

بهبودسازی ساختارهای روابط خارجی مبتنی بر فقه امامیه

محمد مقدمی^۱

اولین همایش بین المللی گام دوم انقلاب؛ الگوی نظام انقلابی تمدن ساز

International Conference on the Second Step of the Revolution

چکیده

در حقوق بین الملل اسلامی ارتباط با کشورهای دیگر یا به عبارت دیگر «روابط خارجی» در همه ابعاد آن باید انجام گیرد. روابط خارجی در اسلام، ارتباطات سیاسی و دیپلماتیک، اقتصادی، فرهنگی، مدنی، صنعتی، دفاعی و حتی جنگ و صلح با بیگانگان و عقد قرارداد در همه عرصه‌ها و با هر مفادی را دربرمی‌گیرد. با این حال، موانع ساختاری موجود در جمهوری اسلامی ایران مانع دستیابی به این مطلوب است؛ به عبارت دیگر چارچوب‌های سنتی و مرسوم حقوق دیپلماتیک، ظرفیت لازم را برای تحقق وضعیت مطلوب حقوق و روابط بین الملل اسلامی ندارد. از این رو، برای دستیابی به وضع مطلوب در حوزه روابط خارجی می‌توان دو راهکار عمده را دنبال کرد: در وضعیت کنونی ابتدا باید تغییر رویکرد کنشگران این حوزه را که شامل تغییر عوامل درونی معرفتی آنهاست، در دستورکار قرار داد. دیگر اینکه به نظر می‌رسد بهبودسازی قالب‌های سنتی و تغییر شکل و ساختار ارسال فرستادگان یا سفرا از قالب فردی به قالب شورایی گامی بلند در راستای تحقق وضع مطلوب باشد. در نتیجه، به منظور برقراری ارتباط همه‌جانبه با بیگانگان، به نحوی که در وضعیت مطلوب اسلامی مطرح شده است، جمهوری اسلامی در گام دوم انقلاب اسلامی، ابتدا باید رویکرد کنشگران یا به عبارت دیگر سفرای خود را تغییر دهد و سپس با تغییر شکلی در ساختار سفرا از قالب فردی به شورایی، حکومت اسلامی را به مطلوب حقوق بین الملل اسلامی نزدیک کند.

واژگان کلیدی

روابط بین الملل، سفیر، قاعده تعاون، امور خارجی، وضعیت مطلوب



مقدمه

از آغاز تشکیل جوامع ابتدایی تا کنون روابط بین ملت‌ها و دولت‌های مختلف به وسیله فرستادگان هر دولت انجام شده است. این فرستادگان به منظور رفع اختلافات یا ایجاد برخی روابط جدید تجاری و غیره از جانب قومی به سوی قوم دیگر می‌رفتند. با گذشت زمان و تشکیل دولت-ملت‌ها، این نهاد ابتدایی به یک نهاد مهم و تأثیرگذار تبدیل شد و امروز وجود این نهاد برای دولت‌ها به شدت ضروری می‌نماید.

مقصود از نهاد «سفارت» ارسال سفیران از جانب دولت فرستنده به دولت پذیرنده است که مبتنی بر کنوانسیون ۱۹۶۱ وین در خصوص روابط دیپلماتیک، قواعد شکلی و ماهوی متعددی بر آن بار شده است. در حقیقت به موجب این کنوانسیون، سفیر موظف است وظایف متعدد دیپلماتیک را رعایت کند و علاوه بر این، به بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی و علمی میان کشور فرستنده و کشور پذیرنده بپردازد.

از طرف دیگر به موجب اجرای قاعده تعاون در سطح بین‌المللی، حکومت اسلامی موظف به بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی، علمی، سیاسی، دفاعی، صنعتی و غیره است. در حقیقت برقراری این حجم از روابط، آن هم به نحوی گسترده، بخشی از وضعیت ایده‌آل و مطلوب حقوق و روابط بین‌الملل اسلامی است. از این رو حکومت اسلامی موظف است برای تحقق این وضعیت ایده‌آل در روابط خارجی حکومت اسلامی با سایر دولت‌ها، ساختاری را مطابق این وضعیت مطلوب در نظر گیرد و برای تحقق این هدف گام بردارد. این نتیجه بدان علت مطرح می‌شود که نهاد سفارت موجود، قابلیت لازم را برای تحقق این مطلوب ندارد.

در این نوشتار به راهکارهایی پرداخته شده است که در پرتو آنها امید است حکومت اسلامی به مطلوب اسلامی خود در حوزه بین‌الملل نزدیک شود. از جمله این راهکارها می‌توان به تغییر رویکرد کنشگران و همچنین تغییر ساختار نهاد سفارت اشاره کرد.



نهاد سفارت در ادبیات رایج حقوق بین‌الملل

در حقوق بین‌الملل رایج نهادی با عنوان «سفارت» وجود دارد که قدمت آن به قرن‌ها پیش باز می‌گردد. درباره اولین سفرایی که برای تحقق اهداف خارجی یک ملت به سرزمینی دیگر فرستاده شده‌اند، می‌توان مدعی شد به اولین و ابتدایی‌ترین روابط بشری مربوط می‌شود و قدمتی به بلندای تاریخ دارد.

مفهوم سفارت در لغت به معنای روشنگری و از بین بردن ابهام است. در گذشته عنوان سفیر به فرستاده‌ای اطلاق می‌شد که از جانب قومی به سوی قوم دیگر، برای رفع اختلافات یا برای انجام مأموریت‌های خاص محول، ارسال می‌شد؛ ولی در حال حاضر «سفیر» به نمایندگان سیاسی مقیم کشورها در کشوری دیگر گفته می‌شود.

امروز پس از ظهور پدیده کشور، رویه بین‌المللی حاکی است ملاک و ضابطه رسمیت یافتن حاکمیت یک کشور، صلاحیت مذاکره و برقراری روابط دیپلماتیک و کنسولی با سایر کشورها و حضور در سازمان‌های بین‌المللی و مشارکت در فعالیت‌های آنهاست که همگی ذیل وظایف سفیران تعریف می‌شود. این مسئله نشان از اهمیت بسیار فرستادگان و نقش کلیدی و محوری آنها دارد. در ادامه به طور تفصیلی مفهوم سفیر در ادبیات رایج حقوق بین‌الملل و انواع سفیران و وظایف آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

بنابر آنچه تا کنون بیان شد، در حقوق بین‌الملل معاصر عنوان سفیر به کسی گفته می‌شود که ریاست هیئت دیپلمات‌ها در خارج از کشور را بر عهده دارد. محل اقامت سفیر و هیئت دیپلمات‌ها «سفارت» نام دارد. این نهاد حقوقی همان‌طور که پیشتر اشاره شد، در اصطلاح به دو معنی به کار می‌رود:

الف) مقدم نمایندگان سیاسی دولتی نزد دولت دیگر که این تقدم در خود کلمه سفیر نهفته است.

ب) مطلق نمایندگان سیاسی مذکور که شامل سفیر، وزیرمختار، وزیر مقیم و کاردار سفارت است. سفیر، نماینده انحصاری رئیس دولت است، اما دیگران نماینده سیاسی دولت متبوع خویش‌اند. زمان مأموریت سفیر عادی محدود نیست، بلکه او پیوسته نمایندگی سیاسی دولت متبوع خویش را دارد. اگر سفیری برای کار معین یا برای مدت محدود مأموریت داشته باشد، او را سفیر فوق‌العاده می‌نامند (سلیمی، ۱۳۸۷: ۳).



علاوه بر آنچه تا کنون درباره مفهوم سفیر بیان شد، سفیر در کنار مسئولیت‌های مذکور، اداره امور داخلی سفارت را بر عهده دارد؛ از این رو موظف است تماس دائم با کشور فرستنده از یک طرف و کشور پذیرنده از طرف دیگر برقرار کند. در نتیجه بالاترین درجه و مقام مأموریت دیپلماتیک به سفیر تعلق دارد، زیرا به نوعی نمایندگی از سوی شخص رئیس دولت را به عهده دارد. بسته به میزان اختیارات و همچنین کشورهای محل مأموریت، چهار نوع سفیر را می‌توان از هم متمایز کرد:

۱. سفیر عادی (رسمی): مقصود از سفیر عادی یا رسمی همان تعریف رایج از سفیر است که بدان اشاره شد. محل استقرار تشکیلات اداری سفیر و نیز محل اقامت او را سفارتخانه می‌نامند. مطابق کنوانسیون وین ۱۹۶۱ در خصوص روابط دیپلماتیک، شخص سفیر، سفارتخانه، اعضای خانواده سفیر و اسناد و مدارک موجود در سفارتخانه از مصونیت سیاسی برخوردارند.

۲. سفیر سیار: به مأمور دیپلماتیکی گفته می‌شود که در همه مدتی که بنا به مأموریت در خارج به سر می‌برد در حال تردد از کشوری به کشوری دیگر است. این قسم از سفیران همانند سفیر رسمی ساکن در یک کشور، از همه مزایا و مصونیت‌های دیپلماتیک برخوردارند. البته سمت، مأموریت و خط سیر سفیر باید قبلاً به اطلاع کشورهای مد نظر برسد. سفیر سیار معمولاً حامل مأموریتی ویژه برای مجموعه‌ای از کشورهاست.

۳. سفیر فوق‌العاده: سفیری که برای کاری معین یا برای مدتی محدود نزد دولت دیگر فرستاده می‌شود، سفیر فوق‌العاده نام دارد. سفیر فوق‌العاده، برخلاف سفیر رسمی، نماینده دولت است نه نماینده رئیس دولت؛ بنابراین حق درخواست مستقیم ملاقات از رئیس دولت محل مأموریت را ندارد.

۴. سفیر آکرديته: سفیر يك کشور اگر غير از کشور محل مأموریت خود، در يك یا چند کشور دیگر هم مأموریت داشته باشد، در این گونه کشورها، آکرديته (معتبر، رسمی، مجاز و دارای اختیار) نامیده می‌شود. دلیل به کارگیری این نوع سفیران، صرفه‌جویی در بودجه یا کمبود مأموران دیپلماتیک برای این سمت است. آکرديته در لغت به معنی معتبر، مجاز و پذیرفته شده است. سفیر آکرديته که مأموریتش به چند کشور مربوط می‌شود، در یکی از این کشورها مقیم می‌شود و براساس ضرورت به سایر کشورهای محل مأموریت خود سفر می‌کند. البته موافقت و پذیرش قبلی هر يك از این کشورها باید حاصل شود.



- وظایف مأموران دیپلماتیک

یکی از دلایلی که بیانگر نقش بسیار مهم مأموران دیپلماتیک است، وظایف سنگین و گسترده‌ای است که به عهده دارند که به برخی از آنها اشاره شد. این وظایف را نمی‌توان به طور کامل و دقیقاً براساس قالب‌های از پیش تعیین‌شده مشخص کرد. با وجود این، مهم‌ترین وظایف سفیران براساس مواد ۳، ۴۱، ۴۲ کنوانسیون ۱۹۶۱ وین در خصوص روابط دیپلماتیک، عبارت است از:

- نمایندگی کشور فرستنده نزد کشور پذیرنده؛
 - حفظ منافع کشور فرستنده و اتباع آن در کشور پذیرنده؛
 - مذاکره با دولت یا حکومت کشور پذیرنده؛
 - اطلاع از اوضاع و احوال و سیر وقایع در کشور پذیرنده؛ البته این وظیفه تنها با بهره‌برداری از همه وسایل مشروع قانونی امکان‌پذیر است.
 - بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی و علمی میان کشور فرستنده و کشور پذیرنده؛
 - احترام به قوانین و مقررات و شعائر ملی و مذهبی کشور پذیرنده؛
 - مداخله نکردن در امور داخلی کشور پذیرنده؛
 - انجام ندادن فعالیت‌های حرفه‌ای یا تجاری به قصد انتفاع شخصی در کشور پذیرنده؛
 - مأموران دیپلماتیک می‌توانند وظایف کنسولی را نیز انجام دهند و این وظایف با یکدیگر منافاتی نخواهد داشت (ضیائی بیگدلی، ۱۳۵۷: ۳۹۷).
- وظایف یادشده نشان می‌دهد مسئولیت یک سفیر بسیار سنگین است، چون همه روابط سیاسی و دیپلماتیک دو کشور را باید هم رصد و هم تنظیم کند. می‌توان مدعی شد هر یک از این وظایف به تنهایی برای یک دیپلمات کفایت می‌کند. چنان که گفته شد، یکی از وظایف سفیر بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی و علمی میان کشور فرستنده و کشور پذیرنده است، اما به نظر می‌رسد تعدد این وظایف مانع از انجام مسئولیت‌های دیپلماتیک می‌شود چه برسد به بسط روابط دوستانه و توسعه روابط اقتصادی، فرهنگی و علمی و غیره. در ادامه به بررسی ابعاد فقهی نهاد سفارت پرداخته خواهد شد.

نهاد سفارت از منظر فقه امامی

همزیستی و تفاهم در روابط میان ملت‌ها علاوه بر اینکه در راستای رسالت جهانی اسلام قرار دارد، یک اصل مهم در شریعت اسلام به حساب می‌آید. اساساً خط‌مشی مسالمت‌جویانه اسلام، برقراری این‌گونه روابط عادلانه با ملل دیگر را تأیید می‌کند (خلیلیان، ۱۳۷۷: ۲۳۶-۲۳۷). قواعدی که بر روابط و حقوق بین‌الملل اسلامی حکمرانی می‌کنند، از ویژگی چندبعدی برخوردارند. برای مثال قاعده «لزوم تعاون» همکاری و مشارکت در همه امور مربوط به خیر جامعه بشری در سطح بین‌المللی است که يك قاعده فقهی مؤثر و جهان‌شمول است و مخاطب آن در قرآن («وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَ التَّقْوَىٰ») همه ملت‌ها هستند (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۴).

چندبعدی بودن این قاعده بدان علت است که علاوه بر بعد بین‌المللی، مناسبات عمومی داخلی يك جامعه و حتی مناسبات فردی را در برمی‌گیرد و در هر موردی که «برّ» و «تقوا» صدق کند، این قاعده قابل تطبیق است. گستره این قاعده عبارت است از يك عمل سودمند فردی تا پروژه عظیم بین‌المللی که صلح و امنیت را برای بشریت محقق می‌کند.

چندبعدی بودن بسیاری از قواعد بین‌المللی گاه برخی را به تردید وامی‌دارد و گمان می‌کنند که این قواعد به موارد و مناسبات فردی اختصاص دارد. اسلام‌شناسان پس از آشنایی با مفاهیم بین‌المللی، با توسعه این قواعد، در حالی که هدف اسلام معطوف مسائل بین‌المللی نبوده است، این قواعد را به مسائل بین‌المللی تعمیم داده‌اند. این گمان با دو خطا همراه است: نخست، این رویکرد نشان از شناخت کافی نداشتن از اسلام دارد. بدون تردید قائلین این ایرادها با ماهیت چندبعدی بودن تعالیم اسلام آشنا نبوده‌اند و از این رو در قضاوت خود به خطا رفته‌اند. دوم، فقاهت در این رویکرد به يك توجیه غیر واقعی تنزل می‌یابد.

اما پرسش اصلی این است که با وجود چنین قواعد جهان‌شمولی، چگونه می‌توان تصور کرد قاعده‌ای به اهمیت «یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالْعُقُودِ» (مائده/۵) به معامله دو شخص حقیقی در خصوص نان و پنیر اختصاص داشته باشد و معاهدات دولت‌ها را در سطح بین‌المللی در خصوص مسائل مهم آینده جهان مانند اقتصاد، فرهنگ، صلح و امنیت شامل نشود؟



۱. قاعده مشارکت و تعاون

قاعده تعاون در عرصه بین‌المللی از آیه «وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَى» استنباط می‌شود. از آنجا که خطاب در این آیه عام و شامل همه است، می‌توان از شمول آیه در روابط بین‌الملل نیز قاعده فقهی استخراج کرد. تعاون در مفهوم لغوی و ادبی آن به معنی همکاری، همیاری و تعامل دوجانبه است و به توانمندان اختصاص ندارد. در یک همیاری و تعاون باید دو طرف، هرچند یکی توانمند و دیگری ناتوان، در یک کار مشترک به یکدیگر یاری برسانند، و در واقع نقاط ضعف یکدیگر را بپوشانند.

با این بیان روشن می‌شود مفاد قاعده مشارکت و تعاون، کمک یک‌جانبه نیست؛ هرچند که آن هم یک قاعده اخلاقی در نظام بین‌المللی است، اما قاعده مورد بحث دارای مفاد دوجانبه است، بلکه یک طرح بین‌المللی در روند پیشرفت و توسعه‌یافتگی ملت‌های عضو جامعه بین‌المللی محسوب می‌شود. هرچند قاعده تعاون در سطح بین‌المللی به لحاظ مخاطب، شمول انسانی دارد، اما به لحاظ موضوع و تعلق آن، به مواردی خاص محدود است.

یکی از مواردی که تعاون در آن ضروری است و در شریعت اسلامی بسیار به آن توصیه شده است، مبتنی بر آیه دوم سوره مائده «بِرِّ و سودمندی» است. برّ در لغت به معنی عمل سودمند است؛ بنابراین به هر عملی که انجام دادن آن برای فرد و حکومت اسلامی سودمند باشد، «برّ» گفته می‌شود. از آنجا که برّ در سطح بین‌المللی نیز صدق می‌کند، می‌توان مدعی شد قاعده تعاون در حقوق بین‌الملل به مشارکت دولت‌ها در فعالیت‌های جمعی برای دستیابی به اعمال سودمند بین‌المللی تعلق دارد.

بدون تردید مشارکت و تعاون در عرصه بین‌المللی در امور سودمند میان حکومت اسلامی و سایر دولت‌ها شامل انواع فعالیت‌های مشترک اقتصادی، علمی و فرهنگی، سیاسی، امنیتی، نظامی و غیره می‌شود. البته فعالیت‌های مشترک سیاسی، امنیتی و نظامی به لحاظ ماهیت‌شان باید با احتیاط زیاد انجام شوند تا از مقاصد استکباری و سلطه‌جویانه جلوگیری شود. از این رو برای ارتقای قاعده به سطوح بالاتر و گسترده‌تر زندگی بشری مانند جامعه بین‌المللی به تبیین دقیق محورهای تعاون و موضوعات قابل تعاون نیاز است (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۵۹).



۲. مبنای قاعده

قاعده حقوقی تعاون و مشارکت حکومت اسلامی در همکاری‌های بین‌المللی دارای مبنایی عرفی و عقلایی است که از عقلانیت و رویه عرفی ناشی می‌شود و با نص صریح قرآن مورد تأیید قرار می‌گیرد. حتی می‌توان مدعی شد چارچوب نظری و عملی این قاعده در نصوص قرآنی مشخص شده‌اند. از نظر قواعد اصول فقه، اوامر قرآن به معنی الزام و التزام عملی و نواهی قرآن به معنی اجتناب در عمل، تفسیر و شیوه قرآن در بیان اوامر و نواهی به عنوان ادبیات خاص در مقام قانون‌گذاری و تبیین احکام شرع تلقی شده است.

بدون تردید ظهور امر به تعاون و همکاری در اموری که برّ و تقوا محسوب می‌شوند در آیه دوم سوره مانده و نیز ظهور نهی پیرامون همکاری در زمینه‌های اثم و عدوان در همین آیه به معنی بیان يك قاعده حقوقی الزام‌آور و اجتناب‌ناپذیر است. از این رو طرح تعاون و همکاری در سطوح مختلف فردی، اجتماعی و بین‌المللی صرفاً يك توصیه اخلاقی یا برای ارائه يك راه و رسم پسندیده انسانی نیست، بلکه يك قاعده حقوقی الزام‌آور است که مخاطب آن در مقیاس بین‌المللی همه ملت‌ها و دولت‌های نماینده آنها هستند که باید همه توان خود را در اجرای آن به کار گیرند.

از این رو مبتنی بر قاعده تعاون، فعالیت و همکاری با سایر ملل در همه ابعاد و موضوعات قابل همکاری، از جمله فعالیت‌های اقتصادی، علمی، فرهنگی، سیاسی، امنیتی و نظامی باید تحقق یابد. بنابراین حکومت اسلامی موظف است در راستای تحقق این وضعیت ایده‌آل در روابط خارجی حکومت اسلامی با سایر دولت‌ها، ساختاری را مطابق این وضعیت مطلوب در نظر گیرد تا بتواند در راستای تحقق این هدف گام بردارد.

در سیره پیامبر اسلام (ص) در حوزه روابط خارجی، موارد بسیاری مشاهده می‌شود که ایشان علاوه بر تبلیغ اسلام، اهداف دیگری را برای فرستادگان خود در نظر داشته‌اند که می‌توان به سفارت نظامی و سیاسی امیر المؤمنین (ع) در یمن، عروه بن مسعود در مکه، معاذ در یمن، عبدالله بن خزافه در ایران، خاطب بن ابی بلعه در مصر، دحیه بن خلیفه کلبی در روم، عمرو بن امیه در حبشه، شجاع بن وهب در دمشق و سلیط بن عمرو در یمامه اشاره کرد (عمید زنجانی، ۱۳۸۸: ۳۱۷). به نظر می‌رسد نهادی که در اسلام مسئولیت این روابط را به عهده دارد نهاد سفارت است. بنا بر آنچه پیشتر بیان شد، این نهاد مسئولیت برقراری روابط حکومت اسلامی با سایر ملل را در همه ابعاد مطابق با آنچه تا کنون بیان شد، به عهده دارد.



وضعیت مطلوب نهاد سفارت مبتنی بر فقه امامی

همان‌طور که بیان شد، اهدافی که اسلام برای روابط بین‌الملل حکومت اسلامی در نظر گرفته است با ساختارهای موجود در حکومت اسلامی مطابقت ندارد. به عبارت دیگر، نهاد سفارت که مسئولیت این امور خطیر را به عهده دارد به دلیل تعدد وظایف و گستردگی اختیارات نمی‌تواند قاعده تعاون را در حد مطلوب و در همه ابعاد دنبال کند و به نتیجه برساند. نکته‌ای که پیش از پرداخت به موضوع اصلی باید یادآور شد این است که یک ساختار یا نهاد خاص ممکن است در متون فقهی قابل دستیابی باشد و به عبارت دیگر تأسیسی باشد که خود حضرات معصومین (ع) در ایجاد آن نقش داشته و آن نهاد یا ساختار را مورد تأیید قرار داده‌اند؛ اما ممکن است برخی ساختارها و نهادها در فقه موجود نباشد یا به عبارت دیگر، مؤسس یا تأییدکننده آن معصوم نباشد؛ اما در فقه اهدافی مورد توجه قرار گرفته و بیان شده است که لازمه دستیابی به آنها تنها ایجاد یک ساختار یا نهاد جدید حقوقی است؛ هرچند معصوم مؤسس این نهاد نباشد.

در این نوشتار سعی شده است با توجه به اهداف و مقاصد اسلام در حوزه روابط بین‌الملل، ثابت شود که نهاد سفارت موجود در حکومت اسلامی ظرفیت و قابلیت دستیابی به اهداف مدنظر حکومت اسلامی را ندارد. از این رو این نهاد باید دستمایه تغییر و تحول جدی قرار گیرد تا با ایجاد چابکی و سرعت بتواند اهداف اسلامی را برای حکومت اسلامی محقق کند. حقیقت امر این است که در چنین شرایطی راهکارهای متعددی به ذهن بشر خطوط می‌کند. از جمله این راهکارها که امروز نیز اعمال می‌شود، کنار گذاشتن اهداف و آموزه‌های اسلامی در حوزه حقوق و روابط بین‌الملل و بسنده کردن به اهداف و وظایف حداقلی است. به نظر می‌رسد در جمهوری اسلامی ایران نیز این رویه دنبال می‌شود. اما در مقابل می‌توان سراغ راهکارهایی رفت که نهاد سفارت را با تغییرات بنیادین به حدی برساند که برای دستیابی به اهداف مذکور ظرفیت و قابلیت لازم را داشته باشد.

از جمله این راهکارها می‌توان به دو مورد اشاره کرد: نخست، تغییر رویکرد کنشگران این حوزه که شامل تغییر عوامل درونی معرفتی سفیران می‌شود. دوم، تغییر شکل و ساختار ارسال فرستادگان یا سفرا از قالب فردی به قالب شورایی که در ادامه به تبیین هر یک پرداخته خواهد شد.



۱. تغییر رویکرد کنشگران

به منظور تحقق این تغییرات به نظر می‌رسد ابتدا می‌توان با طرح یک راهکار کوتاه‌مدت و به نسبت کم‌هزینه گامی جدی برای تحقق وضعیت مطلوب حوزه حقوق و روابط بین‌الملل برداشت. در این مرحله حکومت اسلامی با آموزش سفیران خود و تغییر رویکرد آنها و مطالبه جدی از آنها در راستای اهداف مذکور می‌تواند به این مطلوب دست یابد.

اما همین امر نیز بدون وجود ظرفیت لازم در شخص سفیر امکان‌پذیر نخواهد بود. در این مرحله حکومت اسلامی با آموزش سفیران خود رویکرد آنها را تغییر می‌دهد و آنها را برای انجام این مسئولیت‌ها با رویکرد جدید آماده می‌کند. البته این آموزش‌ها نیز باید با توجه به قابلیت‌های ابتدایی افراد باشد. بنابراین هر فردی این قابلیت را برای تغییر بعد درونی معرفتی خود ندارد.

شهید صدر با بیان ویژگی‌هایی برای شخصی که مسئولیت امور حکومت اسلامی را به عهده می‌گیرد، می‌گوید هر فردی نمی‌تواند در حکومت اسلامی مسئولیت به عهده بگیرد و برای حکومت اسلامی کار کند. در خصوص ویژگی‌های سلبی و ایجابی شخص جانشین حاکم اسلامی در مسئله انعقاد معاهده، شهید صدر (ره) در آثار مختلف خود مواردی را بیان کرده‌اند که در زیر به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- فقدان نگرانی نفاق و ریا (صدر، ۱۳۹۳: ۲۷۷-۲۷۶)؛
- عدم شهرت به فسق یا عضویت در مجموعه فاسقان (صدر، ۱۳۹۳: ۲۷۷-۲۷۶)؛
- عدم آزادی خواهی، تکیه به رأی خود و سرکشی (صدر، ۱۳۹۴: ۱۸۱)؛
- برخورداری از آمادگی فرهنگی، دانشی و روحی به صورت پیشینی (صدر، ۱۳۹۴: ۱۸۱).

اگر شخص سفیر چنین ویژگی‌هایی داشته باشد، با آموزش می‌توان رویکردش را نسبت به مسئولیتی که به عهده دارد، تغییر داد و با پیگیری از او، حد مطلوبی از اقدامات را مبتنی بر قاعده تعاون که همه ابعاد را در بر خواهد گرفت، از او مطالبه کرد. بدین ترتیب می‌توان از نهاد سفارت انتظار داشت تا چابک‌تر و سریع‌تر به منظور تحقق اهداف جمهوری اسلامی گام بردارد.



۲. تغییر ساختار نهاد سفارت

همان‌طور که پیش از این مطرح شد، نهاد سفارت به عنوان یک نهاد حکومتی از وظایف و اختیاراتی برخوردار است که در ادبیات رایج حقوق بین‌الملل موجود به برخی از این وظایف منطبق با کنوانسیون ۱۹۶۱ وین در خصوص روابط دیپلماتیک اشاره شد. اما همان‌طور که در بخش دوم این نوشتار بیان شد، آنچه در حکومت اسلامی به عنوان وضعیت مطلوب حقوق و روابط بین‌الملل شناخته شده است، محدود به وظایف مصرح در کنوانسیون ۱۹۶۱ وین نیست. در نتیجه براساس رویکرد اسلامی، وظایف سفیر به نوعی در همه زمینه‌های مربوط به روابط بین‌الملل است و محدود به روابط سیاسی و دیپلماتیک نمی‌شود.

با این حال توانمندترین افراد نیز برای اعمال این حجم از مسئولیت توانایی و تخصص کافی ندارند، زیرا زمانی که از فعالیت در همه ابعاد صحبت می‌شود، مقصود ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، نظامی و... است که داشتن شناخت کافی از هر یک از این حوزه‌ها به آسانی محقق نمی‌شود. بنابراین زمانی که فرد در این مسائل شناخت و علم کافی نداشته باشد مطمئناً نمی‌تواند در حد و اندازه کیفیت مطلوب اقدام کند. البته این زمانی است که شخص سفیر بسیار پرکار باشد و بتواند برای همه ابعاد مد نظر اقداماتی را هر چند حداقلی برنامه‌ریزی کند. در حالی که سفیران عمدتاً به دلیل مشغله فراوان از برخی وظایف خود که ضرورت کمتری از وظایف دیگر دارند، چشم‌پوشی می‌کنند و از انجام آنها منصرف می‌شوند.

از این رو ساختارهای سنتی و قدیمی نهاد سفارت امکان دستیابی به وضعیت مطلوب حقوق و روابط بین‌الملل را ندارند. در تکمیل مرحله اول که تغییر رویکرد کنشگران این حوزه بود، باید قالب و ساختار این نهاد نیز تغییر کند تا به اندازه کافی ظرفیت این نهاد گسترش یابد و تحقق اهداف مذکور امکان‌پذیر شود.

در این راستا به نظر می‌رسد کاری که یک شخص به تنهایی نمی‌تواند انجام دهد، در صورت تقسیم کار با برابری اختیارات همه افراد، انجام‌شدنی باشد. بدین ترتیب افراد متخصص در حوزه‌های مختلف از جمله اقتصادی، فرهنگی، دفاعی، صنعتی، سیاسی و غیره در قالب هیئت سفارت جایگزین شخص سفیر می‌شوند و همه آنها از اختیارات واحدی برخوردارند.

در صورت اعمال این تغییر ممکن است این سؤال پیش آید که تطبیق این ساختار با ساختار موجود در سطح بین‌الملل متفاوت است؛ بنابراین در موارد مغایرت چگونه باید



عمل کرد؟ آنچه در این تغییر مد نظر است ایجاد یک دولت در سطح بسیار کوچک در کشور پذیرنده سفیران است. از این رو می‌توان هیئت سفیران را ذیل یک رئیس هیئت در نظر گرفت که مسئولیت اداره هیئت و همچنین تنظیم روابط سفیر حوزه با سایر سفیران را به عهده داشته باشد. در این صورت رئیس هیئت سفیران می‌تواند تشریفات ضروری را که در کنوانسیون ۱۹۶۱ وین نیز بر آنها تصریح شده است، انجام دهد. در نتیجه این طرح در مغایرت با رویه بین‌المللی قرار نخواهد گرفت.

در خصوص تأمین مالی این تعداد سفیر باید گفت هنگام بروز جنگ بدون شک شرایط همه افراد جامعه تحت تأثیر قرار خواهد گرفت و بنا بر اقتضا تغییراتی خواهد داشت. از جمله این افراد که متأثر از شرایط جنگی خواهند بود افرادی هستند که در خط مقدم در حال مبارزه هستند. در وضعیت کنونی که اعلام جنگ اقتصادی علیه جمهوری اسلامی ایران شده است، شایسته است مدیران و سفیران کهنه‌کار از قالب‌های دستمزدی گذشته گذر کنند. با کاهش هزینه‌ها از جمله حق مأموریت سفیران و اکتفای آنها به دستمزد ماهانه که بدون شک کفاف زندگی آنها را در خارج از کشور می‌دهد، می‌توان مخارج وزارت امور خارجه را کنترل و تغییرات مذکور را اجرا کرد.

نتیجه‌گیری

روابط دیپلماتیک و کنسولی میان دولت‌ها و اقوام مختلف از زمان‌های بسیار قدیم وجود داشته است؛ اما با ظهور پدیده دولت - ملت رویه بین‌المللی این ارتباطات را در چارچوب‌ها و قالب‌های خاصی قرار داد. این قالب‌ها تا کنون مورد تأیید همه ملل قرار گرفته است و همه دولت‌ها با پای‌بندی به این قواعد ایجادشده پیرامون قالب‌های مذکور رویه یکسانی را دنبال می‌کنند.

براساس این رویه، کشورها برای تنظیم روابط خود با کشورهای دیگر از نهادی به نام سفارت استفاده می‌کنند. مبتنی بر این نهاد، کشورها با ارسال یک سفیر به کشور پذیرنده روابط دیپلماتیک خود را با کشور مقصد تنظیم می‌کنند. در این چارچوب سفیر به فردی اطلاق می‌شود که ریاست هیئت دیپلمات‌ها و نمایندگی کشور فرستنده در خارج از کشور را بر عهده دارد. علاوه بر این او مسئولیت اداره امور داخلی سفارت را عهده‌دار است؛ از این



رو موظف است تماس دائمی با کشور فرستنده از یک طرف و با کشور پذیرنده از طرف دیگر برقرار کند. در نتیجه بالاترین درجه و مقام مأموریت دیپلماتیک در حقوق بین‌الملل رایج به سفیر تعلق می‌گیرد زیرا به نوعی نمایندگی از سوی شخص رئیس دولت را به عهده دارد. با این حال به نظر می‌رسد آنچه در فقه روابط بین‌الملل در خصوص اهداف و مقاصد روابط حکومت اسلامی با سایر حکومت‌ها مطرح می‌شود، روابط بسیار گسترده‌تری را شامل می‌شود که این حجم از وظایف برای یک فرد قابل اجرا نیست. از طرف دیگر هیچ‌کس نمی‌تواند ادعای داشتن تخصص در همه ابعاد لازم برای برقراری روابط با سایر حکومت‌ها را کند.

آنچه در خصوص اهداف و مقاصد روابط خارجی در حکومت اسلامی مطرح شد می‌تواند مبتنی بر قاعده تعاون باشد. براساس این قاعده، فعالیت و همکاری با سایر ملل در همه ابعاد و موضوعات قابل همکاری، از جمله فعالیت‌های اقتصادی، علمی، فرهنگی، سیاسی، امنیتی و نظامی باید تحقق یابد. بنابراین همان‌طور که اشاره شد، حکومت اسلامی موظف است در راستای تحقق این وضعیت ایده‌آل در روابط خارجی حکومت اسلامی با سایر دولت‌ها، ساختاری را مطابق این وضعیت مطلوب در نظر گیرد و برای تحقق این هدف گام بردارد.

برای چابک‌تر و سریع‌تر شدن ساختار نهاد سفارت در این نوشتار دو راهکار مطرح شد که راهکار اول مربوط به تغییر در عوامل درونی معرفتی کنشگران این حوزه است و راهکار دوم به تغییر در ساختار این نهاد و ارسال هیئتی از سفیران با اختیارات برابر به جای یک سفیر برمی‌گردد. هدف از آنچه در این نوشتار مطرح شد چابک‌سازی ساختار ارسال سفیر است تا به این منظور دستیابی به آنچه قاعده تعاون نامیده می‌شود، در سطح بین‌المللی امکان‌پذیر شود.

منابع

- قرآن کریم

- خلیلیان، سید خلیل (۱۳۷۷)، حقوق بین الملل اسلامی، چ ۱۰، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- سلیمی، عبدالحکیم (۱۳۸۷)، «حقوق دیپلماتیک در اسلام»، مجله معرفت، ش ۱۳۴، بهمن.
- صدر، محمد باقر (۱۳۹۴)، امامان اهل بیت مرزبانان حریم اسلام، ترجمه رضا ناظمیان و حسام حاج مؤمن، چ ۱، قم: دار الصدر.
- صدر، محمدباقر (۱۳۹۳ب)، بارقه‌ها، چ ۱، قم: دار الصدر.
- ضیائی بیگدلی، محمدرضا (۱۳۵۷)، حقوق بین المللی عمومی، چ ۵۷، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۶.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۸)، فقه سیاسی، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۸)، قواعد فقه، ج ۴، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.
- کنوانسیون ۱۹۶۱ وین در خصوص روابط دیپلماتیک.

