

انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل و حمایت از اتباع: نقدی بر موضع تقنینی و رویه جمهوری اسلامی ایران

احسان شهسواری*

مهدی حاتمی**

چکیده

حمایت کنسولی سازوکار حمایت از حقوق اتباع محروم از آزادی در کشورهای خارجی است. خوانش حاکمیت‌محور از این نهاد تعهدی فراگیر برای حمایت از اتباع ایجاد نمی‌کند و این امر را به موضوعی صلاح‌دید برای دولت بدل می‌کند. تحول بنیادین حقوق بین‌الملل به سوی ملاحظات اولیه انسانی و اولویت‌یافتن حمایت از حقوق بشر ضرورت خوانشی پویا را از این نهاد یادآور می‌شود. با توجه به تردد روزافزون اتباع ایرانی به کشورهای خارجی و احتمال تضييع حقوق آنان توسط دولت میزبان تدقیق در مبانی قانونی و عملکرد ایران در این زمینه ضروری می‌نماید. موضوع این نوشتار، بررسی تحول در نهاد حمایت کنسولی با لحاظ متن کنوانسیون ۱۹۶۳ وین راجع به روابط کنسولی، مذاکرات مقدماتی تهیه این معاهده، رویه، و دکترین حقوقی است. در مورد ایران مبانی قانونی موجود ناقص و قابل‌انتقادند و حمایتی قاطع از اتباع ایرانی را متوجه دولت نمی‌کنند. رویه دولت و اراده سیاسی در جامعه عمل‌پوشاندن به این تعهدات قانونی قابل‌انتقاد است و لزوم ورود فعالانه به این زمینه احساس می‌شود.

کلیدواژه‌ها: انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل، حمایت کنسولی، حمایت دیپلماتیک، دولت پذیرنده، دولت متبوع.

* دکترای حقوق بین‌الملل (نویسنده مسئول)، ehsanshahsavari@ut.ac.ir

** دکترای حقوق بین‌الملل و استادیار دانشگاه کردستان، hatamilaw@uok.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۴/۱۲، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۰/۰۴

۱. مقدمه

عبور از مرزهای بین‌المللی و گردش مستمر انسان‌ها در قلمرو دیگر دولت‌ها، درکنار فرصت‌هایی که برای فعالیت‌های مذهبی، علمی، و اقتصادی فراهم می‌آورد، به همان نسبت نیز خطراتی بالقوه در مسیر گردش آزاد افراد ایجاد می‌کند و راه را برای ایجاد محدودیت و سلب حقوق و آزادی‌های مشروع افراد هموار می‌کند. حمایت از ارزش‌های انسانی و حقوق و آزادی‌های افراد مستلزم سازوکارهای مؤثر و مقبول در حمایت از اتباع است؛ سازوکارهایی که با تلطیف گزاره‌های تثبیت‌شده و نامالیم حقوق بین‌الملل سستی بتوانند حرکت را به سوی آزادی بیش‌تر تحقق بخشند. حمایت کنسولی سازوکار حمایت از اتباع یک دولت در قلمرو دیگر دولت‌هاست. موضوع این حمایت حقوق و منافع اتباع و اداره کردن امور مربوط به آن‌هاست. این کارکرد موضوع حقوق کنسولی است؛ حقوقی که از نهادهای دیرپای حقوق بین‌الملل است و چهره‌ای عرفی دارد. تا مدت‌ها نگرشی حداقلی و قابل انتقاد موردپذیرش بود که حمایت کنسولی را حق دولت می‌دانست. این رویکرد هیچ تضمین و حمایت مطلوبی از آزادی‌ها و حقوق اتباع به‌دست نمی‌دهد. قرائت سستی و مقبول از حمایت کنسولی با صدور آرای دیوان بین‌المللی دادگستری در قضایای لاگرانند و آونا به کناری نهاده شد. در آرای صادره در این دو قضیه دیوان گامی به پیش نهاد و بُعد دیگری را از این حق به رسمیت شناخت و آن فردی بودن حقوق مندرج در ماده ۳۶ کنوانسیون وین علاوه بر بُعد دولتی آن است. بر این دیدگاه نه‌چندان آرمانی باید پای فشرد، که یگانه تابع شایسته حمایت در حقوق بین‌الملل «انسان» است؛ وجودی که غایت بالذات است و به تبع انسانیت خود و فارغ از هرگونه اوصاف عرضی، شایسته نگاه و رفتاری عادلانه در برابر تمامی تجلیات انسانی و حاکمیتی است. با تحولات رخ داده در عرصه حقوق بین‌الملل و سایه‌افکندن موازین حقوق بشر بر بسیاری از مفاهیم بین‌المللی، راه بر ما بسته نیست که قدمی پیش بگذاریم؛ کم‌رنگ شدن اقبال دولت‌ها و محاکم بین‌المللی به نگرش دولت‌محور و ارتقای جایگاه و منزلت بین‌المللی فرد مقتضی طرحی نو است. طرحی که ابتدای آن بر فردمحور بودن حمایت و تعهد دولت در حمایت از اتباع زیان‌دیده از عملکرد متخلفانه دولت‌های دیگر و اتباعشان است. در این نگرش نوین موضوع حمایت کنسولی از اتباع ارتباطی تنگاتنگ با حقوق بشر پیدا می‌کند و تعهد دولت‌ها را به حمایت از اتباع حقوق اتباع خود یادآور می‌شود.

در عرصه بین‌المللی تلاش تمامی دولت‌ها بر این بوده است که با اتخاذ تدابیر مقتضی حمایت حداکثری را از حقوق و منافع اتباع خود عملی کنند. دولت ایران نیز از این قاعده

مستثنی نیست. ابتلای جمهوری اسلامی ایران به این پدیده ضرورت شناخت موضوع حاضر را دوچندان می‌کند. در این باره، نخست به شناخت ماهیت نهاد حمایت کنسولی در پرتو تحولات جاری حقوق بین الملل خواهیم پرداخت و پس از آن، شناخت مبانی قانونی موجود در حمایت از اتباع جمهوری اسلامی ایران از مجاری حمایت دیپلماتیک و کنسولی مورد مطالعه و تدقیق قرار خواهد گرفت.

۲. ماهیت حمایت کنسولی: قرائتی انسانی و هدفی مشترک با حمایت دیپلماتیک

روابط کنسولی نهادی است که یک دولت از طریق آن می‌تواند از منافع اتباع خود در خارج از کشور حمایت کند. آن دسته از اتباع که در نتیجه نقض قوانین و مقررات کیفری دولت‌های دیگر دست‌گیر می‌شوند و به تبع آن، از حق آزادی خود محروم می‌گردند، بیش از دیگران نیازمند حمایت‌های کنسولی هستند (فلاحی ۱۳۸۶: ۱۶۵). تمهید حمایت کنسولی از اتباع مظنون به ارتکاب جرائم در خارج از کشور برگرفته از ماده ۳۶ کنوانسیون وین است. صراحت بند اول پاراگراف اول این ماده مبین حق دولت در برقراری ارتباط و دسترسی داشتن به اتباع خود است. بند دوم پاراگراف اول همین ماده در این معناست که به محض دست‌گیری و بازداشت اتباع بیگانه آنان باید بدون تأخیر از حق خود مبنی بر بهره‌مندی از حمایت کنسولی مطلع شوند. چالش‌های مربوط به ماهیت حقوق مندرج در ماده ۳۶ کنوانسیون وین به‌عنوان یک مقررۀ معاهداتی طی دهه گذشته ضرورت تبیین و روشن کردن ابعاد دولتی، فردی، و بشری این حق را ایجاب می‌کند.

۱.۲ حقوق کنسولی؛ جامع روابط بین‌الدولی و حقوق فردی

ماده ۳۶ کنوانسیون وین حق قدیمی و ریشه‌دار مأموران کنسولی را در برقراری ارتباط و ارائه مساعدت به اتباع زندانی و تحت بازداشت در خود جای داده است. هم‌چنین، این ماده حقوق خاصی را به اتباع بیگانه بازداشت‌شده یا زندانی اعطا می‌کند (همان: ۲۳). واضح آن‌که این مقررۀ ماهیتی دوگانه حقوقی فردی و تکلیفی دولتی را در دل خود دارد. به‌طور کلی، مفاد ماده ۳۶ کنوانسیون وین در ارتباط تنگاتنگ با مبحث وظایف کنسولی است که در ۱۳ بند در ماده ۵ کنوانسیون تدوین شده است. براساس بند «الف» ماده ۵ کنوانسیون ۱۹۶۳ وین، حفظ منافع دولت فرستنده و اتباع آن اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی در

قلمرو دولت پذیرنده تا حد مجاز در حقوق بین‌الملل، یکی از وظایف پست‌های کنسولی در دولت پذیرنده است.

ماده ۳۶ کنوانسیون وین نیز به‌عنوان مبنای نوشتار حاضر، ذیل عنوان «ارتباط و تماس با اتباع دولت فرستنده» در قسمت «ب» از بند اول مقرر داشته است:

در صورتی که در حوزه کنسولی، یکی از اتباع دولت فرستنده توقیف یا زندانی و یا در انتظار محاکمه بازداشت و یا به‌هرصورت دیگر توقیف شده باشد مقامات صلاحیت‌دار دولت پذیرنده بنابه تقاضای ذی‌نفع بدون تأخیر مراتب را به پست کنسولی دولت فرستنده اطلاع خواهند داد. مراسلات و مکاتبات شخص توقیف یا زندانی یا بازداشت‌شده خطاب به پست کنسولی بدون تأخیر توسط مقامات مذکور ارسال خواهد شد. مقامات مذکور حقوقی را که شخص ذی‌نفع به‌موجب این بند داراست، به اطلاع خواهند رسانید.

بنابراین، وظایف هیئت کنسولی درقبال اتباع را می‌توان در دو محور کمک و مساعدت هیئت کنسولی به اتباع دولت فرستنده و حمایت کنسولی از اتباع دولت فرستنده موردبررسی قرار داد (بیگزاده ۱۳۸۵: ۶۵۷).

۲.۲ قرائت دولت‌محور

تا مدت‌ها این نگرش حداقلی موردپذیرش بود که حمایت کنسولی را حق دولت می‌دانست و هیچ تضمین و حمایت مطلوبی از آزادی‌ها و حقوق اتباع به‌دست نمی‌داد. این قرائت دولتی از حمایت کنسولی در پیوند با حمایت دیپلماتیک از اتباع قابل درک است. فرد به‌موجب قوانین هر دولت تابعیت آن دولت را کسب می‌کرد و بر این مبنای مکلف به انجام وظایفی بود، درحالی‌که دولت متبوع هیچ‌گونه تعهد خاصی را درقبال آن تبعه خویش نداشت (ویژه ۱۳۸۰: ۶). به‌عبارتی، دولت تنها نهادی است که تصمیم‌گیری خواهد کرد که آیا حمایت باید صورت بپذیرد، چه میزان حمایت باید به‌عمل آید، و چه زمانی این حمایت متوقف خواهد شد. دولت در این زمینه از نوعی اختیار صلاح‌دیدی در اعمال حق برخوردار است؛ حقی که ممکن است براساس ملاحظات سیاسی یا دیگر ملاحظات که به قضیه مشخص مرتبط نیستند، اعمال شود (Barcelona Traction Judgement 1970: para. 79).

نگرش مرسوم حمایت بر این واقعیت استوار است که تمامی سازوکارهایی که به‌منظور پیش‌برد سیاست خارجی و روابط بین‌المللی از جمله حمایت دیپلماتیک و کنسولی از اتباع

صورت می‌گیرد، در حوزه اختیارات انحصاری دولت‌ها قرار دارد. آن‌چنان‌که دیوان دائمی در قضیه ماوروماتیس بیان می‌کند، چنین حمایتی درحقیقت درجهت حق خاص دولت بر تضمین رعایت قواعد حقوق بین‌الملل درمورد اتباعش است. قرائتی این چنین نتایجی چند به‌بار می‌آورد: از جمله این‌که حمایت حق دولت است، پیش‌برد آن درصورت اقدام به حمایت از کانال‌هایی صورت می‌گیرد که دولت بپسندد، و الزام دولت به حمایت بپسندیده نیست و نیز درصورت موفقیت اقدام به پرداخت غرامت دریافت‌شده از دولت متخلف به تبعه زبان‌دیده الزامی نیست (ILC Draft Articles 2006, Article 19: Commentary 5). از این‌روست که گفته می‌شود کلیت حمایت از اتباع در نظریه امتزاج نفع خصوصی و عمومی (دولتی) ریشه دارد (هاشمی ۱۳۸۶: ۱۸). البته ممکن است دولت‌ها براساس قوانین ملی الزامی را برای خود در اعمال حمایت دیپلماتیک از اتباعشان به‌وجود آورند. به‌موجب قوانین اساسی برخی از کشورها همانند آلبانی، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، بلغارستان، کامبوج، چین، کرواسی، استونی، گرجستان، گویان، مجارستان، ایتالیا، قزاقستان، لتونی، لیتوانی، لهستان، پرتغال، جمهوری کره، رومانی، فدراسیون روسیه، اسپانیا، یوگسلاوی سابق، مقدونیه، ترکیه، اوکراین، و ویتنام الزاماتی برای احقاق حق اتباع از سوی دولت متبوع وجود دارد. این امر فی‌نفسه تأثیری در دولتی‌بودن حق حمایت دیپلماتیک نمی‌گذارد (سادات‌میدانی ۱۳۸۷: ۱۳).

۳.۲ قرائت فردمحور

در دعوی آلمان علیه ایالات متحده آمریکا، موسوم به «قضیه لاگران»، دیوان معتقد بود که ایالات متحده آمریکا تعهدات خود را درمقابل برادران لاگران طبق کنوانسیون وین نقض کرده است؛ زیرا کارل و والتر لاگران را پس از دست‌گیری به‌سرعت از حق خود مبنی بر برقراری تماس و ارتباط با کنسول‌گری آلمان مطلع نکرده است. برای دیوان همین اندازه کافی است که کنوانسیون وین چنین حقوقی را اعطا کرده است و این برادران به‌علت تخلف دولت پذیرنده در اجرای تعهداتش عملاً از حقوق خود محروم مانده‌اند (Lagrand Judgment 2001: 74). از این‌رو، باید گفت که دولت آمریکا با قصور در فراهم‌آوردن امکان اجرای کامل حقوق برادران لاگران تعهد مندرج در بند دوم از ماده ۳۶ کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی را نقض کرده است (فلاحی ۱۳۸۶: ۱۲۷). به‌عبارتی، دیوان بین‌المللی دادگستری با هم‌سنگ‌پنداشتن قصور دولت در مطلع‌کردن اتباع بیگانه از

حقوق خود با نقض کنوانسیون وین به‌طور ضمنی این تفسیر را به‌دست داده است که هدف از تدوین این ماده اعطای حق فردی به اتباع بیگانه بوده است. بیان روشن ماده ۳۶ کنوانسیون دیوان را به درجه‌ای از اقناع رساند که به این تفسیر برسد که ادبیات ماده ۳۶ کنوانسیون وین به تصریح از دول پذیرنده می‌خواهد تا به‌محض دست‌گیری اتباع بیگانه آنان را از امکان استفاده از مساعدت و حمایت کنسولی دولت متبوع خود مطلع کنند. براساس نظر دیوان، متن ماده ۳۶ کنوانسیون وین به‌روشنی حق مطلع کردن مقامات کنسولی و حق دریافت مساعدت کنسولی را جزو حقوق فردی اتباع بیگانه می‌داند (Lagrand Judgment, Op cit: 77). قرینه بر این یافته دیوان متن ماده ۳۶ کنوانسیون است که از مقامات دولت پذیرنده می‌خواهد قبل از مطلع کردن مقامات کنسولی دولت متبوع تبعه محروم از آزادی، باید رضایت تبعه بیگانه اخذ شود و این یعنی متوقف‌بودن حمایت کنسولی به خواست و تمایل تبعه درینند. نتیجه آن‌که دولت‌ها قادر نیستند حمایت کنسولی خود را به اتباعی روا دارند که به چنین امری رضایت نداده‌اند. این موضع دیوان در «قضیه آونا و دیگر اتباع مکزیکی» نیز تکرار شد. دیوان محروم کردن و مطلع نکردن بدون تأخیر ۵۱ تبعه مکزیکی را از حقوق کنسولی خود، نقض تعهدات آمریکا براساس کنوانسیون وین دانست (Avena Judgment 2004: 153).

۴.۲ تحول در الزامات حمایت از اتباع؛ پویایی انسان‌مدار

الزامات حمایت کنسولی از اتباع بسیار پیش‌تر از مفهوم حمایت دیپلماتیک تکوین یافته‌اند. وصف مشترک دو مفهوم حمایت کنسولی و حمایت دیپلماتیک نفس حمایت از اتباع است. حقوق و آزادی‌های اتباع یک دولت باید در قلمرو دولت متبوعشان مورداحترام قرار گیرند. در تفکیک این دو تأسیس حمایتی از اتباع چندین نکته قابل‌ذکر است: نخست آن‌که به‌نظر می‌رسد که حمایت کنسولی به‌گونه‌ای هم‌زمان واجد دو جنبه ملی و بین‌المللی باشد. مبنا و فلسفه نخستین شکل‌گیری این نهاد حمایت از بازرگانان بوده است که متعاقب گسترش روزافزون مبادلات بازرگانی در قلمرو دولت‌ها و ورای آن شکل گرفته است. درآغاز، میان وجود این نهاد و وابستگی به وصف حاکمیت دولت‌ها ارتباط چندانی نبود، بلکه ارتباط ذی‌ربط میان اعمال بازرگانی در قلمرو ملی دولت قابل برقراری بود. دوم آن‌که مبنای نخستین حمایت دیپلماتیک از اتباع ورود آسیب به تبعه است؛ آسیبی که از ره‌گذر آن دولت متبوع شخص خود را محق در اعمال حمایت خواهد یافت؛ درحالی‌که در حمایت

کنسولی ورود چنین آسیبی شرط اولیه حمایت نیست، بلکه زمینه اصلی حمایت اخیر به امور اداری و زائد بر آن در وضعیتی است که تبعه بر اثر اقدامات انتظامی و قضایی یا وقایع بی‌ارتباط با عملکرد دولت پذیرنده از حقوق و آزادی‌های خود محروم شده باشد. به عبارتی، حمایت دیپلماتیک متوقف بر وقوع عمل متخلفانه بین‌المللی یک دولت در حق اتباع دولت زیان‌دیده است؛ درحالی‌که این پیش‌شرط در حمایت کنسولی مفقود است. غلبه جنبه سیاسی و ماهیت تماماً حاکمیتی حمایت دیپلماتیک ما را به تفاوت سوم ره‌نمون می‌شود. براساس ماده ۶۶ کنوانسیون وین راجع به روابط دیپلماتیک «دولت فرستنده می‌تواند با رضایت پیشین دولت پذیرنده و به درخواست دولت ثالث که در دولت پذیرنده نمایندگی ندارد، به گونه موقت عهده‌دار حفظ منافع کشور ثالث و اتباع آن شود». بدیهی است که رضایت پیشین دولت پذیرنده در فرض بر عهده گرفتن وظایف دیپلماتیک از جانب دولت فرستنده و به نفع دولت ثالث لازم است و دولت فرستنده نمی‌تواند بدون کسب این رضایت اقدام به حمایت از اتباع و منافع دولت ثالث کند. حتی پس از کسب این رضایت اعمال کارکردهای دیپلماتیک به نفع دولت ثالث کاملاً موقت خواهد بود و این امر وجهه غالباً حاکمیتی را در اعمال حمایت دیپلماتیک روشن‌تر می‌کند؛ درحالی‌که چنین قیدی در اعمال حمایت کنسولی وجود ندارد. براساس ماده ۸ کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی «پست کنسولی دولت فرستنده می‌تواند با اعلام لازم به دولت پذیرنده وظایف کنسولی را در دولت اخیر انجام دهد؛ مگر آن‌که دولت پذیرنده با این امر مخالفت کند». نتیجه آن‌که وجود معیار تابعیت در اعمال حمایت کنسولی به آن پایه که در حمایت دیپلماتیک متصور است، واجد اهمیت نخواهد بود (Poptcheva 2012: 50). چهارم آن‌که در نگاه نخستین، حمایت دیپلماتیک حقی به‌تمامه دولتی است و نقش و اراده حاکمیت در پیش‌برد آن تعیین‌کننده است. درست در نقطه مقابل، حداقلی از حق برای اتباع، در بهره‌مندی از حمایت کنسولی از جانب دولت متبوع خود مفروض است. اما این گزاره‌ها را تحولی شایسته است به نفع فرد انسان.

۱.۴.۲ تضعیف رویکرد دولت‌محور به حمایت دیپلماتیک

روند تحولات بین‌المللی به گونه‌ای است که امروزه تأسیسی به‌نام حمایت دیپلماتیک به گونه‌ای مورد تفسیر قرار می‌گیرد که حمایت حداکثری از حقوق و منافع افراد را تحقق بخشد و با حق دولت‌ها در اعمال حمایت دیپلماتیک به نحوی تعامل می‌شود که حمایت بیش‌تری از افراد صورت پذیرد. به نحوی که می‌توان بیان داشت امروزه شاهد دوران

انتقالی در قواعد حاکم بر حمایت دیپلماتیک از اشخاص حقیقی هستیم و این امر تا حدود بسیاری متأثر از افزایش جایگاه فرد در نظام حقوقی بین‌المللی است (میرعباسی و سادات‌میدانی ۱۳۸۹: ۳۲۳).

ارتقای جایگاه فرد در نظام حقوق بین‌الملل، توسعه فرهنگ حقوق بشر، و رونق احترام به حقوق و آزادی‌های فردی موجب تغییراتی عمیق در تعریف و شناخت و تفسیر عناصر مختلف حمایت دیپلماتیک شده است. این تحولات تا بدان پایه بوده است که حقوق بین‌الملل از نظام دولت‌محوری به نظام فردمحور در حال گذار است و در چشم‌اندازی نوین از این نظام حقوقی درحقیقت، حقوق افراد و نه حقوق صرف دولت‌هاست که موضوع نظام حقوق بین‌الملل را تشکیل می‌دهد (همان). نتیجه آن‌که انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل تحت تأثیر نظام حقوق بشر کانون توجه را از رویکرد دولت‌محور بودن حقوق بین‌الملل به رویکرد فردمحور تغییر داده است (Meron 2006: xv). با وجود تحولات گسترده‌ای که در دهه‌های اخیر راجع به حضور کنش‌گران غیردولتی در نظام حقوق بین‌الملل شاهد بوده‌ایم، دولت‌ها هم‌چنان تابع برتر این عرصه هستند. رکن قضایی نظام ملل متحد نیز صرفاً به روی دولت‌ها باز است و امیدی نیست که در کوتاه‌مدت حمایت دیپلماتیک به‌عنوان ابزاری برای حمایت از حقوق بشر در این محکمه مورد استفاده قرار گیرد. با وجود این، طرح حمایت دیپلماتیک (مصوب کمیسیون حقوق بین‌الملل) بیان‌گر نفوذ و تأثیرات نظام حقوق بشر در نهاد حمایت دیپلماتیک بود. گزارش‌گر و اعضای کمیسیون با اتخاذ رویکردی نسبتاً حقوق بشری از رویکرد سنتی و کلاسیک حقوق بین‌الملل به نهاد حمایت دیپلماتیک رسیدند (عزیزی ۱۳۹۱: ۲۷۸). اماراتی بر این ادعا می‌توان بیان کرد که از جمله آن‌ها می‌توان به حذف شرط رابطه واقعی و مؤثر میان زیان‌دیده و دولت متبوع (در صورت وجود تابعیت واحد) و تضعیف رویکرد دولت‌محور به حمایت دیپلماتیک، ترغیب دولت‌ها به اعمال حمایت دیپلماتیک در وضعیت نقض جدی حقوق اتباع، و رویکرد حمایتی نسبت به افرادی جز اتباع (هم‌چون پناهندگان و اشخاص بی‌تابعیت) اشاره کرد.

طرح پیش‌نویس کمیسیون راجع به حمایت دیپلماتیک مبین پیشرفتی نسبتاً اندک در مورد تعدیل شاخصه‌های سنتی حمایت دیپلماتیک است و این امر را می‌توان حاصل تمایل بخشی از اعضای کمیسیون به تمایز دقیق حمایت دیپلماتیک و حقوق بشر دانست (Milano 2004: 137). در ماده ۴ طرح پیش‌نویس سال ۲۰۰۴ و در چهارچوب توسعه تدریجی مقررات حمایت دیپلماتیک در موارد نقض قاعده آمره تعهدی برای دولت‌ها در اعمال حمایت دیپلماتیک پیش‌بینی شده بود. به‌باور کمیسیون، رویه دولتی هنوز بدان پایه

نرسیده است که متضمن تعهدی برای دولت‌ها در امر حمایت باشد. تأثیر رویکرد حقوق بشری موجب شده است تا کمیسیون در بند «الف» ماده ۱۹ ذیل عنوان «توصیه» از دولت‌ها بخواهد تا امکان اعمال حمایت دیپلماتیک را در موارد نقض قابل توجه در نظر داشته باشند. هرچند رویه دولت‌ها به کمیسیون اجازه نداد تا از تعهد دولت‌ها به حمایت دیپلماتیک به عنوان یک قاعده کنونی حقوق بین الملل سخن به میان آورد^۱ (عزیزی ۱۳۹۱: ۲۸۹). البته هنوز هم عده‌ای اعتقاد دارند که حمایت دیپلماتیک نهادی تماماً سیاسی است که نمی‌تواند ذیل عنوان فریب‌دهنده مؤثر بودن حمایت از اتباع به عنوان تکلیف دولت قلمداد شود (Pergantis 2006: 393).

۲.۴.۲ گرایش به رویکرد فردمحور در اعمال حمایت دیپلماتیک و کنسولی از اتباع

حمایت از اتباع امری است که به واسطهٔ علقهٔ تابعیت برعهدهٔ دولت‌ها قرار دارد. به عبارتی، برای این که دولت بتواند حمایت دیپلماتیک خود را در مورد اشخاص حقیقی یا حقوقی اعمال کند، این افراد باید تابعیت آن دولت را داشته باشند. حمایت دیپلماتیک مبتنی بر وجود رابطهٔ تابعیت با دولت حامی است. در واقع، حمایت دیپلماتیک فقط برای اتباع و دربارهٔ تمامی حقوق نقض شده با رعایت شروطی هم چون داشتن تابعیت و طی همهٔ مراحل رسیدگی داخلی انجام می‌شود (عزیزی ۱۳۹۱: ۲۸۱). در فقدان این رابطهٔ سیاسی دولت ذی‌ربط نخواهد توانست در پی اعمال حمایت دیپلماتیک از اتباع خود برآید. البته باید متذکر شد که حتی با حمایت دیپلماتیک از اتباع خود دولت فقط به اعمال حقوق خود و به طور دقیق‌تر، حق نظارت بر رعایت حقوق بین الملل از طرف دولت‌های دیگر مبادرت می‌ورزد (هاشمی ۱۳۸۶: ۳۹). ابتدای اقدامی با این ماهیت حمایتی بر این فرض سستی استوار است که زیان وارده به تبعه به مفهوم زیان وارده به دولت خواهد بود؛ فرضی که با نام خالقش با عنوان «فرض و اتل» شناخته می‌شود. با پذیرش دعوی تبعهٔ خویش توسط دولت متبوع شخص زیان دیده، تصمیم‌گیری در مورد دعوا از سطح داخلی به سطح بین‌المللی منتقل می‌شود. پس، در معنایی رسمی و مقبول، آن‌چنان که کمیسیون حقوق بین الملل بیان داشته است، حمایت دیپلماتیک عبارت است از توسل به اقدامات دیپلماتیک یا دیگر راه‌کارهای مسالمت‌آمیز از جانب دولتی که طرح دعوی تبعه‌اش در قبال زیان ناشی از یک عمل خلاف بین‌المللی دولت دیگر را حق خود تلقی می‌کند (ILC Draft Articles, Op cit: Art. 1). جدای از موضوع حمایت دیپلماتیک که دولت‌ها آن را امری اختیاری قلمداد می‌کنند و در نتیجه، باتوجه به سود و زیان سیاسی به حمایت دیپلماتیک از اتباع خود در مراجع ذی‌صلاح

داوری و دادگستری بین‌المللی روی می‌آورند یا از ارائه این حمایت دریغ می‌ورزند، در بحث دست‌رسی و معاضدت کنسولی این وظیفه برعهده دولت‌هاست تا کمک‌های حقوقی لازم را برای حمایت از اتباع خویش در سرزمین بیگانه به انجام برسانند (عابدینی و روزگاری ۱۳۹۳: ۳۰۵). اگرچه هر دوی این تأسیسات حقوقی به نفع اتباع اجرا می‌شوند، تفاوت‌هایی اساسی بین این دو وجود دارد (Annemarieke 2006: 331). اقدام دیپلماتیک یا دیگر راه‌های مسالمت‌آمیز فیصله اختلافات طریقه اجرایی کردن حمایت دیپلماتیک است. حمایت دیپلماتیک توسط نمایندگان یک دولت که در مقام دفاع از منافع دولت خود اقدام می‌کنند و به‌عنوان قاعده‌ای از حقوق بین‌الملل عام صورت می‌گیرد، درحالی‌که حمایت کنسولی از طریق مأموران کنسولی و در مقام دفاع از منافع اشخاص و براساس شرایط و مقتضیات کنوانسیون وین راجع به روابط کنسولی اجرا می‌شود. حمایت دیپلماتیک اساساً چهره‌ای جبرانی دارد و در جهت رفع آثار یک عمل متخلفانه بین‌المللی انجام می‌شود؛ اما حمایت کنسولی ماهیت پیش‌گیرانه دارد و هدف از پیش‌برد آن مانع‌شدن از این امر است که تبعه‌ای قربانی عمل متخلفانه بین‌المللی شود (ILC Draft Articles: Art. 1). دیگر آن‌که دولت‌ها به‌طور سنتی تعهدی به حمایت دیپلماتیک از اتباع خود ندارند، اما در مقوله حمایت کنسولی، آن‌سان‌که پیش‌تر گفته شد، سخن از حقوق اتباع و تعهد دولت متبوع افراد مقیم در خارج است و تبعه در بند به‌یقین محق به بهره‌مندی از مساعدت‌های دولت متبوع خود خواهد بود. شاید بتوان تنها شرط مشترک را به‌منظور حمایت دیپلماتیک و کنسولی از تبعه وجود رابطه تابعیت دانست. در هر دو حالت اعمال حمایت متوقف بر وجود رابطه تابعیت میان فرد موردنظر و دولت متقاضی است. نهایت آن‌که آن‌گونه‌که کمیسیون حقوق بین‌الملل اذعان داشته است، اگرچه بر روی کاغذ تمایز میان این دو تأسیس حقوق بین‌الملل آسان می‌نماید، در عمل این تفکیک ساده نیست.

۳. موضع سیاسی — تقنینی و عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران در حمایت از اتباع

ازلحاظ تاریخی، ایرانیان پیشینه‌ای طولانی در مهاجرت و رفت‌وآمد به دولت‌های دیگر دارند. به‌علت حضور تمدن‌ها و دولت‌های بزرگ در دوران ایران باستان همواره توجه به حمایت از منافع اتباع ایرانی در سرزمین‌های ملل دیگر موردتوجه بوده است (عابدینی و روزگاری ۱۳۹۳: ۳۲۴). عبور پیوسته از مرزهای بین‌المللی و گردش مستمر

اتباع ایرانی در دولت‌های گوناگون در کنار فرصت‌هایی که برای فعالیت‌های مذهبی، علمی، و اقتصادی فراهم می‌آورد، به همان نسبت نیز خطراتی بالقوه در مسیر گردش آزاد آنان ایجاد می‌کند و راه را برای ایجاد محدودیت و سلب آزادی‌های آنان می‌گشاید.

۱.۳ مبانی قانونی در حمایت از اتباع ایرانی

تلاش تمامی دولت‌ها بر این بوده و هست که با اتخاذ تدابیر بین‌المللی و ملی حمایت حداکثری را از حقوق و منافع اتباع خود عملی کنند. دولت ایران نیز از این قاعده مستثنی نیست. در این مبحث راه‌برد دولت جمهوری اسلامی ایران را در حفظ حقوق و منافع اتباع ایرانی در دو بند مجزا مورد بررسی قرار می‌دهیم و پس از آن، اقداماتی را که نهادهای ذی‌صلاح در امر حمایت از اتباع ایرانی به انجام رسانده‌اند از نظر می‌گذرانیم.

۱.۱.۳ مبانی معاهداتی حمایت از اتباع ایرانی

ایران در کنفرانس مذاکرات منتهی به تصویب کنوانسیون وین ۱۹۶۳ در خصوص روابط کنسولی از چهارم مارس تا ۲۲ آوریل ۱۹۶۳ حضور داشت و هم‌چون ۹۳ دولت شرکت‌کننده دیگر به اظهار نظر درباره مفاد مختلف این کنوانسیون پرداخت. اما به‌طور مشخص در مورد ماده ۳۶، که یکی از مهم‌ترین و بحث‌برانگیزترین مقررات کنوانسیون بود، گروه نمایندگی دولت ایران اظهار نظر خاصی نداشت، جز این‌که پیش‌نهاد دولت فرانسه را در مورد امکان درخواست پست کنسولی دایر به در اختیار قرار دادن ادواری لیست اسامی افرادی که تحت‌بازداشت قرار دارند، مورد پذیرش قرار داد و با قسمت دوم اصلاح بخش دوم از بند دوم ماده ۳۶ کنوانسیون، که باز توسط دولت فرانسه پیش‌نهاد شده بود، مخالفت کرد؛ مقرره‌ای که بیان‌گر امکان اعتراض تبعه در برقراری ارتباط با پست کنسولی بود. هیئت نمایندگی ایران در خصوص بندها و زیربندهای ماده ۳۶ فقط در رأی‌گیری پایانی مربوط به هر بحث شرکت می‌کرد و به‌صورت عمده به‌شکل ممتنع نظر خود را ابراز می‌کرد (همان: ۳۲۴-۳۲۵).

ایران در پایان کنفرانس این کنوانسیون را امضا کرد و در پنجم ژوئن ۱۹۷۵ سند تصویب خود را به امین معاهده تودیع کرد. در صورت اختلاف در مورد نحوه اجرا و تفسیر کنوانسیون پروتکل دوم الحاقی در مورد حل و فصل اختلافات ناشی از کنوانسیون در میان پنجاه دولت لازم‌الاجراست که دولت جمهوری اسلامی ایران عضو این پروتکل است و

از این رو، در مورد نقض‌های ناشی از ماده ۳۶ کنوانسیون وین در مورد روابط کنسولی می‌تواند در دیوان بین‌المللی دادگستری اقامه دعوی کند.

۲.۱.۳ قانون‌گذاری ملی در حمایت از اتباع ایرانی

ابتکار عمل دولت‌ها در زمینه حمایت از حقوق و منافع اتباع خود بیش و پیش از آن‌که بر معاهدات بین‌المللی استوار باشد به راه‌برد ملی آن‌ها بستگی دارد. دولت‌ها بدون آن‌که عملکرد خود را در انجام این مهم مقید و مشروط به وجود معاهده‌ای بین‌المللی بدانند حمایت از اتباع خود را برعهده می‌گیرند. به‌یقین، سازوکارهای ایجادشده مقنن داخلی نخستین و مهم‌ترین مبنای عمل دولت در پیش‌برد حمایت حقوقی و سیاسی از اتباع است. براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همه افراد ملت، اعم از زن و مرد، مشمول حمایت قانون هستند و در همه حقوق انسانی و سیاسی برابرند. یکی از مصادیق حقوق انسانی و سیاسی مندرج در اصل بیستم قانون اساسی را می‌توان حمایت کنسولی دانست. براساس بند ششم از ماده دوم قانون وظایف امور خارجه، یکی از وظایف این وزارت‌خانه انجام اقدامات لازم در زمینه امور کنسولی اعم از حفظ حقوق و منافع اتباع ایرانی خارج از کشور و امور مربوط به تابعیت و احوال شخصیه آنان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط است. وفق بند دوم از همین ماده، تحقق این تعهد مستلزم ایجاد و اداره نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی در دولت‌های خارجی و سازمان‌های بین‌المللی است که قانون وظایف وزارت امور خارجه این مجوز را اعطا می‌کند. پیش‌برد تمامی این امور باید مبتنی بر قانون باشد. انجام این مهم به تصریح ماده اول قانون نام‌برده در جهت نقش وزارت خارجه در اجرای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است.

حمایت کنسولی از اتباع و استیفای حقوق و منافع اتباع ایرانی در دولت‌های دیگر به‌یقین مستلزم وجود نیروهای متخصص و کارآمد و بهره‌مندی از تجربه‌های آن‌هاست. تصویب قانون استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی یا خارجی به‌منظور استیفای حقوق ملت ایران در دعاوی علیه خارجی‌ان و بالعکس، در این جهت ارزیابی می‌شود. ماده واحده این قانون این مجوز را به دولت می‌دهد که برای دفاع مؤثر در دعاوی مطروحه علیه ایران و اقامه و تعقیب دعاوی علیه خارجی‌ان به‌منظور استیفای حقوق ملت ایران از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و خارجی با رعایت شرایطی خاص به‌صورت تمام‌وقت یا نیمه‌وقت یا قراردادی یا کارمزدی برای مدت معین یا خدمت معین استفاده کند.

با وجود تمامی این الزامات قانونی و وجود مقررات پراکنده دیگر ناظر به تعهدات وزارت خارجه می توان ایرادها و کمبودهایی را در عملکرد این وزارتخانه در انجام این الزامات مطرح کرد. افزایش جمعیت ایرانیان حاضر در قلمرو دولت های دیگر، قرارگرفتن اتباع ایرانی متهم به نقض تحریم های بین المللی، و قاچاق مواد مخدر حجم وسیعی از ادعاهای ناظر به کوتاهی مقامات متولی حمایت از اتباع ایرانی را متوجه وزارت امور خارجه کرده است. عمده مسائل و موضوعات مطرح شده در شکایت ها و گزارش های ارسالی حول موضوعاتی چون عدم اقدام مؤثر سفرا و کارداران برای ملاقات با زندانیان ایرانی در زندان های خارج از دولت و نیز دل جویی و حمایت معنوی نکردن از ایشان، پی گیری نکردن پرونده اتباع در مراحل مختلف دادرسی، ریزنی فعال نداشتن به منظور آزادسازی ایرانیان زندانی یا بازداشت شده در خارج از کشور یا تلاش و سعی ناکافی برای انتقال ایشان به زندان های ایران با انعقاد توافق نامه های دوجانبه یا چندجانبه، بی اعتنائی در مورد وضعیت اتباع ایرانی که گاه به دلایل واهی زندانی شده اند، پی گیری نکردن و نبود اشراف بر وضعیت تغذیه، بهداشت، و سلامت بازداشت شدگان و مسائلی از این دست از جمله این موارد است (گزارش کمیسیون اصل نود: ۱۳۹۲).

مجلس شورای اسلامی با درک ضرورت حمایت از اتباع ایرانی خارج از کشور و ناکافی دانستن حمایت های صورت گرفته دستگاه های اجرایی ذی ربط و بی اعتنائی آن ها در این امور، در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۳/۲۶ اقدام به تصویب ماده واحده ای با عنوان «قانون الزام دولت به پی گیری و استیفای حقوق اتباع و دیپلمات های ایرانی آسیب دیده از اقدامات دولت های خارجی» کرد. براساس این قانون مقرر شده است تا نهادی مستقل به صورت مستقیم در وزارت امور خارجه پی گیر وضعیت ایرانیان خارج از کشور شود. اجرای وظایف مندرج در این قانون به وزارت امور خارجه سپرده شده و در چهارچوب سازمانی این وزارتخانه این مهم به اداره کل امور ایرانیان خارج از کشور محول شده است.

ماده واحده این قانون اشعار می دارد: «وزارت امور خارجه موظف است در همکاری با دستگاه های داخلی و با بهره گیری از ظرفیت های مراجع ذی ربط بین المللی، حقوق اتباع از جمله دیپلمات های ایرانی را، که توسط دولت های خارجی و نیروهای بیگانه به ویژه آمریکایی آسیب دیده در سایر کشورها مورد پی گیری و استیفا قرار دهد». به تصریح این ماده واحده، وزارت خارجه مسئول اصلی پی گیری حقوق اتباع ایرانی در خارج از کشور است. تأکید بر اتباع ایرانی آسیب دیده از دولت یا نیروهای آمریکایی به علت ربهوده شدن دیپلمات های ایرانی در دولت عراق است که علت اصلی تصویب این قانون نیز

به‌شمار می‌رود (عابدینی و روزگاری ۱۳۹۳: ۳۲۹). الزام به گزارش‌دهی وزارت امور خارجه از عملکرد نهاد متولی تعهدات مندرج در این قانون از نکات مثبت آن به‌شمار می‌آید. وفق تبصره اول این ماده‌واحد «وزارت امور خارجه موظف است هر شش ماه یک‌بار عملکرد خود از اجرای این قانون را به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی گزارش نماید».

براساس ماده اول آیین‌نامه اجرایی این قانون «وزارت امور خارجه موظف است در چهارچوب وظایف قانونی خود تمامی تلاش‌ها و اقدامات لازم را با استفاده از ظرفیت‌های سیاسی، حقوقی، و بین‌المللی برای پی‌گیری و استیفای حقوق اتباع از جمله دیپلمات‌های ایرانی آسیب‌دیده از اقدامات دولت‌های خارجی به‌ویژه دولت اشغال‌گر آمریکا به‌عمل آورد». به‌یقین، تحقق این مهم بدون همکاری و مساعدت دیگر نهادها و دستگاه‌های دیگر میسر نخواهد بود. این امر موردتوجه تدوین‌کنندگان آیین‌نامه بوده است. ماده دوم آیین‌نامه بیان می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند در چهارچوب وظایف قانونی خود، همکاری لازم را با وزارت امور خارجه در اجرای تکالیف موضوع قانون یادشده معمول دارند و امکانات و اسناد لازم را براساس قوانین موجود در اختیار وزارت‌خانه یادشده قرار دهند». به‌منظور انسجام و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در اجرای وظایف قانونی و تهیه گزارش‌های دوره‌ای، ماده سوم این آیین‌نامه مجوز تشکیل کارگروهی را می‌دهد که هرچند نمی‌توان آن را رکن اجرایی این قانون به‌حساب آورد، اما به‌یقین نقشی مهم را در هماهنگی و هم‌اندیشی در جهت تحقق اهداف تعریف‌شده در قانون ایفا می‌کند. کارگروه پی‌گیری و استیفای حقوق اتباع از جمله دیپلمات‌های آسیب‌دیده از اقدامات دولت‌های خارجی با عضویت نمایندگان وزارت امور خارجه (به‌عنوان رئیس) و وزارت‌خانه‌های کشور، دادگستری، اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، دبیرخانه شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور، مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست‌جمهوری، و سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران به‌منظور انسجام و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در اجرای وظایف قانونی و تهیه گزارش‌های دوره‌ای تشکیل می‌شود.

در تحلیل این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن چندین نکته شایان ذکر است: نخست آن‌که، این قانون مبین عزم دستگاه قانون‌گذاری کشور به حمایت از اتباع ایرانی حاضر در کشورهای دیگر است. هرچند تصویب این قانون را نمی‌توان جز مصلحتی موقت و در پاسخ به رخ‌دادهای ناگوار و زیان‌بار به حال ایرانیان حاضر در خارج از کشور دانست، اما تصویب آن تاحدی توجه به این موضوع مهم را در کانون توجه قرار داد و بار دیگر

ضرورتی فراموش شده را گوش زد کرد؛ ضرورتی اساسی و وظیفه‌ای ذاتی از جانب دولت که گاه در سایه غفلت و معیار قراردادن مؤلفه‌های ارزشی و انقلابی از جانب حاکمیت به فراموشی سپرده شده است. دوم، آن‌سان که ذکر شد، یکی از کارویژه‌های وزارت امور خارجه «انجام اقدامات لازم در زمینه امور کنسولی اعم از حفظ حقوق و منافع اتباع ایرانی خارج از کشور و امور مربوط به تابعیت و احوال شخصیه آنان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط» است. باتوجه به این الزام قانونی و مبنای تعهد وضع قانونی جدید، آن هم با کیفیت غیرقابل دفاع و بدون توجه به تمامی مؤلفه‌های حمایت کنسولی و دیپلماتیک از ایرانیان، توجه‌پذیر نمی‌نماید.

۲.۳ موضع سیاسی و عملکرد نهادهای ملی در حمایت از حقوق اتباع ایرانی

بخشی از عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران در پیش‌برد حمایت از ایرانیان خارج از کشور در قالب حمایت دیپلماتیک و حمایت کنسولی ریشه در موضع مقامات عالی نظام دارد. این مواضع گاه ویژگی اعلامی داشته‌اند و گاه خود بنیان‌تأسیسی جدید، خواه اجرایی و خواه قانونی، در حمایت از اتباع ایرانی شده‌اند.

۱.۲.۳ مواضع سیاسی به‌مثابه تعیین راه‌برد ملی

به‌یقین، این قبیل موضع‌گیری‌ها مبین اراده حاکمیت به حمایت حداکثری از اتباع ایرانی در دیگر دولت‌هاست؛ فارغ از هرگونه وابستگی و اوصاف مذهبی، سیاسی، و اقتصادی که داشته باشند. این مواضع از سوی مقامات عالی نظام ترسیم‌کننده خط‌مشی دستگاه‌های دولتی در تمامی ارکان تقنینی، اجرایی، و قضایی به‌منظور حمایت از اتباع ایرانی است. مقام معظم رهبری، به‌عنوان عالی‌ترین مقام حکومتی در ایران، در بیست‌وهفتم شهریور ۱۳۷۶ در دیدار با سفرای جمهوری اسلامی ایران در خارج از کشور به‌صراحت اعلام داشتند: «به‌نظر من، ما در مورد اتباع ایرانی مقیم دولت‌های دیگر، یک‌خرده، کوتاه می‌آییم؛ یعنی آن حساسیت لازم را به‌خرج نمی‌دهیم، این مسئله آبروی ماست. باید در این زمینه بنشینید و برنامه‌ریزی کنید. کاری هم نباید داشته باشید که انقلابی است یا انقلابی نیست، فرقی نمی‌کند، ایرانی است. در حوزه کاری خودتان هر جا مشاهده کردید که یک ایرانی مشکلی پیدا کرده که با دولت طرف است و تحت تعقیب قرار می‌گیرد، آن‌وقت شما جداً وارد شوید. همه ثقل دیپلماسی دولت، بیش‌تر از دیپلماسی را به‌کار بگیرید. گاهی ما مبادلات داریم. خرید و فروش داریم، دادوستد می‌شود. همه این‌ها را بگذارید که از تبعه ایرانی دفاع کنید». این موضع‌گیری

صریح، روشن، و امیدبخش فصلی نو را در حمایت از ایرانیان خارج از کشور نوید داده است. موضعی مبتنی بر مصالح و منافع ملی و ضرورت حمایت از تبعه ایرانی؛ به این علت که ایرانی همه‌جا ایرانی است و تبعه نظام است، به این علت که یکی از مؤلفه‌های تشکیل نظام اسلامی است و فارغ از هرگونه تعلق سیاسی، انقلابی، و بدون توجه به مبنای ترک کشور و حضور در خارج از آن مستحق دفاع و بهره‌مندی از حمایت است و این تصویری نظری و بسیار زیبا از تعهد نظام به تک‌تک ایرانیان است.

موضع رئیس‌جمهور اسلامی ایران نیز برگی دیگر از یادآوری تعهد مغفول دولت است. در همایش سفیران جمهوری اسلامی ایران ایشان اعلام داشتند که ارائه خدمات به اتباع ایرانی باید بدون در نظر گرفتن مسائل و موضوعات جناحی، حزبی، و طرز تفکر و منش افراد به آنان انجام شود و هر ایرانی باید مورد احترام کامل باشد و احساس عزت کند. سفرا و مسئولان دفاتر نمایندگی ایران در خارج از کشور ملزم به حفظ کرامت، شأن، احترام، و عزت اتباع ایرانی هستند و باید به گونه‌ای در مسیر حل مشکلات و ارائه خدمات به ایرانیان خارج از کشور تلاش و فعالیت کنند که آنان سفارت ایران، سرکنسول‌گری، و هر مکانی را که پرچم ایران بر آن برافراشته است پناه‌گاه و تکیه‌گاه خود بدانند (روحانی ۱۳۹۳). وزیر امور خارجه نیز با بیان این که مشکل اتباع ایرانی مسئله مهم دولت است، بیان داشتند: «مجازات اتباع ایرانی را (در خارج از کشور) غیرقانونی می‌دانیم. اگر کسی از ایران خارج شود، ایران از دل او خارج نمی‌شود. تک‌تک ایرانی‌ها در خارج از کشور یک نماد افتخار برای ما هستند و ما باید زمینه‌ای را فراهم کنیم که اگر علاقه داشتند به کشور بازگردند؛ در غیراین صورت سفیران ما در خارج باشند. حقی که اتباع ایرانی در کشور دارند مثل همه ماست» (ظریف ۱۳۹۲).

۲.۲.۳ عملکرد نهادهای ملی در حمایت از حقوق اتباع ایرانی

مطابق اظهارات معاون کنسولی امور مجلس و ایرانیان وزارت امور خارجه، وزارت خارجه حضور فعالی در حمایت از زندانیان ایرانی خارج از کشور دارد. حدود ۳۵۰۰ نفر از اتباع ایرانی در کشورهای مختلف جهان زندانی هستند که از این تعداد سالانه حدود یک‌سوم آنان با تلاش وزارت خارجه و سفارت‌خانه‌ها آزاد می‌شوند (قشقوای ۱۳۹۳). تمامی ایرانیان خارج از کشور در صورتی که طبق کنوانسیون وین درخواست مساعدت کنند، دولت موظف است به آنان کمک و در صورت نیاز به مترجم و وکیل تاجایی که مقدرات مالی به دولت اجازه می‌دهد از آنان حمایت به عمل آورد (همان). این مقام وزارت امور خارجه

تصریح کرده است که هشتاد درصد از ایرانیان زندانی در خارج از کشور، به‌ویژه در دولت‌های جنوب شرقی آسیا، آن دسته از افرادی هستند که به جرم حمل و قاچاق مواد مخدر صنعتی یا سنتی دست‌گیر می‌شوند. مثلاً، فقط در اندونزی نود زندانی ایرانی وجود دارد که بیش‌تر آن‌ها به اتهام مسائل مربوط به مواد مخدر دست‌گیر و مجرم شناخته شده‌اند (قشقاوی ۱۳۹۰). عبور غیرمجاز از مرزها، به‌ویژه برای سفر به عراق و زیارت عتبات عالیات، یکی دیگر از عوامل بازداشت‌شدن ایرانیان عنوان شده است (همان). بر این اساس، در سال ۱۳۹۱ ش، نزدیک به هشتصد نفر از ایرانیان زندانی خارج از کشور آزاد شده‌اند و هرساله در حدود یک‌سوم از زندانیان ایرانی با تلاش‌های وزارت امور خارجه آزاد می‌شوند (قشقاوی ۱۳۹۲). قاچاق مواد مخدر و قاچاق انسان دو عامل اصلی زندانی‌شدن اتباع ایرانی است و وزارت خارجه براساس کنوانسیون وین برای آزادی اتباع متهم و غیرمتهم ایرانی تلاش می‌کند و این موضوع را جزو وظایف ذاتی خود می‌داند (همان).

وجود چنین آماری حکایت از عمق مسئله دارد و نیاز روزافزون به اقدامات علمی و عملی را در جهت حمایت از اتباع ایرانی یادآور می‌شود. به‌یقین، نخستین و مؤثرترین گام در این مسیر، اتخاذ تدابیر فرهنگی و حقوقی است. آگاه‌کردن اتباع ایرانی از فرصت‌ها و خطرات بالقوه سفر به دولت‌های دیگر، آموزش به اتباع ایرانی برای آگاهی از حقوق خود در بهره‌مندی از حمایت‌های دولت براساس معاهدات بین‌المللی و قوانین داخلی و آشناشدن با قوانین و مقررات دولتی که قصد سفر آن را دارند، از جمله این اقدامات هستند. وزارت امور خارجه در مواردی از طریق تارنمای این وزارتخانه نکات ضروری را به مسافران شهرهای توریستی و حتی زیارتی اعلام می‌کند. علاوه‌بر وزارت امور خارجه لازم است که کنسول‌گری‌ها و سفارت‌خانه‌های ایران در دولت‌های مختلف و نهادهای دیگر مثل سازمان میراث فرهنگی و صنایع دستی، استانداری‌ها و شهرداری‌ها با چاپ بروشور، کتابچه، و انتشار مطالب مختلف مردم را با قوانین و مقررات دیگر دولت‌ها آشنا کنند (رحیم‌پور ۱۳۹۳). مثلاً، می‌توان از توزیع صد‌هزار نسخه از توصیه‌های امنیتی برای مسافران و گردش‌گران ایرانی ازسوی سرکنسول‌گری‌های ایران در سلیمانیه و اربیل نام برد که در هنگام ورود اتباع ایرانی به اقلیم کردستان، میان آنان توزیع می‌شود (محبوبی‌نژاد ۱۳۹۲). چنین اقداماتی پیش از سفر اتباع ایرانی به کشورهای دیگر، تأثیری قابل‌توجه در سطح آگاهی آنان از نظام حقوقی و فرهنگی دولت مقصد خواهد داشت و امکان هرگونه درک نادرست از تأسیسات حقوقی آن دولت را به حداقل کاهش خواهد داد.

۴. نتیجه‌گیری

ارتقای جایگاه فرد در عرصه بین‌المللی، تقویت گفتمان حقوق بشر، و گذار به‌سوی حاکمیت مسئول این انتظار مشروع را رقم زده است که چتر حمایت دولت باید بر سر تمامی اتباع ایرانی گسترده شود و دولت فاعل مایه‌د در پیش‌برد حمایت نباشد. از این‌رو، نه دگرگونی، که قرائتی درخور از حمایت که مناسب با اوضاع و احوال عصر حقوق بشر باشد، ضروری می‌نماید. از آن زمان که ایده صرف‌نظرکردن دولت‌ها از سهمی از حاکمیت خود به نفع بشریت قوت گرفت، سخن‌گفتن از الزام دولت‌ها به حمایت کنسولی و دیپلماتیک از اتباع خود به‌هیچ‌روی نامناسب نمی‌نماید؛ تأثیر نظام حقوق بشر در بیش‌تر شاخه‌های حقوق بشر و گرایش به انسانی‌شدن این نظام مقتضی این معناست. با تحولات رخ‌داده در عرصه حقوق بین‌الملل و سایه‌افکندن موازین حقوق بشر بر بسیاری از این مفاهیم بین‌المللی راه بر ما بسته نیست که قدمی پیش‌تر بگذاریم و تفسیری جدید از حمایت کنسولی به‌دست دهیم. پرواضح است که شناسایی حمایت کنسولی به‌عنوان یک حق واجد ضمانت اجرا برای افراد تضمینی قوی برای حفظ و تضمین دیگر حقوق او را به‌رمغان خواهد آورد.

اصطلاح «بیگانه» ارتباطی دوجانبه و تعهدی متقابل را به‌یاد می‌آورد. حمایت دولت از اتباع خود به‌هیچ‌وجه تکلیفی یک‌سویه نیست. تبعه موصوف به‌عنوان یک انسان تحت‌صلاحیت دولت دیگر بهره‌مند از تمامی حقوق بشری خواهد بود که به او تعلق گرفته است. از جمله این حقوق حق بر بهره‌مندی از یک دادرسی عادلانه و تمتع از حمایت کنسولی از جانب دولت متبوع هر شخص است. در مقوله حمایت کنسولی از اتباع، بهره‌مندی از حق دادرسی عادلانه محل مناقشه نیست؛ آنچه در این‌باره اهمیت می‌یابد الزام دولت به اجرای این تعهد به طریق مقبول در اسناد بین‌المللی است. تبعه بیگانه محروم از حقوق اولیه و آزادی و محروم از توان تمهید دفاع از خود، مُحَق بر خوردی عادلانه و دسترسی به تمامی ابزار است که ضامن حقوق و آزادی‌های او باشد. اطلاع‌دادن به او در باب حقش بر برخورداری از حمایت کنسول دولت متبوع و آگاه‌کردن دولت متبوعش از وضعیت او، بهره‌مندی از نگاهی پاک و فارغ از پیش‌فرض گناه‌کاری، تفهیم اتهام به زبان قابل‌فهم و در وقت مناسب، بهره‌مندی از مشاوره حقوقی و وکیل مناسب و هم‌زبان او، بهره‌مندی از خدمات رایگان مترجم، و حق بر تجدیدنظر در احکام محکومیت و مجازات از جمله حقوق بلامنازع است. در نگاهی به الزامات موجود

در قوانین موضوعه جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد که نظم موجود به منظور تأمین حداکثری حقوق و آزادی‌های افراد ایرانی در خارج از کشور وافی به مقصود نخواهد بود. به علاوه، باید دستگاه‌های مختلف دولتی را اراده‌ای باشد که جامعه واقعتاً بر این نظم حقوقی بپوشانند.

پی‌نوشت

۱. رویه در حقوق بین الملل می‌تواند واجد چندین منزلت باشد. گاه از رویه معنایی مستفاد می‌شود که عنصر مادی شکل‌گیری قاعده عرفی است؛ رویه‌ای که در صورت الحاق باور راسخ حقوقی می‌تواند واجد شأن الزام‌آور شود. نیز رویه می‌تواند واجد شأن اصلاحی باشد. در این معنا، رویه یک پارچه و مستمر اطراف معاهده می‌تواند اصلاح غیررسمی معاهده را به‌ارمغان آورد. نیز رویه می‌تواند واجد سیمایی تفسیری در قالب ماده ۳۱ کنوانسیون وین راجع به حقوق معاهدات باشد. در این قالب رویه بعدی اطراف معاهده در اجرای آن سند که مبین توافق اطراف معاهده راجع به اجرای آن باشد می‌تواند عنصری اصیل در تفسیر معاهده باشد. راجع به این سه سیمای رویه، به ترتیب بنگرید به زرنشان ۱۳۹۳؛ صابری انصاری ۱۳۹۱؛ شهسواری ۱۳۹۷.

کتاب‌نامه

- آیین‌نامه اجرایی قانون الزام دولت به پی‌گیری و استیفای حقوق اتباع و دیپلمات‌های ایرانی آسیب‌دیده از اقدامات دولت‌های خارجی (۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، مصوب هیئت وزیران.
- بیگزاده، ابراهیم (۱۳۸۵)، «حمایت کنسولی از اتباع»، فصل‌نامه سیاست خارجی، س ۲۰، ش ۴.
- زرنشان، شهرام (۱۳۹۳)، نقش رویه قضایی بین‌المللی: شکل‌گیری و شناسایی حقوق بین‌الملل عرفی، تهران: گنج دانش.
- صابری انصاری، بهزاد (۱۳۹۱)، تأثیر رویه بعدی بر تعهدات قراردادی دولت‌ها، رساله دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- شهسواری، احسان (۱۳۹۷)، نقش رویه بعدی در تفسیر معاهدات بین‌المللی، رساله دکتری حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
- سادات میدانی، سیدحسین (۱۳۸۷)، «حمایت دولت‌ها از افراد در حقوق بین‌الملل: یادداشتی بر حمایت از افراد با تابعیت مضاعف در قبال دولت متبوع دیگر»، مجله پژوهش علوم انسانی، ش ۲۳.
- رحیم‌پور، ابراهیم (۱۳۹۳/۱/۳۰)، معاون آسیایی و اقیانوسیه وزیر امور خارجه، گفت‌وگو با خبرنگار سیاسی / ایرنا: <http://www.irma.ir>.
- روحانی، حسن (۱۳۹۳/۵/۲۰)، «سخن‌رانی در همایش سفیران جمهوری اسلامی ایران»: <http://irma.ir>.

روزنامه رسمی (۱۳۶۷/۶/۶)، «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ و اصلاحات ۱۳۶۷/۵/۶»، ش ۱۲۹۵۷.

قشقاوی، حسن (۱۳۹۳/۵/۱۳)، «معاون کنسولی، امور مجلس، و ایرانیان وزارت امور خارجه»، سخن‌رانی در هشتمین همایش اساتید و دانشجویان ایرانی خارج از کشور: <http://www.mfa.gov.ir>.

ظریف، محمدجواد (۱۳۹۲/۹/۱۲)، سخن‌رانی در جمع دانشجویان دانشگاه تهران: <http://www.irdc.ir>.
عابدینی، عبدالله و خلیل روزگاری (۱۳۹۳)، «بیا تا برآریم دستی ز دل، دست‌رسی کنسولی برای اتباع ایرانی در بند»، در: *ایران و چالش‌های حقوق بین‌المللی معاصر*، تهران: شهر دانش.
عزیزی، ستار (۱۳۹۱)، «تأثیرات نظام حقوق بشر بر نهاد حمایت دیپلماتیک، جامعه بین‌المللی و حقوق بین‌الملل در قرن بیست‌ویکم»، در: *مجموعه مقالات اهدایی به دکتر محمدرضا ضیایی بیگلری*، تهران: شهر دانش.

فلاحی، مهرداد (۱۳۸۶)، *حمایت کنسولی و حقوق متهمین بیگانه با تأکید بر ارزیابی عملکرد ایالات متحده آمریکا*، تهران: فارس الحجاز.

قانون استفاده از خدمات اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی و یا خارجی به منظور استیفای حقوق ملت ایران در دعاوی ایران علیه خارجی‌ان و بالعکس (۱۳۶۰/۹/۲۹)، مصوب مجلس شورای اسلامی.
قانون الزام دولت به پی‌گیری و استیفای حقوق اتباع و دیپلمات‌های ایرانی آسیب‌دیده از اقدامات دولت‌های خارجی (۱۳۸۹/۵/۳)، مصوب مجلس شورای اسلامی.

قانون وظایف وزارت امور خارجه (۱۳۶۴/۱/۲۸)، مصوب مجلس شورای اسلامی.
قشقاوی، حسن (۱۳۹۰/۳/۲۸)، معاون کنسولی، مجلس و امور ایرانیان وزیر امور خارجه، گفت‌وگو با خبرنگار سیاسی *ایرنا*: <http://mfa.ir>.

قشقاوی، حسن (معاون کنسولی مجلس و امور ایرانیان وزیر امور خارجه) (۱۳۹۲/۵/۹)، «گفت‌وگو با خبرنگار سیاسی *ایرنا*»: <http://irna.ir>.

گزارش کمیسیون اصل نود درباره عملکرد دولت در حمایت از حقوق اتباع ایرانی آسیب‌دیده (۱۳۹۲/۱۱/۱).

محبوبی‌نژاد، سعید (سرکنسول جمهوری اسلامی ایران در سلیمانیه) (۱۳۹۲/۱۲/۸)، «گفت‌وگوی تلفنی با خبرنگار *ایرنا*»: <http://irna.ir>.

میرعباسی، سیدباقر و سیدحسین سادات‌میدانی (۱۳۸۹)، *دادرسی‌های بین‌المللی، دیوان بین‌المللی دادگستری در تئوری و عمل*، تهران: جنگل.

ویژه، محمدرضا (۱۳۸۰)، *تحول مفهوم حمایت دیپلماتیک، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

هاشمی، طلعت‌السادات (۱۳۸۶)، *حمایت کنسولی در رویه قضایی دیوان بین‌المللی دادگستری*، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی.

- International Court of Justice (1970), *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, (Belgium v. Spain).
- International Court of Justice (2001), *La Grand Case*, (F.R.G v. U.S.A).
- International Court of Justice (2004), *Case Concerning Avena and Other Mexican Nationals*, (Mexico v. United States of America).
- International Law Commission (2000), "Report of the on the Work of its Fifty-Second Session", A/55/10.
- International Law Commission (2006), *Draft Articles on Diplomatic Protection*, ILC Report, UN Doc, A/61/10.
- Kunzli, Annemarieke (2006), "Exercising Diplomatic Protection: The Fine Line between Litigation, Demarches and Consular Assistance", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 66.
- Meron, Theodor (2006), *The Humanization of International Law*, The Hague Academy of International law, Martinus Nijhoff Publishers.
- Milano, Enrico (2004), "Diplomatic Protection and Human Rights before the International Court of Justice: Re-Fashioning Tradition", *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. 35.
- Permanent Court of International Justice (1925), *Mavrommatis Jerusalem Concessions*, Series A, no. 5.
- Poptcheva, Alexandrova (2012), *Consular Protection Abroad: A Union Citizenship Fundamental Right*, Doctoral Thesis, Universitat Autònoma De Barcelona.
- United Nations Conference on Consular Relations (1963), Vienna, 4 March – 22 April, Official Records, A/CONF.25/16.
- Vasileios, Pergantis (2006), "Toward a Humanization of Diplomatic Protection", *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 66.
- Vienna Convention on Consular Relations (1963).