



لایحه کاپیتولاسیون و حق قضاوت کنسولی مستشاران آمریکایی در بیست و یکمین دوره مجلس شورای ملی تصویب شد

ماجرای استقلال فروشی

رژیم پهلوی در قامت یک نظام سیاسی مبتنی بر دیکتاتوری مبتلا به انواع فساد بود و کمتر می توان نقطه روشنی در کارنامه آن پیدا کرد. عدم اعتنا به «عدالت» با بی توجهی به افشار مردم و تجمعیم همه دارایی های ملی در سبد یک طبقه مشخص و سرکوب هر نوع اظهارنظر و ابراز عقیده و به عبارتی مقابله با «آزادی» جز در برهه کوتاهی در ابتدای حکومت پهلوی دوم مواردی کاملاً آشکار در تاریخ حکمرانی این سلسله است. در این میان وضع «استقلال» از همه بدتر است و ظاهراً این اصل اساسی در مرام پهلوی هیچ معنایی نداشته است.

پهلوی اول که نه در آمدنش متکی به اراده خود بود و نه در رفتنش و در طول حکمرانی او اراده انگلستان فعال مایشاء بود. پهلوی پسر هم که تا کودتای ۲۸ مرداد عملاً هیچ اختیاری نداشت و امور کشور به اراده خارجی اداره می شد.

بعد از کودتا نیز هرچند غیرمستقیم، اراده بیگانگان و در صدر آنها ایالات متحده بود که کار می کرد. اما این دخالت بیشتر در پس پرده انجام می شد و کمتر در معرض دید عموم مردم قرار می گرفت. از این جهت لازم بود که نخبگان و پیشگامان مبارزه با استعمار و استبداد پرده ها بر مردم بکشایند تا اصل موضوع روشن شود.

۲۱ مهر ۱۳۴۳ یکی از نقاط عطف شروع مبارزه بود؛ روزی که لایحه حق قضاوت کنسولی مستشاران آمریکایی در مجلس شورای ملی تصویب شد و به دنبال آن واکنش به موقع روحانیت، مردم ایران را علیه حکومت وقت شوراند. امام خمینی (رحمه الله علیه) ۱۲ روز پس از این حادثه و در میان جمع کثیری از مردم سخنرانی و پشت پرده ماجرا را تشریح کرد. پس از همین سخنرانی بود که امام به مدت ۱۴ سال از کشور تبعید شد و از این جهت تصویب لایحه کاپیتولاسیون از اهمیت خاصی در تاریخ انقلاب برخوردار بوده و نوعی نقطه آغاز افول پهلوی تلقی می شود.

گزارش پیش رو شرح مختصر این واقعه و خرده روایت های مربوط به آن درخصوص تصویب کاپیتولاسیون است، ما همراه باشید.

مفاد کنوانسیون وین

«کنوانسیون وین» یک معاهده بین المللی در حوزه حقوق دیپلماتیک است که در ۱۸ آوریل ۱۹۶۱ در اتریش به امضای ۱۹۲ کشور رسید. از طرف ایران نیز «احمد متین دفتری» در این نشست بین المللی حضور یافت و پای این قرارداد ۵۳ ماده ای را امضا کرد. «کنوانسیون وین» درباره امتیازها و مصونیت های نمایندگان سیاسی هر کشور در خاک کشور پذیرنده است که دیپلمات ها و خانواده آنها در خاک کشورهای دیگر از هرگونه پیگیری قضایی در امانند. مفاد این معاهده به طور کلی شامل دنوع مصونیت است؛ مصونیت قضایی و مصونیت از تعرض. مثلاً در حوزه مصونیت قضایی انجام عملی که در خاک کشور پذیرنده جرم تلقی می شود برای مامور سیاسی یا نظامی کشور فرستنده جرم نبوده و قابل پیگیری قضایی در خاک کشور پذیرنده نیست. درباره مصونیت از تعرض نیز موارد مختلفی در متن معاهده ذکر شده است. مصونیت اماکن و اموال ماموران سیاسی، مصونیت از دخالت در هرگونه مکاتبه ماموران، مصونیت از هرگونه توقیف و بازداشت و بسیاری از موارد مشابه که دیپلمات ها و مستشاران یک کشور را در خاک سایر کشورها صاحب یک حریم ویژه می کند. وجود برخی مصونیت ها جایگاه دیپلمات ها و ماموران سیاسی را تا حد بالاترین مقام های سیاسی و نظامی یک کشور بالا می برد، به طوری که شأن شهروندان یک کشور تحت تاثیر این مصونیت ها نادیده گرفته می شود. معافیت های مالیاتی، معافیت از بیمه های اجتماعی، معافیت های گمرکی و بسیاری معافیت های دیگر برای دیپلمات در خاک کشورهای دیگر می توانند امنیت کشور مقصد را چه از لحاظ سیاسی و فرهنگی و چه از نظر نظامی با مشکلاتی روبه رو کند.

پیشنهاد مصونیت مستشاران نظامی آمریکا

پس از امضای کنوانسیون وین توسط احمد متین دفتری به نمایندگی از ایران، این معاهده باید به تصویب نمایندگان مردم می رسید تا اجرای آن الزامی شود. از طرفی در اواخر دهه ۴۰ دولت آمریکا اصرار داشت که ماموران نظامی آنها تحت حمایت مصونیت های کنسولی قرار بگیرند. از این جهت سفارت آمریکا در اسفندماه ۱۳۴۰ طی یادداشتی به وزارت خارجه ایران بار دیگر درخواست کرد که نظامیان این کشور از امتیازات و مصونیت های ماموران سیاسی پیش بینی شده در قرارداد وین برخوردار باشند. اما با وجود پافشاری آمریکا برای تحمیل مصونیت های مستشارانش به دولت ایران آن هم زمانی که فروردین ۱۳۴۰ ایران کنوانسیون وین را امضا کرده بود و همه چیز برای پذیرفتن خواسته ایالات متحده فراهم بود، لایحه الحاق ایران به کنوانسیون وین در ۱۳ مهر ۱۳۴۲ یعنی دو سال و نیم پس از پذیرفتن این معاهده به تصویب هیات دولت رسید. سوال اینجاست که چه چیز باعث به تعویق افتادن تصویب این لایحه می شد؟ علی امینی، از چهره های ملی گرای دربار شاه از اردیبهشت ماه ۱۳۴۱ به عنوان نخست وزیر منصوب شد و زمام امور را به دست گرفت. امینی نسبت به برخی چهره های انگلوفیل و امریکوفیل دربار موجه تر بود و انتصاب او به جبهه ملی این وجهات را افزایش می داد. اوسعی می کرد با اعمال برخی اصلاحات رضایت مردم را جلب و میان آنها و دربار آشتی ایجاد کند. از این جهت برخی اقدامات امنیتی جایگاه مردمی او را افزایش داده و مورد حمایت آمریکا نیز قرار گرفته بود. اوایل ۱۳۴۱ چند روز پیش از آنکه شاه در دیدار با سفیر بریتانیا تهدید خود مبنی بر کناره گیری از سلطنت را مطرح کند، حسن پاکروان، رئیس وقت ساواک درباره وضع روحی نابسامان شاه به مقامات آمریکایی هشدار داد و گفت که یکی از دلایل افسردگی او حسادتش به علی امینی است.

تصویب کنوانسیون وین در دولت اسدالله علم

به هر حال بالا گرفتن اختلافات امینی و شاه سبب شد که تصویب لایحه کنوانسیون وین و درخواست های بیایی آمریکا برای به رسمیت شناختن حقوق نظامیان چند سال به تعویق بیفتد. پس از بازگشت شاه از سفر آمریکا در تیرماه ۱۳۴۱ علی امینی از نخست وزیری برکنار شد و امیراسدالله علم جای او نشست. برخلاف امینی، علم ارادت ویژه ای نسبت به شاه و نظام سلطنتی داشت و یکی از نزدیک ترین چهره های نزدیک به شاه بود که از زیر و بم روابط حاکم بر دربار خبر داشت. همین امر هم باعث شد که شاه او را برای نخست وزیر انتخاب کند تا عقده های زمان نخست وزیری امینی را در دوره علم بگشاید. با آمدن علم محمدرضا مجدداً اختیارات شاهانه اش را به دست آورد. او که این احیای جایگاه سلطنت را مدیون آمریکا و جان اف. کندی بود حالا باید این حسن عمل آنها در برکناری امینی را به نحو مناسب پاسخ دهد. از این جهت لایحه الحاق به کنوانسیون وین و حق قضاوت کنسولی بار دیگر به جریان افتاد. این لایحه در ۱۳ مهر ۱۳۴۲ در هیات وزیران کابینه اسدالله علم تصویب شد. دولت علم لایحه را برای تصویب به مجلس سنا فرستاد. این لایحه در کمیسیون خارجه مجلس سنا در حضور عباس مسعودی مخبر موقت کمیسیون خارجه و یکی از معاونان آن وزارتخانه به نام دکتر انصاری مورد شور و بررسی قرار گرفت و پس از آنکه به صورت ماده واحده در آمد به تصویب رسید و برای اظهارنظر به کمیسیون جنگ فرستاده شد. در کمیسیون یادشده نیز تیسار سپهبد صنعتی (وزیر جنگ) و میرفتد رسکی (معاون وزارت خارجه) ضمن تایید نظر کمیسیون خارجه، آن را تصویب کردند و به مجلس شورای ملی فرستادند. بحث برانگیزترین بخش لایحه حق قضاوت کنسولی همین ماجرای «ماده واحده» است، چه احتمالاً کنوانسیون وین بدون این پیوست آنچنان خطرناک نبود.

ماده واحده در گشاکش مجلس سنا

متن ماده واحده مورد تصویب کمیسیون جنگ و کمیسیون خارجه مجلس سنا به این شرح است: «با توجه به لایحه شماره ۱/۸/۲۲۹۱/۸-۲۱۵۷-۱/۲۵-۱۳۴۲/۱ دولت و ضمایم آن که در ۲۱/۱۱/۱۳۴۲ به مجلس سنا تقدیم شد به دولت ایران اجازه داده می شود که رئیس و اعضای هیات مستشاران نظامی ایالات متحده در ایران را که به موجب موافقتنامه های مربوطه در استخدام دولت شاهنشاهی می باشند از مصونیت ها و معافیت هایی که کارمندان اداری و فنی موصوف در بند «د» و ماده اول قرارداد وین را که در تاریخ هجدهم آوریل ۱۹۶۱ مطابق بیست و نهم فروردین ماه ۱۳۴۰ به امضا رسیده، شامل می شوند، برخوردار نماید.» لایحه الحاقی به کنوانسیون وین به همراه ماده واحده از کمیسیون ها به صحن مجلس سنا رفت اما مورد مناقشه برخی نمایندگان قرار گرفت. معطلی بیش از اندازه این لایحه سبب شد که حسنعلی منصور، نخست وزیر وقت طی یک نامه به رئیس مجلس سنا در زمان تعطیلات تابستانی این مجلس خواستار بررسی هر چه سریع تر این لایحه شود. منصور ضمن تایید بر اولویت رسیدگی لایحه بودجه کل کشور خطاب به رئیس سنا نوشت که «همچنین ماده واحده مربوط به تصویب دو فقره یادداشت بین امور خارجه شاهنشاهی و سفارت کبرای ایالات متحده آمریکادر تهران نیز در جلسه فوق العاده مجلس محترم سنا مطرح گردد.» سانایز به درخواست نخست وزیر سوم مرداد ۱۳۴۲ جلسه فوق العاده تشکیل و بررسی لایحه حق قضاوت کنسولی و ماده واحده را با حضور نخست وزیر در دستور کار قرار داد. در مشروح مذاکرات این جلسه آمده است که رئیس سنا سایر لواحی را که قرار بود در این جلسه بررسی شود ضروری ندانست و آنها را به جلسات آتی موکول کرد. حسنعلی منصور هم که به قصد تصویب لایحه ماده واحده به مجلس آمده بود در خواست او برای جلسه فوق العاده سانایز نه به خاطر بودجه سالانه و نه تاسیس مرکز آمار بود، از موضع رئیس مجلس حمایت کرد.

استقلال ما را فروختند و رقصیدن

در ادامه بخش کواهی از سخنرانی ۳۰ دقیقه ای امام خمینی در ۴ آبان ۱۳۴۳ را می خوانید: «... عبد ایران را عزا کرده اند؛ عزا کردند و چراغانی کردند؛ عزا کردند و دسته جمعی رقصیدن. ما را فروختند، استقلال ما را فروختند، و باز هم چراغانی کردند؛ پایکوبی کردند. اگر من به جای اینها بودم این چراغانی ها را منع می کردم؛ می گفتم بپرق سیاه بالای سر بازارها بزنند؛ بالای سر خانه ها بزنند؛ چادر سیاه بالا بپزند. عرت ما پایکوب شد؛ عظمت ایران از بین رفت... در این چند روز، این تصویب نامه را برندن به مجلس شورا و آنجا صحبت هایی کردند، مخالفت هایی شد، بعضی از وکلای آنجا هم مخالفت هایی کردند، نشاند... نظامی های آمریکا و مستشارهای نظامی آمریکایی به شما چه نفعی دارند؟ آقا! اگر این مملکت اشغال آمریکاست، پس چرا اینقدر غریبه می کنید؟! پس چرا اینقدر دم از «ترقی» می زنید؟! اگر این مستشارها نوکر شما هستند، پس چرا از ارباب بالا براتر شان می کنید؟! پس چرا از شاه بالاتر شان می کنید؟! اگر نوکرند، مثل سایر نوکرها با آنها عمل کنید. اگر کارمند شما هستند، مثل سایر ملل که با کارمندان شان عمل می کنند، شما هم عمل کنید... آقا تمام گرفتاری ما از این آمریکاست! تمام گرفتاری ما از این اسرائیل است! اسرائیل هم از آمریکاست. این و کلاهم از آمریکا هستند! این وزرا هم از آمریکا هستند! همه تعیین آنهاست. اگر نیستند چرا نمی ایستند در مقابلش داد بزنند؟»

قیام امام علیه مصوبه ضد استقلال

پس از تصویب کاپیتولاسیون در مجلس شورای ملی جزئیات این مصوبه به دست امام خمینی (ره) رسید. ایشان که هم زمان با قیام علیه سلطنت و استبداد داخلی، مبارزه با استکبار را در دستور کار داشتند مفاد مصوبه مجلس شورای ملی را نتگین تلقی کرده و همه ملت را به قیام علیه شاه و آمریکا فراخواندند. «استقلال» که آن زمان نه برای دربار و نه حتی برای ملی گراها یک موضوع اساسی نبود دغدغه اصلی امام (ره) بود و تهدید استقلال کشور خواب را از چشم امام گرفت. ایشان در ابتدا با ارسال پیک های متعدده اقصی نقاط کشور روحانیون و مبارزان کشور را در جریان ماجرا گذاشتند و همزمان شرایط را برای موضع گیری شدید خود علیه این اقدام دولت فراهم کردند. در فاصله دو هفته ای میان تصویب این لایحه تا روز سخنرانی امام در قم ساواک که احساس می کرد امام خمینی در پی یک اقدام جدی است در صدد ملاقات مستقیم با امام برآمد، اما موفق نشد. به ناچار باسید مصطفی خمینی فرزند ارشد امام ملاقات کرد و به امام خمینی پیغام فرستاد که «آمریکا بمنظور کسب وجهه در میان مردم ایران با تمام قدرت فعالیت کرده و پول می ریزد و از نظر قدرت در موقعیتی است که هرگونه حمله به آن به مراتب خطرناک تر از حمله به شخص اول مملکت است. اگر این روزها آیت الله خمینی بنا دارند، نطقی را ایراد کنند باید خیلی مواظب باشند که به دولت آمریکا مربوط نباشد این خیلی خطرناک است و بالعکس العمل تند و شدید آنان مواجه خواهد شد. دیگر هر چه بگویند حتی حمله به شخص شاه چندان مهم نیست.» از متن پیغام مشخص بود که رژیم شاه از ترس آمریکا حتی از صدور مجوز حمله به شاه برای امام هم دریغ نکرد، اما برخلاف همه جریان های مبارز وقت از جمله ملی گراها که دنبال اصلاح گام به گام بوده و ملاحظاتی داشتند، امام در سخنرانی ۴ آبان ۱۳۴۳ در قم به تمام ارکان رژیم حمله کرد و نسخه امپریالیسم جهانی به ویژه آمریکا را در هم پیچید. ایشان که در روز ولادت حضرت فاطمه (س) علیه حکومت سخنرانی می کردند، به خاطر زیرسوال رفتن استقلال ایران عزای عمومی اعلام کردند.

کاپیتولاسیون لازم الاجرا شد

در زمان نخست وزیری حسنعلی منصور اکثر نمایندگان مجلس شورای ملی هم حزبی او در «ایران نوین» بودند. از این جهت خاطر او از جهت تصویب این طرح تقریباً آسوده بود، اما ماهیت ضد استقلالی ماده واحده آنچنان ذلیلانه بود که بیم آن می رفت هر ایرانی غیرتمندی از پذیرش آن امتناع کند. به همین خاطر زمانی که این لایحه در صحن مجلس شورای ملی مطرح شد، عده ای از نمایندگان به مخالفت با آن برخاستند و اعلام کردند که تصویب این لایحه خلاف مصالح کشور است. مخالفان مدعی بودند که آمریکا در ازای کمک های اقتصادی و نظامی که به ایران می کند تسهیلات متعددی در یافت می کند و شایستگی دریافت امتیازات بیشتر را ندارد. عده ای هم این درخواست آمریکا را «حق توحش» خواندند و از حضور چند ده ساله مستشاران این کشور در ایران شدیداً انتقاد کردند. نماینده ای هم گفت: «اگر فردا یک گروه بان آمریکایی متعزز زنان ما شد نمی توانیم به هیچ مقامی مراجعه کنیم» و دیگری هم اضافه کرد: «اگر یک آمریکایی بچه مرا زیر بگیرد و من هم حق نداشته باشم شکایت کنم و دستم از همه جا کوتاه باشد، می روم آن آمریکایی را می کشم و این خطرناک است.» اما به رغم همه مخالفت ها این لایحه به تصویب اکثر نمایندگان رسید و بگو مگوها هم بیشتر درگیری های حزبی بود. غیر حزب ایران نوین، اعضای حزب مردم به رهبری اسدالله علم نیز در مجلس حضوری پررنگ داشتند و این مخالفت های نمایندگان بیشتر از جهت رقابت های حزبی میان ایران نوین و حزب مردم بود. دو حزبی که در نهایت طمع فرامین شاه و تسلیم او بودند. ۲۱ مهر ماه ۱۳۴۳، سه سال پس از انعقاد کنوانسیون وین، لایحه حق قضاوت کنسولی دیپلمات ها به انضمام ماده واحده معافیت مستشاران نظامی آمریکا به تصویب اکثریت نمایندگان مجلس رسید و برای اجرا به دولت حسنعلی منصور ابلاغ شد.

تصویب کاپیتولاسیون در سنا

نخست وزیر در آغاز مجلس با زیرکی گفت: «درباره لایحه دیگر استدعای فوریت می کنم که تصویب شود، چون یک مطلب کاملاً ساده و عادی است امشب تصویب شود.» منصور در ادامه پیشنهاد کرد که طرح با یک فوریت مطرح شود و نمایندگان هم با این پیشنهاد موافقت کردند. پس از طرح اصل لایحه توسط رئیس مجلس یکی از سناتورها درخواست کرد که معاون وزارت امور خارجه درباره این لایحه توضیحاتی بدهد. میرفتد رسکی، معاون وزارت امور خارجه، تنها به بازگو کردن درخواست سفارت آمریکا مبنی بر اینکه مستشاران نظامی آمریکایی از مزایا و مصونیت های پیش بینی شده در قرارداد وین برخوردار شوند بسنده کرد و کوشید موضوع را سر بسته نگه دارد و مساله را برای نمایندگان باز نکند. سناتو دیگری از مفاد معافیت ها و مصونیت ها پرسید اما با این پاسخ معاون وزیر خارجه مواجه شد: «در یادداشت هایی که مبادله شده مصونیت ها و معافیت ها آمده است. همان طور که جناب آقای نخست وزیر فرمودند آقایان سناتورها عظام می دانند که باید در خیلی از تصورات و اندیشه ها جرح و تعدیل کرد. شاید در نظر اول خیلی گران بیاید که ما برای یک عده خارجی در ایران تقاضای مصونیت و معافیت کنیم اما ما این مصونیت ها و معافیت ها را برای خارجی ها تقاضا نمی کنیم. ما برای خدمتی تقاضا می کنیم که آنها برای ما انجام می دهند. درباره این موضوع زیاد فکر کردیم و پس از مشاوره با دستگاه های مختلف مملکت، به این نتیجه رسیدیم که اعطای این مصونیت ها و مزایا ضرری برای دولت شاهنشاهی ندارد و معافیت مالیاتی است که از حقوق آنان مالیات گرفته نشود یا برای مسکن و تغذیه معافیت داشته باشند، که مهم نیست.» به هر حال در جلسه ای که نزدیک به ۲۰ ساعت به درازا کشیده بود، نیمه شب سوم مرداد ماه لایحه حق قضاوت کنسولی به همراه ماده واحده مصونیت مستشاران آمریکایی با موافقت اکثر نمایندگان سنا تصویب و به صحن مجلس شورای ملی منتقل شد.