطوح روابط دیپلماتیک لازم است: از برقراری روابط و تأسیس نمایندگی و انتصاب رئیس نمایندگی دیپلماتیک، حتی ترکیب آن، توافق دولت‌های مربوطه را ایجاب می‌کند. کنوانسیون وین ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک به طور وضوح عمل برقراری روابط دیپلماتیک را از تأسیس نمایندگی دیپلماتیک تفکیک می‌کند. در چنین شرایطی، تصمیم به برقراری روابط دیپلماتیک اثر ملموسی را به دنبال ندارد و الزاماً منجر به گشایش نمایندگی دیپلماتیک دائم نمی‌شود. امروزه ممکن است روابط دیپلماتیک از طریق

آرگانهای گوناگون جریان پیدا کند. مانند پستهای کنسولی یا دفاتر بازرگانی یا جهانگردی دولتی، یا دفاتر وابسته به وزارتخانه‌هایی غیر از وزارت خارجه دولت فرستنده، نمونه‌هایی از آن هستند.

در همین راستا، تعیین شخص رئیس مأموریت (معمولاً سفیر) و در مواردی انتصاب بعضی مأموران «حساس» از قبیل وابسته‌های نظامی، دریایی یا هوایی، گرچه در صلاحیت انحصاری دولت فرستنده است، ولیکن مستلزم موافقت مقامات دولت پذیرنده نیز می‌باشد.

در مورد سفیران و وزیران مختار که بالاترین مقام مأموریت‌های دیپلماتیک هستند، تشریفات خاصی وجود دارد که حق موافقت دولت پذیرنده را در مقابل پیشنهاد دولت فرستنده محفوظ نگاه می‌دارد. این تشریفات با انعقاد کنوانسیون وین ۱۹۶۱ به قاعده حقوقی تبدیل شده و به صورت تکلیف برای دولت‌ها درآمده، اینچنین است که هرگاه دولتی شخصی را برای سفارت نزد دولت دیگری نامزد نماید، می‌باید قبلاً نظر مساعد دولت پذیرنده را در مورد آن شخص جلب کند. این جلب رضایت با تقاضای «پذیرش» صورت می‌گیرد. بنابر ماده چهارم کنوانسیون وین «دولت فرستنده باید اطمینان حاصل کند که برای شخص نامزد شده به عنوان رئیس مأموریت، از طرف دولت پذیرنده پذیرش داده شده است».

دولت پذیرنده در پذیرش یا رد پذیرش شخص معرفی شده از آزادی و اختیار کامل برخوردار است و این به حدی است که حتی، بنابر بند دوم ماده مذکور، این دولت «ملزم نیست دلائل امتناع از صدور پذیرش را به اطلاع دولت فرستنده برساند».

مرحله بعد از درخواست پذیرش (در صورتی که جواب آن مثبت باشد) تسلیم استوارنامه است. تسلیم استوارنامه به طور خلاصه نوشته رسمی است که از طرف رئیس کشور به نام شخص سفیر یا وزیرمختار صادر می‌شود تا آن را به رئیس کشور پذیرنده تسلیم نماید. تسلیم استوارنامه بیشتر جنبه تشریفاتی دارد، زیرا توافق متقابل دولتهای فرستنده و پذیرنده بر سر شخص مورد نظر در مرحله پذیرش صورت گرفته است.

از اعضای دیگر نمایندگی دیپلماتیک که رضایت دولت پذیرنده در بعضی موارد برای انتصاب آنها لازم است وابسته‌های نظامی، دریایی و هوایی می‌باشند. بنا بر ماده ۷ کنوانسیون وین دولت پذیرنده می‌تواند قبلاً نام این اشخاص را جهت تصویب درخواست نماید. این قبیل اقدامات به علت حساسیت این گونه مشاغل است.

در مورد سایر اعضای نمایندگی دیپلماتیک، دولت فرستنده ظاهراً در انتصاب آنها اختیار تام دارد. مع‌هذا، ماده ۱۰ کنوانسیون وین، نمایندگان را موظف به مطلع ساختن وزات امور خارجه دولت پذیرنده در مورد اعضاء، سمت دقیق و تاریخ ورود و پایان خدمت آنان می‌کند.

به هر حال، همان طور که در بخش دوم این مقاله خواهیم دید، دولت پذیرنده همیشه در طول فعالیت نمایندگی دیپلماتیک از اختیاراتی برخوردار است تا در صورت نارضایتی از رئیس یا سایر اعضاء مأموریت دیپلماتیک، به گونه‌ای به فعالیت او در کشور خود خاتمه داده و وی را به کشور متبوع خود پس فرستد. این اختیارات وسیع دولت فرستنده و لزوم رضایت دولت پذیرنده عامل بازدارنده نقض بین‌المللی قواعد موجوداتی بشمار آورد؛ زیرا در هر مرحله دولت، در صورت نارضایتی یا پشیمانی از تصمیم اولیه خود، امکان اصلاح آن را در چارچوب رعایت قواعد دارد.

اگر، علی‌رغم مطالب فوق که به درجات متفاوتی از نقض قواعد دیپلماتیک پیشگیری می‌کند، دولتی بدون توجه به حیثیت بین‌المللی خود، مرتکب چنین نقضی شود، چه امکاناتی برای دولتهای آسیب‌دیده پیش‌بینی شده است؟ به عبارت دیگر، در صورت مؤثر واقع نشدن تدابیر بازدارنده نقض حقوق دیپلماتیک چه ضمانت‌اجرائی وجود دارد که به چنین وضعی خاتمه دهد؟ این مطلب موضوع بخش دوم این مقاله می‌باشد.

بخش ۲

مجازات‌های پیش‌بینی شده در حقوق دیپلماتیک

به طور معمول، ضمانت اجرای قاعده حقوقی از راه دادرسی و به وسیله مراجع قضایی اعمال می‌شود. در مورد قواعد بین‌المللی دیوان بین‌المللی دادگستری یا دیوانهای منطقه‌ای (نظیر دیوان دادگستری جامعه اروپا) و یا دیوانهای داوری هستند که در این زمینه صالح می‌باشند. اما، به علت فقدان تعهد ارجاع قضیه به مراجع قضایی در روابط بین‌الملل، در مواقع نقض این قواعد رجوع به این مراجع بسته به میل و اراده دولتهای ذی نفع است. نظر به تمایل دولتها به حل مسائل خود از طریق مذاکره و پرهیز از هرگونه تبلیغات، توسل به مراجع قضایی بین‌المللی همیشه مطابق میل طرفین یا یکی از آنها نیست و بنابراین اجرای چنین امتیازی در همه مواقع - شاید هم در اکثر مواقع - میسر نیست.

این مسأله به ویژه در امور دیپلماتیک به واقعیت می‌پیوندد. تعداد بسیار ناچیز دعوی مطرح شده در دیوان بین‌المللی دادگستری که صرفاً به حقوق دیپلماتیک ربط دارد بر این امر گواهی می‌کند.

بنابراین وادار ساختن دولت نقض کننده به اجرای قواعد و رعایت آنها به طور مستقیم بسیار دشوار به نظر می‌رسد، خصوصاً اینکه - همان طور که در مقدمه مقاله حاضر ذکر شد - مقامات عمومی در سطح بین‌المللی وجود ندارند که اجرای آنها را بر دولتها تحمیل نمایند.

در چنین شرایطی که اجرای قاعده‌ای به طور مستقیم امکان پذیر نباشد، ناگزیر باید دولت نقض کننده را به طرق گوناگونی تحت فشار قرار داد تا ناچار شود خودش تدابیر لازم را جهت اصلاح چنین وضعیتی اعمال کند. بدیهی است، این گونه اقدامات باید در چارچوب مقررات بین‌المللی واقع شوند و تنها تحت این شرط اساسی است که می‌توان طرف متخلف را به رعایت قواعد واداشت.

در این راستا، با توجه به ضوابط و آداب مرسوم در روابط دیپلماتیک به نظر می‌آید که دولتها می‌توانند برای تضمین حقوق خود،

عمدتاً به سه نوع اقدام تنبیهی متوسل شوند: این اقدامات، به ترتیب درجه اهمیت و شدت شان عبارتند از: ۱- رفتار متقابل، ۲- اعلام عنصر نامطلوب، و ۳- قطع روابط دیپلماتیک.

۲.۱. اقدامات متقابل

لازم به تذکر است که در اینجا اصطلاح «متقابل» به معنای Reciprocity، یعنی عمل متقابل بکار برده نمی‌شود، بلکه منظور از اقدامات متقابل، در اینجا، اقدامی است که مقابله به مثل به عنوان واکنشی در برابر اقدام قبلی از طرف مقابل صورت می‌گیرد. از این نظر می‌توان آن را، با توجه به دشواریهای ترجمه واژه‌های حقوقی، به *Contre-measure* ترجمه کرد.

این عنوان ناظر بر اعمالی است که از زمانهای دوردست مرسوم بوده و حقوق بین الملل عمومی کلاسیک آنها را پذیرفته است. اما تعریف کامل و دقیق این عنوان آسان نیست.

به طور معمول، این گونه اقدامات شامل تدابیری است که منظور تلافی جویانه^{۱۲} دارند. به طور دقیقتر اعمال یا کلاً رفتاری است که، جنبه غیردوستانه دارند و در واقع جوابگوی رفتار غیردوستانه‌ای است که قبلاً از جانب طرف مقابل صورت گرفته و به احتمال قوی هم مغایر با قواعد مرسوم در روابط بین دول بوده است.^{۱۳}

تجربه نشان داده است که دولتها در هنگام بروز تنش در روابطشان با یکدیگر، تمایل خاصی به این گونه اقدامات دارند. اولاً برای این که این تدابیر، مادام که به تعهدات معتبر آنها لطمه‌ای وارد نیآورد، موجب نقض حقوق نمی‌شوند. ثانیاً تهدید یا اعمال این گونه اقدامات می‌تواند

12. Mesures de Rétorsion

۱۳. ماده ۲۷ کنوانسیون روابط دیپلماتیک طی بند دوم، تبصره الف چنین اقدامی را مجاز دانسته و آن را تبعیض بشمار نیاورده است. به موجب این تبصره اگر «دولت پذیرنده یکی از مقررات این کنوانسیون را به علت آنکه در سرزمین دولت فرستنده نسبت به نمایندگی آن در این مورد محدودیت قائل شده، بطور محدود اجرا کند» این عمل متقابل تبعیض تلقی نخواهد شد.

عامل بسیار مؤثری در مذاکرات باشد.

در واقع اقدامات تلافی جویانه بیشتر در زمینه های دیپلماتیک و اقتصادی - مالی اعمال می شوند. ضبط دارایی های ایران در ایالات متحده آمریکا از سوی دولت این کشور در پی واقعه سفارت امریکا در تهران در این راستا اعمال گردید.

در زمینه روابط دیپلماتیک، اقدامات تلافی جویانه به اشکال گوناگون و با درجاتی متفاوت به اجرا گذارده می شوند. در اینجا منظور از این سری اقدامات، واکنشهایی است که جنبه دیپلماتیک دارند حتی اگر جنبه دیپلماتیک آنها تحت الشعاع مفهوم سیاسی آنها قرار گیرد. خصوصیت دیپلماتیک این اقدامات ناشی از توسل به مقررات خاص حقوق دیپلماتیک می باشد.

اقدام دیگری در این زمینه، که در عمل هم نسبتاً رایج است، فراخواندن رئیس نمایندگی است. فراخواندن هنگامی است که دولت فرستنده نماینده خود را از کشور پذیرنده احضار می کند. منظور از فراخواندن نماینده، در اینجا، احضاری است که جهت ابراز نارضایتی دولت فرستنده از عمل دولت پذیرنده انجام گیرد و این بیانگر کدورتی در روابط میان دو دولت مربوطه است. نکته قابل توجه این است که در این مواقع، مأموریت رئیس نمایندگی رسماً قطع نمی شود، بخصوص اینکه عملاً در اغلب موارد، فراخواندگی ظاهراً و رسماً جهت مشورت و نظرخواهی صورت می گیرد. بدیهی است که ادامه چنین وضعیتی، یعنی غیبت بیش از حد معمول رئیس نمایندگی می تواند منجر به کاهش سطح نمایندگی دیپلماتیک میان دو دولت شود و اداره امور سفارت به کارمند دیپلماتی از درجات پایین به عنوان «کاردار موقت» سپرده شود. و این اقدام نهایتاً هم می تواند مقدمات قطع روابط دیپلماتیک باشد را فراهم سازد.

کاهش طبقه نمایندگی دیپلماتیک نوع دیگری از ترفندهای تلافی جویانه در دیپلماسی بشمار می رود. در این موارد، درجه مقام رئیس نمایندگی رسماً تنزل می کند مثلاً از سفارت به وزارت مختار یا کاردار

دائم تبدیل می شود. این اقدام معمولاً بیانگر کاهش سطح و اهمیت روابط میان دو دولت در نظر مقامات سیاسی آن دو کشور می باشد - ولی این مورد بسیار کم اتفاق می افتد و معمولاً نمایندگی ها با حفظ طبقه خود، توسط کاردار موقت اداره می شود و این بدون شک انعکاسی از تیزرگی روابط میان آنها است.

برای مثال به دنبال قضیه انتشار کتاب «آیات شیطانی» و محکومیت به مرگ نویسنده آن - سلمان رشدی، تبعه انگلستان - از سوی مقام عالی مذهبی ایران، تعدادی از دول خارجی، جهت ابراز مخالفت خود با این فتوا سفیران خود را از ایران فراخواندند و در نتیجه تعدادی از سفارتخانه ها در تهران، به مدت چندسال در سطح کاردار موقت اداره شد. با اینکه در اکثر روزنامه ها و حتی اعلامیه های رسمی اصطلاح «تنزل سطح سفارت» در این موارد به کار رفت ولی در حقیقت، تنزلی در طبقه سفارت نبود و تنها اداره سفارت به کاردار موقت سپرده شد.

ادامه منطقی این تنزل سطح روابط میان دو دولت، قطع روابط دیپلماتیک میان آنها است. اهمیت این گونه اقدام، چه از نظر دیپلماتیک و چه سیاسی، به حدی است که دیگر از چارچوب اقدامات معمولی تلافی جویانه، به معنایی که در این مقاله بکار برده شده و قبلاً درباره آن توضیح داده شد، خارج می گردد، و به تنهایی ضمانت اجرایی کم و بیش مؤثر را تشکیل می دهد. این موضوعی است که در قسمتهای بعد مورد مطالعه قرار خواهد گرفت.

این دسته اقدامات را، که در چارچوب مقررات بین المللی به اجرا گذارده می شوند، باید از اقداماتی مشابه، اما از نوع دیگر، که اصطلاحاً به reprisal معروف هستند و به فارسی می توان به «معارضه به مثل» ترجمه کرد، تفکیک نمود. البته منظور اقدامات غیرنظامی است، زیرا که واکنشهایی از نوع نظامی، دیگر از قالب اقدامات متقابل به مفهومی که در این مقاله بکار برده شده است، خارج می باشد.

معارضه به مثل، عکس العملهایی را در برمی گیرد که در برابر اعمالی مغایر

با حقوق انجام می‌گیرند که خود آنها نیز از چارچوب قوانین موجود خارج هستند. حمایت حقوق بین الملل عمومی از روشی که خروج از حیطه قانون را برای دفاع بهتر از خود قانون تجویز می‌کند تعجب‌آور به نظر می‌آید. منتها باید به این امر توجه داشت که رابطه واکنشی نسبت به عمل نامشروع اولیه موجب می‌شود که، به طور استثنایی، چنین اقدامی مشروعیت کسب کند (یا بهتر گفته شود، در عین نامشروع بودن موقتاً مجاز گردد). به طور کلی، اقدامات متقابل، هدفی سه‌گانه را دنبال می‌کنند: نخست این که، به دولتی که مظلوم واقع شده است اجازه می‌دهد، از این طریق، تدابیری جهت حفظ حقوق و منافع خویش اتخاذ نماید. ثانیاً دولت متخلف را، از این راه، به رعایت بیشتر قوانین موجود وامی‌دارد. ثالثاً شبه مجازاتی را، به خاطر تخلف انجام شده به دولت متخلف تحمیل می‌نماید. تعادل میان این سه هدف دنبال شده (حفاظتی، اجرایی و تنبیهی) به نسبت هر اقدام متقابل، با توجه به دلایلی که باعث اتخاذ آن شده، تغییر می‌کند.

مسلم این است که توسل به اقدام متقابل، هرگز بی‌خطر نیست؛ احتمال سوء تعبیر و یا حتی سوء استفاده از جانب دولت اقدام کننده همیشه به جای خود باقی است. باید در نظر داشت که مفایرت عمل اولیه با قانون، که موجب اتخاذ اقدام مورد نظر می‌شود، معمولاً به طور یکجانبه و درون ذاتی مورد بررسی و قضاوت قرار می‌گیرد و اغلب هم دول مربوطه در مورد وقوع حوادث و بخصوص توصیف حقوقی آنها اتفاق نظر ندارند. مجسم کنیم دولتی را (دولت «الف») که مدعی است دولت دیگری دولت «ب» به تمهیدات خود عمل نکرده، حال اینکه دولت ب نسبت به این امر معترض است و بنابراین اقداماتی که از سوی دولت الف در مقابل رفتار (دولت ب) صورت گرفته است را بی‌اساس خوانده و خلاف قانون تلقی می‌کند. ضمناً دولت «ب» ممکن است به نوبه خود اقدامات جدیدی، جهت تلافی از اقدامات دولت «الف» در نظر گیرد. این عمل متقابل خود نیز تدابیر دیگری را از سوی دولت «الف» در مقابل آن، توجیه می‌نماید،

و... و بدین شکل، اختلافات میان این دو دولت، نه تنها حل نخواهد شد، بلکه شدت پیدا خواهد کرد، و این از هدف مورد نظر به دور خواهد بود. از این جهت لازم است شرایط خاصی برای اجرای اقدامات متقابل در نظر گرفته شود.

با بررسی عمل دولتها در صحنه بین الملل، و همچنین رویه قضایی موجود، و سرانجام نظراتی که از سوی کمیسیون حقوق بین الملل ارائه شده است، می توان توسل به اقدامات متقابل را تحت مقرراتی خاص قرار داد و حدودی را برای اجرای آنها مشخص ساخت.

توسل به اقدام متقابل در صورتی از دیدگاه حقوق بین الملل قابل قبول خواهد بود که اصول ذیل در آنها رعایت شود.

الف) اصولاً اقدام متقابل نباید ناقض بعضی قواعد حقوق بین الملل عمومی باشد که اصطلاحاً به *Jus Cogens* معروف هستند و می توان آن را به فارسی «قواعد آمره» یا «اصول و ضوابط لازم الرعایه حقوق بین الملل» ترجمه کرد^{۱۲} و همچنین اقدام متقابل نباید مغایر با قواعدی که تعهدهای عام الشمول (*erga omnes*) را بوجود می آورند، باشد.

بنابراین، توسل به این گونه اقدامات نباید هرگز به قیمت نقض این قواعد که به عنوان اصول مقدس بنیادین در جامعه بین الملل شناخته می شوند، تمام شود.

ب) اصل تناسب از شرایط دیگر مشروعیت اقدامات متقابل دیدگاه از حقوق بین الملل عمومی است. گرچه تشخیص آن در عمل بسی دشوار است، ولیکن از سوی رویه قضایی و عقاید علما، به طور جهان شمول شناخته شده است. بنابراین اصل، شدت اقدامات متقابل می باید با شدت عمل اولیه مطابقت داشته و متناسب باشد.

ج) نکته دیگر که در رابطه با این موضوع لازم به ذکر است، این که هیچگاه فسخ، تعلیق و حتی عدم اجرای یک معاهده بین المللی چندجانبه

۱۲. مأخذ: فرهنگ اصطلاحات حقوقی - انتشارات دفتر خدمات حقوقی بین المللی جمهوری اسلامی ایران.

نمی تواند به عنوان اقدامی متقابل، به شمار آید. زیرا دول ثالث که در این اختلاف بی تقصیر هستند نباید قربانی اقدامات متقابل شوند، و حقوق آنها باید در هر شرایطی محفوظ نگاه داشته شود.

سؤالی که در اینجا مطرح می شود این است که آیا اقدام متقابل، راهی منحصر برای حل مسالمت آمیز اختلافات است یا راهی موازی آن به عبارت دیگر، آیا دولت یا دولتهایی که از نقض حقوقی توسط دولت یا دولتهای دیگر زیان دیده اند باید سعی نمایند، جهت دفاع از حقوق خود در وهله اول، به راههای عادی قانونی متوسل شوند، و تنها در صورت عدم کسب نتیجه دلخواه دست به اقدامات متقابل زنند، یا اینکه می توانند به طور همزمان متوسل به چنین اقداماتی شوند؟

در دفاع از نظریه اول، که اقدامات متقابل را چاره واپسین می داند، می توان اظهار داشت که چنانچه دولتی بتواند از راههای قانونی منافع خود را حفظ نماید، دیگر توسل به اقداماتی موازی، یا حتی جایگزین آن، که دقیقاً همان هدف را دنبال کند - منتها به طور یکجانبه و ارادی - منطقی به نظر نمی رسد. در واقع، اقدامات متقابل نوعی اجرای عدالت است که از سوی خود تابعان حقوق اعمال می شود. یعنی اجرای عدالتی خصوصی است و از این نظر ماهیتی کاملاً متفاوت با عدالت ناشی از مراجع عمومی، چه قضایی یا داوری، دارد.

اما نظریه فوق با رویه قضایی بین المللی مطابقت نمی کند. در موارد متعددی مراجع قضایی بین المللی از محکوم کردن اقدامات متقابلی که به موازات اقدامات قانونی عادی و قضایی به اجرا گذاشته شده، خودداری کرده اند. نمونه بارزی از این موارد، موضع دیوان بین المللی دادگستری در قضیه اعضای دیپلماتیک و کنسولی سفارت ایالات متحده امریکا در تهران - به تاریخ ۲۴ مه ۱۹۸۰ - بوده است.

در این راستا می توان بر این امر تأکید کرد که توسل دولت به مراجع قضایی یا داوری برای حل اختلافات خود به هیچ وجه مانع از آن نمی شود که دولت مربوطه همزمان دست به اقداماتی موازی بزند.

پس می توان نتیجه گرفت که اقدام قانونی از طریق مراجع قضایی اصولاً با توسل به اقدامات متقابل به طور موازی مغایرت ندارد و امکان پذیر می باشد.

علاوه بر آنچه گفته شد دو اقدام دیگر وجود دارد که در روابط دیپلماتیک مرسوم است و هر کدام به تنهایی به مانند ابزار مؤثری برای اعتراض به نقض حقوق دیپلماتیک به کار می رود.

۲.۲. اعلام مأمور دیپلماتیک به عنوان «عنصر نامطلوب»

یکی از ابزار حقوقی که کنوانسیون وین ۱۹۶۱ به دولتها، در چارچوب روابط دیپلماتیک اعطا کرده است، و در هنگام نقض مقررات بین المللی می تواند به عنوان سلاح حقوقی دفاعی مورد استفاده قرار گیرد، اختیار اعلام مأمور دیپلماتیک به عنوان «عنصر نامطلوب» است. این اقدام به زبان عامیانه به مفهوم اخراج آن مأمور از کشور پذیرنده است. در اصطلاح لاتین اعلام شخص به عنوان عنصر نامطلوب "Persona non grata" گفته می شود.

برطبق بند اول ماده ۹ کنوانسیون وین، «دولت پذیرنده هر آن ... [می تواند] به دولت فرستنده اطلاع دهد که رئیس یا هریک از اعضای دیپلماتیک مأموریت عنصر نامطلوب است و یا آنکه هر کارمند دیگر مأموریت قابل قبول نیست». ماده مذکور ضمناً اضافه می کند: «در این صورت دولت فرستنده آن شخص را برحسب مورد فرا خواهد خواند و یا به خدمت وی در مأموریت پایان خواهد داد».

بنابراین، چنانکه در عمل مرسوم است، دولت پذیرنده احضار آن شخص را از دولت فرستنده می خواهد و دولت فرستنده موظف است به این درخواست ترتیب اثر دهد. چنانچه دولت فرستنده از انجام این درخواست خودداری کند و ظرف مدت معقول اقدامی ننماید، دولت پذیرنده می تواند به موجب بند دوم همان ماده ۹ «از شناختن شخص مورد بحث به سمت عضو مأموریت خودداری کند» و در این صورت حمایت بین المللی

(امتیازات و مصونیتها) از وی سلب شده و مشمول قوانین و مقررات عادی داخلی دولت پذیرنده می گردد.

توسل به ماده ۹ کنوانسیون وین، بدون شک جنبه ای اعتراض آمیز نسبت به عملکرد مأمور دیپلماتیک مورد نظر، و حتی در بسیاری از موارد نسبت به عملکرد دولت متبوع وی دارد. دلایل متعددی چنین اقدامی را توجیه می کند.

از دلایل عمده اعلام کردن مأمور دیپلماتیک به عنوان عنصر نامطلوب، نقض بند اول ماده ۴۱ کنوانسیون از سوی آن شخص یا آن نمایندگی است. این ماده کلیه اعضای نمایندگی دیپلماتیک را که از مزایا و مصونیتها بهره مند هستند مکلف می سازد که اولاً، قوانین و مقررات دولت پذیرنده را محترم شمرند، و ثانیاً از هرگونه مداخله در امور داخلی آن دولت خودداری نمایند.

گاه دولتها تمایل دارند که از مزایا و مصونیتهایی که شامل نمایندگیهای شان در خارج از کشور و یا اعضای آنها- به طور انفرادی- می شود به نحوی در جهات فوق سوء استفاده نمایند. در این مواقع، دولت پذیرنده این امکان را دارد که با اعلام عنصر نامطلوب، یک یا چند تن از اعضای آن نمایندگی را اخراج نماید و به این گونه اقدامات خاتمه دهد.

* مثال بارزی از نقض فاحش قوانین و مقررات دولت پذیرنده از سوی نمایندگی دیپلماتیک، قضیه تیراندازی سفارتخانه لیبی در لندن، در سال ۱۹۸۶ است. واقعه از این قرار بود که تعدادی از مخالفین رژیم لیبی مقابل نمایندگی این دولت در لندن اجتماع کرده بودند و شعار علیه آن رژیم سر می دادند. پلیس انگلستان نیز در این تظاهرات نظارت می کرد تا مبادا تظاهرکنندگان به محوطه سفارت هجوم آورند. در این میان یکی از مأموران امنیتی نمایندگی لیبی خونسردی خود را از دست داده و برای پراکنده کردن تظاهرات اقدام به تیراندازی نمود. در اثر این تیراندازی، گلوله ای تصادفاً به یکی از مأموران پلیس زن اصابت کرده و وی را از پای درآورد. بدیهی است که هیچ یک از اعضای نمایندگی دیپلماتیک در این

مواقع حق تیراندازی به خارج از محوطه نمایندگی را ندارد. مضافاً اینکه مأموران امنیتی کارمند دیپلماتیک محسوب نمی شوند و مصونیت آنان محدود می باشد. پیرو این حادثه دولت انگلستان خواستار معرفی شخص متخلف از سوی دولت لیبی و لغو مصونیت وی (در صورتی که از آن بهره مند می بود) و تحویل آن شخص به مقامات انگلیس شدند. دولت لیبی از اجرای این درخواست امتناع کرد و دولت خانم تاچر، ناچاراً تمامی اعضای نمایندگی لیبی در لندن را عناصر نامطلوب اعلام کرد و در کوتاهترین مهلت همه را روانه کشور خودشان ساخت.^{۱۵}

تعطیلی نمایندگی دیپلماتیک، از لحاظ تئوری به مفهوم قطع روابط دیپلماتیک نیست. ولی عملاً ممکن است تهدیدی برای قطع روابط باشد و بنابراین می توان آن را نوعی ضمانت اجرا برای قواعد دیپلماتیک به شمار آورد.

مداخله نمایندگی دیپلماتیک یا هریک از اعضای آن در امور داخلی کشور پذیرنده نیز، در صورتی که فاحش باشد، دلیل موجهی برای اعلام آن شخص یا اشخاص به عنوان «عنصر نامطلوب» است. یعنی هرگونه دخالتی از سوی مأمور دیپلماتیک در امور سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، دینی و غیره، منجر به اخراج وی از سرزمین کشور پذیرنده می شود. شدت مجازات مرسوم بیانگر اهمیت اصل عدم مداخله در روابط دیپلماتیک است. اما این بالاترین حد مجازات قابل تصور برای مأمور دیپلماتیک متخلف می باشد. در واقع، مصونیت غیر قابل بحثی که شامل مأموران دیپلماتیک می شود آنها را از هرگونه مجازات دیگر و بویژه تعقیب قضائی در امان نگه می دارد.

در اینجا بد نیست اشاره ای به واقعه سفارت ایالات متحده آمریکا در تهران کنیم و رفتار دولت جمهوری اسلامی ایران را در این قضیه، در مقایسه با مطالب فوق بسنجیم. یکی از اتهامات وارده به نمایندگی دیپلماتیک آمریکا دخالتهای بیش از حد آن در امور سیاسی ایران قبل از

۱۵. انصراف از مصونیت تنها از طرف دولت فرستنده میسر است.

انقلاب بود. به طور قطع، خشم و اعتراض دولت ایران، نه تنها از دیدگاه سیاسی بلکه از لحاظ حقوقی هم، براساس بند اول ماده ۴۱ کنوانسیون وین، قابل درک بود ولیکن شیوه ابراز آن، به دو دلیل عمده، قابل توجیه نبود: نخست همان طور که در طی این مقاله تأکید شد، رعایت قانون از طریق نقض مجدد آن تضمین نمی‌گردد. ثانیاً اینکه کنش و واکنش باید متناسب باشند (البته منظور از تناسب در اینجا تناسب از لحاظ اخلاقی نیست، بلکه تناسب از نظر حقوقی است).

پس از دیدگاه حقوق دیپلماتیک سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا، اگر در مقابل سیاست امریکا در ایران شاهنشاهی، تمامی اعضای نمایندگی آن کشور در تهران به عنوان «عناصر نامطلوب» اعلام می‌شدند این خود واکنشی مناسبتر و در عین حال منطبق با حقوق دیپلماتیک نبود؟ اعلام عنصر نامطلوب سلاحی دیپلماتیک بود که در دوران جنگ سرد بویژه میان دولتهای غرب و شرق زیاد مورد استفاده قرار گرفت. اما این امر تنها در مورد روابط شرق و غرب صدق نمی‌کند. حتی میان دولتهای عضو یک اتحادیه نیز مواردی نظیر آن به چشم می‌خورد.

از دلایل رایج دیگر اعلام کردن مأمور (یا مأموران) دیپلماتیک به عنوان عنصر نامطلوب، نقض پاراگراف «ه»، بند اول ماده ۳ کنوانسیون وین راجع به وظایف مأموریت دیپلماتیک است. به موجب ماده مذکور، یکی از وظایف مأموران دیپلماتیک، «استحضار از اوضاع و سیر وقایع در دولت پذیرنده با استفاده از تمام وسائل مشروع و گزارش آن به حکومت دولت فرستنده» می‌باشد. در این جمله عنوان «استفاده از تمام وسائل مشروع» اهمیت خاصی دارد زیرا این معیار فعالیتهای اطلاعاتی منجز و مشروع مأمورین دیپلماتیک را از فعالیتهای اطلاعاتی غیرمجاز آنها، یعنی به عبارت دیگر فعالیتهای جاسوسی، متمایز می‌سازد و مرز میان آنها را مشخص می‌کند. شایان ذکر است که عملاً، سمت مأمور دیپلماتیک و بویژه مزایا و مصونیهایی که شامل آن می‌شود پوشش بسیار مناسبی را برای فعالیتهایی در زمینه های سیاسی، نظامی یا اقتصادی و تکنولوژیک

فراهم می سازد و دولتها همیشه تمایل آن را داشته اند، که یا به طور مستمر یا استثنایی، از چنین وضعی سوء استفاده نمایند. در جمع اشخاصی که طی سالهای اخیر بدین عنوان نامطلوب اعلام شده اند اکثراً وابسته های نظامی به چشم می خورند. حساسیت شغل و وظایف آنان مسلماً آنها را بیشتر در معرض چنین اتهامی قرار می دهد.

به موجب بند اول ماده ۹ کنوانسیون وین، دولت پذیرنده می تواند عضو نمایندگی را حتی قبل از ورود آن شخص به خاک خود «نامطلوب» یا «غیر قابل قبول» اعلام نماید. در صورتی که شخص مورد نظر رئیس آن نمایندگی باشد که جدیداً بدین سمت نامزد شده است، دولت پذیرنده از دادن پذیرش به او خودداری می کند. دولت پذیرنده می تواند علاوه بر این چنانچه صلاح بداند، با پس گرفتن پذیرش خود حتی از ورود رئیس مأموریتی که قبلاً در مورد او پذیرش صادر کرده است جلوگیری کند. مثال بارز چنین رفتاری در مورد شخص «مولوتف»، وزیر خارجه سابق اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی اتفاق افتاد که پس از مرگ استالین به سمت سفیر شوروی در هلند نامزد شد. دولت هلند، در وهله اول به او پذیرش داد. هنوز نامبرده به هلند عزیمت نکرده بود که در بیست و یکمین کنگره حزب کمونیست شوروی (در ژانویه سال ۱۹۵۹) سیاست استالین به طور کلی زیر سؤال رفت و انتقاداتی به وزیر خارجه سابق وارد آمد. بر اثر این جریان، دولت هلند به این دلیل که آن نماینده دیگر ظاهراً مورد اطمینان دولت خود نیست و از پشتیبانیهای لازم در فعالیتهای دیپلماتیک خود بی بهره خواهد بود پذیرش خود را پس گرفت و اعلام کرد که نمی تواند دیگر او را به عنوان «شخصی مطلوب» در نظر بگیرد.

نکته مهم قابل ذکر دیگر این است که دولت پذیرنده، هیچ گونه الزامی ندارد که دلایل تشخیص خود را دایر بر اعلام کردن یک مأمور دیپلماتیک به عنوان، شخص نامطلوب اظهار دارد و یا مدارکی در این جهت ارائه دهد. تنها در صورتی که صلاح بداند می تواند علل آن را به اطلاع دولت فرستنده برساند. در بند اول ماده ۹ کنوانسیون وین صراحتاً

بر این امر تأکید شده است. دلیل این تدبیر جلوگیری از تنش احتمالی است که ممکن است میان دو دولت پذیرنده و فرستنده، در اثر ناخشنودی دولت فرستنده از اقدام دولت پذیرنده، رخ دهد.

جالب است به این نکته نیز اشاره شود که در بعضی موارد، خصوصاً در دهه های اخیر، بسیار اتفاق افتاده است که هنگام تیرگی روابط میان دو دولت، رئیس نمایندگی، یا یک یا چند تن از اعضای نمایندگی دیپلماتیک، بدون آنکه هیچ گونه خطایی را مرتکب شده باشند، شخص نامطلوب اعلام شده و خروج آنان از کشور پذیرنده در مدت کوتاهی خواسته شده است. مثال اخیر آن موردی است که در اثر حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ و اعتراض جامعه بین المللی به این تهاجم، اتفاق افتاد. در بسیاری از کشورها، بویژه کشورهایی که در صدد توسل به نیروی نظامی برای مقابله با رژیم بغداد بودند، تعدادی از دیپلماتهای این کشور، بی آنکه شخصاً خلافی مرتکب شده باشند به عنوان شخص نامطلوب مجبور به ترک سرزمین دولت پذیرنده شدند.

در مجموع طی دهه های اخیر، غالباً مأموران دیپلماتیک دولتهای کمونیستی سابق، یا به طور انفرادی و یا دسته جمعی، مشمول این نظیر تدابیر می شدند. بر طبق گزارشی که از سوی مقامات ضداطلاعاتی فرانسه، D.S.T.، در سال ۱۹۷۸ ارائه گردید، طی ۲۰ سالی که از اول ۱۹۵۸ تا آخر ۱۹۷۷ سپری شد، حدود ۳۳۵ مأمور دیپلماتیک از اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی؛ ۲۰ نفر از چکسلواکی؛ ۱۶ نفر از بلغارستان؛ ۱۵ نفر از لهستان؛ ۱۴ نفر از چین؛ ۱۲ نفر از کره شمالی؛ ۴ نفر از آلمان شرقی؛ و ۳ نفر از یوگسلاوی؛ به عنوان اشخاص نامطلوب عمدتاً هم از کشورهای غربی، اخراج گردیدند. این ارقام را می توان با تعداد مأموران دیپلماتیک دولتهای غربی که در همان مدت زمان دچار این سرنوشت شدند مقایسه نماییم: ۳۸ نفر از ایالات متحده امریکا؛ ۲۰ نفر از انگلستان؛ ۷ نفر از آلمان غربی؛ ۵ نفر از فرانسه؛ و ۵ نفر از ایتالیا.

ارقام فوق، بیانگر تمایل دولتها به این سلاح مشروع در روابط دیپلماتیک است و شاید در مؤثر بودن آن در حد خود گواهی می‌کند.

۲.۳. قطع روابط دیپلماتیک

قطع روابط دیپلماتیک نقطه اوج تیرگی روابط سیاسی میان دو دولت است و از این جهت مرحله ای بسیار حساس در روابط بین دول به شمار می‌رود. از طریق این اقدام که متضمن آثار مهمی است، دولتی نمایندگی دیپلماتیک دائم خود نزد دولت دیگری را تعطیل کرده و به موجودیت آن خاتمه می‌دهد. در عمل، دولت مقابل نیز به نوبه خود نمایندگی دیپلماتیک دائم خویش نزد آن دولت را تعطیل می‌نماید.

قطع روابط بین دول را باید از سایر اقدامات مشابه که در عمل بر روابط دیپلماتیک به طور منفی اثر می‌گذارند، متمایز ساخت. در اینجا هرگونه ارتباط رسمی میان دول مورد بحث به طور کامل قطع می‌گردد؛ حال آنکه در صورت فراخواندن سفیر و تنزل سطح سفارت و یا اعلام «عنصر نامطلوب» این ارتباط با درجه ای ضعیفتر ادامه دارد.

اساساً قطع روابط دیپلماتیک اقدامی اعتراض آمیز از سوی دولتی نسبت به رفتار ناشایست دولت دیگر محسوب می‌شود. البته، هدف دولت مبتکر عمل از چنین اقدامی این است که دولت مقابل را تحت فشار دیپلماتیک و سیاسی قرار دهد تا بلکه آن دولت در رفتار خود تجدیدنظر کند. بنابراین، چنین اقدامی مانند ابزار حقوقی و سیاسی مؤثری ظاهر می‌شود که به صورت نوعی مجازات در روابط دیپلماتیک اعمال می‌گردد. باید به این نکته توجه داشت که قطع روابط دیپلماتیک در چارچوب روابط بین دول صورت می‌گیرد. یعنی در زمینه ای که دولتها، بنا به منافعی، به طور دلخواه تصمیم می‌گیرند و معمولاً هیچ مقامی بر اعمال آنان به طور مؤثر نظارت ندارد. پس، این طور استنباط می‌شود که قطع روابط دیپلماتیک از لحاظ ماهیت حقوقی، اقدامی است یکجانبه و به اختیار دولت تصمیم گیرنده. در نتیجه، تحلیل دلایل اصلی قطع روابط

دیپلماتیک بسی دشوار است زیرا که دولتها در توجیه این گونه اعمال خود همیشه به طور درون ذاتی برخورد کرده و هرطور که منافعشان اقتضا کند عمل خود را توجیه، می کنند.

عامل اصلی قطع روابط دیپلماتیک میان دو دولت که موضوع بحث مقاله حاضر می باشد، نقض حقوق از طرف یک دولت است.

از مثالهای تاریخی قطع روابط دیپلماتیک به علت نقض حقوق می توان اقدام دولت ایالات متحده امریکا علیه دولت جمهوری اسلامی ایران را پس از واقعه سفارتخانه آن کشور در تهران ذکر کرد. مثال نظیر آن نیز میان دولت اسپانیا و گواتمالا، در سال ۱۹۸۰ رخ داد که در اثر حمله پلیس گواتمالا به سفارت اسپانیا در آن کشور و قتل عام دهقانانی که در آنجا پناهنده شده بودند، دولت اسپانیا اقدام به قطع روابط دیپلماتیک خود با آن دولت نمود.

اما، به استثنای بعضی موارد واضح و مشخص، در مواقع بسیاری ملاحظات سیاسی و حقوقی با هم توأم هستند. فرضاً هنگامی که قطع روابط بر اثر مداخله در امور داخلی کشوری انجام گرفته باشد؛ یا هنگام وقوع کودتای نظامی؛ قطع روابط دیپلماتیک در این شرایط می تواند به علت سرنگونی دولت قانونی آن کشور باشد (توجیه حقوقی) یا به علت جهت یابی جدید سیاست آن کشور (توجیه سیاسی).

شایان ذکر است که در کنوانسیون وین سال ۱۹۶۱ درباره روابط دیپلماتیک مسأله قطع روابط دیپلماتیک به طور غیرمستقیم و خلاصه مطرح شده است. تنها ماده ۴۵ این کنوانسیون است که به این موضوع اشاره کرده و عواقب آنرا در رابطه با سرنوشت مأموران دیپلماتیک و به عهده گرفتن نمایندگی منافع توسط دولت ثالث، مدنظر قرار داده است. توجه اندک به موضوعی که قاعدتاً می بایست از جایگاه تعیین کننده ای در روابط دیپلماتیک - و به طور کل روابط بین الملل - برخوردار باشد، باعث شگفتی است. با در نظر داشتن اهمیت سیاسی و حقوقی این اقدام در چارچوب روابط فی مابین، شاید لازم می بود نویسندگان کنوانسیون وین

تأمل و تفکر بیشتری در این باره به خرج می‌دادند. ظاهراً می‌توان سکوت نسبی کنوانسیون وین را به چند دلیل عمده توجیه کرد.

نخست اینکه، همان‌طور که قبلاً گفته شد، قطع روابط دیپلماتیک عملی است که تصمیم آن به‌طور یکجانبه و اختیاری از سوی دولتی اتخاذ می‌گردد. بنابراین رفتار دولتها در این مواقع، در درازمدت، نمی‌تواند منظم و هماهنگ باشد زیرا هرکدام تصمیم خود را براساس ملاحظاتی خاص قرار می‌دهد. از این جهت تمام فرضیه‌هایی که سعی داشتند چارچوب معینی را برای اقدام به قطع روابط دیپلماتیک تعیین نمایند، در عمل با شکست مواجه شدند. به عنوان مثال، می‌توان فرضیه معروف به «توبار»^{*} "Tobar" را ذکر کرد که پیشنهاد می‌کرد دولتها می‌باید از شناسایی دولتهای ناشی از کودتای نظامی امتناع کنند، و این عمل منجر به قطع روابط دیپلماتیک با آنها می‌شد. فرضیه دیگر قابل ذکر به «هالشتاین» (Hallstein) معروف است که بر طبق آن دولت جمهوری فدرال آلمان خود را متعهد می‌ساخت تا روابط دیپلماتیک خویش را با هر دولتی که جمهوری دموکراتیک آلمان را به رسمیت بشناسد، فوراً قطع نماید. اجرای این سیاست از ابتدا با مشکل روبرو شد و در اوایل سالهای ۱۹۷۰، آلمان غربی با اتخاذ «سیاست گرایش به شرق»^۳ موضع خود را در رابطه با کشورهای سوسیالیستی و بویژه دولت آلمان شرقی، کاملاً تغییر داد. مراکش نیز در پیروی از این فرضیه، در اواسط سالهای ۱۹۷۰ قطع روابط دیپلماتیک خود را با تمام کشورهایی که موجودیت جمهوری عربی دموکراتیک صحرا را برسمیت بشناسند اعلام نمود، اما بعداً از این سیاست خود عدول نمود و تنها با دولت الجزایر روابط خود را قطع کرد.

پس با توجه به فقدان فرضیه‌ای کلی و معتبر درباره قطع روابط دیپلماتیک، تنظیم قواعد اصولی که شرایط و حدود توسل به این اقدام را

*. به نام وزیر خارجه وقت اکوادور

تعیین نماید، بسی دشوار به نظر می آید.

دلیل دیگر عدم توجه کافی کنوانسیون وین به مسأله قطع روابط دیپلماتیک را می توان از زبان یکی از شرکت کنندگان در کنفرانس وین درباره روابط دیپلماتیک که در سال ۱۹۶۱ تشکیل شد، آقای بوذیری شنید. این شخص که به عنوان رئیس نمایندگی تونس در این کنفرانس شرکت داشت، در گردهم آیی که از سوی جامعه فرانسوی حقوق بین الملل در ماه ژوئن ۱۹۸۸ در شهر «تور» (فرانسه) برگزار شد، طی اظهار نظری بیان داشت که «... اگر کنفرانس [مسأله] قطع روابط دیپلماتیک را به بطور عمیق مورد مطالعه قرار نداد، بدین خاطر بود که این موضوع کنفرانس نبود. موضوع آن کنوانسیون درباره روابط دیپلماتیک بود». به گفته وی تا همین حد هم، یعنی آنچه که معمولاً در روابط دیپلماتیک عادی می گذرد، کنفرانس وین بسختی توانست کارهای خود را به اتمام رساند. از نظر وی «قطع روابط دیپلماتیک از صلاحیت کنفرانس وین خارج بود؛ (... کنفرانس بر طبق طرح ارائه شده و تهیه شده از سوی کمیسیون حقوق بین الملل عمل کرد».

در کنفرانسی که هدف آن تنظیم و تدوین قواعدی به منظور بسط روابط دیپلماتیک میان دولتها است، بدیهی است که موضوعی نظیر قطع این روابط که مسلماً اقدامی در جهت عکس منظور یاد شده به شمار می رود، کمتر مورد توجه و بررسی قرار می گیرد. روش پیش گرفته، بر جنبه غیرعادی و در عین حال مشروع این اقدام در روابط دیپلماتیک، تأکید می کند. همان طور که گفته شد، کنفرانس مذکور تنها به عواقب عمده قطع روابط دیپلماتیک توجه داشته است که در ماده ۴۵ کنوانسیون تدوین شده است.

عواقب قطع روابط دیپلماتیک، در واقع موضوعی حقوقی را مطرح می سازد که حقوقدانان شرکت کننده در کنفرانس وین، نمی توانستند آن را نادیده بگیرند: پس از قطع روابط دیپلماتیک میان دو دولت چه روابطی بین آنها باقی خواهد ماند و ادامه این روابط تابع چه اصول و

قواعدی خواهد بود؟

بر طبق سنت قدیمی، قطع روابط دیپلماتیک مستلزم خاتمه تمامی ارتباطات رسمی میان دو دولت بود؛ هر یک از آنان، دولت ثالثی را جهت حفظ و حمایت از منافع خود در سرزمین دیگری انتخاب می کرد.

در دوران معاصر ثابت شده است که چنین برداشتی زیاد عملی نیست و با واقعیت هم مطابقت ندارد. در واقع وابستگی بیش از پیش دولت‌ها در زمینه‌های اقتصادی، سیاسی، تجاری، فرهنگی و غیره ... دیگر با قطع کامل روابط بین دول ابتدا سازگار نیست.

بدین سبب، دولت‌ها ناچارند، ضمن قطع روابط دیپلماتیک خود، ارتباطاتی را به اشکال گوناگون بین خود نگاه دارند و این به طور مسلم از قاطعیت اقدام مورد بحث می‌کاهد. در وهله اول، برخلاف آنچه در گذشته‌ها رسم بود، غالباً روابط کنسولی یا تجاری در این گونه مواقع، ادامه می‌یابند و مشمول قطع روابط نمی‌شوند. حتی اتفاق افتاده که نمایندگی‌های کنسولی یا تجاری وظایف نمایندگی دیپلماتیک را که تعطیل شده است، بر عهده گیرند (پست‌های کنسولی طبق ماده ۱۷ کنوانسیون روابط کنسولی مورخ ۱۹۶۳ می‌توانند اعمال دیپلماتیک را انجام دهند). در وهله دوم، امروزه دولتهایی که به روابط دیپلماتیک میان خود خاتمه داده‌اند می‌توانند از طریق نمایندگی‌های خود در سازمانهای بین‌المللی و منطقه‌ای ارتباط برقرار نمایند. به عنوان مثالی گویا، دولت مراکش، در سال ۱۹۷۹ روابط خود را با دولت اتیوپی قطع کرد، ولیکن در عین حال نمایندگی دیپلماتیک خود را در سازمان اتحاد افریقا، که مقر آن در آدیس آبابا (پایتخت اتیوپی) بود، نگه داشت که این نمایندگی بعدها امور سیاسی و دیپلماتیک دولت متبوع خود را در روابط با دولت اتیوپی عهده‌دار شد.

کنوانسیون وین سال ۱۹۶۱، با امتناع از وضع مقرراتی خاص درباره مرحله مهم قطع روابط دیپلماتیک بدون شک خواسته است دست دولت‌ها را در این مواقع باز گذارد تا طرفین نحوه ادامه ارتباط خود و همچنین سطح

این ارتباط را، بنا بر آنچه که منافعشان اقتضا می‌کند تعیین نمایند. در این میان کنوانسیون مذکور لازم دانسته است نکاتی را یادآور شود تا در هنگام قطع روابط دیپلماتیک، دولتهای مربوطه حدودی را رعایت نمایند تا اصول مهم حاکم بر روابط دیپلماتیک که در این کنوانسیون وضع شده است مورد تعرض واقع نگردد. این نکات در ماده ۴۴ به طور غیرمستقیم، و در ماده ۴۵ به طور صریح ذکر شده‌اند.

بنا بر مفاد ماده ۴۴ کنوانسیون وین دولت پذیرنده موظف است «حتی در صورت وجود اختلاف مسلحانه» تدابیر لازم را برای اینکه اشخاص بهره‌مند از مزایا و مصونیت دیپلماتیک خاک آن کشور را ترک نمایند، بعمل آورد. اضافه کردن کلمه «حتی» در اینجا بخوبی بیانگر این مطلب است که مراحل دیگر تنش در سطح روابط دو دولت نیز مشمول مندرجات ماده ۴۴ می‌باشند. در واقع درگیری مسلحانه نقطه اوج تنش میان دو دولت است و اگر در این مرحله وخیم دولت پذیرنده موظف به رعایت مندرجات ماده مذکور است، به دلیل قوی‌تر در مراحل پایین‌تر نیز، همین طور می‌باشد. بنابراین، وظیفه ناشی از ماده ۴۴ بدون شک، در مورد قطع روابط دیپلماتیک نیز اعمال می‌شود.

ماده ۴۵ کنوانسیون وین، صراحتاً مورد قطع روابط دیپلماتیک را در نظر گرفته است که از طرفی وظیفه‌ای را بر دولت پذیرنده تحمیل کرده، و از طرف دیگر، حقی را برای دولت فرستنده شناخته است.

بند الف این ماده، دولت پذیرنده را موظف کرده است تا اماکن مأموریت و همچنین اموال و بایگانی آن را در این مواقع محترم شمرده و مورد حمایت خود قرار دهد. ضمناً دولت پذیرنده «حتی در صورت وجود منازعات مسلحانه» نیز متعهد این احترام و حمایت می‌باشد. در واقع کنوانسیون وین در اینجا بار دیگر بر اهمیت حفظ مصونیت اماکن مأموریت دیپلماتیک و اموال و بایگانی آن تأکید کرده است.

بنا بر بندهای ب و ج ماده مذکور در صورت قطع روابط دیپلماتیک دولت فرستنده می‌تواند حفاظت اماکن مأموریت دیپلماتیک خود و اموال و

بایگانی آن را، و همچنین حفاظت منافع خود و اتباع خود را که در کشور پذیرنده بسر می‌برند به دولت ثالثی واگذار نماید. مع ذلک دولت ثالثی که چنین مسؤولیتی را به عهده می‌گیرد باید مورد قبول دولت پذیرنده باشد.

این شیوه عمل که مستلزم ارجاع به ارگان ثالثی است که اصطلاحاً دفتر یا بخش «حافظ منافع» می‌نامند، طی سالهای اخیر، در موارد قطع روابط دیپلماتیک نسبتاً رایج بوده است.

طبق این رسم، تعدادی از اعضای نمایندگی دیپلماتیک دولت فرستنده و یا حتی اعضای نمایندگی دولت ثالثی که نمایندگی آن دولت را متقبل می‌شود، در درون سفارت دولت ثالث یا در مکانی مجزا، به امور دولت فرستنده که دیگر نمایندگی در کشور پذیرنده ندارد رسیدگی کرده و از منافع آن حمایت می‌کنند.

پس به نظر می‌رسد که دولتها هنگام قطع روابط دیپلماتیک از یک سری ابزار حقوقی برخوردار هستند که به کمک آنها می‌توانند رابطه نیمه رسمی یا غیررسمی خود را تا حدی ادامه دهند. این امر که بطور بدیهی عواقب ناشایسته قطع روابط دیپلماتیک را برای دولتها محدود می‌سازد، باعث گردیده که دولتها بیشتر به این وسیله حقوقی در روابط میان خود متوسل شوند. طی دهه های اخیر، موارد قطع روابط دیپلماتیک به طور قابل ملاحظه ای افزایش یافته است. دو مثال بیانگر این واقعیت هستند: در سال ۱۹۶۷، جنگ شش روزه میان اعراب و اسرائیل موجب گشت شمار قطع روابط دیپلماتیک میان دولتهای ذی نفع به ۲۳ مورد برسد (عمدتاً میان دول عرب و ایالات متحده امریکا و انگلستان به خاطر جانبداری آنها از اسرائیل). در سال ۱۹۷۹ نیز، در پی امضای عهدنامه صلح میان مصر و اسرائیل ۱۵ دولت عضو اتحادیه عرب روابط دیپلماتیک خود را با دولت مصر قطع کردند.

تمایل بیش از پیش دولتها به قطع روابط دیپلماتیک در هنگام تنش در روابط فیما بین شان، نشان می‌دهد که، دست کم از نظر آنها، چنین

تصمیمی مفید واقع می‌شود. بنابراین نقش مؤثر این اقدام در ضمانت اجرای حقوق دیپلماتیک و به طور کلی حقوق حاکم بر روابط بین دول بخوبی نمایان است.

نتیجه گیری

حقوق دیپلماتیک دارای ضمانت اجرا برای پیشگیری از تخلف و نقض آن می‌باشد. این ضمانت تا حدودی از ماهیت روابط دیپلماتیک بطور خاص و روابط بین الملل بطور عام، و تا حدودی دیگر از مقررات بین المللی ناشی می‌گردد.

گرچه این تدابیر در مقایسه با امکانات اعمال و رعایت قوانین داخلی ضعیف به نظر می‌رسد، ولی این ضعف نسبی از ساختار جامعه بین المللی، همان طور که در مقدمه این مقاله شرح داده شد سرچشمه می‌گیرد.

رویدادهایی که در طول تاریخ روابط دیپلماتیک، و بویژه در سالهای اخیر حادث شده این فکر را در ذهن پدید می‌آورد که رعایت حقوق دیپلماتیک باید بطور مؤثرتری تضمین گردد.

چنین فکری اگرچه کاملاً اشتباه نیست، لیکن باید در نظر داشت که تاریخ روابط دیپلماتیک به این کشمکشها خلاصه نمی‌شود. این رویدادها حوادثی گذرا در روند مداوم روابط دیپلماتیک هستند و نباید تاریخ طولانی این نوع روابط را به این حوادث منحصر دانست، همان طور که تاریخ روابط بین الملل را نباید به منازعات و جنگها میان دولتها محدود ساخت.

حقوق دیپلماتیک، چه سابقاً که به صورت رسوم و عرف اعمال می‌شد، و چه اخیراً که تدوین گشته، عامل تنظیم روابط میان دول بوده است و از این رو تحت نفوذ نوسانهای این روابط قرار گرفته است.

به جرأت می‌توان اظهار داشت که حقوق دیپلماتیک علی‌رغم نارسائیها، کماکان به قوت خود باقی است و در محافل بین المللی و در میان دولتها از ارزش و اعتبار غیرقابل انکاری- هم از لحاظ حقوقی، و هم از نظر اخلاقی- برخوردار است. دولتی که این واقعیت را نادیده بگیرد بهای اشتباه خود را در صحنه بین المللی خواه و ناخواه به نحوی می‌پردازد.