الدكتور خليل حسين

التنظيم الدبلوماسي

الأصول والتنظيم - المراسم والتمثيل - الحصانات والامتيازات
البروتوكول - فن التفاوض والمؤتمرات - الدبلوماسية الإسلامية

قدم له
الدكتور محمد المجذوب



منشورات الحلبي الحقوقية

الإهداء

إلى ابنتي ليان... سفيرة الرقة والحنان

تقديم

أ.د. محمد المجذوب
رئيس الجامعة اللبنانية سابقاً
نائب رئيس المجلس الدستوري سابقاً

لكل باحث في الفكر السياسي رغبة أو طموح أو هوس أو هوى أو ميل إلى التعمق في موضوع معين، والإحاطة بكل جوانبه. وزميلنا الدكتور خليل حسين هو، بامتياز، من هذا الصنف من الباحثين. ويبدو أن هذه الصفة الحميدة قد لازمته منذ امتشاقه القلم والبدء بتدبيج المقالات والأبحاث. وقد تجلى ذلك في المؤلفات المتعددة التي أُتيح له نشرها، ومنها كتابه (التنظيم الدولي) الصادر في العام الماضي.

وهوس الإلمام بكل جوانب التنظيم الدبلوماسي دفعه إلى البحث عن نشأة الدبلوماسية وتاريخها في العهود القديمة والوسطى

والحديثة، وإلى استعراض المحاولات والجهود التي بُذلت لتقنين القواعد الدبلوماسية، وإلى تقديم معلومات واضحة عن أجهزة العلاقات الدبلوماسية، وتكوين البعثات الدبلوماسية وأنواعها، والنظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وقواعد البروتوكول والمراسم الدبلوماسية، والنظام الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية.

- 1 -

والعلاقات بين المجموعات (أو الكيانات) البشرية ظاهرة قديمة. وكانت تخضع، منذ القدم، لأصولٍ معيّنة من القواعد وتستعين بأدوات خاصة للاتصال والتخاطب. وهذه الأدوات هي، اليوم، الممثلون الدبلوماسيون الذين كانوا، في الماضي، يوفدون إلى الخارج في مناسبات معيّنة للقيام بمهمات محدّدة، حتى إذا ما أنجزوا عملهم عادوا إلى بلادهم. ولم يتمّ ظهور التمثيل الدبلوماسي الدائم إلاّ في العصور الحديثة. وكان من الأسباب التي حالت دون انتشار هذا التمثيل عدم ثقة الملوك والحكام بالسفراء، والنظر إليهم كجواسيس للدولة الموفِدة أو المعتمِدة. ولم يتغير الوضع إلاّ بعد مؤتمر وستفاليا للعام 1648، فقد أصبح تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة، بعد هذا التاريخ، القاعدة المطبّقة في أوروبا، ومنها امتدّ إلى بقية دول العالم.

والعلاقات بين الدول لا تكون دائماً ودّية وسلميّة، فقد تشوبها أحياناً خلافات ومنازعات تُسفر عن قطعها والانغماس في معارك وحروب. ومهمة القانون الدولي لا تقتصر على توفير التعايش بين الدول، بل تهدف كذلك إلى تنظيم العلاقات السليمة بينها وإيجاد الحلول للمنازعات التي قد تنشأ بسبب تطبيق هذا التنظيم أو مخالفته.

والمعيار الأوضح لتمتّع دولةٍ ما بالسيادة هو قدرتها على أن تتبادل العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخرى وتتمثّل لدى المنظمات الدولية وتُسهم في نشاطها.

ومع أن العلاقات الدبلوماسية تُعتبر ضرورية لتعزيز الروابط الودية بين الشعوب، فإنه يُخشى أن تُصبح أداة ضغطٍ تستخدمها الدول القوية ضد الدول الضعيفة.

وتنوّع أشخاص القانون الدولي (مثل الدول والمنظمات الدولية) يزيد المشكلات التي تشهدها العلاقات الدولية تعقيداً. ومن هذه المشكلات وجود حركات التحرّر الوطني التي تكاثر عددها منذ الحرب العالمية الثانية. فهذه الحركات تسعى لإقامة علاقات رسمية مع الدول والمنظمات الدولية. ويُسمح لها، في كثير من الأحيان، بفتح مكاتب رسمية لها في هذه الدول أو المنظمات، ويُمنح ممثلوها بعض الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دون الاعتراف لها بحق التمثيل السياسي الكامل. وعلى دولة المقر لأية منظمة دولية أن ترحّب في إقليمها بوجود بعثات أجنبية معتمدة لدى المنظمة. وقد تنتمي هذه البعثات إلى حركات تحرير وطني أو منظمات دولية أخرى. وقد تكون هذه الظاهرة مصدر صعوبات في حال عدم اعتراف دولة المقر بهذه الكيانات المعتمدة.

- 2 -

والوظيفة الدبلوماسية لم تبدأ بالازدهار إلاّ في العصر الإغريقي، وذلك بسبب النظام السياسي الذي كان قائماً آنذاك على أساس «المدينة – الدولة». فتعدّد المدن، وقيام الاتصالات بينها، ورغبة بعضها في السيطرة والاستئثار، جعلت الوظيفة الدبلوماسية

من متطلبات المجتمع الإغريقي.

غير أن هذه الوظيفة أصيبت بنكسة أو ركود خلال العصر الروماني، وخصوصاً في فترة صعود الإمبراطورية وصولتها. فهذه الإمبراطورية كانت تحكم العالم ولا تسمح بوجود كيانات سياسية مستقلة ومتساوية معها.

وعرف العرب العلاقات الدبلوماسية، قبل الإسلام، وحرصوا على توفير الحماية الكاملة للسفير. وعندما جاء الإسلام اعتمد الدبلوماسية، في أول الأمر، وسيلةً لنشر الدعوة، وأقرّ القاعدة التي كرّسها القانون الدولي المعاصر، وهي قاعدة الحصانة أو الحرمة الشخصية للسفير. ولا يذكر المؤرخون حادثةً واحدةً خالف فيها أحد الحكام أو المسؤولين المسلمين هذه القاعدة. وقصة رُسُل مسيلمة الكذاب معروفة، فقد رفضوا شهادة (أنّ محمداً رسول الله) وأصرّوا على اعتبار موفدهم هو الرسول. ومع ذلك لم يُهدر دمهم ولم يُهانوا.

ولم تظهر الدبلوماسية الدائمة إلاّ في منتصف القرن الخامس عشر، أي عندما بدأت تظهر في إيطاليا جمهوريات مستقلة (مثل البندقية ونابولي والدولة البابوية) تتعامل تجارياً واقتصادياً مع الدول أو الكيانات السياسية الأخرى وتُقيم معها علاقات دائمة. غير أن هذه الممارسة لم تتكرّس على الصعيد الأوروبي وتمتدّ إلى بقية دول العالم إلاّ بعد توقيع معاهدات وستفاليا في العام 1648، التي وضعت حداً لحرب الثلاثين سنة بين الدول الكاثوليكية والدول البروتستانتيّة، وأقرّت بحرية العقيدة الدينية، وأرست مبدأ المساواة بين الدول، وساعدت على قيام علاقات دبلوماسية بينها. وللإشراف على هذه العلاقات وتنظيمها عمدت كل دولة إلى إنشاء إدارات

أو مكاتب لها لهذا الغرض كانت، فيما بعد، النواة الأولى لنشأة وزارات الخارجية. والخصائص الأساسية للدبلوماسية في هذه الفترة تتلخص بنقاطٍ ثلاث:

1 - وضوح قواعد القانون الدبلوماسي،

2 - وقيام الدبلوماسي بتمثيل رئيس الدولة لا الدولة ذاتها،

3 - وكثرة حالات تدخل الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للدول المضيفة، وكثرة حالات التجسّس والاشتراك في مؤامرات قلب نظام الحكم.

وبقيت القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات الدولية عرفيةً حتى العام 1815. ففي هذا العام، اجتمع ملوك أوروبا في فيينا، وأرادوا تقنين تلك القواعد العرفية، فلم يتفقوا إلاّ على نصّ واحد حول التراتبيّة أو الأسبقية في السلك الدبلوماسي.

وفي القرن العشرين طرأ تغيير جوهري على الدبلوماسية تميّز بالصفات الآتية:

1 - العلنيّة. فقد بقيت الدبلوماسية، حتى نهاية الحرب العالمية الأولى، تتصف بالسريّة. وجاء ميثاق عصبة الأمم (في المادة 18) ثم ميثاق الأمم المتحدة (في المادة 102) فألزما الدول الأعضاء وجوبَ تسجيل معاهداتهم في الأمانة العامة للمنظمة العالمية بغيةَ إعلانها واطلاع الرأي العام العالمي على مضمونها.

2 - أهمية دور الرأي العام، الداخلي والعالمي، في مراقبة السياسة الخارجية للدول والتأثير في اتجاهات هذه السياسة.

3 - تضاؤل أهمية الوظيفة الدبلوماسية بسبب التقدم الهائل في وسائل الاتّصال والمواصلات.

4 - حصول تغيير في صميم الوظيفة الدبلوماسية التي غدت تهتمّ بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالإضافة إلى الشؤون السياسية.

5 - ظهور دبلوماسية المنظمات الدولية.

- 3 -

والحديث عن الدبلوماسية يقودنا حتماً إلى الحديث عن الدبلوماسية العربية التي تحفل بالكثير من مواطن الضعف والخلل. ولو بحثنا عن عوامل ذلك لوجدنا أنها تكمن، في الدرجة الأولى، في عناصر ثلاثة تُعتبر الركائز الأساسية لنجاح كلّ عملٍ دبلوماسي على صعيد العربي، وهي:

1 - الخلل في عنصر الرجال. فالسلك الدبلوماسي العربي يفتقر، في صورة عامة، إلى رجال يتمتعون بالموهبة أو البراعة الدبلوماسية، ويملكون القدرة على اكتشاف ما يُستعصى على الآخرين. ومن معالم هذا الخلل: الأسلوب السيء في اختيار أعضاء السلك الدبلوماسي العربي، والضعف البارز في المستوى الثقافي واللغوي لدى معظمهم، والإهمال في تحسين المستوى الاجتماعي للدبلوماسي العربي، وشعوره الدائم بعدم الاستقرار والاطمئنان لارتباط مصيره بمصير الحاكم أو النظام في بلده.

2 - الخلل في وزارات الخارجية في الدول العربية. فهذه الوزارات مصابة بالرداءة أو العجز عن التصدي للمشكلات

الخارجية. ولعل ضعف الدبلوماسية العربية يعود إلى ضعف هذه الـوزارات، إذ لا يمكننا أن نتصور وجود سلك خارجي مزدهر في ظل وزارة للخارجية متهالكة. ونلاحظ أن غياب هذا المستوى عن معظم وزارات الخارجية العربية يعود لعدة أسباب، أهمها: عدم العناية بأوضاع هذه الـوزارات، على الرغم من أهميتها وتأثيرها على صعيد العلاقات بالخارج، ووجود ازدواجية في إدارة السياسة الخارجية (وجـود مراكز قوى تتولى أمور السياسة الخارجية، إلى جانب وزارات الخارجية)، وبـروز قصور أو تقصير في إدراك كُنه المهمة التي تتولاها وزارة الخارجية، باعتبارها مختبرات للتحليل والتمحيص والغربلة ومراكز للأبحاث والدراسات والتوثيق.

3 - انعـدام التنسيق بـين السيـاسـات الخـارجيـة للدول العربية. فلكل دولة عربية سياسة خارجية مستقلة، وأحياناً سياسة خارجية متناقضة أو متنافرة أو متناحرة مع سياسات الدول العربية الأخرى.

- 4 -

وعلينا، عربياً، أن ندرك في كل وقت أن الدبلوماسية سلاح بمقدوره أن يكون، في بعض الظروف والمعـارك، أمضى من القوة العسكرية، فهناك أمم استطاعت، بواسطة الدبلوماسية الواعية، تحقيق انتصارات باهرة ضد أعدائها. ويؤلمنا أن نلاحظ أن عدونا الصهيوني تمكن، بمهارةٍ أو حنكةٍ أو مراوغةٍ منه، أو بجهلٍ أو غباوةٍ أو تقصيرٍ منا، من أن يتغلب علينا دبلوماسياً في معظم المعارك التي خاضها ضدنا، أو خضناها ضده، في المحافل الدولية.

ومن واجبنا، عند التفكير في (أو التصميم على) تحسين أداء

الدبلوماسية العربية، أن نتذكّر أنه كان لأجدادنا، منذ القدم، فضل كبير في تطوير العلاقات الدبلوماسية، نظراً لوقوع بلادهم بين إمبراطوريات أو دول متعددة، فهم الذين استخدموا الرُّسُل في زمن الحرب، وقاموا بمهمات الوساطة والمساعي الحميدة لحل المنازعات الدولية، وصنّفوا المبعوثين وجعلوهم درجات، وأحسنوا استخدام الرموز (الشيفرة) في مراسلاتهم الدبلوماسية. وكانت مدينة مكة المكرمة أول مدينة شهدت البعثات الدبلوماسية الدائمة، خلافاً لما تؤكده الدراسات الغربية.

ومع ظهور الإسلام اعتُمدت الدبلوماسية كأساس لنشر الدعوة الإسلامية. وشهدت فترة الحكم الأموي تطوراً كبيراً في قواعد الدبلوماسية بسبب اتّساع الدولة الأموية وبراعة قادتها في استخدام الأساليب الدبلوماسية. وفي فترة الحكم العباسي وُضع نظام متقدم للعلاقات الدبلوماسية، وأُنشئت البعثات الدبلوماسية الدائمة، واشتُرط في المبعوثين معرفة أصول الدين واللغة والسياسة.

وما يحزّ في نفس العربي، بعد الاطلاع على هذه الأمجاد العربية وأمثالها في التاريخ العربي، أن أمته عاجزة اليوم عن اعتماد سياسة واحدة أو موحدة إزاء المخاطر والمؤامرات والاعتداءات التي تتعرض لها، مع أنها تمتلك تراثاً فكرياً وحضارياً مرموقاً، وثروات هائلة في كل المجالات، وعبقريات ومواهب تتخاطفها الأمم، وعدداً من المواطنين والمساحات الجغرافية والمواقع الإستراتيجية، القادرة على الارتقاء إلى مصاف الدول العظمى والقوية.

إن الدبلوماسية الواحدة لا تنشأ وتنمو وتزدهر إلاّ في أحضان دولة بسيطة واحدة، أو دولة مركبة (إتحادية، مثلاً)، أو اتحاد دولي متلاحم يمتلك سياسة خارجية واحدة. ولأن الوطن العربي لم يبلغ

بعد مرحلة متقدمة من التقارب السياسي، فلا أمل في أن يكون له، في المدى القريب، سياسة خارجية واحدة تحتضن دبلوماسية واحدة.

ولهذا فإن العمل على إنجاز أي نوع من الوحدة السياسية يجب أن يسبق التفكير في كيفية الحصول على دبلوماسية واحدة. ولعل الإنتاج الفكري الجديد حول الدبلوماسية، الذي أتحفنا به زميلنا العزيز، الدكتور خليل حسين، ينطوي على هذا الاستنتاج ويُثبت استحالة انبثاق دبلوماسية موحدة من دول تتّبع سياسات متفرقة أو متباعدة.

وبعد هذه اللمحة السريعة عن الدبلوماسية، لا يسعنا إلاّ الإعراب للمؤلف عن تقديرنا البالغ للمجهود الفكري الذي بذله، والذي يتضمن معلومات وأفكاراً تُعتبر، بحقّ، شبه موسوعة مصغّرة عن موضوعٍ يحتل مكانةً مهمةً في العلوم السياسية والعلاقات الدولية.

محمد المجذوب

بيروت في 2011/1/24

مقدمة

يمكن تعريف الدبلوماسية في معناها الحديث على أنها مجموعة المفاهيم والقواعد والإجراءات والمراسم والمؤسسات والأعراف الدولية التي تنظم العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية والممثلين الدبلوماسيين، بهدف خدمة المصالح العليا (الأمنية والاقتصادية) والسياسات العامة وللتوفيق بين مصالح الدول بواسطة الاتصال والتبادل وإجراء المفاوضات السياسية وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية وتعتبر الدبلوماسية أداة رئيسة من أدوات تحقيق أهداف السياسة الخارجية والتأثير في الدول والجماعات الخارجية بهدف استمالتها وكسب تأييدها بوسائل شتى، منها ما هو إقناعي وأخلاقي ومنها ما هو ترهيبي وغير أخلاقي. إضافة إلى توصيل المعلومات للحكومات والتفاوض معها. كما تعنى الدبلوماسية بتعزيز العلاقات بين الدول وتطويرها في المجالات المختلفة بالدفاع عن مصالح وأشخاص رعاياها في الخارج وتمثيل الحكومات في المناسبات والأحداث علاوة على جمع المعلومات عن أحوال الدول والجماعات الخارجية وتقييم مواقف الحكومات والجماعات إزاء قضايا راهنة أو ردّات فعل محتملة إزاء سياسات أو مواقف معينة.

تعود جذور الدبلوماسية إلى التاريخ البشري القديم حين نشأت استجابة لضرورة تنظيم العلاقات بين القبائل والشعوب كالمصريين والبابليين والآشوريين، حيث مارس المبعوث دوراً سياسياً يعتبر في طليعة الأدوار السياسية الواضحة في المجتمعات الإنسانية. أما مهمة المبعوث فكانت إقامة التفاهم حول قضايا مختلف عليها، كتقسيم المياه أو تحديد مناطق الصيد لكل من الأطراف أو إقامة التحالف ضد أطراف ثالثة أو إعلان الحرب أو إبرام الصلح، وتبادل الأسرى أو الوصول إلى الاتفاقيات التجارية. وقد حاول اليونان والرومان تنظيم هذه المهام عبر مبعوثين كانوا يسموّن egatis ثم سارت الكنيسة المسيحية على نفس المنوال عندما اتخذت مبعوثين مقيمين.

أما بالنسبة للعرب أيام الجاهلية، فكانت القبائل ترسل الوفود للتهاني والتعازي والتشاور والتفاوض والتحالف، وقد عرفوا وظيفة «سفارة» وعرف عن بني عُدي، من بطون قريش، توليهم السفارة قبل الإسلام وفي فجر الإسلام قام الرسل بمهام تبليغ الإنذار قبل البدء في القتال وتسوية المسائل المتعلقة بالهدنة والصلح و تبادل الأسرى وتحريرهم بعد انتهاء الحرب.

وقد قام النبي العربي (ﷺ) بإيفاد عدد من الرسل إلى كثير من رؤساء القبائل العربية التي قبل معظمهم الدعوة إلى اعتناق الإسلام. كما أوفد النبي الرسل إلى النجاشي ملك الحبشة والمقوقس ملك مصر وهرقل إمبراطور الروم وكسرى ملك فارس، وكانوا يحملون معهم كتباً متوّجة بعبارة: «سلام على من اتبع الهدى» يدعوهم فيها النبي إلى اعتناق الإسلام.

وقد استقبل الرسل من قبل الملوك والأباطرة بالتكريم عدا

كسرى الفرس، الذي مزّق الكتاب المرسل معلناً بذلك الحرب على المسلمين. وقد حذا الخلفاء حذو الرسول (ﷺ) في إيفاد الرسل والكتب والبعثات الدبلوماسية التي تنوَّعت أغراضها، فعلاوة على تسوية الخلافات وعقد المعاهدات التجارية وتهنئة الحكام والملوك بتولي الحكم أو الزواج، فقد شملت هذه البعثات الأغراض العلمية والثقافية إلى جانب الرغبة في معرفة أحوال الدول الأخرى لأسباب نفسية واجتماعية واقتصادية وحربية.

كما توخّى العرب انتقاء الرسل وفق توافر مواصفات معينة فيهم، منها الجسامة والوسامة والثقافة والفصاحة والحصافة والعراقة والحلم. كما أن الدولة الإسلامية منحت الرسل الوافدين إليها الأمان والسلام طوال إقامتهم في ربوعها، حتى عندما كان الإفرنج يلجأون إلى الغدر برسل العرب كما حصل في عهد صلاح الدين الأيوبي إبان الحروب الصليبية، ويعتبر مؤرخو الدبلوماسية أن المرحلة الثانية من مراحل الدبلوماسية نشأت مع إقدام جمهورية البندقية على إيفاد دبلوماسيين مقيمين، ذلك إبان ازدهار تجارتها ونمو سلطانها البحري والحربي، إلى القسطنطينية وروما،مركز البابا الكاثوليكي، والدول الإيطالية الرئيسة، حيث عمدت إل نشر الفتن وحبك المؤامرات والدسائس بواسطة مبعوثيها الدبلوماسيين. واستمر هذا المفهوم التآمري للدبلوماسية فترة من الزمن حتى أن بريطانيا حظرت على أعضاء البرلمان (1653) التحدث إلى أي دبلوماسي أجنبي.

وقد أرست معاهدة وستفاليا عام 1648 قواعد الدبلوماسية الدائمة والمقيمة - وإن لم تحسم بوضوح نهائي مسألة امتيازاتها وحصاناتها - عندما أنشأت مبدأ المساواة الحقوقية بين الدول، وكان عددها آنذاك 12 دولة أوروبية، ورسخت فكرة التوازن

الأوروبي كضرورة من ضرورات السلام والأمن في القارة الأوروبية. أما المرحلة الثالثة من تطور الدبلوماسية فتؤشر بانعقاد مؤتمر ڤيينا عام 1815 - سقوط نابليون الأول - والتي امتدت حتى اندلاع الحرب العالمية الأولى عام 1914، وتميّزت بتأثرها بكتابات أساطين القانون الدولي أمثال غروشيوس وجنتليس ودي كالييز، فاكتسبت العلاقات الدبلوماسية قواعد ثابتة وأسساً واضحة وترسّخت مع مرور الزمن من خلال احترامها والعمل بها.

وفي هذه المرحلة ترسّخ البروتوكول الدبلوماسي كوسيلة من وسائل تمكين الدبلوماسي من شرح موقف حكومته بتعابير دقيقة ومهذبة. كما أصبح السفراء ممثلين للدولة لا لشخص الملك بالذات ومنتظمين في إطار يتمتع بكيان خاص، وتناقص دور السفراء في التجسس والتخريب وتركزت مهامهم في إطلاع دولتهم على جميع ما يجري في البلاد المعتمدين لديها والإسهام في إيجاد الحلول السلمية للمنازعات الدولية انطلاقاً من الحفاظ على موازين القوى.

أما العمل الدبلوماسي نفسه فاتسم بالسرية والكتمان وحصرت المعلومات الخاصة به بأشخاص قلائل وبالتالي تمتع السفراء بمرونة كبيرة وحرية في العمل وكانت تقاريرهم موضع ثقة واحترام من مسؤوليهم. وفي تلك الفترة تعزّزت فكرة الامتيازات والحصانات الدبلوماسية انطلاقاً من توفير الاطمئنان العام لتمكين الدبلوماسيين من القيام بمهامهم للتعبير عن الاحترام للدولة الأخرى والحرص على حسن العلاقات معها وبالتالي فإن الإساءة لمبعوثيها تعني الإساءة للدولة الأخرى والذي قد يؤدي ذلك إلى توتّر العلاقات لدرجة إعلان الحرب بين الدول.

تنطلق فكرة الحرمة الدبلوماسية من مبدأ لاتيني يقول: يجب

ألا يتعرض السفير للضرب أو الإهانة، وعلى هذا الأساس فإن الحصانة الدبلوماسية ترد إلى الأسس التالية:

أولاً: الصفة التمثيلية للممثل الدبلوماسي. اتخذت الدبلوماسية في البدء صفة علاقات شخصية بين الملوك والأمراء، وبالتالي فإن الدبلوماسيين كانوا بمثابة ممثلين شخصيين لهؤلاء الحكام وكل اعتداء عليهم أو احتقار لهم إنما كان يعتبر موجهاً لمن يمثلون،ولما كانت قوانين الملوك أو الأمراء لا تسري على غيرهم من الملوك والأمراء فإنها بالتالي لا تسري على ممثليهم. إلا أن هذه النظرية ضعفت مع مرور الزمن بعد الثورة الفرنسية نظراً لأن الدبلوماسيين باتوا يمثلون الدول لا الملوك والأمراء.

ثانياً: اعتبار مقر البعثة الدبلوماسية واقعاً في أراضي الدولة الموفدة، و بالتالي مستقلاً عن سيادة السلطة الإقليمية. وغير ملزم بالخضوع لقوانينها. بيد أن هذه النظرية لم تسلم من انتقادات بعض علماء القانون ولم يرد ذكرها في اتفاقية العلاقات الدبلوماسية فيينا 1961.

ثالثاً: مقتضيات العمل الدبلوماسي، وهي نظرية تركز على ضرورة تمكين السفير من القيام بالمهام الملقاة على عاتقه بحرية وإخلاص وطمأنينة وبالتالي فإن الامتيازات والحصانات إنما تكون من مقتضيات ممارسة المهام الدبلوماسية.

رابعاً: مبدأ المعاملة بالمثل. وهو مبدأ قديم وبسيط وواضح، يدفع الدول إلى مراعاة حسن معاملة الدبلوماسيين المعتمدين لديها ومنحهم الامتيازات والحصانات الدبلوماسية لكي يحصل معتمدوها على معاملة مماثلة في الأقطار الأخرى، كما يشمل هذا المبدأ الرد

على قيام الدول الأخرى بطرد الممثلين الدبلوماسيين بحجة القيام بأعمال مشبوهة، كالتجسس أو التخريب أو التدخل في الشؤون الداخلية، ذلك عن طريق اتخاذ إجراء مماثل بحق ممثل ذلك البلد المعتمدين لديها.

أما الحصانات والامتيازات الدبلوماسية نفسها فتشمل شخص الممثل الدبلوماسي فلا يخضع لأي شكل من أشكال التوقيف أو السجن وتصان حريته وكرامته من كل اعتداء أو امتهان، ويتمتع السفير بلقب صاحب السعادة ويرفع علم بلاده على مقر البعثة الدبلوماسية وسكن رئيس البعثة وسيارته أثناء قيامه بالمهام الرسمية وتتمتع مراسلاته وأمواله بالحصانة الكاملة.

وكان إقدام الثورة البلشفية في روسيا على نشر الاتفاقات والمعاهدات السرية للحلفاء إبان الحرب العالمية الأولى، إيذاناً بأفول حقبة الدبلوماسية التقليدية، حيث لعبت الدبلوماسية السرية دوراً مرموقاً في خدمة أهداف الدول الاستعمارية وفي سياساتها لاقتسام المغانم في المستعمرات.

تأثرت الدبلوماسية الجديدة بالتطورات السياسية والتكنولوجيا المعاصرة. فازدياد سرعة المواصلات الجوية والإلكترونية قرَّب المسافات وقوَّى درجة التداخل، كما أن توسّع التجارة وازدياد التعامل الاقتصادي والثقافي والسياحي والعلمي جعل من الاعتماد المتبادل بين الشعوب والدول ظاهرة سياسية رئيسية. كما أن مجمل هذه التطورات سهلت على رؤساء الدول ووزراء الخارجية القيام بالمهام الدبلوماسية مباشرة عن طريق الاشتراك في المحادثات الدولية وحضور المؤتمرات السياسية والعودة إلى عواصمهم في غضون ساعات أو أيام قليلة فتوسعت دبلوماسية القمة بدرجة كبيرة.

كما أكثر الرؤساء من استخدام إيفاد الممثلين الشخصيين في مهمات دبلوماسية خاصة ولجأت الحكومات إلى استخدام أسلوب الحملات الدبلوماسية لشرح وجهات نظرها في موضوع هام وتحرص على شرحه على نطاق واسع. كما أن النمو الكبير في عدد الدول وزيادة الاعتماد فيما بينها أدى إلى نمو ظاهرة المنظمات الدولية، السياسية وغير السياسية، والقارية والإقليمية وظاهرة التكتلات الدولية الثابتة، بحيث أصبحت هذه المنظمات الميدان الأول للدبلوماسية الدولية وعلى صعيد آخر، فإن دخول المجتمعات الإنسانية في القرن العشرين رفع من أهمية الدور الذي يلعبه الرأي العام في السياسة وفي مطالبة الهيئات التشريعية بتقديم المعلومات الصحيحة والمسهبة حول المفاوضات والاتفاقات الدولية، ما أدى إلى ضمور، الدبلوماسية السرية وانبثاق الدبلوماسية المكشوفة..

ويبقى أن هدف الدبلوماسية الأعلى إنجاز المصالح في مجال العلاقات الخارجية من خلال التفاوض والتفاهم، إلا أنها مع ذلك لا تكون بديلة عن حيازة أسباب القوة والمنعة الذاتية للدول. فالدبلوماسية والقوة يحتفظان بعلاقة متوازنة بحيث تدعم كل منها الأخرى.

لقد عالجنا مجمل هذه الموضوعات والقضايا في أحد عشر باباً، تناولنا فيها نشأة الدبلوماسية وتطورها في مختلف الحقبات التاريخية، قديما وحديثا،محاولين استكشاف معالم هذا العلم الذي أصبح من مكونات وأسس العلاقات الدولية في عصرنا الحاضر. كما بحثنا في مهام العمل الدبلوماسي ووسائل تحقيقه وأهدافه. علاوة على تناول دراسة الحصانات والامتيازات انطلاقاً من خلفياتها وضروراتها لتمكين الممثل الدبلوماسي من القيام بالمهام الملقاة على عاتقه. كما تطرّقنا في عملنا هذا إلى دراسة القيود التي فرضت نفسها على العمل الدبلوماسي في الدول المضيفة لجهة حماية الأمن

القومي للدول. إضافة إلى إلقاء الضوء على أهم مرتكزات العمل الدبلوماسي أي البروتوكول والاتكيت، وانهينا عملنا هذا بدراسة الدبلوماسية الإسلامية، دراسة مقارنة مع القوانين الوضعية.

لقد أخذ هذا العمل الموسوعي الجهد الكبير لإخراجه بطريقة تراعي العمل الأكاديمي، دون ان يكون عصياً على المهتم أو غير المختص. أخيراً آمل من عملي هذا الذي يتسم بالطابع التوثيقي لمجمل الكتابات التي سبقتنا مع إضافات لما استجد من وقائع واتفاقيات، ان يكون قد أضاف لبنة أخرى لمكتباتنا العربية التي هي بأمس الحاجة إلى هذا العلم الذي يهدي وينير سبل علاقتنا العربية بغيرنا من الأمم والشعوب والدول.

أخيراً أقدم بالغ الشكر والامتنان إلى أستاذنا الكبير، الأستاذ الدكتور محمد المجذوب على رعايته العلمية لنا، بتشريفنا تقديم هذا العمل. كما أقدم له جميل العرفان لتشجيعنا على انجاز هذا المؤلف، وأقدر له عالياً توجيهاته ودعمه لنا في مسيرتنا العلمية والأكاديمية.

كما أقدم شكري الخاص والامتنان الكبير، إلى سعادة عميدة كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة بيروت العربية، الأستاذة الدكتورة حفيظة الحداد، على ثقتها الغالية التي منحتني إياها،عبر لفتتها الكريمة بتكليفي تدريس مادة الدبلوماسية في قسم الماجستير العلاقات الدولية والدبلوماسية، والذي كان لقرارها هذا الحافز القوي والمؤثر في تسريع انجاز هذا العمل.

خليل حسين

بيروت: 2011/1/11

الباب الأول

نشأة الدبلوماسية وتاريخها

الفصل الأول: مدخل إلى الدبلوماسية.

الفصل الثاني: تعريف الدبلوماسية وصلتها بالعلوم الأخرى.

الفصل الثالث: الدبلوماسية في العهود القديمة والوسطى.

الفصل الرابع: الدبلوماسية الحديثة والمعاصرة.

الفصل الأول

مدخل إلى الدبلوماسية

يعيد بعض المؤرخين الدبلوماسيين، الدبلوماسية إلى عهود تكوين الجماعات البشرية الأولى، انطلاقاً من كونها سلوك اجتماعي. إذ تخضع في تطورها لتطورات الجماعات وتحوّلها إلى شعوب، ثم إلى أمم لينتهي بها الأمر إلى قيام الدول بشكلها الحديث، وكذلك التنظيمات الدولية المعاصرة[1].

فقد شكّلت التقاليد الدبلوماسية المتوارثة منذ العصور القديمة تكراراً مطرداً، وأسلوباً متواتراً للتفاهم والتفاوض وفض النزاعات. فكلما اضطربت العلاقات الدولية، كانت الدبلوماسية بمثابة الطريق إلى السلام. وحيث تستطيع الدبلوماسية تثبيت

(1) فقد كوّنت الدبلوماسية على مر العصور أساساً صالحاً من التقاليد والعادات المستقرة التي أمدت المجتمع بشيء من الثبات والنظام، وظلت القوة التي تكمن وراء تقرير أصول العلاقات الدولية، والمصدر الأول للقانون الدولي الحديث. للمزيد راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة المنظمات العالمية، ج1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010، ص 11 وما يليها.

السلم والأمن والاستقرار تنتظم العلاقات بين الأمم وتستقر على أساس من الحق والعدل والقانون.

أولاً: الدبلوماسية كسلوك اجتماعي

نشأت الدبلوماسية كوسيلة للتواصل والتفاهم بين الجماعات البشرية المتجاورة في العصور القديمة، ومن ثم تطوّرت إلى نظام لإقامة علاقات ودية متبادلة بين السلطات السياسية في الحقبات الزمنية اللاحقة[1]. فمنذ قيام المجتمعات الإنسانية وتشابك مصالحها، سارت نحو التطور والارتقاء، فشعرت بالحاجة إلى انتهاج حسن العلاقة مع بعضها. ما أدى إلى نشوء الأسلوب الدبلوماسي كسلوك اجتماعي بفعل الحاجة إلى التفاهم والتعاون وتبادل المعونة والمنفعة بهدف الاستقرار والسلم والحماية والأمن[2].

ويوضح علم الاجتماع السياسي، أن انتهاج الطرق الدبلوماسية اقترنت بحاجة الإنسان إلى التحرّك والاتصال بغيره من الجماعات والقبائل والعشائر، للعديد من الاعتبارات والعوامل الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. كما يوضح تاريخ الإنسانية عن أشكال عديدة من العلاقات الدبلوماسية التي قامت بين هذه الجماعات،على قاعدة حاجة الإنسان في محيط أسرته أو قبيلته إلى التفاهم مع أفرادها، وعن حاجته لاستعمال الحكمة لتيسير التعاون مع غيره، وللدفاع عن أمنه وامن عشيرته وطلبه الحماية منها. كما يذكر التاريخ أن القبائل البدائية والجماعات البشرية الأولى قد عرفت الحرب والسلم، وإجراءات الصلح، ومراسم الاحتفالات الدينية

(1) Encyclopedia of Social Sciences, Vol. V , P. 147.

(2) N. Politis, La Justice Internationale, Paris, 1924, PP. 253 - 254; Les Nouvelles Tendances du Droit International, Paris, 1927 PP. 150 - 158.

والسياسية والاتصالات التجارية. كذلك المراسم الخاصة بوفاة الزعيم وعند تولي زعيم جديد للسلطة[1].

ثانياً: الدبلوماسية والقبيلة

اعتبر التفاهم بين أفراد القبيلة مصدراً لقوَّتها وسلطانها. ونعني بذلك أن العلاقات التعاونية التي قامت بين أفراد القبيلة الواحدة في المجتمع البدائي، وهي ما يطلق عليها بشكل عام عبارة العلاقات الدبلوماسية، قد قامت قبل وجود أية سلطة قانونية آمرة، بل كانت مقدِّمة لقيام هذه السلطة بما رسمته من عرف وعادات وتقاليد تكرَّست عبر الأيام كقواعد عرفية ومن ثم كقواعد قانونية. فشيخ القبيلة عند العرب قبل الإسلام، لم يكن صاحب سيادة مطلقة، ولم يكن حاكماً بالمعنى القانوني، وإنما كان زعيماً وقائداً بالمعنى السياسي المعروف؛ لا تتعدى امتيازاته حقوق أفراد القبيلة سوى بقدر ما تزيد التزاماته. وكان أفراد القبيلة يختارونه شيخاً لهم إذا لمسوا فيه حنكة وخبرة أو رجاحة عقل أو تقدّم في السن، وانحصرت مهمته في توجيه غاراتهم، وقيادة غزواتهم ضد القبائل المعادية، كما كان يقوم بالفصل في ما ينشب بين أفراد قبيلته من خلافات وفقاً للعرف السائد. ولعلَّ هذه المهمة الأخيرة كانت مهمته الوحيدة في محيط القبيلة. فواجبه الرئيس المحافظة على أن تسود

(1) كما أن العلاقات الاجتماعية القديمة التي قامت داخل القبيلة أو بين القبائل المختلفة وبعضها، قد انتهت إلى أساليب دبلوماسية لا تقل تقدماً عن بعض الوسائل التي تنتهج في محيط العلاقات الدولية حالياً. بل إن من بين التقاليد الدبلوماسية الحديثة، ما يرجع في أصوله إلى التقاليد الدبلوماسية القديمة. ودراسة تاريخ الدبلوماسية، منذ نشأتها، توضح أن الفرق بين المجتمع القديم والحديث قد يكون من حيث الكم لا من حيث الكيف؛ وبمعنى آخر قد يكون في أشكالها وفروعها، لا في جوهرها وأصولها العامة. نوملين، ص 139 - 146.

العلاقات الودية بين بني قومه. وهو بذلك يقوم بتطبيق أساليب المصالحة والتفاهم الدبلوماسي، أثناء مناقشته لشؤون القبيلة في جلساته اليومية بين أفرادها[1].

ثالثاً: المجتمع وتطور الدبلوماسية

نتيجة لانفتاح وتوسّع العقل الجماعي في القبيلة، بدأت تخرج بعلاقاتها عن المحيط الصغير لتؤسس علاقات أبعد مدى مع القبائل الأخرى، وتنشئ جماعات سياسية أكبر. وانتقلت الجماعات البشرية الأولى إلى مبدأ تبادل الرسل والمبعوثين المؤقتين، وأقرّت لهم بعض الحصانات والامتيازات. وكان لنتيجة تطوّر العلاقات الاجتماعية أن تطورت أغراض هذه السفارات، وتعدَّدت اختصاصات الرسل والمبعوثين، وبخاصة في المفاوضات التي تدور حول السلم والحرب، والدعوة إلى عقد اجتماعات للقبائل عملت على عقد اتفاقات شفوية، ثم مكتوبة، للتحالف وتبادل المساعدة ورعاية السلم كأهداف لسياستهم الخارجية.

1 - نشأة مبدأ التمثيل الدبلوماسي:

بدأت الاتصالات بين القبائل والجماعات البشرية الأولى عن طريق الرسل الذين استدعت بعض الظروف أو المناسبات قيامهم بمهام نقل الرسائل أو التبليغات بين القبائل، ممن نسميهم occasional

(1) لم تكن ثمة سلطة قانونية آمرة داخل القبيلة، وإنما كانت هناك دبلوماسية تعمل على أن ترأب الصدع، ولمِّ الشمل وتقوية بنيان القبيلة وتماسكها أمام الأحداث. ومؤدى ذلك أيضاً أنه لم تكن هناك داخل القبيلة قوة تستطيع أن تلزم الفرد بالخضوع لحكم الشيخ، سوى قوة الرأي العام للقبيلة وخوفه من نبذها له، لخروجه على عرفها وعاداتها المتوارثة. للمزيد راجع خليل حسين، الفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2011.

messenger؛ أو عن طريق إرسال أحد رؤساء القبائل بعض المقربين إليه؛ أو إرسال ملك لأحد أفراد حاشيته ليقوم بمهمة إبلاغ أوامره أو رغباته لأفراد شعبه في الأنحاء النائية من أرضه.

ومع تقدّم التاريخ كان رؤساء القبائل أو الملوك يبعثون إلى نظرائهم بمبعوث خاص special envoy بهدف التباحث في المسائل ذات المصلحة المشتركة، كشؤون الاستعداد للحرب أو الإخطار بقرب وقوعها أو العمل على تعزيز السلم، وكذلك مسائل الصيد وتسهيل التجارة، أو الإعلان بالتتويج، أو الرغبة في المصاهرة والزواج، أو الدعوة إلى الولائم واحتفالات الأعياد. وتطوّرت هذه العلاقات المؤقتة والاتصالات التي تولّدها المصادفات شيئاً فشيئاً، حتى أصبحت بمرور الزمن أكثر عدداً وأحسن تنظيماً؛ بل أصبحت في المستقبل مجموعة من العادات والقواعد العرفية أو المكتوبة، التي أصبحت مدار العلاقات الدبلوماسية الحديثة[1].

وكما كان تبادل الرسل والمبعوثين هو شأن القبائل والجماعات البشرية الأولى، كما هو حال قبائل المكسيك وهنود أمريكا الشمالية، فنجد قبائل البانتو في جنوب أفريقيا وقبائل جنوب روديسيا البدائية ما زالت تتعامل في نطاق هذا الأسلوب الدبلوماسي حتى اليوم[2]. فتختار هذه القبائل وغيرها من بين أعضائها من يتمتعون بالشهرة الحسنة، أو يكونون ذوي سمعة طيّبة، أو بعض كبار السن ورجال الدين، أو بعض المقربين من رؤسائهم، لكي يقوموا بمهمة السفارة ونقل رسالة الرئيس إلى القبائل الأخرى، أو المفاوضة حول المشاكل المعقدة كالصلح وفداء الأسرى. وما ينبغي الرسول أو السفير إتقانه

(1) نوميلن، مرجع سبق ذكره، ص 27.
(2) نوميلن، المرجع السابق، ص 129.

تكلّم لغة المبعوث إليهم، وأن يكون شجاعاً حصيفاً لا يخشى السير بين معسكرات الأعداء[1].

2 - المراحل الأولى للحصانات والامتيازات:

كان تبادل المبعوثين والسفراء بين القبائل القريبة والصديقة، ثم انتقل إلى ميدان القبائل الأقل صداقة أو البعيدة، وأحياناً بين القبائل المتعادية. وقد استلزم هذا التطور تمتع المبعوث بالحصانة الشخصية، كنوع من القداسة التي تحيط بمهمته. فبالرغم من أن القبائل والشعوب القديمة بوجه عام، كانت تنبذ الغريب وتكرهه أو تعتبره عدواً تستحل دمه، فإن تمتع السفير بالحصانة أثناء تأديته لمهمته قد أصبحت عرفاً مستقراً منذ قيام العلاقات الدبلوماسية في مراحلها الأولى قبل فجر التاريخ. وأصبحت الحصانة الشخصية منذ ذلك الحين من مستلزمات تحقيق المهمة الدبلوماسية. وكما كان قتل السفير أو إلحاق الضرر أو الإهانة به سبباً في بدء القتال من جانب قبيلته، فإن بعض القبائل كانت تعاقب بالقتل كل من يقتل المبعوث إليها أو يهينه، كقبائل الناهو في أمريكا الوسطى[2].

إلا ان التمتع بالحصانات لدى بعض هذه القبائل شروط وحدود. فيشترط على السفير مثلاً، ألا يحيد عن الطريق المحدد له وإلا فقد حصانته. وكما كان السفراء والمبعوثون في المجتمعات

(1) كما كانت المجتمعات البدائية تلقي السفارة على كاهل النساء، كما كان الأمر لدى القبائل الاسترالية. فقد كان على الرجل أن يقوم بالصيد والقتال، وعلى المرأة أن تقوم بأعمال الزراعة والمفاوضة في فض المنازعات بين القبائل. فقد اعتقد الاستراليون القدماء أن إغراء النساء وتأثيرهن ييسر لهن مهمتهن في فض النزاع. وهكذا نجد أن لتعيين بعض الدول الحديثة بعض السفراء من النساء أصل لدى الشعوب القديمة، المرجع السابق، ص 129 - 130.

(2) المرجع السابق، ص 151.

القديمة يتمتعون بالحصانات الشخصية لدى تأدية مهمتهم، فقد كان لهم من الامتيازات ما يعبر عن مدى الإجلال والإكبار لمهامهم؛ كأن يستقبلوا لدى المبعوثين إليهم بالحفاوة والترحيب، أو تُقدم لهم الزهور على سبيل التكريم؛ أو أن يضعهم قومهم - بعد أن نجحوا في مهمتهم في مصاف النبلاء والكبار، فيلون الأمراء في الدرجة والترتيب، كما كان الأمر لدى قبائل الناهو في أمريكا الوسطى[1].

3 - غايات الدبلوماسية:

تعدَّدت المهام والغايات التي سعى لتحقيقها الرسل والمبعوثون، سواءً بنقل المراسلات أو القيام بالتبليغات بين الرؤساء أو الدعوة إلى عقد الاجتماعات والتفاوض وعقد الاتفاقات. ومن أبرز الأغراض التي استخدمت وما زالت تُستخدم بشأنها الوسائل الدبلوماسية:

أ - الإعلان عن تولي الرئاسة أو تتويج أحد الملوك أو وفاة آخر، أو إجراء انتخابات لاختيار رئيس جديد. وكان هذا من الأغراض الرئيسة التي عرفتها القبائل البدائية، كما كان الحال بين قبائل أرخبيل الملايو وبعض القبائل الإفريقية[2].

ب - إرسال البعثات والسفراء للقيام بالاتصال، والمباحثات بهدف المصاهرة والزواج بين الرؤساء أو الملوك أو أحد أولادهم ومن يختارون من بنات رؤساء الشعوب الأخرى أو ملوكها [3].

---

(1) المرجع السابق، ص 134.

(2) المرجع السابق، ص 138.

(3) وعرف من عادة القبائل الاسترالية أن يتقارب رؤساؤها عن طريق المصاهرة التي كانت إحدى وسائل خدمة مصالح قبائلهم، واستقرار السلام في ربوعهم المرجع السابق، ص 138.

ج - الدعوة إلى عقد الاجتماعات العامة التي تضم القبائل القريبة والبعيدة على حد سواء، لبحث شؤون الصيد وأسفاره، أو إقامة أعياد السحر، أو شعائر الدين في مواسم معينة [1].

د - لعبت الدبلوماسية بداية دوراً هاماً في تطوير العلاقات الودية بين القبائل والجماعات المختلفة، بالعمل على نبذ التناحر والحروب، والدعوة إلى المفاوضات وعقد الصلح أو الاحتفال بإرساء قواعد السلم. وبذلك استطاعت الدبلوماسية أن تعمل على جمع الشعوب والقبائل التي تضمنها مفاوضات الصلح واحتفالات السلام في أمة واحدة، ومجتمع سياسي أقوى وأكبر [2].

هـ - سعت الدبلوماسية كذلك إلى تحقيق رسالتها الكبرى في قيام جماعات سياسية أكبر تضمنها الاتفاقات الشفوية، ثم المكتوبة[3]، للتحالف والمساعدة المتبادلة، كوسيلة لرعاية

(1) وما زال الاسكيمو حول ممر بهرنغ يقومون بهذه العادة وما يقتضيها من وسائل الاتصال والمفاوضة. كذلك عرف عن قبائل جزر سليمان أنهم كانوا يختارون مندوبيهم إلى تلك الاحتفالات من بين الخطباء الذين يلقون قصائد أو خطباً طويلة، وأثر عن العرب أنهم كانوا يجتمعون بمكة قبل الإسلام لإقامة شعائر زيارة الكعبة والاجتماع بعكاظ وغيرها من الأسواق. وفي شهور الحج كان العرب يحرمون على أنفسهم العدوان أو القصاص من المعتدي. فالرجل يلقى قاتل أبيه ولا يمسه، لأن العرب وغيرها من الشعوب، أولت هذه المناسبات حرمة واحتراماً وحصانة. المرجع السابق، ص 143 - 144.

(2) كانت احتفالات التصالح وإقرار السلام تستمر عند القبائل الاسترالية إلى ستة أسابيع، وتدعى إليها النساء والأطفال والرجال الذين يأتون من شتى القبائل المجاورة، فيستقبلهم الداعون بالأغاني والأناشيد. وفي مثل هذه المناسبة يجلس الرؤساء ليواصلوا سعيهم في فض ما تبقى من خلافات. وكانت الشعوب البدائية على اختلافها، وكما هو الحال الآن، ترحب بالبعثات الدبلوماسية الساعية إلى عقد الصلح أو التفاوض في سبيل السلم، وتوليها عناية وأهمية تزيدان عن اهتمامها بمن جاؤوا ليعلنوا الحرب، المرجع السابق، ص 170 - 177.

(3) المرجع السابق، ص 14.

السلام واستمراره واستقراره. وعلى مر العصور استطاعت الدبلوماسية أن تتطور في هذا المجال حتى وصلت بنا اليوم إلى التنظيمات الدولية والإقليمية الحديثة. فالحاجة في العصور القديمة إلى تنظيم قبائلي intertribal أو في العصور الحديثة إلى تنظيمات دولية وإقليمية قد دعت إليها الرغبة الملحة في منع الحروب وإرساء قواعد للسلم والأمن وإحقاق الحق. وقد عملت الدبلوماسية على تحقيق هذه الرغبة، وعلى أن تقوى هذه التنظيمات وتساعد على استقرارها، بالرغم مما قد يطرأ على العلاقات الدولية من أزمات أو حروب تضعف منها. فالرغبة في السلم والاستقرار لا تلبث أن تعود في أعقاب الحروب، وتظهر الحاجة إلى التضامن والتكافل، ويسود الشعور بأن القوة في التكتل داخل تنظيمات دائمة تعمل من أجل السلم والأمن. وهنا يكون على الدبلوماسية أن تعود إلى مواصلة سعيها في هذا المجال، وأن تعمل لتطوير العلاقات الودية بين الأمم والشعوب[1].

(1) مثال ذلك، ما قامت به الدبلوماسية في سبيل عقد مواثيق قبائلية أو دولية لمنع الحروب وإقرار علاقات السلم بين قوم يجهلون العهود والألواح المكتوبة، هو ما حدث في تاريخ العرب في الجاهلية من عقد حلف الفضول لنصرة المظلوم إذا ظلم. فقبل ظهور الإسلام نادى تاجر من اليمن في مكة يشكو ظلم العاص بن وائل، من زعماء قريش، إذ لم يؤد إليه ثمن بضاعة اشتراها منه، فقال: يا لقصي لمظلوم بضاعته – ببطن مكة نائي الدار والنفر؛ ففزع لذلك قوم يقدسون الحق، وتحالف من أجل ذلك بنو هاشم والمطلب وبنو زهرة بن كلاب وأسد بن عبد العزي وتيم بن مرة على أن يكونوا في عون كل مظلوم ونصرته، وسمي ذلك الحلف «حلف الفضول». وقد حضره رسول الله محمد (ﷺ) شاباً، فلما جاء الإسلام بعد ذلك أقره النبي وشهد أنه لو دعي إليه في الإسلام لأجاب. يذكر أن حلف الفضول قد عقد لحماية زائري مكة والحج إليها، فكان عملاً دبلوماسياً لتنظيم عقد هذا المؤتمر السنوي، وتأمين وصول الغرباء من أبناء القبائل النائية إليها والحياة فيها، حتى لا تتملكهم نزعات الخوف من عداء بعضهم لبعض، بل تتغلب المصالح المتبادلة على الحدود الضيقة التي عاشت في نطاقها القبائل فرادى، فينمو المجتمع العربي ويتطور نحو التضامن والتكافل والوحدة التي اكتملت بظهور بعثة النبي العربي.

و - لعبت الدبلوماسية دورها في الإعلان عن الحرب أو الإخطار بقرب وقوعها، والتفاهم بشأن ما يتبع حيالها من خطط ونظم[1].

رابعاً: الدبلوماسية والحروب

بعد انتهاء الحرب تواصل الدبلوماسية دورها في إنشاء علاقات سلمية أقوى وأرسخ مما سبق قيام الحرب. ومن الشائع أيضاً أن العمل الدبلوماسي ينتهي بمجرد إعلان الحرب.لكن الواقع أن دور الدبلوماسية في ميدان العلاقات المتبادلة بين الشعوب والأمم لم يقتصر على العلاقات في وقت السلم فقط، وإنما اتخذت من سياسة الضغط والتهديد بالقوة أو استخدام القوة بوسائلها المختلفة، سلاحاً تستخدمه كلما اقتضت الظروف. حقيقة أن الدول قد تلجأ إلى الحرب عندما لا يجدي استخدام كافة الوسائل السلمية لفض ما بينها من منازعات، ومن بين ذلك الدبلوماسية. فتحاول أن تحصل بالوسائل العسكرية على ما لم تحصل عليه بالدبلوماسية.

(1) وقد بلغت قبائل جزر فيجي مكانا عالياً في هذا الصدد، إذ كان عليها أن تتبادل الرسل والإنذارات مع أعدائها قبل نشوب الحرب والبدء في القتال. أما في جزر الماركيز وعلى سبيل المثال أيضاً، فقد كان الملوك والرؤساء يعقدون مجلساً للحرب، يدعون إليه الملك الراغب في قتال غيره من ملوك الوادي أو الخليج، ومن ثم يشرح لهم الظروف الداعية إلى الحرب، وعليهم أن يتشاوروا فيما يلزم من استعدادات. كذلك كان رؤساء القبائل في سومطرة يتباحثون كثيراً قبل إعلان الحرب، فيلقي كل رئيس بوجهة نظره في خطبة حماسية طويلة، بينما يأتي غليهم رؤساء القبائل المجاورة كي يتوسطوا في فض النزاع بالوسائل السلمية الهادئة. فإذا اتفق على وجوب القتال، قام رسل آخرون بالتوجه إلى جميع أنحاء المملكة وبقاعها يدقون الطبول ويرسلون الصرخات العالية، لكي يتأهب الناس بلباس الحرب وحمل السلاح. وما زالت هذه العادة متبعة لدى قبائل البافندا في أفريقيا؛ من الأمثلة المتقدمة يتضح لنا دور المجتمع في تطوير الدبلوماسية التي كانت محصورة داخل القبيلة لصون السلام بين أفرادها ثم خرجت عن محيطها الضيق إلى محيط مجتمع أوسع وأرحب. المرجع السابق، ص 181.

ولكن هل تقف الدبلوماسية مكتوفة اليدين إزاء ذلك؟ أو هل أصبح عليها أن توقف جهودها قيام الحرب؟

الواقع أن الدبلوماسية تواصل مهمتها في الحرب كما تواصلها في السلم. وقد أصبح ذلك واضحاً في ظروف الحروب الحديثة والحياة الدولية المعاصرة إلى حد كبير، حيث تواصل الدبلوماسية جهودها واضحة في جعل أكبر عدد ممكن من الدول الأخرى يقف إلى جانبها في نضالها أو يشترك معها في القتال. كما تقوم الدبلوماسية بحماية مصالح دولة قد قطعت علاقاتها مع دولة أخرى. والدول الملتزمة للحياد هي التي تقوم بهذا الدور الهام أثناء الحروب، فيكون عملها الدبلوماسي هنا ملطفاً لآثار الحرب بين شعوب الدولتين المتحاربتين وحفظ مصالحهم[1]. كما من المعروف أن المفاوضات الدبلوماسية قد تدور لعقد هدنة مثلاً. وقد تستمر هذه المفاوضات شهوراً طويلة، دون أن تتوقف الحرب أو يهدأ القتال، كما حدث في الحرب الكورية[2]. وطبيعي أن الدبلوماسية لم تنتهج هذه الأساليب العدائية في العلاقات الحديثة فقط، وإن أصبح هذا الدور واضحاً

(1) William Mchenry Franklin. Protection of Foreign interests - A Study in Diplomatic and Consular practice (Special projects Division, Department of State, Washington D. C. 1947.

(2) كذلك قد تنشط الدبلوماسية في استخدام أساليب تأديبية عدائية، كالعقوبات الاقتصادية التي فرضتها عصبة الأمم على إيطاليا لإيقاف حربها ضد الحبشة، وكالمقاطعة العربية لإسرائيل والسعي لدى عدد كبير من الدول الصديقة لعدم الاعتراف بها أو التعامل معها. من ذلك أيضاً الإجراءات التي قامت بها بعض الدول الآسيوية ضد هولندا في حربها مع اندونيسيا كعدم التصريح للطائرات الهولندية بالنزول في مطاراتها، وكمحاولة مقاطعة البترول الإيراني بعد أن قامت حكومة مصدق بالتأميم، وكذلك العقوبات التي فرضت على ليبيا بعد حادثة لوكربي، والعقوبات على العراق قبل احتلاله بذريعة امتلاك أسلحة غير تقليدية.

K.M. Panikkar. The principles and Practice of Diplomacy Bombay, 1997, PP. 44, 45.

في ظروف الحرب الحديثة والحياة الدولية المعاصرة، وإنما عرفتها في العصور القديمة كذلك. ذلك أنها من أساليب العمل على تحقيق أهداف السياسة الوطنية التي تسعى الدولة بكافة أجهزتها الوصول اليها، وتحقيقها في السلم والحرب على السواء.

خامساً: الدبلوماسية وإقامة القواعد القانونية

لم تتوقف نشأة الدبلوماسية على وجود الألواح المكتوبة في تاريخ شعوب الشرق التي كانت أول جماعات بشرية عرفت العلاقات الدبلوماسية. بل إن بعض الباحثين يعيد تاريخ الدبلوماسية إلى بعث الله بملائكته إلى الرسل آمراً إياهم أن يبشروا بالأديان السماوية. ودخلت الدبلوماسية إلى ميدان العلاقات الاجتماعية لتحمل أفكاراً دينية أو معتقدات خرافية أحياناً، أو تقوم بأعمال المراسم والمجاملات أحياناً أخرى، أو يدفعها إلى السعي لإقامة العلاقات أغراض سياسية أو تجارية، أو الخوف من الضغط والعدوان الخارجي. وبمعنى أدق دخلت الدبلوماسية في حياة الناس والجماعات، وتأصلت في علاقات بعضهم ببعض، يراعون تقاليدها، ويعملون بما توحي به أفكارها وأغراضها، حتى أصبحت عرفاً متوارثاً يجري العمل به، وتسير الحياة بين الناس على مقتضاه، في عهد كانت اللامركزية وكانت حرية الحياة من طبيعة الأشياء، وإن شئت فقل، في عهد لم تظهر فيه أية سلطة مركزية في التشريع أو التنفيذ أو القضاء. بل نشأت من تقاليد الدبلوماسية كما توافق الناس والجماعات عليها، قواعد عرفية تأصلت في نطاق القانون الداخلي، وبرزت في القواعد التي نعرفها اليوم باسم القانون الدولي[1].

فالوظيفة الدبلوماسية مهدت لقيام القاعدة القانونية، بل

(1) Kelsen, Law and Peace in International Relations, PP. 60 - 61.

قررتها ودخلت في صميمها بحيث أصبح العرف الدبلوماسي جزءاً ثابتاً من التشريع الوضعي، وأصبح مصدراً من مصادر التشريع الديني، كما هو حال السنّة النبوية الشريفة في التشريع الإسلامي التي ترجع في بعض أصولها إلى ما توافق عليه الناس وعرفوه. كذلك غلبت عادات الناس وعرفهم التشريع الديني والوضعي أحياناً، فتمسّكوا بما جرت عليه علاقات أجدادهم وأسلافهم، كما هو شأن بعض قواعد العادة التي تجري مجرى القانون ويعمل بها في الدول والمجتمعات.

سادساً: الدبلوماسية وفض النزعات بالطرق السلمية

ان الدور الحاسم الذي ما زالت تلعبه نظرية سيادة الدولة، وعدم قبولها في كثير من الأحيان، اللجوء إلى القضاء الدولي أو التحكيم في فضها لمنازعاتها، ترك للدبلوماسية مساحة للعمل في هذا المجال. فعدم قبول دولة حكم القانون في منازعاتها، برفضها قبول التقاضي أمام المحاكم الدولية، أو بمعنى أدق عدم استعداد الدول طرح حريتها في العمل والمساومة أو الضغط في علاقاتها الدولية جانباً ما يعني:

1 - أن المبادئ السياسية والأخلاقية التي أنشأتها وطورتها الطرق والوسائل الدبلوماسية ما زالت تلعب دوراً رئيساً في مجال العلاقات الدولية. وبالتالي صعوبة الفصل بين القانون الدولي وهذه المبادئ، وإلا توقّف عن تطوره وأصبح بمثابة مجموعة من القواعد الجامدة التي تبتعد عن ميدان تفاعلها ونشاطها؛ وبمعنى آخر، لا توجد خطوط فاصلة دقيقة بين القانون والسياسة، بل إنهما في الواقع يتعاونان في ميدان فض المنازعات

بالطرق السلمية وغيرها من ميادين العمل في الحياة الدولية[1].

2 - إن دور القانون والقضاء الدولي في المحافظة على السلم واستقرار الأمور هو دور محدود بقبول الدولة لهذا الاختصاص أمام محكمة دولية. ولهذا نرى المواثيق والاتفاقات الدولية تنص في مجموعها على أن يترك للدول حرية اختيار ما يتبعونه من أساليب قانونية أو سياسية (كالمفاوضة والوساطة والتوفيق) في فض منازعاتهم[2].

إن دور القضاء الدولي، وكذلك التحكيم، محدود أيضاً باختصاص المحكمة الدولية كما حدده نظامها الأساسي الذي يحدد عادة نوع المنازعات التي تصلح للعرض عليها وطبيعتها، والأطراف الذين لهم حق التقاضي أمامها وإمكانيات اللجوء إليها[3]. فالقضاء الدولي اليوم لم يسر بعد في شوطه البعيد، وما زال اختصاصه الإلزامي قاصراً على المنازعات القانونية التي يمكن صدور الحكم فيها على أساس مبادئ القانون الحاضرة exicting. ولهذا فإن حل المنازعات الدولية لم يزل يقتضي اللجوء إلى الوسائل غير القضائية. فالمنازعات السياسية التي لا يقوم الخلاف فيها بين الطرفين على نقاط قانونية

(1) Mervyn Jones, International law and politics, Transactions of the Grotius Society, Vol. 41, P. 5.

(2) أنظر المادة الأولى من اتفاقية لاهاي سنة 1907، والمادتين 12 و32 من عهد عصبة الأمم، والمادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة الأولى من معاهدة حلف شمال الأطلسي، والمادة الثالثة من ميثاق بوفوتا لفض المنازعات بالطرق السلمية، والمادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية، والمادة الأولى من ميثاق الضمان الجماعي العربي.

(3) للمزيد راجع خليل حسين،التنظيم الدولي: المنظمات العالمية، مرجع سبق ذكره، ص ص 356 - 358.

محددة، بل تذهب على أبعد من ذلك بحيث تمس أموراً لها خطورتها وأهميتها لدى طرفي النزاع، أو المنازعات التي يصعب معالجتها على أساس قواعد القانون الحاضر كالتي تنشأ عن المنافسة الاقتصادية، أو شؤون عسكرية وإستراتيجية معقدة - مثل هذه المنازعات تخضع عادة لأساليب سياسة القوة التي تلعب دورها في الوصول إلى حل بشأنها عن طريق الدبلوماسية الهادئة حيناً، أو الضغط حيناً آخر. ومما لا شك فيه أن المساومة حول مائدة المفاوضات تلعب دوراً هاماً في هذه السبيل، حيث يمكن تطبيق قاعدة: «خذ واعط quid pro quo». ومن المعروف أن الدبلوماسية هي أكثر الوسائل السياسية نشاطاً في ميدان فض المنازعات بالطرق السلمية، بل هي أكثر هذه الوسائل، من سياسة أو قانونية، استخداماً. وهي في هذا تنهج أحد سبيلين[1]:

1 - المفاوضات أو المباحثات الثنائية - فتتباحث الدول عن طريق سفرائها ومبعوثيها الدبلوماسيين للوصول إلى حل بشأن النزاع. وقد لا تتطلب المباحثات أكثر من تبادل بعض المذكرات؛ كما قد تطول المباحثات، أو يستدعي الأمر إرسال أحد المسؤولين عن تقرير السياسة الخارجية عموماً، أو التقاء وزيري خارجية البلدين لبحث الأمر، إلى غير ذلك من التفصيلات التي يلجأ إليها حسب مقتضيات الأمور وأهمية النزاع[2].

(1) راجع في ذلك خليل حسين، النظام العالمي والمتغيرات الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2008، ص 52 وما يليها.

(2) مثال ذلك بعثة هاري هوبكتر إلى ستالين سنة 1945 للتفاوض بشأن ما اختلفت عليه كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي السابق حول اختصاصات الجمعية العامة للأمم المتحدة. وكذلك المفاوضات الثنائية الشائكة التي دارت بين كل من بريطانيا وحكومة مصدق بإيران أثناء أزمة النفط الإيراني، والمفاوضات الثنائية المتعددة بين كل من مصر وبريطانيا، وانتهت بتوقيع اتفاقية سنة 1954، وكذلك المفاوضات العربية الإسرائيلية في مؤتمر مدريد 1991 وما تلاها من اتفاقيات سلام مع الأردن والفلسطينيين.

2 - الدبلوماسية المختلطة، حيث يجتمع أكثر من طرف للتباحث والوصول إلى حل بشأن النزاع. مثله مثل الأسلوب الثنائي، وازداد استعمالاً في القرن التاسع عشر، وبصفة خاصة في القرن العشرين. فنحن نشاهد اليوم اجتماعات متعددة لوزراء خارجية الدول الكبرى أو نوابهم، واجتماعات تضم الرؤساء الكبار، مباحثات لا حصر لها في نطاق الأمم المتحدة ومجالسها وجمعيتها العامة.

فالوظيفة الدبلوماسية ، لم تعد وظيفة تمثيل أو إعلام واستعلام فحسب، وإنما اتسعت على مر الأزمان حتى أصبح من مقاصدها المفاوضة وعقد المعاهدات وفض المنازعات والخصام. وقد أصبح هذا الدور الأخير من أعمالها في الأزمنة الحديثة أكثر أهمية وحيوية من ذي قبل، ولاسيما بعد أن برزت الوظيفة الدبلوماسية على مسرح المنظمات الدولية.

فبازدياد مظاهر النشاط في العلاقات الدولية وتعددها، أصبح نطاق الدبلوماسية أوسع وأشمل، وأصبح التمثيل الدبلوماسي لا يقتصر على الحياة السياسية فقط، أو ينحصر في مجال محدد من النشاط التجاري والاجتماعي والثقافي، وعقد بعض معاهدات السلم أو الهجرة والإقامة، وإنما اتسعت وظيفة التفاوض بحيث أصبحت تتطرق إلى عقد المعاهدات الاقتصادية على تعدد أنواعها، وكذلك الاتفاقات الصناعية والفنية كاتفاقات النقد وحفظ الملكية الأدبية والفنية وشراء الأدوات والمعدات الصناعية، ومنع الازدواج الضريبي ومنع ازدواج الجنسية... الخ. هكذا أصبحت الدبلوماسية تخدم مصالح جديدة في مجتمعنا الدولي المعاصر - مصالح أكثر

حيوية وجدية، وأقل سطحية أو شكلية.

وتتطلب وظيفة التفاوض للوصول إلى هذه الأهداف إدراكاً من جانب الدبلوماسي لظروف سير الحياة الدولية في عصره، ومدى قوة ونفوذ أو تأثير دولته في هذا المضمار؛ وبالتالي مركز دولته السياسي ومدى حريتها أو حرية خصمها أو منافسها الذي يتفاوض معه، وبمعنى آخر مدى استقلال أو تبعية أي منهما بالنسبة للدول الكبرى وسياسة الكتل المتنافسة أو المتصارعة في الساحة الدولية.

باختصار، تعقدت مهمة الدبلوماسي المفاوض. في الآونة الحاضرة ففي هذا العصر، عصر التنظيم الدولي ونبذ استخدام القوة لتحقيق أهداف السياسة الوطنية، أصبح على الدول أن ترتضي حكم قواعد القانون الدولي كما وصل إليها، أو ان تسعى إلى الحصول على ما تعتبره أكثر تحقيقاً لمصالحها المشروعة بطريق المفاوضات الدبلوماسية. فإذا كان القاضي لا يملك غير تفسير القانون الموضوع وتطبيقه على أساس ما هو حق أو عدل، فإن المفاوض الدبلوماسي يسعى إلى تحقيق المصلحة على أساس توازن القوى ومكانتها وإدراك الظروف وتقدير مصالح الخصم ووجهة نظره. ولهذا لزم أن يهدف الدبلوماسي المفاوض إلى تحقيق سياسته الوطنية بالقدر الذي يمكن أن ينزل عنه خصمه، بينما يسعى الجانب الآخر إلى الحصول على أكبر قدر من المصلحة لدولته في مواجهة سياسة الضغط من مراكز القوة. ولا يعني ذلك سوى التهادن على ما يمكن أن يحقق سياسة كل منهما في حدود الحالة الراهنة status quo، أو ما يتمشى مع تطويرها أو تغييرها إذا تطلبت الظروف ذلك. فإذا اتفقت الظروف وتطوّرت الأحوال مع وجوب أن يأخذ الاتفاق بين الطرفين بعين الاعتبار ميلاد قوى جديدة، أصبح

الاتفاق على إقرار نظام جديد بمثابة الضرورة، باعتبار ان الإبقاء على النظام القديم (توازن القوى القديم) في مثل هذه الحالة لا يؤدي في الواقع إلا إلى تعقد المشاكل.

وليس أصدق في الدلالة على ما نقول مما طرأ على نظام العلاقات الدولية من تطور بعد الحرب العالمية الأولى، وما صاحب ذلك من ثورة في فن الدبلوماسية أدت إلى تغيّر في نظامها وطبيعتها المغلقة حتى اتخذت المنظمات الدولية ميداناً لها، مما نسميه بعصر الدبلوماسية المفتوحة التي تعتبر نتيجة لاتساع نطاق العلاقات الدولية وخروجها عن محيط الأسرة الأوروبية، حين لم يعد في مقدور الدول الأوربية أن تبقى على علاقات عروشها المتوجة ورعاية مصالحها الاستعمارية وتقسيم مناطق النفوذ والغنائم فيما بينها وحدها، أو في ظل نظام توازن القوى القديم، الذي أصبح عاجزا عن التحكّم بما طرأ على العلاقات الدولية من تأثيرات وتطورات لاحقة، نتيجة العديد من العوامل والأسباب ومن بينها[1]:

1 - ظهور دول غير أوروبية اشتركت في كسب الحرب العالمية الأولى واشتركت في مؤتمر الصلح ووضع النظام الجديد للعالم، كالولايات المتحدة واليابان.

2 - قيام الثورة الاشتراكية ثم وجود الاتحاد السوفيتي كقوة صناعية كبرى تمتد على طول قارتين، وتمتلك القلب القاري للعالم. وانقسام العالم إلى معسكرين: اشتراكي ورأسمالي، وأصبحت المبادئ الدبلوماسية القديمة التي نشأت وتطورت في محيط نظام اجتماعي واقتصادي

(1) للمزيد راجع خليل حسين، العلاقات الدولية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

وسياسي واحد لا تصلح لمواجهة ما بين هذين النظامين المختلفين من تناقضات أساسية[1]. وهكذا كان لا بد من ظهور نوع جديد من الدبلوماسية أصبحت مهمته أكبر وابعد من إقامة العلاقات الدبلوماسية الودية بين الدول. فهذه المهمة ولا شك قائمة كعنصر تقليدي من عناصر الوظيفة الدبلوماسية. ولكن الوظيفة الدبلوماسية قد دخلت في طور آخر يقوم على الإقناع والعمل على أن يفهم كل طرف الآخر أكثر فأكثر - كل حسب وجهة نظره وعلى أساس مفاهيمه وفلسفته [2].

3 - دخول الشرقين الأوسط والأقصى مسرح الأحداث، بعد أن كانا يخضعان لخطط الدبلوماسية الأوروبية السرية وأهدافها للسيطرة، وتقسيم مناطق النفوذ، ولكن سرعان ما استقل الشرق الأوسط سياسياً حوالي سنة 1936، ثم دخلت دول آسيا ميدان المعركة في الحرب العالمية الثانية، وحصلت على استقلالها في أعقابها، وأصبح الشرق يلعب دوراً رئيسياً في تغليب كفة معسكر على الآخر في المنظمة الدولية، ويؤثر تأثيراً فعالاً في مجرى السياسة العالمية، مما لا يحتاج هنا إلى وصف أو تحليل.

هذه الحقائق الثلاثة تبين مدى التطور الذي لحق بالفن الدبلوماسي، فأصبح أكثر استجابة للرأي العام العالمي، ومشاركة في الاتصال به والتأثر بقوته ومصالحه، لا السعي في سبيل مصالح

(1) بانيكار، المرجع السابق، ص 87.
(2) هارتيمان، المرجع السابق، ص 103.

تعصبية أو إقليمية فقط. وهكذا أصبحت الدبلوماسية أكثر شعوراً بالمسؤولية في المجتمع الدولي الكبير، بعد أن كانت أسيرة مصالح المجتمع الأوروبي المحدود[1].

(1) فقد أدخل عصر التنظيم الدولي الدبلوماسية في عصر جديد، وألقى على عاتقها كثيراً من الأعباء، بما صعّب الوضع الجديد من تطور السياسة الخارجية إلى تقرير ما يسمى بالسياسة الدولية للأمم، كنهج يتميز عن الأولى بما تباشره في المجتمع الدولي، وعلى مسرح التنظيمات الدولية من دعوة إلى إقرار التوازن ورعاية المصالح الدولية عامة، والتزام مبادئ الحق والعدل والقانون. نيكلسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي، ص 82 – 84.

الفصل الثاني

تعريف الدبلوماسية وصلتها بالعلوم الأخرى

القسم الأول

تعريف الدبلوماسية

أولاً: تطور مصطلح دبلوماسية

«الدبلوماسية» مصطلح يوناني الأصل، انتقل إلى اللاتينية، ومنها إلى اللغات الأوروبية الحيّة كالانكليزية والفرنسية، ثم إلى اللغة العربية. وهي في أصلها الإغريقي القديم تعني الوثيقة المطوية أو المكاتبة التي تطوى كما يطوى الخطاب نسبة إلى الفعل اليوناني القديم Diploma بمعنى يطوي؛ ويبعث بها أصحاب السلطة إلى بعضهم في علاقاتهم الرسمية، وتجعل لحاملها امتيازاً معيناً[1].

(1) نوميلن، المرجع السابق ص 125.

وانتقل اللفظ إلى اللاتينية ليستعمل في معنيين.

1 - المعنى الأول هو الشهادة الرسمية أو الوثيقة التي تتضمن صفة المبعوث والمهمة الموفد بها، والتوصيات الصادرة بشأنه من الحاكم أو الأمير بقصد تقديمه وحسن استقباله أو تيسير انتقاله بين الأقاليم المختلفة. فهي بهذا المفهوم كانت أيضاً بمثابة جواز سفر. وكانت هذه الشهادات أو الوثائق عبارة عن أوراق تمسكها قطع من الحديد تسمى دبلوما Diploma [1].

2 - المعنى الثاني يتعلق باستعمال الرومان كلمة دبلوماسية بما يفيد طباع المبعوث أو السفير، وما قضت به تعليمات السفارة ،من وجوب التزام الأدب واصطناع المودّة وتجنب أسباب النقد. وهذا ما قصدت به كلمة depliorae اللاتينية، بمعنى الرجل المنافق ذي الوجهين. ومنها أخذ اللفظ الفرنسي duplicité بمعنى المنافق كذلك[2].

إلا أن كلمة دبلوماسية لم تستعمل بمعناها المتعارف عليه حالياً، إلا في القرن الثامن عشر. فلم تستخدم الكلمة الإنكليزية diplomacy مثلاً إلا سنة 1796 على وجه التحديد[3]. أما في القرن السابع عشر فقد استخدمت كلمة مبعوث Envoy كترجمة للفظ اللاتيني Missus وLegatus بمعنى الشخص الذي يبعث به في مهمة. ثم استخدمت بعدها كلمة سفارة كما عرفها الأسبان، نقلاً عن التعبير الكنسي

(1) المرجع السابق، ص 124.

(2) أنظر:

E. Littré, dictionnaire de la Langue Français, Tome II, Page 1170 et 1252.

(3) Encyclopedia Britannica, 1947, Vol. VII, P. 403

Ambactus بمعنى الخادم[1]. كذلك استخدمت في تلك الفترة كلمة مفاوض ومفاوضة للتعبير عن الدبلوماسية.أما كلمة دبلوماسية ذاتها فلم تكن تعني أكثر من دراسة الوثائق القديمة، حتى انتشر استعمالها بالمعنى المألوف في القرن التاسع عشر. واتسع مدلول كلمة دبلوماسية، فأصبحت تستعمل جوازاً في معان متنوعة منها:

1 - معنى المهنة، إذ يقال: عُين فلان في الدبلوماسية، بمعنى أسندت إليه وظيفة في السلك السياسي.

2 - معنى الدهاء والكياسة، فيقال: فلان دبلوماسي أي ينفذ رغباته بالمكر والحيلة.

3 - معنى المفاوضات، فيقال: سيحل هذا النزاع بالطرق الدبلوماسية.

4 - معنى السياسة الخارجية: فيقال الدبلوماسية الأمريكية في الشرق الأوسط عدائية [2].

ثانياً: تعريفات الدبلوماسية

ثمة تعريفات متعددة ومتنوع للدبلوماسية من بينها:

1 - تعريف معاوية بن أبي سفيان: من المأثور أن معاوية بن أبي سفيان، أول خلفاء بني أمية وأدهى من حكم العرب، قد عبَّر عن فن سياسة الحكم وإدارة شؤون الدولة في علاقاتها العامة بقوله: «لو أن بيني وبين الناس شعرة ما

(1) المرجع السابق، ص 124.

(2) أنظر في هذا الشأن على سبيل المثال براديبه فوديريه، مرجع سبق ذكره، ص 3.

انقطعت، إذا أرخوها شدّدتها، وإن شدّوها أرخيتها»[1].

2 - تعريف ساتو: ويقترب من تعريف معاوية، الذي أنشأه في القرن السابع، تعريف الدبلوماسي البريطاني سير إرنست ساتو في قوله: «إن الدبلوماسية هي استعمال الذكاء والكياسة في إدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة»[2].

3 - ويعرف الفقيه شارل دي مارتينس الدبلوماسية بأنها «علم العلاقات الخارجية أو الشؤون الخارجية للدول. وبمعنى أخص هي علم أو فن المفاوضات»[3].

4 - تعريف شارل كالفو: عرفها في قاموسه الخاص بمصطلحات القانون الدولي العام والخاص الذي وضعه سنة 1885 بقوله: «إنها علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول، والناتجة عن المصالح المتبادلة، وعن مبادئ القانون الدولي العام ونصوص المعاهدات والاتفاقات»[4].

---

(1) وفي هذا التعبير المجازي عن تصريف الشؤون العامة للدولة وسياسة الحكم، في اتصالها بالأفراد والقبائل والأمصار في الداخل، أو بتنفيذها في علاقاتها الدولية في الخارج، قدم لنا معاوية تعريفاً لما اشتهر به من مرونة ومهارة دبلوماسية في لقاء خصومه وكسب أعوانه أو تنفيذ سياسته في الداخل والخارج. وينم التعريف عن أصالة الفهم لما يجب ان تتصف به الدبلوماسية من خصائص أبرزها: الاتصال بالواقع، وعدم الانعزال عن الناس، ومعالجة الأمور باللين والحزم، والأخذ والعطاء، والصبر والذكاء والروية والأناة. وكلها صفات أساسية، ينبغي أن يتحلى بها المفاوض الدبلوماسي. كما أن تشبيه العلاقات الدبلوماسية بالشعرة، هو بلوغ الغاية في روعة التصوير لما قد تكون عليه هذه العلاقات من دقة وحساسية، تتطلب معالجتها مهارة خاصة، هي ما نعرفه «بالدبلوماسية».

(2) Sir Ernest Satow, A Guide to Diplomatic Practice, Edited by Sir Neville Bland, Fourth Edition, London 1957, page 1.

(3) أنظر المرجع السابق، ص 1.

(4) Charles Calvo, Dictionnaire de Droit International Public et Privé, Paris, 1885, Tomel, P. 250.

5 - تعريف براديه فوديريه: الذي اعتبرها «فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة قبل الحكومات والدول الأجنبية، ومراقبة حقوق الوطن ومصالحه وكرامته حتى لا تمس في الخارج، وكذلك إدارة الشؤون الدولية، وإدارة المفاوضات السياسية أو تتبعها وفقاً للتعليمات الصادرة بشأنها»[1].

6 - تعريف ريفييه: أنها «علم تمثيل الدول وفن المفاوضات»[2].

7 - تعريف نيكلسون: واختار الدبلوماسي البريطاني هارولد نيكلسون لتعريفها ما جاء بقاموس أكسفورد من أنها: «إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات، أو طريقة معالجة وإدارة هذه العلاقات بواسطة السفراء والممثلين الدبلوماسيين. فهي عمل وفن الدبلوماسي»[3].

8 - تعريف بانكيار: وعرفها السفير الهندي سردار بانيكار بقوله: «إن الدبلوماسية في علاقتها بالسياسة الدولية، هي فن تقديم مصالح الدولة على مصالح الآخرين»[4].

---

(1) P. Pradier - Fodéré, Cours de Droit Diplomatique, Paris, 1899, Tome, I, P. 2.

(2) «La acience et l'art de la representation des Etats et des négociations», Rivier, C. F., E. Satow, Op. Cit., page 2.

(3) Diplomacy is the management of international relations by negotiation, the method by which these relations are adjusted and managed by ambassadors and envoys». Harold Nicolson, Diplomacy, second edition, London, 1955, Page 5.

(4) «Diplomacy, used in relation to international politics, is the art of forwarding one's interests in relation to other countries».
K. M. Panikcar, The Principles and Practice of Diplomacy, London, 1957, Page 71.

9 - تعريف الموسوعات والمعاجم لكلمة دبلوماسية: عرف معجم «الليتريه» وهو من أقدم وأكمل معاجم اللغة الفرنسية، الدبلوماسية بأنها «معرفة العلاقات الدولية، ومعرفة المصالح المتبادلة بين الدول»[1]. وعرفتها موسوعة العلوم الاجتماعية بأنها «الأسلوب الشائع اليوم للاتصال بين الحكومات»[2]. وتعرفها الموسوعة البريطانية بأنها «فن إدارة المفاوضات الدولية»[3].

10 -وفي ضوء ما تقدم من تعريفات يمكن القول بأن الدبلوماسية هي مباشرة العلاقات بين الدول. هذا هو مضمونها الأساسي؛ وما عدا ذلك من أوصاف فترجع إلى شخصية الممثل الدبلوماسي وحسن تصرفه في إطار من الحدود التي ترسمها له دولته.

ثالثاً: النظم الدبلوماسية

الدبلوماسية[4] علم أصبح له تاريخه الطويل الحافل، وقواعده ونظمه في تيسير العلاقات بين الدول. بل أصبح يفرق بين أنواع

(1) «Connaissance des rapports internationaux, des interest respectifs des Etats - E. Littré, Dictionnaire de la Langue Française, Volume II, page 1170».

(2) «Diplomacy is method in common use today of communication between governments» Encyclopedia of Social Sciences (2007), Vol. V-VI, Page 947.

(3) «The art of conducting international negotiations» Encyclopedia Britannica», 2008, Vol. VII, Page 403.

(4) الدبلوماسية فن من حيث هي أسلوب في العمل، لصاحبه حق اختيار أنسب وسائل الاتصال والتفاهم للوصول إلى حل المسائل المعلقة حلاً يتفق والسياسة الوطنية لدولته. فله أن يتخذ من الوسائل السرية والعلنية المشروعة ما يشاء، وأن يستخدم ما يراه مناسباً من أساليب الضغط أو الإغراء والإقناع في المفاوضة. فهي فن استخدام الذكاء والكياسة والوصول إلى اتفاق يحوز رضاء الأطراف المعنية.

عديدة من الدبلوماسية، كالدبلوماسية السرية والمفتوحة والبرلمانية، ولكل منها خصائصه وعيوبه ومزاياه. كما أن للدبلوماسية طرقها وأساليبها في العمل، ولا يجوز لها أن تحيد عنها إلى الوسائل غير المشروعة. وعلى أساس هذه التقسيمات والقواعد أصبحت الدبلوماسية علماً يدرس في الجامعات.

والدبلوماسية قانون لجهة اشتمال الكثير من نظمها في عداد القواعد العرفية المكوِّنة لقسم مهم من القانون الدولي، والقانون الداخلي أحياناً. وهي قواعد ملزمة في العلاقات الدولية. ومن هنا أصبحت عبارة «القانون الدبلوماسي» التي تتخذ أحياناً عنواناً لدراسة الدبلوماسية، تشير إلى ذلك الجزء من القانون الدولي المتعلق بالدبلوماسية.

القسم الثاني

الدبلوماسية والعلوم الأخرى

أولاً: الدبلوماسية والقانون الدولي

ثمة علاقة مباشرة بين القانون الدبلوماسي والقانون الدولي، كما القوانين الداخلية للدول، وكذلك ما له علاقة بالسياسة الخارجية.

1 - **القانون الدبلوماسي جزء من القانون الدولي:**
ظلت العلاقات الدبلوماسية، مصدراً أساسياً من مصادر القانون الدولي. فالقواعد العرفية والعادات الدبلوماسية

كوّنت جانباً هاماً من القانون الدولي، هو ما يطلق عليه عبارة «القانون الدبلوماسي»، وبمعنى أدق مجموعة قواعد القانون الدولي التي تنظم الدبلوماسية.وهكذا نرى ارتباط المعنيين وتداخلهما بالقدر الذي يوضحه قول العلامة براديه فوديريه بأن «القانون الدبلوماسي هو فرع من فروع القانون الدولي الذي يتناول بصفة خاصة تنسيق العلاقات الخارجية للدول»[1]. وقد وازن أيضاً بين القانون الدبلوماسي والقانون الدولي موازنة طريفة فقال: «إن القانون الدبلوماسي أشبه بقانون المرافعات بالنسبة للقانون الخاص»[2].

2 - **الدبلوماسية أساس للقانون الدولي:** فالقانون الدبلوماسي يشمل دراسة وسائل وإجراءات تأسيس العلاقات الودية بين الحكومات، وأساليب المفاوضة وقواعدها، والممثلين الدبلوماسيين وطرق تعيينهم، والشروط التي يجب توفرها فيهم من مؤهلات، وكذلك تعيين درجاتهم ونظام الأقدمية بينهم، وبدء وانتهاء مهمتهم، وحقوقهم وواجباتهم، وحصاناتهم وامتيازاتهم، ومسائل الاحتفالات والمراسم، ونظم عقد المؤتمرات... الخ. حكمها العمل ومبدأ المعاملة بالمثل Réciprocité de Traitement واستمدت قوتها من المعاملات القديمة والتواتر المطرد، دون أن تكون لها نصوص مكتوبة متفق عليها دولياً، إلا فيما لحق بعضها من الأحكام الفردية التي توجد في معاهدات الصداقة والإقامة التي تعقد

(1) براديه فودريه، مرجع سابق، ص 3.
(2) المرجع السابق، ص 4.

بين دولتين أو أكثر، كما هو حال لائحة فيينا 1815 وبروتوكول أكس لا شابل 1818 بشأن ترتيب درجات وأسبقية الممثلين الدبلوماسيين، وكذلك اتفاقية هافانا 1928 بشأن الحصانات والامتيازات. لكن الأمر سرعان ما تطوّر بالتوصل إلى اتفاقية جنيف 1961 التي كانت مفصلا مهما في حياة تقنين القواعد والأعراف الدبلوماسية، وشكّلت هذه الاتفاقية المرجع والمصدر الأول للعلاقات الدبلوماسية وما يتفرع عنها من قضايا ومسائل ذات الصلة بالمهنة والوظيفة الدبلوماسيتين.

باختصار يمكن القول بأن العلاقة بين الدبلوماسية والقانون الدولي هي علاقة وثيقة ومتداخلة، يحكمها ضابطان:

أ - ان العلاقات والعادات الدبلوماسية قد لعبتا دورها في تشكيل القانون الدولي بمصدريه العرفي والاتفاقي.

ب - وبالتالي أصبحت القواعد القانونية التي تتعلق بالدبلوماسية وتنظم عملها جزءاً من القانون الدولي، وهو ما يسمى بالقانون الدبلوماسي.

ثانياً: الدبلوماسية والقانون الداخلي

ثمة علاقات عضوية واضحة بين القانون الدبلوماسي والقوانين الداخلية للدول، وتختلف بحسب طبيعة النظام الدستوري في تلك الدول.

1 - سلطة تعيين وقبول الممثلين الدبلوماسيين:

تبدو العلاقة الأولى بين الدبلوماسية والقانون الداخلي فيما تحدده الدساتير والتشريعات الداخلية لرئيس الدولة أو الحكومة أو البرلمان من اختصاصات محددة أو سلطات مطلقة في شأن تعيين الممثلين الدبلوماسيين والتصديق عليها، وكذلك اعتماد الدبلوماسيين الأجانب. فضلاً عن سلطة أي منهم في التصديق على عقد المعاهدات أو إنهائها أو إلغائها.

فالعلاقة التي يحددها التشريع الداخلي أو دستور الدولة في شان المسائل المتصلة بالعلاقات الدبلوماسية، تختلف باختلاف الأنظمة الدستورية التي قد تحدد مسؤولية رئيس الدولة، كما قد تجرده من السلطات الفعلية بحيث يكون وجوده تمثيلياً.

أ - ففي البلاد الأوروبية البرلمانية كبريطانيا وهولندا مثلاً، حيث يجري العمل على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في الحكم، تكون سلطته في تعيين ممثلين له بالخارج هي مسألة رمزية لا تعدو التصديق بالإمضاء، أو إصدار مرسوم بشأن ما قررته الحكومة بالفعل. كذلك لا تتعدى اختصاصاته في شأن قبول أوراق اعتماد الممثلين الأجانب استقبالهم في الاحتفال التقليدي، والرد على خطاب الممثل الأجنبي بخطاب آخر أعدته الحكومة ووافقت على ما جاء به مقدماً.

ب - أما في البلاد غير البرلمانية فالأمر على خلاف ذلك، كما هو متبع في النظام الرئاسي حيث تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة. ولكن قد ينص الدستور

على استثناء جدير بالاعتبار، كما هو حال النظام الرئاسي الأمريكي، حيث يعتبر مجلس الشيوخ الأمريكي مجلساً تنفيذياً في بعض الشؤون التي وإن كانت من اختصاص رئيس الدولة إلا أن موافقة مجلس الشيوخ الصريحة عليها ضرورية لنفاذها، كالتصديق على المعاهدات وتعيين الممثلين الدبلوماسيين.

ج - والأمر على خلاف كل ذلك في البلاد غير الدستورية كالملكيات المطلقة حيث تتركز جميع السلطات في شخص رئيس الدولة[1].

2 - حقوق الممثل الدبلوماسي وحصانته:

وتظهر العلاقة بين الدبلوماسية والقانون الداخلي بشكل أوضح فيما تصدر الدولة من تشريعات داخلية، تضمنها ما يقع على عاتقها من التزامات دولية في شأن العلاقات والحصانات الدبلوماسية. فمن المقرر في القانون الدولي وطبقاً لتقاليد الدول أن ثمة التزاماً يقع على عاتق كل دولة تضمن بمقتضاه بعض الحصانات والامتيازات للممثلين الدبلوماسيين للبلاد الأخرى. فبينما تعترف بعض البلاد في قانونها العام بقواعد القانون الدولي بالنسبة لمركز الممثل الدبلوماسي ووضعه، قد تسن بلاد أخرى أحكاماً تشريعية صريحة في قانونها الداخلي تسجل فيه القواعد المقررة في القانون الدولي بشأن مركز الممثل الدبلوماسي.

أ - وقد أثيرت مسألة وضع تشريعات داخلية للحصانات الدبلوماسية مثلاً، بسبب ما يحدث من منازعات حول

(1) بوتيمكن، المرجع السابق، الجزء الثالث، ص 790 - 793.

تلك الحصانات وحول مدى شمولها. فالقانون الدولي، ولو أنه يقرر الوجود القانوني لبعض الحصانات مبدئياً، إلا أنه لا يستطيع أن يضمن احترامها وحمايتها بشكل محدد. ومن هنا رأى البعض أن صدور تشريعات داخلية لضمان الحصانات الدبلوماسية، وإلزام المحاكم الوطنية بمراعاة استثناء الدبلوماسيين من القضاء المحلي، على أساس تبيانها وتحديدها في القانون الداخلي، هو أمر ضروري[1]. وهكذا نرى أن موضوع تضمين الحصانات الدبلوماسية قانوناً داخلياً، قد يصدر به قانون خاص بكل دولة، أو يتفق عليه في معاهدة دولية تعتبر جزءاً من القانون الداخلي لكل طرف من أطرافها بمجرد التصديق عليها من قبل السلطات المختصة دستورياً.

ب - كذلك ما يدور البحث حوله في هذا الصدد أن يكون التشريع الداخلي مقرراً لمبادئ القانون الدولي أو يكون تشريعاً قائماً بذاته. ففي صدد الحصانات قد يكون الاختلاف حول مداها أو الرغبة في تقييدها بقدر

(1) فبينما أخذت بعض البلاد بالمبدأ القائل باعتبار قواعد القانون الدولي بالنسبة للحصانات الدبلوماسية جزءاً من قانونها العام، كاستراليا وكندا والترويج والسويد وهولندا وتركيا، نرى بلاداً قد نصت في دساتيرها على أحكام تعالج بعض مظاهر الحصانات، كالبرتغال وبلجيكا وألمانيا والمجر والاتحاد السوفيتي السابق. كذلك تصدر بلاد أخرى تشريعات خاصة في هذا الشأن، كقانون الامتيازات الدبلوماسية لسنة 1708 الذي أصدرته بريطانيا بشأن الإعفاء من القضاء المدني. كذلك أصدرت بريطانيا قانون سنة 1952 بشأن حصانات وامتيازات ممثلي بلاد الكومنولث وأيرلندا بأراضيها. وقد سارت الولايات المتحدة في نفس الطريق، وكذلك جمهوريات أمريكا اللاتينية التي عقدت اتفاقية هافانا سنة 1928، عالجت فيها وظائف الممثلين الدبلوماسيين وحصاناتهم وواجباتهم. وتقوم سلطات هذه الدول الداخلية بتنفيذ المعاهدة كأحد قوانينها الداخلية. ساتو، مرجع سابق، ص 309.

المستطاع حافزاً إلى أن يكون التشريع الداخلي قائماً بذاته، كما هو الحال في روسيا وكما فعلت اتفاقية ڤيينا .

ثالثاً: الدبلوماسية والسياسة الخارجية

1 - تعريف السياسة الخارجية:

يشاع ان كلمة دبلوماسية مرادفة للسياسة الخارجية. إلا أن الدبلوماسية والسياسة الخارجية أمران مختلفان. فالسياسة الخارجية لدولة ما هي تدبير نشاط الدولة لجهة علاقاتها مع الدول الأخرى، أو المنهج الذي تسير بمقتضاه الدولة في علاقاتها في الشؤون السياسية والتجارية والاقتصادية والمالية مع الدول الأخرى.

والسياسي الحكيم هو من يستطيع في تدبيره لهذا النشاط أن يوازن بين الالتزام الخارجي[1] لدولته والقوة اللازمة لتنفيذ هذا الالتزام[2]. والمبدأ الأساسي هنا - في رأي والترليبمان[3] - هو أن تكون القوة اللازمة لتنفيذ الالتزام الخارجي أكبر ما يتطلبه هذا الالتزام. وعلى هذا الأساس فإن العدو المحتمل:

أ - إما أن يخشى تلك القوة فيحجم عن مهاجمة الدولة، ولا

---

(1) الالتزام الخارجي هو كل تعاهد تلتزم به الدولة وينفذ خارج حدودها، وقد يستلزم تنفيذه استعمال القوة أحياناً.

(2) تشمل القوة اللازمة للتنفيذ إمكانيات الدولة اللازمة لذلك، كالجيش والمواد الأولية والروح المعنوية للشعب. راجع خليل حسين، العلاقات الدولية: النظرية والواقع، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2011، ص 509 وما يليها.

(3) Walter Lippmann, U.S.A. Foreign Policy, Boston, P. 9.

يخاطر بالاشتراك معها في حرب.

ب - وإما أن يجازف فيبوء بالفشل والهزيمة.

وبينما يضع السياسي هذه الموازنة نصب عينيه كلما أقدم على إبرام التزام خارجي، تكون مهمة الدبلوماسي أن يقدم له من المعلومات عن الدولة المعتمد لديها، ما ينير له السبيل، حتى يتمكن من تطبيق هذه الموازنة عن صحة وحسن تقدير.

2 - الدبلوماسية أداة تنفيذ السياسة الخارجية:

فالدبلوماسي يعتبر عماد رجل السياسة في تنفيذ المنهج الذي يخططه لتسير الدولة بمقتضاه في علاقاتها السلمية، حتى نستطيع أن نحصل عملياً على نتائج في العلاقات الدولية في جو من الهدوء والحكمة، أو الإغراء والإحاطة بالمصالح العامة. وقد تقتضي الظروف، أن تلجأ الدبلوماسية في تنفيذها للسياسة الخارجية إلى نوع من الصراع السياسي أو إثارة الفتن مما يسميه البعض بالنشاط الميكيافيلي[1] الخفي، كالعمل على إفساد علاقة الدولة المعتمد لديها الدبلوماسي بدولة أخرى. وإذا فشلت تلك الأساليب السرية التي تقوم بها الدبلوماسية تلجأ الدولة إلى الحرب الطاحنة لتقرير أهدافها السياسية في الخارج. مما تقدم يتضح أن الدبلوماسية أداة لتحقيق السياسة السلمية، بينما الحرب أداة لتحقيق السياسة بالقوة. فالدبلوماسية مثلاً مثل الحرب كلاهما وسيلة من وسائل السياسة الخارجية.

(1) إشارة إلى ميكيافلي الإيطالي الذي كان أول من سجل الوسائل غير المشروعة في الدبلوماسية لتحقيق المآرب السياسية في الداخل والخارج في كتابه «الأمير». راجع خليل حسين، الفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، مرجع سابق، الفصل الثالث من الباب الثالث.

3 - سرية الدبلوماسية وعلاقتها بالسياسة الخارجية:

من مظاهر الاختلاف بين الدبلوماسية والسياسة الخارجية أن السرية ما زالت طابع المفاوضات الدبلوماسية، حتى في عصر الدبلوماسية المفتوحة في المؤتمرات والمنظمات الدولية. فلم تقض العلانية في وسائل الاتصال، وإلقاء الخطب المنبرية الرنانة على السرية في المفاوضة وتدبير الاتفاقات والوصول إلى مشروعات قرارات للتصويت في الأروقة وبين الكواليس، أو في فنادق ومخادع المؤتمرين. فبينما استخدمت الدبلوماسية الدعاية من خطابة إذاعة أو صحافة للتأثير في الرأي العام، احتفظت لنفسها بسمة المفاوضات السرية للوصول إلى الاتفاقات التي يتعذر الوصول إليها بغير المساومة، وتنازل أحد الطرفين عن بعض مطالبه دون تأثر بعواطف الرأي العام[1].

أما السياسة الخارجية، فعلى خلاف الدبلوماسية، لا يمكن الالتزام بها سراً في معاهدات أو اتفاقات أو وعود لا تعلن على المواطنين ليناقشوها ويعلنوا عن موافقتهم أو رفضهم لها عن طريق الصحافة وغيرها من وسائل التعبير عن الرأي، وكذلك بإجازتها والتصديق عليها من قبل المجالس التشريعية. ذلك أن عهد المعاهدات السرية يعتبر منتهياً، منذ إعلان الرئيس الأمريكي الأسبق ولسن في مؤتمر الصلح في باريس 1919 أن لا معاهدات أو مفاوضات سرية. ومع أن المؤتمرين قد عادوا إلى المفاوضات السرية بعد أيام من بدء اجتماعاتهم، فإن عهد المعاهدات العلنية قد أصبح حقيقة

---

(1) راجع:

Harold Nicolson, An Open Look at Secret Diplomacy, Contemporary International readings, Third Series, Edited by Norman J. Padelford - Sara L. Krimer Harvard University Press, 1954, PP. 301 - 303.

واقعة. وأصبحت السياسة الخارجية تعلن عن أهدافها ومراميها، ولا تستطيع أن تلتزم في علاقاتها مع الدول الأخرى إلا بما يوافق عليه الشعب ممثلاً في نوابه ووسائل التعبير عن رأيه بحرية واختيار. ولعلَّ ما جرت عليه الدول في الماضي، حتى الحرب العالمية الأولى من سرية الوعود والعهود والمعاهدات (كالاتفاق الودي بين فرنسا وبريطانيا سنة 1903، واتفاق سايكس بيكو لتقسيم الشرق العربي إلى مناطق نفوذ) كان من مساوئه الخلط بين الدبلوماسية والسياسة الخارجية.

ونخلص مما تقدم إلى أنه بينما يجب الإعلان عن السياسة الخارجية ومواثيقها والتزاماتها في الحقل الدولي مهما كانت الظروف، فإن الوصول إلى هذه النتائج عن طريق المفاوضات والاتصالات الدبلوماسية يستلزم الاحتفاظ لها بطابع السرية والكتمان حتى تنتهي المفاوضة أو المساومة إلى الاتفاق بين الأطراف المعنية. مثال الأحلاف العسكرية كحلف الأطلسي وحلف وارسو سابقاً اللذان يحددان السياسة الخارجية للمجموعتين الدوليتين الكبيرتين. وهما وإن كانا ميثاقاً علنياً فإن قيامها قد اقتضى وقتاً طويلاً من المفاوضات الدبلوماسية السرية [1].

(1) حلف الأطلسي ميثاق عسكري أبرم في 4 نيسان/أبريل سنة 1949 في مدينة واشنطن بين كل من كندا وانكلترا وفرنسا وبلجيكا وهولندة ولكسمبورج وأيسلندا وايطاليا والنرويج والبرتغال. وقبلت فيه في شباط/فبراير سنة 1952 كل من اليونان وتركيا، كما انضمت إليه ألمانيا الغربية بعد توقيع معاهدات باريس في 23 تشرين أول/أكتوبر سنة 1954. وبذلك أصبح الحلف يتضمن خمس عشرة دولة.وحلف وارسو حلف عسكري أبرم في 14 أيار/مايو سنة 1955 في مدينة وارسو بين كل من الاتحاد السوفييتي وألبانيا وبلغاريا وبولونيا ورومانيا وتشكوسلوفاكيا والجمهورية الديمقراطية الألمانية. وحل في العام 1990 بعد انهيار الاتحاد السوفيتي. للمزيد راجع: خليل حسين، التنظيم الدولي: المنظمات القارية والإقليمية، ج 2، المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

الفصل الثالث

الدبلوماسية في العهود القديمة والوسطى

القسم الأول

الدبلوماسية في المدنيات الآسيوية القديمة

أولاً: الدبلوماسية في الصين القديمة

كان للفلسفة الصينية القديمة بما لها من اتجاهات وميول إنسانية، أثرها في إنشاء علاقات ونظم دبلوماسية بين قبائل الصين في فجر التاريخ. فقد نقل عن الفيلسوف الصيني كوانغ شينغ، أنه لم يبرر نشوب الحرب، واعتقد أن حدوثها لا مفر منه. وفي ذلك فضَّل سياسة تمزج بين الحرب والدبلوماسية كأفضل الوسائل لتنفيذ مصالح الدولة الخارجية. وفي سبيل ذلك دعا كوانغ شينغ إلى أن تهتم الدولة بالوسائل الدبلوماسية للحصول على مكاسبها بطريقة سلمية قدر المستطاع. ولهذا رأى أن تخصص الدولة ثلثي

ميزانيتها للإنفاق على الاتصالات والبعثات الدبلوماسية[1].

تبادل قدماء الصين المبعوثين الدبلوماسيين وفق قواعد أسبقية دقيقة، ومراسم للاستقبال حددتها قواعد خاصة. كذلك أصدروا التعليمات الصارمة إلى المبعوثين فيما يتعلق بسلوكهم في الخارج واستقصائهم للمعلومات بسرية وكتمان، إلى غير ذلك مما يبرهن على نضج الوعي بأهمية التنظيم الدبلوماسي لدى الصينيين القدماء.

ثانياً: الدبلوماسية في الهند القديمة

نظرت الديانة البرهمية الهندية إلى الأجنبي نظرة عداء، شأنها في ذلك شأن التشريعات القديمة. فكان المبعوثون إلى الملوك المحليين أو الأجانب يقومون بمهمة التجسس، إذ كانت هذه الفكرة عالقة بنظرية السفارة لديهم. وهم في ذلك كانوا يفرقون بين الجاسوس العلني الذي يُبعث في مهمة سياسية لهذا الغرض، والجواسيس الذين يعملون باسم التجارة ويقومون بالتجسس على الأسرار العسكرية أو الحصول على المعلومات الهامة. وقد نصّت قواعد دينية هندية قديمة تعرف باسم Arthas - Sâstras على تعليمات عديدة للسفراء في شأن التجسس لدى البلاد التي يبعثون إليها[2]. غير أن النظم الدبلوماسية في الهند القديمة لم تتسم بهذه الصفات المعيبة فحسب، وإنما وجد في كتب الفيدا والمانو المقدّسة كثيراً من التعبيرات الإنسانية والقواعد المفصلة التي تحكم العلاقات الدبلوماسية الأصيلة مع البلاد المجاورة.

---

(1) Frank M. Russel, Theories of International Relations, New York , 1936, P. 32.

(2) نيوملن، مرجع سابق، ص 295 – 296.

ثالثاً: قانون مانو Manou

فقانون مانو الذي انتشر في الهند منذ نحو 1000 سنة قبل الميلاد، تضمن عدة بنود خاصة بالسياسة الخارجية عامة وبالسفراء خاصة؛ كما تناول الكتاب السابع[1] من هذا القانون سلوك الملوك والطبقة العسكرية. فنصت المادة الثالثة والستون منه على طرق اختيار السفير كما يأتي: «يجب أن يختار السفير من بين العارفين تماماً بكل قواعد Sastras، بحيث يستطيع أن يفهم حقائق الناس من هيئتهم ومظهرهم وحركاتهم؛ وأن يكون نقي الصفات غير قابل للإفساد، نشيطاً، رفيع النسب».

وتنص المادة الرابعة والستون على الصفات التي يجب أن تتوافر في السفير فتقول: «يكون السفير محل تقدير لو كان بشوشاً نقياً مستقيماً، ذاكرة قوية، وافر المعلومات عن الأماكن والأزمنة، وقوراً حسن المنظر، شجاعاً فصيح اللسان». وتشير المادة 65 إلى دور السفير ومكانته في الدولة إذ تقول: «وكما يعتمد الجيش على القائد، وكما يعتمد حسن النظام على التطبيق العادل للعقوبات، وكما يعتمد الإقليم والثروة على الملك، فإن الحرب والسلام يعتمدان على السفير...». وتوضح المادة 66 مهمة السفير بقولها: «حقيقة الأمر أن السفير هو الذي يقرب بين الأعداء، ويوقع بين الحلفاء. فهو

(1) يبيّن الكتاب السابع بعض أصول الحكم كنصح الملك بالابتعاد عن الشرور والمفاسد ليستطيع أن يحكم حكماً عادلاً، وأن يختار مستشاريه من بين الأذكياء، وأن يستعين بسبعة أو ثمانية من الوزراء من سلالة من سبق لهم خدمة أبائه وأجداده، وأن يقسم هؤلاء أمام الآلهة على الإخلاص والطاعة، وألا يتصرف في الشؤون الهامة للدولة كالحرب أو السلم إلا بعد استشارتهم، ويقدم الكتاب أيضاً نصائح لإدارة الدولة وإدارة الحروب، وإبرام المعاهدات. ويتكون الكتاب السابع من 226 مادة.

الذي يعالج المشاكل التي قد تؤدي إلى القطيعة أو حسن التفاهم». وتقدم المادة 67 نصائح للسفير في عمله أثناء المفاوضات فتقول: «يجب على السفير، في مفاوضاته مع ملك أجنبي، أن يفطن إلى أغراضه وبعض إشاراته من مظهره وحركاته، وكذلك من حركات وإشارات رسله السريين. كما يجب أن يعرف مشروعات الملك عن طريق اتصاله بمستشاريه الطامعين أو الناقمين».

كذلك تنص المادة 68 على ما معناه: «وعندما يقف الملك من سفيره على أهداف الملك الأجنبي، فإن عليه أن يكون على حذر تام»... وفي مواد أخرى نجد شرحاً لأصول السياسة الخارجية[1]، وأنواع المحالفات العسكرية[2]، وأنواع الحروب[3]، وكيفية بدئها[4]، وكذلك ما يجب إتباعه من القواعد في البلاد التي قد يحتلها الملك[5].

وبذلك كان السفراء في الهند القديمة، يرسلون عادة لعقد المحالفات، أو الحصول على المعلومات من البلاد الأخرى، ذلك أن الحرب كانت هي المهمة الأولى للدبلوماسية عند الهنود في ذلك العصر، أكثر مما كان الاتجاه نحو تدعيم السلم أو إقرار الأمن[6].

(1) أنظر المواد 102 إلى 109 و 15 إلى 206 من الكتاب السابع لقانون مانو.
(2) أنظر المواد 162، 165، 169، من الكتاب السابع لقانون مانو.
(3) أنظر المواد 164، 165، 166، من الكتاب السابع لقانون مانو.
(4) أنظر المواد 169، 170، 181، 82، 183، من الكتاب السابع لقانون مانو.
(5) أنظر المواد 97، 201، 202، 203، 204، من الكتاب السابع لقانون مانو.
(6) مثال ذلك قول «سيرى كريشنا» لمولاه، حين بعث به سفيراً لدى بلاط أحد الملوك: «سأذهب إليهم شارحاً وجهة نظرك؛ فإن رفضوا وفضلوا الحرب، فسنشرح للعالم كله كم نحن على صواب وهم على خطأ» بانيكار، مرجع سابق، ص 3 – 26.

القسم الثاني

الدبلوماسية الإغريقية

أولاً: العلاقات الدبلوماسية الإغريقية

عرف الإغريق أساليب مختلفة للمراحل الدبلوماسية التي قد يمر بها الاتفاق بين المتنازعين. فعرفوا التصالح reconciliation للتعبير عن الرغبة في إيقاف القتال. ومن ثم يأتي الاتفاق arrangement بمعنى الهدنة المحلية المؤقتة، على أن يلي ذلك نوع من التقارب compact أو عقد الاتفاق التام convention. كذلك عرفوا التحالف alliance بلفظ خاص يعبر عن مدلوله، وميّزوا المعاهدة التجارية commercial treaty باسم خاص. أما الهدنة المقدسة solemn sacred truce التي تعقد في فترة الألعاب الأولمبية، فكان لها وحدها اللفظ الذي يحدد مفهومها وقدسيتها. أما لفظ السلم وعقد الصلح conclusion of peace فكان أقرب الاستخدامات والأسماء إلى قلوبهم.

وتدلنا هذه الأساليب المختلفة التي استعملها اليونان القدماء كعمل من أساسيات وظيفة التفاوض، أن تطوراً له شأنه في العلاقات الدبلوماسية قد تم على أيدي الإغريق. فلحق العلاقات الدبلوماسية نوع من الثبات والتنظيم، جاء نتيجة ازدياد اتصالات المدن الإغريقية ببعضها، وخاصة منذ القرن السادس قبل الميلاد، حين بدأ ركب الحضارة اليونانية في السير نحو الأمام، وازدادت المنافسة بين المدن المستقلة في هذا المضمار، وهذا التضامن والتقارب الذي شهدناه فيما عقدوا من محالفات ومؤتمرات ومجالس دائمة، وخاصة منذ القرن الخامس، أصبح له تأثير في تطور الدبلوماسية

كوظيفة للتفاوض، وعلى شكلها كذلك[1].

منذ القرن السادس قبل الميلاد اقتصر اختيار السفراء على الخطباء المفوهين، حتى يمكنهم الدفاع عن مصالح مدينتهم أمام مجالس المدن الأخرى بإلقاء خطب بليغة. وهكذا تم الانتقال من مرحلة الرسول حامل الرسائل إلى مرحلة الخطيب أو المحامي المدافع[2]. ومن خلالهم كانت المناقشات والمفاوضات الدبلوماسية تتم في جو من العلانية والمشافهة، كما يحدث في المؤتمرات الدولية اليوم. فكل عضو في السفارة، التي كانت تتكون من خمسة أو ستة في الغالب، يقوم بإلقاء خطابه أمام الملك أو مجلس المدينة الموفد إليها. فإذا انتهت المناقشات بالوصول إلى مشروع اتفاق، حفر على لوح ليراه ويقرأه الجميع، ثم يُصدق عليه علناً بتبادل حلف اليمين[3]. ومن ثم يحفظ في معبد أو في مبنى حكومي، وهنا يجدر بنا أن نتساءل هل توصل اليونانيون على أيدي خطبائهم في المؤتمرات والمجالس العلنية إلى نظام الدبلوماسية المفتوحة، وإن عرفوا أحياناً المفاوضات والمعاهدات السرية كمعاهدة الأثينيين مع

---

(1) Harold Nicolson, Diplomacy, PP. 20, 38.

(2) لم يعد السفير مجرد رسول سريع العدو أو جهوري الصوت كما صوَّروه في الإلياذة ،في شخص Odysseus وPhoenix وAjax الذين ذهبوا لعرض الصلح على اخيلوس، أو كما تخيلوه الأوديسة في شخص Ulysses بطل طروادة الذي قام بدور السفير في الملمات، ولكنه أصبح يختار من بين كبار الموظفين أو المحاربين أو الخطباء والشعراء والممثلين، الذين كانوا يسمونهم بالشيوخ elders لوقارهم أو اشتهارهم بالمعرفة والحكمة والفصاحة وقوة البيان. فمن المعروف أن الممثل Aeschines قد وقع الاختيار عليه لتمثيل أثينا في مقدونيا، كما وقع الاختيار على الموسيقار Ménècles لتمثيل مدينة ثيوس Téos لدى مدينة أخرى مجاورة، فاستقبل بالحفاوة والإكبار، خاصة وأنه كان يقوم أثناء سفارته بالغناء مصطحباً قيثارته في الميادين العامة. Nicolson, Diplomacy, Op. Cit., p3.

(3) نيوملن، المرجع السابق، ص 299.

فيليب ملك مقدونيا بشأن أمفيبوليس Amphipolis [1] كما هو حال الدبلوماسية اليوم؟!ويمكن تقسيم تطور الدبلوماسية عند الإغريق إلى ثلاث مراحل:

1 - المرحلة الأولى هي مرحلة المنادين أو حملة الأعلام البيضاء. وقد أسبغت على هؤلاء سلطات شبه دينية، ووضعوا تحت حماية الإله هرمس الذي يمثل السحر والحيلة والخداع، ويقوم بدور الوسيط بين العالم العلوي والعالم السفلي.

2 - المرحلة الثانية أو مرحلة الخطباء. فبتطور مدنية الإغريق وازدياد الارتباط بين المدن وبعضها وجد أن المفاوضات والاتصالات الدبلوماسية تطلب مستوى أعلى من مستوى المنادين، فعملت المدن على اختيار سفرائها من بين الخطباء والفلاسفة والحكماء.

3 - المرحلة الثالثة وتبدأ بازدهار مدينة المدن اليونانية وتقدم وسائل الاتصال، فتكررت البعثات الدبلوماسية إلى الحد الذي جعلها تقترب من التمثيل الدبلوماسي الدائم.

ثانياً: طبيعة الدبلوماسية الإغريقية

قامت العلاقات الدبلوماسية بين المدن اليونانية المستقلة، على أسس شبيهة بنظم العلاقات الدبلوماسية المعاصرة. ففي السلم اتجهت إلى التعاهد والتحكيم، وإيفاد الممثلين الدبلوماسيين، كنص المعاهدة المبرمة بين تيبا وأثينا على أن تقوم مدينة لاميا Lamia بدور

(1) نيكلسون، المرجع السابق، ص 7.

الحكم بينهما. كذلك نصت معاهدة الصلح بين اسبرطة وأرغوس Argos سنة 417 ق. م. على التحكيم، وفض ما قد يثور بينهما من منازعات. وسجلت الفترة بين سنة 300 وسنة 100 ق. م. قيام عدد من الفلاسفة والأبطال الأولمبيين، أو غيرهم من مشاهير الرجال بالتحكيم في 46 نزاعاً[1]. أما في وقت الحرب فقد خضعت العلاقات بين المدن اليونانية لقواعد خاصة، منها: أن لا تبدأ الحرب إلا بعد الإعلان. وان تكون حرمة المعابد والملاعب مصونة. ألا يقع الاعتداء على الجرحى والأسرى.

وهكذا استطاعت العلاقات الدبلوماسية في عصر التضامن والتقارب بين المدن اليونانية[2] وانضوائها تحت أعلام المحالفات والمؤتمرات المؤقتة والدائمة أن تلعب دوراً هاماً في تطوير المبادئ الدولية المتعلقة بالحرب، وعقد الصلح والتصديق على المعاهدات والحياد وتبادل السفراء وحصاناتهم ومركز الأجانب والقناصل وحق الالتجاء وتسليم المجرمين والعرف البحري[3].

لم يعرف الإغريق التمثيل الدبلوماسي الثابت والمستقر. فلم تكن السفارة إلا لأداء مهمة مؤقتة تندب للقيام بها. فعرفت مدن اليونان إرسال واستقبال السفارات لمهام محدودة ومدد قصيرة الأجل. فنشأة التنظيم في استقبال وإيفاد الممثلين الدبلوماسيين، كإحدى عوامل سيادة هذه الدويلات أو المدن اليونانية وقيامها على قدم المساواة بعضها إزاء بعض، لم ينقل العلاقات الدبلوماسية بين المدن اليونانية إلى مرتبة التمثيل الدبلوماسي الدائم الذي لم يظهر

(1) نيكلسون، مرجع سابق، ص 8.

(2) Ellul, J, Histoire des Institutions, Op. Cit, PP. 123 - 157.

(3) نيكلسون، مرجع سابق، ص 9.

ولم يثبت في العمل إلا بعد حضارة اليونان بأربعة عشر قرناً[1].

والواقع أن العلاقات الإغريقية، قد استقرت في عهدها مبادئ دبلوماسية جليلة كمبدأ الحصانات والامتيازات لوفود المؤتمرات والمنظمات الإقليمية ووجود المنظمات الإقليمية التي تضامنت في نطاقها بعض مدن الإغريق، كانت خليقة أن تعرف الاستقرار في التمثيل الدبلوماسي، كما عرفت نظام قناصل الشرف Proxenos في رعاية مصالح المدن الأجنبية. ولكن دواعي عدم الاستقرار في تلك العلاقات أدت إلى عدم تطورها إلى تضامن يقوم على عناصر ثابتة كلك الذي عرف في أوروبا فيما بعد باسم Comity of Nations [2]. ولعلَّ من أسباب انهيار النظم الدبلوماسية اليونانية:

1 - أن المدن اليونانية لم تعترف لبعضها بالمساواة في السيادة. فاستمر الإغريق يعتبرون مدينتهم وحدهم وسلامتها وحدها بمثابة الهدف الأكبر لدبلوماسيتهم[3].

2 - لم تكن لتلك المدن اليونانية أو للتنظيمات التي قامت بينها قوة تمكنها من فرض نظمها على غيرها، أو ضم هذا الغير إليها. وهكذا بدأ عصر الاسكندر المقدوني لتغليب جانب الإخضاع والقوة على جانب الإقناع والدبلوماسية[4].

3 - كانت العلاقات الدبلوماسية بين المدن الإغريقية علاقات

---

(1) نيكلسون، المرجع السابق، ص 7.

(2) Nicolson, Diplomacy, Op. Cit, P. 42.

(3) Nicolson, Evolution, Op. Cit., P. 9.

(4) Nicolson, Diplomacy, Op. Cit., P. 42.

داخلية بين مدن يربطها ببعضها البعض روابط الدم واللغة والدين والجوار أكثر مما هي علاقات دولية. ولا تنمو الدبلوماسية إلا بين دولة وأخرى أجنبية عنها.

ثالثاً: خصائص الدبلوماسية الإغريقية

1 - كانت مجالس الشعب أو جمعية المدينة هي التي تقوم بتفويض السفراء المؤقتين بمهامهم وتسلمهم خطابات الاعتماد، كما كانت تقوم باستقبالهم. وكل من يدعي السفارة ولا يحمل خطاب اعتماد يكون جزاؤه الموت المحقق[1].

2 - كان السفراء يحملون تصريحات بالسفر والانتقال عبر البلدان، كما كانت الدولة تكفل لهم نفقات الإقامة والسفر، وتعاملهم بسخاء. وقد عرف أن سفراء الفرس إلى اليونان كانوا يستقبلون بآيات التبجيل وكل معاني الاحترام[2].

3 - كان للسفير حصانات وامتيازات. من بينها عدم خضوعه لسلطة القضاء المدني والجنائي المحلي في البلد الموفد إليه، وقد أصبح هذا المبدأ أساسياً في العلاقات الدبلوماسية الحديثة[3].

---

(1) Nicolson, Evolution, Op. Cit., P P. 4 - 6.

(2) نيوملن، مرجع سابق، ص 298.

(3) كثيراً ما كانت مدينة تعلن الحرب على مدينة أخرى بسبب انتهاك حرمة سفيرها أو الاعتداء عليه وعدم رعاية ما يتمتع به من عصمة أو حصانة. من ذلك أن تيبا قد أعلنت الحرب على تساليا لأن سفراء الأولى قد اعتقلوا وسجنوا في تساليا. وجدير بالذكر أن اشعار هوميروس قد أشارت إلى أن السفراء أو الرسل قداسة خاصة يخلعها عليهم زيوس، رب الآلهة - نفسه - لا هومس - إله السحر - وحده، المرجع السابق، ص 299.

4 - حُرِم السفراء من تلقي الهدايا خلال القيام بمهامهم[1].

5 - إذا نجح السفير في مهمته وعاد إلى وطنه ووافقت الجمعية أو مجلس المدينة على ما قام به منح حديقة من الزيتون، ويدعى إلى وليمة تقام خصيصاً له في دار البلدية، أو منح شهادة للاعتراف بجهوده. كذلك كان دائماً موضع الحفاوة والتبجيل في الحفلات والأعياد الدينية. أما إذا أخفق السفير في مهمته، فقد توقع عليه أقصى العقوبات الجنائية، وعليه أن يرد النفقات التي اقتضتها مهمته؛ كما يشهر به خصومه السياسيون فيتهمونه باستغلال النفوذ وسوء التصرف[2].

6 - من أبرز ما عرفه اليونان في تاريخ العلاقات الدولية نظام القناصل Proxenos؛ وقد كانوا على خلاف معظم القناصل اليوم، من رعايا دولة الإقامة؛ واقتصرت مهمتهم على رعاية مصالح الدول الأجنبية وخاصة فيما يتعلق بالتجارة ومحترفيها. إلا أن هذه الوظيفة قد تدرجت حتى أصبح يدخل في عداد مهامها القيام بالمفاوضات الدبلوماسية، وتخفيف حدة العداء بين المدن اليونانية القديمة. ومن ثم أصبحت وظيفة شرفية يرغب فيها الكثيرون كديموستين الذي كان قنصلاً لتيبا لدى أثينا.

7 - وضعت الديمقراطية الإغريقية مبعوثيها الدبلوماسيين

(1) تطبيقاً لهذه القاعدة حكم اليونانيون على تيماغوراس بالإعدام لأنه قبل هدية ملك الفرس. كذلك قدم ديموستين هداياه لجمعية أثينا تدليلاً على أن آشينز Aeshines قد ارتشي من فيليب المقدوني المرجع السابق، ص 6.

(2) المرجع السابق، ص 6.

موضع الشك دائماً. ولذلك كانوا غالباً يكوِّنون السفارة من أكثر من مبعوث، بحيث تمثل جميع الأحزاب ومختلف وجهات النظر. ولذلك لم تكن البعثة الدبلوماسية في تلك الحالة تتمتع بوحدة التوجيه أو التأثير على الخصوم، بل تتألف من أشخاص كثيرين متنافسين ومتضاربي الآراء. من ذلك ما رواه آشينز Aeschines من أن ديموستين قد رفض أن يجلس مع رفقائه على مائدة واحدة أو ينام معهم تحت سقف واحد أثناء بعثتهم في مقدونيا[1].

القسم الثالث

الدبلوماسية الرومانية

أولاً: الحياة الدولية في عصر الرومان

سار تطور العلاقات الدبلوماسية في عهد الرومان، على نسق ما سار عليه الحال في عصر اليونان، بالدخول في معاهدات وتحالفات بين روما وغيرها من المدن والشعوب المغلوبة على أمرها في إيطاليا. فقد أبقت المعاهدات لتلك المدن والشعوب نوعاً من الحكم الذاتي، كما أنشأت بينها وبين روما نوعاً من التحالف الذي أدى إلى الاستقرار. كذلك نظَّم الرومان علاقاتهم مع بعض الدول الصغيرة الواقعة في مناطق نفوذهم أو أقاليمهم، والتي تمتعت بنوع

(1) المرجع السابق، ص 7.

من الاستقلال الشكلي بدخولها في علاقات تعاهدية مع روما[1]. أما علاقات روما مع الدول المستقلة في حوض البحر الأبيض المتوسط فقد نظمها ما خلفه اليونان من نظم وتراث ومبادئ في العلاقات الدولية[2]. ويبرز أثر العقلية الرومانية القانونية، وغلبتها على الأسلوب الدبلوماسي المطلق التفكير، في اتجاهات ثلاثة هي:

1 - علَّم الرومان من جاؤوا بعدهم مبدأ احترام العهود وقدسية المواثيق. وهم في اهتمامهم بأثر هذا المبدأ كأساس لاستقرار العلاقات الدولية، قد حددوا لتنظيم هذه العلاقات أشكالاً معينة من العهود والاتفاقات، فعرفوا معاهدة الصلح Foedus أو Pax التي تعقد لاستئناف العلاقات الودية بين الدول التي قامت بينها الحرب. كذلك عرفوا شرط إيقاف إطلاق النار أو الهدنة المؤقتة Soponsio التي تعقد بين قادة الجيوش حتى يحين التصديق عليها من قبل سلطات الدولة المختصة،

(1) ورث الرومان ما عرفه اليونان من تقاليد ونظم دبلوماسية، تطورت بالدخول في علاقات عهدية وتنظيم المؤتمرات والاتحادات التي كانت مصدر قوة لمدن اليونان، كما كان شأن الاتحاد الهليني الذي أنشأه فيليب المقدوني بقصد الثأر من بلاد فارس (وهو الأمر الذي تم في عهد الاسكندر الأكبر، وانتهى بتأسيس إمبراطورية مقدونية في الشرق الأوسط، عاشت ردحاً من الزمن).

(2) الواقع أن الرومان لم ينجحوا في إنشاء أو تطوير أساليب دبلوماسية جديدة في العلاقات الدولية إلا بقدر ما تطور اليونان في وسائل الاتصال وإقامة علاقات دبلوماسية. فعلى قدر ما نجح الرومان في خلق تراث ثقافي وقانوني وعسكري خالد، فقد أخفقوا في ترك نفس الأثر في تكوين الفن الدبلوماسي. فلم تبرز مساهمتهم في ميدان العلاقات الدبلوماسية إلا بقدر تحقيق عبقريتهم القانونية في ربط غيرهم من الأمم التابعة أو المغلوبة ، وإنشاء علاقات مع الدول المستقلة بعقد المعاهدات والمواثيق ورعاية شروطها وصحتها أو حرمتها وقدسيتها.

وعندئذ تصبح هدنة حقيقية Indutiae [1]. ولم يقتصر شغفهم بالقانون أو غلبة العقلية القانونية على الابتكار الدبلوماسي لديهم على تحديد الصيغ والأشكال التي صلحت للاستخدام في العلاقات الدولية لجهة المضمون أو الغرض فحسب، ولكن حبهم للقانون قد زاد من مهارتهم في الصياغة القانونية لتلك المعاهدات على أشكالها. ومن المعروف أنهم كانوا ينظرون للمعاهدة الدولية نظرة قياسية على عقود القانون الخاص، من حيث تكوينها وشروطها وأركان صحتها وأسباب فسخها[2].

2 - كان لغلبة هذه العقلية القانونية القياسية التي تقوم على أساس المنطق الوضعي أثره في تلاشي العادات الدينية شيئاً فشيئاً فيما باشره الرومان من علاقات دولية، وبحيث سيطر عليها القانون شيئاً فشيئاً؛ فتلاشى القانون المقدس jus sacrum بما حكم من علاقات (أبرزت أهمية قيام الآلهة على عقد المعاهدات وضرورة القسم لنفاذ وصحة المعاهدة، وجمعت بين قانون السلم وقانون الحرب وحقوق الأجانب وحق الهجرة) في العصر الأول لسيادة روما أمام قانون الشعوب jus gentium الذي أصبح قانوناً وضعياً يحكم علاقات روما بغير مواطنيها من الشعوب الصديقة، والأجانب المتحالفين معها في الأزمنة اللاحقة. فكان بمثابة القانون الدولي الخاص الذي أنشأ مجموعة من المبادئ تختلف عن القانون المدني jus civile الذي يطبق على المواطنين من الرومان.

---

(1) نيوملن، مرجع سابق، ص 300.

(2) نيكلسون، مرجع سابق، ص 15.

3 - مع تطور الإمبراطورية الرومانية نشأ ما سُمّيَّ بقانون الأجانب jus peregrinum كمجموعة من القواعد المستقلة عن قانون الشعوب، والتي تطبق على سكان الأقاليم المفتوحة حديثاً من غير طبقة الرق الذين لم يكتسبوا حق المواطنة الرومانية[1].

لقد مهّد هذا التطور السبيل لنشأة مجموعة من المبادئ التي أصبحت فيما بعد من المصادر الأولى للقانون الدولي كما عرفه غروتيوس. فقد تطوّر قانون الشعوب في صورته الأخيرة المحدودة إلى فكرة القانون الطبيعي jus naturale التي أتت على ذكرها كتابات فلاسفة الرومان Stoics ليكون بمثابة القانون القابل للتطبيق على جميع الشعوب والأجناس.وكانت النتيجة المنطقية للوصول إلى فكرة القانون الطبيعي عند الرومان هي تقرير إمكانية قيام السلام الروماني Pax Romana كما ابتكره أغسطس Augustus ليضم في نطاقه جميع الشعوب، ويحقق بينها التوازن والاستقرار[2].

غير أن قيام هذا السلام أو تحقيق ذلك الاستقرار لم يكن ليقوم عند الرومان على أساس حرية غيرهم من الشعوب في الاختيار، أو بمعنى آخر قيام العلاقات الدبلوماسية المطلقة كما عرفها اليونان؛ وإنما يعني الرغبة في فرض الإرادة وتحقيق السلام بين الناس تحت سيادة النظام الروماني[3].

---

(1) نيوملن، مرجع سابق، ص 300.

(2) نيوملن، مرجع سابق، ص 300.

(3) فالرومان في واقع الأمر، فضلوا استعمال القوة على استعمال الأساليب الدبلوماسية في علاقاتهم الخارجية. فهم عسكريون قانونيون، محدودو الوسائل والأساليب، أكثر منهم دبلوماسيون. وقد حال بينهم وبين تطوير أسلوب العمل في الفن الدبلوماسي اعتزازهم الشديد بأنفسهم، وفخرهم بعقيدتهم دون سواهم their own good faith، وما كانوا يلقنونه في الصغر من عادات ودروس في الغطرسة وحب العلياء والتكابر. =

ثانياً: خصائص الدبلوماسية الرومانية

ثمة العديد من الخصائص التي تميزت بها الدبلوماسية الرومانية من بينها:

1 - أدار مجلس الشيوخ الروماني Roman Senate السياسة الخارجية، مع وجوب مصادقة الجمعية الوطنية National Assembly على ما يعقده من معاهدات. أما في عهد الأباطرة، فكان لهؤلاء حق تدبير السياسة الخارجية، ولكن بعد استشارة مجلس الشيوخ[1].

2 - اهتم الرومان بالشكل قبل المضمون. وظهر ذلك في إجراءات عقد وتسجيل للمعاهدات، والاهتمام بصحة تمام إعلان الحرب بالشروط المرسومة قبل بدئها، وكذلك عقد الصلح طبقاً لمراسيم معينة.

3 - أدخل الرومان تحسيناً على تكوين البعثة الدبلوماسية. فلم

= ولهذا غلب على علاقاتهم بالشعوب الأخرى علاقة التابع بالمتبوع؛ كما كانت النزعة الاستعمارية وفهمهم لواجبهم في سحق كل معارضة لنظامهم هي طابع إدراكهم لتحقيق ما أسموه بالسلام الروماني. كل ذلك لم يكن من طبيعته أن يهيئ الفرصة إلا لوجود قواعد دبلوماسية محدودة الأثر في تطور الفن الدبلوماسي، مقارنة بغيرهم من الشعوب كالإغريق الذين أسسوا علاقاتهم الدبلوماسية بين بعضهم ومع غيرهم على أساس المساواة في السيادة والاستقلال.

(1) ومن أبرز أعمال الشيوخ في ميدان النشاط الدبلوماسي قبول سفراء الدول الأجنبية والاستماع إلى مطالبهم وقبولها أو رفضها. وكان لمجلس الشيوخ أيضاً الحق في رفض مقابلة أي ممثل دبلوماسي أجنبي أو الاستماع إليه. وفي هذه الحالة يحدد لمن رفضت مقابلته مدة لمغادرة روما، يفقد بعدها ما منح من حصانة دبلوماسية، ويعتبر بمثابة جاسوس تنتقل به ثلة من الجنود المسلحين إلى خارج الحدود. كذلك كان لمجلس الشيوخ أن يوفد البعثات الدبلوماسية للخارج، وأن يزودها بخطابات الاعتماد diplomas والتعليمات.

تعد تمثل عدة أحزاب كما كان الحال في عهد اليونان، وإنما أصبحت البعثة بمثابة لجنة تمثل مجلس الشيوخ، ويختلف عددها بحسب أهمية الموضوع الذي تعالجه. فيتراوح عدد أفراد كل بعثة بين اثنين أو ثلاثة أو خمسة حتى تصل إلى عشرة. وكان السفراء عادة من درجة الشيوخ أو من الفرسان البارزين الذين يستحقون شرف تمثيل روما. أما البعثات الدبلوماسية الهامة فتتكون من عدد من القناصل consulares والقضاة pretori أو الفرسان، يرأسهم في العادة أحد أعضاء ديوان الشؤون الخارجية[1].

4 - استقبل الرومان السفراء لمراسم وإجراءات متعددة تختلف بحسب أهمية بعثتهم، وذلك لدى وصولهم عند حدود روما، وانتظارهم مقابلة مجلس الشيوخ، ثم استقبال المجلس لهم.

5 - كان السفراء عند عودتهم من مهمتهم يقدمون تقريراً لمجلس الشيوخ يصوت عليه المجلس بالموافقة أو الرفض[2].

6 - اذا اقترف السفراء والأجانب عملاً مخالفاً للقانون، يبعث بهم إلى دولهم لتقوم سلطاتها بمحاكمتهم وعقابهم على ما اقترفوا[3].

7 - تمتع الممثلون الدبلوماسيون لدى روما بالحصانة الشخصية حتى في وقت الحرب، وقد اعترف بذلك قانون الشعوب.

8 - امتدت الحصانات في عهد الرومان من السفراء إلى موظفيهم الملحقين بهم ، ولكنها لم تشمل وسائل اتصالهم

(1) نيوملن، المرجع السابق، ص 301.
(2) نيكلسون، مرجع سابق، ص 18.
(3) بوتيمكن، مرجع سابق، ص 51.

ومراسلاتهم أو أسرهم وخدمهم[1].

9 - ولعل من أبرز خصائص العلاقات الدبلوماسية في عهد الرومان إنشائهم ديواناً خاصاً للشؤون الخارجية College of Fetials؛ كانت مهمته رعاية العلاقات القانونية التي تقوم بين روما والدول الأجنبية، وتحديد قرارات مجلس الشيوخ بشأنها في وقت السلم والحرب. فلم يكن للحرب أن تبدأ قبل أن يقوم ديوان الشؤون الخارجية بتقرير إعلانها واتخاذ الإجراءات المرسومة في هذا الشأن[2]. كذلك كان من وظائف هذا الديوان بحث وفض ما يثور من منازعات وخلافات حول مدى الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية[3].

القسم الرابع

الدبلوماسية البيزنطية

أولاً: انقسام الإمبراطورية الرومانية

تمخضت أحداث القرنين الرابع والخامس الميلاديين عن قيام روما جديدة، هي القسطنطينية كما سميت فيما بعد، في موضع بيزنطة القديم على البوسفور. وصارت الإمبراطورية الرومانية بذلك قسمين:

(1) ستورت، مرجع سابق، ص 466.
(2) نيوملن، مرجع سابق، ص 301.
(3) نيكلسون، مرجع سابق، ص 318.

1 - الدولة الرومانية الغربية، وعاصمتها ميلانو - أو ميلان كما أسماها العرب. ولم تلبث هذه الدولة أن وقعت في أيدي القبائل الجرمانية، والتي امتدت سيطرتها حتى اسبانيا وبريطانيا. وفقدت روما هيبتها القديمة، ولم تعد سوى مقر للبابوية، حتى قامت دولة الإفرنج في بلاد الغال (فرنسا)، والذي سخَّر إمبراطورها شارلمان (سنة 800 م) قوته لحماية كنيسة روما وإعزاز شأن البابوية؛ فأعاد لروما مجدها الروحي الغابر، ونافس بيزنطة في زعامتها للعالم المسيحي؛ وأخذ يتطلع إلى غزو بلاد أوروبا الشرقية واستعادة سلطان كنيسة روما عليها دون كنيسة القسطنطينية[1].

2 - الدولة الرومانية الشرقية، التي تأسست في بيزنطة لمواجهة الأخطار التي بدأت تتجمع على الحدود الشرقية للإمبراطورية، ونقلت مركز الإشعاع الروماني والمسيحي إلى عاصمتها القسطنطينية التي أصبحت كنيستها منافساً خطيراً لكنيسة روما؛ وظهر نفوذها على كنيسة الإسكندرية وإنطاكية وغيرهما من كنائس البحر الأبيض المتوسط[2]، حتى كان عصر الإمبراطور شارلمان الذي أصبح أعظم قوة في أوروبا الغربية، وأدى تحالفه مع البابوية إلى الحد من نفوذ إمبراطورية الروم الشرقية في العالم المسيحي.

---

(1) Steven Runciman, Byzantine Civilization. Meridian Books, New York , 1958, PP. 9 - 24.

(2) Steven Runciman, Byzantine Civilization, Meridian Books, New York , 1948, PP. 88, 89.

في هذه الظروف لم يعد لإمبراطورية الروم الشرقية (أو دولة البيزنطيين) إلا أن تلجأ إلى التفاهم والتحالف مع جيرانها، وتهدئة الخواطر بين أتباعها، حتى تؤمن جبهتها الداخلية. فضلاً عن أن دولتي الروم والإفرنج لم يكونا وحدهما أكبر قوتين على مسرح الحياة الدولية في ذلك العصر، بل ظهرت الدولة الإسلامية في جزيرة العرب، وغدا العرب من أمويين وعباسيين في المشرق ودولة عبد الرحمن الداخل الأموية في الأندلس منافسين أقوياء لدولتي المسيحية. فضلاً عن ظهور غير العرب من الأمم البربرية المستقلة على حدود الرومان، ما حلَّ روح المنافسة محل السلام الروماني القديم[1].

ثانياً: وسائل الدبلوماسية البيزنطية

لجأ البيزنطيون إلى استخدام الدبلوماسية كإحدى الأصول التي يتعلمها ويتبع على أساسها رجال الدولة في علاقتهم مع الأمم الأخرى. فلم تعد الدبلوماسية في عصر البيزنطيين الفن الذي لم يرتق به اليونانيون، أو الذي ترفَّع الرومان القدماء عن اللجوء إليه عادة. وإنما أصبحت الدبلوماسية نظاماً تسير عليه الدولة البيزنطية في علاقاتها الخارجية، بعد أن أصبح فض النزاعات بالقوة وحدها لا يكفي[2]. ومن هنا لجأ أباطرة بيزنطة إلى وسائل جديدة لحلِّ مشكلاتهم الخارجية. ومن أبرزها:

1 - إضعاف القبائل والشعوب المجاورة لهم بنشر الفرقة

(1) نيكلسون، مرجع سابق، ص 24.
(2) نيوملن، مرجع سابق، ص 304.

بينهم، وإيقاع الخصومات الداخلية[1].

2 - شراء صداقة القبائل والشعوب بطريق الرشوة والهدايا[2].

3 - إدخال أكبر عدد ممكن في الديانة المسيحية[3].

---

(1) ولعلَّ من الأمثلة الشهيرة في هذا الصدد ما كان يجري من البيزنطيين في علاقاتهم بالقبائل العربية في شمال شبه الجزيرة. فلجأوا بين الحين والحين إلى تقليم أظافر تلك القبائل وتطبيق سياسة روما القديمة عليها كلما ظنت أنها قادرة على الوقوف في وجه الرومان. فإذا ما أحسن الرومان الحاجة إلى تلك القبائل في حروبه الطويلة مع الفرس، أوقعوا بينها واستمالوا بعضها إليهم ليضطلع بعبء القتال ضد الفرس وحلفائهم من القبائل العربية الأخرى. من ذلك ما اضطلع به الغساسنة من عبء القتال لخدمة الروم ضد الفرس وحلفائهم من اللخميين بالحيرة، حيث كان زعيمهم المنذر الثالث المعروف بابن ماء السماء شوكة في جنب الروم ببلاد الشام. العدوي، الدولة الإسلامية وإمبراطورية الروم، القاهرة، 1958، ص 14 - 15.

(2) كما كان شأن الإمبراطور جستنيان في تقديره لأعمال الحارث سيد بني غسان (529 - 569) بعد هزيمته اللخميين في «يوم حليمة» وقضائه على المنذر؛ إذ أغدق عليهم من الهدايا والأموال والألقاب ما أصبح معه سيداً على كل قبائل عرب الشام. ولكن عندما بلغ مجد الغساسنة السماكين، وظنوا أنهم قادرون على الشام وأهله تنكرت لهم دولة الروم وبادرت إلى إبقائهم في نطاق تبعيتها القديمة. ومما لا شك فيه أن هذا الأسلوب قد تطور في عصر وحدة العرب أيام خلافتهم، مما أبرز حاجة الروم المستمرة إلى العرب وضعفهم أمامهم.

(3) مثال ذلك محاولات أباطرة بيزنطة المتكررة نشر المسيحية في جنوب جزيرة العرب، بعد أن فشلت جهود روما القديمة في عهد أغسطس في القضاء على سيطرة عرب الجنوب على التجارة بين الشرق الأقصى والهند وفارس والإمبراطورية الرومانية. ففي عهد أغسطس سار جايوس جالوس حاكم مصر الروماني سنة 25 بجيوشه متطلعاً إلى ضم اليمن إلى الإمبراطورية الرومانية. لكن فشل الحملة المذكورة لجهل أدلائها بجغرافية الجزيرة، قد أبقى لمملكة الحميريين في اليمن قوتها وسيادتها التجارية والسياسية. ولم تجد الإمبراطورية البيزنطية إزاء ذلك بداً من نشر المسيحية، لتقيم تحالف ودي مع جنوب الجزيرة وأهلها من المسيحيين. فقامت أول سفارة مسيحية في العصر الحميري، وأنشأت كنيسة في عدن سنة 356 م. وما لبثت قبائل نجران أن اعتنقت المسيحية على يد قديس من الشام سنة 500 م. فإذا ما قام اليهود من ملوك حمير باضطهاد مسيحي نجران سنة 523، وقد أصبحت المسيحية في نظرهم رمزاً للتدخل الأجنبي، استنجد المسيحيون بالإمبراطور جستنيان الذي عهد إلى نجاشي الحبشة بمهمة الانتقام من يهود حمير،=

ثالثاً: خصائص الدبلوماسية البيزنطية

ثمة العديد من الخصائص التي تميزت بها الدبلوماسية البيزنطية من بيها:

1 - من الملاحظ أن البيزنطيين في تقاليدهم الدبلوماسية المدروسة قد سبقوا غرب أوروبا بخمسة قرون على الأقل، قبل أن يبدأ قيام الدولة الحديثة على أساس المساواة في السيادة وقواعد حسن الجوار، وتتبنى أشكال العلاقات الدبلوماسية التي اعتمدتها بيزنطة من قبل لتصبح وسيلة لتحقيق التضامن بين أعضاء الأسرة الأوروبية Comity of Nations على الرغم مما شاب تلك الأشكال أو التقاليد من وشائج الزيف والزور التي أدخلتها تعاليم العهد البيزنطي[1].

2 - أنشأ أباطرة بيزنطة في القسطنطينية ديواناً خاصاً لرعاية الشؤون الخارجية للدولة، وتدريب المفاوضين

= وذلك بوصفه وكيلاً عن دولة الروم في رعاية مصالح المسيحيين المقيمين بالقرب منه. وكانت حملة أرياط، ثم حكم أبرهة نائب ملك الحبشة لجنوب الجزيرة، حيث تأسست أول دولة مسيحية باليمن، اتخذت صنعاء عاصمة لها، وأقامت كتدرائية (القديس) استهدفت تحقيق أغراض كل من بيزنطة والحبشة بتدعيم أركان المسيحية ونفوذ حلفائها في تلك المنطقة الهامة، وتحويل الحجاج عن مكة التي كانت ملتقى قبائل العرب في ذلك الوقت. ول ديورانت، قصة الحضارة، عصر الإيمان، الجزء الثاني من المجلد الرابع، ترجمة محمد بدوان، 1957، 9 - 19.

(1) البيزنطيون هم الذين علموا فينسيا فن الدبلوماسية، ومن فينسيا انتقل فن الدبلوماسية البيزنطية إلى المدن الإيطالية الأخرى، ثم إلى فرنسا وأسبانيا وغيرهما من سائر بلاد أوروبا.

G. A. Finch, The Sources of Modern International Law, Washington, 1987, P. 7.

المحترفين الذين يقومون بأعمال السفارة لدى الدول الأجنبية. وأنشأوا كذلك مكتباً خاصاً لخدمة المبعوثين الأجانب Srinion Barbaron ورعاية شؤونهم ومطالبهم، والقيام بأعمال المراسم والاستقبالات الخاصة بهم[1].

3 - من تعليمات ديوان الشؤون الخارجية لسفراء بيزنطة أن يراعوا قواعد الذوق واللياقة في بعثاتهم ومعاملاتهم مع الأجانب، كما يلزم أن يكونوا على جانب كبير من المجاملة في أحاديثهم، فلا ينتقدوا البلد الموفدين إليه ، بل عليهم أن يمتدحوه قدر المستطاع[2]. وهذه هي بعض مظاهر الزيف والبهتان التي انتقلت من بيزنطة إلى الدبلوماسية الفينسية والأوروبية.

4 - كان على السفراء ألا يدخروا وسعاً في الإقلال من مصاريف البعثة. ولهذا كان يسمح لهم، أو توجه إليهم التعليمات، بحمل بعض البضائع معهم وبيعها في أسواق البلد الموفدين إليه سداداً لنفقات البعثة من أرباح التجارة[3].

5 - من أغراض السفارات البيزنطية أن تقوم بإعداد تقارير

(1) نيكلسون، المرجع السابق، ص 25.

(2) نيكلسون، مرجع سابق، ص 25.

(3) وهكذا كانوا - حسب التقاليد البيزنطية - ينمون العلاقات التجارية إلى جانب قيامهم بالمهام السياسية. فعند تولي إمبراطور جديد عرش بيزنطة يوفد السفراء إلى شتى الدول الأجنبية لإعلان ذلك، حاملين في نفس الوقت بعض البضائع لبيعها في الأسواق.وقد نقلت عنهم فينسيا هذه العادة ، حتى أبلع عنها في العصور اللاحقة حين دخلت المهمة السياسية الدائمة للسفارة في طور أكثر جدية، ورأى أن اشتغال السفراء بالكسب والتجارة يلهيهم عن مهمتهم الأساسية في المفاوضة وتحقيق المكاسب الدبلوماسية.

عن الأوضاع الداخلية في البلاد الأخرى الموفدة إليها. ولهذا السبب كان نظر البيزنطيون بعين الريبة وشك إلى السفراء المبعوثين إلى بلادهم، فأسكنوهم في مبان خاصة فخمة، وبالغوا في إكرامهم؛ ولكنهم لم يغفلوا عن مراقبتهم ورصد حركاتهم واتصالاتهم وتتبع زائريهم، بما يضعون تحت تصرفهم أو لحمايتهم من حرس الشرف الذي يتكوّن في الواقع من رجال مخابرات الدولة بهدف منعهم من الحصول على أية معلومات، وبخاصة اذا كانوا من مبعوثي إحدى الدول القوية المجاورة[1]. وهكذا أدخل البيزنطيون على الفن الدبلوماسي عنصراً جديداً له شأنه الكبير. فبعد أن كانت مهمة الممثل الدبلوماسي قاصرة على إعلان وجهة نظر بلاده والدفاع عنها أو إقناع الغير بها، أصبح من مهامه تحرّي أسرار الدولة الموفد إليها، والتعرّف على مواطن ضعفها وأطماع حكامها، وكيفية استغلال كل ذلك لصالح دولته. وهكذا حلَّ محل الدبلوماسي الخطيب Le Diplomate Orateur مراقب بحاث Le Diplomate Observateur.

6 - ومن أهم ما تميّزت به الدبلوماسية البيزنطية الاهتمام الزائد بالمراسم وإجراءات الضيافة وحسن الاستقبال، كما كان الحال في روما القديمة. فالإجراءات والمراسم

(1) ولذلك تبذل الجهود لإخفاء ثروات البلاد وجمال النساء عن ناظريهم، حتى لا تكون بيزنطة محطاً لأطماع ملوكهم وحاكميهم. بل تعمل الدولة البيزنطية على إظهار قوتها وشدة بأسها واستعداد جيشها أمام السفراء الأجانب، بأن تقوم بعض فرق الجيش بإجراء استعراض أمام ناظريهم، يتكرر فيه مرور نفس الجنود أمامهم أكثر من مرة، كأن يخرجوا من ميدان الاستعراض ليأتوا إليه من جديد بعد مرورهم ببعض الشوارع القريبة... إلى غير ذلك من العادات والتقاليد. ستيوارت، المرجع السابق، ص 406.

التي وضعها البيزنطيون قد أصبحت قدوة البلاد الأخرى في العصور اللاحقة. من ذلك البروتوكول المحدد الذي وضعه الإمبراطور قسطنطين البورفيري وعدد فيه كثيراً من القواعد التي أصبحت مرجعاً لمن خلفه في تنظيم الاحتفالات العامة وعقد الإمبراطور اجتماعات سرية بالسفراء... الخ[1].

القسم الخامس

الدبلوماسية العربية

أولاً: الدبلوماسية العربية في الجاهلية

من مقتضى دخول العرب، في جاهليتهم وإسلامهم، في علاقات ودية مع جيرانهم، قيام البعثات والمراسلات الدبلوماسية

(1) ومن أهم ما جاء في هذا البروتوكول من قواعد: احتفاظ بيزنطة لسفراء العرب بمكان الصدارة بين جميع الممثلين الدبلوماسيين الموفدين إليها، مما يؤكد احترام بيزنطة الكبير لسفارات بغداد والقاهرة وقرطبة. فتقول المراسم أن «الأصدقاء السراقنة (العرب) أعلى من الأصدقاء الإفرنج». وكان لسراقنة الشرق المرتبة الأولى بين جميع السراقنة كنص البروتوكول: «ويجلس المشارقة قبل المغاربة»، بمعنى أن لسفراء بغداد الأفضلية على سفراء قرطبة أو غيرها من عواصم العرب في تلك الأزمنة. وزاد هذا البروتوكول على كل ذلك بأن قدم لنا وصفاً تفصيلياً للمراسم التي جرت في القسطنطينية لإحدى الاحتفالات التي أقيمت على شرف أحد السفراء العرب في عهد الإمبراطور قسطنطين البورفيري، ووصفاً آخر لمراسم احتفال جستنيان الثاني بالمبعوثين الدبلوماسيين لدولة الفرس. فازيليف، العرب والروم، الجزء الأول، ترجمة محمد عبد الهادي شعيره وفؤاد حسنين علي، وزارة التربية والتعليم، القاهرة، ص 19.

بين بعضهم وبعض، وبينهم وبين غيرهم من الأمم والشعوب. فالسفر والانتقال بقوافل التجارة أو الاجتماع بالأسواق وفي مواسم الحج أو سير الوفادات والشعراء إلى ملوك فارس والحيرة وغسان وحمير، كانت كلها وسائل للاتصال وقيام العلاقات الدبلوماسية. وكما كانت وحدة اللغة باعثاً على توثيق صلات العرب قبل الإسلام ببعضهم، فإن مركزهم التجاري الممتاز بين كل هذه الممالك والبلاد الأخرى في الشرق والغرب والشمال كان باعثاً على الاتصال وقيام العلاقات الدبلوماسية[1]. وعُرِفَ من سفارات الجاهلية سفارة عبد المطلب بن هاشم إلى أبرهة، وهو في طريقه إلى مكة، مفاوضاً إياه على رد الإبل التي استولت عليها طلائع جيوش الحبشة[2].

ثانياً: الدبلوماسية العربية في الإسلام

تحققت وحدة العرب السياسية مع ظهور الإسلام وتأسست الدولة الإسلامية الأولى في المدينة. ومن ثم أصبح العرب قوة كبيرة، ولم تعد علاقاتهم مع جيرانهم مجرد علاقات تجارية، بل تطورت إلى ما هو أوسع وأهم في ميدان العلاقات الدولية، وأصبحت

(1) روى الواقدي أن قريشاً في الجاهلية كانت إذا أرسلت رسولاً على بعض الملوك قالت له: «احفظ شيئاً: انتهز الفرصة، فإنها خلسة، وبت عند رأس الأمر لا ذنبه. وإياك وشفيعاً معيناً فإنه أضعف وسيلة، وإياك والعجز فإنه أوطأ مركب. وعليك بالصبر فإنه سبب الظفر. ولا تخض الغمر حتى تعرف القدر». أبي علي الحسين بن محمد المعروف بابن الفراء، كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة أو السفارة، تحقيق صلاح الدين المنجد، القاهرة، 1947، ص 28.

(2) ووجد منقوشاً على سد مأرب ما يفيد قدوم سفارات التهنئة على أبرهة من شتى الأمصار والممالك سنة 543 م، إثر انتصاره على الحميريين وتأسيسه أول دولة مسيحية باليمن، وذلك كما يلي: «وجاءت إليهم سفارة النجاشي، وسفارة الروم وسفارة ملك فارس، ومبعوث المنذر، ومبعوث من قبل الحارث بن جبلة ومبعوث أبي خير بن جبلة. جميعهم طلبوا مودتنا بقوة من لدن الرحمن». طه حسين، على هامش السيرة، الجزء الأول، ص 142.

الدبلوماسية إحدى الوسائل لتنفيذ السياسة الخارجية. وتطورت العلاقات الدبلوماسية في الإسلام على مر العصور في أغراضها ونظمها ووسائلها، تبعاً لتطور ظروف الدولة وعلاقاتها وطبيعة التوازنات الدولية ومقتضياتها. فقد استخدمت الدبلوماسية في عصر النبي والخلفاء الراشدين بقصد الدعوة إلى الدين الجديد، وإعلان الحرب دفاعا عن الدولة الناشئة، كما التمكّن من عقد المعاهدات مع ممثلي الأمصار والمدن المفتوحة[1].

إلا أن التطور اللافت في اتخاذ الدبلوماسية كوسيلة لتسهيل تبادل العلاقات الودية بين الأمم، لم يظهر سوى في عصر العباسيين:ففي العصر العباسي تعدَّدت أغراض السفارة ووظائفها، بحيث أصبح تبادل الممثلين الدبلوماسيين وسيلة لتوثيق الصلات التجارية والثقافية وتبادل الأسرى والعطايا وفض المنازعات وعقد المعاهدات.

ومع انقسام دولة الخلافة في نهاية العصر العباسي إلى ولايات وممالك مستقلة، لعبت الدبلوماسية دوراً رئيساً في توثيق الصلات بين الخلافة الشرعية المركزية في بغداد وتلك الولايات،

(1) كما سعت الدبلوماسية لتحقيق نفس الأغراض في عصر الدولة الأموية. فالدعوة إلى الإسلام أو دفع الجزية كانت هدف سفارة قتيبة بن مسلم في عهد الخليفة سليمان بن عبد الملك إلى الصين سنة 96 هـ، وسفارة الخليفة عمر بن عبد العزيز إلى الهند سنة 100 هـ. ولم يسمح اتصال المعارك بين الأمويين وجيرانهم من الروم بأكثر من تبادل السفارات لتنظيم عقد الهدنة أو فترات السلم، بمعنى أن الدبلوماسية لم تستخدم في العصر الأموي إلا كبديل للحرب أو مساعد لها في تقرير سياسة الدولة الخارجية في التوسع ونشر الدعوة الإسلامية أو مقارعة أعدائها أنظر في هذا الشأن حياة محمد لمحمد حسين هيكل، سنة 1354 هـ، ص 359، 370 – 372؛ مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة، محمد حميد الله الحيدر أبادي، القاهرة، 1941.

كما كان شأن العلاقات بين البابا وملوك أوروبا وأمرائها في العصور الوسطى[1].

كما لعبت الدبلوماسية دوراً مماثلاً في توحيد صفوف المسلمين وتوثيق الصلات بين ديارها وعقد التحالفات والمعاهدات بين سلاطينها، كلما استجد حدث أو اعتدى على ديارهم أجنبي. فكثرت السفارات والمراسلات الدبلوماسية بطلب المساعدة العسكرية من بعضهم لبعض في القرنين السادس والسابع للهجرة بسبب العدوان الصليبي[2].

ثمة تطور آخر له أهميته ومغزاه على الصعيد الدولي نتيجة نشاط العلاقات الخارجية في عصر الدولة العباسية. فسياسة الغزو المستمر لم تسر في عصر العباسيين بمثل ما سارت عليه في عصر الأمويين. فلم تزد رقعة الدولة، بل انفصل عنها بعض الأقطار، وخاصة في أواخر عهدها. واهتمت الدولة العباسية أكثر من سابقتها بتمديد علاقاتها الخارجية السلمية، فسارت السفارات بينها وبين القسطنطينية وروما ومملكة البلغار ودولة الإفرنج والهند والصين. فالواقع أن علاقات الدولة العباسية بجيرانها لم تكن دائماً علاقة عداء مرير؛ وتاريخ الحروب التي قامت بين

(1) فقد كان السلاطين والأمراء المسلمون يحرصون على تقوية نفوذهم وتدعيم سلطانهم بتأسيس العلاقات الطيبة مع الخليفة في بغداد. وكان الخليفة يبعث بمندوبيه الدائمين إلى السلاطين والأمراء المحليين، أسوة بما كان عليه الحال بشأن مندوبي الباب الدائمين. من ذلك أن كان للخليفة ببغداد مندوب يمثله لدى بلاط ألب أرسلان ومالك شاه ونور الدين محمود وصلاح الدين الأيوبي في كل من نيسابور ومرو والموصل ودمشق.
M. Hamidullab, the Muslim Conduct of the State. 1953, P. 145.

(2) المقريزي، السلوك في معرفة دول الملوك، القاهرة، 1934، ص 221 – 222.

العباسيين والبيزنطيين لا يمثل إلا الجانب السلبي لتلك العلاقات[1]. ولم تألُ الدولة البيزنطية جهداً، وقد أحست قوة العرب من ناحية ونافستها دولة الإفرنج في زعامة العالم المسيحي من ناحية أخرى، في أن تخطب مودة العباسيين وتطلب عقد معاهدات الصلح وتبادل الأسرى معهم في عهد هارون الرشيد والمأمون والمعتصم. وتبادلت بيزنطة مع بغداد السفارات للأغراض العلمية والثقافية وتيسير التجارة. كذلك بعثت بالسفارات الدبلوماسية لإحلال التفاهم محل النزاع مع العباسيين، حتى تتفرغ لمواجهة دولة الإفرنج المناوئة لها في الغرب. بيد أن ذلك لم يتحقق للبيزنطيين لأسباب أهمها أن العباسيين كانوا في شغل شاغل بمناوأة دولة الأمويين في الأندلس، والبحث عن وسيلة للحد من نفوذهم وأطماعهم في شمال إفريقيا فمنذ أن أخفق العباسيون في القضاء على عبد الرحمن الداخل ودولته بالأندلس بالقوة، وقد وجدوا في دولة الإفرنج القائمة على حدود الأندلس خير حليف يساعدهم على تحقيق مآربهم في تهديد الأمويين وإضعافهم[2].

---

(1) من ذلك أن الناصر صلاح الدين قد بعث سفارة إلى أخيه ملك اليمن وأخرى إلى يعقوب بن يوسف ملك تونس بطلب المساعدة ضد الصليبيين. كذلك تجددت السفارات الدبلوماسية بطلب المساعدة ضد خطر المغول في القرن الثامن للهجرة، كسفارة الناصر بن صلاح الدين ملك حلب إلى القاهرة سنة 657 هـ - 1259 م، وسفارة محمد بن تلجوق ملك الهند إلى سلطان مصر بطلب المساعدة العسكرية لمواجهة هجوم المغول فازيليف، العرب والروم، الجزء الأول، ترجمة محمد عبد الهادي شعيرة وفؤاد حسنين علي، ص 18.

(2) هكذا سارت السفارات الدبلوماسية بين بغداد والإفرنج بقصد عقد أواصر الود والصداقة وتحقيق مصالحهما المشتركة. فما أن بعث بين Pepin سيد بلاط الإفرنج سفارة إلى بلاط المنصور ببغداد سنة 765 م حتى أعادها المنصور في صحبة سفارة عربية من قبله تخطب ود الإفرنج وتطلب صداقتهم للخلافة العباسية. وتطورت العلاقات الدبلوماسية بين العباسيين والإفرنج إلى ما هو أكثر من معاني الود والصداقة بالتحالف الصحيح وتعدد السفارات بين الإمبراطور شارلمان وهارون الرشيد، ففي سنة 797 أرسل =

ثالثاً: خصائص الدبلوماسية العربية

تميّزت الدبلوماسية العربية بالعديد من الخصائص التي كانت نتاج واقع العلاقات مع غيرهم من الشعوب والأمم ومن أبرزها:

1 - نقل العرب كثيراً من تعاليمهم ونظمهم في الدبلوماسية عن غيرهم من الأمم والمدنيات المجاورة كبيزنطة واليونان وفارس والهند. فهم إلى جانب تجاربهم الخاصة وروايات سفرائهم كالشعبي ونصر بن الأزهر والغزال وأقوال حكمائهم وشعرائهم كالمهلب بن أبي صفرة، وأكثم بن صيفي، والبحتري وغيرهم من قبائل العرب وملوكهم، والذين تأثروا بكتابات الهند، وما جاء في آيين (عادات)

= الإمبراطور شارلمان بعثة إلى بلاط الرشيد بقصد الحصول على فيل، ورد عليها الرشيد بسفارة مماثلة سنة 801 م تحمل شتى الهدايا. وعاد شارلمان يرسل سفارة ثانية سنة 802 م بقصد الحصول على مفاتيح بيت المقدس للإمبراطور رغبة منه في إظهار حمايته للأماكن المقدسة دون البيزنطيين، فانتهز الرشيد هذه المناسبة ليعد سفارة إسلامية سنة 807 م تسعى على إتمام التحالف مع الإفرنج وتحقيق سياسة العباسيين إزاء الأمويين بالأندلس. كما استدعى التوازن الدولي قيام سفارات مماثلة بين قرطبة والقسطنطينية. فحاول شارلمان مهاجمة الأمويين في الأندلس ولكنه أخفق، كما حاول البيزنطيون تحقيق السلام وعقد أواصر المودة الدائمة مع العباسيين ولكنهم لم ينجحوا. وكانت جيوش العرب في شمال أفريقية قد بدأت غزو صقلية وجنوب إيطاليا التابع لبيزنطة حينئذ، فعرض الإمبراطور تيوفيل البيزنطي، في رسالة بعث بها إلى الخليفة المأمون، أن يرد ما تحمل المسلمون من نفقات تجهيز الجيوش أو ما لديه من أسرى لهم دون فداء، أو أن يصلح ما أفسد الروم من ثغورهم، على أن يضع المأمون الحرب. فلما رفض المأمون ذلك توجه تيوفيل على بلاط عبد الرحمن الثاني في قرطبة يستعديه على عرب شمال أفريقيا، ويطلب التحالف معه ضد أعدائهما من العباسيين. وهكذا سارت سفارة بيزنطية إلى قرطبة في تشرين الثاني/نوفمبر 839 م، أرسل عبد الرحمن إلى تيوفيل رداً على وفادته، أحد مقربيه وهو شاعره العظيم يحيى الغزال، محملاً بالهدايا ومكلفاً بعقد الحلف بين فرطبة والقسطنطينية.

الفرس وسنن ملوكهم وتعاليم حكمائهم كأردشير بن بابك وما أتى ذكره في خدى نامه؛ كذلك ما درج عليه البيزنطيون من نظم؛ وما حدثت به سير اليونان وتعاليم أفلاطون ووصايا أرسطو إلى الاسكندر في شأن السفارة وصفات السفير ووسائل اختباره واختياره، وما يستحب فيه من طباع وأوصاف ليكون أهلاً للرسالة وتمثيل مرسله[1].

2 - اختار العرب سفراءهم من بين الشخصيات البارزة في الدولة، ذات المنزلة المشهورة بحصافة الرأي وبلاغة القول ورجاحة العقل وسرعة البديهة واحتيال الحيل وتقليب الأمور، مما يجعلهم أهلاً لما يعهد به الخلفاء والسلاطين إليهم من أمور السفارة ومفاوضة الملوك ووزرائهم. من ذلك أنهم عهدوا بالسفارة إلى القضاة والفقهاء كالشعبي رسول عبد الملك بن مروان إلى الروم، والمحدثين كالزينبي[2]، والعلماء كيحيى بن الربيع[3]، والمتصوفة كالسهروردي رسول الخليفة الناصر إلى الملك العادل[4]. كذلك كانوا يعهدون بالسفارة إلى كبار موظفي الدولة كالوزراء والكتاب والأطباء كعبيد الله بن نصر، وكبار التجار كالسلامي رسول السلطان الناصر محمود لعقد الصلح مع أبي سعيد ملك المغول.وقد اختير غير المسلمين من العرب لأعمال السفارة؛ فاختير بطاركة

(1) أنظر ابن الفراء، المرجع السابق، ص 46 - 52.

(2) ابن الجوزي، المنتظم، طبعة حيدر أباد ،دكا، الجزء التاسع، ص 106.

(3) كان رسول الخليفة ببغداد إلى شهاب الدين الغوري: ابن الساعي، الجامع المختصر، ص 143.

(4) ابن واصل، مفرج الكروب، 159.

انطاكية والقدس والإسكندرية للقيام بمهام دبلوماسية في بيزنطة والحبشة. ومن المأثور أن النبي ﷺ قد بعث بعمرو بن أمية قبل إسلامه رسولاً إلى النجاشي. كذلك رسل الملوك لابن الفراء على لسان رسول المعتصم قوله لملك الروم: «إن للخلفاء خدماً يتصرفون في أنحاء الخِدَم، لكل طائفة مذهب يجتبون له ويحتملون عليه، ولا يكلفون سواه، ولا يراد منهم غيره. فمنهم من يُعدُّ للفتوح فهو يلبس السلاح ويقود الجيوش، ومنهم من يُعدُّ للقضاء فهو يلبس المبردات. ومنهم مثلي من يصلح أن توفده الخلفاء للملوك، ويتحمل رسائلهم إلى مثلك من أهل الجلالة والقدر والسناء والذكر. فلولا ثقتهم بي، وعلمهم بمناصحتي وصدقي فيما أورد وأؤدي، صادراً وارداً، لما رأوني أهلاً للتوجه فيما توجهت فيه إليك، وقليل لمثلي هذا الرزق مع هذا التحمل وهذا المحل من الخلافة، وهي من الجلالة على ما هي».ويستفاد من ذلك انه كان في دولة الخلافة موظفون محترفون لأعمال الدبلوماسية والسفارة يتقاضون مرتبات كبيرة. ولكن المعروف أنه باستثناء اعتماد بعض مندوبي الخليفة لدى السلاطين والملوك المحليين من المسلمين، لم تعرف الدولة الإسلامية في علاقاتها مع الدول غير الإسلامية سوى السفارات المؤقتة التي ينتهي عملها بانتهاء العمل الذي توفد من أجله.

3 - أفاض كتّاب العرب في ذكر صفات من يصلح للسفارة وما يستحب فيه من رواء ونبل وحسن رأي ورجاحة عقل وتصرف ونزاهة عن بيع الأمانة أو خيانة مرسله وحذره

من تجاوز ما رسم له، أو أن يغير شيئاً من رسالة من اختبر ثقته أو رد من أرسل إليه. وقد تعددت نصائح الفرس ووصايا حكماء اليونان والهند في هذا الشأن[1]. ومن ابرز الصفات المطلوب توفرها في السفير:

أ - صفات تتعلق بصحة الجسم والقيافة وحسن الهندام[2]. فيستحب في الرسول «تمام القد وعبالة الجسم، حتى لا يكون قميئاً ولا ضئيلاً... فأعين الملوك تسبق إلى ذوي الرواء من الرسل... يملأ العيون المتشوفة إليه فلا تقتحمه، ويشرف على تلك الخلق المتصدية له فلا

(1) ولعلَّ من أبلغ ما كتب في ذلك ما جاء في رسل الملوك لابن الفراء على لسان أحد الحكماء: «اختر لرسالتك في هدنتك وصلحك ومهماتك ومناظرتك والنيابة عنك، رجلاً حصيفاً، حولاً قلباً، فطناً للطائف التدبير، ومستقلاً لما ترجو أو تحاول بالحزامة وإصابة الرأي، ومتعقباً له بالحذر والتمييز، سامياً على ما يستدعيه إليك ويستدفعه عنك... حاضر الفصاحة مبتدر العبارة ظاهر الطلاقة، وثاباً على الحجج، مبرماً لما نقض خصمك ناقضاً لما أبرم، يحيل الباطل في شخص الحق، والحق في شخص الباطل... جامعاً مع هذا العلم الفرائض والسنن والأحكام والسير... عالماً بأحوال الخراج والحسابات وسائر الأعمال... وليكن من أهل الشرف والبيوتات، فإنه لا بد مقتفٍ آثار أوليته، محب لمناقبها، مساوٍ لأهله فيها...» ابن الفراء، المرجع السابق، ص 10.

(2) أنظر في شأن العناية بالمظهر الخارجي للسفير أخبار سفارة نصر بن الأزهر رسول المتوكل إلى ميخائيل بن تيوفيل امبراطور الروم سنة 860 م حين وصل في أبهى زينة متشحاً بالملابس السوداء وهي الزي الرسمي للعباسيين، وعلى رأسه قلنسوة، متمنطقاً سيفاً وخنجراً، فأبى القائم بأمور الإمبراطور إدخاله عليه بهذه الهيئة. ولكن السفير حرص على تقاليد دولته الدبلوماسية، ودخل على الإمبراطور وجلس في مكان قرب سريره الكبير وهو بملابسه الكاملة، الطبري، المرجع السابق، ص 1449، 1450 .كذلك ما اتصف به سفر عبد الرحمن الثاني خليفة الأندلس على ملك النورمان 231 هـ. من جمال ظاهر حتى لقب بالغزال، وكان شاعر الخليفة أديباً مشهوراً بين أدباء عصره. ولدى قيامه بمهمته أثبت من ضروب النشاط وإجادته لفنون الرياضة واللباقة وسعة العلم ما أثار إعجاب النورمان وملكهم وملكتهم «نود» التي أعجبت بدعاباته معها وتغزله في شبابها وجمالها ،العدوي، السفارات الإسلامية، ص 112 - 124.

تستصغره»[1]. «صحيح الفكرة والمزاج ذا بيان وعبارة، بصيراً بمخارج الكلام ووجوهه، صدوق اللهجة». وقد أوصى الوزير السلجوقي نظام الملك في مؤلفه «سياسة ناما» أن يكون السفير «مسناً عالماً»[2].

ب - صفات تتعلق بأخلاقه، كأن يكون عفيفاً نزيهاً، أميناً لا أمين عليه، بحيث لا يقبل الرشا، ولا يستدره العطاء فيقصر فيما يحب لصاحبه ويبالغ فيما لا ينبغي لمن أرسل إليه، وأن يكون جيد اللسان لا تبدر منه البذيئة، كاظماً للغيظ لا تلحقه سورة الغضب، يؤثر الصدق في القول، محتالاً في محاورته ومكائده، يناظر كلاً بحسب ما يراه من صوابه وخطئه. وان يكون وقوراً ذو حزامة، حليماً ذو أصالة رأي، جريئاً لا يرتاع لتهديدات مرهبة ولا يتغير بأطماع مرغبة، بل يضع الأمور في مواضعها، ويقابل كل فعل من ذلك بما يليق به[3]. ومن الصفات التي اشترطها العرب فيمن يحمل الرسالة ويقوم بالسفارة ألا يكون ميالاً للنساء حتى لا يستخرجن أسراره، أو ممن يحب شرب النبيذ. «فإن كان شارب خمر فليتركه في ذلك الوقت، فإن الخمر تفضح شاربها وتطلع على ما في نفسه من الأسرار. فقد كانت الحزمة من ملوك الفرس تحرم على الرسل شربها وتضرب عليه الأعناق عند المخالفة»[4].

---

(1) ابن البراء، المرجع السابق، ص 20.
(2) نظام الملك، سياسة ناما، ص 133.
(3) أنظر الحسن بن عبد الله، مرجع سابق، ص 93.
(4) الحسن بن عبد الله، المرجع السابق، ص 94.

ج - ينبغي على السفير أن يكون جامعاً للشريعة والسنن والأحكام والسير (التاريخ)، أديباً، راوية للشعر وما يتبعه من جودة البيان وقوة اللسان وحكمة أوليته وأمثالهم، عالماً بأحوال الخراج (الضرائب) والحسابات (المالية)، وهي علوم من يصلح للسفارة من القضاة والفقهاء والعلماء. ولم يشترط العرب إلمام السفير بلغة الملك المبعوث إليه، لأن العادة قد جرت على استخدام التراجمة في هذا الشأن، وإن كان المماليك قد بعثوا إلى المغول برسل من جنسهم والعارفين بلغتهم[1]. كذلك جرت العادة في القرنين السابع والثامن للهجرة أن يقوم بالسفارة من تخصص في الغرض منها، كأن يبعث أحد رجال الجيش بقصد المفاوضة في عقد هدنة، وأحد الفقهاء أو العلماء لتبادل المسائل العلمية أو بحث المسائل الفقهية».

د - كما يلزم السفير شرف الأصل ونبل المحتد، لكي تكسب سفارته المهابة والجلال لأن الأصل العريق سبيل للسلوك الحسن واقتفاء آثار الأجداد والاعتداد بتراثهم. وفي هذا أيضاً يقول نظام الملك «ان نبالة السفير تكون سبباً في علو قدره وما يلقاه من إكبار وإجلال وترحيب»[2]. على أن هذا الشرط قد انعدم بانتقال السلطة إلى غير العرب، ولا سيما في عصر المماليك.

4 - تألفت البعثة الدبلوماسية من السفير وحاشيته. وكان السفير الإسلامي، يمثل رئيس الدولة فيما هو موفد

(1) ابن حجر، الدرر الكامنة، الجزء الأول، ص 424.
(2) نظام الملك، المرجع السابق، ص 133.

بشأنه، فله أن يتكلم باسمه ويفاوض ويبرم العقود والمعاهدات نيابة عنه[1]. وكذلك كان مبعوثو النبي إلى رؤساء الدول والأنصار والقبائل المجاورة، وسفراء الخلفاء والملوك والسلاطين المسلمين من بعده. وإذا لم يجد الخلفاء والسلاطين في رجل واحد من يصلح لمهام السفارة من حيث توافر الشروط والصفات اللازمة كوِّنت السفارة من أكثر من شخص، كأن يكون «أحدهما صاحب سيف والآخر من أهل الشريعة، وقد تعزز بثالث من الكتاب. فصاحب الشريعة يقرر ما يسوغ فيها ويدفع ما لا يسوغ، وصاحب السيف يرتب مالاً مضرة فيه على الملك ولا جنده ولا حيف ولا مخاطرة، والكاتب يحفظ قوانين السياسة ورسوم المكاتبات وأدب المخاطبات»[2]. ومن الملاحظ أن حق السفارة لم يكن لرؤساء الدولة والخلفاء فقط، إنما كان هذا الحق للولاة وحكام الأقاليم أحياناً. من ذلك أن معاوية بن أبي سفيان قد بعث سفارة إلى بيزنطة وعقد معها هدنة لمدة ثلاث سنوات سنة 29 هـ، أيام كان والياً على الشام. كذلك بعث الحجاج بن يوسف الثقفي حاكم العراق إلى بيزنطة بسفارة مماثلة.

5 - كان على السفراء إذا ما عادوا من مهمتهم أن يرفعوا إلى الخليفة أو السلطان تقريراً بما انتهت إليه. وقد حفلت

(1) ابن الفراء، المرجع السابق، ص 11.

(2) وقد يزيد عدد أعضاء البعثة تبعاً لأهميتها وعلو قد السفير رئيس البعثة، ورئيس دولته. من ذلك أن سفارة قتيبة بن مسلم إلى بلاط إمبراطور الصين سنة 96 هـ قد بلغت حوالي 11 أو 13 شخصاً. وازداد عدد أفراد هذه البعثات زيادة كبيرة في عهد سلاطين المماليك حتى بلغت إحدى سفاراتهم إلى بغداد (سنة 1313 م) 174 شخصاً. ابن الجوزي، المنتظم، الجزء الثامن، 64.

دار المحفوظات في دولة الخلافة العباسية بتقارير مسهبة عن أراضي الدولة البيزنطية وطرقها ومعاقلها وغير ذلك من مرافقها الهامة، وساعدت تلك المعلومات على تبادل التجارة بين الدولتين أو خدمة الأغراض الحربية[1].

6 - كان للدولة الإسلامية في صدرها الأول ديوان يسمى ديوان الرسائل، يختص بالمكاتبات مع الملوك وغيرهم من رؤساء الدول المجاورة، كما قام كاتب الرسائل في العصرين الأموي والعباسي بنفس المهمة في إعداد خطاب الاعتماد أو الرد عليه. وكان لقيام كتاب مختصون بهذا العمل أهمية، إذ كان للمكاتبات الدبلوماسية الإسلامية صيغتها الخاصة ولغتها النثرية البليغة، حتى يكون لها أثرها في مخاطبة العواطف وتحريكها. وكان للمعاهدات صيغها الخاصة كذلك[2].

7 - اعتبر استقبال الممثل الدبلوماسي على حدود الدولة الإسلامية واصطحابه إلى عاصمتها بمثابة موافقتها على اعتماده لديها في المهمة المعينة له. ويندر أن ترفض الدولة قدوم أحد السفراء، بل لا يكون ذلك إلا في وقت

(1) خدوري، مرجع سابق، ص 240.

(2) ففي المكاتبات إلى رؤساء الدول غير الإسلامية يبدأ الكتاب بالتقليد المعروف «من.. إلى...» - أما المكاتبات الموجهة من رؤساء الدول الإسلامية فتبدأ عادة «بسم الله الرحمن الرحيم» أو «باسمك اللهم» ثم يتلوها حمداً لله، ثم عبارة «أما بعد»... وهكذا. هذا فضلاً عما يدون بالكتاب أو خطاب الاعتماد من ألقاب التعظيم والتكبير لخليفة المسلمين وأمير المؤمنين من الخلفاء أو أمير المسلمين من الملوك والسلاطين. كذلك كان لانتقاء نوع الورق ولونه ونوع المداد الذي يكتب به أهمية ظاهرة، يقوم بتوفيرها وتحضيرها ديوان الرسائل وكتابها أنظر في هذا الشأن المنجد، مرجع سابق، ص 103 - 114.

وجود حالة غير طبيعية كحالة الحرب بين الدولتين[1]. كما حرصت الدولة الإسلامية على تزويد سفرائها بخطابات الاعتماد وجوازات السفر. أما أوراق الاعتماد فكانت تقدم من السفير في حفل الاستقبال، صادرة عن لسان الخليفة، وفيها يُعرّف باسم السفير وألقابه، والرغبة في اعتماده، ثم تبيان المهمة الموفد من أجلها. وكانت أوراق الاعتماد تكتب عادة بالعربية في كل من سوريا والعراق ومصر، وأحياناً يحمل السفير ترجمة بلغة البلد الذاهب إليه. وقد تنافست الدول في كتابة أوراق الاعتماد على أنواع ثمينة من الورق، وبماء الذهب[2]. أما جواز السفر أو «ورقة الطريق»، كما أسماها العرب، فقد أخذ السفراء المسلمون في حملها ابتداء من القرن السادس الهجري، مدوناً عليها اسم السفير ولقبه وصفته والجهة التي يقصد إليها، مع رجاء إلى السلطات المختصة بتسهيل مهمة انتقاله ومعاملته بالإكرام[3]. والرد على خطاب الاعتماد بعد تقديمه يكون عادة شفوياً. ومن ثم تبدأ مفاوضات السفير مع الوزراء ثم مع رئيس الدولة، وتقوم الدولة الإسلامية عادة بإيفاد سفارة مماثلة للرد على ما جاءت به سفارة الدولة الأخرى[4].

8 - وبخصوص المزايا والحصانات فقد منحت القواعد الشرعية الإسلامية للسفراء على اختلاف أديانهم في

(1) من ذلك رفض القاهرة قدوم سفراء ملك حلب سنة 597 هـ، ورفض السلطان بيبرس الموافقة على استقبال سفراء الصليبيين في مصر بسبب ما كان بينهما من علاقات عدائية.

(2) العدوي، مرجع سابق، ص 43 - 45.

(3) نقلاً عن صبح الأعشى، طبعة القاهرة، الجزء السابع، ص 232 - 233.

(4) نقلاً عن تاريخ بغداد للخطيب البغدادي.

دار الإسلام، بحيث يستطيعون تأدية مهامهم طوال إقامتهم في ديار المسلمين على أتم وخير وجه. وقد حرصت الدولة الإسلامية على تمتع السفراء بكافة أنواع الحصانات وشمولها جميع أفراد حاشية السفير حتى خدمهم وعبيده، فبسطت حصانتها عليهم جميعاً واعتبرت أية إهانة تلحق بأحدهم إهانة موجهة إلى شخص السفير[1]. ففيما يتعلق بالحرمة الشخصية للسفير وأتباعه، كان التمتع بها كاملاً من ناحية سلامة الشخص وأمنه وحريته وعدم مصادرة أمواله. واستثنى السفراء غير المسلمين إجلالاً لشأنهم واحترامهم لصفتهم من شروط الأمان[2] الذي يمنح لغير المسلمين أثناء وجودهم في دار الإسلام. فلا يشترط لبقائهم مدة سنة واحدة، بحيث إن زادت يوماً واحداً اعتبر ذمياً واكتسب جنسية الدولة الإسلامية بحق الإقليم، كما كان شأن غير السفراء من غير المسلمين. وقد أكدت النصوص الفقهية الإسلامية الحصانة الدبلوماسية[3]. وإلى جانب الحرمة

(1) المرجع السابق، ص 76.

(2) أبو يوسف، كتاب الخراج، ص 188 – 189؛ شرح الشرخسي على السير الكبير للامام محمد بن الحسن الشيباني، الجزء الرابع، ص 66 – 67.

(3) كقول أبي يوسف: «إن الولاة إذا ما لقوا رسولاً يسألونه عن اسمه، فإن قال أنا رسول الملك بعثني إلى ملك العرب، وهذا كتابه معي، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق هدية له، فإنه يصدق ولا سبيل عليه ولا يتعرض له ولا لما معه من المتابع والسلاح والرقيق والمال. وكذلك لو أن المسلمين أسروا مركباً في البحر، وقال نفر من ركابها: نحن رسل بعثنا الملك، فلا يتعرض لهم» أبو يوسف، كتاب الخراج، ص 223. وبذلك شملت الحصانة الدبلوماسية السفراء الأجانب في سفرهم بالبر والبحر. ويؤكد الشيباني في كتاب السير الكبير أهمية منح الحصانة الدبلوماسية للسفير بسبب وظيفته، كرسول يجب أن يمكن من النهوض بوظيفته على الوجه المطلوب الشيباني، شرح الشرخسي على السير الكبير، الجزء الثاني، ص 551. ولذلك احترمت الدولة الإسلامية حصانة السفراء في المسائل الجنائية؛ فيقول جمهور من الفقهاء بأن الحصانة لا تنتهك حتى ولو ارتكب السفير جريمة زنا أو سرقة أو ما شابههما.

الشخصية والإعفاء من القضاء الجنائي، أعفت الدولة الإسلامية السفراء من الضرائب التي فرضتها على الوافدين إليها، والتي كان أهمها العشر والمكوس. وفي هذا يقول أبو يوسف «لا يؤخذ من الرسول الذي بعث به ملك الروم عشر»[1].وكانت جميع أمتعة السفراء تعفى من الرسوم الجمركية عند قدومهم، كما كان يسمح لهم بأن يخرجوا ما يشاءون طالما كان ذلك لا يتعارض مع أمن الدولة، فلا يسمح لهم مثلاً بنقل السلاح لاستخدامه في دار الحرب ضد دار الإسلام[2].وكان إعفاء السفراء من كافة الضرائب والمكوس سبباً في تشجيعهم على القيام بأعمال التجارة أثناء سفارتهم، لا سيما سفراء بيزنطة.

9 - بالغت الدولة العربية - الإسلامية في قواعد ومراسم استقبال السفراء. إذ كانت المراسم تبدأ باستقبال السفير في أطراف الدولة الإسلامية، حيث «ينزلون في مساكن تليق بهم ويغدق عليهم من النفقات والأطعمة. ويقام لهم بوظيفة المراكب حسبما تدعو الحاجة إليه... وإن كانت الطرق والمسالك تحتاج إلى خفراء كان أجود أن يسير معهم الخفراء والدللاء»[3].

---

(1) أبو يوسف، مرجع سابق، ص 223 - 225.

(2) أبو يوسف، المرجع السابق، ص 188 - 189.

(3) عندما يقترب ركب السفير من عاصمة الدولة الإسلامية، تعد الاستقبالات الفخمة وتقام الزينات ويجتمع الناس على جوانب الطرقات التي سيسلكها إلى دار الضيافة: «ويترك في دار الضيافة ثلاثة أيام، ولا يمكن أحد من الاجتماع به، ثم يستدعى وقد رتبت دار الملك في ذلك اليوم وتجتمع العساكر والجند، ويجلس الملك على سرير الملك في أحسن أبهة وزي، وتصطف السلحدارية حوله بالسيوف، ثم يمد السماط وتأكل الناس أكل خدمة لا أكل نهمة وأركان الدولة جلوس على قدر مراتبهم وقيام في الخدمة، ويدخل الرسول والحاجب معه والمهمدارية تقدمه. فإذا وصل بحيث يلمحه الملك يخدم =

رابعاً: أهداف الدبلوماسية العربية

ثمة العديد من الأهداف والغايات التي انجزتها الدبلوماسية في تلك الحقبة من بينها الدعوة وتبادل الأسرى والمعاهدات ومن أهمها:

1 - نشر الدعوة الإسلامية:

اعتبر نشر الدعوة الإسلامية من أهم مقاصد الدبلوماسية في عصر النبي والخلفاء الراشدين، و العصر الأموي. فقد بعث النبي بالرسل إلى ملوك ورؤساء الدول والأمصار المجاورة كهرقل الروم ونجاشي الحبشة وكسرى فارس ومقوقس مصر، يدعوهم إلى

= (يؤدي التحية حسب المراسم المتبعة) الرسول ثم يتقدم إلى وسط الدار، ثم يتقدم إلى المكان الذي يليق به لمخاطبة الملك، فيخدم ويقف الحجاب والتراجم حوله، فيبلغ سلام مرسله ويخدم عنه الخدمة اللائقة بهما. فيقابل الملك تلك التحية بما يليق بها من الجواب بالقيام والخدمة أو القيام حسب ما يقتضيه حال المرسل والمرسل إليه. ثم يخرج الكتب التي معه فيضعها على وجهه وعينيه ثم يطرحها بين يدي الملك، فإن أراد الملك إكرام صاحبها فليقم لتناولها، وليشر بالخدمة عند فضها وقراءة اسم مرسلها. ثم يلبث قليلاً حتى يشير إليه الملك بالجلوس فيتأخر ويجلس حيث يجلسه الحاجب أو أمير المجلس... فإن سأله الملك عن شيء من أحوال مرسله أجاب عنه بما ليس فيه سر ولا كتمان، ويترك ما عنده من المشافهة والأسرار إلى مجلس الخلوة... ثم يشير إلى حاجبه بانصرافه إلى دار الضيافة للاستراحة، وإن كان معه هدية فليخاطب الحاجب عنه الملك أن الملك الفلاني قد بعث هدية يلتمس قبولها. فيشير الملك بحضورها، وهي محصلة عند أقرب الأبواب، فتعرض عليه بما فيها من دواب وجوارح وثياب، مع ثبت يتضمن ذلك إلا الجواري، فلا تعرض، بل يمضي بها إلى دار الحريم بعد استئذانه مع الخدام، والقهرمانة تعرض ذلك...».

الحسن بن عبد الله، مرجع سابق، ص 94 - 96.

الإسلام أو دفع الجزية[1]. كما أتيح للدبلوماسية في عصر الخلفاء الراشدين والأمويين أن تلعب دورها في تأييد الفتوحات الإسلامية بأن أكسبت تلك الفتوحات شكلاً قانونياً عن طريق ما عقدت من معاهدات بين قادة الجيوش الإسلامية وممثلي المدن والأمصار المفتوحة.

وفي الواقع أنه يصعب القول بأن هدف الدبلوماسية في تلك الحقبة من تاريخ الإسلام كان دينياً بحتاً. فالدعوة إلى الإسلام كانت تقتضي حسر نفوذ كل من الروم والفرس عن جزيرة العرب. واقتضى التمكين للإسلام إقرار نظام جديد يحدد علاقة الدولة الإسلامية الناشئة بالمجتمعات المحيطة فيها. وكان تبادل الرسل وعقد المعاهدات في هذا الشأن بمثابة الاعتراف بالدولة الإسلامية الجديدة وحدودها المتسعة[2].

لا شك أن الدبلوماسية لعبت في تلك الفترة الحاسمة من تاريخ العرب والإسلام دورها في تأييد القوة العسكرية. فهي وإن

---

(1) من ذلك رسالته التي حملها دحية بن خليفة الكلبي إلى هرقل: «بسم الله الرحمن الرحيم. من محمد رسول الله إلى هرقل عظيم الروم سلام على من اتبع الهدى، أما بعد فإني أدعوك بداعية الإسلام فاسلم تسلم يؤتك الله أجرك مرتين «قل يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا وبينكم أن لا نعبد إلا الله ولا نشرك به شيئاً ولا يتخذ بعضنا بعضاً أرباباً من دون الله فإن تولوا فقولوا اشهدوا بأنا مسلمون» فإن توليت فإن عليك إثم الأريسيين» أنظر في شأن هذه الرسائل عموماً، مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الرشيدة، جمعها محمد حميد الله الحيدر آبادي، القاهرة 1941 وأنظر رد هرقل على النبي ص31 من هذا المرجع.

(2) ومثال الأهداف ذات الطابع السياسي لتلك الدبلوماسية سفارة عمر بن الخطاب إلى هرقل سنة 17 هـ بقصد طرد قبيلة عربية لجأت إلى بلاد الروم دون إذن الخليفة. فأصر عمر على إعادة القبيلة وإلا طرد العرب مسيحي الشام إلى بيزنطة. كذلك لا شك أن لسفارات الأمويين وعقدهم معاهدات الصلح والهدنة طابعها السياسي.

كانت في ظروف الدعوة الناشئة قد اتخذت طابعاً دينياً إلا أنها كانت في طبيعتها وأهدافها دبلوماسية مختلطة، ذات أغراض دينية وسياسية معاً[1].

2 - إعلان الحرب:

اعتبر رفض الدعوة إلى الإسلام بمثابة إعلان بدء العداء أو قيام الحرب. وقد استوجب الإسلام على المسلمين أن ينذروا عدوهم بنيتهم هذه، وأن يمهلوه في الرد عليهم مهلة كافية يخبر العدو أثناءها أطراف أرضه ودولته[2]. وهذا غرض من أغراض الدبلوماسية، وأدب يتفق والقانون الدولي الحديث بقوله تعالى: «وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا»[3]، «وما كان ربك مهلك القرى حتى يبعث في أمها رسولا»[4]. ومن امثلة ما قامت به السفارة في هذا الشأن رسل النبي إلى أسقف أيلة (غيلات) وأهلها. جاء في كتابه (ص) إليهم: «فإذا أردتم أن يأمن البر والبحر فأطع الله ورسوله. ويمنع عنكم كل حق كان للعرب والعجم إلا حق الله وحق رسوله، وإنك إن رددتم[5] ولم ترضهم لا آخذ منكم شيئاً حتى أقاتلكم...»[6].

وقد يغني عن الإنذار الصريح بالعداء وإعلان الحرب ما لجأ إليه ملوك الروم والعرب من كنايات في الخطاب أو سفه في المكاتبة. مثال ذلك ما وجهه هشام بن عبد الملك إلى ملك الروم وجعل فاتحته: «هشام بن عبد الملك أمير المؤمنين إلى الطاغية ملك

(1) خدوري، المرجع السابق، ص 542.
(2) عبد الرحمن عزام، الرسالة الخالدة، 1946، ص 88.
(3) سورة الإسراء/16.
(4) سورة القصص/59.
(5) يعني السفراء.
(6) حميد الله، مرجع سابق، ص 32.

الـروم». فلما وصل إليه الكتاب أعـاده دون أن يفضه وهـو مغيظ حانق، ثم سار عقيبة مقاتلاً ديار الإسلام[1].

3 - تبادل الأسرى:

أخـذت المفـاوضـات فـي هـذا الـشـأن حـيـزا هـامـاً مـن حياة الدبلوماسية العربية الإسلامية على مدى قرنين من الـزمـن، وتم أول تبادل للأسرى في عهد هـارون الرشيد مع البيزنطيين (سنة 181 هـ)، واستمر التبادل حتى النصف الثاني من القرن الرابع الهجري[2]. إذ اقتضت طبيعة العلاقات بين العرب والـروم، وكثرة الغزوات والمعارك، أن يتفق الطرفان بين الحين والآخر على وسيلة لتبادل ما لديهم من الأسـرى والفداء[3]. وكان يسمح للسفراء من حاملي تلك الرسائل بزيارة معتقلات الأسرى لإحصائهم والتأكد من صحة عددهم، ومن ثم تدور المفاوضات حول الفداء أو التبادل، ثم

(1) كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة والسفارة لأبي علي الحسين بن محمد المعروف بابن الفراء، تحقيق صلاح الدين المنجد، القاهرة، 1947، ص 41، ومن ذلك أيضاً ما كتبه باسيل الأول إمبراطور الروم الى المعتصم يسفه عليه ويتوعده ويتهدده فكتب إليه المعتصم: «بسم الله الرحمن الرحيم. أما بعد، فقد قرأت خطابك، والجواب ما ترى لا ما تسمع به، وسيعلم الكافر لمن عقبى الدار». وسار تلو كتابه، فخرب بلاد الروم وسبى رعيتها ،المرجع السابق، ص 44.

(2) المقريزي، الخطط والآثار، الجزء الثاني، بولاق، ص 192.

(3) ومن أشهر المراسلات الدبلوماسية في شأن تبادل الأسرى، ما بعث به الإمبراطور تيوفيل، إمبراطور بيزنطة، سنة 839 م إلى الخليفة المأمون. يقول: «وقد كتبت إليك داعياً إلى المسالمة، راغباً في فضيلة المهادنة، لنضع أوزار الحرب عنا، ويكون كل واحد لكل واحد ولياً وحزباً، مع اتصال المرافق، والفسيح في المتاجر وفك المستأسر وأمن الطرق». ورد المأمون بالموافقة على طلب الإمبراطور البيزنطي، حتى تعود الحياة الطبيعية إلى مجراها بين البلدين. الطبري، المرجع السابق، ص 1109 – 1111.

تحديد مكان وموعد التبادل[1].

4 - التحقيق:

ومن مهام بعض السفارات التدقيق في الوقائع وإجراء التحقيق بشأن بعض الأمور التي من أهمها دراسة أحوال الأسرى وشكواهم من سوء معاملة الأعداء لهم. روى في هذا أن علي بن عيسى الوزير العباسي قد بعث بسفارة إلى القسطنطينية للتحقق مما أذيع في ذلك الوقت عن سوء حالة أسرى المسلمين بها. وقام السفير بمهمة المفاوضة في شأن تحسين أحوالهم وغذائهم وكسائهم[2].

5 - التجسس:

شغلت الدبلوماسية العربية نفسها منذ القرن الثاني للهجرة بأعمال الاستخبارات والجاسوسية المنظمة، بإرسال المبعوثين والسفارات لمعرفة قوة جيرانهم ودروب ومسالك بلادهم؛ عبر التزوّد بتعليمات تقتضي التأكد من صحة طلب الفريق الآخر الصلح أو الهدنة أو تبادل الأسرى،

---

(1) ومن أشهر الوقائع في هذا الشأن إلتقاء الروم والعرب على ضفاف نهر اللامس لتبادل الأسرى في عهد الخليفة الواثق في 16 سبتمبر سنة 845 م. وبعد مفاوضات طويلة بين الطرفين، رفض فيها الروم فداء العجزة من النساء والرجال وفداء الأطفال بمن في أيديهم من الرجال، اتفق على فداء كل رجل برجل. وأقيمت قنطرتين على النهر أحدهما للروم والأخرى للعرب؛ يطلق الروم أسيراً من عندهم ويطلق العرب في نفس الوقت رومياً ممن في أيديهم، فإذا اقترب المسلم من المسلمين صاح: «الله أكبر»، فيرد عليه باقي المسلمين بالتكبير كذلك.

(2) ومن سفارات الفداء الشهيرة كذلك سفارة نصر بن الأزهر، رسول المتوكل على الروم سنة 861 رداً على سفارة أطروبليس الرومي، الذي جاء بغداد ومعه سبعون أسيراً من المسلمين سنة 859 م طالباً إلى المسلمين إجراء فداء جديد. كذلك سفارة ليو ملك الروم إلى خمارويه في عصر الأسرة الطولونية بمصر سنة 896 م؛ وسفارتي الروم إلى سيف الدولة الحمداني سنة 946، سنة 966م.

ولعدم اتخاذ المطالب السلمية وسيلة للاستعداد واستئناف القتال[1]. ومعرفة الدولة الإسلامية لأحوال وظروف جيرانها، وما يسعى إليه أعداؤها من الأهمية بمكان حتى لا تفاجأ بالهجوم عليها، بل قد تبادر هي بالهجوم إذا ما توفرت لديها المعلومات الضرورية. وقد اتبع الأيوبيون هذه الخطة، فكانوا يبعثون بالسفراء لدراسة أحوال كل دولة ومداخل الجيوش إلى قلبها قبل أن يبدأوا بغزوها[2]. ولا يعني كل ذلك أن التجسس كأحد أغراض الدبلوماسية في ذلك العصر لم يكن أمراً مستهجناً لدى العرب، بل كان يجري سراً، أشبه بما تقوم به بعض الدول الحديثة في الوقت الحاضر[3].

واتخذت الدولة الإسلامية من جانبها كل الوسائل لمنع سفراء الدول الأخرى من الاطلاع على أحوالها أو التعرف على مسالكها ومعاقلها، ومدى قوتها أو ضعفها، ولهذا خصصت الدولة الإسلامية للسفير الموفد إليها من يستقبله في أطراف رقعتها من الولاة أو الأمراء الذين يعملون على تضليله بالمسالك التي تصل حدود دولته

(1) من ذلك أنه عندما وصل رسول الروم إلى بلاط الخليفة الواثق ليفاوض في أمر الفداء، أرسل الواثق أحمد بن أبي قحطبة إلى البلاط البيزنطي وأوكل إليه أن يعلم بالضبط عدد من في أيدي الروم من الأسرى واستعدادات الروم بصفة عامة. الطبري، المرجع السابق، ص 1351.

(2) المقريزي، السلوك في معرفة دول الملوك، تحقيق زيادة، القاهرة سنة 1934، ص 51، كذلك بعثت قريش إلى النبي رسلها بقصد المفاوضة لتفهم أسباب رغبته في الحج والعمرة في العام السادس للهجرة من ناحية، ولتعرف قوة المسلمين من ناحية أخرى. أنظر، حياة محمد، محمد حسنين هيكل، ط2 ، ص 358.

(3) من ذلك أن نزاعاً قد ثار بين سلطان مصر برقوق وتيمورلنك ملك المغول في القرن التاسع للهجرة حين بعث الأخير أحد سفرائه إلى القاهرة لاستقصاء أحوالها ومدى قوتها الحربية، قبل أن يبدأ المغول غزو سورية. وكان قيام سفير المغول بالتجسس في القاهرة مدعاة للقبض عليه. وما أن احتج تيمورلنك على ذلك حتى كتب إليه برقوق مبرراً جواز القبض على السفير الذي تسبب بخطئه وإساءته استعمال حق السفارة إلى عدم احترام حصانته وانتهاك حرمته الشخصية. القلقشندي، صبح الأعشى، القاهرة، ج 7، ص 316.

بعاصمة الخلافة[1]. يذكر ان العرب كانوا أكثر ثقة بالمبعوث الأمين على مصالح دولته، واحتقاراً لمن تهون عنده أمته. «فكانوا إذا ورد عليهم رسول من الهند أو الترك أو الروم أقاموا له الضيافات والرواتب، واطلعوا على جميع أسراره وهان عليهم، وإن امتنع نبل قدره عندهم وعلم سداده»[2].

6 - الإصلاح بين الممالك الإسلامية

أصبح ذلك الأمر من أغراض الدبلوماسية في عهد انقسام الدولة الإسلامية إلى عدة ممالك يحكمها ملوك وسلاطين قامت بينهم أحياناً خلافات استدعت التدخل لفضها بالوسائل الدبلوماسية من قبل غيرهم من الخلفاء في بغداد أو سلاطين الممالك الإسلامية الأخرى[3]. كما انسحب الآمر نفسه على العلاقات بين المسلمين

(1) «فيجهز له جماعة من الجيش مع أكبر الأمراء يحتفظون به وبمن معه، ويرتبون له الإقامة والمراكب وجميع ما يحتاج إليه، ويوعرون له الطرقات ويدار به الطرق البعيدة المعطشة المشقة. ولا يمكنون أحداً من الاجتماع بهم حتى ينتهوا إلى الملك...» الحسن بن عبد الله، آثار الأول في ترتيب الدول، ص 95.

(2) المرجع السابق، ص 94.

(3) من ذلك عرض الخليفة في بغداد وساطته في الخلاف الناشب بين صلاح الدين وملك الموصل سنة (1183م). كذلك سعى الخليفة المعتصم لإيقاف القتال الدائر بين الملك أيوب سلطان مصر وملك حلب سنة (1248م)؛ كما سعى لإيقاف الحرب القائمة بين أيبك سلطان مصر والناصر ملك حلب سنة 1253م). ومن الأحداث الشهيرة أن سلطان مصر قنصوه الفوري عرض وساطته في آب/أغسطس سنة 1516م لإيقاف الحرب المستعرة بين السلطان العثماني سليم الأول والشاه إسماعيل صفوي ملك العجم. وتبادل الغوري في هذا الشأن السفراء مع السلطان سليم الذي رفض مساعي الغوري وأهان سفيره، وكان قائد جيوشه، بأن جرده من ملابسه الرسمية المزركشة، ورده بدونها إلى سيده. ومن ثم بدأ قتال جديد بين سليم والغوري انتهى باحتلال الأتراك مصر. وجرت العادة على تدوين نتائج هذه المساعي الدبلوماسية إذا انتهت بالنجاح. فيجتمع الطرفان بحضور الوسيط على هيئة مؤتمر، يقسمان فيه على تنفيذ شروط التصالح حسب «نسخة اليمين» المقترحة كما جاء بنص للمقريزي ومن المعاهدات الدبلوماسية في هذا الشأن معاهدة الصلح بين الأخشيد وسيف الدولة الحمداني سنة 946 م) وبمقتضاها ضم سيف الدولة انطاكية وحمص وحلب إلى دولته.

والمسيحيين. وجرت التقاليد الدبلوماسية على أن يتبادل الطرفان أولاً الكتب أو الرسائل التي تصاغ في أساليب ودية بقصد إزالة ما في نفوس القادة من أحقاد[1]. فإذا ما تهيأت أسباب المودة، دخل الطرفان في مفاوضات لعقد الصلح وفض النزاع[2].

- تدعيم الروابط الثقافية:وكان هذا من أهم ما استهدفته السفارات العربية في توثيق علاقاتها مع جاراتها. فتبادل الكتب النادرة والبعثات العلمية وتسهيل مهام الطلاب والباحثين في جامعات وعواصم المسلمين والبيزنطيين. من ذلك أن الإمبراطور تيوفيل ومعاصره الخليفة المأمون كانا يغرمان بالشعر وروايته، ويهتمان بالمسائل الدينية واستثارة المعارضة بالتجديد في الدين. ولهذا عمل كل منهما على تتبع نشاط الآخر في هذه الشؤون وغيرها من المسائل العلمية. وحاكاهما في هذه العلوم وفي نفس العصر عبد الرحمن الثاني الخليفة الأموي بالأندلس، إذ كان يسمح للعلماء بزيارة العواصم الأخرى. وسارت السفارات العلمية العربية الإسلامية إلى بيزنطة وقامت بزيادة مكتبات القسطنطينية، لترجمة الكتب

(1) من ذلك ما كتبه باسيل الأول ملك الروم إلى المعتصم: «إن الملوك لم تزل يغزو بعضها بعضاً، ويعلو بعضها على بعض. وربما أتيت من وزراء السوء، وقد كان منا بزبطره ما كان وتبينت وجه الخطأ فيه، وقد كلت لي بالصاع أصواعاً فيما فعلت بعمورية. وأنا أسألك بالطينة المباركة التي أنت منها أن تنعم علي بإطلاق طارقتي فإنهم مائة وخمسون بطريقاً. وأنا أفتدي كل واحد منهم بمائة من المسلمين. وقد تهادت الملوك قبلنا. وقد وجهت مع رسولي من ثياب الديباج المذهبة أربعين ثوباً، طول كل ثوب منها أربعون ذراعاً في عرض عشرين» ابن الفراء، مرجع سابق، ص 34، 35.

(2) ومن المعاهدات الدبلوماسية التي أنهت الخلافات بين المسلمين وغير المسلمين معاهدة سنة (987م) بين العزيز بالله الخليفة الفاطمي وملك الروم. وكان الخير قد بعث إليه بسفارة جاءت إلى القاهرة بطلب عقد معاهدة صلح وسلم، واشترط العزيز لعقد الصلح أن يطلق سراح أسرى المسلمين وأن يدعى له على منبر مسجد القسطنطينية نقلاً عن النجوم الزاهرة، ابن تغري بردي، القاهرة 1931.

النادرة التي احتاج إليها العرب في دراساتهم النظرية والفلسفية أو الكيميائية والطبية. ومن تلك السفارات ما بعث به الخليفة العباسي المنصور إلى القسطنطينية، حيث عاد العلماء ومعهم مختارات من الكتب النادرة، كان من بينها كتاب اقليدس[1].

7 - المساعدة العسكرية:

أرسل سلاطين العرب المسلمين سفارات إلى بعضهم، بطلب المساعدة العسكرية لدفع غوائل الغزو الخارجي من قبل الصليبيين والمغول. كما أن طلب المساعدة لم يقتصر على العرب المسلمين وبعضهم، وإنما لجأ بعض ملوك المسلمين إلى غيرهم من الدول غير الإسلامية بطلب المساعدة ضد أعدائهم من ملوك المسلمين. من ذلك سفارة الملك الكامل سلطان مصر إلى فردريك الثاني (1227م) بطلب المساعدة ضد الملك المعظم سلطان دمشق[2].

---

(1) وتجدر الإشارة هنا إلى السفارات المتعددة والمفاوضات المتكررة التي دارت بين الإمبراطور تيوفيل والخليفة المأمون في شأن العالم الفلكي المهندس ليون. وكان الخليفة المأمون يتوق إلى حضور هذا العالم إلى بغداد لفترة من الزمن، كي يستفاد من علمه الواسع في الرياضيات. ووصل الأمر على حد أن عرض المأمون على تيوفيل صلحاً دائماً وألفي قطعة ذهبية مقابل حضور هذا العالم إليه. ولكن تيوفيل رفض عرض المأمون، لأن أبحاث ليون كانت تتعلق في شطر كبير منها بأسرار الدولة وشؤونها العسكرية. ومن السفارات الثقافية التي توفرت على دراسة الأماكن التاريخية بعثة العالم العربي المشهور محمد بن موسى الذي بعث به الخليفة العباسي الواثق إلى أفسوس في بلاد الروم لزيارة الكهف الذي حفظ فيه رفات أهل الكهف، مما ورد ذكره في القرآن الكريم. وقد صرح الإمبراطور البيزنطي ميشيل الثالث للبعثة العربية بالزيارة، وبعث معها بدليل خاص يصاحبها في تنقلاتها. وكذلك نظم الواثق بعثة كبيرة أسسها أحد كبار مترجمي الدولة لاكتشاف السور الذي بناه الإسكندر، فيما تقول الروايات، سداً بين الروم ويأجوج ومأجوج. ودامت البعثة ثمانية وعشرين شهراً. فلما عاد أعضاءها كافأهم الخليفة على ما حصلوا عليه من بيانات وعافية. فازيليف، مرجع سابق، ج 1، ص 16 - 18.

(2) نقلاً عن مخطوط مفرج الكروب، ابن واصل، رقم 291.

8 - الاعتراف الدولي:

شكلت سفارات سلاطين الممالك الإسلامية، في عصر انحلال الخلافة العباسية، إلى بغداد بطلب اعتراف الخليفة بسلطانهم الفعلي، بمثابة اعتراف من قبل هؤلاء السلاطين بالسيادة القانونية للخليفة في بغداد على جميع ديار الإسلام، وأن هذه السيادة لا تتجزأ مهما تعدَّدت السيادات الفعلية [1].

9 - التهاني والعزاء وطلب المصاهرة:

ومن السفارات المعروفة في هذا الشأن سفارة ملك الروم إلى الخليفة العباسي المنصور للتهنئة على توليه الخلافة، وسفارات ملوك المسلمين والبيزنطيين إلى صلاح الدين للتهنئة على دخوله بيت المقدس سنة (1187م)، وسفارة الخليفة في بغداد إلى الملك العادل للتهنئة على توليه السلطة[2] سنة (1443م). ومن سفارات تقديم واجب العزاء سفارة صلاح الدين إلى الملك برادويل بالقدس للتعزية في وفاة أبيه وتأكيد مواساته وصداقته للملك الصليبي[3]. وما يتصل بهذا النوع من

(1) من ذلك سفارة صلاح الدين في سنة 1174 م إلى الخليفة في بغداد، وسفارة الملك العادل إلى بغداد سنة 1207 م، وكذلك سفارة ملك الهند إلى الخليفة بالقاهرة، بعد أن نقله الظاهر بيبرس إليها 1343 م. وما تبادله العزيز بالله الفاطمي وعضد الدولة الوزير العباسي من سفارات انتهت باعتراف عضد الدولة للفاطميين بحق الخلافة وحمل ألقابها (خليفة المسلمين وأمير المؤمنين). من ذلك أيضاً سفارة العزيز بالله الفاطمي إلى سعد الدولة الحمداني ملك حلب سنة 976 م بطلب الدعوة باسم العزيز في صلاة الجمعة، أي الاعتراف بالخلافة الفاطمية. وقد قبل سعد الدولة ذلك، وبعث بهذا سفارة مماثلة برئاسة قاضي حلب ولكنه ما لبث أن عدل عن الاعتراف بالفاطميين وعاد إلى الاعتراف بالخلافة العباسية في بغداد، بعد أن بعث إليه عضد الدولة بسفير تولى إقناعه بهذا سنة 977 م نقلاً عن مخطوط ابن العديم، رقم 45.

(2) المرجع السابق، ص 275.

(3) القلقشندي، صبح الأعشى، ج 7، ص 115 - 116.

السفارات سفارات طلب المصاهرة وتبادل الهدايا. وقد كان لكل منها مغزاها ومعناها السياسي إلى جانب الناحية الشخصية في الاتصال والتقارب. من ذلك سفارة خمارويه إلى الخليفة العباسي المعتضد بالله لعرض زواج الخليفة من ابنته الأميرة قطر الندى، سعياً من جانب الأول في تدعيم نفوذه وسلطانه بمصر وسوريا. كذلك سفارة الملك السلجوقي أكونوم بطلب الزواج من إحدى أميرات حلب الجميلات. وقد اتفق على ذلك رغبة في حماية السلاجقة لحلب من غزو الملك الكامل سلطان مصر لها[1].

(1) نقلاً عن ابن واصل، المرجع السابق، رقم 317.

الفصل الرابع

الدبلوماسية الحديثة والمعاصرة

القسم الأول

نشأة الدبلوماسية الحديثة

أولاً: عصر النهضة

تقع هذه المرحلة من تاريخ الدبلوماسية الحديثة بين القرنين الخامس عشر والسابع عشر، حين اقتضى تقاطع المصالح السياسية والتجارية والاقتصادية وتطور أسباب النهضة الصناعية والهجرات بين مختلف البلدان تعدد الاتصالات الدبلوماسية ثم استدامتها لرعاية تلك المصالح وحمايتها من قبل كل دولة لدى الأخرى.وتميزت هذه المرحلة بصفتين أساسيتين:

1 - أولاهما: تطور الدبلوماسية إلى مرحلة جديدة أرسيت

فيها قواعدها وأصولها، وبدأ ازدهارها واستقرارها كمهنة أو سلك Carrière حيث كانت جمهورية البندقية بشكل خاص، بين جمهوريات إيطاليا الأخرى، هي مدرسة ازدهار الدبلوماسية وتنظيمها.

2 - ثانيتهما: الأخذ بمبدأ تبادل البعثات الدبلوماسية بشكل مستقر ودائم، منذ أن بدأت الجمهوريات الإيطالية في مطلع عصر النهضة إيفاد المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين الدائمين لدى بعضها البعض من الدول المستقلة التي ارتضت قبول مبدأ المساواة في السيادة في علاقاتها.

ثانياً: دبلوماسية البندقية

بسبب زيادة الاتصال وتشابك المصالح بين إمارات ومدن إيطاليا الشمالية، وظهور البرجوازية التجارية وبدء عصر النهضة الصناعية والفكرية، بدأ نظام الإقطاع القائم على الاتحاد في ظل الكنيسة يتلاشى وينهار كي يقوم مقامه نظام تأسيس العلاقات بين الجمهوريات والإمارات في شمال إيطاليا على أساس المساواة في السيادة والاستقلال، وأصبحت الدبلوماسية الحديثة هي وسيلة الاتصال وتأسيس تلك العلاقات. وقد اشتهرت من تلك الدويلات فلورنسا التي عرفت في القرنين الثالث عشر والرابع عشر بسفرائها الممتازين أمثال دانتي وبترارك وبوكاشيو، ثم ميكافيلي وجيسيارديني في القرنين الخامس عشر والسادس عشر. ولكن جمهورية البندقية فاقت في شهرتها غيرها من الدويلات الإيطالية، ذلك لما تمتعت به من قوة عسكرية واتساع صلاتها ومصالحها التجارية، ما هيأ لها إتقان فن الدبلوماسية وأساليبها إلى حد كبير، فأصبحت منبت

الدبلوماسية الحديثة ومدرسة الدبلوماسيين حتى عصور متأخرة. ففي سنة 1740 نرى اللورد شستر فيلد ينصح ابنه بالتردد على سفراء البندقية لأنهم أكثر السفراء حنكة وأصالة رأي وإحاطة بالمعلومات والأحداث[1].

وبالنظر للعلاقة الوثيقة التي قامت بين البندقية والإمبراطورية البيزنطية[2] من جانب وصلاتها التجارية القوية مع الشرق العربي أثناء وبعد الحروب الصليبية[3] وسائر بلاد البحر المتوسط من جانب آخر، ترعرعت نظرية الدبلوماسية لدى البندقية وتأصلت فيها، بحيث أصبحت قدوة لغيرها من الدويلات الإيطالية ودول أوروبا الغربية في فن الدبلوماسية ونظمها حتى منتصف القرن الثامن عشر.ومن فضائل البندقية على تطور الفن الدبلوماسي:

1 - أنها أنشأت أول ديوان للمحفوظات بهدف جمع المعاهدات وتسجيلها، وحفظ الوثائق وقوانين تنظيم سير السلك الدبلوماسي خلال تسعة قرون من سنة 883 م حتى سنة 1797 م[4].

---

(1) نيكلسون، مرجع سابق، ص 27 .

(2) نيكلسون، المرجع السابق، ص 57.

(3) W. Heyd, Histoire du Commerce du Levant, Leipzig, 1923, Vol. I, PP. 372 - 426, Vol. II. PP. 23 - 63, 427 - 497.

(4) وقد بلغ مجموع ما حفظ في هذا الديوان 21177 وثيقة تضمنت كافة التعليمات الصادرة إلى السفراء وأسماء المبعوثين والقادمين منهم، والتقارير المقدمة من سفراء البندقية بعد عودتهم. كما شملت بصفة خاصة النشرات (news - letters) avvisi التي يبعث بها على السفراء في الخارج كي يحيطوا علماً بشؤون الوطن وأحواله ولا يفقدوا الصلة به أثناء تمثيلهم وشرحهم لوجهة نظر جمهوريتهم لدى المبعوثين إليهم، وهو التقليد الذي استقر لدى الدول الأخرى فيما بعد وأصبح عرفاً متواتراً تعمل به وزارات الخارجية المختلفة Diplomatic weather chart نيكلسون، مرجع سابق، ص 28.

2 - منذ بداية القرن الثالث عشر أصدرت جمهورية البندقية طائفة من القوانين والمراسيم التي ضمنت القواعد التي يجب على كل سفير لها بالخارج أن يتبعها[1]. والتدقيق في هذه القوانين والأوامر يدل على مدى تقدير البندقية للفن الدبلوماسي واعتمادها عليه في تنظيم علاقاتها الخارجية. ولعلّ من أبرز القواعد[2] التي قررتها تلك الأنظمة:

أ - أنه كان على الممثلين الدبلوماسيين في روما أن يبذلوا مساعيهم لدى الحكومة المحلية لتأمين مصالح رعاياهم، ولكن ليس لهم أن يقوموا بتقديم أية مساعدة مالية إلا بعد استئذان رئيس مشيخة البندقية.

ب - منع أي سفير أو مبعوث من جمهورية البندقية أن يصطحب معه زوجته حتى لا تفشي أسراره.

ج - يجب على السفير أن يصحب السفير معه طاهيه خوفاً على حياته من دس السم الذي كان سلاحاً شائعاً في ذلك الوقت.

د - ينبغي على الممثلين الدبلوماسيين عند عودتهم إلى البندقية أن يقدموا إلى مشيختها كل ما قدم إليهم من هدايا على أساس أنها لم تقدم إليهم بصفتهم الشخصية.

هـ - ليس للممثلين الدبلوماسيين الحق في مغادرة مقار

---

(1) مثال ذلك التعليمات الصادرة بتاريخ 10 أيلول/سبتمبر سنة 1489م من الدوغ أغسطينوس باربادیغو إلى سفير البندقية بييرو دييدو المبعوث إلى سلطان مصر قايتباي سنة 1489م، وفيها توضيح لسياسة البندقية إزاء مصر وتركيا وجزيرة قبرص. توفيق اسكندر ، وثائق تاريخ مصر ، القاهرة، 1956، ص 1 - 8.

(2) براديبه فوديريه، بحوث في القانون الدولي العام، باريس 1906، ج 3، ص 34.

مناصبهم ولو لمدة يوم واحد، حتى يأتي من يخلفهم. وكان إقرار هذه القاعدة بمثابة الإشارة لبداية عصر الدبلوماسية الدائمة[1].

و - على الممثل الدبلوماسي أن يبعث بتقاريره عن مباحثاته وأحوال البلد المبعوث إليه أولاً بأول، كما كان عليه عند عودته إلى البندقية أن يقدم تقريراً كتابياً شاملاً إلى المشيخة يتضمن تفصيل ما قام به في مدة لا تتجاوز أسبوعين من تاريخ عودته إلى البندقية.

ز - ليس للسفير الحق في حيازة أية ممتلكات في الدولة الموفد إليها[2].

ح - يحرم على السفراء البندقيين أية مناقشة في المسائل السياسية مع غير الرسميين، أو أن يذكروا في مراسلاتهم الخاصة أية معلومات سياسية.

ط - ينبغي أن يكون المبعوث من المتدينين، الدارسين للثقافات القديمة والجغرافيا والتاريخ، وله من الإلهام ما يستطيع معه أن يجد مخرجاً من المآزق الحرجة وأشد المسائل تعقيداً. كذلك أن يكون صاحب ذوق فني رفيع، يتفهم الشعور ويتذوق الموسيقى ويحسن جمال فن العمارة[3].

ك - اهتم رؤساء مشيخة البندقية Les Doges اهتماماً كبيراً بسرية مراسلاتهم مع السفراء. ولهذا استخدموا الشفرة

(1) بوتيمكن، المرجع السابق، ص 150.
(2) نيكلسون، مرجع سابق، ص 28.
(3) نيوملن، مرجع سابق، ص 306.

الدبلوماسية التي كان يقوم على وضعها وتغييرها كلما اقتضت الظروف موظفون مختصون. واستخدمت في ذلك أحياناً الحروف الأبجدية العربية محل الحروف اللاتينية، كلما استخدمت الرموز والألغاز. ومن البندقية انتقل استخدام فن الشفرة، كما عرفته في القرن الرابع عشر، إلى ميلانو وفلورنسا في القرن الخامس عشر، ومنهما إلى سائر البلاد الأوروبية[1].

ل - خصت البندقية الفن الدبلوماسي بمزيد من العناية والتنسيق منذ أن أدركت أهمية استقرار البعثة الدبلوماسية وإقامتها لمدد طويلة. ففي القرن الثالث عشر كان من النادر أن يمكث الممثل الدبلوماسي في البلد الموفد إليه أكثر من شهرين وثلاثة، أو أربعة شهور إن اقتضى توثيق العلاقات الدبلوماسية ذلك. ولكن ازدياد اهتمام البندقية بالمصالح التجارية وتوثيق العلاقات السياسية في القرنين الخامس عشر والسادس عشر استدعى إطالة مدة البعثة الدبلوماسية البندقية إلى سنتين، فثلاث سنين.

وبذلك استقرت الدبلوماسية كمهنة أو سلك، ما أضفى على العاملين بها صفات معينة، وأصبح لهم من الحقوق وعليهم من الواجبات ما تقتضيه طبيعة هذه المهنة والمركز الاجتماعي.ومن ثم انتشر تبادل البعثات الدبلوماسية لمدد طويلة بين الدويلات الإيطالية وممالك أوروبا الغربية، ما أذن بقيام عصر الدبلوماسية الدائمة[2].

(1) نيوملن، مرجع سابق، ج 1، ص 152.
(2) ستورت، مرجع سابق، ص 469.

ثالثاً: الدبلوماسية الدائمة

يعتبر الدوق فرانسسكو سفورزا - دوق ميلانو - أول من أوفد بعثة دائمة إلى جنوى سنة 1455م، وكانت عبارة عن وفد من البندقيين برئاسة نيكوديموس دي بونترمولي. وبعد ذلك بخمس سنوات أرسل دوق سافويا ممثلاً دائماً له في روما هو زرياب مارجاريا، أحد رجال الدين[1]. ولم يمض على ذلك خمسة عشر عاماً أخرى حتى أخذ نظام التمثيل الدبلوماسي الدائم ينتشر في إيطاليا فأوروبا[2]. فاقتضت المنافسات السياسية والتجارية التي قامت بين أسبانيا وفرنسا وانكلترا والجمهوريات الإيطالية، وبخاصة بين جنوى والبندقية آنذاك، أن تتسابق هذه البلاد في إنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة بهدف الحصول على المعلومات اللازمة لرسم سياستها الخارجية والتجارية. وقد عُرف عن البندقية أنها كانت أسبق بلاد أوروبا وأعظمها شأناً في هذه المضمار. فالبندقية التي جرت تقاليدها على تعيين السفراء لمدة عامين أو ثلاثة، قد أخذت نهجاً جديداً سنة 1496 م بأن اعتمدت لنفسها في لندن تاجرين من المقيمين فيها إقامة دائمة. وشهد القرن السادس عشر سفراء مقيمين للبندقية في كل من ڤيينا ومدريد وروما وباريس، بينما كان لملوك اسبانيا وفرنسا سفراء وللبابا قاصد رسولي مقيمين فيها. كذلك تبادلت الدويلات الإيطالية الأخرى السفارات الدائمة مع باريس ولندن وبلاط الإمبراطور الألماني شارل الخامس[3].

وانتشرت المنافسة في هذا التقليد الجديد إلى ما بين بلاد أوروبا الغربية. فبعثت إنكلترا سنة 1519 م بالسير توماس بولين ودكتور

(1) نيكلسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي ، ص 30.
(2) نيكلسون، المرجع السابق ، ص 33.
(3) نيكلسون، الدبلوماسية، ص 30

وست سفيرين دائمين لها في باريس. ومن ثم أنشأ فرنسوا الأول ملك فرنسا أول جهاز أو سلك دبلوماسي دائم وكامل التنظيم[1].

ولم ينتصف القرن السادس عشر حتى أخذت العلاقات الدبلوماسية الدائمة تتطور وتثبت شيئا فشيئاً بين بلاد أوروبا الغربية ثم الشرقية، في حين ظلت دول شمال أوروبا بعيدة عن هذا التطور، حتى كانت الحروب الدينية وأخذت الكاثوليكية على عاتقها مهمة توثيق العلاقات وإنشاء السفارات الدائمة في أنحاء أوروبا المختلفة، في القرن السابع عشر، امتداداً للدور الذي قامت به في هذا الشأن في القرون الوسطى، حين كان البابا يبعث بالقاصدين الرسوليين والممثلين الدبلوماسيين شبه الدائمين إلى ملوك أوروبا الغربية وإمبراطورية الروم الشرقية[2]. ومع ذلك فقد ظل هذا التطور بعيداً عن الثبات والاستقرار الحقيقيين حتى معاهدة وستفاليا سنة 1648 [3].

فمعاهدة وستفاليا، التي أنهت الحروب الأوروبية الطويلة وأكدت مبدأ ميزان القوى لحكم العلاقات بين دول الأسرة الأوربية، أنشأت في أوروبا مجتمعاً دولياً ساده التنافس والشك والترقّب والترصّد من قبل كل دولة لما يجري في الأخرى من استعدادات للقتال أو مراعاة لما قرره الصلح من قواعد للاستقرار. واستدعى ذلك أن تقوم الدول المعنية بإنشاء السفارات الدائمة لتقوم على موافاتها بالمعلومات اللازمة عن منافساتها من الدول الأخرى[4] ولهذا السبب:

---

(1) ستورت، مرجع سابق، ص 470.

(2) ستورت، المرجع السابق، ص 468.

(3) نوميلن، مرجع سابق، ص 307 – 308.

(4) Codification of the international Law Relating to Diplomatic Intercourse and Immunities, Memorandum prepared by the Secretariat, U.N. A - CN, PP. 7-8.

1 - نشأت عادة ملازمة السفير للملك المعتمد لدى بلاطه، في إقامته وكافة تنقلاته، بهدف ان يكون على إطلاع تام بما يدور من أمور. كذلك كان للسفير أن يقابل الملك المعتمد لديه وان يتباحث معه أو يستفسر منه مباشرة عما يريد معرفته.

2 - نُظر للسفير على أن عمله الأساسي هو التجسس، ولذلك حُرم الاتصال به، كما حُرم عليه الاتصال بغير المختصين[1]. بيد أن هذا الحذر والخوف من وجود السفارات الدائمة، ما لبث أن تبدد من جديد بثبوت نظرية سيادة الدولة ووجوب ممارستها تبادل التمثيل الدبلوماسي كإحدى الخصائص أو المظاهر الرئيسية لهذه السيادة [2].

---

(1) ولهذا السبب كان كل من هنري الرابع ملك فرنسا وهنري السابع ملك انكلترا يعادون إنشاء السفارات الدائمة. وحتى سنة 1653، على حد رواية وزير سويسرا لدى حكومة كرمويل، كان محرماً على عضو البرلمان الانكليزي أن يتحدث إلى السفراء الأجانب، وإلا تعرض لفقد مقعد النيابة. كذلك أخذ اتحاد ولايات هولندا في بحث هذا الموضوع سنة 1651 بقصد التخلص من اعتماد السفراء في هولندا. وفي سنة 1660 اقترحت هولندا طرد جميع السفراء المعتمدين لديها، كما عاملتهم حكومة موسكو معاملة أسرى الحرب، بينما خصصت الخلافة العثمانية إحدى قلاعها الشهيرة لنزولهم وإقامتهم ببلادها نيكلسون، تطور الدبلوماسية، ص 35.

(2) وهكذا دخلت الدول الأوروبية في اتفاقات حول تبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم، كاتفاقية بلغراد سنة 1739 بين روسيا والدولة العثمانية بقصد السماح للقيصر بتعيين وزير مقيم في القسطنطينية. ومن ثم يقرر ذلك الفقيه السويسري فاتيل، في مؤلفه عن القانون الدولي سنة 1758، بقوله: «لكل دولة ذات سيادة الحق في إرسال واستقبال وزراء عامين، فهم بمثابة الأدوات اللازمة لما يجري بين أصحاب السيادة من شؤون ومراسلات يجب صيانتها والمحافظة عليها»

Vattel, The Law of Nations, Vol. III, P. 372.

فما أن قامت الثورة الفرنسية وما أعقبها من حروب وثورات حتى ثورة 1848، وبدأت طلائع الثورة الصناعية تمحو آثار الإقطاع وتقضي على العزلة في العلاقات بين الدول والجماعات الأوروبية، حتى أصبح تبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم حقاً مقرراً لكل دولة مستقلة ذات سيادة، ومبدأ ثابتاً من مبادئ القانون الدولي، وأصبح من دواعي الاستقرار في العلاقات الدبلوماسية الدولية أن يتفق حول تقنين المبادئ والقواعد التي تقرر حقوق وواجبات الممثلين الدبلوماسيين وإنهاء ما ثار في العمل من خلافات ومنازعات في هذا الصدد.

رابعاً: خصائص الدبلوماسية الحديثة

شكلت الفترة الممتدة بين القرنين الرابع عشر والثامن عشر، تحوّلا بارزا في تكوين وتشكيل كثير من العادات والتقاليد التي استقرت كقواعد للقانون الدولي، ومنها ما يطلق عليها مصطلح القانون الدبلوماسي. ونتيجة لتعدد البعثات الدبلوماسية وانتشارها، وانتقالها إلى مرحلة التمثيل الدبلوماسي الدائم، وما انتهى إلى تقريره أو الاتفاق حوله في المعاهدات والمؤتمرات الكثيرة التي اشتهرت بها هذه الحقبة، نشأ عدة مظاهر أبرزها:

1 - مبدأ الحصانة الدبلوماسية لشخص الممثل الدبلوماسي وإعفاؤه من القضاء المحلي أو القبض عليه نتيجة قيامه بعمل عدائي ضد الدولة المبعوث لديها. وعلى الرغم من وقوع أحداث عديدة تخالف أو تنقض هذا المبدأ، تردد كثير من فقهاء القانون الدولي في قبوله كجنتيلي Gentili (1552 - 1608) الذي قرر صراحة وجوب إخضاع مثل

هذا الممثل الدبلوماسي للقضاء المحلي للدولة المبعوث لديها[1].

2 - شهد القرن السابع عشر نشوء عادة اصطحاب السفراء لزوجاتهم بعد أن كان محرماً عليهم. وبدأ ذلك باستدعاء سفارة أسبانيا لدى الولايات المتحدة الهولندية سنة 1649 وفداً من المخنثين للعمل بالسفارة، خروجاً على قاعدة تكوين السفارة وحاشيتها من الرجال فقط. فإذا ما طلع علينا القرن الثامن عشر قرر الفقيه الهولندي بينكر شوك (1673 - 1743) بصراحة أن اصطحاب السفراء زوجاتهم هو أمر طبيعي[2]. ومهَّد هذا التطور السبيل إلى تقرير مبدأ شمول الحصانة الدبلوماسية لحاشية السفراء الرسمية وأسرهم، الأمر الذي كان مدعاة لكثير من الجدل والصراع في العمل وبين الفقهاء.

3 - نشأ في تلك الفترة مبدأ حصانة المسكن وعدم جواز التعرّض لدار الوكالة الدبلوماسية، على الرغم مما ثار من آراء متعارضة في هذا الشأن نتيجة عدم الفصل بين

---

(1) فقد أكد تواتر العمل في أحداث عديدة أخرى اكتفت فيها الدول باستدعاء الممثل الدبلوماسي الذي يتسبب بخطئه أو نتيجة فعله بما يوجب القبض عليه أو محاكمته، نشوء هذا المبدأ في هذه الفترة من تاريخ الدبلوماسية ثم استقراره فيما بعد. وجاء حينئذ الكتاب غروتيوس (1853 - 1645)، ومن بعده كثيرون آخرون، يؤكد الحرمة الشخصية للممثل الدبلوماسي وعدم جواز المساس به أو امتهان صفته في قوله: «في قانون الأمم مبدآن ثابتان ومنتهى إلى الاتفاق حولهما فيما يتعلق بالسفراء. أولهما أنه يجب استقبال السفراء، وثانيهما ألا يلحق بهم أذى أو ضرار».
أنظر رأياً مماثلاً للحكومة البريطانية في هذا الشأن سنة 1571 في،
Lord Macnair. International Law Opinions, 1956, Vol I, PP. 186, 177.

(2) ستورت، مرجع سابق، ص 472.

حرمة دار السفارة وشمول الحصانة لكل الحي الذي توجد فيه، ونتيجة استغلال كثير من السفراء هذه الحصانة لإيواء المجرمين والفارين من وجه العدالة بسفاراتهم. واستقر الأمر على ثبوت حرمة السفارة وحصانة مساكن دبلوماسييها، كما استقر الأمر على الاعتراف بحق الإيواء، واعتبرا مبدأين من مبادئ القانون الدولي[1].

4 - واجهت الدول بنشوء السفارات الدائمة وتبادل التمثيل الدبلوماسي المقيم مشكلة مصاريف السفارة وتكاليفها. فقد استقر العرف من قبل بين ملوك وأمراء أوروبا على أن تقوم الدولة المستقبلة بكافة واجباتها كدولة مضيفة، وأن تتكفل بجميع التكاليف والنفقات[2]. غير أن تعدد السفارات وإقامتها لدى الدولة المستقبلة بشكل دائم قد أصبح يكلفها مصاريف باهظة. ومن ثم نشأت قاعدة جديدة في أوائل القرن السابع عشر تقرر أن السفراء

(1) ثار لخرق هذه الحصانة فرانسوا الأول ملك فرنسا حين حاصرت حكومة البندقية دار سفارته فيها بالمدافع حتى اضطرتها إلى تسليم ثلاثة من البندقيين الذين اتهموا ببيع أسرار الجمهورية إلى فرنسا، وشنقوا علناً. وامتنع لذلك فرنسوا الأول عن استقبال سفير البندقية ببلاطه مدة شهرين. وما لبث أن أعلن جاك الأول ملك انكلترا سنة 1624 عدم جواز التعرّض لمقار السفراء وحصانة منازلهم. وفي سنة 1807 صدر قانون الملكة «أن رقم 12/7 بشأن حصانة السفراء ومقارهم وممتلكاتهم، كما اتخذ برلمان انكلترا قراراً بدفع التعويضات وتقديم المذنبين إلى المحاكمة في 9 تموز/يوليو سنة 1708، بعد الاعتداء على سفارة قيصر روسيا بأحد فنادق لندن.

(2) يروي Philippe de Commines سفير فرنسا لدى البندقية في أواخر القرن الخامس عشر في مذكراته أن حكومة البندقية قد تكفلت بجميع نفقاته ومصاريفه، كما كان لزميله سفير ميلانو منزلاً معداً بكامل الأثاث وثلاث زوارق عدا مائة فرنك شهرياً. ومن ذلك ما كتب به ميكافيلي لدى سفارته ببلاط فرنسا (في القرن السادس عشر): «نحن نعتمد عليكم في أن تبعثوا إلينا بالنقود الضرورية لكفاية حاجاتنا دون تأخير.. فثروتنا وحسابنا لا يسمحان لنا، ككثير من السفراء، أن نقضي هنا أسابيع عديدة على نفقتنا، دون أن نتلقى المساعدة التي ننتظرها من مقامكم».

فوق العادة Extraordinaire هم وحدهم الذين تتكفل الدولة المستقلة بجميع نفقاتهم من وقت وصولهم لحين استقبال الملك لهم، الأمر الذي أصبح يحدث بعد يومين أو ثلاثة من تاريخ الوصول. أما السفراء العاديون المقيمون فقد فقدوا هذا الحق قبل ذلك بوقت غير قصير[1].

5 - لم يختر ملوك أوروبا وأمرائها سفرائهم من بين النبلاء أو أبناء الأسر المعروفة، بل كان منصب السفارة لا يلقى حفاوة أو ترحيباً من قبل أبناء هذه الطبقة، لما كان يفرضه على من يتولاه من تكاليف مالية وشروط في العمل ورقابة على تصرفاته، فضلاً عن ابتعاده عن مسقط رأسه وحرمانه من المشاركة في السياسة الداخلية لوطنه. ولهذا كانت السفارة تفرض على بعضهم قسراً في البندقية، وتوقع الغرامات المالية على من يرفض منهم قبولها، كما جاء بمرسوم سنة 1271. وأشارت إلى ذلك تعليمات مماثلة صدرت عن حكومة فلورنس سنة 1421 بتوقيع العقوبات الجنائية وإسقاط الحقوق المدنية عمن يرفض القيام بالسفارة. حتى إذا جاء القرن السادس عشر يشير جيسياردديني في كتاباته إلى تهرب نبلاء فلورنس من قبول مهمة السفارة، ومن ثم اضطرت حكومة فلورنس

(1) مع ذلك فقد نجد حالات استثنائية تطلب فيها الأمر، خلال ذلك القرن من الزمان، أن يتكفل الملك أو الأمير بجميع نفقات وتكاليف البعثة الدبلوماسية مبالغة منه في الحفاوة بها، وأن يقيم الاحتفالات الضخمة والأعياد الكبيرة لدى إقامتها عنده زيادة منه في تقدير شخص الملك الذي تمثله. ولكن بنهاية القرن السابع عشر استقرت الأوضاع بين ملوك وأمراء أوروبا على أنه، فيما خلا سفراء قيصر روسيا، يتحمل كل ملك أو أمير تكاليف مبعوثيه الدبلوماسيين. ولهذا أصبح يجري عليهم رواتب كبيرة كي يقوموا بسد نفقاتهم أثناء بعثتهم، فضلاً عن اعتمادهم على دخولهم ومصادرهم الخاصة منذ أصبحوا يختارون من بين أبناء الأسرات الغنية والكبيرة.

أن تختار سفرائها من بين كتاب الدولة وموظفيها المدنيين أمثال نيقولا ميكافيلي[1]. ومن المعروف أن لفظ سفير A-bassador لم يكن بعد معروفاً ليطلق على أمثال هؤلاء من المبعوثين الدبلوماسيين، بل كانوا يلقبون بالخطباء المقيمين Resident Orators الذين يدافعون عن حقوق ومصالح دولهم، ثم لقبوا بلفظ مبعوث Envoy بمعنى الشخص الذي يبعث في مهمة، حتى عرفت كلمة سفير، وشاع استخدامها في القرن السابع عشر، ولعل كان لذلك المعنى الأخير في تفسير مهمة السفير، أثره في تعيين السفراء في ذلك الوقت من بين أبناء الطبقات غير الحاكمة gens de robe [2]. وفي نهاية القرن السابع عشر، حين انتهى إلى اختيار السفراء من بين النبلاء وأبناء الطبقة الراقية، حتى يستطيعون أن ينفقوا على تكاليف السفارة ودفع رواتب الحاشية والموظفين الذين يختارونهم بأنفسهم من بين أقاربهم وأصدقائهم من دخولهم الخاصة، كان أولئك يرفضون مهام السفارة بالبلاد البعيدة

(1) نيكلسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي، ص 29.

(2) فانتدب لويس الحادي عشر حلاقه للقيام بالسفارة ذات مرة، كما بعثت فلورنس أحد الكيماويين كسفير لها في نابولي. ومن المعروف أن دكتور دي بوبلا de Puebla سفير اسبانيا بانكلترا لقرابة عشرين عاماً، كان رجلاً لا يليق بمثل هذه المهمة، حتى أن الملك هنري السابع قد أعرب عند انتهاء مهمته عن رغبته في أن يخلفه من يليق بالاختلاط بالوسط الاجتماعي.وكانت انكلترا نفسها تختار سفراءها من بين أبناء الطبقات المتواضعة. فاختار هنري السابع اسبينلي Spinelli الإيطالي الجنسية ليكون وزيره لدى الولايات المتحدة الهولندية. فقد عرفت أوروبا حينئذ طبقة من السفراء المحترفين الذين يقومون بتمثيل بلاط بعد بلاط، ويخدمون كل فترة من الزمان أحد الملوك، حين لم يكن عنصر المواطنية أساسياً في اشتراط من يقوم بمهام السفارة ولم يعرف في تاريخ الدبلوماسية الحديثة قبل بلاط قداسة البابا Guria بروما من تمسك بضرورة اختيار السفراء من بين أبناء الطبقة الراقية. ففي سنة 1459 رفض البابا بيوس الثاني قبول أوراق اعتماد أحد المبعوثين الأجانب على أساس أنه ليس في مستوى السفراء نيكلسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي، 34.

أو العواصم غير المهمة. فكان النبلاء يختارون للذهاب إلى باريس ولندن وروما ومدريد وفيينا، بينما يختار موظفون متوسطو الحال للتمثيل إلى باريس ولندن وروما ومدريد وفينا، بينما يختار موظفون متوسطو الحال للتمثيل بسويسرا وهولندا والبندقية[1].

6 - أصبحت المدرسة الفرنسية منذ أوائل القرن السابع عشر حتى الثورة، أي لمدة أكثر من مائة وستين عاماً، وتحديداً منذ تولي الكاردينال ريشيلو Richelieu الوزارة سنة 1616، هي المثل الأعلى لغيرها من البلاد التي قامت على تنظيم سلكها الدبلوماسي. فيعتبر ريشيليو أول من أسس جهازا مركزيا ودائما لرسم السياسة الخارجية وتتبع المفاوضات والإشراف على تأسيس علاقات دائمة ومستقرة مع الدول الأخرى. فانتهت على يده نظرية الدبلوماسية الخاصة ad hoc وقيام المفاوضات كلما تطلبتها الأحداث، وأصبح فن المفاوضة تقليداً منتظماً يقوم بالإشراف عليه جهاز مركزي هو وزارة الخارجية كما نعرفها اليوم[2].

7 - في هذه الفترة نشطت المفاوضات الدبلوماسية بين الدول

(1) المرجع السابق، ص 56 - 58.

(2) ولقد ارتقت المدرسة الفرنسية بوسائل تدبير النشاط الخارجي للدولة. ففرنسا كانت أول من ركز الإشراف على السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين في وزارة للخارجية بهذا الاسم، كان ريشيلو أول وزير لها بموجب مرسوم صدر في 11 آذار/مارس 1626. ومن ثم أصبح بين أعضاء مجلس الوزراء وزير يقوم على استقبال السفراء الأجانب، وتوجيه السفراء الذين تبعث بهم فرنسا، وله وحده دون غيره من الوزراء - كما كان الأمر في السابق - أن يتلقى تقاريرهم ويشرف على رسم السياسة الخارجية وتدبير المفاوضات مع الدول الأخرى، يعاونه في ذلك عدد صغير من الكتاب والمترجمين وموظفي الشفرة الذين يقوم هو باختيارهم، ويصبحون عرضة للعزل بمجرد انتهاء مدته وتولي الأمور غيره، المرجع السابق، ص 51 - 55.

الأوروبية نشاطاً كبيراً، إذ عقد الكثير من المعاهدات والبروتوكولات التي كان يصدق عليها موثقو البابا حتى لا يتحلل الأمراء المتعاقدون من قسمهم بتنفيذ الاتفاق إلا بسماح البابا نفسه. وقد اتخذت هذه المعاهدات صيغاً وأشكالاً مختلفة اقتضتها تقاليد الإقطاع التي استمرت حتى ذلك الوقت[1].

8 - عرف في تلك الفترة ما سمّي بدبلوماسية المؤتمرات Diplomacy of Conference التي اتخذت شكل المقابلات التي كانت تتم بين الملوك والأمراء بهدف تبادل وجهات النظر حول القضايا المعلقة أو المشكلات المعقدة. وقد نظر إلى هذا الأسلوب بشكل دائم نظرة شك وريبة، إذ كان يخشى أن يعتدي أحد الملوك على الآخر أثناء الاجتماع إذا ما تم ذلك في بلده[2].

---

(1) ومن أمثلة تلك المعاهدات السياسية المعاهدة التي عقدت بين لويس الحادي عشر ودوق بريطانيا، والتي نص فيها على ألا يسأل أي منهما البابا أن يحله من قسمه في تنفيذ شروطها. ومن أمثلة المعاهدات التجارية المعاهدة المعقودة بين انكلترا وفلورنسا سنة 1490، وبمقتضاها احتكرت فلورنسا تجارة الصوف في إيطاليا، كما تعهدت فلورنسا أن يسمح للتجار البريطانيين في إنشاء اتحاد لهم في بيزا، وأن يختاروا من بينهم قنصلاً يرعى أمورهم ويكون حكماً في منازعاتهم مع أهالي بيزا بالاشتراك مع السلطات المختصة. وهكذا بعثت فكرة القنصل الأغريقي Proxenos من جديد، وأصبح يسمى Baglio أو القنصل الذي يعينه ذويه، ويدفعون له راتبه كي يتولى رعاية قضاياهم والفصل في خصوماتهم، كما كان الحال في عهد الامتيازات الأجنبية بالبلاد الشرقية. للمزيد حول ظروف التمثيل القنصلي وتاريخه راجع، خليل حسين، التنظيم القنصلي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2011.

(2) لهذا كانت المقابلات تدبر في زورق كبير وسط نهر يفصل بين المملكتين كمقابلة نابليون بونابرت والقيصر اسكندر الأول وسط نهر ميمل، أو وسط قنطرة تصل بين الدولتين ويقسمها حاجز خشبي قوي كما حدث في اجتماع هنري الرابع عشر بلويس الحادي عشر فوق قنطرة نهر سوم.

9 - ظهر في تلك الفترة اهتمام لافت بقواعد المراسم في الاستقبالات والأسبقية في التقدم بين المبعوثين والسفراء في الاجتماعات والاحتفالات. فعند قدوم أحد السفراء إلى دولة ما كان يقضي أسابيع في الاتصال بديوان الملك أو الشؤون الخارجية للمناقشة في شأن مراسم استقباله وتقديم أوراق اعتماده، وإلى أي حد سيكون الاهتمام باحتفال اعتماده كممثل لشخص ملكه أو رئيس دولته. فيبحث ما إذا كان الملك سيعنى به إلى حد نزوله عن عرشه لاستلام خطاب الاعتماد، أم سيكتفي بالتعبير عن مثل هذا المعنى؟ وهل سيرد عليه عند إلقاء خطابه التقليدي أم لا؟. وهي مسائل يمليها الإحساس من جانب بعض السفراء بوجوب المساواة بينهم وبين غيرهم من سفراء الدول الأخرى الكبرى، خاصة وأنه لم يكن هناك في ذلك الوقت من عهد التمثيل الدبلوماسي الدائم سوى ممثلون دبلوماسيون من درجة واحدة، عرفت في اللاتينية باسم Legati بمعنى المبعوث Envoy، ثم استخدم لفظ السفراء Ambassadeors أو النواب Procureurs في الفرنسية في بعض الأحيان. ولكن المساواة القانونية بين الدول المستقلة ذات السيادة إن وجدت أو تقررت كإحدى خصائص قيام الدولة الحديثة، فإن المساواة الفعلية بين دولة كبرى وأخرى صغرى لم توجد بالفعل. ومن ثم استمر قيام نوع من الأفضلية لممثلي بعض الدول بالنسبة لممثلي البعض الآخر[1]. ونشأ من ذلك نزاع حول هذه الأفضلية أو الأسبقية سواء فيما يتعلق بالاستقبالات أو الجلوس في الاجتماعات والاحتفالات أو عند التوقيع على المعاهدات.

(1) ستورت، المرجع السابق، ص 575، 476.

القسم الثاني

عصر الدبلوماسية العلنية

أولاً: الدبلوماسية والتنظيم الدولي

في أعقاب الحرب العالمية الأولى دعت الدول الديموقراطية إلى تحريم المعاهدات والاتفاقات السرية. إذ شاع بين هذه الدول اعتقاد بأن الإعلان عن تخطيط وأهداف السياسة الخارجية لكل دولة سوف يحول دون قيام حرب عالمية جديدة. ولهذا أخذ في الدعوة إلى الدبلوماسية المفتوحة، وبمعنى أصبح إعلان المعاهدات والاتفاقات الدولية، وتسجيلها في الأمانة العامة لعصبة الأمم، كي يتمكن الجميع من الاطلاع عليها. من ثم جاء نص المادة 18 من عهد العصبة يقرر ضرورة تسجيل كل معاهدة أو التزام دولي قامت بعقده أية دولة عضو بالعصبة، وأن تقوم أمانة العصبة بنشر هذا الالتزام الدولي، وإلا أصبح الاحتجاج به غير ملزم. وهكذا سار الاتجاه نحو عقد المعاهدات في عبارات عامة يعلن عنها فيما بعد، أما التفاصيل الهامة فيتبادل بشأنها المذكرات السرية بين الدول. ومع قيام الأمم المتحدة انتقل نفس المبدأ إلى ميثاقها قي المادة 102 من الميثاق[1].

فنظرية الدبلوماسية العلنية، كما قررها ولسن في البند الأول من مبادئه الأربعة عشر التي أعلن عنها في كانون الثاني/يناير 1918 من أن المستقبل يجب ألا يشهد سوى «مواثيق مفتوحة تم الاتفاق

(1) للمزيد راجع، خليل حسين، التنظيم الدولي، المجلد الأول، النظرية العامة والمنظمات العالمية، دار المنهل اللبناني، بيروت 2010.

عليها في جو من العلانية»، لم تطبق إلا في الإعلان عن المعاهدات والاتفاقات الدولية، حتى يستطيع كل شعب أن يتبيّن خطوط ومعالم السياسة الخارجية لدولته، وأن يتعرّف كل بلد على سياسة البلد الآخر. ذلك أنه سرعان ما أعلن ولسن نفسه في 27 أيلول/سبتمبر من نفس السنة، لدى حضوره إلى باريس وبدئه المفاوضات مع لويد جورج وكليمنصو، أنه لم يكن يعني أن تشمل نظريته وسائل المفاوضات، وإنما كان يقصد إلى علانية نتائجها، أي الإعلان عما يعقد من المعاهدات. ومن ثم بدأ ولسن وحلفاؤه في باريس مفاوضات سرية في غرفة مغلقة شددت عليها الحراسة من كل جانب[1].

والواقع أنه بقدر ما يزداد الخلاف احتجنا إلى أسلوب المفاوضة المفتوحة على الصعيد الدولي لتحقيق التوازن والانسجام، وبقدر ما يمكن التفاهم عدنا للوراء إلى المفاوضات السرية. وقد أصبحت الحاجة تعبر عن عدم كفاية النظم الدبلوماسية التقليدية أو السرية المحضة لحل المشكلات الدولية وما بين الدول من تناقضات وخلافات قد تؤدي إلى الحرب ، ما لم تبحث علناً وتحت تأثير الرأي العام وشعوره الخطر إزاء سياسة التهديد بالعدوان. كما أن التنظيم الدولي بات ضرورة لتحقيق هذه المفاوضات والمناقشات العلنية في المشكلات الدولية الكبرى. فقد أصبحت النظم الثنائية في المفاوضة، وكذلك المنظمات الإقليمية غير قادرة على ملء الفراغ؛ بينما أصبح التنظيم الدولي يمثل مرحلة من مراحل النهوض والتقدم نحو تعاون دولي أكمل وأشمل نطاقاً عن طريق الدبلوماسية العلنية.

ثانياً: خصائص الدبلوماسية العلنية

1 - سُميت الدبلوماسية العلنية أو التي تتخذ من المنظمات

(1) نيكلسون، تطور الأسلوب الدبلوماسي، ص 85 - 86.

الدولية منبراً لها بالدبلوماسية البرلمانية قياساً على ما يدور بالبرلمانات من مناقشات ومساجلات، وما يوضع فيها من لوائح وإجراءات تحكم نظام الاجتماعات والمؤتمرات الدولية على نسق نظم الجلسات البرلمانية، فخلاصة خبرة أجيال عديدة من المفاوضين والمؤتمرين الذين وضعوا أولى لوائح الإجراءات للاجتماعات والمؤتمرات الدولية، كمؤتمر وستفاليا 1648 ومؤتمر ڤيينا 1815 ومؤتمر اكس لا شابل 1818. اعتبرت هذه المؤتمرات بما أخذت من أساليب في البحث والمناقشة، وما وضعت من قواعد للإجراءات، أو تفرقة بين المؤتمر والاجتماع، وما طوّرت من مبادئ عرفية في هذا الشأن، بمثابة الأصل الثابت للمؤتمرات الدولية الحديثة التي عرفناها في مؤتمر باريس سنة 1919 ومؤتمر سان فرنسسكو سنة 1945 وغيرها العشرات في النصف الثاني من القرن الماضي.

2 - اعتبر نشوء الدبلوماسية العلنية استجابة لحاجة ملحة، مع اشتداد حركة التضامن بين الدول المختلفة وتنسيق وسائل تعاونها في إطار المنظمات الإقليمية أو الدولية، وقيام مؤتمرات وحلقات أو اجتماعات على الصعيد الإقليمي والدولي لبحث مشكلات الأمم وتحقيق رفاهيتها وأمنها وسلامتها[1]. من ذلك أن الحياة الدولية لم تعد قاصرة على أوروبا فحسب، بل ظهرت على مسرح الحياة الدولية أمم مستقلة جديدة في آسيا وأفريقيا، كان لزاماً

(1) للمزيد حول أهداف المنظمات الإقليمية راجع، خليل حسين، التنظيم الدولي، المجلد الثاني، المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت 2010.

أن تصبح أعضاء لها أثرها في تسيير دفة السياسة العالمية، وأن يكون لها صوتها المسموع في السعي لتحقيق مصالحها بما لا يتنافى ومصلحة المجموعة الدولية ككل. وفي نفس الوقت توثقت المصالح وارتبطت بين مختلف أجزاء العالم إلى درجة أصبح معها العالم وهو يكاد يتأثر كله بأي خلاف أو نزاع دولي، مهما بدا النزاع محدوداً في ظاهره.

3 - ترتقي المفاوضات في نطاق المنظمات الدولية بالقضايا الإقليمية والدولية إلى مصاف دولي حقيقي، وترتفع بها إلى مجالات بهدف الوصول إلى حل للنزاع، حرصاً على السلم والأمن الدوليين. فالمفاوضات في هذا المحيط الدولي الكبير تزيل الحواجز الجغرافية، وواضح أن المنظمة الدولية تفوق الإقليمية في هذا المجال.

4 - مكَّن التحوّل إلى الدبلوماسية العلنية، والمداولات العامة من على منابر المؤتمرات والمنظمات الدولية، الرأي العام من تتبع ما تقوم به الدبلوماسية من جهود في سبيل السلم والأمن الدوليين، كما أتيح للرأي العام العالمي أن يؤثر فيما يتخذ الأطراف من مواقف في هذا الشأن إبان سير المفاوضات.

5 - إن استحداث التصويت - لاسيما بالأغلبية - كوسيلة لحل المنازعات في نطاق المنظمات الدولية، وكنظام يخضع الأقلية لرأي الأغلبية في محيط العلاقات الدبلوماسية بين الدول، هي محاولة لتطبيق المساواة القانونية بين الأمم والشعوب، بل هو عامل مساعد لتضامن المجتمع

الدولي وشعوره الموحد بالمسؤولية نحو السلم والأمن الدوليين. ذلك على الرغم من انه لا زال لقاعدة الإجماع في اتخاذ القرارات في المنظمات الدولية، كما هو الحال في نطاق مجلس الأمن (قاعدة الإجماع بين الدول الخمس الكبرى في المسائل غير الإجرائية) ومجلس جامعة الدول العربية، أهمية كبيرة[1].

6 - وتجدر الإشارة في صدد وسائل الدبلوماسية المفتوحة ونظمها إلى وجود الوفود الدائمة بمقرات المنظمات الدولية كالأمم المتحدة، وما يترتب على ذلك من قيام مؤتمر دبلوماسي دائم في أمانة المنظمة. ولا شك أن ذلك يحقق فرصاً ملائمة وسريعة ومستمرة للمفاوضة. كما يؤدي إلى تنظيم الخطط، بأكثر فاعلية من طرق المفاوضة التقليدية الثنائية أو السرية.

7 - وإلى جانب كل ذلك يجري عادة نشاط دبلوماسي خاص بين ممثلي بعض الدول. وكثيراً ما أدى هذا النوع الخاص من النشاط الدبلوماسي إلى تنسيق الآراء والمواقف التي تتخذها الكتل الدولية في المسائل المختلفة مثال ما يحدث بين وفود الدول العربية أو أعضاء المجموعة الآسيوية الأفريقية بالأمم المتحدة من اجتماعات وتنسيق للخطط والاتفاق حول مشروعات قرارات تُقدم باسمها.

(1) راجع: خليل حسين التنظيم الدولي، المجلد الأول، مرجع سبق ذكره، ص 147 - 163.

الباب الثاني

تقنين أعراف وقواعد القانون الدبلوماسي

الفصل الأول: تقنين قواعد الدبلوماسية في لائحة ڤيينا وبروتوكول أكس لاشابل

الفصل الثاني: الدبلوماسية السوفيتية وإلغاء درجات الممثلين الدبلوماسيين

الفصل الثالث: المحاولات الخاصة لتقنين قواعد الدبلوماسية

الفصل الرابع: الأعمال الرسمية لتقنين القواعد الدبلوماسية

الفصل الخامس: جهود عصبة الأمم والأمم المتحدة في تقنين قواعد الدبلوماسية

الفصل الأول

تقنين قواعد الدبلوماسية
في لائحة ڤيينا وبروتوكول أكس لاشابل

أولاً: مشاكل الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين

أثارت قضايا الأسبقية في استقبال المبعوثين الدبلوماسيين، منافسة شديدة بينهم، خاصة وأنهم كانوا جميعاً من درجة واحدة. فقد تبارى المبعوثون الدبلوماسيون في حسن المظهر والإكثار من حاشية السفارة تدليلاً على عظمتهم ومركز دولتهم، وتمسكوا بوجوب احتفال الملوك باستقبالهم على قاعدة أن كلا منهم يمثل شخص الملك الذي أوفده[1].

(1) من ذلك أن سفير فرنسا لدى الباب العالي سنة 1686، وهو Pierre Girardin، قد صحب معه حاشية بالغة العدد، تتكون من خمسة عشر صديقاً وسكرتيريين وخادم خاص ووصيفة لزوجته، فضلاً عن عشرة من الموسيقيين وخمسين خادماً آخرين. ونشير كذلك إلى أن سليمان أغا مبعوث الباب العالي فوق العادة إلى بلاط لويس الرابع عشر، أن يستقبله ولو على مضض في العراء أمام قصر سان جرمان في الخامس من كانون الأول/ديسمبر سنة 1669، لأن العادة قد جرت حينئذ في البلاط الفرنسي ألا يستقبل الملك سوى من يحملون لقب سفير. وعلى العكس من ذلك كان استقبال ملك فرنسا=

لقد شجع الملوك المبعوثين الدبلوماسيين على التمسك بمظاهر السفارة، والتقدم على غيرهم ومنافستهم أقرانهم، بما كانوا يخلعون عليهم من شرف الاستقبالات وإقامة المآدب والمهرجانات، تدليلاً على الرغبة في المودة مع ملوكهم وحسن العلاقة والصداقة مع دولتهم.

قبل مؤتمر ڤيينا 1815، جرت محاولات لوضع قواعد تنظيم الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين. ففي مطلع القرن الخامس عشر حاول مارتان دي لودي معالجة هذا الموضوع بأن أنشأ نظرية مقتضاها أن مبعوث الأمير الكبير يكون له حق التقدم على مبعوث الأمير الصغير. ولكن واجه تطبيق هذه النظرية مصاعب كثيرة من بينها، عدم وجود معيار للتفرقة بين الأمير والكبير والصغير. واقترح اللجوء الى مراعاة قدم الدولة أحياناً، أو عراقة أسرتها المالكة، أو تاريخ استقلالها، أو تفوقها في الحضارة والمدنية، أو شكل حكومتها ونظامها الملكي، أو لقب رئيس دولتها، أو عدد سكانها. ولكن الدول الأوروبية لم ترتبط مع ذلك بأي من هذه المعايير[1].

= لمحمد أفندي أول سفير عثماني إليه حافلاً بضروب الحفاوة والتكريم. قد سافر محمد أفندي من القسطنطينية في 7 تشرين الأول/أكتوبر سنة 1730 وفي حاشيته ستون رجلاً أقاموا في الحجر الصحي أربعين يوماً على حساب الدولة الفرنسية، ثم انتقلوا إلى باريس حيث خصص لهم ملك فرنسا قصراً فخماً في شارنتون أقاموا فيه على حساب الدولة. وكان يوم استقبال الملك لسفير الدولة العلية يوماً مشهوداً، اصطف لتحيته فيه ثلاثون ألف جندي، وأقيمت له الولائم وحفلات التكريم المختلفة. وحين عاد إلى بلاده في 3 آب/أغسطس سنة 1721، حُمل بأفخر الهدايا، التي كانت مثار دهشته وإعجابه.

(1) أنشأ البابا يوليوس الثاني سنة 1504 لائحة أسبقية حدد فيها الأسبقية بين الدول ورؤسائها بأن يكون الإمبراطور الألماني في المقدمة، يليه ملك فرنسا، فملك أسبانيا، حتى يأتي ملك البرتغال في الدرجة السادسة، وملك بريطانيا في الدرجة السابعة. ومع ذلك فأغلب الظن أن إنشاء هذه اللائحة كان محض اختلاق من جانب بعض الكتاب الذين نقل عنهم غيرهم. وعلى أية حال فإن هذه اللائحة لم يعمل بها سواء في بلاط البابا بروما أو في بلاط غيره من الملوك. ساتو، مرجع سابق، ص 25 – 27.

لقد جرت العادة بين الدول على التفاهم في موضوع منح الأسبقية لممثل ملك على ممثل ملك آخر، كما كان شأن البرتغال وسردينيا اللتين ارتضتا أسبقية ممثل ملك انكلترا على ممثل ملك فرنسا، بينما منحت الدانمرك هذه الأسبقية لممثل ملك فرنسا على غيره. واتفقت بعض الدول على قاعدة المعاملة بالمثل في هذا الشأن، كما جاء بنص المادة 28 من معاهدة صلح Tilsitt سنة 1907 بين فرنسا وروسيا. ولكن من الواضح أنه لم يكن هناك ثمة قاعدة عامة أو لائحة معينة، قبل لائحة فينا سنة 1815، تم الاتفاق عليها بين الدول الأوروبية للتعامل بموجبها. بل كان المبدأ المرغوب فيه هو «المساواة بين الرؤوس المتوجة»؛ المبدأ الذي نادى به جوستاف أدولف ملك السويد في القرن السابع عشر واستجاب له ملوك أوروبا في صلح وستفاليا سنة 1648 [1].

(1) غير أن مبدأ المساواة القانونية الناشئ بين الدول في ذلك الحين، لم يجد قبولاً أمام الاعتبارات العاطفية لمنزلة الدولة وكرامة عرشها وشعبها في منع التنافس بين السفراء حول الأسبقية، مما كان سبباً في مشاحنات واحتجاجات عنيفة أدت إلى إراقة الدماء أحياناً. ولعل من أشهر المنازعات حول الأسبقية ما حدث بين سفير فرنسا وسفير أسبانيا في لندن سنة 1661. وسبب النزاع أن عربة سفير فرنسا حاولت أن تسبق عربة سفير أسبانيا في السير إثر عربة سفير السويد المعتمد حديثاً. وقامت بسبب ذلك مشادة بين حاشية السفيرين راح ضحيتها خيول عربة سفير فرنسا، ما أغضب لويس الرابع عشر ملك فرنسا؛ فاستدعى سفيره من مدريد، وطرد سفير اسبانيا من باريس. ولم يكتف بذلك، بل أنذر فيليب الرابع ملك أسبانيا بأن يعترف بأسبقية سفير فرنسا، وإلا أعلن عليه الحرب. وخاف ملك أسبانيا عاقبة طيش لويس الرابع عشر، فاستدعى سفيره في لندن، وأرسل سفيراً فوق العادة إلى بلاط باريس، يعلن أمام جميع السفراء أن الأسبقية لسفير فرنسا؛ ومن ثم اعتبر الحادث منتهياً. ومثال ذلك أيضاً ما وقع بين سفير فرنسا وسفير انكلترا لدى ملك البرتغال سنة 1765؛ وما حدث بين سفير روسيا وسفير فرنسا في لندن سنة 1768، حيث وجد سفير فرنسا أن الأول قد جلس إلى جانب سفير الإمبراطور الجرماني، فدفع بنفسه بينهما، مما كان سبباً في تبادل السباب وأدى إلى مبارزة جرح فيها السفير الروسي جرحاً خطيراً. ساتو، مرجع سابق، ص 175 – 166.

وما زاد الأمر تعقيداً أنه منذ النصف الثاني للقرن السابع عشر جرى العرف على تسمية السفير الموفد لمهمة دائمة بسفير عادة ordinaire، والذي يوفد لمهمة مؤقتة بسفير فوق العادة extraordinaire. ما تسبب بالنزاع على الأسبقية بين حاملي اللقبين. فعندما اعترف للسفير فوق العادة بحق الأسبقية والتقدم، حاول السفراء الدائمون أن يلقبوا أنفسهم بسفراء فوق العادة بهدف التمتع بالأسبقية نفسها. وانسحب الأمر عينه على المندوبين envoyés الذين لقبوا أنفسهم بمندوبين فوق العادة كي يحظوا بشرف التقدم على غيرهم من المندوبين. وهكذا أصبحوا في القرن الثامن عشر يتقدمون بأوراق اعتمادهم إلى ملوك فرنسا دون غيرهم من العاديين أو الوزراء المفوضين الذين ظهروا في تلك الفترة من الزمان.وبذلك وجد المؤتمرون في ڤيينا سنة 1815 أنفسهم أمام نظام طبقي لدرجات الممثلين الدبلوماسيين، اتخذ قاعدة لترتيب الأسبقية بينهم على أساس درجة كل ممثل ورتبته، لا على أساس التمييز بين حجم كل دولة أو قوتها[1].

ثانياً: ترتيب الأسبقية في توقيع المعاهدات

واجهت صياغة المعاهدات وتوقيعها نفس الاعتراضات حول الأسبقية. فكان كل مندوب أو ممثل في مؤتمر لتوقيع اتفاق أو معاهدة يعمل على أن يتقدم اسم الملك الذي يمثله أسماء غيره من الملوك في ديباجة المعاهدة، كما يطالب بأحقيته في التوقيع قبل غيره من المفوضين.

واقعاً لم يكن ثمة إشكالات حيثما اتفق على وجود عدم مساواة بين دولة وأخرى، أو حيثما كانت درجات الدول المتعاهدة وترتيبها

(1) ستورت، مرجع سابق، ص 477.

من حيث القوة أو حق الأسبقية معروفاً في تلك الآونة التي استمرت تقاليد الإقطاع فيها تسود صيغ المعاهدات وأشكالها. فكان اسم ملك الدولة العظمى يحتل الأولوية ومركز الصدارة في الديباجة، ومن ثم اسم من يليه في الأهمية... واتبع نفس الترتيب بالنسبة لتوقيع ممثليهم على المعاهدة والمحاضر التفسيرية، وكذلك عند تبادل وثائق التصديق. واتخذ التوقيع في هذا الشأن ثلاثة أشكال[1]:

1 - أن يوقع الممثلون حسب أسبقية دولهم في خط أفقي، كأن يوقع أولاً ممثل الإمبراطور الجرماني، فممثل ملك فرنسا، فممثل ملك انكلترا... وهكذا، من اليسار إلى اليمين حسب الطريقة اللاتينية في الكتابة.

2 - أن يوقع الممثلون حسب أسبقية دولهم في خط رأسي، فيوقع أولاً ممثل الإمبراطور الجرماني، ويوقع تحته ممثل ملك فرنسا، وتحته ممثل ملك انكلترا... وهكذا.

3 - وكانت الطريقة الشائعة الاستعمال أن يوقع أولاً على يسار ورقة المعاهدة ممثل الدولة العظمى، وأمامه على يمين الورقة ممثل الدولة التي تليها في الأهمية، ثم يوقع تحت الأول ممثل الدولة ذات الأسبقية الثالثة، وهكذا كالتالي[2]: أولاً: ممثل الإمبراطور الجرماني. ثانياً: ممثل ملك فرنسا. ثالثاً: ممثل ملك انكلترا. رابعاً: ممثل

---

(1) براديبه فوديريه، مرجع سابق، ص 131- 132.

(2) هي أعلاه على خلاف طريقة الكتابة اللاتينية على الشكل التالي:

B - (France). A - (Emperor).

D - (Spain). C - (England).

F - (Sweden). E - (Russia).

وأنظر في ذلك براديبه فوديريه، المرجع السابق، ص 132.

ملك اسبانيا .خامساً: ممثل قيصر روسيا. سادساً: ممثل ملك السويد. أما حيثما لا يكون هناك اتفاق حول أسبقية دولة على دولة، أو أن تكون الدول الموقعة متساوية من حيث الدرجة، فقد ثارت في شأن التوقيعات، وكتابة أسماء ملوك في ديباجة المعاهدات، مشاكل عدة تتعلق بالأسبقية في الترتيب. واتبع في حل مثل هذه الإشكالات وسائل وطرق أخرى أهمها:

أ - أن يوقع على المعاهدات في شكل دائري، بحيث لا تكون أفضلية في توقيع ممثل قبل الآخر[1].

ب - أتباع قاعدة التناوب في كتابة أسماء الملوك بديباجة المعاهدة وفي توقيع ممثليهم عليها. وتعني هذه القاعدة حق كل ملك وممثله في أن يحتلا مركز الصدارة والأولوية في ديباجة ومقدمة وتوقيع نسخة المعاهدة التي يحتفظ بها لدى دولته[2]. ولهذا كانت تعد من المعاهدة الواحدة نسخاً بقدر عدد الموقعين عليها. واتبعت انكلترا وفرنسا هذه القاعدة في توقيع معاهدة سنة 1546. ولكنها لم تتبع بصفة مستمرة بعد ذلك، فرفضت فرنسا بعد ذلك أن تتبعها مع انكلترا في توقيع معاهدة سنة 1572، وغيرها من المعاهدات التي عقدتها مع برلين ولشبونة وتورين، حيث اعتبرت فرنسا أن المساواة بينها وبينهم مفقودة مما لا يبرر إتباع قاعدة التناوب[3]. ومن المعروف أن فرنسا في عهد لويس الثالث عشر قد رفضت إتباع

(1) نيكلسون، مرجع سابق، ص 45.
(2) براديبه فوديريه، مرجع سابق، ص 133.
(3) ساتو، مرجع سابق، ص 30 - 31.

هذه القاعدة في معاهدتها مع السويد في عهد جوستاف أدولف سنة 1631، فاحتج على ذلك ملك السويد مما أدى إلى تعديل الوضع وإتباع قاعدة التناوب في صيغة المعاهدة وعند توقيعها[1]. ومع ذلك فلم تحاول فرنسا أن تطالب بأتباع قاعدة التناوب في معاهداتها مع الإمبراطور الجرماني الذي اعترف له ولممثليه دائماً بالأسبقية في ترتيب الدرجات، وعقد وتوقيع المعاهدات. ونضرب مثلاً لذلك بتوقيع بروتوكول سنة 1718 في لاهاي حيث أعدت اثني عشرة نسخة للتوقيع، ستة منها للإمبراطور الجرماني الذي كان لممثله الأسبقية في التوقيع على كل نسخة، ونسختين لكل من فرنسا وأسبانيا وانكلترا[2]. وقد جرى التوقيع على هذا البروتوكول كالتالي:

- نسخة لأسبانيا: الإمبراطور، أسبانيا، انكلترا، فرنسا.
- نسخة للإمبراطور: الإمبراطور، اسبانيا، انكلترا، فرنسا.
- نسخة لفرنسا: الإمبراطور، فرنسا، انكلترا، أسبانيا.
- نسخة للإمبراطور: الإمبراطور، فرنسا، انكلترا، أسبانيا.
- نسخة لإنكلترا: الإمبراطور، انكلترا، أسبانيا، فرنسا.

(1) ساتو، المرجع السابق، ص 30.
(2) المرجع السابق، ص 31.

- نسخة للإمبراطور: الإمبراطور، انكلترا، أسبانيا، فرنسا.
- نسخة لاسبانيا: الإمبراطور، أسبانيا، فرنسا، انكلترا.
- للإمبراطور: الإمبراطور، أسبانيا، فرنسا، انكلترا.
- لفرنسا: الإمبراطور، فرنسا، أسبانيا، انكلترا.
- للإمبراطور: الإمبراطور، فرنسا، أسبانيا، انكلترا.
- لانكلترا: الإمبراطور، انكلترا، فرنسا، أسبانيا.
- للإمبراطور: الإمبراطور، انكلترا، فرنسا، أسبانيا.

ولكن سرعان ما فقد الامبراطور الجرماني هذه الأسبقية بانحلال دولته وقيام اتحاد الراين سنة 1806، ولم يستطع إمبراطور النمسا ان يرثه في أحقية هذه الأسبقية.

ومن ذلك الحين وقد تحققت المساواة بين الدول المستقلة جميعاً، من إمبراطوريات وممالك وجمهوريات، فيما يتعلق بحقها في إتباع قاعدة التناوب في صياغة المعاهدات وتوقيعها؛ ولو أن هذه القاعدة قد عدل عنها شيئاً فشيئاً، لما انطوت عليه من صعوبات عملية في صياغة وتوقيع المعاهدات المتعددة الأطراف، واستبدل بها إتباع الترتيب حسب الحروف الأبجدية لأسماء الدول المنضمة إلى المعاهدة[1]، وهي الطريقة التي اتبعت بالفعل في توقيع اتفاقية فينا

(1) المرجع السابق، ص 31، 32.

سنة 1815 [1]، وانتهى إليها المؤتمرون في أكس لاشابل سنة 1818 ومازال العمل جارياً به [2].

ثالثاً: لائحة ڤيينا 1815

عيَّن مؤتمر فينا لجنة في 10 كانون الأول/ديسمبر 1814، من الدول الثمانية الموقعة على معاهدة باريس، لبحث وتنظيم الأسبقية بين الرؤوس المتوجة في أوروبا. وقدمت هذه اللجنة تقريراً قسِّمت بموجبه الدول إلى ثلاث مراتب. ولكن سرعان ما ثارت بعض الشكوك والخلافات حول هذا الترتيب، لاسيما فيما يتعلق بوضع الدول الجمهورية؛ فعدل عن هذا الترتيب، واكتفى بوضع لائحة لترتيب الممثلين الدبلوماسيين وأسبقيتهم حسب درجاتهم وتاريخ وصولهم إلى الدولة المعتمدين لديها[3].

فالاتفاق الذي تم في ڤيينا لم يضع مراتب للدول أو درجات لها، من حيث قِدم الدولة أو عراقة أسرتها الحاكمة أو قوتها أو تاريخ استقلالها... الخ، كأساس لتقدم إحداها على الأخرى أو أسبقية ممثليها الدبلوماسيين، وإنما ساوى بين أشكال هذه الدول جميعاً ونظمها في الحكم. ولكنه قسَّم الممثلين الدبلوماسيين إلى درجات، وأقر الأسبقية فيما بينهم للدرجة الأعلى وهي درجة السفراء ومن يساوونهم في الدرجة من وكلاء البابا أو القاصدين الرسوليين، تليها درجة الوزراء، ثم درجة القائمين بالأعمال.أما الموظفون الدبلوماسيون من درجة واحدة، فقد انتهى في مؤتمر ڤيينا ولائحته إلى أن تصبح الأسبقية فيما بينهم حسب تاريخ إبلاغ

(1) برادیه فودیرییه، المرجع السابق، ص 112، 135.
(2) نيكلسون، المرجع السابق، ص 46.
(3) برادییه فودیریه، مرجع سابق، ص 111 - 112.

وصولهم رسمياً إلى الدولة المعتمدين لديها[1].

وقد وافقت الدول الأوربية جميعاً فيما بعد الأخذ بهذا التقسيم والترتيب للأسبقية فيما خلا تركيا. كذلك أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية وضمنته تعليماتها إلى دبلوماسييها سنة 1897 وسنة 1927، ويمكن القول أن جميع دول العالم قد أصبحت اليوم تسير بمقتضى القواعد التي رسمتها لائحة ڤيينا، مع احتفاظها بحريتها في تحديد عدد درجات سلكها الدبلوماسي. ومنذ لائحة ڤيينا سنة 1815 حتى الآونة الحديثة لم يطرأ أي تعديل جوهري دولي لتقسيم درجات الممثلين الدبلوماسيين وترتيبها، إلا ما أدخله بروتوكول اكس لاشابل سنة 1818 بشأن الوزير المقيم، وما حاولته الثورة السوفيتية السابقة سنة 1918 من إلغاء كافة الدرجات والإبقاء على درجة واحدة لجميع الممثلين. ولكن الدولة السوفيتية السابقة سرعان ما عدلت عن هذه المحاولة وعادت إلى إتباع ما تسير عليه دول العالم الأخرى من قواعد[2].

كذلك قررت لائحة فينا نظاماً خاصاً بالتوقيع على المعاهدات، إذ نصت المادة السابعة منها على أنه: «في الوثائق أو المعاهدات المبرمة بين عدة دول وتنص على الأسبقية بالتناوب يقرر بالاقتراع بين الوزراء ما يتبع من الترتيب في التوقيعات». ومفهوم ذلك أن لائحة ڤيينا قد قبلت قاعدة التناوب في التوقيع التي سار عليها العمل من قبل، وأنها بذلك لم تلغ حق كل دولة في التوقيع أولاً على النسخة التي تحتفظ بها لديها، ولكنها أدخلت تعديلاً فيما يتعلق بتوقيع بقية الدول الأخرى على النسخ المختلفة للاتفاق أو المعاهدة. فمن المعروف أن النظام الذي ضربنا له مثلاً ببروتوكول لاهاي سنة 1718 كان

(1) المرجع السابق.

(2) ستورت، مرجع سابق، ص 478.

يقتضي كثيراً من الوقت والإشكالات في النسخ والتوقيع. لهذا قررت لائحة ڤيينا إتباع القرعة في ترتيب بقية الدول الموقعة[1].

ومع ذلك لم يتبع المؤتمرون في فينا نظام القرعة هذا عند التوقيع على الاتفاقية، وفضلوا عليه ترتيب دولهم حسب الحروف الأبجدية لأسمائها باللغة الفرنسية كالآتي: النمسا، أسبانيا، فرنسا، بريطانيا العظمى، البرتغال، بروسيا، روسيا، السويد. واتبعت نفس الطريقة في اجتماع باريس في 4 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1815 بين ممثلي النمسا وبريطانيا وبروسيا وروسيا للتصديق على معاهدتي باريس وفيينا، وفي التوقيع على معاهدة باريس في 30 آذار/مارس سنة 1856 ومعاهدة برلين سنة 1878، بأن وقعت كل دولة أولاً على النسخة التي احتفظت بها لديها من المعاهدة، ثم جرى توقيع الدول الأخرى حسب الحروف الأبجدية لأسمائها. وهذا هو ما استقر عليه الوضع.

وقد لوحظ أن الدول قد تخلت أحياناً عن كل قاعدة في هذا الشأن، ولم تتبع نظاماً أو ترتيباً معيناً، كما حدث عند التوقيع على محاضر جلسات مؤتمر ڤيينا سنة 1815 وبروتوكول مؤتمر أكس لاشابل في 21 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1818، على الرغم من أنه قد تقرر في المؤتمر الأخير إتباع قاعدة ترتيب الحروف الأبجدية لأسماء الدول باللغة الفرنسية في التوقيع على المعاهدات[2].

وبالنظر لأهمية لائحة ڤيينا نورد نصها كالآتي:

لائحة خاصة بدرجات الممثلين الدبلوماسي: «إنه تفادياً للصعوبات التي حدثت كثيراً، والتي قد تحدث من دعاوى الأسبقية

(1) ستورت، مرجع سابق، ص 478.
(2) ساتو، مرجع سابق، ص 163.

بين مختلف الوكلاء الدبلوماسيين، قد اتفق مفوضو الدول الموقعة على معاهدة باريس على المواد التالية؛ وأنهم يرون وجوب دعوة مفوضي أصحاب التيجان الآخرين إلى إتباع نفس هذه اللائحة.

- المادة الأولى: ينقسم الموظفون الدبلوماسيون إلى ثلاث درجات: درجة السفراء، ووكلاء البابا أو القاصدين الرسوليين؛ ودرجة المندوبين، والوزراء أو غيرهم، ممن يعتمدون لدى الملوك؛ ودرجة القائمين بالأعمال ممن يعتمدون لدى وزراء الخارجية.

- المادة الثانية: للسفراء ووكلاء البابا والقاصدين الرسوليين وحدهم الصفة التمثيلية.

- المادة الثالثة: ليس للدبلوماسيين المبعوثين في مهمة فوق العادة أية أفضلية في الدرجة بسبب هذا اللقب.

- المادة الرابعة: في كل درجة تقرر الأسبقية بين الدبلوماسيين من تاريخ الإخطار الرسمي بوصولهم. وليس في هذه اللائحة أي تعديل بشأن ممثلي البابا.

- المادة الخامسة: تحدد في كل دولة قاعدة تسري على الجميع لاستقبال الممثلين الدبلوماسيين من كل درجة.

- المادة السادسة: إن روابط القرابة أو النسب بين بلاط الملوك لا تمنح أية أسبقية لممثليها الدبلوماسيين. وكذلك الحال في شأن المحالفات السياسية.

- المادة السابعة: في الوثائق أو المعاهدات المبرمة بين عدة دول وتنص على الأسبقية بالتناوب يقرر بالاقتراع بين

الوزراء ما يتبع من الترتيب في التوقيعات.

تضم هذه اللائحة إلى بروتوكول مفوضي الدول الثمانية الموقعة على معاهدة باريس في جلسة 19 آذار / مارس سنة 1815».

رابعاً: بروتوكول أكس لاشابل 1818

لم تذكر لائحة ڤيينا شيئاً عن الوزير المقيم minister resident، واختلفت القصور في المراسم التي تقام له ما أدى إلى إثارة الموضوع في مؤتمر اكس لاشابل الذي عقد بناء على اقتراح مترنيخ، مستشار النمسا، لضم فرنسا إلى نظام أوروبا الذي أنشأه مؤتمر ڤيينا والحلف المقدس في 25 أيلول/سبتمبر سنة 1815، وتوقيع معاهدات إنهاء احتلال قوات بروسيا والنمسا وروسيا وانكلترا للأراضي الفرنسية بعد هزيمة نابليون.

واتفقت الدول الخمس: النمسا وبروسيا وروسيا وبريطانيا العظمى وفرنسا أثناء هذا المؤتمر على إضافة درجة رابعة للوزير المقيم إلى درجات الممثلين الدبلوماسيين الثلاث التي حددتها لائحة ڤيينا سنة 1815، ووقعت في هذا الشأن بروتوكولاً في 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1818، وضعت بمقتضاه درجة الوزير المقيم في مرتبة تلي درجة وزراء الدرجة الثانية وتسبق درجة القائمين بالأعمال[1]. ونص البروتوكول على التالي:

«تفادياً للمناقشات الكريهة التي قد تقع مستقبلاً بشأن الاتيكيت الدبلوماسي الذي لم يتناوله ملحق اتفاق ڤيينا الخاص بترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين، تم الاتفاق بين بلاط قصور الدول الخمس

(1) ستورت، المرجع السابق، ص 478.

على أن يوضع الوزراء المقيمون المعتمدون لديها في درجة خاصة تلي وزراء الدرجة الثانية، وتسبق درجة القائمين بالأعمال».

كما اتفق في مؤتمر إكس لاشابل 1818 على إتباع ترتيب الحروف الأبجدية لأسماء الدول باللغة الفرنسية عند التوقيع على المعاهدات والاتفاقيات، ولو أن المؤتمرين في إكس لاشابل أنفسهم لم يتبعوا هذه القاعدة عند التوقيع على بروتوكول 21 نوفمبر، كما أوضحنا من قبل.

خامساً: ملاحظات على لائحة ڤيينا وبروتوكول إكس لاشابل

رغم ما وصلت إليه لائحة ڤيينا وبروتوكول إكس لاشابل من ترتيب لدرجات الممثلين الدبلوماسيين قد أثبت جدواه في إنهاء الخلافات حول الأسبقية، إلا أنه منذ ذلك الحين حتى الآونة الحديثة لم يسلم هذا التنظيم من النقد الذي يستند في جوانبه الرئيسية إلى ما يأتي:

1 - تعدد درجات الممثلين الدبلوماسيين، والتفرقة بين درجة السفير ودرجة الوزير بصفة خاصة، تستند إلى عدم الاعتراف بمبدأ المساواة بين الدول. فحق تبادل السفراء اقتصر في الماضي على الدول الكبرى أو الدول الملكية الكبرى فقط، بينما لم تتبادل الدول الأخرى غير الوزراء أو ما دونهم[1]. لكن هذا الامتياز الذي طالما احتكرته الدول

(1) فإنكلترا في عصر الملكة فكتوريا لم تكن تتبادل السفارات إلا مع باريس واستنبول، ولم تبدأ تبادل السفراء مع ڤيينا إلا سنة 1860، ومع برلين إلا سنة 1862، ثم مع روما سنة 1879، ومع مدريد سنة 1887، وواشنطن سنة 1893، وطوكيو سنة 1905 نيكلسون، الدبلوماسية، ص 172.

الكبرى لنفسها قد انتهى الآن، وأصبح تبادل السفراء تقليداً منتشراً بين الدول كافة بصرف النظر عن درجتها أو كبرها وقوتها، منذ الحرب العالمية الأولى، والحرب العالمية الثانية بصفة خاصة؛ فقل عدد الوزراء كرؤساء للبعثات الدبلوماسية، بينما زاد عدد السفراء. فالدول الأمريكية اللاتينية قد قررت تبادل السفراء فيما بينها قبل الحرب العالمية الثانية، كما قررت دول الحلفاء المحاربة ضد دول المحور تبادل السفراء بين بعضها سنة 1942 [1].

(1) ومن المعروف أنه كان في باريس 10 سفارات و30 مفوضية سنة 1914 فأصبح فها 99 سفارة و9 مفوضيات سنة 1957، وكان في لندن 9 سفارات و26 مفوضية سنة 1914 فأصبح فيها 71 سفارة و10 مفوضيات سنة 1957. وفي موسكو كان عدد السفراء 12 وعدد الوزراء 16 في كانون الثاني / يناير سنة 1937، ثم أصبح عدد السفراء 21 وعدد الوزراء 18 في آب/أغسطس سنة 1947، وهكذا حتى أصبح عدد السفراء المعتمدين لديها 45 وعدد الوزراء اثنين فقط في تموز/يوليو سنة 1957. كذلك كانت سويسرا حتى عام 1903 لا تعتمد سفراء إلا من فرنسا وقاصد رسولي من الفاتيكان لأسباب تاريخية خاصة بعلاقتها بهاتين الدولتين. ولكن الاتحاد السويسري منذ عام 1953 أخذ في قبول السفراء من مختلف الدول، كما أصبح يمثل في الخارج بسفراء. فرفعت درجة التمثيل المصري في سويسرا إلى سفارة في 31 تشرين أول/أكتوبر سنة 1954، كما أصبحت مفوضية سويسرا بالقاهرة سفارة سنة 1957. وقد درجت الجمهورية العربية المتحدة منذ قيامها على رفع درجة تمثيلها الدبلوماسي مع مختلف البلاد الصديقة إلى درجة سفارة. فإلى جانب ما تبودل من سفارات جديدة، رفعت مثلاً درجة التمثيل بين النمسا والجمهورية العربية المتحدة إلى سفارة في 31 تموز/يوليو سنة 1959، ثم بين الجمهورية العربية المتحدة والفاتيكان في 24 تموز/يوليو سنة 1959، وكذلك الحال مع كوبا وبورما وكمبوديا في نفس العام.ومثل آخر جدير بالاهتمام هو ما جرى عليه الحال من رفع درجة التمثيل الدبلوماسي بين البلاد العربية – ما عدا اليمن – إلى درجة سفارة، بناء على اقتراح الحكومة السورية ومباحثات اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية وتوصيتي مجلسها في 8 نيسان/أبريل 1946 و30 تشرين الثاني/نوفمبر 1946، بعد أن كانت الدول العربية لا تتبادل فيما بينها غير الوزراء المفوضين في أوائل عهد قيام الجامعة. ولا شك أن الرغبة في توثيق أواصر التضامن العربي كانت حافز الدولة العربية على القيام بتعزيز علاقاتها الدبلوماسية وتبادل السفارات بين بعضها وبعض. وهذا هو ما جرى عليه الحال كذلك بين الدول العربية وغيرها من الدول الأفريقية والآسيوية عملاً بتوصية مجلس الجامعة في هذا الشأن في 21 كانون الثاني/يناير 1954.

2 - انتقد كثير من الفقهاء اقتصار الصفة التمثيلية على الممثلين الدبلوماسيين من الدرجة الأولى كنص المادة الثانية من لائحة ڤيينا[1]. فقد طالب الفقيه - Pinheiro Ferreira بوجوب إلغاء درجة السفراء من بين الدرجات الدبلوماسية، وأن يقتصر على درجة الوزراء، بعد أن أصبحت النظم الدستورية لا تعترف بتبادل التمثيل أو المصالح بين العروش المتوّجة، وأصبحت الشعوب هي وحدها صاحبة السيادة بحيث يكفي لتمثيل مصالحها تبادل الوزراء الذين تصبح درجتهم هي الدرجة الأولى. وأيّد هذا الرأي براديه فوديريه وجوزيه ليون سوريز الذي طالب بتوحيد درجات الممثلين الدبلوماسيين في درجة واحدة ما دامت السيادة الوطنية قد أصبحت وحدها مصدرا للتمثيل الدبلوماسي وأساسه. فمن المنطقي ألا تكون هناك سوى صفة تمثيلية واحدة تنبع عن هذا المصدر الذي لا يقبل التجزئة، وتتمتع بها طبقة واحدة من الممثلين الدبلوماسيين[2]. وقد عبر كالفو كذلك عن مثل هذا الرأي بقوله أنه لا موجب للتفرقة بين الدرجة الأولى والثانية للتمثيل الدبلوماسي من حيث الصفة التمثيلية، خاصة وأن كليهما يعتمد لدى الملك أو رئيس السلطة التنفيذية[3].

3 - من أسباب التفرقة بين الدرجتين الأولى والثانية للممثلين الدبلوماسيين أن السفراء ومن هم في درجتهم كانوا

(1) أنظر في هذا الشأن Académic Diplomatique International, dictionnaire, Diplomatique, tome 1, P. 52.

(2) المرجع السابق، ص 52.

(3) المرجع السابق، ص 52.

يتمتعون بامتيازات أكبر من سواهم. فقد كان لهم وحدهم حق الاتصال مباشرة بالملك أو رئيس الدولة. غير أنه مع تطور الظروف والأحوال قد أصبح لممثلي الدرجة الثانية كذلك حق الاختلاف إلى رؤساء الدول ومقابلتهم كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وعلى العكس من ذلك، استدعى تطور الأنظمة الدستورية أن يباعد بين رؤساء الدول أو ملوكها وبين مباشر التوجيه السياسي لبلدهم، وأن يكون اتصال الممثلين الدبلوماسيين على اختلاف درجاتهم، ومنهم السفراء، بوزارة الخارجية[1].وهكذا لم تعد التفرقة بين درجة السفراء وغيرها عن أن تكون تاريخية أو شرفية فحسب، أكثر منها لأهمية المركز أو العمل الذي يقوم به السفير دون غيره من الوزراء. ولم يبق للسفير من امتياز في الواقع سوى أسبقيته على غيره من أصحاب الدرجات الأخرى في القائمة الدبلوماسية للبلد المعتمد لديه، وتقدمه عليهم في الاستقبالات والاحتفالات. ولهذا ساوت بعض البلاد كالاتحاد السوفيتي بين السفراء والوزراء فيما يتعلق بمراسم الاستقبال وتقديم أوراق الاعتماد، شعوراً منها بعدم وجود سند قانوني للتفرقة بين الدرجتين في هذا الخصوص، لاسيما وأن كلا منهما يعتمد لدى رئيس الدولة وله صفة تمثيل حكومته والسيادة الوطنية لشعبه[2].

4 - اقتصرت لائحة ڤيينا وبروتوكول أكس لاشابل على تنظيم درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية، ولم يتعرضا لأعضاء البعثات الدبلوماسية الذين يلون الرؤساء في

(1) تونكين، المرجع السابق، ص 65.
(2) تونكينن المرجع السابق، ص 65.

الرتبة كالمستشارين والسكرتيريين والملحقين، وكذلك فئات الملحقين الفنيين والموظفين الكتابين الذين يلحقون بالبعثة.وهكذا درجت الدول على العمل بكثير من التقاليد الدبلوماسية التي استقر عليها العرف والعمل وحكمها مبدأ المعاملة بالمثل دون أن تكون هناك نصوص مكتوبة متفق عليها بشأنها.

الفصل الثاني

الدبلوماسية السوفيتية

وإلغاء درجات الممثلين الدبلوماسيين

أولاً: إلغاء المعاهدات السرية

اتسمت الدبلوماسية السوفيتية بعد الثورة الاشتراكية، تشرين أول/أكتوبر سنة 1917، بالحماس لمبادئ النظرية الماركسية، وألهبت روح الثورة لدى الشعب الروسي والطبقة العاملة بهدف القضاء على التدخل الأجنبي وبخاصة من حلفاء روسيا القدامى إبان الحرب العالمية الأولى. ولذلك اتخذت الدبلوماسية السوفيتية طابع العنف ضد العالم الرأسمالي بأن قررت الصلح منفردة مع ألمانيا في برست ليتوفسك (آذار/مارس سنة 1918)، كما ألغت ديون روسيا القيصرية للدول الأخرى، وفسخت المعاهدات التي وقعها القياصرة بقصد ضم بعض الأقاليم الأجنبية بإعلانها في 7 كانون الأول/ديسمبر سنة 1917 بطلان معاهدات تقسيم إيران والدولة العثمانية بين الحلفاء، وعزَّزت ذلك بجلاء القوات الروسية

عن أراضي هاتين الدولتين.

وقد علقت الدبلوماسية السوفيتية على نشر المعاهدات والوثائق السرية أهمية كبرى لكشف الاتجاهات الاستعمارية، وإلهاب الرأي العام العالمي لمساندة قيام الدولة السوفيتية وخروجها من عزلتها التي فرضها عليها المعسكر الرأسمالي. لهذا أوكل المؤتمر السوفيتي الثاني إلى قوميسيرية الشؤون الخارجية القيام بنشر جميع المعاهدات والوثائق الاستعمارية السرية[1].

وقد أحدث نشر تلك المعاهدات السرية دوياً هائلاً لدى كافة الأوساط المعنية، وتولت إعادة نشرها الصحافة الدولية المحايدة، ثم

(1) وصدر في هذا الشأن مرسوم في 8 نوفمبر (26 أكتوبر) سنة 1917 حدد مبادئ الحكومة السوفيتية في هذا الشأن جاء فيه: «لقد ألغت الحكومة الدبلوماسية السرية، وتعلن من جانبها عن عزمها الأكيد في أن تجعل جميع المفاوضات علنية بحيث يطلع عليها الشعب أجمع. وهي لهذا تقوم فوراً بنشر جميع المعاهدات السرية المصدق عليها والمعقودة من قبل حكومة الملاك والرأسماليين منذ شهر شباط/فبراير حتى 7 نوفمبر (25 أكتوبر) سنة 1917. وتعلن الحكومة إلغاءها فوراً وبدون تحفظ ما تضمّنته هذه المعاهدات السرية التي تهدف، كما هو حال غالبيتها، إلى تحقيق الفرص والامتيازات للملاك والرأسماليين الروس، وإلى الاحتفاظ أو زيادة ملحقات روسيا الكبرى».ومن ثم أذيعت المعاهدة المعقودة بين روسيا واليابان بشأن الصين في 3 تموز/يوليو سنة 1916، واتفاقية «سايكس – بيكو» بشأن اقتسام أراضي الدولة العثمانية، وغيرهما من الاتفاقات الدولية. وقد علق لينين على ذلك في خطاب ألقاه في المؤتمر الأول للأسطول بقوله:»لقد نشرنا المعاهدات السرية وسنوالي نشرها، ولن يوقفنا في هذا السبيل أي هجوم أو افتراء. إن السادة البرجوازيين حانقون لأن الشعب أصبح على علم بأسباب اقتياده إلى المجازر. ويقول البرجوازيون أن هذا العمل من شأنه أن يعزل روسيا في أية حرب قادمة. ولكن هذا الحقد الذي تعلنه أن وتشنه البرجوازية لن يوقف رغبتنا في السلام. فنحن نستطيع، ويجب أن نعمل يداً في يد مع الطبقة الثورية لعمال العالم. فهذا هو الطريق الذي اختارته الحكومة السوفيتية عندما نشرت المعاهدات السرية وأظهرت أن قادة جميع البلاد كانوا قطاع طرق. هذه هي الدعاية التي نعرفها: تبني على الحقائق لا الأقوال». بوتيمكن، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 326.

صحافة الدول المحاربة نفسها. واشتدت المطالبة من جانب شعوب العالم بنشر جميع المعاهدات وإلغاء الدبلوماسية السرية، كما جاء بقرارات مؤتمر الاتحاد العام الفرنسي للعمل في كانون الأول/ ديسمبر سنة 1917 ومؤتمر حزب العمال البريطاني في نونتغهام في كانون الثاني/يناير سنة 1918[1]. ومما لا شك فيه أن إعلان ولسن في البند الأول من مبادئه الأربعة عشر في كانون الثاني/ يناير سنة 1918 من أن المستقبل يجب ألا يشهد سوى «مواثيق مفتوحة تم الاتفاق عليها في جو من العلانية»، ثم تقرير علانية المعاهدات والاتفاقات الدولية ووجوب تسجيلها في نص المادة 18 من عهد عصبة الأمم والمادة 102 من ميثاق الأمم المتحدة، إنما كان صدى لما فعلته الدبلوماسية السوفيتية وطالبت به الشعوب في هذا الشأن.

ثانياً: علانية المفاوضات

وجدت الدعاية سبيلها إلى المؤتمرات وموائد المفاوضات في برست ليتوفسك (ديسمبر سنة 1917 - مارس سنة 1918) لإنهاء الحرب بين روسيا السوفيتية ودول المحور. فكان مفاوضو السوفييت يعلنون عن خطبهم في المؤتمر ومداولاتهم أثناء المفاوضات أولاً بأول في نداءات وبيانات إلى الرأي العام العالمي والجماهير السوفيتية.

هذا الأسلوب الذي بدأه تروتسكي في برست ليتوفسك لم ينجح ليصبح تقليداً عالمياً خارج نطاق المؤتمرات الدولية العلنية التي تدور مناقشاتها تحت سمع وبصر الرأي العام العالمي. فالدعاية لازمة لتهيئة الجو للدخول في المفاوضات، ولكنها إذا تطرقت إلى الإعلان عن سير المفاوضات فقد تعوق الوصول إلى حل كان يمكن

(1) بوتيمكن، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص 325.

الحصول عليه، بعيداً عن ضجيج الدعايات وتأثير الرأي العام، باللجوء إلى المفاوضات التقليدية السرية بين الدبلوماسيين. وهذا ما لمسته الدبلوماسية السوفيتية فيما بعد، إذ عدلت عمَّ اتبعته في برست ليتوفسك، واتبعت في مفاوضاتها الأخرى على يد شيشرين Tchitcherine في مؤتمر جنوا jénes (نيسان/ابريل سنة 1932) وعلى يد ليتفينوف في مؤتمر لاهاي (تموز/يوليو سنة 1922)، الدبلوماسية السرية وأساليبها في المفاوضة. وقيل في هذا أن مفاوضات السوفييت لعقد معاهدة رابالو 16) Rapallo نيسان/ أبريل سنة 1923) كانت تدور في غرفة نوم بأحد الفنادق زيادة في الحرص والحيطة من ذيوع أسرار المباحثات، ما أطلق عليها «مباحثات لابسي المنامة»[1].

ثالثاً: إلغاء درجات الممثلين الدبلوماسيين

لم يطرأ على العرف الدولي لجهة تقسيم درجات الممثلين الدبلوماسيين وترتيبها طبقاً للائحة ڤيينا وبروتوكول إكس لاشابل، باستثناء ما استحدثته الثورة الاشتراكية السوفيتية في هذا الشأن من إلغاء درجات ممثليها، وإنشاء درجة واحدة هي درجة الممثل المفوض plenipotentiary representatives كما أسماها السوفييت[2]. فقد دفع انتصار الضمير لمبادئ الثورة الجديدة والاعتراف بمبدأ المساواة بين الدول وإلغاء الفوارق بين ممثليها إلى إصدار مرسوم 4 حزيران/يونيو سنة 1918 بإلغاء لقبي سفير ووزير وغيرهما من ألقاب الممثلين الدبلوماسيين، وأن يصبح ممثلو الدولة الجديدة لدى الدول الأجنبية يلقبون «بالممثلين المفوضين لجمهورية روسيا

(1) نيكلسون، الدبلوماسية، مرجع سابق، ص 59.
(2) نيكلسون، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 58.

الاشتراكية الاتحادية السوفيتية». ونص المرسوم كذلك على أنه «تمشياً مع الغرض الأساسي للقانون الدولي من قيام العلاقات بين الدول»، فإن جميع الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى جمهورية روسيا الاشتراكية الاتحادية السوفيتية سوف يعاملون كممثلين مفوضين على قدم المساواة، وبصرف النظر عن درجاتهم[1].

غير أن روسيا السوفيتية ما لبثت أن عدلت عن قرارها، بعد دخولها مرحلة الاعتراف بها من قبل الدول الأخرى وتبادل التمثيل الدبلوماسي معها. ففي بادئ الأمر كانت روسيا تتبادل البعثات التجارية مع الدول المعترفة بها كتركيا وأفغانستان وإيران وفنلندا واستونيا ولتوانيا والصين... الخ. فإذا ما تطورت العلاقات إلى تبادل الدبلوماسيين ورأت أن جميع ممثليها المفوضين في الخارج يعاملون معاملة الممثلين الدبلوماسيين من الدرجة الرابعة لأنهم لا يحملون لقب سفير أو وزير، عدلت عن قرارها وعادت إلى التبادل في التمثيل على أساس ما يجري عليه العمل والعرف الدولي من ترتيب الممثلين الدبلوماسيين في طبقات. وبدأت ذلك بأن سمّت كل من ممثليها المفوضين لدى إيران والصين سفيراً.

(1) تونكين، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الثالث

المحاولات الخاصة لتقنين قواعد الدبلوماسية

الخاصية المميزة للتمثيل الدبلوماسي أنه كانت حتى عقود خلت، نظاماً يقوم على العرف ومبدأ المعاملة بالمثل، وهي أحكام وضوابط استمدت قوتها من المعاملات القديمة والتواتر المطرد دون أن تكون لها نصوص مكتوبة. فما لحقها من وسائل التدوين والتقنين لم تعد ما ضمنته بعض الدول قانونها الداخلي من أحكام تتعلق بمركز الممثل الدبلوماسي أو تعالج وظيفته وواجباته وامتيازاته وحصاناته، وهي كلها أحكام فردية تضمنتها بعض مواد الدساتير الوطنية، أو صدرت بشأنها تشريعات خاصة بكل دولة، أو اتفق عليها بين دولتين أو أكثر في بعض معاهدات الإقامة والصداقة التي أصبحت جزءاً من القانون الداخلي لكل طرف من أطرافها بعد التصديق عليها من السلطات الدستورية المختصة.

غير أن تسجيل بعض قواعد القانون الدولي الخاصة بوظيفة الممثل الدبلوماسي أو امتيازاته أو حصاناته في تشريعات داخلية أو أحكام فردية لاتفاقيات محدودة الأطراف لم يمنع من اختلاف هذه

الأحكام. ومن الصعب تفادي ذلك إلا بالعمل على أن صدور نشاط الممثلين الدبلوماسيين وفق قواعد واضحة وضوابط مقبولة من الجميع، سواء فيما يتعلق بأعمالهم ووظائفهم، أو حقوقهم وواجباتهم وترتيبهم وأقدميتهم، أو حصاناتهم وامتيازاتهم وإعفاءاتهم.

ولم يكن النقد الذي لاقته لائحة ڤيينا وبروتوكول أكس لاشابل من جانب الفقهاء، وترك بعض الدول أحكامهما، سوى استجابة للدعوة إلى هذا التطور. فقامت الجهود الخاصة والرسمية، من جانب بعض الفقهاء والمجامع القانونية الوطنية والدولية وكذلك بعض الدول، لتجميع وتدوين قواعد الدبلوماسية وتوضيح المبادئ المختلف عليها حتى يمكن الاتفاق بشأنها وتضمينها معاهدة دولية واحدة تصبح أحكامها قانوناً إتفاقياً للدول الموقعة عليها.

أولاً: محاولات الأفراد لتقنين قواعد الدبلوماسية

1 - يمكن القول بأن هذه المحاولات قد بدأت بمشروع العالم السويسري بلنتشلي Bluntschli أستاذ العلوم السياسية بجامعة هيد لبرغ بألمانيا. ففي سنة 1868 أصدر مؤلفه في القانون الدولي في صورة مجموعة من النصوص والمواد (863) معلقاً عليها بالشروح واصل فيه جهود من سبقوه لتقنين مبادئ القانون الدولي. غير أن كتاب بلنتشلي جاء أوفى وأكمل مرجع حتى ذلك الحين، جامعاً آراء ومقترحات الفقهاء إلى جانب المبادئ المتفق عليها بين الدول في ذلك الوقت[1]. وقد خص بلنتشلي العلاقات والحصانات الدبلوماسية بجزء كبير من مؤلفه، قسّمه إلى الفصول الآتية: (أ) نظرية امتداد الإقليم كأساس

(1) Arthur Nussbaum, A concise History of the Law of Nations, 1947, P. 233.

للحصانات، (ب) ابتداء البعثة الدبلوماسية، (ج) حقوق وواجبات المبعوثين، (د) انتهاء البعثة الدبلوماسية. وقسم كل فصل إلى مجموعة من المواد جمعت المبادئ والأحكام التي هدت الدبلوماسيين في العمل، وأصبحت مرجعاً أساسياً للمهتمين بمسائل العلاقات الدولية[1].

2 - وفي سنة 1890 أصدر الفقيه الإيطالي باسكال فيور Fiore مؤلفه في القانون الدولي مدوناً في 1340 مادة، بعضها في مسائل القانون الدولي الخاص، ومعظمها في القانون الدولي العام ومن بين ذلك العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وتميز مشروع فيور بالتوسع في إيضاح الجوانب النظرية للحصانات، ولاسيما نظرية امتداد الإقليم التي أفرد لها فصلاً خاصاً، ثم توسَّع في إسهاب أنواع الحصانات ومن يتمتعون بها، وفقدان الحصانة لمن تسبب بفعله أو خطئه في ذلك، والإعفاءات والامتيازات الضرائبية والجمركية.

3 - وفي سنة 1911 تولى بسوا Pessoa رئاسة لجنة من الفقهاء البرازيليين لإعداد مشروع جديد يدون قواعد القانون الدولي، فأعدَّ مشروعاً من 721 مادة، أخذ فيه بعين الاعتبار قواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية مقسَّمة في ثلاث فصول: (أ) الممثلين الدبلوماسيين، (ب) حصانات الممثلين الدبلوماسيين، (ج)، ايقاف وانتهاء البعثة الدبلوماسية.وفي الواقع كان مشروع بسوا أكثر

(1) انظر في تفصيل ذلك Codification of the International Law Relating to Diplomatic Intercourse And Immunities, Memorandum prepared by the Secretariat of the United Nations, A/C N. 4/98 - 21 February 1956.

المشروعات التي أعدت صحيحة من الناحية العملية، إذ فصَّله على أساس القواعد والمبادئ التي اتفق عليها في المعاهدات المختلفة بين الدول الأمريكية والاتفاقيات التي وقعت في المؤتمرات الأمريكية ومؤتمرات لاهاي، فجاء فريداً في بابه من الناحية العملية والموضوعية، ومرجعا لحل كثير من مشكلات العلاقات الدبلوماسية، كلما اعتمد عليه في التقنيات اللاحقة التي قامت بها لجان الفقهاء في المؤتمرات الأمريكية، كمشروع المعهد الأمريكي للقانون الدولي الموضوع في 2 آذار/مارس 1925، واتفاقية هافانا التي أقرها المؤتمر الأمريكي السادس في 20 شباط/فبراير سنة 1928[1].

4 - قدَّم الفقيه الانكليزي لورد ولتر فيليمور Phillimore بمشروع آخر سنة 1926 إلى المؤتمر الرابع والثلاثين لجمعية القانون الدولي. اهتمَّ فيه بتقنين المسائل العملية التي ثار حولها الجدل والخلاف بين رجال السياسة والفقه، لاسيما الحصانات الدبلوماسية التي سار عليها العمل وأقرّها العرف كسرية المراسلات الدبلوماسية والإعفاء من القضاء المحلي والإعفاء من الحضور أمام المحاكم لأداء الشهادة. كما تعرّض في المواد 20، 29، 30 إلى الحالات التي تتمتع فيها حاشية السفارة وعائلات الدبلوماسيين بالحصانات، وكذلك الحالات التي لا يجوز فيها الاحتماء بالحصانة كأن يكون الدبلوماسي هو المدعي في الدعوى المدنية، أو أن تكون الدعوى بسبب

(1) بوستامنت، مرجع سابق، ص 111-112.

أملاكه الخاصة التي يمتلكها في البلد المعتمد لديه[1].

5 - كما أعدَّ الفقيه الألماني كارل شتروب Strupp مشروعاً مماثلاً سنة 1926. وأهميته تنحصر في أنه قد دوَّن الحصانات الدبلوماسية (المواد 10 - 19) لضمان حرية الممثل الدبلوماسي في تأدية وظيفته على الوجه الأكمل. فكان بذلك أول مشروع يجعل من وظيفة الممثل الدبلوماسي وحدودها الأساس النظري للحصانات، وهي النظرية التي أخذت بها اللجنة الفرعية للجنة الخبراء التي شكلتها عصبة الأمم سنة 1924 لتجميع وتقنين مسائل القانون الدولي ومن بينها موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[2].

ثانياً: مشاريع المجامع القانونية

1 - أول هذه المشاريع ما أنشأه معهد القانون الدولي في اجتماعه بكامبردج سنة 1895 وجمع فيه مسائل العلاقات والحصانات والامتيازات الدبلوماسية والمبادئ الأساسية المتفق عليها والتي تصلح لتضمينها معاهدة دولية. فنص المشروع في المواد من 7 إلى 10 على نظرية امتداد الإقليم كأساس للحصانات، وفي المواد من 9 إلى 11 على الإعفاءات الضرائبية بمختلف أنواعها، كما تعرّض في المواد 6، 12، 13، 15 على الإعفاء من القضاء الجنائي وفي المواد 12، 15 إلى الإعفاء من القضاء المدني، وفي المادة 17 إلى الإعفاء من أداء الشهادة أمام

(1) مذكرة سكرتيرية الأمم المتحدة،مرجع سابق، ص 51 - 52.
(2) المرجع السابق، ص 52.

المحاكم وإمكان أدائها أمام موظف خاص[1].

وقد قام معهد القانون الدولي في اجتماعه بنيويورك سنة 1929 بمراجعة هذا المشروع بما يتمشى والتطورات الحديثة للقانون الدولي وقواعد العلاقات الدولية. واتخذ المعهد في الاجتماع قراراً بالتعديلات التي رأى إدخالها على مشروع سنة 1895، فأرسى القرار في بنده الأول الحصانات الدبلوماسية على أساس نظرية الوظيفة لا نظرية امتداد الإقليم كما كان الحال في المشروع القديم، وقرَّر بنده الثاني عدم شمول الحصانات التي يتمتع بها رئيس البعثة وأعضاؤها الرسميون بالحصانة الشخصية وحصانة مقر البعثة والإعفاء من القضاء المحلي والضرائب. ثم فصَّلت المواد الأخرى التالية، ولا سيما المواد 8، 9، 12، 13، 15، 16، 17، 18، مفهوم كل من هذه الحصانات ومن الذين يتمتعون بها.

2 - وفي سنة 1926 أعدت الشعبة اليابانية لجمعية القانون الدولي مشروعاً تعرضت فيه بصفة خاصة إلى الإعفاءات الضرائبية والجمركية لأعضاء البعثات الدبلوماسية، وكذلك الإعفاء من الضرائب العقارية بشأن ممتلكاتهم الخاصة في البلاد التي يعتمدون لديها، طبقاً لما يقضي به العرف أو قواعد المجاملة الدولية. وعدد المشروع الياباني إلى جانب ذلك الحصانات التي يحكمها العمل والعرف في العلاقات الدبلوماسية بين الدول[2].

(1) المرجع السابق، ص 20 - 29.
(2) المرجع السابق، ص 53.

3 - وفي سنة 1933 تولى أساتذة كلية الحقوق بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة الأمريكية إعداد مشروعات اتفاقيات حول بعض مسائل القانون الدولي. وعقدت لهذا الغرض عدة اجتماعات ولجان، بحثت من بين ما بحثت موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وأعدت مشروعاً يقننها نشر بالمجلة الأمريكية للقانون الدولي سنة 1932 [1]. وقد استفاد واضعو هذا المشروع من كافة الاتجاهات والآراء التي تضمنتها المشروعات التي سبقته، وكذلك أعمال لجنة خبراء عصبة الأمم التي قامت بدراسة هذا الموضوع. وظهرت آثار ذلك في تقسيمه إلى ستة أقسام، انفرد أولاها بتعريف أو ضبط معاني المصطلحات التي جاءت بصلب المشروع، ولعلّ أهمها تعريف البعثة ورئيس البعثة وعضو البعثة وموظفيها الإداريين والتابعين من الخدم. وعالج القسم الثاني حماية مباني البعثة ومحفوظاتها وحق اللجوء إليها وإعفائها من كافة الأعباء الضرائبية. وعالج القسم الثالث اختيار أعضاء البعثة الدبلوماسية واستدعائهم والاعتراض عليهم. كما عالج القسم الرابع تأمين وسائل الاتصال بالبعثة ومراسلاتها وتمتع أعضائها وأسرهم بالامتيازات والحصانات أثناء مرورهم بأراضي دولة ثالثة من وإلى مقار عملهم بالدولة المعتمدين لديها. أما

(1) ستورت، المرجع السابق، ص 481. وجدير بالذكر أنه قد تبع نشر هذا المشروع سنة 1932، قيام مؤسسة كارنيغي للسلم الدولي بنشر مجموعة القوانين والتنظيمات الداخلية للدول في المسائل الدبلوماسية والقنصلية، أشرف على إعدادها الأستاذان مانلي هدسون Manely O. Hudson وفيلر A.A. Feller سنة 1933 تحت عنوان.
Diplomatic and consular Regulations of Various countries, Washington. 1933.

الحصانات والامتيازات الشخصية والإعفاء من القضاء المحلي والضرائب والمكوس فقد شملها القسم الخامس من المشروع، سواء فيما يتعلق بمدة سريان هذه الحصانات والامتيازات أو أنواعها أو التنازل عنها وانتهائها. ولم يتضمن القسم السادس سوى مادة واحدة (م 31) تتعلق بوسائل فض المنازعات التي قد تثور بين الدول أعضاء الاتفاقية المقترحة بشأن تفسيرها أو تطبيق أحكامها.

وقد علق واضعو المشروع على كل مادة من مواده تعليقاً شارحاً يبرر مفاد النصوص، لا سيما في المسائل الخلافية، مما جعل من أعمال معهد هارفارد دراسة تحليلية للموضوع، إضافة إلى تدوينه وتقنينه للقواعد والمبادئ. كما أن هذا المشروع قد نزع بعيداً عن نظرية امتداد الإقليم (المادتان 2 و3) بأن أباح للبعثة الدبلوماسية حق ملكية الأراضي والمباني اللازمة لمباشرة وظائفها في الدولة المستقبلة طبقاً لقوانين تلك الدولة، لا حق سيادة عليها. كذلك تجدر الإشارة إلى نص المادة الثامنة التي حرمت صراحة على أي من مواطني الدولة المعتمد لديها أن يصبح عضواً بالبعثة الدبلوماسية لبلد أجنبي دون رضاء صريح من تلك الدولة، وهو ما يطابق نص المادة السابعة من اتفاقية هافانا المعقودة بين دول الجمهوريات الأمريكية في مؤتمرها السادس سنة 1928.

الفصل الرابع

الأعمال الرسمية لتقنين القواعد الدبلوماسية

تصدر في بعض الدول أحكام تنظم حقوق الممثلين الدبلوماسيين وضمان حصاناتهم وامتيازاتهم ينص عليها في صلب دساتيرها أو قوانينها الداخلية أو تتضمنها تشريعات خاصة، فتقرر وتؤكد قواعد القانون الدولي العام في هذا الشأن أو تنشئ قواعد جديدة يجري العمل بمقتضاها في نطاق اختصاصها الداخلي في المسائل التي لم ينته القانون الدولي إلى تقرير مبدأ موحد بشأنها.كما ان تضمين قواعد الدبلوماسية تشريعاً داخلياً قد يصدر به قانون خاص بكل دولة يعالج ظروفاً تتعلق بها وحدها، كما قد يكون نتيجة التزام تفرضه معاهدة دولية تعتبر جزءاً من التشريع الداخلي للدول التي عقدتها بمجرد التصديق عليها أو بصدور قانون داخلي يتضمن نصوصها وأحكامها، حسب الأنظمة الدستورية المتبعة في كل دولة.

أولاً: النصوص والتشريعات الداخلية

تعتبر هذه النصوص والتشريعات على اختلافها نادرة ومحدودة.

فالقاعدة العامة أن قواعد الدبلوماسية التي يجري العمل بمقتضاها بين الدول ينظمها القانون الدولي العام. وتطبق الدول هذه القواعد بموجب ما يفرضه القانون الدولي عليها من التزامات وتبعات في هذا الشأن، باعتبارها جزء من قانونها العام ودون حاجة إلى النص على ذلك في دساتيرها أو قوانينها الداخلية أو في تشريعات خاصة. ولعل فرنسا وغيرها من البلاد التي سايرتها في الأخذ بمجموعة نابليون المدنية Le Code Napoléon، تعتبر في مقدمة الدول التي جرى العمل فيها على الأخذ بهذه القاعدة العامة، مع استثناءات قليلة اقتضتها الضرورة للكشف عن هذا الاتجاه أو تحديد قاعدة حيث لم ينتبه الفقه والعرف الدوليين إلى تقرير مبدأ متفق عليه.

لقد بحثت هذه المسألة بحثاً شاملاً عند وضع القانون المدني الفرنسي في السنة التاسعة للثورة، رغبة من البعض في النص على استثناء المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب من مبدأ «سريان القانون على جميع الأشخاص الذين يقيمون على أراضي الدولة». ولكن هذا النص قد رفض عند إقرار المشروع الثاني للقانون، حيث أن النص على ذلك لا يولد في الواقع أي استثناء من مبدأ سريان القانون المحلي على أراضي الدولة «لأن حكم السفراء هو من اختصاص القانون الدولي لا التنظيم الداخلي»[1].

(1) أما نصوص الدساتير التي أشارت إلى تنظيم بعض هذه الحالات فلم تُعِد تقرير قواعد عامة غير مفصلة، كنص المادة 25 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية سنة 1949 الذي قرَّر اعتبار القواعد العامة للقانون الدولي جزءاً لا يتجزأ من القانون الاتحادي. كذلك نص المادة الثانية من دستور البرتغال سنة 1933 التي تجيز استثناءاً وبشرط المعاملة بالمثل تملك البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية للأراضي اللازمة لها لأداء وظيفتها بالبرتغال، ونص المادة الثالثة (فقرة خاصة) من نفس الدستور بتضمين ما يقرره القانون الدولي من قواعد بشأن الإعفاء من القوانين المحلية. وكذلك نص المادة 104 من قانون العقوبات الألماني الصادر في 15 أيار / مايو سنة 1871، =

نصّت بعض القوانين المدنية على أحكام تتناول إعفاء الدبلوماسيين من القضاء المحلي، وهي غالباً ما تشير إلى الحصانات التي يقررها القانون الدولي العام، كالقانون المدني النمساوي، والقانون المدني الألماني الذي ينص على إعفاء الممثلين الدبلوماسيين وتابعيهم من القضاء المدني إعفاء مطلقاً. وتجدر الإشارة هنا إلى أن لجنة تعديل القانون المدني الفرنسي التي تكوّنت في فرنسا بموجب مرسوم 7 حزيران / يونيو سنة 1945 قد سارت في هذا الاتجاه نحو تضمين القانون المدني الفرنسي نصاً يحدد من يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية. فيقرر نص المادة 101 من المشروع الجديد إعفاء الممثلين الدبلوماسيين من القضاء المدني إعفاء مطلقاً، بينما يُحرم من ذلك أسرهم وتابعيهم[1]. وهو اتجاه أكثر تحفظاً مما سار عليه الفقه والقضاء في فرنسا من قبل. ومن التشريعات الخاصة ما يقرر مبادئ القانون الدولي في هذا الشأن بصفة عامة، كالتشريع المعمول به في هايتي والذي ينص على «أن الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الجمهورية يخضعون للقانون الدولي وعادات الأمم أو المعاهدات السياسية»[2].

= ونص المادتين 6 و7 من قانون 12 آذار/مارس سنة 1858 البلجيكي، ونص المادة 494 من قانون العقوبات النمساوي، ونص المادتين 118 و119 من قانون العقوبات الهولندي، ونص المادة 159 من قانون العقوبات البرتغالي الصادر سنة 1852، ونص المادة 43 من قانون العقوبات السويسري الصادر في 4 شباط/فبراير سنة 1853. وتتفاوت أحكام هذه النصوص من حيث مدى العقوبة التي تضعها وتبيان وصف الجريمة أو الجرائم التي تقع على شخص الممثل الدبلوماسي أو أحد تابعيه، ولزوم تشديد العقوبة فيها بنص خاص. أما غير ذلك من الجرائم التي لم ينص عليها، أو يصدر بشأنها تشريع خاص كما يحدث ببعض الدول، فتطبق بشأنها سائر أحكام قانون العقوبات التي في الجرائم التي تقع على الأفراد العاديين، وغالباً ما تكون العقوبة فيها كافية للردع والنهي عن ارتكابها كجرائم القتل والسرقة والاغتصاب والضرب. ساتو، المرجع السابق، ص 178.

(1) Recueil Sirey, travoux de la Commission de Réforme du code Civil, 1949 - 1950, P. 744.

(2) سيرسيسل هيرست، المرجع السابق، ص 137.

ومنها ما يفصل في أحكام الحصانات أو يؤكد بعض مظاهرها ويكشف عنها كقاعدة من قواعد القانون الدولي يأخذ بها القانون العام للدولة. وقد سبقت إلى ذلك هولندا في منتصف القرن السابع عشر حيث جرت العادة على جواز محاكمة السفراء والمبعوثين الأجانب أمام بلاط اتحاد الولايات الهولندية بشأن أعمالهم وتصرفاتهم التي لا تتعلق بأداء وظيفتهم، بشرط ألا يقبض عليهم أو يعاملوا بالقوة فيلحق بشخصهم أذى يستوجب شكواهم[1].

وكذلك أصدرت حكومة الثورة الفرنسية في السنة الثانية للثورة مرسوماً نصه: «يحرم المؤتمر الوطني على كل سلطة رسمية أن تتدخل بأي حال من الأحوال في شأن أي مبعوث لحكومة أجنبية، وأن تحال جميع الشكاوى ضدهم إلى لجنة الرفاهية العامة التي لها وحدها اختصاص تطبيق القانون حينئذ». وقد أجمع الفقه والقضاء في فرنسا على أن هذا المرسوم لم ينشئ قاعدة جديدة، وإنما قرر وأكد مبدأ الحصانة الدبلوماسية كقاعدة من قواعد القانون الدولي العام يأخذ بها القانون العام في فرنسا ويعمل على رعايتها، وأخذت بها المحاكم الفرنسية في أحكامها قبل صدور هذا المرسوم[2]. ولكن الظروف قد اقتضت إصدار حكومة الثورة هذا المرسوم للكشف عن وجود هذه القاعدة وتقرير وتأكيد العمل بمقتضاها في فرنسا إزاء تعدد حوادث الاعتداء على الممثلين الدبلوماسيين الأجانب واعتقالهم[3].

---

(1) وقد أفتت بذلك الولايات للبلاط في 19 كانون الأول/ديسمبر سنة 1944 بشأن شكاوى قُدمت ضد سفير السويد، كما قوضي على هذا الأساس سفير أسبانيا بسبب عدم تنفيذه عقد إيجار. ومع ذلك فقد قبض في تلك الحقبة على وزير مقيم للبرتغال بسبب عدم وفائه لديونه. فسارعت حكومة اتحاد الولايات الهولندية إلى إصدار قانون في سنة 1651: «يحرم الاعتداء بالفعل أو العيب بالقول أو الإيماء في حق السفراء المقيمين أو غيرهم من الوكلاء والوزراء المبعوثين من قبل الملوك والأمراء أو الجمهوريات».

(2) سيرسيسل هيرست، المرجع السابق، ص 141.

(3) هيرست، المرجع السابق، ص 141.

ويعتبر قانون الامتيازات الدبلوماسية الذي أصدرته بريطانيا سنة 1708 (الملكة آن رقم 13/7)، لرعاية وضمان الحصانة الشخصية للممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لديها وعدم جواز القبض عليهم أو سجنهم هم وتابعيتهم أو رفع الدعاوى المدنية عليهم أو المساس بحاجياتهم، إثر حادث الاعتداء على ماتفيف Mathvoef سفير روسيا بلندن من قبل بعض دائنيه، من أهم التشريعات الخاصة التي فصلت في ذكر بعض مسائل الحصانات. وقد جرت آراء وفتاوى الحكومة البريطانية على اعتبار الأحكام التي أتى بها هذا القانون مقررة لقواعد القانون الدولي لا منشئة لأية قاعدة جديدة.وأيضاً حكم المواد 252 إلى 254 من الباب 22 من قانون الولايات المتحدة الذي قام بتقنين المواد 25، 27 و29 من القانون الصادر في 30 نيسان/أبريل سنة 1790.

إن الاختلاف حول تقرير الحصانة أو مداها والرغبة في تقييدها وتضييق حقوق الممثلين الدبلوماسيين فيما لم ينتهِ إلى تقرير قاعدة موحدة بشأنه، كان حافزاً إلى إصدار بعض الدول تشريعات قائمة بذاتها. وتعتبر هذه التشريعات منشئة لقواعد جديدة، يجري العمل بمقتضاها في النطاق الداخلي لتلك الدول دون أن تخل بحال من الأحوال بقواعد القانون الدولي الأخرى المقررة. ونشير في هذا الصدد إلى المرسوم السوفيتي الصادر في 14 كانون الثاني / يناير سنة 1927 الذي قرَّر على أساس المعاملة بالمثل إعفاء الممثلين الدبلوماسيين الأجانب من القضاء الجنائي، ولكنه لم يعفهم من القضاء المدني إلا في حدود ما يقرره القانون الدولي العام أو المعاهدات المعقودة مع الاتحاد السوفيتي[1].

(1) استثنى القانون من هذا الإعفاء كل ما عدا الدبلوماسيين، حتى كان صدور مرسوم جديد في 27 آذار/مارس سنة 1956 يجيز إعفاء هؤلاء من القضاء المحلي على أساس المعاملة بالمثل وبشرط ألا يكون من بينهم مواطنين سوفييت. ومن المعروف أن قواعد القانون الدولي حول هذه المسائل المستثناة ليس متفقاً عليها، إن فقهاً أو عملاً.

ثانياً: المعاهدات الثنائية

تعتبر المعاهدات والاتفاقات الدولية أداة من أدوات تقرير قواعد الدبلوماسية وتقنينها. فحتى القرن التاسع عشر لم نعرف من المعاهدات التي أتت على ذكر رعاية بعض هذه القواعد سوى قلة محدودة، كمعاهدة الصلح والصداقة والتجارة المعقودة سنة 1623 بين جاك الأول ملك انكلترا وميشيل فيدورفيتز دوق روسيا الأكبر والتي نصّت على الاحتفاظ بالحصانات والامتيازات لبعض البعثات المتبادلة، ومعاهدة سنة 1670 المعقودة بين انكلترا والدانمرك[1].

كان العرف ولا يزال المصدر الأعلى للعلاقات والحصانات الدبلوماسية. وتعترف بهذا صراحة نصوص المعاهدات الحديثة التي تورد أحكاماً بشأن الحصانات والامتيازات، كنص المادة الثانية من معاهدة الصداقة المعقودة بين فرنسا وإيران في 19 أيار / مايو سنة 1939، ونص المادة الثانية من معاهدة الصداقة المعقودة بين فرنسا والفيليبين في 26 حزيران / يونيو سنة 1947. فالنصان يمنحان الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين من قبل كل من هذه البلاد لدى الأخرى «الحقوق والامتيازات والحصانات التي يقدسها القانون الدولي العام» أو «المنتهي إلى الاعتراف بها من القانون الدولي العام»[2]. وقد أحصى معهد الحقوق بهارفارد ضمن أعماله بشأن تقنين قواعد الدبلوماسية سنة 1932، حوالي مائة اتفاقية تضمّنت نصوصاً في هذا الشأن، نصفها معقود بين جمهوريات أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة أو الدول الأوروبية، ونصفها الآخر معقود بين دول الشرق الأوسط أو دول الشرق الأقصى والدول الأوروبية أو الولايات

(1) ستورت، المرجع السابق، ص 502.

(2) Charles Rousseau, Droit International Public, Recueil Sirey, 1953, P. 347.

المتحدة كذلك. ويشير تقرير المعهد المذكور إلى أن المعاهدات المعقودة بين الدول الأوروبية وبعضها والتي تتضمن نصوصاً في تنظيم قواعد الدبلوماسية هي قليلة ونادرة[1]. وبتحليل هذه المعاهدات يلاحظ:

- أنها في مجموعها تنص على منح الحصانات للممثلين الدبلوماسيين الأجانب على أساس التبادل والمعاملة بالمثل[2].

- تنص كثير من هذه المعاهدات، على شرط الدولة الأولى بالدعاية[3].

- هذه الاتفاقيات أو المعاهدات تشير في مجموعها إلى

---

(1) Harvard School of Law, Research In International Law, I, Diplomatic Privileges, Cambridge, Massachusetts, 1932, P. 26.

(2) كمعاهدة سنة 1899 المعقودة بين بريطانيا العظمى والبرتغال، التي تنص على: «يوافق كل من صاحب الجلالة البريطانية وصاحب السمو الوصي على عرش البرتغال على منح نفس الامتيازات والحصانات والإعفاءات من الرسوم والجمارك لسفرائهم ووزرائهم ووكلائهم المعتمدين لدى بلاط كل منهم، وأي امتياز يمنحه أحدهما لهؤلاء في بلاطه يتعهد الآخر بمنحه لهم في بلاطه هو». كذلك المرجع السابق، ص 27.

(3) كمعاهدة سنة 1809 المعقودة بين بريطانيا العظمى والباب العالي، ومعاهدة الصداقة والتجارة البحرية المعقودة سنة 1826 بين بريطانيا العظمى والمكسيك، والمعاهدات المعقودة سنة 1828 بين هولندا والمكسيك وسنة 1828 بين هولندا والبرازيل وسنة 1829 بين هولندا وكولومبيا، وكذلك المعاهدة المعقودة سنة 1843 بين فرنسا وإكوادور والتي تنص على ما يأتي: «يوافق الطرفان المتعاقدان صراحة.. على أن يتمتع الوكلاء الدبلوماسيون والقنصليون لكل دولة في أراضي الدولة الأخرى بكافة الامتيازات والحصانات التي تمنحها أو قد تمنحها في أي وقت للدولة الأكثر رعاية». كذلك نصت معاهدة الصداقة والتجارة المعقودة بين فرنسا وإيران سنة 1805 على هذا الشرط فيما يتعلق بمعاملة الدبلوماسيين المعتمدين من قبل أي الدولتين لدى الأخرى. واتبع نفس النص في الاتفاقيات المختلفة التي عقدت بعدئذ بين إيران والولايات المتحدة وبين إيران وبريطانيا العظمى وبين إيران وهولندا وبين إيران وبلجيكا. المرجع السابق، ص 28.

وجوب مراعاة حصانات الممثلين الدبلوماسيين أو منحهم الامتيازات المختلفة بشكل عام ودون تحديد أو تفصيل في أنواع هذه الحصانات أو من يمنحونها [1].

ثالثاً: المعاهدات المتعددة الطرف

تكشف الأعمال السابقة لتقنين قواعد الدبلوماسية، بإصدار تشريعات داخلية يترك الأمر فيها لمشيئة كل دولة أو بالدخول في اتفاقيات ثنائية تتضمن نصوصاً تعالج بعض أحكام هذه القواعد أو يقتصر مضمونها على الالتزام بمراعاة وضمان تمتع الدبلوماسيين بالحقوق والحصانات التي يفرضها القانون الدولي، عن تصور اختلاف هذه الأحكام من دولة إلى أخرى ولا سيما في المسائل التي لم ينته فيها الفقه والعرف الدوليين إلى رأي محدد ومبدأ موحد.

إزاء ذلك اتجه الرأي إلى أنه لا محل للتطور بقواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية وتنظيمها في أحكام واضحة وضوابط مقبولة من مجموع أعضاء الأسرة الدولية، إلا بالدخول في معاهدة دولية جماعية توضح بنودها هذه الأحكام والضوابط وتفصلها،

(1) ومن الأمثلة على ذلك المادة الثالثة لاتفاقية 4 تموز/يوليو سنة 1946 المعقودة بين الولايات المتحدة والفيليبين والتي تنص على أن «يتمتع الممثلون الدبلوماسيون لكل من الطرفين المتعاقدين في أراضي الطرف الآخر بالامتيازات والحصانات المستمدة من قواعد القانون الدولي المعترف بها عموماً». ومن الاتفاقيات التي حددت كذلك بعض أنواع الحصانات الواجب حمايتها في بلاد الدول المتعاقدة اتفاقية سنة 1858 المعقودة بين الولايات المتحدة والصين، إذ أتت بنص خاص لحماية حرية وسرية المراسلات. وتعتبر الاتفاقية التي تمت بتبادل المذكرات بين الولايات المتحدة وبولندا في أكتوبر سنة 1945، بشأن منح موظفيهم الدبلوماسيين والقنصليين – على أساس المعاملة بالمثل – الامتيازات الجمركية وإعفاء الواردات اللازمة لاستعمالهم الشخصي من الرسوم، مثلاً يحتذى في هذا السبيل united Nations, Treaty Series, Vol. 15, N°. 238, P. 225.

وتصبح قانوناً اتفاقياً للدول الموقعة عليها، وتتمتع بالقوة الملزمة الداخلية في كل دولة حسب الأنظمة الدستورية المتبعة فيها.وقد قامت كل من منظمة الدول الأمريكية وعصبة الأمم والأمم المتحدة واللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا بجهود مثمرة في هذا المضمار. فانتهت الجمهوريات الأمريكية في المؤتمر السادس للدول الأمريكية المنعقدة في هافانا في 20 شباط/فبراير سنة 1928 إلى عقد اتفاقية جماعية بينها بشان الممثلين الدبلوماسيين والقواعد التي تحكم حصاناتهم وامتيازاتهم، والعلاقات الدولية بشأن تبادلهم واعتمادهم وواجباتهم، وتكوين البعثة الدبلوماسية وانتهائها.

فاتفاقية هافانا سنة 1928 هي الاتفاقية الجماعية الدولية الأولى قبل اتفاقية فيينا 1961، التي جمعت وقننت قواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وتتكون من مقدمة وخمسة وعشرين مادة مقسمة إلى خمسة أجزاء، أولاها يتعلق برؤساء البعثات الدبلوماسية، وثانيها بأعضاء هذه البعثات، وثالثها خاص بواجبات الممثلين الدبلوماسيين، ورابعها يحدد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تلتزم الدول الموقعة برعايتها وضمانها للممثلين الدبلوماسيين. أما الجزء الخامس فخاص بانتهاء البعثة الدبلوماسية وأسباب ذلك.ومن أهم ما جاءت به:

1 - يمثل الممثلون الدبلوماسيون حكوماتهم والسلطات الدستورية في بلادهم، لا أشخاص رؤساء الدول كما كان سائداً من قبل كما جاء في ديباجة الاتفاقية.

2 - تبادل التمثيل الدبلوماسي لا يكون إلا بين البلاد التي تعترف بالحكومات القائمة في كل منها كما ورد في الديباجة.

3 - لا يمنح الممثلون الدبلوماسيون إلا الحصانات اللازمة لهم في القيام بأعمالهم الرسمية.

4 - لا يجوز لإحدى الدول الموقعة على الاتفاقية أن تعهد بتمثيلها إلى من يتمتعون بجنسية الدولة التي يوجد فيها مقر البعثة الدبلوماسية دون موافقة هذه الدولة، المادة السابعة.

5 - الحصانات الدبلوماسية التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون والرسميون الملحقون بالبعثة وأسرهم هي: الحرمة الشخصية المادة 14 من الاتفاقية، حصانة المقر الرسمي للبعثة ومساكن موظفيها المادة 14 من الاتفاقية، حماية ممتلكات رئيس وأعضاء البعثة بحسب المادة 14 من الاتفاقية، حرية اتصال الممثلين الدبلوماسيين بحكوماتهم المادة 15 من الاتفاقية، عدم جواز التعرض لدار البعثة أو الدور التي يقطنها رئيسها وأعضائها من قبل السلطات القضائية أو الإدارية للدولة المعتمد لديها دون إذن منهم المادة 16 من الاتفاقية، الإعفاء من القضاء الجنائي والمدني بشكل مطلق المادة 19 من الاتفاقية' الإعفاء من أداء الشهادة أمام المحاكم المادة 21 من الاتفاقية، الإعفاء من الضرائب العقارية لمقر البعثة وكافة الضرائب الشخصية لأفرادها، وكذلك إعفاء البضائع اللازمة لأعمال البعثة الرسمية أو استعمال أشخاصها وعائلاتهم من الرسوم الجمركية المادة 18 من الاتفاقية.

الفصل الخامس

جهود عصبة الأمم والأمم المتحدة
في تقنين قواعد الدبلوماسية

القسم الأول

جهود عصبة الأمم

أولاً: قرار جمعية عصبة الأمم وأعمال لجنة الخبراء

في الثاني والعشرين من أيلول / سبتمبر 1924، اتخذت جمعية عصبة الأمم قراراً بتكوين لجنة من الخبراء يمثلون الحضارات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم، ويعملون بعد الاستئناس برأي المجامع القانونية الدولية على ما يأتي:

1 - تحضير قائمة مؤقتة بمسائل القانون الدولي التي تصلح أو يرغب في تنظيمها عن طريق تضمينها اتفاقيات دولية.

2 - أن تبعث سكرتيرية العصبة بالقائمة إلى حكومات الدول، الأعضاء منها وغير الأعضاء، لأخذ الرأي بشأنها. ومن ثم تقوم اللجنة بدراسة ما تتلقاه من ردود الدول.

3 - تقوم اللجنة بإعداد تقرير لمجلس العصبة عن المسائل التي تم بحثها وعن الإجراء اللازم إتباعه للتحضير لمؤتمرات بقصد الاتفاق حول هذه المسائل»[1].

وفي الحادي والعشين من كانون الأول / ديسمبر 1924 صدر قرار عن مجلس العصبة بتشكيل لجنة الخبراء المشار إليها[2]. وبدأت اللجنة أعمالها بجنيف في نيسان / أبريل 1925 باختيار إحدى عشرة مسألة من مسائل القانون الدولي المرغوب في تقنين قواعدها وتجميعها في اتفاقيات دولية، وعيّنت لجنة فرعية تعمل على بحث كل مسألة من تلك المسائل وإعداد تقرير بشأنها. وعندما عادت لجنة الخبراء إلى الانعقاد في دورتها الثانية في جنيف في كانون الثاني / يناير سنة 1924 قرَّرت بعد مراجعة ودراسة تقارير لجنتها الفرعية أن تبعث إلى الدول بطلب بيانات عن سبعة مسائل، كانت الحصانات والمزايا الدبلوماسية ثالثها. وقامت لجنة الخبراء في دورتها الثالثة (22 آذار / مارس - 12 نيسان / أبريل سنة 1927) بدراسة ردود الدول وإعداد قائمة بالمسائل التي بدت صالحة لتضمينها اتفاقيات دولية، ومن بينها المزايا والحصانات الدبلوماسية. ومما انتهت إليه اللجنة في هذه الدورة قرارها بإدراج «إعادة ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين» ضمن قائمة المسائل التي ستبحثها وتطلب رأي الدول بشأنها.

(1) League et Nations, Document C. 196. M. 70, 1947, V.

(2) Official Journal of the League of Nations, February, 1925, P. 143.

غير أن جمعية العصبة في اجتماعها بتاريخ 27 أيلول / سبتمبر 1927 رأت ألا يدرج بجدول أعمال المؤتمر الأول لتجميع القانون الدولي غير مسائل الجنسية ومسؤولية الدولة والمياه الإقليمية. وقررت جمعية العصبة بناء على ما ارتآه المجلس ولجنتها الأولى، عدم إدراج موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بين تلك المسائل، لأن عقد اتفاقية عالمية في هذا الشأن لم يكن أمراً سهلا[1]. ومن ثم سارت لجنة الخبراء في نفس الاتجاه، عند دراستها لردود الدول بشأن إعادة ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين في دورة انعقادها الرابعة في حزيران / يونيو سنة 1928، إذ أوصت مجلس العصبة بعدم إدراج هذه المسألة في جدول أعمال المؤتمر المشار إليه لأنها تشعر بعدم إمكان تحقيق اتفاق دولي حولها آنذاك[2].ولكن مع ذلك فقد ظلت الدراسات والتقارير التي أعدتها لجنة الخبراء ولجنتها الفرعية، لا سيما ما يتعلق بإعادة ترتيب الممثلين الدبلوماسيين، وثائق وأبحاث هامة جديرة بالاعتبار.

ثانياً: تقرير اللجنة الفرعية

بتاريخ 8 نيسان / أبريل 1925 صدر عن لجنة الخبراء القرار الآتي: «أن تقوم لجنة فرعية بتحقيق المسائل ذات العلاقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تصلح لتضمينها اتفاقية دولية، وكذلك النصوص التي توصي أن يؤخذ بها في هذا الشأن»[3].وتقدمت اللجنة الفرعية بتقرير وافٍ في هذا الشأن، جاء في مقدمته أن اللجنة الفرعية، متمشية مع ردودٍ غالبية الدول، ترى صلاحية مسائل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية جميعها للاتفاق حولها دولياً. وأضاف

(1) League of Nations, Document A, 105. 1927. V. P. 2.

(2) League of Nations, Document A. 15. 1928, V, P, 6.

(3) League of Nation, Document C. 1960. M. 70, 1927, V. P. 78.

التقرير إلى أنه مما لا شك فيه أن هناك مبادئ وقواعد أساسية فرعية يجري عليها التعامل بين الدول ومتفق عليها من الجميع، كما توجد في الوقت نفسه خلافات لها أهميتها بصدد بعض الحصانات أو الامتيازات والإعفاءات وتطبيقها في البلاد المختلفة، إلا أن هذه الاختلافات يمكن الاتفاق بشأنها وتوحيد القواعد التي يجري العمل عليها فيها سواء بالدخول في معاهدة دولية جماعية أو عن طريق إنشاء عدة اتفاقيات ثنائية بين الدول[1]. ومن ثم سارت خطة العمل على تحديد المبادئ المعترف بها والتي تشكل جزءاً من القانون الدولي القائم، وتحقيق المسائل التي يدور حولها خلاف في الفقه أو العمل ووضع أنسب الحلول لها. واستعانت اللجنة الفرعية في هذا الصدد بالمحاولات والمشروعات الخاصة التي سبق إنشاؤها، ولاسيما مشروع معهد القانون الدولي الموضوع سنة 1895، ومشروع المعهد الأمريكي للقانون الدولي الموضوع في 2 آذار/مارس سنة 1925[2]. ومن بين المسائل التي اشتمل عليها تقرير اللجنة الفرعية وأوضح أسسها وقواعدها العامة المتفق عليها أو المختلف حولها، نظرية امتداد الإقليم ونظرية الوظيفة كأساس للحصانة الدبلوماسية، والحرمة الشخصية للممثل الدبلوماسي، وحصانة مقر البعثة الدبلوماسية ومساكن أعضائها، والإعفاء من القضاء الإقليمي والإعفاء من الضرائب. كما أتى التقرير كذلك بعدد من القواعد المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية كأشخاص البعثة الدبلوماسية وتابعيهم ممن تشملهم الحصانات، وابتداء وانتهاء البعثة الدبلوماسية، والمركز القانوني للممثل الدبلوماسي في أراضي دولة ثالثة، وغير ذلك من المسائل التي وجهت للدول بشأنها أسئلة واستفسارات، أجابت الدول عليها. وجدير بالذكر أن اللجنة الفرعية قد رفضت نظرية امتداد الإقليم كأساس نظري لوجود الحصانات،

(1) المرجع السابق.

(2) المرجع السابق.

وفضلت عليها نظرية الوظيفة آخذة بالمادة 33 من مشروع المعهد الأمريكي للقانون الدولي سنة 1925 وتمشياً مع ردود أغلبية الدول في هذا الشأن[1].

كما أشار تقرير اللجنة الفرعية إلى أن هناك شبه اتفاق أو إجماع بين الدول على الحصانات التي يجب أن يتمتع بها الممثل الدبلوماسي حتى يتمكّن من أداء وظيفته بحرية واستقلال لدى الدولة المعتمد فيها وهي: الحرمة الشخصية للدبلوماسي، وحرمة مقره الرسمي ومسكنه، والإعفاء من القضاء الجنائي في الدولة المعتمد لديها، وكذلك الإعفاء من القضاء المدني ما لم يكن ذلك ناشئاً عن عمل لا علاقة له بمباشرة مهام وظيفته[2]. غير أن تقرير اللجنة الفرعية وردود الدول لم تتوصل إلى وضع ضابط للتفرقة بين العمال المتعلقة بوظيفة الدبلوماسي وما لا يعتبر كذلك. كذلك لوحظ أن التقرير لم يحدد السلطة المختصة بالفصل في المنازعات التي قد تنشأ في هذا السبيل، ولو أنه قد عاد فاقترح إنشاء لائحة للتوفيق والتحكيم في هذا الشأن. ولكن من المعروف أن الممثلين الدبلوماسيين قد يرفضون الخضوع لمثل هذه الإجراءات لتحديد نطاق عملهم الرسمي أو ما يمس استقلالهم وحريتهم في العمل، تؤيدهم في ذلك حكوماتهم[3].

كما أشار التقرير إلى أن بعض الدول في ردودها قد رأت الأخذ بالمادة 17 من مشروع معهد القانون الدولي في اجتماعه بكامبردج سنة 1895 بأن يؤدي الممثل الدبلوماسي الشهادة أمام موظف يعيّن خصيصاً لهذا الغرض. ولكن أغلبية الدول وكذلك اللجنة لم تر فرض التزام على الممثلين الدبلوماسيين بذلك، وأجازت لهم رفض

(1) مذكرة سكرتيرية الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها، ص 19، 20، 42.
(2) المرجع السابق، ص 20 – 26 و 42.
(3) مذكرة سكرتيرية الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها، ص 26 و43.

أداء الشهادة أياً كانت[1].

أما فيما يتعلق بالإعفاء من الضرائب والعوائد الجمركية فقد اتجهت ردود الدول وكذلك تقرير اللجنة الفرعية إلى إثبات ما أشارت إليه المشروعات الخاصة السابقة لتقنين قواعد الدبلوماسية من أن هذا الإعفاء لا تفرضه قاعدة من القانون الدولي، ولكنه امتياز تمنحه الدول للممثلين الدبلوماسيين على سبيل المجاملة. ومن ثم أشار التقرير إلى أنه قد يكتفي في شأن هذه الإعفاءات بالدخول في اتفاقيات ثنائية بين الدول المعينة، أو أن تصدر الدول فرادى تشريعات داخلية تتضمن تعليماتها إلى سلطاتها المختصة كما فعلت الحكومة البريطانية[2].

ثالثاً: محاولة إعادة درجات الممثلين الدبلوماسيين

قررت لجنة الخبراء بحث هذا الموضوع وطلب رأي الدول بشأنه، بناء على تقرير تقدّمت به إليها اللجنة الفرعية أشارت فيه إلى الاعتراضات التي واجهتها لائحة فيينا وبروتوكول إكس لا شابل في شأن ترتيب وتنظيم درجات الممثلين الدبلوماسيين من جانب بعض الدول والفقهاء. واقترحت اللجنة الفرعية في هذا الشأن:

1 - «أن يسوى بين السفراء ووكلاء البابا والقاصدين الرسوليين في الدرجة واللقب وبين المندوبين والوزراء المفوضين، بما في ذلك الوزراء المقيمين»[3].

2 - أن يستمر وضع القائمين بالأعمال في درجة مستقلة

(1) المرجع السابق، ص 25 - 43.
(2) المرجع السابق، ص 21 - 43.
(3) League of Nations, Document C. 203 M. 77, 1927, V, P. 3.

«لأن أوراق اعتمادهم تسلم إليهم من وزير الخارجية وتوجه إلى وزير الخارجية»[1].

3 - أن يطلق لقب «سفير» على الموظفين الدبلوماسيين من الدرجات الثلاث الأولى الذين يسوى بينهم «لأن لفظ وزير عام Public Minister أو وزير مفوض minister Plenipotentiary قد يبدو محطاً لقدر السفراء الحاليين شيئاً ما»[2].

ومن ثم وجهت لجنة الخبراء إلى الدول السؤال الآتي:»هل من المرغوب فيه مراجعة ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين التي وضعها مؤتمر ڤيينا وإكس لا شابل؟ فإذا كان الرد بالإيجاب فإلى أي مدى يجب توحيد الدرجات الحالية، وهل يكون لكل دولة أن تحدد بمحض مشيئتها الدرجة التي يوضع فيها ممثلوها ما دامت الفوارق الحالية بين الدرجات موجودة»؟[3].

وتلقت لجنة الخبراء ردود 27 دولة، منها 12 فقط حبذت إعادة الترتيب، و4 لم تحدد موقفها بالإيجاب أو النفي. أما الإحدى عشرة دولة التي رفضت مراجعة لائحة ڤيينا وبروتوكول إكس لا شابل، بشأن إعادة ترتيب وتنظيم درجات الممثلين الدبلوماسيين، فقد لوحظ أن كان من بينها الدول الكبرى كبريطانيا العظمى وفرنسا والولايات المتحدة وألمانيا وكذلك بلجيكا[4].

---

(1) المرجع السابق، ص 4.

(2) المرجع السابق، ص 4.

(3) League of Nations, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law. Document C. 203. p. 77.

(4) League of Nations, Document A. 15. 1928, V. PP. 57, 91.

القسم الثاني

جهود الأمم المتحدة لتقنين قواعد الدبلوماسية

أولاً: لجنة القانون الدولي وقرار الجمعية العامة

أطلقت لجنة القانون الدولي بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثانية بتاريخ 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 تحت رقم 174، وكان ذلك تطبيقاً لحكم المادة 1/13 من ميثاق الهيئة بإنشاء دراسات «بقصد إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولي وتدوينه». وعندما بدأت اللجنة أعمالها في دورتها الأولى بنيويورك سنة 1949 استعرضت «جميع مسائل القانون الدولي بقصد اختيار بعض الموضوعات لتدوينها، مع الأخذ بعين الإعتبار المشروعات الموجودة، حكومية وغير حكومية»[1]. واختارت اللجنة في هذا الشأن أربعة عشر مسألة أدرجتها في جدول أعمالها المؤقت، منها قانون المعاهدات وقانون البحر الساحلي وقانون أعالي البحار وإجراءات التحكيم وقواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية.وقد أجلت اللجنة بحث هذا الموضوع الأخير حتى تنتهي من إعداد المسائل الأخرى المشار إليها. ولكن الجمعية العامة في دورتها السابعة رأت، بناء على اقتراح وفد يوغسلافيا، أن تولي اللجنة موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية اهتماماً وأولوية في البحث، نظراً لتكرر حوادث خرق

(1) نص المادة 1/18 من النظام الأساسي للجنة القانون الدولي والمرفق بقرار الجمعية العامة رقم 174 بتاريخ 21 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1947.

هذه القواعد [1].

اقتصر اهتمام لجنة القانون الدولي على تدوين وتقنين قواعد العلاقات والحصانات للبعثات الدبلوماسية الدائمة المتبادلة بين الدول، رغبة في أن تعمل الدول على رعاية هذه القواعد والالتزام بها في علاقاتها ببعضها. فلم يتطرق القرار إلى بحث أو تقنين قواعد العلاقات والحصانات القنصلية. فلم يتطرق القرار إلى بحث أو تقنين قواعد العلاقات والحصانات القنصلية، وكذلك قواعد العلاقات والحصانات للبعثات الدبلوماسية الخاصة Ad hoc التي قد تتبادلها الدول، وذلك على ما يربط هذان النظامان وقواعد العلاقات والحصانات للبعثات الدبلوماسية الدائمة من علاقات وثيقة.

---

(1) أصدرت في 5 كانون الأول/ديسمبر سنة 1952 القرار رقم 685، نصه كالآتي: «إذ تسترعي النظر إلى أغراض الأمم المتحدة ونصوص ديباجة الميثاق التي تؤكد فيها شعوب الأمم المتحدة عزمها على أن تأخذ نفسها بالتسامح وأن تعيش معاً في سلام وحسن جوار.»وتعبر عن رغبتها في أن تراعي جميع الحكومات المبادئ والقواعد الحالية وما يجري عليه العمل في شأن العلاقات والحصانات الدبلوماسية ولاسيما فيما يتعلق بمعاملة الممثلين الدبلوماسيين للدول الأجنبية». وتعتبر أن التدوين المبكر للقانون الدولي في العلاقات والحصانات الدبلوماسية هو أمر ضروري ومرغوب فيه كمساهمة في تقدم العلاقات بين الدول». وتلاحظ أن لجنة القانون الدولي قد أدرجت موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية جدول أعمالها المؤقت لمسائل القانون الدولي التي اختيرت لتدوينها». تطلب إلى لجنة القانون الدولي أن تقوم بتدوين موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية، وأن تعطيه الأولوية في هذا الشأن». ومع ذلك فلم تتمكن لجنة القانون الدولي من بحث الموضوع إلا في دورتها السادسة بباريس سنة 1954، حين اتخذت قراراً بتعيين الفقيه السويدي ساند ستروم مقرراً خاصاً لها في هذا الشأن وتقدم الأستاذ ساند ستروم بتقريره إلى اللجنة في دورتها السابعة سنة 1955، ولكن الوقت لم يتسع لديها لدراسته حتى حلول دورتها السابعة بجنيف سنة 1957، حيث انتهت إلى وضع مشروع كامل لاتفاقية بشأن العلاقات والحصانات للبعثات الدبلوماسية المتبادلة بين الدول، أدخلت عليه بعض التعديلات النهائية في دورتها العاشرة بجنيف سنة 1958.
Official Records of the General Assembly, Ninth Session, supplement N° 9, A. 2693. paragraph 73.

ثانياً: تقرير ساند ستروم

تقدم الأستاذ ساندستروم بتقريره إلى لجنة القانون الدولي في دورتها السابعة بتاريخ 31 نيسان / أبريل سنة 1955، وضمنه مشروع اتفاقية من ثمانية وعشرين مادة مع التعليقات. واستفاد المقرر في وضع مشروعه من كافة المشروعات والأعمال السابقة ولا سيما أعمال اللجنة الفرعية التابعة للجنة خبراء عصبة الأمم واتفاقية هافانا سنة 1928 [1]. وتمشى المقرر مع قرار الجمعية العامة بتضمين مشروعه المبادئ والقواعد العرفية المنتهي إليها والمرعية في العلاقات بين الدول. وفيما يتعلق بالعلاقات الدبلوماسية تبني أحكام لائحة ڤيينا وبتوكول إكس لاشابل إلا باستثناء تقسيم وأنواع درجات الممثلين الدبلوماسيين. فقد أخذ في هذه المسألة بما ارتأته اللجنة الفرعية للعصبة، حيث بدا له أمراً مقبولاً من معظم الدول بعد التطور العظيم الذي طرأ على العلاقات الدولية في أعقاب الحرب العالمية الثانية وما جرى عليه العمل من تبادل اعتماد السفراء ورفع درجة التمثيل الدبلوماسي إلى مرتبة السفارة بين الدول، كبارها وصغارها[2]. فنصت المادة السابعة من مشروعه على ما يأتي: «ينقسم رؤساء البعثات إلى درجتين:

1 - درجة السفراء ووكلاء البابا والقاصدين الرسوليين، الذين يعتمدون لدى رؤساء الدول.

2 - درجة القائمين بالأعمال الذين يعتمدون لدى وزراء الخارجية»، ثم أتبعها بالمادة الثامنة التي تنص على حكم

---

(1) Diplomeric Intercourse And Immunities, report Submitted by A.E.F. Sandstrom. International Law Commission, Seventh Session, A. C. N. 4 - 91, P. 11.

(2) المرجع السابق، ص 15 - 16.

لائحة فينا في أن: «للسفراء ووكلاء البابا والقاصدين الرسوليين وحدهم الصفة التمثيلية»، وغير ذلك من أحكام لائحة ڤيينا التي أتت عليها المواد 9 و10 و11 من المشروع[1]. أما فيما يتعلق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فقد اشتمل مشروع المقرر على تقرير القواعد الثابتة بشأن هذه الحصانات والإعفاءات وأنواعها، آخذاً بنظرية الوظيفة وضمان حرية الممثل الدبلوماسي واستقلاله في أداء عمله كأساس نظري لها. وعنيَّ المقرر في تعليقاته ببيان النظريات الأخرى في هذا الشأن وما وجه إليها من نقد كنظرية السيادة، ونظرية الصفة التمثيلية، ونظرية امتداد الإقليم. والواقع أنه تمشى في كل ذلك مع تقرير اللجنة الفرعية لعصبة الأمم وتفضيلها نظرية الوظيفة على سائر النظريات الأخرى رغبة في الحد من الامتيازات والإعفاءات التي لا لزوم لها لأداء الممثل الدبلوماسي لمهمته. فنظرية الوظيفة في رأيه هي أصلح النظريات لتحديد أنواع الحصانات التي يفرض القانون الدولي على الدول أن تلتزم بها دون غيرها مما لا علاقة له بوظيفة الممثل أو ما يمنح من امتيازات ضرائبية أو جمركية على سبيل المجاملة أو المعاملة بالمثل.

ثالثاً: مشروع لجنة القانون الدولي

استغرق بحث موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية

(1) أضافت المادة التاسعة من مشروع المقرر الفقرة الآتية: «لا يؤثر أي تغيير في أوراق اعتماد الممثل بسبب بعض الظروف في الوضع الموجود، أي من حيث الأسبقية. ولا تعدو إضافة هذا النص، الذي أصبح نص الفقرة ب من المادة 15 من مشروع اللجنة النهائي في دورتها العاشرة، تقرير ما يجري عليه العمل.

اجتماعات لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة بجنيف من 24 نيسان / أبريل إلى 28 حزيران / يونيو سنة 1957. وتمكّنت اللجنة أثناء هذه الدورة من تقليب جميع وجهات النظر وبحث الوقائع التي حدثت في العمل، حتى جاءت أبحاثها في هذا الشأن مرجعا يُهتدى به في دراسة النظم الدبلوماسية، وقواعدها المرعية والمعمول بها في كافة الدول. واتخذت اللجنة بطبيعة الحال تقرير المقرر ومشروعه أساساً لعملها، وكذلك المذكرة التي أعدتها سكرتيرية الأمم المتحدة لهذا الغرض في 21 شباط/فبراير سنة 1956[1].

اجتمع في دورتها التاسعة إحدى وعشرين خبيراً وفقيهاً في القانون الدولي يتدارسون تقنين قواعد العلاقات والحصانات الدبلوماسية، وتفاعلت آراؤهم ووجهات نظرهم في شأن مسائلها، حتى انتهى إلى إعداد مشروع من 37 مادة كأساس لاتفاقية دولية في هذا الشأن. ومن ثم أحالت اللجنة مشروعها مع التعليقات إلى السكرتير العام للأمم المتحدة كي يبعث به إلى الحكومات لإبداء ملاحظاتها بشأنه.وعادت اللجنة إلى بحث مشروعها من جديد في دورتها العاشرة بجنيف ما بين 28 نيسان/أبريل و4 تموز/ يوليو سنة 1958، في ضوء ما تلقته من ردود الحكومات وما أبدته اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة من آراء واعتبارات، فأدخلت عليه بعض التعديلات، ثم اتخذت قراراً برفع مشروعها النهائي المكوّن من 45 مادة مشفوعاً بالتعليقات إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة عشرة، لتوصي الدول الأعضاء توقيع اتفاق دولي بما يتضمنه من أحكام[2].

---

(1) Codification on the International Law Relating to Diplomatic Intercourse and Immunities, Prepared by the Secretariat of the united Nations, A/CN. 4/98.

(2) تقرير لجنة القانون الدولي في دورتها العاشرة، ص 34.

أخذت لجنة القانون الدولي بعين الاعتبار الظروف والتطورات التي دعت المقرر في مشروعه إلى تحديد درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية على درجتي السفراء والقائمين بالأعمال، إلا أنها لم تشأ أن تأخذ بذلك حتى لا يتعرض مشروعها أو توصيتها في هذا الشأن للإخفاق والرفض من جانب الدول التي قد تتمسك بترتيب لائحة فيينا. ولهذا قررت اللجنة في المادة 13 من مشروعها الختامي تقسيم رؤساء البعثات الدبلوماسية إلى الدرجات الثلاث التي وضعتها لائحة فينا، كالآتي:

1 - درجة السفراء ووكلاء البابا والقاصدين الرسوليين، الذين يعتمدون لدى رؤساء الدول.

2 - درجة المندوبين والوزراء أو غيرهم، ممن يعتمدون لدى رؤساء الدول.

3 - درجة القائمين بالأعمال ممن يعتمدون لدى وزراء الخارجية».

وهكذا لم يستبعد مشروع اللجنة سوى درجة الوزراء المقيمين التي قررها بروتوكول إكس لا شابل، وقد أخذت عملاً تتلاشى وتنتهي رويداً رويداً، ولكن اللجنة رغبة منها في التوفيق بين وجهة نظرها في العمل على قبول الدول جميعاً مشروعها بين إدراكها وتفهمها لما سار إليه التطور في شأن درجات الممثلين الدبلوماسيين، وخاصة من حيث عدم وجود أي فرق في المركز القانوني لرؤساء البعثات الدبلوماسية من السفراء أو الوزراء أو غيرهم، أضافت الفقرة التالية إلى المادة 13 من مشروعها الأخير: «لا تكون هناك أية تفرقة بين رؤساء البعثات من حيث مراتبهم فيما عدا ما يتعلق

بالأقدمية وقواعد اللياقة».

وتضمين اللجنة مثل هذا النص في مشروعها هو بمثابة تقرير الصفة التمثيلية لكل رئيس بعثة دبلوماسية يمثل حكومته. وهذا تطور بمبادئ القانون الدولي يتفق وتطور الأنظمة الدستورية الحديثة.

أما فيما يتعلق بالحصانات الدبلوماسية فلجنة القانون الدولي مشت في تبيان أصولها وتحديد قواعدها مع أحدث التطورات الدستورية لمصدر الصفة التمثيلية للبعثة الدبلوماسية. فمن المعروف أن حصانات البعثة الدبلوماسية وموظفيها والتابعين لها كانت تستنبط من وجود الحصانة الدبلوماسية لرئيسها سفيراً كان أم وزيراً. فحصانة مقر البعثة الدبلوماسية مثلاً وما تتمتع به من إعفاءات ضرائبية كانت تقرر كشرط لضمان استقلال رئيس البعثة عن سلطات البلد المعتمد لديه، وعدم تعكير صفو حياته أو حريته بقوانين أو إجراءات لا تبعية منه لها كممثل لرئيس دولته. كذلك كان أعضاء البعثة الدبلوماسية يعتبرون بمثابة حاشية لرئيسها، وهم بذلك كانوا يتمتعون بالحصانات والامتيازات كجزء من حقوق رئيس البعثة الدبلوماسية في هذا الشأن[1]. ولا تعدو هذه الأفكار أن تكون من مظاهر العقلية القديمة التي تعتبر رئيس البعثة ممثلاً شخصياً لرئيس دولته، وأن كل ما يتبع رئيس البعثة من ممتلكات أو مبان أو أعمال أو موظفين أو خدم وحشم لا يخرجون عن دائرة نفوذه واختصاصه ومسؤوليته الشخصية، كما يتمتعون بما يضفي عليه من حقوق وما يسبغ عليه من حصانات وامتيازات.

لقد تطور القانون الدولي وخرج عن حدود هذه الأفكار

(1) أوبنهايم، القانون الدولي، الطبعة الثامنة، الجزء الأول، ص 809 – 813.

القديمة بتطور النظرية الدستورية للدولة. فقد أصبحت الأمة مصدر السلطات، وأصبحت الحكومة الدستورية القائمة عليها صاحبة حق التمثيل الدبلوماسي. فلم تعد البعثة الدبلوماسية تمثل شخص الملك أو رئيس الدولة، كما لم تعد مؤسسة تابعة لشخص رئيسها. فالسفير أو الوزير لم يعد سوى رئيساً للبعثة، كما لم يعد موظفيها حاشية له وإنما أعضاء بالبعثة الدبلوماسية لهم وصفهم ووضعهم في البعثة كمؤسسة تمثل الدولة وحكومتها الدستورية في الخارج[1]. وعلى هذا الأساس استهدت اللجنة نظرية الوظيفة كأساس للحصانات الدبلوماسية ووضعت مشروعاتها بتقسيم تلك الحصانات إلى:

1 - الحصانات والامتيازات المتعلقة بالبعثة الدبلوماسية، سواء ما تعلق منها بمقارها ومحفوظاتها أو ما تعلق بأعمال البعثة وحريتها في أداء واجباتها ووسائل اتصالها بدولتها.

2 - الحصانات والامتيازات الشخصية، سواء ما تعلق منها برئيس البعثة الدبلوماسية أو ما تعلق بأعضائها، وحدود تلك الحصانات والامتيازات من حيث من يتمتع بها من الأشخاص الآخرين.

وقد أبدت اللجنة اهتماماً واضحاً بضمان حصانة مقر البعثة الدبلوماسية، فرفضت ما قررته المادة 13 من شروع ساندستروم من أنه في حالات الضرورة «تفادياً لحدوث خطر داهم وخطير للنفس البشرية أو الصحة العامة أو الملكية أو لضمان أمن الدولة» يجوز لسلطات دولة المقر دخول مقار البعثة الدبلوماسية دون إذن

(1) تونكين، المرجع السابق، ص 66.

رئيسها. واعتبرت اللجنة أن إقرار هذا النص سيفتح الباب لخرق قاعدة الحصانة الدبلوماسية للبعثة. وانتهت اللجنة إلى تقرير نص يتفق والعرف الدولي في هذا الشأن، وهو نص المادة 30 فقرة 1 من مشروعها الختامي كالآتي: «لمقر البعثة حصانة، فلا يجوز لرجال السلطة في الدولة الموفد إليها دخول تلك الأمكنة إلا بموافقة رئيس البعثة». ثم أضافت الفقرة ب من المادة 20 الحكم الآتي تأكيداً لضمان حصانة مقر البعثة: «الدولة الموفد إليها ملزمة بصفة خاصة باتخاذ كافة الإجراءات لحماية مقر البعثة من كل هجوم أو إتلاف ومنع أي إقلاق لراحة البعثة أو المساس بكرامتها». كما نصت الفقرة ج من نفس المادة على أنه: «لا يجوز تفتيش أماكن البعثة أو مفروشاتها أو مصادرتها أو الحجز أو التنفيذ عليها».

كذلك فيما يتعلق بحرية اتصال البعثة الدبلوماسية بدولتها عن طريق استخدامها وسائل لا تخضع لرقابة الدولة المعتمد لديها، رفضت اللجنة ما أشارت المادة 16 من مشروع ساند ستروم بجواز إخضاع الحقيبة الدبلوماسية للتفتيش إذا ما قامت أدلة جدية على احتوائها أشياء غير مشروعة. فقد كان في تقرير مثل هذا النص خروج على ما هو مقرر في العرف الدولي من حماية للبريد الدبلوماسي ورسائل الشيفرة وحاملي الحقيبة الدبلوماسية. وانتهت لجنة القانون الدولي إلى تقرير نص المادة 25 من مشروعها الختامي، كالآتي:

1 - «على الدولة الموفد إليها أن تسمح وتحمي حرية اتصال البعثة في كل ما يتعلق بأهدافها الرسمية. وللبعثة أن تستخدم في اتصالها مع حكوماتها أو البعثات والقنصليات التابعة للدولة الموفدة، أينما كان مقرها، كافة وسائل الاتصال الملائمة بما في ذلك حاملي

الحقائب الدبلوماسية والرسائل الرمزية أو الشفرية.

2 - تكون لمراسلات البعثة الرسمية حصانة.

3 - لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو احتجازها.

4 - لا يجوز ان تحتوي الحقيبة الدبلوماسية، التي يجب ان تحمل علامات خارجية واضحة تدل على صفتها، على غير الوثائق الدبلوماسية أو الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي.

5 - على الدولة الموفد إليها حماية حامل الحقيبة الدبلوماسية، وله الحق في التمتع بالحصانة الشخصية، فلا يجوز أن يعرض لأي نوع من الحبس أو الحجز».

كما تطرق المشروع الختامي للجنة في مادتيه 37 و28 إلى تبيان الحصانات الشخصية التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي كالحرمة الشخصية وحصانة المسكن والممتلكات وإعفائها من القضاء المحلي والضرائب والجمارك. وقد روعي في تقرير تلك الحصانات توفير كافة الضمانات التي تلزم لقيام المبعوث الدبلوماسي، رئيس بعثة كان أم عضواً فحسب، بأداء وظيفته على خير وجه. ولكنه روعي في صياغة النصوص ألا تقتصر الحصانة على الأعمال المتعلقة بالوظيفة فحسب، بل تمتد الحصانة إلى أعمال الممثل الشخصية حتى لا يكون هناك تعطيل له عن مباشرة عمله أو إجحاف بمركزه والمصالح المشروعة لدولته، لاسيما حالة ما إذا كان مرتكب الخطأ هو رئيس البعثة الدبلوماسية. ومع ذلك فقد أشار تقرير اللجنة في تعليقها على المادة 27 إلى أن تقرير مبدأ الحرمة الشخصية لا يحول دون مباشرة حق الدفاع الشرعي إزاء ما يقوم به الممثل

الدبلوماسي من اعتداء. كذلك يجوز اتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع مثل هذا الممثل من ارتكاب جرائمه أو اعتداءاته.

وأقرت اللجنة مبدأ الإعفاء من القضاء الجنائي بشكل مطلق كما جاء في المادة 1/29 من مشروعها الختامي. ولكن خلافاً في وجهات النظر قد ثار بشأن الإعفاء من القضاء المدني سواء فيما يتعلق بتعريفه أو نطاق وحدود هذا الإعفاء في القانون الدولي العام. وانتهت اللجنة في المادة 1/29 من مشروعها الختامي إلى تقرير الإعفاء من القضاء المدني والإداري، فيما عدا الأحوال الآتية:

1 - «الدعوى العينية عن ممتلكات عقارية خاصة كائنة في أرض الدولة الموفد إليها، ما لم يكن يملكها الممثل الدبلوماسي نيابة عن حكومته لأغراض تتعلق بالبعثة.

2 - الدعوى المتعلقة بتركة يكون المبعوث الدبلوماسي قد عين منفذاً أو مديراً لها أو يكون وارثاً فيها أو موصى له.

3 - الدعوى المتعلقة بنشاط مهني أو تجاري زاوله المبعوث الدبلوماسي في الدولة الموفد إليها خارج نطاق مباشرة وظائفه».

ولما كانت اللجنة قد أخذت بنظرية الوظيفة كأساس للحصانات الدبلوماسية فقد قررت في المادة 30 من مشروعها الختامي أن التنازل عن الحصانة يجب أن يصدر عن حكومة الدولة الموفدة. فلا يملك المبعوث الدبلوماسي، حتى لو كان رئيساً للبعثة، التنازل عن الحصانات والامتيازات المقررة له، بوصفه عضواً أو رئيساً للبعثة الدبلوماسية، تسهيلاً للبعثة في مباشرة وظائفها كمؤسسة تتبع الدولة الموفدة ويجب ضمان حريتها واستقلالها في أداء مهمتها

على خير وجه في الدولة الأجنبية المعتمدة لديها.

هذه هي بعض الأحكام التي جاء بها مشروع لجنة القانون الدولي لوضع اتفاقية دولية جماعية تنظم حقوق الممثلين الدبلوماسيين وواجباتهم وحصاناتهم وامتيازاتهم، فتقرر وتؤكد مبادئ القانون الدولي العام في هذا الشأن، أو تتطور بقواعده إلى ما يحقق مصلحة المجتمع الدولي ويعزز الأمن ويقر السلام.

الباب الثالث

السلطات المركزية للسياسة الخارجية والدبلوماسية

الفصل الأول: رئيس الدولة.

الفصل الثاني: وزير الشؤون الخارجية.

الفصل الأول

رئيس الدولة

يعتبر رئيس الدولة، رئيس السلطة العامة في دولته. ينوب عنها أصلاً ومباشرة في إدارة شؤونها سواءً في الداخل أو الخارج، وبذلك يعتبر الممثل الأعلى لدولته في المحيط الدولي وفي علاقاتها بالدول الأخرى. وتثبّت لرئيس الدولة صفته التمثيلية بمجرد توليه منصبه أياً كان نظام الدولة وقوانينها. لكن لا يستتبع ذلك وضع رئيس الدولة في عداد الأشخاص الدوليين. فالشخصية الدولية تلزم الدولة دون أن تمتد إلى ذاته، ولا يعدو أن يكون في نطاق القانون الدولي سوى نائب عن دولته ومعبر عن إرادتها. إنما لما كانت لهذه النيابة أهميتها وخطورتها باعتبار أنه تتمثل فيها مظاهر سيادة الدولة ذاتها، فقد عنى العرف الدولي بأمر رؤساء الدول لتحديد وتنظيم مركزهم في كل ما يتصل بهذه المظاهر.

أولاً: الاعتراف برئيس الدولة

1 - أهمية الاعتراف:

بما ان رئيس الدولة يعتبر ممثل دولته بمواجهة الدول الأخرى،

فمن الضروري أن يكون شخصه معلوماً وصفته الرسمية ثابتة لدى هذه الدول. لذا جرى العرف على أنه كلما تولى الحكم في الدولة رئيس جديد تخطر الدول الأجنبية رسمياً بذلك. سواءً أكان تولي هذا الرئيس مقاليد الدولة عن طريق اعتلاء العرش بحكم الوراثة كما في الدول ذات النظام الملكي، أم عن طريق الانتخاب كما في الدول ذات النظام الجمهوري. ويتضمن عادة الإخطار، الوعد باستمرار العلاقات الودية وحسن الصلات بين الطرفين على ما كان جارياً من قبل، مع إبداء الرغبة في أن تتخذ الدولة المرسل إليها الإخطار موقفاً مماثلاً. فإذا استجابت هذه الدولة للرغبة المذكورة فإنها تبعث بردها متضمناً التهاني والتمنيات الطيبة للرئيس الجديدة مقرونة بالأمل في استمرار صلات الود والصداقة السابقة. ويعتبر ذلك بمثابة اعتراف برئيس الدولة الجديد.

2 - تغيّر نظام حكم الدولة:

تظهر أهمية الاعتراف برئيس الدولة بخاصة في حالة ما إذا تولى الرئيس الجديد الحكم إثر حركة ثورية أو انقلاب أطاح بالرئيس السابق وترتّب عليه تغيير نظام أو شكل الحكم ذاته، فالاعتراف من جانب الدول الأجنبية بنظام الحكم الجديد أو بالحكومة الجديدة يصبح ضرورياً لاستمرار العلاقات بينها وبين الدولة التي تغير الحكم فيها. والجاري عليه العمل أن تطلب هذه الدولة رسمياً إلى كل من الدول الأجنبية الاعتراف بنظامها الجديد، وتعتبر استجابة هذا الطلب شرطاً أساسياً لاستمرار العلاقات الدولية بين الطرفين، بحيث إذا امتنعت أو رفضت إحدى الدول الاعتراف بنظام الحكم الجديد، ترتب على ذلك قطع العلاقات أو توقّفها بين الطرفين لحين صدور الاعتراف من أحدهما أو تغير الأوضاع في الآخر.

3 - صور الاعتراف بالرئيس:

لا يشترط في الاعتراف برئيس الدولة أو بنظام الحكم الجديد أن يتم في صورة معينة أو أن يكون صريحاً في وثيقة أو تبليغ دبلوماسي. لذا يجوز أن يحصل الاعتراف بطريق ضمني، ولعلَّ صورته الشائعة هي أن يقوم مبعوثو الدول الأجنبية لدى الدولة التي تغيّر رئيسها أو تغيّر نظام الحكم فيها بتقديم أوراق اعتماد جديدة إلى الرئيس الجديد.

ثانياً: الاختصاص الدولي لرئيس الدولة

1 - حدود نيابة رئيس الدولة:

لم تكن نيابة رئيس الدولة عن دولته في السابق أية حدود موضوعة، إذ كان الملوك يمثلون دولهم تمثيلاً مطلقاً يسمح لهم بالتصرف عنها وفق ما تمليه عليهم وجهات نظرهم، وكانت تصرفاتهم الإرادية في المحيط الدولي ملزمة لدولهم بمجرد إتمامها من جانبهم[1]. وقد تغير هذا الوضع مع استقرار النظم الدستورية في أغلب الدول. فلم يعد رئيس الدولة يستقل بالبت في كل شؤونها، وأصبح عليه أن يرجع في كثير من هذه الشؤون إلى الهيئات النيابية وأن يتقيد برأيها فيها وألا يتصرف في النطاق الدولي بما يتعارض مع هذا الرأي. ويحدد القانون الأساسي لكل دولة في الوقت الحاضر التصرفات التي يجوز لرئيسها أن ينفرد بها في محيط العلاقات الدولية، وتلك التي يتعين عليه فيها الرجوع إلى رأي سلطات الدولة النيابية، فأما الأولى فتقع نافذة بمجرد

(1) وما زال هذا الوضع موجوداً بالنسبة للبلاد التي يسود فيها الحكم المطلق أو النظام الديكتاتوري، إذ ينفرد فيها رئيس الدولة بكل الشؤون التي تتصل بعلاقاتها الخارجية وتلزم كل تصرفاته في هذا المجال بمجرد تمامها.

تمامها من جانب رئيس الدولة، وأما الثانية فلا بد لنفاذها من أن تقرها أولاً هذه السلطات.

2 - تجاوز رئيس الدولة حدود نيابته:

يحدث أحياناً أن تصدر عن رئيس الدولة تصرفات ذات صفة دولية يتجاوز فيها حدود صلاحياته واختصاصاته الدستورية، أو لا يراعي فيها الأصول والإجراءات التي يتطلبها الدستور، فما هو مآل مثل هذه التصرفات، وهل يمكن أن تقيّد الدولة على وجه ما؟ ولنفرض مثلاً أن رئيس الدولة انفرد بإبرام معاهدة مما يتطلب الدستور الرجوع في شأنه أولاً إلى الهيئة النيابية والحصول على موافقتها قبل الالتزام بها، أو أنه صدق على معاهدة رفضت هذه الهيئة إقرارها، فهل تلتزم الدولة مع ذلك بمثل هذه المعاهدة باعتبار أنها أبرمت باسمها ممن يملك أصلاً النيابة عنها في المحيط الدولي، أم أنها لا تجبر على قبولها إذا كانت غير راغبة فيها؟

رأى بعض الفقهاء أن الدولة تلتزم بمثل هذه التصرفات، على قاعدة انه لا يجوز أن تؤثر القيود الدستورية الداخلية على الكفاية الدولية لمظاهر إرادة رئيس الدولة لتنافي ذلك مع مصلحة العلاقات الدولية ذاتها. فتأمين العلاقات واستقرار الثقة في المعاملات بين الدول يقتضيان احترام التصرفات التي تصدر باسمها عبر رؤسائها ما دام أنه ليس في ظاهر هذه التصرفات ما يفيد مخالفتها للأصول أو المبادئ القانونية العامة، ولاسيما وأنه من المرغوب فيه لدى الدول تجنّب التدخل من جانبها في النظام السياسي الخاص بأي منها لتبحث عن مدى سلطات رئيسها والاستقصاء عما إذا كان يمكن أو لا يمكن له أن يتصرف عنها في أمر معين، لما في مثل هذا التدخل من مساس بكرامة الدولة وتعارض مع ما لها من السيادة.

فضلاً عن أن التزام الدولة بتصرفات رئيسها في مثل الحالة، يستند إلى مسؤوليتها عن هذه التصرفات، باعتبارها قصّرت في رقابتها وبالتالي ينبغي أن تتحمل نتائجها.

على أن الرأي الغالب حالياً في محيطي الفقه الدستوري والفقه الدولي، عدم تقيّد الدولة بتصرفات رئيسها في غير الحدود التي يقررها الدستور، وأنه يحق للدولة ألا تلتزم بأي اتفاق يبرم دون مراعاة الإجراءات المقررة في قانونها. ويستند هذا الرأي إلى اعتبار قانوني مستمد من فكرة الاختصاص. فالتصرف باسم الدولة لا يمكن أن تترتب عليه آثارا قانونية إلا إذا كان من صدر عنه يملك صلاحية القيام به. أي أنه كان مفوضاً تفويضاً صحيحاً وفق ما يقضي به دستور الدولة. فإذا لم يكن التفويض كذلك اعتبر صادراً من غير مختص وبالتالي لا يترتب عليه أثر بالنسبة للدولة [1].

إلا ان قبول هذا الرأي لا يعتي بنا تجاهل اعتبارين آخرين ينبغي أن يكونا محل تدقيق وهما: أولاً أن الطرف الآخر الذي تمَّ في مواجهته هذا التصرف لا يجوز أن يضار بدوره نتيجة إبطال أثره وعلى الأخص إذا كان حسن النية ،وثانياً أن الدولة التي تصرف رئيسها على هذا الوجه تسأل في نهاية الأمر عن نتائج أعمال رئيسها، وأنه لا يحق لها أن تدفع هذه المسؤولية بحجة أنه تجاوز حدود اختصاصه، باعتبار ان الدول الأخرى لا شأن لها بذلك، وعلى ذلك إذا صح أن للدولة أن تبطل أثر التصرف الذي لم يتبع فيه الطريق الدستوري، فلا أقل من أن تتحمل في مواجهة من يضار من

(1) يقول الأستاذ «وستليك» في مناقشته لهذا الموضوع أن «سلطة ممثل الدولة، أياً كان مركزه، في إلزام الدولة التي يمثلها تتوقف أساساً على حكم الدستور، ولا يهم حسن نيته كما لا يهم اعتقاد الطرف الآخر بشأن مدى سلطة من يتعاقد معه» أنظر مجموعة قرارات التحكيم الدولية للأستاذين دي براديل وبوليتيتس، جزء 2، ص 676 – 707.

تلك النتائج التي تترتب على هذا الإبطال.

ومع ذلك فمثل هذه الإشكالات باتت قليلة نظراً لأن رئيس الدولة يندر أن يقوم بنفسه في الوقت الحاضر بإبرام معاهدات أو اتفاقات مما يتعين فيه الرجوع أولاً إلى الهيئة النيابية، وأنه يعهد عادة بهذه الشؤون لوزير الخارجية أو غيره من معاونيه، فيتولونها في الحدود المقررة في قوانين الدولة وإجراءاتها [1].

ثالثاً: لقب الرئيس

1 - حرية اختيار لقب الرئيس:

لكل دولة كامل الحرية في أن تتخذ لرئيسها ما تراه مناسباً لها من الألقاب. ففي الدول التي يرأسها أشخاص متوّجون يعتلون العرش عن طريق الوراثة، يتخذ رئيس الدولة لقب ملك أو إمبراطور أو قيصر أو سلطان أو أمير أو غران دوق أو غير ذلك من الألقاب التقليدية

(1) وذلك على خلاف ما كان يجري عليه العمل فيما مضى حيث كان الملوك يحضرون بأنفسهم المؤتمرات ويبرمون المعاهدات. ولعل أهم مؤتمر جمع أكبر عدد من رؤساء الدول كان مؤتمر ڤيينا سنة 1815. وفي سنة 1919 اشترك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية «وودرو ويلسون» بنفسه في مؤتمر الصلح الذي عقد في باريس ووقع باسمه على معاهدة فرساي. لكن دولته امتنعت بعد ذلك عن التصديق عليها وعقدت صلحاً منفرداً مع ألمانيا تحت تأثير السياسة التي كانت مرسومة تطبيقاً لمبدأ مونرو. كذلك اشترك الرئيس «روزفلت» شخصياً خلال الحرب العالمية الثانية رفي بعض المؤتمرات التي عقدت بين الدول الكبرى أثناء هذه الحرب ووقع باسمه على الاتفاقات التي انتهت إليها، مثل مؤتمر طهران ومؤتمر يالتا ومؤتمر القاهرة وغيرها. وقد شهدت السنوات الخيرة نشاطاً شخصياً لكثير من رؤساء الدول بالناشئة إما عن طريق الاجتماع فيما بينهم للتشاور في مختلف الشؤون المشتركة التي تهم بلادهم وإما عن طريق حضور اجتماعات الأمم المتحدة بوصفهم ممثلين لدولهم. إنما يلاحظ أن هذا النشاط الشخصي لم يتعد التمثيل والتشاور واصدار التوصيات واتخاذ قرارات عامة لتحديد أهداف أو مبادئ مشتركة دون أن يتبع ذلك انفرادهم بربط بلادهم باتفاقات أو معاهدات تحملها التزامات أو أعباء مما يتعين الحصول بالنسبة له على موافقة الهيئات النيابية.

مثل شاه إيران وميكادو اليابان. وفي الدول التي يرأسها أشخاص منتخبون يكون رئيس الدولة رئيس الجمهورية. كما في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وايطاليا وغيرها، أو رئيس الاتحاد كما في سويسرا، أو الفوهرر في ألمانيا في عهد الحكم النازي[1]. وقد جرت التقاليد عند ذكر أسماء رؤساء الدول أو مخاطبتهم ألا تذكر ألقابهم مجردة، وأن يصحبها من عبارات التبجيل والتفخيم ما يناسبها، فيخاطب البابا بصاحب القداسة، والسلطان بصاحب العظمة، والملوك والأباطرة بأصحاب الجلالة، وأمراء البيوت المالكة والأمراء الحاكمين بأصحاب السمو الملكي، ورؤساء الجمهوريات بأصحاب الفخامة، وهكذا. وكان لقب الإمبراطور يعتبر أرفع الألقاب التي يمكن أن يتخذها حاكم لنفسه، وكثيراً ما كان يثير إطلاق هذا اللقب من بعض الحكام على أنفسهم إشكالات مرجعها تردد الدول في الاعتراف به نظراً لما كان يدعيه أصحابه من حق التقدم والصدارة على سواهم من رؤساء الدول الذين يحملون ألقاباً أخرى[2].

ومن المتعارف عليه، أن لقب رئيس الدولة ما هو إلا رمز لشكلها السياسي ولتقاليدها. أو تعبير عن نزعتها واتجاهاتها، فهو لا يزيدها شأنا أو رفعة ولا يحقق لها عظمة لا تتمتع بها فعلاً. ومن هنا كانت كل دولة حرة في أن تتخذ لها أو لرئيسها ما تراه مناسباً لها من ألقاب. إنما، من ناحية أخرى، لما كان اختيار الدولة للقب معين يعبر لحد ما عن ادعائها وشعورها بقدر المركز الذي تشغله

(1) ومعناه المرشد أو الزعيم.

(2) وقد كانت الألقاب فيما مضى مثار للنزاع بين الدول فيما يتعلق بالمراسيم وحق التقدم والصدارة، فكان الأباطرة يدعون لأنفسهم حق القدم على غيرهم من رؤساء الدول. وكان الرؤساء المتوجون يعتقدون أن لهم حق الصدارة على الرؤساء المنتخبين. على أن هذه الادعاءات لم يعد لها وجود في الوقت الحالي. وأصبح رؤساء الدول جميعاً يعاملون بالمثل في هذه الناحية. أنظر فوشي 1 – 3 ص 8 وما بعدها.

ضمن جماعة الدول، وجب عليها ألا تتخذ اعتباطاً، ولمجرد الزهو والتعالي، لقباً لا يستند على أساس من الواقع ولا تبرره التقاليد أو الأوضاع القائمة فيها، وإلا تعرّضت لسخرية الدول الأخرى، بل ولرفضها الاعتراف باللقب الذي تدعيه.

2 - الاعتراف باللقب:

يقابل حرية الدولة في اختيار لقب رئيسها، حرية الدولة الأخرى في تقدير هذا الاختيار للاعتراف أو عدم الاعتراف باللقب تبعاً للظروف والملابسات التي أحاطت به. ولما كان أي لقب يتخذه رئيس الدولة لا تكون له قيمة فعلية في المحيط الدولي إلا إذا اعترفت به جماعة الدول، فقد جرت العادة على أن يسعى رئيس الدولة الذي يتخذ لنفسه لقباً ارفع مما كان له على الحصول على اعتراف رؤساء الدول الأخرى به في أسرع وقت ممكن. والغالب ألا ترفض هذه الدول الاعتراف المطلوب، ما لم يكن القصد من اتخاذ اللقب الجديد محاولة شغل صاحبه مركزاً ممتازاً بالنسبة لرؤساء الدول الأخرى دون وجود ما يبرر ذلك، أو كان اللقب يتعارض مع حقوق إحدى الدول أو مع ادعاءاتها المشروعة[1].

(1) والأمثلة على ذلك كثيرة، منها أنه عندما اتخذ بطرس الأول قيصر روسيا لقب إمبراطور سنة 1721 ترددت كثير من الدول الأوروبية في الاعتراف له بهذا اللقب، ولم تقر ذلك إلا بعد أن أعلنت روسيا رسمياً أن الاعتراف لقيصرها بلقب الإمبراطور لن يتبعه تعديل في المراسم المقررة من قبل ولن يعطي بذاته للإمبراطور الحق في الصدارة على غيره من الملوك وقد صدر الاعتراف لقيصر روسيا تباعاً بلقب الإمبراطور من بروسيا والسويد سنة 1723، ومن الدنمارك سنة 1732. ومن انكلترا سنة 1742. ومن فرنسا سنة 1745. ولم تعترف به اسبانيا إلا سنة 1759. وكذلك صادف نابليون صعوبة كبرى في الاعتراف له باللقب الإمبراطوري من جانب دول أوروبا، فاعترف له به سلطان تركيا بعد فترة طويلة من التردد سنة 1806، ورفضت انكلترا إطلاقاً من جانبها هذا الاعتراف. وعلى العكس حدث في سنة 1908، بعد تحرير بلغاريا وتحولها إلى مملكة مستقلة أن اتخذ أميرها لقب قيصر البلغار، ولم يجد صعوبة في الاعتراف له بهذا اللقب من جانب جماعة الدول الأوروبية. ومن الأمثلة كذلك ما حدث سنة 1936 عندما اتخذ ملك ايطاليا=

رابعاً: امتيازات رئيس الدولة

1 - مؤدى الامتيازات:

باعتبار رئيس الدولة الممثل الأصيل لدولته في المحيط الدولي ورمز سيادتها في مواجهة الدول الأخرى، وجب أن يكون محل رعاية خاصة ، تتناسب مع صفته إذا ما كان خارج بلاده، وأن يتمتع بالامتيازات التي تكفل له ما يجب لشخصه من الإجلال ولدولته من الاحترام. وقد ثبتت هذه الامتيازات للملوك والأمراء منذ القدم، واستقرت وأصبحت من الأمور المرعية الإجراء. ومن هذه الامتيازات ما يستند على مجرد اللياقة والمجاملة، كالإعفاء من الضرائب والرسوم المختلفة التي يخضع لها الأفراد وتقديم مختلف التسهيلات والخدمات الخاصة بالتنقل والإقامة في البلد الأجنبي الذي يوجد به. ومنها ما هو نتيجة قانونية لما تتمتع به الدولة التي يمثلها من سيادة وسلطان، ويقتضيان مراعاة حرمة ذاته ومسكنه وعدم خضوعه لسلطات الدولة الأجنبية التي يكون موجوداً في إقليمها، وفقاً لما يلي:

أ - حرمة الذات والمسكن: مراعاة حرمة ذات رئيس الدولة تتطلب أولاً عدم جواز التعرّض لشخصه من جانب السلطات المحلية بأية صورة من الصور. فلا يجوز لهذه السلطات القبض عليه أو حجزه لأي سبب من الأسباب، ويجب عليها أن تعامله في كل المناسبات بالاحترام والرعاية اللائقين بمركزه، وأن تتجنب في أي تصرف

= فيكتور ايمانويل الثالث لقب إمبراطور الحبشة بجانب لقبه كملك ايطاليا، فرضت غالبية الدول الاعتراف له بهذا اللقب على اعتبار أنه لا حق له فيه حيث أنه اغتصب عرش الحبشة نتيجة حرب غير مشروعة شنتها ايطاليا على تلك الدولة عدواناً وإخلالا بالمواثيق الدولية القائمة آنذاك.

يمكن أن يمس كبرياءه أو يخدش شعوره. وهي تتطلب ثانياً أن تعمل هذه السلطات على حمايته من أي اعتداء يمكن أن يوجه ضده من جانب الأفراد، وأن تبادر باتخاذ الإجراءات الكفيلة بعقاب أي فعل يقع من أحدهم ضد شخص رئيس الدولة أو أي إخلال باعتباره.

ب - أما حرمة المسكن فتفرض على السلطات المحلية عدم دخول الدار أو المكان الذي يقيم فيه رئيس الدولة أو اتخاذ إجراء ما فيه، لأي سبب كان، إلا بإذنه أو بناء على طلبه[1].

ج - عدم الخضوع للسلطات المحلية: ومرده عدم خضوع رئيس الدولة في أي من الأعمال أو التصرفات التي تصدر منه خلال وجوده في الإقليم الأجنبي للقضاء الإقليمي، سواءً القضاء الجنائي والقضاء المدني، لتنافي إخضاعه لهذا القضاء مع سيادة الدولة التي يمثلها. وعدم إخضاع رئيس الدولة للقضاء الجنائي مطلق لا يحتمل أي استثناء. أما القضاء المدني فيجوز لرئيس الدولة أن يتنازل عن حقه في عدم الخضوع له، ويكون ذلك إذا تقدم هو بدعوى من جانبه أمام هذا القضاء بوصفه مدع، أو رفعت عليه الدعوى وقبل صراحة أن تفصل المحكمة في موضوعها[2].

---

(1) يمكن تجاوز هذه الحالة في حالات الضرورة التي قد تبيح اقتحام الدار لإنقاذ حياة من فيها من خطر جسيم يهددهم كحريق أو انهيار أو جريمة على وشك الوقوع. وتفرض حرمة الدار كذلك على السلطات المحلية أن تتخذ من جانبها ما يكفل حمايتها ضد أي اعتداء من جانب الأفراد، وأن تقيم عليها حراسة خاصة لهذا الغرض.

(2) على أن عدم خضوع رئيس الدولة للسلطات المحلية الأجنبية وإعفائه من القضاء الإقليمي لا يحول دون دعوته بترك الإقليم إذا قام بأمر مخلٍ بقوانين الدولة أو بأمنها وسلامتها، فإن لم يمتثل لهذه الدعوة جاز إيصاله إلى الحدود، كما يجوز وضعه تحت المراقبة، وفي الحالات القصوى التي يصبح فيها وجوده في الدولة خطراً عليها يجوز وضعه تحت الحجز حتى يغادر الإقليم.

2 - حكم التصرفات الخاصة لرئيس الدولة:

من بين الأعمال والتصرفات التي قد يأتيها رئيس الدولة خلال وجوده في إقليم أجنبي ما هو ذي طابع شخصي بحت ولا علاقة له بصفته العامة، فما هو حكم مثل هذه الأعمال والتصرفات، هل تعفى كذلك ن الخضوع للقضاء الإقليمي بصرف النظر عن طابعها الشخصي، أم أنها تخضع لهذا القضاء لانتفاء صلتها بالصفة الرسمية لرئيس الدولة؟ فمثلاً هل تجوز مطالبة رئيس الدولة أمام القضاء بالوفاء بالتزام شخصي كثمن مشتريات خاصة به مثل مجوهرات أو ملابس أو ما أشبه، وكأتعاب خدمات خاصة أديت له كعلاج أو جراحة أو استشارة في شؤون خاصة بأمواله أو بأفراد أسرته؟ وهل تجوز مطالبته بتعويض الأضرار التي قد يكون قد تسبب بفعله أو بإهماله في حدوثها للغير؟ يرى فريق كبير من الفقهاء ان لا مجال للتفرقة في هذا المجال بين تصرفات رئيس الدولة من الخضوع للقضاء عموماً بالنسبة لهذه وتلك على السواء لعدم إمكان الفصل بين صفته الشخصية وصفته الرسمية. ويرى فريق آخر على العكس أن رؤساء الدول لا يتمتعون بالإعفاء من القضاء بالنسبة للمنازعات الناتجة عن أعمال تتصل بحياتهم الخاصة لأن عرض هذه الأعمال على القضاء لا يمس سيادة دولتهم ولا مصالحها في شيء. وقد سار القضاء في انكلترا وفرنسا وفق الرأي الأول القائل بعدم الاختصاص، بينما انحاز القضاء الايطالي في بعض أحكامه الحديثة إلى الرأي الثاني ففرق بين التصرفات العامة والتصرفات الخاصة لرئيس الدولة، وأيدت محكمة النقض في روما في سنة 1921 حكماً صادراً ضد إمبراطور النمسا على

قاعدة إيرادات خاصة به [1].

3 - مدة تمتع رئيس الدولة بالامتيازات:

يتمتع رئيس الدولة بحق الامتيازات من لحظة توليه منصبه رسمياً، بصرف النظر عما إذا كان يباشر فعلاً مهام هذا المنصب، أو كأن ينوب عنه غيره بهذه المهام لسبب ما، كأن لم يبلغ بعد سن الرشد في حالة تولى العرش عن طريق الوراثة، أو كان مريضاً أو غير ذلك. وتستمر هذه الامتيازات ملازمة لرئيس الدولة ما استمر في منصبه. وتنتهي الامتيازات المقررة له، عند زوال هذه الصفة، إما بعزله أو تنازله عن العرش ان كان متوجاً، أو بانتهاء رئاسته ان كان منتخباً. على أنه ليس ثمة ما يمنع الدولة من قبول استمرار رئيس دولة أجنبية يوجد فيها في التمتع بامتيازاته السابقة بعد زوال صفته عنه من باب المجاملة ومراعاة لشخصه.

4 - حالة سفر رئيس الدولة تحت اسم مستعار:

هل يختلف الحكم من حيث تمتع رئيس الدولة بالامتيازات

(1) وقد كان هذا الخلاف في محيط الفقه والقضاء باعثاً لن يناقش مجمع القانون الدولي الموضوع المتقدم ويبدي رأيه فيه. وقد أتيح له ذلك في اجتماعه الذي عقد في هامبورغ سنة 1891، وانتهى المجمع في هذا الشأن إلى اتخاذ القرار الآتي: «يكون المحاكم مختصة في مواجهة حكومات ورؤساء الدول الأجنبية: أولاً: بالنسبة للدعاوى العقارية وحتى بالنسبة للدعاوى المتعلقة بمنقولات موجودة في اقليم الدولة، ثانياً: بالنسبة للدعاوى الخاصة بتركات مفتوحة على اقليم الدولة يشترك فيها حكومات أو رؤساء دول أجنبية بوصفهم ورثة أو موصى إليهم، ثالثاً: في حالة قبول الحكومة أو الرئيس الأجنبي اختيارياً اختصاص القضاء الاقليمي، رابعاً: بالنسبة لدعاوى التعويضات المستحقة بنتيجة فعل ضار وقع من الرئيس الأجنبي في الاقليم، لكن لا تقبل دعاوى التعويضات عن أضرار ناتجة عن عمل من أعمال السيادة الكتاب السنوي لمجمع القانون الدولي المجلد 11، ص 436.

المتقدمة إذا كان مسافراً خارج دولته متخفياً تحت اسم مستعار، وألا يعتبر أنه بتخفيه قد تخلى عن الامتيازات المتصلة بصفته الرسمية، وبالتالي يجوز إخضاعه في تصرفاته الشخصية للقضاء الإقليمي. الواقع أن رئيس الدولة الذي ينتقل خارج دولته متخفياً تماماً تحت اسم مستعار ودون إشعار سلطات البلاد الأجنبية التي يمر بها بذلك يمكن أن يعامل معاملة الفرد العادي نتيجة الجهل بصفته الخاصة، إنما يكفي عند محاولة السلطات المحلية أن تتعرض له لسبب ما أن يكشف عن شخصيته الرسمية فتلتزم هذه السلطات بمراعاة الامتيازات المقررة له[1].

5 - هل تمتد امتيازات رئيس الدولة لمرافقيه؟

يصحب رئيس الدولة عادة عند سفره لبلد أجنبي بعض أفراد أسرته وفريق من الأشخاص التابعين له الذين يقتضي عملهم أن يكونوا على مقربة منه، فهل يستفيد هؤلاء من الامتيازات المقررة للرئيس؟ يرى الفقه والفقهاء مثل «دي مارتز» أنه ليس ثمة سبب قانوني يدعو إلى القول بانتقال امتيازات رئيس الدولة إلى مرافقيه، إذ أنهم لا يتمتعون بأية صفة تمثيلية عن دولتهم أو عن أي من سلطاتها العامة. ويرد على ذلك البعض الآخر من الفقهاء وعلى رأسهم «أوبنهايم» بقولهم أنه إذا كان الوضع في المحيط الدولي لجهة

(1) ومن السوابق التي تؤيد ذلك أنه في سنة 1893 رفعت فتاة انكليزية أمام القضاء البريطاني دعوى ضد شخص يحمل اسم «البرت بيكر» لأنه أخل بوعده بالزواج بها، ولكن القضاء رفض النظر في هذه الدعوى بعد أن تبين له أن «البرت بيكر» ما هو إلا اسم مستعار كان قد اتخذه سلطان جوهور أثناء وجوده في انكلترا في ذلك الحين. ومن ذلك أيضاً أنه في سنة 1873 كان ملك هولندا يزور سويسرا متخفياً تحت اسم مستعار ووقعت منه مخالفة، فحكمت عليه المحكمة بغرامة من أجلها. لكن ما أن كشف عن شخصيته حتى أسقطت عنه الغرامة فوراً.

إقرار الامتيازات المتقدمة لأسرة وحاشية المبعوث الدبلوماسي الذي ما هو إلا نائب عن رئيس الدولة، فيجب من باب أولى الاعتراف بامتداد هذه الامتيازات لأسرة وحاشية رئيس الدولة ذاته وهو الممثل الأصيل لدولته ومنه يستمد المبعوثون الدبلوماسيون صفتهم التمثيلية التي تؤهلهم هم وأسرهم وحاشيتهم للتمتع بالامتيازات المذكورة. والجاري عليه العمل بالفعل أن تمتد امتيازات رئيس الدولة إلى أسرته وحاشيته المرافقة له تكريماً لشخصه وكمظهر من مظاهر الصداقة من جانب الدول الأجنبية إزاء دولته، ويكون ذلك في نفس الحدود وعلى ذات الوضع المقرر بالنسبة لأسرة وحاشية المبعوث الدبلوماسي.

6 - هل لرئيس الدولة ممارسة صلاحياته خارج دولته؟

تقتضي الظروف أحيانا أن يقوم رئيس الدولة أثناء وجوده في الخارج بتصريف بعض الشؤون العاجلة أو الهامة الخاصة بدولته، وأن يوقع القرارات أو المراسيم أو القوانين المتصلة بها. وليس في العرف الدولي ما يحول دون قيام رئيس الدولة وهو في بلد أجنبي بهذه الأعمال تيسيراً له في أداء مهام مركزه ولأنها لا تمس في شيء سيادة الدولة التي يكون موجوداً فيها[1]. في المقابل لا يحق لرئيس الدولة الموجود في بلد أجنبي أن يمارس أعمالاً تتعارض مع مظاهر السيادة الإقليمية للدولة صاحبة هذا البلد، فلا يحق له

(1) ومن الأمثلة على ذلك ما حدث سنة 1908 من تعيين ملك انكلترا ادوارد السابع لرئيس وزرائه «اسكويت» خلال وجوده في بياريتز بفرنسا، وما حدث سنة 1920 أثناء وجود ملك أسبانيا الفونس الثالث عشر في باريس وإصداره مرسوماً خاصاً بتفويض وزير ماليته في تعديل الرسوم الجمركية على الواردات. وما حدث سنة 1951 من قيام ملك مصر السابق فاروق خلال إقامته في كابري بايطاليا بتصريف بعض الشؤون الهامة للدولة ومن بينها تعيين بعض الوزراء.

مثلاً أن يباشر القضاء بين أفراد حاشيته استناداً إلى أنهم معفون من الخضوع للقضاء الإقليمي، كما لا يحق له محاكمة أحد منهم جنائياً عن جريمة وقعت منه، وإنما عليه أن يعيده لدولته ليحاكم فيها[1].

(1) وقد حدث سنة 1657 أن خالفت الملكة كريستيانا ملكة السويد أثناء وجودها في فرنسا هذه القاعدة بأن حكمت على أحد أفراد حاشيتها بالإعدام بتهمة الخيانة ونفذت فيه الحكم فعلاً، فأرغمتها الحكومة الفرنسية على مغادرة فرنسا. وحدث كذلك سنة 1878 أن أصدر شاه إيران خلال إقامة له في لندن حكماً بالإعدام على أحد أتباعه فاحتجت على ذلك الحكومة الانكليزية وحالت دون تنفيذ هذا الحكم. أنظر في ذلك ، جينيه جزء 1 ،بند 459، ص 484 – 485.

الفصل الثاني

وزير الشؤون الخارجية

تولى رؤساء الدول قديماً إدارة علاقات دولهم الخارجية، ذلك لندرة هذه العلاقات آنذاك وضيق نطاقها، وكانوا يستعينون عند الاقتضاء ببعض الأشخاص الذين يتمتعون بثقتهم فيعهد إليهم بهذه المهمة أو تلك إلى جانب المهام التي كانوا مكلفين بها أصـلًا، ولم يكن هناك جهاز خاص في الدولة للقيام بمهامها الخارجية. لكن مع اتساع نطاق العلاقات بين الدول والشعوب وما تبع ذلك من تضاعف المصالح والمشاكل الخارجية لكل دولة، بدا من الضروري أن تجهز لشؤون الدولة الخارجية إدارة خاصة يقوم عليها شخص له دراية بهذه الشؤون ويمكن أن ينوب عن رئيس الدولة في تصريفها على نحو يحقق مصالح دولته ويعزز مركزها تجاه الدول الأخرى. وهكذا أنشئت ونظمت تباعاً في مختلف الدول تلك الإدارة المتخصصة التي أطلق عليها اسم وزارة الشؤون الخارجية.

سجلت الملكيات الأوروبية الكبرى في القرنين الخامس عشر والسادس عشر سبقاً في إنشاء وتنظيم هذه الإدارة المتخصصة

للشؤون الخارجية كفرنسا وأسبانيا وانكلترا ثم الإمبراطورية الجرمانية والإمبراطورية النمساوية، وذلك بحكم تصدّر هذه الدول آنذاك للسياسة الدولية العامة وتشعّب مصالحها وعلاقاتها الخارجية نتيجة للتنافس بينها على النفوذ والسيطرة السياسية. وامتد هذا التنظيم بعد ذلك تباعاً إلى البلاد الأخرى. فكان كلما تهيأ لإحداها أن تشغل حيّزاً في المجتمع الدولي كدولة مستقلة بادرت إلى تنظيم إدارة شؤونها الخارجية لمواجهة الأعباء الدولية التي يفرضها عليها مركزها الجديد[1]. ولقد أصبحت إدارة الشؤون الخارجية في الوقت الحالي من أهم إدارات الدولة نتيجة تبلور المجتمع الدولي واتساع محيط العلاقات الدولية بين الدول، وفيما بينها وبين الهيئات والمنظمات الدولية المختلفة التي أنشئت حديثاً لتنسيق مصالحها وحل مشاكلها المشتركة من ناحية أخرى.

أولاً: مهمة وزير الخارجية

1 - منصب وزير الشؤون الخارجية ومسؤولياته:

يعتبر منصب وزير الشؤون الخارجية من المناصب الخطيرة الدقيقة ذات المسؤوليات الكبيرة، باعتباره حلقة الاتصال بين دولته والدول الأخرى ومركز نشاطها في النطاق الدولي. لذا يتعيّن أن يكون شاغل هذا المنصب شخصاً ذا خبرة بمجريات الأمور الدولية وباتجاهات السياسة العالمية وأن يكون على قدر كاف من الحنكة والكياسة يؤهله لإدارة الشؤون الخارجية لدولته على نحو يصون مصالحها ويعزز مركزها في المحيط الدولي. لذا غالباً ما تتجه الأنظار عند التفكير في شغل منصب وزير الخارجية إلى كبار رجال المهنة الدبلوماسية الحاليين أو السابقين ممن تدرجوا في مختلف

(1) راجع في تنظيم إدارة الشؤون الخارجية تباعاً في مختلف الدول الأوروبية جينيه جزء 1، ص 43 وما بعدها، وجزء 2، ص 7 وما بعدها.

مناصبها وخبروها السنين الطوال وكانت لهم سمعة طيبة في مجال ممارستها، باعتبارهم أكثر من غيرهم الماماً بالشؤون الدولية واقدر بذلك على إدارة العلاقات الخارجية لدولتهم من رجال السياسة البحتة. إنما هذا لا ينفي أن يعيّن في المنصب أحد هؤلاء الأخيرين أو غيرهم من رجال القانون أو رجال الفكر ممن يتمتعون بثقة رئيس الدولة ويعهد فيهم القدرة على تولّي مهام هذا المنصب، كما يوجد وراء وزير الخارجية في الوقت الحاضر جهاز ضخم من الفنيين والمتخصصين في الشؤون الدولية يعاونه ويسانده في مهامه المختلفة، بحيث يصبح عمله الشخصي مركّزاً في الإشراف على هذا الجهاز وتنسيق أوجه نشاطه وفق الخطوط العامة للسياسة الخارجية التي يتم الاتفاق عليها مع رئيس الدولة أو غيره من الجهات المختصة برسم هذه السياسة تبعاً للنظم الخاصة بكل دولة[1].

2 - اختصاصات وزير الشؤون الخارجية:

تحدد التشريعات الداخلية لكل دولة الصلاحيات والأعمال والإجراءات التي تدخل في اختصاص وزير خارجيتها. وهذا

(1) يتم تعيين وزير الخارجية وإقالته وفقاً لما يقضي به دستور كل دولة في شأن تعيين وإقالة الوزراء، وتختلف سلطة رئيس الدولة في هذا الشأن باختلاف نظم الحكم. ففي البلاد التي يسود فيها نظام الحكم المطلق، ينفرد رئيس الدولة باختيار وزرائه، وله في ذلك كامل الحرية، ويعتبر بذلك وزير الخارجية وكيلاً عنه في إدارة الشؤون الخارجية ويسأل عن ذلك أمامه مباشرة. ولا يختلف الوضع كثيراً في البلاد الديمقراطية ذات النظام الرئاسي، حيث يفوّض الشعب رئيس الجمهورية الذي ينتخبه في إدارة شؤون الدولة العامة ومن بينها العلاقات الخارجية، وحيث يكون لهذا الرئيس الحرية في اختيار وزرائه ويكون هؤلاء الوزراء مسؤولين أمامه مباشرة. أما في البلاد ذات النظام البرلماني فيتعين على رئيس الدولة اختيار وزرائه من بين الحزب الغالب في البرلمان، ويكون هؤلاء الوزراء مسؤولين كل عن أعمال وزارته أمام الهيئة النيابية التي يحق لها مناقشة تصرفاتهم ومحاسبتهم عليها، ويكون لهذه الهيئة بالتالي عن طريق إشرافها على تصرفات وزير الشؤون الخارجية نصيب في إدارة هذه الشؤون وفي وضع الخطوط الرئيسة لسياسة الدولة الخارجية.

التحديد وان اختلف في بعض التفصيلات من دولة إلى أخرى. فإنه بالنسبة للمهام الرئيسة التي يضطلع بها شاغل هذا المنصب يكاد يكون متشابها في جميع الدول، بحيث يمكن أن يستخلص من هذا التماثل نقاط عامة لمهام وزير الخارجية في أية دولة دون حاجة إلى استقراء النصوص الوطنية في هذا الشأن، وعلى هذا فمهمة وزير الخارجية بوصفه المسؤول الرسمي عن إدارة علاقاتها الدولية تتناول الأمور التالية:

أ - التباحث مع مبعوثي أو مفوضي الدول الأجنبية في كافة المهام المشتركة بين دولته وأي من هذه الدول، فيتلقى منهم ما قد يتقدمون به من مقترحات أو طلبات ويجيب عليها، ويناقش معهم مختلف الأمور التي تهم الطرفين، ويقوم بإجراء المفاوضات عن دولته، وبالعمل على توجيهها نحو ما يحقق مصالحها، ويشرف على حسن تنفيذ المعاهدات التي تكون دولته طرفاً فيها.

ب - تمثيل دولته في المؤتمرات الدولية التي تدعى إليها أو تناقش فيها أمور تتصل بها، وتمثيلها لدى الهيئات والمنظمات الدولية المختلفة التي هي عضو فيها، والتوقيع على المعاهدات والاتفاقات الدولية نيابة عن رئيس الدولة وتبادل التصديقات بشأنها. وهو يقوم بهذه المهمة بذاته أو بواسطة مفوضين عنه حسب الظروف والأحوال وحسب أهمية المسائل المعروضة للبحث أو للاتفاق بشأنها.

ج - استقبال المبعوثين الدبلوماسيين للدول الأجنبية لدى دولته، وتقديمهم إلى رئيس الدولة والإشراف على

حمايتهم وضمان تمتعهم باستقلالهم في أداء مهمتهم وبالامتيازات المقررة لهم.

د - اختيار الممثلين الدبلوماسيين والقنصليين الذين تبعث بهم دولته للبلاد الأجنبية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعيينهم في مناصبهم، ثم الإشراف عليهم وتوجيههم وتزويدهم بالمعلومات الخاصة بعلاقة دولته بالدول التي يوفدون إليها. وإخطار هذه الدول بأمر تعيينهم أو استدعائهم.

هـ - حماية مصالح دولته السياسية والاقتصادية والتجارية في الخارج، وحماية مواطنيه المقيمين في بلاد أجنبية. وهو يباشر هذه الحماية بواسطة مبعوثي دولته الدبلوماسيين والقنصليين لدى الدول الأجنبية.

و - الإشراف على إعداد أو تحرير كافة الوثائق الرسمية الخاصة بدولته في شأن علاقاتها الدولية، من تصريحات فردية إلى مشروعات معاهدات ثنائية، إلى تعليقات أو مقترحات في خصوص معاهدات عامة مزمع مساهمة دولته فيها، إلى غير ذلك ن المحررات المتصلة بمختلف الشؤون الخارجية، ويقوم وزير الشؤون الخارجية كذلك بالرد على كل المكاتبات الرسمية الموجهة إلى الدولة من دول أجنبية أو من هيئات أو منظمات دولية.

أن تشعب اختصاصات وزير الخارجية واتساع نطاق العلاقات الخارجية للدول اتساعاً كبيراً، يقتضي أن يكون إلى جانب الوزير من يعاونه وينوب عنه عند اللزوم في القيام بمهامه، كما يقتضي أن تجهز وزارته بمختلف الإدارات المتخصصة في كل ناحية من نواحي

الشؤون الخارجية حتى تتهيأ للوزير كافة العناصر والأجهزة اللازمة للاضطلاع بمسؤولياته. وغني عن الذكر أن وزير الخارجية لا يمارس بنفسه من بين اختصاصاته سوى المسائل التي تقتضي أهميتها الخاصة أن يتولاها شخصياً، ويعهد بما عداها إلى الإدارات المختلفة التي تتكون منها وزارته وتكون تحت إشرافه وإشراف معاونيه.

ثانياً: المراسم والامتيازات المتصلة بمنصب وزير الخارجية

1 - المراسم والإجراءات الرسمية:

بما ان منصب وزير الخارجية هو مركز الاتصال الفعلي بين دولته ومختلف الجهات الأجنبية، وجب أن تحاط هذه الجهات علماً بشخص من يشغل هذا المنصب حتى تكون صفته النيابة عن دولته ثابتة لديها رسمياً، وحتى تكون علاقاتها بالدولة في كل الشؤون التي يهمها التفاوض أو التشاور فيها عن طريقه. لذا جرى العرف على أن يقوم كل وزير خارجية جديد عند تسلم مهام منصبه بإخطار المبعوثين الدبلوماسيين للدول الأجنبية لدى حكومة دولته بأمر توليه هذا المنصب، كما يخطر بذلك مبعوثي دولته لدى الدول الأجنبية وممثليها الدائمين في المنظمات الدولية. وينتظر وزير الخارجية بعد هذا الإخطار أن يبدأ مبعوثو الدول الأجنبية بالزيارة، للتعارف ولتهنئته بمنصبه، ثم يقوم هو برد هذه الزيادة للسفراء في ذات اليوم، ولمن دونهم مرتبة في يوم تالٍ، ويمكن أن يكتفي بالنسبة للقائمين بالأعمال بترك بطاقته.

وقد جرت العادة على أن يحدد وزير الخارجية يوماً معيناً من الأسبوع لاستقبال رجال السلك الدبلوماسي، لكنه يستقبل في الأيام الأخرى أي مبعوث يطلب إليه ذلك للتشاور أو التفاوض في أمور تهم

دولتي الطرفين، كما أن له أن يستدعي لمقابلته في أي وقت مبعوث أية دولة إذا اقتضت ذلك ظروف خاصة.

وفي حالة استدعاء الوزير لمبعوث دولة أجنبية لمقابلته لأمر ما في غير الموعد المقرر لاستقبال رجال السلك الدبلوماسي، يتعيّن على المبعوث أن يلبي الدعوة وأن يتوجه لمقابلة الوزير في الموعد الذي يحدد له، ولا يجوز له التخلف عن هذا الموعد إلا لسبب قاهر كأن كان مريضاً أو كان بعيداً عن العاصمة وأخطر في وقت متأخر لم يتمكن معه من العودة في الموعد المحدد، وفي هذه الحالة يجب عليه أن يبلغ اعتذاره عن عدم قدرته على الحضور في الوقت الذي أخطر به وأن يرجو تحديد موعد آخر له.

ويستقبل الوزير مبعوثي الدول الأجنبية في اليوم المقرر لذلك بترتيب مراتبهم: السفراء فالوزراء المفوضين فالقائمين بالأعمال، بصرف النظر عن موعد وصولهم إلى مقر الوزارة. وفي حال التساوي في المرتبة يتقدم من وصل أولاً على غيره. كذلك يراعى عند دعوة وزير الخارجية لرجال السلك الدبلوماسي لتناول الغذاء أو العشاء على مائدته أو في مأدبة رسمية أن يحتفظ بمكان الشرف لرؤساء البعثات الأجنبية الذين يحق لهم بحكم مراتبهم وأقدميتهم التقدم على غيرهم. أما إذا كان الوزير مدعواً لدى أحد رجال السلك الدبلوماسي الأجنبي، فإنه يحتفظ له دائماً بمكان الشرف الأول، يليه السفراء ان وجدوا، أو غيره من الوزراء ان كانوا ضمن المدعوين.

2 - امتيازات وزير الخارجية:

ينوب وزير الخارجية عن رئيس الدولة في تمثيل دولته وفي

القيام بمهامها الخارجية، لذا فهو يتمتع خلال وجوده في بلد أجنبي في مهمة أو زيارة رسمية بامتيازات مماثلة لتلك المقررة لرئيس الدولة في الحدود السابق ذكرها. أما إذا كان وجوده في البلد الأجنبي بصفة شخصية، كأن كان مثلاً في إجازة أو كان يستشفى أو يستجم، فلا يكون له الحق في المطالبة بهذه الامتيازات لانتفاء مبرراتها، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة لرئيس الدولة الذي قد يوجد في بلد أجنبي بصفة غير رسمية أو تحت اسم مستعار.

الباب الرابع

حق التمثيل الدبلوماسي ومهامه

الفصـــل الأول: حق التمثيل الدبلوماسي.

الفصل الثانـــي: تعيين البعثات الدبلوماسية وإجراءاتها.

الفصـل الثالث: مهام البعثة الدبلوماسية وواجباتها.

الفصـل الرابـع: تكوين البعثات الدبلوماسية.

الفصل الخامس: انتهاء المهمة الدبلوماسية.

الفصل السادس: التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية.

الفصل الأول

حق التمثيل الدبلوماسي

أولاً: مدى حق التمثيل الدبلوماسي

للتمثيل الدبلوماسي وجهين: وجه ايجابي يظهر في القدرة على إيفاد مبعوثين يمثلون الدولة لدى الدول الأخرى، ووجه سلبي يظهر في قدرة الدولة على قبول مبعوثي الدول الأخرى لديها. وللدولة الحق في ممارسة التمثيل الدبلوماسي بكل من وجهيه الايجابي والسلبي كنتيجة لما تتمتع به من سيادة، واستعمالها لحقها تأكيد لوجودها القانوني ولاستقلالها السياسي في مواجهة الدول الأخرى.

فالدول تامة السيادة تملك إيفاد وقبول المبعوثين الدبلوماسيين دون قيد أو شرط. وفي الحدود التي جرى عليها العرف الدولي. ويلحق بهذه الدول في نفس المجال البابا باعتباره يتمتع بشخصية دولية خاصة، بوصفه الرئيس الروحي للعالم الكاثوليكي، واستناداً إلى ما أقرته له جماعة الدول صراحة منذ مؤتمر فينا 1815 من

حق في إيفاد ممثلين لدى الدول الأخرى ووضع مبعوثيه ضمن المرتبة الأولى في النظام الذي أقره هذا المؤتمر الخاص بترتيب المبعوثين الدبلوماسيين.

أما الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول المشمولة بالوصاية، فهي لا تملك عادة إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الدول الأخرى. إذ تتولى تمثيلها في الخارج الدولة الحامية أو الدولة القائمة بالإدارة، إلا إذا كانت العلاقة بينهما تسمح بخلاف ذلك. على أن عدم مباشرة الدولة ناقصة السيادة لحق إيفاد مبعوثين. أي للتمثيل الايجابي؛ لا يمنع قبولها مبعوثي الدول الأجنبية لديها.

أما في الدول الاتحادية يختلف الوضع تبعاً لنوع الاتحاد. ففي دول الاتحاد الفعلي والدول التعاهدية، حيث تذوب شخصية كل من الدول الأعضاء وتتكون منها شخصية دولية واحدة. تباشر التمثيل الدبلوماسي عن الجميع، الهيئة المركزية للاتحاد، ما لم يتفق على أن يكون لإحدى أو بعض هذه الدول أن تباشر بنفسها التمثيل الدبلوماسي[1].

أما في دول الاتحاد الشخصي حيث تحتفظ كل من الدول الأعضاء بكيانها الذاتي وبشخصيتها الدولية، يكون لكل من هذه الدول حق مباشرة التمثيل الدبلوماسي عن نفسها مستقلة عن

(1) فقد كان للممتلكات البريطانية منذ الحرب العالمية الأولى وقبل الحصول على استقلالها الحق في أن تقيم مباشرة علاقات دبلوماسية مع الدول الأجنبية متى رأت فائدة من ذلك، وكانت بعض الولايات المكوّنة للرايخ الألماني قبل تلك الحرب مثل بافاريا محتفظة بحق إيفاد مبعوثين دبلوماسيين مباشرة لدى الدول الأجنبية واعتماد مبعوثي هذه الدول لديها.

الأخرى[1]، ما لم يتفق بينها على خلاف ذلك[2].

ثانياً: شروط مباشرة التمثيل الدبلوماسي

إذا كان إيفاد وقبول المبعوثين الدبلوماسيين حق من حقوق الدولة التي تتفرع عن سيادتها وتثبت لها بحكم وجودها القانوني، فإنه من الناحية العملية لا يمكن للدولة أن تباشر حقها هذا إلا إذا كانت حكومتها معترفاً بها من جانب الدولة التي ترغب في إقامة علاقات دبلوماسية معها. على أن يكون هذا الاعتراف اعترافاً صريحاً أو قانونياً de jure وليس مجرد اعتراف ضمني أو بالأمر الواقع de facto. وأن العلاقات التي توصل أو تستمر دون اعتراف صحيح لا تعتبر علاقات دبلوماسية نظامية، ولا يدخل الأشخاص الذين يعهد إليهم بها في نطاق المبعوثين الدبلوماسيين. وإنما يعتبرون مجرد وكلاء عن الدولة لرعاية مصالحها لدى الدول الأخرى[3].

إلا ان مهمة المبعوثين الأجانب لدى الدولة تنتهي بتغير نظام الحكم، وعليهم تقديم أوراق اعتماد جديدة إذا كانت النية استمرار العلاقات بين دولهم والدولة الموفدين إليها. وهذا الإجراء - أي تقديم أوراق اعتماد باسم رئيس الدولة الجديد - يعتبر في ذاته. بمثابة اعتراف رسمي بنظام الحكم الجديد ويكفي لاستمرار

(1) للمزيد راجع جينيه، الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي، . جزء 3 ، ص 6 - 76. وفيه عرض مفصل للأوضاع الجارية فعلاً في مختلف الدول المسماة بناقصة السيادة فيما يخص ممارستها لحق التمثيل الدبلوماسي.

(2) ومثل ذلك ما نص عليه ميثاق دمشق الذي أبرم بين المملكة المتوكلية اليمنية والجمهورية العربية المتحدة في 8 آذار/مارس 1958 وأنشأ اتحاد الدول العربية على أن يتولى التمثيل السياسي والقنصلي للاتحاد في الخارج هيئة واحدة في الأحوال التي يقرر فيها الاتحاد ذلك (راجع المواد 6 - 8 من الميثاق).

(3) أنظر فوشي ،ص 40 وما يليها.

العلاقات الدبلوماسية بوضعها الأول دون حاجة لاعتراف مستقل صريح بالحكومة الجديدة[1].

ثالثاً: مدى الحق في مباشرة التمثيل

إذا كانت مباشرة التمثيل الدبلوماسي حق للدولة، فهل يقابل ذلك واجب يفرض على الدول تمكين بعضها البعض من استعمال حقها هذا؟ أو بعبارة أخرى هل تلتزم الدولة بقبول المبعوثين الدبلوماسيين للدول الأخرى وبأن تبادلها التمثيل تبعاً لذلك فتوفد لديها مبعوثين من قبلها؟ الواقع أنه ليس هناك أي التزام قانوني في هذا الشأن، والموضوع يتصل بحسن الصلات أكثر منه بالقانون المجرد. على أن رفض دولة إقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الأخرى مؤداه انزواؤها وبقاؤها خارج نطاق جماعة الدول وإقصاء نفسها تبعاً لذلك عن دائرة تطبيق قواعد القانون الدولي الوضعي، وهو ما ليس في صالحها، ومن شأنه أن يعيق تقدمها وتدعيم مركزها الدولي. وعلى هذا فمن وجهة نظر الجماعة الدولية يمكن القول بأن ثمة واجب بين الدول يفرض عليها قبول الممثلين الدبلوماسيين لبعضها البعض، ما لم يكن هناك بواعث جدية تدعوها لأن تنهج منهجاً مخالفاً[2].

---

(1) راجع علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام ،في موضوع الاعتراف بالدولة وبالحكومة الجديد، وصوره ، ص 172 وما يليها.

(2) وفي هذا الشأن، تنص المادة الثانية من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية على أن «إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بتراضي الطرفين». كذلك تنص المادة الثامنة من اتفاقية الهافانا المبرمة بين الدول الأمريكية على أنه «لا يمكن لأية دولة أن تقرر إيفاد ممثلين دبلوماسيين لها قبل الدول الأخرى دون اتفاق سابق بين الطرفين».

الفصل الثاني

تعيين البعثات الدبلوماسية وإجراءاتها

القسم الأول

تعيين البعثات الدبلوماسية

أولاً: شروط التعيين

تحدد كل دولة عادة الشروط اللازم توفرها فيمن يعيّن في وظائفها الدبلوماسية. ويكون ذلك في الغالب عن طريق تشريع خاص تضعه لهذا الغرض، وتضم كافة الأحكام المنظمة لجهازها التمثيلي. وللدولة كامل الحرية في هذا المجال، سواء في تحديد الشروط التي تتطلبها فيمن يشغل وظائفها الدبلوماسية. أو في اختيار الأشخاص الذين تعهد إليهم بهذه الوظائف. والأصل أن يتولى المهام الدبلوماسية للدولة أشخاص متخصصون في هذه المهام. يتدرجون في الوظائف الدبلوماسية من بدايتها حتى يصلوا إلى قمتها، ويكتسبون عن طريق الممارسة في ظروف وبيئات مختلفة الخبرة والحنكة اللازمتين للدبلوماسي.

ويطلق على هذه الفئة من الأشخاص وصف الدبلوماسيين المحترفين Diplomates de carriere. إنما كثيراً ما تستعين الدولة في الوظائف والمهام الدبلوماسية، إلى جانب الدبلوماسيين المحترفين، بأشخاص من مهن أخرى من ذوي الكفاءات كرجال القضاء أو الأدب أو الطب أو المحاماة وكأساتذة الجامعات ورجال الجيش، كما أنها كثيراً أيضاً ما تلحق ببعثاتها الدبلوماسية أشخاصاً ذوي تخصص في مختلف الشؤون غير السياسية للقيام بمهام تتصل بتخصصهم، كالملحقين التجاريين والثقافيين والعسكريين والصحفيين وما إلى ذلك.

ثانياً: المرأة والوظائف الدبلوماسية

الأصل أن تعهد الدولة بوظائفها الدبلوماسية إلى الرجال لأنهم بحكم طبيعتهم أقدر بصفة عامة على الاضطلاع بمسؤوليتها والقيام بمهامها، كما وأنهم أقل عرضة للتأثرات العاطفية من النساء. صحيح أن النساء كثيراً ما أثبتن صلاحيتهن لإسداء النصح والمشورة والتوجيه، وأن حكمهن على المسائل المجردة كثيراً ما يكون سليماً وسديداً، لكن سلوكهن غالباً ما يتأثر لحد كبير بمشاعرهن الخاصة، وهو شيء غير مرغوب فيه في مجال ممارسة الدبلوماسية لأنه قد يؤدي إلى توجيه الأمور توجيهاً قد لا يلائم أو يحقق الأهداف المقصودة[1]. لذا فالجاري عليه العمل حالياً، أن

(1) ومع ذلك فهناك كثير من السوابق التاريخية استعانت فيها بعض الدول الكبرى في أوروبا وبالأخص فرنسا بسيدات للقيام بمهمات دبلوماسية، وقمن بها فعلاً على أحسن وجه كما يبدو مما سجله التاريخ خاصاً بهن، وفي مقدمتهن الكونتيسة جبريان La maréchale comtesse Etudes de Guébriant التي كلفها ملك فرنسا في أواخر القرن السابع عشر بمهمة لدى ملك بولونيا واللادي مونتاج Lady Mart Wortley Montague التي قامت بمفاوضات ناجحة بين بريطانيا والباب العالي في القرن الثامن عشر، والسيدة الفرنسية المشهورة دي يون دي بومونت la chevalière d'Eon de Beaumont التي قامت في القرن الثامن عشر كذلك بعدة مهمات دبلوماسية ناجحة لحساب لويس الخامس عشر ملك فرنسا. أنظر في تفصيل هذه السوابق: جينيه جزء أول، ص 173 - 175.

يكون اختيار الأشخاص الذين يشغلون الوظائف الدبلوماسية أصلاً من بين الرجال، بل وأن بعض الدول كأنكلترا كانت حتى عهد قريب جداً تحصر تولي هذه الوظائف عليهم[1].

على أن النهضة النسائية التي عمّت مختلف أرجاء العالم منذ أوائل القرن العشرين، وما تبعها من نزول المرأة إلى ميدان الأعمال العامة الذي كان مقصوراً حتى ذلك الحين على الرجال، ومن مشاركتها إياهم في تولي مختلف المناصب في كثير من الدول، وما أثبتته في الكثير من المناسبات أنها ليست أقل مقدرة على الإضطلاع بهذه المناصب عن الكثيرين من الرجال، كل هذا كان له أثره في تغيير الموقف الذي كانت تتخذه الدول من المرأة في مجال ممارسة الدبلوماسية وفتح الباب أمام القادرات من النساء لإثبات جدارتهن وتفوقهن في هذا المجال. ولذا فإن أغلب الدول في الوقت الحاضر تسمح للنساء بتولي الوظائف الدبلوماسية، بل ومنها من

(1) وقد صدر لذلك مرسوم في نيسان/ابريل 1921 يقرر عدم جواز تعيين النساء في بريطانيا في الوظائف الدبلوماسية أو القنصلية وكذلك في الوظائف الإدارية في الهند والمستعمرات البريطانية. وفي فرنسا لم يكن هناك أي نص صريح مانع من قيام النساء بالمهام الدبلوماسية، إلى أن صدر مرسوم في 24 تشرين الثاني/نوفمبر 1929 لتنظيم المسابقة الخاصة بالتعيين في الوظائف الدبلوماسية والقنصلية التي كان مزمعاً اجراءها وقتئذ، فجاء فيه ما يفيد ضمناً عدم السماح للنساء بشغل هذه الوظائف. حيث قرر بالنسبة للمتقدمات اللاتي يسمح لهن بالاشتراك في هذه المسابقة أنه «نظراً لأنه في الوضع الحالي للوائح لا يمكن لهؤلاء المتقدمات أن يقمن بالعمل في الوظائف المقررة للخدمة الخارجية، فإنه يتعين الحاقهن بوظائف في الديوان العام أو في الادارة الملحقة به». على أنه بعد الحرب العالمية الثانية اضطرت كل من بريطانيا وفرنسا تحت تأثير الظروف والأفكار الحديثة أن تعدلا عن موقفهما هذا وأن تسمحا للنساء بشغل وظائف في بعثاتها التمثيلية، وان لم تكن بعد وظائف رئيسية.

يعهد إليهن بمناصب رئيسية في جهازها التمثيلي[1].

ومما تقدم يبدو أن مسألة الجنس لم تعد بعد مما يثار عند ذكر الشروط اللازم توافرها للتعيين في الوظائف الدبلوماسية، وأنه في الوضع الحالي لنظام التمثيل الدبلوماسي في أغلب الدول لا محل من الناحية النظرية للتفرقة بين الرجال والنساء في هذا المجال، وأنه ان كانت بعض الدول لا تجرؤ بعد أن تعهد للنساء بمناصب دبلوماسية رئيسية لاعتبارات خاصة بها، فإنها لا تمانع في تعيينهن في مناصب ادنى رتبة، ولا تخلو كثير من السفارات والمفوضيات في الوقت الحاضر من سيدات على مختلف الدرجات الدبلوماسية يقمن بالعمل فيها جنباً إلى جنب مع زملائهن الرجال.

ثالثاً: جنسية الموظف الدبلوماسي

من الطبيعي أن يكون المعينون في الوظائف الدبلوماسية من

(1) وهناك أمثلة عديدة لنساء عين في الوظائف الدبلوماسية منذ أوائل القرن العشرين: ففي سنة 1912، عينت اوروغواي الآنسة «كلوتيلدي لويزي» في مفوضيتها في بروكسل، وفي سنة 1914 عينت النرويج الآنسة «هنرييت موج» سكرتيرة لمفوضيتها في المكسيك، وفي سنة 1922 عينت بلغاريا الآنسة «ناديا ستانيكوف» سكرتير لسفارتها في واشنطون، وفي سنة 1924 أوفد الاتحاد السوفييتي مدام «السكندر كولونتاي» كوزيرة مفوضة لدى النروج، وفي سنة 1937 عينت الولايات المتحدة الأمريكية الآنسة «مرجريت هانا» قنصلاً لها في جنيف.وقد أصبح مألوفاً بعد الحرب العالمية الثانية تعيين النساء في الوظائف الدبلوماسية، بل وفي المناصب الدبلوماسية الكبرى، من ذلك، تعيين «انا بوكر» وزيرة الخارجية رومانيا سنة 1948 لأول مرة في تاريخ هذا المنصب، وتعيين الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1953 لكل من «كلير بوث لوس» سفيرة لها في روما و«فرانسيس ويلز» سفيرة في سويسرا، وتعينها مؤخراً مادلين اولبرايت وكونداليسا رايس وزيرتا خارجية في بداية الألفية الثالثة، وتعيين الهند للسيدة «فيجايا لاكشمي باندیت» سنة 1953 رئيسة لوفدها لدى الأمم المتحدة حيث تولت رئاسة الجمعية العامة في تلك الدورة، ثم تعيينها بعد ذلك مندوبة سامية للهند في لندن فسفيرة في موسكو ثم في واشنطن، وتعيين الباكستان للأميرة «عبيدة سلطانة» سفيرة لها في البرازيل سنة 1956، ومن قبلها للبيجوم «لياقت علي خان» سفيرة في هولندا.

رعايا الدولة التي يتولون تمثيلها، للعديد من الاعتبارات من بينها: أولاً، لأن المناصب الدبلوماسية من وظائف الدولة العامة التي يقتصر التعيين فيها عادة على رعاياها دون غيرهم، وثانياً لأن رعايا الدولة بحكم رابطة الولاء التي تربطهم بدولتهم أحرص من سواهم على رعاية مصالحها وحسن تصريف شؤونها. لذا فغالباً ما تنص التشريعات المنظمة للتمثيل الدبلوماسي في كل دولة على التمتع برعويتها كشرط للتعيين في وظائفها التمثيلية. وهذا هو الوضع المألوف الذي تجري عليه معظم الدول.

ولو فرضنا أن تشريع دولة ما لم يكن فيه نص من مما تقدم، وكان قانونها لا يمنع بشكل عام تعيين الأجانب أو استخدامهم للقيام بشأن من شؤونها، فهل يجوز لهذه الدولة أن تعهد بتمثيلها في الخارج لشخص أو أكثر من غير رعاياها؟ الواقع أنه ليست هناك قاعدة دولية تمنع ذلك، فيجوز لأية دولة لاعتبارات خاصة بها أن تعيّن لتمثيلها لدى دولة أخرى من الجانب من تطمئن إليه أو ترى في تعيينه مصلحة لها بالنظر لخبرته الخاصة في التفاوض أو لمعرفته للأشخاص ولمجريات الأمور في البلد الموفد إليه. وثمة عدة سوابق دولية في هذا الشأن بعضها خاص بدول أوروبية من بينها فرنسا والبعض بدول من أمريكا اللاتينية، وجميعها تفيد أن هذه الدول استعانت في أوقات مختلفة بأجانب لتمثيلها لدى دول أخرى، وفي الوقت الحاضر وان كانت الاستعانة بالأجانب في المناصب التمثيلية نادرة في الظروف العادية، فإنه كثيراً ما يحدث في الظروف العصيبة، كحالة قطع العلاقات وظروف الحرب، أن تعهد دولة إلى الممثل الدبلوماسي لدولة صديقة في بلد ما، برعاية مصالحها وحماية رعاياها في هذا البلد بصفة مؤقتة.

لكن إذا جاز للدولة أن تعهد بتمثيلها لدى دولة أخرى لشخص

من غير رعاياها، فهل يجوز أن يقع اختيارها للقيام بهذه المهمة على أحد رعايا هذه الدولة الأخيرة، أو بعبارة أخرى هل يمكن أن تعهد الدولة لشخص تابع لدولة أخرى بأن يمثلها لدى دولته هو؟ من الناحية القانونية المجردة يبدو أنه لا توجد قاعدة تحول دون ذلك، ويكون مثل هذا التمثيل جائزاً بشرط أن تقره الدولة الثانية. إنما لما كان التمثيل على هذه الصورة غير مستساغ في أغلب الدول نظراً لما يثيره من تعارض بين واجبات الممثل التي تفرضها عليه صفته هذه وتلك التي تفرضها عليه رعويته من ناحية، وبين خضوعه وولائه لدولته وإمكان تمتعه في مواجهتها بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية من ناحية أخرى، فقد استقر الرأي في المحيط الدولي على اعتبار التمثيل على هذا الوجه غير مرغوب فيه[1].

إلا أن اتفاقية فيينا، أخذت بما اقترحته لجنة القانون الدولي في هذا الشأن[2] استناداً إلى بعض السوابق الماضية التي تم فيها التمثيل الدبلوماسي على الوجه المتقدم[3]، لم تستبعد، وإنما علقت فقط جوازه على موافقة الدولة التي يتبعها الممثل المزمع تعيينه لديها. ذلك أنها بعد أن قررت في الفقرة الأولى من مادتها الثامنة أنه «من حيث المبدأ يكون أعضاء البعثة الدبلوماسيين من جنسية الدولة المعتمدة»، نصت في الفقرة الثانية من ذات المادة على أنه «لا يجوز اختيار أعضاء البعثة الدبلوماسيين من بين مواطني الدولة المعتمد لديها إلا بموافقة هذه الدولة، التي يجوز لها سحب موافقتها على ذلك في أي وقت». وتضيف الفقرة الثالثة إلى ذلك أنه «للدولة المعتمدة أن تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا

(1) للمزيد حول ذلك راجع اوبنهايم، ج 1، ص 701.

(2) المادة السابعة من مشروع اللجنة.

(3) أنظر أمثلة لهذه السوابق في جينيه، مرجع سابق، ص 168، هامش 227.

من مواطني الدولة المعتمدة».

ويلاحظ أن هذا النص لم يشر إلا إلى أعضاء البعثة الذين لهم الصفة الدبلوماسية، ويشملون رئيس البعثة والمستشارين والسكرتيرين والملحقين. أما عدا هؤلاء من أعضاء البعثة، أي الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين، فيجوز تعيينهم من بين رعايا الدولة المعتمدة لديها البعثة دون حاجة للحصول مسبقاً على موافقتها على ذلك، وكل ما في الأمر أنهم في حالة تعيينهم لا يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية إلا في الحدود التي تقرها لهم الدولة المعتمدة لديها البعثة[1].

القسم الثاني

اجراءات التعيين في الوظائف الدبلوماسية

أولاً: مرجعية التعيين

يتم عادة تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية وفقاً لقانون كل دولة، والغالب أن يكون ذلك بقرار من رئيس الدولة أو بمرسوم بناء على اقتراح وزير الخارجية بالنسبة لأعضاء البعثة الذين لهم صفة الموظفين الدبلوماسيين، وبقرار من وزير الخارجية بالنسبة للموظفين الإداريين والفنيين، وعلى أي حال يحسن الرجوع في هذا

(1) وقد نصت على ذلك المادتان 27 فقرة 2 و38 فقرة 3 في معرض تحديد الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها كل فئة من الفئات التي تتكون منها البعثة الدبلوماسية.

الشأن بالنسبة لأية دولة إلى القانون الخاص بها المنظم لجهازها الدبلوماسي لمعرفة أي الجهات تختص بتعيين أعضاء بعثاتها الدبلوماسية وما يتبع في تعيينهم من إجراءات.

ثانياً: شرط قبول رئيس البعثة

استقر العرف على أن تتأكد الدولة قبل تعيين من ترشحه لتمثيلها لدى دولة أخرى، من أن شخصه ليس موضع اعتراض من هذه الدولة، أي أنه حسب الاصطلاح الدبلوماسي Persona grata يعني شخصاً مرضياً عنه. ويتم ذلك بأن تبعث الدولة الموفدة باسم مرشحها مع بعض البيانات الخاصة به للدولة الموفد إليها طالبة إبداء رأيها بشأن اعتماده ممثلاً لديها، وترد هذه الدولة على ما هو مطلوب إليها في وقت مناسب، والغالب أن يتضمن ردها الموافقة على المرشح وقبول اعتماده ممثلاً لدولته لديها، ما لم يكن هناك ما يبرر أن تتخذ موقفاً آخر. وفي هذه الحالة الأخيرة يحق لها أن تبدي اعتراضها على الشخص المزمع تعيينه عن طريق إبداء رغبتها في ترشيح آخر بدلاً منه، ودون أن تلتزم ببيان الأسباب التي دعتها لعدم قبول من تعترض عليه. وعندئذ يمتنع على الدولة الموفدة تعيين مرشحها الأول لأن إيفاده لدى الدولة المعترضة عليه يتنافى مع ما يلزم لتوطيد العلاقات الطيبة بين الدولتين، كما وأن في فرضه عليها ضد رغبتها إخلال بسيادتها وامتهان لكرامتها. لذا يتعين على الدولة الموفدة اختيار شخص آخر يكون موضع قبول من الدولة الموفدة إليها.

إن ضرورة قبول الدولة الموفد إليها لشخص المبعوث قبل تعيينه تتناول رئيس البعثة الدبلوماسية. أما بقية أعضاء البعثة فلا يشترط ابتداء لتعيينهم الحصول على هذا القبول، وللدولة

الموفدة أن تختارهم دون الرجوع إلى رأي الدولة الموفد إليها. ومع ذلك فلهذه الدولة أن تطلب موافاتها بأسماء المحلقين العسكريين أو البحريين أو الجويين مقدماً لتبدي موافقتها عليهم قبل تعيينهم. كذلك يجب الحصول على موافقة هذه الدولة مسبقا في حالة تعيين أحد رعاياها ضمن موظفي البعثة الدبلوماسيين[1].

على أنه إذا حدث بعد تعيين أي من هؤلاء جميعاً، سواء في ذلك رئيس البعثة أو أعضاؤها، أن رأت الدولة الموفد إليها أنه أصبح لسبب ما غير مرغوب فيه persona non grata. فإنه يحق لها أن تخطر الدولة الموفدة بذلك. وعلى هذه الدولة عندئذ أن تستدعي الشخص محل الاعتراض أو أن تنهي مهمته في بعثتها حسب الأحوال. وفي حالة ما إذا رفضت الدولة الموفدة التصرف على هذا النحو أو لم تقم به خلال أجل معقول كان للدولة الموفد لديها أن ترفض الاعتراف للشخص غير المرغوب فيه بصفة عضو البعثة الدبلوماسية[2].

ثالثاً: كتاب الاعتماد

لا يكفي اتخاذ إجراء تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من جانب دولته بعد تثبتها من قبوله لدى الدولة الموفد إليها ليتولى القيام بمهامه في هذه الدولة، بل يجب أن يصل أمر هذا التعيين بطريق رسمي مباشر إلى علم هذه الدولة مع كل الإيضاحات الخاصة بصفة المبعوث ومرتبته والسلطات المخولة له. ويتم ذلك عن طريق رسالة رسمية يحملها معه رئيس البعثة عند توجهه لمقر منصبه، وتعرف

(1) وقد تضمنت هذه الأحكام المواد 4، 6، 7 من اتفاقية ڤيينا.

(2) أنظر المادة 9 من اتفاقية ڤيينا، وراجع تعليق اللجنة على هذه المادة (وهي المادة 8 من مشروع اللجنة) في كتابها السنوي سنة 1958، ج 2، ص 94.

هذه الرسالة باسم «كتاب الاعتماد» Lettre de créance. ويتضمن هذا الخطاب كافة البيانات الخاصة برئيس البعثة من اسمه ومرتبته وصفته والغرض العام من إيفاده. ويختم برجاء حسن قبوله استمراراً للعلاقات الودية بين الدولتين ان كانتا تتبادلان التمثيل الدبلوماسي من قبل، أو إرساء لهذه العلاقات ان كان ذلك فاتحة التمثيل بينهما. ويوجه خطاب الاعتماد من رئيس دولة المبعوث إلى رئيس الدولة المبعوث لديها ان كان رئيس البعثة من درجة سفير أو وزير مفوض، ومن وزير خارجية الدولة الأولى إلى وزير خارجية الدولة الثانية ان كان من درجة قائم بالأعمال.

على ان يقوم رئيس البعثة بمجرد وصوله إلى الدولة المبعوث لديها بإخطار وزير خارجيتها بذلك، ويصحب الإخطار بطلب مقابلته ليقدم له خطاب اعتماده ان كان من درجة قائم بالأعمال. أما إذا كان المبعوث من درجة أعلى فيصحب الإخطار بصورة من خطاب الاعتماد ويطلب تحديد موعد لمقابلة رئيس الدولة وتقديم أصل الخطاب إليه. فإذا ما تحدد الموعد توجه المبعوث لمقابلة رئيس الدولة بحضور وزير الخارجية ويقدم إليه خطاب الاعتماد[1]. وقد جرى العرف على أن يلقي أمامه خطبة قصيرة يضمنها تحية دولته وتمنى دوام حسن العلاقات بين الدولتين، وان يرد عليه رئيس الدولة مباشرة بما يتضمن نفس المعنى. ومتى تمّت هذه المراسم أصبح للمبعوث الدبلوماسي الصفة الرسمية.

إلا أنه قد يحدث أحياناً أن تحول ظروف أو أحداث طارئة في الدولة الموفد لديها دون تمكين مبعوث أو مبعوثي دول معينة

(1) وتحدد كل دولة وفقاً لتقاليدها الخاصة المراسم التي تتبع لاستقبال مبعوثي الدول الأجنبية لديها ولتقديم أوراق اعتمادهم.

من تقديم أوراق اعتمادهم فور وصولهم، وخشية أن يؤدي ذلك إلى تأجيل اعتبار المبعوث قائماً رسمياً بمهمته، ولتلافي مثل هذا الوضع، أعتبر رئيس البعثة قائماً بمهامه في الدولة المعتمد لديها أما من وقت تقديم أوراق اعتماده أو من وقت قيامه بالإخطار بوصوله وتقديمه صورة من أوراق اعتماده إلى وزارة خارجية هذه الدولة أو إلى وزارة أخرى متفق عليها، على أن يراعي إتباع إجراء موحد في هذا الشأن وفق ما نصت عليه المادة 13 من اتفاقية ڤيينا. ويتبع ذلك أن يكون احتساب أقدمية رئيس البعثة في المرتبة التي ينتمي لها إما اعتباراً من تاريخ إخطاره رسمياً لسلطات الدولة بوصوله أو من تاريخ تقديم أوراق اعتماده تبعاً لما هو جاري عليه العمل في الدولة المعتمد لديها وفقاً للفقرة الأولى من المادة 16 من اتفاقية ڤيينا.

وخطاب الاعتماد، إذ يتضمن بالنسبة للسفراء والوزراء المفوضين إنابة المبعوث عن رئيس دولته في تمثيلها لدى رئيس الدولة المعتمد لديها، فإن هذه الإنابة تنتهي بوفاة أو بتغيير أي من الرئيسين، ويتعين على المبعوث من إحدى هاتين المرتبتين للاستمرار في أداء مهمته أن يقوم بتقديم أوراق اعتماد جديدة[1]. كذلك يجب على المبعوث أن يقدم أوراق اعتماد جديدة في حالة ترقيته إلى مرتبة أعلى مع استمراره في رئاسة بعثة دولته الدبلوماسية في ذات الدولة السابق اعتماده لديها. ولا يؤثر تقديم رئيس البعثة لأوراق اعتماد جديدة على أقدميته في الحالة الأولى، ويظل محتفظاً بترتيبه الأول بين رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى الدولة.

(1) ويراعى ذلك عادة في حالة ما إذا كان رئيس الدولة في أي من الدولتين متوّجاً أي إمبراطورا أو ما أشبه. ما إذا كان رئيس الدولة في كلتي الدولتين منتخباً كما هو الحال في الدول الجمهورية فالغالب أنه لا ضرورة لتقديم أوراق اعتماد جديدة في حالة حلول غيره محله سواء كان ذلك لوفاته أو لاستقالته أو لانتهاء مدة رئاسته.

أما في الحالة الثانية فيعدل ترتيبه وينتقل بحكم ترقيته إلى آخر المرتبة.التي رقي إليها وفقاً للفقرة الثانية من المادة 16 من اتفاقية ڤيينا .

رابعاً: الإخطار بالوصول والرحيل

إن تسلّم أعضاء البعثة الدبلوماسية لمهام وظائفهم يستتبع تمتعهم بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية في الحدود التي يقرها لكل منهم العرف الدولي حسب الوظيفة التي يشغلها. لذلك يهم الدولة المستقبلة للبعثة أن تكون على علم بأسماء أعضائها الذين يحق لهم التمتع بهذه الامتيازات والحصانات. ويتم ذلك بالنسبة لرئيس البعثة عن طريق الأخطار الرسمي الذي يبعث به لوزارة الخارجية فور وصوله. أما بالنسبة لباقي أفراد البعثة. فقد جرى العمل على أن تخطر الدولة الموفدين لديها بوصول أو برحيل أي عضو منهم أو أي فرد من أفراد أسرته أو خدمه حتى تكون الأوضاع واضحة لدى الدولة المضيفة. وقد أقرت اتفاقية فينا هذا الإجراء ونصت عليه في المادة العاشرة على الوجه الآتي:

1 - تبلغ وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى متفق عليها:

أ - بتعيين أعضاء البعثة وبوصولهم وبسفرهم النهائي أو بانتهاء أعمالهم في البعثة.

ب - بالوصول وبالرحيل النهائي لأي شخص يتبع أسرة عضو البعثة، وكذلك بحالة أي شخص يصبح عضواً في أسرة عضو البعثة أو لم يعد كذلك.

ج - بالوصول وبالرحيل النهائي للخدم الخصوصيين الذين يعملون في خدمة الأشخاص المذكورين في الفقرة أ، وفي حالة تركهم خدمة هؤلاء الأشخاص.

د - بتشغيل وتسريح الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها سواء أكانوا أعضاء في البعثة أو خدماً خاصين يتمتعون بالمزايا والحصانات.

2 - يكون التبليغ مقدماً بالنسبة للوصول والرحيل النهائي في كل الحالات إذا أمكن ذلك:

وقد جرى العمل في اغلب الدول على أن تعد في وزارة الخارجية قائمة خاصة تعرف بالقائمة الدبلوماسية La liste diplomatique تسجل فيها أسماء أعضاء البعثات الدبلوماسية الأجنبية الذين يوفدون للعمل لديها بناء على الإخطارات التي تصلها بشأنهم من رؤساء هذه البعثات. ولهذه القائمة أهميتها من ناحيتين: أولاً يمكن الرجوع إليها في حالة المنازعة في الصفة الدبلوماسية لأحد الأشخاص وما يتصل بهذه الصفة من حصانات وامتيازات خاصة، وثانياً أنه يستعان بها في شؤون المراسم عند توجيه الدعوة لأعضاء البعثات الدبلوماسية إلى المآدب والحفلات الرسمية.

خامساً: الاعتماد لدى أكثر من دولة

الأصل أن تعيّن الدولة ممثلاً دبلوماسياً خاصاً لدى كل دولة تود إقامة علاقات دبلوماسية دائمة معها. إنما كثيراً ما يحدث أن تعهد الدولة إلى رئيس بعثة واحدة بتمثيلها لدى عدة دول في نفس الوقت وغالبا ما تكون الأسباب اقتصادية. وقد أقرت المادة الخامسة من اتفاقية فيينا ما جرى عليه العمل في هذا الشأن، فنصت في

الفقرة الأولى على أنه «للدولة المعتمدة، بعد إخطار الدول المعتمد لديها التي يهمها الأمر، أن تعيّن رئيس بعثة أو عضو من الأعضاء الدبلوماسيين في البعثة حسب الأحوال لتمثيلها لدى عدة دول، ما لم تعترض إحدى هذه الدول على ذلك». وتضيف الفقرة الثانية من المادة «إذا عيّنت الدولة المعتمدة رئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى، فلها أن تقيم في كل من الدول التي لا يوجد فيها المقر الدائم لرئيس البعثة بعثة دبلوماسية يديرها قائم بالأعمال بالنيابة». كذلك تقر الفقرة الثالثة من ذات المادة أنه «يجوز لرئيس البعثة الدبلوماسية ولأي عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسيين أن يمثل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية».

الفصل الثالث

مهام البعثة الدبلوماسية وواجباتها

أولاً: مهام البعثة

تعتبر البعثة الدبلوماسية أداة الاتصال بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة، وتتلخص المهام التي تضطلع فيها بما يلي:

1 - تمثيل الدولة الموفدة للبعثة في الدولة المضيفة، ويتولى هذه المهمة التمثيلية رئيس البعثة ذاته أو من يقوم مقامه في حال غيابه أو خلو منصبه. ومظهر هذه المهمة حضور الحفلات والاستقبالات الرسمية التي تدعى إليها هيئات التمثيل الدبلوماسي الأجنبي، وأداء زيارات المجاملة التي جرى العرف على القيام بها في مختلف المناسبات، وما شابه ذلك.

2 - التفاوض مع حكومة الدولة المضيفة في كل ما يهم الدولة الموفدة، والعمل على تقريب وجهتي نظر الدولتين في

المسائل المشتركة. ويتم هذا التفاوض عادة بين رئيس البعثة ووزير خارجية الدولة المعتمد لديها أو من يقوم مقامه.

3 - تتبع الحوادث في الدولة الموفد لديها وإبلاغ الدولة الموفدة بكل ما يهمها أن تكون على علم به من هذه الحوادث. ويستعين رئيس البعثة في استطلاع الشؤون المختلفة بمن يكون تحت إدارته من ملحقين سياسيين وتجاريين وعسكريين وغيرهم، إنما عليه ألا يلجأ للحصول على ما يريد من معلومات إلى غير الطرق الشريفة، فيمتنع عليه أن يلجأ للتجسس أو رشوة موظفي الدولة أو بخلاف ذلك من الطرق غير المشروعة.

4 - مراقبة تنفيذ الدولة الموفد لديها لالتزاماتها قبل الدولة الموفدة، والتدخل لدى وزير خارجية الدولة الأولى كلما حصل إخلال لهذه الالتزامات. لكن ليس لرئيس البعثة الدبلوماسية أو لأي من أعضائها أن يتدخل أمام السلطات المحلية مباشرة، وتقتصر طرق المراجعات عبر وزارة الخارجية.

5 - حماية رعايا الدولة الموفدة للبعثة إذا وقع اعتداء عليهم أو على أموالهم، إنما لا يجوز لرئيس البعثة أن يتدخل لدى حكومة الدولة إلا إذا ثبت أن من يدعي منهم ضرراً أصابه قد استنفد جميع الطرق العادية التي تسمح بها قوانين الدولة دون أن يفلح في الحصول على حقه.

6 - العمل على تدعيم حسن الصلات وعلى إرساء وتوطيد

العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها.

7 - تقوم البعثة الدبلوماسية إلى جانب ما تقدم بما تكلفها به القوانين واللوائح الداخلية لدولتها من أعمال ادارية خاصة برعاياها في الدولة الموفدة لديها، كتسجيل المواليد والوفيات وعمل عقود الزواج والتأشير على جوازات السفر وما شابه ذلك. والمتبع أن يعهد بهذه الأعمال للقناصل تحت إشراف رئيس البعثة الدبلوماسية، أو يتولاها القناصل ابتداء بصفة أصلية [1].

ثانياً: واجبات المبعوثين الدبلوماسيين

على أعضاء البعثة الدبلوماسية واجبات يجب عليهم التقيد بها أمام الدولة المضيفة مراعاة لكرامة هذه الدولة من ناحية والتزاماً للحدود المشروعة لمهمتهم من ناحية أخرى. فعلى المبعوث الدبلوماسي أولاً احترام دستور الدولة المضيفة ونظام الحكم فيها والامتناع عن الإتيان بأي فعل فيه امتهان للحكومة أو للنظم السائدة، وعدم التدخل إطلاقاً في الشؤون الخاصة للدولة أو لأي من سلطاتها. وعلى المبعوث الدبلوماسي ثانياً ألا يقدم إطلاقاً على إثارة اضطرابات أو قلاقل لأي غرض كان، وعدم المشاركة في أي حركة ثورية أو تشجيع انقلاب أو حملة سياسة ضد تصرفات الحكومة القائمة أو انتقاد هذه التصرفات من جانب أو مناصرة حزب من الأحزاب ضد غيره، وبشكل عام عليه أن يتجنب كل تدخل في الخلافات السياسية الداخلية.

(1) نصت اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية على المهام المتقدمة وأوردتها في خمس نقاط ضمنتها مادتها الثالثة.

كما على المبعوث الدبلوماسي ألا يتصرف على وجه يمكن أن يصدم أو يجرح شعور الشعب أو عقائده، وأن يحترم التقاليد والأديان المتبعة حتى ما قد يبدو منها غريباً بتقاليد وعقائد الشعب الذي ينتمي هو إليه. وعليه لذلك ألا يتخلف بقدر الإمكان عن حضور الحفلات العامة التي تقام لمناسبات قومية أو وطنية ويدعى إليها، فقد يكون في تخلفه أحياناً معنى الامتهان إذا لم يكن له مبرر.

وفي مجال المجاملات يجب على المبعوث الدبلوماسي أن يكون حريصاً كل الحرص على القيام بها، فيساهم في الأحداث السعيدة كميلاد أو زواج أو ما أشبه، ويواسي في الملمات سواء منها ما يصيب رئيس الدولة أو أسرته أو أحد رجال الحكم، أو ما يصيب الشعب من كوارث كزلزال أو حريق أو فيضان أو غير ذلك.

وحتى خلال الأزمات التي قد تطرأ على العلاقات بين دولة المبعوث والدولة المضيفة، يجب على المبعوث ألا يتأثر في مسلكه الشخصي بجو هذه الأزمات، فلا يقلل من احترامه لرئيس الدولة ولا ينحرف عن إتباع قواعد السلوك والمجاملة التي تفرضها عليه واجبات مهمته التمثيلية.وكل تصرف يصدر عن المبعوث الدبلوماسي إخلالا بواجباته المتقدمة يبيح للدولة المبعوث لديها أن تعتبر صاحبه شخصاً غير مرغوب فيه persona non grata وأن تطلب إلى دولته استدعاءه أو أن تكلفه مباشرة عند الاقتضاء بمغادرة إقليمها.

لقد اهتمت اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية بالإشارة إلى واجبات أعضاء البعثات الدبلوماسية تجاه الدولة الموفدين لديها، فنصت في المادة 41 على أنه «دون إخلال بالمزايا والحصانات المقررة لهم، على الأشخاص الذين يتمتعون بهذه الامتيازات والحصانات

واجب احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمدين لديها، كما أن عليهم واجب عدم التدخل في الشؤون الداخلية لهذه الدولة. وينبغي أن تكون معالجة كافة المسائل الرسمية التي تكلف بها البعثة من قبل حكومة الدولة الموفدة مع وزارة خارجية الدولة المضيفة أو عن طريقها. أو مع وزارة أخرى متفق عليها. ولا يجوز استعمال مقر البعثة على وجه يتنافى مع مهام البعثة كما بيَّنتها نصوص هذه الاتفاقية أو غيرها من القواعد العامة للقانون الدولي أو الاتفاقات الخاصة المعمول بها بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة».

الفصل الرابع

تكوين البعثات الدبلوماسية

القسم الأول

قوام البعثة الدبلوماسية

أولاً: حجم البعثة

تتطلب طبيعة المهام المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي وتعدد الأعمال المتفرعة عن هذه المهام وتشعبها أن يضطلع بها أكثر من شخص بمفرده، لذا جرت الدول على أن توفد كل منها للقيام بمهامها الدبلوماسية مجموعة من الأشخاص يتولى كل منهم ناحية من نواحي هذه المهام تحت رئاسة شخص مسؤول يعتبر الممثل الأصيل لدولته لدى الدولة الموفد لديها ويقوم بإدارة هذه المجموعة وتوزيع العمل بين أعضائها وتوجيههم والإشراف عليهم. وتسمى هذه المجموعة بما فيها رئيسها بالبعثة الدبلوماسية.

أما عدد الأشخاص الذين تضمهم هذه المجموعة فيختلف من

بعثة إلى أخرى تبعاً لقدر وأهمية المصالح التي تربط الدولة الموفدة للبعثة بالدولة الموفدة إليها. ويترك للدولة الموفدة تقدير ذلك وتحديد عدد الأشخاص الذين ترى لزوم إيفادهم للقيام بمهامها الدبلوماسية وبمختلف الأعمال الأخرى المتصلة بها أو المتفرعة عنها.

ونظراً لمغالاة بعض الدول أحياناً في عدد الأشخاص الذين تتكوّن منهم بعثاتها الدبلوماسية أو تلحقهم بها في دول معينة دون أن تكون هناك احتياجات خاصة بعمل البعثة الرسمي تبرر ذلك، ولما تبيَّن من أن إيفاد مثل هذا العدد غالباً ما يكون بغرض القيام بنشاط آخر خارج النشاط الدبلوماسي العادي. مما يتعارض مع أهداف التمثيل الدبلوماسي ومع مصالح الدولة المضيفة، فقد استقر الرأي على أنه يحق لهذه الدولة أن تطالب بتخفيض عدد المبعوثين إلى الحد المعقول. وأن ترفض قبول ما يزيد على هذا الحد. وقد أقرت اتفاقية ڤيينا في مادتها الحادية عشر هذا الحكم بقولها: «في حالة عدم وجود اتفاق صريح بين الدولتين على عدد أعضاء البعثة، يجوز للدولة المعتمد لديها أن تتطلب بقاء هذا العدد في الحدود المعقولة والمعتادة بالنظر للظروف والأحوال السائدة في هذه الدول وللاحتياجات الخاصة بالبعثة. ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها في نفس الحدود وبشرط عدم التمييز أن ترفض قبول موظفين من فئة معينة.

ثانياً: تشكيل البعثة

تشمل مجموعة الأشخاص الذين تتكون منهم عادة البعثة الدبلوماسية أو يلحقون بها الفئات الآتية:

1 - رئيس البعثة: وهو الشخص الذي تعهد إليه الدولة بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية لدى دولة معينة.

2 - أعضاء البعثة: وهم الموظفون الذين تعيّنهم الدولة الموفدة للبعثة للعمل مع رئيس البعثة وهم ثلاث فئات كالآتي:

أ - الموظفون الدبلوماسيون: وهم الأشخاص الذين يشغلون درجات دبلوماسية ويعهد إليهم بمعاونة رئيس البعثة وتحت إشرافه القيام بالمهام الدبلوماسية المختلفة. ويشمل هؤلاء المستشارين والسكرتيريين على اختلاف درجاتهم والملحقين على اختلاف صفاتهم. ويطلق على هؤلاء الموظفين ومن بينهم رئيس البعثة وصف أعضاء السلك الدبلوماسي.

ب - الموظفون الإداريون والفنيون، وهم الذين يتولون الأعمال الإدارية والفنية للبعثة كأمناء المحفوظات ومديري الحسابات والصيارفة والكتبة وما أشبه.

ج - مستخدمي البعثة: وهم الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة الدبلوماسية كالفراشين والسعاة وعمال الهاتف والحراس وما شابه.

د - الخدم الخصوصيين: وهم الأشخاص الذين يعملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة ولأعضائها[1].

وللتفرقة بين هذه الفئات المختلفة أهميتها لجهة شروط التعيين والقبول أولاً، ومن ناحية الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها ثانياً.

(1) وقد ورد تعداد هؤلاء الأشخاص جميعاً الذين يمكن أن تضمهم البعثة الدبلوماسية في المادة الأولى من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية.

القسم الثاني

مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية

أولاً: ترتيب المبعوثين وفقاً لمراتبهم

أشارت لائحة ڤيينا في ديباجتها إلى الأوضاع السابقة بقولها «رغبة في تجنب الإشكالات التي كثيراً ما عرضت والتي سوف تعرض في ادعاءات الصدارة بين مختلف المبعوثين الدبلوماسيين، فإن مفوضي الدول السابق لها توقيع معاهدة باريس قد وافقوا على ما يلي من النصوص ويرون من واجبهم دعوة رؤساء الدول الأخرى إلى إتباع نفس النظام». وقد قسمت هذه النصوص المبعوثين الدبلوماسيين إلى ثلاث فئات تلي أحداها الأخرى، ثم أضيفت لهذه الفئات الثلاث بعد ذلك فئة رابعة بمقتضى بروتوكول اكس لاشابل. ولم تحد اتفاقية ڤيينا سنة 1961 عما قررته لائحة «ڤيينا» سنة 1815 باعتبار أن ما ورد في هذه اللائحة هو ما استقر عليه العمل بين الدول خلال سنوات طويلة سابقة عليها ولاحقة لها، وبالتالي لا يوجد ما يبرر تعديله أو استبداله بنظام آخر. وعلى ذلك نصت المادة 14 من الاتفاقية الأخيرة على تقسيم رؤساء البعثات الدبلوماسية إلى ثلاث مراتب كالآتي:

1 - أولاً: مرتبة السفراء ومندوبي البابا من درجة قاصد رسولي. وهؤلاء هم أعلى المبعوثين مرتبة ويعتمدون مباشرة لدى رئيس الدولة الموفدين إليها ولهم حق الاتصال به وطلب مقابلته كلما كان هناك ما يقتضي ذلك، كما يتمتعون بأكبر مظاهر الحفاوة والتكريم في

استقبالهم وفي الحفلات الرسمية التي يدعون إليها. ويطلق على البعثة الدبلوماسية التي يرأسها سفير اسم «سفارة».

2 - ثانياً: مرتبة المبعوثين فوق العادة والوزراء المفوضين ومندوبي البابا من درجة وكيل قاصد رسولي. ويلي هؤلاء في المرتبة سابقيهم، لكنهم مثلهم يعتمدون كذلك لدى رئيس الدولة الموفدين إليها بوصفهم ممثلين لرئيس دولتهم. وتسمى البعثة الدبلوماسية التي يرأسها أحد هؤلاء «مفوضية».

3 - ثالثاً: مرتبة القائمين بالأعمال. وهؤلاء على خلاف الفئتين السابقتين يعتبرون مبعوثين من قبل وزير خارجية دولتهم لدى وزير خارجية الدولة الموفدين إليها. وليس لهم تبعاً لذلك حق الاتصال مباشرة برئيس الدولة المعتمدين لديها.

ولهذا الترتيب أثره من ناحية الصدارة والمراسم. فتسبق كل مرتبة المرتبة التي تليها من حيث التقدم في الحفلات والمقابلات الرسمية، وتكون الأسبقية بين أفراد المرتبة الواحدة تبعاً للأقدمية، وتحتسب من تاريخ إخطار مبعوث الدولة الموفد لديها بنبأ وصوله رسمياً أو من تاريخ تقديم أوراق اعتماده تبعاً للنظام المتبع في هذه الدولة، على أن يطبق هذا النظام بصفة عامة ودون تمييز بين المبعوثين. ولا يكون للتعديلات التي قد تدخل على أوراق اعتماد رئيس البعثة دون أن تؤدي إلى تغيير مرتبته أي أثر في دوره في الصدارة وفقاً لنص المادتين 15 و16 من اتفاقية ڤيينا. وقد جرى العرف في الدول الكاثوليكية على أن يتقدم مبعوث البابا غيره من

رجال السلك الدبلوماسي.

وسجلت اتفاقية فيينا هذا العرف في الفقرة الثانية للمادة 16 مقررة عدم مساس الترتيب السابق به، بنصها: على كل دولة أن تراعي الإجراءات التي تتبع في استقبال رؤساء البعثات الدبلوماسية على ان تكون واحدة بالنسبة لكل طبقة. وفيما عدا ما يتصل بشؤون الصدارة والمراسم. لا يُفرّق بين رؤساء البعثات الدبلوماسية تبعاً لمراتبهم، فلهم جميعاً نفس الاختصاصات، وعليهم نفس الواجبات، ويتمتعون بنفس الحقوق والحصانات والامتيازات[1].

وكان المتبع فيما مضى ألا يوفد مبعوثين من درجة سفراء سوى الدول الملكية الكبرى، غير أن هذا التقليد لم تعد له قيمة في الوقت الحاضر. والجاري عليه العمل أن تتفق بين الدولتين اللتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي على مرتبة مبعوث كل منهما[2]. والغالب أن يكونا كلاهما من مرتبة واحدة. لكن ليس هناك ما يحول دون أن يكونا من مرتبتين مختلفتين.

ثانياً: القائمون بالأعمال بالنيابة

قد يحدث أن يخلو منصب رئيس البعثة الدبلوماسية. أو تحول ظروف ما دون إمكان قيام رئيس البعثة بمهامه، وقد جرى العرف في مثل هذه الحالة على أن تعيّن الدولة الموفدة لإدارة أعمال البعثة بصفة مؤقتة. قائماً بالأعمال بالنيابة. وأن تخطر بهذا التعيين وزير خارجية الدولة الموفد لديها. والقائم بالأعمال بالنيابة غير القائم بالأفعال الذي يتولى بصفة أصلية دائمة رئاسة بعثة دبلوماسية.

(1) قارن المواد 14 فقرة 2 و18 من اتفاقية فينا.

(2) وقد نصت على ذلك المادة 15 من اتفاقية فينا.

فالأول يكلف بصفة مؤقتة بإدارة أعمال البعثة لحين قيام رئيسها الأصيل بها، والثاني يشغل بصفة أصلية ودائمة منصب رئيس البعثة. على أنه إذا شغر منصب رئيس البعثة دون أن تقوم الدولة الموفدة بإخطار الدولة الموفد إليها باختيار قائم بالأعمال بالنيابة. فالمفروض وفقاً لما جرى عليه العمل أن يتولى إدارة البعثة بصفة مؤقتة الموظف الدبلوماسي التالي مباشرة في الترتيب للرئيس وفق القائمة الدبلوماسية للبعثة، لحين أن تتخذ دولته إجراء رسمياً في هذا الشأن.

الفصل الخامس

انتهاء المهمة الدبلوماسية

أولاً: أسباب انتهاء المهمة الدبلوماسية

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي، الموفد بصفة دائمة كرئيس للبعثة الدبلوماسية لدولته أو كعضو فيها، لأحد الأسباب التالية:

1 - باستدعائه من جانب دولته، وفي هذه الحال على رئيس البعثة الذي استدعي أن يقدم لرئيس الدولة المعتمد لديها - أو لوزير خارجيتها ان كان من درجة قائم بالأعمال - خطاب الاستدعاء مستأذناً في السفر، إلا إذا كان استدعاؤه احتجاجاً على أمر تشكو منه دولته فيكتفي عندئذ بطلب التأشير على جواز سفره دون أن يقدم خطاب الاستدعاء.

2 - تنتهي كذلك مهمة المبعوث الدبلوماسي إذا كلفته الدولة المعتمد لديها بمغادرة الإقليم أو طردته لأمر جسيم.

وفي هذه الحالة تعطيه هذه الدولة التأشيرة اللازمة على جواز سفره وتطلب إليه مغادرة البلاد خلال أجل معين تحدد له دون ضرورة لانتظار استدعائه من جانب دولته.

3 - إذا رُقيَّ رئيس البعثة الدبلوماسية لمرتبة أرفع من المرتبة التي يشغلها مع بقائه في نفس الدولة، اعتبرت مهمته الأولى في حكم المنتهية قانوناً ووجب أن يقدم أوراق اعتماد جديدة بصفته الجديدة.

4 - قد تنتهي كذلك مهمة المبعوث الدبلوماسي بوفاة رئيس الدولة الموفدة له أو رئيس الدولة الموفد لديها أو بعزل أحدهما أو نزوله عن الحكم، وعلى رئيس البعثة الدبلوماسية تقديم أوراق اعتماد جديدة إذا ما استمر في منصبه. ويراعى ذلك عادة في حالة ما إذا كان رئيس الدولة متوجاً، أي ملكاً أو إمبراطوراً. أما إذا كان رئيس الدولة منتخباً كما هو الحال في الدول الجمهورية، فالغالب أنه لا ضرورة لتقديم أوراق اعتماد جديدة في حالة حلول غيره محله، سواءً كان ذلك لوفاته أو لاستقالته أو لانتهاء مدة رئاسته.

5 - إذا تغيّر نظام الحكم في الدولة نتيجة ثورة أو انقلاب، وجب لاستمرار العلاقات الدبلوماسية بينها وبين الدول الأخرى اعتراف هذه الدول بنظام الحكم الجديد. ولذا فإن مهمة مبعوثيها الدبلوماسيين لدى الدول الأجنبية ومهمة مبعوثي هذه الدول لديها تعتبر قانوناً منتهية بقيام نظام الحكم الجديد لحين صدور الاعتراف به

وتقديم أوراق اعتماد جديدة من جانب هؤلاء المبعوثين وفقاً للأوضاع الجديدة. أن تقديم أوراق اعتماد جديدة من جانب مبعوثي الدول الأجنبية إلى رئيس الدولة الذي تولى الحكم أثر الثورة أو الانقلاب يعتبر في ذاته بمثابة اعتراف رسمي بنظام الحكم الجديد، ومن ثم تستمر العلاقات الدبلوماسية بين الطرفين، على أن يقوم مبعوثو الدولة التي تغيَّر نظام حكمها ممن تقرر إبقاؤهم في مناصبهم بتقديم أوراق اعتماد جديدة لحكومات الدول المعتمدين لديها.

6 - إذا قامت الحرب بين دولتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي. فإن مهمة مبعوثي كل منهما لدى الآخر يجب أن تنتهي تبعاً لذلك، لتعارض استمرار العلاقات الدبلوماسية مع الحالة العدائية المترتبة على الحرب. وتظل بذلك هذه العلاقات منقطعة حتى انتهاء الحرب والاتفاق بين الطرفين على إعادتها من جديد.

7 - تنتهي أيضاً مهمة المبعوث الدبلوماسي بفناء الدولة الموفدة له أو الدولة الموفدة إليها، أو بزوال شخصيتها الدولية الخاصة باندماجها في اتحاد فعلي أو في اتحاد تعاهدي، كما يمكن أن تنتهي كذلك بفقدان الدولة التي يمثلها المبعوث حق التمثيل الخارجي نتيجة لخضوعها كدولة أخرى.

8 - وتنتهي أخيراً مهمة المبعوث الدبلوماسي بوفاته أو باستقالته أو بإقالته من منصبه.

وقد ورد ذكر الأوجه المتقدمة في تقرير لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة الذي وضعته سنة 1956 وهي بصدد إعداد مشروع اتفاقية العلاقات والحصانات الدبلوماسية[1]، لكن اللجنة اكتفت في ذات المشروع، عند معالجة موضوع انتهاء المهمة الدبلوماسية، بالنص في المادة 41 على ما يأتي: «تنتهي مهام المبعوث الدبلوماسي على الأخص:

أ - بانقضاء المدة المحددة لها إذا كان معهوداً بها إليه لمدة محدودة، ما لم تمدد هذه المدة،

ب - بإخطار من الدولة الموفدة إلى الدولة المعتمد لديها بانتهاء هذه المهام (الاستدعاء)،

ج - بإخطار من الدولة المعتمد لديها وفقاً للمادة 8 بأنها تعتبر هذه المهام في حكم المنتهية. وأشارت اللجنة في تعليقها على هذا النص إلى تعدد الأسباب التي يمكن أن تنتهي بها المهمة الدبلوماسية بأحد الطريقين الأخيرين[2].

وقد تقرر عند تحرير اتفاقية ڤيينا حذف الفقرة الأولى من هذا النص لانصرافها إلى البعثات الدبلوماسية الخاصة التي لا تتناولها هذه الاتفاقية، واكتفى بالفقرتين الأخيرتين بعد تعديل صياغتهما، وبذلك جاءت المادة 43 من الاتفاقية - المقابلة للمادة 41 من مشروع لجنة القانون الدولي - في الصورة الآتية:

«تنتهي مهام المبعوث الدبلوماسي على الأخص:

(1) أنظر الكتاب السنوي للجنة سنة 1956، ج 2، ص 148.

(2) أنظر نص المادة 41 من المشروع والتعليق عليها في كتاب اللجنة سنة 1958، ج 2، ص 108.

أ - بإخطار من الدولة المعتمدة إلى الدولة المعتمد لديها بأن مهام المبعوث الدبلوماسي قد انتهت.

ب - بإخطار من الدولة المعتمد لديها إلى الدولة المعتمدة بأنها، وفقاً للفقرة الثانية من المادة 9، ترفض الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي كعضو في البعثة»[1].

ثانياً: آثار انتهاء المهمة الدبلوماسية

تختلف آثار انتهاء المهمة الدبلوماسية تبعاً للأسباب التي أدت إلى انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي وتبعاً لمركز المبعوث الذي انتهت مهمته. ففي حالة انتهاء المهمة الدبلوماسية لأسباب تتصل بذات المبعوث كوفاته أو فصله أو استدعائه أو طرده، فإن كان المبعوث مجرد عضو في البعثة الدبلوماسية فلا يؤثر ذلك على الوضع الرسمي للعلاقات الدبلوماسية بين دولته والدولة المعتمد لديها، وتظل هذه العلاقة قائمة بحالتها دون توقف أو انقطاع ولو لم تعيّن الدولة الموفدة بديلاً له. أما إذا كان المبعوث الذي انتهت مهمته لأحد هذه الأسباب هو رئيس البعثة ذاته، فتعتبر العلاقات الدبلوماسية متوقفة رسمياً حتى يتم تعيين غيره في منصبه، ولذا جرى العمل تلافياً لهذا الوضع على أن يعهد للموظف الدبلوماسي الذي يليه في البعثة بتولي مهام عمله مؤقتاً بوصفه قائماً بالأعمال بالنيابة لحين تعيين رئيس جديد على ما ذكرناه فيما تقدم.

---

(1) وتنصرف الفقرة الثانية من المادة 9 المشار إليها إلى حالة ما إذا أبلغت الدولة لديها الدولة المعتمدة أن مبعوثها أصبح شخصاً غير مقبول أو مرغوب فيه، فيتعين عندئذ على الدولة المعتمدة أن تستدعي مبعوثها أو تنهي أعماله لدى البعثة، فإن لم تفعل ذلك في فترة مقبولة، كان للدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة.

وفي حالة انتهاء المهمة الدبلوماسية بسبب تغيير رئيس الدولة أو تغيير نظام الحكم، يقتضي استمرار العلاقات الدبلوماسية بين الدولة التي حدث فيها التغيير والدول الأخرى ، تقديم أوراق اعتماد جديدة من رؤساء بعثات كل من الطرفين لدى الآخر، ويعتبر التمثيل الدبلوماسي بينهما موقوفاً رسمياً حتى يتم هذا الإجراء.أما إذا كان إنهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي مرده خلاف أو نزاع بين الدولتين لا صلة له بشخص المبعوث أو بتصرفاته الخاصة، فإن العلاقات الدبلوماسية بينهما تتوقف لحين تسوية هذا النزاع أو التفاهم على تسويته واستئناف العلاقات، ما لم يستفحل النزاع ويتحرج الوضع إلى درجة تقدم فيها إحدى الدولتين على اتخاذ إجراء أشد، هو قطع العلاقات الدبلوماسية بينها وبين الدولة الأخرى.

ثالثاً: قطع العلاقات الدبلوماسية

قطع العلاقات الدبلوماسية هو أخطر مظاهر سوء العلاقات بين دولتين، لأن مؤداه إنهاء الصلات الودية التي كانت قائمة بينهما واحتمال اللجوء إلى وسائل الإكراه أو أعمال العنف لحسم النزاع الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء الخطير. وقد كان قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين حتى وقت قريب نذير الحرب بينهما إذا لم يتدارك الأمر بتدخل دولة أو بضع دول صديقة لمنع الاصطدام المسلح والعمل على تهدئة الخواطر وتسوية النزاع القائم بالطرق السلمية. غير أنه في ظل التنظيم الدولي الحالي حيث أصبح اللجوء إلى الحرب في غير حالة الدفاع الشرعي أمراً غير مشروع، لم يعد لإجراء قطع العلاقات الدبلوماسية ذات الخطورة التي كانت له من قبل، وان كان من غير المرغوب فيه اتخاذ هذا الإجراء إلا في الحالات القصوى حرصاً على استقرار الصلات الودية بين الدول وللإبقاء على وسائل الاتصال المباشر بينها التي يمكن عن طريقها

تقريب وجهات النظر المتعارضة وتسوية الخلافات والمنازعات.

أثيرت مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية سنة 1936 أمام مجلس عصبة الأمم بناء على طلب حكومة الاتحاد السوفيتي السابق أثر اتخاذ حكومة أوروغواي قراراً بقطع علاقاتها بها، وكانت وجهة نظر الحكومة السوفيتية أن اتخاذ قرار بقطع العلاقات الدبلوماسية من جانب واحد يعتبر إخلالا بنص المادة 12 فقرة أولى من عهد العصبة الذي يقرر أنه في حالة قيام خلاف بين أعضاء العصبة يمكن أن يؤدي إلى قطع العلاقات، فعلى الأعضاء ذوي الشأن أن يعرضوا هذا الخلاف على التحكيم أو على مجلس العصبة، فضلاً عن أن قطع العلاقات من جانب واحد يعتبر عملاً غير ودي يتعين على الدولة التي أقدمت عليه أن تبرره أمام الرأي العام. وبناء عليه طلب ممثل الحكومة السوفيتية من المجلس أن يتخذ قراراً يطلب فيه إلى أوروغواي إبداء الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ هذا الإجراء وتقديم الأدلة على صحة هذه الأسباب، واستند في طلبه إلى نص المادة 11 فقرة 2 من العهد التي تقرر لكل عضو الحق في أن يلفت نظر المجلس إلى أية حالة من شأنها أن تؤثر في صفو العلاقات الدولية أو تهدد بتعكير السلم أو حسن التفاهم بين الأمم.

إلا أن ممثل حكومة أوروغواي لم يسلم بوجهة النظر السوفيتية وكان رده عليها أنه إذا كان الأمن الداخلي لدولة ما مهدداً فمن حق حكومة هذه الدولة اتخاذ كافة الوسائل التي ترى ضرورتها لصيانة أمنها وطمأنينتها العامة، وأنها عندئذ ليس عليها أن تستشير في ذلك غير ضميرها الخاص. وأضاف ممثل أوروغواي إلى ذلك أن مبررات قطع العلاقات تقع في نطاق المسائل التي من صميم الاختصاص الخاص لكل دولة ولا حق لأحد في مناقشتها فيها.

وإزاء ذلك لم يسع مجلس العصبة إلا أن يكتفي بالتعبير عن أمله في ألا يكون لقطع العلاقات بين الدولتين غير صفة مؤقتة وأن يزول سوء التفاهم الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء. ويستفاد من هذه السابقة ومن موقف العصبة بالنسبة لها أن مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية تعتبر من المسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الخاص لكل دولة، وأنه من الناحية القانونية لا معقب عليها في القرار الذي تتخذه في هذا الشأن، وإن كان من المستحسن أن تبيّن للرأي العام الدولي الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ هذا القرار وضعاً للأمور في نصابها ومنعاً للتأويلات والتعليقات التي قد يثيرها مثل هذا الإجراء في الأوساط الدولية.

كما أن ميثاق الأمم المتحدة في المادة 41 منه اعتبر قطع العلاقات الدبلوماسية كتدبير من تدابير القسر غير العسكرية التي يجوز لمجلس الأمن أن يطلب إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تطبيقها ضد أية دولة ترتكب عملاً من الأعمال التي تهدد السلم والأمن الدوليين ولا تمتثل لقرار المجلس الذي يتخذه بغرض المحافظة على السلم أو اعادته إلى نصابه.

رابعاً: نتائج قطع العلاقات الدبلوماسية

يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين إنهاء الصلات الودية التي تتمثل في هذه العلاقات ووقف كل اتصال مباشر بين حكومتيهما طوال المدة التي تستمر فيها العلاقات منقطعة. وإذا اقتضى الأمر التفاوض بين الحكومتين في شأن من الشؤون المشتركة العاجلة، فيتم ذلك عن طريق مندوبين تعينهم كل من الدولتين لهذا الغرض أو عن طريق دولة صديقة تتولى مهمة الوسيط بينهما. وقد جرى العمل على أن تعهد كل من الدولتين بمجرد قطع العلاقات

الدبلوماسية بينهما إلى إحدى الدول الصديقة التي يكون لها تمثيل دبلوماسي لدى الدولة الأخرى برعاية مصالحها والإشراف على شؤون رعاياها في هذه الدولة لحين عودة الأمور إلى مجراها الطبيعي.

وقطع العلاقات الدبلوماسية وان كان ينهي الصلات الودية، لا ينهي بذاته حالة السلم بين الدولتين صاحبتي الشأن، وتظل هذه الحالة قائمة قانوناً طالما أن النزاع الذي أدى إلى قطع العلاقات لم يتطور إلى اصطدام مسلح بين الطرفين.

وعلى ذلك فلا يمكن أن تترتب على مجرد قطع العلاقات الدبلوماسية نتائج مماثلة لتلك التي تتبع قيام الحرب فعلاً بين الدولتين المتنازعتين، ولا تتأثر الالتزامات السابق ارتباط كل منهما بها قبل الأخرى بقطع العلاقات مثلما تتأثر بحالة الحرب. فتظل المعاهدات السابق إبرامها بينهما سارية لمدتها، ويظل التزام كل من الطرفين بما فيها قائماً حتى يتفق على خلاف ذلك، وتظل العقود المبرمة بين رعايا كل من الدولتين واجبة النفاذ في الحدود المقررة لها، ولا يحق لأي من الدولتين أن تتخذ ضد أموال أو رعايا الأخرى الموجودين في إقليمها من الإجراءات إلا ما تسمح به القواعد العامة في شأن معاملة أموال ورعايا الدول الأجنبية في وقت السلم.

خامساً: معاملة البعثة الدبلوماسية بعد انتهاء مهمتها

يتفق الفقهاء على أن حصانة وامتيازات البعثة الدبلوماسية لا تنتهي فور انتهاء المهمة الدبلوماسية، وأنها تستمر بعد ذلك الوقت الكافي لتصفية أعمال البعثة وتدبير شؤون المبعوثين وعودتهم إلى بلادهم وقد أخذ القضاء في الكثير من أحكامه بهذا الرأي، كما أقرته اتفاقية فيينا في المادة 39.إضافة إلى ذلك تقرر المادة 44

من الاتفاقية المذكورة أنه «على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة النزاع المسلح، أن تمنح التسهيلات اللازمة لتمكين الأشخاص الذين يستفيدون من المزايا والحصانات من غير رعاياها، وكذلك أفراد أسر هؤلاء الأشخاص أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في اقرب أجل. وعليها إذا دعت الحاجة إلى ذلك، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأموالهم».

أما بخصوص دار البعثة ذاتها وموجوداتها، فتظل متمتعة بالحصانة المقررة لها بالرغم من انتهاء مهمة البعثة، ولا يجوز التعرّض لها بأية حال مهما طال أمد توقف العلاقات بين الدولة الموجودة بها والدولة صاحبة الدار. وقد أقرت ذلك المادة 45 من اتفاقية فينا فنصت على أنه «في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين»، أو في حالة استدعاء البعثة نهائياً أو بصفة مؤقتة:

1 - على الدولة المعتمد لديها أن تحترم وتحمي، حتى في حالة النزاع المسلح، الأمكنة الخاصة بالبعثة والأموال الموجودة بها وكذلك محفوظات البعثة.

2 - للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة الأمكنة الخاصة بالبعثة مع محتوياتها من أموال ومحفوظات إلى بعثة دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها.

3 - للدولة المعتمدة أن تعهد برعاية مصالحها لبعثة دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها».

وهذه الأحكام ما هي في الواقع إلا تقرير لما جرت عليه الدول فعلاً في هذا الشأن في مختلف المناسبات التي قطعت فيها العلاقات الدبلوماسية، سواء تبع ذلك قيام الحرب بين الدولتين أو وقف الأمر عند حد إنهاء العلاقات الودية دون اللجوء للحرب.

الفصل السادس

التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية

عمدت جميع الدول إلى توحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي في إطار سلك خارجي واحد، بعدما وجدت أن الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، متداخلتان متكاملتان، إذ كثيراً ما يجد الدبلوماسي نفسه يمارس الوظائف القنصلية كما يجد القنصل نفسه، في ظروف معينة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، يقوم بالمهام الدبلوماسية[1]. وقد نجم عن هذا التوحيد تنقل موظف السلك الخارجي بين بعثات بلاده في الخارج، بحيث ينتقل من سفارة إلى قنصلية وبالعكس، كما قد يجمع في الوقت نفسه الصفتين الدبلوماسية والقنصلية[2]، كأن

(1) نذكّر بالدور الدبلوماسي الكامل الذي قام به القناصل في ظل أنظمة الامتيازات التي ألغيت جميعها في القرن العشرين، فقد كانوا يتولون مهام دبلوماسية كاملة ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

(2) International Law Reports, Vol. 20, Butterworths, London, 1957, P. 394.

يكون السكرتير الدبلوماسي للسفارة والقائم بالأعمال القنصلية فيها. ويمكن إجمال العوامل التي حدت بالدول إلى توحيد سلكيها وإضفاء الصفتين الدبلوماسية والقنصلية في نفس الوقت على نفس الشخص بالأسباب الآتية:

1 - ضمور الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث نتيجة تولي دول كثيرة إدارة مصالح اقتصادية وتجارية مختلفة بواسطة مؤسساتها الداخلية الخارجية، باعتبارها مصالح أساسية ذات طبيعة عامة تهم المجتمع ككل بعد أن كانت في الماضي مجرّد مصالح تجارية خاصة، فالبعثات الدبلوماسية تتولى اليوم مهام تجارية وسياحية واقتصادية وثقافية... كان أمرها مسنداً في الماضي للبعثات القنصلية فقط.

2 - الفوائد الإدارية والعملية والمادية التي تجنيها الدول جرّاء دمج بعثتها القنصلية في عاصمة بلد ما ببعثتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها حيث يمارس أعماله في دار البعثة الدبلوماسية وتحت الإشراف المباشر لرئيسها.

3 - إضفاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي لتمكينه من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وهي أوسع وأشمل من مثيلاتها القنصلية. وكان الاتجاه السائد حتى نهاية العقد الثالث من القرن العشرين يقوم على رفض منح القناصل الصفة الدبلوماسية حتى ولو تولوا مهام دبلوماسية.

القسم الأول

الدبلوماسي - القنصل

تنص المادة الثالثة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية على:

«تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية. وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية». وتنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية على ما يلي: «يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الإتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية».

ومن المعروف أن الوظائف الأساسية التقليدية للبعثات الدبلوماسية هي: التمثيل Representation والحماية Protection والمفاوضة Negotiation والمراقبة Observation. وقد عّددت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية هذه الوظائف وأضافت إليها وظيفة أخرى هي تعزيز العلاقات الودية بين الدولة والمعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية. وتندرج المهام القنصلية التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية ضمن وظيفة هذه البعثة المتعلقة بالحماية والرعاية وضمن عملها في إنماء العلاقات بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة.

إن تولي البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية هو عرف دولي كرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي عرفها القرن العشرين. فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية بين الدول الأميركية نصّت في مادتها /13/ على إمكان قيام الممثل الدبلوماسي بالأعمال القنصلية

إذا وافقت على ذلك الدولة المضيفة، والمعاهدة القنصلية الصينية السوفيتية لعام 1959 نصت في مادتها /25/ على «ان أحكام المعادة المتعلقة بحقوق وواجبات القناصل تطبق على أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون الوظائف القنصلية في البعثة، على أن ممارسة هذه الوظائف من قبل هؤلاء الأشخاص لا يؤثر في حصاناتهم وامتيازاتهم»[1]. فقيام البعثات الدبلوماسية بالمهام القنصلية هو أمر ثابت في التعامل الدولي وقاعدة من قواعد القانون الدولي لا خلاف عليها. إلا أن تولي الدبلوماسيين للوظائف القنصلية يثير العديد من الأسئلة أهمها: ما هية الإجراءات التي يجب اتخاذها قبل أن تباشر البعثات الدبلوماسية القيام بالمهام القنصلية؟ وهل تشمل الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كافة مناطق الدولة المعتمدة لديها؟ وهل يحق للبعثة الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارسة هذه الصلاحيات؟ وهل يستفيد الموظفون الدبلوماسيون الذين يقومون بممارسة المهام القنصلية من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة أم يخضعون للأحكام التي ترعى الحصانات والامتيازات القنصلية المحدودة؟ وهل بإمكان البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية القيام بالمهام القنصلية؟

أولاً: إجراءات ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية

أثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي عام 1961 للمادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية، ظهرت ثلاثة تيارات: دعا الأول إلى حق البعثات الدبلوماسية الحكمي في ممارسة العلاقات القنصلية دون

(1) راجع كذلك: المادة /31/ من المعاهدة اليونانية – اللبنانية لعام 1948. والمادة /35/ من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية – النمساوية لعام 1960.

اشتراط حصولها على موافقة الدولة المضيفة[1]، ورأى الثاني أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية لا يتضمن المباشرة الحكمية للعلاقات القنصلية بل يستوجب الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة لممارسة هذه المهام عن طريق منح الدبلوماسي الذي يتولى المهام القنصلية إجازة بذلك أو عن أية طريقة أخرى تعبر عن موافقة هذه الدولة[2]، ورأت إسبانيا أن هذه الموافقة قد تكون ضمنية عندما لا تعترض الدولة المضيفة على قيام البعثة الدبلوماسية بممارسة هذه المهام. أما التيار الثالث الذي نادت به فنزويلا فطالب بإلغاء المادة /3/ باعتبار أن القانون الفنزويلي لعام 1876 لا يجيز مطلقا الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية [3]. وكان من نتيجة تباين الآراء إقرار المؤتمر لنص الفقرة الثانية من المادة الثالثة من الاتفاقية الدبلوماسية، السابق ذكرها، بشكلها الغامض الذي ورد في مشروع لجنة القانون الدولي الدبلوماسي. أما مشروع لجنة القانون الدولي القنصلي فكان واضحاً عندما نصّ على أن «تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية، وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام المادة 68»[4]. وقد تمَّ تعديل هذا النص فاستبدلت بعبارة «وفقاً لأحكام المادة 68» عبارة «وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية». كما جاء نص المادة الثالثة من الاتفاقية القنصلية مكملاً لما نصّت عليه الفقرة الثانية من المادة الثانية منها إذ جاء فيها: «إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، ما لم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية».

---

(1) ومن أنصار هذا التيار: رومانيا، والاتحاد السوفيتي السابق، ومالي، وكولومبيا، وتونس، وغيرها.

(2) ومن أنصاره: يوغوسلافيا وإيطاليا وغيرهما.

(3) راجع هذه المناقشات والاتجاهات في:

U.N. Diplomatic conference, Vol. 1, PP. 8 - 9.

(4) المادة /68/ من مشروع اللجنة هي المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية.

وأوضحت اللجنة في تعليقها على هذه الفقرة أن إنشاء علاقات دبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء علاقات قنصلية إلا إذا تمَّ استثناء هذه العلاقات بناء لطلب إحدى الدولتين[1]. ولكن هذا الاستثناء يبقى في الواقع ذا طابع نظري إذ لا يعقل أن تشترط دولة، ترضى بإنشاء علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى وفتح سفارات لها فيها، عدم قيام علاقات قنصلية معها[2].

وبالتالي إن إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء العلاقات القنصلية. وغالباً ما تتولى البعثات الدبلوماسية الشؤون القنصلية. ومن هنا جاءت المادة /70/ من الإتفاقية القنصلية وعنوانها «ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية» تضع في فقرتيها الأولى والثانية القواعد التي على البعثات الدبلوماسية إتباعها قبل مباشرتها لوظائفها القنصلية. ونص الفقرتين هو:

- «تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً، في حدود ما يسمح به مضمون النص، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية».

- «يجري تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي، أو المكلفين ممارسة الوظائف القنصلية في البعثة، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة».

ويتبين لنا من تحليل هاتين الفقرتين أمران:

(1) U.N. Consular conference, Vol. 2, P. 4.

(2) Lee: «Vienna Convention», PP. 171 - 172.

1 - الأمر الأول أنه تطبق على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثات الدبلوماسية أحكام الاتفاقية التي لا تتعارض مع طبيعة البعثة الدبلوماسية[1]، وكانت لجنة القانون الدولي في الفقرة الأولى من المادة /68/ من مشروعها القنصلي قد حددت، حصراً، مواد الاتفاقية التي تطبق على البعثات الدبلوماسية عندما تباشر المهام القنصلية، وهي:

أ - المادة الخامسة من المشروع المتعلق بالوظائف القنصلية.

ب - المادة السابعة من المشروع المتعلقة بممارسة الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.

ج - المادة /36/ من المشروع المتعلقة بالاتصال برعايا الدولة الموفدة.

د - المادة /37/ من المشروع المتعلقة بواجبات الدولة المضيفة.

هـ - المادة /39/ من المشروع المتعلقة بجباية الرسوم القنصلية وإعفائها من الضرائب.

2 - الأمر الثاني أن البعثة الدبلوماسية قد تضم بعثة قنصلية برئاسة موظفين دبلوماسيين يحملون ألقاباً قنصلية، كتعيين مستشار البعثة قنصلاً عاماً أو سكرتيرها الأول قنصلاً... كما قد تضم البعثة قسماً قنصلياً برئاسة دبلوماسي يسمى في الغالب القائم بالأعمال القنصلية Chargé d'Affaires

(1) فلا تطبق، مثلاً، الأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات القنصلية نظراً لتمتع البعثات بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

Consulaires، ويوقع على المعاملات القنصلية بهذه الصفة. قد يطلق هذا اللقب على كل دبلوماسي مكلف القيام بالمهام القنصلية في البعثة الدبلوماسية حتى ولو لم يكن فيها قسم قنصلي خاص[1]. ويتوجب على البعثة الدبلوماسية عندها إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أسماء الدبلوماسيين الذين يتولون مهام قنصلية. ويُكتفى بهذا التبليغ دون حاجة إلى الحصول على الإجازة القنصلية أو على موافقة هذه الوزارة على قيامهم بالمهام القنصلية. ويرفق بالتبليغ نموذج توقيع الموظف الدبلوماسي الذي سيتولى المهام القنصلية كي تعتمده وزارة الخارجية في الدولة المضيفة عند تصديقها على المعاملات القنصلية كي تعتمده وزارة الخارجية في الدولة المضيفة عند تصديقها على المعاملات القنصلية الصادرة عن البعثة. وقد يُكتفى بتبليغ الوزارة نموذج التوقيع هذا واعتباره تبليغاً لها باسم القائم بالأعمال القنصلية.

ويعتبر نص الفقرة الثانية من المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية تطوراً مهماً في حقل العلاقات القنصلية، فالمعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية ڤيينا القنصلية اشترطت الحصول على موافقة وزارة خارجية الدولة المضيفة على تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية تولي المهام القنصلية فيها كما اشترط بعضها حصول هؤلاء الموظفين القائمين بالأعمال القنصلية على إجازة قنصلية[2].

(1) وإن كان المتعارف عليه تسميته بالقنصل.

(2) راجع مثلاً الفقرة /3/ من المادة /6/ من المعاهدة القنصلية البريطانية – الأميركية لعام 1951، وقارنها بالمادة /49/ من المعاهدة الفرنسية – التشيكية لعام 1969، التي تبنت الاتجاه الحديث.

ثانياً: النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية

لتحديد النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية ينبغي التمييز بين حالات ثلاث[1]:

1 - إذا لم يكن للدولة الموفدة قنصليات في الدولة المضيفة، شملت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية كامل أراضي الدولة المضيفة.

2 - إذا كان لهذه الدولة قنصليات في الدولة المضيفة حصرت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية بالمناطق التي لا تشملها صلاحيات هذه القنصليات.

3 - إذا كان للدولة الموفدة قنصليات تشمل صلاحياتها جميع أراضي الدولة المضيفة فلا تمارس البعثات الدبلوماسية مهام قنصلية وإن كانت غالبية الدول تحصر بها حق منح التأشيرات السياسية والخاصة نظراً لطبيعة هذه التأشيرات السياسية.

فالطبيعة التمثيلية للبعثة الدبلوماسية تفرض عليها حصر اتصالها بوزارة خارجية الدولة المضيفة فلا يحق لها أن تتصل ببقية الإدارات في الدولة المضيفة إلا عن طريق هذه الوزارة أو بعد اتفاق معها[2]، بينما يتصل رئيس البعثة القنصلية بعد حصوله على الإجازة القنصلية بالسلطات المحلية، وليس له أن يتصل بالسلطات

(1) راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الثالثة من مشروعها القنصلي في:
U.N. consular conference, Vol. 2, P. 51.

(2) راجع الفقرة الثانية من المادة /41/ من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية.

المركزية أو بوزارة خارجية الدولة المضيفة إلا عن طريق بعثة دولته الدبلوماسية التي تتبع لها، وفقاً للقانون الدولي، جميع البعثات القنصلية في الدولة المضيفة. وهنا يطرح سؤال عن مدى حق البعثة الدبلوماسية في الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارستها للوظائف القنصلية ضمن النطاق الجغرافي الذي أشرنا إليه. كان الرأي السائد في الفقه الدولي حصر اتصال البعثة الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة المضيفة مع حقها في أن تثير معها أي موضوع قنصلي. ولم يكن يسمح لها بالاتصال بالسلطات المحلية إلا إذا كانت قد استحصلت لبعض موظفيها على إجازة قنصلية تمكنهم من إجراء هذا الاتصال بعد أن تكون هذه السلطات المحلية قد تبلّغت مضمون الإجازة[1]. وجاءت لجنة القانون الدولي تدخل تعديلاً على هذا الاتجاه وتقترح في الفقرة الثالثة من المادة /68/ من مشروعها، السماح للبعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للمهام القنصلية، بالاتصال السلطات المحلية إن لم يكن في القانون المحلي أو في الممارسة المتبعة في الدولة المضيفة ما يحول دون ذلك[2].

وأقرَّ المؤتمر الفقرة المقترحة بعد أن عدَّل بعض كلماتها بحيث ازدادت وضوحاً. وهكذا جاءت الفقرة الثالثة من المادة /70/ من الاتفاقية القنصلية تنص على ما يلي: «بإمكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال:

---

(1) Wood and Serres: «Diplomatic Ceremonial and Protocol», Macmillan, London, 1970, P.P. 69 - 70.

(2) أثناء مناقشة المؤتمر لمشروع المادة المقترحة من لجنة القانون الدولي، أيدت إيطاليا وإسبانيا وبريطانيا فكرة منح الدبلوماسيين الذين يقومون بمهام قنصلية ذات التسهيلات الممنوحة للموظفين القنصليين في القنصليات المستقلة عن البعثة، ومنها حقهم في الاتصال بالسلطات المحلية

U.N. consular conference, Vol. 2, P. 39.

1 - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

2 - بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد».

ومن هذا النص يمكن الاستنتاج:

1 - إن للقسم القنصلي في البعثات الدبلوماسية وللقائمين بالأعمال القنصلية فيها حق الاتصال بالسلطات المحلية رغم عدم اضطرارهم للحصول على الإجازة القنصلية. ولم تضع المادة أي شرط يحد من حريتهم في إجراء هذا الاتصال.

2 - إن لهؤلاء الموظفين عند قيامهم بالأعمال القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا كانت تجيز ذلك قوانين وعادات الدولة المضيفة، أو إذا كان هناك اتفاق دولي حول الموضوع يسمح بذلك.

3 - يحظر على الموظف الدبلوماسي (وإن كان يتولى المهام القنصلية) الاتصال بالسلطات المحلية عندما يتعلق الموضوع بالأعمال الدبلوماسية التي يتولاها بصفته الدبلوماسية لا القنصلية. وعليه في هذه الحالة حصر اتصاله بالإدارات المركزية في وزارة خارجية الدولة المضيفة. فمعيار التفريق إذن بالنسبة إلى السلطة التي ينبغي الاتصال بها، هو طبيعة الموضوع الذي يتم الاتصال بشأنه وقيام الموظف به بصفته الدبلوماسية أو بصفته القنصلية ما دام يجمع بين الصفتين.

ثالثاً: احتفاظ الدبلوماسي - القنصل بصفته الدبلوماسية

استقر العرف والتعامل الدوليان على أن تولّي الموظف الدبلوماسي للمهام القنصلية لا ينزع عنه الصفة الدبلوماسية ولا يحرمه بالتالي الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الواسعة. وقد أقرّت ذلك معاهدات قنصلية عدة. وجاءت اتفاقية فيينا القنصلية 1963 تكرس هذا العرف أو التعامل في الفقرة الرابعة من مادتها /70/ التي تنص على ما يلي: «تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية، المذكورين في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية»[1].

وبالتالي يبدو واضحاً أنه على الرغم من التطابق بين المهام التي يمارسها الدبلوماسي – القنصل وتلك التي يمارسها القنصل وخضوعها لنفس القواعد، فإن الأحكام المرتبطة بصفته الدبلوماسية، كتلك التي ترعى وضعه الوظيفي وحصاناته وامتيازاته وتعيينه ومباشرته لمهامه وإنهائها، تنظمها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

---

(1) وتمنح جميع دول العالم، بالفعل، الموظفين الدبلوماسيين الذين يتولّون العمل القنصلي في السفارات، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الملازمة لصفتهم الدبلوماسية. وكانت الولايات المتحدة تحصر في الماضي بالبعثات الدبلوماسية المقيمة في واشنطن حق تكليف بعض موظفيها تولي المهام القنصلية مع احتفاظهم بحصاناتهم الدبلوماسية، وكانت ترفض أن يمارس الدبلوماسي المهام القنصلية خارج العاصمة مع احتفاظه بصفته الدبلوماسية والحصانات الملازمة لها إلا أن موقفها تغيّر فيما بعد، إذ نلاحظ أن دولاً كثيرة، تسجل قناصلها العامين وقناصلها العاملين في قنصلياتها المنتشرة في أرجاء الولايات المتحدة كأعضاء في بعثتها الدبلوماسية في واشنطن مكلفين بالمهام القنصلية في تلك القنصليات المعتبرة من أقسام البعثة الدبلوماسية ما يوفر لهم الصفة الدبلوماسية ويجعلهم خاضعين للأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.
Hackworth: Digest, Vol. 4, P. 424.

رابعاً: قيام البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية بالوظائف القنصلية

تعتبر البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية بعثات دبلوماسية، ويمكن بالتالي تطبيق أحكام المادة /70/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية عليها والسماح لها بممارسة الأعمال القنصلية. وقد قامت هذه البعثات فعلاً بمهام قنصلية في حالات عدة[1].وفي الواقع ليس ثمة مانع قانوني يحول دون قيام البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة بممارسة المهام القنصلية. فهذه البعثات هي بعثات دبلوماسية، والفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية ڤيينا الدبلوماسية والمادتان 3 و70 من اتفاقية ڤيينا القنصلية تجيزان للبعثات الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية. وإذا كانت الفقرة الثانية من المادة /70/ تشترط تبليغ أسماء موظفي البعثة الدبلوماسية المكلفين القيام بالمهام القنصلية إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، فليس ثمة ما يحول عند تكليف موظف في البعثات لدى المنظمات الدولية تولّي مهام قنصلية، دون

(1) نذكر منها قيام البعثة الدائمة للاتحاد السوفيتي لدى الأمم المتحدة عام 1950 بدور قنصلي عندما قام أحد موظفيها بعد موافقة الولايات المتحدة بزيارة غوبتشيف gubitchev في سجنه. والمذكور كان موظفاً في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وهو من أصل روسي، وقد ألقي القبض عليه من قبل السلطات الأميركية بتهمة التجسس. وأبلغت الولايات المتحدة البعثة السوفيتية لدى المنظمة الدولية وبواسطة هذه المنظمة اعتقال غوبتشيف نظراً لعدم وجود قنصلية سوفيتية في نيويورك في ذلك الوقت. ونشير كذلك إلى قيام البعثات الدبلوماسية للدول الشيوعية لدى الأمم المتحدة في نيويورك ولدى مكتبها الأوروبي في جنيف بأعمال قنصلية عدة كمنح التأشيرات القنصلية. وطلبت الولايات المتحدة عام 1963، من الحكومة السويسرية، إثر إقفال القنصلية الأميركية في جنيف، منح إجازة قنصلية لأحد العاملين في بعثتها لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة، وأوكلت إلى هذه البعثة منح التأشيرات السياسية في الحالات الاضطرارية، كذلك حصلت البعثة الكندية لدى المكتب الأوروبي في جنيف على إجازة قنصلية لاثنين من موظفيها يتوليان الأعمال القنصلية.

تبليغ اسمه إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة باعتبار البعثة الدبلوماسية معتمدة لديها، وإلى السلطات المختصة في الولايات المتحدة باعتبارها الدولة المضيفة حيث تمارس الأعمال القنصلية في أراضيها. ويحافظ الموظف المكلف بالأعمال القنصلية على صفته الدبلوماسية ويتمتع بالحصانات والامتيازات الملازمة لها على غرار الدبلوماسي العامل في بعثة دبلوماسية والمكلف بتولي المهام القنصلية فيها.

وللمنظمة الدولية، كما لدولة المقر، حق رفض هذا التعيين، كما أنة لهما اعتباره أثناء توليه لهذه المهام، شخصاً غير مرغوب فيه. فإذا أعلنت ذلك المنظمة الدولية وجب على الموظف المغادرة باعتبار أن وظيفته الأساسية هي لدى هذه المنظمة. أما إذا أعلنت ذلك دولة المقر فإنها تتخذ هذا الموقف نظراً لممارسة الموظف للأعمال القنصلية في أراضيها وليس للدولة الموفدة في هذه الحالة الحق بالتذرع بأن موظفها معتمد لدى المنظمة الدولية وأنه لا يحق لدولة المقر بالتالي اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه وطرده من أراضيها، ذلك لأن تكليفها لموظفها القيام بالمهام القنصلية يعني موافقتها المسبقة على إخضاعه لقواعد القانون الدولي التي تتيح للدولة المضيفة إعلان الشخص العامل في البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول الأجنبية لديها شخصاً غير مرغوب فيه.

ومن جهة أخرى فإن مهام عدة للبعثات لدى المنظمات الدولية تتلاءم مع المهام القنصلية ومن بينها المتعلقة بدعم تطور حقوق الإنسان وحمايتها والعمل على تنشيط التبادل الثقافي والعلاقات التجارية والاقتصادية. كما أن قيام البعثات لدى المنظمات الدولية بالمهام القنصلية، يشكل حلاً مناسباً للمصاعب الاقتصادية والبشرية التي تواجهها الدول الصغرى العاجزة عن إنشاء بعثة دبلوماسية تمثلها لدى المنظمة الدولية وبعثة قنصلية تتولى رعاية مصالحها لدى الدولة المضيفة.

القسم الثاني

القنصل - الدبلوماسي

إن قيام القنصل بالعمل الدبلوماسي ليس بالشيء المستحدث، فقد مارس القناصل في عهر النهضة دوراً دبلوماسياً كاملاً وكانت لهم صفة الوزراء العاملين Public Ministers، مع أن دورهم الدبلوماسي قد بدأ بالتلاشي في الدول الغربية ابتداء من القرن السابع عشر فقد استمروا بالقيام بدور السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين في ظلِّ أنظمة الامتيازات في أراضي الدولة العثمانية وفي دول الشرق الأقصى على أن ألغيت هذه الأنظمة في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين[1].

وتنص المادة (17) التي أقرت في المؤتمر القنصلي على:

(1) إلا أن تلاشي دور القناصل الدبلوماسيين في الغرب ابتداء من القرن السابع عشر وفي الشرق ابتداء من القرن العشرين لم يحل دون ممارستهم أحياناً مهام دبلوماسية. ففي عام 1928 مثلاً، وفي الرد على أسئلة لجنة خبراء القانون الدولي لعصبة الأمم أفادت حكومة الكومنولث في استراليا بأنه نظراً لعدم وجود بعثات دبلوماسية لديها، فإن القناصل العامين والقناصل يقومون بالأعمال الدبلوماسية. كذلك كان للقنصلية العامة للاتحاد السوفيتي السابق في اتحاد جنوب أفريقيا في النصف الثاني من القرن العشرين دور دبلوماسي كامل بموافقة الدولة المضيفة في فترة لم يكن فيها للاتحاد السوفيتي في بريتوريا بعثة دبلوماسية. وإلى جانب هذه الحالات التي يقوم فيها القناصل بتولي مهام دبلوماسية، يقوم الموظف القنصلي عادة وهو المقيم في مدن صناعية واقتصادية مهمة خارج العاصمة السياسية كمدن نيويورك وميلانو وفرانكفورت وساو باولو وسدني واسطنبول ومرسيليا ومونتريال.. بتتبع الأحداث الاقتصادية والسياسية في منطقة عمله ويرفع التقارير بشأنها إلى رئيس البعثة الدبلوماسية أو إلى وزارة الخارجية مباشرة إذا لم يكن لبلاده تمثيل دبلوماسي في الدولة المضيفة.

«1 – عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة، وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فإن بإمكان الموظف القنصلي، بموافقة الدولة المضيفة، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه القنصلي، القيام بالأعمال الدبلوماسية. والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

2 – بإمكان الموظف القنصلي، بعد تبليغ الدولة المضيفة، تمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية. ويحق له، عندما يتصرف بهذه الصفة، التمتع بكل الامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية. ومع ذلك، وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها موظف قنصلي، وفقاً لهذه الاتفاقية».

ويعتبر نص المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية إبرازاً لناحية متطوِّرة لجهة المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية بدأ بالتبلّور منذ بداية هذا القرن وأشارت إليه اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام 1928 في مادتها 12 التي نصّت على أنه «في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولة القنصل، يمكن للقنصل أن يقوم بالمهام الدبلوماسية بالمقدار الذي تسمح به الدولة المضيفة في تلك الحالة». وعلى الرغم من خلو المعاهدات القنصلية السابقة لاتفاقية ڤيينا من نص مماثل للمادة /12/ من اتفاقية هافانا، فإن الممارسة الدولية المعاصرة أدت إلى قيام عرف حديث تمَّ تكريسه في الفقرة الأولى من المادة /17/. كما أن إقدام العديد من الدول الصغيرة على

تكليف قناصلها العاملين في المدن التي تقوم فيها مراكز المنظمات الدولية بمختلف أنواعها، تمثيلها لدى هذه المنظمات نظراً لعجزها عن تعيين ممثلين دائمين لها لديها بسبب مصاعب مادية أو نقص في القوى البشرية الخبيرة، أدى إلى تكوين عرف دولي آخر حديث ينظم وضع القناصل العاملين لدى هذه المنظمات، تكرَّس بنص الفقرة الثانية من المادة /17/ المذكورة.

وخلاصة القول، أن القناصل يقومون عادة بممارسة مهام دبلوماسية كقيامهم بمراقبة الأوضاع الاقتصادية والسياسية في مناطقهم القنصلية، ورفع التقارير بشأنها إلى دولهم عبر البعثات الدبلوماسية. إلا أن ممارسة هذه المهام تحصر في علاقاتهم مع دولهم ولا تتعداها إلى علاقاتهم مع الدولة المضيفة إلا إذا أجازت هذه الدولة لهم ذلك، وهذا أمر نادر الحدوث وبالتالي فإن عملهم هذا لا يؤثر في وضعهم في الدولة المضيفة ما دامت مهامهم تبقى بالنسبة إليها محصورة في النطاق القنصلي. ولكن ثمة حالتين يمارس فيهما القناصل وظائف دبلوماسية شبه كاملة وفقاً لنص المادة /17/ موضوع البحث: الأولى عند عدم وجود بعثة دبلوماسية لدولة القنصل في الدولة المضيفة، والثانية عند تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية.

أولاً: ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية لعدم وجود بعثة دبلوماسية

تتعدد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إقامة علاقات قنصلية مع دولة ما دون إقامتها علاقات دبلوماسية، فقد يكون السبب عدم أهمية الدولة المضيفة سياسياً واكتفاء الدولة الموفدة بإقامة تمثيل دبلوماسي غير مقيم معها. كما قد تكون الدولة الموفدة حديثة العهد بالاستقلال فتباشر علاقاتها الدولية بافتتاح بعثات دبلوماسية لها في الدول الكبرى

والدول المجاورة أو التي تربطها بها علاقات خاصة بينما تفتح قنصليات عامة أو قنصليات في دول العالم الأخرى التي تربطها بها علاقات اقتصادية أو يكون لها فهيا جالية كبيرة، وغالباً ما تكون هذه العلاقات مقدمة لإنشاء علاقات دبلوماسية في وقت لاحق.ومن جهة أخرى فقد تقطع الدول علاقاتها الدبلوماسية مع بعض الدول دون قطع علاقاتها القنصلية، كما قد تتحاشى بعض الدول إقامة علاقات دبلوماسية مع دول أو حكومات لم يسبق لها أن اعترفت بها ولا ترغب في حصول هذا الاعتراف الذي يتم حكماً فور إقامتها للعلاقات الدبلوماسية. أما إقامة العلاقات القنصلية فلا تؤدي في الغالب إلى الاعتراف بهذه الدول أو الحكومات إلاّ في حالة توافر بعض الشروط. ولا تعترض الدولة المضيفة في الغالب على ممارسة القناصل لدورهم الدبلوماسي هذا ما دام يسهل لها إيصال آرائها إلى الدول التي لم تعترف بها بعد ما قد يؤدي إلى حصولها على هذا الاعتراف. وقد يتصل القناصل بالقوى الانفصالية أو بالثوار في وقت تكون فيه الدولة المضيفة بحالة ضعف تعجز فيها عن طرد القنصل إذا كان يقيم في منطقة يسيطر عليها الانفصاليون أو الثوار أو حتى لو كان يقيم في مناطق تسيطر عليها القوى النظامية فيها، وذلك تحاشياً لإثارة الدولة الموفدة في وقت تكون فيه في أمس الحاجة لكل دعم دولي. على أن هذه الدول تقوم في الغالب بعد قمع الثورة بإعلان القناصل الأجانب الذين اتصلوا بالثوار أو قدموا الدعم لهم، أشخاصاً غير مرغوب فيهم.

كما لا يمكن للموظف القنصلي ممارسة الأعمال الدبلوماسية في الظروف العادية إلا إذا توافر شرطان نصت عليهما الفقرة الأولى من المادة /17/ من اتفاقية ڤيينا القنصلية:

1 - الأول عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة وعدم تمثيلها لديها بواسطة بعثة

دبلوماسية لدولة ثالثة.

2 - الثاني موافقة الدولة المضيفة على قيام القنصل بالأعمال الدبلوماسية، وهذه الموافقة قد تكون صريحة، وقد تكون ضمنية إذا علمت الدولة المضيفة بممارسة القنصل لمهام دبلوماسية ولم تعترض على ذلك.

وعند توافر الشرطين يقوم القنصل بالمهام الدبلوماسية إلى جانب قيامه بمهامه القنصلية الأصلية دون أن يؤدي ذلك إلى أي تغيير في وضعه القنصلي. ولا يحق له بالتالي التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فالوضع القانوني للقنصل - الدبلوماسي هو إذن الوضع القنصلي مع ما يلازمه من امتيازات وحصانات قنصلية وهو بهذا يختلف عن الدبلوماسي - القنصل الذي يحافظ على طبيعته الدبلوماسية رغم ممارسته للأعمال القنصلية ويستفيد بالتالي من الحصانات والامتيازات الملازمة لها.

وثمة حالة خاصة لم تتطرق إليها اتفاقية ڤيينا القنصلية وهي حالة إسناد رئاسة البعثة الدبلوماسية للموظف القنصلي في حال تغيّب رئيس هذه البعثة وعدم وجود دبلوماسي فيها يتولى شؤونها، إذ أن الدولة الموفدة تفضل في هذه الحالة إسناد مهامها إلى أحد رؤساء بعثاتها القنصلية العاملة في أراضي الدولة المضيفة أو أحد موظفي هذه البعثات المسلكين بدلاً من تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية الإداريين إدارة الشؤون الإدارية الجارية فيها[1]. ولا بد

(1) تنص الفقرة الثانية من المادة /19/ من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه «يجوز للدولة المعتمدة عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين برضا هذه الدولة، أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة».

في هذه الحالة من قيام وزير خارجية الدولة الموفدة بتوجيه رسالة إلى وزير خارجية الدولة المضيفة يعلمه فيها بتكليف الموظف القنصلي ترؤس البعثة الدبلوماسية. أو قيام رئيس البعثة الدبلوماسية بتوجيه مذكرة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة يعلمها فيها بالموضوع، وهو ما يحدث غالباً. وقد يتولى رئيس هذه البعثة تقديم الموظف القنصلي لوزير خارجية الدولة المضيفة قبل مغادرته مركز عمله. ولا بد أن يقترن تكليف الموظف القنصلي برئاسة البعثة الدبلوماسية، بموافقة الدولة المضيفة التي قد تكون صريحة عبر كتاب أو مذكرة جوابية تفيد تبلغها التكليف أو تتضمن ترحيبها بالقائم بالأعمال بالوكالة، أو تكون ضمنية إن لم تقم بالرد.

ثانياً: ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية

قامت الولايات المتحدة في 16 كانون الثاني/يناير 1958 بتوجيه مذكرة إلى رؤساء البعثات الأجنبية لديها تنبههم فيها إلى تزايد عدد القناصل الذين يمثلون بلادهم لدى الأمم المتحدة أو يعملون كأعضاء دائمين في وفودها. وأوضحت المذكرة الاختلاف القائم بين طبيعة المهام القنصلية وطبيعة المهام التمثيلية لدى المنظمة الدولية، وبالتالي الاختلاف في مدى الحصانات والامتيازات الممنوحة في كلتا الحالتين، خاصة وأن المادة /15/ من اتفاقية المقر تحول دون إنهاء الصفة الدبلوماسية لأفراد البعثات لدى الأمم المتحدة بإعلانهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم من قبل الولايات المتحدة. وطالبت المذكرة الدول الموفدة بأن تلغي هذه الازدواجية الوظيفية وتقرر صفة موفديها بحيث يعملون كقناصل أو كممثلين لها لدى المنظمة الدولية مع مراعاة وضع بعض الدول التي تفرض عليها، قلّة أفراد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، تكليف ممثلها أمام المنظمة

الدولية بتولي مهام قنصلية خصوصاً إن لم يكن لها بعثات قنصلية في أي مكان آخر من الولايات المتحدة. بصورة مؤقتة ومن وقت إلى آخر بأداء أعمال معينة في بعثات دولهم لدى المنظمة الدولية، دون أن يخولهم ذلك حق المطالبة بمنحهم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تمنح لموظفي البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة ورؤسائها وفقاً للقسم /15/ من اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والمنظمة الدولية.

ولقد رأت دول عدة، وخاصة الدول الصغيرة والحديثة الاستقلال، في هذا التعميم إضراراً بها نظراً لعجزها الاقتصادي والبشري عن إنشاء بعثتين لها في نيويورك، بعثة قنصلية، وبعثة دبلوماسية لدى الأمم المتحدة. ولهذا أصرّت خلال مؤتمر فيينا القنصلي على إقرار نص الفقرة الثانية من المادة /17/ من الاتفاقية القنصلية التي أنهت البلبلة التي أثارها تعميم الولايات المتحدة، وخاصة بعد تصديق الولايات المتحدة على الاتفاقية القنصلية.

ويتمتع الموظف القنصلي أثناء تمثيله لبلاده لدى منظمة دولية وفي كل ما له علاقة بهذا التمثيل بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية اللازمة لذلك كما يقرها القانون الدولي العرفي والتعاهدي، بينما تطبق عليه الأحكام المتعلقة بالحصانات القضائية التي تقرها اتفاقية فيينا في كل ما له علاقة بممارسة أعماله القنصلية، مع العلم أن ثمة صعوبة عملية في الفصل بين هذه المهام، خاصة إذا كانت دور البعثتين واحدة، أو إذا كان العمل في حد ذاته يحتمل الوصفين القنصلي والدبلوماسي التمثيلي، عندما يتعلق بمواضيع اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية أو قانونية.

الباب الخامس

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

الفصل الأول: النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

الفصل الثاني: التبرير الفلسفي للحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

الفصل الثالث: الحصانة الشخصية.

الفصل الرابع: الحصانة القضائية.

الفصل الخامس: الامتيازات المالية.

الفصل السادس: نطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الأشخاص والزمان.

الفصل السابع: حصانات وامتيازات مقر البعثة الدبلوماسية ووثائقها.

الفصل الثامن: حصانات وتسهيلات أعمال البعثة الدبلوماسية.

الفصل التاسع: متغيرات وأسباب تقييد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

الفصل الأول

النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

يُفرق بعض الفقهاء بين مدلول كل من مصطلحي الحصانات والامتيازات، من ذلك مثلاً Hammar skjold إذ ينظر إلى الامتيازات من زاوية الهيبة التي ينبغي أن تكون للشخص المتمتع بها، بينما ينظر إلى الحصانات من خلال الضمانات التي ينبغي أن تمنح لمن يتمتع بها.كما يذهب Perrenoud إلى أننا نكون بصدد حصانات حينما لا يخضع الشخص لقاعدة وطنية ما أو على الأقل للجزاء الذي تشرّعه، بينما نكون بصدد امتيازات كلما كان ثمة قاعدة خاصة، تحل محل قاعدة عامة بصدد شخص محدد.

أولاً: النظام القانوني للحصانات والامتيازات في القانوني الدولي

تحكم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية قواعد القانون الدولي العام[1]. وقد تطورت هذه القواعد تطوراً سريعاً وكانت

(1) Cecil Hurst: Les immunités diplomatique. R.C.A.D.I. 1926, P. 145.

محل اهتمام دولي مشترك من خلال العرف والمعاهدات.

1 - العرف:

يُعتبر العرف المصدر الرئيس للقواعد القانونية التي تحكم العلاقات القانونية الدولية[1]. ومن ثم فإن غالبية القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية كانت حتى وقت قريب تستند إلى العرف وحده. وباستقرار التنظيم الدبلوماسي الدائم توصّلت الدول إلى عقد اتفاقية عامة لتوحيد العمل الدولي في هذا الشأن وهي اتفاقية فيينا عام 1961 للعلاقات الدبلوماسية التي قننت الأعراف الدولية ذات الصلة. وبإبرام هذه الاتفاقية أصبحت هي المصدر الأساسي لكافة القواعد التي تحكم القانون الدبلوماسي.

وعلى الرغم من عقد هذه الاتفاقية فما زالت للعرف أهمية في نطاق دراسة العلاقات الدبلوماسية، حيث ورد في مقدمة الاتفاقية: «... أن قواعد القانون الدولي العرفية يجب أن تظل سارية بالنسبة للمسائل التي لم تعالج صراحة في أحكام هذه الاتفاقية. كما يظل سريان القواعد العرفية بالنسبة للدول التي لم تنضم إلى الاتفاقية وكذلك بالنسبة للدول التي أوردت تحفظات على بعض نصوص الاتفاقية، إذ أن الأخيرة لا تكون ملزمة إلا بالقدر الذي يتفق مع التحفظات التي صاغتها على أحكام هذه الاتفاقية»[2].

2 - المعاهدات:

أبرمت بعض الدول معاهدات ثنائية ولكنها لم تتضمن قواعد

---

(1) Philippe Cahier: Op. Cit,. P. 29.

(2) عبد العزيز سرحان: قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، جامعة عين شمس، 1974، ص 40.

محددة تراعي معاملة المبعوثين الدبلوماسيين لكل من طرفيها لدى الآخر، وإنما كانت تنص بشكل عام على وجوب مراعاة كل من أطرافها، أن يكفل لمبعوثي الطرف الآخر لديه التمتع بالحصانات والامتيازات التي يقرها لهم القانون الدولي. كما تضمّنت أغلب هذه المعاهدات النص على شرط الدولة الأكثر رعاية، ومؤدى تطبيقه في هذا المجال أن يلتزم كل من الطرفين بأن يمنح مبعوثي الطرف الآخر كافة المزايا التي يقرها مستقبلاً لمبعوثي أية دولة أخرى[1].

وكانت أولى النصوص الدولية التي وضعت في شأن التمثيل الدبلوماسي لائحة أقرها مؤتمر ڤيينا بتاريخ 19 آذار/مارس عام 1815 تضمّنت نظاماً لترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وبيان قواعد التقدم والصدارة بينهم، ويكمل لائحة ڤيينا في هذا المجال بروتوكول «اكس لاشايل» الذي أقرته الدول الأوروبية الكبرى في 21 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1818 [2].

ولعلَّ أول اتفاقية دولية عالجت موضوع المبعوثين الدبلوماسيين

---

(1) وكانت بعض هذه المعاهدات بين دول أوروبية كالمعاهدة المبرمة بين البرتغال وبريطانيا عام 1809 وبين بريطانيا وتركيا عام 1809 وبعضها بين دول أوروبية وأخرى آسيوية أو أمريكية كالمعاهدة بين فرنسا وإكوادور وبينها وبين عدة دول أخرى في أمريكا اللاتينية عام 1843 وبينها وبين إيران عام 1855. ومن ذلك اتفاق 4 تموز/يوليو عام 1946 بين الولايات المتحدة والفيلبين الذي عالج العلاقات الودية والتمثيل الدبلوماسي والقنصلي بينهما والذي نص في المادة الثالثة منه على «الممثلين الدبلوماسيين لكلا من الطرفين يتمتعون على إقليم كل منهما بالحصانات والامتيازات التي يقررها القانون الدولي...».ومن ذلك أيضا معاهدة الصداقة الفرنسية الإيرانية بتاريخ 10 أيار/مايو عام 1919 والمعاهدة المبرمة بين فرنسا والفيلبين في 26 حزيران/يونيو عام 1947. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق ص 164.

(2) G. tunkin: Vienna Convention on diplomatic relation, (International Affairs, 1961, P. 51).

بصفة عامة واشترك فيها عدد كبير من الدول هي التي أقرتها ووقعتها الدول الأمريكية في 20 شباط/فبراير عام 1928 في مدينة «هافانا» في كوبا خلال انعقاد المؤتمر الأمريكي السادس، وتتكون هذه الاتفاقية من خمسة أقسام تشمل كافة القواعد الأساسية المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي بما فيها الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون[1]. ونظراً لأن نطاق سريان هذه الاتفاقية يقتصر على الدول الأمريكية التي اعتمدتها، ولا يمتد إلى ما عداها. فقد ظلت الحاجة إلى تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية[2]. لذا قررت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة منذ دورتها الأولى عام 1950 إعداد قائمة بالمسائل التي ترى دراستها توطئة لتقنين الأحكام القانونية الخاصة بها، وقد وقع اختيارها على العلاقات والحصانات الدبلوماسية. غير أن اللجنة لم تر ما يدعو إلى إعطاء هذا الموضوع أولوية الدراسة. وفي عام 1952 عرض ممثل يوغوسلافيا على الجمعية العامة للأمم المتحدة مشروعاً لدراسة تقنين موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية وإعطائه الأولوية على سائر الموضوعات الأخرى، فوافقت الجمعية العامة في 5 كانون الأول/ديسمبر 1952 على هذا الاقتراح، ثم توّلت لجنة القانون الدولي إعداد مشروع ضمّنته بيان القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة، وبعرضه على الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الثالثة عشر في 5 كانون الأول/ديسمبر عام 1958 قرَّرت إدراجه في جدول أعمال دورتها التالية للنظر فيما يتخذ بشأنه، وفي دورتها الرابعة عشر في جلسة 7 كانون الأول/ديسمبر عام 1959 قررت الجمعية العامة عرض المشروع على مؤتمر دولي تمثل فيه

(1) Ibid, P. 35.

(2) أنظر أسباب الحاجة إلى تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية، عبد العزيز سرحان، مرجع سابق، ص 126 - 129.

كافة الدول يعقد في مدينة ڤيينا خلال ربيع عام 1961. وقد تمَّ فعلاً اجتماع هذا المؤتمر في مدينة ڤيينا في الفترة ما بين 2 آذار/مارس و 14 نيسان/ابريل عام 1961. وحضره ممثلو إحدى وثمانين دولة، كما حضره بصفة مراقبين ممثلون عن كل من هيئة العمل الدولية وهيئة الأمم المتحدة للتغذية والزراعة وهيئة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة وجامعة الدول العربية واللجنة القانونية الاستشارية للدول الأفريقية الآسيوية[1]. وبعد دراسة المشروع تمّت صياغته في صورة اتفاقية دولية عامة باسم اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية في 18 ابريل عام 1961. وحررت هذه الاتفاقية بكل من اللغات الخمس الرسمية للأمم المتحدة (الانكليزية - الصينية - الاسبانية - الفرنسية والروسية). وأعدت للتوقيع عليها من جانب الدول الأعضاء في المؤتمر ابتداء من التاريخ المذكور حتى 31 تشرين الأول/أكتوبر عام 1961 في وزارة خارجية النمسا، وبعد ذلك حتى 31 آذار/مارس عام 1962 في مركز الأمم المتحدة بنيويورك وفقاً للمادة 48 من الاتفاقية. كما تقرر فتحها كذلك للانضمام إليها من جانب من يرغب في ذلك من الدول الأخرى عن طريق إيداع وثيقة بالانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة كما نصت المادة 50 من الاتفاقية. وتتكون الاتفاقية من ثلاث وخمسين مادة شملت كافة القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة.

ثانياً: النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية في النظام القانوني الداخلي

استمدت القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية

---

(1) أنظر في هذا الخصوص:

G. Tunkin: Vienna convention on diplomatic relation. (International Affairs, 1061), Op. Cit., P. 51 - 56.

وجودها أصلاً عن طريق العرف الدولي. وتدور هذه القواعد أساساً حول كفالة الحرية والاستقلال للمبعوث الدبلوماسي بهدف ممارسة عمله بعيداً عن الضغوط والمؤثرات المحلية. «وهذا يفسّر سبق ثبوت الأحكام المقررة لحصانات وامتيازات الممثلين الدبلوماسيين لغيرها من الأحكام الخاصة بالتمثيل الدبلوماسي، كما يفسِّر اهتمام الدول ورجال القانون والدبلوماسية لتحديد هذه الحصانات والامتيازات باعتبارها أحكام المرتبة الأولى في النظام الدبلوماسي»[1].

وكانت أولى مظاهر هذا الاهتمام أن ضمّنت بعض الدول في تشريعاتها الوطنية نصوصاً حدَّدت فيها الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها مبعوثو الدول الأجنبية لديها، على أساس ما استقر عليه العرف الدولي في هذا الشأن. من ذلك التشريع الفرنسي الصادر في 13 آب/أغسطس من السنة الثانية لإعلان الجمهورية الأولى، والتشريع البريطاني الصادر عام 1708 والذي يعرف باسم Di-lomatic privileges Act والقانون الأمريكي الصادر في 30 نيسان/ابريل عام 1790[2].

على أن مثل هذه النصوص في القوانين الداخلية لا تعد مصدراً للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ولا تعدو أن تكون كاشفة عن قواعد قانونية دولية. وفي هذا يقول الفقيه Cecil Hursi أنه في اللحظة التي تصبح فيها أحكام قانون 1708 غير متفقة مع المبادئ المعترف بها في القانون الدولي، فإن القضاء الانكليزي يرفض تطبيقها تأسيساً على قاعدة أفضلية القانون الدولي[3].

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع سابق، ص 87.

(2) المرجع الساب

(3) Cecil Hurst: Op. Cit., P. 140.

الفصل الثاني

التبرير الفلسفي للحصانات والامتيازات الدبلوماسية [1]

حاول فقهاء القانون الدولي العام البحث عن تبرير فلسفي للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بعدما ثبت أن لجميع الدول مصلحة مشتركة في استمرارها، تمكيناً لمبعوثي الدول لدى بعضهم، القيام بالمهام المرغوب فيها على أكمل وجه. وثمة ما لا يقل عن اثنتي عشرة نظرية قانونية بهذا الخصوص[2].

أولاً: نظرية التمثيل الشخصي

ترجع جذور هذه النظرية إلى العصور الوسطى، حيث كانت

(1) أنظر في هذا الخصوص على سبيل المثال: محمد الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، مرجع سابق، ص 962 – 966. وكذلك:
Clifton E. Wilson: Diplomatic privileges and Immunities, Tucson, Arizona (University of Arizona Press), 1967, P. 1 - 25.

(2) Clifton E. Wilson: Op. Cit., P. 1.

العلاقات الدولية منذ ذلك الوقت وحتى قبيل الثورة الفرنسية، تعتبر علاقات شخصية بين الملوك والأمـراء، وكان مبعوثو الملوك والأمـراء يعدون الممثلين الشخصيين لهم، وبالتالي فأي اعتداء أو هجوم على كرامتهم كان يُعد إعتداءً على الملك نفسه.كما كان مبدأ المساواة هو المبدأ السائد بين الملوك والأمـراء الذين كانت الدول تتجسد في شخصهم. لذا لم يكن من الممكن أن ينطبق تشريع ما على ملك آخـر، وبالتالي لم يكن من المتصوّر أيضاً انطباقه على ممثل هذا الأخير، اعتماداً على المبدأ القائل بأن النظراء لا يجوز أن يكون لأحدهم سلطان على الآخر.

قبلت النظرية في تلك العصور، ووجدت في الهند ولدى المدن اليونانية القديمة قبولا، وأيدها بعض الكتّاب وبعض الأحكام القضائية، حيث أوضح الكتاب والقضاة أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ينبغي أن تكون مساوية لتلك التي تتمتع بها الدولة، وأن أي إهانات توجّه إلى الدبلوماسي لا تعتبر موجّهة إلى دولته فقط، وإنما موجّهة أيضاً إلى العالم كله، كما أوضحوا أن الدبلوماسي اعتبر كأنه هو نفسه الحاكم الممثل له ويتمتع لذلك في الدولة المضيفة بذات الحصانات والامتيازات التي تمنح لهذا الأخير[1].

وفي الواقع ترجع هذه النظرية إلى النظم الملكية المطلقة، إذ

(1) يعتبر الفقيه الفرنسي «مونتسكيو» على رأس هذه النظرية إذ يقول: اقتضى قانون الشعوب أن يرسل الأمراء سفراء لبعضهم البعض، والحكمة المستفادة من طبيعة الأمور لم تسمح بأن يتبع هؤلاء السفراء الأمير الذي يوفدون إليه ولا يخضعوا لقضائه. فهم صوت الأمير الذي بعث بهم، وهذا الصوت يجب أن يكون حراً، فيجب ألا تعترض سبيل عملهم أية عقبة، وهم غالباً لا يكونون محل رضا لأنهم يتكلمون عن شخص مستقل، لذا فقد يمكن أن تنسب إليهم جرائم إذا كان من الجائز عقابهم من أجل الجرائم، وقد يمكن أن تفترض عليهم ديون إذا كان جائزاً القبض عليهم من أجل المديونية، فهل يمكن لأمير ذي عزة أن يتكلم بلسان شخص يخشى هذه الأمور.

كانت شخصية رئيس الدولة ملكاً كان أو أميراً تختلط بشخصية الدولة ذاتها، بحيث كانت السيادة تنسب أحياناً للملك كشخص وليس إلى الدولة كشخص دولي متميّز عن شخص الملك. ومن ثم فقدت أهميتها أثر قيام الدولة القومية ذات النظام الديموقراطي وهو الاتجاه التاريخي الذي بدأ بقيام الثورتين الأمريكية والفرنسية وتعرّضت للنقد وأصبحت لا يمكن قبولها في التطبيق الدبلوماسي الحديث للأسباب الآتية:

1 - تنطوي على مغالطة كبيرة فيما يتعلق بمهمة إدارة الشؤون الدولية، حيث لا يمكن عن طريقها تحقيق التوازن بين حصانة الممثل الدبلوماسي وبين سيادة رئيس الدولة المستقلة، باعتبار أن هذه النظرية تضع الممثل الدبلوماسي وحكومته فوق قانون الدولة المضيفة[1].

2 - فقدت النظرية كثيراً من شرعيتها بظهور نظام الدولة القومية، إذ ان الشعب في هذا النظام هو مصدر السلطات خاصة في النظام الرئاسي، حيث تشترك السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية في الحكم فيثور التساؤل عن كينونة الشخص الذي يمثله السفير؟.

3 - مؤدى هذه النظرية أنها تفرق بالنسبة للدبلوماسي بين أعمال السيادة والتصرفات الخاصة، وهي تفرقة تبدو غير مقبولة بالنسبة للدبلوماسي «حيث لا يمكن أن تعلق حرية الدبلوماسي في الذهاب والإياب والملاحظة والتقرير والمفاوضة على حل هذه الأمور المعقدة في

(1) Clifton E. Wilson: Op. Cit., P. 4.

القانون الداخلي»[1].

4 - لم تقدم النظرية تفسيراً لكثير من الأوضاع الجاري عليها العمل «كالحصانات التي يتمتع بها المبعوث أثناء وجوده في دولة ثالثة، مع أنه ليست له فيها صفة تمثيلية، وكخضوعه على العكس لبعض الإجراءات التي قد تفرضها الدولة المبعوث لديها للصالح العام كحظر استيراد أشياء معينة أو حظر التجوّل أو ما أشبه، وكإخضاع أملاكه العقارية لقوانين الدولة التي توجد فيها، وكاعتبار إعفائه من أداء الرسوم الجمركية على ما يستورده للاستعمال الشخصي من قبيل المجاملة فقط وبشرط المعاملة بالمثل»[2].

5 - لا تستطيع هذه النظرية أن تفسِّر السبب الذي لأجله تتمتع أسرة المبعوث الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية على الرغم من أنهم ليسوا على يقين من قبيل ممثلي الدولة[3].

6 - وإذا كان المبعوث الدبلوماسي الذي يمثل دولة ما إنما يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية باعتباره يمثل دولة ذات سيادة. فإن من يستقبله يتمتع أيضاً بنفس القدر من السيادة، ومن هنا لا نستطيع أن نعرف السبب الذي من أجله يجبر من يستقبل المبعوث الدبلوماسي على التنازل عن جزء من سيادته في حين أنه يتمتع

(1) محمد الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، مرجع سابق، ص 964.

(2) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 134.

(3) Philippe Cahier: Op. Cit., P. 185.

نظرياً هو الآخر بالسيادة[1].

لهذه الأسباب ولغيرها، فإن النظرية لا تعد أساساً قانونياً وحيداً للحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ومع ذلك فإن نظرية التمثيل الشخصي لا يمكن تجاهلها، ويمكن قبولها بإدماجها بنظرية المصلحة الوطنية[2] وفي هذا يقول الفقيه Fauchille: أن الحصانات الدبلوماسية لها صفة الممثل التمثيلية، بمعنى تأكيد استقلاله الضروري في ممارسة وظيفته.

وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لنظرية التمثيل الشخصي «فإنها لم تختفِ كلياً وما زالت لها بعض الآثار، باعتبار ما زال هناك من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ما لا يجد تبريراً له، إلا الرغبة في إحاطة الممثل الدبلوماسي بوضع بارز من الفخامة والعظمة، استناداً إلى سيادة الدولة التي يمثلها»[3].

ثانياً: نظرية امتداد الإقليم

تعتبر هذه النظرية من أهم النظريات التي برَّرت الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وكانت هذه النظرية السائدة طوال القرن السابع عشر وبداية القرن الثامن عشر، وظهرت مع ظهور نظام الدولة القومية. وهي تقوم على الافتراض «ومؤداها أن المبعوث الدبلوماسي إذ يعتبر افتراضاً ممثلاً لشخص رئيس دولته، يعتبر كذلك عن طريق الافتراض أنه خارج نطاق السلطان الإقليمي للدولة المبعوث لديها، أي كأنه لم يغادر إقليم دولته، وأن إقامته في الدولة

(1) Ibid.

(2) Ibid, P. 186.

(3) عبد العزيز سرحان، مرجع سابق، ص 171.

التي يباشر فيها مهمته هي في حكم امتداد لإقامته في موطنه. أو بعبارة أخرى أن مقر البعثة الدبلوماسية الذي يزاول فيه أعمال وظيفته يعتبر كامتداد لإقليم الدولة التي يمثلها»[1].

لقد وجدت هذه النظرية في وقت ما تأييداً من جانب فريق من الفقهاء وقضاء بعض المحاكم. وكان «غروسيوس» أول الشارحين لها بقوله: بما أن السفير افتراضاً يمثل ملكه، فإنه أيضاً عملاً بافتراض مماثل، يعتبر كأنه خارج إقليم الدولة التي يمارس نشاطه لديها، وبالتالي فليس عليه التزام بمراعاة القانون الوطني لتلك الدولة الأجنبية التي توجد فيها سفارته[2]. ويقول Oppenheim: الحقيقة أن المبعوثين يجب أن يعاملوا كما لو كانوا غير مقيمين بإقليم الدولة المستقبلة[3]. وطبقاً لهذه النظرية فإن الجرائم والأفعال التي تتم داخل السفارة إنما تعتبر واقعة بإقليم أجنبي ويحكمها قانون الدولة التي يمثلها السفير، كما أن هذه النظرية تبرر حق الملجأ[4].

وقد طبقت كثير من المحاكم هذه النظرية من ذلك الحكم الصادر عن محكمة ميلانو عام 1951 بايطاليا إذ قضت بأن سفير يوغوسلافيا في ايطاليا لا يعتبر مقيماً بايطاليا وإنما يعتبر مقيماً بدولته الأصلية ولا يخضع للاختصاص القضائي الايطالي، لأن القانون الايطالي إنما يوجه خطابه إلى الايطاليين فقط[5]. كما حدث أن لجأ Zoliansz إلى المفوضية المجرية في ڤيينا لاستخراج

(1) علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 122 – 123.

(2) H. Grotius: Le droit de la guerre et de la paix, Amsterdam, 1724, livre 11, Chap. XVIII, P. 540. Cité par Philippe Cahier: Op. Cit., P. 186.

(3) 1955, P. 793. Oppenheim: International law. Vol. 1.

(4) Philippe Cahier: Op. Cit., P. 187.

(5) A.J.I.L. XLIX, 1955, P. 100.

جواز سفر مستخدماً في ذلك معلومات مزورة وصورة كاذبة فثار النزاع حول مكان وقوع الجريمة. فأصدرت المحكمة العليا في المجر حكمها، قضت فيه أن الجريمة لم تقع في الخارج وإنما ارتكبت على الإقليم المجري على قاعدة أن مقر بعثة المجر في ڤيينا، يعتبر أرضاً مجرية وكل ما يرتكب فيها من جرائم يعاقب عليها طبقاً للقانون المجري[1]. كما قضت محكمة برلين في ألمانيا في 13 تشرين الأول/ أكتوبر عام 1932 بأن السفراء يعاملون كما لو كانوا يقيمون بألمانيا، وأن المحاكم الألمانية لا يمتد اختصاصها إلى رؤساء البعثات الأجنبية المعتمدة بألمانيا[2].

وقد طبقت المحاكم الألمانية هذه النظرية بالنسبة للمعاملات التي تتم بمقار البعثات الدبلوماسية عدا تلك التي يكون لها أثر قانوني داخل ألمانيا. ففي عام 1922 حكمت إحدى المحاكم الألمانية بأنه بينما تعتبر البعثة إقليما أجنبياً لأغراض معينة، فان افتراض اللاإقليمية لا علاقة له بإعادة الضريبة التي تهدف إلى حماية المنتج المحلي من منافسة البضائع الأجنبية. وفي عام 1931 حكمت محكمة ألمانية أخرى بأنه بينما يُعد مقر التمثيل التجاري الروسي في ألمانيا أراض روسية، فإن القانون الألماني يجب تطبيقه بالنسبة للأعمال التي تتم بهذه المقار والتي يكون لها أثر قانوني في ألمانيا[3].

وبالرغم من الانتشار السريع لنظرية اللاإقليمية فإن العمل الدولي في كثير من أحكامه رفض الأخذ بها. من ذلك في عام 1865 ارتكب شخص روسي يدعى Mickilchinkoff جريمة شروع في قتل السفير الروسي في فرنسا، وقام البوليس الفرنسي بضبط

(1) A.D. (1927 - 1928) Case N° 252.

(2) A.D (1931 - 1932). 1988, Case N° 179, P. 327 - 328.

(3) A. D. (1931 - 1932) P. 333 - 334.

المتهم بناء على طلب السفير، ولما طلبت الحكومة الروسية تسليم المتهم على اعتبار ان الجريمة حدثت في مقر السفارة والتي تعد طبقاً لنظرية اللاإقليمية أراض روسية ويختص بها القضاء الروسي، رفضت السلطات الفرنسية تسليم المتهم وأسست رفضها على أن حصانة دور البعثات الدبلوماسية لا تمتد لتشمل ارتكاب الجرائم داخل هذه الدور[1].

وفي عام 1880 أصدرت المحكمة الألمانية في برلين حكماً بنفس المعنى جاء فيه، أن الجرائم التي ترتكب داخل السفارات الأجنبية في برلين تختص بها المحاكم الألمانية[2]. وفي عام 1930 قضت إحدى المحاكم الايطالية بأن بيع بضائع في السفارة الايطالية في باريس لا يمكن أن يعد واقعاً بالأراضي الايطالية وأن مكانه الأراضي الفرنسية[3]. وفي نفس العام قضت محكمة ألمانية بأن الموظف في السفارة الألمانية في لندن، إنما يُعد موظفاً بالخارج، وذكرت المحكمة أنه على الرغم من أن حصانة دور البعثات الدبلوماسية تعتمد على نظرية اللاإقليمية إلا أنه لا يمكن النظر إلى هذه الدور باعتبارها أقاليم للدولة المرسلة[4]. وفي عام 1948 قضت محكمة فرنسية بأن تبني مواطن أمريكي لطفل فرنسي في مقر السفارة الأمريكية في باريس إنما يحكمه القانون الفرنسي باعتباره واقعاً في الإقليم الفرنسي[5]. وفي عام 1955 قضت محكمة ايطالية بأن واقعة أن عقداً أبرم في السفارة اليونانية لا تنفي أنه أبرم في ايطاليا.

---

(1) Cecil Hurst: Op. Cit., P. 147.

(2) Ibid.

(3) A.B. Lyons: Immunities other than jurisdictional of property of Diplomatic envoys; B.Y.B.I.L. 1953, P. 132.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

وقد قضت محكمة استئناف كولومبيا بالولايات المتحدة الأمريكية في 12 تموز/يوليو عام 1963 بأن السفارة الأجنبية لا تعد جزءاً من إقليم الدولة المرسلة، وأن الأشخاص الذين يرتكبون جرائم ضد القانون المحلي بداخلها، يمكن محاكمتهم في حالة عدم تمتعهم بالحصانة الدبلوماسية، وكان هذا الحكم في واقعة اعتصام مجموعة من الطلبة الإيرانيين داخل السفارة الإيرانية في واشنطن وتم القبض عليهم بواسطة سلطات البوليس المحلي بناء على طلب كتابي من رئيس البعثة[1].

مما سبق تتضح الاتجاهات المختلفة للمحاكم الأجنبية بصدد هذه النظرية، ويمكن القول أن بعض المحاكم أخذت بها، والبعض الآخر أخذ بها بصورة نسبية والبعض الثالث وهو الغالب رفض الأخذ بها بصفة مطلقة.

لقد وُجهت انتقادات كثيرة لهذه النظرية التي ظهرت لتبرير نظام الدولة القومية، والمفهوم المطلق لفكرة السيادة الذي كان سائداً آنذاك، وهي وان كانت قد وجدت قبولاً من جانب فريق من الفقهاء وقضاء بعض المحاكم، فإنها نظرية مهجورة للعديد من لأسباب من بينها :

1 - كلمة Extraterritoriality ذات تعريفات واسعة ومختلفة إلى الحد الذي أصبحت معه غير ذات معنى في التطبيق كنظرية لشرح أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وهناك إلى جانب هذه الكلمة كلمات أخرى تستخدم معها بالتبادل منها Inviolability, Extraterritoriality واستخدام

(1) L.L.R, 1967, V. 34, P. 148 - 150.

هذه النظرية يؤدي إلى نتائج خاطئة وغير مقبولة[1].

2 - هذه النظرية «لا تتفق مع الأوضاع الجارية فعلاً ومن ناحية أخرى تتوصل إلى حلول ونتائج غير مقبولة إطلاقاً، فلجهة الأوضاع الجارية، فمن المتفق عليه أنه يتعين على المبعوث الدبلوماسي التزام لوائح البوليس في الدولة المضيفة، كما عليه أداء رسوم محلية معينة تمثل خدمات فعلية يحصل عليها، كما إذا تملك عقارات في الدولة التي يمارس فيها مهمته خضع في شأنها لقوانين تلك الدولة، فهل يستقيم كل هذا مع القول باعتبار مقر البعثة أو إقامة المبعوث امتداد لإقليم دولته أو امتداد لإقامته في وطنه؟ ولجهة النتائج التي يسوق إليها اعتبار مقر البعثة مكان أجنبي عن إقليم الدولة المضيفة، أنه إذا وقعت جريمة داخل المقر وجب إخضاعها دائماً لقوانين وقضاء الدولة صاحبة البعثة أياً كانت جنسية المتهم، كما أنه إذا لجأ مجرم إلى دار البعثة بعد ارتكاب جريمة خارجها لم تستطع السلطات المحلية وضع يدها عليه إلا عن طريق الإجراءات الخاصة بتسليم المجرمين كما لو كان قد فرَّ إلى إقليم أجنبي، وهذه النتائج تتعارض مع سيادة الدولة صاحبة الإقليم ولا يمكن للدول أن تقبلها والمعمول به خلاف ذلك[2].

3 - الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى التوسّع المبالغ فيه في الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[3].

---

(1) Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 12.

(2) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 123.

(3) عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 171.

4 - لا تقوم النظرية على الافتراض، والقانون الدولي لا يحتاج إلى الصورة أو الافتراض لتفسير قواعده، وفي هذا يقول الفقيه Fauchille: ان عدم الإقليمية افتراض غير مفيد وغامض وخطير. فهو غامض لأنه يؤدي إلى نتائج غير مقبولة فما هي هذه النتائج؟ [1].

5 - ان منطق النظرية يؤدي إلى أن الطفل الذي يولد في دار البعثة يعتبر أنه ولد على أرض أجنبية. كما «يقتضي أن يتبع في دخول دار البعثة والخروج منها ما يتبع من إجراءات في دخول إقليم الدولة والخروج منه»[2]. وهي أمور غير معقولة.

وعلى الرغم من هذه الانتقادات فقد أسس معهد القانون الدولي في دورة كامبريدج عام 1896 أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على مبدأ عدم الإقليمية، على أنه في دورة نيويورك عام 1929 تبنى معياراً آخراً. وهكذا يمكن القول بأن كل ما لهذه النظرية الآن لا يعدو القيمة التاريخية.

ثالثاً: نظرية مقتضيات الوظيفة

أدت الانتقادات التي وُجهت إلى النظريات السابقة لنشوء نظرية ثالثة عرفت بنظرية مقتضيات الوظيفة. ومنطلق هذه النظرية

---

(1) يفرض Fauchille ثلاثة شروط: الجريمة التي تقع داخل السفارة هل تعتبر كما لو كانت قانوناً ارتكبت خارج إقليم الدولة المستقبلة؟ والمجرم اللاجئ في حالة الملجأ الدبلوماسي هل يشترط إتباع إجراءات التسليم بالنسبة لتسليمه؟ والأجنبي هل يحق له قانوناً ممارسة القوانين المدنية داخل السفارة؟.. ان الإجابة على هذه الأسئلة بالإيجاب إنما تتعارض مع سيادة الدولة صاحبة الإقليم ولا يمكن للدول أن تقبلها والعمل جار على خلاف ذلك

(2) محمد طلعت الغنيمي، مرجع سابق، ص 964.

أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون ضرورة يقتضيها قيامهم بمهام وظائفهم في جو من الطمأنينة بعيداً عن مختلف المؤثرات في الدول المعتمدين لديها[1].

وتعد هذه النظرية في رأي أغلب رجال الفقه أفضل النظريات التي يمكن أن تتخذ أساساً لإسناد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من ناحية ولتحديد مداها ومؤداها من ناحية أخرى. كما تعد أكثر اتفاقاً وتمشياً مع الاتجاهات الحديثة في أساس النظم القانونية.

ويؤيد هذه النظرية Montell Ogdon فيقول: عندما يقتضي الأمر أن نعرف ما إذا كان إجراء معين تتخذه الدولة ضد المبعوث المعتمد لديها مخالفاً للقانون الدولي من حيث أنه يخل بالحصانة التي يقرها هذا القانون لأمثاله، يجب ان نبحث عما إذا كان هذا الإجراء يمس الطمأنينة التي يحتاج إليها المبعوث لأداء أعمال وظيفته الرسمية بوصفه ممثلاً دبلوماسياً لدولة أجنبية، فالحماية الملائمة للوظيفة الدبلوماسية هي إذن جوهر القانون وأساس أحكامه في هذا الشأن[2]. كما يضيف Cecil Hurst تكملة لذات الفكرة أنه «من المؤكد ليس ضرورياً لحسن أداء المبعوث الدبلوماسي لمهمته أن يكون مالكاً لعقارات أو أن يمارس التجارة في الدولة المعتمد لديها».

كما نجد التطبيق العملي لهذه النظرية في كل الجهود الحديثة التي بذلت لتجميع قواعد العلاقات الدبلوماسية. فتقرير أعمال معهد القانون الدولي في دورة ڤيينا عام 1924 ورد فيه «أن أساس الحصانات الدبلوماسية يكمن في المصلحة الوظيفية». وتقرير أعمال نفس المعهد بشأن الحصانات الدبلوماسية دورة نيويورك

(1) محمد طلعت الغنيمي، مرجع سابق، ص 965.

(2) Montell Ogdon: Juridical Bases of Diplomatic Immunity, Op. Cit. P. 176.

عام 1929 ورد فيه «أن الممثلين الدبلوماسيين لهم من أجل مصلحة وظائفهم الحق في حصانات عديدة محدودة في الوقت الحاضر». كما أن خبراء القانون الدولي بجامعة هارفارد أيدوا النظرية تأييداً تاماً. وأيضاً نجد تطبيقاً عملياً لهذه النظرية في مشروعات القوانين الحديثة فتبناها عهد عصبة الأمم. وميثاق ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961، إذ ورد فيه «ان الدول الأطراف في هذه الاتفاقية تعتقد أن المزايا والحصانات المذكورة ليس الغرض منها تمييز أفراد وإنما تمكين البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول للقيام بمهامها على وجه مجد».

ويرى بعض الفقهاء أن سبب انتشار هذه النظرية إنما يكمن في أن هذه الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تعتبر عاملاً أساسياً من عوامل تأكيد العلاقات الدولية ودعمها .كما يرى البعض أن الممثل الدبلوماسي يجب أن يتمتع بالاستقلال الضروري القائم على التبادل لأداء وظائفه الحكومية فوق الأراضي الأجنبية[1].

وهكذا نجد التأييد الواسع لهذه النظرية سواءً من الناحية النظرية أو العملية الأمر الذي يدفع إلى التساؤل عن ماهية الأسباب التي أدت إلى قبول وتأييد هذه النظرية؟ان الإجابة على هذا السؤال تكمن في أن هذه النظرية وجدت قبولاً وتأييداً منذ عام

(1) لقد طبق رجال السياسة هذه النظرية في معاملاتهم مع الدبلوماسيين الأجانب مثال Secretary of State Elihu Root عام 1906 وكذا Secretary of State Cordell Hull عام 1935. كما أن القضاء طبق هذه النظرية في قضايا ترجع على الأقل إلى أوائل القرن الثامن عشر عندما ذكر The Lord Chancellor في قضية Barbuit's Case أن امتيازات السفراء إنما تقوم على ضرورة اتصال الدول بعضها بالبعض الآخر Ernest Satow: A guide to diplomatic practice, 4 th ed. Longmans, Green and Co. London. 1957, P. 175.

1945 للعديد من الأسباب أهمها:

1 - ازدياد حجم البعثات الدبلوماسية منذ هذه الفترة عما كانت عليه من قبل[1].

2 - الزيادة غير العادية في عدد الموظفين غير الدبلوماسيين، فهناك أنماط متعددة منهم العسكريون والاقتصاديون وخبراء الإعلام، وهذه الوظائف لا تعتبر دبلوماسية بالمعنى الدقيق والقائمون بها لا يعتبرون موظفين دبلوماسيين ولكنهم يلحقون بالسفارات ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بالنظر إلى أن المهام التي يقومون بها تعتبر جزءاً من الوظيفة الدبلوماسية، ولم يكن من الممكن منحهم حصانات أو امتيازات وفقاً لنظرية التمثيل الشخصي أو نظرية اللا اقليمية لأنهم لا يعتبرون موظفين دبلوماسيين[2].

3 - الزيادة السريعة في عدد المنظمات الدولية وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية وهذه المنظمات وعلى رأسها الأمم المتحدة يعمل بها موظفون وأعضاء هم ليسوا موظفين دبلوماسيين بالمعنى الدقيق ولكنهم يمنحون حصانات لكي يؤدوا وظائفهم بحرية وحيث أن هذه المنظمات ليس لها وضع إقليمي أو تمثيلي فلا يمكن منح موظفيها هذه

---

(1) فعلى سبيل المثال عدد العاملين بسفارات الولايات المتحدة الأمريكية بالخارج تضاعف خمس مرات في الفترة منذ عام 1924 إلى منتصف الستينات، وقد عم هذا الاتجاه أرجاء العالم وانعكس على قوائم الدبلوماسيين التي تتزايد بسرعة في كافة الدول.
Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 21.

(2) Ibid.

الحصانات إلا بالنظر إلى الغاية من وظائفهم وطبيعة الأعمال التي يؤدونها. وبالتالي أن مفهوماً جديداً قد تطور في القانون الدولي والمنظمات الدولية بمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمات الدولية وموظفيها استناداً إلى مقتضيات الوظيفة[1].

4 - تبرر هذه النظرية منح الحصانات الدبلوماسية أثناء مرورهم بدولة ثالثة[2].

5 - إن انقسام العالم إلى كتلتين بعد الحرب العالمية الثانية، أدى إلى ظهور أنماط من التمثيل الدبلوماسي في العلاقات الدولية لم تكن معروفة من قبل، وطبقاً للنظرية التقليدية فإن هؤلاء الموظفين لا يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية لأن وظائفهم لا تعتبر وظائف دبلوماسية، ولكن نظرية مقتضيات الوظيفة تمنحهم الحصانات والامتيازات بالنظر إلى الغاية من وظائفهم.

نالت هذه النظرية تأييداً واضحا كأساس للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وتميزت بأنها لا تستند إلى حيلة قانونية كما برَّرت أسباب تمتع أسرة المبعوث الدبلوماسي بالحصانة، إذ لا يستطيع المبعوث الدبلوماسي أن يمارس عمله بحرية إذا ما تعرّضت أسرته لإجراءات العنف، إضافة إلى أن النظرية اتجهت نحو الحد من الحصانات والمزايا بالقدر الذي لا يتعارض مع مباشرة الوظيفة الدبلوماسية.

---

(1) راجع بهذا الخصوص خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، مرجع سابق، ص ص 133 - 137.

(2) M.T. Alghunami: Op. Cit., P. 35.

إلا أن ثمة بعض الملاحظات يمكن توجيهها أهمها:

1 - بيّنت هذه النظرية أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أساسية وجوهرية لتسهيل العلاقات بين الدول ودعمها، لكنها لم تحدد إلى أي مدى يجب أن تمنح هذه الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[1].

2 - ترى هذه النظرية أن الدبلوماسي يجب أن يسمح له بقدر من الحرية تتفق مع ما هو لازم لمباشرة مهمته وهذه حقيقة، ولكن يقابلها حقيقة أخرى هي أن أمن الدولة المستقبلة يجب أن يوضع في الاعتبار في تحديد حدود الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي، ولا يمكن أن يتذرع المبعوث بالحصانة للاشتراك في أنشطة تمس أمن دولة الاستقبال، لذا فإن الدول تميل إلى الاعتماد على هذه النظرية في حماية أمنها القومي عندما تبدو لها الحاجة لممارسة إجراءات غير عادية ضد المبعوث الدبلوماسي، على أنه في حالة التعارض فإن أمن الدولة المستقبلة يسبق في الأهمية الحصانات الدبلوماسية. ومن ثم يمكن القول أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية

(1) يرى Ogdon أن معيار الحماية الملائمة للوظيفة الدبلوماسية هو المعيار الذي يجب أن يتبعه القانون في تحديد امتداد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ويعالج Lyons الأمر بطريقة أخرى فيرى أن المعيار الذي يجب أن يتبع هو معيار الحد الأدنى من الحصانات على اعتبار أن القانون الدولي يلزم كل الدول بأن تضمن الحد الأدنى للحصانات والامتيازات الدبلوماسية ويجب أن يكون هذا الحد الأدنى يسمح بممارسة الوظيفة الدبلوماسية دون ما عائق أو صعوبة. ومع هذا فإن هذا التفسير لا يوضح لماذا تمنح الحصانات لكل المبعوثين الدبلوماسيين؟.

استجابة لمتطلبات وظيفته رهن بالمقابلة وهي أن يحترم مقتضيات الأمن القومي للدولة المعتمد لديها، وهذا هو ما يتفق مع اتجاه العمل الدولي المعاصر. وعلى هذا فإن الإطار الصحيح لهذه النظرية يضع مبدأ احترام الأمن القومي لدولة الاستقبال قيداً على تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية[1].

3 - لم تفسر هذه النظرية لماذا يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون بحصانات متساوية على الرغم من أن وظائف ومسؤوليات ممثلي الدول الكبرى تكبر وتعظم مسؤوليات ممثلي الدول الصغرى. على أنه يمكن تفسير ذلك بالفكرة التي مؤداها أن كل الممثلين الدبلوماسيين الأجانب يجب أن يتمتعوا بمعاملة متساوية وحقوق متساوية.

رابعاً: التبرير الفلسفي للحصانات والامتيازات في اتفاقية ڤيينا 1961

تعد اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 أهم وثيقة دولية معاصرة، ضمّت كافة القواعد التي تحكم هذه العلاقات، لذا فإن بيان التبرير الفلسفي للحصانات والامتيازات في هذه الاتفاقية يعد من الأهمية بمكان.

اقترحت لجنة القانون الدولي في تقريرها المقدم للجمعية العامة عام 1956 أن تكون فكرة مقتضيات الوظيفة الدبلوماسية هي الأساس الذي يمكن أن تستند إليه الاتفاقية الدولية المزمع إبرامها لتقرير الحد الأدنى من المزايا والحصانات التي يجب أن

(1) محمد الغنيمي، قانون السلام، مرجع سابق، ص 966.

يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون، حيث يؤدون مهام وظائفهم[1]. وأشار التعليق المرافق لمشروع اللجنة عام 1958 إلى أن «اللجنة قد تأثرت بنظرية مصلحة الوظيفة عند حل المشاكل التي لم تتمكن من حسمها بسبب غموض الحلول المستفادة مما جرى عليه العمل، مع عدم إهمال نظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة الدبلوماسية ذاتها». كما أن مقدمة اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961، نصّت على أن «المزايا والحصانات المذكورة ليس الغرض منها تمييز أفراد وإنما تمكين البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول للقيام بمهامها على وجه مجدٍ».

وبالتالي يمكن القول أن الاتفاقية أخذت بنظرية مصلحة الوظيفة ونظرية الصفة التمثيلية. كما تميل الاتفاقية نحو التوسّع في الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. إذ تنص المادة 37 منها على تمتع الموظفين الفنيين والإداريين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية باعتبارهم يتولون أعمالاً ذات أهمية خاصة تعد بالنسبة للبعثة أكثر أهمية من المهام التي يقوم بها بعض أفراد الطاقم الدبلوماسي، كما نصّت المادة 22 من الاتفاقية على الصفة المطلقة لحصانة مقر البعثة الدبلوماسية، ولا يمكن تبرير هذا الطابع المطلق إلا على أساس أن البعثات الدبلوماسية تمثل الدول ذات السيادة، الأمر الذي يتحتم احترامه من جانب الدول المعتمدة.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 126.

الفصل الثالث

الحصانة الشخصية

تعتبر الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي، الأساس الذي اشتقت منه مختلف الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وأساس هذه الحصانة يكمن في ضرورة تهيئة الجو الملائم للممثل الدبلوماسي لمباشرة مهام وظيفته في حرية وبغير عوائق، كما يكمن في ضرورة الحفاظ على كرامة الممثل الدبلوماسي وكرامة دولته.

أولاً: الاتجاهات الفقهية للحصانة الشخصية

تقتضي الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي مراعاة حرمة ذات المبعوث الدبلوماسي. ويعرف الفقيه Calvo الحرمة بأنها «ميزة تضع في منأى من كل اعتداء وكل محاكمة للشخص الذي يزوّد بها. ويضيف أن حق الوزراء المفوضين في التمتع بهذه الميزة ليس محل جدل البتة، وهو يستند إلى الضرورة لا إلى المجاملة»[1].

(1) Charles Calvo: Le droit International théorique et pratique, Vol. 111. Paris, 1896. P. 296.

ويقول Fauchille أن مبدأ حرمة المبعوثين الدبلوماسيين يعلو ما عداه في هذا المجال ويسيطر عليه، فهو من أقدم مظاهر القانون الدولي، وهو الامتياز الأساس الذي تتفرع عنه كافة الامتيازات الأخرى[1]. ووفقاً لرأي Pietri حرمة المبعوث الدبلوماسي ليست مجرد الحماية العادية التي تمنحها كل دولة لأي شخص يعيش على أرضها، وإنما هي الحق في الأمان المطلق الكامل، وفي الحرية التي لا شرط عليها، وفي عدم جواز المساس بشخصه في كل الظروف[2].

إلا أن تحديد مفهوم واضح لفكرة الحصانة الشخصية يبدو في نظر بعض الفقهاء ليس بالأمر السهل[3]. وفي هذا يقول Grotius أن مسألة الحصانة الشخصية للمبعوثين الدبلوماسيين صعبة جداً، واختلف حولها فقهاء عصرنا[4]. ومن هنا فان الفقهاء ينقسمون إلى ثلاث فئات في الحديث عن الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي. فئة لا تعطي تعريفاً لهذه الحصانة، وفئة ثانية تعرض تعريفاً لها، أما الفئة الثالثة فتناقش النتائج التي تترتب على الحصانة الشخصية[5].

1 - الفئة الأولى انطلقت من فكرة أن الحصانة الشخصية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي، عُرفت عالمياً في القانون الدولي كما طُبقت عملياً ومؤداها أن المبعوث الدبلوماسي ذو حرمة وشخصه مصونة. ومن أنصار هذه

---

(1) Paul Fauchille: Op. Cit., P. 63.

(2) Francois Pietri: Op. Cit., P. 106.

(3) F. Przetacznik: Op. Cit., P. 156.

(4) H. Grotius: O pravie wajny I pokoju (on the law of war and peace) transl. by R. Bierzanck, vol. 2, Warszawa, 1957, P. 24.

(5) F. Przetacznik: Op. Cit., P. 157.

الفئة Thus Uhlich وTorres Campos وP. Fiore وكذلك Monnet وقد أخذت بهذه الفئة بعض الوثائق الدولية مثل مشروع اللجنة الدولية الأمريكية عام 1927 في مادته التاسعة عشر واتفاقية هافانا عام 1928 في المادة الرابعة عشر كما أن لجنة القانون الدولي اليابانية عام 1926 نصّت على أن المبعوثين الدبلوماسيين يتمتعون بالحصانة بالنظر لأشخاصهم[1].

2 - الفئة الثانية التي تتناول بعض مظاهر الحصانة الشخصية، ومن أنصارها F. Pietri إذ يرى أن الحصانة الشخصية تعني الحق في الأمن المطلق والكامل[2]. وكذلك F.I. Kozhevnikov الذي يرى أن الحصانة الشخصية تعني عدم خضوع المبعوث لإجراءات القبض أو الحجز، وحمايته ضد أي اعتداء من جانب مواطني الدولة المضيفة. وأيضاً D.B. Levin الذي يرى أن الحصانة الشخصية تعني حق المبعوث في حماية زائدة من جانب الدولة المستقبلة ضد أي اعتداء يتعرض له سواء من مواطني الدولة أو من الأجانب وذلك من خلال تشريع خاص ووسائل إدارية خاصة.

3 - أما الفئة الثالثة فتتناول النتائج التي تترتب على الحصانة الشخصية، إذ ان رأي بعض فقهاء هذه الفئة أن الحصانة الشخصية تعني حماية المبعوث من تطبيق إجراءات القهر. والبعض الآخر رأى أن الحصانة الشخصية التي

(1) Ibid.

(2) F. Pietri: Op. Cit., P. 106.

يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي تعني حق المبعوث في زيادة الحماية من جانب الدولة المستقبلة.وبعض ثالث يعرف الحصانة الشخصية بأنها ليست فقط حق المبعوث في حماية شخصه، بل أيضاً ضمان عدم ممارسة الدولة المستقبلة لإجراءات القهر ضد شخصه.

أما فقهاء القانون الدولي العرب فيذهبون مذاهب مختلفة في تحديد مفهوم الحصانة الشخصية، وإن كان الاتفاق يكاد أن يكون تاماً بينهم على ضرورة حماية المبعوث ضد الاعتداء عليه. وفي هذا يرى علي صادق أبو هيف أن الحرمة التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي تتناول ذاته ومسكنه وأمواله[1]. ويقول محمد الغنيمي أنه «من المجمع عليه أن الدبلوماسي لا بد أن يتمتع بنوع من المعاملة والحماية المتميّزة. ومن مقتضى حماية شخص الدبلوماسي عدم المساس بشخصه وحمايته ضد الاعتداء عليه وحفظ كرامته»[2]. ويرى عبد العزيز سرحان أن «حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال، ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته»[3]. ويتطابق رأي محمد المجذوب مع ما ورد من آراء سابقة.

لقد نصّت الكثير من الدول على هذه الحصانة في تشريعاتها الوطنية، فنجد ذلك في تشريعات الثورة الفرنسية حيث ورد بديكريتو 13 Ventose في السنة الثانية للثورة ما نصه «يحرم على السلطات النظامية التعدي بأي صورة على مبعوثي الحكومات الأجنبية». كما

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 156.
(2) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 968.
(3) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سابق، ص 180.

أن قانون الامتيازات الدبلوماسية الذي أصدرته انكلترا عام 1708 Diplomatic Privileges Act 1708 نصَّ على «بطلان كل الإجراءات التي يكون الغرض منها القبض على السفراء وغيرهم من المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى جلالة الملك أو حبسهم أو الحجز بأية طريقة على أموالهم أو مستحقاتهم». كما نجد ذلك أيضاً في الولايات المتحدة في عبارات مماثلة ضمن مجموعة القواعد القانونية لهذه الدولة.كما أن قانون العقوبات السويدي الصادر سنة 1864 نصَّ على عقوبات مشدَّدة توقع على كل من يعتدي على مبعوث دولة أجنبية فعلاً أو قولاً [1].

كما أكد القضاء هذه القاعدة في مناسبات مختلفة من ذلك ما جاء في حكم المحكمة العليا في فرنسا في قضية Dientz C. de la Jura من أن حرمة المبعوث الدبلوماسي «تفرض على المحاكم كقاعدة سياسية عليا تلتزم باحترامها وتعلو كل أحكام القانون الخاص» وما ورد في حكم المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في قضية Republica C. de Longchamps في حكم رئيس القضاة Mckealt من أن «شخص الوزير المفوض مقدّس ومصون، وكل من يعتدي عليه لا يهين الملك الذي يمثله فحسب، وإنما يكون معتدياً كذلك على الأمن العام وعلى سلامة الأمم، فهو مرتكب لجريمة في حق العالم كله»[2].

وقد جاء في المادة الأولى من مشروع اللائحة التي أقرها مجمع القانون الدولي في اجتماع أكسفورد عام 1895 أن «للمبعوثين الدبلوماسيين حرمة مصونة» كما جاء في المادة الثالثة من ذات

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 155.

(2) أنظر تقرير لجنة القانون الدولي المنشور في كتابها السنوي عام 1956، مجلد 1. ص 164.

المشروع أن «على الحكومة المعتمدين لديها أن تمنع من أن يقع عليهم أي امتهان أو إهانة أو عنف وأن تعطى المثل في الاحترام الواجب لهم وأن تحميهم ضد أي امتهان أو إهانة أو عنف من جانب سكان البلاد حتى يمكنهم أداء مهمتهم بحرية تامة». وتنص المادة 14 من اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية عام 1928 على أن «للمبعوثين الدبلوماسيين حرمة مصونة فيما يتعلق بأشخاصهم وفي مقرهم الرسمي أو الخاص وبأموالهم»[1]. كما أبرزت هذه الحرمة بدورها اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961.

ثانياً: اتفاقية ڤيينا والحصانة الشخصية

نصّت المادة 29 من الاتفاقية على حرمة المبعوث الدبلوماسي بقولها: ذات المبعوث الدبلوماسي مصونة. فلا يجوز إخضاعه لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز. وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالاحترام الواجب له. وأن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع كل اعتداء على شخصه أو على حريته أو على كرامته.وبمقارنة هذا التعريف بالتعريفات التي ذكرها الفقهاء حول تحديد مفهوم الحصانة الشخصية. نجد اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 قد خطت خطوة إلى الأمام نحو إبراز محتويات تلك القاعدة.

كما أن الفقهاء الذين تعرضوا لهذه القاعدة بعد تطبيق الاتفاقية ذكروا نفس التعريف المنصوص عليه في هذه الاتفاقية. فنجد Sen يقول أن كلمة الحرمة تعني أن المبعوث لا يجوز إخضاعه لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز. وعلى الدولة المستقبلة أن تعامله بالاحترام الواجب له. وأن تتخذ كافة الوسائل اللازمة لمنع

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 156.

كل اعتداء على شخصه أو على حرمته أو على كرامته، ما يستتبع التزام الدولة المعتمد لديها بتقديم درجة عالية من الحماية لشخص المبعوث الدبلوماسي عن تلك التي تطبق بالنسبة لأي فرد خاص.

ان التدقيق في نص المادة 29 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية تظهر ملاحظتين:

1 - الملاحظة الأولى: ان عبارة الوسائل المعقولة اختيرت بعناية، وكانت هذه العبارة في مشروع لجنة القانون الدولي «All reasonable steps» وقد استبدلت في المؤتمر بالعبارة الواردة، بناء على اقتراح مندوب بلجيكا، وقد يثور التساؤل التالي: ما هي الوسائل التي يجب أن تتخذها الدولة المستقبلة لحماية كرامة الدبلوماسي؟ لا يوجد أي نص يوضح تفصيلات هذه القاعدة، ومن البديهي أنه ترك أمر تحديدها للدولة الموفدة والدولة المستقبلة، لكن ماذا يكون الحكم إذا حصل حادثة خطف لدبلوماسي، وبخاصة بعدما تكرَّرت هذه الظاهرة بين 1969 و1971، كما جرى مثلاً للسفير الأميركي في غواتيمالا، وسفير ألمانيا الغربية في غواتيمالا أيضاً. وسفير بريطانيا في أورغواي. من الطبيعي أن حكومة الدولة المعتمد لديها غير ملزمة قانوناً لإجابة طلبات الجانين لضمان الإفراج عن الدبلوماسي المخطوف، لذلك كان مشروع لجنة القانون الدولي الذي أعدته عام 1973 والخاص بالاتفاقية الدولية لمنع وعقاب الجرائم ضد الأشخاص ذو الحماية الدولية ومنهم المبعوثين الدبلوماسيين وان كانت بعض الدول عبّرت عن عدم ضرورة أي اتفاقية دولية إضافية لهذا الأمر استناداً إلى أن الدولة المستقبلة تستطيع في

حالات الضرورة تعيين حراسة خاصة للدبلوماسي وأن الدولة المستقبلة غير ملزمة لبذل كل طاقتها لحماية أو إطلاق سراح المسجون الدبلوماسي[1].

2 - الملاحظة الثانية: النص في المادة 29 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 على عدم جواز إخضاع المبعوث الدبلوماسي لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز. قد يفهم على أن حظر تطبيق القوة القانونية يقتصر على حالتي القبض والحجز بينما تظل إجراءات القوة القانونية الأخرى سارية المفعول.

لذلك كان يجب أن تكون الصياغة عامة لتشمل كل إجراءات القهر أسوة بنص المادة 22 من الاتفاقية الخاصة بالتزام الدولة المستقبلة باتخاذ كافة الإجراءات لحماية دور البعثة الدبلوماسية، ذلك أن الدولة المستقبلة طبقاً لواجبها الخاص يجب أن تتخذ كافة الوسائل اللازمة لحماية الدبلوماسي ومنع أي اعتداء على حريته أو على كرامته.

لذا فالنص على أن الدولة تتخذ كافة الوسائل shall take يبدو ضعيفاً جداً. وقد تكون الصياغة المناسبة للنص كالآتي: «الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي تعني من ناحية ضمان عدم تطبيق أي إجراء من إجراءات القهر القانونية. وأن يعامل بالاحترام الواجب له - ومن ناحية أخرى يجب على الدولة المستقبلة أن تلتزم ليس فقط بأن تعامله بالاحترام الواجب له ولكن أيضاً بأن تتخذ كافة الوسائل اللازمة لحمايته ولمنع كل اعتداء على شخصه أو على حريته أو على كرامته».

(1) Eileen Denza: Op. Cit., P. 186 - 137.

ثالثاً: الطبيعة القانونية للحصانة الشخصية

أطلق غالبية الفقهاء على الحصانة الشخصية اصطلاح الامتيازات والحصانات سواءً أكانت حقاً أو امتيازاً، والبعض منهم استخدم الاصطلاح بالتبادل Interchangeably، دون تعريف محدد لهذه العبارات[1]. كما أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 لم تحدد تعريفاً معيناً لكلمة Privileges أو لكلمة Immunities كما لم تحدد أياً من الحرمة الشخصية تعد امتيازاً وتلك التي تعد حصانة[2].

ومع ذلك فإن بعض الفقهاء حاولوا التمييز بين هاتين الفكرتين. فنجد Morton يعرف الامتيازات بأنها الحق في عمل شيء لا يحق للأشخاص الآخرين عمله، ويعرف الحصانات بأنها الحق الضمني في عدم الحاجة لفعل الأشياء التي يلزم الأشخاص الآخرين بفعلها[3]. بينما نجد K. Stefko يعرف الحصانات بأنها استثناءات من تشريعات السلطة المحلية ويعرف الامتيازات بأنها أي معاملة أخرى خاصة بالنسبة للأشخاص الأجانب في نطاق الحصانات[4]. ويرى كل من Durdienievsky - Blishchenko أن فكرة

---

(1) F. Przetacznik: Op. Cit., P. 167.

(2) Ibid.

(3) Charles morton: Les Pricileges et Immunités diplomatiques, Lausanne, Op. Cit., P. 12.

(4) K. Stefke: Diplomatic exemption from civil jurisdiction, 1938, P. 30.

يعرف Stefko الحصانات بأنها:

«…. Exemption from the jurisdiction of local authorities».

ويعرف الامتيازات بأنها:

«… any other favourable treatment of foreign persons beyond the scope of immunities».

الحصانة مؤداها استثناء المبعوثين الدبلوماسيين المقيمين في الخارج من الاختصاص الإجباري للمحاكم والجهاز المالي وأحكام الضمان الاجتماعي الخاصة بالدولة التي يقيمون فيها، وبصفة خاصة الاستثناء من أوامر القبض والتفتيش والاستخبارات والحظر وطلبات تسليم الفارين[1]. ومن جهة أخرى يذكر أن الامتيازات هي امتيازات قانونية خاصة تتعلق بالمبعوثين الدبلوماسيين[2].

وفي ضوء ما تقدم هل يمكن معرفة ما إذا كانت الحصانة الشخصية تُعد امتيازاً أم حصانة؟ نستطيع القول دون التعرّض لتفصيلات تلك التعريفات، أن جوهر الحرمة الشخصية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي إنما تندرج تحت فئة الحصانات، وهي ليست حصانة بالمفهوم الضيق Strict sense وإنما هي حصانة خاصة Sui generis ذلك أن الحصانات ذات واقع أكثر من الامتيازات، ويبدو أن ثمة اتجاهاً في القانون الدولي نحو زيادة اتساع تمييز هذه الحرمة كحصانة، وهذا واضح في أعمال مجمع القانون الدولي حيث عرّفت المادة الثانية من مشروع 1895 الحصانة الشخصية كامتياز As a privilege بينما في المادتين 6 و7 من مشروع عام 1929 للحصانات الدبلوماسية تُعرّف كحصانة As an immunity [3].

إلا أن الحقيقة التي لا خلاف عليها بين الفقهاء هي أن الحصانة الشخصية هي أهم وأساس الحصانات وهي التي تفرّعت عنها كافة

---

(1) "….exemption of diplomatic agents staying abroad from compulsory jurisdi - tion of the courts, financial organs and those of the security service of the country in which they are staying, and in particular from summons, arrest, search, investigation, embargo and requisition». (f. Przetaczniki: Op. Cit., P. 168).

(2) Ibid.

(3) F. Przetaczniki: Op. Cit., P. 168.

الحصانات الأخرى التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي[1].

رابعاً: مظاهر الحصانة الشخصية

تعتبر الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من الناحية التاريخية الأساس الذي اشتقت منه مختلف الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وأساس هذه الحصانة يكمن في ضرورة تهيئة الجو الملائم للممثل الدبلوماسي ليباشر مهام وظيفته في حرية وبدون عوائق. كما يكمن في ضرورة الحفاظ على كرامة الممثل الدبلوماسي وكرامة دولته[2]. ويحدد نطاق وحدود هذه الحصانات طبقاً لقواعد القانون الدولي والعرف الدولي والاتفاقيات والتشريعات المحلية في بعض الدول. وقد جرت الدول على أن تمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لممثلي الدول الأجنبية طبقاً لمبدأ التقابل Reciprocity [3].

ولحماية الممثلين الدبلوماسيين. تنص القوانين الجنائية لأغلب الدول على عقوبات خاصة لأفعال الاعتداء التي توجّه ضد مبعوثي الدول الأجنبية. وبالأخص الأفعال التي من شأنها أن تمسَّ كرامتهم أو صفتهم التمثيلية. وتبدو الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي في صورتين أساسيتين هي: حماية المبعوث الدبلوماسي ضد العدوان والاعتداء.حماية المبعوث الدبلوماسي ضد القبض والاحتجاز.

---

(1) G.E. de Nascimento e silva: Op. Cit., P. 91.

(2) Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 46 - 47.

(3) Parakat Achutha Menon: Immunities and Privileges of Diplomatic Agents. (The eastern journal of international law, quarterly organ of the eastern centre of international studies. Vol. 1, N° 3, October 1969 - Editor: A. K. Pavithran) Op. Cit., P. 239.

1 - طبيعة مهمة الممثل الدبلوماسي ومداها:

نصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أن: مهام البعثة الدبلوماسية تتضمن بصفة خاصة ما يلي:

أ - تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المضيفة.

ب - حماية المصالح الخاصة بالدولة المعتمدة وبرعاياها في الدولة المعتمد لديها، وذلك في الحدود المقبولة في القانون الدولي.

ج - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.

د - الإحاطة بكل الوسائل المشروعة بأحوال الدولة المعتمد لديها وبتطور الأحداث فيها وموافاة حكومة الدولة المعتمدة بتقرير عنها.

هـ - توطيد العلاقات الودية وعدم الصلات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمد لديها والدولة المعتمدة[1].

وبذلك، تبدو طبيعة مهمة الممثل الدبلوماسي في كونه يمثل قانوناً دولته، بحيث يقوم في حدود التفويض الممنوح له بمهمته بالوسائل المشروعة، ويلاحظ أنه قد ورد صراحة في الاتفاقية لفظ الشرعية Licite وربما سبب ذلك مرده إلى كثرة الشكاوى من أعمال التجسس التي كثيراً ما توجّه في هذا العصر ضد بعض

(1) نصت على هذه المهام أيضاً المادة الأولى من اتفاقية هافانا عام 1928.

الممثلين الدبلوماسيين[1]. ما يدعو إلى التساؤل عن مدى مهمة الممثل الدبلوماسي؟ إن هدف البعثة هو تنمية العلاقات بين الدولتين وعليها مراعاة احترام سيادة الدولة المعتمدة لديها. ومن ثم على المبعوثين واجبين:

1 - عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة.

2 - احترام القوانين والنظم المحلية[2].

وفي هذا يقول Fauchille «على الوزير أن يتجنب التدخل في الشؤون الخاصة للدولة أو لأي من سلطاتها ولا يجوز له توجيه أي نقد لحكومة الدولة الأجنبية وعليه ألا يقدم على إثارة الاضطرابات وإحداث الفتن ورشوة الموظفين»[3]. وقد نصّت الاتفاقيات الدولية على واجبات أعضاء البعثات الدبلوماسية تجاه الدول الموفدين لديها، من بينها نص المادة 12 من اتفاقية هافانا عام 1928 التي جاء فيها: «على الموظفين الدبلوماسيين الأجانب أن يتجنبوا التدخل في الشؤون الداخلية والخارجية للدولة التي يمارسون فيها وظائفهم». وكذلك المادة 16 من مشروع معهد القانون الدولي الأمريكي عام 1925، وأيضاً المادة 16 من مشروع اللجنة الدولية للفقهاء الأمريكيين عام 1927.كما نصت المادة 41 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه «دون الإخلال بالمزايا والحصانات. واجب احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمدين لديها. كما أن عليهم واجب عدم التدخل

(1) عبد العزيز سرحان، مبادئ القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 21.

(2) أنظر فيما يتعلق بالتزامات المبعوث الدبلوماسي، عبد العزيز سرحان، مبادئ القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 468.

(3) P. Fauchille: Op. Cit., T. 1 - 3, P. 54.

في الشؤون الداخلية لهذه الدولة»[1].

إن السؤال الأبرز، ما مدى احترام المبعوثين الدبلوماسيين لهذه القواعد؟ في الحقيقة، أن بعض الممثلين الدبلوماسيين لا يحترمون تلك القواعد[2]. وقد يثار السؤال في هذا المجال عن حكم إخلال المبعوث الدبلوماسي بواجباته المتقدمة؟ أجابت المادة التاسعة من

(1) كما تضمّنت تشريعات بعض الدول نصوصاً مماثلة، من ذلك المادة 11 فقرة 13 من القانون البرازيلي Réglement Brésilien بشأن البعثات الدبلوماسية الصادر في 11 شباط/فبراير عام 1920، وكذلك المادة 36 فقرة 22 من القانون المكسيكي La loi organique mexicaine بشأن البعثات الدبلوماسية عام 1922، والمادة 34 د من القانون الصادر في عام 1910 بشأن البعثات الدبلوماسية في جمهورية الدومينيكان République dominicaine حيث تنص على أن المبعوث الدبلوماسي «يجب عليه احترام قوانين وعرف الدولة المعتمد لديها»، وكذلك المادة 2 من القانون السوفييتي السابق الصادر في 23 أيار/ مايو عام 1966 بشأن البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية باتحاد الجمهوريات السوفييتية السابقة.كما أشارت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر بتاريخ 13 حزيران / يونيو عام 1951 في قضية Haya de la Torre إلى أن المبعوث الدبلوماسي يجب عليه الالتزام باحترام قوانين الدولة المعتمد لديها.كما نجد أيضاً بعض المحاكم في الدول المختلفة أشارت إلى هذه القواعد، من ذلك المحكمة العليا في كندا في حكمها الصادر في 2 نيسان/أبريل عام 1943، ومحكمة تشيلي في حكمها الصادر في 30 آذار/ مارس عام 1955 في قضية Areco Léon (Minors) إذ أشارت المحكمة إلى واجبات المبعوثين الدبلوماسيين باحترام قوانين الدول المعتمدة لديها، وأيضاً محكمة الاستئناف في الأرجنتين في حكمها الصادر في 11 كانون الأول/ديسمبر عام 1958 أشارت إلى أن احترام المبعوث الدبلوماسي لقوانين الدولة المعتمد لديها يعد من قواعد القانون الدولي العام.

(2) والأمثلة عديدة لذلك نذكر منها على سبيل المثال القبض على سفير ألمانيا في واشنطن عام 1923، والحكم عليه بالغرامة لعدم احترامه قوانين الطرق بولاية فرجينيا، وفي عام 1936 قبض على دبلوماسي بسفارة أمريكا في كراكاس لمخالفته قوانين الطرق، وفي عام 1936 قدَّم وزير خارجية فنزويلا مذكرة إلى الحكومة الأمريكية يبدي اعتذاره على الحادث وضمن مذكرته أن المبعوثين الدبلوماسيين الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية يجب عليهم احترام القوانين الخاصة بالمرور، وفي 15 حزيران/يونيو عام 1962 طلبت الحكومة السوفييتية لخرقه قوانين البلاد

اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على هذا التساؤل حيث نصت على أنه: «للدولة المعتمد لديها في أي وقت وبدون ذكر الأسباب أن تبلغ الدولة المعتمدة أن رئيس بعثتها أو أي عضو من أعضائها الدبلوماسيين أصبح شخصاً غير مقبول Persona non grata أو أن أي عضو من أعضاء بعثتها غير الدبلوماسيين أصبح غير مرغوب فيه، وعلى الدولة المعتمدة في هذه الحالة أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي أعماله لدى البعثة وفقاً للظروف. ويمكن أن يصبح الشخص غير مقبول أو غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أراضي الدولة المعتمد لديها. وإذا رفضت الدولة المعتمدة تنفيذ هذه الالتزامات أو لم تنفذها في فترة معقولة، فللدولة المضيفة أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة». كما أن للدولة الحق في أن تطلب إلى دولة الشخص غير المرغوب فيه استدعائه أو أن تكلفه مباشرة عند الاقتضاء بمغادرة إقليمها.

2 - مبدأ التقابل The Principle of Reciprocity

يعتبر هذا المبدأ أساساً لامتداد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بعد الحرب العالمية الثانية. وقد ضمن هذا المبدأ كثير من التشريعات والاتفاقات المتبادلة بين الدول خاصة تلك التي تقرر الإعفاءات الجمركية. فالاتحاد السوفييتي السابق اعتبر أن المبدأ الأساس الوحيد الذي يبرر منح المبعوثين الدبلوماسيين الحصانات والامتيازات الخاصة بالإعفاء من الواجبات والضرائب وعدم الخضوع للتفتيش. كما أدمج هذا المبدأ في تشريعات الولايات المتحدة الأمريكية التي تقرر وتنظم منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. كما طبقت كثير من الدول نفس المنهج. ومنها بريطانيا إذ كان هذا المبدأ موضع جدل وبحث من قبل الحكومة البريطانية بسبب أن مبعوثي الدول الأجنبية في بريطانيا في الخارج لا يتمتعون

بذات الحصانات في بعض الدول.

ويمكن القول أنه لم تثر بصدد تطبيق هذا المبدأ أية خلافات حيث تُعد القاعدة الجوهرية في سلوك الدول نحو معاملة الممثلين الدبلوماسيين الأجانب سواءً بالنظر إلى تشريعاتها أو بالنظر إلى العمل الفعلي. ومع ذلك فإن الاتفاق بين الدول ليس تاماً بالنسبة للحصانات والامتيازات التي تمنح لفئات الموظفين غير الدبلوماسيين.

3 - صور الحصانة الشخصية:

نصّت المادة 29 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على أن: «ذات المبعوث الدبلوماسي مصونة. فلا يجوز إخضاعه لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز. وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالاحترام الواجب له. وأن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع كل اعتداء على شخصه أو على حريته أو على كرامته». ومن هذه المادة يمكن أن تستخلص عنصرين:

أ - العنصر الأول: التزام الدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي بعدم المساس بحرمته بأية صورة من الصور ومعاملته بالاحترام الواجب لمركزه، وتجنّب أي فعل أو تصرّف من شأنه الإخلال بهيبته أو امتهان لكرامته أو ازدراء لشخصه أو تقييد لحريته.

ب - العنصر الثاني: التزام الدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي بأن تكفل له الحماية اللازمة ضد أي اعتداء يمكن أن يوجّه إليه من الغير أو أي فعل يكون فيه مساس بذاته أو بصفته. وفي حالة وقوع اعتداء ما على المبعوث

يجب على الدولة المعتمد لديها أن تجري ما يلزم لعقاب المسؤولين وتعويض الضرر الذي يكون قد حدث[1].

إن مراعاة حرمة المبعوث الدبلوماسي واجبة ولو لم يتمسك بها. إذ هي مقررة لصالح دولته ضماناً لاستقلاله في أداء مهمته المكلف بها من قبلها أكثر منها لصالحه الخاص. لذا فهو لا يملك التنازل عنها باعتبارها ليست حقاً شخصياً له وإنما هي حق متصل بصفته التمثيلية، ومن واجبه أن يتمسك بها لأن في صيانة حرمته الذاتية احتراماً لاستقلال وهيبة الدولة التي يمثلها. وقد يثور التساؤل عن السلوك الذي يجب أن يتبعه المبعوث الدبلوماسي إذا ما وقع عليه اعتداء ما؟

ان الإجابة على هذا السؤال تكمن فيما جرى عليه العمل الدولي في مثل هذه الحالات إذ يتقدم رئيس البعثة الدبلوماسية إذا ما وقع عليه أو على أحد أعضاء البعثة اعتداء ما بشكوى إلى وزير خارجية حكومة الدولة المعتمد لديها، التي عليها التحقق من شكواه ومجازاة المعتدي وتقديم الاعتذار المناسب له. فإذا أغفلت هذه الحكومة شكوى المبعوث أو لم تقدم الترضية التي تفرضها الظروف، كان له أن يرفع الأمر إلى دولته ويطلب تعليماتها في هذا الشأن، كما أن له إذا اقتضت الظروف ذلك أن يطلب من حكومة الدولة التي يقيم فيها تمكينه من مغادرة إقليمها على سبيل الاحتجاج[2]. وإذا ما وقع الاعتداء من جانب أحد الأفراد وأحيل الأمر إلى القضاء فإن القوانين الجنائية لكثير من الدول تستلزم تقديم الشكوى بمعرفة المجني عليه الذي ينبغي عليه أن يتعاون مع سلطات الدولة المعتمد

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 157.
(2) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 158.

لديها لمثول المعتدين أمام العدالة[1].

أما أهم صور المشاكل التي تثيرها قاعدة الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي هي: حماية المبعوث الدبلوماسي من الاعتداء. وحمايته من القبض والاحتجاز.

أ - الحماية من العدوان الاعتداء:

يمكن تصوّر انتهاك الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي بواسطة الدولة المضيفة نفسها عبر تصرفات رسمية أو بواسطة أشخاص يعملون خارج نطاق السلطة الحكومية. وفي مطلق الأحوال ينبغي على الدولة المضيفة أن تكفل الحماية اللازمة للمبعوث الدبلوماسي، لذا فانتهاك الحصانة التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي وما قد يتعرّض له من إساءات، لا يُعد إهانة للدولة التي يمثلها فقط وإنما يُعد تجريحاً لأمن ورفاهية جميع الأمم. وقد سنّت الكثير من الدول تشريعات خاصة لحماية المبعوثين الدبلوماسيين

(1) يلاحظ أن رفض الترضية التي تتناسب مع جسامة الاعتداء قد تؤدي إلى نتائج خطيرة. «فاحتلال فرنسا للجزائر في شهر تموز / يوليو سنة 1830 حدث أثر لطمة أصابت وجه قنصلها العام «دوفال» من منشفة «الداي حسين» سلطان الجزائر، وقد تذرعت فرنسا بالإهانة التي أصابتها في شخص ممثلها وعدم تقديم الترضية التي تطلبتها وأعلن ملكها شارل العاشر الحرب على «الداي حسين» وبعث بقواته لاحتلال بلاده». «وحدث سنة 1923 خلال انعقاد مؤتمر لوزان أن أحد أعضاء الوفد السوفييتي الذي قدم خصيصاً للاشتراك في تسوية مسألة المضايق التركية. ويدعى Vorowski قتل في فندق سيسل بواسطة اثنين من روسيا البيضاء، وبالرغم من أن الحكومة السويسرية أبدت أسفها وقدمت العزاء رسمياً للوفد السوفييتي، لم تقتنع بذلك الحكومة الروسية واعتبرت الحكومة السويسرية مسؤولة عن الحادث وقطعت العلاقات بين البلدين وقامت روسيا باتخاذ إجراءات انتقامية ضد السويسريين المقيمين فيها وبمقاطعة البضائع السويسرية». علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 158 - 159.

وشمول الأفعال التي ترتكب ضدهم بالعقاب [1].

بيد أن فكرة الحصانة الشخصية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي قد واجهت بعض الصعوبات خاصة بعد الحرب العالمية الثانية التي يمكن العودة بأسبابها إلى ما خلفته «الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي الأمر الذي جعل كلا من المعسكرين ينظر إلى سفراء المعسكر الآخر على أنهم جواسيس بالدرجة الأولى». فضلاً عن «ظاهرة نشوء العديد من الدول الحديثة الاستقلال ضعيفة

(1) ومن ذلك ما قرره الكونغرس الأمريكي في 30 نيسان/إبريل 1790 والبرلمان الانكليزي عام 1708 قانون المادة 108 من القانون الجنائي الكوري رقم 293 الصادر في 18 أيلول/سبتمبر عام 1953 والمادة 118 من قانون العقوبات الهولندي والمادتان 111 فقرة أولى، 112 من قانون العقوبات البولندي الصادر في 11 تموز/يوليو عام 1932 (Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 49).وكذلك قانون العقوبات الايطالي الذي نص على السجن لمدة عشرين عاماً للاعتداءات التي تقع على حياة رئيس البعثة الدبلوماسية وعقوبة السجن مدى الحياة في حالة الوفاة، واتفاقية منظمة الدول الأمريكية الموقعة بواشنطن في 2 شباط/فبراير 1971 التي تنص على تعاون الدول الموقعة باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وعقاب الاعتداء على المبعوثين الدبلوماسيين (G.E. do Nascimento e silva; Op. Cit., P. 92 - 93). وأيضاً المادة 6 و7 من قانون العقوبات البلجيكي الصادر عام 1858، والمادة 494 من قانون العقوبات النمساوي والمادة 159 من قانون العقوبات البرتغالي، والمادة 43 من قانون العقوبات السويسري، والمادة 261 من قانون العقوبات الروسي، وقانون العقوبات السويدي الصادر عام 1864، والمادة 104 من قانون العقوبات الألماني الصادر عام 1871. والمادة 182 من قانون العقوبات المصري الصادر عام 1937 إذ تقرر عقوبتي الحبس لمدة لا تزيد على سنة والغرامة التي لا تتجاوز مائة جنيه ولا تقل عن عشرين أو إحدى هاتين العقوبتين لكل من عاب بإحدى طرق العلانية في حق ممثل دولة أجنبية معتمد في مصر بسبب أمور تتعلق بأداء وظيفته. علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 157 – 158، من ذلك أيضاً المادة 162 من قانون الدفاع الكوبي والمادة 127 من قانون العقوبات الاكوادوري والمادة 108 من القانون الجنائي الكوري الصادر عام 1953، والمادة السادسة من القانون الفلبيني الصادر في 21 تشرين أول/أكتوبر عام 1946 والمادة 111 من القانون الجنائي البولوني. كما ان بعض الدول نصت على حماية المبعوث في حالة الاعتداء عليه من جانب الصحافة من ذلك المادة 37 من القانون الفرنسي الصادر عام 1881 والمادة 258 من قانون الدفاع الاجتماعي الكوبي والمادة 354 من قانون العقوبات الاكوادوري والمادة 108 من القانون الجنائي الكوري الصادر عام 1953 والمادة 176 من القانون الجنائي اليوغسلافي. Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 48 - 49.

الإيمان بالكثير مما تقرره تلك الحصانات والامتيازات بسبب حداثة خبرتها وعدم توفر الوقت الكافي لاستقرار تقاليدها». لذا نجد أن كثيراً من رؤساء البعثات الدبلوماسية واجهوا الموت في الربع الأول من القرن التاسع عشر[1].

إن الاعتداء على حرمة المبعوثين يثير الكثير من الاستياء وتحرص الدول على تلطيف أثره، بتقديم كل الترضيات الممكنة إلى حد المغالاة أحياناً في عقاب المعتدي[2].

---

(1) من أهم هذه القضايا قتل كل من وزير ألمانيا في الصين على يد الجنود الصينيين عام 1900، والسفير الأول لألمانيا بالجمهورية السوفييتية بواسطة الثوار الروسن عام 1918، والمراقب الروسي الرسمي بمؤتمر لوزان في سويسرا بواسطة الروس البيض عام 1923، وكذلك الوزير الروسي في وارسو عام 1927. ومنذ عام 1947 قتل لا يقل عن ثلاثة عشر مبعوثاً (Quasi-diplomatic). وقد عانى المعسكر الغربي منذ الحرب العالمية الثانية الكثير من سوء المعاملة التي كان يلقاها ممثليه في الدول الشيوعية ومن ذلك سفراء الولايات المتحدة – بريطانيا – فرنسا – سويسرا – ايطاليا والسويد في صوفيا حيث كانوا يشكون ما أسمته بريطانيا الإهانة وعدم المجاملة «Disgraceful and discourteous» لممثلي الدول الأجنبية من جانب السلطات الرسمية في بلغاريا. وبالمثل كان سفراء الاتحاد السوفييتي يواجهون نفس المعاملة في البرازيل حيث اعتدى على أعضاء السفارة في ريو دي جانيرو بتأييد من السلطات البرازيلية. كما أن الدول الحديثة الاستقلال لا تعطى لفكرة الحماية الاهتمام الكافي. على أنه بالرغم من تكرار حوادث الاعتداء على المبعوثين الدبلوماسيين فان الدول ينبغي عليها اتخاذ الإجراءات الكفيلة بحماية هؤلاء الدبلوماسيين. كما أن القضاء تأثر أيضاً بفكرة الحماية إذ يقرر للدبلوماسي مركزاً خاصاً لا يتمتع بمثله الفرد العادي، من ذلك القضاء الايطالي حيث حكم في قضية كسر أصبع السفير الفرنسي في ايطاليا بأن هذه الإصابة تعوق أداء السفير لمهام وظيفته وحكم له بتعويض قدره 6500 دولاراً. Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 51 - 52.

(2) كما حدث في السويد عام 1728 حيث حكم بالإعدام على شخص لمجرد أنه أهان علناً سفير لويس الخامس عشر. ومن الحوادث المشهورة حادث الاعتداء على سفير روسيا في لندن عام 1708 الذي صدر على أثره قانون الملكة آن، الذي نص على أن: «من يعتدون على حرمة السفراء وغيرهم من مبعوثي الأمراء الأجانب يعتبرون منتهكين لقانون الشعوب ومعكرين للسلامة العامة ويجب عقابهم عقاباً رادعاً أمام هيئة خاصة مكوّنة من أكبر ثلاثة قضاة في المحكمة، وقد منحت هذه الهيئة سلطة غير محدودة في تقرير العقوبة حتى تكون متناسبة مع الاعتداء.

من العرض السابق يمكن القول أن الدول تتخذ ما في وسعها لحماية المبعوثين من أي اعتداء وعقاب المعتدين، ولكن ما زالت ثمة حالات عديدة لا يتمتع فيها المبعوث بالحماية والاطمئنان الكافي ومرد ذلك إلى ظهور الأيديولوجيات المتنازعة ونشوء الدول الحديثة التي ما زالت في دور التخلف. من ذلك قتل سفيري الولايات المتحدة وألمانيا في غواتيمالا عام 1968، وعام 1970، وخطف سفراء وبعض أعضاء البعثات الدبلوماسية في البرازيل وأوروغواي وكندا وتركيا[1].

ب - الحماية من القبض والاحتجاز:

تُعد حماية المبعوث الدبلوماسي من القبض والاحتجاز، قاعدة من قواعد القانون الدولي العام. بيد أن الواقع العملي كان مخالفاً لهذه القاعدة. والأمثلة عديدة لحالات انتهكت فيها هذه القاعدة التقليدي[2].

ومن المتعارف عليه، أن هذه الإجراءات تعد انتهاكاً لحرمة ذات المبعوث الدبلوماسي إلا أنها قد تكون مبررة إذ ارتكب المبعوث الدبلوماسي نشاطاً يمثل تهديداً لأمن أو سلامة الدولة المضيفة أو كان لا يحمل بطاقة تعريف شخصية[3].

---

(1) C.E. de Nascimento e silva: Op. Cit., P. 92.

(2) ومنها على سبيل المثال حجز السفير الأمريكي في غواتيمالا لفترة قصيرة بعد أن قبض عليه بمعرفة أحد ضباط البوليس في مدينة غواتيمالا عام 1917، والقبض على وزير رومانيا في روسيا ثم الإفراج عنه في اليوم التالي عام 1918 بعد أن قدم السفير الأمريكي احتجاجاً شديداً Stiff Protest بصفته رئيساً للسلك الدبلوماسي في بتروغراد. وكذلك القبض على السفير الإيراني في الولايات المتحدة الأمريكية في 27 تشرين الثاني/ نوفمبر عام 1935 لمخالفته قواعد المرور في ولاية ميرلاند.

(3) ومن ذلك في عام 1951 استوقف البوليس التشيكوسلوفاكي الملحق العسكري الفرنسي لعدم حيازته أوراق اعتماده. كما حدث عام 1956 ان قبض البوليس الإيراني على مساعد الملحق العسكري الروسي بينما كان يستقل أحد السيارات، وأوضحت الحكومة الإيرانية أن هذا القبض كان قانونياً لأن الملحق لم يكن بحوزته بطاقة شخصية ولم يكن يستقل سيارة دبلوماسية.

أن القبض على المبعوث الدبلوماسي بسبب عدم حيازته لأوراق شخصية، قد يكون قصير الأجل بقصد التحقق من شخصيته من خلال الإجابة عن بعض الاستفسارات القليلة[1]. بينما يختلف الأمر في حالة القبض على المبعوث لكونه يباشر نشاطاً معادياً لأمن الدولة المضيفة[2]. وهكذا يتبين أن قاعدة عدم جواز القبض على الدبلوماسي قد فقدت صفتها المطلقة بخاصة عندما يشكل سلوك الدبلوماسي تهديداً لأمن الدولة المضيفة.

---

(1) في 10 أيار/مايو 1952 حجز الملحق العسكري اليوغسلافي في بلغاريا لعدة ساعات بعد أن قبض عليه البوليس في صوفيا. وفي 8 نيسان/ابريل 1957 استجوب ملحقان عسكريان أمريكيان بمعرفة فرقة عسكرية روسية لمدة خمس ساعات وهما جالسان داخل سيارتهما حيث رفضا مغادرة السيارة. وفي أول حزيران/يونيو 1949 حجز أربعة قناصل أمريكيين بمعرفة السلطات الروسية لمدة أربع وعشرين ساعة، وفي 17 تشرين الثاني/نوفمبر 1960 حجز سكرتير سفارة غانا في الكنغو لمدة يوم كامل، في 9 كانون الأول/ديسمبر 1947 استوقف السكرتير الثاني لسفارة أمريكا في بوخارست بواسطة السلطات الرومانية أثناء ركوبه سيارة تحمل العلم الأمريكي وتم تفتيشه تحت تهديد السلاح. وفي 25 تشرين الثاني/نوفمبر 1947 حجز ملحقان بالبعثة الكندية العسكرية بالاتحاد السوفييتي لمدة اثني عشر يوماً حيث كانا ضلا الطريق في شرق بروسيا أثناء قيامهما برحلة من وارسو. أنظر في تفصيلات ذلك:

Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 64.

(2) ومن ذلك القبض على أربعة دبلوماسيين في سفارة الولايات المتحدة الأمريكية في رومانيا بتاريخ 6 أيلول/سبتمبر عام 1948 في مدينة Giurgiu بتهمة تصوير بعض الأماكن الممنوعة وظلوا لمدة ستة عشرة ساعة بدون طعام أو ماء ودون أن يتمكّنوا من الاتصال بسفارتهم، وأعلنت حكومة رومانيا أن الدبلوماسيين الأمريكيين الأربعة استغلوا حصانتهم الدبلوماسية في ارتكاب أعمال التجسس بحصولهم على صور فوتوغرافية لبعض الأماكن المحرمة مما يؤثر على الدفاع الوطني الإقليمي لرومانيا، وطالبت بإعادتهم إلى دولتهم في أسرع وقت ممكن، وقد استجابت الولايات المتحدة الأمريكية لطلب رومانيا إلا أنها احتجت لدى حكومة رومانيا لقيام السلطات الرومانية بحجز أعضاء السفارة وتجاهل حصانتهم الدبلوماسية.

خامساً: الحصانة الشخصية وحق الدفاع الشرعي

إن حق الدفاع الشرعي يبيح للمعتدي عليه أن يواجه بالوسائل اللازمة أي اعتداء غير مشروع يكون مهدداً به.فالمبعوث الدبلوماسي من واجباته الأولى احترام القوانين والنظم الخاصة بحفظ النظام والأمن في الدولة المضيفة وأن الضمان الوحيد لتمتعه بحصانته الدبلوماسية إنما يتوقف على سلامة سلوكه الخاص. فإذا ما حدث اعتداء على المبعوث الدبلوماسي نتيجة لسلوكه، فعندها لا يمكن القول أن هذا الاعتداء يُعد اعتداء على حصانة المبعوث، وبالتالي لا يستطيع أن يدعي بخرق حصانته الدبلوماسية. ففي الواقع قد تفرض الظروف أحياناً التغاضي عن حرمة المبعوث أو عدم الاعتداد بها، فإذا فرض أن لجأ المبعوث إلى استعمال العنف ضد أحد رجال السلطة العامة، أو ارتكب أعمال اعتداء ضد الأفراد، بحيث كان يخشى على حياتهم منه لو تمّت مراعاة حرمته ولم يتدخلوا، فلا شك أن يكون لأي من هؤلاء مواجهة الخطر الذي يهدده بكافة الوسائل الممكنة، ومنها استعمال القوة ضد المعتدي عند الضرورة استناداً إلى حق الدفاع الشرعي عن النفس، إنما على المدافع ألا يتجاوز في دفاعه الحد اللازم لدرء الخطر عنه طبقاً لشروط شرعية الدفاع، وأن يتجنب بمجرد زوال الخطر أو استبعاده ارتكاب أي فعل جديد يمسُّ حرمة المبعوث[1]. على أن الأمر يبدو بالغ الدقة عندما يمثل سلوك الدبلوماسي تهديداً لأمن الدولة المضيفة، إذ أن للدولة صاحبة الإقليم سيادتها وكرامتها ومن حقها مواجهة الأخطار التي تهددها. لذا فالدول قد تضطر إلى تجاهل حصانة المبعوث الدبلوماسي في مثل هذه الحالات وتتصرف تجاهه بما تفرضه الظروف.

---

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 164.

الفصل الرابع

الحصانة القضائية

يتمتع المبعوث الدبلوماسي إضافة إلى حرمته الذاتية، بحصانة قضائية تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المضيفة طوال مدة عمله بها[1]. وقد نصّت المادة 31 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على تمتّع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي في الدولة المضيفة، وكذلك الإعفاء من الخضوع للقضاء المدني والإداري ما لم يتعلق بدعاوى معيّنة ذُكرت على سبيل الحصر[2]. و تعتبر هذه الحصانة أساسية وجوهرية بهدف حسن أداء المبعوث الدبلوماسي لمهامه الوظيفية. وقد يثور التساؤل في هذا الصدد عن أثر الحصانة القضائية على قضاء الدولة المضيفة؟ الجواب على هذا التساؤل هو أن عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 165.

(2) نصّت على هذه الحصانة المادة 19 من اتفاقية هافانا عام 1928 والمادة 12 من مشروع معهد القانون الدولي في كامبردج عام 1895 والمادة 25 من المشروع رقم 22 لمعهد القانون الدولي الأمريكي عام 1925 والمادة 25 من مشروع اللجنة الدولية للفقهاء الأمريكيين عام 1927 والمادة السادسة من مشروع نيويورك لمعهد القانون الدولي عام 1929.

للقضاء الإقليمي في الدولة التي يمارس فيها مهام وظيفته لا يعني إفلاته من سلطان القانون إذ أخلَّ به. فمحاكمته ومقاضاته عن أعماله وتصرفاته تظل خاضعة لقانون دولته ولولايتها القضائية، ويمكن مساءلته أمام محاكمها عما يمتنع على قضاء البلد الموفد إليه النظر فيه، نتيجة لحصانته القضائية[1]. وقد نصّت على ذلك صراحة الفقرة الرابعة من المادة 31 من اتفاقية ڤيينا إذ جاء فيها أن «الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها لا تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المعتمدة». إلا أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية لا يعني تحرره من احترامه لقوانين الدولة المضيفة. بل عليه أن يحترم هذه القوانين ويلتزم بمقتضيات النظام العام لتلك الدولة. وفي هذا تنص الفقرة الأولى من المادة 41 من اتفاقية ڤيينا «... دون إخلال بالمزايا والحصانات المقررة لهم، على الأشخاص الذين يستفيدون من هذه المزايا والحصانات واجب احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمدين لديها». إلا ان ثمة بعض الملاحظات التي ينبغي الإضاءة عليها في هذا المجال ومنها:

1 - ينبغي التفريق بين الحصانة ضد الاختصاص والحصانة ضد القانون. ذلك أن المبعوث الدبلوماسي يجب عليه احترام قوانين الدولة المعتمد لديها، وأن حصانته إنما هي حصانة ضد الاختصاص، ومن ثم فإنه يجوز رفع الحصانة عن المبعوث الدبلوماسي وبذلك يخضع للاختصاص المحلي.

---

(1) يقول الفقيه فوشي إذا اقترف الدبلوماسي الأجنبي جناية أو جنحة يسأل أمام سلطات بلاده وتصبح مسألة توقيع العقوبة المناسبة واقتضاء التعويضات الكافية من المسائل الدولية التي تطالب بها الحكومة المحلية بالطرق الدبلوماسية. علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 165.

2 - يجب أن نفرق بين الحصانة ضد الإجراءات القضائية والحصانة ضد المسؤولية. ذلك أن تمتع المبعوث بحصانة قضائية محلية لدى الدولة المعتمد لديها، لا ينفي مسؤوليته عما صدر منه، ويجوز أن يُقاضى أو يُساءل عن ذلك أمام جهات الاختصاص في دولته أو دولة أخرى[1]. وهذا هو ما أوضحه القاضي اللورد هيوارث في قضية Dichinson V, Del Solar[2].

3 - إعفاء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع لقضاء الدولة المعتمد لديها، يمكن أن يطلق عليه الحصانة الدبلوماسية بالنسبة للأشخاص الدبلوماسيين، على أن هذه الحصانة تختلف عن الحصانة الدبلوماسية حيث أن الأمر يتعلق بالدعاوى والتي يشترط فيها أن تتعلق بالوظيفة الدبلوماسية[3]. لذا فإن القاعدة العامة بالنسبة للحصانة الدبلوماسية، يرد عليها بعض الاستثناءات وهي الواردة بالمادة 31 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية.

4 - إعفاء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء الإقليمي

---

(1) يقول أوبنهايم أن القانون الدولي يضع الدولة في موضع المسؤولية عن كافة أعمال ممثلها الدبلوماسي التي تسبب ضرراً للدولة المبعوث إليها أو لرعاياها. L. Oppenheim: Op. Cit., P. 359.

(2) قال القاضي اللورد هيوارث:

«… Diplomatic, agents are not, in virtue of their privileges as such immune from legal liability for any wrongful act. The accurate statement is that they are not liable to be used in the English courts unless they submit to the jurisdiction, diplomatic privilege does not import immunity from legal liability but only exemption from local jurisdiction».1930, (I.K.B., 376 - 380).

(3) Yoram Din Stein: diplomatic Immunity from Jurisdiction, 1966, P. 76 - 89.

إعفاءً تاماً، يشمل كل نواحي نشاطه في الدولة الموفد إليها، فيشمل الاختصاص الجنائي والشرطي كما يشمل الاختصاص المدني والإداري، فضلاً عن كل ما يتصل منها من إجراءات، ومنها أداء الشهادة أمام المحاكم.

وبذلك تضمن هذه الموجبات استقلال المبعوث الدبلوماسي عن كل مؤثرات السلطان الإقليمي تجاه الدولة المعتمد لديها حتى لا يكون عرضة لعرقلة المهام التي يضطلع بها. أما إذا وقع من المبعوث الدبلوماسي ما يشكل جريمة بالغة الخطورة أو يعتبر إخلالا جسيماً بأمن البلاد، جاز للدولة ضبطه ووضعه في التحفّظ المؤقت أو ترحيله بالقوة برفقة الحرس إلى الميناء الجوي أو البحري مع طلب محاكمته بواسطة المؤسسات الفضائية في بلاده.

القسم الأول

الحصانة من الاختصاص الجنائي

تُعد الحصانة الجنائية مظهراً من مظاهر حرمة المبعوث الدبلوماسي الشخصية التي تفرض على سلطات الدولة المختلفة عدم التعرّض لشخصه أو مسكنه بأية صورة من الصور ضماناً لاستقلاله واحتراماً للدولة التي يمثلها، وبهدف ممارسة مهامه بحرية. وكان من رأي Fiore التفّرقة في هذا المجال بين الأفعال المتصلة بوظائف المبعوث الدبلوماسي والأفعال ذات الطبيعة الخاصة واقتصار الإعفاء من القضاء الإقليمي على الأولى دون الثانية. لكن هذا الرأي لم يجمع عليه الفقهاء. كما كان من رأي بعض الكتّاب التفرقة بين الجرائم البسيطة

والجرائم الجسيمة، واقتصار الإعفاء من القضاء الإقليمي على الأولى دون الثانية. لكن هذا الرأي لم يلق أيضاً قبولاً لدى غالبية الفقهاء باعتباره يترك للسلطات المحلية تقرير ما إذا كانت الجريمة بسيطة أو جسيمة وبالتالي النظر بها أمام المحاكم الإقليمية، بالإضافة إلى أن بعض الدول تفرض عقوبات مشدَّدة على بعض الأفعال كالتشريعات التي تحظِّر بيع الذهب أو التعامل في العملة.

أولاً: مفهوم الحصانة الجنائية فقهاً وقضاءً

الحصانة الجنائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي حصانة مطلقة. فلا يحق للدولة المضيفة تحت أي ظرف أن تحاكمه أو تعاقبه بواسطة محاكمها الجنائية[1]. على أن ذلك لا يمنع من التحفظ على المبعوث واتخاذ ما يلزم لمنع أذاه أو تجنّب خطره بالنسبة للجرائم التي يرتكبها ضد أمن الدولة[2]. ويؤيد ذلك أغلب الفقهاء. إذ يقول Oppenheim «فيما يختص بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الخضوع للقضاء الجنائي، فان التوافق بين القواعد النظرية والتطبيق العملي للقانون الدولي تام، فالدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي لا تستطيع في أي من الظروف محاكمته أو معاقبته»[3].

---

(1) B. Sen: Op. Cit., P. 106.

(2) Whiteman: Op. Cit., P. 415.

(3) Oppengeim: Op. Cit., P. 790. ويرى F. De Martens أن المبعوثين الدبلوماسيين لا يخضعون للقضاء المحلي سواءً المحاكم المدنية أو الجنائية. كما يقول Paul Fauchille «المبعوثون الدبلوماسيون أياً كانت مرتبتهم معفون إطلاقاً من القضاء في الدولة المعتمدين لديها. ويرى Cecil Hurst أن مبدأ إعفاء المبعوث الدبلوماسي من القضاء الجنائي في البلد المقيم فيه ليس فقط شرعياً في ذاته وإنما هو يتفق كذلك مع ما تجري عليه كافة الدول المتمدنة. ويقول Francis Deak أن عدم خضوع المبعوثين الدبلوماسيين للقضاء المحلي من قواعد القانون المسلم بها عالمياً.ويصف Michael hardy وضع المبعوثين الدبلوماسيين بالنسبة للقانون الجنائي الفرنسي فيقول أنهم معفون من الخضوع إطلاقا للقانون الجنائي الفرنسي أياً كانت صورة إجرامهم.

إلا أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بحصانة جنائية مطلقة، لا يعني أنه يستطيع أن يفعل ما يشاء، بل يجب عليه احترام قوانين البلد المضيف، وإلا فإن للأخيرة أن تطلب استدعاءه. ويقول B. sen إذا ارتكب المبعوث الدبلوماسي أية جريمة جنائية في الدولة المعتمد لديها فإنه لا يمكن محاكمته أمام أي من المحاكم الجنائية الوطنية لتلك الدولة. وان كل ما تستطيع أن تفعله الدولة المضيفة، أن ترفع الأمر للدولة التي يمثلها المبعوث الدبلوماسي لمحاكمته أمام محاكمها. وفي الجرائم الخطيرة كما لو قام المبعوث الدبلوماسي بالتآمر ضد الدولة المعتمد لديها، فإنه يمكن في هذه الحالة وضعه تحت التحفظ أو القبض عليه وطرده[1].

ويحدد William Barnes العقوبات التي تستطيع الدولة المعتمد لديها تطبيقها بالنسبة للمبعوث الدبلوماسي المذنب. إذ يرى أنها تبدأ بشكوى رسمية ترفع إلى حكومة المبعوث. ثم طلب رسمي لحكومته باستدعائه. وإذا لم يُجاب طلب الاستدعاء أو إذا كانت الجريمة التي ارتكبها المبعوث ذات خطورة، فإن الدولة المعتمد لديها تستطيع إصدار إعلان بأن هذا المبعوث أصبح Persons non grata وتأمره بمغادرة الإقليم. أما إذا تآمر المبعوث الدبلوماسي ضد أمن وسلامة الدولة المعتمد لديها فإنها تستطيع التحفّظ عليه وطرده في أقرب فرصة ممكنة. ولكن في جميع الأحوال لا يمكن محاكمته أمام محاكم الدولة المعتمد لديها[2].

وإذا كان جمهور الفقهاء يرى عدم إمكان محاكمة المبعوث

(1) B. Sen: Op. Cit., P. 107.

(2) William Barnes: Diplomatic immunity from local jurisdiction its historical development under international law and application in United States practice, The department of State bulletin, August, 1960, LII, P. 177 - 178.

الدبلوماسي أمام محاكم الدولة المضيفة. فإن التشريعات الدولية المختلفة تؤكد هذه القاعدة من ذلك المادة 12 من مشروع معهد القانون الدولي عام 1895 والمادة 11 من مشروع ذات المعهد عام 1929 وكذلك المادة 19 من اتفاقية هافانا وأيضاً المادة 19 من مشروع مدرسة هارفارد للقانون[1]. كذلك نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 في الشطر الأول من الفقرة الأولى للمادة 31 على حصانة المبعوثين القضائية في الجرائم الجنائية بشكل عام، وجاء في تعليق لجنة القانون الدولي على هذا النص أن الحصانة بالنسبة للجرائم الجنائية شاملة لا تمثل أي استثناء على خلاف الجرائم المدنية[2]. كما نصّت على هذه القاعدة أيضاً بعض التشريعات الوطنية[3].

إلا أن السؤال الهام في هذا المجال هو كيف كان موقف الدول في الواقع العملي إزاء هذه القاعدة؟ وللإجابة على هذا السؤال ينبغي النظر الى السوابق الدولية في مختلف المناسبات. ففي 23 /2010/12 تبادلت كل من روسيا وبريطانيا طرد ممثلين دبلوماسيين على قاعدة اعتقال روسية، تعمل مساعدة برلمانية لأحد النواب البريطانيين، بتهمة التجسس. وتوترت العلاقات بين البلدين بعد رفض موسكو تسليم الرجل الذي طلبته بريطانيا لمحاكمته في قضية مقتل العميل الروسي السابق «ليتفينينكو» باستخدام مادة مشعة شديدة السمية. وكانت

(1) Philippe Cahier: Op. Cit., P. 245 - 246.

(2) الكتاب السنوي للجنة عام 1958، ج 2، ص 101.

(3) مثال المادة 61 من قانون الإجراءات الجنائية النمساوي، المادة 2 من ديكرتو رقم 615 الصادر عام 1935 في كولومبيا بشأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. والمادة 412 من قانون الإجراءات الجنائية الكوبي، المادة 6 من القانون الصادر في 12 تموز / يوليو 1950 في تشيكوسلوفاكيا، المادة 3 من قانون الإجراءات الجنائية في إكوادور، المادة 2 من قانون الإجراءات الجنائية اليوناني.

روسيا قررت طرد أربعة دبلوماسيين بريطانيين من موسكو ردا على قرار بريطانيا طرد أربعة دبلوماسيين روس على خلفية قضية مقتل العميل الروسي في لندن عام 2007. يشار إلى أن تبادل طرد الدبلوماسيين بين روسيا وبريطانيا هو أسلوب قديم متبع في العلاقات الدبلوماسية بين البلدين، ولم تكن أولها عام 2007، حيث طردت بريطانيا عام 1996 دبلوماسيين روس بتهمة التجسس، بينما طردت روسيا عام 2006 أربعة دبلوماسيين بتهمة التجسس وتقديم أموال لمنظمات غير حكومية. وفي الواقع ثمة عشرات حالات طرد الدبلوماسيين في القرن الماضي نتيجة أعمال غير مشروعة قام بها ممثلون دبلوماسيون في الدول التي استضافتهم[1].

وقد يحدث في بعض القضايا الخطيرة أن يقوم السفير بجمع

(1) ففي عام 1915 كلفت حكومة المكسيك سفير اسبانيا لديها بترك البلاد في مدى 24 ساعة لإيوائه دون حق أحد الرعايا الأسبان الذين كانوا يساعدون الثورة القائمة ضد الحكومة. وفي عام 1917 طرد سفير ألمانيا في بيونس ايرس Buenos Aires لاتهامه بارتكاب أفعال ضد سلامة Buenos Aires. وفي عام 1919 كان الملحق العسكري الأمريكي في برن Berne à يقود سيارته فصدم سيدة وطفلها وتوفيا بسبب الحادث فلم يقدم للمحاكمة أمام محاكم الدولة المعتمد لديها استناداً لحصانته القضائية وتمت محاكمته أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية.وفي عام 1958 تآمر سفير الولايات المتحدة في جاكارتا Djakarta à ضد حكومة اندونيسيا فطرد من البلاد. من ذلك في عام 1654 تآمر السفير الفرنسي في لندن De Bass ضد كرومول Cromwell فصدرت إليه الأوامر بمغادرة انكلترا خلال 24 ساعة. وفي عام 1717 تآمر السفير السويدي Gyllenborg في لندن ضد الملك جورج فقبض عليه وضبطت أوراقه ثم أبعد من البلاد وقد برر القبض على أساس الدفاع الشرعي. وفي عام 1718 تآمر السفير الأسباني البرنس Cellarmare في باريس ضد الوصي على عرش فرنسا بالاشتراك مع أحد الأمراء الفرنسيين فأقتيد تحت الحراسة في موكب لائق بمركزه ومع مراعاة الاحترام اللازم لشخصه حتى الحدود.وفي عام 1848 أقتيد كذلك حتى الحدود السفير هنري بولواز في مدريد لاشتراكه في مؤامرة ضد الحكومة الأسبانية. وفي عام 1584 تآمر السفير الاسباني Mendoza في لندن ضد الملكة اليزابث فصدرت إليه الأوامر بمغادرة البلاد. وفي عام 1586 تآمر السفير الفرنسي L'Aubespine في انكلترا ضد حياة الملكة اليزابث فاكتفى بتحذيره بعدم تكرار ارتكاب مثل هذه الأفعال.

Philippe Cahier: Op. Cit., P. 244 - 245.

أدلة القضية وإعادة المبعوث الدبلوماسي المتهم إلى دولته ليحاكم أمام محاكمها[1]. وفي حالات كثيرة حدث أن طردت دولة الإرسال ممثليها الذين يرتكبون جرائم على إقليم الدولة المعتمدين لديها من الخدمة وتنازلت عن الحصانة الممنوحة لهم وبالتالي أخضعوا للاختصاص الجنائي للدولة المستقبلة[2].

ومن الواضح، أن المبعوث الدبلوماسي الذي يرتكب جريمة في الدولة المضيفة قد يواجه صعوبات في مباشرة مهام وظيفته من جهة، ومن جهة أخرى قد لا تطلب الدولة المضيفة من دولته استدعاءه رسمياً ومن أجل ذلك جرى العرف على أن يُستدعى في مثل هذه الحالات بمعرفة دولته[3].

---

(1) ومن ذلك قضية André Toussaint السكرتير الأول بسفارة هايتي Haitian بالولايات المتحدة الأمريكية حيث اتهم بقتل The Minister Counsellor مستشار السفارة في واشنطن فتم إعادته إلى دولته وحوكم أمام محاكم Port-au-Prince بناء على اتفاق بين الولايات المتحدة الأمريكية وهايتي. وفي عام 1960 قامت الولايات المتحدة الأمريكية بمحاكمة سبعة حراس بحريين كانوا يعملون بسفارتها في لندن لارتكابهم جرائم أثناء عملهم بالخارج.

(2) ومن ذلك ما حدث في عام 1961 بالنسبة لسفير المكسيك Salvador Prdo Bolland في بوليفيا وما حدث عام 1964 بالنسبة Mauricio Rosal سفير غواتيمالا في بلجيكا وهولندا حيث ضبطا أثناء تهريبهما هيروين داخل الولايات المتحدة الأمريكية فطردا من الخدمة وأسقطت حصانتهما وأخضع كليهما للاختصاص الجنائي وحوكما أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية.

(3) مثال ذلك ما حدث عام 1927 حيث استدعت إيران أحد مبعوثيها في واشنطن ويدعى Mr. Entezam على أثر اتهام زوجته بارتكاب حادث تصادم ترتب عليه قتل مواطن.وعام 1956 كان مبعوث اندونيسي بسفارة اندونيسيا في نيودلهي يقود سيارته فصدم أحد الأشخاص صدمة أدت إلى وفاته فقامت حكومته باستدعائه.وفي 22 أغسطس سنة 1928 كان السكرتير الثاني لسفارة تركيا في واشنطن يقود سيارته في مدينة Trenton بولاية New Jersey فاصطدم بسيارة أخرى فقبض عليه البوليس.وفي عام 1935 أتهم سفير ايران في واشنطن بانتهاك قواعد المرور والاعتداء على رجال البوليس فقبض عليه البوليس. ثم قدم اعتذاراً لكليهما فور علم الأمر للسلطات. B. Sen: Op. Cit., P. 110.

من ذلك، نستطيع القول أن تصرفات الدول في مختلف المناسبات إزاء الانتهاكات التي ارتكبها المبعوثون الدبلوماسيون ضد قوانينها الجنائية كانت تتفق مع القاعدة العامة، المتعلقة باحترام الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي وعدم اتخاذ إجراءات جنائية ضده إلا ما يلزم لمنع أذاه أو تجنب خطره. كما ان الحصانة الجنائية للمبعوث الدبلوماسي لا تعني أن من حق المبعوث أن ينتهك قانون الدولة المضيفة بل عليه أن يحترم ذلك القانون ويلتزم بمقتضيات النظام العام لتلك الدولة. لذا فإن السفير يقوم عادة في حالة ما إذا ارتكب دبلوماسي جريمة خطرة بجمع أدلة الاتهام ثم يبعث بها إلى الدولة الموفدة كي يحاكم على أفعاله. أو ترفع الحصانة عن الدبلوماسي كي يحاكم أمام محاكم الدولة المضيفة.

ثمة سؤال آخر يثور حول الحكم إذا وقعت دعوى جنائية أمام محاكم الدولة المضيفة ضد مبعوث دبلوماسي معتمد لديها، في الواقع أن قاعدة عدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للقضاء الجنائي الإقليمي تعتبر من القواعد المتصلة بالنظام العام. إذ هي ضرورية للمحافظة على العلاقات السلمية بين الدول، ولأن في محاكمة المبعوث أمام القضاء الإقليمي مساس باستقلال الدولة التي يمثلها وإخلال بحقها في المساواة في مواجهة الدولة المعتمد لديها، لذا يتعيّن على المحاكم إذا رفعت أمامها دعوى جنائية ضد مبعوث دبلوماسي أجنبي معتمد لدى دولتها، أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها متى تثبت لديها صفة المبعوث[1].

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 170. كما استقر القضاء فعلاً على ذلك، وقد أشارت إحدى محاكم الأرجنتين عام 1927 في قضية The case of Ludovico Cenzi إلى أن استثناء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء الجنائي في الدولة المعتمد لديها يعد من مبادئ النظام العام، إذ هو ضروري لحفظ العلاقات الدولية وضمان استقلال المبعوث وتوفير أمنه. وقد توصلت إلى نفس النتيجة إحدى محاكم الأرجنتين عام 1934 في قضية خاصة بالملحق البحري الياباني. =

وعلى الرغم من تأييد الفقه والقضاء للحصانة القضائية إلا أن «تجاهل الدول لهذه الحصانة في الواقع العملي بلغ من الكثرة حداً أفقدها ما كان لها من صفة تقليدية مطلقة لاسيما عندما يمثل سلوك الدبلوماسي تهديداً لأمن الدول المضيفة»[1].

ثانياً: التكييف القانوني للحصانة الجنائية[2]

للدولة سلطة ممارسة اختصاصها الجنائي في مواجهة كافة الأشخاص الموجودين على إقليمها وكذلك بالنسبة للجرائم التي ترتكب داخل حدود الإقليم. ومن حيث المبدأ فإن مدى الاختصاص الإقليمي يتسع بنفس القدر الذي تتسع فيه فكرة سيادة الدولة. ففي قضية اللوتس عام 1927 نجد أن المحكمة الدولية ذهبت إلى أن كل ما يمكن أن يطلب من الدولة هو ألا تتعدى الحدود التي يفرضها القانون الدولي لاختصاصاتها؛ أما في داخل هذه الحدود فإن الدولة تستطيع أن تمارس اختصاصاتها الكاملة النابعة عن سيادتها بما

= وكذلك قضية خاصة بالمستشار التجاري البريطاني. وكذلك عام 1929 في قضية Grillon الملحق التجاري بمفوضية البورغواي A.D, 1929 - 1930. Case N. 194, P. 302 - 303 -. ومن ذلك أيضاً قضية Antonio Barroso Fernandes السكرتير الثاني في سفارة البرازيل في سانتياغو، إذ اتهم عام 1926 بإصدار شيك بدون رصيد فصدر الحكم ضده بالسجن دون مراعاة لحصانته الدبلوماسية، إلا أن محكمة استئناف سانتياغو استأنفت الحكم وأصدرت حكمها في 9 نيسان / أبريل عام 1927 برفض الدعوى G.E. do Nascimento e silva: Op. Cit., P. 121. وفي حزيران / يونيو عام 1961 حدثت قضية مماثلة في فرنسا حيث أصدر القاضي Judge, Pierre David أمراً بسجن دبلوماسي برازيلي لاتهامه بجريمة مماثلة ارتكبها حينما كان يعمل بسفارة البرازيل في فرنسا إلا أن الأمر لم ينفذ.

(1) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 127.

(2) راجع عبد الفتاح الصيفي، القاعدة الجنائية، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت، 1970، ص 396 – 401.

في ذلك ممارسة اختصاصها القضائي. وأن أي استبعاد أو تحديد لفكرة الاختصاص القضائي إنما تأتي ضد القرينة التي مؤداها أن الدولة ذات السيادة، لها اختصاص قضائي كامل على إقليمها. ومن ثم فإن أي قيود من هذا النوع ينبغي أن تقدر بقدرها وأن تفسر تفسيراً ضيقاً. ومثل هذه القيود إنما نتاج القانون الدولي العرفي أو المعاندات أو مبادئ القانون العامة المعترف بها من الأمم المتحضرة، فالقانون الدولي العرفي استبعد أو قيّد ممارسة الاختصاص القضائي على الإقليم في الحدود التي اقتضتها المصالح المتبادلة لأعضاء الجماعة الدولية. وأن ما جرى عليه العمل بين الدول أدى إلى نشوء وتطور الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وأكد ذلك ما أبرم بين الدول المختلفة من معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف. كما أكدتها التشريعات الوطنية الصادرة في الدول المختلفة[1].

وبذلك ثار التساؤل عن التكييف القانوني للحصانة الجنائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون، إذ أن هؤلاء لا يسألون جنائياً عما يرتكبونه من أفعال تعتبر جرائم في نظر تشريعات الدول المعتمدين لديها. وهذه القاعدة نشأت في ظل القانون الدولي العام واعتنقتها التشريعات الجنائية الوطنية. وبالتالي ما هو إذن التكييف القانوني لحصانة هؤلاء الدبلوماسيون؟

1 - يرى بعض الفقهاء أن الحصانة الجنائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون هي حصانة قضائية يترتب عليها تعطيل حق الدولة في تحريك الدعوى العامة. ويؤخذ على هذا الرأي أن من شأنه التقليل من قيمة الحصانة

(1) Georg Schwarzenberger: International Law. Third Edition, London, 1957, P. 192.

التي يتمتعون بها، إضافة إلى ذلك لا يتسق وجوهر هذه الحصانة فهي حصانة متصلة بقواعد قانون العقوبات لا بقواعد قانون الإجراءات الجنائية[1].

2 - يرى بعض الفقهاء أن الحصانة الجنائية بمثابة شرط سلبي يكمن في كل قاعدة جنائية مؤداه أنه يشترط لوجود الجريمة ألا يكون الجاني متمتعاً بحصانة جنائية. ويؤخذ على هذا الرأي انه يعتمد على حيلة قانونية يحمل بها القاعدة الجنائية ما ليس من طبيعتها[2].

3 - يرى بعض الفقهاء أن المتمتعين بالحصانة الجنائية لا تتوافر لديهم الأهلية الجنائية. ويؤخذ على هذا الرأي أنه يساوي بين الدبلوماسيين وبين من ليست لديهم إرادة أو إدراك أو تمييز أو ذوي العاهة العقلية[3].

4 - يرى بعض الفقهاء أن ما يصدر عن ذوي الحصانة الدبلوماسية بمثابة «أفعال تخرج عن مجال القانون الجنائي» وبالتالي من الممكن مساءلتهم مدنياً لا جنائياً عن كل ما يصدر عنهم من أفعال يعتبرها القانون الجنائي جريمة. ويؤخذ على هذا الرأي أنه لو صح اعتبار ما صدر عن الذين يتمتعون بحصانة دبلوماسية فعلاً غير مشروع خارج نطاق القانون الجنائي، أي مجرد مسؤولية مدنية. فمعناه أن من يسأل مدنياً يمكن أن يخاطب بشق التكليف الخاص بالقاعدة الجنائية دون شق الجزاء. ويرى الفقيه

(1) عبد الفتاح الصيفي، القاعدة الجنائية، مرجع سابق، ص 396 – 397.
(2) عبد الفتاح الصيفي، المرجع السابق، ص 397.
(3) عبد الفتاح الصيفي، المرجع السابق، ص 397.

جوسبيني الذي تصدى لنقد هذا الرأي أن كل تكليف جنائي يسبقه تكليف آخر غير جنائي فالمكلف إذن يخاطب مرتين: أولاهما بالتكليف الجنائي والثاني بالتكليف المدني[1].

5 - يرى بعض الفقهاء أن الذين يتمتعون بحصانة دبلوماسية لا يقع على عاتقهم سوى التزام أدبي أو سياسي مضمونة احترامهم للقوانين الجنائية التي تصدرها الدولة المعتمدين لديها. ولا يقع على عاتقهم التزام قانوني. ويؤخذ على هذا الرأي أنه لا يكفي لتبرير هذه الحصانة[2].

6 - الرأي السائد في ايطاليا يتجه إلى تكييف الحصانة الجنائية على أنها مانع من موانع العقاب، أو بعبارة أخرى على أنها سبب يزيل إمكانية تطبيق الجزاء الجنائي وهو العقوبة[3]، وتبرير هذا الرأي أنه إذا كانت القاعدة الجنائية لا تسري على أولئك الأشخاص المتمتعين بالإعفاء فإنه ليس معنى ذلك أنها لا توجه إليهم خطاباً - وإنما مؤدى هذا أن شق الجزاء في تلك القاعدة هو وحده الذي لا يعتبر موجهاً إليهم بينما يظل مخاطباً إياهم شق التكليف في القاعدة نفسها[4]. يرى البعض تكييف الحصانة الدبلوماسية على أنها قيد يرد

---

(1) عبد الفتاح الصيفي، مرجع سابق، ص 397 - 398.

(2) Charles Chouckroun: L'immunité, Librairie Sirey, Paris, 1959, P. 37.

(3) Ibid. P. 54.

(4) لهذا فإن سلوك ذي الحصانة الدبلوماسية يظل غير مشروع جنائياً لمخالفته لشق التكليف الذي خوطب به. وهذا الرأي لا يفلت من النقد، فالقاعدة الجنائية تتكون دائماً من تكليف وجزاء، فإذا لم يتجه المشرع إلى المخاطب بالجزاء فالقاعدة ان صح وصفها تجاوزاً بأنها قاعدة تستحيل إلى مجرد كونها قاعدة موجهة أو مرشدة وتفقد صفتها كقاعدة قانونية. عبد الفتاح الصيفي، مرجع سابق، ص 398 - 399.

على إلزامية القاعدة الجنائية لكل من يوجد على إقليم الدولة من أشخاص[1]. هذه المادة إذن تفيد أن ذوي الحصانة الدبلوماسية وقد قررها لهم القانون الدولي العام، لا يخضعون لقانون عقوبات الدولة المضيفة[2].

ثمة عدة ملاحظات يمكن أن تساق لذلك منها، الأولى هي أن كل فريق وان تضمن إليه جزءاً من الحقيقة إلا أنه أغرق في التحمّس لفكرته فضاع جانب من الحقيقة. والحق أننا لا نستطيع أن نقيم حداً فاصلاً بين شقي التكليف والجزاء في القاعدة الجنائية - ولذا فإننا نرى أن المبعوث الدبلوماسي يتمتع بحصانة جنائية تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المضيفة طوال مدة عمله فيها. وإنما ليس مؤدى هذا الإعفاء تحرر المبعوث من إطاعة القوانين الخاصة بالدولة المضيفة. فهو مستقل ولكن ليس له الحق في أن يفعل كل ما يريد، بل عليه أن تكون تصرفاته في حدود ما تسمح به

(1) ويؤيد أنصار هذا الرأي وجهة نظرهم هذه بالاستناد إلى المادة الثالثة من قانون العقوبات الايطالي وتنص على أن يخضع لقانون العقوبات الايطالي كل من يقيم على اقليم الدولة، مواطناً كان أو أجنبياً - ما لم يتعلق الأمر باستثناء يقرره القانون العام الداخلي أو القانون الدولي.

(2) ويؤيد هذا الرأي الصيفي فيقول: «أن المشرع لا يخاطب الدبلوماسيين بالقاعدة الجنائية، لا بشق التكليف ولا بشق الجزاء، لهذا كانت حصانتهم تشريعية لا قضائية. وبهذا نرفع عن المشرع التناقض، إذ كيف يتسنى له أن يكلف ذا حصانة دبلوماسية، أمراً كان التكليف أو نهياً، وهو يعلم سلفاً بأنه لن يتوجه إليه بشق الجزاء الذي يحمي هذا التكليف وبالتالي لن يخضع لحكم هذه القاعدة»؟.ويضيف «لا مفر لكي ننزه المشرع عن التناقض من أن نسلم بأحد فرضين: أما أن المشرع يخاطبه بالقاعدة الجنائية بشقيها ويخضعه لحكمها بالتالي، وإما أنه لم يتجه إليه أصلاً بالخطاب اليها، ولهذا فهو لا يخضع لحكمها. وعلى ضوء رأينا هذا يمكننا أن نلجأ إلى فكرة الفاعل المعنوي لإخضاع من يشترك معه في الجريمة للمسؤولية الجنائية، كما يمكننا أن نبيح الدفاع الشرعي ضد ما قد يصدر عن الدبلوماسيين من أفعال تعتبر من الناحية الموضوعية أفعالاً مكونة لجرائم». راجع عبد الفتاح الصيفي، مرجع سابق، ص 400 - 401.

القوانين واللوائح والعادات المرعية في الدولة المضيفة. وقد أكدت ذلك المادة 41 فقرة أولى من اتفاقية ڤيينا بقولها «دون إخلال بالمزايا والحصانات المقررة لهم على الأشخاص الذين يستفيدون من هذه المزايا والحصانات واجب احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها» وعدم خضوع المبعوث الدبلوماسي للقضاء الإقليمي في الدولة المضيفة لا يعني إفلاته من القانون إذا أخلَّ به وامتناع محاكمته أو مقاضاته عن أعماله وتصرفاته. فهو يظل خاضعاً لقانون دولته ولولايتها القضائية. ويمكن مساءلته أمام محاكمها عما يمتنع على قضاء البلد الموفد إليه النظر فيه. وقد نصّت على ذلك صراحة الفقرة الرابعة للمادة 31 من اتفاقية ڤيينا فقررت أن «الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها لا تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المعتمدة».

القسم الثاني

الحصانة ضد اختصاص الأمن الداخلي

لقوى الأمن الداخلي في مختلف دول العالم اختصاص المحافظة على النظام والأمن العام والآداب وحماية الأرواح والأموال ومنع الجرائم وضبطها. كما تختص بتوفير الطمأنينة والأمن للمواطنين بكافة المجالات وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات. وهذه القوانين واللوائح تفرضها الدولة للصالح العام وتطبقها على كل من يوجد في إقليمها. ويلتزم بمراعاتها المبعوثين الدبلوماسيين كغيرهم من الأشخاص دون أن يكون في التزامهم بها أي إخلال بامتيازاتهم.

وعلى المبعوث الدبلوماسي، أن يحصل على ترخيص من السلطات المختصة لكل ما تتطلب هذه اللوائح وغيرها من قوانين الدولة الحصول على ترخيص بشأنه. على أنه إذا لم يراع المبعوث إتباع الأحكام المتقدمة وصدر منه ما يستوجب المؤاخذة أو ما يقتضي رفع الأمر إلى الهيئات الإدارية أو القضائية المختصة، فلا يمكن لسلطات الدولة أن تتخذ ضده أي إجراء مباشر من الإجراءات التي تتخذ ضد عموم الأفراد[1]. من هنا فان المبعوث الدبلوماسي يتمتع بالحصانة ضد اختصاص الشرطة. وهو في حاجة إلى تلك الحصانة قدر حاجته إلى الحصانة القضائية. على أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بهذه الحصانة يفترض احترامه لقوانين ولوائح الشرطة. وعدم انتهاكه لها. ولعلَّ أهم قوانين ولوائح الشرطة التي ينبغي أن يراعيها المبعوث الدبلوماسي تلك المتعلقة بالمرور. ولما كان عدم إتباع المبعوث لهذه القوانين واللوائح من شأنه أن يسيء إلى النظام ويضر الصالح العام في الدولة المعتمد لديها، فإن الدولة المضيفة لا تستطيع مع ذلك أن تقف من تصرفاته موقفاً سلبياً. وهنا يثير التساؤل حول المدى الذي يمكن أن نصل إليه في قبول حصانة المبعوث الدبلوماسي ضد الاختصاص الشرطي. وما هو الإطار العام لالتزام المبعوث الدبلوماسي باحترام نظم وقوانين المرور في الدولة المعتمد لديها. وما موقف الدولة المضيفة من المبعوث إزاء ما يرتكبه من انتهاكات لقوانينها؟

أولاً: مفهوم الحصانة ضد الاختصاص الشرطي

الحصانة ضد الاختصاص الشرطي تعني استثناء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع لقوانين ولوائح الشرطة في الدولة المعتمد لديها. وليس مؤدى هذا الاستثناء تحرّر المبعوث من احترام تلك القوانين

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 166.

واللوائح. فاحترام قوانين ونظم وتقاليد الدولة المضيفة يجب ان تكون في مقدمة الواجبات المفروضة على الممثل الدبلوماسي. وهذا الاستثناء لا يعني أن له الحق في أن يفعل المبعوث ما يشاء. بل عليه أن يراعي أن تكون تصرفاته في حدود ما تسمح به تلك القوانين واللوائح طالما لا تؤثر في ممارسة واجباته. وإذا لم يراع المبعوث الدبلوماسي إتباع هذه القوانين واللوائح وصدر منه ما يستوجب المؤاخذة أو ما يقتضي رفع الأمر إلى الهيئات الإدارية أو القضائية المختصة. فلا يمكن لسلطات الدولة أن تتخذ ضده أي إجراء مباشر بل يجوز في حالات المخالفة البسيطة أن تلفت نظره ودياً. وتدعوه إلى إتباع القواعد المعمول بها. فإن لم يستجب لها فإنها تتقدم بشكوى إلى الدولة الموفدة له. كما يجوز في الحالات الجسيمة طلب استدعاؤه أو تكليفه بمغادرة الإقليم[1].

---

(1) يقول L. Oppenheim:

«Exemption from the police of the receiving states orders and regulations of the police do not in any way bind them. On the other hand, this exemption from police does not carry with it any privilege for an envoy to do what he likes as regards matters which are regulated by the police. He is expected to comply voluntarily it all such commands and injunctions of the local police as. On the one hand, do not restrict him in the effective exercise of his duties, and on the other hand, are of importance for the general order and safety of the community. Of course, he can not be punished if he acts otherwise, but the receiving government may request his recall or even be justified in taking other measures of such a kinds as do not affect his inviolability». L. Oppenheim: Op. Cit., 8ed. P. 802.

ويرى شاتل هيرشي أن استثناء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع لقوانين ولوائح الشرطة في الدولة المعتمد لديها يجب عدم المغالاة فيها إذ أن هذه الحصانة لا تعني أن المبعوث حر في إطاعة قوانين ولوائح الشرطة التي يلتزم باحترامها المواطنون والأجانب المقيمون في الدولة والتي تهدف إلى حفظ الأمن والنظام العام. ويضيف أن الدولة المضيفة لها الحق في إيقاف تصرفات المبعوث التي من شأنها أن تسيء إلى النظام وتضر الصالح العام والتي تخرج عن نطاق وظيفته. على أن تراعي الدولة عدم المساس بحرمة المبعوث = .Amos shartle Hershey: OP. Cit., P. 192 - 194

غير أن هذا الرأي وان بدا مسايراً للمنطق والعدالة، إلا أنه يحتاج إلى تدقيق. فمن الواضح أن حرمة المبعوث لم تتقرر لصالحه الخاص وإنما تقرَّرت لصالح الدولة التي يمثلها وبالتالي لا يملك التنازل عنها صراحة أو ضمناً. وأن المساس بها مساس بهيبة الدولة وسيادتها. كذلك الأمر بالنسبة للدولة صاحبة الإقليم إذ لها سيادتها وكرامتها هي الأخرى. وأن في تصرف المبعوث على الوجه المتقدم، مساس بها، فضلاً عن الأخطار التي قد تهدد أمنها أو سلامتها والتي من حقها أن تعمل على مواجهته. وللتوفيق بين هذه الاعتبارات جرت الدول في مثل هذه الظروف، على أن تقوم الدولة المعتمد لديها المبعوث بإخطار الدولة الموفدة له بالأمر، وبأنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه Persona non grata وعلى هذه الدولة عندئذ استدعاءه فوراً. بيد أن هذا لا يمنع حق الدولة المضيفة أن تكلفه مباشرة بمغادرة إقليمها على الفور. بل وأن تضعه تحت المراقبة أو الحراسة حتى يترك إقليمها إذا كان في بقائه حراً خطراً يهددها.

ويشير الفقيه Moore إلى ضرورة التفرقة بين إجراءات العقاب وإجراءات المنع إذ يقول: أن هذه التفرقة يجب تطبيقها بالنسبة

= ويقول باردیه فوريه: أنه من المؤكد أن البوليس المحلي له دائماً الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع الأفعال المخالفة للقانون والنظام. لذا فإنه في مقدمة واجبات المبعوث الدبلوماسي عدم التدخل في قوانين ولوائح بوليس الدولة المعتمد لديها. وعلى المبعوث الالتزام بتجنّب التصرفات التي تؤثر في حفظ النظام والصحة العامة. وإذا لم يراع المبعوث احترام قوانين ولوائح البوليس الخاصة بسلامة الدولة المضيفة ونظامها العام. فإنه يكون قد انتهك كل المبادئ التي تأسست عليها حصانته. ويعتبر بمثابة تنازل ضمني عن الحرمة التي يتمتع بها. إذ أن حفظ كرامة الدولة الأجنبية لا يتعارض مع أسباب الأمن والنظام. وللدولة المعتمد لديها المبعوث أن تتصرف تجاهه بما تفرضه الظروف Pradier Fodéré. Traité de droit int. public, 111, Cité par: Amos Shartle Hershey: Op. Cit., P. 193.

لقوانين ولوائح الشرطة التي تهدف أساساً إلى ضمان المصلحة العامة في الدولة المعتمد لديها المبعوث وتأمين سلامتها. وأن حصانة المبعوث تعني فقط عدم إمكان معاقبته في حالة عدم احترامه لهذه القوانين واللوائح. وأن هذه الحصانة لا تعطيه الحق في ارتكاب ما من شأنه أن يسيء إلى مصلحة وسلامة مواطني الدولة المضيفة. بل يجب منعه من ارتكاب مثل هذه التصرفات غير القانونية سواءً ضد الأشخاص أو الأموال وفقاً لما تتطلبه الحالة لتجنب ما يهدد الدولة المعتمد لديها[1].

وفي عام 1953 أجابت الولايات المتحدة الأمريكية عن سؤال عما إذا كان يمكن القبض على المبعوثين الدبلوماسيين إذا ما ارتكبوا أفعالاً تهدد حياة وأموال المواطنين الأمريكيين بأن موقف الولايات المتحدة الأمريكية يتفق مع وجهة نظر الفقيه Moore المشار إليها. غير أن الحكومة الأمريكية أشارت في إجابتها بالحرص في تطبيق هذه المبادئ وأن تقتصر على الحالات النادرة والقضايا الخطيرة التي تستلزم ضرورة اتخاذ إجراءات غير عادية[2].

وبذلك يمكن القول، أن تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة ضد

---

(1) John Bassett Moore: A digest of international law, Op. Cit., Vol. IV, P. 678 - 680.

(2) ويرى Philippe Cahier أن حصانة المبعوث الدبلوماسي ضد الاختصاص الشرطي تعني أن المبعوث الدبلوماسي يجب عليه احترام قوانين ولوائح البوليس في الدولة المعتمد لديها. وفي حالة انتهاكه لهذه القوانين واللوائح لا يمكن عقابه عنها بل يجب إخطار رئيس البعثة التي يتبعها المبعوث لمؤاخذته وفي حالة تكرار الانتهاكات يمكن أن يطلب إلى دولته استدعاءه Philippe Cahier: Op. Cit., P. 246. كما يرى Sir Cecil Hurst أن المبعوث الدبلوماسي يلتزم باحترام قوانين ولوائح البوليس في الدولة المعتمد لديها وفي حال انتهاكه لهذه القوانين واللوائح فإنه لا يمكن مؤاخذته على هذه الانتهاكات بل يمكن أن يطلب من دولته استدعاءه Sir: Cocil Hurst: Op. Cit., P. 172.

الاختصاص الشرطي يكاد يجمع الفقه والعمل الدولي على الإقرار بها. وقد أوضح مجلس حكومة الاتحاد السويسري في تقريره السنوي إلى جمعية الاتحاد عام 1928 وفقاً لهذه الرؤية.كما ورد النص على هذه الحصانة في المادة 19 من مشروع مدرسة قانون هارفارد وتضمنتها أيضاً المادة 31 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 التي أوردتها في مضمون الحصانة القضائية الإدارية[1].

ثانياً: التزام الدبلوماسي باحترام قوانين المرور في الدولة المضيفة

إن احترام قوانين ولوائح المرور في أي دولة من دول العالم من الأمور التي تقتضيها كفالة السلامة العامة للمقيمين على الإقليم من مواطنين أو أجانب ومن الطبيعي أن يلتزم المبعوثون الدبلوماسيون باحترام تلك القوانين واللوائح الخاصة بالدول المضيفة شأنهم في ذلك شأن الكافة. ولا يجوز لهم انتهاك هذه القوانين واللوائح استناداً إلى حصانتهم الدبلوماسية. ومع ذلك فإن المدقق في الشؤون الدولية لا يستطيع إنكار أن العمل الدولي يشهد ارتكاب المبعوثين الدبلوماسيين الكثير من المخالفات والانتهاكات ضد قوانين ولوائح المرور في الدول المعتمدين لديها. وقد يبدو غريباً القول بأن بعض الدول تعاني من هذه الانتهاكات والمخالفات ولكن هذا العجب يتبدد إذا علمنا أن الأمر قد يصل إلى القبض على المبعوث الدبلوماسي واحتجازه لانتهاكه قوانين المرور في الدولة المعتمد لديها وتعريض حياة المواطنين للخطر. على أن الدول لا تلجأ إلى هذا الإجراء إلا في حالة الخطورة القصوى. وما يجري عملاً هو قيام الدول بإخطار البعثات الدبلوماسية المعتمدين لديها بقوانين ولوائح المرور

(1) Philippe Cahier: Op. Cit., P. 247.

المطبقة في الدولة لمراعاة الالتزام بها واحترامها[1].

لكن ماذا لو لم يلتزم المبعوث الدبلوماسي احترام قوانين ولوائح المرور في الدولة المعتمد لديها؟ القاعدة العامة هي أن الدول لا تقبض على المبعوث الدبلوماسي ولا تقاضيه عند تجاهله لقوانين ولوائح المرور في الدولة المضيفة. إلا ان ثمة اتجاهاً يرى إخضاعه للإجراءات المحلية استناداً إلى أن امتيازات المرور لا تمنح للمبعوث الدبلوماسي كحق شرعي وإنما تمنح فقط لاعتبارات المجاملة الدولية[2].

---

(1) من ذلك عام 1963 أرسل Sir Farold Caccia وزير خارجية انكلترا خطابات إلى كل السفراء المعتمدين في لندن يخطرهم بضرورة الالتزام بلوائح المرور الخاصة بمواقف السيارات حرصاً على مصلحة الأمن. وفي نفس العام أرسل Dzan Rusk سكرتير الدولة الأمريكي كتاباً دورياً على كل السفراء الأجانب المعتمدين في Washington, D.C. يخطرهم بلوائح جديدة للمرور صادرة من إدارة بوليس العاصمة.ومن ذلك أيضاً المذكرة المؤرخة في 3 تشرين الثاني/نوفمبر سنة 1955 المقدمة من المراقب الدائم لفنلندا بمنظمة الأمم المتحدة إلى سكرتير المنظمة والتي تتضمن وجوب إخضاع المبعوثين الدبلوماسيين للإجراءات التي تصدرها السلطات المحلية في الدول المعتمدين لديها بقواعد المرور لحفظ النظام وأمن المواطنين. ومن ذلك أيضاً الكتاب الدوري الذي أرسلته الحكومة الانكليزية عام 1958 إلى البعثات الدبلوماسية في لندن لتذكيرهم بالالتزام بالتأمين على سياراتهم قبل قيادتها والكتاب الدوري الملحق والمرسل للبعثات الدبلوماسية في 7 تشرين ثاني / نوفمبر سنة 1972 والخاص بالالتزامات التي فرضها قانون المرور الصادر سنة 1972.

(2) وقد أشارت إلى هذا الاتجاه إحدى محاكم الأرجنتين في قضية Re N عام 1958 إذ قالت المحكمة:

«The rules of International courtesy which have been invoked in the various cases before us have been observed by our local authorities, in that they have provided reserved parking places for diplomatic personnel in front of the buildings occupied by their respective missions. But it does not follow that the rules of International courtesy authorize diplomats to park their cars wherever they please, drive at excessive speeds, violate traffic laws, obstruct traffic disobey signals, or otherwise drive in disregard of traffic regulations… It cannot be denied that when such offences are brought before a court, that court has a right to hear the charges».

وأضافت المحكمة: ان كون الدبلوماسي الأجنبي يتمتع بامتيازات وحصانات دبلوماسية لا يستتبع وضعه في مركز يخوله انتهاك قوانين البلاد. ILR, 1958, V. 26, P. 535.

إلا أن هذا الاتجاه يخالف القواعد المعمول بها والمقبولة دولياً ويمكن أن يسبب مشاكل خطيرة، وجرى العرف الدولي على أن يخطر رئيس البعثة الدبلوماسية عما يرتكبه أعضاء بعثته من انتهاكات لقوانين المرور ليتخذ ما يراه بشأنها. وقد يؤدي انتهاكات قوانين المرور إلى نقل المبعوث الدبلوماسي مرتكب الحادث إلى دولة أخرى كما حدث بالنسبة لسكرتير ثالث سفارة Persian في واشنطن، إذ نقل إلى سفارة Persian في طهران بعد تفاهم الحكومتين اثر ارتكابه حادث تصادم أسفر عن قتل أحد الأمريكيين[1]. وفي بعض الحالات قد تضطر الدولة المضيفة أن تطلب إلى دولته استدعاءه أو تكلفه بمغادرة إقليمها على الفور[2].

على أنه قد يثور التساؤل عن الحكم إذا ارتكب المبعوث الدبلوماسي بعض المخالفات الخطيرة التي من شأنها تهديد الأمن القومي للدولة المضيفة ؟ وهل يجوز القبض عليه وتجنب إيذائه في مثل هذه الحالات؟ الواقع أن الأمثلة عديدة لحالات لجأت فيها الدول إلى القبض على المبعوث الدبلوماسي حرصاً على حياة مواطني الدولة المعتمد لديها وحماية أمنها القومي.

القسم الثالث

الحصانة ضد الاختصاص المدني والإداري

يتمتع المبعوث الدبلوماسي وفقاً للمادة 31 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية بالإعفاء من القضاء الجنائي في الدولة

(1) Chensey Hill: Op. Cit., P. 258.

(2) Ibid, P. 256.

المعتمد لديها. ويتمتع كذلك بالإعفاء من القضاء المدني والإداري ما لم يتعلق الأمر:

1 - بدعوى عينية متصلة بعقار خاص موجود في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم يكن المبعوث حائزاً للعقار لحساب حكومته ولأغراض البعثة.

2 - بدعوى متصلة بوصفه منفذاً للوصية أو مديراً للتركة أو وارثاً أو موصى إليه، وذلك بصفته الشخصية وليس باسم الدولة المعتمدة.

3 - بدعوى متصلة بمهنة حرة زاولها المبعوث أو بنشاط تجاري قام به في الدولة المعتمد لديها خارج نطاق مهامه الرسمية أياً كانت هذه المهنة أو هذا النشاط.

وثمة استثناء رابع أشارت إليه المادة 32 فقرة 3 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية في معرض الحديث عن التنازل عن الحصانة القضائية. ويتناول حالة ما إذا كان المبعوث ذاته قد رفع الدعوى أمام القضاء المحلي بالنسبة لأمور تدخل أصلاً في نطاق الإعفاء فيمتنع عليه بعد ذلك أن يحتج بحصانته القضائية إزاء الدعاوى والطلبات الفرعية التي تتصل بدعواه الأصلية. لأن قبوله لاختصاص القضاء الإقليمي برفع الدعوى إليه، يظل سارياً حتى يتم الفصل نهائياً في النزاع وفي كل ما يتفرع عنه من مسائل متصلة به[1].

(1) نص مشروع لائحة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الذي أقره مجمع القانون الدولي في كامبردج عام 1895 في المادة 12 على أن الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين تشمل المسائل الجنائية كما تشمل المسائل المدنية. ونصّت على ذلك أيضاً المادة 19 من اتفاقية هافانا عام 1928. B. Sen: Op. Cit., P. 113.

أولاً: السوابق الدولية في مجال الحصانة المدنية والإدارية

تعتبر قاعدة استثناء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء المدني والإداري في الدولة المضيفة، من القواعد التي استقرت عبر العرف الدولي، وقد أخذت بهذا العرف كثير من الدول في تشريعاتها الوطنية، من ذلك في عام 1679 صدر في هولندا مرسوماً يتضمن إعفاء السفراء الأجانب وأتباعهم من الخضوع لمحاكم الدولة عند وصولهم ورحيلهم وإقامتهم في الدولة. وفي انكلترا استقرّت هذه القاعدة منذ عام 1657 حتى سجلت بالقانون المشهور باسم قانون الملكة آن عام 1708. وفي أمريكا ثمة تشريع صريح يتجنّب إخضاع السفراء والوزراء أو خدمهم للقضاء وكذلك عدم القبض عليهم أو حجز متعلقاتهم. وفي استراليا تناول القانون المدني حصانات المبعوثين التي استقرت بواسطة القانون الدولي. وفي ألمانيا تضمن أيضاً القانون الألماني نصوصاً تستثني الوكلاء الدبلوماسيين وأتباعهم من الخضوع للقضاء المحلي وفي الهند نص بالقسم 86 من قانون الإجراءات المدنية عدم جواز نظر الدعاوى ضد المبعوثين الأجانب أمام المحاكم إلا بشهادة من الحكومة الهندية. وفي الاتحاد السوفيتي السابق أوضح القرار الصادر في 14 كانون الثاني/يناير عام 1927 أن الممثلين الدبلوماسيين وأعضاء سفاراتهم لا يخضعون للقضاء في الاتحاد السوفيتي باستثناء الدعاوى المدنية المحددة بالقانون الدولي أو بناء على اتفاقيات أبرمت مع الدول المختصة ونصت على ذلك أيضاً المادة 19 من اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية عام 1928. وباستعراض التشريعات المختلفة السابقة نلاحظ أنها تضمنت تمتع المبعوث الدبلوماسي بحصانة مدنية مطلقة عدا تشريعي الاتحاد السوفيتي والهند[1].

(1) B. Sen: Op. Cit., P. 114 - 115.

ثانياً: أحكام المحاكم الوطنية في مجال الحصانة المدنية والإدارية

ثمة العديد من أحكام المحاكم الوطنية في الدول المختلفة التي تبيّن الاتجاهات المختلفة نحو إطلاق أو تقييد الحصانة المدنية والإدارية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي.ففي بريطانيا يعتبر المبدأ العام، استثناء المبعوث الدبلوماسي من الخضوع للقضاء الوطني وقد استقرت على ذلك المحاكم الانكليزية طبقاً للقانون العام وقانون الامتيازات الأجنبية فالمبعوث الدبلوماسي المعتمد لدى الملكة من قبل دولة أجنبية يتمتع بحصانة مطلقة من الخضوع للمحاكم الانكليزية[1].

وفي الولايات المتحدة الأمريكية لا يخضع المبعوث الدبلوماسي للقضاء الإقليمي في المسائل المدنية أياً كان موضوعها. ففي عام 1915 أصدرت إحدى المحاكم الأمريكية إعلانا للملحق العسكري بسفارة روسيا في لندن للمثول أمام المحكمة بمناسبة دعوى أقامتها ضده إحدى الشركات. فألغت الحكومة الأمريكية الإعلان وقدمت الاعتذار للسفير الروسي. وفي 15 كانون الثاني / يناير سنة 1916 أبلغ السفير الانكليزي في أمريكا الحكومة الأمريكية باستلامه إعلانا للمثول أمام إحدى المحاكم بمناسبة دعوى مدنية مرفوعة ضده. فأمر المحامي العام الأمريكي برفض الدعوى. وفي عام 1940 رفضت المحكمة العليا بأمريكا دعوى ضد سكرتير أول سفارة البرازيل وآخرين[2].

---

(1) ومن ذلك الحكم الصادر في قضية Taylor V. Best سنة 1845. إذ حكمت المحاكم الانكليزية بأن M. Droiet سكرتير أول وقائم بأعمال سفارة Belgian في لندن لا يفقد حصانته بممارسته التجارة في انكلترا كأحد مديري شركة Mining Company B. Sen: Op. Cit., P. 116.

(2) Ibid., P. 119 - 120.

وفي فرنسا حكمت عام 1868 إحدى المحاكم في قضية Techitcherine مستشار سفارة روسيا في باريس بأن المحكمة التجارية للسين غير مختصة بالدعوى المقامة ضده بالنسبة لجريدة «La Nation» التي يتولى إدارتها ممثلاً لحكومته. وأشارت إلى أنها تختص بالدعاوى التجارية التي يأتيها المبعوث بوصفه شخصاً عادياً[1]. ويلاحظ هنا أن المحكمة اتجهت نحو التفرقة بين التزامات المبعوث المتصلة بمهمته وتلك التي ليست كذلك واقتصر الإعفاء من القضاء الإقليمي على الأولى دون الثانية. من ذلك أيضاً أن محكمة السين حكمت غيابياً عام 1891 على مستشار السفارة البلجيكية في باريس بأن يدفع للمدعي ديناً عليه خاصاً بشؤون مسكنه. لكن محكمة النقض نقضت هذا الحكم بناء على طلب المحامي العام ولم تقر محكمة الدرجة الأولى على التفرقة بين الأعمال التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي بوصفه ممثلاً لحكومته وتلك التي يقوم بها بوصفه شخصاً عادياً. مستندة في ذلك إلى ما أبداه المحامي العام من أنه: «إذا كان في كل مرة يتصرف فيها المبعوث بوصفه شخصاً عادياً يمكن أن يقع تحت اختصاص القضاء الإقليمي. فإن دائنيه أياً كان قدر دينهم يستطيعون ملاحقته وإزعاجه دون رحمة، ويمكنهم بذلك أن يعطلوا قيامه بمهمته طوراً بطلبات مشروعة وطوراً بسوء نية ولمجرد المشاكسة»[2].

---

(1) Ibid, P. 116 - 117.

(2) كذلك حكمت المحكمة التجارية في باريس سنة 1867 بخضوع المبعوث الدبلوماسي للقضاء الإقليمي بالنسبة للأعمال التجارية التي قد يقوم بها. وجاء في حكمها أن: «المدعي عليه إذا تصرف خارج نطاق أعمال وظيفته بوصفه مستشار سفارة. بقيامه في هذه الحالة المعروضة بأعمال تجارية قد وضع نفسه خارج نطاق الحصانات الدبلوماسية» لكن محكمة استئناف باريس لم تقر بدورها هذا الاتجاه. وقالت في حكمها: «حيث أنه من المبادئ المؤكدة في قانون الشعوب أن المبعوثين الدبلوماسيين لحكومة أجنبية لا يخضعون لقضاء البلد الموفدين إليه. وحيث أن هذا المبدأ يستند إلى المجرى الطبيعي للأمور الذي يتطلب للصالح المشترك للدولتين – ألا يتعرض مبعوثوهم في أشخاصهم أو في أموالهم إلى محاكمات سوف لا تترك لهم الحرية الكاملة في أداء مهامهم وسوف تعوق العلاقات الدولية التي يستخدمون كوسطاء لها. وحيث أن المطالبات التي توجه ضد مبعوثي=

ويمكن القول أنه قد «استقر القضاء الفرنسي منذ هذه الأحكام على ما قررته محكمة النقض ومحاكم الاستئناف وكان يقضي بعدم اختصاصه في أي دعوى ترفع ضد مبعوث أجنبي معتمد لدى فرنسا، ما لم يتنازل المبعوث صراحة عن حقه في الإعفاء ويقبل المقاضاة أمامه ان كان مدعى عليه، أو بوصفه مدعياً».

أما المحاكم الايطالية فكانت تميل نحو الأخذ بفكرة عدم جواز التمسّك بالحصانة الدبلوماسية في الدعاوى المدنية إلا بالنسبة للتصرفات المتعلقة بالمهام الدبلوماسية. لكن محكمة النقض في روما أوقفت هذا الاتجاه بقضائها منذ عام 1940 وقالت في ذلك أنه «إذا كان الإعفاء يستند إلى صفة المبعوث، فلا يبدو ممكناً تجزئة هذا الإعفاء بإقراره حيناً ورفضه حيناً آخر. وبالتالي، وحيث لا يوجد نص داخلي يقرر خلاف ذلك، يجب قبول تطبيق المبدأ الذي بمقتضاه يعفي المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى بلادنا من القضاء المدني الايطالي حتى بالنسبة للتصرفات المتعلقة بشؤونهم الخاصة[1].

يتضح من العرض السابق لأحكام بعض المحاكم في الدول المختلفة، أنه حتى عهد قريب كان الاتجاه الغالب في محيط القضاء

= حكومات أجنبية في فرنسا يجب أن تقدم وتتخذ مجراها بالطرق الدبلوماسية...». وذهبت إلى أبعد من ذلك محكمة استئناف ليون سنة 1883 في دعوى أقامها مقاول عقارات ضد مبعوث جمهورية سان مارينو بخصوص أعمال قام بها في ملكه الخاص في فرنسا. حيث قررت أن «التفرقة بين العقارات التي يملكها المبعوث بوصفه شخصاً عادياً وتلك التي يملكها بصفة رسمية لا داعي لها. وأن الحصانة الكاملة من الخضوع للقضاء الاقليمي من المسائل المدنية تظل قائمة لصالح كل الأشخاص الذين لهم رسمياً صفة ممثلي حكومة أجنبية. علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 175 – 176.

(1) B. Sen, Op. Cit., P. 118 - 119.

عدم التفرقة فيما يتعلق بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الخضوع للقضاء الإقليمي في المسائل المدنية والإدارية بين الالتزامات والحقوق المتصلة بمهام عملهم وتلك التي لها صفة شخصية. كما أن هذا الإعفاء كان يمكن أن يشمل كذلك العمليات التجارية التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها والمنازعات المتعلقة بعقارات يملكها بصفة شخصية في هذه الدولة، ما لم ينص التشريع الإقليمي بالنسبة لهاتين الحالتين أو أيهما على خلاف ذلك.

ثالثاً: كيفية مساءلة المبعوث الدبلوماسي

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء من الخضوع للقضاء الإقليمي في الدعاوى المدنية والإدارية، لكن ذلك لا يعني بالضرورة ضياع حقوق الأشخاص الذين قد يكون مديناً لهم في الدولة المضيفة، فهؤلاء الأشخاص لهم حق المطالبة وديًا الوفاء بدينه أو القيام بالتزامه نحوهم. وفي حالة رفض المبعوث يمكن مساءلته عن طريق التقدم بشكوى إلى الرئيس المباشر للمبعوث المدين، فإذا كان المدين أحد أعضاء البعثة الدبلوماسية قدمت الشكوى لرئيس البعثة، وان كان المدين رئيس البعثة ذاته قدمت الشكوى إلى وزير خارجية دولته عن طريق وزير خارجية دولة الدائن. ولرؤساء المبعوث المشكو في حقه عندئذ أن يقرروا ما إذا كانوا يجبرونه على الوفاء بالخصم من راتبه مثلاً، أو يشيرون على الدائن بمقاضاة المبعوث أمام محاكم دولته. وفي هذه الحالة الأخيرة، وكذلك في حالة ما إذا لم يتمكن رئيس البعثة من حل الشكوى، يكون للدائن أن يلجأ إلى محاكم دولة المبعوث للمطالبة بمستحقاته. «على أنه هناك احتمال آخر قد يغني الدائن اللجوء إلى الوسائل المتقدمة للوصول إلى حقه، وهو أن يقبل المبعوث المدين الذي ينازعه في الدين الاحتكام إلى القضاء المحلي ويتنازل عن حقه في الإعفاء من الخضوع له. فيكون عندئذ

لدائنه أن يتقدم بدعواه مباشرة إلى هذا القضاء الذي يصبح بذلك مختصاً بنظر الدعوى والفصل فيها»[1].

رابعاً: كيفية تنفيذ الحكم الصادر في الدعاوى المستثناة

لا يخضع المبعوث الدبلوماسي للاختصاص القضائي للدولة المعتمد لديها بالنسبة للدعاوى المدنية عدا حالات ثلاث ذكرت بالمادة 31 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 والتي يخضع فيها المبعوث لاختصاص القضاء الإقليمي. وفي حالة صدور حكم القضاء لصالح الطرف الآخر يتعيّن عند تنفيذ الحكم عدم المساس بحرمة ذات المبعوث أو بحرمة مسكنه. وقد نصّت على ذلك صراحة الفقرة الثالثة من ذات المادة إذ ورد فيها: «لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضد المبعوث الدبلوماسي فيما عدا الحالات المنصوص عليها في الفقرات (أ، ب، ج) من البند الأول من هذه المادة، ويشترط أن يكون التنفيذ ممكناً إجراؤه دون المساس بحرمة ذات المبعوث أو مسكنه».

القسم الرابع

إعفاء المبعوث الدبلوماسي من أداء الشهادة

نصّت الفقرة الثانية من المادة 31 من اتفاقية ڤيينا على أن: «لا

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 172 – 173.

يلزم المبعوث الدبلوماسي بأن يؤدي الشهادة[1]. وقد جاء في تعليق لجنة القانون الدولي على هذا النص بأن عدم التزام المبعوث الدبلوماسي بأداء الشهادة لا يعني بالضرورة أن يرفض التعاون مع السلطات المحلية بل من الجائز أن يدلي المبعوث بمعلوماته إذا ما طلب إليه ذلك معاونة للسلطات المحلية في القيام بواجبها[2]. على أن عدم إدلاء المبعوث بشهادته قد ينظر إليه على أنه أمر غير لائق Improper يستدعي أن تطلب الدولة المعتمد لديها من حكومته استدعاءه[3].

---

(1) طبقاً للقانون البريطاني لا يلزم المبعوث الدبلوماسي بالمثول أمام المحاكم المحلية لأداء الشهادة عن معلوماته كما لا يجوز أكراه أفراد أسرته على أداء هذه الشهادة .Satow: Op Cit, P. 201 وطبقاً للقرار الصادر في روسيا بتاريخ 14 كانون الثاني / يناير عام 1927 لا يلزم الممثلين الدبلوماسيين وأعضاء سفاراتهم بتأدية الشهادة أمام المحاكم .B. Sen: Op. Cit., P. 124. كما نص الأمر رقم 4605 – الذي أصدرته الولايات المتحدة الأمريكية في 8 آذار / مارس عام 1927 على أنه لا يجوز أكراه الممثلين الدبلوماسيين على أداء الشهادة أمام محاكم الدولة التي يقيمون فيها إقامة مؤقتة إلا بموافقة حكوماتهم كما أوضحت إحدى محاكم نيويورك عام 1939 في قضية .In the case of Banco de Espana V Federal Reserve Bank of New York. ان السفير إذا أدلى بشهادة بمحض إرادته دون استئذان حكومته فإن هذه مسألة بينه وبين حكومته.

(2) يرى الفقيه Fauchille أن المبعوث الدبلوماسي لا يكره على المثول كشاهد أمام المحاكم الجنائية وأنه يمكن فقط أن يقدم شهادته كتابة.. (Fauchille: Op. Cit., P. 93). ويرى Hall أنه من المناسب أن يؤدي الوزير أو أحد أعضاء سفارته الشهادة بالطريق العادي إذا كانت هذه الشهادة ضرورية. (B. Sen: Op. Cit., P. 124).

(3) فقد حدث عام 1856 أن طلب إلى وزير هولندا المفوض في واشنطن الحضور أمام السلطات المختصة للإدلاء بشهادته في جريمة قتل وقعت في حضوره فرفض الوزير، وعندئذ طلب وزير خارجية الولايات المتحدة إلى الحكومة الهولندية أن تسمح لمبعوثها بالاستجابة إلى طلب السلطات الأمريكية، لكن هذه الحكومة لم تقبل هي الأخرى هذا الطلب، فردت على ذلك الحكومة الأمريكية بأن طلبت إلى هولندا استدعاء وزيرها المفوض .B. Sen: Op. Cit., P. 125. على أنه حدث عام 1922 أن طلبت السلطات البولونية من بعض أعضاء البعثة الدبلوماسية الأمريكية المعتمدين لديها الحضور أمام القضاء للإدلاء بشهادتهم، لكن حكومة الولايات المتحدة لم تقر هذا التصرف وبعث وكيل خارجيتها ببرقية إلى وزيرها المفوض في بولونيا يطلب إليه أن يلفت نظر وزير خارجية هذه الدولة إلى أنه: «وفقاً للمبادئ المقررة في القانون الدولي لا يجوز إخطار أعضاء البعثة الدبلوماسية للمثول أمام القضاء، وانه في رأي الولايات المتحدة الأمريكية تكون الحكومة البولونية بإخطارها كشهود بعض أعضاء المفوضية الأمريكية قد تصرَّف بما يتنافى مع هذه المبادئ». علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 182.

أن القاعدة المستقرة في ذلك، أن المبعوث الدبلوماسي لا يدلي بشهادته في القضايا المدنية أو الجنائية إلا بموافقة حكومته أو رئيس بعثته وأن تراعى الصفة التمثيلية للمبعوث. ويتم ذلك في حالة الموافقة إما بانتداب أحد رجال القضاء لينتقل إلى مقر البعثة ويستمع إليه ويقوم بتدوين شهادته، وإما بتسجيل المبعوث لشهادته كتابة وإرسالها إلى الجهات المختصة[1].

لكن قد يثور التساؤل في هذا المجال عن الحكم إذا تقدم المبعوث نفسه إلى السلطات بشكوى تؤدي إلى محاكمة أحد الأشخاص؟ كما قد يثور التساؤل أيضاً عن الوضع بالنسبة للدعاوى التي تقام ضد المبعوث والتي هي من اختصاص المحاكم المحلية مثل تلك المتعلقة بالملكية العقارية أو النشاط التجاري الخاص؟

1 - بالنسبة للتساؤل الأول كما لو تقدم المبعوث بشكوى إلى السلطات المختصة ضد أحد الأشخاص لاعتدائه على شخصه أو على أمواله أو لارتكابه جريمة سرقة في مقر البعثة الدبلوماسية. فإن موقف القانون الدولي العام هو ما لم يتقدم الشاكي بشهادته ولو كان دبلوماسياً فإن السلطات القضائية يمكنها رفض إقامة الدعوى،

---

(1) B. Sen: Op. Cit., P. 126. تنص المادة 29 من ديكرينو حكومة النمسا عام 1933 على أن يتولى وزير العدل دعوة المبعوث للادلاء بشهادته أمام المحكمة أو أمام لجنة تختارها المحكمة لتدوين شهادته أو تسجيل المبعوث لشهادته كتابة وإرسالها إلى الجهات المختصة. كما تنص المادة السادسة من ديكريتو حكومة كولومبيا عام 1935 على أن تقوم السلطات القضائية بارسال صورة من وثائق الدعوى إلى المبعوث عن طريق وزير الخارجية. وتطلب منه في حالة الموافقة إعداد تقرير بمعلوماته.

G.E. do Nascimento e silva: Op. Cit., P. 126.

وبطبيعة الحال لا يمكن إكراه المبعوث على المثول أمام السلطات المختصة للإدلاء بشهادته[1].

2 - أما بالنسبة للدعاوى المدنية التي تقام ضد المبعوث فإن المبعوث غير ملزم بالإدلاء بشهادته وان كان من الناحية العملية قد يكون من مصلحة المبعوث نفسه المثول أمام تلك المحاكم والإدلاء بشهادته حتى يستطيع مواجهة النتائج التي قد تترتب على صدور حكم في غير صالحه[2].

ومن الحكمة القول، أنه كان ثمة بعض العذر في امتناع المبعوث عن الإدلاء بشهادته في القضايا السياسية فإنه لا يوجد مبرر لامتناع المبعوث عن الإدلاء بشهادته في الدعاوى المدنية أو الجنائية خاصة إذا كان المبعوث هو الشاهد الوحيد في القضية وكانت شهادته أساسية لإجلاء الحقيقة لتجنب احتمال سوء العدالة. على أنه وان كانت المادة 31 من اتفاقية ڤيينا قد نصت على عدم إلزام المبعوث بأن يؤدي الشهادة. فإن المادة 32 جعلت هذا ممكناً إذا ما تنازل عن حصانته.

---

(1) فمثلا في قضية Baron von Gerolt الوزير البروسي The Prussian Minister في الولايات المتحدة الأمريكية رفضت المحكمة إصدار الأمر بالقبض على ألماني يدعى Duplessis الذي اتهم بتهديد الوزير حيث كان الوزير الشاهد الوحيد في الحادث ورفض الإدلاء بشهادته J.B. Moore: Vot., IV, P. 611. وفي الهند حدث الأمر نفسه عام 1951 في قضية سفير الأرجنتين ضد شخص انكليزي اتهمه السفير بالاعتداء عليه، رفضت المحكمة الدعوى على أساس أن الشاكي أي السفير لم يتقدم للإدلاء بشهادته B. Sen: Op. Cit., P. 127. وفي عام 1886 حدثت سرقة بمنزل وزير شيلي في واشنطن فأرسلت الحكومة الأمريكية تدعوه للإدلاء بشهادته طبقاً لقانون الإجراءات J.B. Moore: Op. Cit,Vol. IV, P. 645.

(2) B. Sen. Op. Cit., P. 128.

القسم الخامس

التنازل عن الحصانة القضائية

يثير التنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي وخضوعه لقضاء الدولة المضيفة الكثير من التساؤلات حول مدى أحقيته في التنازل عن حصانته القضائية، أو بمعنى أدق من له الحق في التنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي؟ وما هي الدعاوى التي يجوز فيها التنازل؟ وما هي صور هذا التنازل؟ وهل يكفي ذلك لاختصاص القضاء المحلي بالنظر في الدعوى التي يكون هذا المبعوث طرفاً فيها أم لا بد أن يبدي المبعوث أيضاً قبوله الشخصي لهذا الاختصاص صراحة أو ضمناً؟ وإذا تمَّ التنازل وصدر الحكم في الدعوى في غير صالح المبعوث، هل يمكن اتخاذ الإجراءات لتنفيذ الحكم؟ أم لا بد من تنازل آخر قائم بذاته لتنفيذ هذه الإجراءات؟.

أولاً: حق التنازل عن الحصانة القضائية

ان الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي إنما هي مقررة أصلاً لصالح دولته لا لصالحه الخاص. ونتيجة لذلك فإن القاعدة العامة هي أن دولة المبعوث هي صاحبة الحق في التنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي من عدمه بصدد حالة معينة. وأن المبعوث الدبلوماسي لا يملك حق التنازل عن حصانته القضائية والخضوع بالتالي للقضاء الإقليمي إلا بموافقة دولته. وقد تكون هذه الموافقة سابقة على أي نزاع أو دعوى يكون المبعوث طرفاً فيها بناء على تعليمات عامة أو نص تشريعي يسمح للمبعوث بقبول اختصاص القضاء الإقليمي في حالات معينة. فيحق للمبعوث في مثل هذه الحالات أن

يتصرف في حدود النص أو التعليمات وفقاً لما تمليه عليه الظروف ودون حاجة للرجوع لدولته في ذلك. أما إذا لم يوجد مثل هذا الترخيص مسبقاً، فلا يجوز خضوع المبعوث للقضاء الإقليمي في أي أمر من الأمور التي يتمتع بشأنها بالحصانة القضائية إلا بناء على تصريح خاص من دولته. وهو الرأي الغالب فقهاً وقضاء[1]. من ذلك رسالة الحكومة الأمريكية إلى سفارتها في ڤيينا في 12 آب / أغسطس سنة 1925 إذ ورد فيها أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي الأمريكي لا يجوز التنازل عنها إلا بموافقة حكومته[2].

(1) يعتبر الفقيه Fauchille أن المندوب الدبلوماسي لا يجوز له التنازل عن حصانته، إذ لا يسوغ أن يترك لمشيئته الإخلال باستقلال الدولة التي يمثلها وحقها في المساواة مع غيرهم من الدول، وعلى المحاكم التي تنظر الدعوى القضائية في مثل هذه الحالات أن تقضي بعدم اختصاصها من تلقاء نفسها. ومع ذلك فإنه نظراً لكون الحصانة قد تقررت للدبلوماسي لمصلحة دولة فإنه يجوز لتلك الدولة التنازل عنها.

Fauchille: Op. Cit., P. 8.

(2) ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة المدنية بالسين بفرنسا عام 1906 في قضية Reichenbach et Cie. Mme Ricoy إذ ورد به أن زوجة السكرتير الثاني لسفارة المكسيك في باريس تتمتع بالحصانة الجنائية ولا يجوز قبول التنازل عنها إلا بموافقة سكرتير حكومتها Green Haywood Hackworth: Op. Cit., P. 547. ومن ذلك أيضاً حكم محكمة لوكسمبورج الصادر في 26 ايلول/سبتمبر سنة 1957 في دعوى خاصة بمستشار سفارة ايطاليا في لوكسمبورج إذ ورد به أن المبعوث الدبلوماسي لا يحق له التنازل عن حصانته القضائية دون موافقة حكومته. ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة العليا في بولندا الصادر في 29 تشرين الأول/أكتوبر سنة 1925 في دعوى خاصة بالملحق العسكري بسفارة ايطاليا في وارسو إذ ورد به أن الحصانة التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي لم تتقرر لصالحه الشخصي وإنما تقررت لصالح دولته وبالتالي لا يمكن قبول التنازل عنها دون موافقة حكومته.وقد حدث في 14 نيسان/أبريل سنة 1958 أن اتهم السكرتير الأول لسفارة هايتي في واشنطن بقتل مستشار السفارة. فطلبت السلطات الأمريكية من سفير هايتي التنازل عن الحصانة التي يتمتع بها السكرتير الأول في السفارة المتهم. فأفاد السفير بأنه لا يملك السلطة في هذا الأمر. فكلفت السلطات الأمريكية السكرتير المتهم بمغادرة البلاد على الفور.ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة العليا في الأرجنتين بتاريخ 5 مايو 1952 في قضية Scar Poni et al إذ قالت المحكمة: أن حصانة المبعوثين الدبلوماسيين إنما هي حق يمكن التمسك بها أو التنازل عنها وفقاً لوجهات نظر حكوماتهم Digest of International law, Volume 7, 1970, P. 432. هذه النماذج من القضايا توضح لنا أن المبعوث الدبلوماسي لا يستطيع التنازل عن حصانته القضائية والخضوع بالتالي للقضاء الإقليمي إلا بموافقة دولته.

تساؤل آخر، متعلق بشرط أن يتم التنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي مباشرة من حكومة دولة المبعوث. أم يكتفي أن يقوم رئيس البعثة الدبلوماسية باعتباره الممثل الرسمي لدولته والمعبِّر عن إرادتها بإبلاغ أمر التنازل عن الحصانة إلى المحكمة المرفوعة إليها الدعوى حتى تستعيد هذه المحكمة اختصاصها الأصلي كما لو كان هذا التنازل صادراً مباشرة من دولة المبعوث؟ لقد أثيرت هذه المسالة أمام لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة عام 1958 فأشار Gilberto Amado إلى أن رئيس البعثة الدبلوماسية هو المتحدث الرسمي باسم حكومته. ثم تساءل لماذا لا يكون له سلطة التنازل عن الحصانة القضائية المقررة للسكرتير الثالث مثلاً؟ وأضاف أن التنازل عن الحصانة القضائية المقررة لرئيس البعثة الدبلوماسية إنما يتطلب تصريح رسمي من حكومته. واقترح ممثل الحكومة الايطالية أن يكون لرئيس البعثة الدبلوماسية التنازل عن الحصانة القضائية المقررة لأعضاء السفارة.كما رأى أيضاً ممثل الحكومة السويدية أن يكون لرئيس البعثة الدبلوماسية التنازل عن الحصانة القضائية المقررة للأشخاص الآخرين التابعين للبعثة.في الواقع ليس ضرورياً أن يصدر هذا الإجراء مباشرة عن حكومة دولة المبعوث، ويكفي أن يقوم رئيس البعثة الدبلوماسية. باعتباره الممثل الرسمي لدولته والمعبِّر عن إرادتها بإبلاغ أمر التنازل عن الحصانة إلى المحكمة المرفوعة إليها الدعوى حتى تستعيد هذه المحكمة اختصاصها الأصلي بالنظر فيها. كما لو كان هذا التنازل صادراً مباشرة من دولة المبعوث ولا يتعيّن على المحكمة أو الحكومة المحلية، ولا يحق لهما أن تتطلبا دليلاً آخر لقبول الحكومة الأجنبية لولاية القضاء الإقليمي بالنسبة لمبعوثها غير ما يقدمه ممثلها على

الوجه المذكور[1]. كما أن العمل الدولي جرى على أن يصدر التنازل عن الحصانة القضائية من الدولة التي يمثلها السفير إذا كان الأمر يتعلق بالسفير ذاته [2].

لقد نصَّت المادة 32 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 في الفقرة الأولى منها على أن: «للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين وللأشخاص المستفيدين من هذه الحصانة وفقاً للمادة 37». كما جاء في تعليق لجنة القانون الدولي على هذه الفقرة أنه لا يشترط في التنازل عن الحصانة القضائية، أن يصدر مباشرة من حكومة دولة المبعوث، وأنه يكفي أن يقرر رئيس البعثة قبوله لاختصاص القضاء الإقليمي بالنسبة للشخص الذي يعنيه الأمر، حتى يحق لهذا القضاء النظر في الدعوى والفصل فيها، باعتبار أن رئيس البعثة هو الممثل الرسمي

(1) كما أن العمل الدولي يسير طبقاً لهذا الاتجاه فقد حدث عام 1939 أن قدمت دعوى مدنية أمام المحكمة العليا في نيويورك ضد أحد الملحقين بسفارة بولندا في واشنطن وتنازل السفير عن حصانة هذا الملحق، فدفع الأخير أمام المحكمة بأن التنازل عن حصانته لم يصدر عن حكومته نفسها، فرفعت المحكمة هذا الدفع إلى السفير الذي أجاب أن هذا التنازل تم لأجل ونيابة عن حكومة الملحق المتهم ولما عرضت هذه الإجابة على النائب العام علق بأنه لا يوجد ثمة سبب للتساؤل عن أحقية السفراء الأجانب المعتمدين بالولايات المتحدة الأمريكية في التنازل عن الحصانة القضائية المقررة لأعضاء سفاراتهم Green Haywood Hackworth: Op. Cit., P. 544 - 545.

(2) من ذلك ما حدث عام 1906 في قضية ابن القائم بالأعمال بسفارة تشيلي في بلجيكا، إذ اتهم بجريمة قتل ولم تقبض عليه الحكومة البلجيكية رغم أن القائم بالأعمال التشيلي تنازل عن الحصانة القضائية المقررة لأبنه، إلى أن تسلمت الحكومة البلجيكية موافقة حكومة تشيلي على التنازل عن هذه الحصانة. وكان من رأي البعض أن الحصانة القضائية المقررة لأسرة المبعوث وخدمه الخصوصيين يمكن التنازل عنها مباشرة من المبعوث نفسه. إلا أن الوضع حالياً قد استقر على أن التنازل عن الحصانة القضائية المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين أو لأفراد أسرهم أو خدمهم أو فئات العاملين بالسفارة إنما يصدر من رئيس البعثة الدبلوماسية باعتباره الممثل الرسمي لدولته والمعبر عن إرادتها B. Sen: Op. Cit., P. 100.

لدولته والمعبِّر عن إرادتها في مواجهة الدولة المعتمد لديها[1].

ثانياً: مدى جواز التنازل عن الحصانة القضائية

القاعدة العامة أنه يجوز التنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي سواءً بالنسبة للدعاوى الجنائية أو الدعاوى المدنية. ولكن الخلاف الذي يُثار هو هل يشترط أن يكون هذا التنازل صريحاً أم يكفي أن يكون ضمنياً؟

الواقع أن أحكام المحاكم في المناسبات المختلفة تدور حول هذا الرأي أو ذاك فمن ذلك حكم المحكمة العليا في الأرجنتين الصادر في 14 نيسان/أبريل سنة 1955 في إحدى القضايا الخاصة بالملحق الزراعي بسفارة كندا في بيونس أيرس إذ أشارت المحكمة إلى أن السفارة الكندية لم تتنازل صراحة عن الحصانة القضائية المقررة للملحق الزراعي المعني. وبالتالي حكمت بعدم اختصاصها بنظر الدعوى.بينما أشارت المحكمة بتاريخ 30 تشرين الثاني/نوفمبر 1955 في قضية أخرى خاصة بالوزير المفوض اللبناني إلى أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها السفير أو الوزير إنما هي لصالح دولته وليست لصالحه الخاص وأنه يجب موافقة حكومته في كل قضية يتنازل فيها عن حصانته. وأن هذا التنازل يمكن أن يكون صريحاً أو ضمنياً[2].

---

(1) أنظر نص المادة 30 من مشروع لجنة القانون الدولي المقابلة للمادة 32 من الاتفاقية والتعليق عليها في كتاب اللجنة السنوي عام 1959، ص 102.

(2) ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة العليا في الأرجنتين الصادر في 21 كانون الأول / ديسمبر سنة 1942 في إحدى القضايا خاصة بالملحق البحري بسفارة ألمانيا في بيونس أيرس. إذ أشارت المحكمة إلى أن المبعوثين الدبلوماسيين مستثنون من الخضوع للقضاء الجنائي أو المدني في الدولة المعتمدين لديها. وأن هذه الحصانة يمكن التنازل عنها بإقرار صريح من حكوماتهم.

وقد بدا القضاء الفرنسي في بعض أحكامه أقل تشدداً في هذا الشأن. فأخذت محكمة استئناف باريس في حكم لها عام 1953 في قضية Grey. بما مؤداه أن المستفيدين من الحصانات الدبلوماسية يستطيعون التنازل عنها دون تصريح. وأن تنازلهم الذي يمكن أن يستفاد دون لبس من ظروف الدعوى يعيد إلى المحاكم الفرنسية اختصاصها. وكانت ظروف الدعوى التي اتجهت فيها المحكمة هذا الاتجاه تتحصل في أن أحد ملحقي السفارة الأمريكية في باريس حضر أمام المحكمة المدنية في محاولة للصلح بينه وبين زوجته التي كانت قد تقدمت للمحكمة بطلب الطلاق ودون أن يبدي أي تحفظاً خاصاً بحصانته قدم طلباته في الموضوع. وقالت محكمة الاستئناف في ذلك أنه بتصرفه على هذا الوجه «يكون بصورة لا لبس فيها قد أظهر إرادته في التنازل عن التمسّك بالحصانة الدبلوماسية وفي قبول الاختصاص القضائي للمحاكم الفرنسية في الدعوى الموجهة ضده وفي كل ما يترتب عليها» وانتهت المحكمة من ذلك إلى أنها يمكنها أن تقضي في غيابه وأن تفصل في الاستئناف المرفوع من زوجته[1]. أما إذا كان المبعوث لم يحضر من أول الأمر في الدعوى المرفوعة ضده فلا يحق للمحكمة النظر فيها لأن تغيبه يعني ضمناً تمسكه بحصانته الدبلوماسية[2].

---

(1) راجع علي أبو هيف: مرجع سابق، ص 184.

(2) وقد صدر بهذا المعنى حكم من محكمة النقض البلجيكية عام 1897 جاء فيه أنه «من حيث أن المذكور – أي المبعوث المدعى عليه – أخطر إخطارا نظامياً ولم يحضر، فبذلك لا يكون قد قبل اختصاص هذا القضاء. ومن ذلك أيضاً حكم المحكمة العليا في الأرجنتين عام 1949 في إحدى القضايا الخاصة بالملحق المدني بسفارة تشيلي في الأرجنتين إذ أشارت المحكمة إلى أنها لا تستطيع نظر الدعوى طالما أن سفارة المبعوث لم تقدم تنازلاً صريحاً عن حصانته، وان سكوت السفارة عن إجابة طلب التنازل يعني إنكارا لهذا الطلب. وفي عام 1927 قضت المحكمة العليا بنيويورك في قضية خاصة بزوجة أحد سكرتيري السفارات – بأن حضور المذكورة إلى المحكمة بإرادتها وتقديم دعواها يُعد قبولاً منها لاختصاص المحكمة وتنازلاً ضمنياً عن حصانتها.

ومن السوابق السالفة الذكر نستطيع القول، أنه ليس ثمة اتفاق بين قضاء الدول فيما يتعلق بكون التنازل عن الحصانة القضائية ينبغي أن يكون صريحاً أو ضمنياً. وقد أثير هذا الأمر بلجنة القانون الدولي وأوصت بأن يكون التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة للدعاوى الجنائية يجب أن يكون صريحاً أما التنازل بالنسبة للدعاوى المدنية أو الإدارية فيجوز أن يكون صريحاً أو ضمنياً.

بيد أن هذا القول قد يثير بعض الصعوبات، فقد يقبل المبعوث الدبلوماسي الاختصاص القضائي الإقليمي دون أن يبدي أي تحفظ خاص بحصانته. ولكنه قد يدفع بحصانته في وقت لاحق. وفي بعض الحالات تدفع حكومته بحصانته نيابة عنه. وهنا تثور الصعوبة فمن ناحية قد يقال أن حضور المبعوث الدبلوماسي أمام المحكمة وقبوله الدعوى يمكن أن ينظر إليه على أنه تنازل عن حصانته القضائية. ولكن من ناحية أخرى يمكن أن يقال أن حكومة المبعوث هي صاحبة الحق في التنازل عن الحصانة لم تتنازل عن حصانته. ومن هذا المنطلق جاءت اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 حاسمة لهذا الأمر، فنصت في الفقرة الثانية من المادة 32 على أنه «يجب دائماً أن يكون التنازل صريحاً» وهذا يعني أن التنازل عن الحصانة القضائية في كل قضية سواءً جنائية أو مدنية يجب أن يكون صريحاً. ومتى تمَّ هذا التنازل فإنه يظل سارياً في جميع مراحل الدعوى وبالنسبة لكل الطلبات والدفوع الفرعية المتصلة بها حتى يتم الفصل نهائياً في الدعوى. وهذا ما نصّت عليه الفقرة الثالثة من المادة 32 التي جاء فيها: «أنه في حالة ما إذا أقام مبعوث دبلوماسي أو أحد الأشخاص المستفيدين من الحصانة القضائية وفقاً للمادة 37 دعوى ما، فلا يقبل منهم بعد ذلك الدفع بالحصانة القضائية

بالنسبة لكل طلب فرعي متصل مباشرة بالطلب الأصلي»[1].

ثالثاً: التنازل عن الحصانة القضائية عن غير طريق المبعوث الذي يعنيه الأمر

قد يصدر التنازل عن الحصانة القضائية مباشرة من حكومة الدولة الموفدة أو من يمثلها عن غير طريق المبعوث الذي يعنيه الأمر. فيثور التساؤل عن حكم هذه الحالة. هل يكفي ذلك لاختصاص القضاء المحلي بالنظر في الدعوى التي يكون هذا المبعوث طرفاً فيها. أم لا بد أن يبدي المبعوث أيضاً قبوله الشخصي لهذا الاختصاص صراحة أو ضمناً؟ وهل يحق للمبعوث في هذه الحالة أن يناقش أمام المحكمة القرار الذي اتخذته حكومته في شأن التنازل فيما يخصه عن الحصانة القضائية وأن يعترض عليه؟

يميل بعض الفقهاء إلى اعتبار الحصانة القضائية من قبيل الحقوق المكتسبة للمبعوث بحكم مركزه. وبالتالي هل يمكن الاستغناء عن قبوله شخصياً التنازل عنها كشرط لخضوعه للقضاء الإقليمي. إلا ان الاتجاه السائد أنه لا مجال للذهاب بعيدا في حماية المبعوث الدبلوماسي. باعتبار أن حصانته مقررة لصالح دولته لا لصالحه الخاص. ولهذه الدولة وحدها الحق في أن تتمسك بها أو تتخلى عنها دون أن يكون للمبعوث أن يتخذ موقفاً مخالفاً لما تقرره دولته في هذا الشأن. ولا شك أن الدولة لا تتخلى عن الحصانة بالنسبة

(1) وقد صدر بهذا المعنى أيضاً حكم من محكمة استئناف باريس سنة 1925 جاء فيه أن مستشار المفوضية التشيكوسلوفاكية لا يستطيع، بعد أن لجأ إلى ولاية القضاء الفرنسي في موضوع إيجار خاص به، أن يدفع دفعاً مقبولاً بحصانته الدبلوماسية بالنسبة للطلبات الفرعية التي يتقدم بها خصمه Ernest Satow: Op. Cit., P. 198 - 199.

لأحد مبعوثيها إلا إذا كانت لديها أسباب جدية تبرر ذلك وكانت تصرفات المبعوث تقتضي منها اتخاذ مثل هذا الموقف. وهذا الاتجاه يؤيده القضاء[1].

واستناداً إلى تلك الأحكام والسوابق يمكن القول، أن تنازل الحكومة عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها أحد مبعوثيها الدبلوماسيين، لا تستلزم موافقة المبعوث على هذا التنازل. وأنه بإبلاغ أمر التنازل إلى المحكمة المرفوعة إليها الدعوى، تستعيد هذه المحكمة اختصاصها الأصلي في نظرها - كما لا يحق للمبعوث

(1) على سبيل المثال أقرت محكمة النقض الفرنسية في حكم لها بتاريخ 25 كانون الأول/ديسمبر سنة 1919. كما أقره كذلك القضاء الانكليزي في حكم لمحكمة الاستئناف الجنائية بتاريخ 4 شباط/فبراير سنة 1941. وكان موضوع هذا الحكم الأخير أن موظفاً في إحدى السفارات اتهم بارتكاب بعض جنح وجنايات، وأن السفير تنازل عن الحصانة بالنسبة له، لكن الموظف المتهم حاول أمام المحكمة أن يدفع بحصانته بالرغم من ذلك فرفضت المحكمة قبول هذا الدفع باعتبار أن حصانة الموظف ممنوحة للدولة التي يمثلها السفير في صالح البعثة الدبلوماسية، وانه بذلك يستطيع السفير أن يتنازل عنها ويكون تنازله هذا فعالاً بالنسبة لأعضاء البعثة الذين هم من طائفة المدعي عليه. وقد ذهبت نفس الاتجاه أيضاً محكمة الاستئناف في لاهاي بهولندا في حكمها الصادر بتاريخ 24 نيسان/أبريل 1935 في دعوى خاصة باتهام أحد أعضاء المفوضيات الأجنبية في لاهاي بمخالفته القانون الجنائي الهولندي. إذ أشارت المحكمة: أنه طبقاً للقانون الدولي. فان عضو المفوضية الأجنبية التي تتنازل حكومته عن حصانته القضائية، لا يحق له أن يناقش أمام المحكمة المحلية القرار الذي اتخذته حكومته في هذا الشأن أو يعترض عليه بدعوى حقه في الدفاع الشخصي. وكانت حكومة هذا العضو قد تنازلت عن حصانته. وحاول العضو المتهم أمام المحكمة أن يدفع بحصانته بالرغم من ذلك. فرفضت المحكمة قبول هذا الدفع. ومن الأحكام في هذا الشأن الحكم الذي أصدرته محكمة جنوب الحي بولاية نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 1 أيار/مايو سنة 1964 في قضية خاصة بأحد الدبلوماسيين الأجانب إذ أشارت المحكمة إلى أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها الدبلوماسي إنما هي لصالح دولته. لا لصالحه الخاص وأن تنازل حكومته عن هذه الحصانة، لا يستلزم موافقة الدبلوماسي على هذا التنازل. I.L.R., Volume 35, 1967, p. 217.

أن يناقش أمام هذه المحكمة أو يعترض على القرار الذي اتخذته حكومته في شأن التنازل.

رابعاً: تنفيذ الحكم في الدعوى بعد التنازل عن الحصانة القضائية

المبدأ العام أن تنازل المبعوث عن حصانته القضائية وخضوعه للقضاء الإقليمي سواءً كمدعي أو كمدعى عليه لا يتبعه إمكان اتخاذ إجراءات تنفيذية ضده أو على أمواله في حالة صدور الحكم لغير صالحه. بمعنى أنه لو خسر المبعوث الدبلوماسي الدعوى التي صدر التنازل عن حصانته القضائية بشأنها. وصدر الحكم في الدعوى ضده. فإنه لا يمكن تنفيذ هذا الحكم إلا بعد صدور تنازل آخر خاصاً بتنفيذ الحكم[1]. ومرد ذلك إلى أن دعاوى التنفيذ في بعض الدول ينظر إليها على أنها دعاوى منفصلة عن الدعاوى الأصلية تختص بها محاكم تسمى محاكم التنفيذ ونتيجة لذلك كان من الضروري صدور تنازل منفصل للخضوع لولاية هذه الحاكم. فضلاً عن أن تنفيذ الحكم من شأنه أن يمسَّ حرمة المبعوث الدبلوماسي وينال من هيبته وكرامته. كما من الممكن أن توافق الدولة على التنازل عن الحصانة القضائية المقررة لأحد مبعوثيها الدبلوماسيين وتسمح له بالخضوع لولاية القضاء الإقليمي ولكن قد لا توافق على خضوع مبعوثها لدعاوى التنفيذ. ومن هنا كانت القاعدة هي أنه ما لم يصدر تنازل منفصل فإنه لا يمكن تنفيذ الحكم رغم صدور التنازل في الدعوى الأصلية[2]. على أنه في حالة امتناع المبعوث

(1) Digest of International Law, 1970, P. 433.

(2) B. Sen: Op. Cit., P. 133.

الدبلوماسي عن تنفيذ الحكم طوعاً فإن للمحكوم لصالحه أن يلجأ لنيل حقه إما إلى الطريق الدبلوماسي وإما إلى قضاء الدولة التي يتبعها المبعوث ليأذن له بالتنفيذ على أمواله الموجودة في إقليم هذه الدولة[1].

(1) وهذا هو رأي غالبية الفقهاء. وقد طبقه القضاء الانكليزي في سنة 1917 بالنسبة لوزير بوليفيا المفوض في لندن المدعو سواريز حيث كان يتولى إدارة تركة خاصة بأسرته وتنازل بمناسبة قيامه بأمر هذه التركة عن حصانته في الشؤون الخاصة بها. وحكمت عليه المحكمة بصفته هذه بأن يدفع للمدعي مبلغاً من المال. لكنه رفض أن يدفع المبلغ المحكوم به محتجاً بحصانته بالنسبة لإجراءات التنفيذ. ولم تستطع المحكمة إلا أن تقره على ذلك. كما قررت هذا المبدأ اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية. إذ تناولت الفقرة الرابعة من المادة 32 مسألة التنفيذ حيث نصت على أن «التنازل عن الحصانة القضائية في دعوى مدنية أو إدارية لا يفترض فيه أنه يعني التنازل عن الحصانة بالنسبة لإجراءات تنفيذ الحكم، ولا بد فيما يتعلق بهذه الإجراءات من تنازل قائم بذاته». علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 186.

الفصل الخامس

الامتيازات المالية

تعتبر الامتيازات المالية من قبيل المجاملات الدولية. ولم تنتقل إلى نطاق القواعد القانونية حتى إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 حيث تناولتها المادتان 34 و36 من الاتفاقية، حيث نصت المادة 34 على أن يعفى المبعوث الدبلوماسي من كل الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، العامة والمحلية والبلدية فيما عدا:

1 - الضرائب غير المباشرة التي لطبيعتها تدمج عادة في أثمان السلع والمنتجات.

2 - الضرائب والرسوم على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها. ما لم يكن المبعوث الدبلوماسي يحوزها لحساب الدولة المعتمدة لأغراض البعثة.

3 - ضرائب التركات المستحقة للدولة المعتمد لديها مع مراعاة أحكام الفقرة 4 من المادة 39[1].

4 - الضرائب والرسوم على الإيرادات الخاصة التي يكون مصدرها في الدولة المعتمد لديها. والضرائب على رأس المال التي تفرض على الأموال المستخدمة في مشروعات تجارية في الدولة المعتمد لديها.

5 - الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل خدمات خاصة.

6 - رسوم التسجيل والقيد والرهن والدمغة بالنسبة للأموال العقارية مع مراعاة أحكام المادة 23[2]. أما المادة 36 فقد تناولت الرسوم الجمركية حيث جاء فيها:

أ - تمنح الدولة المعتمد لديها. وفقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تأخذ بها الدخول والإعفاء من الرسوم والعوائد الجمركية وغيرها من المستحقات المتصلة بها خلاف مصاريف الإيداع والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة بالنسبة:

1) للأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة.

2) للأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للمبعوث

(1) وتنص هذه الفقرة في الشطر الأخير منها على أنه في حالة وفاة المبعوث أو أحد أفراد أسرته تحصّل من الورثة ضرائب أيلولة على الأموال المنقولة التي يكون سبب وجودها الوحيد في الدولة المعتمد لديها وجود المفوض بهذه الدولة كعضو في البعثة أو كفرد من أفراد أسرة عضو البعثة.

(2) وتنص هذه المادة على أن يعفى مقر البعثة من أداء هذه الرسوم.

الدبلوماسي أو لأفراد أسرته الذين يقيمون معه في معيشة واحدة، بما فيها الأشياء المعدة لإقامته.

7 - يعفى المبعوث الدبلوماسي من تفتيش متاعه الخاص، ما لم توجد مبررات جدية للاعتقاد أنها تحوي أشياء لا تتمتع بالإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة، أو أشياء يكون استيرادها أو تصديرها محظوراً بمقتضى تشريع الدولة المعتمد لديها أو خاضعة للوائحها الخاصة بالحجر الصحي، وفي مثل هذه الحالة يجب ألا يتم التفتيش إلا في حضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض في ذلك».

وهكذا حدَّدت اتفاقية ڤيينا حدود هذه الإعفاءات المالية. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال، هل التزم المبعوثون الدبلوماسيون بهذه الحدود؟

في الواقع أن كثيراً من المبعوثين الدبلوماسيين أساءوا استعمال حقهم في الامتيازات المالية، وظهر في النطاق الدولي الكثير من عمليات التهريب تُعد وتنفذ بمعرفة هؤلاء الدبلوماسيين، كما أن البعض منهم أساء استغلال الإعفاءات الجمركية. وأصبحت المشكلة لا تقف عند حد إساءة الحق في الامتيازات المالية، وإنما المشكلة أعمق وأهم وأخطر، وهو أمر متعلق بأمن الدولة المضيفة، وهو الأساس الذي تعتمد عليه الدولة في صيانة شخصيتها وحماية مقوماتها الوطنية[1].

(1) محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 129.

أولاً: طبيعة الإعفاءات المالية

جرى العمل بين الدول على أن يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون لكل منها في البلاد المعتمدين لديها بفئة من الامتيازات المالية مؤداها إعفاؤهم من بعض الضرائب والرسوم المفروضة على عموم الأفراد. وهذا الإعفاء وان لم تكن تقتضيه مهام عملهم ولا تتطلبه صيانة استقلالهم وحريتهم كما هو الحال بالنسبة للحصانات الشخصية والقضائية، فإنه مع ذلك له ما يبرّره لاعتبارين:

1 - الأول أنه نتيجة منطقية للمركز الممتاز الذي يتمتع به المبعوث الدبلوماسي، إذ لو أن العرف جرى على أن يؤدي المبعوث الدبلوماسي الضرائب والرسوم تماماً كأي شخص آخر خاضع لولاية الدولة صاحبة الإقليم، ولو أنه رفض أداء ما هو مطلوب منه أو نازع فيه لما أمكن إجباره على الأداء، بما أنه لا يجوز أن يتخذ ضده أي إجراء من إجراءات التنفيذ الجبري لاستيفاء حق الدولة قبله. وهذا أمر مسلم به عموماً بحيث لا يوجد بين السوابق الدولية مثل واحد لمبعوث دبلوماسي ألزم على أداء الضرائب العامة أو المحلية في البلد الذي كان معتمداً لديه[1].

2 - أما الاعتبار الثاني فهو أن الدولة المعتمد لديها المبعوث لا تتضرر مادياً من إعفائه من الضرائب وبالأخص الضرائب الشخصية المباشرة، لأن مثل هذا الإعفاء يمنح عادة على أساس التبادل، والمبعوث باعتباره مواطناً لدولته يظل خاضعاً لها في شأن هذه الضرائب ويلتزم

(1) راجع فرنسيس ديك، مرجع سابق، مجلة القانون الدولي والتشريع المقارن، 1928، ص 537.

بأدائها لخزينتها كبقية مواطنيها ما دام لا يؤديها في جهة أخرى، وبذلك تحصل الدولة من مبعوثيها لدى الدول الأخرى على ما يقابل ما تعفي مبعوثي هذه الدول لديها من أدائه لها، فتتم الموازنة بين ما تفقده بالإعفاء الذي تمنحه وما تحصل عليه نتيجة الإعفاء الذي يمنح لها، ولا تكون لها إذاً مصلحة مالية أو اقتصادية في ألا تمنح هذا الإعفاء[1].

إلا أن الاعتبارين السالفي الذكر، وان كانا يبرران الإعفاءات المالية التي جرى العرف عليها، فإنهما لم يجعلا من هذا العرف قاعدة ملزمة للدول كما هو شأن الحصانات الشخصية والقضائية. فإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من أداء الضرائب والرسوم في الدول المعتمدين لديها يقع ضمن المجاملات ولم ينتقل إلى نطاق القواعد القانونية حتى إبرام اتفاقية فينا سنة 1961. وبالتالي خضع لرغبة وتقدير كل دولة، تمنحه في الحدود التي تراها وتتوسع أو تضيق هذه الحدود وفق مقتضيات العلاقات التي تربطها بالدول الأخرى وعلى أساس المعاملة بالمثل في الغالب. ولم يكن للمبعوث أن يدعي لنفسه حقاً في هذا المجال، ما لم يكن هناك بين دولته والدولة الموفد إليها اتفاق أو معاهدة تفرض هذا الإعفاء أو كان ضمن تشريع هذه الدول أحكاماً بهذا المعنى[2].

لقد اهتمت أغلب الدول بتنظيم موضوع الإعفاءات المالية التي تمنحها للمبعوثين الأجانب المعتمدين لديها عن طريق تشريعات خاصة وضعتها لهذا الغرض[3]، كما أن الكثير من المعاهدات الثنائية

(1) أنظر جينيه 1، ص 428 – 429.
(2) راجع فوشي 1 – 3، بند 722، ص 98.
(3) أنظر عرضاً مفصلاً لهذه التشريعات وما ورد فيها في جينيه 1 بند 398، وما بعدها.

التي أبرمت في أوقات مختلفة تضمّنت الإشارة إلى هذه الإعفاءات والحدود التي تمنح فيها. ومن المعاهدات العامة التي تعرّضت لها اتفاقية الهافانا المبرمة بين الدول الأمريكية سنة 1928 في شأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ما جاء في المادة 18 منها ما يفيد إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من أداء الضرائب الشخصية والرسوم الجمركية في حدود معينة. وطبيعي أن أحكام هذه الاتفاقية لا تلزم غير الدول الأمريكية التي اشتركت فيها في علاقاتها فيما بينها دون غيرها من الدول الأخرى.

إلا أنه بإبرام اتفاقية ڤيينا سنة 1961 أصبح للإعفاءات المالية صفة القاعدة القانونية بالنص عليها في المادة 34 من هذه الاتفاقية، وأصبح على الدول الأطراف فيها التزام بمنح تلك الإعفاءات في الحدود التي ذكرتها المادة المشار إليها.

ثانياً: حدود الإعفاءات المالية

إن الإعفاءات المالية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون في الدول المعتمدين لديها، لا تشمل الضرائب غير المباشرة كما لا تشمل الرسوم التي تدفع مقابل خدمات معينة كتوريد المياه والكهرباء والنظافة وما إلى ذلك، فهذه الضرائب والرسوم يؤديها المبعوثون الدبلوماسيون كبقية الأفراد ويلتزمون بها، وأن الإعفاءات المذكورة تتناول الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية بقدر يتفاوت من دولة إلى أخرى وعلى أساس المعاملة بالمثل. وتشمل الضرائب المباشرة التي يتناولها الإعفاء الضرائب الشخصية بمختلف أنواعها ومن بينها ضريبة كسب العمل وضريبة الإيراد العام وما إلى ذلك. أما الضرائب العقارية فالغالب ألا يعفى المبعوث منها بالنسبة للعقارات التي يمتلكها بصفة شخصية في إقليم الدولة المعتمد لديها. كما

أنه لا يعفى كذلك من ضريبة التركات على ما قد يؤول إليه بطريق الوراثة من أموال موجودة في هذه الدولة.

وبالنسبة للرسوم الجمركية يشمل الإعفاء كل ما يستورده المبعوث من أشياء لازمة لإقامته أو لاستعماله الخاص في الدولة المبعوث لديها في الحدود التي تحددها قوانين الدولة.

وقد تضمّن مشروع مجمع القانون الدولي الذي أقره في كامبردج سنة 1895 في المادة 11 منه ما يتفق مع الأحكام المتقدمة، كما نصّت المادة 18 من اتفاقية الهافانا بين الدول الأمريكية على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب المباشرة بكافة أنواعها، وأبقت الإعفاء بالنسبة للضرائب العقارية عل العقارات الخاصة بالبعثة ذاتها، وحددت الإعفاء من الرسوم الجمركية بما يلزم لاستعمال المبعوث أو أفراد أسرته.

وقد جاءت المادة 34 من اتفاقية ڤيينا مؤيدة للأحكام السابقة بعد أن تبيّن استقرار الدول على السّير على مقتضاها بشكل عام، وقد نصّت هذه المادة: «يعفى المبعوث الدبلوماسي من كل الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، العامة والمحلية والبلدية، فيما عدا:

1 - الضرائب غير المباشرة التي لطبيعتها تدمج عادة في أثمان السلع والمنتجات.

2 - الضرائب والرسوم على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المضيفة، ما لم يكن المبعوث الدبلوماسي يحوزها لحساب الدولة المعتمدة لأغراض البعثة.

3 - ضرائب التركات المستحقة للدولة المضيفة، مع مراعاة

أحكام الفقرة 4 من المادة 39 [1].

4 - الضرائب والرسوم على الإيرادات الخاصة التي يكون مصدرها في الدولة المضيفة، والضرائب على رأس المال التي تفرض على الأموال المستخدمة في مشروعات تجارية في الدولة المضيفة.

5 - الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل خدمات خاصة.

6 - رسوم التسجيل والقيد والرهن والدمغة بالنسبة للأموال العقارية، مع مراعاة أحكام المادة 23» [2].

وقد جاء في تعليق لجنة القانون الدولي على هذا النص أنه يمثل ما استقر عليه العمل فعلاً في عموم الدول كحد أدنى للإعفاءات المالية التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين، ومؤدى ذلك، أنه يجوز منح الإعفاء في بعض الحالات المستثناة بحكم المادة إذا رأت ذلك أي من الدول لاعتبارات خاصة بها[3].

أما الرسوم الجمركية فقد تناولتها الاتفاقية في نص خاص في المادة 36 التي جاء فيها:

1 - تمنح الدولة المعتمد لديها، وفقاً للأحكام التشريعية

(1) وتنص هذه الفقرة في الشطر الأخير منها على أنه في حالة وفاة المبعوث أو أحد أفراد أسرته تحصل من الورثة ضرائب أيلولة على الأموال المنقولة التي يكون سبب وجودها الوحيد في الدولة المعتمد لديها وجود المتوفى بهذه الدولة كعضو في البعثة أو أحد أفراد أسرة عضو البعثة.

(2) وتنص هذه المادة على أن تعفى مقر البعثة من أداء هذه الرسوم.

(3) أنظر التعليق على نص المادة 32 من مشروع اللجنة المقابل للمادة 34 من اتفاقية في الكتاب السنوي للجنة سنة 1958 - 2، ص 103.

والتنظيمية التي تأخذ بها، الدخول والإعفاء من الرسوم والعوائد الجمركية وغيرها من المستحقات المتصلة بها خلاف مصاريف الإيداع والنقل والمصروفات المقابلة لخدمات مماثلة، بالنسبة:

أ - للأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة.

ب - للأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته الذين يقيمون معه في معيشة واحدة، بما فيها الأشياء المعدة لإقامته.

2 - يعفى المبعوث الدبلوماسي من تفتيش متاعه الخاص، ما لم توجد مبررات جدية للاعتقاد أنها تحوي أشياء لا تتمتع بالإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة، أو أشياء يكون استيرادها أو تصديرها محظور بمقتضى تشريع الدولة المضيفة أو خاضعة للوائحها الخاصة بالحجر الصحي. وفي مثل هذه الحالة يجب ألا يتم التفتيش إلا في حضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض في ذلك».

وكما هو واضح من النص المتقدم تتحدد الإعفاءات الجمركية التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين وفقاً لتشريع ونظم الدولة المضيفة، ويفيد ذلك أن هذه الإعفاءات تتوقف على محض رغبة هذه الدولة ولا التزام عليها في هذا الشأن. على أن لجنة القانون الدولي، مع تسليمها بأن الإعفاءات الجمركية ظلت تعتبر من قبيل المجاملة، ترى أنه نظراً لاتساع نطاق التطبيق العملي لها، يكون هناك محل قبول بها كقاعدة من قواعد القانون الدولي[1].

(1) أنظر تعليق اللجنة على المادة 34 من مشروعها المقابلة للمادة 36 من الاتفاقية في الكتاب السنوي سالف الذكر، ص 104 رقم 2.

الفصل السادس

نطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية
الأشخاص والزمان

القسم الأول

صفات المتمتعين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية

تتطلب طبيعة المهام المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي وتعدد الأعمال المتفرعة عنها، أن يضطلع بها أكثر من شخص بمفرده، لذا جرت الدول على أن توفد كل منها للقيام بمهامها الدبلوماسية مجموعة من الأشخاص تتكون منهم عادة البعثة الدبلوماسية. ويتحدد عدد أعضاء البعثة الدبلوماسية باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة. وتشمل البعثة الفئات الآتية:

1 - رئيس البعثة: وهو الشخص الذي تعهد إليه الدولة

بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية لدى دولة معينة.

2 - أعضاء البعثة: وهم الموظفون الذين تعينهم الدولة الموفدة للعمل مع رئيس البعثة وهم ثلاث طوائف كالآتي:

أ - الموظفون الدبلوماسيون: وهم الذين يشغلون درجات دبلوماسية، وهم المستشارون والسكرتيرون والملحقون ويطلق على هؤلاء ومن بينهم رئيس البعثة وصف أعضاء السلك الدبلوماسي.

ب - الموظفون الإداريون والفنيون: وهم الذين يتولون الأعمال الإدارية الفنية.

3 - مستخدمو البعثة: وهم الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة الدبلوماسية.

4 - الخدم الخصوصيون: وهم الذين يعملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة أو لأعضائها.

وللتفرقة بين هذه الفئات المختلفة أهميتها لجهة الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها. وبالتالي هل تمتد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية إلى كافة هذه الفئات على السواء، أي يستوي في التمتع بها الموظفون الدبلوماسيون والإداريون والفنيون ومستخدمي البعثة والخدم الخصوصيون، ثم انه يفرق في الاستفادة منها بين هذه الفئات المختلفة.

الواقع أن مسألة تحديد مدى تمتع كل من الأشخاص الذين تشملهم البعثة الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية

من المسائل التي تناولتها التشريعات الدولية، كما تناولها بالدراسة أيضاً بعض فقهاء القانون الدولي، كما أن الدول لم تذهب مذهباً واحداً في هذا الشأن إلا بالنسبة لكبار رجال السلك الدبلوماسي، أي السفراء والقائمون بالأعمال والمستشارون. فهؤلاء يتمتعون بشكل عام بكافة الحصانات والامتيازات ولا خلاف على ذلك بالنسبة لهم، أما عدا هؤلاء من الأشخاص الذين تشملهم البعثة فلم تأخذ الدول بالنسبة لهم موقفا واحداً، وتختلف معاملتهم من دولة إلى أخرى. كما أن الدول لم تذهب مذهباً واحداً أيضاً بالنسبة لمدى الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي الذي يكون من جنسية الدولة المعتمد لديها أو يكون محل إقامته الدائم فيها.

ولمَّا كان التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية يختلف مداه بالنسبة لكل عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسية تبعاً لمركزه أو صفته، وجب أن يكون لدى حكومة كل دولة قائمة بكافة الأشخاص الذين تضمهم البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لديها وبالمركز الذي يشغله كل منهم في البعثة التي ينتمي إليها. وقد يثار التساؤل عن القيمة الاثباتية لهذه القوائم.

أولاً: التشريعات الدولية والآراء الفقهية

ظلت مسألة تحديد مدى تمتع كل من الأشخاص الذين تشملهم البعثة الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية من المشكلات التي بذلت فيها جهوداً دولية وفقهية كبيرة لإيجاد الحلول المناسبة والمقبولة لها.

1 - الجهود الدولية:

بذلت جهوداً دولية مضنية في تصنيف فئات الأشخاص الذين

تشملهم البعثة الدبلوماسية وتحديد مدى تمتع كل منهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ومن هذه الجهود مشروع معهد القانون الدولي في كامبردج عام 1895 حيث جاء في المادة الأولى والثانية منه: «أن الحصانة الدبلوماسية تمتد إلى كل فئات الوزراء العموميين سواءً الرسميين أو غير الرسميين». ومن ذلك أيضا مشروع هارفارد للحصانات والامتيازات الدبلوماسية حيث جاء في القسم الخامس منه في المادة السابعة: «أن الحصانات الدبلوماسية تمتد إلى كل من أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون مهام دبلوماسية وعائلاتهم والإداريين، وكذلك الخدم الخصوصيين». وجاء في المادة 23 «أن الخدم الخصوصيين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية بالنسبة للأفعال المتصلة بالخدمة الدبلوماسية». ونصت المادة 14 من اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية في 20 شباط / فبراير عام 1928 على أن الحصانة الدبلوماسية تمتد إلى كل من:

1 - فئات الموظفين الدبلوماسيين.

2 - الموظفون الرسميون في البعثة الدبلوماسية.

3 - أفراد أسرهم الذين يقيمون معهم في مكان واحد.

كما كانت أيضاً هذه المشكلة من المشكلات التي واجهتها لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة عند وضع مشروعها الخاص بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وقد تبيّن للجنة أن الحلول الملائمة التي يتعيّن عليها إيجادها لهذه المشكلة سوف تختلف تبعاً لما إذا قدرت بالحصانات والمزايا الضرورية لأداء أعمال الوظيفة بالنظر إلى نشاط كل موظف على حدة، أو بالنظر إلى نشاط البعثة كوحدة. كما تبيّن للجنة أيضاً أن الاختلاف القائم عملاً بالنسبة لمعاملة أعضاء البعثة غير الدبلوماسيين

من شأنه أن يجعلها تتردد عند البحث عن هذه الحلول بين طريقتين: إما أن تبدأ بوضع حد أدنى ضروري من الحصانات لهؤلاء وأن تترك تقرير ما يزيد على هذا الحد لاتفاقات خاصة تبرم بين الدول الراغبة في ذلك، وأما أن تحاول وضع قواعد موحدة صالحة للتطبيق العام على أساس ما يبدو ضرورياً ومعقولاً.

وقد رأت غالبية اللجنة اختيار الطريقة الثانية وانتهت إلى وضع قواعد ضمّنتها المادتين 36 و37 من مشروع اللجنة. وقد جاء فيهما ذكر مختلف الفئات التي تتكون منها البعثة الدبلوماسية والأحكام الخاصة بكل فئة فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات على التفصيل الآتي:

1 - الأشخاص الذين يشغلون وظائف دبلوماسية: وهم من يطلق عليها وصف أعضاء السلك الدبلوماسي ويشملون رئيس البعثة والمستشارين والسكرتيريين والملحقين، وهؤلاء يتمتعون بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بشرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمدة لديها البعثة. أما إذا كان أحدهم من رعايا هذه الدولة فإنه يتمتع بالحصانة والإعفاء القضائي بالنسبة فقط للأعمال الرسمية التي يقوم بها خلال تأدية وظيفته، كما أنه يتمتع بغير ذلك من الامتيازات التي تقرها له الدولة المعتمد لديها.

2 - الموظفون الإداريون والفنيون: وهؤلاء لا توجد بعد قاعدة مستقرة بشأنهم كما هو الحال بالنسبة للفئة الأولى، فبعض الدول كروسيا ودول شرق أوروبا السابقة لم تقر لهم بالحصانات والإعفاءات القضائية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقومون بها على أساس أن طبيعة

عملهم لا يقتضي تمتعهم بكامل الحصانات والمزايا التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، والبعض الآخر كانكلترا وفرنسا والولايات المتحدة يعاملهم تماماً كالموظفين الدبلوماسيين[1]. وقد أخذت اللجنة بهذا الاتجاه الأخير فساوت بين الموظفين الدبلوماسيين والموظفين الإداريين والفنيين الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفد إليها على اعتبار أن طبيعة عمل هؤلاء لا تقل أهمية عن طبيعة عمل الدبلوماسيين لو نظرنا إلى أعمال البعثة كوحدة، بل أنه أحياناً قد تكون مهمة الموظف الإداري أو الفني أدق وأخطر من مهمة بعض الموظفين الدبلوماسيين نظراً للأسرار التي قد يؤتمنون عليها والوثائق التي يعهد إليهم بحفظها، وبالتالي يكونون في حاجة للتمتع بحماية مماثلة في مواجهة الدولة المعتمدة لديها البعثة.

3 - تمتد الحصانات والمزايا التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون والموظفون الإداريون والفنيون إلى أفراد أسرهم الذين يقيمون معهم في مكان واحدة. بشرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمدة لديها البعثة. ولم يدرج في النص تحديد لهؤلاء الأفراد ولا لدرجة قرابتهم برب الأسرة[2].

---

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 197 - 198.

(2) جاء في تعليق اللجنة أنها لم ترد أن تحدد مؤدى عبارة أفراد الأسرة أو تقرر حداً أقصى لسن أولاد المبعوث الذين يستفيدون من الحصانات، لكنها أضافت تفسيراً لذلك أنه مما لا شك فيه أن الزوجة والأولاد الذين لم يبلغوا سن الرشد يعتبرون على الأقل من أفراد الأسرة الذين تشملهم الحصانات، كما وأنه قد توجد حالات يمكن فيها إدخال أقارب آخرين في الاعتبار إذا كانوا يعيشون بين الأسرة، كحالة قريبة ما للسفير تقوم بإدارة منزله وحالة قريب يعيش معه من زمن بعيد. فمثل هؤلاء الأقارب يصبحون ولا شك بحكم معيشتهم بين أسرة المبعوث من أفرادها أياً كانت درجة قرابتهم له. أنظر في ذلك الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي عام 1958، ج 2، ص 105.

4 - مستخدمو البعثة: وهؤلاء يتمتعون بالحصانة فقط بالنسبة للأفعال التي تصدر عنهم أثناء تأدية أعمالهم الرسمية. كما يعفون من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها مقابل عملهم، وذلك على ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمدة لديها البعثة. إنما لهذه الدولة بطبيعة الحال أن تمنحهم ما تشاء من امتيازات إضافية إذا رغبت في ذلك.

5 - الخدم الخصوصيون: وهؤلاء لا يتمتعون بغير الإعفاء من الضرائب والرسوم على ما يتقاضونه من أجور متى كانوا من غير رعايا الدولة الموفدة لديها البعثة، ما لم تسمح لهم هذه الدولة بالتمتع بامتيازات أخرى تحددها.[1]

أما الوضع الحالي وفقاً لاتفاقية ڤيينا عام 1961 نجد أن مؤتمر ڤيينا لم يحد عن مقترحات لجنة القانون الدولي بالنسبة لمختلف الفئات المكوِّنة للبعثة الدبلوماسية. وجاءت المادتان 37 و38 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية مطابقتين تقريباً للمادتين 36 و 37 من مشروع اللجنة، باستثناء الأعضاء الإداريين والفنيين للبعثة، فقد فرضت اتفاقية ڤيينا بعض القيود على ما يتمتعون به من حصانات وامتيازات حيث نصّت الفقرة الثانية من المادة 37 من الاتفاقية على «أن الأعضاء الإداريون والفنيون للبعثة، وكذلك أفراد أسرة كل منهم الذين يعيشون معه في مكان واحد، يستفيدون من الحصانات والمزايا المنصوص عليها في المواد من 29 إلى 35، بشرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها وألا تكون إقامتهم

(1) يلاحظ أن مشروع اللجنة لم يتضمن الإشارة إلى وضع مستخدمو البعثة والخدم الخصوصيون بالنسبة لقوانين العمل الخاصة بالدولة المعتمد لديها

الدائمة فيها، فيما عدا أن الاعفاء من القضاء المدني والإداري للدولة المعتمد لديها والمنصوص عليه في البند الأول من المادة 31 لا يطبق على الأفعال التي تقع خارج نطاق مقر وظائفهم. كذلك هم يستفيدون من المزايا المنصوص عليها في البند الأول من المادة 36 بالنسبة للأشياء التي ترد إليهم في بدء إقامتهم».

وتبدو التفرقة بين الأعضاء الإداريين والفنيين للبعثة وأعضائها الدبلوماسيين وفقاً لهذا النص في موضعين:

1 - الأول: في موضع الإعفاء من القضاء المدني والإداري للدولة المضيفة، فيقتصر على الأعمال التي تصدر منهم داخل نطاق مقر وظائفهم دون تلك التي تقع خارج هذا النطاق.

2 - الثاني: في موضع الإعفاءات الجمركية فتقتصر على الأشياء التي ترد لهم في بدء إقامتهم، بينما هذه الإعفاءات مستمرة بالنسبة للأعضاء الدبلوماسيين وفقاً لنص الفقرة الأولى من المادة 36. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة 47 من الاتفاقية على أن للدول «أن تمنح على أساس التبادل، بناء على العرف أو على اتفاق معاملة أفضل مما تطلبه أحكام هذه الاتفاقية»[1].

(1) مثال ذلك قانون الامتيازات الدبلوماسية رقم 1964 الصادر في انكلترا.حيث منحت انكلترا استناداً إلى هذا القانون امتيازات إضافية للأعضاء الإداريين والفنيين والمستخدمين الرسميين والخصوصيين ببعض البعثات الدبلوماسية في لندن وهي بعثات: بلغاريا - تشيكوسلوفاكيا - هنغاريا - روسيا. وذلك على أساس التبادل. كما منحت أيضاً امتيازات إضافية للأعضاء الإداريين والفنيين ببعثات بلجيكا - بلغاريا - فرنسا - ألمانيا - اندونيسيا - لوكسمبرغ - هولندا - بولندا والولايات المتحدة الأمريكية، المعتمدة في لندن وذلك على أساس التبادل.

2 - الجهود الفقهية:

لم تقتصر الجهود التي بذلت لتصنيف فئات الأشخاص الذين تضمهم البعثات الدبلوماسية وتحديد مدى تمتع كل منهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية على الجهود الدولية بل تناولها أيضاً بالدراسة بعض فقهاء القانون الدولي. ولعلَّ التقسيم الذي قال به الفقيه Cecil Hurst يُعد من أفضل التقسيمات التي قيلت في هذا الخصوص. فقد قسَّم Cecil Hurst فئات الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية إلى مجموعات ثلاث.

1 - المجموعة الأولى: الأشخاص الذين يشغلون وظائف دبلوماسية وهم: رئيس البعثة والمستشارون والسكرتيريون والملحقون. وهذه الفئة يمكن أن تشمل أيضاً الأطباء ورجال الدين إذا كانوا يمثلون جزءاً من البعثة وكانت واجباتهم تتصل بمهام البعثة. وأيضاً المترجمون والمفسرون. كذلك تشمل هذه الفئة الموظفين الذين يلحقون بالبعثة كأمناء الأرشيف.

2 - المجموعة الثانية: وتشمل زوجات وعائلات أعضاء المجموعة الأولى.

3 - المجموعة الثالثة: الأشخاص الذين يشغلون وظائف غير دبلوماسية. ويشملون السكرتيريون الخصوصيون والسائقون وغير هؤلاء ممن يستخدمهم الموظفون الدبلوماسيون.

وطبقاً لهذا التقسيم تتمتع المجموعتان الأولى والثانية بحصانات مطلقة بينما تتمتع المجموعة الثالثة بحصانات مقيّدة.

وثمة رأي آخر نادى به الفقهاء البريطانيون مؤداه أن الدول إنما تمنح الحصانات والامتيازات والامتيازات الدبلوماسية للأشخاص الذين تضمهم البعثات الدبلوماسية طبقاً لمعيار «التدقيق في الوظيفة». وهذا المعيار يتطلب لكي يتمتع الشخص بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية أن يكون قائماً فعلاً بعمل من الأعمال الدبلوماسية [1].

ثانياً: سوابق الدول

لا خلاف على أن كبار رجال السلك الدبلوماسي ويقصد بهم السفراء والقائمون بالأعمال والمستشارون يتمتعون بكامل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بحيث يمكن القول بأن مراعاة هذه الحصانات والامتيازات فيما يتعلق بهؤلاء تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة عالمياً والملزمة لعموم الدول.

أما عدا هؤلاء الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية فلم تتبع الدول بالنسبة لهم معاملة واحدة، وتختلف معاملتهم من دولة إلى أخرى. كما أن الدول لم تتبع منهجاً واحداً بالنسبة للحصانات التي يتمتع بها أفراد أسر الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية. وكذلك الحصانات التي يتمتع بها مستخدمو البعثة والخدم الخصوصيون. لذا فالأمر يقتضي أن نعرض للعمل الدولي بالنسبة للحصانات والامتيازات التي تتمتع بها الفئات الآتية: السكرتيريون - الملحقون - الموظفون الإداريون والفنيون - أفراد أسر أعضاء البعثة الدبلوماسية - مستخدمو البعثة - الخدم الخصوصيون.

---

(1) على أن بعض الدول كبريطانيا وفرنسا وايطاليا تطبق هذا المعيار والبعض الآخر كأمريكا ترى أن معيار التدقيق في الوظيفة - إنما هو معيار غير واضح. بينما ترى ألمانيا منح الحصانات الدبلوماسية لكل من يثبت بالقائمة الدبلوماسية Clifton, E. Wilson: Op. Cit. P. 41 - 42.

1 - السكرتيريون:

لم يذهب القضاء في مختلف الدول مذهباً واحداً بالنسبة للحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها فئة سكرتيري البعثات الدبلوماسية. وحتى الحرب العالمية الثانية لم يعترف لهم بالصفة الدبلوماسية [1]. أما بعد الحرب العالمية الثانية فإن العمل الدولي اتجه نحو الإقرار لفئة سكرتيري السفارات بحق التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية [2].

---

(1) ومن ذلك الحكم الصادر في 24 أيلول/سبتمبر عام 1926 من محكمة استئناف سانتيوغو في تشيلي في دعوى نصب ضد سكرتير السفارة البرازيلية في تشيلي. إذ رفضت المحكمة الاعتراف بتمتعه بالحصانة وأشارت إلى أن الحصانات الدبلوماسية تمنح فقط للسفراء والوزراء والقائمين بالأعمال أما السكرتيريون وباقي العاملين بالسفارات والمفوضيات فإنهم يخضعون للقضاء المحلي, A.D. (1927 - 1928), 1931, case N° 250, P. 369. كذلك الحكم الصادر من إحدى محاكم الولايات المتحدة الأمريكية عام 1950 في دعوى خاصة بالسكرتير الثالث لوفد الأرجنتين في الأمم المتحدة إذ أشارت المحكمة إلى أن موضوع الدعوى لا يتصل بوظيفته وبالتالي فإنه يخضع لاختصاصها David, R. Deener: Op. Cit., P. 118 - 119. كما أن المحاكم الايطالية رفضت الاعتراف بالحصانة الدبلوماسية بالنسبة لسكرتيري سفارة تشيلي في ايطاليا مرتان أحداهما عام 1934 والأخرى عام 1953.

(2) ومن ذلك الحكم الصادر من محكمة استئناف بروكسل Brussels في بلجيكا في دعوى خاصة بسكرتير سفارة الولايات المتحدة الأمريكية في بلجيكا إذ أشارت المحكمة إلى أن سكرتير السفارة يعد من المبعوثين الدبلوماسيين ويتمتع بالحصانة الدبلوماسية A.D. Case N° 162 (1934 - 1933). وقد أقرت هذا الاتجاه أيضاً المحكمة العليا في أورغواي Uruguay في دعوى خاصة بسكرتير السفارة الفرنسية A.D. (1934 - 1945) Case N° 75. وكذلك المحكمة العليا في الأرجنتين في دعوى خاصة بسكرتير سفارة كندا في بيونس أيرس I.L.R. (1955) P. 538. كما أشارت المحكمة العليا في الأرجنتين في حكمها الصادر في 28 كانون الأول/ديسمبر عام 1956 في دعوى خاصة بسكرتير السفارة الاسبانية إلى أن المحكمة لا تختص بنظر الدعوى إلا إذا تنازلت السفارة الأسبانية عن حصانة السكرتير. وبما أن السفارة رفضت التنازل عن حصانته فإن المحكمة لا تختص بنظرها لهذه الفئة. وهكذا يمكن القول أن الاتجاه الحالي يعتبر السكرتيريون ضمن فئة المبعوثين الدبلوماسيين ويتمتعون بذات الحصانات والامتيازات المقررة :I.L.R. (1957). 1961, P. 527.

2 - الملحقون:

شهد التمثيل الدبلوماسي أبعاداً جديدة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية. وأصبحت السفارات تضم كثيراً من الملحقين الذين يعملون في النطاق الاقتصادي أو التجاري أو العسكري أو الإعلامي. بيد أن موقف الدول حيال ما يتمتع به هذا الفريق من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية غير موحّد. وتختلف معاملتهم من دولة إلى أخرى. فبعض الدول لا تقر لهم الاستفادة من المزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون[1]. وعلى العكس من ذلك فإن بعض الدول تقر لهؤلاء الملحقين الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون [2].

---

(1) ومن ذلك عام 1925 ألحقت الولايات المتحدة الأمريكية بسفارتها في انكلترا بعض موظفي وزارة الخزانة كملحقين لشؤون الجمارك Customs attaches فرفضت الحكومة البريطانية الإقرار لهم بالتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية رغم أن الكونغرس الأمريكي اصدر تشريعاً في 13 كانون الثاني/يناير 1925 باعتبار هؤلاء الأشخاص مبعوثين دبلوماسيين ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. كما رفضت الحكومة البريطانية أيضاً الإقرار بالصفة الدبلوماسية لبعض الملحقين الزراعيين Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 151 - 152. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من إحدى محاكم الأرجنتين عام 1943 في قضية Case Bregante V. Souvriron إذ أشارت المحكمة إلى أن الملحق الزراعي بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية في بيونس أيرس ليست له الصفة الدبلوماسية - A.D. (1943 - 1945) Case N° 76. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من محكمة Prefecture of Rome في إيطاليا في 14 أيار / مايو عام 1959 إذ قضت المحكمة بأن الملحق التجاري بالسفارة المصرية في ايطاليا لا يعتبر مبعوثاً دبلوماسياً وبالتالي فإنه يخضع للقضاء الايطالي I.L.R, Volume 28, 1963, P. 366.

(2) ومن ذلك الحكم الصادر من المحكمة العليا لولاية نيويورك في دعوى Giradon C. Angelone في 18 كانون الثاني/يناير عام 1932، إذ قضت المحكمة بأن الملحق التجاري بسفارة ايطاليا يستفيد من الحصانة الدبلوماسية وبالتالي يجب وقف الإجراءات التي اتخذت ضده Case N° 110, P. 204 - 205. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من إحدى المحاكم الفرنسية عام 1959 في دعوى مواطن فرنسي ضد الملحق التجاري الاسباني إذ قضت المحكمة بأن الملحق التجاري الأسباني يعد من الممثلين الدبلوماسيين ويتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. =

وهكذا يمكن القول أنه لم تكن هناك قاعدة عامة تفرض اتجاهاً معيناً في معاملة فئة الملحقين كما هو الحال في الزمن المعاصر حيث أن الاتجاه العام يقر لهم الاستفادة بكافة المزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون. وقد يكون من المفيد الإشارة إلى بعض الملاحظات حول مدى تمتع فئة الملحقين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ومن بينها:

1 - تضم البعثات الدبلوماسية في الزمن المعاصر أعداداً كبيرة من الملحقين يعملون في مجالات متعددة كالمجالات العسكرية والاقتصادية والزراعية والإعلامية.

2 - بعض الدول تعتبر الملحقين العسكريين من الناحية الواقعية أنهم جواسيس عسكريين ذلك بالنظر إلى طبيعة نشاطهم وما يقتضيه من سرية وغموض وكثيراً ما اعتبر

= كما أشارت المحكمة إلى أن الملحقين بالسفارات لهم حق التمتع بالحصانات الدبلوماسية. كما رفضت بعض المحاكم في الأرجنتين والبرازيل مباشرة اختصاصها القضائي ضد بعض الملحقين الذين لم يصدر بشأنهم تنازل عن حصاناتهم. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من المحكمة العليا في سيلان عام 1955 في دعوى Appunhamy V. Gregory إذ قضت المحكمة بأن الملحقين يمارسون أعمالهم في السفارات لمعاونة السفير لذا فهم يتمتعون بالحصانات. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من محكمة لاهاي بهولندا District court of the Hague في 21 تشرين الثاني / نوفمبر 1933 في دعوى خاصة بأحد الملحقين بمفوضية بلجيكا في هولندا إذ قضت المحكمة بأن المذكور لا يخضع لاختصاص المحاكم الهولندية باعتباره من الموظفين الدبلوماسيين بمفوضية بلجيكا في هولندا .A.D (1933 - 1934), Case N° 165, P. 381. وقد سجل القضاء في بعض الدول ما يفيد الإقرار للملحقين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية في بعض الأحكام القديمة.ومن ذلك الحكم الصادر من محكمة الصين Tribunal de la Seine عام 1878 في قضية Case of Dientz V. de la Jara إذ أشارت المحكمة إلى أن الملحقين العسكريين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من محكمة The Queen's Bench Division بانكلترا عام 1895 إذ أشارت المحكمة إلى أن الملحقين يعدون من الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية B. Sen: Op. Cit., P. 184.

هؤلاء وتحت تأثير الحرب الباردة أشخاصاً غير مرغوب فيهم وطلب منهم مغادرة البلاد[1].

3 - الموظفون الإداريون والفنيون:

لا توجد في العمل الدولي قاعدة موحّدة تحدد مدى تمتع كل من الموظفين الإداريين والفنيين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فبعض الدول لا يقر لهم الحصانات والإعفاءات القضائية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقومون بها على أساس أن طبيعة عملهم لا يقتضي تمتعهم بكامل الحصانات والمزايا التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون. والبعض الآخر يعاملهم تماماً كالموظفين الدبلوماسيين.

فقد جرى العمل في بريطانيا على أن أعضاء البعثات الدبلوماسية نزولاً حتى فئة الخدم يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية ولا يخضعون للاختصاص القضائي سواءً بالنسبة للدعاوى المدنية أو الجنائية بشرط ألا يكونوا من الرعايا البريطانيين[2].

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فبتم العمل بما يوافق العمل البريطاني، استناداً إلى التشريع الصادر من الكونغرس الأمريكي

(1) Cliften, E. Wilson: Op. Cit., P. 150.

(2) وقد سجل القضاء الانكليزي ما يفيد الالتزام بهذه القاعدة: من ذلك الحكم الصادر من المحكمة العليا في بريطانيا في دعوى Parkison C. Potter إذ جاء فيه أنه «وفقاً للقانون الدولي لا تقتصر الحماية على السفير فحسب وإنما تشمل كذلك كل الأشخاص الذين يساهمون في أداء مهامه» علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 194. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من محكمة الاستئناف في بريطانيا بتاريخ 26 أيار / مايو عام 1956 في دعوى خاصة بموظف إداري بمفوضية كندا في المملكة المتحدة. إذ قضت المحكمة بتمتع المذكور بالحصانة الدبلوماسية I.L.R. Volume 41. 1970, P. 407.

عام 1790 والذي يطابق تشريع الملكة آن الصادر عام 1708 بانكلترا. وهذا المبدأ أقرته المحاكم الأمريكية في مناسبات مختلفة منذ القدم[1].

وفي الاتحاد السوفييتي السابق، إكتفى بمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للموظفين الدبلوماسيين دون صغار الموظفين والخدم. ونصت المادة الأولى من قانون العقوبات الروسي على خضوع جميع الأشخاص لقانون العقوبات باستثناء أولئك الذين يتمتعون باللا إقليمية الذين وصفتهم التعليمات بأنهم الأشخاص الدبلوماسيون مثل المستشارين والسكرتيريين والملحقين ولا يتمتع بالحصانات الدبلوماسية فيما عدا أولئك الأشخاص[2].

أما فرنسا فقد اتجهت إلى تضييق نطاق الحصانات والمزايا الدبلوماسية بحيث تقتصر الاستفادة منها على الأشخاص الذين لهم صفة رسمية في البعثة دون الأشخاص غير الرسميين. ومن ذلك حكم لمحكمة النقض الفرنسية قررت فيه أن: «الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون وفقاً لمرسوم 13 فنتوز من السنة الثانية للثورة يجب أن تمتد إلى كل الأشخاص الذين ينتسبون رسمياً إلى البعثة الدبلوماسية[3]. وقد ذهبت فرنسا إلى أبعد من ذلك في مشروع القانون الذي وضعته اللجنة الخاصة المنشأة عام 1945 فنصت في المادة 101 من هذا المشروع على أنه لا يستفيد من الحصانة سوى رئيس البعثة والمستشارين وسكرتيري السفارات والمفوضيات دون أي شخص آخر ملحق بالبعثة[4]. وهذا يعني أن

(1) B. Sen: Op. Cit., P. 157.

(2) B. Sen: Op. Cit., P. 157 - 158.

(3) علي صادق ابو هيف، مرجع سابق، ص 194.

(4) B. Sen Op. Cit., P 158.

الموظفين الإداريين والفنيين لا يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية.

يتمتع بالحصانات الدبلوماسية أعضاء البعثات الدبلوماسية في ايطاليا، بما فيهم الموظفون الإداريون والفنيون بشرط ألا يكونوا من الرعايا الايطاليين. وتمشياً مع هذا الاتجاه قضت إحدى المحاكم الايطالية عام 1941 بأن الحصانات الدبلوماسية يجب أن يتمتع بها ليس فقط رؤساء البعثات الدبلوماسية بل أيضاً فئة موظفي البعثة وأشارت المحكمة إلى أن الاعتبارات التي تبرر منح الحصانات للمبعوثين الدبلوماسيين. يجب وفقا للقانون الدولي أن تطبق أيضاً لتبرير نفس الامتيازات لطائفة موظفي البعثات الدبلوماسية[1].

أما في الدانمرك فيتمتع بالحصانات الدبلوماسية كل أعضاء البعثات الدبلوماسية الأجنبية[2]. وفي الهند يمنح الأشخاص غير الدبلوماسيين حق التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية على أساس المعاملة بالمثل. لذا فإن الأعضاء غير الدبلوماسيين بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية في الهند يعفون من الخضوع للاختصاص الجنائي على أساس تمتع الأعضاء غير الدبلوماسيين بسفارة الهند في أمريكا بنفس الاعفاء[3].

أما في أمريكا اللاتينية ثمة بعض الاختلاف في العمل ويبدو أن الاتجاه الغالب يميل إلى تضييق نطاق الامتيازات. فوفقاً للقانون الجنائي الكولومبي يتمتع المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص الذين لهم صفة رسمية في البعثة بالإعفاء من الخضوع للاختصاص القضائي للدولة. فيما لا تمنح الأرجنتين والتشيلي الموظفين

(1) A.D. (1941 - 1942) 1945, Case N° 108, P. 355 - 361.

(2) B. Sen: Op. Cit., P. 158.

(3) B. Sen: Op. Cit., P. 158.

الإداريين والفنيين حق الاستفادة من الحصانات والمزايا التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون[1].

من النماذج السابقة، يمكن القول أن ما جرى عليه عمل الدولة بالنسبة لحصانات وامتيازات الموظفين الإداريين والفنيون يختلف من دولة إلى أخرى. على أن الاتجاه الغالب حالياً يميل إلى الإقرار لهم بالحصانة الدبلوماسية لصعوبة الفصل بين الدبلوماسيين وغير الدبلوماسيين من ناحية، ونظراً للأسرار التي يؤتمنون عليها والوثائق التي يعهد إليهم بحظها من ناحية أخرى[2].

4 - أسر أعضاء البعثة الدبلوماسية:

القاعدة العامة في القانون الدولي أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون تمتد إلى أفراد أسرهم الذين يقيمون معهم في مسكن واحد بشرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها البعثة. على أن الخلاف يثار حول ما إذا كانوا يمنحون حصانات كاملة أو مقيّدة وحول ما إذا كانت الحصانة تمنح فقط لأسرة رئيس البعثة الدبلوماسية أو تمتد لتشمل عائلات باقي أعضاء البعثة.

ويرى غالبية الكتاب والفقهاء أن عائلات أعضاء البعثة الذين لهم صفة الدبلوماسيين يتمتعون بكافة الحصانات والمزايا

---

(1) ومن ذلك الحكم الصادر من المحكمة العليا بالأرجنتين في 14 نيسان / أبريل عام 1955 في قضية خاصة بموظف إداري بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية إذ قضت المحكمة أن المذكور بصفته موظف إداري بسفارة لولايات المتحدة الأمريكية لا يتمتع بالحصانة الدبلوماسية. كما رفضت إحدى محاكم تشيلي الإقرار بالحصانة الدبلوماسية لأحد سكرتيري السفارات الأجنبية كان متهماً في قضية نصب.

(2) Clifton, E Wilson: Op. Cit., P. 163.

الدبلوماسية. وأن مراعاة هذه الحصانات والامتيازات فيما يتعلق بهؤلاء تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة [1]. بينما يرى الفقيه Satow أن الحصانات تمتد أيضاً على عائلات صغار الموظفين بالبعثة الدبلوماسية مثل عائلات المترجمين والكتبة وأمناء الأرشيف. كما يرى منح الحصانة للزوجة حتى ولو كانت تقيم بعيداً عن زوجها[2].

وبشكل عام ثمة إجماع على تمتع زوجة المبعوث الدبلوماسي وأولاده الذين هم بعهدته بالحصانة على أن ثمة بعض الخلاف حول ما إذا كانت الحصانة تمتد لتشمل عائلات الموظفين الإداريين والفنيين أم لا. كما يمكن القول بأن الأساس النظري لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لعائلات المبعوثين الدبلوماسيين لا يكمن في النظرية الغائية وإنما يكمن في اعتبارات المجاملة الدولية.

ومن المفيد عرض العمل الدولي بالنسبة للحصانات والامتيازات بالنسبة لكل من، زوجة رئيس البعثة الدبلوماسية. وزوجات المبعوثين الدبلوماسيين. وأولاد رئيس البعثة الدبلوماسية. وأولاد المبعوثين الدبلوماسيين.

أ - زوجة رئيس البعثة الدبلوماسية:

لم تذهب الدول مذهباً واحداً بالنسبة لحصانات أفراد أسر أعضاء البعثات الدبلوماسية إلا بالنسبة لزوجة رئيس البعثة الدبلوماسية. فهي تتمتع عموماً بكافة الحصانات والمزايا المقررة لرئيس البعثة ذاته. ولا خلاف بالنسبة لها بحيث يمكن القول بأن مراعاة حصانة زوجة رئيس البعثة الدبلوماسية تعتبر من قواعد

(1) Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 179.

(2) Satow: Op. Cit., P. 192 - 199.

القانون الدولي الثابتة والملزمة لعموم الدول. وقد سجَّل القضاء في مناسبات مختلفة ما يفيد الالتزام بهذه القاعدة[1].

ب - زوجات المبعوثين الدبلوماسيين:

القاعدة العامة في القانون الدولي، أن زوجة المبعوث الدبلوماسي تتمتع بنفس الحصانات والمزايا المقررة لزوجها. غير أنه إذا كان الأمر مسلم به بالنسبة لزوجة رئيس البعثة الدبلوماسية. فإنه ليس ثمة من اتفاق بين الدول بالنسبة لزوجات باقي المبعوثين الدبلوماسيين. ففي فرنسا حكمت المحكمة العليا في دعوى خاصة بزوجة مبعوث دبلوماسي بأن زوجة المبعوث الدبلوماسي تتمتع بالحصانة القضائية بالنسبة للديون التي عقدتها قبل زواجها. بينما قضت محكمة استئناف باريس في حكمها الصادر في 11 كانون الثاني / يناير 1955 في ذات الدعوى بأنه: «إذا كانت الفكرة الأساسية من الحصانة هو ضمان الاستقلال اللازم لممثلي الحكومات الأجنبية لأداء مهامهم الدبلوماسية، فإنه يكون من التعسّف أن يسمح لزوجة المبعوث الدبلوماسي استناداً إلى صفتها أن ترفض المطالبة الخاصة بديون شخصية عقدتها قبل زواجها وليس لها أية صلة بمهام زوجها»[2].

---

(1) ومن ذلك الحكم الصادر من محكمة باريس عام 1841 إذ قضت المحكمة بأن زوجة السفير تتمتع بنفس الحصانات المقررة لزوجها. ومن ذلك الحكم الصادر من المحكمة العليا بنيويورك بأمريكا في 31 كانون الثاني / يناير عام 1949 في دعوى خاصة بزوجة سفير شيلي إذ قضت المحكمة بأن زوجة السفير تتمتع بالحصانة المقررة للسفير.

(2) وفي الأرجنتين حكمت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 5 تموز/يوليو عام 1957 في دعوى خاصة بزوجة سكرتير أول مفوضية البرتغال في بيونس أيرس بعدم تمتعها بالحصانة وأشارت المحكمة إلى أن اختصاصها بنظر دعاوى المبعوثين الدبلوماسيين لا يمتد إلى دعاوى أفراد عائلاتهم. وفي ايطاليا قضت محكمة روما في حكمها الصادر في 3 تموز/يوليو عام 1930 في دعوى خاصة بزوجة أحد المبعوثين الدبلوماسيين بسفارة كولومبيا بعدم تمتعها بالحصانة الدبلوماسية بالنسبة للدعاوى الخاصة - A.D. (1929 - 1930), Case N° 196, P. 304 - 305.

وهكذا نستطيع القول أن بعض الدول تمنح زوجات المبعوثين الدبلوماسيين حصانات مقيّدة. وان كان الاتجاه الغالب يميل إلى منحهن ذات الحصانات التي يتمتع بها أزواجهن. على أنه في مقابل هذه الحصانة التي تتمتع بها الزوجة فإنه يتوقع منها احترام القوانين والعادات المحلية وإذا أساءت الزوجة استعمال حصانتها فإن نتيجة ذلك الطرد من البلاد لا بالنسبة لها فقط ولكن أيضاً بالنسبة لزوجها الدبلوماسي. ومن ذلك زوجة السكرتير الثاني بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية في موسكو اتهمت عام 1954 بارتكاب بعض الأفعال في أحد المصانع ما يعد انتهاكاً للقانون فرحلت من البلاد مع زوجها[1].

وإذا كان الاتجاه الغالب يؤيد منح زوجة المبعوث الدبلوماسي نفس الحصانات والامتيازات المقررة لزوجها كما ذكرنا فقد يثور التساؤل في هذا المجال عن الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الزوج إذا كانت زوجته هي المبعوثة الدبلوماسية؟ بما أن الحصانات والمزايا التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون تمتد إلى أفراد أسرهم. وبما أن الزوج يعد من أفراد الأسرة الذين تشملهم الحصانات فمن ثم يمكن القول أنه يتمتع بنفس الحصانات والامتيازات المقررة لزوجته الدبلوماسية [2].

ج - أولاد رئيس البعثة الدبلوماسية:

القاعدة العامة أن أولاد رئيس البعثة الدبلوماسية يتمتعون بنفس الحصانات المدنية والجنائية المقررة لوالدهم، وقد طبقت

(1) Clifton. E. Wilson: Op. Cit., P. 184 - 185.

(2) وفي هذا يقول Oppenheim أن نفس قواعد الحصانات تطبق بالنسبة للزوج الذي تعمل زوجته مبعوثة دبلوماسية L. Oppenheim: Op. Cit., 8 ed. P. 812.

الدول هذه القاعدة في مناسبات عدة. من ذلك عام 1906 اتهم Carlos Waddington ابن مبعوث مفوضية تشيلي في بلجيكا بقتل سكرتير المفوضية فلم تقبض عليه السلطات البلجيكية إلا بعد أن تنازل والده عن حصانته بعد مضي يومان من ارتكاب الحادث[1].

هذه النماذج من الأمثلة تشير إلى أن حصانة رئيس البعثة الدبلوماسية تمتد إلى أولاده. ويمكن القول أنه لا خلاف حول هذه القاعدة.

د - أولاد المبعوثين الدبلوماسيين:

ثمة شبه إجماع بين الفقهاء، على أن زوجات وأولاد المبعوثين الدبلوماسيين على الأقل حتى مستوى الملحقين يتمتعون بحصانات مشابهة لتلك التي تتمتع بها عائلة رئيس البعثة الدبلوماسية. على أن العمل الدولي بعد الحرب العالمية غير موحّد في هذا الخصوص ولا يتطابق دائماً مع الاتجاه الفقهي[2].

---

(1) ومن ذلك أيضاً عام 1959 بينما كان David Hearne ابن سفير ايرلندا في الولايات المتحدة الأمريكية يقود سيارته في واشنطن صدم إحدى السيدات ما أدى إلى وفاتها. فأقرّت الولايات المتحدة الأمريكية تلقائياً بحصانته Clifton, e. Wilson: Op. Cit., P. 187. ومن ذلك أيضاً عام 1928 بينما كان ابن سفير انكلترا في الولايات المتحدة الأمريكية يقود إحدى السيارات صدم إحدى الفتيات ما أدى إلى وفاتها، فدفع السفير بحصانة ابنه، فأقرت المحكمة الأمريكية بحصانته C. Hill: Op. Cit., P. 263.

(2) من ذلك الحكم الصادر من المحكمة العليا في انكلترا عام 1958 في دعوى خاصة بابن أحد موظفي السفارة اليونانية في لندن، إذ أشارت المحكمة إلى أنه ما دام الوالد يمارس سلطات الأبوة على ابنه ولم يتنازل عنها فإنه يعتبر من أفراد العائلة، وأن الحصانة التي يتمتع بها الأب تمتد إلى الابن I.L.R. Volume 26, P. 539. وفي قضية أخرى خاصة بابن المستشار التجاري بالسفارة البريطانية في واشنطن بأمريكا حيث أتهم بقيادة سيارة بدون رخصة أو تأمين. فدفع بحصانته. فأخذت المحكمة بالدفع وقررت تمتعه بالحصانة رغم أنه لا يعيش مع والده - Green Haywood Hackworth: Op. Cit., Vol. IV, P. 520 .521

ومن تلك السوابق، يمكن القول أن القضاء قد أقر بتمتع ابن المبعوث بالحصانة حتى وان كان لا يعيش مع والده تحت سقف واحد. وعلى العكس من ذلك هناك قضايا أخرى اتجهت فيها الحكومات إلى تقييد الحصانات التي يتمتع بها أولاد المبعوثين الدبلوماسيين[1].

وهكذا يمكن القول أن ما جرى عليه عمل الدول بالنسبة للحصانات التي يتمتع بها أولاد المبعوثين الدبلوماسيين لا يكون قاعدة دولية موحدة ومستقرة.ومن المنطق اعتبار، الأولاد الذين لم يبلغوا سن الرشد يعتبرون على الأقل من أفراد الأسرة الذين تشملهم الحصانات. أما الأولاد البالغين فلا تمتد إليهم الحصانة الدبلوماسية على أن يطبق هذا المعيار بالنسبة لأولاد المستشارين والسكرتيرين والملحقين.

هـ - مستخدمو البعثة:

لا توجد قاعدة موحّدة في العمل الدولي بالنسبة للحصانات التي يتمتع بها مستخدمو البعثة الدبلوماسية. ويتراوح موقف الدول

(1) من ذلك قضية ابن الملحق العسكري بالسفارة البريطانية في اليونان، حيث كان يقود سيارة والده عام 1958 فاصطدم بدراجة نارية وتسبب في قتل سائقها وإصابة أحد المارة. فقرر المحامي العام اليوناني مسؤولية الابن عن الحادث وأنكرت حصانته، وأشارت وزارة الخارجية اليونانية إلى أن امتداد الحصانة الدبلوماسية إلى كل أعضاء عائلة المبعوث الدبلوماسي أمر غير لازم في العادات الدولية ولذا فإن المذكور لا يستفيد من حصانة والده وأنه متهم بجريمة قتل بإهمال. وكان هذا الابن يبلغ من العمر 21 عاماً ويدرس بانكلترا وكان في زيارة والده باليونان ولم يكن مقيماً معه بصفة دائمة. وفي عام 1959 قضت إحدى محاكم الولايات المتحدة الأمريكية في دعوى خاصة بابن موظف بالسفارة الإيرانية في أمريكا بأن والد هذا الابن يتمتع بالحصانة القضائية ولكن هذه الحصانة لا تمتد إلى أفراد عائلته. وفي عام 1930 أنكرت الولايات المتحدة الأمريكية الحصانة بالنسبة لابن أحد الملحقين العسكريين وأشارت إلى أن الدعوى لا تخص مقر البعثة الدبلوماسية أو الملحق العسكري.

بشأنها بين موقف التشدد الكامل وموقف التحرر الكامل. فبينما نجد بعض الدول تمنحهم حصانات مقيدة نجد البعض الآخر تتوسع في منحهم الحصانات والامتيازات.

ففي ايطاليا رفضت محكمة ايطالية الاحتجاج بحصانة السائق بالسفارة الباكستانية عام 1951. وأشارت المحكمة إلى أن الحصانة يجب أن ينظر إليها بحسب ما كان رفضها يترتب عليه إعاقة لمهمة المبعوث أم لا. وقررت المحكمة أن إخضاع مستخدمو البعثة للاختصاص القضائي لا يعوق أدائهم لمهامهم. ومن ثم أخضعت محمد أحمد لاختصاصها القضائي. وفي الأرجنتين، قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 10 حزيران / يونيو عام 1938 في دعوى ضد سائق السفارة الأمريكية في بيونس أيرس بأن الحصانة تشمل سيارة السفارة ولا يتمتع بها السائق. كما قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر عام 1958 في دعوى ضد السائق بإحدى السفارات الأجنبية في بيونس أيرس بعدم تمتعه بالحصانة الدبلوماسية.هذه الأمثلة السابقة تعكس النزعة المتشددة.

إلا أن ثمة أمثلة أخرى تعكس النزعة التحررية ومن ذلك: قضاء المحاكم الأمريكية في مناسبات مختلفة بأن الحصانة الدبلوماسية تمتد إلى مستخدمي البعثة الدبلوماسية وهذه قاعدة من القواعد المستقرة في القانون الدولي منذ القدم وقد قضت إحدى المحاكم الأمريكية عام 1831 بأن الحصانة الجنائية تمتد إلى الطباخ الذي يعمل ضمن مستخدمي البعثة الدبلوماسية. أما في بريطانيا: نجد النزعة التحررية كامنة في تشريع الملكة آن الذي ما زال سارياً وملزماً حتى الآن. وقد قضت المحاكم الانكليزية في مناسبات مختلفة بأن الحصانة الدبلوماسية تمتد إلى مستخدمي البعثة الدبلوماسية. ومن ذلك عام 1906 قضت إحدى المحاكم بأن الحصانة تمتد إلى

السائق الذي يعمل بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية في لندن[1].

من العرض السابق يمكن القول أن ما جرى عليه عمل الدول بالنسبة لحصانات مستخدمي البعثة الدبلوماسية لا هو موحد ولا عالمي. وأن معظم الدول تتجه الآن نحو الأخذ بالاتجاه المتحرر وتضع مستخدمي السفارة في مركز خاص على الأقل فيما يتعلق بأعمال وظائفهم الرسمية.

5 - الخدم الخصوصيون:

يختلف وضع الخدم الخصوصيين عن وضع مستخدمي البعثة الدبلوماسية لجهة كونهم لا يعدّون من موظفي الدولة المرسلة. لذا فحصانات هؤلاء لا تستمد من الدولة المرسلة وإنما تستمد من حصانة من يعملون في خدمته من أعضاء البعثة الدبلوماسية؛ وعلى هذا فإن حصانة الخدم الخصوصيين إنما هي حصانة مخدومهم

(1) وفي عام 1908 قضت إحدى المحاكم أيضاً بأن سائق سفير هولندا في لندن يتمتع بالحصانة. وفي عام 1958 قضت إحدى المحاكم الانكليزية في دعوى خاصة Hitchcock سائق الملحق العسكري الأمريكي في لندن بأن الحصانة تمتد إلى مستخدمي البعثة الدبلوماسية وبناء على ذلك حكمت المحكمة بعدم الاختصاص بنظر الدعوى.كما قضت إحدى المحاكم في لندن بأن الحصانة الدبلوماسية تمتد إلى مستخدمي سفارة المملكة العربية السعودية في لندن الذين لم يدرجوا بالقائمة الدبلوماسية. هذه الأمثلة السابقة توضح النزعة التحررية التي تنتهجها بعض الدول. كما نجد أيضاً بعض الأحكام في الدول التي تتبع الاتجاه المقيد تؤيد هذه النزعة التحررية من ذلك الحكم الصادر من محكمة الدرجة الأولى بروما في ايطاليا في قضية Reinhardt إذ قضت المحكمة بأن مستخدمي البعثة يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية.ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من المحكمة العليا في الأرجنتين في 18 أيار/مايو عام 1936 في دعوى خاصة بسائق الملحق التجاري الأمريكي. إذ قضت المحكمة بأن السائق يتمتع بالحصانة ومن ثم لا يخضع لاختصاص المحاكم الأرجنتينية. Clifton, E. Wilson: Op. Cit., P. 174.

وليست حصانة الخدم أنفسهم[1].

إلا أن العمل الدولي بالنسبة لهذه الفئة غير موحّد ويختلف من دولة إلى أخرى، وليس ثمة قاعدة مستقرة بشأنهم.

ففي بريطانيا، كانت القاعدة أن حصانة المبعوث الدبلوماسي تمتد أيضاً إلى خدمه سواءٌ من الأجانب أو من مواطني الدولة المضيفة. وأن خدم رئيس البعثة الدبلوماسية مهما كانت جنسيتهم كانوا يستثنون من الخضوع لاختصاص المحاكم في انكلترا. غير أن هذه القاعدة لم تستمر منذ عام 1952 وأصبح الخدم الخصوصيون ذوي الجنسية البريطانية لا يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية إلا إذا أثبتوا أنهم يتصرفون بحسن نية أي دون تعمد فعل أعمال أو تصرفات تثير مسؤوليتهم وأنهم يعملون بصفة حقيقية. وفي المملكة المتحدة من الضروري تقديم قائمة بأسماء الخدم الخصوصيين إلى وزارة الخارجية قبل المطالبة بالحصانة. كما أن الحصانة لا يمكن المطالبة بها تحت أي ظرف إذا كان الخادم يعمل في أعمال تجارية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلا يمكن الاستفادة من الحصانة إلا إذا كان اسم الخادم مسجلاً لدى سلطات الدولة. لذا فإن محكمة استئناف ولاية Maryland بأمريكا رفضت الإقرار بالحصانة لخادم الملحق الجوي بسفارة السويد بأمريكا في حكمها الصادر في 7 أيار/مايو عام 1952 استناداً إلى اسم الخادم المذكور

(1) C. Hurst: Op. Cit., P. 159.

يرى C. Hurst أنه يشترط لتمتع الخدم الخصوصيين بالحصانات أن يعمل بصفة حقيقية وبحسن نية.

L'emploi est veritable est bona-fide.

لم تخطر به سلطات الدولة[1]. كما أنه من غير الواضح في أمريكا عما إذا كان يمكن الاستفادة من الحصانة بالنسبة للخدم من مواطني الولايات المتحدة الأمريكية. وان كان بالتأكيد لا يتمتعون بالحصانة بالنسبة للديون التي عقدوها قبل التحاقهم بالخدمة[2].

أما في ألمانيا قبل الحرب العالمية الثانية وطبقاً للقانون الألماني يتمتع الخدم بالحصانات الدبلوماسية متى كانوا من غير رعايا الدولة الألمانية. وفي سويسرا جرى العمل على إعفاء الخدم من الخضوع لاختصاص المحاكم المحلية. متى كانوا من غير الرعايا السويسريين. كذلك الأمر في ايطاليا حيث جرى العمل على إعفاء الخدم من الخضوع لاختصاص المحاكم المحلية متى كانوا من غير الرعايا الايطاليين.

من الأمثلة السابقة يمكن القول أنه لا يوجد بالنسبة للخدم الخصوصيين قاعدة عامة في العمل الدولي تفرض اتجاهاً معيناً في معاملتهم. وأن كل دولة لها أن تحدد الحصانات التي تسمح لهذه الفئة بالاستفادة منها. إنما يتعيّن على الدولة عند ممارستها لولايتها عليهم أن تتجنب المساس بحصانة مسكن المبعوث الدبلوماسي عند القبض على خادمه. كما أنه من المهم عند استجواب الخادم تجنّب توجيه أية أسئلة إليه خاصة بوظيفته. وكذلك عدم محاولة جمع معلومات منه خاصة بممارسة ما يقوم به من أعمال يكلفه بها مخدومه أي المبعوث الدبلوماسي.

---

(1) لذا فإن محكمة روما أصدرت حكماً بتاريخ 25 آذار/مارس عام 1938 في دعوى رفعت إليها ضد خادمة السكرتير الثاني لمفوضية سويسرا لدى الفاتيكان بتهمة قتل طفل عمداً Infantic die قضت فيه بعدم اختصاصها على أساس أن الحصانات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين تمتد إلى خدمهم الأجانب.

(2) B. Sen: Op. Cit., P. 165.

ثالثاً: أثر التابعية على الممثل الدبلوماسي

القاعدة العامة أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة. ولا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها. ويجوز لها سحب هذا الرضا في أي وقت. ويجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونوا في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة[1]. وقد تضم البعثة الدبلوماسية بعض الموظفين الاداريين والفنيين والمستخدمين والخدم الخصوصيين من رعايا الدولة الموفد إليها. فما هي مدى الحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون أو الموظفون والمستخدمون من رعايا الدولة المعتمد لديها الذين يعملون بالبعثات الأجنبية؟. الواقع أن مسألة تحديد مدى تمتع كل من الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية من مواطني دولة الاستقبال بالحصانات والمزايا من المشكلات التي واجهتها لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة عند وضع مشروعها. كما تضمّنته اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961. كما أن للفقهاء آراء مختلفة في هذا الشأن. وكما هو الحال بالنسبة للموظفين غير الدبلوماسيين والخدم لم تحدد الدول بالنسبة لهم منهجاً واحداً وتختلف معاملتهم من دولة إلى أخرى.

لعبت التيارات السياسية دوراً بارزاً في رسم إطار الحصانات

(1) المادة الثامنة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 التي تنص على:

1 – من حيث المبدأ يكون أعضاء البعثة الدبلوماسيين من جنسية الدولة المعتمدة.

2 – لا يجوز اختيار أعضاء البعثة الدبلوماسيين من مواطني الدولة المعتمد لديها إلا بموافقة هذه الدولة التي يجوز لها سحب موافقتها على ذلك في أي وقت.

3 – للدولة المعتمد لديها أن تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا من مواطني الدولة المعتمدة.

والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء الأشخاص. «وقد انعكست الحرب الباردة على معاملة الدول لمواطنيها الذين يعملون في السفارات المعتمدة لديها والذين يتمتعون بالحصانة عن أعمالهم الرسمية. لقد خرجت دول أوروبا الشرقية السابقة على هذه القاعدة لا سيما بالنسبة لمواطنيها الذين يعملون في السفارات البريطانية والأمريكية. فكم من أشخاص لم تحمهم حصانتهم الدبلوماسية ضد القبض والسجن والحرمان من مزايا المواطنة. وهذه تصرفات لا تتفق بداهة مع القواعد التقليدية للحصانات الدبلوماسية، ولكن يوضحها أن الدول تقصد من ورائها أحكام الرقابة على مواطنيها الذين يعملون في سفارات أجنبية على إقليمها وخشية أن يقوم هؤلاء بأدوار تجسسية وما إلى ذلك من تصرفات تحرمها القوانين الوطنية»[1].

1 - التشريعات الدولية والآراء الفقهية:

ظلت مسألة تحديد مدى تمتع كل من الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية من مواطني دولة الاستقبال بالحصانات من المشكلات التي واجهتها لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة عند وضع مشروعها نظرا لتعدد وجهات النظر في شأنهم واختلاف ما أخذت به الدول في معاملتهم، وقد رأت غالبية اللجنة أنه من الضروري أن يتمتع المبعوث الدبلوماسي من مواطني دولة الاستقبال بحد أدنى من الحصانة حتى يستطيع مباشرة مهام وظيفته بحرية مثل الحصانة الشخصية والإعفاء من الخضوع للاختصاص القضائي بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقوم بها خلال تأدية وظيفته.

(1) راجع في ذلك محمد طلعت الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 130.

استناداً إلى أن الدولة المستقبلة بموافقتها على تعيين أحد مواطنيها كمبعوث دبلوماسي بأحد البعثات الدبلوماسية الأجنبية تكون قد تنازلت عن اختصاصها القضائي بالنسبة لهذا المبعوث، بما يختص بالأمور التي تعد أساسية لمباشرة مهام البعثة الدبلوماسية الأجنبية. وانتهت اللجنة إلى وضع المادة 36 فقرة أولى والمادة 37 فقرة أولى من المشروع حيث ورد فيهما، أن الأشخاص الذين يشغلون وظائف دبلوماسية من رعايا الدولة المعتمد لديها البعثة يتمتعون بالحصانة والإعفاء القضائي بالنسبة فقط للأعمال الرسمية التي يقومون بها خلال تأدية وظائفهم. كما أنهم يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات التي تقرّها لهم الدولة المعتمد لديها. كما ورد في المادة 36 فقرة ثانية وثالثة والمادة 37 فقرة ثانية من المشروع أن الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين والخدم الخصوصيين الذين يكونون من رعايا الدولة الموفد إليها، لا يتمتعون بغير الامتيازات والحصانات التي تقرّها لهم هذه الدولة. وإنما يتعيّن عليها عند ممارستها ولايتها عليهم أن تتجنب التدخل في شؤون البعثة أو إعاقة أعمالها. ولم يخالف مؤتمر ڤيينا مقترحات لجنة القانون الدولي في هذا الشأن وجاءت المادة 38 لتنص على:

أ - «الممثل الدبلوماسي الذي يكون من جنسية الدولة المعتمد لديها أو يكون محل إقامته الدائم بها لا يستفيد من الإعفاء القضائي أو من الحصانة الشخصية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقوم بها خلال مباشرة مهامه، ما لم تمنحه هذه الدولة مزايا وحصانات إضافية.

ب - أعضاء البعثة الآخرون والخدم الخاصون الذين يكونون من رعايا الدولة المعتمد لديها أو يكون محل إقامتهم

الدائمة بها لا يستفيدون من المزايا والحصانات إلا بالقدر الذي تقرّه لهم هذه الدولة. وإنما على هذه الدولة عند مباشرة ولايتها القضائية على هؤلاء الأشخاص مراعاة ألا يعوق ذلك أداء أعمال البعثة».

ويلاحظ أن اتفاقية ڤيينا اعتبرت حالة كون عضو البعثة يقيم بصفة دائمة في الدولة المعتمد لديها مماثلة لحاله كونه من رعايا هذه الدولة لجهة أثرها على مدى المزايا والحصانات التي يتمتع بها. فإن كان من الأعضاء الدبلوماسيين فلا يستفيد من الإعفاء القضائي ومن الحصانة الشخصية إلا بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقوم بها خلال مباشرة مهامه، ما لم تمنحه هذه الدولة مزايا وحصانات إضافية. وان كان من أعضاء البعثة الآخرين أو الخدم الخاصين فلا يستفيد من المزايا والحصانات إلا بالقدر الذي تقره لهم الدولة المعتمد لديها[1].

كما يلاحظ أن مشروع لجنة القانون الدولي لم يتعرّض إلى أفراد أسر هذه الطائفة، كما أن اتفاقية ڤيينا لم تتضمن أي إشارة إليهم. لذا فإنهم لا يتمتعون بأي حصانات وامتيازات ما لم تسمح لهم الدولة المستقبلة بالتمتع بامتيازات وحصانات تحددها طبقاً لتقديرها المطلق.

أما بخصوص الآراء الفقهية فثمة خلاف في ذلك، فبعضهم يرى أن المبعوث الدبلوماسي الذين يكون من رعايا الدولة المعتمد لديها يتمتع بكافة الحصانات والامتيازات عدا التحفظات التي تبديها دولته. ويرى البعض الآخر أنه يتمتع فقط بالحصانات والامتيازات

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 200.

التي تقررها له دولته صراحة[1].

والواقع أن للدولة الحق في رفض أو قبول تعيين أحد مواطنيها في أحد السفارات الأجنبية فإذا قبلت فقد يكون هذا القبول مشروطاً بقدر معيّن من الحصانات التي يتمتع بها هذا المواطن. أما إذا قبلت الدولة دون تحفظ فإن المبعوث يتمتع بالحصانات والامتيازات المقررة لرتبته. على أن العمل الدولي غير موحّد في هذا الشأن.

2 - السوابق الدولية:

لا يوجد اتفاق تام بين الدول في مدى الحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الأشخاص الذين يكونون من رعايا الدولة الموفد إليها والذين يعملون بالسفارات الأجنبية المعتمدة بدولهم.

---

(1) يقول Oppenheim أن الدول كانت ترفض تعيين أحد مواطنيها كمبعوث دبلوماسي بإحدى البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لديها، إلا أنها هجرت هذا المبدأ وأخذت تسمح الدول بذلك، وتمنح المبعوث حق التمتع بالحصانات والامتيازات ويضرب مثالاً لذلك بقضية Haliday Macartney وهو مواطن انكليزي الجنسية وتم اختياره بمعرفة الحكومة الصينية كسكرتير بسفارة الصين في لندن وقبلت وزارة الخارجية البريطانية ذلك بدون تحفظ فقضت محكمة The queen's benoh division في حكمها الصادر في 24 شباط/ فبراير عام 1890 بأن المبعوث الدبلوماسي من رعايا الدولة المعتمد لديها والتي تقبل دولته تعيينه بدون تحفظ يتمتع بكافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية Codification of International Law relating to diplomatic intercourse and immunities. 1956, P. 66. ويرى Vattel أن المبعوث الدبلوماسي الذي يكون من رعايا الدولة المعتمد لديها لا يخضع للاختصاص القضائي إلا إذا تحفظت الدولة المستقبلة سواء عند تعيينه أو بواسطة قانون عام ينص على ذلك مثل ديكريتو عام 1681 الصادر في هولندا الذي نصَّ على أن المواطن الذي يعيّن بإحدى السفارات الأجنبية لا يعفى من الخضوع للاختصاص القضائي بالنسبة للمسائل التي لا صلة لها بالسفارة.

فالولايات المتحدة الأمريكية: تقر للمواطنين الذين يعملون بالسفارات الأجنبية الاستفادة بالحصانات عدا الدعاوى الخاصة بالديون التي عقدوها قبل التحاقهم بالخدمة بالسفارات الأجنبية. وكثيراً ما تحتج الولايات المتحدة الأمريكية على إخضاع المواطنين الذين تستخدمهم في سفاراتهم بالدول المختلفة للقوانين المحلية. مثال ذلك الصين وسويسرا. فهذه الدول لا تقر بالحصانات للمواطنين الذين يعملون كسائقين بسفارات الولايات المتحدة الأمريكية بها. بالرغم من أن الولايات المتحدة الأمريكية تقر بالحصانات لمواطنيها الذين يعملون بسفارات هذه الدول بأمريكا[1]. على أنه إذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية تتساهل نحو مواطنيها الذين يعملون بالسفارات الأجنبية بواشنطن. فتقر لهم الاستفادة بالحصانات خلال تأدية وظائفهم. إلا أنها لا تتردد في إخضاعهم للاختصاص القضائي بعد انتهاء مدة خدمتهم. بالنسبة للأفعال التي ارتكبوها أثناء مدة خدمتهم بالسفارات الأجنبية[2].

(1) M.T. Alghunaimi: Op. Cit., P. 204 - 205.

(2) من ذلك الحكم الصادر من محكمة البوليس بمقاطعة كولومبيا بأمريكا عام 1939 في قضية Paris وهو مواطن أمريكي اتهم بارتكاب عشر مخالفات لقوانين المرور في الفترة من عام 1937 إلى عام 1939 حينما كان يعمل بسفارة اليابان. إذ قضت المحكمة برفض دفع المذكور بحصانته. وأشارت المحكمة إلى أن حصانته تنتهي بانتهاء وظيفته بالسفارة. ولا يمكن الدفع بالحصانة بالنسبة للأفعال التي ارتكبها أثناء فترة وظيفته (A.D. 1938 - 1940), 1942, Case N° 169, P. 432 - 434. كذلك لا تقر الولايات المتحدة الأمريكية للمواطن الذي يعمل بالسفارات الأجنبية الاستفادة بالحصانة إذا ما تكررت منه انتهاكات القوانين من ذلك قضية Walter C. Hook. وهو مواطن أمريكي عمل سائقاً لسفير المملكة العربية السعودية. فقبضت عليه السلطات الأمريكية لقيادته سيارته بسرعة كبيرة بولاية ميريلاند. وأنكرت حصانته على اعتبار أنه بفعله هذا قد خلق مصدر خطر على حياة الآخرين. وأشارت المحكمة الأمريكية إلى أن سجله يحوي على الأقل ثلاثة عشر مخالفة لقوانين المرور تشمل قيادة السيارة بسرعة والوقوف في المناطق الممنوعة.

ومؤدى القاعدة المستقرة في بريطانيا، أن المواطنين البريطانيين الذين يعملون في السفارات الأجنبية يتمتعون بالحصانة بالنسبة للتصرّفات المتصلة بمهام عملهم الرسمي دون تلك المتصلة بحياتهم الخاصة[1].

كما جرى العمل في الدانمرك على فرض بعض القيود على الحصانات التي يمكن أن يتمتع بها مواطني الدانمرك الذين يعملون بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية[2]. أما في كولومبيا وتايلند فجرى العمل فيهما على أن العاملين من رعايا الدولتين في السفارات الأجنبية لا يتمتعون بالحصانة. أما في الأرجنتين فلا يتمتع المواطنون الذين يعملون بالسفارات الأجنبية بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم يعملون بواسطة رئيس البعثة.فيما يميل الاتجاه في ايطاليا إلى تطبيق القانون البلدي Municipal Law على المواطنين الايطاليين الذين يعملون بالبعثات الأجنبية[3].

وإذا كان هذا هو العمل الدولي بالنسبة للمواطنين الذين

---

(1) ومن ذلك قضية The Hitchcock وهو مواطن انكليزي عمل سائقاً بسفارة الولايات المتحدة الأمريكية فقبض عليه لانتهاكه قوانين المرور فأقرت المحكمة بحصانته.وفي عام 1955 صدر قانون باسم Diplomatic Immunities Restriction Act 1955. وبمقتضاه عندما تعطى الحكومة الإذن لمواطن انكليزي بالعمل لدى إحدى السفارات الأجنبية تشترط عليه عدم تمتعه بأي حصانات أو امتيازات دبلوماسية.

(2) ومن ذلك القرار الصادر من وزير خارجية الدانمرك بتاريخ 14 كانون الثاني / يناير عام 1955 الذي يقضي بخضوع الأفراد من رعايا الدانمرك والذين يعملون بالسفارات الأجنبية في الوظائف الإدارية والفنية ووظائف الخدم للقضاء المحلي بالنسبة للدعاوى الجنائية.

(3) وقد قضى في ايطاليا عام 1941 في قضية Di Sorbello (Marchese) بأن Serbello وهو مواطن ايطالي وكان يعمل مستشار مفوضية نيكارغوا Nicaraguan في الفاتيكان – لا يتمتع بالإعفاء من ضريبة الدخل – على اعتبار أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لا تمتد إلى المواطنين الايطاليين الذين يعملون بالسفارات الأجنبية.

يعملون بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية. فإنه لا توجد أيضاً قاعدة مستقرة في القانون الدولي بالنسبة لمواطني الدولة الثالثة، ممن لا يكونوا من رعايا الدولة الموفدة ولا من رعايا الدولة المضيفة، ويعملون في السفارات الأجنبية[1].

من النماذج السابقة يمكن القول أن الدول لم تذهب مذهباً واحداً بالنسبة لنطاق الحصانات التي يمكن أن يتمتع بها المواطنون وكذلك بالنسبة للحصانات التي يمكن أن يتمتع بها مواطنو الدولة الثالثة. وأن موقف الحكومات بالنسبة للمواطنين يتراوح بين الاتجاه المتحرر والاتجاه المقيد وطبقاً للاتجاه الأول يتمتع المواطنون بحصانات مشابهة لتلك التي يتمتع بها غير المواطنين وطبقاً للاتجاه الثاني يتمتعون بحصانات وامتيازات محددة. على أنه بالرغم من هذا الخلاف فإن غالبية الدول تقر للمواطنين التمتع بالحصانات بالنسبة للأفعال التي تقع منهم أثناء تأدية أعمالهم الرسمية. كما أن للدولة أن تمارس اختصاصها القضائي بالنسبة لمواطنيها عقب انتهاء خدمتهم. فضلاً عن أن لدولة الاستقبال الحق أيضاً في أن تحدد القواعد التي بمقتضاها تسمح لمواطنيها بالعمل في البعثات

(1) ففي البرازيل قضت المحكمة العليا في حكمها الصادر في 4 نيسان / أبريل عام 1956 في دعوى Juristis وهو مواطن لاتيني الجنسية وكان يعمل سائقاً بسفارة النمسا في ريو دي جانيرو ارتكب حادث تصادم أثناء قيادته سيارته السفارة. قضت المحكمة بعدم تمتعه بالحصانة القضائية وأشارت إلى أن الحصانة تمتد إلى خدم السفارة من رعايا الدولة الموفدة ممن يحملون جنسية رئيس البعثة.وعلى العكس نجد الولايات المتحدة الأمريكية تقر بالحصانة الدبلوماسية لمواطني الدولة الثالثة ففي قضية Carrera V. Carrera وهو مواطن إكوادوري الجنسية Ecuadorian National ويعمل خادماً بسفارة تشيكوسلوفاكيا فأقرت محكمة الاستئناف بأمريكا بتمتعه بالحصانة. وفي النمسا في قضية مواطن تشيكوسلوفاكي الجنسية وكان يعمل سائقاً للملحق العسكري الأمريكي، عبر وزير العدل النمساوي عن رأيه بأن هذا السائق يتمتع بالحصانة ضد الاختصاص القضائي النمساوي بالنسبة للدعاوى المدنية.

الدبلوماسية الأجنبية ومن الطبيعي أن تتضمن هذه القواعد بعض القيود.

رابعاً: القائمة الدبلوماسية

جرى العمل في اغلب الدول على أن تعد وزارة الخارجية، لائحة خاصة بالقائمة الدبلوماسية.

1 - مفهوم القائمة الدبلوماسية:

يختلف التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية مداه بالنسبة لكل عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسية تبعاً لمركزه أو صفته. لذا ينبغي أن يكون لدى حكومة كل دولة بيان بكافة الأشخاص الذين تضمّهم البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لديها، وبالمركز الذي يشغله كل منهم في البعثة التي ينتمي إليها، ويُعد هذا البيان من الإخطارات التي يبعث بها رئيس كل بعثة إلى وزارة الخارجية، ويعرف باسم القائمة الدبلوماسية La liste diplomatique؛ ولهذه القائمة أهميتها لجهة الرجوع إليها بهدف التثبت من صفة أي من أعضاء البعثات الأجنبية، إذا ما كانت هذه الصفة موضع نزاع أمام السلطات المحلية. لذا فمن المفيد أن يراعى إعداد هذه القائمة واستيفاء البيانات التي تتصل بأعضاء البعثات الدبلوماسية التي يجب أن تتضمنها أولاً بأول وفق التغيّرات التي قد تطرأ من وقت لآخر على تكوين هذه البعثات حتى يسهل معرفة الأشخاص الذين يحق لهم التمتّع بالامتيازات والحصانات ومدى حق كل منهم في الاستفادة منها.

كما أن لهذه القائمة أهميتها لجهة ترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وبيان قواعد التقدم والصدارة بينهم. لذا يُستعان بها في شؤون

المراسم عند توجيه الدعوة لأعضاء البعثات الدبلوماسية إلى المآدب والحفلات الرسمية وغيرها من المناسبات.

تقوم بإعداد القائمة الدبلوماسية عادة إدارة المراسم في وزارة الخارجية، وتجري بعض الدول على تسليم بطاقات خاصة لأعضاء البعثات الدبلوماسية الذين يسجلون فيها لإثبات صفتهم في مواجهة السلطات التي يهمها أن تكون على علم بهذه الصفة، كما أن منها من يقوم بنشر هذه القائمة من وقت لآخر لتيسير العمل بمضمونها لمن يهمه الأمر[1].

2 - القيمة الاثباتية للقائمة الدبلوماسية:

رغم الفائدة التي يحققها وجود قائمة دبلوماسية مستوفاة في كل دولة وأهميتها كسجل رسمي لأعضاء البعثات الأجنبية، فإنه لا يبدو مؤكداً من الناحية العملية أنها توجد فعلا وبشكل دائم لدى كافة الدول، كما أنه لا يبدو مؤكداً أن وجدت أنها تكون مستوفاة على الوجه المرغوب فيه بحيث يمكن الاستناد إليها بصفة قاطعة في إثبات صفة كل من ينتمون إلى البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لدى الدولة.

كما أن الشخص المسجل بالقائمة، لا يعني تمتعه بالحصانة بصفة قاطعة. وكذلك عدم القيّد فيها لا يعني بالضرورة انتفاء الحق في التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ذلك أن القائمة الدبلوماسية لا تُعد معياراً كافياً لتحديد نطاق الحصانات التي تمنح للفئات المختلفة من أعضاء السفارة. فقد تكون الدولة

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 200 – 201، أنظر أيضاً في هذا الخصوص:
Raoul Genet: Op. Cit., P. 507 - 508.

الموفدة غير أمينة في تحديد وظائف أعضاء بعثتها، فقد تصف الكتبة بأنهم سكرتيريين مثلاً. وقد تكون هذه الاعتبارات العملية هي التي دعت لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة إلى عدم النص عليها في صلب مشروعها وإلى الاكتفاء بالإشارة إليها في ختام تعليقها على المادة 36 التي بيّنت مدى تمتع كل من أعضاء البعثة بالامتيازات والحصانات الشخصية حيث قالت اللجنة «وقد بحثت اللجنة بمناسبة هذه المادة موضوع القيمة الاثباتية لقوائم الأشخاص الذين يستفيدون من الحصانات والامتيازات التي تبلغ عادة إلى وزارة الخارجية. ومن رأي اللجنة أن مثل هذه القوائم يمكن أن تعتبر قرينة على أن الشخص المقيّد فيها له الحق في هذه الحصانات والامتيازات، لكنها لا تعتبر دليلاً قاطعاً في هذا الشأن. كما وأن عدم القيّد في القائمة لا يدل حتماً على انتفاء الحق في التمتع بهذه الحصانات والامتيازات.

ففي بريطانيا ورد النص على القائمة الدبلوماسية في القسم السادس من قانون الملكة آن للامتيازات الدبلوماسية الصادر عام 1708. وطبقاً لقوانين الامتيازات الدبلوماسية الصادرة 1941 - 1944 و1946 تقوم وزارة الخارجية البريطانية بنشر هذه القائمة من وقت لآخر لتيسير العلم بمضمونها لكل من يهمه الأمر. أما الولايات المتحدة الأمريكية، فتقوم بنشر القائمة الدبلوماسية من وقت لآخر[1]. وفي ألمانيا لا تلتزم المحاكم بالقائمة الدبلوماسية كدليل قاطع على تمتع الشخص بالحصانة. ولا تتقيد المحاكم الألمانية بالشهادة التي تصدرها وزارة الخارجية والذي تتضمن تسجيل اسم

(1) على أن بعض المحاكم الأمريكية لا تستند إلى القائمة الدبلوماسية بصفة قاطعة ومن ذلك قضية Fields V. Predioncia I. Tkanica حيث رجعت المحكمة العليا بنيويورك إلى القواعد العامة للمجاملات general rules of Comity لتحديد مسألة الحصانة الدبلوماسية.

الشخص بالقائمة الدبلوماسية[1]. وفي سويسرا جرى العمل على أن شمول اسم الشخص في القائمة الدبلوماسية التي تعد بمعرفة وزير الخارجية لا يستتبع أي نتائج قانونية. وعند إثارة مسألة الحصانة أمام المحاكم. فإن المحكمة تفصل في الأمر بالرجوع إلى الأدلة والإجراءات. وجرى العمل في فرنسا الرجوع إلى القائمة الدبلوماسية للتثبت من صفة أي عضو من أعضاء البعثات الأجنبية إذا كانت هذه الصفة موضع نزاع أمام المحاكم[2]. وفي النمسا جرى العمل على التقيّد بالبيانات المثبتة في القائمة الدبلوماسية[3]. وجرى العمل في بلجيكا على الرجوع إلى القائمة الدبلوماسية للتثبت من صفة أي عضو من أعضاء البعثات الأجنبية. كما جرى العمل في اليونان على أن الشخص الذي يطالب بالاستفادة بالحصانات الدبلوماسية ملزم بالحصول على شهادة من وزير الخارجية توضح موقفه من الحصانات[4].

---

(1) Case N° 244, P. 322 - 323.

(2) لذا فإن محكمة استئناف باريس قضت في حكمها الصادر بتاريخ 14 كانون الأول/ ديسمبر عام 1925 بعدم تمتع مستشار مفوضية تشيكوسلوفاكيا في باريس بالحصانة الدبلوماسية تأسيساً على عدم قيد اسمه بالقائمة الدبلوماسية الرسمية المحفوظة بوزارة الخارجية، راجع:

A.D. (1925 - 1962), 1929, Case N° 242, P. 320.

(3) ففي قضية Khan أخذت المحكمة الإدارية بالنمسا بالتقرير الوارد لها من وزارة الخارجية والذي تضمن تمتع المذكور بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وفي قضية Legation Building Case رجعت محكمة الاستئناف إلى البيانات الواردة من وزير العدل التي تتضمن أن مبنى المفوضية يتمتع بالحرمة وحكمت بأن هذا الرأي ملزم قانوناً كما أشارت المحكمة العليا إلى أن رأي الوزير ينبغي تطبيقه تطبيقاً سليماً.

راجع: A.D. (1931 - 1932), Case N° 182, P. 331.

(4) وفي القضايا الجنائية قد تطلب المحكمة نفسها هذه الشهادة من وزير الخارجية ومع ذلك فإنه في قضية القائم بالأعمال الأرمني Armenian Chargé d'Affaires لم تعتد المحكمة بالشهادة وحكمت بإخضاعه لاختصاص المحكمة. وأشارت المحكمة إلى أن السلطة القضائية فقط هي صاحبة الحق في تحديد الحصانة ومداها.

القسم الثاني

مدة سريان الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

القاعدة العامة أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بتراضي الطرفين. ولا يمكن لأية دولة أن تقرر إيفاد ممثلين دبلوماسيين لها إلى الدول الأخرى دون اتفاق مسبق بين الطرفين. ويختلف عدد الأشخاص الذين تضمهم البعثة الدبلوماسية من بعثة إلى أخرى، تبعاً لأهمية المصالح التي تربط الدولة الموفدة للبعثة بالدولة الموفدة إليها، كما يتم تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية وفقاً لما يقضي به قانون كل دولة في هذا الأمر. وقد استقر العرف على أن تبعث الدولة الموفدة باسم من ترشحه لتمثيلها في الدولة الموفد إليها طالبة إبداء رأيها بشأن اعتماده ممثلاً لديها وتحديدا بالنسبة لرئيس البعثة الدبلوماسية. أما بقية أعضاء البعثة فلا يشترط ابتداء لتعيينهم الحصول على هذا القبول.

إلا أن إجراء تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من جانب دولته بعد تأكدها من قبوله لدى الدولة الموفد إليها. لا يُعد كافياً بل يجب أن يصل أمر هذا التعيين بطريق رسمي مباشر إلى علم هذه الدولة عن طريق رسالة رسمية يحملها معه رئيس البعثة عند توجهه لمقر منصبه. وتعرف هذه الرسالة باسم «خطاب الاعتماد». Lettre de créance وتسلم رئيس وأعضاء البعثة الدبلوماسية لمهام وظائفهم يتبعه تمتعهم بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية في الحدود التي يقرّها لكل منهم العرف الدولي حسب الوظيفة التي يشغلها.

ويدور البحث في هذا المبحث حول ميعاد بدء ونهاية الاستفادة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ولما كان وصول المبعوث الدبلوماسي إلى مقر عمله في الدولة الموفد إليها أو عودته منها إلى دولته كثيراً ما يقتضي مروره بإقليم دولة أو عدة دول أخرى. فإن البحث يدور أيضاً حول الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الثالثة التي يمر بها. أي غير الدولة الموفدة والدولة المضيفة، في نطاق سريان الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

أولاً: بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات

في الأساس يبدأ تمتع عضو البعثة الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات المقررة له عند قيامه بمهمته رسمياً، أي من وقت تقديم أوراق الاعتماد أو على الأقل من وقت الإخطار الرسمي بالوصول بالنسبة لرئيس البعثة، ومن وقت تسلم العمل وإخطار وزارة الخارجية بذلك بالنسبة لبقية أعضاء البعثة. غير أن الدول تسامحا منها ومجاملة جرت على إجازة تمتع أعضاء البعثات الدبلوماسية بحصاناتهم وامتيازاتهم من تاريخ دخولهم إقليمها أو من تاريخ الإخطار الرسمي بتعيينهم ان كانوا موجودين من قبل في الإقليم. وقد نصّت على ذلك المادة 39 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية حيث ورد بالفقرة الأولى منها «أن كل شخص له الحق في المزايا والحصانات يستفيد منها منذ دخوله أرض الدولة المعتمد لديها لشغل مركزه، وفي حالة وجوده أصلاً في هذه الدولة منذ إبلاغ تعيينه إلى وزارة خارجيتها أو أي وزارة أخرى يتفق عليها». وينسحب مفهوم نص المادة 39 إلى الأشخاص الذين يستفيدون من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية استناداً إلى صفتهم أنفسهم،

أما الأشخاص الذين يستفيدون منها بالتبعية لهؤلاء كالسكرتيرين الخصوصيين والخدم الذين يعملون لدى أعضاء البعثات الدبلوماسية بمختلف فئاتهم فالتاريخ الفاصل بالنسبة لهم هو ذلك الذي تبدأ أو تنتهي فيه العلاقات التي تستند إليها الامتيازات التي يسمح لهم بالتمتع بها[1].

ثانياً: نهاية الاستفادة من الحصانات والامتيازات

ينتهي تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية بانتهاء مهمته في الدولة المعتمد لديها. غير أن الدول قد جرت على إبقاء حصانة المبعوث بعد انتهاء مهمته المدة الكافية لتدبير شؤونه ومغادرته إقليم الدولة. فإذا أطال إقامته بلا داع سقطت عنه هذه الحصانة. كذلك إذا توفي المبعوث تبقى امتيازات أفراد أسرته المدة التي تكفيهم لترتيب شؤونهم ومغادرة الدولة. ويمكن أن ينتهي أيضاً التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية بالنسبة لعضو البعثة الذي تقرر الدولة المعتمد لديها أنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه Persona non grata لقيامه بأعمال تتنافى مع واجباته تجاه هذه الدولة، وذلك إذا لم تقم دولة المبعوث باستدعائه خلال أجل معقول بعد إبلاغها هذا القرار أو رفضت ذلك وأبقته في منصبه.

وقد يثار التساؤل في هذا المجال عن أثر الحرب على الوضع

(1) يقول Cecil Hurst أن دور المبعوث الدبلوماسي: هو إبقاء العلاقات بين حكومته والدولة المعتمد لديها، وأن أساس الحصانات والامتيازات الدبلوماسية يكمن في أن المبعوث الدبلوماسي يعفى من الخضوع للقوانين المحلية وهذا يستتبع بالضرورة استمرار استفادة عضو البعثة من حصاناته وامتيازاته طوال المدة الذي يظل فيها شاغلاً لمنصبه. سواء كان يقوم بمهامه فعلاً أو كان متوقفاً عن أداء عمله لمرض أو إجازة أو غير ذلك.

القانوني للممثل الدبلوماسي؟ كما قد يثار التساؤل عن حكم تصرفات المبعوث مدة توليه مهامه الدبلوماسية والتي كان يمتنع على القضاء المحلي النظر فيها بسبب حصانته؟ وهل يجوز مقاضاته عنها إذا ظل المبعوث في إقليم الدولة بعد زوال صفته الدبلوماسية؟ وبالتالي ينبغي إلقاء الضوء على عدة فرضيات متصلة بذلك وهي: انتهاء حصانة المبعوث الدبلوماسي في العمل الدولي. وانتهاء حصانة المبعوث الدبلوماسي غير المرغوب فيه. وأثر الحرب على الوضع القانوني للممثل الدبلوماسي. وحكم تصرفات المبعوث الدبلوماسي مدة توليه مهامه الدبلوماسية بعد زوال صفته الدبلوماسية.

1 - انتهاء حصانة المبعوث الدبلوماسي في العمل الدولي:

تنتهي حصانة المبعوث الدبلوماسي بانتهاء مهمته في الدولة المضيفة. وجرت العادة إبقاء حصانته بعد انتهاء مهمته المدة الكافية لتدبير شؤونه لمغادرة إقليم الدولة. فإذا أطال إقامته بلا داع سقطت عنه هذه الأحكام المادة 39 فقرة ثانية من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961، حيث جاء فيها «إذا انتهت مهام أحد الأشخاص المستفيدين من المزايا والحصانات، توقفت طبيعياً هذه المزايا والحصانات في اللحظة التي يغادر فيها هذا الشخص البلاد، أو بانقضاء أجل معقول يمنح له لهذا الغرض، لكنها تستمر حتى ذلك الوقت، حتى في حالة النزاع المسلح». وتضيف الفقرة الثالثة من المادة نفسها أنه «في حالة وفاة أحد أعضاء البعثة تستمر أفراد أسرته في التمتع بالمزايا والحصانات التي يستفيدون منها حتى انقضاء أجل معقول يسمح لهم بمغادرة أرض الدولة المعتمد لديها».وتنص الفقرة الرابعة من ذات المادة على أنه «في حالة وفاة

أحد أعضاء البعثة ممن ليسوا من جنسية الدولة المعتمد لديها وليست لهم إقامة دائمة بها، أو وفاة أحد أفراد أسرته المقيمين معه في معيشة واحدة، تسمح الدولة المعتمد لديها بسحب الأموال المنقولة للمتوفي، باستثناء تلك التي يكون قد حصل عليها في تلك الدولة وتلك التي يكون تصديرها محظوراً في وقت الوفاة. ولا تحصل ضرائب أيلولة على الأموال المنقولة التي يكون سبب وجودها الوحيد في الدولة المعتد لديها وجود المتوفي بها كعضو في البعثة أو كفرد من أفراد أسرة عضو البعثة». وقد سجل القضاء في مختلف الدول ما يفيد الالتزام بهذه القواعد[1]. إلا أن استمرار حصانة المبعوث الدبلوماسي بعد انتهاء مهمته المدة الكافية لتدبير شؤونه ولمغادرته إقليم الدولة يقتصر على المبعوثين الأجانب ولا يستفيد من ذلك المواطنين الذين يعملون في السفارات الأجنبية[2].

ولم يستقر العرف بعد على تحديد الوقت اللازم للمبعوث لترتيب إجراءات سفره ويتم ذلك بعد تبادل الرأي مع الرسميين المختصين. وللدولة المعتمد لديها تقدير ما يلزم من وقت. وعادة يقدم المبعوث الدبلوماسي المبررات الكافية لمدِّ فترة إقامته. وفي جميع الأحوال تبقى الدولة المعتمد لديها لها الكلمة الأخيرة في

(1) من ذلك الحكم الصادر من المحاكم الانكليزية عام 1859 في قضية: V. Martin إذ قضت المحكمة أنه لا يمكن التنفيذ ضد السفير الذي يستدعى من جانب دولته إذا ظل فترة معقولة في هذه الدولة عقب استدعاءه. ومن ذلك أيضاً الحكم الصادر من محكمة لاهاي عام 1929 في قضية: Banco de Portugal Marang, etc. إذ قضت المحكمة أن الحصانة ضد القضاء المدني التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي تنتهي بانتهاء مهمته عدا الوقت اللازم له لتصفية شؤونه.راجع:

Ernest Satow: A guide to diplomatic Practice. Op. Cit., P. 188.

(2) لهذا فقد قضت محكمة بوليس كولومبيا بأمريكا عام 1939 في دعوى مواطن أمريكي كان يعمل بسفارة اليابان بأن حصانة المذكور تنتهي بانتهاء وظيفته في السفارة.

ذلك لأن تحدد المدى الزمني طبقاً لما تراه مناسباً [1].

وهكذا يمكن، القول أن القضاء مستقر على قاعدة امتداد حصانة المبعوث الدبلوماسي الوقت المناسب لترتيب إجراءات سفره بعد انتهاء مهمته.

2 - انتهاء حصانة المبعوث الدبلوماسي غير المرغوب فيه Persona non grata

جرت الدول في مثل هذه الظروف على أن نقوم الدولة المعتمد لديها المبعوث بإخطار الدولة الموفدة له بالأمر وبأنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه Persona non grata وعلى هذه الدولة عندئذ إنهاء مهمته واستدعائه فوراً، وإذا لم تقم دولة المبعوث باستدعائه خلال أجل معقول بعد إبلاغها هذا القرار أو رفضت استدعاءه وأبقته بالرغم من ذلك في منصبه، فللدولة المعتمد لديها المبعوث أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني عضواً في البعثة وتنهي تمتعه بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. كما «يجوز في الحالات القصوى أن تكلفه الدولة المعتمد لديها مباشرة بمغادرة إقليمها على الفور، بل وأن تضعه تحت المراقبة أو الحراسة حتى يترك إقليمها فعلاً إذا كان في بقائه حراً خطراً يهددها».

---

(1) لذا سمحت البرازيل بتأجيل سفر السفيرين الألماني والايطالي بناء على طلبهما بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما وبين دول المحور وقبل دخولها الحرب العالمية الثانية. كما قضت المحاكم الأمريكية في قضية Dupont V. Pichon بأن مدة خمسة شهور لا تعتبر فترة طويلة لتدبير شؤون المبعوث ومغادرة الإقليم عقب انتهاء مهمته. كما رفضت المحاكم الهولندية عام 1930 الدفع بالحصانة الذي دفع به مبعوث برتغالي في دعوى رفعت بعد مضي سنتين من انتهاء تعيينه. وفي أحد القضايا قضى القضاء الانكليزي فيها بعدم جواز التنفيذ على أحد رجال السلك الدبلوماسي إذا ترك الدولة في خلال فترة معقولة من انتهاء عمله.

والسؤال هنا هو متى يعتبر المبعوث الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه؟ وهل تلتزم الدولة المعتمد لديها بذكر أسباب اعتبار المبعوث الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه؟ الواقع أن المبعوث الدبلوماسي له وظائف محددة يمارسها في الحدود المشروعة لمهمته. وعلى هذا فإن أي تصرفات أو أفعال يقوم بها المبعوث الدبلوماسي خارج نطاق وظائفه والحدود المشروعة لمهمته، مثل التآمر ضد أمن وسلامة الدولة المعتمد لديها. أو التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضيفة أو استخدام مقر البعثة الدبلوماسية في غير الأغراض المخصصة لها. يبيح للدولة المعتمد لديها اعتبار الدبلوماسي غير مرغوب فيه. كما أنه يمكن أن يصبح للمبعوث الدبلوماسي غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أرض الدولة المعتمد لديها.

أما فيما يتعلق بمدى التزام الدولة المعتمد لديها بذكر أسباب اعتبار المبعوث الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه، فإن الدولة المعتمد لديها غير ملزمة بذكر هذه الأسباب ولا معيار لها في ذلك إلا رغبتها في إلزام المبعوث الدبلوماسي باحترام قوانينها وأمنها القومي، ذلك أن الأمر يتعلق بالدولة المستقبلة وحدها. وقد أقرت هذه الأحكام المادة التاسعة من اتفاقية فيينا التي نصت على:

أ - للدولة المعتمد لديها في أي وقت من الأوقات وبدون ذكر الأسباب، أن تبلغ الدولة المعتمدة أن رئيس بعثتها أو أي عضو من أعضائها الدبلوماسيين أصبح شخصاً غير مقبول أو أن أي عضو من أعضاء بعثتها غير الدبلوماسيين أصبح غير مرغوب فيه. وعلى الدولة المعتمدة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي أعماله لدى البعثة وفقاً للظروف. ويمكن أن يصبح المبعوث الدبلوماسي غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أرض الدولة المعتمد لديها.

ب - إذا رفضت الدولة المعتمدة تنفيذ الالتزامات المفروضة عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة أو لم تنفذها في فترة معقولة، فللدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة[1].

لقد مارست الدول هذا الحق منذ الأيام الأولى للعمل الدبلوماسي، والحالات التي لجأت فيها الدول إلى هذا الإجراء عديدة[2]. وإذا كانت الدول في غالبية الأحوال تستجيب لطلب استدعاء مبعوثيها. فإن هناك حالات أخرى رفضت فيها الدول المعتمدة إجابة طلب الدول المعتمد لديها باستدعاء مبعوثيها[3].

وهنا يثار التساؤل عن مدى إلزام الدولة المستقبلة بذكر أسباب اعتبار المبعوث شخصاً غير مرغوب فيه؟ في الواقع لا توجد قاعدة موحدة في العمل الدولي في هذا الشأن. فالولايات المتحدة

---

(1) نصت على نفس المبدأ المادة 12 من مشروع هارفارد عام 1932. وكذلك المادة الثامنة من اتفاقية بان أمريكان للحصانات الدبلوماسية. وكذلك المادة الثامنة من مشروع العلاقات الدبلوماسية الذي أعدته اللجنة القانونية الاستشارية الآسيوية الأفريقية. أنظر:
A.A.L.C.C., third session Report, 1960, P. 41, cited by B. sen: Op. Cit, P. 187 - 188.

(2) ومن الأمثلة الحديثة طلب السلطات النرويجية إبعاد ستة من أعضاء السفارة السوفيتية في أوسلو لقيامهم بعمليات تجسس وكذلك إبعاد سكرتير ثالث السفارة وسائقه باعتبارهما شخصان غير مرغوب فيهما. وقرار الحكومة الكندية باعتبار ثلاثة عشر من الدبلوماسيين السوفيتيين أشخاص غير مرغوب فيهم لاتهامهم بالتجسس. وقرار الحكومة السويدية باعتبار ثلاثة من كبار الدبلوماسيين بالسفارة العراقية في استوكهولم أشخاص غير مرغوب فيهم لاتهامهم بالتجسس عام 1979.

(3) نذكر منها على سبيل المثال: رفض الحكومة الاسبانية عام 1804 استدعاء وزيرها في الولايات المتحدة الأمريكية الذي اتهم بنشر بعض الآراء ضد الحكومة الأمريكية وكانت هذه الآراء تعبر عن رأي حكومته. ورفض الحكومة البريطانية عام 1848 استدعاء وزيرها في أسبانيا الذي أعلن أنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه لتدخله في الشؤون الداخلية للحكومة الاسبانية.

الأمريكية مثلاً لا ترفض طلب الاستدعاء ولا تطلب أيضاً الأسباب. وعلى العكس نجد بريطانيا ترى أن يذكر لها أسباب طلب الاستدعاء وتحتفظ لنفسها بالحق في بحث هذه الأسباب، وقد يكون مبررها في ذلك أنها قد تجد أن الأمر يستلزم إنهاء خدمة المبعوث المعني. كما أن هناك بعض الأدلة على أن كل من فرنسا وألمانيا تتوقع ذكر أسباب طلب الاستدعاء وتحتفظ كل منها بالحق في مناقشة هذه الأسباب قبل إجابة الطلب[1].

ثمة ملاحظة مستمدة من واقع العمل الدولي، وهي أنه في بعض الحالات تعلن الدولة المعتمد لديها أن مبعوثاً دبلوماسياً أصبح شخصاً غير مرغوب فيه رداً على أن أحد مبعوثيها لدى دولة هذا المبعوث أعلن أيضاً أنه شخص غير مرغوب فيه، وهذا يحدث غالباً كسلاح من أسلحة الحرب الباردة التي سادت المعسكرين الشرقي والغربي سابقا. والأمثلة عديدة لحالات لجأت فيها الدول إلى هذا الأسلوب كقرار حكومة العراق الصادر في 27 تموز / يوليو عام 1978 بطرد ثمانية من العاملين بالسفارة البريطانية في بغداد رداً على قرار الحكومة البريطانية الصادر في 26 تموز / يوليو عام 1978 بطرد خمسة من الدبلوماسيين العراقيين بالسفارة العراقية في لندن.

3 - أثر الحرب على الوضع القانوني للدبلوماسي:

المبدأ العام أنه إذا قامت الحرب بين دولتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي فإن مهمة مبعوثي كل منهما لدى الآخر يجب أن تنتهي تبعاً لذلك، لتعارض استمرار العلاقات الدبلوماسية مع الحالة

(1) وفي هذا يقول الفقيه Satow أن أي حكومة لها الحق في أن تبلغ الدولة المعتمدة باستدعاء أحد مبعوثيها الدبلوماسيين استناداً إلى عدم الرغبة في استمراره بوظيفته وأن الحكومة التي عينت هذا المبعوث لها حق مساوٍ في رفض استدعاءه.

العدائية المترتبة على الحرب، وتظل بذلك هذه العلاقات منقطعة حتى انتهاء الحرب والاتفاق بين الطرفين على إعادتها من جديد. على أن المقصود بقيام الحرب في هذا المجال هو إعلان الحرب رسمياً أما نشوب بعض العمليات العسكرية بين الدولتين فإنها لا تؤدي بالضرورة إلى إنهاء العلاقات الدبلوماسية بينهما[1].

والقاعدة العامة في هذا الشأن أيضا، أن قيام الحرب بين دولتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي لا تؤثر على حصانات مبعوثي كل منهما لدى الآخر، ويظل كل مبعوث متمتع بالحصانة المقررة له بالرغم من انتهاء مهمة البعثة، ويجب على الدولة المعتمد لديها أن تمنح التسهيلات اللازمة لتمكين المبعوثين وأفراد أسرهم من مغادرة إقليمها في الوقت المناسب[2].

وتؤكد هذه القاعدة المادة 44 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات

---

(1) فمثلاً في الفترة من عام 1932 إلى عام 1941 نشبت بعض العلميات العسكرية بين الصين واليابان ولكن لم تعلن الحرب رسمياً بينهما، لذا استمرت علاقاتهما الدبلوماسية حتى عام 1938 ولم تعلن الحرب بينهما إلا عام 1941. وكذلك بالنسبة للصين والهند فبالرغم من اعتداء الصين على الأراضي الهندية استمرت علاقاتهما الدبلوماسية لعدم إعلان الحرب رسمياً بينهما.

(2) وفي ذلك يقول الفقيه Cecil Hurst أنه لا توجد حكومة تعارض في إعطاء الوقت المناسب للممثلين الدبلوماسيين للدولة المعادية لمغادرتهم إقليمها وخلال هذا الوقت يجب احترام حصاناتهم وامتيازاتهم. كما يقول Vattel يجب السماح للمبعوث الدبلوماسي بمغادرة الإقليم بسلام وبكل الاحترام والأمان، وعلى الحكومة توفير الحماية اللازمة يعيّن حرس خاص له لتأمين مغادرته الإقليم إذا استلزم الأمر ذلك. أما الفقيه Satow فإنه يقول أن حرمة المبعوث الدبلوماسي لا تتأثر بقيام الحرب بين دولته والدولة المعتمد لديها. ويجب على الدولة المعتمد لديها اتخاذ كافة الاحتياطات لمنع أي اعتداء يوجه ضد المستفيدين بالحصانات أو ضد عائلاتهم أو مقار إقامتهم أو أمتعتهم ويجب توفير الأمن اللازم لهم لمغادرة الإقليم.

الدبلوماسية[1]. والذي يبدو من استقراء تاريخ العلاقات الدبلوماسية أن كافة الدول تميل إلى مراعاة هذه القاعدة وقد طبقتها فعلاً كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وألمانيا عقب الحرب العالمية الثانية.

4 - حكم تصرفات المبعوث بعد زوال صفته الدبلوماسية:

يتعلق الأمر بالدبلوماسي الذي يختار الإقامة الدائمة في الدولة التي كان موفداً لديها بعد زوال صفته الدبلوماسية. كما يحدث أحياناً عند الإحالة على التقاعد أو الفصل من الوظيفة أو الاستقالة. وهل تجوز عندئذ مقاضاته من أجل الأعمال أو التصرفات التي تكون قد صدرت عنه خلال مدة توليه مهامه الدبلوماسية والتي كان يمتنع وقتئذ على القضاء المحلي النظر فيها بسبب حصانته، أم تنظم هذه الأعمال والتصرفات خارج نطاق اختصاص هذا القضاء باعتبار الوقت الذي تمت فيه؟

إن المبعوث الذي زالت عنه صفته الدبلوماسية باختياره الإقامة في الدولة التي كان موفداً إليها، لا يختلف وضعه عن وضع الأجانب المقيمين بنفس الإقليم، وكما هو الحال بالنسبة للأجانب فإنه يخضع للقضاء المحلي، ولدائنيه في هذه الحالة رفع الدعاوى عليه لانتفاء صفته الرسمية ذلك أن القواعد الدولية لا تقرر أي امتياز

(1) تنص المادة 44 على أنه «على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة النزاع المسلح أن تمح التسهيلات اللازمة لتمكين الأشخاص الذين يستفيدون من المزايا والحصانات من غير رعاياها، وكذلك أفراد أسر هؤلاء الأشخاص أياً كانت جنسيتهم من مغادرة إقليمها في أنسب أجل. وعليها بصفة خاصة، إذا دعت الحاجة إلى ذلك، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأموالهم».

للمبعوث الذي يختار الإقامة في الدولة الموفد لديها سابقاً بعد انتهاء عمله الرسمي، ويسأل في هذه الحالة أيضاً عن التصرفات الجنائية[1]. ويرى بعض الفقهاء أنه يحق للمبعوث التي زالت عنه صفته الدبلوماسية أن يحتج بالحصانة بالنسبة للأفعال التي وقعت منه خلال مدة بعثته ولو بعد زوال صفته الدبلوماسية ما دام أن الإعفاء من القضاء الإقليمي كان يشملها وقت صدورها منه[2].

إلا أن الاتجاه الغالب في الفقه هو التفرقة في هذا المجال بين الأعمال المتصلة بمهام الوظيفة الدبلوماسية وغيرها من الأعمال واقتصار الاحتجاج بالحصانة بعد انتهاء مهمة الشخص على الأولى دون الثانية[3]. وعلى هذا تغطي الحصانة الدبلوماسية الأعمال الرسمية التي سبق للدبلوماسي القيام بها، ويعفى من المسؤولية إذا

(1) وتمشياً مع ما تقدم قضت محكمة استئناف Rouen بفرنسا عام 1933 في قضية Salm V. Frazier بأن انتهاء الحصانة لا يكون إلا عن الأعمال اللاحقة على انتهاء الوظيفة الدبلوماسية وقالت المحكمة أن الدبلوماسي السابق لا يجوز محاسبته عن أعمال عاصرت وظيفته ونتجت عنها وإلا كان معنى ذلك عدم تطبيق مبدأ الحصانة.كما قضت محكمة استئناف باريس في 9 نيسان/ابريل عام 1925 في قضية ضد السكرتير السابق للسفارة الأمريكية بباريس في دعوى مطالبته بتعويض عن حادث سيارة كان قد وقع منه قبل تركه لوظيفته بأن الحصانة الدبلوماسية إذ هي مقررة لصالح الحكومات لا للصالح الشخصي للمبعوثين الدبلوماسيين، لا تستمر بعد انتهاء البعثة. ويعلق علي صادق أبو هيف، على هذا الحكم فيقول: «ويبدو أن الحادث موضوع الدعوى وقع في ظروف خارج عمل المبعوث الرسمي، إذ لو كان وقع أثناء قيام المدعى عليه بأمر يتصل بشؤون مهامه الدبلوماسية لما جاز الحكم عليه من هذه المحكمة» صلاح الدين عامر، مرجع سابق، ص 198.

(2) وقد أخذت بهذا الرأي محكمة السين الفرنسية عام 1892 في دعوى المطالبة بدين لشخص فرنسي ضد السكرتير السابق لسفارة الصين في باريس، وقضت بأنه بالرغم من انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي فإنه يجوز له الدفع بالحصانة بالنسبة لدعوى رفعت ضده في الوقت الذي كان لا يزال يمارس فيه أعمال وظيفته.

(3) Ernest Satow: Op. Cit., P. 190.

أثبت أن العمل قد تم بصفته الرسمية داخل نطاق وظائفه أو تنفيذاً لأوامر حكومته، وكذلك يعفى من المسؤولية عن الأعمال التي تقوم حكومة دولته بالتصديق عليها [1].

وقد أقرَّ هذا الاتجاه مجمع القانون الدولي في اجتماع كمبردج عام 1895 ونص في مشروع اللائحة التي تم التوافق عليها في هذا الاجتماع - المادة 14 - على أن «تستمر الحصانة بعد انتهاء المهام الدبلوماسية بالنسبة للأفعال المتصلة بممارسة هذه المهام أما بالنسبة للأفعال غير المتصلة بها فلا يمكن الاحتجاج بالحصانة إلا خلال تولي المهام المذكورة». كذلك أخذت اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية عام 1928 بنفس الاتجاه وضمنت المادة 20 منها ما يماثل نص المادة 14 من مشروع مجمع القانون الدولي سالف الذكر.

وقد نصت اتفاقية ڤيينا على ما يفيد هذا المعنى في الشطر الأخير من الفقرة الثانية المادة 39 التي قرَّرت انتهاء التمتع بالحصانة بانتهاء المهمة الدبلوماسية حيث قالت: «ومع ذلك فتستمر الحصانة بالنسبة للأعمال التي يقوم بها هذا الشخص - أي المبعوث - أثناء مباشرة مهامه وكعضو في البعثة».

واستناداً إلى ما سبق يمكن القول أن احتجاج المبعوث بالحصانة بعد انتهاء مهمته بالنسبة للأعمال الرسمية التي سبق له القيام بها أصبحت قاعدة عامة وجدت تأييداً من جانب الفقه والقضاء وأقرتها النصوص التشريعية الدولية.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 205.

ثالثاً: مدى مراعاة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من جانب الدول الأخرى

قد يتصل المبعوث الدبلوماسي بدولة أخرى غير الدولة الموفدة والدولة المضيفة، سواءً بسبب مروره بإقليم دولة ثالثة، أو بسبب اعتماد الدبلوماسي لدى أكثر من دولة ومروره بإقليم الدولة الغير في تنقلاته بين الدول المعتمد لديها. لذا يثار التساؤل حول ما إذا كان الدبلوماسي يتمتع خلال مروره هذا بالحصانات والامتيازات المتصلة بصفته أم أنه يعامل معاملة أي أجنبي آخر عابر لإقليم الدولة؟ كما يُثار نفس التساؤل بالنسبة لغير الموظفين الدبلوماسيين. وللإجابة على هذه التساؤلات ينبغي الحديث عن المسألتين الآتيتين: التزامات الدولة الثالثة بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين. والتزامات الدولة الثالثة بالنسبة للموظفين غير الدبلوماسيين.

1 - التزامات الدولة الثالثة بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين:

من الواضح أن الدبلوماسي المار بإقليم دولة أخرى إنما يفعل ذلك بسبب وظيفته الرسمية وحتى يتمكن من ممارستها كممثل لدولته. لذا فإن العمل الدولي جرى على أن تسهم كل دولة من جانبها بما يلزم لتيسير مهمة مبعوثي زميلاتها عند مرورهم عبر إقليمها في طريقهم إلى مقر عملهم أو في عودته إلى وطنهم، وأن تمنحهم التسهيلات التي تمكنهم من الوصول في غير عناء ودون أي عائق للجهة التي يقصدون إليها. أما مدى هذه التسهيلات وحدودها فلم يستقر الرأي بعد بشأنها، وليس فيما تجرى عليه الدول عملاً ما يفيد توافقها على نهج معين أو يسمح باستخلاص قاعدة ثابتة فعلاً في هذا الشأن. على أنه من المقبول حالياً لدى غالبية الدول كحد

أدنى لما تمنحه من امتيازات لأعضاء البعثات الدبلوماسية الأجنبية المارين بإقليمها تيسير المرور لكافة أعضاء البعثة وأفراد أسرهم وتوابعهم، مع مراعاة الحرمة الشخصية والحصانة القضائية بالنسبة للموظفين الذين لهم الصفة الدبلوماسية[1]. ولكن المسألة التي تبدو أنها لا زالت غير واضحة هي ما إذا كان الدبلوماسي يتمتع خلال مروره بإقليم الدولة الثالثة بكافة الحصانات والامتيازات المقررة له أم يتمتع بالبعض منها؟ وخصوصاً عندما يرى الدبلوماسي الإقامة لفترة قصيرة بالدولة الثالثة أثناء رحلته.

تميل الدول منذ الأيام الأولى للدبلوماسية الحديثة على منح بعض الامتيازات لسفراء الدول الثالثة بينما يكونوا في طريقهم إلى أو من مقار عملهم. ومن ذلك القانون الذي أصدرته الحكومة الهولندية عام 1679 والذي ينص على استثناء المبعوثين الدبلوماسيين من الاختصاص القضائي أثناء مرورهم عبر الدولة. ويجري العمل في الولايات المتحدة الأمريكية على أن للدبلوماسي الأجنبي الذي يمر بإقليم أجنبي في طريقه سواء من وإلى مقر عمله الحق في المرور البريء بذلك الإقليم، كما أنه يتمتع بحصانة ضد قضاء الدولة الغير تماثل ما له من حصانة لو أنه كان معتمداً لدى تلك الدولة الغير. ويبرر هذا العمل بأنه يؤمن للدبلوماسي على أداء وظيفته.

وللفقهاء عند مناقشة هذا الموضوع آراء متعارضة ووجهات نظر مختلفة. فيعتبر Rivier أن المبعوث الدبلوماسي الذي يمر بإقليم دولة ثالثة سواء إلى ومن مقر عمله إنما يمارس حق دولته في التمثيل. وأن أي عناء أو عائق يمثل انتهاك لحق كل من الدولة المستقبلة والدولة المرسلة. لذا يرى أن حصانة المبعوث الدبلوماسي

(1) الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي للأمم المتحدة عام 1956 – 2، ص 172 – 173.

في الدولة الثالثة تعتبر ضرورية لمباشرة مهام بعثته[1].

وإذا كانت هذه هي آراء بعض الفقهاء حول هذا الموضوع فإنه قد يكون من المناسب أن نلقي بعض الأضواء على أحكام المحاكم الوطنية في بعض الدول في هذا الشأن. ومن الأمثلة الحكم الصادر من المحكمة العليا بنيويورك في 4 أيلول / سبتمبر عام 1924 في دعوى ضد ملحق مفوضية بنما في ايطاليا، قالت المحكمة أن الدبلوماسي المار بإقليم دولة ثالثة للوصول إلى مقر عمله في الدولة الموفد إليها أو عودته منها، يجب عدم إعاقته من مباشرة وظيفته الدبلوماسية بتقييد حريته الشخصية[2].

---

(1) ويرى Halleck أن المبعوث الدبلوماسي له الحق في المرور البريء عبر أقاليم كل الدول الصديقة لدولته وله حق التمتع بالاحترام والحماية التي تمنحها كل دولة لمبعوثي زميلاتها على أساس المعاملة. ويضيف: أن الدولة لها الحق في أن ترفض الإذن للدبلوماسي بالمرور بإقليمها إذا كان لديها أسباب للاعتقاد بأن الدبلوماسي سوف يسيء حقه في المرور بارتكاب بعض الأنشطة غير القانونية ضدها. أما Schmelzing فإن وجهة نظره مختلفة إذ يرى أن المبعوث الدبلوماسي لا يستطيع المطالبة بالحصانة في الدولة الثالثة أثناء رحلته وأنه كدبلوماسي يعتبر فقط شخص خاص أثناء عبوره أقاليم الدول الثالثة وأن منح المرور البريء للدبلوماسي لا يقوم على التزام قانوني.ويرى الفقيه Cecil Hurst أن واجب الدولة الثالثة توفير الحماية الخاصة للمبعوث الدبلوماسي إنما يبدو فقط عندما تخطر تلك الدولة بحضور الدبلوماسي. ولذا فإن للدولة الثالثة الحق في أن ترفض السماح للدبلوماسي بالمرور عبر إقليمها.

(2) ومن ذلك الحكم الصادر من محكمة نيويورك بالولايات المتحدة الأمريكية في 30 كانون الأول / ديسمبر عام 1946 في قضية ضد وزير فرنسا لدى جمهورية بوليفيا الذي أعلن بدعوى بينما كان متواجداً بصفة مؤقتة بمدينة نيويورك في طريقه إلى مقر عمله، إذ قضت المحكمة بأن الوزير الأجنبي المار بإقليم دولة أخرى للوصول إلى مقر عمله في الدولة الموفد إليها أو عودته منها إلى دولته، له الحق في المرور البريء عبر الدولة الثالثة، كما أنه يتمتع بالحصانة ضد قضاء الدولة الثالثة، وهذه الحصانة تماثل الحصانة التي يتمتع بها لو أنه كان معتمداً لدى تلك الدولة.ومن ذلك أيضاً ما حدث بالنسبة لوزير السلفادور لدى بريطانيا إذ بينما كان مارا بالولايات المتحدة الأمريكية حجز بواسطة السلطات المحلية بولاية ماريلاند ووقعت عليه غرامة لانتهاكه قوانين المرور، إلا أن الغرامة أعيدت إليه استناداً إلى أن القبض كان غير مشروع.

من النماذج السابقة يمكن القول أن المبعوث الدبلوماسي المار بإقليم دولة ثالثة في طريقه إلى أو من مقر عمله له الحق في المرور البريء عبر هذه الدولة الثالثة وكذلك التمتع بالحرمة الشخصية والحصانة القضائية. وهذا ما نصَّت عليه المادة الخامسة من مشروع معهد القانون الدولي عام 1929، وكذلك المادة 15 من مشروع مدرسة هارفارد للقانون. وكذلك المادة 23 من اتفاقية هافانا عام 1928.

كما نصت عليه المادة 40 من اتفاقية فيينا، إذ ورد بالفقرة الأولى من هذه المادة أنه «إذا كان المبعوث الدبلوماسي يمر أو يوجد بإقليم دولة ثالثة تكون قد منحته تأشيرة دخول حيث تلزم هذه التأشيرة، وذلك في طريق توجهه لأداء مهامه أو لتسلم وظيفته أو في طريق عودته إلى بلده. فتراعى هذه الدول حرمته وكل الحصانات الأخرى الضرورية لتمكينه من المرور أو العودة. ويراعى نفس الشيء بالنسبة لأفراد أسرته الذين يستفيدون من المزايا والحصانات سواءً كانوا في صحبة المبعوث أو كانوا مسافرين على انفراد للحاق به أو للعودة إلى بلدهم».

ويلاحظ من نص المادة 40 سالفة الذكر أن التزام الدولة التي يمر بها المبعوث الدبلوماسي بمراعاة حرمته وحصانته يقتصر على ما هو ضروري لتمكينه من التوجه لمقر عمله أو العودة إلى دولته. وعلى هذا إذا أطال المبعوث إقامته في الدولة التي يمر بها دون ضرورة، فلا يحق له أن يطلب من هذه الدولة الاستمرار في مراعاة حصاناته خلال الفترة التي تخلف فيها في إقليمها زيادة عن المدة المعتادة التي يقتضيها المرور منه كذلك؛ وإذا وجد المبعوث في إقليم دولة أخرى في غير الظروف المتقدمة وفي غير عمل رسمي لتمضيته إجازة مثلاً، أو للاستشفاء أو لقضاء شؤون خاصة به، فإنه لا يكون

له الحق أيضاً في أية معاملة متمّيزة من جانب هذه الدولة[1].

ويلاحظ أيضاً أن الدبلوماسي الذي يمر بدولة تكون في حرب مع دولته أو الدولة المعتمد لديها لا يتمتع بأي حصانات ويمكن ضبطه ومعاملته كسجين حرب لكن ما هو الموقف الذي يمكن أن تتخذه الدولة الثالثة تجاه الدبلوماسي الذي يرتكب أفعالاً قد تهدد أمنها أو سلامتها أثناء مروره عبر إقليم الدولة الثالثة إلى مقر عمله في الدولة الموفد إليها أو عودته منها إلى دولته؟

ليس ثمة شك في أن المبعوث الدبلوماسي المار بإقليم دولة ثالثة لوصوله أو عودته من مقر عمله، يجب عليه أن يتجنّب كل تدخل في الشؤون الخاصة بالدولة الثالثة وإلا فإنه لا يتمتع بأية ميزة. أما حيث يتعلق الأمر بأمن الدولة الثالثة فإن للأخيرة أن تتجاهل حصانة الدبلوماسي المار بإقليمها - وتتخذ ضده ما تراه مناسباً.

2 - التزامات الدولة الثالثة بالنسبة للموظفين غير الدبلوماسيين:

ناقشت لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة مناقشة صريحة وضع هذه الفئة عند إعداد مشروعها، واتجهت إلى التسوية بين الموظفين الدبلوماسيين والموظفين الإداريين والفنيين على اعتبار أن طبيعة عمل هؤلاء لا تقل أهمية عن طبيعة عمل الدبلوماسيين لو نظرنا إلى أعمال البعثة كوحدة. بل أنه أحياناً قد تكون مهمة الموظف الإداري أو الفني أدق وأخطر من مهمة بعض الموظفين الدبلوماسيين نظراً للأسرار التي قد يؤتمنون عليها والوثائق التي يعهد إليهم بحفظها.

(1) لذا فإن الحكومة البريطانية أشارت إلى أن السفير الذي يوجد في المملكة المتحدة لتمضية إجازة لا يحق له التمتع بأي حصانة. وكان ذلك بمناسبة وجود سفير أمريكا لدى اسبانيا في بريطانيا. كذلك إذا وجد المبعوث في إقليم دولة أخرى متخفياً incognito فإنه لا يكون له الحق في التمتع بأية ميزة.

الفصل السابع

حصانات وامتيازات
مقر البعثة الدبلوماسية ووثائقها

تتطلب طبيعة المهام المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي أن يكون لكل بعثة دبلوماسية مقر خاص بها في إقليم الدولة المعتمدة لديها، تمارس فيه مهامها وتحتفظ فيه بالوثائق الخاصة بها وتتخذ منه مركزاً لها في علاقاتها بحكومة الدولة المضيفة. ويجب أن يكون هذا المقر في عاصمة الدولة أو في إحدى ضواحيها. وأحياناً لا يكون في عاصمة الدولة لأسباب تتعلق بالدولة المعتمد لديها[1]. على أنه لا يجوز للدولة المعتمدة أن تقيم مكاتب في مدن أخرى غير المدينة التي يوجد فيها مقر البعثة إلا بعد الحصول على موافقة الدولة المضيفة. وقد يكون مقر البعثة ملكاً للدولة الموفدة إذا كانت إمكانياتها تسمح لها بذلك وقوانين الدولة المعتمدة لديها لا تحول دون تملك الجهات الأجنبية للأموال العقارية، أو تحصل البعثة الدبلوماسية على الدار

(1) كما هو الحال في المملكة العربية السعودية، حيث أن جميع البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها مقرها مدينة جدة رغم أن عاصمة الدولة مدينة الرياض.

التي تشغلها بطريق الإيجار أو بأي طريق آخر يسمح لها بالانتفاع بها. والمفروض في جميع الأحوال، أن الدولة صاحبة الإقليم بقبولها التمثيل الدبلوماسي لدولة ما لديها، الالتزام بأن تيسّر لهذه الدولة الحصول على المكان اللازم لإقامة بعثتها. وقد أكدت هذا الالتزام المادة 11 من اتفاقية ڤيينا[1].

وقد استقر الوضع منذ بدء تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول، على أن تتمتع دور البعثات الدبلوماسية في كل منها بحصانة تامة، ضماناً لاستقلال المبعوثين من ناحية واحتراماً لسيادة الدولة التي يمثلها كل منهم من ناحية أخرى. وكانت هذه الحصانة تستند فيما مضى إلى نظرية امتداد الإقليم والتي مؤداها اعتبار دار البعثة الدبلوماسية كجزء من إقليم الدولة الموفدة لها. وبالتالي عدم خضوعها إلا لسلطان هذه الدولة دون سلطان الدولة صاحبة الإقليم. ولكن نظراً لما يمكن أن يترتب على الأخذ بهذه النظرية من نتائج غير مقبولة، فقد عدل عنها في الوقت الحاضر وأصبحت حصانة دار البعثة الدبلوماسية تستند إلى النظرية الغالبة اليوم وهي نظرية متطلبات الوظيفة الدبلوماسية.كما ويتمتع المسكن الخاص للمبعوث الدبلوماسي بذات الحرمة وذات الحماية المقررتين لدار البعثة الدبلوماسية. كما تتمتع محفوظات البعثة الدبلوماسية ووثائقها بحرمة خاصة تفرض عدم التعرّض لها واحترام سريتها.

(1) تنص المادة 11 من اتفاقية ڤيينا في فقرتها الأولى على أنه «على الدولة المعتمد لديها، إما أن تسهل في نطاق تشريعها تملك الدولة المعتمدة الأماكن اللازمة لبعثتها في اقليمها، وإما أن تساعد الدولة المعتمدة في الحصول على هذه الأماكن بوسيلة أخرى» وتطبيق الفقرة الثانية من ذات المادة أنه «عليها كذلك عند الاقتضاء مساعدة البعثات في الحصول على مساكن لائقة لأعضائها».

القسم الأول

حصانة مقر البعثة الدبلوماسية

يتمتع مقر البعثة الدبلوماسية بحصانة تامة. ولا تعتبر مستمدة من حصانة رئيس البعثة الدبلوماسية، وإنما هي من الخصائص المتصلة مباشرة بذات الدولة الموفدة للبعثة باعتبار أن هذا المقر يستخدم كمركز لبعثتها.ويشمل مقر البعثة الدبلوماسية من حيث امتداد الحصانة إليه كافة الأماكن والمباني التي تشغلها البعثة أو تستخدمها لحاجتها، سواءٌ كانت مملوكة للدولة الموفدة لها أو مملوكة لأحد الأشخاص الذين يعملون لحسابها، أو مؤجرة من الغير[1].وقد يثور التساؤل في هذا المجال حول مفهوم الحصانة التي يتمتع بها مقر البعثة الدبلوماسية. وإلى أي مدى تذهب الدول في التقيّد بهذه الحصانة. وهل لرئيس البعثة الدبلوماسية، استناداً إلى هذه الحصانة، أن يأوي فيها متهماً أو مجرماً فاراً من السلطات المحلية حماية له من هذه السلطات؟ وما هي مدة سريان حصانة مقر البعثة الدبلوماسية؟

أولاً: مفهوم حصانة مقر البعثة الدبلوماسية

القاعدة العامة في القانون الدولي، أن دور البعثات الدبلوماسية تتمتع بالحصانة، ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلا

(1) «يعتبر الفناء المحيط بدار البعثة والملحقات الأخرى كالحديقة والمواقف الخاصة للسيارات كجزء لا يتجزأ منها تمتد إليه كذلك الحصانة التي تحمي الدار» أنظر إبراهيم محمد العناني، مرجع سابق، ص 221.

برضا رئيس البعثة. ويترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة ضد أي اعتداء أو هجوم أو تخريب ومنع أي إخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها.

وتمتد الحصانة التي تتمتع بها دور البعثات الدبلوماسية إلى كافة الأشياء المنقولة الموجودة فيها كالأثاث والأدوات المختلفة المخصصة للاستعمال أو الصيانة، وكذالك وسائل المواصلات التابعة لها. حيث لا يجوز تفتيش هذه الأماكن أو الاستيلاء على أي من موجوداتها أو توقيع الحجز عليها. كما لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضدها يقتضي القيام به الدخول إلى هذه الأماكن حتى ولو كان هذا الإجراء مأذوناً أو مأموراً به من القضاء. أما إذا كانت دار البعثة مؤجرة من الغير. فلا تحول الحصانة التي تتمتع بها دون اتخاذ إجراء تنفيذي ضد مالك الدار على ألا يقتضي ذلك دخول القائمين بالتنفيذ إلى هذه الدار الا بموافقة رئيس البعثة.

وقد نصت على هذه الحصانة بعض التشريعات الدولية كالمادة 9 من مشروع معهد القانون الدولي في دورة كامبريدج عام 1895، ودورة نيويورك عام 1929 والمادة 3 من مشروع هارفارد، والمادة 16 من اتفاقية هافانا عام 1928. كما نصت على ذلك أيضاً المادة 22 من اتفاقية فيينا عام 1961 حيث ورد فيها:

1 - للأماكن الخاصة بالبعثة حرمة مصونة. فلا يجوز لرجال السلطة العامة للدولة المعتمد لديها دخولها، ما لم يكن ذلك بموافقة رئيس البعثة.

2 - على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ كافة الإجراءات الملائمة لمنع اقتحام الأماكن التابعة للبعثة أو

الإضـرار بها، أو الإخـلال بأمن البعثة أو الانتقاص من هيبتها .

3 - الأماكن الخاصة بالبعثة وأثاثاتها والأشياء الأخرى والتي توجد فيها وكذلك وسائل المواصلات التابعة لها لا يمكن أن تكون موضع أي إجراء من إجراءات التفتيش أو الحجز أو التنفيذ.

وبذلك يمكن القول، أن حصانة دار البعثة الدبلوماسية تفرض على الدولة صاحبة الإقليم التزامين: أحدهما سلبي والثاني ايجابي. فمن الناحية السلبية يمتنع على سلطات الدولة المعتمد لديها دخول دار البعثة الدبلوماسية للقيام بعمل رسمي لأي سبب من الأسباب إلا بإذن رئيس البعثة. ومن الناحية الايجابية يتعين على الدولة المعتمد لديها اتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بحماية دار البعثة ضد أي اعتداء أو هجوم أو تخريب وكذلك ضد أي فعل يمكن أن يمسَّ أمن البعثة أو يمسَّ اعتبارها. وقيام الدولة بالتزامها هذا يقتضي منها اتخاذ إجراءات خاصة لذلك، خلاف ما تتخذه عادة قياماً بواجبها العام في المحافظة على الأمن والنظام عموماً.

1 - امتناع دخول دار البعثة إلا بموافقة رئيس البعثة:

لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول دار البعثة الدبلوماسية بهدف القيام بعمل رسمي لأي سبب من الأسباب إلا بموافقة رئيس البعثة. كما لا يجوز أيضاً التعرّض لدار البعثة أو اتخاذ أي إجراء إداري أو قضائي في هذه الدار كإنذار رسمي أو إعلان أو تكليف إلا عبر محضر. حتى ولو كان اتخاذ مثل هذا الإجراء لا يقتضي دخول المختص أي من الأماكن المخصصة للبعثة، وكان ممكناً إتمامه

مع بقاء المختص عند بابها الخارجي. نظراً لما في ذلك من انتهاك للاحترام الواجب للبعثة [1].

2 - الالتزام بحماية دار البعثة:

التزام الدولة المضيفة بحماية دار البعثة الدبلوماسية يعد المظهر الثاني من مظاهر حصانة دار البعثة الدبلوماسية. ومؤدى هذا الالتزام أن تلتزم الدولة المعتمد لديها باتخاذ كافة الوسائل الكفيلة بحماية دار البعثة ضد أي اعتداء أو هجوم أو تخريب وكذلك ضد أي فعل يمكن أن يؤثر على أمن البعثة أو يمس اعتبارها. ذلك احتراماً لسيادة الدولة التي تمثلها البعثة من جهة ولتأدية مهامها بحرية من جهة أخرى.

على أن قيام الدولة بالتزامها هذا يقتضي منها اتخاذ إجراءات خاصة لذلك، خلاف ما تتخذه عادة قياماً بواجبها العام في المحافظة على الأمن والنظام[2]. كما أن هذا الالتزام يفرض على السلطات

---

(1) وقد نصت كثير من تشريعات الدول المختلفة على هذا المبدأ ومن ذلك التشريع الصادر عام 1927 في الاتحاد السوفيتي السابق والخاص بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية الأجنبية إذ نصت مادته الرابعة على حرمة دار البعثة الدبلوماسية وعدم جواز دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة. كما تضمنت أيضاً القوانين العامة بانكلترا والولايات المتحدة الأمريكية النص على حرمة دور البعثات الدبلوماسية كما أقرت أيضاً كثيراً من أحكام المحاكم في الدول المختلفة هذا المبدأ. ومن ذلك الحكم الصادر من المحكمة الفيدرالية بألمانيا في 30 تشرين الأول/أكتوبر 1962 في قضية خاصة بدار البعثة العسكرية اليوغوسلافية في ألمانيا إذ أشارت المحكمة إلى أن حرمة دار البعثة الدبلوماسية تقتضي عدم دخول سلطات الدولة المعتمد لديها دار البعثة إلا بموافقة رئيس البعثة.

B. Sen: Op. Cit., P. 94.

(2) لذا فإن كثيراً من الدول فرضت عقوبات مشددة في حالات الاعتداء على دور البعثات الدبلوماسية ومن ذلك المادة 95 من قانون العقوبات النرويجي الصادر عام 1902 وكذلك التشريع الذي أصدره الكونغرس الأمريكي في 15 كانون الأول/ديسمبر عام 1938 وأيضاً التشريع الصادر عام 1927 الاتحاد السوفيتي.

المحلية في الدولة المعتمد لديها أن تبادر إلى اتخاذ الإجراءات الكفيلة بوقف حالات الاعتداء التي قد تحدث على دور البعثات الدبلوماسية دور انتظار الاستدعاء من رئيس البعثة وكذلك معاقبة مرتكبي الاعتداء. كما أن إهمال الدولة في قيامها بواجبها نحو حماية دور البعثات الدبلوماسية يترتب عليه مسؤولياتها الدولية. والتزامها بتعويض الخسائر التي قد تحدث نتيجة هذا الإهمال[1].

ثانياً: أحكام حصانة المقر في العمل الدولي

يتمتع مقر البعثة الدبلوماسية بحصانة مؤداها عدم دخول سلطات الدولة مقر البعثة الدبلوماسية إلا بموافقة رئيسها والتزام الدولة باتخاذ كافة الإجراءات لحماية دار البعثة. وإذا كانت هذه الأحكام الخاصة بحصانة مقر البعثة الدبلوماسية فإلى أي مدى تذهب الدول في التقيّد بهذه الأحكام واقعيا؟

تحرص غالبية الدول وبقدر المستطاع على مراعاة حرمة دور البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها وتتجنب بصفة عامة اقتحام هذه الدور أو دخولها دون إذن أو تصريح من رئيس البعثة أياً كانت الظروف، «فيما عدا حالات استثنائية نادرة تدفعها فيها ضرورة ملحة أو مبرر قوي إلى التجاوز عن التزام مقتضيات الحصانة التي تتمتع بها الدار. والواقع أنه قد تظهر ظروفا يتعذر معها القول بحظر تدخل السلطات المحلية وبعدم مشروعية التدخل ان حدث».

(1) ومن ذلك ما حدث عام 1973 إذ دفعت انكلترا إلى نيجيريا قيمة الاتلافات التي حدثت بسفارتها في لندن نتيجة انفجار سيارة محملة بالمتفجرات في أحد الشوارع المجاورة لمقر السفارة. وكذلك ما حدث عام 1969 إذ دفعت انكلترا إلى أفريقيا الجنوبية تعويضاً عن الاتلافات التي حدثت بسفارتها في لندن من جراء اعتداء بعض المتظاهرين عليها.

فلو أن حريقاً مثلاً شبَّ في إحدى دور البعثات الدبلوماسية واقتحم رجال السلطة المحلية الدار لإطفائه وإنقاذ ما يمكن إنقاذه من أموال وأشخاص موجودين بالدار دون انتظار إذن أو طلب رئيس البعثة كان من التجني القول بأن هذه السلطات قد أخلت بحصانة الدار لدخولها إياها على هذا الوجه.ولو أن اعتداءً جسيماً كان بصدد الوقوع على أحد الأشخاص الموجودين أو المقيمين بدار البعثة واستغاث المجني عليه أو غيره من هؤلاء الأشخاص بالسلطات المحلية. أيجوز القول بأن دخول رجال السلطة العامة عندئذ للدار أو لمنع أو وقف الاعتداء وإنقاذ المجني عليه يعتبر خرقاً لحصانة الدار؟وفي حالة وقوع جريمة بالفعل، أيمكن أن ننكر حق هذه السلطة في القبض على المجرم ومحاكمته ان كان ممن يخضعون لقضائها؟ أو اتخاذ الإجراءات اللازمة للتحفظ عليه وعلى معالم الجريمة ان كان ممن يتمتعون بإعفاء من القضاء الإقليمي لحين قيام دولته بإجراء اللازم نحوه[1]؟

في الواقع إن مثل هذه الحالات تعتبر موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية على دخول الدار إنما هي موافقة ضمنية تبيح لسلطات الدولة التصرّف على الفور بما تفرضه الظروف. لأنه من المستحيل الانتظار حتى يأذن رئيس البعثة الدبلوماسية بدخول الدار كما أن احتمال رفضه الإذن بدخول الدار يكون أكثر استحالة في مثل هذه الظروف. وقد كان هذا الأمر محل نقاش كبير بين أعضاء مؤتمر ڤيينا حيث اقترح بعض الأعضاء ومنهم ممثلي ايرلندا واليابان بأن يسمح لسلطات الدولة المعتمد لديها بأن تتخذ الإجراءات الضرورية في الحالات الطارئة وحالات الخطورة العامة.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 131.

ولكن هذا الاقتراح قوبل باعتراض شديد خاصة من جانب ممثل الاتحاد السوفيتي، على اعتبار أن رئيس البعثة الدبلوماسية لا بد وأن يتعاون مع السلطات المحلية في مثل هذه الحالات، فضلاً عن أنه من الخطورة بمكان أن يترك للسلطات المحلية تقدير الحالات التي تراها طارئة وتسمح لنفسها بدخول دار البعثة الدبلوماسية، كما أنه في الحالات الطارئة تكون البعثة الدبلوماسية أكثر حاجة إلى المحافظة على مبدأ حرمة دار البعثة الدبلوماسية. لذا فإن الاقتراح سحب وورد نص المادة 22 يتضمن تمتع دار البعثة الدبلوماسية بحصانة مطلقة. وفي مطلق الأحوال ثمة سوابق كثيرة في هذا المجال تعاملت الدول معها بطرق مختلفة[1].

(1) ففي عام 1896 اتهم طبيب صيني بتهمة الخيانة فلجأ إلى انكلترا فور اكتشاف أمره، فوصل نبأ وجوده في لندن إلى سفير الصين فيها، فقرر أن يقبض عليه ليرحله إلى بلده حياً أو ميتاً، وذات ليلة كان هذا الطبيب ماراً أمام دار السفارة الصينية في لندن فتمكن بعض العاملين فيها من ضبطه واقتياده إلى داخلها حيث احتجز في غرفة مدة خمسة عشر يوماً وتمكن هذا الطبيب بمعاونة خدم السفارة الانكليز من إيصال خبره إلى طبيب صديق يهتم بأمره، فأبلغ هذا الصديق الأمر إلى وزارة الخارجية البريطانية التي بادرت على الفور بإحاطة دار السفارة بقوات من الجنود وطلبت رسمياً من سفير الصين أن يخلي فوراً سبيل سجينه، وقد تم فعلاً إخلاء سبيله في بضع ساعات تالية علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 132. في هذه الواقعة يمكن القول أنه إذا لم يستجب سفير الصين لطلب الحكومة الانكليزية لما كانت هذه الحكومة ملامة لو أنها دخلت عنوة دار السفارة الصينية لإنقاذ السجين، لأن سفير الصين بادر بخرق القوانين البريطانية التي تقرر حماية اللاجئين، ولأن حصانة دار السفارة لا تصل إلى حد السماح لمن فيها بأن يرتكبوا خارجها أعمال تنتهي داخلها بجرائم قتل. وفي عام 1906 اتهم ابن القائم بأعمال مفوضية تشيلي في بلجيكا بإطلاق النار على سكرتير المفوضية وقتله والاختفاء داخل المفوضية، فبادرت السلطات البلجيكية بوضع دار المفوضية تحت المراقبة إلى أن تنازل القائم بالأعمال عن حصانة ابنه وقام بتسليمه إلى السلطات البلجيكية لمحاكمته أمام محاكمها. في هذه الواقع نجد أن السلطات البلجيكية لم تدخل دار المفوضية إلى أن عولج الموضوع بالطرق الدبلوماسية.وفي عام 1929 وفي شهر تشرين الأول/أكتوبر تقدم المدعو «بيزودفسكي» المستشار الأول بسفارة روسيا في باريس إلى مركز الشرطة بباريس وأبلغ أن زوجته وابنته محبوستان داخل السفارة ويخشى على حياتهما. وأوضح أن ذلك=

وفي الواقع، إن للدولة المعتمد لديها حقوقاً محدودة في أن تدخل دار البعثة الدبلوماسية بقدر الحفاظ على الحريات العادية للأفراد داخل تلك الدار. وأن مراعاة الدول لحصانة دور البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها لا بد وأن يقابله التزام المسؤولين في هذه الدور بمراعاة سيادة الدولة صاحبة الإقليم وكرامتها وأن أي مساس بسيادة وكرامة الدولة صاحبة الإقليم قد يقابله تجاوز هذه الدولة عن التزام مقتضيات الحصانة التي تتمتع بها الدار.

بيد أن الأمر قد يزداد تعقيداً لا سيما عندما يمثل سلوك المسؤولين في دار البعثة الدبلوماسية تهديداً لأمن وسلامة الدولة المضيفة. فلو أن مؤامرة كانت تُحاك ضد أمن وسلامة الدولة صاحبة الإقليم في دار إحدى البعثات الأجنبية. وكان من شأنها

= حدث أثر مناقشة بينه وبين أحد رجال المخابرات الروسية الذي حضر خصيصاً لباريس لإجباره على العودة لموسكو حيث يزمع تقديمه لمحاكمة سريعة لعدم مشاطرته الاتجاهات السياسية لحكومته. وأنه إذ قرر مغادرة السفارة مع زوجته وابنته منعهم من ذلك حراس السفارة، السفير، ولكنه تمكن من الإفلات من إحدى النوافذ ولجأ إلى البوليس الفرنسي طالباً منه العون لإنقاذ أسرته. وكانت السلطات الفرنسية حريصة على أن توجد لتدخلها سنداً مشروعاً حتى لا ينسب إليها أنها أخلت بحرمة دار السفارة الروسية. فاستعانت بالشكليات واعتبرت أن «بيزودفسكي» بوصفه المستشار الأول للسفارة يقوم مقام السفير في غيابه. وبالتالي تكون له صفة رسمية في طلب تدخل السلطات المحلية ورفع الحصانة عن الدار. وبناء على ذلك توجه رئيس البوليس القضائي فوراً إلى دار السفارة وأمكن له أن يطلق سراح أسرة المستشار بالرغم من مقاومة رجال البعثة الروسية. وفي عام 1865 ارتكب أحد الرعايا الروس ويدعى (فيكيلشينكوف) جريمة شروع في قتل داخل دار السفارة الروسية بباريس. واستجابة إلى استغاثة الأشخاص الموجودين بالسفارة حضر رجال الشرطة الفرنسية وقبضوا على المتهم الذي أودع السجن وقدم للمحاكمة أمام القضاء الفرنسي. وذلك بالرغم من مطالبة السفير الروسي بتسليمه إليه باعتبار أنه من رعاياه وأن الجريمة وقعت داخل السفارة. وقد بررت السلطات الفرنسية وقتئذ تصرفها بحجة أن حصانة السفارة لا تمتد إلى حالة دخول شخص هذه الدار بغرض ارتكاب جريمة. ويلاحظ في هذه الواقعة أنه كان من الممكن للسلطات الفرنسية أن تستند إلى أن السفارة الروسية وقد طلبت صراحة المعاونة من البوليس الفرنسي قد تخلت بذلك ضمناً عن التمسك بحصانة الدار وأفسحت المجال لاختصاص القضاء المحلي.

تهديد الأمن القومي لدولة القبول بالخطر. فما الموقف الذي يمكن أن تتخذ الدولة المستقبلة في مثل هذه الحالة؟ لا شك في أن للدولة صاحبة الإقليم سيادتها وكرامتها ومن حقها ولا شك أن تعمل على حماية أمنها القومي فضلاً عن أن حصانة دار البعثة الدبلوماسية لا تصل إلى حد ارتكاب أفعال تهدد الأمن القومي لدولة القبول. وعلى هذا فإن تصرف البعثة الدبلوماسية على الوجه المتقدم يبيح لدولة الاستقبال اتخاذ ما تراه مناسباً حماية لأمنها القومي.

ثالثاً: دار البعثة الدبلوماسية وحق اللجوء

هل لرئيس البعثة الدبلوماسية استناداً إلى حصانة دار البعثة الدبلوماسية أن يأوي فيها متهماً أو مجرماً فاراً من السلطات المحلية حماية له من هذه السلطات؟.

إن إعطاء دور البعثات الأجنبية حق إيواء أشخاص يخضعون أصلاً لقانون الدولة المعتمد لديها تمكيناً لهم من الإفلات من حكم هذا القانون، إهدار لسلطان دولة القبول واستهتار بمصالحها وتعطيل للعدالة التي يجب أن تأخذ مجراها. فحصانة دار البعثة شرعت لتكفل للمبعوث الطمأنينة والاستقلال اللازمين لأداء مهامه الدبلوماسية «وغني عن القول أنه ليس من بين هذه المهام معاونة العابثين بأمن الدولة المعتمد لديها على الإفلات من حكم القانون»[1]. وانطلاقاً من هذا المفهوم فإن الرأي الغالب أنه ليست هناك قاعدة دولية تسمح بإقرار حق الملجأ لدور البعثات الدبلوماسية. على أن هذا الرأي يميل مع ذلك إلى التفرقة بين إيواء مرتكبي الجرائم العادية وإيواء مرتكبي الجرائم السياسية، وإلى التسامح نوعاً ما بالنسبة لإيواء المجرمين السياسيين لاعتبارات إنسانية دون أن يكون

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 136.

في مثل هذه الحماية أي تحدٍ لسلطان الدول صاحبة الإقليم أو قصد المعاونة على الإفلات من حكم القانون. وقد بدت هذه التفرقة فعلاً في نصوص الاتفاقات الدولية التي أبرمت في هذا الشأن[1].

وبالنسبة إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961؛ لم تتعرض إلى موضوع الملجأ سواءً بالإباحة أو التحريم. فالمادة 41 من الاتفاقية جاء في فقرتها الثالثة «أنه لا يجوز استعمال الأماكن الخاصة بالبعثة على وجه يتنافى مع مهام هذه البعثة». فظاهر النص يحرم بطريق غير مباشر استخدام مقر البعثة في إيواء الأشخاص الذين تطاردهم السلطات المحلية من أجل أفعال مخلة بقوانينها لأن مثل هذا الإيواء ليس من مهام البعثة الدبلوماسية أولاً. ولأنه يعتبر من قبيل عدم احترام قوانين الدولة المعتمد لديها والتدخل في شؤونها ثانياً[2].

على أن لجنة القانون الدولي لم تغفل بحث موضوع الملجأ الدبلوماسي في دراستها وأشارت إليه صراحة في التقرير المقدم منها للجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة عام 1956، إذ تقول في معرض الكلام عن حصانة مقر البعثة الدبلوماسية «يكفي الإشارة هنا إلى أنه يجب على المبعوث ألا يستخدم دار البعثة لإيواء المجرمين العاديين، كما يجب عليه كمبدأ عام أن يمتنع عن إيواء

(1) مثال ذلك المادة 17 من اتفاقية منتفيديو عام 1889 والمادة الأولى من اتفاقية هافانا عام 1928، والمادة الأولى من اتفاقية منتفيديو عام 1933 واتفاقية منتفيديو عام 1939 والمادة الأولى من اتفاقية كاراكاس عام 1954.

(2) يعلق محمد حافظ غانم على هذا النص فيقول «يفهم من نص المادة 41 بعدم جواز استعمال مقر البعثة الدبلوماسية بطريقة تتنافى مع وظيفة البعثة أنه يمنع بطريقة ضمنية منح الملجأ الدبلوماسي». محمد حافظ غانم، القانون الدولي العام، القاهرة 1967، مرجع سابق، ص 586.

أشخاص مطاردين من أجل جرائم سياسية» كما أنها في تعليقها على نص الفقرة الثالثة من المادة 40 من مشروعها وهي المادة 41 من الاتفاقية ذكرت «أن موضوع الملجأ الدبلوماسي لم يتعرض له المشروع، ولكن لتجنب سوء الفهم في هذا الشأن يحسن توجيه النظر إلى أن من بين الاتفاقات التي تشير إليها الفقرة الثالثة من المادة 40، اتفاقات معينة تنظم حق منح الملجأ بين بعض الدول في الأمكنة التابعة لبعثاتها الدبلوماسية، وأن هذه الاتفاقات نافذة المفعول بين الدول التي أبرمتها. والمقصود بالاتفاقات التي تشير إليها اللجنة هي الاتفاقات المعقودة بين الدول الأمريكية (هافانا ومونتفيديو وكاراكاس) ويمكن القول أنه من بين الأسباب التي من أجلها سكتت اتفاقية فيينا عن ذكر الملجأ هو أن موضوع الملجأ كانت قد أسندته الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى لجنة القانون الدولي لتقنين مبادئ القانون الدولي الخاصة بالملجأ. لهذا أخذ بإبعاد ذكر الملجأ في الاتفاقية انتظاراً لتقرير اللجنة.على أن التفرقة بين إيواء مرتكبي الجرائم العادية وإيواء مرتكبي الجرائم السياسية قد بدت في تصرف الدول إزاء الحالات التي عرضت عملاً في أوقات مختلفة .

1 - إيواء المجرمين العاديين:

من المسلم به أنه لا يجوز إطلاقا لدور البعثات الدبلوماسية إيواء المجرمين العاديين وإذا حدث ولجأ أحد هؤلاء إلى إحدى هذه الدور، وجب على رئيس البعثة أن يخطر بذلك السلطات المحلية وأن يقوم بتسليم المجرم إليها متى طلب منه ذلك. لكن ما هو الحكم لو رفضت إحدى البعثات الدبلوماسية تسليم المجرم اللاجئ إليها؟ وهل يحق للدولة صاحبة الإقليم التجاوز عن الحصانة التي تتمتع بها الدار ودخولها عنوة عند الاقتضاء للقبض على المجرم؟لا

يتردد عدد كبير من الفقهاء الذين يُعتد برأيهم في إقرار هذا الحق للدولة صاحبة الإقليم. وحتى يكون تصرّف هذه الدولة سليماً، إذ أن اللاجئ قد حصل على حصانة واقعية في ملجئه الواقعي داخل السفارة، فعلى الدولة أن تنهج السلوك التالي: يدعو وزير خارجيتها رسمياً رئيس البعثة الدبلوماسية إلى تسليم المجرم اللاجئ لدار البعثة إلى السلطات المحلية، وتفيد هذه الدعوة في ذاتها حرص حكومة الدولة صاحبة الإقليم على احترام حصانة الدار. فإن لم يستجب المبعوث مع ذلك لهذه الدعوة جازت محاصرة الدار بالقوات اللازمة لمنع هروب المجرم، ثم يطلب وزير الخارجية إلى حكومة الدولة الموفدة تكليف مبعوثها بتسليم المجرم، فإن لم تستجب هذه الحكومة بدورها لطلب التسليم أو رفضته، كانت السلطات المحلية عندئذ في حل من اقتحام دار البعثة عنّوة للقبض على الجاني دون أن تلام على ذلك[1].

على أن البعض الآخر لا يقر مع ذلك هذا الإجراء الأخير أي اقتحام الدار، ويرى أنه من الأفضل الاكتفاء بإحاطة الدار بما يلزم من الجنود لمنع المجرم من الهرب والقبض عليه عند محاولته الخروج حرصاً على حصانة دار البعثة. وثمة حالات عديدة مارست فيها الدولة صاحبة الإقليم حقها في هذا المجال.

1 - **حدث في غواتيمالا عام** 1904 أن أفلت سجين من الحراس المرافقين له ودخل دار مفوضية المكسيك محتمياً بها. فتبعه الحراس داخل الدار وقبضوا عليه، فاحتج وزير المكسيك على ذلك فاعتذرت حكومة غواتيمالا وعاقبت المسؤولين. وحدث في بروكسل عام 1906 أن قتل ابن القائم بأعمال مفوضية تشيلي سكرتير هذه

(1) Paul fauchille: Op. Cit., P. 76 - 77.

المفوضية ثم احتمى بدارها. لم ترغب السلطات البلجيكية في اقتحام الدار أول الأمر وطوقتها بالقوة اللازمة لمنع إفلات المجرم، إلى أن أعلن القائم بالأعمال موافقته على رفع الحصانة التي كان ابنه يحتمي وراءها، وسمح بذلك للسلطات البلجيكية بالقبض عليه وتقديمه للمحاكمة.

إن إيواء المجرم العادي داخل دار البعثة الدبلوماسية يمثل انتهاكاً لدستور الدولة صاحبة الإقليم وعدم احترام لنظام الحكم فيها وامتهان للحكومة ونظمها السائدة وتدخل في شؤونها الخاصة هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن حصانة دار البعثة الدبلوماسية لا تصل إلى حد تعطيل ممارسة الدولة صاحبة الإقليم لسلطاتها الشرعية على أشخاص يعبثون بنظمها أو يخلون بقوانينها. والمسألة هنا تبدو ذات وجهين: حرص حكومة الدولة صاحبة الإقليم على احترام حصانة دار البعثة الدبلوماسية من ناحية، وإصرار على تعطيل ممارستها لسلطاتها الشرعية من المسؤولين بدار البعثة الدبلوماسية من ناحية أخرى. وإذا كان الأمر كذلك فمن الحق التساؤل أي المصالح أولى بالرعاية. هل هي مصلحة الدولة صاحبة الإقليم في ممارستها لسلطاتها الشرعية، أم مصلحة الدولة صاحبة الإقليم في المحافظة على حصانة دار البعثة الدبلوماسية؟إن مصلحة الدولة صاحبة الإقليم، في ممارستها لسلطاتها الشرعية تبرز في الدرجة الأولى من الأهمية وتقف عند قمة الهرم الذي يحتوي دونها من المصالح خاصة وأنها ترتبط برباط وثيق بأمن الدولة وكيانها ومن هنا فإنه عند تعارض المصالح وتحديد أي المصالح هي الأولى بالتغليب والرعاية، فإن المصلحة الأكثر ارتباطاً واتصالاً هي التي يجب أن تعلو على المصلحة الأقل ارتباطاً واتصالاً. ثم أنه يجب ألا ننسى أنه حتى بالنسبة للملجأ الدبلوماسي للاجئ السياسي، فإنه

إيواء مؤقت، ومن هذا المنطلق فالدولة صاحبة الإقليم إذا تجاوزت حصانة دار البعثة الدبلوماسية واقتحمتها عنّوة، فإنها لا تلام على ذلك. و يكون للدولة صاحبة الدار وجه في أن ترفع صوتها وتحتج مدعية الإخلال بحصانة دار بعثتها. ويجدر بها أن تلتزم الصمت تغطية لإخلالها بواجباتها نحو الدولة المضيفة في عدم التدخل إطلاقاً في الشؤون الخاصة للدولة أو لأي من سلطاتها؛ كما أن موقف الدولة صاحبة الإقليم في مثل هذه الحالات ينبغي أن يكون حاسماً وقوياً حتى لا تحيد البعثة الدبلوماسية عن هدفها فتنقلب من أداة لتوثيق العلاقات الدولية بين الدول المعتمدة والدولة المعتمد لديها، إلى بؤرة فساد تعمل على الإضرار بالدولة المضيفة عبر التشجيع على انتهاك القانون والاستهانة به عندما يشعر الذين يسعون في الأرض فساداً بأن في استطاعتهم الإفلات من العقاب بمجرد الحصول على مأوى في إحدى دور التمثيل الدبلوماسي. وتصبح هذه الدار مأوى للمجرمين من قتلة ولصوص وقطاع طرق.

2 - إيواء المجرمين السياسيين:

من حيث المبدأ لا يعتبر إيواء المجرمين السياسيين حقاً لدور البعثات الدبلوماسية. لاعتباره مساسا بسيادة الدولة صاحبة الإقليم وتدخلاً في شؤونها الخاصة. بيد أن الدوافع الإنسانية دعت إلى التسامح في شأن إيوائهم في الحالات الملحة التي يكون فيها حياة طالب الملجأ في خطر مؤكد، ولوقت كاف لإبعاد هذا الخطر عنه. فعلى المبعوث الدبلوماسي في مثل هذه الحالات ألا يمتنع عن تسليم اللاجئ إلى السلطات المحلية متى طلبت منه ذلك، وإن جاز له أن يتأكد من أن اللاجئ لن يتعرض إلى اعتداء العناصر غير المسؤولة، وأن هذه السلطات سوف تقوم بحماية شخصه لحين اتخاذ الإجراءات التي يقضي بها القانون في مثل حالته، وهذا ما لم يكن هناك بين

دولة الإقليم والدولة صاحبة الدار التي منحت الملجأ اتفاق خاص ينظم الموضوع على وجه آخر. وقد تسبَّب الإفراط في ممارسة الملجأ إلى إبرام بعض الاتفاقيات التي نصت على وجوب احترام الملجأ بالنسبة للمجرمين السياسيين. من بينها معاهدة مونتيفيديو التي أبرمتها دول أمريكا اللاتينية في 23 كانون الثاني/يناير عام 1889. والاتفاقية الخاصة بمنح الملجأ المبرمة في هافانا بين مجموعة الدول الأمريكية في 20 شباط/فبراير عام 1928. واتفاقية مونتيفيديو عن الملجأ السياسي المبرمة عام 1933، واتفاقية مونتيفيديو المبرمة عام 1939 وأيضاً اتفاقية كاراكاس عام 1954. وإذا انتقلنا إلى العمل الدولي نجد أن كثيراً من الدول منحت الملجأ بمقار بعثاتها الدبلوماسية في مختلف دول العالم والأمثلة عديدة لذلك. كما أتيح لمحكمة العدل الدولية أن تبدي رأيها حديثاً في موضوع الملجأ الدبلوماسي بمناسبة نزاع بين كولومبيا وبيرو منشأه إيواء سفارة كولومبيا في «ليما» عاصمة بيرو لشخص كانت تطارده سلطات هذه الدولة على خلفية نشاط سياسي مناهض لها، وعدم تمكين هذه السلطات من القبض عليه لمحاكمته عن الجرائم المنسوبة إليه[1].

في الواقع ان الحكم في القضية السابقة أقر بطريقة غير مباشرة الملجأ السياسي، الأمر الذي يثير التساؤل حول الطبيعة

(1) وقد ورد في الحكم الذي أصدرته المحكمة في هذا النزاع بتاريخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر عام 1950 «أن منح الملجأ الدبلوماسي يتضمّن خروجاً على قاعدة السيادة الإقليمية، وأنه يجب ألا يمنح إلا إذا وجد له أساس إنساني كما لو ثمة خوف على المجرم السياسي من اعتداء وهمجية بعض العناصر غير المسؤولة من السكان» كما ورد فيه «أن منح الملجأ لا يؤدي إلى منع تطبيق الاختصاص القضائي أو قواعد القوانين المحلية» وقد أصدرت المحكمة بعد ذلك في ذات النزاع حكماً تفسيرياً بناء على طلب بيرو في 13 حزيران/يونيو عام 1951 ألزمت فيه كولومبيا بإنهاء الملجأ الذي منحته سفارتها في ليما، ولكن دون أن تلزمها بتسليم اللاجئ لحكومة بيرو أنظر فيما يتعلق بهذه القضية، علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 141 – 142.

القانونية للملجأ الدبلوماسي. وفي الواقع أيضا أن الآراء الفقهية في هذا الصدد مختلفة[1].

إن الملجأ الدبلوماسي بالنسبة للمجرمين العاديين لا يمكن بأي حال من الأحوال قبوله. حتى لا تنقلب مهام البعثة الدبلوماسية إلى أداة للإضرار بالدولة المضيفة. إلا انه بالإمكان منح الملجأ للاجئين السياسيين بقيود؛ ومن بينها أن تكون مؤقتة ولفترة زوال الخطر، أو ليتمكن اللاجئ من البحث عن ملجأ له خارج البلد الذي يشعر فيه بالاضطهاد وأن يكون لأقصر فترة ممكنة، وأن يمنع اللاجئ من ممارسة أي نشاط سياسي مهما كان موجهاً ضد دولته التي فرّ منها، كما ينبغي

(1) يرى بنكر شوك عدم معقولية حق الملجأ ويقول أنه ليس هناك أي سبب معقول لتبريره ولا يمكن السماح للسفراء بمنع اختصاص الدولة التي يقيمون فيها لمصالح فرد تابع لهم أو ليس رعية لهم. ويقول Heyking «يمكن أن يفهم في ظل حصانة المقر أو حصانة الأحياء الافتراض الذي بناء عليه يعتبر مقر السفير أو كل الحي من المدينة حيث يقع مقر السفارة كما لو كان جزء من إقليم الدولة التي يمثلها السفير ويرتبط حق الملجأ الذي يخول للسفير منح الملجأ للمجرم الذي يستجير به بتلك الحصانة، وفي هذه الأيام لا يمكن مزاولة حرية الأحياء أو حق الملجأ على حد سواء بالنسبة للسفارات. وفي رأي Cahier أنه يمكن للممثل الدبلوماسي في حالات الاضطرابات الداخلية في البلاد أن يمنح الملجأ المؤقت للأشخاص المضطهدين لأسباب سياسية والذين هم حياتهم في خطر فحيث ينتهي الخطر بأن تكون محاكمة الشخص أمام محاكم قانونية ممكنة فحينئذ ينتفي حق الملجأ. وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لفقهاء الغرب فماذا عن فقهاء القانون الدولي العرب؟ يقول محمد طلعت الغنيمي «ان حقيقة الأمر تلخص في أن الملجأ – في البناء الدولي المعاصر – هو خروج على السيادة الإقليمية وبالتالي صورة من صور التدخل في النطاق الذي يدخل في الاختصاص الخالص للدولة التي يمنح الملجأ ضدها. ومن ثم فإن هذا الملجأ يجب أن يستند إلى مبررات جدية من حماية الشخص ضد عنف غير مشروع وتحكم السلطة ونظراً لأن هذا الوضع لا يستند إلى عرف دولي – كما قالت محكمة العدل الدولية في حكمها سنة 1950 – فإن سنده القانوني الوحيد – عند عدم وجود قاعدة اتفاقية – هو المجاملات ولو أن هذا السند لا يجرده من صفته كتدخل في الاختصاص الخالص للدولة». محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في قانون السلام، المرجع السابق، ص 597. ويستبعد أبو هيف الملجأ، إلا أنه لا يمانع في إمكانيته إذا ما تغيرت الظروف التي أدت إلى إلغائه. وهكذا لا نجد ثمة اتفاقاً بين الفقهاء العرب والأجانب حول الطبيعة القانونية للملجأ الدبلوماسي.

في شرط منح الملجأ السياسي أن لا يؤدي ذلك إلى المساس بالأمن القومي للدولة صاحبة الإقليم. وهذا الشرط الأخير وان كان لم ينل حظه الكامل من الدراسة الفقهية. بل لم يتناوله أي من الكتاب سواءً صراحة أو ضمناً في معرض الكلام عن شروط منح الملجأ للاجئين السياسيين، إلا أنه يُعد شرطاً جوهرياً، باعتبار أن منح الملجأ للاجئين السياسيين لا يعني انتهاك قانون الدولة صاحبة الإقليم، بل ينبغي احترام ذلك القانون والالتزام بمقتضيات النظام العام لتلك الدولة.

رابعاً: مدة سريان حصانة مقر البعثة الدبلوماسية

1 - بدء الاستفادة من الحصانات والامتيازات:

نص مشروع اتفاقية هارفارد على أن تمتع مقر البعثة الدبلوماسية بالحصانة يبدأ بإخطار سلطات الدولة المضيفة بشغل المقر بالبعثة الدبلوماسية أو بأعضاء البعثة. أما اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961، لم تتعرض في نصوصها لهذا الأمر، اكتفاء بما أوردته بالمادة 39 خاصاً ببداية الاستفادة بالحصانة بالنسبة لأعضاء البعثة الدبلوماسية. أما لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة فقد ناقشت هذا الأمر وقدمت عدة اقتراحات في هذا الأمر[1].

(1) من ذلك ما قدمه Gerald Fitzmaurice من أن حصانة مقر البعثة الدبلوماسية تبدأ من وقت وضع المقر بتصرف البعثة، بمعنى أن البعثة إذا قامت بشراء أو استئجار مقر فإن هذا المقر يتمتع بالحصانة حتى ولو لم تشغله البعثة على ألا يكون مشغولاً بالمستأجر السابق، ما يعني أيضاً أن المبنى الجاري إنشاؤه كمقر للبعثة يتمتع بالحصانة. أما Bartos فيرى أن الجاري عليه العمل هو تمتع المقر الجديد للبعثة بالحصانة فقط عندما تصل مراحل إنشائه إلى نهايتها. وكان رأي حكومة المملكة المتحدة أن المقر الذي يوضع تحت تصرف البعثة يتمتع بالحصانة بشرطين: ضمان الشروط الضرورية طبقاً للقانون المحلي. نية استخدام المبنى لأغراض البعثة الدبلوماسية. على أن تبدأ الحصانة بمجرد إتمام المبنى.

وإذا ألقينا نظرة على قضاء المحاكم في هذا الخصوص نذكر على سبيل المثال أربع قرارات أصدرتها المحكمة العليا في برلين قضت فيها بأن النية البعيدة remote intention للدولة في استخدام العقار المملوك لها كمقر للبعثة الدبلوماسية لا يكفي لتمتع العقار بالحرمة بل يجب أن يستخدم فعلاً للأغراض الدبلوماسية.

وبذلك لا توجد قاعدة واضحة تحدد بدء تمتع مقر البعثة الدبلوماسية بالحصانة؛ ولتحديد ميعاد بدء تمتع مقر البعثة الدبلوماسية بالحصانة ينبغي الالتفات إلى أن هذه الحصانة تقررت ضماناً لاستقلال المبعوثين الدبلوماسيين من ناحية واحتراماً لسيادة الدولة التي يمثلها كل منهم من ناحية أخرى. ولا يتحقق ذلك إلا ببدء التمثيل الدبلوماسي بين الدولتين فعلاً، وعلى هذا ففي تقديرنا أن حصانة مقر البعثة الدبلوماسية لا تبدأ إلا من تاريخ إخطار سلطات الدولة المضيفة بإشغال مقر البعثة الدبلوماسية وبدء مباشرة مهامها فعلاً.

2 - وضع البعثة بعد انتهاء مهمتها:

القاعدة العامة أن حصانة وامتيازات البعثة الدبلوماسية لا تنتهي فور انتهاء المهمة الدبلوماسية. بل تستمر بعد ذلك الوقت الكافي لتصفية أعمالها وتدبير شؤون المبعوثين وعودتهم إلى بلادهم. والذي يبدو من استقراء تاريخ العلاقات الدبلوماسية ان كافة الدول حرصت على مراعاة هذه القاعدة. وتقوم الدولة المضيفة عادة بتقديم التسهيلات اللازمة لتمكين أعضاء البعثة وأفراد أسرهم من مغادرة إقليمها في الوقت المناسب وفقا لنص المادة 44 من اتفاقية فيينا 1961. على أن الأمر يبدو بالغ الأهمية بالنظر إلى حرمة دار

البعثة ومدى استمرار هذه الحرمة بعد انتهاء مهمة البعثة.

الواقع، إن دار البعثة ذاتها وموجوداتها، تظل متمتعة بالحصانة المقررة لها على الرغم من انتهاء مهمة البعثة، فلا يجوز التعرّض لها بأية حال مهما طال أمد توقّف العلاقات بين الدولة المعتمدة والدولة الموفدة. وقد أقرت ذلك المادة 45 من اتفاقية فيينا فنصّت على أنه «في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، أو في حالة استدعاء البعثة نهائياً أو بصفة مؤقتة:

أ - على الدولة المعتمد لديها أن تحترم وتحمي، حتى في حالة النزاع المسلح، الأمكنة الخاصة بالبعثة والأموال الموجودة بها وكذلك محفوظات البعثة.

ب - للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة الأمكنة الخاصة بالبعثة مع محتوياتها من أموال ومحفوظات إلى بعثة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها.

ج - للدولة المعتمدة أن تعهد برعاية مصالحها لبعث دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمد لديها.

وفي الواقع التزمت الدول بهذه الإجراءات عند نشوب الأزمات الكبيرة بينها، وباتت قاعدة من قواعد القانون الدولي العام المجمع عليها.

القسم الثاني

حصانة سكن المبعوث الدبلوماسي

أساس حرمة مسكن المبعوث الدبلوماسي أن يكون مسكنه بمنأى عن التعرّض له من قبل سلطات الدولة أو من جانب الغير، ولا تكفي الضمانات العادية التي تنص عليها التشريعات الوطنية صيانة لحرمة المساكن عامة، لأن هذه الضمانات لا تنفي حق السلطات العامة في حالات معينة في دخول المساكن الخاصة واتخاذ الإجراءات التي تفرضها الظروف في هذه الحالات، وقد يكون في ذلك إخلال بطمأنينة المبعوث من جهة، ومساس بحريته وكرامته من جهة ثانية.وتستمد حصانة مسكن المبعوث الدبلوماسي من الحصانة التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي، لذا يجب أن تكون حرمة مسكن المبعوث مطلقة كحرمته الذاتية للتلازم بينهما باعتبار كل منهما ضرورية لضمان استقلاله في أداء مهمته والمحافظة على كرامته.

كما نصّت على هذا المبدأ المادة 30 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إذ ورد فيها «يتمتع المسكن الخاص للمبعوث الدبلوماسي بذات الحرمة وذات الحماية المقررتين لدار البعثة الدبلوماسية». والجاري عادة أن يكون مسكن رئيس البعثة في مقرها الرسمي. ولكن هذا لا ينفي أن يكون له مسكن خاص به فيتمتع بذات الحرمة. أما بقية أعضاء البعثة فلكل منهم مسكنه الخاص. وهؤلاء كذلك يحميهم النص ما دامت لهم صفة المبعوث الدبلوماسي». ولا تقتصر الحماية على المسكن الأصلي، أي الذي يقيم فيه المبعوث أساساً في مقر عمله، وإنما تشمل كذلك مكان إقامة المبعوث المؤقت في

المصيف أو الريف مثلاً ان كان له مثل هذا المكان»[1].

وتمتد حرمة مسكن المبعوث الدبلوماسي إلى منقولات المبعوث التي توجد في مسكنه الخاص، كما تمتد إلى أمواله المنقولة الأخرى كسيارته الخاصة وحسابه في البنوك والأشياء الأخرى المخصصة لاستعماله الشخصي، فلا يجوز الحجز أو التنفيذ على أي من هذه الأشياء والأموال فيما عدا الحالات المشار إليها في المادة 31، على ألا يؤدي ذلك إلى المساس بحرمته الذاتية أو بحرمة مسكنه. أما المستندات والمراسلات الخاصة بالمبعوث فتعامل كالمستندات والمراسلات الخاصة بالبعثة وتتمتع بحرمة مماثلة. وقد نصّت على كل هذا الفقرة الثانية من المادة 30 إذ ورد فيها «تتمتع كذلك بالحرمة وثائقه ومراسلاته، وكذلك أمواله في الحدود المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 31».

كما أن سؤالاً هاماً يفرض نفسه في هذا المجال، حول المدى الذي يمكن أن نصل إليه في قبول حرمة مسكن المبعوث الدبلوماسي كسند يُفسِّر عدم التعرّض له من جانب سلطات الدولة؟ وما الحكم لو استغل المبعوث الدبلوماسي حرمة مسكنه في ارتكاب تصرفات تهدد الأمن القومي لدولة الاستقبال؟ في الواقع أن حرمة مسكن المبعوث الدبلوماسي لا تعني انتهاك قانون الدولة المعتمد لديها، بل لا بد من احترام ذلك القانون والالتزام بمقتضيات النظام العام لتلك الدولة. وإذا نظرنا إلى العمل الدولي نجد العديد من الحالات تجاهلت فيها الدول حصانة مسكن المبعوث الدبلوماسي وبلغت تلك الحالات من الكثرة حداً افقدها ما كان لها من صفة تقليدية مطلقة لاسيما عندما تمثل حصانة مسكن المبعوث تهديداً لأمن الدولة المضيفة.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 161.

القسم الثالث

حصانة محفوظات ووثائق البعثة

تتمتع محفوظات البعثة الدبلوماسية ووثائقها بحرمة خاصة تفرض عدم التعرّض لها واحترام سريتها. ونتناول الحرمة التي تتمتع بها محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية كافة المحفوظات والوثائق المودعة بأرشيف البعثة. بما فيها تلك المحفوظات والوثائق غير المستعملة. وتبدو أن هذه الحرمة نتيجة طبيعية للحصانة التي يتمتع بها مقر البعثة ذاته حيث توجد هذه المحفوظات والوثائق، وأن حصانة المقر تغطي تلقائياً كل موجوداته. إلا أن الواقع أن لحرمة المحفوظات والوثائق الخاصة بالبعثة الدبلوماسية كيان مستقل عن حصانة دار البعثة وليست رهن بتلك الحصانة الأخيرة. ذلك أنه قد يحدث أن يسمح للسلطات المحلية بالتجاوز عن حصانة دار البعثة الدبلوماسية بإذن من رئيس البعثة أو أن تضطر هذه السلطات في ظروف معينة تجاوز مقتضيات الحصانة. لكن محفوظات البعثة ووثائقها يجب ألا تتعرض لنتائج هذا التجاوز. ويتعيّن على السلطات المحلية مراعاة حرمتها من جانبها واتخاذ ما يلزم لمراعاة ذلك من جانب الغير، ولكن قد يحدث أن تكون بعض الوثائق الخاصة بالبعثة مودعة في غير مقرها بحيث لا تغطيها حصانة المقر وتكون عندئذ عرضة للتعرّض لها إذا لم تكن لها حرمة خاصة.

لقد أكد مشروع لجنة القانون الدولي هذه الحرمة الخاصة لمحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية وأفرد لها نص المادة 22 التي تقرر اعتبار هذه المحفوظات والوثائق مصونة لا يجوز المساس بها.

وذكرت اللجنة تعليقاً على هذا النص ما مؤداه أن حصانة محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية حصانة قائمة بذاتها مستقلة عن حصانة الأمكنة التي توجد فيها. لأنه وان كانت حصانة المقر تحمي لحد ما الوثائق والمستندات المحفوظة فيه. فإنها لا تكفل لها مع ذلك كامل الحماية في كل الظروف وأنه من المصلحة تقرير حمايتها بنص خاص نظراً لأهميتها بالنسبة لأعمال البعثة. ولأن مثل هذا النص يصونها من التعرّض لها أينما وجدت. ولهذه الاعتبارات قررت الدول المجتمعة في مؤتمر ڤيينا أن تضيف إلى نص المادة 22 من المشروع، ما يفيد هذا المعنى - وصيغت المادة 24 من اتفاقية ڤيينا المقابلة لهذا النص على النحو الآتي «لمحفوظات ووثائق البعثة حرمة مصونة في كل الأوقات وفي أي مكان توجد فيه» بهدف إزالة أي شك حول تمتع محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية بحرمة مستقلة عن حرمة الأشخاص المعهود إليهم بهذه المحفوظات والوثائق أو حرمة دار البعثة الدبلوماسية حيث توجد فيها عادة تلك المحفوظات والوثائق. وقد يثور التساؤل عن الحكم إذا ما وجدت تلك المحفوظات والوثائق في بعض الأيدي بنوع الخطأ نتيجة إهمال البعثة الدبلوماسية ذاتها أو إهمال أحد أعضائها في بذل العناية الكافية في المحافظة على هذه المحفوظات والوثائق؟ فهل تظل الدولة المضيفة ملزمة بمراعاة حرمتها؟ وماذا تعني حرمتها في مثل هذه الحالات؟ الواقع أن هذا الأمر لم يحظ بالاهتمام الكافي أثناء إعداد صياغة المادة 24 المشار إليها في مؤتمر ڤيينا ربما كان ذلك استناداً لضآلة نسبة هذه الحالات والشك في كيفية خروج مثل هذه المحفوظات والوثائق من دار البعثة الدبلوماسية[1]. وفي تقديرنا أنه لا توجد أسباب لإلزام الدولة المستقبلة بمراعاة حرمة تلك المحفوظات والوثائق في مثل هذه الحالات طالما ثمة مبررات قوية للاعتقاد بأن هذا كان بأذن

(1) Michael Hardy: Op. Cit., P. 49.

ضمني من البعثة المختصة[1].

لكن ما المدى الذي يمكن أن نصل إليه في التزام سلطات الدولة المضيفة بمراعاة حرمة محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية؟ وما الحكم إذا كانت بعض هذه المحفوظات والوثائق تتضمن دليلاً على أن ثمة مؤامرة تُحاك ضد أمن وسلامة الدولة صاحبة الإقليم؟

إن محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية تتمتع بالحرمة إلا في حالات التآمر والخيانة ضد أمن وسلامة الدولة المعتمد لديها، حيث يمكن القبض على المبعوث الدبلوماسي واستجوابه. ويمكن أيضاً ضبط وثائقه الدبلوماسية الدالة على التآمر. وعلى هذا فإنه إذا كانت هناك خطورة تهدد أمن الدولة المعتمد لديها. فإن وثائق البعثة الدبلوماسية المتصلة بهذا الأمر يمكن ضبطها لحماية الدولة.وكذلك الحال بالنسبة لمحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية التي لا تكون في مقر البعثة الدبلوماسية، أو ليست في حيازة أحد أعضاء البعثة الدبلوماسية فإنه لا توجد قاعدة مستقرة في عرف القانون الدولي توجب حماية تلك المحفوظات والوثائق من جانب الدولة المستقبلة. كما لا توجد قاعدة أيضاً تمنع استخدام تلك المحفوظات والوثائق كدليل لمؤامرة تُحاك ضد أمن الدولة صاحبة الإقليم إذ ما تمَّ الحصول على هذه المحفوظات والوثائق دون أكراه البعثة الدبلوماسية على تقديمها أو الإفشاء فيها. وانطلاقاً من هذا المفهوم يمكن القول أن حصانة محفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية ليست ذات صفة مطلقة لاسيما عندما تحوي هذه الوثائق ما يهدد أمن الدولة المعتمد لديها.

(1) ويؤيد ذلك ما أشار به مندوب باكستان في مؤتمر ڤيينا إذ قال في هذا الشأن أنه إذا وجدت وثيقة دبلوماسية في أيد غير مختصة في دولته وكانت هناك مبررات قوية للاعتقاد بأن ذلك كان بإذن ضمني من البعثة المختصة ايجابياً أو سلبياً، فإن حكومته تنظر على حرمة هذه الوثيقة بأنها غير ملزمة وحينئذ تنتهي صفتها الحقيقية كوثيقة دبلوماسية.

الفصل الثامن

حصانات وتسهيلات أعمال البعثة الدبلوماسية

منذ بدء تبادل التمثيل الدبلوماسي استقر الوضع بين الدول على أن تتمتع دور البعثات الدبلوماسية في كل منها بحصانات وتسهيلات تتصل بأعمال البعثة الدبلوماسية. تشمل حرية الاتصال بالجهات التي تتطلب وظائفها التعامل معها، وكفالة حرية أعضاء البعثة في التنقل والمرور.

القسم الأول

حرية الاتصال

المبدأ العام أن البعثة الدبلوماسية لها كامل الحرية في الاتصال بالجهات التي تتطلب مهامها التعامل معها. وهذا المبدأ يعد من مستلزمات قيام البعثة الدبلوماسية بمهامها ويفرض على

الدولة المعتمد لديها واجبان. الأول تقديم التسهيلات اللازمة للبعثة الدبلوماسية لممارسة اتصالاتها. والثاني احترام سرية الاتصالات.

وقد نصّت على هذا المبدأ المادة 25 من اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الأمريكية عام 1928 بشان الحصانات الدبلوماسية إذ ورد فيها «على الدول أن تمنح المبعوثين الدبلوماسيين كل التسهيلات للقيام بمهامهم. وبالأخص لكي يستطيعوا الاتصال بحرية مع حكومتهم». كما نصّت على هذا المبدأ أيضاً الفقرة الأولى من المادة 27 من اتفاقية ڤيينا إذ ورد فيها «تسمح الدولة المعتمد لديها للبعثة الدبلوماسية بحرية الاتصال من أجل كافة الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية. وللبعثة في اتصالها بحكومة الدولة الموفدة لها وكذلك بالبعثات الأخرى والقنصليات التابعة لهذه الدولة أينما وجدت، أن تستخدم كل وسائل الاتصال الملائمة ومن بينها الرسل الدبلوماسيين والرسائل الاصطلاحية أو المحررة بالشيفرة».

ومؤدى هذا النص أن للبعثة الدبلوماسية حرية الاتصال بشكل عام لأغراض رسمية مع أية جهة كانت. ويشمل مبدأ حرية اتصالات البعثة الدبلوماسية أيضاً عدم جواز التدخل في حرية دخول دار البعثة الدبلوماسية أو الخروج منها[1].

وضماناً لسهولة الاتصال في أي وقت بين البعثة وحكومة الدولة الموفدة لها يجوز أن يكون لديها جهاز لاسلكي خاص للإرسال والاستقبال تستخدمه لهذا الغرض. وتتمتع جميع هذه المراسلات الدبلوماسية بحرمة خاصة تكفل عدم التعرّض لها أو الإطلاع عليها وكشف سريتها.

(1) ولذلك وجهت الولايات المتحدة مذكرة شديدة اللهجة إلى تشيكوسلوفاكيا عام 1956 تحتج فيها على قيام الشرطة المحلية بفحص وثائق الأشخاص الذين يترددون على السفارة الأمريكية وتوجيه أسئلة لهم مما يعد تقييداً لحريتها في الاتصالات.

أولاً: حرمة الرسائل الدبلوماسية

لا يكون لحرية الاتصال المعترف بها للبعثة الدبلوماسية قيمة عملية إذا لم يلازمها حماية المراسلات الصادرة من البعثة أو التي ترد إليها من التعرّض لها أو الاطلاع عليها وكشف سريتها من جانب الغير، سواءً كان ذلك غير سلطات الدولة المضيفة أو دولة أخرى أو الأفراد. لذا فإن المبدأ الذي استقر بين الدول هو أن تتمتع المراسلات الخاصة بالبعثات الدبلوماسية لكل منها لدى الأخرى، بحرمة مطلقة. وقد نصّت على هذه الحرمة المادة الرابعة من مشروع اللائحة الذي أقره مجمع القانون الدولي في اجتماع اكسفورد عام 1895 في شأن الحصانات الدبلوماسية حيث جاء فيها: أن الحصانة تمتد إلى كل ما يلزم للقيام بأعمال البعثة وبالأخص الأمتعة الخاصة والأوراق والمحفوظات والمراسلات. كذلك أبرمت بعض الدول اتفاقات ثنائية في هذا الشأن تؤكد فيها حرمة الحقائب التي تحمل الرسائل التي تبعث بها حكومة أو بعثات كل منها وتمتعها بكافة الامتيازات والضمانات المقررة للمراسلات البريدية عموماً[1].

كما تضمّنت الفقرة الثانية من المادة 27 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية النص على حرمة الرسائل الدبلوماسية إذ ورد فيها «للمراسلات الرسمية للبعثة حرمة مصونة، وتشمل عبارة المراسلات الرسمية كافة المراسلات الخاصة بالبعثة وبمهامها».

إلا أن النص على حرمة المراسلات الخاصة بالبعثة الدبلوماسية لا يكون مجدياً إذا إقتصر واجب صيانة هذه الحرمة على الدولة المضيفة، ولم تلتزم به كذلك الدول التي قد تمر بها تلك المراسلات في

(1) ومن ذلك الرسائل المتبادلة بين انكلترا والمكسيك عام 1922. وبين فنزويلا وبيرو عام 1923.

طريقها إلى وجهتها النهائية. لهذا تنص الفقرة الثالثة من المادة 40 من ذات الاتفاقية على أن «تمنح الدول الأخرى للمراسلات الدبلوماسية ووسائل الاتصال الرسمية الأخرى المارة بها، ومن بينها الرسائل الاصطلاحية أو الرمزية نفس الحرية والحماية التي تمنحها الدولة المعتمد لديها، وتمنح كذلك للرسل الدبلوماسيين بعد حصولهم على تأشيرة دخول حيث تلزم هذه التأشيرة وكذلك للحقائب الدبلوماسية المارة بها ذات الحرمة وذات الحماية التي تلتزم الدولة المعتمد لديها بمنحها لهم».

ثانياً: أجهزة اللاسلكي

تتم الاتصالات بالوسائل العادية كالبريد والبرق والهاتف وشبكات الانترنت، أو بحقائب دبلوماسية. ولكن نظراً لزيادة حجم الاتصالات في الزمن المعاصر بين البعثة الدبلوماسية وحكومة الدولة الموفدة لها، وللحاجة إلى سرعة الاتصال في أي وقت، فإنه يجوز أن يكون للبعثة الدبلوماسية جهاز لاسلكي خاص للإرسال والاستقبال داخل دار البعثة تستخدمه لهذا الغرض. على أن تحصل البعثة الدبلوماسية من حكومة الدولة المعتمد لديها على إذن خاص بذلك وفقاً لما تقضي به الاتفاقات الدولية في شأن المواصلات البرقية. «وليس لهذه الحكومة أن ترفض الإذن باستخدام مثل هذا الجهاز ما دامت تراعى في ذلك الشروط التي تتطلبها اللوائح بالنسبة لهذا الاستخدام». وقد جاء في نهاية الفقرة الأولى من المادة 27 من اتفاقية فيينا 1961 «أنه لا يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تقيم أو تستعمل جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المعتمد لديها». ومن الطبيعي أن الدولة المعتمد لديها عندما تأذن للبعثة الدبلوماسية باستعمال جهاز إرسال لاسلكي تضع في اعتبارها ألا يعني ذلك مقتضيات أمنها القومي.

ثالثاً: الحقيبة الدبلوماسية

نصّت الفقرة الثانية من المادة 27 من اتفاقية ڤيينا 1961على أن: «للمراسلات الرسمية للبعثة حرمة مصونة، وتشمل عبارة المراسلات الرسمية كافة المراسلات الخاصة بالبعثة وبمهامها».

ولعل من أهم المراسلات الخاصة بالبعثة الدبلوماسية هي الحقيبة الدبلوماسية ويعتبر في حكم الحقيبة الدبلوماسية. كل ما يرسل مغلقاً أو مغلفاً برسم البعثة الدبلوماسية كالمحافظ والظروف والطرود التي تحوي وثائق أو أشياء معدة للاستعمال الرسمي.

1 - حرمة الحقيبة الدبلوماسية:

تتمتع الحقيبة الدبلوماسية بالحرمة باعتبارها أحد وسائل المراسلات الرسمية الخاصة بالبعثة الدبلوماسية. وينبغي على سلطات الدولة المعتمد لديها حمايتها. وقد أفردت اتفاقية ڤيينا حرمة الحقائب الدبلوماسية بنص خاص إذ نصّت الفقرة الثالثة من المادة 27 على أن «الحقيبة الدبلوماسية لا يجوز فتحها وحجزها» ولتسهيل تحقيق هذه الحرمة يجب أن تحمل الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تدل على صفتها. وهذا ما نصّت عليه الفقرة الرابعة من نفس المادة إذ ورد فيها أن «المحتويات المكوِّنة للحقيبة الدبلوماسية يجب ان تحمل علامات خارجية ظاهرة تدل على صفتها، ولا يجوز أن تحوي سوى وثائق دبلوماسية أو أشياء للاستعمال الرسمي». وإذا كانت الفقرة الرابعة من المادة 27 نصّت على عدم جواز احتواء الحقيبة الدبلوماسية على غير وثائق دبلوماسية أو أشياء للاستعمال الرسمي. فهل يفهم من هذا أن عدم جواز التعرّض لها الذي نصّت عليه الفقرة الثالثة مشروط بذلك؟

وأنه يجوز حجزها أو فتحها في حالة استعمالها على وجه يخالف النص المتقدم؟

2 - الرسول الدبلوماسي Diplomatic couriers

جرى العمل الدولي منذ القدم على أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية لرسول خاص يوصلها إلى وجهتها ويكون مزوداً بجواز سفر رسمي يثبت صفته، ويطلق على القائم بهذه المهمة وصف حامل الحقيبة الدبلوماسية ويتمتع خلال قيامه بها بحصانة شخصية فلا يجوز القبض عليه أو حجزه بأي حال.

ولكي تُضمن سلامة وسرية المراسلات الدبلوماسية يجب أن يستثني حامل الحقيبة الدبلوماسية من الخضوع للقضاء المدني والجنائي وكذلك شموله بحماية خاصة أثناء قيامه بمهمته. وقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 27 من اتفاقية فيينا على هذه الأحكام إذ ورد فيها أن «الرسول الدبلوماسي الذي يجب أن يكون حاملاً لمستند رسمي يدل على صفته ويحدد فيه عدد المواد المكوِّنة للحقيبة الدبلوماسية، ويكون أثناء قيامه بمهامه في حماية الدولة المعتمد لديها، وهو يتمتع بالحصانة الشخصية ولا يجوز إخضاعه لأي إجراء من إجراءات القبض أو الحجز». كما نصت الفقرة الثالثة من المادة 40 من نفس الاتفاقية على تمتع الرسول بنفس الحماية لدى مروره بالدول الأخرى في طريقه إلى وجهته النهائية.

وللدولة الموفدة أو للبعثة الدبلوماسية أن تعيّن رُسلا دبلوماسيين لمهمات خاصة، وفي هذه الحالات تنتهي حصانة الرسول الدبلوماسي بمجرد أن يسلم الحقيبة الدبلوماسية التي في عهدته إلى وجهتها. وهذا هو ما تضمنته الفقرة السادسة من المادة 27 من اتفاقية

فيينا حيث نصّت على أن «للدولة المعتمدة أو للبعثة أن تعيّن رسلاً دبلوماسيين لمهمات خاصة وفي هذه الحالة تطبق بالنسبة لهم أيضاً أحكام الفقرة الخامسة من هذه المادة، مع مراعاة أن الحصانة المنصوص عليها فيها يقف سريانها بمجرد أن يسلم الرسول الحقيبة الدبلوماسية التي في عهدته إلى وجهتها».

وقد جرى العمل بين بعض الدول على أن تعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى قادة إحدى الطائرات التجارية التي تزمع الهبوط في مكان مسموح بدخوله في الدولة المعتمد لديها. وهذا يحدث خاصة عندما تتولى الرحلات التجارية والحكومات نفسها أو إحدى إدارتها أو عندما تمتلك الدولة شركات تنشئها لهذا الغرض.

وفي هذه الحالات لا يعتبر قائد الطائرة في حكم الرسول الدبلوماسي يحق له التمتع بالحصانة الخاصة بينما تظل للحقيبة ذاتها حرمتها حتى تصل إلى وجهتها، ويجب عندئذ أن يكون هذا القائد حاملاً لمستند رسمي يبيّن فيه عدد المواد المكوِّنة للحقيبة، وللبعثة الدبلوماسية الموجهة إليها الحقيبة أن توفد أحد أعضائها ليتسلم مباشرة ودون قيد الحقيبة الدبلوماسية من يد قائد الطائرة. وهذا هو ما نصت عليه الفقرة السابعة من المادة 27 من اتفاقية فيينا 1961 [1].

رابعاً: مدى مراعاة حرية وحرمة الرسائل الدبلوماسية

إشكالية الأمر هنا، حول كيفية التوفيق بين حرية وحرمة

(1) وبعض الدول مثل بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية تمتلك أحياناً طائرات خاصة مخصصة لنقل الحقائب الدبلوماسية، فإذا كانت تلك مهمة قائدها خلال رحلتها فإنه تكون له عندئذ صفة وحصانة الرسول الدبلوماسي طالما كان مزوداً بما يثبت رسمياً مهمته هذه.

الرسائل الدبلوماسية من جهة، وحماية الدولة المستقبلة من إساءة استعمال تلك الحرية والحرمة من جهة أخرى.

تحرص الدول وبقدر المستطاع على مراعاة حرية الرسائل الدبلوماسية، إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية قد تواجه الدولة المعتمد لديها ظروف تمسُّ أمنها أو سلامتها، وفي هذه الحالات فإن من حق الدولة المستقبلة أن تعمل على حماية أمنها وسلامتها، فتضطر إلى فرض قيود على حرية اتصالات البعثات الدبلوماسية[1].

كما أن التدقيق في الشؤون الدولية لا يستطيع إنكار ان حالات كثيرة استعملت فيها الحقيبة الدبلوماسية في أغراض غير مشروعة أضرت بحقوق الدولة صاحبة الإقليم أو إخلالا بقوانينها، كإدخال ممنوعات على إقليمها أو تهريب أموال أو أشياء محظور إخراجها، ما يمثل تهديداً لأمن الدولة المضيفة. لذا كان الأمر موضع مناقشة واسعة بلجنة القانون الدولي أثناء إعداد الفقرة الثالثة من المادة 25 المقابلة للفقرة الثالثة من المادة 27 من اتفاقية ڤيينا، والتي تنص على عدم جواز فتح أو حجز الحقيبة الدبلوماسية. فقد كان أمام أعضاء اللجنة احتمالات إساءة استعمال الحقيبة الدبلوماسية، وللتوفيق بين الحاجة إلى حماية حرمة الحقيبة الدبلوماسية والحاجة إلى حماية الدولة المستقبلة ضد إساءة استعمال الحقيبة، فقد اقترحت فرنسا بأن يكون لوزير خارجية الدولة المستقبلة سلطة فتح الحقيبة

(1) ومثال ذلك ما فرضته الحكومة البريطانية من قيودا على حرية الاتصالات عام 1944 عندما واجهت ظروفاً اضطرتها لهذا الإجراء. ومن ذلك أيضاً قرار حكومة سيلان في عام 1971 بفرض قيود على رسائل البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لديها والتي تبعث بها إلى حكوماتهم بواسطة أجهزة اللاسلكي، وقد بررت حكومة سيلان هذه القيود بأنها لا تتعارض مع المادة 27 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 Charles Rouseay: RGDIP. P. 32.

الدبلوماسية بحضور مندوب عن البعثة صاحبة الشأن عندما توجد شكوك كبيرة لاستعمال الحقيبة في أغراض غير مشروعة. كما أشارت أمريكا إلى أنه عندما يتوفر لدى الدولة المستقبلة بواعث خطيرة لاستعمال الحقيبة في أغراض غير مشروعة. فإنه يمكن فتح الحقيبة الدبلوماسية بإذن من وزير خارجية الدولة والبعثة المختصة التي لها أن ترسل مندوباً لحضور فتح الحقيبة إذا رغبت بذلك وإذا رفضت البعثة المختصة الإذن، فإن الحقيبة يمكن إعادتها. وهنا يلاحظ الخلاف بين وجهتي نظر فرنسا وأمريكا فالأولى ترى أن للدولة المستقبلة حق تفتيش الحقيبة في الحالات المنوّه عنها، بينما ترى أمريكا أن للدولة المستقبلة حق إعادة الحقيبة في هذه الحالات.

وعلى الرغم من هذه الاقتراحات فقد استقر رأي اللجنة في النهاية على عدم جواز فتح الحقيبة الدبلوماسية[1]. ولم تغفل مع ذلك الإشارة صراحة إلى هذا الموضوع في تعليقها على نص الفقرة الثالثة من المادة 25 من مشروعها والمقابل للفقرة الثالثة من المادة 27 من اتفاقية ڤيينا إذ تقول: «إن اللجنة لاحظت أن الحقيبة الدبلوماسية فتحت في بعض الحالات بإذن وزير خارجية الدولة المستقبلة، وبحضور مندوب عن البعثة صاحبة العلاقة، وبينما تقر اللجنة أن للدول أن تتخذ الإجراءات اللازمة في الحالات الاستثنائية عندما تدعو بواعث خطيرة لاستعمال الحقيبة في أغراض غير مشروعة لحماية مصالح الدولة المستقبلة. وبالرغم من ذلك فإن اللجنة ترغب في إبراز الأهمية المتزايدة لاحترام مبدأ

(1) أنظر تعليق لجنة القانون الدولي على المادة 25 من مشروعها التي أصبحت المادة 27 من اتفاقية ڤيينا ورأيها في هذا الشأن في الكتاب السنوي للجنة عام 1958، المجلد الثاني، ص 100.

حرمة الحقيبة الدبلوماسية.

وواقعا ثمة حالات كثيرة حدث فيها أن فتحت الحقيبة الدبلوماسية بإذن من وزارة خارجية الدولة صاحبة الإقليم وبحضور مندوب عن البعثة الدبلوماسية صاحبة العلاقة. وأن هذا الإجراء الاستثنائي كانت تدعو إليه بواعث خطيرة لاستعمال الحقيبة في أغراض غير مشروعة إضرارا بالأمن القومي لدولة القبول[1].

إن حرية وحرمة الرسائل الدبلوماسية ليست مطلقة وإنما هي نسبية. وفي تقديرنا أن خير قيد يضع هذه الحرية وتلك الحرمة في إطارها الصحيح، هو قيد الأمن القومي لدولة القبول. ومن ثم يمكن القول أن تمتع البعثة الدبلوماسية بحرية وحرمة الرسائل الدبلوماسية رهن باحترام مقتضيات الأمن القومي للدولة المعتمد لديها. وهذا هو في تقديرنا ما يتفق مع اتجاه العمل الدولي المعاصر.

إن الخلاف حول فتح الحقيبة الدبلوماسية في حالة إساءة استعمالها بصورة تمس أمن دولة القبول أو عدم فتحها يمكن أن تخف، حدته إذا وضعنا في اعتبارنا أمرين:

1 - الأول أن العمل الدولي يشهد اتجاهاً قوياً نحو تفضيل اعتبارات الأمن القومي على مقتضيات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

(1) ومن السوابق الخطرة في هذا الشأن ضبط سفير المكسيك في بوليفيا، وسفير غواتيمالا في بلجيكا وهولندا وهما يهربان في الحقيبة الدبلوماسية كميات من الهيروين إلى الولايات المتحدة الأمريكية وتبيّن أنهما أعضاء في عصابة دولية لتهريب المخدرات تمكنت من إدخال مخدرات إلى هذه الدولة تقدر بملايين الدولارات.

2 - الثاني أن الفقرة الرابعة من المادة 27 من اتفاقية ڤيينا نصّت على عدم جواز احتواء الحقيبة الدبلوماسية على غير وثائق دبلوماسية أو أشياء للاستعمال الرسمي، ونصّت الفقرة الثالثة من نفس المادة على عدم جواز فتح الحقيبة أو حجزها.

إن مفهوم نص الفقرة الثالثة مشروط بما ورد بالفقرة الرابعة، بمعنى أنه يجوز حجزها أو فتحها في حالة استعمالها على وجه يخالف نص الفقرة الرابعة.

خامساً: التزامات الدولة الثالثة بالنسبة للمراسلات الدبلوماسية والرسل والحقائب الدبلوماسية

تتمتع المراسلات الخاصة بالبعثات الدبلوماسية بحرمة خاصة على النحو الذي سبق تبيانه. إلا أن النص على حرمة المراسلات الخاصة بالبعثة الدبلوماسية لا يكون مجدياً إذا إقتصر على واجب صيانة هذه الحرمة على الدولة المعتمدة لديها البعثة، ولم تلتزم به كذلك الدول الأخرى التي قد تمر بها تلك المراسلات في طريقها إلى وجهتها النهائية. لذا فالمصلحة المشتركة للدول أن تكفل الحماية الكافية للمراسلات الدبلوماسية التي قد تمر بها، وأن تسهم كل دولة من جانبها بما يلزم لتيسير مهمة الرسل الدبلوماسيين وحاملي الحقائب الدبلوماسية عند مرورهم عبر إقليمها وأن تمنحهم الحماية التي تمكنهم من الوصول في غير عناء ودون أي عائق للجهة التي يقصدونها. لهذا تنص الفقرة الثالثة من المادة 40 من اتفاقية ڤيينا على أن «تمنح الدول الأخرى للمراسلات الدبلوماسية ووسائل الاتصال الرسمية الأخرى المارة بها، ومن بينها الرسائل الاصطلاحية أو الرمزية نفس الحرية والحماية التي تمنحها الدولة المعتمد لديها،

وتمنح كذلك للرسل الدبلوماسيين بعد حصوله على تأشيرة دخول حيث تلزم هذه التأشيرة، وكذلك للحقائب الدبلوماسية المارة بها ذات الحرمة والحماية التي تلتزم الدولة المعتمد لديها بمنحها لهم». وتضيف الفقرة الرابعة من ذات المادة على أن «التزامات الدول الأخرى المنصوص عليها في الفقرات 1، 2 و 3 من هذه المادة تراعي أيضاً بالنسبة للأشخاص المذكورين في هذه الفقرات وكذلك بالنسبة للمراسلات والحقائب الدبلوماسية الرسمية إذا كان وجودهم على أرض الدولة الثالثة ناتجاً عن قوة قاهرة».

القسم الثاني

حرية تنقلات أعضاء البعثة

المبدأ العام هو أن تمنح الدولة المعتمد لديها كل التسهيلات اللازمة لقيام البعثة بمهامها. ولعلَّ من أهم التسهيلات اللازمة لقيام البعثة بأعمالها هي كفالة حرية الانتقال لأعضائها. ولذا فإن الدولة المضيفة يجب أن تكفل حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة الدبلوماسية تمكيناً لهم من الإحاطة بمجريات الحياة العامة والشؤون المختلفة في الدولة المضيفة. وجمع المعلومات اللازمة لهم في هذا الشأن لأداء مهمتهم على وجه مرض، ذلك أن واجبات المبعوث الدبلوماسي التي يضطلع بها في الزمن المعاصر تشمل ليس فقط تتبع الحوادث في الدولة الموفد لديها وإبلاغ الدولة الموفدة بكل ما يهمها أن تكون على علم به من الأمور السياسية

والاقتصادية. بل هو أيضاً يعمل على تدعيم حسن الصلات بين مواطني دولته وبين مواطني الدولة الموفد إليها بالإضافة إلى مهامه الأخرى الخاصة بحماية مصالح دولته ورعاياها. ولكي يكون للمبعوث الدبلوماسي الفاعلية المطلوبة فغالباً ما يحتاج لأن يكون على علم بمختلف أجزاء الدولة وبمواطنيها. كما أنه يجب أن يرى بنفسه التطورات الاقتصادية بمناطق الدولة المختلفة. لذا فمن المستحيل حصوله على صورة واضحة لهذه الأمور إذا ظلَّ فقط في عاصمة الدولة المعتمد لديها.

ولهذا السبب فمن الضروري أن يقوم المبعوث الدبلوماسي بجولات في إقليم الدولة المعتمد لديها خلال مباشرة وظيفته. وإذا ما رفضت الدولة المستقبلة السماح للمبعوث الدبلوماسي بحرية الانتقال لهذا السبب، فسوف يؤثر على أهم أهداف بعثته.

إن الدولة المستقبلة ملزمة بضمان سلامة شخص المبعوث الدبلوماسي، لذا فقد تطلب منه عدم زيارة الأماكن التي لا يتوافر فيها الأمن مثل الأماكن التي تجتاحها حوادث الشغب أو الأماكن التي يجتاحها شعور عام ضد دولة المبعوث لذا فمن حق الدولة المستقبلة بأن تنصح المبعوث الدبلوماسي بعدم التجوّل خلال هذا الوقت أو في هذه الأماكن الخاصة.

كما قد تقتضي ظروف خاصة تقييد المرور في مناطق معينة لأسباب تتعلق بالأمن القومي فإن ذلك يسري على المبعوث الدبلوماسي كما يسري على غيره وذلك حماية لأمن الدولة ولحماية شخص المبعوث الدبلوماسي.

وفي هذا تنص المادة 26 من اتفاقية ڤيينا «مع مراعاة قوانينها

ولوائحها الخاصة بالمناطق التي يحرم أو ينظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، تكفل الدولة المعتمد لديها لجميع أعضاء البعثة حرية التنقل والمرور على إقليمها». «ومفهوم النص أنه إذا اقتضت ظروف خاصة منع المرور أو تقييده في مناطق أو في أوقات معينة لأسباب تتعلق بسلامة الدولة صاحبة الإقليم أو أمنها، فذلك يسري على أعضاء البعثات الدبلوماسية كما يسري على غيرهم، ما لم يحصلوا على تصريحات خاصة تسمح لهم بالمرور في أماكن أو ساعات الخطر». «إنما على أعضاء البعثة الدبلوماسية في تنقلهم وتجوالهم في إقليم الدولة المعتمد لديها أن يتبعوا ما تقضي به لوائحها الخاصة بنظام المرور شأنهم في ذلك شأن باقي الأفراد».

الفصل التاسع

متغيرات وأسباب تقييد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

شهدت مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تغيّرات أساسية في مجال العلاقات الدبلوماسية. كان من شأنها أن تتخذ الدول من مفهوم الأمن القومي ذريعة لتعديل قواعد مستقرة تخص الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

القسم الأول

المتغيرات الدولية

أولاً: ازدياد الدول المستقلة

كثيراً من الدول نالت استقلالها بعد الحرب العالمية الثانية، ويكفي دليلاً على ذلك أن عدد الدول الأعضاء بعصبة الأمم عند

تأسيسها كان خمسة وأربعين عضواً، من بينهم ست دول آسيوية، ودولتان من أفريقيا، ثم انضمت إلى العصبة خمس دول أخرى أفرو آسيوية. وفي عام 1945 تأسست الأمم المتحدة، بأعضائها الإحدى والخمسين دولة، من بينهم أربع دول أفريقية، وتسع دول آسيوية. وفي أول أيار / مايو عام 1968 ارتفع عدد الدول أعضاء المنظمة إلى مائة وأربع وعشرين دولة منهم أربعون دولة أفريقية، ست وعشرون دولة أمريكية، تسع وعشرون دولة آسيوية، سبع وعشرون دولة أوروبية، ودولتان صينيتان.

وتضم الأمم المتحدة حالياً مائة واثنتان وتسعين دولة ومن ثم تبدو واضحة الزيادة السريعة في عدد الدول التي نالت استقلالها والتي انخرطت في ساحة العلاقات الدولية. بينما كانت العلاقات الدولية قبل عام 1919 تحتكرها ست عشرة دولة منهم خمس عشرة دولة أوروبية، وبعد عام 1919 ارتفع عدد الدول التي احتلت مكانها في العلاقات الدولية إلى سبع وأربعين دولة، منهم اثنتان وعشرون دولة أوروبية، وفي عام 1949 زاد العدد إلى ستين دولة وكانت الزيادة بصفة أساسية من آسيا كالهند وباكستان وبورما واندونيسيا واليمن ولبنان وسوريا كأعضاء جدد في التنظيم الدولي.

إن انفتاح النادي الدولي على الدول الحديثة الاستقلال، ضمَّ أليه العديد من الدول ضعيفة الإيمان بالكثير مما تقرره تلك الحصانات والامتيازات بسبب حداثة خبرتها بها وعدم توفر الوقت الكافي لاستقرار تقاليدها لديها. ويبدو أن هذه الدول تميل عادة إلى تطبيق قواعد الحصانات والامتيازات التي ترى أنها تتفق مع مصالحها الوطنية دون غيرها. كما أن بعض هذه الدول وعلى وجه الخصوص الدول الأفريقية التي حصلت على استقلالها منذ ستينيات القرن المضي شديدة الحرص على مقتضيات أمنها القومي

من وجهة نظر زيادة الشك في السفراء المعتمدين لديها. فضلاً عن أن كثيراً من الدول الصغيرة انعكست عدم خبرتها بقواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على سلوك ممثليها في الدول الكبرى المعتمدين لديها. من هنا فإن ازدياد الدول الحديثة الاستقلال له أثره البالغ على تطور مفهوم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بل لم يقتصر هذا التطور على هذه الدول الحديثة بل امتد إلى الدول الكبرى بسبب حرص كل منها على أمنها القومي.

ثانياً: ازدياد عدد المبعوثين الدبلوماسيين

شهدت الفترة التالية للحرب العالمية الثانية تطورات كثيرة في مجال العلاقات الدبلوماسية. إذ زادت البعثات الدبلوماسية من حيث الحجم والعدد. فانكلترا على سبيل المثال كان عدد البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لديها في لندن عام 1914 خمس عشرة بعثة دبلوماسية، وفي عام 1971 أصبح هذا العدد مائة وأربع عشرة بعثة. وروسيا أيضاً كان عدد البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمد لديها بموسكو في كانون الثاني/يناير 1937 اثنتي عشرة سفارة، وفي آب/أغسطس عام 1947 زاد العدد إلى إحدى وعشرين سفارة، وفي تموز/يوليو عام 1957 ارتفع العدد إلى خمس وأربعين سفارة، وفي كانون الثاني/يناير 1961 أصبح بموسكو خمسون سفارة أجنبية. كما أن الدول الحديثة الاستقلال التي تزيد عن ستين دولة في الفترة من 1945 إلى 1970 أنشأت علاقات دبلوماسية بمختلف دول العالم.

ولجهة عدد أفراد البعثات الدبلوماسية، فأمريكا مثلاً كان عدد ممثليها الدبلوماسيين في عام 1968 أكثر من 11،000 أمريكي منهم 7،000 يعملون في بعثاتها الدبلوماسية بالدول المختلفة. وبريطانيا في

عام 1914 حينما كانت تمثل أكبر قوة في العالم كان عدد ممثليها الدبلوماسيين بالخارج 450 ممثل دبلوماسي وفي عام 1969 رغم أنها فقدت كثيراً من قوتها الدولية أصبح لديها 6400 دبلوماسي، 240 ملحق دبلوماسي متخصص بسفاراتها المختلفة فضلاً عن 7،000 دبلوماسي يعملون في المهام المحلية.وفي عام 1938 كان عدد الدبلوماسيين الذين يعملون بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة في لندن حوالي ألف دبلوماسي يمثلون أربعاً وخمسين سفارة وارتفع هذا العدد في عام 1955 إلى 2500 دبلوماسي يمثلون اثنتين وسبعين سفارة.

وكان من شأن زيادة حجم البعثات الدبلوماسية وتزايد عدد الدبلوماسيين، تزايد مخالفات هذا الجيش من الدبلوماسيين لقوانين الدول المبعوثين إليها. وكان من الطبيعي أن تلجأ الدول إلى فرض العديد من القيود على حصانات وامتيازات الدبلوماسيين حفاظاً على أمنها القومي.

ثالثاً: ازدياد عدد المنظمات الدولية

شهد العالم في القرن الماضي، تطوراً سريعاً في مجال العلاقات الدولية جعل من المنظمات الدولية ظاهرة أساسية من ظواهر الحياة الإنسانية المعاصرة، بحيث أصبحت السمة الأساسية المميزة للمجتمع الدولي في وضعه الراهن هي انتشار المنظمات الدولية التي بلغ عددها في كانون الأول/ديسمبر عام 1964 مائة وتسعاً وسبعين منظمة تشمل بنشاطها كافة مجالات الحياة الدولية وارتفعت أواخر العقد الأول من الألفية الثالثة إلى ما يربو على الخمسة آلاف منظمة حكومية وغير حكومية[1]. هذه المنظمات تتمتع بحصانات

(1) لمزيد من التفاصيل راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

وامتيازات دولية، كما يتمتع العاملون فيها وممثلو الدول الأعضاء فيها بحصانات وامتيازات تعفيهم من الخضوع لاختصاص الدول الأعضاء، وهذا الوضع يلزم الدول بأن تمنح حصانات وامتيازات لعدد هائل من الأشخاص نتيجة ازدياد المنظمات الدولية. وتبعاً لتزايد مخالفات هؤلاء الأشخاص لقوانين الدول الأعضاء، ومن ثم فإن فرض قيود على الحصانات الدولية له من الأهمية بحيث لا يقل عن أهمية تقييد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية حرصاً على الأمن القومي للدولة.

رابعاً: سهولة المواصلات الحديثة

الواقع أن الزمن المعاصر قد شهد تطوراً سريعاً في مجال المواصلات، حيث اتسمت بالسهولة والسرعة مما كان له تأثير ثوري على العلاقات الدولية. ويبدو هذا واضحاً في سرعة انتقال الدبلوماسيين بطريق الجو إلى الدول المختلفة بغرض التفاوض أو المناقشة في كثير من المسائل. أو حضور المؤتمرات الدولية، ولعلَّ أبرز آثار سهولة المواصلات وتطورها ما أطلق عليه اسم «الدبلوماسية الطائرة» التي أخذت أهميتها تزداد يوماً بعد يوم. وفي هذا يقول «بيرسون» في كتابه «الدبلوماسية في العصر الذري»: أن التغيّر السريع في المواصلات أضفى على الدبلوماسية تغيرات بعيدة المدى في آفاقها وتطبيقاتها، فهو الذي سهل المحادثات الثنائية بكل ما ينشأ عنها من علانية وكذلك المؤتمرات الدولية وهو العامل الذي خلق الدبلوماسية الشخصية. كما ظهرت المؤتمرات الدبلوماسية عبر الفيديو بعد الثورة التكنولوجية الهائلة وبخاصة الانترنت. ومن هنا كانت سرعة المواصلات من المتغيرات الدولية الأساسية التي أسهمت في حرص الدول على أمنها القومي.

خامساً: الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي

سيطر على العلاقات بين الدول الكبرى، ما بعد عام 1947، ما عرف باسم الحرب الباردة بين المعسكرين الشرقي والغربي[1]. وكان من شأن التفتت الذي خلفته هذه الحرب، أن جعل كلاً من المعسكرين ينظر إلى سفراء المعسكر الآخر على أنهم جواسيس بالدرجة الأولى. من هنا كانت الحرب الباردة من أهم العوامل التي أدت إلى تقييد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

القسم الثاني

تخفيض حجم البعثة الدبلوماسية

في المبدأ يتحكم في حجم البعثة الدبلوماسية الكثير من الاعتبارات من بينها أهمية العلاقات بين الدول التي تتبادلها، علاوة على مروحة واسعة من الأسباب الأخرى، كأهمية إحدى الدول على الصعيد العالمي، أو أسباب متعلقة بإحدى الدول كموقعها ووضعها في السياسيات الدولية وأزماتها.إلا ان ثمة اعتبارات أخرى مقابلة لها، من بينها اتفاق الدول على تحديد الحجم المرغوب، وفقاً لاتفاقيات عامة كاتفاقية ڤيينا لعام 1961 أو اتفاقيات خاصة بين دولتين أو أكثر.

(1) راجع بهذا الخصوص خليل حسين، النظام العالمي الجديد والمتغيرات الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2008.

أولاً: نصوص اتفاقية ڤيينا الخاصة بحجم البعثة الدبلوماسية

تنص الفقرة الأولى من المادة الحادية عشرة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 على أنه: «في حالة عدم وجود اتفاق صريح على عدد أعضاء البعثة، يجوز للدولة المضيفة أن تطلب بقاء هذا العدد في الحدود المعقولة والمعتادة وفقاً لما تقدره بالنظر للظروف والأحوال السائدة في هذه الدولة وللاحتياجات الخاصة بالبعثة».

لقد منح هذا النص للدولة المستقبلة الحق في طلب تخفيض عدد أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها وفقاً لما تراه من ظروف. كما أوردت الاتفاقية أيضاً بعض النصوص تعطي الحرية لدولة القبول بالنسبة لأشخاص البعثات الدبلوماسية من ذلك نص الفقرة الثانية من ذات المادة المذكورة إذ جاء فيها: «يجوز كذلك للدولة المعتمد لديها في نفس الحدود وبشرط عدم التمييز أن ترفض قبول موظفين من فئة معينة».وكذلك نص المادة الرابعة إذ جاء فيها «على الدولة المعتمدة أن تستوثق من أن الشخص الذي تزمع تعيينه كرئيس للبعثة لدى الدولة المعتمد لديها قد نال قبول هذه الدولة. ولا تلزم الدولة المعتمد لديها بأن تبدي للدولة المعتمدة الأسباب التي قد تدعوها لرفض قبول الشخص المزمع تعيينه». ومن ذلك أيضاً نص المادة السابعة إذ ورد به: «.... وفيما يخص الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين، يكون للدولة المعتمد لديها أن تتطلب موافاتها أولاً بأسمائهم للموافقة عليها».كما تنص المادة العاشرة على أن:

1 - «تبلغ وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة

أخرى متفق عليها:

أ - بتعيين أعضاء البعثة وبوصولهم وبسفرهم النهائي أو بانتهاء أعمالهم في البعثة.

ب - بالوصول وبالرحيل النهائي لأي شخص يتبع أسرة عضو البعثة، وكذلك بحالة أي شخص يصبح عضواً في أسرة عضو البعثة أو لم يعد كذلك.

ج - بالوصول وبالرحيل النهائي للخدم الخصوصيين الذين يعملون في خدمة الأشخاص المذكورين في الفقرة (أ)، وفي حالة تركهم خدمة هؤلاء الأشخاص.

د - بتشغيل وتسريح الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها سواء كانوا أعضاء في البعثة أو خدماً خصوصيين يتمتعون بالمزايا والحصانات.

2 - يكون التبليغ مقدماً بالنسبة للوصول والرحيل النهائي في كل الحالات إذا أمكن ذلك».

ثانياً: السوابق الدولية

شهد القرن المنصرم وعلى وجه الخصوص في الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية مواقف لبعض الدول تناقضت بين حجم بعثاتها الدبلوماسية وقدر المصالح التي ربطها بالدولة الموفدة إليها. وقد يبدو هذا التناقض غريباً، لكن التعمق في البحث يوضح الأسباب والخلفيات، فالمؤكد أن عدداً كبيراً من أعضاء البعثات الدبلوماسية

لا مهام لهم سوى القيام بنشاط قد يمسُّ بصورة أو بأخرى سلامة الأمن القومي للدولة الموفدة إليها. والأمثلة عديدة لحالات لجأت فيها الدول إلى المطالبة بتخفيض عدد المبعوثين إلى الحد المعقول إعمالا لنص المادة الحادية عشرة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية وحرصاً على المحافظة على الأمن القومي لدولة القبول[1].

القسم الثالث

طرد الدبلوماسيين

أولاً: الأساس القانوني لطرد الدبلوماسيين

تنص المادة التاسعة من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 على أن:

(1) طلب حكومة أوغندا من بريطانيا في 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1974 تخفيض عدد أعضاء بعثتها الدبلوماسية في كامبالا من خمسين عضواً إلى خمسة أعضاء Charles rousseau: R.G.D.I.P., Chronique Des Faits Internationaux, P. 830. وقرار حكومة الغابون الصادر في 2 كانون الثاني/يناير 1973 بتحديد عدد أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بألا يتجاوز عشرة أعضاء. طلب كاسترو تخفيض عدد موظفي سفارة الولايات المتحدة الأمريكية في كوبا إلى (300 موظف) مبرراً طلبه باحتفاظ الولايات المتحدة الأمريكية بحوالي (300) موظف يتخفى 80٪ منهم وراء الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس. طلب الحكومة الرومانية من الولايات المتحدة الأمريكية في 13 أيار/مايو عام 1950 تخفيض عدد أعضاء بعثتها الدبلوماسية إلى عشرة أشخاص. وقد استجابت الأخيرة لهذا الطلب إلا أنها ردّت عليه بفرض عدة قيود على تحركات الدبلوماسيين الرومانيين في الولايات المتحدة الأمريكية Herbert. W. Briggs: The law of nations. Cases Documents notes, 2ed. APPLETON: CENTURYCROFTS, INC. New York, Op. Cit., P. 754. وهذه النماذج تؤكد أن تخفيض حجم البعثة الدبلوماسية يعد مظهراً هاماً من مظاهر حرص الدول على أمنها القومي في مجال العلاقات الدبلوماسية.

1 - «للدولة المعتمد لديها في أي وقت وبدون ذكر الأسباب أن تبلغ الدولة المعتمدة أن رئيس بعثتها أو أي عضو من أعضائها الدبلوماسيين أصبح شخصاً غير مقبول أو أن أي عضو من أعضاء بعثتها غير الدبلوماسيين أصبح غير مرغوب فيه. وعلى الدولة المعتمدة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي أعماله لدى البعثة وفقاً للظروف. ويمكن أن يصبح الشخص غير مقبول أو غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أراضي الدولة المعتمد لديها.

2 - إذا رفضت الدولة المعتمدة تنفيذ الالتزامات المفروضة عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة أو لم تنفذها في فترة معقولة، فللدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة"[1].

إن تصرف المبعوث الدبلوماسي على وجه يمس الأمن القومي لدولة القبول، يعطي لدولة الاستقبال الحق في اتخاذ ما تراه من إجراءات لدفع الأخطار التي تهدد أمنها، ومن هذه الإجراءات أن تلجأ إلى طرد المبعوث الدبلوماسي مباشرة. ومن ثم إن الأساس القانوني لطرد الدبلوماسيين في هذه الحالة هو حق الدولة المستقبلة في حماية أمنها القومي. وإذا كان لنا أن ندع الاعتبارات النظرية جانباً، وأن نتأمل المسألة في ضوء ما جرى عليه العمل بين الدول،

(1) فوفقاً للفقرة الثانية من المادة التاسعة المذكورة يحق للدولة المعتمد لديها طرد الدبلوماسيين بل واتخاذ أية إجراءات أبعد من ذلك بيد أن مجال البحث هنا هو معرفة الأساس القانوني لطرد الدبلوماسيين في غير الحالة المتقدمة، كما يحدث أحياناً أن تكلف الدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي مباشرة بمغادرة إقليمها على الفور، علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 164.

فسوف يتبين لنا بوضوح أن العمل الدولي قد استقر على إتباع هذا الإجراء:

ثانياً: السوابق الدولية

ثمة الكثير من الدول التي قد تلجأ إلى طرد بعض أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها، على خلفية أن استمرار وجودهم يشكل تهديداً لأمنها القومي، وثمة سوابق دولية كثيرة اتخذت فيها هذه الإجراءات من بينها:

تبادل طرد بعض الممثلين الدبلوماسيين بين بريطانيا وروسيا في كانون الأول 2010 على قاعدة اتهامات تجسسية. أو في 2009/7/23 أعلنت جورجيا عن رفضها عودة اثنين من أعضاء شعبة رعاية المصالح الروسية إلى مقر عملهما في سفارة سويسرا في تبليسي، فيما ردت روسيا بطرد اثنين من الدبلوماسيين الجورجيين العاملين في موسكو ومنهما القنصل الجورجي. وقالت سكرتيرة مجلس الأمن القومي الجورجي إيكا تكيشاليشفيلي، إن الرجلين اللذين رفضت عودتهما، غير مرغوب فيهما لارتباطهما بأجهزة المخابرات. وفي 2009/6/22 تبادلت كل من بريطانيا وإيران طرد ممثلين دبلوماسيين لديهما، على خلفية أزمة اعتقال البحرية الإيرانية، بحارة بريطانيين عسكريين ادعت دخولهم المياه الإقليمية الإيرانية لأهداف تجسسية. وقرار الحكومة الهولندية في أول نيسان/أبريل عام 1976 بطرد M.G.B. Vourmistrov عضو البعثة التجارية الروسية في أمستردام وتكليفه بمغادرة الأراضي الهولندية لاتهامه بالتآمر[1]. وقرار الحكومة البريطانية في 24 أيلول/سبتمبر عام 1971 بطرد مائة وخمسة من الدبلوماسيين الروس لاتهامهم

(1) Charles Rousseau: R.G.D.I.P., Tome 81/1977/1, P. 311.

بالتجسس[1]. وقرار سلطة الاحتلال الأمريكي في برلين الغربية في 3 آب/أغسطس عام 1976 بطرد دبلوماسي تشيكوسلوفاكي كان يدعي أنه ملحق تجاري في مدينة برلين وذلك لاتهامه بالتجسس[2]. وقيام كل من الدانمرك وفنلندة والسويد خلال شهر أكتوبر عام 1976 بطرد اثني عشر دبلوماسياً تابعين لدولة كوريا الشمالية لقيامهم بأنشطة غير مشروع[3]. وقرار الحكومة المصرية في 30 تموز/يونيو عام 1976 بطرد السفير الليبي في القاهرة لقيامه بتوزيع منشورات عدائية ضد النظام المصري[4]. وقرار الحكومة الكندية في 9 كانون الثاني/يناير عام 1977 بطرد ثلاثة دبلوماسيين كوبيين لاتهامهم بالتجسس وتهديد أمن الاقليم[5]. قرار الحكومة الفرنسية في 10 شباط/فبراير عام 1977 بطرد دبلوماسي سوفييتي لاتهامه بالتجسس[6]. قرار حكومة زائير في 4 نيسان/أبريل عام 1977 بقطع العلاقات الدبلوماسية وتكليف جميع أعضاء السفارة الكوبية بمغادرة كنشاسا خلال ثمان وأربعين ساعة لاتهامهم بارتكاب أفعالاً ضد أمن الدولة[7]. قرار حكومة الصين في 19 نيسان/ابريل عام 1974 بطرد ثلاثة من أعضاء السفارة الروسية في بكين لاتهامهم بالتجسس[8]. وقرار الحكومة السويسرية في 8 شباط/فبراير عام 1972 بطلب استدعاء دبلوماسي بريطاني لاتهامه بمحاولة الحصول على معلومات من البنوك السويسرية عن الحسابات السرية لبعض

(1) Ibid, p. 329.
(2) Ibid, P. 496.
(3) Ibid, P. 507.
(4) Ibid, P. 512.
(5) Ibid, P. 796.
(6) Ibid, P. 1163.
(7) Ibid, P. 1131.
(8) Ibid, P. 185 - 186.

رعايا انكلترا الأمر الذي يهدد الأمن المصرفي لسويسرا وهو أمر جوهري بالنسبة لهذه الدولة بالذات[1]. قرار حكومة الهند في 24 كانون الثاني/يناير عام 1971 بطرد دبلوماسي باكستاني لاتهامه بالتجسس[2]. قرار حكومة بوليفيا في 29 آذار/مارس عام 1972 بطرد تسعة وأربعين موظفاً بسفارة الاتحاد السوفيتي في لاباز La Paz بدعوى أن عدد العاملين بالسفارة مبالغ فيه ولا يتناسب مع حاجة العمل، وقد عاصر هذا الاجراء صدور بيان من وزارة الداخلية البوليفية أشارت فيه إلى قيام دبلوماسيين تابعين لدولة أجنبية لم تحددها بالتدخل في الشؤون الداخلية لبوليفيا[3]. قرار الحكومة التونسية بطرد ثلاثة من الدبلوماسيين أعضاء السفارة الليبية في تونس وتكليفهم بمغادرة البلاد خلال أربع وعشرين ساعة لاتهامهم بالتآمر ضد الدولة[4]. قرار حكومة العراق بطرد ثمان من الدبلوماسيين أعضاء السفارة البريطانية في بغداد من بينهم نائب السفير والملحق العسكري وبعض الملحقين التجاريين والإداريين لاتهامهم بارتكاب أفعال غير مشروعة[5]. قرار الحكومة السودانية في 9 نيسان/أبريل عام 1970 بطرد الملحق التجاري الأمريكي في الخرطوم لأسباب تتعلق بأمن البلاد. قرار الحكومة النرويجية بطرد ستة من الدبلوماسيين أعضاء السفارة السوفيتية في أوسلو لاتهامهم بارتكاب أفعال غير مشروعة[6]. قرار حكومة غانا في 22 تموز/يوليو عام 1971 بطرد أعضاء البعثة التجارية الروسية في

(1) Ibid, P. 526.

(2) Ibid, P. 215 – 216.

(3) Ibid, P. 489 - 490.

(4) جريدة الأهرام، العدد 32611، السنة 102 الصادر في 1976/3/24.

(5) جريدة الأهرام، العدد 33467، السنة 104 الصادر في 1978/3/28.

(6) جريدة الأخبار، العدد 7697، السنة 25، الصادر في 1977/2/16.

أكرا لاتهامهم بالقيام بنشاط غير مشروع[1]. قرار حكومة المكسيك في 18 آذار/مارس عام 1971 بطرد خمسة دبلوماسيين بالسفارة الروسية لاتهامهم بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة[2]. قرار حكومة ألمانيا في 25 كانون الأول/ديسمبر عام 1970 بطرد سكرتير سفارة روسيا في بون لاتهامه بالتجسس[3]. قرار حكومة بلجيكا في كانون الأول/ديسمبر عام 1970 بطرد الملحق العسكري بسفارة بولونيا لاتهامه بالتجسس[4]. قرار الحكومة الروسية في 19 تشرين الثاني/ نوفمبر عام 1971 بطرد M. Gert Rainer عضو السفارة الألمانية في موسكو، وتكليفه بمغادرة الأراضي الروسية لاتهامه بانتهاك قوانين المرور وتسببه في وفاة مواطنين روسيين[5]. قرار حكومة الدانمرك في 10 كانون الثاني/يناير عام 1977 بطرد سكرتير أول سفارة بولونيا في كونبهاغن لاتهامه بارتكاب أفعالاً غير مشروعة[6].

يمكن القول أن حقوق الدولة المعتمد لديها بالنسبة لحجم وأشخاص البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها تعد إحدى المظاهر الأساسية لحرص الدولة على أمنها القومي. ولا غرابة في ذلك، إذ أن القرار النهائي في ذلك للدولة المستقبلة استناداً إلى مقتضيات أمنها القومي. على أن المسألة في الواقع تبدو بالغة الحساسية لجهة الدولة المعتمدة، فكثيراً من الدول إذا ما طرد مبعوثوها تتخذ من إجراءات لمواجهة هذه المواقف، والأمثلة عديدة لحالات لجأت فيها الدول إلى طرد بعض المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها

(1) Ibid, P. 885.
(2) Ibid, P. 559 - 570.
(3) Ibid, P. 139 - 140.
(4) Ibid, P. 142.
(5) Ibid, P. 217.
(6) Ibid, P 812.

فردت عليها دول هؤلاء المبعوثين بإجراءات مماثلة نذكر منها:

قرار حكومة الدانمرك الصادر في 7 نيسان/ابريل عام 1972 بطرد ثلاثة دبلوماسيين روسيين، فردت عليها الحكومة الروسية بقرارها الصادر في 6 أيار/مايو عام 1972 بطرد سكرتير وأمين محفوظات سفارة الدانمرك في موسكو بادعاء قيامهما بنشاط خارج نطاق وظيفتهما[1]. وقرار الحكومة الفرنسية الصادر في 7 نيسان/ ابريل عام 1972 بطرد السكرتير الثالث بسفارة تشيكوسلوفاكيا في باريس لاتهامه بالتجسس، فردت عليها الحكومة الشيكوسلوفاكية بقرارها الصادر في 12 نيسان/ابريل عام 1972 بطرد السكرتير الثالث بسفارة فرنسا في براغ لاتهامه بالحصول على وثائق سرية[2]. وقرار الحكومة الايطالية الصادر في 10 آذار/مارس عام 1972 بطرد سكرتير أول سفارة تشيكوسلوفاكيا في روما لاتهامه بالتجسس، فردت عليها الحكومة الشيكوسلوفاكية بقرارها الصادر في 21 آذار/مارس عام 1972 بطرد سكرتير ثان سفارة ايطاليا في براغ[3]. وقرار الحكومة البريطانية الصادر في 30 آذار/مارس عام 1971 بطرد سكرتير ثان سفارة روسيا في لندن، فردت عليها الحكومة الروسية بقرارها الصادر في 28 نيسان/ابريل عام 1971 بطرد سكرتير ثان سفارة بريطانيا في موسكو لاتهامه بنشاط غير مشروع[4]. قرار الحكومة العراقية الصادر في 6 تموز/يوليو عام 1971 بطرد ثلاثة دبلوماسيين بريطانيين لاتهامهم بمباشرة نشاط خارج نطاق وظائفهم والتجسس. فردت عليها الحكومة البريطانية بقرارها الصادر في 8 تموز/يوليو عام 1971 بطرد ثلاثة دبلوماسيين

(1) Charles Robsseau: R.G.D.I.P., P. 507 - 508.

(2) Ibid, P. 524.

(3) Ibid, P. 531 - 532.

(4) Ibid, P. 536.

عراقيين لاتهامهم بالتجسس والتآمر على قلب نظام الحكم[1]. وقرار الحكومة البريطانية الصادر في 24 أيلول/سبتمبر عام 1971 بطرد مائة وخمسة موظف ودبلوماسي سوفيتي لاتهامهم بالتجسس، فردت عليها الحكومة الروسية بقرارها الصادر في 8 تسرين اول/أكتوبر عام 1971 بطرد أربعة دبلوماسيين بريطانيين[2]. قرار الحكومة الهولندية الصادر في 6 أيار/مايو عام 1970 بطرد سكرتير ثان سفارة روسيا في لاهاي وخادمه لاعتبارات تتعلق بالأمن الهولندي، فردت عليها الحكومة الروسية بقرارها الصادر في 14 أيار/مايو عام 1970 بطرد سكرتير أول سفارة هولندا في موسكو.

القسم الرابع

اتصالات البعثة الدبلوماسية بسلطات الدولة المضيفة

تنص قواعد القانون الدبلوماسي، على أن يتم التعامل مع الدولة المضيفة، بشأن الأعمال الرسمية التي تسندها الدولة الموفدة لبعثتها الدبلوماسية عن طريق وزارة خارجية الدولة المستقبلة، أو مع أية وزارة أخرى قد يتفق عليها. وتعد هذه القاعدة مظهراً من مظاهر حرص الدولة على أمنها القومي، بمجالاته الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية والعسكرية.

ففي المجال الاجتماعي على سبيل المثال يمكن أن يتأثر الأمن القومي بمحاولات الدول ذات الأفكار الأيديولوجية المعنية بالتأثير

(1) Ibid, P. 887.
(2) Ibid, P. 174 - 178.

في بعض أفراد الشعب باعتناق أفكارها ومبادئها، ومحاولة استغلال بعض المعلومات عن السلبيات والمعوقات في التقليل من شأن نظامها الاجتماعي.

أولاً: نصوص الاتفاقيات الدولية

تنص الفقرة الثانية من المادة (41) من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 على أنه: «يجب أن تكون معالجة كافة المسائل الرسمية التي تكلف بها البعثة من قبل حكومة الدولة المعتمدة مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها، أو مع أية وزارة أخرى يتفق عليها». كما نصت أيضاً على هذه القاعدة المادة (13) من اتفاقية هافانا عام 1928. وواقعاً لا تباين بين الدول حول تطبيق هذه النصوص، بحيث يمكن القول بأن مراعاة تلك القاعدة تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة دولياً والملزمة لعموم الدول. ويمكن القول أيضاً أن الفلسفة العامة التي تحكم قاعدة اتصال البعثة الدبلوماسية بسلطات الدولة المضيفة من خلال وزارة الخارجية تهدف إلى تسهيل أعمال البعثة الدبلوماسية من ناحية، وحماية الأمن القومي للدولة المضيفة من ناحية أخرى. ولعلَّ هذه الفلسفة لم تكن غائبة عن الأذهان أمام لجنة القانون الدولي عند مناقشة هذه القاعدة.

ثانياً: السوابق الدولية

في الولايات المتحدة الأمريكية تقضي القاعدة بأن البعثات الدبلوماسية لا يحق لها الاتصال بأي من سلطات الدولة الداخلية عدا وزارة الخارجية، وأن سلطات الدولة الداخلية عندما ترغب الاتصال بالدول الأجنبية أو ببعثاتها الدبلوماسية ينبغي أن يكون الاتصال من خلال وزارة الخارجية. كما ينص القانون السويدي على أن حق

السلطات الحكومية في الاتصال بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية يقتصر على وزير الخارجية باستثناء بعض الأمور الروتينية المتعلقة بالملحقين العسكريين أو الفنيين أو البعثات الخاصة[1]. كما جرى العمل في هولندا على أن تكون اتصالات البعثات الدبلوماسية الأجنبية بسلطات الدولة من خلال وزارة الخارجية، وأن يحظر على سلطات الدولة الأخرى الاتصال مباشرة بالبعثات الدبلوماسية الأجنبية[2]. وبتاريخ 23 أيلول/سبتمبر عام 1942 بعث وزير خارجية ألمانيا بمذكرة إلى البعثات الدبلوماسية الأجنبية بألمانيا تنص على أن تكون اتصالاتهم بالسلطات الألمانية الداخلية من خلال وزارة الخارجية.

القسم الخامس

قطع العلاقات الدبلوماسية

تعتبر قطع العلاقات الدبلوماسية من أخطر مظاهر سوء العلاقات بين الدول. لذا فالدول لا تلجأ إلى اتخاذ هذا الإجراء إلا

(1) لذا فإنه في عام 1923 عندما تقدم الوزير الفرنسي في استوكهولم بشكوى ضد إدارة الطرق السويدية لتجاهلها الرد على بعض البيانات كانت قد طلبتها المفوضية الفرنسية. أجاب وزير الخارجية السويدية بأن السلطات السويدية لا يجوز لها الاتصال مباشرة بالمفوضية الفرنسية وأن كافة الاتصالات ينبغي أن تتم من خلال وزارة الخارجية السويدية

(2) لذا فإنه عندما أصدر وزير الخارجية السويدي في إحدى المناسبات تعليمات إلى المفوضية السويدية في هولندا بإجراء بعض الاتصالات الشفوية بإحدى السلطات الهولندية، أجابت المفوضية على الوزير بأنه طبقاً للعمل الجاري في هولندا وفي غالبية الدول الأخرى بالنسبة لنشاط البعثات الدبلوماسية الأجنبية لا يجوز الاتصال بأي من سلطات الدولة كتابة أو شفاهة عدا وزارة الشئون الخارجية.

في الحالات القصوى حرصاً على استقرار الصلات الودية بين الدول والإبقاء على وسائل الاتصال المباشر بينها التي يمكن عن طريقها تقريب وجهات النظر المتباينة وتسوية الخلافات والمنازعات.

أولاً: الأساس القانوني لحق قطع العلاقات الدبلوماسية

تنص المادة الثانية من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 على أن «إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بتراضي الطرفين»[1]. وإذا كانت إقامة العلاقات الدبلوماسية يتم باتفاق سابق بين الدولتين، فهل يقابل ذلك أن يكون قطع العلاقات الدبلوماسية بالاتفاق أيضاً بين الدولتين؟

ليس ثمة أي التزام قانوني في هذا الأمر، والموضوع يتصل أساساً بالمصلحة الخالصة للدولة. فإذا ما رأت الدولة أن استمرار العلاقات بينها وبين دولة أخرى من شأنه تهديد أمنها القومي بالخطر، فمن حق هذه الدولة أن تقرر قطع علاقاتها الدبلوماسية بالدولة المعنية حماية لأمنها القومي. ومن ثم فإن قطع العلاقات الدبلوماسية تعتبر من المسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الخاص لكل دولة. كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية تعتبر من المسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الخاص لكل دولة.

أثير قرار حكومة أوروغواي بقطع علاقاتها الدبلوماسية مع الاتحاد السوفيتي عام 1936 أمام مجلس عصبة الأمم بناء على طلب حكومة الاتحاد السوفيتي. وكانت وجهة نظر الحكومة السوفيتية أن اتخاذ قرار بقطع العلاقات الدبلوماسية من جانب واحد يعتبر

(1) تنص أيضاً المادة الثانية من اتفاقية هافانا على أنه «لا يمكن لأية دول أن تقرر إيفاد ممثلين دبلوماسيين لها قبل الدول الأخرى دون اتفاق سابق بين الطرفين».

إخلالا بنص المادة 12 فقرة أولى من عهد العصبة الذي يقرر أنه في حالة قيام خلاف بين أعضاء العصبة يمكن أن يؤدي إلى قطع العلاقات، فعلى الأعضاء ذوي الشأن أن يعرضوا هذا الخلاف على التحكيم أو على مجلس العصبة. فضلاً عن أن قطع العلاقات من جانب واحد يعتبر عملاً غير ودي يتعيّن على الدولة التي أقدمت عليه أن تبرره أمام الرأي العام. وبناء عليه طلب ممثل الحكومة السوفيتية من المجلس أن يتخذ قراراً يطلب فيه من أوروغواي إبداء الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ هذا الإجراء وتقديم الأدلة على صحة هذه الأسباب، واستند في طلبه إلى نص المادة (11) فقرة (2) من العهد، التي تقرر لكل عضو الحق في أن يلفت نظر المجلس إلى أية حالة من شأنها أن تؤثر في صفو العلاقات الدولية أو تهدد تعكير السلم أو حسن التفاهم بين الأمم. إلا أن ممثل حكومة أوروغواي لم يسلم بوجهة النظر السوفيتية وكان رده، أنه إذا كان الأمن الداخلي لدولة ما مهدداً فمن حق حكومة هذه الدولة اتخاذ كافة الوسائل الضرورية لصيانة أمنها وسلامتها العامة، وليس عليها أن تستشير في ذلك غير ضميرها الخاص. وأضاف ممثل أوروغواي إلى ذلك، أن مبررات قطع العلاقات تقع في نطاق المسائل التي هي من صميم الاختصاص الخاص لكل دولة، ولا حق لأحد في مناقشتها فيها. وإزاء ذلك لم يسع مجلس العصبة، إلا أن يكتفي بالتعبير عن أمله في ألا يكون لقطع العلاقات بين الدولتين غير صفة مؤقتة وأن يزول سوء التفاهم الذي أدى إلى اتخاذ هذا الإجراء.

ثانياً: السوابق الدولية

ثمة العديد من الأمثلة التي لجأت فيها الدول إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية بدول أخرى حماية لأمنها القومي.

بتاريخ 1947/10/21 قطعت تشيلي علاقاتها الدبلوماسية بالاتحاد السوفييتي، على أثر اتهام تشيلي السفارة الروسية بمساعدة اللجنة المركزية الشيوعية التشيلية على الإضراب وإحداث الشغب في البلاد. وبتاريخ 1952/5/15 قطعت فنزويلا علاقاتها الدبلوماسية بالاتحاد السوفييتي، لتجاهل الاتحاد السوفييتي طلب فنزويلا استدعاء دبلوماسيين يعملان بالسفارة الروسية، الأمر الذي اعتبرته فنزويلا يمثل انتهاكاً لسيادتها. وبتاريخ 1956/11/1 قطعت مصر علاقاتها الدبلوماسية مع كل من بريطانيا وفرنسا لاتهامهما بالتآمر ضدها والاعتداء على أراضيها دون مسوغ قانوني، اثر العدوان الثلاثي الذي قامتا به إضافة إلى إسرائيل في أعقاب قرار الرئيس جمال عبد الناصر تأميم قناة السويس. وبتاريخ 1960/1/20 قطعت كوبا علاقاتها الدبلوماسية بأسبانيا، على أثر اتهامها السفير الأسباني في هافانا بالقيام بنشاط ثوري ضد أمن كوبا. وبتاريخ 1968/5/7 قطعت تونس علاقاتها الدبلوماسية بسوريا، على أثر اتهامها البعثة الدبلوماسية السورية بتحريض المواطنين التونسيين على ارتكاب أفعال ثورية.وفي 1976/7/6 قطعت السودان علاقاتها الدبلوماسية بليبيا وأمرت أعضاء السفارة الليبية بها بمغادرة البلاد خلال أربع وعشرين ساعة، أثر اتهام السفارة بتمويل مؤامرة ضد أمن السودان. وبتاريخ 1976/4/7 قطعت إيران علاقاتها الدبلوماسية بكوبا، أثر اتهام السفارة الكوبية بالتدخل في الشؤون الداخلية الإيرانية، وكان ذلك بعد مضي ثلاثة أشهر من افتتاح سفارة جمهورية كوبا في طهران. وبتاريخ 1969/8/20 قطعت الكونغو كينشاسا علاقاتها الدبلوماسية مع بلغاريا، أثر اتهام الكونغو المبعوثين الدبلوماسيين البلغاريين بالاشتراك في اضطرابات 4 حزيران/يونيو، وقيام السفارة البلغارية بمساعدة التلاميذ المطلوبين أمام المحكمة على مغادرة الدولة في

مجموعات صغيرة إلى صوفيا عبر فرنسا. وبتاريخ 1974/7/23 قطعت البرتغال علاقاتها الدبلوماسية بمالاواي لاتهامها بالقيام بنشاط غير مشروع ضد مصالح البرتغال. وبتاريخ 1975/11/13 قطعت المغرب علاقاتها الدبلوماسية بألمانيا حماية للأماني الوطنية للشعب المغربي. وبتاريخ 1971/8/27 قطعت تشاد علاقاتها الدبلوماسية بليبيا لاتهامها لليبيا بالتدخل في شؤونها الداخلية.

القسم السادس

قيود تنقل أعضاء البعثات الدبلوماسية في الدولة المضيفة

أولاً: نصوص اتفاقية ڤيينا الخاصة بحرية تنقل الدبلوماسيين

تنص المادة 25 من اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية على أن: «تمنح الدولة المعتمد لديها كل التسهيلات اللازمة لقيام البعثة بمهامها». وتنص المادة 26 من ذات الاتفاقية على: «مع مراعاة قوانينها ولوائحها الخاصة بالمناطق التي يحرم أو ينظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، تكفل الدولة المعتمد لديها لجميع أعضاء البعثة حرية التنقل والمرور على إقليمها». فإحدى التسهيلات اللازمة لقيام البعثات الدبلوماسية بمهامها هي كفالة حرية الانتقال لأعضائها تمكيناً لهم من الإحاطة بمجريات الحياة

العامة والشؤون المختلفة في الدول المعتمدين لديها. وجمع المعلومات اللازمة لهم في هذا الشأن لأداء مهامهم على الوجه المطلوب. إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة، إذ أن للدولة المعتمد لديها الحق في منع مرور الدبلوماسيين أو تقييده في مناطق أو في أوقات معينة لأسباب تتعلق بأمنها القومي. ومن هنا كان نص المادة السادسة والعشرين المشار إليها.

ثانياً: السوابق الدولية

إن فرض قيود على تحركات أعضاء إحدى البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة المستقبلة لم تكن في الاعتبار قبل استقرار التنظيم الدبلوماسي الدائم فيما عدا القيود التي كانت تفرضها الدولة المستقبلة على بعض مناطق إقليمها لاعتبارات تتعلق بأمنها العسكري. ولقد بدأت هذه المظاهر على المسرح الدولي مع قيام روسيا بفرض قيود على تنقلات أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لديها، ثم انتشرت هذه الظاهرة إلى كثير من دول العالم. وكانت روسيا في الفترة من 1952 إلى 1953 تقيّد تنقلات أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بما لا يتجاوز أربعين كيلومتراً من العاصمة موسكو، ثم خفضت هذا القيد إلى خمسين كيلو متراً. وبتاريخ 29 آذار/مارس عام 1974 خفضت هذا القيد إلى مائة كيلومتراً. كما أن بريطانيا تقيّد تنقلات أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بما لا يتجاوز أربعين كيلومتراً من لندن، وكذلك اليونان التي تقيّد تنقلات أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بما لا يتجاوز أربعين كيلومتراً من أثينا، وأيضاً كندا التي تقيد تنقلات أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بما لا يتجاوز أربعين كيلومتراً من أوتاوا. ومن ذلك أيضاً القرار الذي أصدرته الغابون في 3 آب/أغسطس 1970 الذي يلزم الدبلوماسيين بعدم مغادرة

ليبرافيل إلا بموافقة وزيري الخارجية والداخلية مع وجوب إيضاح الهدف من رحلاتهم.

وفي الصين وحتى بداية عام 1970 كانت تنقلات الدبلوماسيين تقتصر على نطاق 14 ميل من بكين باستثناءين أولهما سبعة عشر ميلاً تؤدي إلى المطار وثانيهما مساحة أطول تؤدي إلى الحائط العظيم وخارج نطاق هذه المساحات يسمح للدبلوماسيين بالسفر إلى خمس مدن كبرى منها - شنغهاي وكانتون على أن يخطروا السلطات الحكومية بذلك قبل سفرهم بمدة 48 ساعة[1].

(1) على أن قيود السفر لم تقتصر فقط بين الشرق والغرب، بل أن روسيا والصين فرضتا أيضاً قيوداً على مبعوثي كل منهما لدى الآخر ففي عام 1970 على سبيل المثال رفضت الصين الإذن للدبلوماسيين الروس بالزيارة السنوية إلى منشوريا لوضع الزهور على قبور جنودهم الذين قتلوا في حرب اليابان.

الباب السادس

البعثات الخاصة

الفصل الأول: البعثات الخاصة.

الفصل الثاني: حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة.

الفصل الثالث: حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

الفصل الرابع: حصانات وامتيازات ممثلي الدول في المؤتمرات الدولية الحكومية.

الفصل الأول

البعثات الخاصة

أولاً: أهمية البعثات الخاصة

إذا كانت البعثات الدبلوماسية والقنصلية الدائمة، هي المناط بها أصلاً رعاية وتنسيق العلاقات بين الدول بصفة عامة وفي شتى المجالات، فإن ذلك لا يعني انفرادها بهذه المهمة. فمع زيادة حجم المصالح التي يتطلب تدبيرها اتصالاً مباشراً بين الجهات المعنية في الدول التي يهمها الأمر، وضرورة الاستعانة في كثير من المسائل بخبرات خاصة قد لا تتوفر في البعثات الدائمة، والحاجة لسرعة البتّ في الأمور العاجلة التي لا تحتمل المعالجة إتباع الإجراءات العادية التي تراعى في تصريف الشؤون الجارية. كل ذلك أدى إلى اللجوء في محيط العلاقات بين الدول إلى الاستعانة ببعثات خاصة يعهد إليها بالمهام التي يقتضي انجازها، لأي من الاعتبارات السابقة، ألا تتولاها بمفردها البعثات الدائمة.

وعلى الرغم من الدور الذي تؤديه البعثات الخاصة في

محيط العلاقات الدولية، فلم تحظ في مجال الدراسات النظرية والفقهية بالمكان المناسب لأهميتها الواقعية، بمعنى أن كتّاب القانون الدولي والدبلوماسي لم يجعلوا منها بعد موضوعاً خاصاً للبحث، وأن غالبيتهم ما زالوا لا يتعرّضون لها إلا بشكل عابر في معرض دراستهم العامة للممارسة الدبلوماسية أو دراستهم الخاصة للبعثات الدائمة. بل وأن البعض ما زالوا يذكرون البعثات الخاصة على أنها مجرد بعثات موسمية توفدها الدول في المناسبات التي تفرض عليها المجاملات الدولية أن تشارك فيها.

إن قدراً كبيرا من النشاطات قد انتقل إلى الدبلوماسية الخاصة نتيجة لسيطرة الديموقراطية في نظم الحكم الحديثة، وما تبع ذلك من مساهمة رجال السياسة، وبالأخص رؤساء الحكومات ووزراء الخارجية وغيرهم ممن يشغلون مراكز السلطة، مساهمة فعالة في توجيه العلاقات الدولية. إضافة إلى ذلك إن سهولة المواصلات الحديثة وسرعتها، والحاجة لإيجاد حلول عاجلة لمشكلات السياسة الدولية ساعدت في ظهور أشكال جديدة للدبلوماسية الخاصة، أبرزها ما أطلق عليها اسم «الدبلوماسية الطائرة» التي أخذت أهميتها تزداد يوماً بعد يوم. فانتقال ممثلي الدول بطريق الجو إلى الدول الأخرى بغرض التفاوض أو الإعداد للمفاوضات، والاتصالات التي يجرونها خلال رحلتهم، والمناقشة السريعة لكثير من المسائل والبحث على وجه السرعة فيما يمكن البتُّ فيه أصبح من الأمور المألوفة في عصرنا الراهن.

كما أن العلاقات الدولية لم تعد تقتصر على العلاقات السياسية والقنصلية، ويندر أن يوجد في الوقت الحاضر مجال من مجالات الحياة لا يتم فيه اتصال مباشر بين الدول. وإذا كانت النشاطات الفنية المشتركة للدول تتركز حالياً في المنظمات الدولية من نوع

المنظمات المتخصصة، فإن هذا لا يعني وقف الاتصالات الخاصة بين أعضائها. بل على العكس فإن هذه المنظمات، مع رغبتها في أن تصبح مراكز للحياة الدولية في مجال تخصصاتها الفنية، تنشط وتشجع الاتصالات المباشرة بين الدول المشتركة فيها، وتفرض عليها في الغالب أن تكون على اتصال مستمر أو منتظم فيما بينها للتفاوض وعقد الاتفاقات وتبادل المعلومات في الشؤون الجارية. ويتم هذا الاتصال بدوره عن طريق البعثات الخاصة ذات الخبرات الفنية. كذلك فإن المصالح الخاصة لكل دولة، وبالأخص المصالح الاقتصادية والثقافية، كثيراً ما تفرض عليها الاتصال المباشر بين المعنيين بهذه المصالح والدول التي ترتبط بها. وفي هذا المجال تقوم البعثات الخاصة بدور لا يقل أهمية عن دورها في المجالات الأخرى.

ثانياً: الإطار القانوني للبعثات الخاصة

على الرغم من الدور البارز الذي تقوم به البعثات الخاصة في معالجة كثير من المسائل التي تعرض في محيط العلاقات الدولية، وبالرغم من اتساع نطاق استخدام هذه البعثات وشموله لشتى المجالات، فإن القواعد التي تحكمها ظلت حتى وقت قريب غير واضحة تماماً، ولم يتوفّر لها الإطار القانوني الذي يحدد وضعها على نحو يمكن أن تلتزم به الدول إلا مؤخراً. خلافا للبعثات الدائمة التي يحكمها منذ وقت طويل نظام قانوني متكامل أرساه العرف على مر السنين وأوضحته ودعمته جملة من الاتفاقات الدولية الخاصة والعامة التي تتصدرها حالياً اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 وللعلاقات القنصلية سنة 1963.

ولعلَّ مرد ذلك أنه منذ استقرار نظام التمثيل الدبلوماسي الدائم بعد معاهدات وستفاليا سنة 1648 وحتى مؤتمر «فيينا»

الأول سنة 1815 الذي تمَّ فيه تحديد فئات ومراتب المبعوثين الدبلوماسيين، أصبح الاتصال بين الدول لا يتم في الغالب إلا عن طريق البعثات الدائمة، وأصبحت هذه البعثات مركز كل النشاط الخاص بالعلاقات الدولية. بل وأنه في الحالات التي كانت تقتضي إيفاد مبعوثين مؤقتين للقيام بمهمة خاصة، كان هؤلاء المبعوثين يؤدون مهمتهم بالاشتراك مع البعثات الدائمة وعن طريقها، بحيث لم تبد الحاجة آنذاك لوضع نظام قانوني خاص بهم. وقد يكون الحكم الوضعي الوحيد الذي تعرّض لهم نص المادة الثالثة من لائحة «ڤيينا» للعلاقات الدبلوماسية سنة 1815 الذي قرَّر أن «الموفدين الدبلوماسيين في مهمة غير عادية ليس لهم بوصفهم هذا أية صدارة خاصة». ثم أن هذا النص، كما يُستفاد من أعمال مؤتمر ڤيينا، كان مقصوداً به البعثات المراسمية أو التشريفية، باعتبارها الصورة الوحيدة المألوفة آنذاك للبعثات الخاصة بعد تعميم نظام البعثات الدائمة، ولم يدخل في اعتبار المؤتمر غير ذلك من الصور. ولهذا تم الاتفاق على أن تلتزم تلك البعثات بقواعد الصدارة التي تقرَّرت بالنسبة للبعثات المقيمة، فيتحدّد ترتيب رؤسائها بين رؤساء البعثات الدائمة تبعاً للقب الذي يحمله كل منهم، سفيراً أو وزيراً مفوضاً ومبعوثاً فوق العادة، وتسري عليها بالتالي عموم القواعد التي تسري على هذه البعثات.

إلا أنه لم يعد إيفاد البعثات الخاصة في الوقت الحاضر قاصراً على المهام المراسمية والتشريفية، وأصبح يستعان بها في كثير من المجالات التي لا صلة لها بتلك المهام، فما هو الوضع القانوني لمثل هذه البعثات، وما هي المزايا والحصانات التي يحق لأعضائها أن يتمتعوا بها؟

كان البحث عن الإجابة على ذلك ضمن أحكام القانون

الدبلوماسي الوضعي يصادف في هذه الناحية فراغاً لم يصل العرف أو المعاهدات على سنِّه بعد. فموقف الدول من البعثات الخاصة ما زال متردِّداً ويختلف من حالة لأخرى. بل ويختلف في الحالات المماثلة من دونه إلى أخرى. كما أنه لم تكن ثمّة أية اتفاقية عامة في شأن هذه البعثات، ما فتح الباب للاجتهاد، ومن ثم لاختلاف الآراء ومن أبرزها.

1 - ثمة من يقول ان التفرقة بين البعثات الخاصة يكون تبعاً للمهمة المكلفة بها، فإن كانت لهذه المهمة صفة سياسية عوملت البعثة الخاصة معاملة البعثة الدبلوماسية، لأن مهمتها عندئذ تتصل بسيادة الدولة الموفدة لها. أما إذا كانت مهمة البعثة غير سياسية فلا تثبت لأعضائها صفة الدبلوماسيين وبالتالي لا يعاملون كأعضاء البعثات الدبلوماسية من كل الوجوه، وإنما يتمتعون فقط بالمزايا اللازمة لأداء مهمتهم وتحدد حصاناتهم بالأعمال المتصلة بهذه المهمة دون غيرها، ما لم يتم الاتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة على خلاف ذلك. لكن هذه التفرقة بدورها لا تقوم على أساس صحيح ولا تتماشى مع الفكرة العامة للدبلوماسية. فأهم خصائص الدبلوماسية هي تمثيل الدولة في علاقاتها بغيرها من الدول، وكل علاقة دولية أياً كان موضوعها هي علاقة بين السيادات، ومن ثم لا يمكن أن تتجرد من الجانب السياسي الذي يتوفر لها دائماً بالإضافة إلى ما قد يكون لها من جانب فني. حقيقة أن الناحية السياسية لا توجد بدرجة واحدة في كل الموضوعات، وتبدو بوضوح أكثر في بعض المواقف عنها في غيرها، لكنها موجودة دواماً

وبنسب متفاوتة في كل علاقة دولية. ثم أننا لو نظرنا إلى مهام البعثات الدبلوماسية المقيمة ذاتها، لوجدنا أنها لا تقتصر على المسائل السياسية البحتة، وإنما هي تشمل أيضاً مهام أخرى تبرز فيها الناحية الفنية، دون أن يغير ذلك من وصفها كمهام دبلوماسية. وإذا كان الرجوع إلى الاتفاقات الخاصة أو الثنائية يوصل أحياناً إلى تحديد القواعد المتبعة في شأن من الشؤون الدولية، وذلك عند توافق أو تماثل أحكام هذه الاتفاقيات المبرمة في أوقات مختلفة وبين أطراف مختلفين، فإنه بالنسبة لموضوع البعثات الخاصة لا يساعد كثيراً على استخلاص قواعد قانونية قابلة للتطبيق بصفة عامة. ذلك أن الاتفاقات الثنائية التي أبرمت بشأن ايفاد وتنظيم وضع بعثات خاصة بين بعض الدول، مع تعددها، لا تحقق فيما تضمنته من أحكام التطابق أو التماثل الذي يفيد استقرار جماعة الدول على معاملة ثابتة موحدة للبعثات الخاصة يمكن معها القول بوجود قواعد عامة تحكم هذه البعثات بصفة ذاتية. فمضمون الاتفاقات المذكورة هو بالأحرى حلول فردية لحالات معينة، حلول لا يتبع فيها نهج واحد وتختلف من موقف لآخر، ومن ثم لا تلزم أطرافها في غير ما تقررت له، كما لا يلتزم غير أطرافها بالسير على مقتضاها في المواقف المماثلة أو المشابهة.

2 - ثمة من يقول أنه يمكن الاستعانة بالقياس لتطبيق القواعد المقررة للبعثات الدائمة على البعثات الخاصة فيما يتعلق بالمزايا والحصانات التي يتمتع بها أعضاؤها. لكن إذا أخذنا في الاعتبار أن هذه المزايا والحصانات

هي من قبيل القيود على الولاية العامة للدولة المستقبلة للبعثة، وأنه لا يجوز فرض هذه القيود عليها إلا بحكم وضعي، عرفي أو اتفاقي، إذا أخذنا ذلك في الاعتبار تبيّن لنا أن لا سبيل للقياس في هذا المجال.

3 - وثمة من يقول بأنه مع عدم وجود قواعد قانونية واضحة في شأن البعثات الخاصة، يمكن الرجوع إلى قواعد المجاملات لمعاملة هذه البعثات معاملة البعثات الدائمة. لكن يرد على هذا القول أن المجاملة شيء، والالتزام بالمعاملة على نحو معيّن شيء آخر، وبالأخص إذا ما أثير الموضوع في ظروف تنتفي معها الرغبة في المجاملة وتغلب فيها فكرة ضرورة تطبيق القانون.

وإزاء هذا الفراغ في القانون الوضعي، وعدم الاستقرار على معاملة موحّدة للبعثات الخاصة، واختلاف وضعها في الاتفاقات الثنائية التي أبرمت بشأنها من حالة لأخرى، والتباين في هذا الوضع إذا لم توضحه تماماً اتفاقية ما، وقصور العرف تبعاً لذلك عن إرساء قواعد عامة تحكم هذه البعثات بالرغم من المكان الهام الذي أصبحت تشغله في وقتنا الحاضر في محيط العلاقات بين الدول، إزاء كل ذلك بدا ضرورياً القيام بعمل جماعي من جانب الدول لوضع نظام قانوني عام لهذه البعثات تلتزم به كما التزمت بنظام البعثات الدائمة الذي تضمنته أخيراً اتفاقيتي «فيينا» للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 وللعلاقات القنصلية سنة 1963. وبذلك يتهيأ للمجتمع الدولي قانون دبلوماسي عام متكامل يضم كافة القواعد التي تحدد وضع مبعوثي الدول بمختلف فئاتهم. وقد تولت هذه المهمة لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة.

ثالثاً: لجنة القانون الدولي

أثير موضوع البعثات الخاصة أمام لجنة القانون الدولي في خلال إعدادها مشروع اتفاقية العلاقات الدبلوماسية في دورتها العاشرة سنة 1958، إذ أوضحت اللجنة أن هذا المشروع لا يتناول سوى البعثات الدبلوماسية الدائمة، وأنه لما كان للعلاقات بين الدول صور أخرى يشار إليها بوصف الدبلوماسية الخاصة أو دبلوماسية المناسبات وتشمل المبعوثين المتنقلين ووفود الدول في المؤتمرات الدولية والبعثات الخاصة الموفدة لدولة ما لأغراض محدودة، فإن اللجنة ترى وجوب دراسة هذه الصور الأخرى للدبلوماسية لتستخلص القواعد القانونية التي تحكمها[1].

وفي دورتها الحادية عشرة سنة 1959 قرَّرت اللجنة تسجيل موضوع الدبلوماسية الخاصة في جدول أعمال الدورة التالية، واختارت من بين أعضائها «ساند ستروم» مقرراً خاصاً وعهدت إليه بدراسة الموضوع وتقديم تقرير عنه في الدورة المذكورة. وقد قدَّم «ساند ستروم» في هذه الدورة - الثانية عشر سنة 1960 - التقرير المطلوب واتخذت اللجنة على أساسه بعض قرارات وتوصيات في شأن القواعد المتعلقة بالبعثات الخاصة صيغت في شكل مشروع موجز يقوم على فكرة أن يطبق على البعثات الخاصة، بصفة عامة وعلى سبيل القياس، القواعد التي وضعتها اللجنة في موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وقد رأت اللجنة أن يعرض هذا المشروع على المؤتمر المزمع عقده في «ڤيينا» في ربيع سنة 1961 خاصاً بالعلاقات الدبلوماسية، إنما أشارت اللجنة إلى أنه نظراً لأن الوقت لم يتسع أمامها لدراسة أعمق للموضوع فإنها تعتبر المشروع

(1) الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي للأمم المتحدة سنة 1958، ج 2، ص 62.

المذكور كعمل تمهيدي الغرض منه عرض أفكار واتجاهات معينة يهم أن تكون محل اهتمام مؤتمر ڤيينا[1].

وقد أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة رأي اللجنة في جلسة 12 كانون الأول / ديسمبر سنة 1960 وأوصت بأن يقوم مؤتمر «ڤيينا» بدراسة المشروع المقدّم عند نظره لمشروع اتفاقية العلاقات الدبلوماسية. وأدرج الموضوع في جدول أعمال المؤتمر الذي عهد إلى لجنة فرعية خاصة لبحثه. وكان رأي اللجنة أن مشروع الدبلوماسية الخاصة اقتصر على ذكر ما يمكن أن يطبق من أحكام البعثات الدائمة على البعثات الخاصة وما لا يطبق منها، إلا أن الموضوع يحتاج إلى دراسة أطول وأعمق قبل أن يوضع في اتفاقية نهائية، وهو ما لا يتأتى إلا بعد أن يتم إقرار القواعد الخاصة بالبعثات الدائمة. ولهذا اقترحت اللجنة الفرعية للمؤتمر إعادة المشروع على الجمعية العامة لتوصي لجنة القانون الدولي بمواصلة دراسته على ضوء النصوص النهائية التي سوف تتضمنها اتفاقية العلاقات الدبلوماسية. وأقر المؤتمر في جلسة 10 نيسان/أبريل سنة 1961 اقتراح اللجنة [2]، كما أقرته الجمعية العامة في جلسة 18 كانون الأول/ديسمبر سنة 1961 وطلبت إلى لجنة القانون الدولي مواصلة دراسة الموضوع وتقديم تقرير لها عما تسفر عنه هذه الدراسة.

كما أدرج موضوع البعثات الخاصة من جديد في جدول أعمال اللجنة لدورة سنة 1963، واختير «ميلان بارتوس» اليوغسلافي مقرراً خاصاً له، واتخذت اللجنة في هذا الخصوص القرار التالي:

(1) الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي للأمم المتحدة سنة 1960، جزء 2، ص 103، 173 - 175.

(2) راجع في التفصيلات الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي سنة 1963، جزء 2، رقم 44 و45،.

«ومن حيث الطريق الذي يتبع في تقنين الموضوع، قرَّرت اللجنة أن يقوم المقرر الخاص بوضع مشروع نصوص، على أن يتخذ كأساس لهذه النصوص أحكام اتفاقية «فيينا» للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961، لكن دون إغفال أن البعثات الخاصة، سواءً من حيث مهامها ومن حيث طبيعتها، تنظيم مختلف عن البعثات الدائمة». كذلك قررت اللجنة ألا يتناول المشروع المذكور سوى البعثات الخاصة الموفدة من دولة لدى دولة أخرى، فلا يتعرّض لمبعوثي الدول في المؤتمرات الدولية لارتباط وضعهم بموضوع العلاقات بين الدول والمنظمات الحكومية الذي سوف يعالج على حدة[1].

وقد استغرقت دراسة موضوع البعثات الخاصة وإعداد النصوص المطلوبة ومناقشتها ثم استطلاع رأي الدول المختلفة بشأنها عن طريق الجمعية العامة للأمم المتحدة، حوالي أربع سنوات، توصلت لجنة القانون الدولي في نهايتها، في دورتها التاسعة عشرة سنة 1967، إلى وضع مشروع نهائي لاتفاقية عامة في هذا الخصوص تقدّمت به إلى الجمعية العامة لتتخذ من جانبها الخطوات اللازمة لإبرام الاتفاقية[2]. وقد تلقت اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة – اللجنة القانونية – المشروع المقدم وأوصت بتسجيله في جدول أعمال الجمعية العامة في دورتها الثالثة والعشرين سنة 1968 وبأن تدعو الجمعية العامة الدول الأعضاء بأن تقدم ملاحظاتها على المشروع كتابة في تاريخ أقصاه أول تموز/يوليو سنة 1969.

وبدأت الجمعية العامة في دورتها الثالثة والعشرين باتخاذ

(1) أنظر تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمالها في دورتها التاسعة عشر من 8 أيار/مايو إلى 14 تموز/يوليو سنة 1967 ص 2 و3 .

(2) راجع في تفصيل الخطوات المتتالية التي تمت خلال هذه الفترة تقرير اللجنة سالف الذكر رقم 17 – 34.

قرار يقضي بنظر المشروع المقدم خلال هذه الدورة ودورتها الرابعة والعشرين التالية بهدف إقرار الاتفاقية التي يتضمنها المشروع.وقد انتهت الجمعية العامة، في دورتها الرابعة والعشرين، إلى إقرار اتفاقية البعثات الخاصة بعد ادخال بعض التعديلات والاضافات على المشروع المقدم، كما أقرّت في نفس الوقت بروتوكولاً اختيارياً يتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات التي تنشأ عن تطبيق الاتفاقية المذكورة، وقرّرت عرض كل من الاتفاقية والبروتوكول للتوقيع والتصديق أو الانضمام إليها.

رابعاً: مضمون الاتفاقية

تضم الاتفاقية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بخصوص البعثات الخاصة خمس وخمسون مادة تتقدمها الديباجة التقليدية التي تشير إلى الدافع لإبرام الاتفاقية وهدفها وهمنا هنا الرغبة في تحديد وضع البعثات الخاصة وبيان المزايا والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها أعضاؤها تيسيراً للمهام التي يتولونها نيابة عن دولتهم وباسمها باعتبارهم ممثلين لها، مع الإشارة إلى أن القصد من هذه المزايا والحصانات ليس إفادة الأفراد وإنما تأمين الأداء الفعّال لوظائف البعثات الخاصة باعتبارها بعثات تمثل الدولة. وتتناول الاتفاقية في المواد العشرين الأولى الأحكام المتعلقة بتكوين وإيفاد واستقبال البعثات الخاصة وما يتصل بممارستها للمهام المكلفة بها. يلي ذلك بيان المزايا والحصانات التي يتمتع بها أعضاء هذه البعثات (المواد 21 - 44). وتنص المواد التالية على بعض الأحكام العامة كالتزام أعضاء البعثات المذكورة باحترام قوانين الدولة المستقبلية والامتناع عن مزاولة أي نشاط مهني أو تجاري، وواجب الدولة المستقبلة في عدم التمييز في المعاملة بين البعثات الخاصة لمختلف الدول، وما إلى ذلك (المواد 45 - 49). وتبين

النصوص الختامية (المواد 50 - 55) القواعد الإجرائية الخاصة بالتوقيع على الاتفاقية والتصديق عليها ونفاذها والانضمام إليها واللغات التي حررت بها، وما إلى ذلك.

ويبدو أن لجنة القانون الدولي عند وضع مشروع الاتفاقية التزمت لحد كبير من حيث الشكل باتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية، فسارت على نهجها في صياغة وترتيب النصوص المقترحة وفي العناية بتحديد مختلف المصطلحات المتصلة بها. كما وأنها من حيث الجوهر استوحت منها كثيراً من الأحكام التي ضمتها هذه النصوص. ولا يتسع المجال هنا لدراسة الاتفاقية في كل جزئياتها، وأهم ما يعنينا منها ثلاث نقاط: تعريف وتحديد البعثات الخاصة التي تنصرف إليها أحكامها. تكوين وإيفاد واستقبال هذه البعثات، والمزايا والحصانات التي يتمتع بها أعضاؤها.

1 - تعريف وتحديد البعثات الخاصة:

يرد تعريف البعثات الخاصة في المادة الأولى من الاتفاقية المخصصة لتحديد مضمون العبارات والمصطلحات الوارد ذكرها في المواعيد التالية. وتتكون هذه المادة من إحدى عشرة فقرة، تناولت الفقرة الأولى منها تعريف البعثة الخاصة على النحو الآتي: «يقصد بتعبير البعثة الخاصة بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها دولة إلى دولة أخرى برضا الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل معينة أو لتؤدي لديها مهمة محدودة». ووفقاً لهذا التعريف، لا تعتبر بعثة خاصة في مفهوم المشروع إلا تلك التي تتوفر لها المقومات الآتية:

أ - أن تكون موفدة من دولة إلى دولة أخرى. فلا تعتبر بعثة خاصة في حكم الاتفاقية تلك التي توفد من قبل

حركة سياسية ما بغرض الاتصال بحكومة دولة معينة أو تلك التي توفد من قبل دولة للاتصال بالقائمين بحركة مماثلة.

ب - أن تكون لها صفة تمثيل الدولة الموفدة لها، وذلك تمييزاً لها عن الوفود التي تكون غايتها مجرد الزيارة سواء كانت هذه الزيارة رسمية أو غير رسمية.

ج - أن يكون إيفادها برضاء الدولة الموفدة لديها أي بناء على اتفاق سابق بين الدولتين.

د - أن تكون مكلفة بمهمة محددة على وجه الخصوص.

هـ - أن تكون مهمتها مؤقتة، ويكون هذا التوقيت أما بتحديد أجل معين تنهي فيه البعثة عملها، أو نتيجة تحديد المهمة المكلفة بها بحيث يعتبر أجلها مرتبطاً بإنهاء مهمتها. وعلى هذا لا يعتبر من قبيل البعثات الخاصة في حكم الاتفاقية تلك البعثات المتخصصة الدائمة التي يعهد إليها بالعمل في ميدان تخصص معين بصفة مستمرة، والتي بذلك تقيم جنباً إلى جنب مع البعثات الدبلوماسية العادية ويعترف بها عادة بالصفة الدبلوماسية. ومثل هذه البعثات بعثات التعاون الاقتصادي أو الصناعي التي توفدها بعض الدول لمعاونة دول في حاجة إليها، وبعثات التمثيل التجاري المقيمة ذات الصفة الدبلوماسية[1].

(1) أنظر نص المادة الأولى من مشروع الاتفاقية والتعليق عليها في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمالها في دورتها التاسعة عشر من 8 أيار/مايو إلى 14 تموز/يوليو 1967 ص 4 - 5.

وبذلك لم تفرق الاتفاقية مطلقاً لجهة تطبيق أحكامها بين الفئات المختلفة للبعثات الخاصة، لا بالنسبة لمهمتها النوعية ولا لمستواها. فجميعها سواء لجهة المركز القانوني، ولجهة الحق في معاملة مماثلة ما دامت مستوفية للعناصر الخمسة السابقة.

إلا ان هذا الوضع لم يكن مريحا لكثير من الدول، وبدأ يعتريها القلق من أن تجد نفسها في يوم ما، إذا ما نفذت الاتفاقية على هذا النحو، ملزمة بأن تمنح امتيازات خاصة لعدد كبير جداً من الأشخاص نتيجة زيادة استخدام البعثات الخاصة حالياً في مختلف مجالات النشاط الدولي. لذا فقد طلبت أغلب الدول، في الملاحظات التي دعيت لإبدائها على مشروع الاتفاقية المقترحة، أن يوضع للبعثات الخاصة التي سوف تطبق عليها أحكام الاتفاقية، تعريفاً أكثر تحديداً وأضيق نطاقاً، وأشارت بصفة خاصة إلى ضرورة التفرقة في المعاملة بين البعثات تبعاً لمهمتها ودورها السياسي، وكذلك تبعاً لمستواها ولمرتبة الشخص الذي يتولى رئاستها. ويستخلص من هذه الملاحظات أن عدداً كبيراً من الدول كان يرغب في أن تحصر في أضيق نطاق البعثات الخاصة التي يمكن أن تعامل معاملة البعثات الدبلوماسية[1].

2 - إنشاء وإيفاد واستقبال البعثات الخاصة:

جاءت نصوص الاتفاقية في هذا المجال متفقة مع ما جرى عليه العمل، ولم تثر بذلك أي اعتراض من جانب الدول، وابرز ما ورد بهذا الشأن.

(1) راجع ملاحظات الدول على مشروع الاتفاقية في ملحق تقرير لجنة القانون الدولي سالف الذكر. وبالأخص ملاحظات الولايات المتحدة الأمريكية، ص 38. واستراليا، ص 29. وبلجيكا، ص 31. والسويد، ص 35.

أ - يمكن أن تتكون البعثة الخاصة من ممثل واحد أو أكثر للدولة الموفدة. كما يمكن أن تضم أعضاء دبلوماسيين وآخرين إداريين وفنيين وأفراداً للخدمة العامة. ويجوز أن يضم إلى البعثة واحد أو أكثر من أعضاء البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة في الدولة المستقبلة، وفي هذه الحال يحتفظ هؤلاء الأعضاء بالمزايا والحصانات المقررة لهم بوصفهم أعضاء بعثة دبلوماسية.

ب - تعيّن الدولة الموفدة للبعثة من يتولى رئاستها. ولما كان من خصائص البعثة الخاصة في حكم الاتفاقية أنها تمثل الدولة الموفدة، فيعهد إلى رئيسها بهذه المهمة. وفي حالة عدم تعيين رئيس للبعثة تعهد الدولة الموفدة إلى من تختاره من بين أعضائها بهذا التمثيل، أي بالكلام باسمها لدى الدولة الموفد إليها[1].

ج - يكون إيفاد البعثة الخاصة بناء على اتفاق بين الدولتين المعنيتين، ويبيّن هذا الاتفاق حدود مهمة البعثة (المواد 2 و3). وتخطر الدولة الموفدة الدولة الموفد إليها بأسماء وصفات أعضاء البعثة الذين يقع اختيارها عليهم. كما تخطرها بكل تغيير أو تعديل لاحق في تكوين البعثة (المواد 8 و11). ويجوز إيفاد بعثة خاصة من دولة إلى أخرى دون أن يكون بين الدولتين علاقات دبلوماسية أو قنصلية، كما يجوز لأية دولة إيفاد أو استقبال بعثة خاصة إلى أو من دولة لم تعترف بها بعد (المادة 7).

د - تبدأ مهمة البعثة الخاصة بمجرد الاتصال الرسمي بينها

(1) المواد 9 و14 والفقرة د من المادة الأولى من الاتفاقية.

وبين وزارة خارجية الدولة المستقبلة أو أي جهة حكومية أخرى فيها يتفق عليها. ولا يلزم لذلك تقديم البعثة الخاصة بواسطة البعثة الدبلوماسية لدولتها، أو تقديم أوراق اعتماد أو أوراق تفويض (المادة 13). ويكون للبعثة الخاصة مقر يتفق عليه بين الدولتين المعنيتين، وفي حالة عدم وجود مثل هذا الاتفاق يكون مقرها في المكان الذي تقع فيه وزارة خارجية الدولة المستقبلة (المادة 17).

هـ - تنتهي مهمة البعثة الخاصة بإحدى الطرق الآتية: 1 - باتفاق الدولتين المعنيتين، 2 - بإنهاء العمل المكلفة به، 3 - بانقضاء الأجل المحدد لها، 4 - بإخطار من الدولة الموفدة بإنهاء مهمتها أو استدعائها، 5 - بإخطار من الدولة المستقبلة بأنها تعتبر مهمتها منتهية. أما قع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولتين فلا يترتب عليه في ذاته انهاء مهمة البعثة الخاصة (مادة 20).

3 - مزايا وحصانات البعثات الخاصة:

غاية وضع نظام قانوني للبعثات الخاصة تحديد المزايا والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها أفرادها بعد أن كشف العمل الدولي عن اختلاف مواقف الدول منها في مختلف المناسبات. وقد كان مشروع الاتفاقية المقترحة سخياً في هذه الناحية فسار وراء اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وأقر للبعثات الخاصة كافة المزايا والحصانات التي نصّت عليها هذه الاتفاقية بالنسبة للبعثات الدبلوماسية الدائمة، فيما عدا ما أشار إليه في بعض مواضع قليلة الأهمية من تحفظ شكلي، كنص المادة 22 الخاصة بالتسهيلات التي تمنح للبعثة والتي جاء فيها أن يراعى بالنسبة لها طبيعة

ومهمة البعثة الخاصة، ونص المادة 27 الخاصة بحرية التنقل فتكون بالقدر الضروري لأداء البعثة لمهمتها. وفيما عدا ذلك وما يماثله ويقل عنه أهمية، تتمتع البعثات الخاصة وأعضاؤها، وفقاً لمشروع الاتفاقية الذي أقرته الجمعية العامة دون تعديل، بمزايا وحصانات ماثلة لتلك التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية الدائمة وأعضاؤها. فبالنسبة للبعثات ذاتها تتمتع:

أ - بالإعفاء من الضرائب على الأماكن التي تشغلها (المادة 24)، وبحرمة هذه الأماكن (المادة 15)، وبحرمة المحفوظات والوثائق الخاصة بها (المادة 26)، وبحرمة الاتصال واستخدام الحقيبة الدبلوماسية والرسل الخصوصيين (المادة 18).

ب - بالنسبة لأعضاء البعثة، يتمتعون: بالحرمة الشخصية بنفس القدر الذي يتمتع به أفراد البعثات الدائمة (المادة 29)، وبحرمة المسكن (المادة 30)، وبالحصانة القضائية في الشؤون الجنائية والإدارية، وبالإعفاء من الضمان الاجتماعي (المادة 32)، وبالإعفاء من الضرائب والرسوم (المادة 11)، وبالإعفاء الجمركي (المادة 35)، وهكذا... كما تمتد هذه المزايا والحصانات كذلك إلى أفراد أسر أعضاء البعثة لمرافقين لهم، حكمهم في ذلك حكم أفراد أسرة أعضاء البعثات الدائمة (المادة 39).

ج - أشارت الاتفاقية بصفة خاصة إلى حالة ما إذا كان يرأس البعثة رئيس دولة أو يشترك فيها أحد ذوي الرتب العالية في الدولة. فنصت في المادة 21 تحت عنوان «مركز رئيس الدولة وذوي الرتب العالية» على ما يأتي:

- يتمتع رئيس الدولة الموفدة في الدولة المستقبلة أو في أية دولة ثالثة، عند ترؤسه لبعثة خاصة، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المقررة في القانون الدولي لرؤساء الدول القائمين بزيارة رسمية.

- إذا اشترك رئيس الحكومة ووزير الخارجية وغيرهما من ذوي الرتب العالية في بعثة خاصة للدولة الموفدة، فإنهم يتمتعون في الدولة المستقبلة، أو في أية دولة ثالثة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المقررة في القانون الدولي بالاضافة إلى ما هو ممنوح في هذه الاتفاقية.

خامساً: البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية

يتضمن البروتوكول النص على الرجوع إلى الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية في جميع المنازعات التي تتعلق بتفسير أو تطبيق الاتفاقية، ما لم تتفق الأطراف المعنية خلال فترة معينة بعد وجود النزاع على تسويته بطريق آخر كالتحكيم أو التوفيق. ويقع هذا البروتوكول في تسع مواد نظمت الإجراءات الواجب إتباعها في هذا الشأن.

ولما كانت كثير من الدول في ملاحظاتها التي قدمتها على مشروع الاتفاقية وفي المناقشات التي دارت أثناء نظر الجمعية العامة للمشروع قد أبدت قلقها الشديد بشأن توسيع دائرة الحصانات التي أقرتها الاتفاقية لأعضاء البعثات الخاصة واعترضت على منحهم دون قيد أو تحديد أو تمييز ذات الحصانات التي يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية الدائمة وفقاً لاتفاقية البعثات الدبلوماسية لسنة 1961، فقد اتخذت الجمعية العامة في ذات الوقت عند

إقرارها اتفاقية البعثات الخاصة والبروتوكول الاختياري المشار إليه قرار (القرار رقم 2531) توصي فيه الدولة الموفدة بأن تتنازل عن حصانة أعضاء بعثتها الخاصة فيما يتعلق بالدعاوى المدنية التي يقيمها أشخاص في الدولة المستقبلة متى أمكنها أن تفعل ذلك دون اعاقة وظائف البعثة الخاصة.

سادساً: عدم نفاذ اتفاقية البعثات الخاصة

تنص المادة 53 من اتفاقية البعثات الخاصة بشأن نفاذ الاتفاقية على أنها تنفذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة. ومعنى هذا أن الاتفاقية لا تصبح نافذة إلا إذا ارتبطت بها نهائياً اثنتا وعشرين دولة، كحد أدنى، فهل تحقق لها ذلك؟الواقع أن السخاء في معاملة أعضاء البعثات الخاصة على النحو الوارد في الاتفاقية دون التقيّد بطبيعة مهمة البعثة لم يكن محل رضا كثير من الدول، بل كان موضع اعتراض شديد من بعضها، اعتراض سجلته بصورة أو بأخرى في الملاحظات التي أبدتها كل منها على الاتفاقية المقترحة، تأسيساً على أنه لا يتصور الفصل بين موضوع المزايا والحصانات التي تمنح للبعثات الخاصة وموضوع تحديد فئات هذه البعثات، وأنه لا يمكن تعميم منح هذه المزايا والحصانات على نحو واحد لكل البعثات أياً كانت مهمتها وأياً كان مستواها، وأن مدى الطابع السياسي للبعثة ومدى خطورة أو أهمية مهمتها لا بد وأن تكون من العوامل التي تدخل في تحديد ما تتمتع به من مزايا وحصانات، وكان من رأي البعض تبعاً لذلك أنه قد يكون من الأفضل في الوقت الحالي أن تقتصر الاتفاقية على بيان الحد الأدنى من المزايا والتسهيلات الضرورية التي تمنح لأي بعثة خاصة تيسيراً لمهمتها، على أن يترك تحديد ما يزيد على ذلك للدولتين المعنيتين

تتفقان عليه تبعاً لمقتضيات كل حالة[1].

وأمام هذه الاتجاهات والمواقف من جانب مختلف الدول، وبالرغم من إقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة للاتفاقية، لم يكن من اليسير أن نتوقع دخول هذه الاتفاقية في وقت قريب مرحلة النفاذ بالتزام العدد اللازم لذلك من الدول بها عن طريق التصديق أو الانضمام. وقد أثبتت الأيام أن غالبية الدول ما زالت تنظر إلى هذه الاتفاقية في وضعها الراهن بكثير من الحذر والتردّد، إذ أنه مضت حوالي سبع سنوات منذ إقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لها وعرضها للتصديق أو الانضمام، ولم تصدق عليها حتى سوى سبع دول، في حين أن نفاذها يتطلب اجتماع اثنا وعشرين تصديقاً على الأقل[2].

سابعاً: خلاصة الموقف بالنسبة للبعثات الخاصة:

يبدو مما تقدم أن الوضع القانوني للبعثات الخاصة ما زال باقياً كما كان عليه قبل اقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة للاتفاقية المتعلقة بهذه البعثات بما أن الدول التي ساهمت سياسياً في هذا الإقرار حالت دون النفاذ القانوني للاتفاقية بعدم التصديق عليها. ودلالة ذلك أن الأفكار لم تتهيأ بعد لتقبل معاملة البعثات الخاصة، عموماً ودون تمييز بينها، على قدم المساواة مع البعثات

(1) أنظر تفصيل هذه الملاحظات في ملحق تقرير لجنة القانون الدولي السابق الإشارة إليه ص 29 – 58.

(2) ومن الطريف أن البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية والخاص بتسوية المنازعات التي تتعلق بتفسيرها أو تطبيقها قد أصبح نافذاً بتصديق أربع دول عليه، حيث يكفي لنفاذه اجتماع تصديقين اثنين فقط.

الدبلوماسية الدائمة ومنح أعضائها ذات المزايا والحصانات المقررة لأعضاء هذه البعثات. وواقع الأمر أن المزايا والحصانات التي تتمتع بها البعثات الأخيرة، لم تسجل في اتفاقية عامة إلا بعد أن استقرت في محيط العمل الدولي على مر السنين والأجيال، وأحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي تضمنت هذه المزايا والحصانات ليست إلا مؤدى للممارسة الطويلة والتقاليد التي توطدت دعائمها خلال عدة قرون. وطالما أن الرأي العام الدولي لم يتهيأ بعد لقبول معاملة البعثات الخاصة معاملة مماثلة للبعثات الدبلوماسية، فإن وضع قواعد آمرة تفرض هذا التماثل سوف يكون رد فعله المباشر وقف هذه البعثات أو الحد من استخدامها.

صحيح أن ليس ثمة من الدول من نازع في مبدأ ضرورة منح البعثات الخاصة التسهيلات والمزايا اللازمة لأداء مهامها، بل ويمكن القول أن هذا المبدأ قد أصبح في حكم العرف المستقر. لكن هذا العرف ما زال يفتقر إلى التحديد الذي يسمح بتطبيقه تلقائياً ودون حاجة لأي إجراء آخر اتفاقي، تحديد قدر المزايا والحصانات التي يحق لهذه البعثات أن تتمتع بها، وهذا هو مثار كل الخلافات القائمة حول الموضوع. وإزاء هذه الملابسات، كيف يمكن إذاً تحديد المركز القانوني للبعثات الخاصة؟ وإذا لم يكن هناك بعد قواعد عامة ثابتة في هذا الشأن. فعلى أي أساس يحق لهذه البعثات أن تطالب بالمزايا والحصانات اللازمة لأداء مهامها؟ وما هو القدر الذي يمكن أن يتعلق به حقها ؟ وما هو مدى التزام الدولة المستقبلة في هذا الخصوص؟

أسئلة ليس من السهل الإجابة عليها إجابة محددة لها صفة العمومية في الوقت الحاضر. حقيقة أنها لا تثار عملاً في الظروف العادية التي تسير فيها الأمور بالنسبة للبعثة سيراً طبيعياً دون أن

تصطدم بما يدعوها إلى طرق موضوع المزايا والحصانات. لكن قد تصادف البعثة أو أحد أعضائها أحياناً ظروف خاصة تقتضي الاحتماء وراء المزايا والحصانات المذكورة لتجنب إجراء معين أو خروج من مأزق ما. فإذا وافقت الدولة المستقبلة على إقرارها لهذه المزايا والحصانات انتهى الأمر عند ذلك. لكن الأمور لا تجري دائماً على هذا النحو، وعندئذ يتعين على الجهة المعنية، للبعثة أو الدولة الموفدة إليها، أن تجد سنداً لإدعائها، فما هو هذا السند؟

إذا قلنا أن الدولة المستقبلة تسمح للبعثات الخاصة الموفدة لديها بالتمتع ببعض المزايا والحصانات تسامحاً من جانبها - حيث لا توجد قواعد قانونية تلزمها بذلك - لما أمكن مطالبتها بها حين تغفل عنها. ثم أنه هل يمكن أن ننتظر منها هذا التسامح إذا كانت ترى، أن خطأ أو صواباً، أن تصرف البعثة أو أحد أعضائها من شأنه أن يضر ضرراً بليغاً بمصالحها أو يهدد أمنها أو سلامتها. وأنها يجب أن تتخذ إزاءه موقفاً حازماً في نطاق ما تقضي به نظمها وقوانينها؟

وإذا قلنا أن المزايا والحصانات التي يسمح بها للبعثات الخاصة تفرضها أصول المجاملات الدولية، لكانت النتيجة أيضاً واحدة. وبالأخص إذا كانت ظروف العلاقات بين الدولة الموفدة للبعثة والدولة المستقبلة لها في الآونة التي يثار فيها الموضوع على نحو لا يتوقع معه حرص أحد الطرفين على مراعاة المجاملات من قبل الطرف الآخر.

على أن ثمة حالة قد يحق فيها للدولة الموفدة أن تطالب الدولة المستقبلة بمنح بعثتها الخاصة لديها مزايا وحصانات معينة، وهي حالة ما إذا كانت الدولة الموفدة قد سبق أن منحت مثل هذه المزايا

والحصانات لبعثة خاصة أوفدتها إليها الدولة المستقبلة، إذ يمكن أن يقال عندئذ أن منحها لهذه المزايا والحصانات يفترض المعاملة بالمثل، وأنه هناك بين الدولتين نوع من الاتفاق الضمني يفيد ذلك ويمكن للدولة الثانية على أساسه أن تطالب بأن يرد إليها ما سبق أن قدمته للدولة الأولى[1]. إلا أنه حتى في هذه الحالة، التي لا تعرض إلا قليلاً، يظل الأمر متوقفاً على مدى رغبة الدولة المستقبلة في الاستجابة لطلب الدولة الموفدة وعلى مدى التماثل بين مهمتي البعثتين والظروف والملابسات الخاصة بكل منهما.

ثامناً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات البعثات الخاصة

ذكرنا أن البعثات الخاصة يسيطر على نظامها القانوني فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات التي تتمتع بها، نصوص الاتفاقات التي تبرم بين الدول على إيفاد بعثة خاصة من أيهما إلى الأخرى، بيد أن احتمال أن تسيء البعثات الخاصة استخدام ما تتمتع به من حصانات وامتيازات أمر ليس بمستبعد. وبديهي أن عضو البعثة الخاصة - إذا هو أساء استخدام حصانته - لا يستطيع أن يدعي لنفسه حماية أكثر مما يمكن أن يدعيها الممثل الدبلوماسي لدولته. ومن ثم فإذا صدرت إساءة من عضو بعثة خاصة في قضية من القضايا الخارجة عن مهمته، جاز لدولة الاستقبال في أي وقت أن تقرر أنه أصبح شخصاً غير مرغوب فيه Persona non grata وتطلب إليه مغادرة الإقليم بل ويمكنها أيضاً أن تقرر طرده على الفور.

ومن المنطقي أن لدولة الاستقبال الحق في أن ترفض منذ البداية استقبال أحد أعضاء بعثة خاصة معينة. على أن الأمر يبدو

(1) راجع بهذا المعنى الكتاب السنوي للجنة الدولية سنة 1964 ص 130 وما بعدها.

بالغ الدقة عندما يمثل سلوك البعثة الخاصة تهديداً لأمن الدولة المستقبلة، ومن ثم يثور التساؤل عن الحكم إذا ما أتت البعثة الخاصة تصرفات من شأنها المساس بالأمن القومي لدولة الاستقبال؟ الواقع أن الأمن القومي للدولة يمثل كيان الدولة، ومن ثم فإنه يجب في الأهمية أية اعتبارات أخرى. وتأسيساً على ذلك فإن الدولة - إذا ما تعرض أمنها القومي للخطر جاز لها أن تتخذ من الإجراءات ما يحمي أمنها.

الفصل الثاني

حصانات وامتيازات الأمم المتحدة

والمنظمات المتخصصة

ينص على تلك الحصانات والامتيازات في دستور المنظمة ذاتها، وتبين تفصيلات هذه الحصانات والامتيازات في اتفاقات خاصة تعقد لهذا الغرض بين المنظمة والدول الأعضاء فيها، أو بين المنظمة ودولة المقر. ففيما يتعلق بالأمم المتحدة تنص المادة 105 في فقرتها الأولى والثانية من ميثاقها على أن تتمتع الهيئة بتلك الحصانات والامتيازات اللازمة لتحقيق أهدافها، ويتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة، وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة.

كما تنص الفقرة الثالثة من ذات المادة على أن للجمعية العامة الحق في تقديم التوصيات بقصد تحديد تفاصيل هذه الحصانات وفي «أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض» وقد عقدت بالفعل اتفاقية تحدد هذه الحصانات في 13 شباط / فبراير

عام 1946 تعرف باسم اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة. وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 13 شباط/فبراير 1946 قرارها رقم 22/د (الدورة الأولى) بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة دعت فيه إلى أن توحد بقدر المستطاع المزايا والحصانات التي تتمتع بها كل من الأمم المتحدة من جهة، والوكالات المتخصصة التابعة لها من جهة أخرى، وتنفيذاً لهذا القرار قام الأمين العام للأمم المتحدة بإجراء مشاورات مع الوكالات المتخصصة التي كانت قائمة آنذاك. أسفرت عن إعداد مشروع اتفاقية واحدة تم الموافقة عليها بالفعل بتاريخ 1947/11/21 بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 179 (الدورة الثانية).

القسم الأول

الحصانات والمزايا الخاصة بالمنظمة

الحصانات والمزايا الخاصة بذات المنظمة يمكن أن تشمل: الحصانة القضائية. حرمة الأماكن الخاصة بالمنظمة وموجوداتها. حرمة المحفوظات والوثائق. التسهيلات الخاصة بالاتصالات. الامتيازات المالية.

أولاً: الحصانة القضائية

تنص المادة 2 من اتفاقية حصانات الأمم المتحدة: «تتمتع الأمم المتحدة وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بحق الإعفاء القضائي بصفة مطلقة، ما لم تقرر الهيئة صراحة التنازل

عن هذا الحق ويسري هذا التنازل في جميع الأحوال ما عدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية» وتتمتع المنظمات المتخصصة بنفس هذا الحق مع استبعاد عبارة «بصفة مطلقة»[1] ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية رغم الإعفاء القضائي يجب الرجوع إلى القواعد الخاصة التي تتضمنها اتفاقات المقر، ومن ذلك اتفاقية المقربين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية حيث تنص في الفقرة الثانية من القسم السابع على تطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر المنظمة، إلا إذا نص على عكس ذلك في نفس هذه الاتفاقية أو في الاتفاقيات العامة. ولعلَّ هذا النص الاستثنائي غايته الإشارة إلى اللوائح التنظيمية الداخلية التي تصدرها هيئة الأمم المتحدة مثال عقود العمل التي تربطها بموظفيها وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل فإنه يفترض خروجها عن دائرة القوانين المحلية وخضوعها كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة[2].

أما الجرائم التي تقع داخل مقر الأمم المتحدة، فمن المنطقي إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر[3]. وبديهي أن المنظمات الدولية التي تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون واجب التطبيق فإنها تخضع للقوانين المحلية، عدا بعض العمليات الخاصة التي تحكمها عادة لوائحها الداخلية.

ثانياً: حرمة الأماكن الخاصة بالمنظمة وموجوداتها

تنص المادة الثالثة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة

(1) المادة 4 من اتفاقية حصانات المنظمات المتخصصة.

(2) محمد الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 240 - 242.

(3) D.W. Bowett: Op. Cit., P. 312.

والمادة الخامسة من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة على أن تكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها المنظمة، ولا تخضع أموالها ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد أي من كان، لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصادرة أو نزع ملكية أو لأي نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية».

وتفرض حرمة المباني على الدولة المضيفة واجب عدم التعرّض للمنظمة وعدم جواز دخول السلطات المحلية إليها كما يتعيّن على الدولة المضيفة من جهة أخرى حماية المنظمة ضد العدوان والإزعاج الخارجي[1]. وتكتفي الاتفاقات العامة المتعلقة بالحصانات عادة بتقرير حرمة المباني كقاعدة عامة ولكنها لا تعالج الظروف التفصيلية التي يجوز فيها للسلطات المحلية لدولة الإقامة دخول تلك المباني، أما الاتفاقات الخاصة بالمراكز الرئيسية للمنظمات فتحوي نصاً في هذا الخصوص، فالاتفاق بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة مثلاً ينص على أن موظفي الولايات المتحدة الاتحاديين أو المحليين أياً كانت أعمالهم لا يدخلون منطقة المركز الرئيسي لممارسة أي واجب رسمي إلا بموافقة الأمين العام وطبقاً للشروط التي يقبلها. وهذا ما تقرره أيضاً الفقرة الأولى من المادة 23 من اتفاقية فيينا[2]. على أن الحديث عن حرمة مباني المنظمات الدولية قد يثير التساؤل عن حكم من يلجأ إلى تلك المباني؟

الواقع أن نصوص اتفاقات الإقامة تخلو من أية إشارة إلى حق الملجأ السياسي. ولكن الاتفاق الخاص بالمقر الرئيسي بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة ينص على أنه: دون الإخلال بالنصوص التي

(1) محمد الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 242 - 245.
(2) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص 243.

تتعلق بحرية دخول منطقة المقر الرئيسي - فإن الأمم المتحدة تمنع من أن تصبح المنطقة ملجأ سواءً للأشخاص الذين يتجنبون القبض عليهم طبقاً للقانونين المحلي والاتحادي للولايات المتحدة أم تطلبهم الولايات المتحدة لإبعادهم إلى دولة أخرى أم لأشخاص يحاولون التهرب من تطبيق الإجراءات المدنية[1]. ويبدو من هذا النص أن جميع الأشخاص ومنهم موظفي المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة، والقانون العام رقم 291 واتفاقية الإقامة وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهروب من الغوغاء مثلاً، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ[2].

ثالثاً: حرمة المحفوظات والوثائق

تنص المادة 4 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة على أنه «تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت سواء أكانت خاصة بهيئة الأمم المتحدة أم في حيازتها»

(1) الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الاقامة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة.

(2) يرى جانب من الفقه الدولي أن منع المنظمات الدولية من استخدام حق الملجأ يرجع إلى طبيعة هذا الحق وعدم توافقه مع أهداف ووظائف المنظمات التي تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة. بينما يرى الغنيمي جواز منح الملجأ لأغراض إنسانية مثال ما حدث عام 1949 إذ منح مدير مركز الاستعلامات الخاص بالأمم المتحدة في براغ - بعد موافقة الأمين العام - ملجأ في مباني المركز إلى Adolph Mordroch الموظف التشيكي في المركز عندما حاولت سلطات الأمن أن تستجوبه إلى أن تلقى تأكيداً بأن أسئلة الموظف المذكور لن تشير على نشاط الأمم المتحدة أو على تصرفاته هو كموظف فيها، وعندئذ غادر المذكور المركز واحترمت السلطات وعدها. كما يرى حمدي السيد الغنيمي جواز منح الملجأ بالنسبة للمنظمات التي يكون من أهدافها حفظ السلم والأمن الدوليين أو رعاية أو الدفاع عن حقوق الإنسان والأقرب إلى المنطق في هذا المال هو جواز منح الملجأ لأغراض إنسانية حماية لهؤلاء الأشخاص من الأخطار التي قد لا تكون مهددة لحياتهم والتي قد تصيبهم فعلاً إذا رفضت المنظمة التي يقصدون إليها منحهم الملجأ.

وقد تضمّنت ذات النص المادة 6 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة[1]. ويبدو أن حماية السجلات لم تثر مشكلة خاصة[2]. فهي تهدف من ناحية لتأمين سلامة وحفظ الوثائق الأصلية ومن ناحية أخرى لإبقاء الصفة السرية للسجلات الرسمية ولذلك فإنها محل قبول عام.

رابعاً: تسهيلات الاتصالات

تعامل الرسائل الرسمية لكل من هذه المنظمات في أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أية دولة أخرى وبعثتها الدبلوماسية بكافة أنواعها سلكية أو لاسلكية والمخابرات الهاتفية، وفيما يتعلق أيضاً برسوم نشر الأنباء التي تذاع بالصحف والراديو، ولا تخضع المكاتبات والرسائل الرسمية الخاصة بكل من هذه المنظمات لأية رقابة. كما يجوز لها استعمال الرمز في رسائلها. وفي إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وذلك فيما يتعلق بالأولوية ورسم التخليص على البريد والرسائل البرقية وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسائل والحقائب الدبلوماسية، وهذه الأحكام نص عليها في المادتين 9 و10 من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، والمادتين 11 و12 من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة[3].

خامساً: الامتيازات المالية

تنص المادة السابعة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة

---

(1) علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 356.

(2) Wilfred Jenks: Op. Cit., P. 53 - 55.

(3) أنظر في هذا الخصوص: D.W. Boweet: Op. Cit., P. 314.

وكذلك المادة التاسعة من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة، على تمتع هذه المنظمات وموجوداتها وأموالها بالامتيازات الضرائبية الآتية:

1 - الإعفاء من الضرائب المباشرة ما عدا ما يختص منها بالمرافق العامة.

2 - الإعفاء من الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية وبشرط عدم التصرف بالبيع فيما استوردته معفى من الرسوم الجمركية إلا بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن.

3 - الإعفاء من جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده من المطبوعات الخاصة بها.

أما ما تشتريه هذه المنظمات محلياً لأعمالها الرسمية فلا يعفى من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً كبيراً ففي هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب. ويجوز لهذه المنظمات أن تحوز عملة من أي نوع وأن تكون لها حسابات بأية عملة وأن تحول قيمة ما لديها من عملة إلى ما يعادلها من عملة أخرى، دون أن تتقيد في ذلك بأية لوائح أو رقابة مالية أو تأجيل جبري من أي نوع. على أن تراعي هذه المنظمات في مباشرتها لهذه الحقوق ما تبديه الدول الأعضاء ذات الشأن من ملاحظات أو توصيات بما لا يتعارض مع المصلحة الخاصة للمنظمة[1].

(1) أنظر بما يتعلق بالإعفاءات المالية، علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 357 - 358.

القسم الثاني

حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء

يتمتع مندوبو المنظمات الدولية بالحصانات والامتيازات التي يتطلبها استقلالهم للقيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات. وتحدد اتفاقات المقر التي تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التي يوجد المقر على إقليمها مركز مبعوثي الدول لدى هذه المنظمات وعادة يتمتع أعضاء الوفود الدائمة بمركز يساوي مركز البعثات الدبلوماسية الدائمة. ويتمتع ممثلي الدول في المؤتمرات والاجتماعات التي تدعو إليها أية منظمة إبان اضطلاعهم بأعمالهم الرسمية وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بحصانات وامتيازات أقل من تلك التي تضفي على الممثلين الدائمين لدى المنظمة.

أولاً: مدى حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء

تنص المادة 11 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة 13 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة على أن «يتمتع الدول الأعضاء في الهيئات الرئيسة أو الفرعية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، والمؤتمرات التي تعقدها أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية، وسفرهم إلى مقر اجتماعهم وعودتهم منه، بالامتيازات والحصانات الآتية:

1 - عدم جواز القبض عليهم، أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية وبالحصانة القضائية بشكل عام بما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما في ذلك ما يصدر

عنهم شفوياً أو كتابة.

2 - حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

3 - حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة.

4 - حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة ومن كافة إجراءات القيد الواجبة على الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يدخلونها أو التي يمرون بها في قيامهم بأعمالهم.

5 - نفس التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مأمورية رسمية مؤقتة فيما تعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع.

6 - الحصانات والتسهيلات نفسها التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

7 - جميع المزايا والحصانات والتسهيلات الأخرى التي لا تتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسي مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة التي لا تختص استعمالهم الشخصي أو ضريبة الإنتاج أو البيع»[1].

ونصّت المادة 12 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة 14 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة

(1) علي صادق أبو هيف: مرجع سابق، ص 359 - 360.

«ورغبة في تحقيق الحرية المطلقة في القول والكتابة تنفيذاً للأعمال المناطة بممثلي الدول أعضاء الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمات المختلفة، وفي المؤتمرات المختلفة التي تدعو إليها، تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم في أقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية[1]. كما نصت المادة 13 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة 15 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة. «ولا تعتبر المدة التي يقضيها ممثلي الدول الأعضاء في إقليم إحدى هذه الدول أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية» مدة إقامة «تفرض عليهم بسببها أية ضريبة»[2].

وتمنح هذه الحصانات والامتيازات لممثلي الدول الأعضاء إما من وقت دخولهم إقليم الدولة المضيفة بقصد القيام بمهامهم أو من وقت إخطار دولة الضيافة بتعيينه للقيام بمهمته ويظل متمتعاً بحصاناته وامتيازاته إلى أن يغادر الإقليم أو لفترة معقولة لاحقة على انعقاد الدورة تسمح للمندوب بالارتحال «وفقاً للمادة 39 من اتفاقية فيينا».

لكن ما يهمنا هنا مدى التزام الدولة المضيفة باحترام حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء في المنظمات الدولية إذا ما تعارض منح هذه الحصانات والامتيازات مع الأمن القومي لهذه الدولة؟ في الحقيقة إن إعطاء الدول الأعضاء في المنظمات الدولية حرية اختيار مندوبيها في المؤتمرات التي تدعو إليها وحرمان الدولة المضيفة من الحق في منح الأعداء من دخول إقليمها، وإسباغ

(1) Kuljit Ahluwalia: Op. Cit., P. 165.

(2) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 360.

المزايا والحصانات على هؤلاء الأشخاص وحمايتهم من السلطات المحلية، ومنع الأخيرة من حق الرقابة على العمليات التي تدور بينهم وبين دولهم، لا يتفق مع الواقع أو ما جرى عليه عمل الدول، وينبغي ألا نأخذ بظاهر النصوص، فالصعوبات التي يثيرها تطبيق هذه الحصانات والمزايا في العمل كثيرة فإذا كان إعطاء المنظمات الدولية الحرية في ممارسة عملها أمر لا خلاف عليه، فإنه لا يمكن إغفال حقوق الدول الأساسية في المحافظة على أمنها القومي، فهذا الأمر يجب في الأهمية أية اعتبارات أخرى. ويقينا أنه إذا تعارض التنظيم الدولي المشترك مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية فلا جدال في ضرورة تفضيل مصالح الدولة والأخذ بغير ذلك يؤدي إلى عزوف الدول عن الاشتراك في المنظمات المختلفة وعدم إسهامها في أعمالها، ذلك أن مبدأ السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول وإذا قبلت دولة ما وضع بعض القيود على سيادتها فإنها تراعي في ذلك عدم المساس بعناصره الجوهرية، فضلاً عن أن ما جرى عليه العرف الدولي هو تمسك الدول بمبدأ المساواة في السيادة وانضمامها إلى المنظمات الدولية مع احتفاظها بسلطة التقرير في المسائل التي تعتبرها من صميم اختصاصها الداخلي.

ثانياً: الأشخاص المستفيدون من هذه الحصانات

يتمتع بالحصانات والامتيازات السابقة ممثلي الدول الأعضاء سواءً في الأمم المتحدة وفروعها والمؤتمرات التي تعقدها أو في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات المتخصصة، وتشمل عبارة «ممثلي الدول الأعضاء» طبقاً للمادة 16 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة الأولى من اتفاقية المنظمات المتخصصة، المندوبين والمندوبين المساعدين والمستشارين والخبراء الفنيين والسكرتيرين الموفدين معهم، ويقتصر التمتع بهذه الحصانات

والامتيازات على أشخاص الممثلين دون أفراد أسرهم الذين قد يكونون في صحبتهم عدا الإعفاء الخاص بالزوجة من قيود الهجرة ومن إجراءات القيد الواجبة على الأجانب ولعله ليس خافياً أن السبب في ذلك هو أن مهمة ممثلي الدول الأعضاء في منظمة دولية مهمة محدودة وإقامتهم في الدولة المضيفة مؤقتة لا تقتضي أصلاً اصطحاب أسرهم معهم كما هو الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين[1].

ثالثاً: رفع الحصانة

نصّت المادة 14 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة 16 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة على أن الحصانات والإمتيازات لا تمنح لممثلي الدول الأعضاء لمصلحتهم الخاصة، وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل استقلالهم في أداء أعمالهم، وتتطلب تبعاً لذلك من الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة، أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الغاية التي من اجلها من منحت. «وهذا الحكم لا مقابل له في نظام التمثيل الدبلوماسي حيث تظل كل دولة صاحبة الحق بالتمسك بالحصانة الخاصة بمبعوثيها الدبلوماسيين أو التنازل عنها حسب تقديرها الخاص ودون أن تتقيد في ذلك بأية ظروف أو اعتبارات خارج هذا التقدير»[2].

(1) وقد أوضحت المادة 15 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة 17 من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة، أنه لا يحق لممثلي الدول الأعضاء الاحتجاج بالحصانات والامتيازات المقررة لهم إلا في مواجهة الحكومات الأجنبية، وليس لهم أن يتمسكوا بها في مواجهة حكومات الدول التي يكونون من رعاياها أو التي يمثلونها أو كانوا يمثلونها.

(2) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 363.

رابعاً: القانون الدولي العرفي والحصانات

في المبدأ تقررت الحصانات والامتيازات للمنظمات الدولية عبر النص عليها في معاهدات أبرمت لهذا الغرض، أو بالنص عليها في ذات المعاهدة المنشئة للمنظمة، أي تقررت بموجب قواعد قانونية مكتوبة وليست بموجب قواعد عرفية كما هو الحال بالنسبة لقواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية حيث تقررت بوجه عام عن طريق العرف الدولي. ويدور البحث هنا حول مدى التزام دولة معينة بإقرار حصانات وامتيازات لممثلي الدول لدى المنظمات وكذلك للمنظمات ذاتها عندما لا تكون مرتبطة باتفاق في هذا الحصوص؟ أو بعبارة أخرى هل يفرض القانون الدولي العرفي التزاماً بإقرار هذه الحصانات والامتيازات؟

تعددت الآراء الفقهية في هذا المجال. فيرى البعض أن صالح الجماعة الدولية يدعو إلى الإقرار بوجود مثل هذا الالتزام لاسيما حيال المنظمات الكبرى ذات الأهداف العالمية[1]. وأن قبول دولة ما لاستضافة منتظم دولي يفترض قبول تلك الدولة للحد الأدنى من الحصانات والامتيازات الذي يسمح للمنتظم بأن يمارس وظائفه[2]. كما أن قبول الدولة مباشرة المنظمة الدولية لمهام معينة على إقليمها يضع على عاتق هذه الدولة التزاماً بأن تكفل للمنظمة المزايا والحصانات الضرورية لقيامها بتلك المهام[3]. ويرى آخرون، أن هذه الدولة تلتزم بكفالة مزايا وحصانات المنظمة واحترامها بالنظر إلى أنها أصبحت تشكل قاعدة عرفية دولية بسبب تكرار تأكيدها في كثير من الاتفاقيات الدولية

(1) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 158.
(2) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص 158.
(3) إبراهيم العناني، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 50.

الجماعية والثنائية[1]. وكذلك رأي آخر يستند إلى ما جرى عليه واقع الحياة الدولية الذي يشير إلى الاتجاه نحو الاعتراف بتكوّن عرف في شأن منح العاملين في المنظمات الدولية الحصانات والامتيازات حتى في حالة غياب النص الصريح على ذلك[2].

إن الأساس القانوني لحصانات وامتيازات المنظمات الدولية يوجد في دساتير تلك المنظمات والاتفاقات التي أبرمت لهذا الغرض، أما فيما يتعلق بمدى الحصانات والامتيازات فإن الأمر يتوقف على النصوص الأساسية لهذه الاتفاقيات وليست القواعد العرفية، كما أن دولة المقر تلتزم دائماً الحيطة والحذر عند عقد اتفاقات المقر حرصاً منها على مقتضيات أمنها القومي. ومن ثم فإنه لا يمكن القول أن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة عالمياً والملزمة لعموم الدول، من هنا ينبغي الحذر في اعتماد آراء الفقهاء كدليل على أن القانون الدولي العرفي

(1) بطرس بطرس غالي، التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص 202.

(2) يستند هؤلاء في ذلك على بعض الوثائق الدولية كاتفاقية المقر المبرمة بين سويسرا ومنظمة العمل الدولي التي أشارت في مادتها الثالثة على أن تتمتع منظمة العمل الدولي بمجموع الامتيازات المقررة في القانون الدولي والمعروفة باسم الحصانات الدبلوماسية، وكذلك المادة 22 من المعاهدة المنشئة للمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي. وانتهى إلى القول بأنه في هذه الأمثلة لم تقم المنظمات الدولية بدور نشط في تحديد مضمون القاعدة ذاتها وأن مضمون القاعدة قد تحدد تلقائياً دون أن يفرض من جانب سلطة ما.وإذا ألقينا نظرة شاملة على السوابق الدولية في هذا الشأن نجد أنها نادرة نذكر منها منظمة الدول المصدرة للبترول حيث أقامت الدول المصدرة للبترول المنظمة الخاصة بها في جنيف بسويسرا ولكن الحكومة السويسرية رفضت أن تقر لممثلي الدول وللمنظمة ذاتها بالحصانات والامتيازات فاضطرت الدول المذكورة إلى نقل المنظمة إلى ڤيينا حيث قبلت الحكومة النمساوية منح هذه الحصانات والامتيازات على أن هذه السابقة والسوابق القليلة المشابهة لا تكفي للإقرار بقاعدة ايجابية أو سلبية في هذا الخصوص. لمزيد من التفاصيل راجع محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، مرجع سابق، ص 313 - 317.

يفرض التزاماً على الدول بإقرار هذه الحصانات والامتيازات.

إن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية هي حصانات اتفاقية ولا أساس لها أو مضمون لحدودها غير ما ينص عليه في اتفاقية المزايا والحصانات أو اتفاقيات المقر الخاصة بالمنظمات الدولية المختلفة. فإما أن تنص هذه الاتفاقيات على مضمون الحصانات التي تتمتع بها المنظمة والعاملين بها وممثلي الدول الأعضاء لديها، وقواعد سريانها ونفاذ آثارها، وإما أن تحيل بعض نصوص هذه الاتفاقيات إلى العرف الدولي في شأن معاملة أعضاء البعثات الدبلوماسية وفي هذه الحالة يكون أيضاً مصدر الحصانات نصوص الاتفاقية. ومن هنا كان التزام الدول بإقرار هذه الحصانات الامتيازات يدور ابتداء حول ما تمنحه هذه الاتفاقيات للمنظمة من حصانات وامتيازات وما تفرضه على الدول الأعضاء في المنظمة من واجبات والتزامات. ثم إننا يجب ألا ننسى أن هذه الحصانات والامتيازات تعد استثناء من مبدأ سيادة الدولة والاستثناءات كما هو معلوم لا يجوز التوسّع فيها، ومن ثم فإن هذه الحصانات والامتيازات هي بالضرورة محددة، ولا يجوز كقاعدة عامة التوسّع في نطاقها، أو الخروج عن مداها المحدد سلفاً بالاتفاقيات الخاصة.

القسم الثالث

حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء

ثمة نوعان من الحصانات والامتيازات التي تضفي على الأفراد، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وهي التي تمنح للدبلوماسيين

ومن في حكمهم.وهناك أيضاً الخبراء الذين يقومون بمهام لحساب المنظمات الدولية فيتمتعون بالحصانات والامتيازات اللازمة لمباشرة وظائفهم بحرية تامة. ويتصل ببحث مزايا وحصانات الموظفين والخبراء أيضاً معرفة حكم رفع الحصانة عنهم وحكم إساءة استعمال هذه الحصانات والامتيازات .

أولاً: الفروق الأساسية بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات الدولية

تتقرر الحصانات الدبلوماسية لمصلحة الدول ذات السيادة وتهدف إلى إعطاء مبعوثيها الدبلوماسيين المراكز القانونية التي تسمح لهم بالقيام بأعباء وظائفهم دون أي تدخل من جانب الحكومات الموفدين لديها. أما فئة الموظفين الدوليين فهي فئة لا تعمل باسم دولة معينة، وإنما يعملون لمصلحة الجماعة الدولية ككل، كما أن المنظمات الدولية لا تعتمدهم لدى دولة معينة وإنما هم قد ينتقلون بين عدة دول ومنها الدول التي يتمتعون بجنسيتها أثناء قيامهم بأعباء وظائفهم. وهم يتمتعون بحصانات دولية لا لمصلحتهم الخاصة بل لمصلحة المنظمة التي يعملون بها. ويترتب على ذلك وجود فروق أساسية بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات الدولية أبرزها:

1 - تقررت الحصانات الدولية لتسهيل تحقيق أغراض أهداف المنظمة، لذا لا تحاج بها الدول حتى الدولة التي ينتمي إليها الموظف بجنسية، في حين أن الحصانات الدبلوماسية لا تعتبر حجة على الدولة التي توفد الدبلوماسي[1].

2 - الحصانة القضائية المقررة للدبلوماسي لا تعفيه من

(1) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 137.

قضاء دولة الإرسال أما في الحصانات الدولية فلا توجد دولة إرسال ولذلك فإن المقابل لهذا بالنسبة للحصانات الدولية هو إما إسقاط تلك الحصانة أو خضوع الموظف لنوع من الإجراءات الدولية.

3 - إذا كان المتمتع بالحصانة من رعايا الدولة المضيفة فإن القاعدة العامة، أنه لا يتمتع في الدولة المضيفة من الحصانات الدبلوماسية إلا بالحصانة الشخصية والقضائية بالنسبة للأفعال المتصلة بأعماله الرسمية. وفيما عدا ذلك فإن الأمر يعتمد على إرادة الدولة المضيفة. ولكن الأمر يختلف جوهرياً في هذا الخصوص بالنسبة للحصانات الدولية[1].

4 - مصدر الحصانات الدبلوماسية الأساسي العرف ثم تأكدت بالاتفاقيات وآخرها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961، أما الحصانات الدولية فهي حصانات اتفاقية وتنحصر فيما تمنحه هذه الاتفاقيات من حصانات وامتيازات[2].

5 - مبدأ المعاملة بالمثل reciprocity وخطورة الثأر أو الانتقام retaliation من جانب الدولة المتضررة هو الكفيل بضمان احترام الحصانات الدبلوماسية، ولا مثيل لذلك في الحصانات الدولية.

---

(1) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص 137.

(2) عز الدين فوده، الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، كانون الأول / ديسمبر 1964، ص 89.

ثانياً: حصانات ومزايا الموظفين الدوليين

طبقاً للمادة 18 من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة والمادتان 20 و 21 من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة، يتمتع موظفو منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة بالحصانات والمزايا الآتية[1]:

1 - الحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

2 - الإعفاء من أي ضريبة على مرتباتهم التي يتقاضونها من المنظمة التي يتبعونها. وهذا الإعفاء لا يستهدف خلق طبقة متميّزة من الموظفين وإنما تحقيق المساواة في الرواتب بين الموظفين الدوليين بغض النظر عن الجنسية الأمر الذي يمكن أن يختل لو أننا أخضعنا كل موظف دولي لنظام الضرائب الخاص ببلده، كما أنها تحمي حياد الموظف الدولي التي يمكن أن تتأثر إذا كان معرضاً لتحكم الدول في فرض ضرائب على رواتبه[2].

3 - الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية. فإذا سمحنا للدول بأن تفرض الخدمة العسكرية على مواطنيها حتى ولو كانوا يشغلون وظائف دولية، فإن ذلك قد ينتهي إلى تعطيل

(1) حول حصانات ومزايا الموظفين الدوليين راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، ج 1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010. وكذلك إبراهيم مكارم: الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 307 وما بعدها.

(2) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 146.

عمل المنتظم الدولي وشل حركته إذا ما استدعى موظفوه - أو عدد كبير منهم - لأداء الخدمة العسكرية[1].

4 - الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد عائلاتهم الذين يعيلونهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب.

5 - نفس التسهيلات التي تمنح للموظفين في درجاتهم من أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالقطع.

6 - نفس التسهيلات بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد أسرهم الذين يعيلونهم التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الأزمات الدولية، وذلك فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم.

7 - الإعفاء من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع لمناسبة أول توطن لهم في الدولة صاحبة الشأن[2].

ووفقاً للمادة 17 من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة يحدد الأمين العام فئات الموظفين الذين يستفيدون من هذه الحصانات والامتيازات ويعرض قائمة بأسمائهم على الجمعية العامة ثم يعمد إلى إخطار حكومات كافة الدول الأعضاء، وتبلغ أسماء الموظفين الداخلين في هذه الفئات بصفة دورية إلى حكومات الدول الأعضاء، كما تنص المادة 18 من اتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة على أن تحدد كل منظمة متخصصة هذه

(1) محمد طلعت الغنيمي، المرجع السابق، ص 147.
(2) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 362 - 362.

الطوائف. وعلى هذا فإنه يمكن التمييز بين ثلاث طوائف من الموظفين الدوليين، إذ لا يتمتع جميع الموظفين الدوليين بالمزايا والحصانات بدرجة واحدة، وإنما يختلف مداها بحسب درجة الموظف الدولي ونطاق المسؤولية التي يضطلع بها[1].

1 - الفئة الأولى: وتشمل كبار الموظفين وعلى وجه الخصوص الأمناء العاملين للمنظمات الدولية والأمناء المساعدين وقضاة محكمة العدل الدولية. وهؤلاء يتمتعون بحصانة دبلوماسية مماثلة في طبيعتها وفي نطاقها للحصانة المعترف بها لرجال السلك الدبلوماسي[2]. الفئة الثانية: وتشمل العدد الأكبر من الموظفين الدوليين وهؤلاء يصدر بتعينهم قرار من المنظمة ويحدد الأمين العام للمنظمة أفراد هذه الطائفة ويخطر بها حكومات كافة الدول الأعضاء ولا يتمتع أفراد هذه الفئة إلا بالحصانات والامتيازات اللازمة لأداء وظائفهم.

2 - الحصانات الخاصة بالقضاة الدوليين: من المعلوم أن مقر محكمة العدل الدولية يوجد بهولندا، وقد تضمن الاتفاق الذي أبرم مع حكومة هولندا عام 1946 إعتبار مقر المحكمة شبيه بالبعثة الدبلوماسية، كما ينص نظام

(1) محمد عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 106 - 107.

(2) تنص المادة 19 من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة على أنه «علاوة على المزايا والحصانات المنصوص عليها في المادة الثامنة عشر، يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون سواء فيما يختص بهم أو بزوجاتهم وأولادهم القصر - بالمزايا والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة طبقاً للمبادئ المقررة في القانون الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين». وقد أقرت اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة ذات الحكم في المادة 21 منها بالنسبة للرئيس التنفيذي لكل منظمة متخصصة أو كل موظف ينوب عنه أثناء غيابه هو وزوجته وأولاده.

المحكمة في المادة التاسعة عشر على أن يتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية[1]. وهم في تمتعهم بهذه الحصانات يتمتعون بها دون تحديد إقليمي وفي مواجهة دولهم[2].

3 - القوات الدولية: يحدد نطاق حصانات هذه القوات بموجب اتفاقات خاصة.

ثالثاً: حصانات ومزايا الخبراء

أقرت اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة أحكاماً خاصة للخبراء الذين قد تستعين بهم المنظمة الدولية في القيام بوظائفها، ووردت هذه الأحكام في الفصل السادس من تلك الاتفاقية حيث نصت المادة 22 على ما يأتي: «يتمتع الخبراء غير الموظفين المشار إليهم في الفصل الخامس أثناء قيامهم بمهام الهيئة بالمزايا والحصانات اللازمة لمباشرة وظائفهم بحرية تامة، ويتمتعون بصفة خاصة بالمزايا والحصانات الآتية:

1 - عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية.

2 - الحصانات القضائية بشكل عام حتى بعد انتهاء مأموريتهم فيما يصدر عنهم بصفتهم ممثلين للهيئة بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

3 - حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

---

(1) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 168 - 169.

(2) إبراهيم مكارم، الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 307.

4 - حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم المراسلات المتبادلة بينهم وبين هيئة الأمم المتحدة برسول خاص وحقائب مختومة.

5 - نفس التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مهمة رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع.

6 - نفس التسهيلات التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة[1].

كما أن هذا النص لا مقابل له في اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة على اعتبار أن ممثلي الدول الأعضاء في كل منها وموظفيها يختارون عادة من بين أهل الخبرة في الشؤون التي تضطلع بها الوكالة مما لا يجعل هناك محلاً للاستعانة بغيرهم من الخبراء الآخرين. بيد أنه استناداً إلى أحكام المواد 33 و36 و38 من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة والتي مقتضاها الاعتراف لكل منظمة متخصصة بالحق في أن تدخل على الأحكام النموذجية في الاتفاقية المذكورة وما تراه من تعديلات تتطلبها ظروفها الخاصة تيسيراً لها على القيام بمهامها، وإيراد هذه التعديلات في ملحق المزايا والحصانات الخاصة بها[2].

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 436 - 365.

(2) ثمة الكثير من المنظمات المتخصصة حرصت على الاستفادة من هذه الرخصة وبالتالي أوردت في ملاحق المزايا والحصانات الخاصة بها نصاً مماثلاً لنص المادة 22 من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة نذكر منها المادة الثانية فقرة أولى من اتفاقية منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم واتفاقية منظمة العمل الدولية والمادة الثانية فقرة أولى من اتفاقية منظمة الأغذية والزراعة واتفاقية منظمة الطيران المدني الدولية.

رابعاً: رفع الحصانة عن الموظفين والخبراء

من الواضح أن الحصانات والمزايا التي تمنح لموظفي وخبراء المنظمات الدولية لا تمنح لمصلحتهم الخاصة، بل تمنح لمصلحة الهيئة التي يعملون بها شأنهم في ذلك شأن ممثلي الدول الأعضاء وقد نصّت على ذلك المادة 20 من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة بالنسبة للموظفين، والمادة 23 بالنسبة للخبراء، وقرَّرت كل من المادتين تبعاً لذلك أن يكون للأمين العام الحق في رفع الحصانة عن موظفي الأمانة العامة في كافة الأحوال التي يرى فيها، أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها وأن رفعها لا يضر بصالح الهيئة. أما عن رفع الحصانة عن الأمين العام فيختص به مجلس الأمن.

وفيما يتعلق بموظفي المنظمات المتخصصة يكون اتخاذ هذا الإجراء وفقاً للمادة 22 من الاتفاقية الخاصة بها من اختصاص المنظمة ذاتها. على أنه بالنسبة للمنظمات المتخصصة التي حرصت على إيراد نص صريح في الملاحق الخاصة بها يقضي بتمتع الخبراء العاملين لديها بقدر من المزايا والحصانات لتمكينهم من أداء المهام الموكولة إليهم، فإنها أوردت حكماً مماثلاً للحكم الوارد في المادة 23 من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة بحيث جعلت رفع المزايا والحصانات عن الخبراء من سلطة المنظمة ذاتها، من ذلك نص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الملحق الخاص بمنظمة العمل الدولية، ونص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الملحق الخاص بكل من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم ونص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من اتفاقية منظمة الصحة العالمية.

خامساً: إساءة استعمال الامتيازات

تنص المادة 24 من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة على أنه إذا رأت دولة طرف فيها أنه قد وقعت إساءة استعمال لإحدى المزايا والحصانات الممنوحة بمقتضاها، فإنها تتشاور مع المنظمة المتخصصة ذات الشأن للتحقق من وقوع ذلك ولمحاولة منع تكراره إذا ثبت وقوعه. وإذا لم تسفر هذه المشاورات عن نتيجة مرضية للدولة وللمنظمة صاحبتي الشأن، رفعت مسألة ما إذا كانت هناك إساءة استعمال إلى محكمة العدل الدولية طبقاً للمادة 32 من الاتفاقية التي تنص على إحالة كل خلاف ناشئ عن تفسيرها أو تطبيقها إلى هذه المحكمة، فإذا وجدت محكمة العدل الدولية أن ثمة إساءة استعمال، كان للدولة التي مسّتها تلك الإساءة بعد إخطار المنظمة ذات الشأن، أن تحرم هذه المنظمة من المزايا أو الحصانات التي أسيء استعمالها.

وتنص المادة 25 على أنه لا يحق لسلطات الدولة أن تطلب إلى ممثلي الدول الأعضاء في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات المتخصصة أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه، أو إلى الموظفين الذين يعملون بها، لا يحق لها أن تطلب إليهم مغادرة البلاد التي يباشرون فيها وظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية، وإذا أساء أحد هؤلاء الأشخاص استعمال ميزة الإقامة، بأن أتى في هذه الدولة أعمالاً تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية، كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب إليه مغادرة أراضيها، على أن تراعى في ذلك ما يأتي:

1 - بالنسبة للموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات المحدودة المنصوص عليها في الاتفاقية لا يجوز إصدار

الأمر إليهم بمغادرة أراضي الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة، على ألا تعطى هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذي للمنظمة ذات الشأن، وإذا اتخذت إجراءات إبعاد موظف كان للرئيس التنفيذي للمنظمة التي يتبعها حق التدخل في هذه الإجراءات لصالح الموظف التي اتخذت ضده.

2 - بالنسبة لممثلي الدول الأعضاء أو الموظفين الذين يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية الكاملة، لا يطلب إليهم مغادرة البلاد إلا وفقاً للإجراءات الدبلوماسية التي تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة[1].

القسم الرابع

قيود حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة

شهد القرن الأخير تطوراً سريعاً في مجال العلاقات الدولية، أدى إلى زيادة أعداد الفئات الملحقة بالدبلوماسيين، واتساع مجال نشاطهم تبعاً لتنوّع وتباين مهامهم. وما من شك في ضرورة تمتع هذه الفئات بالحصانات والامتيازات التي تمكنهم من القيام بمهام دون عوائق، بيد أن الأمن القومي لدولة الاستقبال يُعد عاملاً اساسيا يؤثر في تكييف المدى الذي تتقيد بمراعاته تجاههم من هذه الحصانات والامتيازات.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 366 - 367.

أولاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة

يشكل الأمن القومي للدولة مجموع مصالحها الحيوية، ومن ثم فإن تحقيق أمن الدولة إنما يتم بحماية مصالحها الحيوية. والدول في حقيقة الأمر تنضم برضاها ومحض إرادتها لوضع تنظيم جماعي للمصالح المشتركة، بيد أنه إذا تعارض التنظيم المشترك مع مصالح الدول الذاتية فلا خلاف في ضرورة أفضلية مصالح الدولة. ولا شك أيضا أن هذه الاعتبارات كانت تحت رقابة الدول المختلفة لدى إبرام اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمات المختلفة، وإذا دققنا في هذه الاتفاقيات نجد أثر الأمن القومي بارزاً في كثير من نصوصها وبشكل خاص النصوص المتعلقة برفع الحصانة وكذالك نص المادتين 24 و25 من اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة بشأن إساءة استعمال المزايا، وكذلك المادة 21 من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة 23 من اتفاقية المنظمات المتخصصة والتي جاء بهما: «تتعاون المنظمات في كل وقت مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتحقيق العدالة ومراعاة تنفيذ لوائح البوليس، وتجنب ما قد ينشأ من سوء استعمال الحصانات والامتيازات المقررة لموظفيها».

ثانياً: أثر الأمن القومي في الحصانات والامتيازات الخاصة بذات المنظمة

تتميز المنظمة الدولية باستقلالها في وجودها وممارستها لنشاطها عن الدول المكوِّنة لها. هذا الوجود المتميز للمنظمة الدولية يقتضي أن يكون لها الشخصية القانونية الدولية في الحدود التي ترسمها لكل منظمة، المعاهدة التي أنشأتها. ويقتضي أيضاً أن تتمتع في أراضي كل من أعضائها بالحصانات والامتيازات اللازمة لأدائها

لأعمالها. وقد أصبح من المألوف أن تتضمن دساتير المنظمات الدولية النص على تمتعها بالشخصية القانونية وبالحصانات والامتيازات الضرورية لأداء أعمالها في أراضي كل من أعضائها. على أن الإقرار للمنظمات الدولية بهذه الحصانات والامتيازات لا يخلو من النقد، ومن أوجه النقد الجدية التي توجه إليها هو احتمال أن يكون لها أثر خطر على أمن الدولة، ويبدو هذا الاحتمال في أثرين أولهما تأثير ذلك في حياد دولة مثل سويسرا، وثانيهما أن المنظمة الدولية قد تكون تغطية لنشاط هدام أو عامل مسهل لذلك النشاط.

وفيما يتعلق بالنقد الأول فإن الاتفاقات التي تبرم بين المنظمة الدولية وبين الدولة المضيفة - إذا كانت محايدة - تتضمن بعض النصوص للتنسيق بين متطلبات حياد الدولة وبين متطلبات حرية العمل للمنظمة الدولية[1].

إن أساس النصوص الواردة في الاتفاقين أن تضمن الدولة المضيفة للمنظمة الدولية الاستقلال والحرية في العمل. وأن تعترف بأن المنطقة التي تقوم عليها مباني المنظمة تعتبر خارجة عن إقليم

(1) ومثال ذلك الاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي، إذ تنص المادة الأولى من هذا الاتفاق على:

«…. The Swiss Federal council guarantees to the International labor organization the independence and freedom of action belonging to it as an international institution».

كما تنص المادة 24 من ذات الاتفاق على:

….. Switzerlan shall not incur by reason of the activity of the International Labour Organisations on its territory any international responsibility for acts or omissions of the Organisation or its agents acting or abstaining from acting within the limits of their functions».

وكذلك الاتفاق المبرم بين النمسا «وهي الدولة المضيفة وبين المنظمة الدولية للطاقة الذرية، إذ تضمن نصوصاً مماثلة لتلك الواردة بالاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي»،

الدولة - الذي هو ملتزم بالحياد - وهذا النص يستتبع بالضرورة رفع مسؤولية الدولة عن كل ما يحدث داخل الجزء الذي خرج عن ولاية الدولة، فهو إذن يضمن التوفيق بين ممارسة المنظمة الدولية لنشاطها وبين محافظة الدولة على حيادها. على أن هذه النصوص لا تقلل من حق الدولة المضيفة من اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية أمنها القومي، فكان لا بد إذن من أن يترك للدولة المضيفة بعض الحرية التي تضمن لها أن تدافع عن أمنها [1].

وفيما يتعلق بالنقد الثاني لجهة احتمال أن تكون المنظمة الدولية تغطية لنشاط غير مشروع، أو عاملاً مسهلاً لذلك النشاط، فإن هذه المسألة في غاية التعقيد وتقلق بال كثير من الحكومات لا سيما نشاط التجسس الذي يهدد أمن الدول. وإذا كان النشاط التعسفي للمنظمة الدولية ينجم عادة عن تصرفات بعض موظفيه، فإن معالجة المسألة معالجة عادلة تتطلب الاهتداء بسبعة مبادئ هي:

1 - مسؤولية الموظف الدولي مسؤولية خالصة أمام المنظمة الدولية الذي يخدمها.

2 - الحرص على أعلى المستويات في اختيار الموظفين.

---

(1) لذا نصت المادة 25 من الاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي على:
«.... Nothing in the agreement shall affect the right of the Swiss federal council to take the precautions necessary for the security of Switzerland».
وأيضاً نصت المادة الثامنة عشر من الاتفاق المبرم بين النمسا وبين المنظمة الدولية للطاقة الذرية على:
«The Agency undertakes to co-operate with the Government to avoid any prejudice to the security of the Republic of Austria resulting from its activities»
Wilfred Jenks: Op. Cit., P. 28 - 29.

3 - أن الحصانة تحمي الوظيفة وليس الشخص.

4 - أن ممارسة الحصانات ينبغي أن تجري وفقا لمعايير السلوك المسؤول.

5 - أنه لا يجوز للمنظمة الدولية أن تتخذ إجراء على أساس مجرد الشك غير المؤيد بأدلة معقولة.

6 - إذا وجدت المنظمة ما يؤيد الشك على نحو معقول فإن على المنظمة أن تبرئ ساحتها من ذلك الشك حتى لا تخون مقاصدها، سواءً بإيضاح هذا الشك الذي بدا بالنسبة لأحد موظفيها، أو اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة.

7 - وأخيرا ضرورة احترام القانون احتراماً كاملاً في سائر الإجراءات التي تتخذها المنظمة لحفظ الثقة العامة واستقلالها[1].

تبقى الإشارة إلى أن الدولة التي يوجد فيها مقر المنظمة الدولية قد لا تكون على علاقة دبلوماسية ببعض الدول الأعضاء، بل قد لا تكون

(1) ثمة العديد من الأمثلة لقضايا تقرر فيها عدم الحصانة للأعمال غير المشروعة من بينها على سبيل المثال قضية: Coplon and gubitchev. وتتلخص هذه القضية في أن G-bitchev يحمل الجنسية السوفيتية وموظف في مكتب التخطيط التابع للأمم المتحدة، واتهم بانتهاك قوانين الولايات المتحدة الأمريكية الخاصة بالتجسس فلما قبض عليه دفع بالحصانة الدبلوماسية، ورفض القضاء الأمريكي قبول الدفع على أساس أن الحصانة تحمي الوظيفة وأن التجسس ليس من وظائف المتهم كموظف بالأمم المتحدة.وهكذا ننتهي إلى القول بأنه وإن كنا لا نستطيع أن نغض النظر عن احتمال أن يتهدد أمن الدولة بنشاط غير مشروع من قبل المنظمات الدولية، فإن هذا الخطر لا يبرر التردد في منح الحصانات والامتيازات للمنظمات الدولية كي تمارس نشاطها بصورة مرضية على أن تكون في مفهوم نسبي وليس مطلق.محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص 239.

معترفة بدولة عضو، ففي هذه الحالة فإن منح الحصانات والامتيازات للمنظمة أمر متروك لما تراه دولة المقر ومدى استعدادها للمجاملة[1].

ثالثاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية

يتمتع ممثلو الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية بالحصانات والامتيازات التي يتطلبها استقلالهم للقيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات. إلا أن إعطاء الدول الأعضاء في المنظمات الدولية حرية اختيار ممثليها في المنظمات الدولية، يجعل من مركز الدولة التي تستضيف المنظمة مركزاً دقيقاً وحساساً إذ عليها أن تتجهز لاستقبال وقبول ممثلي الدول الأعضاء التي لا تكون لها ببعضها علاقات بل وقد تكون العلاقات بينها وبين هذا البعض مقطوعة - ومع ذلك فإن عليها أن تقر لمندوبي هذه الدول - بالحد اللازم على الأقل - من الحصانات والامتيازات كما أن دولة المقر لا تملك - على عكس الحال بالنسبة للدبلوماسيين - أن تطلب إلى من لا تطمئن إليه من ممثلي الدول الأعضاء أن يغادر إقليمها باعتباره أصبح شخصاً غير

(1) ومثال ذلك قضية تبين فيها عملاً وجهة نظر دولة المقر بالنسبة لغيرها من الدول التي لم تعترف بها، هذه القضية تتلخص في أنه حدث في مارس عام 1966 أن اقتحمت السلطات الفرنسية مقر البعثة الصينية لدى اليونسكو واستولت عليه وطردت موظفي البعثة، الأمر الذي كان موضع احتجاج مدير عام اليونسكو وقد أجابت الحكومة الفرنسية على ذلك بأن المباني تعود إلى الحكومة الصينية التي لا تمثلها في فرنسا سوى سفارة جمهورية الصين الشعبية وحدها، وأن الحكومة الفرنسية لم تأخذ علماً بأن تلك المباني قد انتقلت من السفارة التي كانت لجمهورية الصين إلى بعثتها لدى اليونسكو، ومن ثم فإن البعثة ليس لها حق أو سند قانوني في شغل المباني ولا يحق لها أن تتمتع - في حيازة تلك المباني - بأية حصانة، وقد طلب إلى البعثة أكثر من مرة أن تخلى المباني وتشغل سكناً آخر عرض عليها ولكنها رفضت. ان وجهة نظر فرنسا هذه - كما أوضح مدير عام اليونسكو - لا نتفق مع نصوص اتفاق جنيف الذي أبرم بين اليونسكو وفرنسا. ولكن الخلاف بين اليونسكو وفرنسا يكشف عن القيود التي يمكن أن ترد عملاً على حصانات وامتيازات المنظمات الدولية بسبب اعتبارات الأمن القومي. محمد الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 131 - 132.

مرغوب فيه Persona non grata ومن ثم فإن إطلاق الحرية لممثلي الدول الأعضاء على إقليم دولة المقر دون قيد ولا شرط، قد يضر بالأمن القومي للدولة التي يوجد على إقليمها المقر، فكان لا بد إذن من أن يترك لدولة المقر بعض الحرية التي تضمن لها أن تدافع عن أمنها قدر المستطاع، وهذا ما تهتم به عادة اتفاقات المقر[1].

كما أن الممثل الدولي لا يستطيع استخدام حصانته لحماية نفسه من إساءة صدرت عنه، وبالتالي أن يدعي لنفسه حماية أكثر مما يمكن أن يدعيها الممثل الدبلوماسي لدولته، وعلى هذا فإذا صدرت من ممثل دولي إساءة في شأن من الشؤون الخارجة عن وظيفته الرسمية جاز لدولة المقر بالإجراءات الدبلوماسية أن تطلب إليه مغادرة الإقليم[2].

(1) ففي الاتفاق الذي أبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة مثلاً نص على أن يكون للممثلين الدائمين للدول الأعضاء حق الوصول من وإلى مقر الهيئة بغض النظر عن العلاقات التي بين دولتهم وبين الولايات المتحدة وأما ما يتمتعون به من حصانات وامتيازات فيقتصر فقط على المنطقة التي يوجد بها المقر الرئيسي وعلى مساكنهم والعكس بالعكس وكذا أثناء سفرهم إلى دولة أجنبية في مهمة رسمية. وجدير بلفت النظر أنه وإن كانت المادة التاسعة من الاتفاقية الخاصة بتمثيل الدول في علاقتها بالمنظمات الدولية ذات السمة العالية قد أعطت حرية للدول الموفدة في أن توفد أعضاء البعثة إلا أن المادة 14 قيّدت تلك الحرية بشروط منها الظروف والأحوال في الدول المضيفة.

(2) ومن أمثلة ذلك طلب الحكومة الأمريكية ترحيل فلاديمير بتروفيتسي زينياكين، المستشار بوفد الاتحاد السوفيتي في الأمم المتحدة إلى بلاده عقب اتهامه بالحصول على وثائق سرية من أحد ضباط سلاح البحرية الأمريكية. وقرار الحكومة الأمريكية الصادر في 9 أكتوبر عام 1970 بطرد مستشار وسكرتير أول بعثة كوبا في الأمم المتحدة لاتهامهما بالقيام بنشاط غير مشروع. وقرار الحكومة السويسرية بتكليف أحد أعضاء البعثة البولونية المعتمدة بمكتب الأمم المتحدة بجنيف بمغادرة البلاد بعد اتهامه بالتجسس. وقرار الحكومة الأمريكية الصادر في 3 شباط/فبراير عام 1978 بطرد الممثل الدائم لفيتنام بمنظمة الأمم المتحدة لاتهامه بالتجسس. ومن ذلك أيضاً قرار السلطات السويسرية باعتبار M. Ahmad Malek Mahdavi سكرتير أول البعثة الإيرانية بمكتب الأمم المتحدة بجنيف شخصاً غير مرغوب فيه وطرده من البلاد في 1976/8/30 لارتكابه أفعالاً غير مشروعة.

Charles Rousseau: R.G.D.I.P., P. 555.

وقد تلجأ الدولة إلى ممارسة اختصاصها القضائي حيال بعض ممثلي الدول، إذا اتهموا بارتكاب جرائم ماسّة بالأمن القومي للدولة[1]. وهكذا يمكن القول أن حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية إنما هي حصانات مقيدة وليست حصانات مطلقة.

رابعاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء

باتت السمة الأساسية للمجتمع الدولي حاليا، انتشار المنظمات الدولية التي تشمل بنشاطها كافة مجالات الحياة الدولية. وتضم منظمة الأمم المتحدة حالياً 192 دولة. وبالتالي يبدو واضحاً الأعداد الهائلة من الموظفين والخبراء الذين يعملون بهذه المنظمات الدولية المختلفة، وتسيطر على وضعهم القانوني فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها. لكن ليس بمستبعد أن يسيء الموظفين والخبراء استخدام ما يتمتعون به من حصانات وامتيازات، ولذلك تنص الغالبية من الاتفاقات الخاصة بهذه الحصانات والامتيازات على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع. ويبدو أن الاتجاه الغالب لدى كثير من الدول، يميل إلى تفضيل اعتبارات الأمن القومي

(1) من ذلك محاكمة Santiesteban Casanova الملحق بالبعثة الكوبية الدائمة لدى الأمم المتحدة أمام احدى المحاكم الأمريكية بعد أن اتهم بالتآمر والتجسس مع آخرين، وقد طعن بحصانته استناداً إلى المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة والقواعد العرفية في القانون الدولي، ولكن المحكمة الأمريكية رفضت الطعن على أساس أن الحصانة مكفولة للاستقلال في ممارسة الوظائف فقط.

I.L.R. Volume 34, 1967, P. 154 - 172.

على مقتضيات حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء[1].

ولعله ليس خافياً أن الهدف البعيد والأصيل لتدخل هذه الحكومات في اختيار الموظفين الدوليين هو حماية أمنها القومي. على أن الأمر يبدو بالغ الدقة حينما يتهم أحد الموظفين الدوليين بارتكاب بعض الأفعال التي تمس الأمن القومي للدولة[2].

(1) فقد طرد عدد من الموظفين الأمريكيين خلال الفترة من 1951 إلى 1953 من خدمة الأمم المتحدة استناداً إلى تحريات حكومة الولايات المتحدة بقصد منع رعايا الدولة المضيفة من ذوي المبادئ الشيوعية من دخول المنظمة الدولية، وقد حكمت المحكمة الإدارية ببطلان هذا التصرف وعدم مشروعية قرار الأمين العام بإنهاء خدمات هؤلاء الموظفين ومع ذلك فإن هؤلاء لم يعادوا إلى الخدمة وإنما منحوا مكافأة تعويضية حددتها المحكمة بعد أن رفض الأمين العام إعادتهم للخدمة.

(2) مثال ذلك ما صدر عن محكمة نيوجرسي الأمريكية بتاريخ 20 تشرين الأول/أكتوبر عام 1978 حكماً بالسجن لمدة 50 عاماً على كل من فالدبك انجر، ورودولف شير نايف الروسيان الجنسية والموظفان لدى الأمم المتحدة، بعد إدانتهما بتهمة التجسس والسعي للحصول على أسس دفاعية أمريكية تنفيذاً لتعليمات صادرة من الحكومة السوفيتية، وكانت الأجهزة الفيدرالية الأمريكية قد اكتشفت نشاطهما ألتجسسي. وقد احتجت السفارة السوفيتية في واشنطن لدى الحكومة الأمريكية. ومن ذلك أيضاً محاكمة رودولف بتروفيتش تشرينايف، الموظف بسكرتارية الأمم المتحدة، وفالديك الكسندروفبتش أحد مساعدي نائب السكرتير العام للأمم المتحدة أمام محكمة نيوجرسي بالولايات المتحدة الأمريكية لاتهامها بالحصول على وثائق سرية من أحد ضباط سلاح البحرية الأمريكي. على أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تقتصر على محاكمة موظفي الأمم المتحدة عند انتهاكهم قوانين البلاد الخاصة بالتجسس، بل قد تلجأ أحياناً إلى محاكمة العاملين بالأمم المتحدة حتى في المخالفات الخاصة بالمرور، كقضية: Ranollo والتي تتلخص في أنه كان سائقاً خاصاً للأمين العام السابق للأمم المتحدة Lie، واتهم بقيادة السيارة بسرعة تزيد عن السرعة المحددة بينما كان ينقل الأمين العام أثناء الخدمة خلال دورة انعقاد الجمعية العامة. ولذا دفع بالحصانة استناداً إلى المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة، واتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات الدولية الصادرة في 29 كانون الأول/ديسمبر عام 1045 . كما رفضت الأمم المتحدة إسقاط الحصانة، ولكن المحكمة الأمريكية رفضت الدفع بالحصانة وأشارت إلى أن الحصانة يجب أن تنحصر في أولئك الذين يكون نشاطهم لازماً لشؤون مداولات الجمعية العامة وذلك لا ينصرف إلى الخدم الذين يسهرون على راحة المندوبين وموظفي الأمانة العامة.

الفصل الثالث

حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية

نصت المادة 10 من ميثاق جامعة الدول العربية على أن تكون لمبانيها التي تشغلها حرمة مصونة. كما نصت المادة 14 على أن يكون لموظفيها وممثلي الدول الأعضاء لديها الحق في التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية أثناء قيامهم بأعمالهم على الوجه الذي تبيّنه الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات جامعة الدول العربية، وقد أبرمت هذه الاتفاقية ووافق عليها مجلس الجامعة في العاشر من أيار / مايو عام 1953، وحددت المواد من 11 إلى 18 الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها ممثلو الدول الأعضاء، كما حددت المواد من 19 إلى 24 امتيازات وحصانات موظفي الجامعة. ثم أبرم ملخص لتنظيم بعض أحكام تلك الاتفاقية وافق عليه مجلس الجامعة في أول نيسان / أبريل عام 1961.

القسم الأول

الحصانات والامتيازات الخاصة بذات الجامعة

تشمل الحصانات والمزايا الخاصة بذات الجامعة: الحصانة القضائية. حرمة الأماكن الخاصة بالجامعة وموجوداتها.حرمة المحفوظات والوثائق. التسهيلات الخاصة بالاتصالات. الامتيازات المالية.

أولاً: الحصانة القضائية

استناداً للمادة الثانية من اتفاقية حصانات ومزايا جامعة الدول العربية «تتمتع أموال جامعة الدول العربية، ثابتة كانت أو منقولة، وموجوداتها أينما تكون وأياً كان حائزها بالحصانة القضائية، ما لم يقرر الأمين العام التنازل عنها صراحة، على ألا يتناول هذا التنازل إجراءات التنفيذ». ويلاحظ على هذا النص أنه حدَّد التمتع بالحصانة القضائية على أموال الجامعة وموجوداتها وأغفل ذكر الجامعة ذاتها، كما أنه جعل التنازل عن الحصانة من سلطة الأمين العام، ولم يستلزم أن تقره ذات الهيئة الممثلة للجامعة كما هو الحال بالنسبة للنصوص الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة[1].

ثانياً: حرمة الأماكن الخاصة بالجامعة وموجوداتها

نصت المادة الثالثة من اتفاقية حصانات ومزايا جامعة الدول

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 356.

العربية على أن «حرمة المباني التي تشغلها جامعة الدول العربية مصونة ولا تخضع أموالها أو موجوداتها أينما تكون وأياً كان حائزها لإجراءات التفتيش أو الحجز أو الاستيلاء أو المصادرة، أو ما يماثل ذلك من الإجراءات الجبرية». ويلاحظ أن هذا النص قد استبعد نزع الملكية من الإجراءات التي لا تخضع لها الأماكن الخاصة بالجامعة ومن ثم فإن مراعاة حرمة الأماكن الخاصة بالجامعة وموجوداتها تكون وفقاً لحرمة دور البعثات الدبلوماسية.

ثالثاً: حرمة المحفوظات والوثائق

وفقاً للمادة 4 من اتفاقية حصانات ومزايا جامعة الدول العربية تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت سواء أكانت خاصة بجامعة الدول العربية أم في حيازتها. ومن ثم فإن مراعاة حرمة هذه المحفوظات والوثائق يكون وفقاً لحرمة المحفوظات والوثائق المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية.

رابعاً: التسهيلات الخاصة بالاتصالات

تنص المادة 9 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية على أن تعامل الرسائل الرسمية الخاصة بالجامعة في اقليم كل دولة من الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أية دولة أخرى وبعثتها الدبلوماسية بكافة أنواعها سلكية أو لاسلكية والمخابرات الهاتفية، وفيما تعلق أيضاً برسوم نشر الأنباء التي تذاع بالصحف والراديو. ولا تخضع المكاتبات والرسائل الرسمية الخاصة بالجامعة لأية رقابة وتنص المادة العاشرة من ذات الاتفاقية على أنه يجوز للجامعة استعمال الرمز في رسائلها كما

يجوز لها إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وذلك فيما يتعلق بالأولوية رسوم التخليص على البريد والرسائل البرقية وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسائل والحقائب الدبلوماسية.

خامساً: الامتيازات المالية

نصت المادة 7 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية على تمتع الجامعة وموجوداتها وأموالها بالإعفاء من:

1 - جميع الضرائب المباشرة ما عدا ما يختص منها بالمرافق العامة.

2 - جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية. مع عدم جواز التصرف بالبيع فيما استوردته معفى من الرسوم الجمركية إلا بموافقة حكومة الدول صاحبة الشأن.

3 - جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده من المطبوعات الخاصة بها.

4 - نصت المادة الثامنة صراحة على عدم إعفاء ما تشتريه الجامعة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو رسم نقل الملكية.

5 - كما نصت المادة الخامسة والسادسة على أنه يجوز

للجامعة أن تحوز عملة من أي نوع وأن تكون لها حسابات بأية عملة وان تحول قيمة ما لديها من عملة إلى ما يعادلها من عملة أخرى دون أن تتقيد في ذلك بأية لوائح أو رقابة مالية أو تأجيل جبري من أي نوع [1].

القسم الثاني

حصانات ومزايا ممثلي الدول الأعضاء

تناولت اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها ممثلو الدول الأعضاء في المواد من 11 إلى 18 [2].

أولاً: الحصانات والامتيازات

يتمتع ممثلو الدول الأعضاء في الهيئات الرئيسة أو الفرعية التابعة لجامعة الدول العربية، والمؤتمرات التي تعقدها، أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية، وسفرهم إلى مقر اجتماعهم وعودتهم منه، بالحصانات والامتيازات الآتية:

(1) إلا أنه يلاحظ أن هذه الاتفاقية قد أوردت قيداً على حرية الجامعة في هذا الشأن لم يرد له مثيل في اتفاقيتي حصانات وامتيازات الأمم المتحدة وحصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة، ووفقاً لهذا القيد «لا يجوز للجامعة أن تخرج من دولة، بالمخالفة للقوانين السارية فيها، قدراً من العملات الخاضعة لقيود خاصة أكبر مما أدخلته منها إلى تلك الدولة»

(2) محمد سامي عبد الحميد: قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 436.

1 - عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية، وبالحصانة القضائية وبشكل عام ما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما في ذلك ما يصدر منهم شفوياً أو كتابة.

2 - حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

3 - حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة.

4 - حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة ومن كافة إجراءات القيد الواجبة على الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يدخلونها أو التي يمرون بها في قيامهم بأعمالهم.

5 - نفس التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية والموفدين في مهمة رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع.

6 - نفس الحصانات والتسهيلات التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

7 - جميع المزايا والحصانات والتسهيلات الأخرى التي لا تتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسي مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة التي لا تخص

استعمالهم الشخصي أو من ضريبة الإنتاج أو البيع[1].

8 - تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لممثلي الدول الأعضاء خاصاً بأقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية[2]. ولا تعتبر المدة التي يقضيها ممثلو الدول الأعضاء في إقليم إحدى هذه الدول أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية «مدة إقامة» تفرض عليهم بسببها أية ضريبة[3].

9 - في المادتين السابعة عشرة والثامنة عشرة نصين لا نظير لهما في سائر اتفاقيات المنظمات الأخرى حيث تنص المادة السابعة عشرة على أن «يتمتع المندوبون الدائمون للدول مدة تمثيلهم لدولهم في هيئات الجامعة العربية بما يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون» أما المادة الثامنة عشرة فتنص على أن «يقوم الأمين العام بابلاغ حكومات الدول الأعضاء بأسماء ممثلي الدول لدى مجلس الجامعة ومندوبيها الدائمين وأعضاء اللجان الدائمة»[4].

ثانياً: الأشخاص المستفيدون من الحصانات والامتيازات

يتمتع بالحصانات والامتيازات ممثلو الدول في الهيئات الرئيسة أو الفرعية التابعة لجامعة الدول العربية. والمؤتمرات التي تعقدها. وتشمل عبارة ممثلي الدول الأعضاء. المندوبين والمندوبين المساعدين

(1) المادة 11 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.
(2) المادة 12 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.
(3) المادة 13 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.
(4) غسان يوسف مزاحم، مرجع سابق، ص 214.

والمستشارين والخبراء الفنيين والسكرتيريين الموفدين معهم[1].

1 - جميع المزايا والحصانات والتسهيلات الأخرى التي لا تتعارض مع الإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة التي لا تخص استعمالهم الشخصي أو من ضريبة الإنتاج أو البيع.

2 - يتمتع بهذه الحصانات والامتيازات أشخاص الممثلين دون أفراد أسرهم الذين قد يكونون في صحبتهم عدا الإعفاء الخاص بالزوجة من قيود الهجرة ومن إجراءات القيد الواجبة على الأجانب.

3 - لا يحق لممثلي الدول الأعضاء الاحتجاج بالحصانات والامتيازات المقررة لهم إلا في مواجهة الحكومة الأجنبية، وليس لهم أن يتمسكوا بها في مواجهة حكومات الدول التي يكونون من رعاياها أو التي يمثلونها[2].

ثالثاً: رفع الحصانة

تنص المادة الرابعة عشرة من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية على أن الحصانات والمزايا لا تمنح لممثلي الدول الأعضاء لمصلحتهم الخاصة بل لضمان تمتعهم بالاستقلال في تأدية وظائفهم المتعلقة بالجامعة، وتتطلب تبعاً لذلك من الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة، أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الفرض الذي من أجله منحت.

(1) المادة 16 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.
(2) المادة 15 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

القسم الثالث

حصانات ومزايا الموظفين والخبراء

أولاً: حصانات وامتيازات موظفي الجامعة

حددت المواد من 19 إلى 14 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية، الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها موظفو الجامعة[1]. ويستفاد من هذه النصوص أن هناك قدراً من الحصانات والامتيازات يتمتع بها كافة موظفي الجامعة وثمة أيضاً فئة من الحصانات والامتيازات لا يتصور أن يتمتع بها سوى الموظفين الذين لا يحملون جنسية دولة المقر، على أن هناك بعض الحصانات والامتيازات تقتصر على كبار موظفي الجامعة.

1 - الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها كافة موظفي الجامعة:

أ - الحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

ب - الإعفاء من أي ضريبة على رواتبهم التي يتقاضونها من الجامعة. على أن الإعفاء لا يمتد إلى غير ما ذكر من مداخيل.

ج - الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية.

---

(1) محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، طبعة 1972، ص 436 وأيضاً طبعة 1979، ص 386.

2 - الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظفون من غير رعايا دولة المقر:

أ - الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد عائلتهم الذين تحت إعالتهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب.

ب - التمتع بالمزايا التي تمنح للموظفين في درجاتهم من أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالقطع.

ج - ذات التسهيلات بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد أسرهم الذين تحت اعالتهم التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الأزمات الدولية وذلك فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم.

د - الإعفاء من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع لمناسبة أول توطن لهم[1]. وهذا الإعفاء قاصر على ما يستورده هؤلاء الموظفين من متابع وأثاث في خلال سنة من تاريخ تسلمهم العمل بحيث إذا انقضت مدة السنة ولم يتسنى لهم استيراد أمتعتهم زال الإعفاء بالنسبة لهم واستحقت بالتالي الرسوم الجمركية على أي متاع أو أثاث قد يستوردونه بعد ذلك[2].

3 - الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها كبار الموظفين:

يقصد بكبار موظفي الجامعة أمين عام الجامعة والأمناء

(1) المادتان 20 و21 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.
(2) غسان يوسف مزاحم، المرجع السابق، ص 224.

المساعدين والموظفين الرئيسيين هم وزوجاتهم وأولادهم القصر، وهؤلاء يتمتعون علاوة على المزايا والحصانات السابقة - سواء فيما يختص بهم أو بزوجاتهم وأولادهم القصر - بالمزايا والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة طبقاً للمبادئ المقررة في القانون الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين[1].

ثانياً: حصانات وامتيازات الخبراء

نصت المادة 25 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية على تمتع الخبراء الذين يقومون بمهام لجامعة الدول العربية بالحصانات والامتيازات الآتية:

1 - عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية.

2 - الحصانات القضائية بصفة عامة حتى بعد انتهاء مهامهم فيما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية.

3 - حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

4 - حق استعمال الشيفرة في رسائلهم وتسلم المراسلات المتبادلة بينهم وبين جامعة الدول العربية برسول خاص وحقائب مختومة.

5 - التسهيلات نفسها التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظام

(1) المادة 22 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

الخاصة بالعملة والقطع.

6 - التسهيلات نفسها التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة[1].

ثالثاً: رفع الحصانة عن الموظفين والخبراء

لا تمنح الحصانات والمزايا لموظفي وخبراء جامعة الدول العربية لمصلحتهم الخاصة بل تمنح لمصلحة جامعة الدول العربية التي يعملون بها، وقد نصّت على ذلك المادة 23 من اتفاقية حصانات ومزايا جامعة الدول العربية بالنسبة للموظفين والمادة 26 بالنسبة للخبراء ونصت كل من المادتين أن يكون للأمين العام الحق في رفع الحصانة عن موظفي وخبراء الجامعة في كافة الأحوال التي يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة ومجراها وأن رفعها لا يضر بصالح الجامعة. أما الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون وزوجاتهم وأولادهم القصر فلا ترفع عنهم الحصانة إلا بموافقة مجلس الجامعة. وحتى لا يساء استخدام الحصانات والامتيازات السالف ذكرها نصت المادة 24 من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية على أن تتعاون الجامعة مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتحقيق العدالة، ومراعاة تنفيذ لوائح الضبط وتجنب ما قد ينشأ من سوء استعمال المزايا والحصانات المقررة لموظفيها.

(1) كما ويلاحظ أن التحفظ الذي أوردته مصر لدى توقيعها على اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية والخاص بالخدمة الوطنية يتعلق بالموظفين في الجامعة فقط، ولكنها عند انضمامها إلى اتفاقية حصانات ومزايا مجلس الوحدة الاقتصادية العربية أوردت تحفظاً يشمل الموظفين والخبراء فساوت بينهم في هذا المجال.

القسم الرابع

أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات

جامعة الدول العربية

حرص ميثاق جامعة الدول العربية على مبدأ المحافظة على الأمن القومي للدول الأعضاء، وحرص واضعو الميثاق على أن يستبعدوا من الميثاق كل ما من شأنه أن يمسَّ هذا المبدأ [1].

فقد جاء في ديباجة ميثاق الجامعة أن الجامعة «تقوم على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها» كما أن المادة الثانية تنص على أن الغرض من قيام الجامعة هو «توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وصيانة استقلالها وسيادتها» وأن يكون التعاون فيما بين الدول لتحقيق هذه الأهداف بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها». كذلك تنص المادة الثامنة على أن «تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها» [2].

(1) للمزيد راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: المنظمات القارية والإقليمية، ج 2، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

(2) وإن كانت هذه النصوص تشير إلى الهدف الأساسي للجامعة وهو التمهيد لتحقيق الوحدة الدستورية بين أعضائها في المستقبل البعيد، من خلال تحقيق أقصى درجة ممكنة من درجات التعاون بين أعضائها في أربعة مجالات أساسية هي: المجال السياسي، ومجال التقدم الإنساني، ومجال تحرير الأرض العربية وضمان حرية شعوبها، ومجال التسوية السلمية لما قد ينشأ بين أعضاء المنظمة من خلافات. فإنه لا يتعارض مع هذا الهدف=

كما تضمّنت اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية بعض النصوص التي ترمي إلى المحافظة على الأمن القومي للدول الأعضاء، ففيما يتعلق بالإعفاءات والتسهيلات المالية نصت المادة الثامنة صراحة على عدم إعفاء ما تشتريه الجامعة لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو رسم نقل الملكية. وفيما يتعلق بالتسهيلات الخاصة بالنقد والعملة فقد أوردت الاتفاقية قيداً على حرية الجامعة في هذا الخصوص، ووفقاً لهذا القيد «لا يجوز للجامعة أن تخرج من دولة - بالمخالفة للقوانين السارية فيها - قدراً من العملات الخاضعة لقيود أكبر مما أدخلته منها إلى تلك الدولة»[1].

وفيما يتعلق بحصانات ومزايا الموظفين فقد أعفت الاتفاقية موظفي الجامعة من غير رعايا دولة المقر من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن لهم في الدولة صاحبة الشأن، وقيّدت هذا الإعفاء بأن يكون مقتصراً على ما يستورده هؤلاء الموظفين من متاع وأثاث في خلال سنة من تاريخ تسلمهم العمل[2]. بحيث إذا انقضت مدة السنة ولم يتسن لهم استيراد أمتعتهم زال الإعفاء بالنسبة لهم، واستحقت بالتالي الرسوم الجمركية على أي متاع أو أثاث قد يستوردونه بعد ذلك.

= البعيد أن نقول أن هذه النصوص تهدف أيضاً إلى المحافظة على الأمن القومي للدول أعضاء الجامعة، بل أن هذا الهدف تفرضه روح وطبيعة العوامل التي أدت إلى إبرام الميثاق، والأخذ بغير ذلك يؤدي إلى عزوف الدول عن الاشتراك في مثل هذه المواثيق، ذلك أن حق الدولة في المحافظة على أمنها القومي هو حق من الحقوق الأساسية للدول، وإذا قامت دولة ما بالاشتراك في أحد المواثيق أو المنظمات الدولية فإنها تراعي في ذلك عدم المساس بعناصره الضرورية. واحتفاظها بسلطة التقرير في المسائل التي تعتبرها من صميم اختصاصها الداخلي.

(1) المادة الخامسة - ثانياً - من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

(2) المادة العشرين - فقرة د - من اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية.

ومن النصوص ذات الدلالة الخاصة التي تضمنتها اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية، نص المادة 32 إذ جاء فيه: على أنه ليس في أحكام هذه الاتفاقية ما يؤثر في سلطة كل دولة من الدول الأعضاء في اتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير لصيانة سلامة بلادها أو أمنها أو نظامها العام».

الفصل الرابع

حصانات وامتيازات ممثلي الدول
في المؤتمرات الدولية الحكومية

يقصد هنا حصانات وامتيازات العائدة للمؤتمرات التي تتفق مجموعة من الدول على عقدها للنظر في شأن من الشؤون الدولية المشتركة وتوجه الدعوة إليها من جانب أي من هذه الدول، وهي عادة الدولة التي يتقرر عقد المؤتمر في إقليمها، فالمؤتمرات التي تعقد عبر المنظمات السابقة، تحكمها لجهة تحديد وضع ممثلي الدول الأعضاء فيها، وما يمكن أن يتمتعوا به من حصانات وامتيازات، الاتفاقيات التي أبرمت في هذا الشأن، شأنهم في ذلك شأن مندوبي الدول الأعضاء في المنظمات الدولية أو الإقليمية. فإن غالبية الفقهاء لم يلتفتوا كثيراً بتحديد النظام القانوني لممثلي الدول في المؤتمرات الدولية الحكومية وما يحق لهم أن يتمتعوا به من حصانات وامتيازات.

أولاً: حصانات وامتيازات المؤتمرات

رغم أن دبلوماسية المؤتمرات الدولية لها أصولها فيما جرى

عليه العمل، فقد نصت عليها صراحة اتفاقية هافانا التي أبرمتها الدول الأمريكية بشأن الممثلين الدبلوماسيين في 20 شباط / فبراير عام 1928 إذ قسمت المادة الثانية من هذه الاتفاقية المبعوثين الدبلوماسيين إلى عاديين ordinaries يمثلون دولة لدى دولة أخرى وغير عاديين Eoxtraordinaires يكلفون بمهمة خاصة أو يعتمدون لتمثيل حكومة في مؤتمرات أو اجتماعات أو هيئات دولية أخرى، ثم نصّت في المادة التاسعة منها على أن المبعوثين غير العاديين يتمتعون بنفس الحصانات والمزايا المقررة للمبعوثين العاديين[1]. كما كان موضوع المؤتمرات الدولية محل بحث أمام لجنة القانون الدولي للأمم المتحدة بمناسبة إعدادها لمشروع اتفاقية تتضمن القواعد التي تطبق على البعثات الخاصة، وأصدرت اللجنة في دورتها الثانية عشرة عام 1960 قرارات باعتبار موضوع المؤتمرات الدبلوماسية أمراً مستقلاً عن العلاقات الدبلوماسية، وبالتالي

(1) علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 372 – 373. وفيما يتعلق بتقسيم المؤتمرات من حيث الطبيعة الموضوعية للمفاوضة إلى مؤتمرات ذات صفة سياسية كمؤتمر جنيف عام 1954 بشأن إنهاء الحرب الهند الصينية ومؤتمر وارسو عام 1955 الخاص بإنشاء منظمة وارسو، ومؤتمر جنيف عام 1962 الخاص بموضوع ضمان الحياد. ومؤتمرات ذات صفة قانونية كمؤتمر جنيف عام 1961 الخاص باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ومؤتمر جنيف عام 1963 الخاص باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، ومؤتمر جنيف عام 1968 – 1969 بشأن قوانين المعاهدات. ومؤتمرات ذات صفة فنية كمؤتمر شيكاغو عام 1944 الخاص بإنشاء منظمة الطيران المدني الدولية، ومؤتمر أوسلو عام 1947 بشأن حمولة السفينة البحرية ومؤتمر نيويورك عام 1954 بشأن قانون عديمي الجنسية. ومؤتمرات مختلطة، سياسية فنية قانونية، كمؤتمر السلام بلاهي في عام 1899 إلى عام 1907. ومؤتمر سان فرانسيسكو عام 1945 الخاص بالتصويت على ميثاق الأمم المتحدة، ومؤتمر جنيف عام 1960 بشأن اتساع المياه الإقليمية. وتنقسم المؤتمرات بالنظر إلى نطاق المساهمة فيها إلى مؤتمرات جماعية، كمؤتمر جنيف عام 1949 بشأن اتفاقية حماية ضحايا الحرب. ومؤتمرات شبه جماعية كمؤتمر جنيف عام 1958، عام 1960 الخاص بقانون البحر. ومؤتمرات ذات صفة اقليمية كمؤتمر بان أمريكان منذ مكسيكو 1901 و1902 حتى بوغوتا عام 1948، ومؤتمر البلاد الاشتراكية عام 1966.

وجوب دراسته منفصلاً عنها[1]. وعهدت إلى أحد أعضائها بدراسة هذا الموضوع على حدة وإعداد تقرير عنه يتضمن المشروع المطلوب. وبالنظر إلى أن هذا المشروع لم يتم في صورة نهائية كما أن مجال تطبيق اتفاقية هافانا المشار إليها قاصراً على الدول الأمريكية في علاقاتها فيما بينها. فإنه يمكن القول أن العرف الدولي يُعد المصدر الأساسي للقواعد التي تحكم حصانات ومزايا ممثلي الدول في المؤتمرات الدولية، ومن ثم يثور التساؤل عن مدى تمتعهم بالحصانات والامتيازات، وعن القدر الذي تتقيد الدولة المضيفة بمراعاته تجاههم من هذه الحصانات والمزايا وهل هو القدر المقرر للمبعوثين الدبلوماسيين العاديين؟ أم أنه دون ذلك على اعتبار أن مهمتهم المؤقتة المحدودة لا تقتضي منحهم كافة الحصانات والمزايا الدبلوماسية؟

لا خلاف في ضرورة تمتع مبعوثي الدول المشتركة في مؤتمر دولي حكومي، طوال مدة إقامتهم في الدولة المضيفة من أجل شؤون المؤتمر بالحصانات والامتيازات التي تمكنهم من القيام بمهمتهم في جو من الطمأنينة والاستقلال، وقد جرى العمل الدولي على أن يعاملوا معاملة مماثلة لتلك المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين في الحدود التي تتطلبها مهمتهم وصفتهم كدبلوماسيين مؤقتين وذلك طبقاً لنظرية مصلحة الوظيفة التي تبرر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[2]. وعلى هذا فهم يتمتعون بالحصانات والمزايا التي تمكنهم من أداء المهمة الموكولة إليهم دون عوائق، ومن ثم يتعيّن على الدولة المضيفة أن تعاملهم بصفة مؤقتة، كأعضاء البعثات

(1) عبد العزيز سرحان، مرجع سابق، ص 162.

(2) Pranciszed Przetacznik: Prerention and Punishment of crimes against internationally Protected Persons. (The Indians journal of international law V. 13, 1973, Op. Cit., P. 70 - 71).

الدبلوماسية من حيث:

1 - كفالة حريتهم الشخصية وعدم تعرضهم لإجراءات القبض أو الحجز.

2 - الحصانة الجنائية المطلقة والحصانة المدنية بالنسبة لأعمالهم الرسمية.

3 - مراعاة حرمة الأوراق والوثائق المتعلقة بهم. وبالتالي عدم جواز حجز متاعهم الخاص أو الاستيلاء عليه وكذلك إعفاء متاعهم من التفتيش والإجراءات الجمركية.

4 - حرية الاتصالات والسماح لهم باستعمال الشفرة الخاصة بهم وبتلقي وإرسال رسائل مغلفة بالبريد أو بالحقيبة الدبلوماسية.

5 - إعفائهم من الإجراءات والقيود الخاصة بالهجرة ومن إجراءات تسجيل الأجانب.

6 - منحهم التسهيلات النقدية التي تمنح لأعضاء البعثات الدبلوماسية.

ويلاحظ أن هذه الحصانات والامتيازات التي تمنح لممثلي الدول في المؤتمرات تقتصر على أشخاصهم ولا تمتد إلى أفراد أسرهم الذين يكونون في صحبتهم، كما أنها تقتصر على الأعمال المتصلة بمهمتهم الرسمية. وبالتالي لا تمتد هذه الحصانات إلى ما يصدر عنهم من أفعال خارج هذا النطاق. على أنه في حالة تكليف دولة مشتركة في المؤتمر أحد أعضاء بعثتها الدبلوماسية

المعتمدة لدى الدولة المضيفة بتمثيلها فيه تظل له كافة الحصانات والامتيازات المتصلة بصفته الأصلية، ومن ثم تغطى هذه الحصانات والامتيازات كل ما يتصل بمهمته الإضافية[1].

إن أول سؤال يثور في الذهن، هو مدى التزام الدولة المضيفة بهذه الحصانات والامتيازات لاسيما إذا كان الأمر يتعلق بالأمن القومي لهذه الدولة؟ الواقع أن هذه الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء المؤتمرات الدولية إنما يتمتعون بها بقصد تمكينهم من أداء مهمتهم ومن ثم فإن ما يرتكبونه من أفعال خارج نطاق المهمة المكلفين بها خاصة الأفعال الماسّة بأمن الدولة المضيفة يجيز لسلطات الدولة أن تتخذ تجاههم ما تراه من إجراءات لحماية أمنها القومي.

ثانياً: قيود الحصانات والامتيازات على ممثلي الدول في المؤتمرات الدولية الحكومية

من المتعارف عليه أن ممثلي الدول في المؤتمرات الدولية الحكومية يتمتعون بالحصانات والامتيازات التي من شأنها تمكينهم من أداء المهمة الموكولة إليهم دون أي معوقات[2]. والسؤال هنا هو: ما الحكم إذا تصرّف أحد أعضاء المؤتمرات الدولية تصرفاً يمسُّ الأمن القومي للدولة المضيفة؟ ما جرى العمل الدولي عليه هو أن يعامل ممثلو الدول في المؤتمرات معاملة مماثلة لتلك المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين في الحدود التي تتطلبها مهمتهم وصفتهم كدبلوماسيين مؤقتين، ومن ثم فإن حصاناتهم لا تغطي أفعالهم وتصرفاتهم إلا في النطاق الخاص بنشاطهم الدولي، أو المتصل

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 371 - 375.
(2) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 373.

بعملهم الرسمي، وبالتالي لا تمتد هذه الحصانات إلى ما يصدر منهم من أفعال أو تصرفات خارج هذا النطاق، فيخضعون من أجل هذه الأفعال لولاية الدولة المضيفة شأنهم في ذلك شأن أي أجنبي موجود على إقليمها. وعلى هذا فإن أي تصرف يرتكبه أحد أعضاء المؤتمرات الدولية ماساً بالأمن القومي للدولة المضيفة، يجيز لها أن تتخذ تجاهه ما تراه من إجراءات، أدناها أن تطلب إليه مغادرة إقليم الدولة المضيفة[1]. بل يحق للدولة المضيفة أن تطرده فوراً من أراضيها، وأن تتخذ أقصى الإجراءات الممكنة بحقه.

وإذا كانت الدولة المضيفة يحق لها أن تطرد أي ممثل دولي يرتكب أفعالاً تمسُّ أمنها القومي، فمن المنطق أيضاً ان يحق للدولة المضيفة رفض استقبال أي ممثل دولي على إقليمها ترى أنه شخص غير مرغوب فيه. ويحدث عادة حينما يكون هذا الممثل سبق اتهامه بجريمة خطيرة. كالتجسس مثلاً.

(1) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص 374.

الباب السابع

المؤتمرات الدولية والمفاوضات الدبلوماسية

الفصل الأول: المؤتمرات والاجتماعات الدولية.

الفصل الثاني: عقد المؤتمرات الدولية.

الفصل الثالث: طرق المفاوضات.

الفصل الرابع: نتائج المفاوضات الدبلوماسية.

الفصل الأول

المؤتمرات والاجتماعات الدولية

اعتبر علماء القانون قديماً المؤتمرات والاجتماعات الدولية واسطة لإزالة الخلافات الدولية فحسب، ويؤيد ذلك أن الأستاذ فاتل لم يأت على ذكرها إلا بعد أن عدد الوسائل الطبيعية لإنهاء الخلافات بين الأمم وهي: الاتفاق الحبي والمصالحة والوساطة والتحكيم. وكان غروسيوس يحبذ اللجوء إلى المؤتمرات والاجتماعات الدولية طريقة تحكيمية لحلِّ المشاكل الدولية. ويعود الفضل إلى عصرنا الحاضر الذي أتاح للمؤتمرات والاجتماعات الدولية أن يتسع أفق نشاطها وأن تهيء السلم للمستقبل عن طريق إيجاد قواعد عالمية وأسس للتفاهم بصورة مسبقة، بعد أن كان عملها محصوراً بحل الخلافات وإصلاح ذات البين. وليس بوسع أحد أن ينكر فضلها وفوائدها، وان أدى أحياناً عدوانية بعض الدول إلى إعلان الحرب والازدراء بجهود تلك المؤتمرات.

أولاً: التمييز بين المؤتمرات والاجتماعات الدولية

يرى الأستاذان دون (Dunn) وفوشي (Fauchille) أن الفرق بين

المؤتمرات (congrés) والاجتماعات الدولية (Conférences) ينحصر في أن المؤتمرات تضم رؤساء الدول أو كبار وزرائهم، في حين أن الاجتماعات الدولية تضم الوزراء الثانويين أو الممثلين السياسيين. وفي الحقيقة ليس لقيمة الشخصيات أو لعظمة الاحتفالات أية أهمية في التمييز بين الاجتماعات والمؤتمرات، وإنما ذلك ناتج عن طبيعة كل منها وأهدافها والأسباب الموجبة لعقدها والنتائج التي تؤدي إليها.

فالغاية من المؤتمرات في الغالب إعادة السلم وتوطيد أركانه والحؤول دون نشوب الحرب وبحث القضايا السياسية الهامة، في حين أن الاجتماعات الدولية لا تحصر نطاق عملها بالشؤون السياسية فقط، بل تتعداها إلى شؤون أخرى اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، ويُستنتج من ذلك أن الاجتماعات الدولية أقل أهمية من المؤتمرات باعتبار أن الحلول التي تقترحها قد لا تؤدي دائماً إلى النتيجة المرجوة، علاوة على أنها تسبق عادة انعقاد المؤتمرات التي تعتبر أبحاثها السياسية أكثر من الأبحاث الاقتصادية أو القانونية التي تعالجها الاجتماعات عادة. وما عدا هذه الفوارق فالمؤتمرات والاجتماعات الدولية متشابهة من حيث صفتها الدبلوماسية وصفة موظفيها الدبلوماسيين والشؤون الدولية التي تعالجها وأصول العمل المتبع فيها.

ثانياً: ميزات الاجتماعات الدولية

تتميز الاجتماعات الدولية بصفات عامة من بينها:

1 - وحدة الكيان:

إذ تعتبر مستقلة عن الاجتماعات التي سبقتها أو التي ستليها، وتبقى سيدة أنظمتها وإجراءاتها الداخلية، باعتبار أن الاجتماعات

الدولية لا تعتبر أداة دائمة لمعالجة السياسة الدولية، كما أنه لم يوضع حتى الآن أي نظام يحدد اختصاصاتها أو ينظم أعمالها. إذن، فنظام الاجتماعات الدولية وبرنامج أعمالها إنما تضعه في كل مرة لجنة خاصة، وقد تضعهما مسبقاً الدولة الداعية إلى هذه الاجتماعات، ويعتبر اشتراك الدول الأخرى فيها إقرارا ضمنياً بالنظام. ومن البديهي أن يشمل هذا النظام سائر الجلسات التي يعقدها المشاركون، غير أنه يحق لهم في كل جلسة أن يدخلوا على هذا النظام من التعديلات والتبديلات مما يبدو لهم ضرورياً.وليس ثمة نظام داخلي للاجتماعات الدولية يعتبر قاعدة ملزمة، إنما ثمة عادات وتقاليد محترمة ومبادئ قانونية اتبعت في اجتماعات سابقة بحيث يستخرج منها أصول متعارف ومتوافق عليها.

كما ثمة مسألة حساسة وهي اللغة الدبلوماسية الواجب استعمالها في الاجتماعات الدولية، والحل الوسط الذي يمكن إيجاده هو تخصيص اللغتين الفرنسية والانكليزية للاجتماعات الهامة وترك الحرية للاجتماعات الإقليمية باختيار اللغة التي تناسبها. فعلى سبيل المثال لا الحصر، تعتبر اللغة الاسبانية اللغة المرجحة للاجتماعات الدولية التي تعقد في أمريكا الوسطى أو الجنوبية، واللغة الانكليزية للاجتماعات التي تضم دولاً انكلوسكسونية، واللغة الفرنسية تعتبر اللغة الدبلوماسية لمعظم الدول الأوروبية، كما أن اللغة العربية تعتبر اللغة الرسمية في جميع الاجتماعات التي تعقدها الدول العربية وجامعتها.

2 - التمثيل الفردي:

ان استقلال الدول وسيادتها لا يحولان دون اعتبار الاجتماعات الدولية هيئة تشريعية مستقلة، لذلك يترتب على ممثل كل دولة أن يضع نصب عينيه أن مهمته الأولى والأساسية تنفيذ أوامر دولته

وعدم التفريط بمصالح بلاده ومواطنيه، وبذلك يستطيع أن يسهم في سن أنظمة تتفق مع رغبات الرأي العام الدولي.

3 - المناقشة والتداول:

ومن صفات الاجتماعات الدولية المناقشة في القضايا المعروضة على البحث بهدف وضع أنظمة أو معاهدات تصبح نافذة بعد إقرارها من الدول المختصة. ان المناقشة تستغرق معظم أوقات الاجتماعات الدولية، واللجان المتفرعة عنها، وهي في الواقع الشرط الأساسي للتشريع المشترك.

4 - بطء الأعمال:

من عيوب الاجتماعات الدولية بطء أعمالها وذلك تهيئة الوثائق اللازمة، ودراسة الموضوعات التي سيجري بحثها، وتبادل وجهات النظر فيها قبل أن يشرع المندوبون المفوضون بمناقشتهم. وفي الواقع ليس من طبيعة المناقشات الدبلوماسية السرعة في العمل لأن مرور الأيام عامل مساعد على نشر الصداقة والوئام وتوطيدها، كما أن الدبلوماسيين يأنفون من الحلول السريعة والقرارات التي تتخذ في جو مفعم بالصخب والضوضاء، ويفضلون تبادل وجهات النظر المختلفة بالتزامن والتأني اللذان ينمان عن حكمة بالغة وفكر ثابت وبعد نظر في الأمور. ولا شك أن الاتفاق الذي يتم بعد دراسة عميقة وملاحظة الاعتبارات المختلفة أفضل بكثير من اتفاق يتم بسرعة ثم لا يلبث أن تتهاوى أركانه وتزول معالمه ويصبح أثراً بعد عين. ويذكر أن البطء في سير الاجتماعات قد يؤدي أحياناً رغم ميزاته المتعددة إلى تهديد السلم الدولي، فكثيراً ما تنشأ أحوال خطيرة تتطلب حلاً مشتركاً سريعاً لوضع حد لها والحؤول دون تفاقمها.

5 - تحديد الاختصاصات:

لما كان للاجتماعات عادة أهداف معلومة وبرامج معينة، تحتم على الدولة المشتركة فيها أن توفد إليها مندوبين من أصحاب الاختصاص ليتمكنوا من دراسة المشاريع المقدمة إلى اللجان الفرعية والتدقيق فيها ومناقشتها مناقشة مجدية. وقد جرت العادة أن توفد الدول أصحاب الاختصاص من غير رجال السلك الدبلوماسي، أو إلحاقهم بالممثلين الدبلوماسيين بصفة خبراء لما يتصف به كبار رجال السلك الدبلوماسي من ثقافة عامة واسعة تؤهلهم لمناقشة جميع القضايا الداخلة في جدول أعمال هذه الاجتماعات[1].

ثالثاً: أنواع الاجتماعات الدولية

ان الخبراء الذين كلفتهم عصبة الأمم تقنين القانون الدولي قد ميزوا في التقرير الذي تقدموا به بين الأنواع الآتية للاجتماعات الدولية:

1 - الاجتماعات المنعقدة برعاية عصبة الأمم والاجتماعات المستقلة.

2 - الاجتماعات السياسية والاجتماعات غير السياسية: الاجتماعات السياسية هي المتعلقة بالشؤون الدولية

(1) إن التعليمات الخطية وكتب التفويض التي يتلقاها المندوبون تحدد سلطتهم وتقيدهم بحيث يعتبر تجاوزها تحدياً لمن أوفدهم وإساءة لزملائهم المندوبين، إذ أن جهودهم ومساعيهم تذهب في مهب الرياح إذا لم يقترن الاتفاق الذي وضعوه بالموافقة من دولهم، ومن المسلم به أن رئيس الدولة غير ملزم بالتصديق على اتفاق يتجاوز حدود التعليمات التي قيَّد بها مندوبيه، كما أن الاتفاقات المعقودة ضمن حدود التعليمات وكتاب التفويض تعتبر عقوداً كاملة تستوجب الإقرار السريع.

وعلاقاتها على سبيل المثال لا الحصر، فيما الاجتماعات غير السياسية تلك التي تبحث في الشؤون الاقتصادية والقانونية والفنية، علماً بأن كثيراً من القضايا الاقتصادية ذات طابع سياسي.

3 - الاجتماعات التشريعية واجتماعات المصالحة: فالأولى تضع الأنظمة والقواعد والمبادئ القانونية والثانية ترمي إلى تهدئة الخواطر والحد من مطامع الدول وتسوية المنازعات بينها، غير انه في الواقع كثيراً ما تجمع الاجتماعات الدولية بين هاتين المهمتين.

4 - الاجتماعات الدبلوماسية والاجتماعات الفنية: ويؤخذ على هذا التمييز أن معظم الاجتماعات الدبلوماسية لها صفة فنية وأن الاجتماعات الفنية لها بحكم الضرورة صبغة دبلوماسية لا يمكن نكرانها.

الفصل الثاني

عقد المؤتمرات الدولية

أولاً: اقتراحات عقد المؤتمرات الدولية

لكل دولة أو منظمة دولية ترغب في تحقيق هدف سياسي أو اجتماعي أو الحصول على اتفاق، أن تقترح عقد اجتماع أو مؤتمر دولي لذلك. ولمَّا كان استقلال الدول يحول دون إجبارها على الاشتراك في الاجتماعات الدولية المقترحة ترتب على الدولة الداعية أن تنتهز الأزمات الدولية الطارئة لتضمن لمشروعها النجاح المنشود عن طريق اشتراك أكبر عدد ممكن من الدول في ذلك الاجتماع أو المؤتمر. وقد تدعو إلى عقده كل دولة توسّطت بين دولتين وبذلت مساعيها الحميدة لحسم النزاع القائم بين الطرفين تفادياً من لجوئهما إلى ما يهدد السلم والأمن الدوليين. وقد لا تكتفي الاجتماعات الدولية بحل الخلافات الطارئة أو تسوية المصالح المتعارضة، إنما تهدف غالباً إلى تحقيق مثل عليا في الميدان الإنساني.

إن وجود منظمات دولية أو اتحادات إقليمية تأخذ على عاتقها الدفاع عن مصالح المجتمع الإنساني مما يسهل عقد المؤتمرات والاجتماعات الدولية بشكل دوري، ويتيح تحديد تاريخ الاجتماعات، ويحول في الوقت نفسه دون تأخير المفاوضات التمهيدية، ويسمح بدراسة الموضوعات المعروضة للبحث خلال الفترة التي تقع بين موعد اجتماعين متتالين، ولم يقتصر تطور العلاقات الدولية على زيادة المؤتمرات والاجتماعات فقط، بل من الملاحظ أيضاً زيادة عدد الدول التي اشتركت فيها، ومرد ذلك إلى استقرار أنظمة الحكم لدى معظم الدول، وتعدّد موضوعات تلك الاجتماعات. فبينما كانت قديماً تضم الدول التي يهمها حسم خلاف قائم أو تسوية قضية دولية، نرى اليوم أن جميع الدول في العالم تهتم اهتماماً ملحوظاً بكل المؤتمرات والاجتماعات الدولية فتتابع مراحلها وتراقب نتائجها سواءَ أكانت موضوعاتها سياسية أم اقتصادية أم قانونية.

ثانياً: الدعوة إلى الاجتماع

عندما تنهي الدولة تحضيراتها اللوجستية لعقد المؤتمر، توجَّه الدعوة إلى الدول ويُعمل على ترغيبها في الاشتراك بهذا الاجتماع، إذ من الصعب إرغام دولة ما على الاشتراك في اجتماع دولي يبحث قضية لا تمسُّ مصالحها بشيء، وقد يُتاح لها أن تقوم فيه بعمل هام، وقد تحمل على الارتباط بتعهدات كانت تؤثر اجتنابها[1].

(1) جرت العادة أن تقوم الدولة التي اقترحت عقد الاجتماع الدولي بتوجيه الدعوات إلى الدول الأخرى بواسطة بعثاتها الخارجية، سواء أكانت لها مصلحة خاصة في هذا الاجتماع أم كانت غايتها مجرد حسم خلاف قائم بين دولتين، ولا سيما إذا سبق لها أن بذلت في سبيل ذلك وساطتها ومساعيها الحميدة. أما إذا كان الاجتماع سينعقد في غير أراضي الدولة صاحبة الاقتراح فيجب أن توجه الدعوة من قبل الدولة المضيفة. على أن هذه القاعدة ليست مطردة وتجوز مخالفتها في ظروف خاصة.

وفي الواقع تضع الاجتماعات الدورية حداً للفوضى، إذ يعيّن في كل اجتماع اسم الدولة التي سينعقد فيها الاجتماع المقبل فتبادر في الوقت المناسب على توجيه الدعوة إلى بقية الدول المشتركة. وتعتبر الدعوة الموجّهة بمثابة تذكير بالموعد المحدّد وبالواجبات المترتبة على كل من الدول، وليس ثمة مجال للاعتذار عن الحضور بعد أن قبلت كل منها في الاجتماع السابق الموعد الجديد، ويقضي المنطق ومبادئ العدالة الدولية أن توجّه الدعوة إلى جميع الدول التي لها علاقة بالموضوع قيد البحث، كبيرة كانت أو صغيرة، قوية أو ضعيفة.

ثالثاً: مكان الانعقاد

لاختيار مكان عقد الاجتماعات الدولية أهمية خاصة بنظر الدول، ومع ذلك فثمة مدن اشتهرت إما بملاءمتها لهذه الاجتماعات كمدينة جنيف ولاهاي، بحيث توحي المثل العليا للسلم والعدالة الدوليين، وإما بصفاء جوها وبعدها عن الأمكنة المكتظة بالسكان، المليئة بالضوضاء والصخب، ما يضمن للاجتماعات الدولية النجاح المحقق. ومن الصعب تغييب الدور الدبلوماسي الهائل الذي لعبته كل من باريس ولندن في تاريخ الاجتماعات الدولية، ومرد ذلك إلى ما تمتعت به كل من فرنسا وانكلترا من اعتبار وقوة حدت بهما إلى التدخل في الخلافات الناشئة بين مختلف الدول بغية دعم السلم العام وتوطيد أركانه. وفي يومنا هذا نرى أن الدول تعتبر انعقاد الاجتماعات الدولية ضمن أراضيها شرفاً عظيماً لها، ولذلك فقد يُستحسن تحاشياً لإثارة الأحقاد والتنافس بين هذه الدول أن تعقد تلك الاجتماعات لدى كل منها بالتناوب.

رابعاً: الاستعداد للاجتماعات

عندما يلاقي اقتراح عقد الاجتماع الدولي ارتياحاً وقبولاً لدى

الدول المدعوة، ينبغي عليها تحديد الأبحاث التي يتناولها المندوبون المفوضون في مناقشاتهم وإيجاد حل مبدئي لها بالاستناد إلى الوثائق المتعلقة بالقضية، ودرس مختلف وجهات النظر المتباينة. وكثيراً ما أدى إهمال هذا الواجب الضروري إلى إخفاق أهم الاجتماعات خطورة وأعظمها شأناً. ويتم التشاور بين الدول ذات العلاقة عن طريق تبادل المذكرات بين الوزارات المختصة قبل توجيه الدعوة أو بعدها. وتدرس كل دولة اقتراحات زميلاتها على ضوء مصلحتها الخاصة والأوضاع الدولية القائمة وتحدَّد من ثم رأيها الأخير في الموضوع.

وقد جرت العادة أن تقوم بين رؤساء الحكومات أو مندوبيها أو خبرائها اتصالات متتابعة تمهيداً لأعمال المؤتمرات والاجتماعات الدولية. ويمكن القول أن جميع الاجتماعات قد تهيأت أسبابها في لجان مؤلفة من خبراء واختصاصيين اقتصرت مهمتهم على إيجاد حلول ملائمة يمكن اتخاذها أساساً للمناقشة والمفاوضة. وتنشر غالباً هذه الحلول بصورة مسبقة ليتاح للحكومات درسها ولعلماء القانون الدولي بيان الرأي بشأنها قبل أن تُعرض نهائياً ورسمياً في الاجتماعات الدولية.

وقد يسبق اجتماعات ومؤتمرات الصلح اتفاقات تمهيدية تضع فيها الدول الغالبة شروطاً لإيقاف القتال وإعلان الهدنة، كإلحاق منطقة بأراضيها أو تحديد تعويضات الحرب أو التعهد بإزالة أضرار الحرب أو أي شرط آخر، وقد تتضمن هذه الاتفاقات إيضاحاً لمعظم مواد المعاهدة بحيث تصبح مهمة الدبلوماسيين المفاوضين سهلة ومحدودة.

ومن الحقوق الصريحة المعترف بها لجميع الدول المستقلة أن تكون حرة في قبول الدعوة الموجهة إليها لحضور الاجتماعات الدولية أو رفضها أو قبولها ضمن بعض الشروط. ويحدد غالباً موقف الدولة النهائي في الاجتماعات التمهيدية حيث يتبيّن بنتيجة

تبادل وجهات النظر نقاط التباين أو الاتفاق.

خامساً: جدول الأعمال

المبدأ ان تضع الدولة الداعية جدول أعمال الاجتماعات الدولية وترسل نصّه مع كتاب الدعوة. ولوضع جدول الأعمال بصورة مسبقة أهمية كبيرة، إذ يتيح للدولة المشاركة أن تطلب أثناء المناقشات التقيّد بالأبحاث الواردة بهذا الجدول أو درس قضية مسجلة إذا كانت لم تطرح للبحث، أو إلغاء قضية لا يرغب في إثارتها، أو إبداء وجهة نظرها في مسألة ما قبل البدء بالمناقشات. وإذا وافقت الدول على الجدول الموضوع أصبح نافذاً. أما إذا كان لديها اقتراحات، فتعرضها أثناء الاجتماعات التمهيدية وتتخذ قرارات التغيير أو التبديل بالاتفاق أو بإجماع الأصوات.وتمتاز الاجتماعات الدورية من هذه الناحية بأن نظامها الداخلي يتضمن غالباً كيفية وضع جدول الأعمال وطرق الموافقة عليه أو إدخال التعديلات المقترحة. كما أن جدول الأعمال الذي يتصف بالوضوح ويتمتع بقبول وموافقة الدول المشتركة يعتبر خير ضمانة لنجاح الاجتماعات المزمع عقدها.

سادساً: تأليف الوفود

تتضمن الوفود المفاوضة، علاوة على المندوبين المفوضين من قبل حكومتهم، عدداً من المستشارين الفنيين والمراقبين وملحقي الصحف والموظفين المكلفين بشؤون الحسابات وحفظ الأوراق وتنسيقها. وتحدد سلطة المندوبين بوصفهم أعضاء في الاجتماعات الدولية بمقتضى الاتفاقات التمهيدية وتقتصر غالباً على الاشتراك في المناقشات والاقتراع على مختلف القرارات المتخذة، والاشتراك في اللجان وفي المكتب الإداري. وليس للمستشارين والخبراء الفنيين

حق التصويت، إنما يجوز انتخابهم أعضاء أو مقررين في اللجان على أن يحتفظوا بصفتهم الاستشارية.

إن سلطة المندوبين بوصفهم ممثلين لدولهم عادة ما تكون مؤيدة بوثائق التفويض، وتنحصر مسؤوليتهم بالتعليمات المعطاة لهم. فجميع الأعمال التي يقومون بها ضمن حدود هاتين الوثيقتين، وجميع القرارات التي يوقعون عليها، تعتبر أصلية وملزمة لدولهم من الوجهة القانونية. وتتضمن عادة وثائق التفويض تعهداً صريحاً من قبل الحكومة بإقرار وتنفيذ كل ما يوافق عليه مندوبوها وفي الحدود المفوّض بها.

وفي الحقيقة ان الأبحاث التي تتناولها في عصرنا الحاضر المؤتمرات والاجتماعات الدولية هي على جانب من الدقة والصعوبة، بحيث أصبح يتعذر على الرجل السياسي الخبير في الشؤون الدبلوماسية فحسب، الإحاطة بجميع ما يدور خلالها من الأبحاث، مما يضطره إلى الاستعانة بالخبراء والاسترشاد بآرائهم العملية والفنية لدعم موقفه والدفاع عن نظرياته وتأمين مصالح بلاده. أما المراقبون فيمثلون الحكومات التي لا ترغب في الاشتراك فعلياً بالاجتماعات الدولية، وعندما تود الإطلاع على سير الأعمال فيها. فهم إذن مندوبون غير رسميين، مهمتهم متابعة المناقشات وإعلام حكوماتهم عن تطوراتها دون الاشتراك فيها، أو التصويت على القرارات المتخذة أو الارتباط باتفاقات دولية[1].

(1) إن الاتجاه السائد حالياً يرمي إلى إشراك المراقبين في أعمال الاجتماعات وتوجيه المفاوضات والمناقشات والتوقيع على الاتفاقات المقترحة. غير أن مهمة المراقبين هذه التي أحدثها الأميركيون تتعارض مع المنطق السليم والعادات المتبعة في القانون الدولي، وتورث الالتباس والغموض فضلاً عن أنها تحرم الدولة من جني الفوائد المعنوية التي تنشأ عن التعاون بصراحة وإخلاص.

سابعاً: اشتراك وزراء الخارجية

يعتبر وزراء الخارجية في الواقع السفراء الأول لبلادهم، إذ يوجهون سياساتها الخارجية ويمارسون السلطة السياسية الإدارية، بإشراف رؤساء دولهم، على جميع الممثلين السياسيين وموظفي السلك الخارجي. ولذلك فلا يمكن إنكار حق وزير الخارجية في تمثيل بلاده في المؤتمرات والاجتماعات الدولية أو المفاوضات على اختلاف أنواعها.

غير أن هذا الحق يتعارض مع التقاليد القديمة، ولا يخلو من مساوئ متعددة. وفي الواقع أن احتكاك أعضاء الحكومات المسؤولين قد يؤدي إلى تعكير صفاء العلاقات الدبلوماسية، كما أنه يتعذر على وزير الخارجية أن يلتزم بتعهدات ومواثيق قد لا يتاح له تنفيذها، في حين يبقى الأمر ممكناً بالنسبة للمندوب العادي. ومع ذلك إن التاريخ الدبلوماسي لم يؤيد هذه المحاذير لأن كثيراً من الاجتماعات الدولية الحديثة التي اشترك فيها وزراء مسؤولون أدت إلى أفضل النتائج.

ثامناً: درجة المندوبين المفوضين

يُفضل أن يكون المندوبون المفوضون من درجة واحدة ما يسبغ على جو المناقشة روح المساواة والتساهل، غير أن التفاوت في الدرجات لا يمنح أي امتياز لمن علت درجتهم بل تعتبر منزلة جميع المندوبين متساوية لأنهم يمثلون دولاً متساوية في الحقوق والامتيازات. فلذا نلاحظ أن المندوبين الموفدين إلى الاجتماعات الدولية ليسوا بدرجة واحدة. وإذا أوفد وزير الخارجية للمفاوضة فيصحبه عادة ممثلون سياسيون من الدرجة الأولى أو الثانية، وإذا

كلف ممثل سياسي بتمثيل بلاده في الاجتماعات التي تعقد في مركز عمله، فلا بد من تزويده بكتاب تفويض رسمي، ويستحسن أن يعيّن مندوبون مساعدون له لدعم تمثيل الدولة في تلك الاجتماعات.

تاسعاً: عدد المندوبين المفوضين

لكل دولة ملء الحرية بتحديد عدد مندوبيها في الاجتماعات الدولية بحسب ما تقتضيه مصلحتها والظروف القائمة. فالممثل السياسي نادراً ما تتوفر فيه جميع المواهب اللازمة والمقدرة العلمية المطلوبة ولذلك فهو يستعين بمستشارين من أهل الخبرة والاختصاص.

وقد يحدد عدد المندوبين أو الحد الأعلى لعددهم في الدعوة الموجهة إلى الدول بحيث يتم التساوي بينها، وفي الواقع لا عبرة لهذا العدد لدى التصويت على القرارات المتخذة. غير أن الوفد الذي يضم عدداً كافياً من الممثلين يستطيع أن يتعمق بدراسة القضايا المعروضة على البحث ويوجه المناقشات بما يتفق مع مصلحة بلاده ويؤثر بنتيجة ذلك على القرارات النهائية.

عاشراً: اشتراك الدول الصغيرة

ان الأسباب التي تذرع بها قديماً بعض الفقهاء لعدم الاعتراف للدول الصغيرة بحق الاشتراك في المؤتمرات والاجتماعات الدولية قد زالت بعد أن أصبحت المساواة القانونية بين جميع الدول أمراً مسلماً به. ومن الملاحظ أن كثيراً من الدول الصغيرة قد اشتركت في اجتماعات متعددة، وتمكن ممثلوها بما تحلّوا من عبقرية ودهاء أن يرفعوا من شأن بلادهم ويوطّدوا مركزها الدولي.

حادي عشر: اللغة الدبلوماسية المستعملة

تضم عادة الاجتماعات الدولية ممثلي دول متعددة يتكلمون لغات مختلفة ما يحملهم بحكم الضرورة على اختيار لغة دبلوماسية يتفاهمون بها. غير أن مبدأ المساواة بين الدول يشمل أيضاً اللغات بحيث يحق لكل دولة أن تقترح قبول لغتها الوطنية لغة دبلوماسية، وقد استعملت اللغة اللاتينية ثم اللغة الفرنسية حقبة طويلة من الزمن كلغة دبلوماسية. ولقد أصبح مألوفاً أن تستعمل الدولة في اتصالاتها مع الدول الأجنبية أو بعثاتها السياسية لغتها الوطنية مرفقة بترجمة إلى لغة الدولة المرسل إليها أو إلى لغة دبلوماسية كالفرنسية أو الانكليزية.

ويجوز لوزارة الخارجية والبعثات الأجنبية المعتمدة في بلادها استعمال إحدى هاتين اللغتين في الاتصالات الرسمية دون اللجوء إلى اللغة الوطنية الخاصة بكل منها. وكانت اللغة الفرنسية حتى نهاية الحرب العالمية الأولى اللغة الدبلوماسية بلا منازع، غير أنه ما كادت تلك الحرب تضع أوزارها حتى قامت حملة عنيفة لقبول اللغة الانكليزية كلغة رسمية إضافية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية، على أن يقوم المترجمون بنقل كافة الخطب والمناقشات إلى هاتين اللغتين[1].

ثاني عشر: جلسة الافتتاح

يتبادل المندوبون المفوضون في الجلسة الأولى للمؤتمرات أو الاجتماعات الدولية وثائق تفويضهم ويتأكدون من صحتها وموافقتها

(1) أقرت منظمة الأمم المتحدة استعمال ست لغات رسمية هي الانكليزية والفرنسية والصينية والروسية والاسبانية والعربية. ويحق لأي مندوب أن يتكلم بلغته الوطنية على أن يضمن ترجمتها فوراً إلى إحدى اللغات المذكورة.

للأصول والقانون، ثم يثبتون ذلك في نص الاتفاق بذكر العبارة التقليدية التالية: (بعد أن تبادل الطرفان وثائق تفويضهما وتبينا صحتها ومطابقتها للأصول المرعية، اتفقا على ما يأتي...). وليس ثمة نظام ينص على كيفية إجراء تبادل تلك الوثائق وتدقيقها، وإنما يتفق المندوبون الحاضرون على ذلك. ففي مؤتمر فيينا 1815 تم الاتفاق على أن تقوم بتدقيق كتب التفويض لجنة مؤلفة من ثلاثة مندوبين.فيما الجمعية العامة في الأمم المتحدة تنتخب في كل بدء دورتها العادية لجنة لتفحص أوراق المندوبين.

ثالث عشر: اختيار اسلوب المناقشة

تتبع المؤتمرات والاجتماعات الدولية إجراءات للمناقشة تنظم بصورة مسبقة، وذلك في بروتوكول خاص أو في نظام عام، ويوضع هذا البروتوكول في الاجتماعات الدولية التي ترمي إلى عقد اتفاق من شأنه التوفيق بين المصالح المتعارضة. أما في المؤتمرات والاجتماعات العادية فإنه يعمد إلى تطبيق الإجراءات. التي سبق استعمالها في المؤتمرات المماثلة.

ومنذ أن اتجه النشاط الدبلوماسي الدولي نحو سن تشريع دولي يتناول شتى القضايا لتنظيم قواعد الحرب ووضع اتفاقات تتعلق بأسرى الحرب وشؤون الجرحى والمرضى، وتوحيد قواعد القانون الدولي العام والخاص، وتوحيد تشريع العمل والتعريفات الجمركية، وإيجاد صيغة ترمي إلى تعميم أسلوب معيّن للنشاط الاقتصادي والقانوني، منذ ذلك الحين بدت الضرورة لإيجاد قواعد ثابتة للإجراءات تصلح لجميع الاجتماعات الدولية. واتجهت الأفكار نحو تطبيق القواعد المرعية والأنظمة النافذة في الحياة البرلمانية على الاجتماعات الدولية العامة، ولاسيما أن معظم المندوبين

المفوضين ممن سبق لهم أن مارسوا الحياة السياسية والبرلمانية[1]. ويعتبر رئيس الجلسة مسؤولاً عن النظام الداخلي، وعليه أن يفتتح الجلسات ويوجه المناقشات بلباقة ومهارة ويحصرها ضمن الموضوع الواحد ويعلن إقفال باب المناقشة ويطرح الاقتراحات على التصويت.

رابع عشر: مبادئ المناقشات

ثمة ثلاثة مبادئ تسود المناقشات الدبلوماسية وهي المساواة والإجماع والكتمان.

1 - مبدأ المساواة بين الدول

تتمتع الدول بالمساواة القانونية بصرف النظر عن قواها العسكرية والاقتصادية ومركزها التاريخي ومساحتها وعدد سكانها ونظامها الدستوري. فمبدأ المساواة هذا واستقلال الدول الاسمي كانا دائماً منشأ النزاع على الأسبقية بينها وبين ممثليها الدبلوماسيين في المؤتمرات والاجتماعات الدولية. ولذلك فقد أصبح مبدأ المساواة عنصراً أساسياً في العلاقات الدولية، بحيث يحق لمندوبي الدول في

(1) لذلك فإن أعمال الاجتماعات الدولية تشابه أعمال المجالس النيابية بمكاتبها ولجانها ومقرريها وموظفيها وجميع أساليبها. ففي الجلسات التي تعقد بالهيئة الكاملة تحدد الخطوط الرئيسية لمشروعات الاتفاقات، ويعهد إلى لجان مؤلفة من أعضائها بتهيئة مشروعات الاتفاقات، ويجتمع أعضاء كل لجنة في الجلسات لمناقشة المشروع الذي هيأه المقرر، وعندما تنتهي جميع اللجان من أعمالها يلتئم الاجتماع الدولي بهيئته العامة مرة ثانية ليقر الاتفاقات الموضوعة مادة مادة. ويحق للمندوبين أن يطلبوا تعديل بعض المواد عن طريق تقديم اقتراحات خطية. وإذا أثار التعديل المقترح مناقشة عنيفة تكاد تقضي على المشروع، فيلجأ حينئذ إلى تسمية لجنة أخرى لدراسة وتمحيص هذا التعديل والتوفيق بين الآراء المتباينة بإيجاد نص ينال موافقة الهيئة العامة.

الاجتماعات الدبلوماسية أن يشتركوا في المناقشات والتوقيع على الاتفاقات أسوة بممثلي الدول العظمى. وقد أصبح المبدأ القائل (لكل دولة صوت واحد) مقبولاً بلا جدال، وقد ورد ذكره في كثير من الأنظمة الداخلية الخاصة بالمؤتمرات[1].

2 - مبدأ الاجماع:

ان مبدأ الإجماع في المؤتمرات والاجتماعات الدولية ذو أهمية كبرى، ولذلك يجب أن يكون بعيداً عن المناظرات العلمية. ولا يصح اقتباس نظام الاجتماعات الدولية من الإجراءات المتبعة في المحاكم لاستحالة صدور الأحكام بإجماع آراء القضاة، ولعدم وجود وجه شبه بين هاتين المؤسستين. ولهذه الأسباب تقرر أن تصدر أحكام محاكم التحكيم، ومحاكم العدل الدولية بأغلبية الأصوات. وفي الحقيقة لا يمكن اعتبار محاكم التحكيم ولجان التحقيق محاكم بكل معنى الكلمة لصفتها الدبلوماسية، لأن الأولى تصدر أحكاماً تتضمن تسوية عادلة للخلاف القائم بين دولتين والثانية تكتفي بوضع تقرير عن مشاهداتها.

ان اعتبار قرارات المؤتمرات والاجتماعات الدولية نافذة بأغلبية الأصوات يحمل معظم الدول على تحاشي الاشتراك فيها قبل أن تتأكد من النتيجة التي ستؤدي إليها. وليس من المعقول أن

(1) لكن في الواقع ثمة دول عظمى ودول صغرى وهذا ما شجع الأولى في مجرى التاريخ على الإساءة نحو الثانية، ومن هنا نشأت فكرة المساواة القانونية والمساواة الفعلية. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ بارتيليمي Barhélemy (أن العلاقات الدبلوماسية مبنية على اللباقة والتهذيب الرفيع ولذلك سميت الدول الصغيرة الدول ذات المصالح المحدودة. فالدول الكبرى تجتمع عادة للمناقشة في الشؤون الدولية الهامة ثم تفرض قراراتها على الدول الصغرى وتخيرها بين الأخذ بها أو تركها دون أن تسمح لها بإبداء رأيها أو ملاحظاتها). ذلك صحيح في الغالب من حيث النتيجة، غير أن الدول الصغيرة تتمتع بحق إبداء الرأي وتقديم الاقتراحات أسوة بالدول الكبرى.

ترغم الدول وهي سيدة أمرها على تنفيذ قرارات لم تؤيدها أو قد تتعارض مع مصالحها الخاصة، وان كان معظم الاجتماعات الدولية التي انعقدت في القرن التاسع عشر قد احترمت مبدأ الإجماع، حتى أن عصبة الأمم قد أوردته في المادة الخامسة من ميثاقها. كما ان القاعدة العامة المتبعة اليوم هي الأغلبية المطلقة أو النسبية وينص ميثاق منظمة الأمم المتحدة في هذا الشأن على ما يلي:

أ - تعتبر قرارات الجمعية العامة في الشؤون الهامة نافذة بأغلبية ثلثي الأصوات (المادة 18).

ب - تعتبر قرارات مجلس الأمن في القضايا الأساسية نافذة بأغلبية 11 صوتا من أصل 15 صوتاً، في عدادها أصوات الدول الدائمة (المادة 27)[1].

أما إذا لم يحصل الإجماع في التصويت فيعتبر القرار نافذاً بالنسبة للدول التي صدقته، وبذلك تسلم المفاوضات الجارية من الفشل.

3 - مبدأ الكتمان:

ويقصد من هذا المبدأ أن تجري المناقشات في جو يسوده الكتمان، كيلا تتسرب أخبارها إلى الخارج، وقد اتفق أن خرقت أحياناً هذه القاعدة، لاسيما حين أكد بعضهم أن الدبلوماسية المكشوفة تستطيع وحدها نشر السلم في العالم. وفي الحقيقة أن معظم المؤتمرات الدبلوماسية قد أخذت على نفسها أن تعقد

(1) راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، ج 1، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

اجتماعاتها في جو هادئ بعيد عن الصخب وعن الرغبة في إرضاء ميول الشعب المتباينة. فقضية علانية المناقشات أو كتمانها قد أشغلت فقهاء القانون حقبة طويلة من الزمن دون جدوى. فإذا أخضعنا هذه المناقشات التي يتوقف عليها أحياناً مصير الأمم من الناحيتين السياسية والاقتصادية إلى مراقبة الرأي العام واعتبرنا هذا العمل ضرورياً لها، وجب أن يتمتع هؤلاء المراقبون بثقافة كاملة تؤهلهم لتبيان حقيقة مصالحهم. ولو سلمنا جدلاً باكتمال هذه الثقافة يبقى الشعب مع ذلك عاجزاً عن إدراك هذه الناحية. فرجال الدبلوماسية يستطيعون وحدهم بما عرفوا به من حنكة ودراية تسوية القضايا المستعصية وإيجاد حلٍّ ملائم للخلافات التي تنشأ بين الدول.

وفي اجتماعات شؤون السلم المعقودة في مدينة لاهاي عام 1899 جرت المناقشات بصورة مكتومة رغم المساعي التي بذلها الوفد الأمريكي. وقد سُوِّيَ الخلاف الذي نشأ عن ذلك، بالسماح لرئيس الجلسة بتزويد الصحف ببلاغات تلبي رغبات الرأي العام. ولقد اعتادت الصحف أن تنشر هذه البلاغات دون أن تشير إلى صفتها أو مصدرها بحيث يتراءى للقارئ أنه أمام أخبار منفصلة في حين أنها مقتضبة محدودة.

والمبدأ السائد حالياً يقضي بأن ترتدي مناقشات الاجتماعات الدولية طابع الكتمان على أن تعتبر بعض الجلسات علنية كجلسة الافتتاح والمناقشات الشكلية وتوقيع الاتفاقات واختتام الأعمال. وتعتبر سرية الجلسات التي يتم فيها تبادل وجهات النظر وتعرض فيها الآراء والحجج والنظريات، وتحتد فيها المناقشة حول مطالب الدول المختلفة وإيجاد الحلول الملائمة. وفي الحقيقة لا يجوز مطلقاً

بحث مصالح الأمم بصورة علنية وان كانت أخبارها تتسرب عادة إلى خارج قاعة الاجتماعات[1].

خامس عشر: انتخاب الرئيس واللجان

لا بد لكل مجلس من رئيس يتولى إدارة أعماله، وتنسيق شؤونه وتوجيه المناقشات. ويعاون الرئيس عادة مكتب مؤلف من نائب رئيس وأمناء سر، فنائب الرئيس ينوب عن الرئيس مدة غيابه ويعهد إليه بإدارة الجلسات متبعاً في ذلك الأسلوب المقرر. أما أمناء السر فيكلفون بالأعمال الإدارية وينتخبون من معاوني مندوبي الدول. وثمة قاعدة قديمة تقضي بأن يترأس الجلسات رئيس وفد البلاد الداعية أو التي تنعقد الاجتماعات ضمن أراضيها، ويقدم الاقتراح بذلك مندوب الدولة الوارد اسمها في رأس القائمة الأبجدية، وهذا ما يحدو بالدولة الداعية أن تسمي وزير الخارجية رئيساً لوفدها أو انتخاب إحدى الشخصيات البارزة بدلاً عنه[2].

ولرئيس المجلس سلطة واسعة وأهمية عظمى إذ يعود إليه إيضاح القضايا والاقتراحات الغامضة وتنظيم الأعمال وإيجاز المناقشات السابقة، وتوزيع المهام على الأعضاء واللجان. والرئيس مطلع بحكم وظيفته على أعمال اللجان العادية واللجان الفرعية بحيث يكون مطلعا على مدى الجهود المبذولة، ويستطيع أيضاً أن يطلع المندوبين عليها. وهو يوجه أعمال الجلسات إذ يقترح المناقشة في القضايا

(1) كثيراً ما توفد الدول مندوبيها بتأثير تيارات الأحزاب السياسية، فيندفع هؤلاء الادلاء بتصريحات يعتقدونها تافهة مع أنها خطيرة النتائج. ويعزى ذلك إلى ماضيهم السياسي وعدم اكتسابهم التربية الدبلوماسية التي تجعل الكتمان من صفات الدبلوماسيين الأساسية.

(2) لا تطبق هذه القاعدة عندما تعقد الاجتماعات برعاية الأمم المتحدة التي تعهد بانتخاب الرئيس من الشخصيات الدولية اللامعة ممن يتصفون بالمقدرة والحياد والتجرّد.

المسجلة في جدول الأعمال ويسمح بالكلام إلى المندوبين بحسب ترتيب تسجيل أسمائهم ويشرف على التصويت. وجملة القول أنه يعتبر مسؤولاً عن إدارة الجلسات.

سادس عشر: أساليب العمل

تعقد جلسات المؤتمر أو الاجتماع الدولي إما بشكل هيئة عامة تضم سائر مندوبي الدول المفوضين أو بشكل اجتماعات اللجان التي تضم فقط أعضاء اللجان المختلفة. وتعين هذه اللجان من قبل الهيئة العامة أما بالانتخاب أو بالاتفاق، وتتولى دراسة معظم القضايا. ولا تعقد الهيئات العامة إلا لتدقيق أعمال اللجان وتقاريرها وتنسيق المشاريع التي تقدمت بها وإقرار مقرراتها وتوصياتها. ويحق لرئيس المؤتمر دعوة الهيئة العامة للاجتماع كلما دعت الحاجة، وتجب دعوتها لتأمين الانسجام بين أعمال اللجان المختلفة وتوجيه نشاطها ومناقشاتها نحو أهداف المؤتمر الأساسية، أو لإطلاع المندوبين المفوضين على النتائج التي توصّلت إليها اللجان، فتتجدد بذلك همتهم ويقوى أملهم بالوصول إلى اتفاق يرتاح إليه الجميع كما يدعوها الرئيس عند فشل اللجان، كلها أو بعضها، في تحقيق ما عهد إليها من المهام.

سابع عشر: لجان العمل الرئيسة والفرعية

عادة ما تلجأ المؤتمرات والاجتماعات الدولية في سبيل انجاز أعمالها إلى تأليف لجان رئيسة ولجان فرعية تأخذ على عاتقها دراسة القضايا المعهودة إليها وتهيئة المشروعات والاتفاقات اللازمة. ويحدد عدد اللجان بحسب حجم الموضوعات الواردة في جدول أعمال المؤتمر، وتوزع على كل منها مهمة واحدة أو عدة مهمات

متقاربة. ويراعى أن تكون جميع الدول المشتركة ممثلة في اللجان بمندوب أو أكثر على أن لا يكون لكل منها أكثر من صوت واحد، بحيث يبقى مبدأ المساواة بين الدول محترماً ونافذاً. ومن البديهي أن لا تعمد الدول إلى إجراء تبديلات بين أعضاء اللجان إلا في حالات الضرورة القصوى كأن يفشل المندوب في مهمته أو يستبدل بأحد الخبراء المطلعين على القضية التي هي موضوع البحث.

ويتولى رئيس اللجنة إدارة أعمالها وتوجيه المناقشات ويشرف على تعيين أمناء سر لكتابة ضبط الجلسات وانتخاب مقرر لتنسيق أعمال اللجنة ووضعها في قالب أصولي. وقد يتفرع عن اللجان الرئيسة لجان فرعية مؤلفة من خبراء يتولون دراسة قضايا فنية ودقيقة، ويصوتون عليها كما لو كانوا مندوبين أصيلين، ولا يشترط أن تكون جميع الدول ممثلة فيها.

ثامن عشر: أمانة السر

تقوم أمانة السر بالأعمال الإدارية المتعلقة بالمؤتمر، وتتولى تدقيق كتب التفويض وإعداد المشروعات المختلفة وتسجيل ضبط الجلسات وإجراء المخابرات اللازمة وتهيئة البلاغات الرسمية للصحف وترجمة النصوص والوثائق والخطب والمناقشات المختلفة.ويترأس أمانة السر أمين عام يختار من الشخصيات البارزة لدى الدول الداعية ممن يتصفون بالخبرة والتفوق وممن يشغلون مراكز دبلوماسية سامية تؤهلهم للقيام بأعباء هذا المنصب. ويعاون الأمين العام موظفون ينتدبون من موظفي الدولة الداعية أو من الملحقين بالوفود.

تاسع عشر: قواعد المناقشات

يفتتح الرئيس الجلسة بإلقاء خطاب يتضمن الاتجاه المرسوم

للعمل والروح التي يجب أن تسود المباحثات، ثم تبتدئ المناقشات الدبلوماسية بتقديم الاقتراحات وتبادل وجهات النظر بصورة خطية ليتسنى لكافة المندوبين الإطلاع عليها وإبداء الرأي بشأنها، ثم تتبعها المباحثات وتبادل وجهات النظر، واقتراح التعديلات وإيجاد التسويات المناسبة. وينص النظام الداخلي على الأصول الواجب إتباعها في سير المناقشات، ومنها أن رئيس المجلس يسمح بالكلام للمندوبين بحسب تسلسل تسجيل طلبهم. وتخضع هذه المناقشات إلى المبادئ الثلاثة التي سبق لنا ذكرها وهي الكتمان والمساواة والإجماع. أما المخالفون فبوسعهم الاستنكاف عن التصويت، ولا ترغم الأقلية أو أية دولة ما على الخضوع لقرار الأكثرية، ولكل عضو من أعضاء المؤتمر ملء الحق بأن يستقل عن زملائه أو يعلن انسحاب دولته[1].

كما يجب أن يسود الاجتماعات الدولية جو من الثقة المتبادلة بين مندوبي مختلف الدول، إذ أن كثرة عدد المندوبين واختلاف طرق اختيارهم لا يمهد السبيل إلى تنمية الصداقة الدولية التي تعتبر خير دعامة لتوطيد السلم ونشر الوئام بين الدول والشعوب. غير أن وجود الأخصائيين في القانون الدولي ورجال السلك الدبلوماسي كفيل أحياناً بإيجاد هذا التقارب وتلطيف جو مباحثاتهم ومناقشاتهم، ولعلَّ الشرط الأساسي لإنشاء ثقة دائمة مثمرة هي توافر حسن النية لدى الحكومات ومندوبيها بحيث تتجلى في التحفظات التي يبدونها أثناء محادثاتهم غير الرسمية. ولا شك أن حل القضايا الصعبة يتم في الاجتماعات الخاصة، لا في المناقشات العنيفة والمساعي الخفية

(1) غير أنه قلما يصل المندوبون على هذا الحد إذ ليس من شأن الدبلوماسية الاكتفاء بعرض الاقتراحات والتصلب بالرأي والتراشق بالكلام، فالغاية الأساسية من المؤتمرات أو الاجتماعات الدولية حل المشاكل المستعصية وتقريب وجهات النظر وايصال مركب السياسة إلى الشاطئ الأمين.

التي يقومون بها في الجلسات الرسمية وفي اللجان، ولذلك ينبغي أن يقوم المندوبون بالاتصال شخصياً مع زملائهم لتوضيح وجهة نظرهم وتذليل العقبات التي تعترض اقتراحاتهم وتمهد الطرق للتسويات العادلة.

وليس للمندوبين أن يثيروا أثناء انعقاد الجلسات قضايا لم تذكر في جدول الأعمال، وعليهم أن يتجنبوا الدفاع عن مبادئ تناهض تلك التي اتخذها المؤتمر أساساً لأعماله ومباحثاته، إذ من واجب المندوبين السهر على إنجاح المؤتمر لا السعي لإفشال أعماله[1].

عشرون: ختام المؤتمرات

تنتهي أعمال المؤتمرات والاجتماعات الدولية بالإخفاق أو النجاح، وفي هذه الحالة الأخيرة يجري توقيع وثائق مختلفة كالمعاهدات والاتفاقات ووثائق تتعلق بختام الاجتماعات وهي محضر الجلسات والبروتوكول والعقد الختامي.

1 - محضر الجلسات:

يتضمن محضر الجلسات موجزاً دقيقاً لأهم الاقتراحات والآراء المتبادلة والمناقشات والنتائج التي اقترنت بها والقرارات المتخذة، وهو في الواقع سجل تاريخي لأعمال المؤتمر اليومية وليس

(1) ان هذه الواجبات المتعددة المفروضة على المندوبين تثقل كاهلهم وتجهد أفكارهم، ولذلك يجب أن تقام لهم بين حين وآخر حفلات وولائم ينطلقون فيها من أسرهم وينسون أتعابهم ويستعيدون في جو المرح والسرور نشاطهم وصفاء أذهانهم.

له أية قيمة سياسية أو دبلوماسية[1]. وفي يومنا هذا لا تعرض المحاضر اليومية على توقيع المندوبين، وإنما يصادق على صحتها رئيس الجلسة، وأمين السر، وتوزع نسخ منها على المندوبين الذين يقارنونها بتصريحاتهم وأقوالهم وتعتبر بحكم المقبولة إذا لم يعترض عليها أحد.

2 - البروتوكول:

نقصد بكلمة بروتوكول هنا محضر الجلسات. ولما كانت هذه المحاضر تتضمن نص اتفاق أقل شأناً من المعاهدات والاتفاقيات، تتعهد الدول الموقعة عليه بقبول مبادئ معينة أو القيام بواجبات محددة، أصبحت هذه الكلمة تطلق على الاتفاقات التي تنشأ عن الاجتماعات الدولية دون أن تصاغ بقالب المعاهدات.

3 - العقد الختامي:

لا تنتهي المؤتمرات والاجتماعات الدولية فقط بتوقيع معاهدة

---

(1) كانت المحاضر سابقاً تتضمن أسماء المندوبين المفوضين وتوقع من قبلهم لدى انتهاء الجلسات، ثم يقرأ نصها في ابتداء الجلسة التالية تطرية للذاكرة وتسهيلاً لمتابعة المباحثات. غير أن اجتماعات لاهاي المعقودة عام 1907 ومؤتمر باريس المعقود عام 1919 قد اختصرت هذه الإجراءات المتبعة واكتفت بتوزيع نسخة من محضر الجلسة السابقة واعتبرت هذا التوزيع بمثابة قراءة النص. وتصاغ محاضر الجلسات على الصورة الآتية:يوضع في الأعلى الرقم المتسلسل، ثم تاريخ الجلسة، وساعة افتتاحها، ثم تذكر أسماء المندوبين والحاضرين وتذكر العبارة التالية: (تليت خلاصة أعمال الجلسة السابقة فصدقت) ويذكر عند اللزوم: (تليت التصريحات الإضافية التي قدمها مندوب حكومة... وربطت مع المحضر الأصلي). ثم تسجل المحادثات والمناقشات بدقة وعناية كأن يذكر: ان مندوب الحكومة الفلانية قد لاحظ أو صرح أو أجاب أو كرر القول أو ذكر أو استفسر أو سحب تصريحه أو أيد أقواله الخ... وأخيراً يذكر الكاتب أن الجلسة رفعت إلى الساعة كذا من تاريخ كذا...

أو بروتوكول، بل كثيراً ما تنشأ عنها اتفاقيات مختلفة بحسب الموضوعات التي تمَّ التداول بها، ولذلك اقتضت الضرورة جمع الوثائق الناتجة عن الاجتماعات الدولية في صك يسمى العقد الختامي ويعتبر بمثابة محضر شامل لكافة أعمال المؤتمر[1].

واحد عشرون: قاعدة التناوب في توقيع الوثائق

تعتبر قاعدة التناوب مظهراً من مظاهر المجاملة الدولية، إذ تقضي بأن تحتل كل من الدول المشاركة في المفاوضات مكان الشرف بالتتابع في الوثائق الدولية سواءً لدى ذكر أسماء رؤسائها ومندوبيها المفوضين في مقدمة المعاهدات والاتفاقات أو لدى توقيع هؤلاء المندوبين، بحيث تأخذ كل دولة متعاقدة تلك النسخة من الاتفاقات التي أعطيت فيها الأسبقية إلى رئيسها ومندوبيها على أن تذكر بقية الدول بحسب الترتيب الأبجدي لأسمائها.

(1) يثار التساؤل في هذا الصدد،هل يجب أن يقتصر هذا الصك على ذكر المقررات التي اتخذت بإجماع الأصوات أم يجب أن يشتمل أيضاً على القرارات المتخذة بالأغلبية دون أن تكون ملزمة للأقلية؟يقول الأستاذ فوشي (Fauchille): (ان العقد الختامي عبارة عن جدول شامل لجميع الأبحاث التي تمَّ درسها في المؤتمر، فهو إذن محضر تستطيع الدول المشتركة في هذا المؤتمر التوقيع عليه دون الالتزام بالقرارات أو الاتفاقات المذكورة فيه إلا من الناحية المعنوية. ولما كان مبدأ الإجماع هو النافذ، كان مجرد معارضة إحدى الدول، صغيرة كانت أم كبيرة، كافياً لإحباط مساعي المؤتمرات والاجتماعات الدولية والحكم عليها بالإخفاق، مما يؤيد ضرورة وضع هذا الصك، ولكن هل يحق للأغلبية أن تطلب تسجيل رغباتها في العقد الختامي؟ لا شك أن المؤتمرات والاجتماعات الدولية لا تشبه من هذه الناحية المجالس النيابية حيث القوانين تمثل إرادة الأغلبية، كما أن تطبيق هذا المبدأ يحمل الدول على عدم الاشتراك في الاجتماعات الدولية كي لا تفرض عليها اتفاقات تقرها الأكثرية مع أنها تتعارض مع سياستها وتسيء إلى مصالحها الحيوية). فالحل المعقول إذن يقضي بأن توضع النقاط على الحروف، وأن يحدد نوع القرارات والاتفاقات التي ستسجل في العقد الختامي، كأن يذكر بجانب كل منها (تم قبولها بالأغلبية) أو (تم قبولها بالإجماع)، وبذلك تزول كل شكوى.

الفصل الثالث

طرق المفاوضات

القسم الأول

المساعي الحميدة والوساطة

ليس بالضرورة ان أهداف المفاوضين الدبلوماسيين أو مهامهم حل النزاعات الناشئة بين الدول او التخفيف من حدتها وتداعياتها، فلدى الدول في ميدان التنظيم وعقد الاتفاقات ما يكفل إقامة السلم العالمي وإعلاء كلمة الحق والتوفيق بين المصالح المتعارضة. ولذلك فإن المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحكيم والتحقيق تعتبر جميعها من الطرق السلمية الإضافية لحل المنازعات الدولية.

أولاً: المساعي الحميدة

يقصد من مصطلح المساعي الحميدة، المساعي والمحاولات التي

تقوم بها دولة ما بغية إيجاد اتفاق بين دولتين متنازعتين. وتنتهي مهمة هذه الدولة فور الوصول إلى اتفاق مبدئي، على أن تتابع الدولتان المتخاصمتان مفاوضاتهما مباشرة إلى أن يوضع الاتفاق بشكله النهائي. وعلى الدولة التي تقوم بالمساعي الحميدة أن تستعمل نفوذها الأدبي وتستثمر عرى المودة والصداقة التي تربطها بالدولتين، مظهرة في جميع الأحوال الحكمة البالغة والكتمان التام. وليس لهذه الدولة أن تدخل طرفاً في الاتفاق المعقود، كما أن رفض قيامها بالمساعي الحميدة لا يعتبر إهانة تنال من كرامتها. إذن فالمساعي الحميدة هي من الوسائل التي تؤدي إلى اتفاق حبي وتتيح للطرفين المتخاصمين تبادل وجهات النظر في جو تسوده الصداقة والرغبة في الوصول إلى حل مرضي.

ثانياً: الوساطة

تتحول المساعي الحميدة إلى وساطة إذا تجاوزت الدولة الصديقة مهمة إبداء النصح والمشورة، وأسهمت برضا الطرفين في المفاوضات الجارية إلى حين انتهائها أو انقطاعها. ولها أن تدلي خلال ذلك رأيها في المطالب التي يتقدم بها الطرفان فتؤيد الصالح منها وترد الجائر، ثم تقدم الاقتراحات التي تعتبرها موافقة وعادلة.

كما ان هذه المهمة، تفترض في الوسيط العدالة والمهارة والرأي الصائب، وتقضي بأن يكون حيادياً فيحول دون التراشق بالتهم ويقرِّب الآراء المتباينة. ويترتب عليه أن يراعي ناحية الحق وأن يسهر على إيصال كل ذي حق إلى حقه دون الحرص على بلوغ ذروة العدل والكمال. بل يجب على النقيض من ذلك أن يحمل صاحب الحق على التساهل في مطالبه حسماً للنزاع وتوطيداً لأركان السلم. ولا يعتبر الوسيط ضامناً للمعاهدة التي كان له الفضل الأكبر في عقدها ما لم يتعهد بذلك صراحة. كما ليس للدولة الوسيطة أن

تفرض على الطرفين الحل الذي ترتئيه بل عليها أن تترك لهما ملء الحرية في قبوله أو رفضه أو تعديل بعض النقاط الواردة فيه.

تعتبر الوساطة في الأصل اختيارية غير إلزامية، وينشأ عن ذلك أن للدولة التي تطلب وساطتها الخيار بين القبول والرفض. ويحق لكل من الدولتين المتنازعتين أن ترفض وساطة إحدى الدول الأخرى. وأخيراً فمن الصعب التأكيد بأن الوساطة واجب تقتضيه العوامل الأخلاقية والإنسانية كما أنه من الخطأ الادعاء بعدم جواز اللجوء إليها بعد نشوب الحرب بين الدولتين المتخاصمتين. والحقيقة أن لكل حادث وضعاً خاصاً، ومن المهم أن لا تفسر رغبة إحدى الدول بتقديم وساطتها بأنها تسعى لفرض سلطتها وسيطرتها على الدول المتخاصمة.إلا أن ثمة أحوالاً تعتبر فيها الوساطة إلزامية، وذلك عندما تتعهد الدول في المعاهدات التي تعقدها بوجوب اللجوء لدى نشوب خلاف بينها إلى وساطة إحدى الدول الأخرى، أو إذا تعهدت إحدى الدول بتقديم وساطتها إلى دولة أخرى عند الحاجة الماسة[1].

(1) نورد فيما يلي بعض المواد الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بحل المنازعات التي تنشأ بين الدول بصورة سلمية: المادة الثالثة والثلاثون: 1 – يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يؤدي إلى تهديد السلم والأمن الدوليين، أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة، والتحقيق والوساطة، والتوفيق والتحكيم، والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى المنظمات الإقليمية، أو غيرها من الوسائل السلمية التي يختارونها. 2 – ويدعو مجلس الأمن، أطراف النزاع إلى تسوية نزاعهم بالطرق المذكورة إذا رأى ضرورة لذلك.المادة الرابعة والثلاثون: لمجلس الأمن أن يحقق في أي نزاع أو أية حالة قد تؤدي إلى احتكاك دولي، أو قد تثير نزاعاً لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو هذه الحالة يهدد حفظ السلم والأمن الدولي. المادة الخامسة والثلاثون: 1 – يحق لكل عضو في المنظمة أن يوجه نظر مجلس الأمن، أو الجمعية العامة إلى أي نزاع، أو أية حالة من النوع المشار غليه في المادة 34. 2 – يحق لكل دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة، أن توجه نظر مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع تكون طرفاً فيه، إذا كان قد سبق لها أن قبلت بالتزامات الحل السلمي المنصوص عليها في هذا الميثاق، لفض هذا النزاع. 3 – تخضع لأحكام المادتين 11 و12 الطريقة التي تعالج بها الجمعية العامة القضايا التي يوجه إليها نظرها بموجب هذه المادة. راجع خليل حسين، التنظيم الدولي، مرجع سيق ذكره.

القسم الثاني

التحكيم

يعتبر التحكيم أسلوب دبلوماسي قانوني يقصد به حل الخلافات الدولية حلاً سلمياً، عبر تعهّد الدولتان المتنازعتان إلى قاض أو هيئة من كبار القضاة والمشرّعين بالنظر في الخلاف الناشب بينهما. ان التحكيم يتم عادة إما أثر اتفاق ينشأ بعد حدوث الخلاف وهو التحكيم الاختياري، أو يتم تنفيذاً لشرط وارد في معاهدة سابقة وهو التحكيم الإجباري. ان مصلحة الدول المتنازعة تقضي باختيار المحكمين من الشخصيات اللامعة الجديرة باصدار أحكام رزينة عادلة، كرؤساء الدول الأجنبية أو أحدى المحاكم الشهيرة أو كبار المشرعين والأساتذة والقضاة. ويعتبر التحكيم طريقة دبلوماسية لأسباب ثلاثة:

1 - ان الأصول الواجب إتباعها لتمهيد عرض الخلاف على التحكيم هي دبلوماسية صرفة، باعتبار أن التحكيم بحد ذاته ناشئ عن عقد دبلوماسي هو الاتفاق أو المعاهدة.

2 - تعتبر موافقة الطرفين مصدر السلطة التي يستند إليها الحكم في إصدار حكمه، غير أن هذه الموافقة نتيجة حتمية لرغبة الطرفين المبينة في الاتفاق الموقع أو المعاهدة المعقودة.

3 - ان الحكم الصادر لا يعتبر تطبيقاً كاملاً لقوانين موضوعة، وإنما هو قرار تمليه مبادئ العدل والإنصاف.

فلهذه الأسباب تضفي على التحكيم صبغة دبلوماسية وقانونية في آن واحد.

أولاً: التحكيم الاختياري

حـدَّدت مـؤتمـرات لاهـاي المـعـقـودة عـامـي 1899 و1907 الإجراءات الواجب إتباعها عند اللجوء إلى التحكيم. وتفترض هذه الإجراءات وجود اتفاق موقع من قبل الدولتين المتنازعتين يهدف إلى حل الخلاف القائم من الناحيتين القانونية والواقعية. ويشرح هذا الاتفاق القضية المعروضة على التحكيم ويسمي الحكم المنتخب، ويعيّن حدود سلطته، وينظم شكل المذكرات، وكيفية إرسالها إلى الحكم، والمدة الواجبة مراعاتها في ذلك، ويقدر السلفة النقدية الواجبة تأديتها لقاء النفقات، ويقرر المكان الذي ستتخذه المحكمة مركزاً لها واللغة المقبولة في المرافعة، ويتضمن أخيراً تعهد الطرفين باحترام وتنفيذ الحُكم الذي سيصدره الحَكَم دون أي تردد.

وقد أنشأت مؤتمرات لاهاي المذكورة محكمة عليا للتحكيم تتولى عند اللزوم وضع صيغة الاتفاق. وتتألف هذه المحكمة من مكتب دائم ومن مجلس إداري مؤلف من الممثلين السياسيين المعتمدين لدى حكومة هولندا من وزير خارجيتها. غير أن هذه المحكمة ليست محكمة دائمة ذات دورات منظمة كمحكمة العدل الدولية، وما هي في الواقع سوى جهاز لترشيح أسماء المحكِمين الرسميين على السلطات المختصة.

ولكل دولة الحق في انتخاب حَكَمين من اللائحة الرسمية على أن يكون أحدهما إذا شاءت من رعاياها، ثم يختار هؤلاء الأربعة حكماً أعلى، وعند خلافهم يعهدون إلى دولتين بتسمية هذا الحكم،

وإذا لم تتمكن هاتان الدولتان خلال مدة شهرين من الاتفاق على تسمية الحكم يلجأ الطرفان المتنازعان إلى انتخاب حكمين يتعيّن أحدهما بالقرعة، ومن ثم تبدأ محكمة التحكيم مهمتها. ويجوز تعديل هذا الأسلوب باتفاق الطرفين.

ثانياً: التحكيم الإجباري

ينشأ التحكيم الإجباري عادة إما عن اتفاق التحكيم، وإما عن شرط التحكيم الوارد في إحدى المعاهدات المعقودة. ولا شك أن هذا الأسلوب الأخير غير مضمون لاحتمال زواله بزوال المعاهدة المتضمنة شرط التحكيم. وهذا الشرط أما أن يكون خاصاً إذا كان التحكيم منحصراً بالمنازعات الناشئة عن تنفيذ أحكام المعاهدة الواردة فيها، وإما عاماً إذا كان اللجوء على التحكيم قد تقرر لحل جميع الخلافات التي تنشأ بين الدولتين المتعاقدتين. على أن هذين الأسلوبين لا يحققان المثل الأعلى للتحكيم الإجباري، لأنهما لم يحدثا محكمة دائمة ترفع إليها الخلافات بين الدول فور وقوعها.

ثالثاً: إجراءات التحكيم

تفتتح جلسات التحكيم حتماً بحضور ممثلي الطرفين المتنازعين، وفي المرحلة الأولى يتبادل هؤلاء الممثلون مذكرات خطية تتضمن بوضوح دقائق القضية المعروضة على التحكيم، ويبين كل من الطرفين الحجج التي تدعم رأيه والبراهين التي تؤيد نظريته. وفي المرحلة الثانية يترافع ممثلو الطرفين شفهياً، ويستعرضون القضية وأسباب النزاع. أما إذا كان الحكم رئيس دولة فقد جرت العادة بأن لا يلجأ الطرفان إلى المرافعة الشفهية. وتكون الجلسات سرية ما لم يتم اتفاق على جعلها علنية، ويمتنع الطرفان أثناء انعقاد الجلسة عن القيام بأي عمل من شأنه أن يؤثر على تنفيذ الحكم الذي سيصدره الحكم.

رابعاً: قوة الحكم التنفيذية

لا يستوجب الحكم الذي تصدره هيئة التحكيم حتماً ذكر الحيثيات، ولكن بما أنه يستمد معظم قوته من البينات والقرائن التي أدت إلى وضعه، فمن المستحسن أن يكون مدعوماً بالأسباب الموجبة. ويعتبر الحكم الصادر نهائياً وغير تابع للاستئناف والتمييز علماً بأن صفته هذه لا تجعله ملزماً للطرفين أو قابلاً للتنفيذ حكماً. وقد اتفق فقهاء القانون على قبول أسباب أربعة لاعتبار الحكم الصادر باطلاً، وهي:

1 - إذا تجاوز الحكم سلطته كأن يكون حكمه مستنداً إلى نقاط قانونية غير مستوحاة من مبادئ العدالة والإنصاف.

2 - إذا لم يسمح لأحد الطرفين بالإدلاء بحججه أو التوسّع في دفاعه، أو كان هناك نقص في إجراءات المحكمة.

3 - إذا ثبت حدوث تلاعب أو ارتكاب رشوة من شأنها إثارة الريبة في نزاهة الحكم وحياده.

4 - اكتشاف أمر جديد قد يؤثر على الحكم الصادر، ويعتبر هذا السبب في الحقيقة من عوامل إعادة النظر لا من أسباب البطلان.

ولا يجوز بحال من الأحوال طلب إبطال الحكم الصادر بحجة خطأ الحكم. وليس للأحكام الصادرة مؤيدات عند عدم تنفيذها، غير أن جميع الأحكام التي صدرت عن الهيئات التحكيمية كانت في الواقع محترمة ونافذة.

القسم الثالث

اللجان الدولية

أولاً: لجان التحقيق الدولية

يعود الفضل في تأسيس لجان التحقيق الدولية إلى اقتراح ممثلي روسيا في مؤتمرات لاهاي المعقودة عامي 1899 و1907. وكان هذا الاقتراح يرمي إلى منح لجان التحقيق صفة إلزامية، غير أن اعتراض بعض الدول الصغيرة أهاب بالمؤتمرين إلى تعديل المشروع الموضوع، واعتبار لجان التحقيق هيئة اختيارية. وجاء في المادة التاسعة من اتفاقية عام 1907 ما يلي: ترى الدول المتعاقدة أنه من المفيد ومن المرغوب فيه أن يلجأ الطرفان لحل الخلافات ذات الطابع الدولي، والتي لا تمس الشرف، ولا تتعلق بالمصالح الجوهرية، والتي يستعصي حلها بالطرق الدبلوماسية، إلى تأليف لجنة تحقيق دولية تتولى دراسة وقائع الأمور عن كثب وحل الخلاف الناشئ حلاً مشبعاً بروح التجرد والنزاهة).

ثانياً: مهمة لجان التحقيق

تهتم لجان التحقيق بالمنازعات الدولية وتتولى دراسة الناحية الواقعية منها كالحادث الذي يقع على حدود دولتين مثلاً، إذا كانت تلك الحدود غير مقررة نهائياً.

وأما غاية هذه اللجان، أولاً إلى الحصول على معلومات دقيقة ونزيهة تساعد على إيجاد حل عادل للخلاف القائم، وثانياً على تهدئة

الخواطر إذ أن المدة التي تقوم اللجنة خلالها بالبحث والاستقصاء كفيلة بتقريب وجهات النظر والقبول بحلول معقولة.

وتتألف اللجان عادة بموجب اتفاقية تعقد بناء على اقتراح أحد الطرفين أو دولة أخرى. وتحدد الاتفاقية القضايا المراد درسها وكيفية تأليف اللجنة واختصاص الأعضاء، وتعيين مقر عملها ولغتها الرسمية أو اللغات الإضافية التي يجوز لها استعمالها، والتاريخ الذي يتوجب عليها أن تقدم فيه تقريرها، وتتناول إمكان تعيين مساعدين واختصاصيين. وعلى الدول المتنازعة أن تقدم إلى اللجنة كل التسهيلات التي تتيح لها استكمال معلوماتها لسماع الشهود والخبراء والإطلاع على الوثائق.

وتضع اللجنة تقريرها بصورة سرية وبأغلبية الأصوات مع ذكر أسماء المخالفين أو المستنكفين، ثم تقرأه في جلسة علنية وتسلم نسخة منه إلى كل من الطرفين. وهذا التقرير يكتفي بسرد الحوادث والوقائع، وليست له صفة القرارات القضائية الإلزامية، ولذلك فإنه يترك للدولتين اتخاذ الخطط التي ترتئيها والتي تتفق مع مصلحتها .

ثالثاً: لجان المصالحة

تعتبر المصالحة مزيج من الوساطة والتحقيق إذ تهدف إلى دراسة أسباب الخلاف والسعي للتوفيق بين الطرفين واقتراح عقد اتفاق بينهما. فالمصالحة تتميز عن التحقيق بالعمل على إصلاح ذات البيّن في حين ان الوساطة تمتاز عليها بكونها ناشئة عن رغبة إحدى الدول بإزالة أسباب سوء التفاهم دون أن تبدو ثمة أية ضرورة لعقد اتفاق بين الطرفين.

وللجان المصالحة صبغة دبلوماسية، وسياسية لا قانونية لأنها تهتم بالخلافات الناشئة عن تباين وجهات النظر، أو عن اصطدام المطامع، أو عن تعارض المصالح. ولا تصدر لجان المصالحة أحكاماً أو قرارات، وإنما مهمتها التحقيق والملاحظة والمقارنة والاقتراح. ولذلك فإن ما يتضمنه محضر المصالحة من آراء وبيانات وحلول واقتراحات لا يلزم الطرفين مهما كانت أهميته.

أما تأليف لجان المصالحة فيتم بموجب معاهدة أو اتفاق يعقد بين الطرفين المتنازعين، وتبدأ أعمالها بناء على طلبهما. وتتألف عادة من خمسة أعضاء: ثلاثة حياديين واثنين من رعايا الدولتين. واللجنة مستقلة في أعمالها، فهي تجمع المعلومات وتستمع إلى الشهادات الجديرة بإيجاد القناعة لديها ومن ثم تبدي رأيها على الطرفين وتسجل رغبتهما أو رفضهما الأخذ بالاقتراحات التي تتقدم بها. وقد يؤدي إخفاقها إلى رفع القضية إلى هيئة تحكيمية أو على إحدى المنظمات الدولية.

رابعاً: اللجان المختلطة

ثمة أسلوب أخير لحل المنازعات الدولية، وهو اللجوء إلى اللجان المختلطة. وهذه اللجان قديمة العهد وكثيرة الاستعمال، ولا سيما في تسوية قضايا الحدود وتقدير الخسائر التي تلحق بالأفراد من جراء تصرفات دولة أجنبية.

وتتألف هذه اللجان من عدد متساوٍ لممثلي الدولتين، على أن يضاف إليهم عند اختلافهم حكم أعلى قد يؤخذ من رعايا الدولتين دلالة على الثقة المتبادلة بينهما. ولهذه اللجان صبغة دبلوماسية ومهمتها الأولى السرعة في وضع الحلول الملائمة، وتعتبر قراراتها ملزمة للطرفين.

الفصل الرابع

نتائج المفاوضات الدبلوماسية

القسم الأول

المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تظهر نتائج المفاوضات الدبلوماسية في وثائق مختلفة أهمها المعاهدات والاتفاقيات، ويليهما العقود العامة والتصريحات والتسويات والبروتوكولات، وأخيراً المذكرات المتبادلة وهي أقل أهمية وأندر استعمالاً.

أولاً: التمييز بين المعاهدات والاتفاقيات

ثمة الكثير من الاتفاقيات الدولية المتشابهة من حيث النص والشكل والموضوع والمضمون، أطلق عليها تارة اسم معاهدة وطوراً اسم اتفاقية. ما جعل أساتذة القانون الدولي الطلب بتطبيق نظرية

عقد المعاهدات على جميع الاتفاقات الدولية بلا تمييز. غير أن الواقع يخالف ذلك، لأن هذه الاتفاقات لا تعقد بأسلوب واحد ولا بد من التمييز بينها دون التأثر بالتعامل الدولي.

فقال البعض أن المعاهدات دائمة في حين أن الاتفاقيات مؤقتة، وفي الحقيقة لا توجد وثائق دائمة المفعول، فالقوانين الداخلية والمعاهدات الدولية عرضة بشكل دائم للتغيير والتبديل تمشياً مع التطور الاجتماعي ومقتضيات الحياة. غير أن جميع فقهاء القانون يقرون تفوق المعاهدات على الاتفاقيات، على قاعدة أن مصطلح المعاهدة تطلق عادة على العقود الدولية التي لها أهمية خاصة بالنسبة لأهدافها أو لموضوعها أو لمكانة الدول المشتركة فيها. في حين أن الاتفاقية تتضمن تعهدات ثانوية محدودة ذات صبغة اقتصادية أكثر منها سياسية. وخلاصة الأمر أنه يمكن إطلاق كلمة المعاهدة على جميع الاتفاقات الدولية ذات الطابع السياسي، وكلمة الاتفاقية على سواها من الاتفاقات.

ثانياً: طبيعة المعاهدات

تعتبر المعاهدات والاتفاقيات عقود دولية ذات صبغة تشريعية باعتبارها بالنسبة للدول المتعاقدة قوانين نافذة المفعول، ولهذا الاعتبار تُعد أهم مصادر القانون الدولي الوضعي. وكلما ازداد عدد الدول المشتركة في معاهدة ما أو كلما ازداد عدد المعاهدات المعقودة في موضوع واحد، ازدادت قيمتها وانتشرت أحكامها في الأسرة الدولية. ومن هنا نشأت فكرة تقنين القانون الدولي بغية جمع مبادئه في قواعد مقبولة، وإيجاد صيغة مثالية لها قريبة من الكمال بقدر المستطاع.

ثالثاً: من له حق التعاقد

يعتبر رئيس الدولة رمز دولته وأفضل من يمثلها، وهو بالتالي صاحب الحق بالتعاقد باسم بلاده؛ غير أنه من النادر أن يقوم رؤساء الدول بالمفاوضة مباشرة مع رؤساء الدول الأخرى والتعاقد معهم، بل يؤثرون تكليف وزرائهم أو ممثليهم السياسيين لما يمتاز به هؤلاء من خبرة ومعرفة واسعتين، وبذلك يتحاشون الاقتراحات المفاجئة، وخطورة الارتباط بتعهدات دون روية، وصعوبة مقابلة أي التماس بالرفض. ولهذه الأسباب يمنح رئيس الدولة اختصاصاته في عقد المعاهدات والاتفاقيات لمندوبين مفوضين على أن يساعده وزير الدولة المختص في انتقائهم وتوجيههم وتزويدهم بالتعليمات اللازمة[1].

رابعاً: تقسيم المعاهدات

تُقسّم المعاهدات إلى فئات مختلفة أهمها:

1 - المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف

الأصل في المعاهدات أن تكون ثنائية، أما المتعددة الأطراف فهي أقل استعمالاً، فكثيراً ما تفضل الدول في المؤتمرات عقد معاهدات ثنائية عوضاً عن المعاهدات المتعددة الأطراف، وهذا ما

(1) ففي فرنسا يعود إلى رئيس الجمهورية حق عقد المعاهدات والمصادقة عليها باستثناء معاهدات السلم والمعاهدات التجارية والمالية أو المتعلقة بحق تملك الفرنسيين في الخارج فجميعها لا تصبح نافذة إلا بعد أن يقرها مجلس النواب والشيوخ.أما في الولايات المتحدة فلا يحق للرئيس عقد المعاهدات إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ بقرار يصدر عن ثلثي أعضائه الحاضرين. ولا شك أن هذا القيد يحد من سلطة رئيس الدولة ويشل نشاطه السياسي. وبصورة عامة يعتبر تصديق المعاهدات من قبل المجالس النيابية طريقة قانونية لإدماج أحكام تلك المعاهدات في القوانين الداخلية وإعطائها صيغة التنفيذ.

حدث في مؤتمر ڤيينا عام 1815 حيث وقعت فرنسا سبع معاهدات ثنائية. غير أنه في عصرنا الحاضر ازداد عدد المعاهدات المتعددة الأطراف ولعل أبرز مثال لها هو ميثاق عام 1928 المتعلق بتحريم الحرب ومعاهدة ڤيينا 1961 للعلاقات الدبلوماسية، ومعاهدة ڤيينا 1963 للعلاقات القنصلية.

2 - المعاهدات العامة والخاصة

المعاهدات العامة تنظم أو تحدد ما تقتضيه الحياة الإنسانية من شؤون وأوضاع سياسية أو قانونية أو اقتصادية... الخ. أما المعاهدات الخاصة فهي التي تهتم بقضية محدودة الشأن والأهمية.

3 - المعاهدات التشريعية والمعاهدات التعاقدية

المعاهدات التشريعية هي نتيجة اتفاق رغبات متقاربة الأهداف والغايات، وهي ترمي دائماً إلى إيجاد قواعد جديدة في القانون الدولي كاتفاقيات الصليب الأحمر، واتفاقيات لاهاي المعقودة عام 1907، وميثاق بريان - كيلوغ،... الخ. أما المعاهدات التعاقدية فهي نتيجة اتفاق رغبات متعارضة على حل وسط يري مصالح الطرفين كالمعاهدات التجارية ومعاهدات الحلف وحسن الجوار أو تلك التي تتضمن تنازلاً عن منطقة ما أو أية تضحية أخرى.وقد صنف فوشي المعاهدات في أربع فئات أخرى هي:المعاهدات التي تعتبر مصدراً للقانون الدولي. المعاهدات السياسية .المعاهدات الاجتماعية والاقتصادية. اتفاقيات المتحاربين.

4 - المعاهدات التي تعتبر مصدراً للقانون الدولي:

نادرا ما تتضمن هذه المعاهدات رغبة المتعاقدين بوضع تشريع

دولي، وقديماً كانت مبادئ القانون الدولي ترد في التصريحات الملحقة بالمعاهدات السياسية، ويرجع تاريخ هذه التصريحات إلى تلك المذكرة المؤرخة في 27 شباط 1780 التي أرسلتها إمبراطورة روسيا كاترين الثانية إلى وزارات الخارجية في لندن وباريس ومدريد، وضمنتها القواعد التي يجب أن تتقيد بها الدول المحايدة أثناء الحروب البحرية. غير أن الاتجاه الحديث يرمي إلى تضمين المعاهدات مبادئ القانون الدولي ولاسيما الواردة منها في ميثاق الأمم المتحدة.

5 - المعاهدات السياسية:

التي تعتبر من أهم الاتفاقات الدولية ويدخل في عدادها معاهدات الحلف والتنازل عن قسم من أراضي الدولة وتعيين الحدود ومعاهدات الضمان والحماية والصلح والاتفاقيات القنصلية والمعاهدات المتعلقة بالخدمة العسكرية وعقود زواج الملوك والأمراء والمعاهدات الدينية واتفاقيات استرداد المجرمين وتنفيذ الأحكام.

6 - معاهدات الصلح:

هي اتفاقات تؤيد مطالب الدول الظافرة بنتيجة الحرب على أن تكون هذه المطالب متفقة مع الأسباب التي أدت إلى إعلان الحرب.

7 - معاهدات الحماية:

هي اتفاقات تؤدي إلى وضع دولة ما تحت حماية دولة أخرى أشد بأساً منها وأوسع نفوذاً. وتتولى الدولة الحامية الدفاع عن الدولة المحمية وتضمن لها سلامة أراضيها وصيانة حقوقها مقابل

امتيازات خاصة تخولها التدخل في شؤونها الداخلية والخارجية. وهي من الوسائل التي كانت تستعملها بعض الدول الكبرى لاستعمار البلاد المتخلفة تحت ستار معاهدة قانونية.

8 - معاهدات الحياد:

هي اتفاقات تعقد مع بعض الدول لحملها على مراعاة جانب الحياد عند نشوب الحرب، أو بين الدول الحيادية بغية الدفاع عن حقوقها وصيانة مصالحها من اعتداء المتحاربين.

9 - معاهدات التحالف:

وهي اتفاقات تتعهد بها دولتان أو أكثر بإتباع سياسة معينة أو بالدفاع بعضها عن بعض عند الاعتداء على إحداها. وقد أصبح عقد معاهدات التحالف موضع استغراب الأوساط الدولية منذ حظرت الدول اللجوء إلى الحروب العدوانية واعتبرتها تعدياً صريحاً على القانون الدولي، غير أنه لما كانت الحروب الدفاعية مشروعة كان من المنطق السماح بعقد التحالف الدفاعي. وهناك أنواع مختلفة للتحالف:

أ - التحالف المتساوي والتحالف غير المتساوي، وذلك تبعاً لأهمية الدول المتعاقدة.

ب - التحالف الدائم والتحالف المؤقت.

ج - التحالف العام والتحالف الخاص تبعاً لأهمية موضوع الاتفاق.

د - التحالف السلمي والتحالف الحربي.

هـ - التحالف العدواني والتحالف الدفاعي.

ويتضمن التحالف العسكري الأحوال التي تستوجب القيام بالتعهدات وهذا ما يدعى بـ (Casus Foederis). وبصورة عامة ينتهي حكم التحالف على اختلاف أنواعه كما تنتهي المعاهدات.

10 - معاهدات الضمان:

وهي عقود دولية تتعهد بها دولة واحدة أو دول متعددة باحترام حالات راهنة أو أوضاع دولية معينة، أو بالعمل على تحقيق ذلك الاحترام، وهي خير كفيل لاستقلال الدول الصغيرة أو الضعيفة وحفظ كيانها وسلامة أراضيها. ويكون الضمان إما فردياً كأن تقدمه دولة واحدة أو دول أخرى متعددة في عقود فردية، أو مشتركاً إذا صدر عن دولتين أو أكثر في عقد واحد، وفي هذه الحالة تعتبر كل دولة مرتبطة بتعهدها مهما كان موقف بقية الدول عندما تدعو الحاجة لتنفيذ الضمان، ولا شك أن قبول النظرية المخالفة تقضي على الضمان، وهذا ما يحدث عند امتناع احدى الدول الضامنة عن القيام بواجبها عند وقوع اعتداء على الدولة المضمونة.

11 - الاتفاقيات القنصلية:

لهذه الاتفاقيات صبغة سياسية لأنها تحدد سلطة القناصل وامتيازاتهم وحصاناتهم واختصاصاتهم وواجباتهم.

12 - اتفاقات الامتيازات الأجنبية:

ترمي هذه الاتفاقات إلى منح إحدى الدول الأجنبية امتيازات خاصة تجعلها تتمتع بحق الأفضلية على سواها من الدول، ولاسيما فيما يتعلق بخضوع رعاياها إلى محاكم خاصة مستقلة عن المحاكم الوطنية المحلية. وقد زالت هذه الامتيازات بعد الحرب العالمية الثانية.

13 - معاهدات تنفيذ الأحكام:

وتؤدي إلى منح الأحكام الصادرة عن المحاكم المحلية صفة الأخذ بالاعتبار ما تضمنته المعاهدات الدولية.

14 - معاهدات تسليم المجرمين:

وهي تسهل تسليم المجرمين العاديين اللاجئين إلى الدول الأخرى.

15 - معاهدات المعونة القضائية:

وتسمح للأجانب المعوزين بإقامة الدعاوي لدى المحاكم المحلية صوناً لحقوقهم دون أن يؤدّوا الرسوم القانونية.

16 - معاهدات الإقامة:

تحدد الشروط التي يخضع لها رعايا الدول المتعاقدة في الإقامة أو السكن أو تعاطي التجارة لدى الدول الأجنبية.

17 - المعاهدات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:

وتتضمن شؤون التبادل التجاري، والمدفوعات وشؤون الملاحة والصيد النهري والبحري والتهريب ومراقبة تجارة الأسلحة والمخدرات، ومساعدة الأجانب وتبادل النشرات العلمية والأدبية.

خامساً: عناصر المعاهدة

تتألف المعاهدة من ثمانية أقسام: المقدمة التي تتضمن أسماء

وألقاب رؤساء الدول المتعاقدة والغاية من المفاوضات والأسباب الموجبة لها. وأسماء المندوبين المفوضين وصفتهم وألقابهم. تأكيد تبادل كتب التفويض والإشارة إلى أنها دققت ووجدت صحيحة ومطابقة للأصول المرعية. نص المعاهدة، على أن تذكر أولاً الأحكام العامة ثم الأحكام الخاصة ثم المواد المتعلقة بتنفيذ المعاهدة. بيان عدد النسخ الموقعة واللغة المعتمدة لتفسير أحكام المعاهدة. مدة نفاذ المعاهدة والمدة التي يجب مراعاتها لتبليغ الرغبة في إنهائها وإلا تعتبر ممددة ضمنياً. ذكر عبارة (تأييداً لما تقدم وقع المندوبون المفوضون هذه المعاهدة ووضعوا عليها خاتمهم).بيان مكان وتاريخ توقيع المعاهدة.

والأصل في المعاهدات أن تكون خطية، وقد سجل التاريخ عدة معاهدات عقدت بصورة شفهية، غير أنها قليلة الأهمية ونادرة الاستعمال، ومن الصعب رعاية أحكامها والسهر على تنفيذها بدقة وإخلاص. فالكتابة تحدد شروط الاتفاق بدقة وعناية وتبيّن بوضوح الأهداف الحقيقية المقصودة بحيث لا يبقى مجال للتأويل والتفسير، فضلاً عن أنها تسمح بالحصول على وثيقة ملموسة تعتبر مرجعاً قيماً عند اللزوم.

1 - مقدمة المعاهدة:

يذكر في مقدمة المعاهدة الأسباب الموجبة للقيام بالمفاوضات والبواعث التي حملت الدول المذكورة على التعاقد، بحيث يتسنى للقارئ أن يعرف مقدماً موضوع هذه المعاهدات قبل أن يطلع على أحكامها بصورة مفصلة، ولهذا تعتبر المقدمة عنصراً ضرورياً في المعاهدة قلما يستغني عنها إلا في بعض الظروف الخاصة.

ولما كان أعضاء الأسرة الدولية القديمة يدينون بالمسيحية كانت المعاهدات تعقد بينهم تحت راية الكنيسة وتتضمن ابتهالاً إلى الله تعالى بالعبارة التالية: (باسم الثالوث المقدس الذي لا يتجزأ Au Nom de la Très Sainte et Indivisible Trinité). غير أنه لما دب الشقاق في صفوف هذا الدين وظهرت مذاهب مختلفة متنابذة، عمدت الدول إلى استعمال عبارات أخرى مثل (باسم الله القادر على كل شيء Au Nom De Dieu Tout - Puissant) أو (باسم الله واضع شرائع العالم Au nom de Dieu Législateur de L'Univers).

ومنذ اندمجت في الأسرة الدولية دول لا تدين بالمسيحية صار من اللباقة عدم إشراكها في ابتهالات لها صبغة خاصة.وثمة معاهدات كثيرة عقدت بين دول تدين بالمسيحية ودول تدين بالإسلام ووضع في مقدمتها عبارة (باسم الله القادر على كل شيء). أما المعاهدات المعقودة بين الدول الإسلامية فهي تتوج دائماً بالبسملة (بسم الله الرحمن الرحيم). وتتضمن المقدمة أيضاً بيان الدول المتعاقدة وذلك ببيان أسماء الدول الممثلة في المفاوضات أو أسماء رؤساء الدول أو أسماء الحكومات.

ويجوز أن توقع دولة ما بالنيابة عن دولة أخرى، وكثيراً ما يحدث ذلك إذا كانت إحدى الدول تحت حماية أو وصاية أو انتداب دولة أخرى تمثلها. وقد وقعت قديماً حكومة بروسيا باسم الاتحاد الجمركي الألماني (Zollverein) معاهدات متعددة تتعلق بالتجارة والملاحة، ويجب في هذه الحالة أن يشار في المقدمة إلى هذا الموضوع بأن يذكر أن رئيس الدولة يمثل دولة كذا.

والقاعدة المثلى لتعداد الدول المتعاقدة تقضي بذكر رؤساء الدول كلما كان ذلك ممكناً. ولما كان رئيس الدولة يوجه سياسة

حكومته ويعيّن بالتالي مندوبيه ويزودهم بالتعليمات اللازمة، كان من المنطق أن يذكر اسمه ولقبه والصغير في مقدمة المعاهدات والاتفاقيات.

2 - أسماء المندوبين المفوضين:

تذكر أسماء المندوبين المفوضين في معظم المعاهدات الدولية بعد ذكر الدول المتعاقدة والأسباب الموجبة للمفاوضات، على أن تقرن برتبتهم العسكرية أو بوظيفتهم أو بلقبهم العلمي[1].

3 - تبادل وثائق التفويض:

ان المندوبين المفوضين يتبادلون قبل مباشرتهم العمل كتب التفويض التي زودتهم بها حكوماتهم، وتتولى لجنة خاصة دراسة هذه الوثائق والتأكد من صحتها ومطابقتها للأصول، ولا بد من الإشارة إلى ذلك في المقدمة لأن المعاهدات كالعقود لا تعتبر صحيحة إلا إذا عقدت من قبل أشخاص متمتعين بالأهلية ومزودين بالسلطات اللازمة. ولا شك أن إغفال ذكر هذا الإجراء يعتبر نقصاً من حيث الشكل لا يمكن تفاديه إلا بعد تصديق المعاهدات من قبل المراجع المختصة[2].

4 - نص المعاهدات:

بعد الانتهاء من المقدمة يشرع في صياغة أحكام المعاهدة في

---

(1) فقد أقرت فرنسا وجميع الدول لحاملي الدكتوراه في القانون امتياز وضع لقب (دكتور) قبل اسمهم، وإذا كان أحد المندوبين المفوضين يحمل لقباً فخرياً أو ملكياً يجب ذكر هذا اللقب بعد الرتبة العسكرية أو الوظيفة على أن يضاف إليها بقية الألقاب والأوسمة التي يحملها.

(2) وللدلالة على أهلية المندوبين المفوضين تذكر في المقدمة العبارة التالية: (بعد أن تبادلوا كتب تفويضهم وتبينوا صحتها ومطابقتها للأصول المرعية اتفقوا على الأحكام الآتية:...).

مواد مرقمة. ولما كان من شروطها الأساسية الوضوح في المعنى والدقة في الألفاظ كان من المستحسن أن لا تتضمن كل مادة إلا فكرة واحدة مستقلة أو أفكاراً متقاربة في المعنى، ومن المفيد أيضاً أن تقسم كل مادة عند اللزوم إلى فقرات ترقم بالحروف الأبجدية.

أما المعاهدات الكبيرة فإنها تقسم إلى أبواب وفصول يتضمن كل منها بحثاً خاصاً، وتقسم إلى أحكام سياسية وأحكام اقتصادية وأحكام مالية... الخ. أما الأبحاث المختلفة الأخرى فإنها تذكر في قسم مستقل في آخر المعاهدة، وقد ينقسم البحث الواحد إلى مواد هامة ومواد ثانوية، فالأولى تتضمن القواعد الأساسية والأخرى تفسر هذه القواعد أو تنص على ما هو اقل أهمية منها.

ويجب أن تتميز كتابة المعاهدة بالدقة والإيجاز، فإذا كان النص غامضاً أو ركيكاً العبارة أو محتوياً على ألفاظ منمقة، التبس المعنى وتعذر فهم مرامي الاتفاق المعقود ورغبة المتعاقدين. فالمعاهدة التي تقتضي تفسيراً تفقد قيمتها وقوتها ويحكم عليها بالإخفاق.ان انتقاء العبارات والاصطلاحات أمر عسير جداً، إذ يجب تحاشي الكلمات ذات المعاني المزدوجة أو تحديد معناها بأن يضاف إليها صيغة مناسبة، ومن هذه الصعوبة نشأت فكرة ضرورة وضع المعاهدة في لغة واحدة.

أ - الأحكام الانتقالية: ترمي الأحكام الانتقالية إلى تأمين الانسجام بين الوضع القديم والوضع الجديد الناشئ عن المعاهدة، ولما كان لحكمها صفة مؤقتة وضعت غالباً في بروتوكول مستقل عن المعاهدة بحيث لا ينال زوالها شيئاً من قوة المعاهدة، ويجب التمييز بين الأحكام الانتقالية والأحكام الخاصة التي تهتم بتنظيم بعض الأوضاع

المستقلة عن المعاهدة.

ب - المادة الإضافية أو البروتوكول الإضافي قد يحدث بعد عقد المعاهدة ما يوجب إضافة أحكام غفل عنها المتفاوضون أو اقتضتها ضرورة الأحوال، فتذكر في مادة إضافية مستقلة عن المعاهدة، بخلاف الأحكام الانتقالية التي توضع في صلب المعاهدة، ويطلق عليها اسم المادة الإضافية أو البروتوكول الإضافي دون أن يكون لها كيان خاص، بل تعتبر متممة للمعاهدة الأصلية.

ج - المواد المنفصلة أو المتممة: وهي تتولى تفسير بعض أحكام المعاهدة المتعلقة بتنفيذها، وقد كانت تستعمل قديماً لتحديد اللغة التي يوضع فيها نص المعاهدة، أو لبيان الألقاب التي استعملها رؤساء الدول المتعاقدة مع الإيضاح بأن استعمال اللغة والألقاب لا يعتبر سابقة لها حكمها في المستقبل[1].

د - المواد السرية: قد تتضمن المعاهدة أحياناً أبحاثاً سرية تقضي الضرورة عدم إعلانها، ولذلك فإنها تضع في مواد سرية تتفق الدول المتعاقدة على عدم نشرها إلا في تاريخ معين. أما الأسباب التي تبرر وضع هذه المواد بشكل سري فهي تنحصر في عدم إثارة الريبة والقلق لدى الدول الأخرى، وتحاشي اعتراضها على نقاط قد تصطدم مع مصالحها. ولما كان لهذه المواد مرمى خاص،

(1) فالمواد المتممة تعتبر إذن بمثابة عهد التحفظ الذي سبق ذكره، ولكي يفهم أنها مندمجة في المعاهدة تذكر فيها العبارة التالية: (تعتبر هذه المواد من حيث مفعولها كما لو كانت مثبتة أصلاً في صلب المعاهدة وقد وقعها المندوبون المفوضون ووضعوا عليها خاتمهم).

لذلك لم يبق لها أي تأثير على جوهر المعاهدة وإنما قد تفسرها وتوجه معناها توجيهاً جديداً. أما تنفيذها فإنه يتم غالباً بعد مضي مدة من الزمن[1].

هـ - بروتوكول الختام:ليس بروتوكول الختام آخر محضر يوضع لدى انتهاء الاجتماعات الدولية، فهو صك قائم بذاته يشبه الاتفاقية من جميع وجوهها ويوقعه المندوبون المفوضون على أن يعتبر قسماً متمماً للمعاهدة الأصلية.

5 - تصديق المعاهدة:

تفتقر كافة المعاهدات والاتفاقيات الدولية لكي تصبح نافذة إلى تصديق السلطات المختصة التي ينص عليها الدستور. ويبدو هذا التصديق منطقياً وضرورياً ولا سيما أنه مرعي الإجراء في العلاقات الدبلوماسية منذ القدم. ولما كانت المعاهدات لا تعتبر نافذة إلا بعد التصديق والإبرام، أصبح من الواجب تحديد التاريخ الذي يتم خلاله هذا الإجراء، وإلا أمسى مصير المعاهدة مجهولاً. وتنص المعاهدات دائماً على المكان الذي سيتم فيه تبادل وثائق الإبرام.

6 - عدد النسخ الموقعة واللغة المعتمدة للتفسير:

جرت العادة أن يكون عدد نسخ كل معاهدة مساوياً لعدد الدول المشتركة، غير أنه لم يوقع من معاهدة فرساي المعقودة عام 1918

(1) وقد جاء في المواد السرية لمعاهدة التحالف الدفاعية المعقودة بين فرنسا وسويسرا بتاريخ 19 آب 1798: (أن هذه المواد تبقى سرية ما دامت مصالح الطرفين المتعاقدين تقتضي ذلك). ومن البديهي أن هذه المواد السرية لا تطبع في مجموعات المعاهدة، ولا يعلم مضمونها إلا بعد نشرها من قبل الدول ذات العلاقة.

سوى نسخة أصلية واحدة حفظت لدى وزارة الخارجية الفرنسية، وأعطيت الدول الموقعة عليها نسخاً عنها، وقد أصبح هذا الأسلوب متبعاً اليوم في جميع المؤتمرات الدولية إذ توقع نسخة واحدة من الوثيقة الدبلوماسية تحتفظ بها الدولة التي جرت المفاوضات ضمن أراضيها، بعد أن يوقع عليها جميع المندوبين المفوضين. وتتعهد تلك الدولة أن تعطي نسخاً عنها إلى الدول المشتركة.

إن أسلوب تعدد نسخ المعاهدة ما زال متبعاً حتى الآن ولا سيما إذا كان عدد الدول الموقعة قليلاً، وفي هذه الحالة تتساوى جميع النسخ في قيمتها، ما لم تكن المعاهدة موضوعة في لغتين مختلفتين فحينئذ تنشأ معضلة اللغة الدبلوماسية وضرورة تعيين اللغة التي يمكن الرجوع إليها عند تفسير مواد هذه المعاهدة. وعندما تكون المعاهدة ثنائية الطرف يصعب الاتفاق على لغة واحدة لأن المنطق يقضي بأن تكون لغة كل من الدولتين معتمدة في تفسير المعاهدة، ما لم يتفق الطرفان على صياغة نسخة ثالثة في لغة دبلوماسية أخرى تتصف بالمرونة والدقة والوضوح وتعتبر مرجعاً في التفسير. ولا بد من الاعتراف أن الاتفاق على لغة دبلوماسية واحدة كثيراً ما أثار الخلاف بين الدول العظمى[1].

7 - مدة نفاذ المعاهدة:

لكل معاهدة تاريخ يحدد مدتها صراحة أو ضمناً، كأن تعتبر المعاهدة نافذة إلى أن يطلب أحد الطرفين المتعاقدين نقضها. وقد

(1) مثال هو النزاع على أسبقية اللغات أثناء عقد معاهدة فرساي. وقد تم الاتفاق آنئذ على صياغتها بالفرنسية والانكليزية واعتبار هاتين اللغتين مرجعاً للتفسير بلا تمييز بينهما، غير أن اللجوء إلى لغتين لا يخلو من مساوئ إذ قلما تأتي الترجمة منطبقة روحاً ومعنى على اللغة الأصلية.

تتضمن المعاهدة نصاً بتحديد مدتها إذا لم يطلب أحد الطرفين نقضها قبل مدة معينة من التاريخ المحدد لانتهائها. ولهذه المهلة قيمة عظيمة إذ تتيح للطرفين التفكير ملياً قبل الارتباط مجدداً بالتعهدات الناجمة عن المعاهدة. ولا يبدو ذلك غريباً إذا علمنا أن الذين يضعون صيغة المعاهدات يدققون بالألفاظ والعبارات بدقة وعناية فائقتين ويقدرون باهتمام زائد النتائج والتعهدات التي تنشأ عنها في المستقبل.

8 - خاتمة المعاهدة:

جرت العادة أن يذكر في نهاية المعاهدة العبارة التقليدية التالية: (وتأييداً لما تقدم وقع المندوبون المفوضون هذه المعاهدة ووضعوا عليها خاتمهم).

9 - تاريخ المعاهدة:

بعد الانتهاء من صياغة جميع أقسام المعاهدة تؤرخ ويوقع عليها المندوبون المفوضون ثم يذكر المكان الذي تم فيه التوقيع.

سادساً: شروط صحة المعاهدة

لكي تصبح المعاهدات والاتفاقيات الدولية صحيحة من أن تتوافر فيها ثلاثة شروط هامة وهي: إيجاب وقبول الطرفين المتعاقدين. أهليتهما للتعاقد. أن لا يتعارض موضوع المعاهدة مع مبادئ القانون الدولي.

1 - الإيجاب والقبول:

الإيجاب والقبول هما العنصران الأساسيان لكل عقد، ولا

بد من توافرهما بصراحة في كل صك تعاقدي. ويتألف الإيجاب والقبول من قسمين:

أ - الأول: الاتفاق على مضمون المعاهدة أو الاتفاقية وعلى أهدافها وأحكامها الخاصة

ب - الثاني: موافقة الأطراف المتعاقدة على توقيع هذا الصك، وحينئذ تنشأ الرابطة القانونية بينهم.

وينبغي أن يجري الإيجاب والقبول بحرية تامة، بحيث لا تشوبهما شائبة ولا يؤثر على صحتهما أحد العيوب التي تفسد العقود المدنية وهي: الإكراه والتدليس والخداع والغبن.

- الإكراه إما أن يكون معنوياً أو مادياً. فالإكراه المعنوي لا يؤخذ بعين الاعتبار لأن الدولة التي تكون هدفاً له تستطيع أن تلجأ إلى وسائل العنف وتتخلص من التعاقد.

- الإكراه المادي، فإن التاريخ يثبت لنا أن نتائجه لم تكن مرضية ولا سيما إذا كان مبنياً على الظلم والاستبداد. ولا بد من التمييز بين الإكراه المادي الذي يستند إلى أساليب ممقوتة تتنافى مع مبادئ القانون الدولي، وبين الإكراه الناتج عن النصر في الحروب، وعلى الدولة المهزومة أن تخضع للأمر الواقع وتوقع على المعاهدة التي تنهي بأشرف الوسائل الهزيمة المؤسفة التي منيت بها.

- أما التدليس فمن الصعب الإقرار بإمكان وقوعه ولا سيما بعد المفاوضات الطويلة التي تسبق عقد المعاهدات أو الاتفاقيات، ما لم تكن المحادثات جرت في جو صاخب أدى إلى الالتباس في شكل المعاهدة دون أن يمس جوهرها. في هذه الحالة يمكن العودة إلى المفاوضات في الفترة الواقعة بين التوقيع والتصديق على المعاهدة.

- أما الخداع فيعتبر أشد خطراً من التدليس لأنه يحمل على الظن بأن ثمة مندوبين مفوضين لجأوا إلى الكذب والحيلة أو استعملوا وثائق مزورة أو بيانات غير صحيحة.

- أخيراً فإن التطور الذي آلت إليه قواعد القانون الدولي لا يسمح باعتبار الغبن سبباً من أسباب فساد المعاهدة لأن قبول ذلك ينال من قدسية المعاهدات ويتيح اعادة النظر في جميع التعهدات الدولية، ويقضي نهائياً على مبدأ التوازن السائد بين الدول.

2 - أهلية التعاقد:

يعتبر التمتع بالسيادة الكاملة من شروط أهلية الدول والحكومات للمفاوضة والتعاقد، وأن يكون لها الحق في إيفاد وقبول الممثلين السياسيين، وأن تكون السلطة التنفيذية التي تمارس الحكم في البلاد شرعية وقانونية. فالدول التابعة والمحمية والموضوعة تحت الوصاية أو الانتداب لا يحق لها من الناحيتين القانونية والواقعية إجراء المفاوضات مع الدول الأخرى والتعاقد معها.

3 - موضوع المعاهدة:

يقضي الشرط الثالث لصحة المعاهدة أن يكون موضوعاً مشروعاً وممكناً، فليس بوسع أية حكومة أن ترتبط بتعهدات يتعذر عليها تنفيذها، ولا يجوز لها عقد اتفاقيات تتعارض مع قواعد القانون الدولي والمبادئ الإنسانية العامة[1].

سابعاً: التصديق على المعاهدات

بعد أن تستجمع المعاهدات والاتفاقيات جميع شروط الصحة من حيث الشكل والأساس، لا بد - لكي تصبح نافذة - من التصديق عليها من قبل رئيس الدولة أو من قبل المجالس النيابية. ليس التصديق في الواقع شرطاً أساسياً لصحة المعاهدة، إنما هو نوع من المراقبة للنتائج التي توصل إليها المندوبون المفوضون. أما في البلاد التي تتمتع فيها المجالس النيابية بسلطات واسعة، فإن هذه المراقبة تتحول إلى تدخل فعلي في سياسة الحكومة الخارجية قد تقضي على الغاية المتوخاة من التصديق، وتقف أحياناً عقبة في سبيل إتمامه. ويتحتم على السلطة المختصة أن تصادق على المعاهدة ولا سيما إذا كانت تعهدت في نص المعاهدة بتسليم وثائق في مدة محدودة، ما لم يكن لديها سبب جوهري لرفض هذا التصديق، وما

(1) ان جميع المؤتمرات والاجتماعات الدولية المعقودة في القرن التاسع عشر والقرن العشرين تدلنا على أن الدول التي خالفت هذه القواعد والمبادئ قد لاقت جزاء عملها هذا. فإن تصريح باريس المؤرخ في 16 نيسان 1856 وعهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة تضمنوا مبادئ وقواعد صحيحة لا يجوز خرقها في المعاهدات والاتفاقيات الدولية. ومن أهم هذه المبادئ احترام الحقوق المكتسبة على أن لا يتم تعديلها إلا بموافقة الدول ذات العلاقة.

لم تكن المعاهدة سرية[1].

وبعد أن يتم التصديق تصبح المعاهدة نافذة من الوجهة الدولية، على أنها لا تعتبر مندمجة في القوانين الداخلية وسارية على الرعايا والمواطنين إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة توضع نسخ عن المعاهدات الدولية في الأمانة العامة للأمم المتحدة بهدف إعلانها على الملأ ولحفظ حق الموقعين عليها الاحتجاج به في حال أخل احد الأطراف بها[2].

ثامناً: المعاهدات السرية

يؤخر نشر المعاهدات السرية حقبة من الزمن أو حتى انتهاء مدة مفعولها[3].

ان احترام المعاهدات السرية لا يقل شأناً عن المعاهدات العادية، ويترتب على الطرفين المتعاقدين تنفيذ أحكامها بدقة وإخلاص. ويبقى حكمها نافذاً إذا اتفق الطرفان على إذاعتها، أما إذا انفرد

(1) يبلغ التصديق عادة بموجب وثيقة توقع من قبل رئيس الدولة حسب النص التالي: «نحن.... رئيس الجمهورية.....». «إلى كل من يطلع على كتابنا هذا». « – سلام وتحية –». بعد الإطلاع على معاهدة (الصداقة أو التحالف أو...)». «المعقودة بين.... في مدينة..... بتاريخ..... والمرفق نصها بهذا الصك.». «ولما كنا نوافق على هذه المعاهدة في جميع بنودها، فقد قبلنا بها بمقتضى أحكام القانون الذي أقره مجلس النواب، وإنا نعلن بموجب هذا الصك الحاضر أننا نقبلها ونبرمها ونقرها كما نعد بتنفيذ أحكامها». «وإثباتاً لما تقدم وقعنا هذا الصك». «وزير الخارجية... رئيس الجمهورية».

(2) ويعتبر هذا النشر في بعض البلاد ومنها ألمانيا كافياً لنفاذ المعاهدة. أما في البلاد الأخرى كفرنسا فلا بد ن صدور مرسوم جمهوري بعد موافقة المجالس التشريعية.

(3) ويشار عادة إلى صفتها هذه في مادة إضافية تحرر كما يلي: (ان هذه المعاهدة تبقى مكتومة إلى أن يقرر الطرفان المتعاقدان بالاتفاق ضرورة نشرها).

أحدهما بذلك دون موافقة الآخر فإن المعاهدة السرية تعتبر ملغاة وتتحمل الدولة المتعاقدة التي أذاعتها مسؤولية تصرفها هذا[1].

تاسعاً: الانضمام إلى المعاهدات

تسري أحكام المعاهدة على الدول المتعاقدة فحسب. غير أنه لما كانت المعاهدات تتضمن غالباً أحكاماً ذات صبغة عامة، وكانت من الأهمية بحيث تستحق أن تنتشر بين الدول الأخرى وسمح لهذه الدول بموجب نص خاص بالانضمام إليها والاستفادة من الأحكام والمبادئ الواردة فيها. ويكون الانضمام إما مقيداً وإما مطلقاً، ويتم عادة بتبادل صك التصديق مع جميع الدول المتعاقدة أو بمجرد إرسال كتاب رسمي إليها أو إلى إحدى الدول المكلفة قبول وثائق الانضمام.

عاشراً: آثار المعاهدات

ان آثار المعاهدات بالنسبة للدول المتعاقدة يخضع لقاعدة أساسية مؤداها أن العقد شريعة المتعاقدين، أي أنه يترتب على الدول المتعاقدة أن تسهر على تنفيذ جميع الشروط التي اتفقت عليها. ويبدو هذا الواجب نتيجة منطقية لأمرين: هما احترام العهد المقطوع والرغبة في

(1) ولقد تضمنت رسالة الرئيس ويلسون التي أذاعها بتاريخ 8 كانون الثاني عام 1918 والمعروفة بالبنود الأربعة عشر مبدأ يقضي بتحبيذ الدبلوماسية المكشوفة وانتشار عقد الاتفاقات العلنية بين الدول، والقضاء على الاتفاقات الخاصة أو السرية مهما كان موضوعها، وقد صيغت هذه الفكرة في مقدمة ميثاق عصبة الأمم وجاء فيها: (يجب أن تكون العلاقات الدولية علنية ومستمدة من مبادئ العدالة والشرف). وقد نصت المادة 18 من الميثاق المذكور على: (أن المعاهدات والاتفاقيات التي تعقد بين الدول لا تصبح نافذة إلا بعد تسجيلها لدى أمانة السر). ولا شك أن واضعي الميثاق توخوا من ذلك القضاء على المعاهدات السرية وإقامة العلاقات الدولية على أساس الدبلوماسية المكشوفة. غير أن هذا المبدأ لم يلق ما يستحقه من نجاح وتأييد.

أن تكون العلاقات الدولية مبنية على مبدأ التعامل بالمثل. ويحق للدولة المنضمة أن تحدد بصراحة شروط انضمامها وأن تبدي تحفظاتها في بعض فقرات المعاهدة أو موادها، وأن تفسر بعض العبارات الواردة بما يتفق مع مصلحتها. ومن البديهي أن تخرج التحفظات عن نطاق المعاهدات الثنائية، إذ أن الطرفين المتعاقدين لا يذكران فيها إلا ما يتفقان عليه. فهي إذن وبطبيعة الحال محصورة بالمعاهدات الهامة ذات الموضوع العام، والتي ترمي إلى زيادة عدد الدول المنضمة بقدر ما يراد منها الارتباط بتعهدات وثيقة ودائمة. ولذلك يسمح للدول أن تبدي ما تشاء من التحفظات كي لا يتسرب إليها الخوف والتردّد جرّاء ارتباطها بهذه المعاهدة، غير أن هذا التساهل لا يخلو من مساوئ لأن هذه التحفظات قد تزداد إلى درجة تصبح فيها المعاهدة عديمة الفائدة وتقضي على الجهود المبذولة أثناء المفاوضات وعلى الآمال المعقودة والنتائج المرتقبة من عقد المعاهدات[1].

حادي عشر: تنفيذ المعاهدات

يترتب على الأطراف المتعاقدة أن تنفذ المعاهدة نصاً وروحاً، وبدقة وانتباه ، ويحق لكل دولة إذا ما خامرها الشك في حسن نية الدول الأخرى المتعاقدة، أن تطلب ما يضمن قيامها بالتعهدات التي ارتبطت بها. ومن هنا نشأت فكرة الضمان في المعاهدات. وقد كان لهذه الضمانة في بادئ الأمر صفة دينية صرفة إذ كانت توثق بيمين بحيث يعتبر ناقض العهد خارجاً عن الدين، ومن هذا القبيل عادة تقبيل الصليب التي كانت متبعة إذ ذاك لدى توقيع المعاهدة إشارة إلى الرغبة في احترام أحكامها وتنفيذ شروطها. وقد تطورت هذه

(1) وقد أيد هذا الرأي ألفاريز (Alvarez) بقوله: (ان التحفظات تعتبر امتيازاً خاصاً للدول التي لجأت إليها فضلاً عن أنها تخرق وحدة الاتفاقيات)، وقال أيضاً فوشي (أن استعمال التحفظات يتعارض من الناحية القانونية مع فكرة المعاهدة).

الفكرة وأخذ المتعاقدون يطلبون ضماناً مادياً كالكفالة الشخصية أو أخذ الرهائن الثمينة أو احتلال مقاطعة ما. ولقد لقي هذا الأسلوب في الماضي رواجاً كبيراً كما أثبت التاريخ أن هذه الضمانات كان لها الأثر الفعال في حمل الدول على احترام المعاهدات التي وقعتها.

ثاني عشر: قواعد تفسير المعاهدات

إذا تضمنت إحدى المعاهدات أحكاماً غامضة أو مبهمة، فمن حق المتعاقدين أن يفسروها[1]. ومن الواضح أن لا يثار بشأن المعاهدات الأصلية أي خلاف. أما المعاهدات الأخرى فإنها تصبح عرضة للتمديد أو التأييد أو التجديد أو التعديل أو إعادة النظر.

ثالث عشر: تمديد المعاهدات

ان المعاهدات أو الاتفاقيات توضع في الأصل لمدة محدودة، حتى إذا تبيّن بعد تنفيذها أنها ما زالت صالحة ومرنة وموافقة للأهداف المنشودة، اتفق الطرفان المتعاقدان على تمديد مفعولها حقبة ثانية من الزمن. وتعقد اتفاقية التمديد قبل انتهاء مدة المعاهدة، وتتناول في الغالب المعاهدات الاقتصادية والتجارية والقنصلية، ولا تعتبر مطلقاً معاهدة جديدة.

رابع عشر: تثبيت المعاهدات

يجري تثبيت المعاهدات عادة في مناسبات مختلفة كاعتلاء أحد الأمراء سدة العرش أو إقامة نظام جديد للحكم أو عقد

(1) ويرى الأستاذ فاتل أن هذا التفسير إنما يوجه ضد الدولة التي وضعت مشروع المعاهدة ولم تراع فيه الوضوح اللازم. على أنه يجب أن لا يرمي هذا التفسير إلى شرك ينصب للدول الضعيفة التي تضطر بحكم الضرورة إلى الخضوع إلى إرادة الدول القوية.

معاهدة هامة تؤثر على الاتفاقيات السابقة، أو أي حادث آخر قد ينال من قيمة المعاهدة المعقودة، ويقصد منه تثبيت أحكام المعاهدة القديمة وتأييد مفعولها.

خامس عشر: تجديد المعاهدات

ان تجديد المعاهدة هو اتفاق ضمني وصريح يرمي إلى اعتبار المعاهدة المعقودة لمدة محدودة مستمرة رغم انتهائها. يذكر أن التجديد يسبق إنهاء المعاهدة، في حين أن إعادة المفعول تجري بعد انتهاء أو بعد عودة العلاقات الدبلوماسية المقطوعة إلى سابق عهدها.

سادس عشر: إعادة النظر في المعاهدات

قد يختلف الطرفان المتعاقدان على بعض أحكام المعاهدة فيعمدان إلى إعادة النظر فيها بدلاً من إلغائها، ويتم ذلك عادة في اجتماع يضع فيه الطرفان صيغة النص الجديد في مادة تضاف إلى المعاهدة أو توضع مكان المادة الملغاة.

سابع عشر: انتهاء المعاهدات

تنتهي المعاهدات عادة بصورة طبيعية أو استثنائية. فتحقيق أهداف المعاهدة، وانقضاء مدتها، وحدوث الشرط الفاسخ، والعدول عنها، أو إلغاؤها باتفاق الطرفين إذا زالت الفائدة من استمرارها، أو تنازل الطرف الموضوعة لمصلحته، كل ذلك يعتبر من الأسباب الطبيعية لانتهائها. أما النقض الكيفي فيعد من الطرق الاستثنائية[1].

(1) فالمعاهدة الخاصة بجزيرة بركانية مثلاً تعتبر ملغاة إذا غاصت هذه الجزيرة في البحر ولم يبق لها أي أثر، وكذلك المعاهدة المعقودة مع إحدى القبائل التي تختفي فجأة من عالم الوجود.

ثامن عشر: نقض المعاهدات

تنص عادة المعاهدات في إحدى موادها على إمكان نقضها خلال مدة معينة، ولا شك أن هذا النقض يعتبر أمراً بديهياً وطبيعياً، وقد تعمد إحدى الدول المتعاقدة إلى نقض المعاهدة وفقاً لقاعدة تبدّل الأحكام بتبدل الزمان بحجة أن الظروف التي أدت إلى عقدها وتنفيذها قد تغيّرت، بحيث أصبحت هذه المعاهدة لا تتلاءم مع الأوضاع الحاضرة ومع الغاية التي عقدت من أجلها. وفي الحقيقة ان الاستناد إلى هذه القاعدة إنما يؤدي إلى إلغاء المعاهدة برمتها لا نقضها فحسب.

القسم الثاني

الوثائق الدولية الأخرى

تعتبر المعاهدات والاتفاقيات العقود المثالية للتعهدات الدبلوماسية الدولية، ويمكن القول أن جميع الوثائق الأخرى تعتبر بلا جدل صورة مصغَّرة عنها، فالعقد الختامي والعقد العام والاتفاقات العادية والاتفاقات الدينية والمواثيق هي في الواقع معاهدات صرفة، في حين أن التسويات والتصريحات والقرارات الخ.. هي اتفاقيات بكل معنى الكلمة. وقد يتساءل المرء عن الفائدة من إيجاد تسميات مختلفة لعقود متماثلة، مع أن العقل والمنطق يقضيان بتوحيد التسمية ما دامت النتيجة واحدة. وفي الحقيقة أن توسّع الاصطلاحات الدبلوماسية نشأ عن ضرورة ملحة، إذ

اضطرت عصبة الأمم أن تسمي الوثائق المختلفة التي حملت على عقدها بأسماء مختلفة تتفق مع ما تتميز به هذه الوثائق من فروق طفيفة .

أولاً: العقد الختامي

يعتبر العقد الختامي بمفهومه الضيق مثيل المعاهدة، لأنه يتضمن صورة واضحة صحيحة عن نتائج المفاوضات الدبلوماسية. أما بمفهومه الواسع فهو يعتبر محضراً كاملاً يتضمن فضلاً عن الاتفاقات المعقودة، جميع الرغبات التي أبديت والاقتراحات التي قُدمت في مختلف جلسات الاجتماعات الدبلوماسية. وقد أخذت بهذا الرأي الاجتماعات الدولية التي عقدت في لاهاي عام 1930، إذ تضمن عقدها الختامي موجزاً واضحاً وجدولاً كاملاً لجميع القرارات والتوصيات والرغبات التي أبداها المؤتمرون،وقد درجت العادة على إتباع نفس الأسلوب فيما بعد.

ثانياً: العقد العام

لا يقصد من لفظة العقد العام أن ثمة انطباقاً كاملاً في آراء واتجاهات الدول التي أقرته، وإنما يراد منها الإعراب عن الرغبة في انضمام جميع دول العالم إلى هذا العقد، ولذلك فإن المعاهدة والعقد العام يتشابهان في جوهرهما ويختلفان في درجة أهميتهما.

ثالثاً: الاتفاق

الاتفاق عقد دبلوماسي ثنائي يتناول الشؤون الدولية الثانوية، ويقصد منه غالباً شرح وتحديد بعض النقاط الواردة في اتفاقية سابقة، أو تسوية إحدى القضايا المعلقة بين دولتين إذا كان يتعذر

عليهما الارتباط بأية معاهدة. وكثيراً ما يستعمل الاتفاق لتسجيل العهود السرية بين الدول، تلك العهود التي تنشئ تعهدات سياسية أو اقتصادية وتمهد السبيل لعقد معاهدات أوسع نطاقاً وأشد أهمية.

رابعاً: التسوية

التسوية عقد دولي ثانوي يستعمل غالباً لتنظيم العلاقات الاقتصادية بين الدول.

خامساً: الامتيازات الأجنبية

يرجع تاريخ الامتيازات الأجنبية إلى عهد الصليبيين إذ كان الأمراء المسيحيون في مملكة القدس يعقدون مع المدن التجارية الكبرى مثل جنوى وفلورنسا والبندقية ومرسيليا اتفاقات تجارية من شأنها أن تمنح رعايا هذه المدن امتيازات خاصة لقاء المساعدات القيّمة التي كانت تقدمها إلى الصليبيين. وكانت هذه الامتيازات تقضي بأن يكون لرعايا هذه المدن منطقة خاصة محرمة يسكنون فيها، وأن يعفون من بعض الرسوم البلدية، ومن خدمة الأمراء والأسياد. وكانت هذه الاتفاقات نموذجاً للاتفاقات التي عقدها فيما بعد الأباطرة البيزنطيون والملوك المسلمون مع المدن التجارية. وكانت هذه الاتفاقات تضمن حرية التجارة، وتعفي التجار من رسوم الدخول إلى البلاد والخروج منها، وتمنح المدن حق تعيين قناصل تتضمن اختصاصاتهم مقاضاة مواطنيهم في الدعاوي المدنية والجزائية وفقاً لأحكام قانون بلادهم. وقد عقد أول اتفاق من هذا النوع عام 1535. ويرى بعض فقهاء القانون أن الامتيازات الأجنبية لا تعتبر معاهدات دولية لسببين:

1 - أولهما أن هذه الامتيازات ليست عقوداً بل منحة يتكرم

بها الملك على الأجانب، فلا يمكن إذن دمجها في عداد المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية التي تنطوي على فكرة تعاقد دولتين أو أكثر.

2 - والسبب الثاني هو أن هذه الامتيازات كانت منوطة بإرادة الملك الذي منحها، إذ كان يحق له فسخها متى أراد، وهذا يتنافى مع صفات المعاهدات والاتفاقيات. غير أن هذه الاعتبارات غير واردة لأن معظم العقود الدولية، المؤقتة منها والقابلة للتجديد، هي معاهدات بكل معنى الكلمة.

سادساً: اتفاق التحكيم

يعتبر اتفاق التحكيم اتفاق ثنائي، تطلب فيه دولتان من محكمة التحكيم أن تنظر في قضية اختلفتا عليها، وتتعهدان فيه بالانصياع للحكم الذي ستصدره. فهذا الاتفاق يلزم الطرفين المتعاقدين ويعتبر شرطاً أساسياً لا مندوحة عنه لإثارة دعاوي التحكيم. كما أن عدد اتفاقات التحكيم قد أخذ بالازدياد لكثرة المنازعات التي نشأت بين الدول، ومعظمها يتناول الخلافات على الحدود والمصالح المتعارضة، وتفسير المعاهدات وحل الأزمات الدبلوماسية.

سابعاً: الاتفاقات الدينية

ان الاتفاقات الدينية هي معاهدات يعقدها الكرسي البابوي مع حكومات الدول التي تدين أكثرية شعوبها بالكاثوليكية، وتتناول هذه الاتفاقات تحديد الأنظمة الكنسية، وتنظيم الأبرشيات وشؤون رجال الاكليروس وتسمية الكهنة على اختلاف درجاتهم، والاهتمام بجميع القضايا الروحية.ولقد تساءل بعض الفقهاء عن قيمة هذه

الاتفاقات من الناحية القانونية، لأنها عقود عامة ناشئة عن سلطة قداسة البابا الداخلية، ولأنها لا تتناول تسوية الخلافات القائمة بين دولتين، وإنما تهتم بتنسيق تعاليم الدين وفروض العبادة مع أحكام الدستور المحلي والنظام العام. وثمة من يؤكد أن الاتفاقات الدينية هي معاهدات دولية بكل معنى الكلمة لانعقادها بين دولتين تتمتع كل منهما بالاستقلال والسيادة، ولأن كثيراً من المعاهدات المعقودة في الماضي تناولت شؤوناً داخلية صرفة أو عالجت قضايا لا تمت بصلة إلى الدولتين المتعاقدتين.

ثامناً: القرارات

تفترض القرارات وجود منظمة دولية تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات ملزمة وتنفيذ أحكامها من قبل الأجهزة التابعة لها.وليس لهذه القرارات صفة الأحكام القضائية أو التحكيمية، وإنما هي شبيهة بالاتفاقات الدبلوماسية لصدورها عن هيئة من الدبلوماسيين التابعين لدول مختلفة. وباستطاعة الدول أن تتبنى هذه القرارات وتعقد فيما بينها، وعلى غرارها، معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف.

تاسعاً: التصريحات

يقصد من لفظة التصريحات في الاصطلاح الدبلوماسي معان مختلفة منها:

1 - الصك الذي يصدره ممثلو حكومات مختلفة أثر انتهاء اجتماعاتهم الدبلوماسية للإعراب عن اتحاد وجهة نظرهم في قضية ما.

2 - الصك الذي تصدره حكومة أو حكومات متعددة لإبلاغ

حادث أو توضيح إحدى القضايا التي تشغل الرأي العام.

3 - الصك الذي يفسر بعض المواد الغامضة في معاهدة معقودة سابقاً.

4 - الصك الملحق بالمعاهدة.

5 - بيان بالمبادئ التي تعلنها إحدى المنظمات الدولية عند الإدلاء برأيها في احدى القضايا.

تاسعاً: تبادل المذكرات

كثيراً ما يغني أسلوب تبادل المذكرات عن عقد اجتماعات دولية في سبيل توقيع اتفاقيات محدودة الأهمية، أو تجديد أو تمديد اتفاقات سابقة أو انضمام بعض الدول إلى المعاهدات المعقودة سابقاً... الخ، وهو يفيد أيضاً في تهيئة أسس المعاهدة المزمع عقدها. فتبادل المذكرات يشبه من كل الوجوه نظرية العقود في القانون المدني حيث يعتبر تبادل الكتب المتماثلة في نصها كافياً لإنشاء العقد. وعندما يتفق الطرفان على صيغة الاتفاق لفظاً ومعنى بواسطة تبادل المذكرات، تبقى أمامهم مرحلة واحدة هي تحديد يوم لتوقيع الاتفاق. كما أن هذا الأسلوب الخطي يتفوق أحياناً بدقته على المفاوضات المباشرة الشفهية.

عاشراً: الاتفاق المؤقت

قد ترغب بعض الدول أن تتعاقد فيما بينها دون الارتباط بمعاهدات أو اتفاقيات تقيدها بالتزامات صريحة ودائمة، فتعمد

إلى عقد اتفاقات مؤقتة. وقد لجأ إلى هذا الأسلوب كثير من الدول، وبصورة خاصة الفاتيكان إذ أنشأ بموجب هذه الاتفاقات تبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول التي كان يتعذر آنئذ عقد اتفاقات دينية معها.

حادي عشر: الميثاق

يتميز الميثاق عن المعاهدات والاتفاقيات بطابعه الخاص، إذ أن توقيعه يتم غالباً في جو مشبع بروح الود والإخاء والرغبة الحقيقية في القيام بالتعهدات والضمانات الواردة فيه دون تردد أو إحجام.

ثاني عشر: محضر الجلسات

ان محضر الجلسات هو وثيقة دبلوماسية ترافق جميع مراحل المؤتمرات الدولية وتسجل أهم المناقشات التي تجري في اجتماعات الهيئة العامة واللجان الفرعية. ولمحضر الجلسات هذا استعمال آخر، إذ يعتبر أحياناً وثيقة دبلوماسية تتضمن اتفاق ممثلي الدول المختلفة على بعض الأمور، على أنه من هذه الناحية أقل انتشاراً من البروتوكول لاكتفائه بتدوين جميع وقائع المفاوضات ومنها الاتفاقات الطارئة، وتسجيل تبادل وثائق التصديق على المعاهدات المعقودة سابقاً.

ثالث عشر: البروتوكول

ان البروتوكول أو العهد هو اتفاق يتناول شؤوناً مختلفة ويرد بأشكال متعددة فيما يلي أهمها:

1 - البروتوكول الختامي: ويقصد منه إتمام المعاهدة المعقودة

أو شرح بعض أحكامها.

2 - البروتوكول الإضافي: ويذكر فيه بعض الشروط التي تعذر وضعها في المعاهدة.

3 - بروتوكول التصديق: ويقصد منه تثبيت تبادل وثائق التصديق الخاص بالمعاهدات المعقودة.

4 - بروتوكول التحكيم: ويقصد منه الاتفاق على عرض الخلافات الطارئة على تحكيم إحدى الهيئات الدولية السياسية أو القضائية والقبول مسبقاً بالحكم الذي ستصدره.

5 - البروتوكول الذي ينظم بعض القضايا المعلقة بين بلدين.

6 - البروتوكول الذي يحدث وضعاً دولياً جديداً كما لو تم الأمر بموجب اتفاق أو معاهدة.

رابع عشر: التوصيات

الغاية من التوصيات توجيه نظر الحكومات المشتركة في اجتماع دولي إلى الفائدة المرجوة من وضع نظام دولي أو وطني يوجد حلاً عادلاً لإحدى القضايا المعلقة. وقد كانت عصبة الأمم تتخذ فيما مضى كما أن الأمم المتحدة ما زالت تتخذ توصيات من هذا القبيل للإعراب عن رغبة الجمعية العامة في أن تتبنى الدول الأعضاء الأنظمة أو الاقتراحات المقررة. ولا تكتسب التوصيات صفة العقود الدولية إلا بعد إقرارها من قبل الحكومات ذات العلاقة.

الباب الثامن

البروتوكول

الفصـــل الأول: تعريف البروتوكول.

الفصل الثانـي: بروتوكول المراسلات والزيارات.

الفصـل الثالث: بروتوكول آداب الحفلات والمقابلات.

الفصل الرابــع: القواعد العامة للأسبقية.

الفصل الخامس: قواعد تنظيم المؤتمرات ورفع الأعلام.

الفصل الأول

تعريف البروتوكول

لمصطلح البروتوكول عدة معانٍ، منها أن البروتوكول يعني قواعد السلوك المتحضّر، ومنها أن البروتوكول نظام يتفق عليه في السلوك، أو التنفيذ. كما يعني البروتوكول ملحق المعاهدة أو أداتها التنفيذية. ونظراً لأهمية التعرّف على قواعد السلوك المتحضّر، في المواضع المختلفة، بما يفيد في ترقية هذا السلوك وترقية المجتمع وإشاعة مشاعر الود بين أعضائه، باعتبار البروتوكول يعني، في أبسط معانيه، مراعاة الآخر Paying Due Consideration to the Others، سواءً في الحياة العامة، وفي الممارسات الدبلوماسية بوجه خاص، وفي الدبلوماسية الدولية الثنائية والمتعددة الأطراف. والواقع أن قواعد السلوك مستقرة في حياة الناس، وفي أعمالهم،وهم يمارسونها، وفي معظم الأحيان دون أن يدرون.

وتعد قواعد البروتوكول واحترامها الخط الدفاعي الأول لحماية العلاقات الدبلوماسية والسياسية. ذلك أن العلاقات الدبلوماسية هي أداة إدارة العلاقات السياسية، وأن هذه الأداة قد

وضعت لها القواعد الثابتة التي تكفل لها تحقيق هذه الغاية. ولكن الرابطة بين العلاقات الدبلوماسية والعلاقات السياسية، علاقة حساسة لأن توتر العلاقات الدبلوماسية يمكن أن ينال من العلاقات السياسية. كما أن تأثير العلاقات السياسية، يمكن أن يؤثر في العلاقات الدبلوماسية في بعض الأحيان، علماً بأن متانة العلاقات الدبلوماسية تكون أكثر أهمية كلما توتّرت العلاقات السياسية، حتى يمكن استخدام العلاقات الدبلوماسية في معالجة التوترات في العلاقات السياسية.

أولاً: البروتوكول لغة واصطلاحاً

يعني البروتوكول في المصطلح الدارج، التقليد أو القاعدة، كما تعني كلمة «اتيكيت» الذوق ومراعاة شعور الأخر. وقد نشأ المصطلح بشكل عام، في إطار عملية وضع قواعد السلوك الضروري لدى المجتمعات المتحضّرة، أو لدى الطبقة الراقية في هذه المجتمعات. ثم تطور استخدام المصطلح ليشير إلى مجموعة القواعد، التي تضبط سلوك مجموعات من العاملين الذين يكون للمجاملة والذوق المتبادل دور مهم في عملهم. وهكذا ووفق هذا المعنى أصبحت قواعد البروتوكول مألوفة ومتطورة في العلاقات بين الملوك والرؤساء، وبين مبعوثيهم الدبلوماسيين والخاصين وفي المنظمات والمؤتمرات الدولية. وكلما اتسع نطاق المعاملات الدولية، أصبحت قواعد السلوك القائمة على المجاملة والذوق أكثر اتساعاً واستخداماً، مثل التحية البحرية، والتحية العسكرية للقوات المسلحة للدول المختلفة، ورموز تحية الموتى والقتلى، ثم الأعراف والمراسم والاتيكيت في مجال الزيارات، والممارسات الدبلوماسية المختلفة. وخلال الرحلة الطويلة التي استغرقها مصطلح البروتوكول والاتيكيت عبر القرون، ومن خلال ممارسات الجماعات البشرية المختلفة، استقرّت مجموعة

من القواعد التي تتناقلها وتتدارسها الأجيال.

وقد بدأت مراعاة هذه القواعد من الأمور المستحبة، بوصفها مبادرات لمراعاة الأخر وإنكار الذات وكلها من أخلاق الفروسية في العصور الوسطى، ومن قواعد المدنية الحديثة في الحضارة الأوربية. انتقلت مراعاة هذه القواعد إلى مرتبة الإلزام، بحيث يترتب على إغفالها أحياناً أزمات حادة في علاقات الدّول، وكثيراً ما أدى إغفالها إلى حروب حقيقية بين الدول الأوروبية، خلال القرن التاسع عشر. ولذلك بدأت مرحلة العناية المكثفة بها. وعلى الرغم من ذلك فهي ليست موثقة أو منشورة بشكل تفصيلي، كما تقل الكتابات فيها إلى حد الندرة، حتى إن العارفين بها يقتصر وجودهم على مقار أعمالهم، بوصفها ممارسات يومية تحرص إدارات المراسم في الوزارات المعنية، كرئاسة الدولة ورئاسة الوزراء، وبشكل أخص وزارة الخارجية، على توارثها وتناقلها بل وطبع دليل موجز بأهمها.

وإذا كانت قواعد البروتوكول قد أصبحت في معظمها قواعد عالمية، فإن جزءاً مهماً منها لا يزال، وسيظل كذلك، يحمل الطابع المحلي الخاص بكل دولة، ما يعني أن قواعد البروتوكول العامة تسمح ببعض الخصوصيات، وفق تقاليد المجتمعات وتطورها، بما لا يُخل بهذه القواعد العامة.

وقد عرّف العرب المصطلح على أنه «الرّسوم»، المشتقة من كلمة «رسم»، أي الأمر المكتوب؛ ومثالها الآن «المرسوم الملكي» أو «الأميري»، ويعني القانون أو الأمر الملزم، بما يدل على احترام العرب لهذه القواعد، سواءً في مقابلات الملوك والشخصيات الدولية المرموقة، أو رجال السياسة، أو مقابلة الناس ومعاملتهم.

وقد اشتق الأتراك من «رسوم» العربية كلمة مراسم، ومن الرّسم كلمة «رسمي»، ومرسوم وهو الإرادة الرئاسية عموماً.

ثانياً: المفهوم القانوني للبروتوكول

يُطلق البروتوكول في المفهوم القانوني، على ملحقات المعاهدة، أو الاتفاق التنفيذي للمعاهدة، أو يكون البروتوكول هو المعاهدة نفسها. كما قد يُطلق على المذكرات أو المحاضر المتفق عليها، التي يرجع إليها أطراف المعاهدة، عند الاختلاف في التفسير. ويُطلق على ملحقات المعاهدة «بروتوكولاً»، عندما تنظم أمورًا مكمِّلة للمعاهدة، مثل البروتوكولات الملحقة بالعهدين الدوليين، للحقوق السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية لعام 1966. فقد أُلحق بكل عهد بروتوكول خاص بالتّسوية السلمية للمنازعات، كما أُلحق بروتوكول اختياري باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، بشأن تسوية ما ينشأ من منازعات، حول تفسير هذه الاتفاقية وتطبيقها. والبروتوكول، في هذه الحالة، مستقل وليس مكملاً للاتفاقية. وقد يتم تدارك بعض النقص في المعاهدة، في بروتوكول يُبرم بعد تاريخ إبرامها الأول بسنوات، ومثال ذلك بروتوكول 1967 المكمل لاتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين، المبرمة عام 1951، والملحقان الدوليان المبرمان عام 1977، المكملان لاتفاقيات جنيف الأربع لعام 1949، ويمثل هذان الملحقان، أو البروتوكولان الأول والثاني، تطويراً وإكمالاً للاتفاقيات الأربع. ومن البروتوكولات الشهيرة، التي تحمل معنى المعاهدة بذاتها، بروتوكول إكس لاشابيل Aixe La Chappel، المبرم عام 1818، الذي تضمّن عدداً من الأعراف والقواعد في أسبقية رؤساء البعثات الدبلوماسية ومعاملتهم ودرجاتهم، ويعد علامة بارزة في تطور البروتوكول الدبلوماسي. ومثاله كذلك بروتوكول جنيف لعام 1925، الذي حظر استخدام الأسلحة الكيماوية والبيولوجية.

وقد كانت كلمة بروتوكول إحدى الكلمات المرادفة لـ «معاهدة»، مع فارق واحد وهو أن البروتوكول أقل مرتبة، أو ملحق فقط أو منفذ للمعاهدة، في الوقت الذي كان فيه العرف يجري على التمييز بين المعاهدة Treaty، والاتفاقية Convention، والاتفاق Accord، والميثاق Charter، والعهد Covenant (كعهد العصبة)، وميثاق جامعة الدول العربية، والبروتوكول، والوفاق Entente، والمعاهدة البابوية Concordant وغيرها، وانصب التمييز على أساس موضوع الاتفاق سياسياً أو فنياً، وأطرافه، ودرجة إلزامه. أمّا اتفاقية ڤيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، فقد سوّت في المادة الثانية بين هذه المصطلحات. فكلها في مرتبة المعاهدة، متى توفرت شروطها «تعني معاهدة اتفاق دولي معقود بين دول بصورة خطية وخاضع للقانون الدولي، سواءً أُثبت في وثيقة وحيدة، أو في اثنتين، أو أكثر، من الوثائق المترابطة، وأياً كانت تسميته الخاصة».

ثالثاً: أهم قواعد البروتوكول ومجالات تطبيقها

تُعالج قواعد البروتوكول، طبقاً للبروتوكول الدبلوماسي، الذي يشمل قواعد سلوك رؤساء الدول والممثلين الشخصيين لهم ولدولهم. ويتم ذلك طبقاً لأربع نقاط أساسية:

1 - ينصرف البروتوكول إلى الجزء الرسمي الإجباري، كما ينصرف إلى قواعد الذوق العامة والمألوفة، في مجال العمل الدبلوماسي والعمل الرسمي بين الدول؛ ولذلك فإن الإخلال بالجزء الرسمي يؤدي حتما إلى ضرر في مجمل العلاقات الدبلوماسية، وربما السياسية أيضاً وفق درجة أهمية القاعدة والحساسية، التي تحدثها في هذه العلاقات. أما تجاهل الجزء الشخصي في هذه القواعد،

فقد يقتصر أثره في إحداث تعقيدات للشخص، الذي يتجاهله، في حدود لا تنسحب إلى مجمل العلاقات الرسمية. فثمة فرق بين أن يتجاهل السفير قواعد الاتصال، مع كبار المسؤولين في الدولة المضيفة، ولو بتعليمات من حكومته، كإثارة مسائل داخلية حساسة دون التزام اللياقة الواجبة، وبين أن يتخلى السفير عن اللياقة في مناسبات مماثلة، دون أن يكون مكلفاً بإبلاغ رسالة حادة إلى الدول المضيفة.

2 - يختلف البروتوكول عن العلاقات العامة، كما يتفق معها في وجوه أخرى؛ فكلاهما يقع في إطار واحد، ويهدفان إلى تحقيق الانسجام في علاقات الأفراد، بما يجعل هذه العلاقات أداة لتيسير المعاملات، وليست عقبة أو عبئاً عليها. ذلك أن العلاقات وسيلة إلى غاية تعقبها، فإن تعثرت الوسيلة عزّت الغاية وتعذر تحقيقها. ولكن هذا الاتفاق والتماثل بين البروتوكول والعلاقات العامة، يجب ألا يُخفي اختلافاً جوهرياً بينهما، هو في أن البروتوكول حرفة ونظام وقواعد تمارس بشكل إجباري، ويؤدي تجاهلها إلى الإضرار بعلاقات الدول، بينما العلاقات العامة تتوجه إلى عموم الناس، ويترتب على تجاهلها تعقد العلاقات وتعثر المعاملات في قطاع معيّن. ويضاف إلى ذلك أن قواعد العلاقات العامة متطورة وغير محصورة،خلافا لقواعد البروتوكول بالمفهوم الرسمي، الذي استقرت عليه عبر العصور. ولا شك أن تطبيق قواعد العلاقات العامة، يُتطلب فقط في رجال العلاقات العامة. أمّا المراسم فهي قواعد مجردة يلتزم بها كل

العاملين في القطاعات، التي تنطبق فيها قواعد المراسم والبروتوكول.

3 - أن قواعد البروتوكول تختلف عن مدوّنة السلوك Code of conduct، المألوفة في المجال الأخلاقي، سواءً للأطباء، أو الرياضيين، أو المعاملات التجارية، أو العاملين في وزارات الخارجية في بعض الدول، كالولايات المتحدة. فمدونة السلوك لها طابع أخلاقي معنوي، أمّا قواعد البروتوكول فهي تعالج مجالاً مختلفاً في السّلوكيات الدبلوماسية، وتنطبق على فئة خاصة، وتُعنى بالقواعد السلوكية الخارجية العامة، خلافاً لمدوّنة السلوك، التي تضع قواعد التعامل في مجال محدد، لتساعد أطرافه في الوصول إلى نتائج محددة. فهذه القواعد مطلوبة لتسهيل الوصول إلى غاية أبعد، بينما قواعد البروتوكول مقصودة لذاتها، وهدف احترامها قد يكون غير مباشر، وهو تفادي تأثر العلاقات السياسة بمشكلات العلاقات الدبلوماسية.

4 - إن تجاهل الدولة، أو الدبلوماسي، لبعض قواعد البروتوكول، قد يدفع الدولة المتضررة إلى الرد، ويتوقف الرد على نوع المخالفة، وهل تعدّ المخالفة انتهاكاً لقاعدة قانونية، أم لقاعدة من قواعد المجاملة courtoisie، التي يجب أن تراعى فيها قاعدة المعاملة بالمثل reciprocite. فعلى سبيل المثال، فإن الدولة قد تعمد إلى تأخير موعد تقديم السفير الأجنبي أوراق اعتماده إلى رئيس الدولة، لتعبِّر بذلك عن موقف غير ودي تجاه دولة السفير؛ أو قد لا تدعوه إلى الحفلات الرسمية، وليس إلى اللقاءات

الرسمية؛ أو قد تعمد إلى المماطلة في ترتيب المواعيد، التي يطلبها مع المسؤولين. وهذه التصرفات تدخل في إطار المجاملات، وعدم احترامها لا يعني انتهاك واجب قانوني محدد.

الفصل الثاني

بروتوكول المراسلات والزيارات

أولاً: صور المجاملات الدولية

1 - التهاني:

جرت العادة أن يتبادل رؤساء الدول التهاني، بالأعياد القومية والدينية، وكذلك في المناسبات المهمة كالزواج، أو تأييد قرار سياسي خاص له دلالته وتأثيره، أو النجاة من محاولة اغتيال، أو من كارثة قومية، أو النجاح في الانتخابات.

ويعرف العمل الدولي عدداً لا حصر له، من صور تكريم رؤساء الدول، إلى جانب صور التكريم الرسمية عند الزيارات والمغادرة، مثل منح الضيف مفتاح العاصمة، أو الدكتوراه الفخرية، أو تسمية أحد الشوارع باسمه، أو منحه أرفع وسام في الدولة.

2 - التعازي:

يتبادل الرؤساء برقيات التعازي، في وفاة الشخصيات العامة،

أو أفراد الأسرة، أو وقوع الكوارث الطبيعية كالزلازل والأمراض. وفى مثل هذه المناسبات، تُعلن الدول الحداد لمدة تحددها كل دولة، فيما لا يقل عن ثلاثة أيام ولا يجاوز سبعة أيام، لوفاة رئيس دولة أخرى. ويمكن أن تنكّس الأعلام مجاملة للدولة الأخرى خلال مدة الحداد. وقد تبلغ المجاملة حدّا أبعد من إرسال البرقيات للتعزية، بإرسال بعثات الشرف، أو المشاركة الشخصية لرئيس الدولة، في تشييع جنازة الرئيس الآخر.

3 - تبادل الهدايا:

ويدخل في باب المجاملات تبادل الهدايا والتهاني، في المناسبات المختلفة، وتبادل الأوسمة. ويقضي العرف الدبلوماسي بعدم دعوة الدولة المضيفة ممثل الدولة، التي بينها وبين دولة أخرى حرب، عند زيارة رئيسها الدولة الأولى، إلى المناسبات الرسمية تكريماً للضيف، وكذلك عدم دعوة ممثلي الدولة التي لا تعترف بها دولة الضيف. ويختلف الحال قليلاً في الحفلات، التي يقيمها رئيس بعثة إحدى الدول في دولة أخرى، لأنه هو الذي يحدد، وليس الدولة المضيفة، المدعوين إلى حفلاته. وقد تقتضي المجاملة سرعة الإجابة على برقيات الشكر والتهاني، لأن إغفالها خاصة في بعض الظروف قد يدل على فتور في العلاقات، أو عدم الرغبة في تبادل المجاملات.

4 - زيارة الأماكن الحساسة:

ومن صور المجاملات كذلك، أن يطلب رئيس الدولة الضيف زيارة بعض الأماكن ذات الأهمية المعنوية لدى الدولة المضيفة، مثل توقف الرئيس كلينتون خلال زيارته التاريخية لأفريقيا، في أيار/مايو 1998، في مطار كيغالى في رواندا، لتكريم ضحايا المذابح العرقية عام 1994،

وتوقف أمين عام الأمم المتحدة عام 1999 بالمطار نفسه، للغرض ذاته، والاعتذار عن تقاعس الأمم المتحدة، في هذه المذابح.

5 - الاعتذار:

ومن صور المجاملات الحديثة، اعتذار رؤساء الدول عمّا ألحقته دولهم من أضرار قومية، أو إنسانية، لدول أخرى، حتى أُطلق على هذا الاتجاه دبلوماسية الاعتذار diplomacy of apology. ومثال ذلك اعتذار اليابان لدول جنوب شرق آسيا، عمّا ألحقته اليابان بها خلال الحرب العالمية الثانية، واعتذار الولايات المتحدة والأمم المتحدة لتوتسي رواندا عام 1999، بسبب المذابح التي تعرضوا لها عام 1994، واعتذار الأمريكيين والكنديين والأستراليين لأصحاب البلاد الأصليين من الهنود الحمر. ويطالب الفلسطينيون إسرائيل بالاعتذار، عمّا ألحقته بهم من مظالم.

6 - التعاون وتقديم المساعدات:

ومن صور المجاملات تقديم المساعدات المادية والفنية، خاصة في أوقات الكوارث. وهذه المساعدات قد تستخدم أحياناً في التعبير عن مواقف سياسية؛ ومثال ذلك مسارعة إسرائيل والسلطة الفلسطينية إلى تقديم العون بشكل ظاهر للاجئي كوسوفا، في إشارة واضحة من كلا الطرفين إلى تفسيرهما الخاص لهذه المأساة[1].

(1) وخلال الأسبوع الثاني من آب/أغسطس 2000، كان التسابق بين الدول الأوروبية على إنقاذ بحارة الغواصة الروسية «كورسك» في إشارة لا تخفى لإظهار عجز موسكو عن إنقاذ بحارتها. ومن صور المجاملات ذات الدلالة الخاصة تعاون إسرائيل مع روسيا ضد مسلمي الشيشان تحت ستار مكافحة الإرهاب الدولي وتبادل المعلومات بينهما في هذا الشأن. وأخيراً تقديم الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية مساعدات غذائية عاجله لكوريا الشمالية، خلال الأزمة الغذائية الحادة التي واجهتها، لإظهار عجز النظام الشيوعي، وإشعار كوريا الشمالية بأهمية التقارب مع كوريا الجنوبية. وربما أسهم ذلك التعاون في عملية التقارب، التي تمت في مايو 2000، بين شطري شبه الجزيرة الكورية.

ثانياً: مراسم المراسلات والزيارات بين رؤساء الدول

1 - المراسلات بين رؤساء الدول:

تشير هذه المراسلات إلى حجم المجاملة، أو الاهتمام، أو التوافق بين الدول. وتراعى في هذه الرسائل عبارات المجاملة، التي تتطلبها المناسبة، سواء للتعزية، أو التهنئة، أو التضامن وغيرها. وتكتب هذه الرسائل على ورق من الحجم الكبير، وتوضع في غلاف، بعد ختمها بخاتم الدولة، موضحًا به اسم رئيس الدولة المرسل إليه، ولقبه الكامل. أمّا الرسائل العادية فتكون أبسط، ويستخدم رئيس الدولة صيغة المفرد، كما يستخدم صيغة الجمع للمخاطب. وتكون مثل هذه الرسائل عادة للمناسبات الاجتماعية، أو للمراسلات السياسية العادية وغير الرسمية. وقد يرسل رئيس الدولة الرسائل الشخصية ليسلّمها رئيس بعثته إلى الدولة الأخرى، أو يحملها مبعوث خاص، وقد تتخذ صورة كتابية أو شفهية. وقد تتضمن هذه الرسائل الشخصية أحياناً، بعض المواقف الخاصة من القضايا المعلنة، التي يهم رئيس الدولة أن يبلغها إلى بعض الرؤساء الآخرين، ولكنه لا يرغب في إعلانها. وعلى كلٍّ، فالمراسلات بين رؤساء الدول، ذات مناسبات وموضوعات تفوق الحصر.

2 - زيارات رؤساء الدول:

عرفت العلاقات الدولية المعاصرة تطورات جوهرية، أهمها ظهور دبلوماسية القمة Summit Diplomacy والاتصال المباشر بين الرؤساء، سواء بأجهزة الاتصال المتطورة، أو الزيارات السريعة، أو إرسال المبعوثين الخاصين، أو الزيارات الرسمية العادية، أو الزيارات الشخصية، أو الزيارات غير الرسمية وغير الشخصية. وتحاط الزيارات الشخصية، عادة، بالكتمان، ولكن بالرعاية والاهتمام الشخصيين من جانب رئيس

الدولة المضيفة، كما يكون للزيارة - غالباً - طابع اجتماعي. أمّا الزيارات الرسمية، فلها قواعد محددة، إذ توجه الدعوة قبل إتمامها بمدة كافية، ويترك للضيف تحديد موعدها. ثم تتخذ ترتيبات الزيارة، وإعداد برنامجها، وتشكيل الوفد المرافق للضيف، وإعداد الصيغة الأولية للبيان المشترك ونقاط الخطب المتبادلة، وإعداد الأوسمة والنياشين، التي ستوزع خلال الزيارة. وترافق الضيف بعثة شرف من الدولة المضيفة، وبعثة أخرى إذا كانت زوجته بصحبته.

أما مراسم استقبال رؤساء الدول، فقد تتم في المطار، أو في القصر الرئاسي، حسب تقاليد كل بلد. وفى كل الأحوال، تُطلق 21 طلقة ترحيبًا بالضيف، ويعزف السلامان الوطنيان: لدولة الضيف أولاً، ثم لدولة المضيف، ويُستعرض حرس الشرف، ثم يقدم الرئيس المضيف لضيفه، الوزراء وكبار رجال الدولة، ثم يُوصل المضيف ضَيفه إلى حيث إقامته، ويرد الأخير الزيارة بعد ذلك بوقت قصير، في قصر الرئاسة[1]. ويستقبل رئيس الدولة زائره، عادة، في المدينة التي يحددها الرئيس المضيف، وهي غالبًا عاصمة بلاده إلا اذا كان ثمة رمزية خاصة لمكان العاصمة التي يُراد بها الاستقبال وتشكل حساسية خاصة للرئيس الضيف[2].

وقد جرى العرف على رفع علم دولة الرئيس الزائر، خلال فترة

(1) ولا يتمتع رؤساء الحكومات بمراسم الرؤساء نفسها، كما لا يتمتع بها الرؤساء السّابقون، أو رؤساء الحكومة السابقون، وإنما يتمتعون بما تقتضيه المجاملة من التكريم. ولا تُتبع مراسم معينة عند زيارات وزراء الخارجية، أو الوزراء الآخرين.

(2) مثل رفض الرئيس المصري مثلا زيارة إسرائيل، حتى لا يستقبل في القدس، كما أن الملك عبد الله الثاني، خلال زيارته لإسرائيل في منتصف أغسطس 2000، وصل إلى تل أبيب ورفض السفر إلى القدس، مما دفع رئيس إسرائيل إلى رفض لقائه في تل أبيب، بينما التقى به فيها رئيس الوزراء الإسرائيلي.

الزيارة، في بعض المواقع، خاصة تلك الواردة في برنامج الزيارة. وإذا تعدد الرؤساء الزوار في الوقت نفسه، ترفع أعلام دولهم، حتى لو كان وجودهم في الدولة الأجنبية لحضور مؤتمر أو اجتماع رسمي. وفي هذه الحالة ترفع أعلام الدول المشاركة فقط في مقر المؤتمر أو الاجتماع، ولا ترفع بالضرورة في الأماكن العامة الأخرى[1]. وليس من باب اللياقة أن يصر الضيف، على إلغاء فقرة في برنامج الزيارة، تراها الدولة المضيفة أساسية وتقليدية ما لم تتعارض مع عقيدته الدينية أو المصالح الوطنية. ومن آداب زيارات الرؤساء، ألا يرفض المدعو دعوة رئيس الدولة، أو رئيس الوزراء، أو وزير الخارجية. أما الموائد والحفلات الخاصة لزيارات الرؤساء، فلا تختلف من الناحية الفنية عن سائر الحفلات الرسمية الأخرى، في طريقة ترتيب الموائد وترتيب جلوس الشخصيات المدعوة، إلى هذه الحفلات. وقد جرت العادة أن يُرفع على سيارة الضيف، علم دولته على يمين مقدمة السّيارة، وعلم الدولة المضيفة على يسار المقدمة. كما يُعزف النشيد الوطني لدولة الضيف، قبل النشيد الوطني لدولة المضيف، ويفضّل أن يخصص للرئيس الزائر سيارة خاصة، أو أن يجلس الرئيسان، الزائر والمضيف في سيارة واحدة. وفي هذه الحالة يجلس الضيف في المقعد الخلفي الأيمن وبجواره الرئيس المضيف، وأن ينزل الضيف قبل المضيف بلحظات.

(1) وقعت أزمة حادة بين إيران وبعض الدول الأوروبية، بسبب إصرار إيران على ألا تقدم الخمور في الحفلات التي تقام للرئيس الإيراني خلال الزيارة. فألغت ألمانيا الزيارة لهذا السبب، بينما أعلنت فرنسا أنها تبحث عن حل وسط. وفى هذه الواقعة لم تقبل الدولة المضيفة من الضيف أن يفرض سلوكاً معيناً على مضيفه، ولكن قد يلتزم المضيف بسلوك يجامل به الضيف، من باب المجاملات اللطيفة التي يبادر بها المضيف. وبالمقابل، فالمعروف أن ملوك المملكة العربية السعودية لا يقبلون أن تقدم الخمور على الموائد الرسمية أثناء زياراتهم للدول الأجنبية، ولم يحدث إشكال في ذلك مع أي دولة تمت زيارتها. بل إن الملك فيصل، حينما زار تركيا في آب/أغسطس سنة 1966، رفض زيارة ضريح مصطفى كمال أتاتورك في أنقره. وذلك لتعارض ذلك مع العقيدة الإسلامية. وقد قبل منه ذلك رغم أن زيارة قبر أتاتورك من ضمن بروتوكولات الجمهورية التركية لجميع الزوار من الملوك والرؤساء.

الفصل الثالث

بروتوكول آداب الحفلات والمقابلات

أولاً: آداب الحفلات والموائد

يُراعى إرسال الدعوات قبل الحفل بوقت كاف، وعلى المدعو أن يبادر إلى تأكيد قبول الدعوة، أو الاعتذار عنها. كما يُتجنب تفادي إقامة الحفلات في العطلات الرسمية، أو الأسبوعية، مع مراعاة عدم إقامة حفلات متعددة، من جانب هيئات رسمية متعددة، للمدعوين أنفسهم.

وإذا كان الحفل لتكريم شخصية محددة، فيراعى أن تحدد الشخصية المكرّمة التاريخ والموعد المناسب للحفل، وتقترح بعض الشخصيات، التي تدعى، وأن يوضح في بطاقة الدعوة إنها تقام تكريماً لهذه الشخصية، مع ذكر المناسبة. ولا يجوز لهذه الشخصية أن تتولى بنفسها الدعوة إلى هذا الحفل.

وفى حالة الدعوات بمناسبة زيارات رؤساء الدول والوزراء،

أو الدعوة لحفلات الأعياد القومية للدولة المضيفة، فيجب أن يكون الاعتذار عن الغياب بسبب عذر قاهر، كالمرض، أو السفر، ولا يجوز الاعتذار بسبب الارتباط بموعد سابق.

ويراعى حضور الحفلات الرسمية في وقت مناسب. وقد جرت العادة أنه في حفلات العشاء أو الغداء، عندما يكون المدعوون جالسين على مقاعد، أن تحدد أسماؤهم أمام المقاعد، وفي هذه الحالة يجب الحضور خلال الدقائق العشر الأولى. وكذلك الأمر في حفلات الاستقبال، التي يحضرها رؤساء الدول. أما حفلات الاستقبال الأخرى، فيمكن الحضور في أي وقت خلال الفترة المخصصة للحفل، مع تجنب الحضور في اللحظات الأخيرة للحفل. لكن لا يجوز الحضور إلى مقر الحفل قبل الموعد، ولو بدقيقة واحدة. ويجب اختيار الزّي المناسب للرجال والسيدات، ولا يجوز اصطحاب الزوج، في حفل ستحضره السيدات فقط.

أما ترتيب الجلوس في الموائد، فيراعى فيه أن يدخل ضيف الشرف وزوجته أولاً، ثم تتبعهما السّيدات، فالرجال حسب مراكزهم وأسبقياتهم. أما حفلات رؤساء الدول فيدخل كافة المدعوين أولاً ويقفون خلف مقاعدهم، ثم يدخل الضيف ومضيفه، وبعد جلوسهما، يجلس المدعوون بعدهما.

وتكون الموائد: دائرية أو على شكل U أو حدوة جواد. فثمة شكل مائدة دون استعمال الطرف المقابل، وشكل مائدة مع استعمال الطرف المقابل، وشكل مائدة يرأسها الداعي وضيف الشرف، وشكل مائدة يرأسها الداعي وضيف الشرف وأكبر المدعوين. أو مستطيلة كشكل مائدة على الطريقة الفرنسية وشكل مائدة على الطريقة الإنكليزية، وشكل مائدة رئيسية بشكل مستطيل. أو الموائد المتقابلة

على الطريقة الإنكليزية كشكل ثلاث موائد متقابلة. والموائد المتقابلة على الطريقة الفرنسية كشكل مائدتان متقابلتان. والموائد المزدوجة على شكل حرف H كشكل مائدة مزدوجة. والموائد على شكل مشط كشكل مائدة وثلاث موائد إضافية، وشكل مائدة ومائدتين، وشكل مائدة ومائدة.

كما ينبغي إتباع بعض القواعد في الحفلات أبرزها:

1 - يحلّ مندوب الرئيس أو الوزير، محل من ينوب عنه.

2 - يبدأ الحفل بعد دخول رئيسه، ولا يخرج أحد قبل خروجه.

3 - عند المصافحة باليد، تكون لطيفة ولا تُمسك اليد بقوة، كما لا تبقى اليد عند مصافحة النساء (عند غير المسلمين) لمدة أطول مما يجب، ولا تُمسك اليد بارتخاء.

4 - يفضل في الحفلات الرسمية وضع خريطة بالمقاعد وأرقامها، ووضع بطاقة على كل مقعد. ويقدِّم داعي الحفل رئيس الحفل أولاً، ثم المدعوين عن يمينه، ثم عن يساره.

5 - يجب تحديد ظروف الحفل، ونوع الّزي، كأن يكون بدلة كاملة، أو ملابس خفيفة، أو عادية، أو الزّي القومي، كما يجب تحديد نوع العشاء أو الغداء: بوفيه مفتوح، أو مقاعد مخصصة لكل ضيف، أو حفل كوكتيل في فندق، منزل، حديقة... الخ.

ثانياً: مراسم الحفلات في المنازل

1 - عدم دعوة أشخاص بينهم تنافر أو خلافات.

2 - أن يكون مستوى المدعوين متقارباً، وأن يحاول الداعي إضفاء البهجة على الحديث والجلسة.

3 - الحضور قبل الموعد ببضع دقائق.

4 - على الداعي مراعاة حسن الاستقبال، والحضور المستمر بين المدعوين وألا يغادرهم كثيرًا، أو لوقت طويل.

5 - عدم التكلف في ارتداء الملابس الباهظة الثمن، تجنباً لإحراج المدعوين.

6 - تفادي المناقشات الحادة، أو الانفعال مع أحد أفراد الأسرة أو الضيوف، أو التحدث بالهاتف طويلاً، أو هامساً.

7 - تُجهز الأطعمة المناسبة اجتماعياً وشخصياً ودينياً، مع مراعاة المرضى أو الأطعمة الخاصة، في مناسبات دينية خاصة.

8 - لا يجوز دعوة مسيحيين على أطعمة لا تناسب صيامهم، أو مسلمين على أطعمة محرمة، أو خلال أيام رمضان، في غير مواعيد الإفطار أو السّحور.

9 - ترفع ربة المنزل بنفسها الطبق إذا كان الحفل غير رسمي، وليس ضرورياً الاستعانة بالخدم، وذلك دليل على إضفاء

الألفة والاهتمام الشخصي بالضيوف، ويرفع مقعد المعتذر، حتى لا يظل خالياً.

10 -يكتب على بطاقات السيدات «سيادة حرم فلان»، ولا يكتب اسمها شخصياً.

11 -يُجلّس الرجل السيدة عن يمينه أو عن يساره، ثم يجلس هو بعد ذلك.

12 -لا يغادر الداعي أو الضيف المائدة، إلا بعد انتهاء جميع الضيوف من الطعام.

13 -لا تلقى الخطب إلا في الحفلات الرسمية.

14 -تراعي السيدة اللياقة الواجبة في الملابس، فتتجنّب التبرّج، أو الملابس غير المحتشمة، أو الضيقة.

15 -لا يجوز للمدعو في مطعم، أن يُرهق الداعي بالطلبات الكثيرة والباهظة الثمن، خاصة إن ترك الداعي للمدعوين اختيار طعامهم.

16 -كما يجب تجنب قراءة الكتب، أو الصحف، خلال الطعام، أو الإكثار من مكالمات الهاتف المحمول. تجري تسوية الحساب في هدوء، دون إحداث مشكلات مع مسؤول المطعم، ودون أن يرى الضيوف فاتورة الحساب، بينما يُعطى إكرامية لهذا المسؤول، لا تُعطى الإكرامية، عادة إلى خدم المنازل، عندما يكون العشاء بالمنزل.

17 -من آداب الطعام عدم إحداث صوت عند شرب المياه أو

الحساء، ويجب إغلاق الفم، وعدم المضغ بصوت عالٍ، وعدم الكلام أثناء الطعام، أو النطق بألفاظ تؤثر على الشهية، وعدم تناول أطعمة أو أدوات وقعت على الأرض، ويجب الاعتذار لكسر الأشياء، أو وقوع مشروبات على الفرش، وعدم بدء الطعام قبل الآخرين، وعدم وضع اليدين على المائدة، وألا ترفع الشوك والسكاكين باليد أثناء الكلام، وعدم إخراج بذور الفاكهة أو الليمون من الفم مباشرة، بل بالملعقة، وأن يغطى الفم باليد اليسرى عند تخليل الأسنان بعد الأكل، وتفادي التدخين و بقية الضيوف يأكلون.

18 -عدم التذمر من أنواع معينة من الأطعمة، إذا كان تناول الطعام في المنازل، وعدم أخذ كميات كبيرة أو أنواع كثيرة من الطعام، في الطبق الواحد.

19 -يتوزّع الرجال والسيدات على المائدة، بحيث لا يجلس الزوج بجانب زوجته أو في مواجهتها، لدى غير المسلمين، بل يجلس الضيف والمضيف كلاهما على طرف من المائدة، أو في منتصفها متقابلين. وفي الحفلات الكبيرة يُقدّم برنامج الحفل مكتوباً في بطاقة على الموائد.

20 -مع نهاية الفقرة الأخيرة يُعزف السّلام الوطني، الذي يؤذن بانتهاء الحفل وانصراف الزوار. ولكن في الحفلات دون ذلك المستوى، ينصرف المدعوون بعد الطعام إلى قاعة مجاورة لتناول القهوة. أما إذا أراد الداعي أن يقول كلمة بهذه المناسبة، فتكون قبل تناول الطبق الأخير. ويُحظر التدخين على الموائد، خاصة في حضور رؤساء الدول. ويفضل ألا يملأ الضيف طبقه بالطعام، أو أن

يكثر منه بطريقة مربكة، وأن يراعي آداب المائدة.

21 -إذا تقرر إلغاء الحفل لأي سبب، فيتم ذلك إما بالهاتف أو ببطاقة خاصة، مع تقديم الاعتذار عن عدم إتمام الدعوة.

ثالثاً: آداب المواعيد والمقابلات

عند حضور الموائد وحفلات الاستقبال، تراعى المواعيد المحددة في بطاقات الدعوة. وعلى رؤساء الدول الحضور قبل الموعد استعداداً للمناسبة. أما مواعيد المقابلات، فيتعيّن على زائر الشخصيات الكبيرة أن ينتظر، كما يجب على هذه الشخصيات أن تستقبل الزائر، في الموعد المحدد سلفاً.

وينهي المضيف المقابلة،عادة، ولا يجوز للضيف، خاصة في مواجهة الرئيس أو الوزير، أن يبادر هو بإنهائها، وليس هناك مدة محددة للزيارة، والأمر متروك للمضيف.

وإذا حل موعد دخول الضيف، فعليه الانتظار إذا كان المسؤول مشغولاً في مكالمة هاتفية.

أما الحفلات الرسمية، فيجب الحضور في الموعد الموضح بالبطاقة، حتى لو كان الموعد يسبق موعد بدء الحفلة، لأن الموعد المحدد يتعلق بترتيبات الوصول والأمن والمرور وغيرها. وإذا وصل المدعو بعد الوقت المقرر، فالأفضل له الانصراف إذا كانت الأبواب قد أغلقت. كما تقضي المجاملة واللياقة بعدم مغادرة حفلات الاستقبال، قبل مضي نصف ساعة على الأقل من حضورها، ويجب أن يشكر الضيف الداعي عند المغادرة، أياً كانت مناسبة الدعوة. ومن غير

اللائق مغادرة الحفل خفية، إلا لأسباب خطيرة. أما إذا كانت بلد المدعو في دولة مضيفة في حالة حداد، فلا يجوز له حضور الحفلات الرسمية، كما لا يجوز للزوجة أن تحضر الحفلات دون زوجها، إذا كانت الدعوة موجهة إليه أصلاً. ولا يجوز دخول الحفل ومغادرته في الوقت نفسه، الذي تدخل فيه أو تخرج شخصية رسمية مرموقة.

ومن غير اللائق مغادرة حفل العشاء أو الغداء بعد تناول الطعام مباشرة. وإذا كانت الحفل في دور العبادة فيراعى الوصول قبل الحفل ببضع دقائق، ولا يجوز مغادرتها قبل انتهائها، مهما كان السبب، خاصة إذا كان يحضرها رئيس الدولة أو ضيف الشرف.

ولا يجوز دخول الحفل بعد بدئه وعقب حضور الشخصية الكبيرة، وتنطبق القواعد نفسها على الحفلات الترفيهية، أو الثقافية، أو القومية، أو الرياضية، ذات الطابع الرسمي.

أما زيارات التهاني أو التعازي، فتقضي اللياقة الحضور في الموعد المحدد للدعوة، أو الموعد المقرر للتعزية، وتكون مدة حضور التهنئة أطول، عادة، من المدة التي يقضيها الشخص للتعزية، وذلك كله وفقاً للعرف السائد في كل دولة.

رابعاً: آداب التقديم والتعارف والتحية

فيما عدا الحفلات أو المناسبات الرسمية، التي يحضرها رئيس الدولة أو الوزراء، وتتصف، عادة، بترتيب رسمي محدد، تتولاه إدارات المراسم في الدول المختلفة. فهناك عدد من القواعد المتعلقة بأصول التقديم الاجتماعي. وأهمها إذا كان الحفل مقاماً لتكريم ضيف شرف، فيقدم الداعي المدعوين إلى ضيف الشرف، فيقدم الرجل إلى السيدة، والسيدة إلى الرجل المسن، والسيد بشكل عام

إلى الشخصية الكبيرة، والأدنى مقاماً إلى الأعلى، مع ذكر اسم كل منهما وعمله ومركزه، والأصغر سناً إلى الأكبر، ما لم يشغل الأصغر مركزاً أعلى، والقادم إلى الحفل يقدم إلى الموجودين فيه ما لم يكن ذا شخصية مرموقة. وينهض الرجل إذا كان جالساً، وتنهض السيدة للسيدة، وليس للرجل، ما لم يكن شخصية كبيرة.

ولا يعني ذلك أن الداعي يتولى تقديم الضيوف بعضهم إلى بعض، وإنما يقدر ذلك حسب الظروف، ويُترك للداعي كذلك، وهو يقدم ضيوفه، أن يختار الصفات الطيبة لكل منهما، ما لم يكن الطرفان تعارفا.

ويبدأ القادم إلى الحفل بمصافحة صاحب الدعوة، أو صاحبة الدعوة، وبعدها السيدات، ثم الشخصيات الكبيرة، ثم بقية الرجال، وفقاً لمقامهم وسنهم.

وللمصافحة قواعد أهمها، لا تجوز المصافحة فوق يدي شخصين آخرين يتصافحان، ولا تجوز المصافحة إذا كان شخص يهم بالمرور بينهما، ولا تجوز المصافحة بالقفاز، إلا استثناءً، كما لا يجوز للممثل الدبلوماسي أن يصافح ممثل دولة أخرى قطعت دولته معها العلاقات، أو في حالة حرب، أو لا تعترف بها.

وتقضي اللياقة، عادة، في الحفلات الصغيرة ذات الطابع الرسمي، أن تُراعي الدولة الداعية عدم الجمع بين مدعوين لا تستقيم العلاقات بين دولهم، تفادياً للإحراج أو الاعتذار.

خامساً: آداب استخدام الهاتف

من آداب اللياقة أن ينتظر طالب المكالمة، الشخص المطلوب

ما لم يكن الأول أعلى مقاماً ومكانة. ويقدم الطالب نفسه واسمه وصفته، ويجوز، مجاملة، خلال زيارة الضيف، أن يرجئ المضيف مكالماته طوال الزيارة، عدا الاتصالات المهمة.

ولا يستحب من الضيف أن يستخدم هاتف مضيفه، إذا كان ذا رتبة عالية والزيارة رسمية، وألا يرتب مكالماته لكي تصل إليه في مكتب المضيف. وتقضي آداب المكالمات الهاتفية مع الشخصيات الكبيرة عدم الإطالة من جانب الطالب، ولكن لا يجوز استعجال هذه الشخصية إن هي أرادت إطالة الحديث، وعلى هذه الشخصية كذلك أن تنهي المكالمة، وأن يكون الطالب متنبهًا إلى صور الإيحاء الصادرة عن الرغبة في إنهاء المكالمة.

وليس من اللياقة أن يتصل الطالب بالشخصيات المهمة في المنزل، أو في ساعات حرجة، ما لم يكن لعمل ولأسباب بالغة الجدية، وليس من اللياقة أن يتصل الرجال بالسيدات، أو العكس، في المنازل، ما لم يكن هناك رابطة عائلية، أو في إطار وظيفتها.

سادساً: بروتوكول بطاقات الزيارة

تؤدي بطاقات الزيارة وظيفة اجتماعية مهمة في المجتمعات المتقدمة وإن كانت الرسائل الإلكترونية E. Mail قد حلت محلها في معظم الأحيان. أما أحوال تبادل البطاقات (البطاقات الشخصية) فلا حصر لها؛ فمنها التهنئة والتعزية، ورد الزيارة، إذا كان الشخص المرسل أدنى مقاماً، كما يتم تبادلها عند التعارف للتذكير بالاسم والصفة العلمية، أو الرسمية، والعمل الذي يؤديه، والعنوان وأرقام الهواتف. ويُعد إرسال البطاقة زيارة شخصية، ولذلك أصول وقواعد، حيث يرسل البطاقة الشخص المرموق، ويجب أن يرد المتلقي بزيارة

شخصية أو ببطاقة خلال ساعات؛ كما يرسل البطاقة القادم من سفر، إذا كان أصغر سناً أو مقاماً ويذيلها بعبارة (للتحية بمناسبة وصوله). وإذا كان شخصان في المقام نفسه، يبدأ بإرسال البطاقة الأكثر لياقة وأشد اهتمامًا بموضوع الزيارة. ويُفضل عدم ثني البطاقة، وإرسالها خلال ساعات من القدوم من السفر، أو الحلول لأول مرة في الدولة، وأن يتم الرد خلال ساعات كذلك. ويجوز أن يرسل الزوج، أو الزوجة، بطاقة مشتركة إلى أسرة أخرى. أما الأعزب أو الأرمل فيرسل بطاقتين إلى منزل الأسرة، التي يجاملها، إحداهما للزوج والثانية للزوجة حسب العرف المحلي، ولا يكتب على بطاقة الزوجة شيئا. ولا يجوز للسيدة أو الآنسة أن ترسل بطاقتها إلى شخص آخر، ما لم يكن ذلك في إطار وظيفتها. وإذ كان حامل البطاقة هو صاحبها شخصياً، فيحسن أن يثني كامل طرفها من اليسار[1].

وهكذا تقوم البطاقات بدورها الاجتماعي في المناسبات المختلفة، للرّد على بطاقة التعارف، أو لرد الزيارة إذا كان المرسل إليه أدنى مقاماً، أو للتهنئة بمناسبة، أو مع باقات الورود، أو مع الهدية، وللشكر على التهنئة أو التعزية، أو للرد على دعوة لحفل، أو ليقدم الشخص نفسه إلى آخر، أو بمناسبة القدوم أو المغادرة، أو لطلب زيارة أو مقابلة، أو للتوصية لشخص آخر.

ويجب أن يكون لون البطاقات أبيض دائمًا، وتكتب البطاقات بصيغة الغائب ولا توقع، وقلما يكتب عليها التاريخ. وتكتب على

(1) يقضي العرف في بلجيكا وغيرها، بثنيها من أعلى، فإذا كان ثنيها من الزاوية اليمنى كان ذلك إعلاناً عن الرغبة في المقابلة، وإذا تم ثنيها من أعلى من الزاوية اليسرى، فذلك للإعراب عن المواساة. ولا يجوز ثني البطاقات المرسلة بالبريد، أو مع مبعوث خاص.

البطاقات بعض العبارات الرقيقة حسب المناسبة[1].

وهناك أربعة أنواع من البطاقات هي: واحدة تحمل اسم الزوج ومعلومات عن عمله وعنوانه وغيرها، وواحدة باسم الزوج مجرداً من كل صفة أو معلومات، والثالثة باسم حرمه ولا تحمل رقم الهاتف، وأخيراً البطاقة المشتركة التي تحمل اسم فلان والسيدة حرمه، ويجوز ذكر عنوان المنزل وأي بيانات تفصيلية أخرى.

(1) وأهم هذه العبارات الموجزة: للشكر PF، للتهنئة برأس السنة p, f, n, a، للاستئذان بالسفر أو الوداع ppc، وهذا النوع يتم تداوله رسمياً بين رؤساء البعثات الدبلوماسية، والوزراء، وكبار المسؤولين في الخارجية، ولا يتطلب إجابة، وللتعزية pc، وللتقديم pp، وللتعارف Pfc، وللاطمئنان عن... ppn، ومع تحيات فلان ac. ويحسن كتابة العبارات السابقة بالقلم الرصاص، ما لم يتم إرسالها عن طريق البريد.

الفصل الرابع

القواعد العامة للأسبقية

تحترم قواعد الأسبقية في المناسبات الرسمية، وأنه لا نيابة فيها، بمعنى أن من ينوب عن شخصية لها أسبقية محددة، لا يحل محل من ينوب عنه، وإنما يوضع في أسبقيته هو شخصياً، لكن يجوز التنازل عن الأسبقية. وأهم صورها أن يتنازل السفير لوزير خارجية الزائر للبلد المضيف لتصدر الحفل بصفته الداعي، إلا إذا كان الوزير هو ضيف الشرف، فيجلس على الموائد في مواجهة الداعي.

ويحكم قواعد الأسبقية، عادة، إما الأبجدية لدول الشخصيات، أو التناوب لأسماء هذه الدول، أو القرعة، مثل القرعة السنوية التي يتم بها اختيار الدولة التي تتصدر ترتيب الدول، خلال دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة.

أولاً: أسبقية رؤساء الدول والوزراء وكبار الموظفين

بُذلت جهود كبيرة لوضع قواعد تحديد أسبقية الدول

ورؤسائها، في المناسبات الرسمية، التي تجمع بين أكثر من واحد منهم. فقد مضى الزمن الذي كان فيه النظام الملكي يتقدم على النظام الجمهوري، أو يُقدم رئيس الدولة الأكثر سكاناً أو مساحة، أو سبقاً في المجالات العلمية والحضارية والعسكرية والثقافية، أو الجهود الإنسانية، كالوساطات الدولية وغيرها. كما لم يعد هناك دلالة لكون الدولة مستقلة قبل غيرها. وأصبحت قاعدة المساواة بين الدول المستقلة، هي التي تحكم الأسبقيات. وتحدد الأسبقية بين رؤساء الدول حالياً - على أساس أسبقية الرئيس في الحكم للملوك، وتولي الرئاسة للرؤساء. ويتقدم، عادة، رئيس الدولة الضيف على رئيس الدولة المضيف. وتحتفظ أدراج المراسم بسجل يوضح أقدميات الملوك والحكام والرؤساء.

وتتحدد أسبقية الوزراء وفق عدد من المبادئ، حسب أعراف كل دولة، مثل قِدَم الوزير في تشكيل الوزارة. ويتقدم وزراء الحكومة المركزية، على وزراء الولايات في الدول الاتحادية، مثل الولايات المتحدة، حيث يتقدم وزراء الحكومة الفيدرالية على زملائهم الوزراء في حكومات الولايات المكونة للدول المركبة. وقد يرتب الوزراء حسب أهمية وزارتهم، مثل وزارات الخارجية والدفاع وغيرها.

وتختلف تقاليد الدول في ترتيب أسبقيات الوزراء فيما بينهم. ففي لبنان وفرنسا، مثلاً، يتصدر القائمة وزير العدل، فالخارجية، فالداخلية، فالمالية، فالدفاع وهكذا. وفى الولايات المتحدة يرتب الوزراء العدل، ثم الخارجية، ثم الخزانة، ثم الدفاع، ثم النائب العام ، وتحتفظ كل دولة بنظام خاص بأسبقيات المسؤولين فيها، إذا اجتمعوا في الحفلات الرسمية، سواء كانوا من القوات المسلحة، أو الوزراء، أو رجال الدين، أو محافظ العاصمة وهكذا. ويأتي المسؤولون المتقاعدون بعد نظرائهم في الخدمة. وقد جرت العادة

بأن يحتفظ الرئيس، ورئيس الحكومة، والوزير، والسفير بألقابهم نفسها، لكن يجب أن يكتبوا على بطاقتهم وصف «السابق»، مثل وزير سابق، أو سفير سابق، أو لواء متقاعد وذلك لا يمنع من مخاطبتهم بلقبهم، مثل السيد الوزير، السيد السفير، السيد اللواء.

ثانياً: أسبقية الهيئة الدبلوماسية

استقرت قواعد الأسبقية بين أعضاء الهيئة الدبلوماسية، بعد تطورات طويلة أصبح مراعاتها واجباً والتزاماً، من جانب الدولة المضيفة. وقد استقرت قواعد الأسبقية، التي تُراعى دون تمييز في محيط الوظيفة الدبلوماسية. فرئيس البعثة الدبلوماسية بمرتبة سفير، أو قاصد رسولي، تتحدد أسبقيته في الدولة المضيفة من تاريخ وصوله لتلك الدولة، وعلى هذا الأساس كذلك يجب أن تتحدد أسبقيته في تقديم أوراق اعتماده، التي يبدأ بها ممارسة وظيفته رسمياً في الدولة المستقبلة، وهي المعيار الرسمي للأسبقية. ونظراً لما قد تقوم به الدولة المستقبلة من تقديم أو تأخير في أسبقيات السفراء، في تقديم أوراق اعتمادهم أحياناً، ردًّا على موقف دولة السفير، فقد جرت العادة أن يكون تاريخ أو ساعة الوصول هي أساس الأسبقية، وبها كذلك يبدأ تمتع السفير بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

وتؤدى هذه الأسبقية إلى ترتيب أسبقية زوجات السفراء، وفق أقدمية أزواجهن، وإلى تحديد عميد الهيئة الدبلوماسية، الذي يكون، عادة، أقدم السفراء في العاصمة من حيث أسبقية وجوده فيها، ما لم يقم مانع سياسي من ذلك[1].

(1) مثل أن يكون السفير ممثلاً لدولة لا تعترف بها دول كثيرة أخرى، مثلما هو الحال الآن بين إسرائيل والدول العربية، أو أن تكون شخصية السفير محل جدل، في نظر الدولة المضيفة.

وإذا كانت زوجات السفراء يتمتعن بأسبقية أزواجهن، فإن أزواج السفيرات لا يتمتعون بأسبقياتهن، وإنما يأتي زوج السفيرة بعد الوزراء المفوضين، أما داخل السفارة فيأتي الزوج عقب الشخص الثاني في السفارة.

ويحتفظ السفراء بأقدمياتهم حتى لو قدموا أوراق اعتماد جديدة، نتيجة تغير نظام الحكم في الدولتين المرسلة والمستقبلة، أو وفاة البابا، أو حل محله بابا جديد، أو استُدعي السفير إلى بلده لمدة طويلة لأسباب سياسية.

أما أسبقية الوزراء المفوضين، بوصفهم رؤساء بعثات، فتتحدد من تاريخ تقديم أوراق الاعتماد، أو تاريخ تسليم صورة هذه الأوراق، إلى وزير الخارجية.

وكذلك الحال بالنسبة للقائم بالأعمال الأصلي، أياً كانت درجته الدبلوماسية. أما الأسبقية بين القائم بالأعمال الأصلي. والقائم بالأعمال بالنيابة، فيقدم الأصلي على القائم بالنيابة. أما الأسبقية بين القائمين بالأعمال بالنيابة، فتتحدد على أساس أن القائم بالأعمال في سفارة يسبق القائم بالأعمال في مفوضية، كما تتحدد على أساس الدرجة الدبلوماسية للقائم بالأعمال (وزير مفوض/ مستشار)، ثم على أساس تاريخ إخطار وزارة الخارجية، بتولي القائم بالأعمال رئاسة البعثة بالإنابة.

أما الأقدمية بين الملحقين العسكريين، فتتحدد على أساس درجاتهم العسكرية (لواء/ عميد/ عقيد...الخ) وتاريخ مباشرتهم العمل في الدولة المضيفة، إذا تساوت الرتبة. وفى داخل البعثة يتقدم العضو الدبلوماسي، مهما دنت درجته، على الملحق العسكري،

وكل مكاتب التمثيل الأخرى مهما علت درجات رؤساء هذه المكاتب.

وتتحدد الأسبقية بين البعثات الخاصة، التي توفد على كل المستويات في المناسبات المختلفة، للتهاني أو التعازي أو غيرها، على أساس تقدم البعثة التي يرأسها رئيس دولة، ثم رئيس وزراء، ثم وزير، ثم سفير. ويتقدم رؤساء البعثات الخاصة عموماً، على السفراء المعتمدين في الدولة المستقبلة، بينما يتقدم رؤساء بعثات الشرف، على رؤساء البعثات الخاصة المكلفة بمهام سياسية.

أمّا الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية، فالقاعدة هي أن القنصل الأصلي يتقدم القنصل الفخري، والقنصل العام يتقدم درجات القناصل الأخرى. ويأتي القنصل العام، عادة، بعد السفير التابع له. لأن السفير هو الممثل الرئيسي لدولته سياسياً، لدى الدولة المستقبلة. وفى المحافظات يجلس القناصل العامون يمين المحافظ، وبقية مسؤولي الدولة الأقل شأنا على يساره. وتتحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية الأصليين، لا الفخريين، من تاريخ مباشرتهم لمهامهم، أي منذ تسلم إجازة ممارسة الأعمال القنصلية.

ومعلوم أن القنصل الفخري يعيّن من بين أبناء الدولة المرسلة، أو من بين مواطني الدولة المستقبلة، ممن يتمتعون بالسّمعة الطيبة وحسن السيرة، ويشترط ألا يكون للدولة المرسلة بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الدولة المستقبلة، ولا يكون القنصل الفخري من موظفي الحكومة، أو من أعضاء المجالس النيابية. وإذا كانت الدولة المرسلة هي التي تحدد اختصاصات القنصل الفخري، فإن الدولة المستقبلة هي التي توافق على تعيينه، وتمنحه إجازة ممارسة أعماله القنصلية، كما إنها هي التي يمكنها أن تسحب هذه الإجازة، وتلغي هذا التعيين، إذا تخلف شرط من شروط هذا التعيين.

ثالثاً: الأسبقية في الأمم المتحدة

تتحدد أسبقية الدول حسب الترتيب الأبجدي باللغة الإنكليزية، ويتقدم الأمين العام جميع الموظفين والممثلين السياسيين لدولهم، حيث يعتمد هؤلاء لديه. ويُعامل الأمين العام حسب عرف الدولة التي يزورها (رئيس حكومة أو وزير)، ويعادل الأمين العام المساعد السفير. أما خلال اجتماعات الجمعية العامة، فيتقدم رئيس الجمعية، يليه رؤساء الدول، الذين يرأسون وفود بلادهم في افتتاح الدورة، ثم الأمين العام، ثم رؤساء الوزارات، ثم نواب رئيس الجمعية، من رتبة رئيس وزراء أو وزير، فرئيس مجلس الأمن، ثم وزراء الخارجية، ثم رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي حال انعقاده، ثم رئيس مجلس الوصاية، ثم رئيس محكمة العدل الدولية، ثم نواب رئيس الجمعية من رتبة سفير، ثم رؤساء اللجان الرئيسية وهكذا.

أما الأسبقية بين قضاة محكمة العدل الدولية، والسفراء الموجودين في المناسبة نفسها، فلم تتحدد حتى الآن. وكذلك الحال بين رؤساء المؤسسات الدولية، ورؤساء الوفود الدائمة. وتتحدد أسبقية مديري الوكالات المتخصصة، بتاريخ إنشاء الوكالة، فيتقدم منظمة العمل، ثم الفاو، ثم اليونيسيف، ثم اليونسكو وهكذا.

وفي داخل الأمم المتحدة، يتقدم رئيس الجمعية العامة، ثم رئيس مجلس الأمن، ثم الأمين العام، فرؤساء الأجهزة الخمسة الرئيسية، ثم المندوبون الدائمون، فمساعدو الأمين العام، فنواب الأمين العام، فمديرو إدارات الأمانة العامة. أما الأسبقية بين المندوبين الدائمين في الأمم المتحدة، فتتحدد ليس على أساس تاريخ وصولهم، أو تقديم أوراق اعتمادهم، أو ممارستهم الرسمية لمهام وظائفهم كما

هو الحال في السفراء، وإنما على أساس الترتيب الأبجدي باللغة الإنكليزية لدولهم.

رابعاً: الأسبقية في الجامعة العربية

تتحدد أسبقية ممثلي الدول الأعضاء، وفق الترتيب الأبجدي باللغة العربية، ويتناوب رؤساء الوفود رئاسة اجتماعات مجلس الجامعة، على الأساس نفسه.

وإلى جانب ما تقدم، هناك عدد من قواعد الأسبقية لكل المناسبات. فعلى سبيل المثال، تأخذ الزوجة أسبقية زوجها، وتحتفظ الأرملة بأسبقية زوجها قبل الوفاة، وتتقدم المتزوجة على المطلقة، وتأتي الآنسة بعد السيدة، والمتقاعد عقب زميله في الخدمة. وتتمتع بعض الفئات بأسبقية خاصة، مثل أصحاب الألقاب الفخرية، وحاملي الأوسمة الرفيعة، وأصحاب المراكز العلمية والمهنية والنقابية والدينية، وكبار الصحافيين. كما يتقدم الأجانب على الوطنيين، ويجوز التنازل عن الأسبقية أحياناً، مثل تنازل ضيف الشرف لرئيسه المدعو للحفل، وتنازل شخصية رسمية لشخصية مرموقة.

والقاعدة في أسبقية توقيع المعاهدات الدولية، أن يطبع عدد من المعاهدات يعادل عدد الدول الأطراف، ويوضع اسم كل دولة في بداية النسخة الخاصة بها. أما المعاهدات الجماعية فتطبق أسبقية الدول الموقعة وفق ترتيبها بالأبجدية الإنكليزية في الأمم المتحدة، أو الأبجدية العربية في الجامعة العربية، أو وفق لغات أخرى يتفق عليها.

الفصل الخامس

قواعد تنظيم المؤتمرات ورفع الأعلام

أولاً: قواعد تنظيم المؤتمرات

يتطلب عقد الاجتماعات، أو المؤتمرات الدولية ذات الطابع الرسمي، إجراءات وترتيبات عديدة، فجانب المراسم فيها بالغة الأهمية، بدءًا من توجيه الدعوة، وإعداد جدول أعمال المؤتمر، واستضافة الوفود، وترتيب قاعات المؤتمر، وإدارة المؤتمر ولجانه وخدماته المختلفة، وتامين الوفود، وتيسير مشاركتهم، وتفادي التعقيدات السياسية أو البروتوكولية، التي قد تضر بالمؤتمر ونتائجه.

بالنسبة لتنظيم مواعيد المؤتمرات الدولية، فيتوقف على نوع المؤتمر، فإن كان اجتماعاً ثنائياً فقط، توسط رئيسا الوفدين مقاعد جانبي المائدة، والتقى حولهما في كل جانب من أعضاء الوفدين بمقاعد متساوية لكل منهما. وقد يكون بينهما وسيط دولي، يمكن أن يجلس على أحد طرفي المائدة، أو على طرف، ويحيط به رئيسا

الوفدين. أما إن كان المؤتمر متعدد الأطراف، تصدرت المائدة الدولة الداعية، وأمامها طاولتان متساويتان للوفود الأخرى[1].

ثانياً: قواعد رفع الأعلام

نظرا لمكانة العلَم ورمزيته، بكونه رمزا للكرامة الوطنية، فإنه يُصمم، عادة، من ألوان ترمز إلى أشياء تعتز بها الدولة. ولذلك يقال عن الخدمة العسكرية إنها خدمة العلم، كما أن القسم بالوفاء تحت العلم، أو لف الشخص بعلم بلاده، أو رفع العلم فوق المناطق المحررة، أو رفع العلم على البعثات الوطنية في الخارج، وعلى السفن والطائرات، إعلان عن حماية الدولة لهذه المنشآت.

وفى ضوء ذلك تقررت آداب وقواعد لرفع الأعلام، من حيث الزمان أو المكان الذي يُرفع فيه. وما تنكيس العلم إلا رمز لحزن الأمة كلها، لفقد إحدى الشخصيات الوطنية أو الأجنبية. كما أن حرق العلم وإهانته، هو تعبير عن التحدّي لدولة العلم والضيق بسياستها.

والقاعدة أن يُرفع العلم الوطني فوق المباني الحكومية والرسمية، وليس المنشآت الخاصة، فيرفع العلم في الخارج فوق دور البعثات الدبلوماسية، وفوق السفن والطائرات التابعة للدولة. كما يُرفع في الطرق والمطارات عند الزيارات الرسمية لرؤساء الدول، وكذلك

(1) وقد جرت العادة، في مؤتمرات القمة العربية والإسلامية، أن تُعقد في قاعات مخصصة لمثل هذه المؤتمرات، بحيث تتكون المنصة من رئاسة المؤتمر (الرئيس ونائبا الرئيس ومقرر المؤتمر)، ثم يكون جلوس الوفود بترتيب أسماء الدول من اليمين إلى اليسار، وفق الترتيب الأبجدي لدولهم. ومعلوم أن المائدة المستديرة هي الشكل التاريخي لترتيب جلوس الوفود في المؤتمرات، منذ مؤتمر كارلوفيتش عام 1698، حيث فتحت أربعة أبواب تدخل الوفود منها مباشرة إلى مقاعدها، إيذاناً بعصر المساواة في السيادة.

فوق مباني المنظمات الدولية، أو أماكن انعقاد المؤتمرات الدولية، في العاصمة[1].

وقد جرت العادة أن تُرفع أعلام الدول الأعضاء، في منظمة دولية فوق مباني هذه المنظمة، وفي قاعات اجتماعاتها، وأن يُنزل علم الدولة الموقوفة عضويتها، أو المطرودة، أو المنسحبة، على أن يعاد رفعه عند عودتها.

وتُرفع الأعلام الأجنبية كذلك، فوق دور البعثات الأجنبية، كما تُرفع فوق مقار المنظمات الدولية، وفوق قصور الضيافة أو الفنادق، حيث إقامة رئيس الدولة الأجنبية، ويكون العلم الوطني على يمين العلم الأجنبي، أي على يسار الناظر إلى المبنى من الخارج. ويُرفع العلم الأجنبي كذلك فوق السيارة الرسمية المخصصة لتنقلات الرئيس الضيف، ويكون العلم الوطني دائماً على يمين الجانب الأمامي من السيارة. وعندما يقيم السفير حفلات في فندق أو منشأة، غير دور بعثته، فله الحق في رفع علم بلاده فوق مكان الحفل. ولا يجوز لأفراد الجاليات الأجنبية رفع أعلام بلادهم، فوق أماكن تجمعاتهم أو منازلهم.

وعندما تُرفع أعلام أجنبية إلى جانب العلم الوطني، في زيارة رئاسية، أو خلال اجتماع قمة، يراعى دائماً أن تكون جميع الأعلام من مقاس واحد، ويكون العلم الوطني دائما وسط أعلام الدول الأخرى،

(1) وقد رخصت اتفاقيتا ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، والقنصلية لعام 1963، برفع علم الدولة فوق مباني بعثتها الدبلوماسية والقنصلية، وسكن رئيسها، ووسائل النقل الخاصة بها. أما رفع علم الدولة على سيارة السفير أو القنصل العام، فيجب أن يكون للمناسبات الرسمية وحدها. ويُرفع العلم على يسار مقدمة السيارة، كما يُرفع إذا كان السفير يقودها بنفسه للأغراض الرسمية. ولكن لا يجوز رفع العلم، إذا لم يكن السفير بالسيارة.

حسب الترتيب الأبجدي لدولهم. فإذا كانت ثلاثة أعلام وضع العلم الوطني في الوسط، وفي حالة تعدد أعلام الدول الأخرى، يوضع العلم الوطني برقم 1، يليه على اليمن العلم الأجنبي الأول برقم 2، حسب الترتيب الأبجدي للدول، ثم العلم الأجنبي الثاني برقم 3، ثم العلم رقم 4 على اليمين، ثم رقم 5 على اليسار... وهكذا.

وإذا رفع علم منظمة إقليمية، كجامعة الدول العربية، أو المؤتمر الإسلامي، أو الوحدة الأفريقية، خلال مؤتمر في إحدى الدول الأعضاء، تَصَدر علم المنظمة أعلام الدول الأعضاء، ولا يُرفع علم الدولة التي لم تحضر الاجتماع. ويتصدر علم الأمم المتحدة الأعلام الأعضاء، إذا اجتمعوا في مكان واحد. وإذا عُقد مؤتمر تحت رعاية الأمم المتحدة، فتقضى اللياقة ألا ترفع الأمم المتحدة أعلام دول لا تعترف بها الدول الداعية، أو قُطعت معها العلاقات الدبلوماسية، أو في حالة حرب معها، لكن يجوز دعوة هذه الدول جميعاً إلى الاجتماع، ما دامت الأمم المتحدة هي التي تنظمه، وسبب ذلك أن الاتفاق الموقع بين الدولة المضيفة والأمم المتحدة ينظم هذه الأمور جميعاً. أما في مقر المنظمة الدولية، فيجوز لهذه المنظمة أن تدعو من تشاء، مهما كان شكل العلاقة بين الدول المدعوة وبين الولايات المتحدة، وذلك تطبيقاً لحصانات وامتيازات الأمم المتحدة، بموجب اتفاقية المقر، واتفاقية الحصانات لعام 1947.

ثالثاً: تنكيس الأعلام

العلم السعودي هو الوحيد الذي لا يجوز تنكيسه، بسبب تميزه بعبارة لا إله إلا الله محمد رسول الله. وتنكس الأعلام، عادة، في حالات محددة، منها وفاة رئيس الدولة، أو وفاة رئيس دولة صديقة أو شقيقة، أو وقوع كارثة في إحدى الدول الصديقة، ولكن هذا

التقليد نادر للغاية.

يكون التتكيس من يوم إلى أربعين يوماً، مثلما فعلت الأردن والبحرين بعد وفاة عاهلهما عام 1999، وسورية بعد وفاة الرئيس الأسد عام 2000. ويكون التتكيس عادة بإنزال العلم إلى منتصف السارية، وبتعليمات من رئيس الدولة مجاملة للدول الأجنبية، وقد يتم باقتراح من وزير الخارجية.

رابعاً: قواعد عزف النشيد الوطني

يتمتع النشيد الوطني بقيمة معنوية كبيرة، حيث تحرص الدول على أن يكون نشيدها الوطني مؤثراً، ورمزاً لمعانٍ محددة. ويعزف النشيد الوطني عادة بحضور رئيس الدولة، أو رئيس الحكومة، أو عند زيارات رؤساء الدول والحكومات الأجنبية، وعند قدوم السفير الجديد لتقديم أوراق اعتماده، وبعد تقديمها. كما يعزف النشيد الوطني مع النشيد الأجنبي، عند زيارة الرئيس الأجنبي، فيعزف الأجنبي أولاً. وخلال حفلات السفراء الرسمية في بعض الدول، إذا تعدد رؤساء الدول الأجنبية، عُزفت أناشيدهم الوطنية، أما عند انصرافهم أو عند وصولهم، أو إذا كانوا في مكان واحد تعزف الأناشيد وفق ترتيب دولهم، ويعزف النشيد الوطني في النهاية. ويجب إظهار الإجلال والاحترام، وعدم التحدث أو التحرك عند عزف النشيدين الوطني والأجنبي.

خامساً: قواعد اللياقة عند وفاة رئيس دولة أجنبية

إذا تُوفي رئيس الدولة المستقبلة، تُبَلَغ البعثات الأجنبية رسمياً بذلك، وتبادر هذه البعثات إلى إبلاغ حكوماتها، التي قد تقرر إرسال برقية عزاء، أو وفودٍ، أو حضور رئيس الدولة نفسه الجنازة، وتكليف

السفير بتسجيل العزاء في السجل الخاص بذلك. وقد تقرر الدولة المرسلة، تضامناً مع الدولة المستقبلة، ومجاملة لها، أن تعلن الحداد وتنكيس الأعلام[1].

وإذا توفي السفير في مقر عمله في الخارج، يُرسل كل من رئيس الدولة المستقبلة ووزير خارجيته برقيات عزاء إلى رئيس دولة السفير ووزير خارجيته، وتجرى له مراسم التشييع الرسمية، حسب العرف المحلي، ويسهم في ذلك كله عميد السلك الدبلوماسي وأعضاءه، بما في ذلك المشاركة في الصلوات أو القداس، التي تجريها السلطات الدينية. كما يُوفِد رئيس الدولة، ممثلاً إلى سفارة السفير المتوفى، للتعزية وتسجيل ذلك في سجل خاص، كما يقوم وزير الخارجية نفسه بهذا الواجب.

(1) كما حدث في الدول العربية عند وفاة الرئيس المصري جمال عبد الناصر أيلول/سبتمبر 1970، والملك حسين شباط/فبراير 1999، والملك الحسن الثاني تموز/يوليو 1999، وأمير البحرين آذار/مارس 1999، والرئيس الأسد تموز/يونيو 2000.

الباب التاسع

الملحقون العسكريون

الفصل الأول: مستوى التمثيل والمواصفات.

الفصل الثاني: اختيار الملحقين العسكريين وتدريبهم.

الفصل الثالث: مهام الملحق العسكري.

الفصل الأول

مستوى التمثيل والمواصفات

الملحق العسكري: هو أحد صور التمثيل الدبلوماسي بين الدول الصديقة. والدبلوماسية Diplomacy في حد ذاتها تُعرّف بأنها فن التفاوض بين الدول لأجل حل المشكلات السياسية أو الاقتصادية، أو بقصد عقد الاتفاقيات أو المعاهدات أو التحالفات، والقنوات الرسمية التي تعالج عبرها تلك المشكلات، هي وزارة الخارجية في كل بلد، أو السفارات Embassies أو البعثات الدبلوماسية Diplomatic missions، التي تمثل حكوماتها في مختلف البلدان الأجنبية، وتضم السفارة، إضافة إلى السفير أو القائم بالأعمال، عدداً من المستشارين أو السكرتيرين، وقد تضم أيضاً ملحقاً عسكرياً، وملحقاً ثقافياً، وملحقاً تجارياً... الخ. ويتمتع الدبلوماسيون جميعاً بالحصانة، التي تحددها الاتفاقيات الدولية.

ويشمل التمثيل الدبلوماسي، العديد من العناصر، ويأتي في طليعتها، التمثيل الدبلوماسي، الذي يرأسه السفير، وهو الممثل الشخصي لرئيس دولته، في الدولة المعتمد لديها، ويرأس جميع

المكاتب الفنية في السفارة. ثم يأتي بعد ذلك، من حيث الأهمية، المكتب العسكري، الذي يُطلق عليه عادة، الملحقية العسكرية، ويترأسها الملحق العسكري، وهو يمثل وزير الدفاع لدولته في الدولة المعتمد لديها، ثم تأتي المكاتب الفنية الأخرى.

والملحق العسكري، يتبع السفارة تنظيماً، وله دوره وأقدميته في السفارة طبقاً للبروتوكول، ولكن تأديته لمهامه، تنفصل عن عمل السفارة، حيث يغلب عليها الشأن العسكري، وهذا لا يمنع من وجود تنسيق متكامل مع سفير الدولة، فيما يخص المهام المختلفة.

وقد ينشأ مكتب الملحق العسكري، في السفارة ذاتها، وقد يكون منفصلاً عنها، وفي كل الأحوال، فهو يتمتع بالحصانة الدبلوماسية. كذلك فإن للملحق العسكري عادة حقيبته الدبلوماسية الخاصة به، والتي ترسل إلى وزارة الدفاع في دولته مباشرة، دون المرور على أرشيف وزارة الخارجية.

والتمثيل العسكري في الدول الأجنبية، قديم - وإن لم يكن يحمل الصورة التي هو عليها الآن، وقد بدأته أوروبا في عصر النهضة، بصفته وسيلة للتعاون في المجال العسكري، ووسيلة للحصول على المعلومات، وكانت الصورة السائدة، تتجسد في «القنصل» الذي تكون مهمته العلنية، تشجيع التجارة، وحماية حقوق مواطني دولته، ولكن المهمة غير المعلنة، هي تجميع معلومات عن تلك الدولة، عبر تجنيد العملاء، وشراء المعلومات، وتمهيد الأجواء السياسية، والعسكرية، عندما تنوي الدولة الأوروبية غزو تلك الدولة واحتلالها.

أما التمثيل العسكري في صورته الحديثة، فقد بدأ مع نهاية الحرب العالمية الثانية، مع ظهور النظام العالمي، وانطلاق الأمم المتحدة،

إلى جانب شعور أوروبا، بأن استمرار الحروب، التي نشأت فيما بينها، سوف تنهك قواها، وتقضي على الحضارة التي نشأت على أراضيها، وفي الوقت نفسه فقد تعدّدت التحالفات، وتم إنشاء حلف الأطلسي، وحلف وارسو، لذلك تطور التمثيل الدبلوماسي بين دول أوروبا، ليشمل التمثيل العسكري في صورة تعيين ملحقين عسكريين ضمن البعثة الدبلوماسية، لتنسيق الأمور العسكرية. وكان لهذا التمثيل أهداف محددة حينها هي الأهداف نفسها، التي تبلورت فيما بعد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 ومن أبرزها:

1 - تبادل المعلومات العسكرية، بما ينعكس على استمرار حفظ السلام، ونبذ العنف.

2 - حث الدول على تجنب تجنيد شبكات تجسس داخل الدول الأخرى، وترك المجال العسكري بإمكانياته واتصالاته التعرف على حقيقة الموقف العسكري في الدولة، وإرسال تقارير إلى دولته، بما يحفظ العلاقات الودية. ولا يعرض أي دولة لهجوم مفاجئ.

3 - تأكيد التحالفات بين الدول الأصدقاء، بهدف توحيد المفاهيم في الأمور العسكرية، وتبادل المعلومات، والزيارات، ونقل التكنولوجيا، وتنسيق التدريب المشترك، وما إلى ذلك من سبل التعاون ووجوهه.

فالملحق العسكري Military Attaché هو الممثل العسكري لدولة حرة ذات سيادة، لدى دولة أخرى صديقة، وتكون بينها علاقات دبلوماسية كاملة، واحترام متبادل، وتعاون في المجالات المختلفة، بما فيها التعاون العسكري. ومصطلح «الملحق العسكري» ليس هو

السائد في هذا المجال، ففي بعض الدول يستبدل به «الملحق الحربي» أو «ملحق الدفاع» Defense Attaché، تبعاً لاسم الوزارة، المنوط بها المهام العسكرية في دولة الملحق[1].

والملحق العسكري، هو ممثل وزير الدفاع لدولته في الدولة المعتمد لديها. وهو المسؤول الرئيس، الذي ينفذ المهام العسكرية المكلف بها من دولته، لتحقيق التعاون مع الدولة المعتمد لديها - وهو ممثل القوى العسكرية في دولته أمام البعثات الدبلوماسية الأخرى في الدولة المضيفة، وهو عضو رئيسي في سفارة دولته، وتخضع مهامه لاتفاقيات سياسية وعسكرية يحكمها القانون الدولي، وتنص عليها اتفاقية ڤيينا المنظمة لحقوق وواجبات البعثات الدبلوماسية والحصانات التي يتمتع بها الدبلوماسيون، والموقعة في 18 نيسان/أبريل 1961.

ويرأس الملحق العسكري مجموعة الأفراد العسكريين والمدنيين، الذين تتكون منهم الملحقية العسكرية، وينسق لهم المهام في مجال العمل الداخلي للملحقية، كما ينسق مهام الملحقية بالكامل، مع مهام سفارة دولته. وقد يكون مقر الملحقية العسكرية داخل مبنى السفارة، أو في مكان منفصل خارجها. ولكنها في جميع الأحوال، وأياً كان موقعها، فإنها ترفع علم دولتها، وتتمتع بجميع الحصانات الدبلوماسية، التي حدَّدتها اتفاقية ڤيينا بهذا الشأن، بما في ذلك تولي الدولة المضيفة مسؤولية الحراسة والتأمين.

(1) وقد عمدت الدول العربية، بعد الاستقلال إلى فتح ملحقيات عسكرية، أو مكاتب تمثيل عسكري في سفاراتها في الخارج. والملاحظ، أن التمثيل العسكري (الملحقية العسكرية)، ليس شرطاً لازماً في هيكل السفارات المختلفة. فثمة عدد من السفارات، لا يوجد ضمن أعضائها ممثلون عسكريون، لسبب أو آخر. لذلك، توجد الملحقيات العسكرية، في المتوسط، في حوالي 50٪ فقط من سفارات الدول، بينما يُستعاض، في باقي السفارات، بصور أخرى من التمثيل العسكري، أو قد لا يكون ثمة تمثيل عسكري أصلاً في تلك الدول، التي لا تمثل أهمية إستراتيجية للدول الأخرى، ولا يوجد تعاون بينهما في المجال العسكري.

والتمثيل العسكري بين الدول لا يقتصر على صورة الملحق العسكري وحده، بل قد تتعدد صوره، طبقاً لاعتبارات مختلفة تنظمها المعاهدات الدولية، والسوابق المعمول بها في العرف الدولي لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول.

أولاً: مستويات التمثيل العسكري

تتعدد مستويات التمثيل العسكري لدولة ما لدى دولة أخرى، ومن ثم فإن صورة الملحق العسكري، ليست الصورة الوحيدة للتمثيل العسكري، بل يضاف إليها العديد من الصور، التي تخضع لشروط ومبادئ تنظمها العلاقات الدولية، والعرف السائد بين الدول في النظم الدبلوماسية. ومن المعروف أن التمثيل العسكري، يمثل أقصى درجات التعاون، بين الدول، والرغبة في تنمية العلاقات في المجالات المختلفة، وليس العسكرية وحدها. ولا يتم إلا إذا تحقق استقرار في العلاقات، وثقة متبادلة، وندية، وتوازن في القوى بين الدول. ويحكم مستوى التمثيل العسكري العديد من المبادئ أبرزها:

1 - مستوى العلاقات السياسية والعسكرية بين الدول، ومدى التنسيق بينها في المجالات المختلفة، ومنها التمثيل العسكري[1].

(1) مثال ذلك أن دولة مثل الولايات المتحدة تحرص على أن يكون التمثيل العسكري رئيسياً، خصوصاً فيما بينها وبين دول الاهتمام المشترك، والدول الإقليمية الرئيسية. وعلى ذلك يختلف مستوى التمثيل العسكري للولايات المتحدة طبقاً لحجم التعاون، فبعض الدول يكون فيها التمثيل متكاملاً لأفرع القوات المسلحة (البرية/ البحرية/ الجوية)، وهي الدول التي تحظى باهتمام خاص في الإستراتيجية الأمريكية، وبعضها يكون فيه التمثيل موحداً، يشمل الأفرع الثلاثة، من خلال ملحق عسكري واحد، وهي الدول التي لا تحظى بثقة متبادلة، فيتم التمثيل العسكري فيها، بصورة غير مباشرة، ومن خلال أحد مكاتب السفارة، تحت اسم مخالف «للمكتب العسكري»، ولكن يؤدي مهام الملحق العسكري، من دون إعلان رسمي.

2 - الأهمية الإستراتيجية، التي يعكسها وضع الدولة، بالنسبة إلى الدول الأخرى، وتأثير هذا الوضع على الأمن القومي لتلك الدول[1].

3 - وجود مصالح مشتركة في المجال العسكري، تحتاج إلى تنمية حجم التعاون في هذا المجال؛ ما يتطلب زيادة حجم البعثة العسكرية، لتغطي مجالات التعاون المختلفة[2].

4 - حدوث ظرف طارئ يستوجب وجود تمثيل عسكري بين دولتين؛ وهذا الظرف تحدثه المتغيرات الطارئة لدولة ما، حتى تطلب تبادل تمثيل عسكري تحقق من خلاله تعاوناً

(1) مثال ذلك أن دولة إقليمية كبيرة مثل المملكة العربية السعودية، تحرص على أن يكون التمثيل بينها، وبين دول الخليج العربي متكاملاً، حيث أصبح الآن مجلس التعاون الخليجي ضرورة لكل الدول الواقعة عليه. وكذلك فإن اهتماماتها العربية «خصوصاً مع دول التأثير، وتكامل الأمن القومي»، يجعلها في التزام بوجود التمثيل العسكري ضمن التمثيل السياسي لدى الدول العربية الرئيسية، وفي الوقت نفسه، فإن التزامها الإسلامي يجعل من الضروري أن يتم هذا التمثيل مع الدول الرئيسية في منظمة المؤتمر الإسلامي. وفي المجال نفسه نجد أن دولة مثل إسرائيل، لها اهتمامات خاصة بجنوب البحر الأحمر، تجعل حجم تمثيلها العسكري في دولتين مثل أثيوبيا، وإريتريا، يفوق حجم تمثيلها لدى أي دولة أخرى، بما فيها الولايات المتحدة. ذلك أن إسرائيل تهدف على تقوية العلاقات العسكرية، بينها وبين الدولتين، وتجميد أي علاقات عربية معهما، بما يوضّح أهدافاً إسرائيلية مستقبلية جنوب البحر الأحمر، علاوة على استفادتها من خبرات حرب تشرين أول/أكتوبر 11973، والوقوف حيال أي نوايا عربية مستقبلية لإغلاق الملاحة في مضيق باب المندب، في وجهها.

(2) وتجدر الإشارة إلى المصالح المشتركة للاتحاد السوفييتي (سابقاً) في المنطقة، في أعقاب حرب حزيران/يونيو 1967، إذ إنها هي التي أدت إلى توسيع مجالات المصالح العسكرية المشتركة، ومن ثم اتسع التمثيل العسكري السوفييتي في كل من مصر وسورية والعراق واليمن. وقد وصل الأمر في تلك المرحلة 1967 و 1973 إلى ما يشبه «عسكرة» العلاقات بين الاتحاد السوفييتي السابق وتلك الدول، وكان حكم البعثة العسكرية الدبلوماسية، يفوق حجم البعثة السياسية نفسها.

تتطلبه الظروف المرحلية[1].

5 - اشتراك بعض الدول، في مواجهة عدو مشترك «دائم أو مرحلي»: تبدو صورة هذا الاشتراك واضحة في الدول الإقليمية، ذات الأهداف المشتركة. وهو وضع طبيعي في العلاقات العسكرية[2].

6 - اشتراك بعض الدول في تحالفات عسكرية؛ وهي صورة أكثر تكاملاً من المبدأ السابق، وتوضحها صورة حلف شمال الأطلسي حالياً، وبنسبة أقل صورة التعاون العسكري بين دول مجلس التعاون الخليجي «درع الجزيرة»، والتحالفات العسكرية الأخرى على مستوى العالم.

ثانياً: صور التمثيل العسكري

تنقسم العلاقات المتعارف عليها في المجال العسكري إلى خمسة أقسام رئيسة، تخضع للمبادئ والنظم المعمول بها في اتفاقية ڤيينا 1961. وكلها تهدف، بدرجات مختلفة، إلى إيجاد نوع من التعاون العسكري بين الدول، وتحقيق الأهداف المرجوة من

(1) مثال العلاقات بين مصر والعراق، كانت مقطوعة منذ قرارات مؤتمر قمة بغداد في أيار/ مايو 1979، ثم تطورت الظروف على الساحة العراقية ابتداء من حزيران/يونيو 1982، كانعكاس لتطور الحرب العراقية/الإيرانية، ما أدى إلى أن تطلب الحكومة العراقية، وجود تمثيل عسكري متبادل بينها وبين مصر وضمن نطاق «مكتب رعاية المصالح لكلا الدولتين». وكان ذلك بهدف تحقيق مصلحة العراق، في وجود مساندة مصرية رئيسية، تدعمها في جولاتها العسكرية ضد إيران. وقد حققت مصر طلب العراق فوراً.

(2) وربما يكون مستوى التمثيل العسكري، داخل دول الاتحاد الأوروبي، معبراً عن تلك الصورة من العلاقات العسكرية، التي تتصف بالتميز، والتعاون والتكامل، بهدف بناء قوة أوروبية فاعلة.

العلاقات العسكرية، في مجالاتها المختلفة، وتنقسم صور التمثيل العسكري إلى الآتي:

1 - الملحقية العسكرية:

هي الصورة الرئيسة للتمثيل العسكري بين دولتين مستقلتين، وبينهما تعاون في المجال العسكري بشتى صوره. وتنشأ عندما يكون التمثيل الدبلوماسي بين الدولتين كاملاً، ومستقراً، مع وجود رغبة في تنمية التعاون، والحرص على إقامة علاقات طبيعية في جميع المجالات، ومنها المجال العسكري. وفي العادة تكون الملحقية العسكرية في هذه الحالة، أحد المكاتب الرئيسة ضمن سفارة الدولة، ولا يشترط أن يكون مقرّها في مبنى السفارة نفسه. فقد تُقام في مبنى منفصل، ويرفع عليها علم الدولة، وتتمتع بالحصانة الدبلوماسية المقرّرة لمبنى السفارة، إلى جانب تنسيق العمل بينها وبين السفارة طبقاً للأسلوب الذي يُتفق عليه بين سفير الدولة، والملحق العسكري.

وقد يطلق على الملحقية أسماء أخرى مثل «ملحقية الدفاع»، أو «الملحقية الحربية». وذلك طبقاً لاسم الوزارة التابعة لها الملحقية في دولتها. وإن كان أشهر الأسماء هو «الملحقية العسكرية».

والملحق العسكري، هو الرئيس المباشر للملحقية العسكرية، ويرأس مجموعة العاملين بها من ضباط ومدنيين وعسكريين، وهو الشخص الاعتباري الأول، المسؤول عن التمثيل العسكري بين دولته، والدولة المضيفة، والمسؤول عن تنفيذ المهام العسكرية المكلف بها من دولته، بهدف التنسيق، وتحقيق التعاون في المجال العسكري بين دولته، والدولة الأخرى.

والبروتوكول الدبلوماسي يحدد أقدمية الملحق العسكري ضمن أعضاء السفارة (طبقاً لحجمها، وعدد العاملين بها)، وهو غالباً الرجل الثاني أو الثالث في السفارة، ولكنه لا ينوب عن السفير في المهام السياسية، بل يترك مجال العمل في هذا الاتجاه للدبلوماسيين، ولكن البروتوكول يتحدد في الحفاظ على الأقدمية، وحضور الاحتفالات والمراسم الرسمية. وبوجه عام تحدد الأقدميات كالآتي:

1 - إذا كان الملحق العسكري برتبة لواء، يكون بدرجة سفير، ولكن لا يتقدم السفير المعين من وزارة الخارجية ولا يرأس السفارة.

2 - إذا كان برتبة عميد، يكون بدرجة وزير مفوض.

3 - إذا كان برتبة عقيد/ مقدم، يكون بدرجة مستشار.

كما تتعادل أقدميات الضباط العاملين في الملحقية كالآتي:

أ - رتبة رائد تعادل درجة سكرتير أول.

ب - رتبة نقيب تعادل درجة سكرتير ثان.

ج - رتبة ملازم أول تعادل درجة سكرتير ثالث.

د - رتبة ملازم تعادل درجة ملحق.

2 - مكتب الاتصال أو الارتباط العسكري:

هو أحد صور التمثيل العسكري، ولكن بدرجة أقل من

الملحقية العسكرية. وهذا التمثيل قد ينشأ طبقاً لظروف طبيعة أو استثنائية، تمر بها العلاقات بين دولتين، ويتفق خلالها أن يكون التمثيل العسكري هو أحد المكاتب الرئيسة في السفارة. وتتحدد تلك الظروف في صور أبرزها:

1 - عندما يكون التمثيل الدبلوماسي محدوداً بين دولتين، وتنشأ بينهما علاقات عسكرية تتطلب وجود مسؤولين عسكريين لتنشيط تلك العلاقات، وتنفيذ مهام محددة متفق عليها بين القيادات السياسية في الدولتين.

2 - عندما تكون العلاقات الدبلوماسية مقطوعة بين دولتين، أو مختصرة في حدود «مكتب رعاية مصالح»، توجد التزامات عسكرية يجب تحقيقها، طبقاً لاتفاق سياسي بين الدولتين، فيأتي التمثيل في صورة «مكتب اتصال عسكري».

3 - أو تكون العلاقات الدبلوماسية طبيعية، ولكن لا ترغب الدولتان، أو إحداهما، في تمثيل عسكري متكامل، لذلك يقتصران على «مكتب الاتصال العسكري».

يتكون مكتب الاتصال «الارتباط»، من ضابط واحد، ويسمى ضابط الاتصال «الارتباط»، وله في السفارة، مكتب خاص له، وتنظم السفارة العمل الإداري، الذي يمكّنه من تحقيق المهام المكلف بها. أو ينظم المكتب في صورة ملحقية عسكرية، مصغرة، أو عادية، طبقاً لحجم المهام المكلف بها، وعدد العاملين. وفي هذه الحالة، يتطابق عمل المكتب مع الملحقية العسكرية، ويكون الاختلاف فقط في الاسم. وقد يكون مقر المكتب في مبنى السفارة نفسها، أو في

مقر منفصل، يُرفع عليه علم الدولة، ويتمتع بالحصانة الدبلوماسية «لمكتب المصالح».

ونظراً إلى أن مكتب الاتصال، ذو طبيعة خاصة انطلاقا من ظروف إنشائه، لذلك ينبغي أن يتم الاتفاق بين الدولتين، على أسلوب عمل المكتب، من النواحي البروتوكولية فقط، مثل زي العاملين في المكتب، وهل يُسمح بارتداء الزيّ العسكري، أم يقتصر على الزيّ المدني؟ ومستوى اتصالاتهم مع الملحقين العسكريين الأجانب في الدولة، ومستوى اتصالاتهم مع الإدارات العسكرية في الدولة، ومستوى التمثيل في الحفلات والمناسبات الرسمية، وهل تخصص حقيبة دبلوماسية منفصلة لمكتب الاتصال، وإلى غير ذلك من الأمور، التي تحدد أسلوب عمل المكتب، وتساعده على تحقيق مهامه، ولا تثير الشبهات حوله، مما يعيق سير العمل. ويلاحظ، أن أي قيود تفرض، على ضابط الاتصال سوف يكون لها انعكاسات على تنفيذ المهام نفسها، ومن ثم على الهدف من إنشاء المكتب. وما دامت الدولتان قد اتفقتا على تلك الصورة من التمثيل العسكري بينهما، فعليهما اعتباره مثل الملحقية العسكرية المخفضة، ومعاملته على هذا الأساس.وتنظم الأقدميات «بروتوكولياً» بين أعضاء السفارة، وأعضاء مكتب الاتصال على النحو المقرر بين السفارة، الملحقية العسكرية.

3 - المستشارية العسكرية في السفارة:

تنشأ عادة عندما لا يوجد تمثيل عسكري أصلاً في السفارة، طبقاً لأوضاع سياسة محددة، أو لعدم رغبة الدولتين في إنشاء تمثيل عسكري بينهما. وعلى الرغم من ذلك ترى إحدى الدولتين أو تريان معاً، أن هناك أسباباً اعتبارية، توجب وجود تمثيل عسكري بشكل ما لمتابعة أحداث محددة، أو إنجاز مهام خاصة تتصل بالجانب العسكري.

ويكون التمثيل العسكري في صورة المستشار، إما بصورة معلنة تعرفها الدولة التي بها السفارة، وإما بصورة غير معلنة. وفي هذه الحالة، يعيّن صاحب الرتبة العسكرية، في وظيفة دبلوماسية بالسفارة، على أنه تابع لوزارة الخارجية. ويعين في درجته الدبلوماسية المعادلة لرتبته العسكرية، ويتبع سفير الدولة مباشرة، ويرسل تقاريره من خلال الحقيبة الدبلوماسية للسفارة، وتقدم له السفارة قدراً مناسباً من الإمكانيات الإدارية، لخدمة المهام المكلف بها. وفي هذه الحالة، فإنه يتفرغ تماماً للعمل المنوط به، لا يكلفه «سفير الدولة» أي مهام، تتعارض مع المهام العسكرية المكلف بها. وطبقاً لمستوى التمثيل في تلك الحالة، فإن المستشار العسكري، يُحظر عليه الاتصال بالملحقيات العسكرية في الدولة، بصورة علنية، كما يحظر عليه الإعلان عن شخصيته العسكرية، أو مهامه المكلف بها، وتجري جميع إجراءاته واتصالاته، في حدود الصورة المعيّن بها داخل السفارة، وهي أنه دبلوماسي أساساً.

4 - مكتب المشتريات العسكرية:

هو مكتب متخصص، يُنشأ في حالات فردية، دون تعميم، وتقيمه دولة لها علاقات قوية مع دولة كبيرة، وتعتمد عليها في شراء الأسلحة والمعدات، التي تستخدمها قواتها المسلحة، بما يعني أن تلك المكاتب تقيمها دول متوسطة القدرة، في دول كبيرة مثل (الولايات المتحدة، روسيا، فرنسا، إنكلترا،الصين وغيرها). وتترك الحرية في أن تقيم الدول الكبرى، تلك المكاتب لدى الدول متوسطة القدرة.

وتخضع تلك المكاتب لتنظيم خاص، تفرضه طبيعة التعامل والمشتريات، ومدى الاحتياجات والمعونات العسكرية المتبادلة. ويكون

مكتب المشتريات إما خاضعاً لقيادة الملحق العسكري للدولة، وإما منفصلاً عنه، ولكن في جميع الأحوال، يكون خاضعاً - «بروتوكولياً» لسفارة الدولة، ويرفع علمها. وفي بعض الحالات يتمتع أعضاؤه بالحصانة الدبلوماسية أو يحملون جوازات سفر «مهمة». طبقاً للاتفاق الموقع بين الدولتين في هذا المجال.

ومهمة المكتب عادة هي الإشراف، وتنفيذ عقود التسليح المبرمة بين الدولتين، سواءً للوفاء بالالتزامات المالية، أو اختبار الأسلحة، أو الإشراف على شحن الصفقات، أو تسلمها من المورد ثم شحنها، ورعاية الأفراد الفنيين التابعين للدولة، والقائمين بتسلم واختبار الأسلحة والمعدات. وفي حالة تبعية المكتب، للملحقية العسكرية، فإن جميع المهام تنجز بتخطيط الملحق العسكري وتحت إشرافه. أما إذا كان المكتب منفصلاً، فلا بد من إيجاد وسيلة رئيسة للتنسيق بينهما، واستخدام الحقيبة الدبلوماسية للملحقية العسكرية في المراسلات، التي يرسلها المكتب إلى دولته. كذلك، فإن الاحتياجات الإدارية، إما أن تكون منفصلة، ومدبرة من قبل الدولة للمكتب مباشرة، أو تتولى الملحقية العسكرية تدبيرها، إذا كان المكتب تابعاً لها.

5 - المكاتب الفنية العسكرية:

ويتعدد تصنيف هذه المكاتب، طبقاً لحجم ونوع التعاون المتبادل بين الدول. ومعظم هذه المكاتب تكون مرحلية، تنتهي مهمتها بانتهاء الاتفاق الموقع بين الدولتين. وقد تستمر لفترة طويلة، أو تنتهي بعد فترة وجيزة. وهي ذات أشكال متعددة من بينها:

1 - مكاتب الخبراء والمستشارين: وهم من ترسلهم دولة لمعاونة أخرى، وتكون تلك المكاتب وسيلة الاتصال

الرئيسة بينهم وبين دولتهم. كما تتولى رعايتهم وتصريف شؤونهم، وتنظيم أساليب الأعمال والمهام، التي يؤدونها، في الدولة التي يوجدون فيها.

2 - مكاتب التدريب وهي مكاتب تقيمها دولة متوسط القدرة، في دولة كبيرة للإشراف على المتدربين الذين ترسلهم لتلقي علوم عسكرية في الدولة الكبرى أو المتقدمة عسكرياً. وتكون مهمة المكتب الإشراف على هذا التدريب، ورعاية المتدربين، طبقاً للبروتوكول الموقع بين الدولتين في هذا المجال. وشأن المكتب في هذه الحالة، هو شأن مكتب المشتريات، وإن اختلفت الواجبات. كما تنشأ مكاتب للتدريب مؤقتة في فترة التدريبات المشتركة بين دولتين، وعلى أرض الدولة التي تتولى التدريب، من أجل التنسيق الكامل للمشروعات التدريبية المشتركة. ويباشر المكتب عمله قبل تنفيذ التدريب بفترة مناسبة، وينتهي بعد تحليل التدريب، ونشر الخبرات للاستفادة منها في التدريبات القادمة، أو لإعادة التنظيم والتسليح للقوات المسلحة، على ضوء تلك الخبراء المكتسبة.

3 - مكاتب للتبادل التقني ومهمتها الإشراف على الأبحاث المشتركة، التي تُجرى بين دولتين، في مجال عسكري متطور، وأشهرها تلك المكاتب التي تقيمها إسرائيل في الولايات المتحدة، وفرنسا، وألمانيا، وإنكلترا لتنفيذ عقود لتصنيع مشترك، أو تنفيذ أبحاث تكنولوجية متقدمة مثل الصاروخ آرو، والنيوتيلس، والتعاون في المجال النووي مع جنوب إفريقيا «سابقاً».

ولهذه المكاتب وضع خاص، وتفرض عليها قيود سرية متشددة، لعدم تسريب الأبحاث، التي تشرف عليها.وعموماً، فإن مختلف المكاتب الفنية ليست لها تنظيمات ثابتة، وتوضع طبقاً للأغراض التي تنشأ من أجلها. وهي عادة، تتبع الملحقية العسكرية مباشرة، ويشرف عليها الملحق العسكري، في حدود الأوامر التي تصدرها إليه دولته، عن مستوى التدخل والمسؤولية التي تقع عليه في كل مجال على حدة. ذلك أن بعض المكاتب خصوصاً ما يتعلق بالتكنولوجيا ترى بعض الدول، عدم تعمق الملحق العسكري في معرفة مستوى التعاون أو طبيعته، خوفاً من تسرّب بعض المعلومات، التي تضر بالدولة نفسها.

أما المتطلبات الإدارية، فإن الدولة توفرها لتلك المكاتب، عن طريق الملحقية العسكرية. ومن المعروف أيضاً أن تلك المكاتب، تحتاج إلى مستويات خاصة من التأمين، سواءً في نظام العمل، أو إقامة أعضاء المكتب، خوفاً من الاغتيالات أو السرقة التي قد تنفذها استخبارات الدول المضادة، لإفشال، أو معرفة ما يحدث من تعاون بين الدولتين.

وتخضع جميع صور التمثيل العسكري للدولة، للشروط نفسها، الخاصة باختيار وتأهيل، الملحق العسكري وتحديد مهامه، مع مراعاة حجم التمثيل، وأهميته للدولة. لذلك، فسوف يقتصر عرض تلك الشروط والمهام على الملحق العسكري، بصفته الصورة الرئيسة للتمثيل العسكري.

6 - التمثيل العسكري في دولة لتغطية عدة دول

قد تفرض الظروف الاقتصادية في دولة، أو حجم التعاون

العسكري بين دولتين، أن يكون بينهما تمثيل مخفض للدبلوماسية العسكرية، أو لأحدهما. وأحد صور هذا التمثيل المخفض، ان يعتمد الملحق العسكري للدولة في أكثر من دولة يضمها إقليم واحد، على أن ينشأ مكتبه في إحداها، ويُعتمد طبقاً للعرف الدبلوماسي فيها جميعاً، وتكون مراسلاته معها على عنوانه في الدولة المقيم بها. وقد يكون له مكتب «مخفض» في كل دولة معتمد فيها، ويتبادل العمل بها، طبقاً لخطة يحددها، أو يكتفي بزيارات دورية للمؤسسات العسكرية في تلك الدول، من دون أن يكون له مكاتب فيها.

وفي حالة تنقله بين هذه الدول، تُعد تلك التنقلات داخل ميدان العمل، وليست مغادرة لدولة المقر. أي أن الملحق العسكري لا يستأذن دولته، أو الدولة المعتمد لديها، من أجل المغادرة. ولكنه فقط يُخطر عن توجهه إلى الدولة الأخرى المعتمد لديها، ويحدد التوقيت، ومدة المأمورية، ووسيلة السفر. وهو يتمتع بكل الحصانات الدبلوماسية أثناء وجوده على أرض الدول المضيفة، وتمتد تلك الحصانات، بأنواعها المختلفة، لتشمل أعضاء الملحقية العسكرية وأسرهم بالكامل، في جميع الدول المعتمد لديها الملحق العسكري. لذلك فمن الضروري إخطار تلك الدول بأسماء أعضاء الملحقية العسكرية.

ثالثاً: تنظيم مكتب الملحق العسكري

يتصف عمل مكتب الملحق العسكري عادة بالاستقلال، ومن ثم فإن تنظيمه إدارياً يجب أن يكون متكاملاً، بحيث يعتمد على نفسه، في تسيير الأمور، طبقاً للمهام المكلف بها الملحق العسكري من قبل دولته. أما في حالة وجود تمثيل عسكري، أقل من مستوى «الملحقية». فإنه يعتمد على إمكانيات السفارة في تأمين جزء من

احتياجاته الإدارية «لا الفنية»، ولذلك فإن تنظيم المكتب، يكون متناسباً مع حجم التمثيل المتفق عليه بين الدولتين.

وفي كل الحالات، فإن حجم البعثة الدبلوماسية، بما فيها مكتب الملحق العسكري، تتفق عليه عادة الدولتان أثناء المباحثات الخاصة بتبادل التمثيل. ويُنص على ذلك ويذكر في البروتوكول المحدد لقيام العلاقات الدبلوماسية بينهما، ويعدل هذا الاتفاق، طبقاً لمستوى التمثيل بين الدولتين وما يطرأ عليه من زيادة أو تخفيض.

وقد أوضحت المادة 37 من اتفاقية ڤيينا 1961، تصنيف أعضاء البعثة الدبلوماسية (بما فيهم مكتب الملحق العسكري) ومدى تمتعهم بالحصانة الدبلوماسية كالآتي:

1 - الأعضاء الدبلوماسيون: وهم الذين يشغلون درجات دبلوماسية، كرئيس البعثة والمستشارين، والسكرتيريين، ويتمتعون هم وأفراد عائلاتهم، الذين يقيمون معهم، بكل الحصانات الدبلوماسية، بشرط ألا يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها الملحق العسكري. ويندرج تحت هذا البند، الملحق العسكري، ومساعدوه من العسكريين، أو المدنيين.

2 - الموظفون الإداريون والفنيون: وهم الدرجات الإدارية في مكتب الملحق العسكري، والذين لا ينفذون مهام دبلوماسية. وهم يتمتعون (وعائلاتهم) بالحصانة الشخصية والقضائية والإعفاءات المالية المنصوص عليها في المواد من 29 - 50 من اتفاقية ڤيينا 1961، بشرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها الملحق، ولا

تكون إقامتهم الدائمة بها.

3 - مستخدمو البعثة: ممن ليسوا من رعايا الدولة المعتمد لديها الملحق العسكري، وليست لهم إقامة دائمة بها، وهم يتمتعون بالحصانة القضائية.

4 - مستخدمو البعثة من رعايا الدولة المعتمد لديها الملحق العسكري: وليست لهم أي حصانات في دولتهم.

5 - الخدم الخصوصيون للأعضاء الدبلوماسيين في البعثة: إن لم يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها الملحق العسكري، فيتمتعون بالإعفاءات من الضرائب والرسوم، وبالحصانات الأخرى، التي تقرها الدولة المعتمد لديها.

وطبقاً لهذا التصنيف، الذي حددته اتفاقية ڤيينا 1961، ينظم مكتب الملحق العسكري، ويختلف حجمه وعدد أعضائه، وفقاً لحجم العلاقات العسكرية بين دولة وأخرى، وقدرات كل دولة في تنظيم عملها الدبلوماسي، وطبقاً للاتفاقيات بين الدولتين في السماح لعدد من الدبلوماسيين (العسكريين) على أرضها، وغير ذلك من ضوابط أخرى.

الفصل الثاني

اختيار الملحقين العسكريين وتدريبهم

يُعد الملحق العسكري شخصية اعتبارية، ذات مستوى، ومدلول خاص، تتطلب العديد من الشروط في الاختيار والتأهيل. فمجال عمله يعكس صورة الحياة العسكرية في دولته أمام دول العالم، من خلال اختلاطه بالملحقين العسكريين للدول الأخرى، ويعكس قدر الاهتمام الذي توليه دولته، تجاه الدولة المعتمد لديها. كما يمثل إرادتها في تحديد مستوى التعاون والتنسيق في المجال العسكري معها. وقد دلّت الخبرات والتجارب السابقة، أن اختيار الملحق العسكري، كان له مردود طيب في الارتقاء بالعلاقات العسكرية، التي تعكس آثارها في العلاقات الأخرى، فضلاً عن أن الاختيار غير الموفق كان سبباً في حدوث توتر، وانخفاض في مستوى العلاقات بين دولتين.

يخضع اختيار الملحقين العسكريين وتأهيلهم لعدد من الاعتبارات، التي قد تختلف من دولة إلى أخرى، ولكنها تتفق في أن الملحق العسكري المؤهل جيداً، هو الشخصية المطلوبة في مجال تحسين العلاقات الدبلوماسية، بصفة عامة، والعسكرية بصفة

خاصة.وما ينطبق على الملحقين العسكريين في الاختيار والتأهيل وأسلوب العمل، ينطبق، إلى حد كبير أيضاً، على مختلف مكاتب التمثيل العسكري، بدءاً من مكاتب الاتصال، وانتهاءً بالمكاتب الفنية المختلفة. فلا بد أن يكون لكل منها تنظيم محدد لأسلوب الاختيار، ومنهج التأهيل، وتنظيم العمل في المجال الخارجي. وكلها عملية مستمرة مرتبطة الحلقات. وحسن اختيار الملحق العسكري وتأهيله ينعكس على أدائه عند استلام وظيفته في الخارج، وتنظيم مهامه، التي يجب أن تكون متوازنة، ولا تقتصر على مهمة دون أخرى. وتتعدد مهام الملحق العسكري، وتتنوع، مثال ذلك: الحصول على معلومات سواءً عن ميدان العمل، أو عن أي تهديدات تمسُّ الأمن القومي للدولة، وتحسين العلاقات العسكرية، وإيجاد قاعدة مشتركة للتعاون العسكري، والإطلاع على الحديث في تكنولوجيا التسليح، ونظريات الحرب الحديثة. وفي ضوء أهمية هذه المهام، يُختار الملحق العسكري، ويتم تأهيله بالأسلوب الذي يحقق تلك المهام، بحيث يفيد دولته، ويصبح عضواً متميزاً بين أقرانه من الملحقين العسكريين.

أولاً: اختيار الملحق العسكري

تتعدد المدارس التي تحدد أسلوب اختيار الملحق العسكري. فمنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، وشيوع تعيين الملحقين العسكريين، مرت عملية الاختيار بالعديد من الأساليب والمدارس. وأصبحت معايير الاختيار والترشيح تختلف في عصر الحرب الباردة، في الدول الشيوعية السابقة، عنها في الدول الرأسمالية. وكانت الدول الصغرى التي تدور في فلك القطبين الرئيسيين، ترشح ملحقيها العسكريين طبقاً للنظام المعمول به في القطب الذي تتبعه. وكانت المدرسة الشيوعية تميل إلى ممارسة الجاسوسية، واستخدام الرشوة، في عمل الملحق العسكري للحصول على أكبر قدر من المعلومات. أما المدرسة الرأسمالية، فكانت

تعتمد على الطرق غير المباشرة، من خلال توطيد العلاقات، واستخدام الوسائل التقنية (طبقاً لإمكانيات العصر)، في عمل الملحق العسكري. وقد ساعد الاستعمار القديم، وارتباط الكثير من القيادات العسكرية المختلفة في الدول الصغرى بالدول الغربية، التي تعلموا فيها، وحصلوا منها على الأسلحة، في نجاح المدرسة الغربية في مهامها في الدول النامية. ولكن، مع المتغيرات الرئيسية خلال حقبة الستينيات، وانتشار النفوذ السوفييتي في مناطق عديدة من العالم، تغيّر المفهوم الرئيس لتلك المدرسة، في بذل الجهد الدبلوماسي لإنجاح العلاقات العسكرية، بما يخدم الإستراتيجية الجديدة التي اتبعتها الولايات المتحدة، منذ نجاحها في السيطرة على أزمة خليج الخنازير في كوبا عام 1962، حيث استخدمت لأول مرة دبلوماسية إدارة الأزمات، كما طوّرت في أساليب عمل الملحقيات العسكرية، ضمن النظام الدبلوماسي العام ليخدم تلك الإستراتيجية، بينما استمر الاتحاد السوفييتي السابق في أساليبه، في التجسس والتجنيد، في بعض الدول النامية، كأسلوب رئيس في عمل الملحقيات العسكرية، إلا أن العديد من تلك الأساليب تغيّرت في العقد الأخير من الألفية الثانية، في أعقاب انهيار الاتحاد السوفييتي، لتتكمش مهام الملحقيات العسكرية، مع انخفاض الاعتمادات المالية المخصصة لها. وعموماً، فإن اختيار الملحقين العسكريين في الدول المختلفة، ينقسم إلى خمسة أقسام رئيسية:

1 - الاختيار والترشيح:

ينبع الاختيار من مبدأ رئيسي، هو أن الملحق العسكري، مسؤول بالدرجة الأولى عن الحصول على معلومات في مجال عمله، طبقاً لاحتياجات دولته. ولتحقيق هذا المبدأ، فإن اختياره يتم من ضباط الاستخبارات العسكرية، حيث تكون قدرته واستعداده متلائمين مع أسلوب جمع وتحليل المعلومات المختلفة، التي يرسلها إلى دولته،

ويكون الترشيح، إما بالأقدمية لضباط الاستخبارات، أو من خلال الضباط الذين يعملون في مجال الدولة المرشح لها الملحق، حيث يكون الضابط أكثر قدرة على التعايش مع ميدان العمل الجديد، الذي سبق أن عرف عنه الكثير في أثناء المتابعة اليومية السابقة. وهذا الأسلوب له مميزاته، وله عيوبه أيضاً.

فتظهر المميزات في سرعة تجاوب الملحق الجديد في ميدان العمل، نتيجة لمعرفته السابقة النظرية، أو زياراته السابقة للدولة نفسها في مجال العمل (إن حدثت)، كما يكون على علم بالمطالب المعلوماتية، المطلوب الحصول عليها عن ميدان العمل، ومن ثم يمكن تجميعها تراكمياً، طبقاً لقدرة الملحق العسكري، وتوفر الوسائل المتاحة للحصول على المعلومات.

أما العيوب: فتنحصر، في القيود، التي يضعها الملحق حول نفسه خلال اجتهاده للحصول على المعلومات، من ثم يترك باقي المجالات، وهي أكثر أهمية، سواءً في تحسين العلاقات العسكرية وإيجاد أرضية مشتركة للتفاهم بين الدولتين في المجال العسكري، كما أن معرفة العسكريين في الدولة المضيفة، أن الملحق العسكري كان ضابط مخابرات، يجعل الرقابة تزداد حوله لتقييد حريته في الحصول على المعلومات. وقد تمثل المعرفة السابقة للملحق، عن ميدان العمل، قيداً عليه شخصياً، حيث يدور في فلكها، ولا يتطلع للتعرّف على المتغيّرات، أو تصحيح أخطاء سابقة، فتتقلص الاستفادة من عمله. وهكذا ما بين المميزات والعيوب، يُلقى عبء مضاعف على الملحق العسكري، في إحداث التوازن بين مجالات عمله المختلفة.

2 - اختيار الملحق العسكري من الضباط الممتازين:

مطبق هذا النظام في كثير من الدول، خصوصاً تلك التي

أخذت بالمبدأ الديموقراطي حديثاً، وكذلك الدول، التي تحرص على إشعال التنافس بين الضباط في قواتها المسلحة، من أجل الارتقاء بمستوى الكفاءة القتالية.

ويتم الاختيار هنا على مرحلتين، المرحلة الأولى، وهي الفرز، حيث يُرشح الضباط الممتازون؛ لدخول مسابقة اختيار الملحقين العسكريين. أما المرحلة الثانية، فهي اختبار الضباط أنفسهم، وتنقسم، عادة، إلى اختبارين، الأول نظري، ويُتعرف من خلاله على مستوى الضابط العلمي، ومدى إجادته للعلوم المتعلقة بميدان العمل، أما الثاني فهو عملي، ويقسم إلى شقين: الأول قياسات نفسية وسيكولوجية، والثاني اختبار مواجهة، يقاس من خلاله شخصية الضابط، ومدى إلمامه باللغات الأجنبية، ومواجهة المواقف الصعبة[1].

وأسلوب اختيار الملحقين من الضباط الممتازين، هو أحد الأساليب الرئيسة في مراحل إعداد القادة لتولي المناصب العليا. ذلك أن عمله ملحقاً عسكرياً، سوف يضيف إلى قدراته، الحس السياسي، والتعامل على مستويات مختلفة، لم يقابلها أثناء خدمته في القوات المسلحة، ويمنحه خبرة كبيرة في اتخاذ قرارات على مستويات عليا، عند تدرّجه في مناصب القيادة. وهذا الأسلوب تحرص عليه إسرائيل في إعداد القادة الرئيسيين، حيث تشترط عند ترشيح قادة المناطق، ورئيس الأركان، أن يكون قد عمل ملحقاً

(1) وربما يتخلل هذا الأسلوب بعض الاستثناءات، للضباط المتفوقين، أو الذين أحرزوا المراكز الأولى في المسابقات، على مستوى القوات المسلحة، كتكريم لهم على هذا التفوق. وهذا لا يتعارض مع الاختبارات التي مر بها أقرانهم. ذلك أن حافز التفوق، مطلوب في أي قوات مسلحة، حتى ترتفع بمستوى الكفاءة القتالية وحتى يكون جني ثمار التفوق حافزاً لهم في أثناء الخدمة.

عسكرياً في إحدى الدول الأوروبية، ونال العديد من الدراسات المدنية، خصوصاً في مجال إدارة الأعمال، والتكنولوجيات الحديثة.

ولهذا الأسلوب أيضاً مميزات ونقاط ضعف. فمن مميزاته، اختيار الرجل المناسب لتولي المنصب المناسب، علاوة على ما سبق ذكره من إعداد الضابط لتولي المناصب العليا، فضلاً عن ضمان حسن أدائه لمهامه، انطلاقاً من كونه ضابطاً ممتازاً.

أما نقاط الضعف: فتنحصر في ضرورة تأهيل الملحق العسكري من خلال دورة طويلة نسبياً، حتى يمكن إلمامه بأسلوب تنفيذ المهام الموكولة إليه. كذلك إجراءات الأمن غير العادية، التي يجب أن ينفذها، والتي لم يسبق تعوّده عليها. ومن الخبرات في ميدان العمل، فإن الضابط، سرعان ما يتفاعل، مع التدريب، ويكون مؤهلاً تماماً بعد انتهاء الدورة. وربما تفوق على أقرانه من ضباط الاستخبارات العسكرية، المشار إليهم في «الخيار الأول».

3 - وهو خليط ما بين الخيارين:

ظهر هذا الأسلوب، نتيجة للخبرات المكتسبة من تطبيق النظام الثاني خاصة، حيث اتضح أن ثمة مجالات عمل تحتاج إلى ضباط مخابرات، وأخرى تتطلب ترشيح ضابط بصورة فورية، لا يسمح بها نظام الاختيار والاختبارات. ثم التأهيل. لذلك يصبح البديل المتاح في ترشيح ضابط استخبارات موثوق فيه لتولي المهمة. ومن الجانب الآخر، فإن إدارات الاستخبارات المختلفة، تحتفظ عادة لنفسها ببعض مناطق العمل، كي ترشح فيها ضباطها، دون مرورهم بسلسلة الاختبارات، التي يتأسس عليها الاختيار الثاني، وتجد في

ذلك حقاً مشروعاً، نظراً لأنها هي التي تشرف على عمل الملحقين العسكريين[1].

ومميزات هذا الاختيار وعيوبه، أنه خليط من مميزات وعيوب الأسلوبين الأول والثاني، ولكنها ضرورة قد تواجه القوات المسلحة في أي مكان، كما أنها ضرورة تفرضها قيود الاختيارات في مناطق معينة، وتواجهها إدارات الاستخبارات بالمتاح الفوري أمامها.

4 - البناء المتدرج للملحق العسكري:

هو أسلوب راقٍ يتبعه العديد من الدول، ذات التاريخ العسكري العريق، وفي مقدمتها فرنسا. ويتم هذا الأسلوب عن طريق الاختيار المبكر للضابط، الذي يصلح للعمل في هذا المجال، ووضع خطة لتربيته، وتدريبه. وتبدأ الخطة بعملية الفرز لاختيار الضباط الذين لهم الرغبة في العمل في اتجاهات خاصة، حيث يتلقون دروساً لتعلم اللغة في إحدى دول هذا الاتجاه، ثم يعمل الضابط مساعداً إدارياً في أحد المكاتب حتى يتعرف على نظام الدولة، وتزيد قدرته على التكلم بلغتها. وفي مرحلة محددة، يتم إلحاقه في دورات دراسية عسكرية، في إحدى دول هذا الاتجاه؛ لكي يتعرف على العلم العسكري، وأساليب القتال، التي تتبعها دول المنطقة، وينمي علاقاته بالعديد من الضباط في تلك الدولة، سواءً من الدارسين معه، أو الضباط المعلمين في المعهد الدراسي، وخلال فترة تلك الدراسة، يُجري الضابط بحثاً متكاملاً عن الدولة التي يدرس فيها،

(1) النسبة التي يشغلها ضابط الاستخبارات، لا تتعدى 15 - 20٪ من عدد الملحقين العسكريين في ميدان العمل، وهم، عادة، ينضمون إلى دورات التأهيل مع باقي الملحقين، أو تعقد لهم دورات قصيرة، إذا كان اختيارهم، وضرورة سفرهم على وجه السرعة، طبقاً لقرار سياسي.

وتكون تلك الدراسة بمثابة تقويم أخير لترشيحه كمساعد ملحق عسكري، أو ملحق لدولته، في تلك الدولة فيما بعد.

ويتبع الضباط المرشحون لمثل هذا العمل، الاستخبارات العسكرية. وهي التي تضع خطة تدريبهم وتنشأتهم ليكونوا ملحقين عسكريين أكفاء، على أن الضابط في هذا المجال ترتبط حياته العسكرية، ارتباطاً مطلقاً، بالعمل في مجال الملحقيات العسكرية خارج دولته، أو في الاستخبارات العسكرية داخل دولته. أي أن الضابط في هذه المرحلة، يكون متخصصاً في هذا المجال.

وتتبع الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفييتي السابق (روسيا حالياً)، أسلوب التخصص نفسه، ولكن بصورة مغايرة عن فرنسا، حيث يتلقى الملحقون العسكريون مبادئ اللغة، وتحرص دولهم على تعيين مترجمين أكفاء لهم، علاوة على أن دورات التأهيل على العلوم العسكرية، التي تتبعها الدول المعيّن فيها الملحق، تتم داخل الولايات المتحدة وروسيا، ضمن دورات التأهيل، التي يتلقاها الضباط المرشحون للعمل. كما أن نظام الخدمة في كل من الولايات المتحدة، وروسيا، لا يقصر مجال العمل على اتجاه واحد، ولكن تتعدد الاتجاهات خلال خدمة الضباط، ذلك أن سير خدمة الضابط في الولايات المتحدة يفرض عليه أن يخدم بالتناوب في معظم قواعدها الخارجية، من دون أن تقتصر خدمة الضباط على مكان أو مجال محدد طوال فترة حياته العسكرية. ولهذا الأسلوب ميزاته، وعيوبه.

فالميزات: تنحصر في التخصص، وسهولة الانطلاق في مجال العمل، وتحقيق المهام المكلف بها من دولته. وفي حالة. مثل حالة الملحق العسكري الفرنسي. فإن المعرفة باللغة والعلوم العسكرية

للدولة، التي يعمل فيها، تعطيه الثقة للانطلاق في مختلف مجالات العمل، بحيث يكون مصدراً فاعلاً للمعلومات، وتكوين العلاقات العامة، التي تنعكس على التقارب بين الدولتين في المجالات العسكرية.

ونلاحظ هنا، أن مهمة الملحق العسكري للدول الكبرى، لا تنحصر فقط في حدود الدولة التي يعمل بها، ولكن له مهمة أخرى أكثر أهمية، وتتطلب فكراً وتخطيطاً دقيقاً، وهي متابعة علاقات تلك الدولة بالقوى العالمية الأخرى، التي تتنافس معها. فمثلاً الملحق الفرنسي، لا بد أن يتابع العلاقات بين الدولة التي يعمل بها، والدول الكبرى الأخرى مثل الولايات المتحدة، وروسيا، وبريطانيا، وألمانيا.. الخ، وعليه أن يراقب تطور العلاقات، وصفقات التسليح، والبعثات التدريبية، والزيارات، وتأثير تلك الدول على تطوير القوات المسلحة في الدولة التي يعمل بها، ومدى اقتناع أفراد القوات المسلحة بالتعامل مع كل دولة كبيرة على حدة. وكل ذلك يكون مفيداً، عندما ترسم دولة، مثل فرنسا علاقاتها العسكرية مع كل دولة على حدة. وعلى نمط ما تفعله فرنسا، تكون مهام الملحقين العسكريين الآخرين للدول الكبرى، هي متابعة فرنسا، ضمن المتابعة العامة لكل القوى الكبرى، وهكذا.

أما العيوب: فتنقسم إلى قسمين، الأول، داخل الدولة، التي تعيّن الملحق العسكري، حيث يكون هذا الضابط شبه منعزل عن قواته المسلحة. كذلك، فإن ضباط القوات المسلحة في دولته، ينظرون إليه، بنوع من الغيرة، والحقد. أما الثاني، فمرده إلى أن تعود الضابط على روتين العمل في هذا المجال، ينعكس على أدائه، وآرائه، وعلاقاته، ومن ثم فإن حجم الإنجازات التي يؤديها تتناقص تدريجياً، وتكون محدودة، إذا قيست بمجال التنافس المفتوح بين ضباط أكفاء، على تنفيذ مهمة معينة.

5 - الاختيار طبقاً لاعتبارات خاصة:

هذا الأسلوب هو السائد، في الدول ذات الحكم الشمولي، كما أنه، أحد الأساليب، التي تتبعها بعض الدول الديموقراطية في تعيين ملحقين عسكريين طبقاً لاعتبارات خاصة تتعلق بالمنصب، من جهة، أو بمهمة محددة، من جهة أخرى.

ففي الدول ذات الحكم الشمولي: يكون لوظيفة الملحق العسكري، بريق خاص، مادياً ومعنوياً، وبما أن معظم الدول الشمولية، هي في الأساس دول حدثت فيها انقلابات عسكرية، وتولى الجيش السلطة على أثرها، فإن المجموعة، التي قامت بالثورة، وتولّت الحكم، تنقسم إلى عدة أقسام. الأولى: هي المجموعة القائدة، وهي التي تحكم وتتولى السلطة، والثانية: هي التي تسيطر على الدولة من خلال قيادة مؤسساتها، والأخيرة هي التي تستمر في العمل في القوات المسلحة، على أن تكون لها الأفضلية في كل شيء، ووظيفة الملحق العسكري هي احد المناصب المفضلة لدى بعض رجال القسم الثالث. بينما، قد يكون تعيين شخص في تلك الوظيفة، قُصد به إبعاده عن النظام في مرحلة ما، طبقاً لإرادة السلطة الحاكمة نفسها. ويجد هذا الشخص نفسه في وظيفة لم يكن يحلم بها، فيستقر ويرضى. وهذا الوضع لا يقتصر على الدولة الثورية، فهناك العديد من الدول، التي تمارس الحكم الشمولي، من دون أن تكون دولاً ثورية، وفي هذه الحالة، فإن الواسطة، وعدم الشفافية تلعب دوراً رئيساً في تعيين الملحقين العسكريين، ليس بهدف تحقيق غاية محددة أو خدمة الدولة وقواتها المسلحة، ولكن من أجل توفير الرفاهية لهذا الشخص، إرضاء لغرور الشخص الذي توسط له.

وهذا الأسلوب ليس له مميزات تذكر، بينما عيوبه أكبر بكثير

من أي عيوب أخرى، حيث سيستغل الملحق العسكري صفته الاعتبارية من أجل شخصه، وسوف يكون أداؤه ضعيفاً للغاية، ولن يحدث تطور في العلاقات العسكرية بسبب ضعف مجهوده، كذلك لن تتكون قاعدة معلومات عن الدولة التي يخدم بها، نتيجة لاضمحلال فكره.

أما الحالة الأخرى التي يعين فيها الملحق العسكري لاعتبارات خاصة، فهي حالة متكررة لدى معظم الدول، حيث تتطلب بعض المواقف، أن يعيّن شخص له صفات خاصة في منصب الملحق العسكري؛ لتحقيق هدف خاص أو محدد. وقد يكون هذا الهدف محدداً من دولته، وباختيارها، وقد يكون بالاتفاق بين دولتين على شخص محدد، يجدان فيه صفات فنية أو اعتبارية لتحقيق مهمة معينة. وهذا الأسلوب له ميزاته في التفاعل من أجل تحقيق تعاون عسكري مشترك بين الدولتين، أو إنجاز مهمة معينة في وقت محدد، اتفقت عليه الدولتان.

وبالتالي، إن اختيار الملحق العسكري، يخضع للعديد من الاعتبارات، وليس ثمة أسلوب واحد يحدد هذا الاختيار، ولكن يختلف الاختيار باختلاف نظام الدولة، ومستوى كفاءة قادة قواتها المسلحة، ومدى حرصها على التنسيق والتعاون العسكري مع الدول الأخرى، وكذلك حرصها على إيجاد مكان مناسب لها في نطاق الجهود العسكرية، التي تتفاعل حالياً مع العولمة، وتستخدم التكنولوجيات الحديثة.

ثانياً: تأهيل الملحق العسكري

بعد اختيار الملحق، تتخذ الإجراءات لإعداده، لتولي مهام منصبه. وهذا الإعداد يأتي في صورة دورة علمية متنوعة، تستمر

لعدة أشهر، يتم خلالها صقل مواهب الضابط، وتأهيله للقيام بمهام وظيفته بالصورة اللائقة، التي تعكس صورة العسكرية في دولته.

وتتنوع مواد التأهيل في الدورة، طبقاً للخبرة السابقة للملحق العسكري، وأهمية الدولة المرشح للعمل بها، والوقت المتاح قبل سفره لمقر عمله.

والمسؤول عن تنظيم تلك الدورة، هي وزارة الدفاع، عن طريق إحدى هيئاتها أو إداراتها، وتسخر لها كل الإمكانيات لإنجاحها. وعند تأهيل الملحق العسكري، فإن مستوى المحاضرين أو المدربين، لا بد أن يتناسب مع مستوى الملحق الجاري تأهيله. لذلك يُختار محاضرون على أعلى مستوى في العلم، وأرقى المعاهد لعقد الدورة فيها.

وتحتوي الدورة على تسعة موضوعات رئيسية، ينبغي أن يلم بها الملحق جيداً. وتنقسم في مضمونها إلى محاضرات وتدريبات عملية، وتنظيم لقاءات وزيارات، وبحث علمي. وقد تختلف طبيعة الدورات من دولة إلى أخرى، وقد تزيد أو تنقص، ولكن ما يعرضه البحث، هو رؤية مثالية لما يجب أن يتدرب عليه الملحق العسكري، الذي لديه خلفية مناسبة من الثقافة والعلوم العسكرية والمدنية، التي تم اختياره على أساسها، وليتم صقل تلك الخلفية، من خلال الدورة.

1 - الموضوع الأول: عن العمل الدبلوماسي ومفهوم الدبلوماسية:

تتعدد العلوم الدبلوماسية، وتستند إلى قواعد ونظم وقوانين دولية، وأخرى وطنية. كما أن العرف الدبلوماسي والعادات والتقاليد

الدبلوماسية، لها أصول وإجراءات، تحرص عليها الدول، وكل ذلك يجب أن يلم به الملحق العسكري من خلال محاضرات، يتولاها أساتذة في المعاهد الدبلوماسية، كذلك سفراء من وزارة الخارجية، وملحقون عسكريون سابقون مشهود لهم بالكفاءة. ثم تصقل تلك المحاضرات من خلال زيارات ميدانية، يقوم بها الدارسون إلى وزارة الخارجية، وبعض سفارات الدول الصديقة والشقيقة، كما يتم تدبير زيارة ميدانية، يقوم بها الملحق (الدارس) إلى ملحقية الدولة، التي سوف يعمل فيها (الموجودة في دولته)، للتعارف بين الملحقين، والاستفسار عن أمور قد يراها الملحق العسكري ضرورية. وهنا يجب أن يراعي الملحق الشروط الدبلوماسية في طرح الأسئلة طبقاً للبروتوكولات الدبلوماسية، كذلك يجب أن يظهر سعادته بالخدمة في تلك الدولة، ويطرح الأمور المختلفة بهدف تحسين العلاقات والتي يجب أن يلقن بها قبل إتمام الزيارات. وستكون تلك المعلومات، هي أول ما يصل إلى الدولة، التي سيعمل بها.

ومن خلال دراسة موضوع «العمل الدبلوماسي» يتعرف الملحق العسكري، على تنظيم ومهام المكاتب الفنية في السفارة، وعلاقته بها، وأسلوب تنظيم العمل فيها، والتنسيق المطلوب لخدمة العمل الدبلوماسي بصورة عامة.

ومن خلال الدورة أيضاً، يُلم الملحق العسكري، بجميع القوانين، التي تنظم العمل الدبلوماسي، والمعاهدات التي تحدد حقوق الدبلوماسيين، ومعنى الحصانة الدبلوماسية، وكيف يتمتع بها ويصونها، وما هي الإجراءات السلبية التي قد تؤدي إلى رفعها، أو ارتكاب فعل يؤدي إلى تعرّض الملحق العسكري للطرد أو المساءلة، كما ينبغي أن يلم بقواعد وأسس القانون الدولي، التي تنظم العلاقات بين الدول. كما يتعرف على جميع المعاهدات والاتفاقيات

التي أبرمتها دولته مع الدولة التي سيعمل بها، وكيف تسير خطوات تلك الاتفاقيات، والمطلوب تفعيلها بصورة أكبر.

2 - الموضوع الثاني: وهو الأحداث الجارية، والمتغيرات الدولية:

وخصوصاً المؤثرة على دولته، أو الدولة التي سيعمل فيها، وينقسم هذا الموضوع إلى ثلاثة موضوعات فرعية، يجب أن يتفهمها الملحق العسكري، ويلم بها جميعاً، وتنحصر في الآتي:

1 - القضايا العالمية المعاصرة: وهي كثيرة ومتعددة، ولا تقتصر الدراسة على نوع واحد منها، ولكن ينبغي أن تكون شاملة، وتحتوي على المشاكل السياسية والاقتصادية، والاجتماعية والعسكرية، المؤثرة في العالم المعاصر. ويجب أن يُعد المنهج ويدرّسه أساتذة متخصصون على مستوى عال من الكفاءة، ولهم رؤيتهم الثاقبة في العلوم السياسية والإستراتيجية، على أن لا يقتصر المنهج على طرح المشكلات فقط؛ بل تطرح الآراء في المتغيّرات المستقبلية، وتأثيراتها الايجابية والسلبية على دولة الملحق وتأثيراتها على الدولة، التي سيعمل فيها الملحق.وربما تكون هناك ضرورة لأن تشغل التحالفات الجديدة، والتجمعات العالمية والإقليمية، حيزاً مناسباً في المشاكل العالمية المعاصرة، لأنها نتاج فاعل لمشاكل العولمة، والاقتصاد. ويكون من الأفضل، اختيار الأحلاف/ التجمعات، التي لها تأثير في دولة الملحق، والدولة التي سيعمل فيها؛ للدراسة التفصيلية التي قد تنعكس آثارها في مجال عمله، وتجعله متابعاً جيداً للمتغيّرات المختلفة،

التي قد تؤثر في دولته.

2 - المشاكل الإقليمية المؤثرة على دولته:وتُدرس تفصيلياً على منهج دراسة المشاكل العالمية، ولكنها تحتاج إلى جهد أكبر، ومتابعة دائمة، لأن من مسؤوليات الملحق في الدولة التي يعمل فيها، متابعة المتغيّرات التي تؤثر قي دولته، أياً كان حجمها، باعتبارها تتعلق بالأمن القومي المباشر، فضلاً عن أن المتغيّرات الإقليمية لا بد أن يكون لها انعكاسات. على درجات مختلفة. تؤثر على كل دولة في الإقليم.

3 - الأسلوب العلمي لتبني وجهة نظر دولته، تجاه كل المتغيرات: وهو أمر يتطلب أن يتفهم الملحق العسكري التوجهات السياسية لدولته، من مصادرها الأصلية، الممثلة في وزارة الخارجية. فالإعلام لا يعكس بالضرورة وجهة النظر الحقيقية. ومعرفة الملحق العسكري لوجهة نظر دولته، تجعله شجاعاً في الدفاع عن قضية بلده، كما تمده بالقدر الكافي من المعلومات التي تساعده على التبرير الصحيح لوجهة النظر تلك. أما إذا كان يجهلها، فربما يخطئ في حق دولته - دون أن يشعر - نتيجة لاقتناعه بوجهة نظر أخرى، قد تكون مضادة. على أن إمداد الملحق العسكري بوجهة نظر دولته في المشاكل المختلفة، يجب ألاّ ينقطع بعد سفره إلى مقر عمله، لا بد من وجود آلية لإمداد الملحق بالحقائق، ووجهة النظر، وأسلوب التصرف نحو قضايا بعينها، طوال فترة خدمته.

3 - الموضوع الثالث: حضارة الدولة وأهميتها الجيوسياسية:

يتعرّض الملحق العسكري دوماً لأسئلة تدور حول هذا الموضوع، خصوصاً إذا كانت دولته ذات حضارة عريقة امتدت لآلاف السنين، ولها موقع إستراتيجي مؤثر. وإن لم يكن الملحق العسكري ملماً بهذا الموضوع إلماماً كاملاً، فسوف يقع في حرج هائل، وتهتز صورته أمام السائلين، سواءً من الملحقين الأجانب، أو من المسؤولين في الدولة التي يعمل بها.

لذلك يجب أن تشمل الدورة التأهيلية، المعلومات الرئيسة عن حضارة الدولة وأهميتها الإستراتيجية، ويتولى تدريسها أساتذة مختصون على أعلى مستوى، وأن تقترن الدراسة بزيارات ميدانية لمظاهر الحضارة، حتى يستكمل انطباعها في عقل الملحق ووجدانه.

وهذا النوع من الدراسة يجب أن تشترك فيه زوجة الملحق العسكري، وأولاده الكبار، إذا كانوا سوف يسافرون معه، لأنهم يمثلون النصف الآخر لصورة الملحق. وتشتمل مناهج هذا الموضوع على العديد من الدراسات، أهمها:

1 - التاريخ القديم والحديث للدولة، وأهم الآثار التي تركها القدماء، وحالتها، ودلالاتها الحضارية، وكيف تستفيد منها الدولة؟ وما تأثير تلك الحضارة على العالم، وعلى الدولة نفسها؟

2 - الأهمية الإستراتيجية للدولة، وتأثيرها الإقليمي والدولي، وانعكاسات تلك الأهمية على الأحداث الجارية

في العالم (سابقاً، ولاحقاً)، وكيف تطوع الدولة، تلك الإستراتيجية من أجل تحقيق مستوى متقدم للشعب.

3 - الحروب التي خاضتها الدولة، قديماً وحديثاً، وكانت لها ردود فعل إقليمية، وعالمية، على أن تشمل أسباب الحروب، ونتائجها، والدروس المستفادة منها. وعلى كل ملحق على المستوى العربي، أن يلم تماماً بتطورات الصراع العربي الإسرائيلي، منذ نشأته، حتى الآن، واحتمالات المستقبل، كذلك حرب الخليج، التي تزامنت مع متغيرات عالمية حادة وأصبحت جزءاً منها، وتفاعلت معها لتصبح نتائجها إحدى آليات المتغيرات الحديثة على مستوى العالم.

4 - وتشمل الدراسة أيضاً العديد من الموضوعات الرئيسة المهمة، مثل المتغيّرات الاقتصادية، وتوجه الاقتصاد الوطني في المستقبل، كذلك التكوين الجغرافي، والديموغرافي للدولة، والتطور المستقبلي لهذه التكوينات، ويجب أن تشمل أيضاً المعرفة الكاملة بالثقافة، والفن القديم والمعاصر.

5 - وفي كل تلك الدراسات، يُفضل أن يجمع الملحق العسكري عدداً مناسباً من المراجع، التي سوف يستفيد منها خلال إطلاعه المستمر، وكذلك الكتيبات والنشرات التي يمكن توزيعها على الأجانب في المناسبات المختلفة، لتوضيح صورة دولته وحضارتها.

4 - الموضوع الرابع: موضوعات التعاون العسكري:

هي الموضوعات التي يمكن أن تشكل أرضية مشتركة، في

مجال التنسيق المستقبلي بين دولة الملحق، والدولة المعتمد لديها، ويأتي في مقدمة تلك الموضوعات:

1 - الصناعات الحربية في الدولة، والمميزات التي تتحلى بها تلك الصناعات، والتكنولوجيات التي يحملها الإنتاج الحربي، وإمكانيات تلك الأسلحة والمعدات، والشروط والمبادئ التي توضع لتنفيذ الاتفاقيات المختلفة. كذلك على الملحق العسكري أن يتعرف على الصناعات العسكرية في الدولة المعتمد لديها، وهل هناك مجالات يمكن التعاون من خلالها بين الصناعات العسكرية في دولته، والدولة الأخرى. وتكون الدراسة هنا نظرية من خلال محاضرات، وتدعم بزيارات ميدانية لمشاهدة المصانع المختلفة. كما يزود بنماذج توضح الصناعات الحربية المختلفة، ومميزاتها.

2 - التدريبات المشتركة، التي تقام على أرض الدولة، وتشارك فيها دول أجنبية. فعلى الملحق أن يلم بموضوعات التدريب، ومستوى المشاركة، والتقنيات المستخدمة، وإمكانية مشاركة دول أخرى، وأساليب تلك المشاركة، من ناحية الاتفاقيات والبروتوكولات، والتوقيتات. ويجب أن يوضح للملحق ضرورة، أو إمكانية مشاركة الدولة، التي يعمل بها في تلك التدريبات، حتى يكون على بينة، عندما يُطرح عليه هذا الموضوع في الدولة التي يعمل بها.

3 - المعاهد العسكرية في الدولة، التي تسمح بالتحاق دارسين أجانب فيها: ذلك أن التعاون العسكري الإقليمي أصبح مهماً في عصرنا، وأقل مظاهره التحاق دارسين

في المعاهد العسكرية للدولة المتقدمة. لذلك، فإن معرفة الملحق العسكري للشروط، التي تحددها دولته لهذا الغرض، تكون مهمة، سواءً عند طرحه الموضوع على المختصين في الدولة المعتمد لديها، أو عند طلبهم هم إلحاق دارسين. وهناك العديد من الموضوعات العسكرية الأخرى، التي قد تختلف من دولة إلى دولة أخرى، ولكن تصب في النهاية في اتجاه تحقيق الهدف؛ لإيجاد أرضية مشتركة للتعاون العسكري، يكون الملحق العسكري، المنسق الرئيسي لها.

5 - الموضوع الخامس: اللغات الأجنبية:

من المفيد أن يتقن الملحق العسكري وزوجته، لغة الدولة التي يعمل فيها، حتى يسهل عليه التعايش اليومي في مجال عمله، ومجاله الاجتماعي، ويتمكن من الإطلاع على معظم رسائل الإعلام، ويتبادل المناقشة مع المسؤولين، أو الفئات المحيطة به بسهولة، ويتعرف على واقع ميدان العمل عن قرب، وبفهم كامل. كذلك على الملحق العسكري أن يلم بإحدى اللغتين الإنكليزية، أو الفرنسية طبقاً لمنطقة العمل، حتى يستطيع التفاهم مع أقرانه من الملحقين العسكريين، ومع البعثات الدبلوماسية المختلفة.

6 - الموضوع السادس: البروتوكول:

البروتوكول لغة عالمية، وآلية على مستوى راقٍ للتعامل في المجالات الرسمية، مثل اللقاءات، والحفلات والمآدب، والأعياد، والمكاتبات، ولغة التخاطب، واحترام الأقدميات، وأسلوب التعامل..... الخ، والإلمام به، وتنفيذه، يعطي قيمة حضارية للملحق العسكري،

ويجعله محترماً في الأوساط الدبلوماسية المختلفة. كما أن الأخطاء في البروتوكول قد تسبب أزمة دبلوماسية، قد تتصاعد لمستوى أزمة بين دولتين.

لذلك، فإن دراسة البروتوكول، يجب أن يركز عليها جيداً بواسطة اختصاصيين مشهود لهم بالكفاءة، وملحقين عسكريين سابقين وزوجاتهم، لتأهيل الملحقين الجدد وزوجاتهم أيضاً. ويكون من ضمن الدروس العملية للبروتوكول، أن يقيم الملحقون الجدد حفلات رسمية، يطبقون فيها الأسس البروتوكولية التي تعلموها، ويتم تقويم الملحق وزوجته بناء على تلك الحفلة، كذلك يمكن عقد لقاءات للتدريب على تلك الأسس.

وخلال الفترة التدريبية، فإن على الجهة القائمة بالتدريب، بالتنسيق مع وزارة الخارجية، أن تنظم حضور الملحقين الجدد لحفلات السفارات، أو الملحقيات العسكرية بأعيادها القومية، حتى يتعودوا على التصرف في تلك المواقف، ويشاهدوا بأعينهم التنظيم البروتوكولي لمثل تلك الاحتفالات.

7 - الموضوع السابع: الأمن الشامل:

يُعد عمل الملحق العسكري عملاً حساساً، وهو شخص مستهدف أمنياً، من خلال المراقبة، المتنوعة الأشكال، من الدولة التي يعمل فيها، أو من الدول الأجنبية المعادية، التي قد تخطط لتصفيته جسدياً. لذلك، فإن تدريب الملحق على موضوعات الأمن يُعد أمراً أساسياً في أثناء فترة الإعداد. والموضوعات الأمنية الرئيسية، التي ينبغي أن يلم بها الملحق العسكري، تتلخص في الآتي:

1 - تأمين نفسه وأسرته، من خلال التصرّف على أساليب

اكتشاف المراقبة، والهروب منها، وسرعة اكتشاف الإجراءات المريبة التي تدور حوله، وتنظيم لقاءاته، وتحركاته، والتحرّي عن الأشخاص المحيطين به، أو الذين يطلبون مقابلته... وما إلى ذلك.

2 - تأمين المكتب والمنزل، والتأكد من خلوهما من أي أجهزة استماع دقيقة. كما يجب أن يكون المكتب والمنزل في مناطق يصعب تنظيم المراقبة المستديمة لهما، وأن يكونا محاطين بسور بارتفاع مناسب، ولهما بوابات حديدية محكمة الإغلاق. كما يجب أن يستخدم الملحق الوسائل التقنية الحديثة في التأمين، بما يحقق صعوبة الاختراق من أي جهة كانت.

3 - تأمين الحقيبة الدبلوماسية، وهي دائماً معرّضة للفتح من قبل أجهزة المخابرات في الدولة المعتمد لديها، فيما لو تركت دون رقابة محكمة حتى صعودها الطائرة، وقيام الطائرة فعلاً برحلتها. وفي حالة دولة مثل الولايات المتحدة، فإن الحقائب الدبلوماسية، تُرسل في صحبة مسؤول أمني في السفارة، للتأكد من عدم تعرضها للفتح.

4 - تأمين الاتصالات بين المكتب، وبين النطاق الخارجي، سواء المحلي في الدولة، التي يعمل بها، أو بينه وبين دولته.

5 - مراقبة أفراد المكتب أنفسهم، وتصرفاتهم، خشية تجنيدهم بواسطة أجهزة مخابرات أخرى، للتجسس على الملحق نفسه بمعنى الاحتراق من الداخل.

8 - الموضوع الثامن: تكليف الملحق بإعداد دراسة عن الدولة التي سوف يعمل بها:

وهو تكليف يتم من بداية الدورة التأهيلية، وتجري مناقشته في نهايتها. ويترك للملحق فترة مناسبة لإعداد الدراسة، من خلال المراجع المتعددة، وقراءاته المختلفة، والدراسات الميدانية السابقة، واللقاءات التي تتم خلال الدورة التدريبية، والأسس التي درسها خلال الدورة.وتأخذ الدراسة، شكل البحث الأكاديمي، ويعيّن لها مشرف، ولجنة مناقشة، تكون أول تقويم للملحق في ميدان عمله. وتتكون الدراسة من:

1 - الأهمية الجيوبوسياسية للدولة، ومدى تأثير الموقع على إقليمها، وعلى العالم وكيف تستفيد «دولة الملحق» من تلك الأهمية مستقبلاً، بعد إجراء مزيد من التعاون في المجالات المختلفة، ومنها المجال العسكري.

2 - الوضع الديموغرافي في الدولة، وتأثير التجمعات السكانية، والأقليات، على الدولة، ودور الفرد في مجتمع تلك الدولة، والمشاكل والأزمات التي يتسبب فيها الأفراد.

3 - اقتصاد الدولة، ومستوى المعيشة، وانعكاسه على قدرة الدولة.

4 - القدرة العسكرية، وتأثيرها على الدولة، وتوازنها الإقليمي.

5 - حضارة الدولة، وثقافتها، وكيفية الاستفادة منها.

6 - علاقة الدولة، بدولة الملحق.

7 - الاستنتاجات والتوصيات، وتكون أحد الأسس التي سوف تعتمد عليها القاعدة في تكليفه بالمهام، تجاه تحسين العلاقات العسكرية بين الدولتين.

9 - الموضوع التاسع: التطبيق العملي للأسس النظرية، التي يتلقاها الملحق العسكري:

وتتم من خلال زيارات متعددة لكل المعالم، التي ذكرت في المحاضرات النظرية، وتعدد لقاءات الملحق العسكري بالدبلوماسيين والملحقين العسكريين المعتمدين في دولته، من خلال ترتيبات تنظمها الهيئة العسكرية المسؤولة عن ذلك في دولته. في الوقت نفسه، يجب ترتيب زيارة ميدانية للملحق العسكري، إلى الدولة التي سوف يعمل فيها، حتى يتعرف على نواحي الحياة بها، وأسلوب الملحق السابق في إدارة العمل، وأصدقائه وأعضاء السفارة، والجهات الرسمية التي لها ارتباطات تعاون مع دولته.

الفصل الثالث

مهام الملحق العسكري

تتعدد مهام الملحق العسكري في الدولة المعتمد لديها، وتتوقف كفاءة تحقيقها على عدة أمور:

1 - أولها: نشاط الملحق العسكري، وإدراكه لأهمية عمله، وأسلوبه في متابعة الأحداث، واتصالاته بالمسؤولين العسكريين في الدولة، وأقرانه من الملحقين الأجانب

2 - وثانيها: مساندة دولته له، ووضعها الثقة الكاملة في أعماله، وتزويده دائماً بالاحتياجات التي تساعد على تحقيق مهامه، واستجابتها لمطالبه، في تحسين العلاقات.

3 - وثالثها: استعداد الدولة المعتمد لديها، في التعاون من أجل وجود أرضية مشتركة بينها وبين دولة الملحق، وتشجيع الملحق العسكري في الانطلاق نحو تحسين

العلاقات، من خلال إجراءات عملية، يشعر بها الملحق، وتستجب لها دولته.

4 - ورابعها: علاقة الملحق العسكري بسفارته، ويجب أن تكون العلاقة حسنة بالقدر الكافي، ويكون هناك تنسيق وتكامل من أجل مصلحة الدولة، ذلك أن الحرب الخفية التي تحدث في بعض الأحوال، بين السفارة، والملحقية العسكرية من أجل التنافس - وليس التكامل - تؤدي باستمرار إلى فشل المهمة الرئيسية للاثنين معاً.

5 - وخامسها: أن يكون تنظيم المكتب الإداري للملحق العسكري، متناسباً مع حجم المهام التي ينجزها، ويكون تصنيف العاملين ومستواهم العلمي والإداري، على القدر الذي يحتاجه تنفيذ تلك المهام، وإلا أصبحوا عبئاً على الملحق العسكري نفسه.

6 - وسادسها: هي الناحية الاجتماعية للملحق العسكري، كما أن زوجة الملحق العسكري، تقع عليها مهام كبيرة في معاونته على تنفيذ مهامه، إدارياً، وبروتوكولياً، وإذا كان الحس السياسي ينقصها، فقد تصبح عبئاً عليه، ومعوقاً في تنفيذ مهامه.

إن من المهام الأخرى، التي تقع تحت المسؤولية المباشرة للملحق العسكري، تجاه العسكريين في الدولة المضيفة، أو نحو أبناء وطنه، أو الملحقين الأجانب، أو الاحتفال بالأعياد القومية العسكرية وغيرها.

أولاً: تطوير العلاقات العسكرية بين دولة الملحق، والدولة المعتمد لديها

تأتي هذه المهمة في مقدمة المهام والواجبات، ذلك أن النظام العالمي الجديد، الذي يتسم بالانفتاح والتكتلات الكبرى، والتقنية المتقدمة، يتطلب تعاوناً من أجل الحفاظ على الأمن القومي والوطني والإقليمي، والعالمي. ومن هذا التوجه، تنطلق مهمة الملحق العسكري، لزيادة أواصر التعاون في المجال العسكري. وينقسم هذا المجال إلى العديد من المجالات الفرعية، التي قد يكلف الملحق العسكري من دولته بتنفيذ بعضها، بينما يأتي بعضها من مبادرات الملحق نفسه، ومتابعته لميدان العمل، بعد اكتسابه ثقة السلطات العسكرية في الدولة، أو قد يأتي نتيجة مطالب الدولة المعتمد لديها، وهي تنشد التعاون مع دولة الملحق. وفي كل الأحوال، فإن شخصية الملحق، وقدرته على الإقناع، وحضوره المستمر في ميدان الأحداث، يكون له التأثير الأكبر في تطوير العلاقات العسكرية بين الدولتين.

1 - الخطوة الأولى في تطوير العلاقات:

هي بناء الثقة في المجال العسكري بين الدولتين، وتأكيد روح الود والعمل المشترك، وهي خطوة يجب أن يخطط لها الملحق العسكري جيداً، بالتنسيق مع دولته، من خلال فتح قنوات اتصال شرعية للتحاور، وتبادل الزيارات، والاتصالات المباشرة، أو من خلال رسائل يحملها الملحق العسكري للطرفين. وطبقاً لقدرة المعتمد لديها الملحق العسكري وإمكاناتها، فهناك العديد من الإجراءات التي ينبغي أن تُتخذ لتقوية العلاقات، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

1 - مشاركة دولة الملحق في المناسبات القومية والعسكرية،

والاحتفالات التي تقيمها القوات المسلحة، في الدولة المعتمد لديها، على أن تكون المشاركة قوية وفعالة، ويقع العبء الأكبر في ذلك على الملحق العسكري، الذي عليه متابعة تلك المناسبات، والتخطيط للمشاركة فيها، والتنسيق مع العسكريين في دولته لتحديد أسلوب المشاركة (هل بشخصه - أو إرسال وفد عسكري - أو تقديم هدايا - أو عرض خدمات لإنجاح المناسبة... الخ)، والمشاركة بهذا الأسلوب تعمق أواصر الصداقة من خلال استمراريتها.

2 - المشاركة في التخفيف من آثار الأزمات، التي قد تحدث في المجال العسكري أو المدني للدولة. وإن كان هذا الإجراء يُعد امتداداً للعرف الدبلوماسي، الذي تتبعه دول العالم طبقاً لمبدأ المشاركة في تخفيف الكوارث الإنسانية، إلا أن أسلوب إجراءات التنسيق، وسبق الملحق العسكري في التعرّف على مطالب الدولة لتخفيف تلك الآثار، وإبلاغ دولته بها، ومسارعة دولته في الاستجابة لكل المطالب أو بعضها، تؤدي إلى تعميق الصداقة.

3 - سعي الملحق العسكري، لتوقيع بروتوكول لتبادل الزيارات بين الوفود العسكرية للدولتين، على أن، تكون الوفود العسكرية من دولة الملحق، التي تتبادل الزيارات، على مستوى عال من الكفاءة والعلم العسكري، والإلمام بقواعد البروتوكول، حتى تترك أثراً حسناً في نفوس العسكريين من الدولة المعتمد لديها الملحق العسكري.

4 - تبادل الهدايا بين الملحق العسكري، وبعض المسؤولين

العسكريين في الدولة المعتمد لديها، في المناسبات الرسمية من شأنه إحداث نوع من الألفة، التي تنعكس بدورها على تحسين العلاقات في المجال العسكري. كما أن إجراءات الملحق العسكري في تبادل الثقة، وتأكيد أواصر التعاون، يجب أن تكون على درجة عالية من السرية، ولا تكون مصدراً لتبادل الحديث أو تبادل المعلومات، بينه وبين الملحقين الأجانب الآخرين، لأن هذا من شأنه، إحباط تلك الثقة من خلال منافسة الملحقين العسكريين الآخرين له، أو من خلال إجراءات تتخذها بعض دول «السد»، لإيقاف التنسيق والتعاون، بين الدولتين.

2 - الخطوة الثانية في تطوير العلاقات:

هي التعاون والتنسيق العسكري في المجالات المختلفة، وهي مطوَّرة قد تلي الخطوة الأولى في بناء الثقة، وقد تسير معها على المستوى نفسه، وفي التوقيت ذاته. والتعاون العسكري، على مختلف المستويات، هو سمة العصر، ولا يأخذ درجة «التحالف» إلاّ بعد مروره بخطوات سياسية طويلة، ولكنه أمر مطلوب في عصر السماوات المفتوحة، والتقنيات العالية، والخبرات في المجالات المختلفة، ووسائل المواصلات بإمكانياتها الضخمة. وهناك العديد من مجالات التعاون العسكري، التي تتطلع إليها الدول بمختلف قدراتها، وعقائدها القتالية، التي تحاول أن تجد أرضاً مشتركة مع أكبر عدد من الدول لتحقيق هذا التنسيق، والتعاون. ويكون دور الملحق العسكري هنا، المتابعة الجيدة لميدان العمل، والتعرّف العميق بأهداف الدولة المعتمد لديها من خطوات التعاون والتنسيق، ويربط ذلك بإمكانيات دولته، وتطلعاتها لمثل هذا التعاون، ومن ثم يمكنه مدّ

الجسور بين الدولتين في هذا المجال، الذي يبدأه بعرض الأمر على سلطات دولته، ثم التنسيق مع الدولة المعتمد لديها، ثم تبدأ الوفود العسكرية في العمل على تحقيق هذا التعاون. ومن أهم المجالات التي يمكن التعاون من خلالها ما يأتي:

1 - التدريبات المشتركة: وهو نوع من التدريبات، يتم خلاله تبادل الخبرات، سواءً في أسلوب نقل القوات، أو التخطيط العسكري، أو أساليب القتال، أو مسارح الحرب، أو إمكانيات الأسلحة المستخدمة، أو العقائد القتالية، أو أساليب القيادة والسيطرة، أو خطط المناورة وغيرها من المجالات. وهذا النوع من التدريب اتسعت مجالاته حالياً على مستوى العالم، خصوصاً ما بين الدول الكبرى، التي تشمل إستراتيجياتها أطراف العالم، وبين الدول ذات الأهمية الإستراتيجية الخاصة، على المستوى الإقليمي والدولي. ولم يبق مقتصراً على دولتين فقط، ولكن اتسعت مجالاته ليشترك العديد من الدول في تدريب واحد.

2 - التبادل العلمي للخبرات: يتحدد في تبادل المؤلفات العسكرية، والأبحاث، والنشرات العلمية، وحضور دورات تدريبية لأفراد عسكريين في المعاهد العسكرية، بالتبادل بين الدولتين، أو الاستفادة من التقدم العلمي لإحداهما في تدريب عناصر من الدولة الأخرى. وفي هذا الجانب، فإن الملحق العسكري، يجب أن يكون على دراية تامة بسياسة دولته العسكرية، فيما يخص استقبال متدربين، وفي أي المعاهد يتم قبولهم. كذلك معرفة احتياجات دولته إلى إرسال بعثات تدريبية في العلوم الحديثة، ومن

خلال معرفته بميدان العمل ينسق في هذا المجال. ومن خلال الخبرات المتوفرة لدى الدولة في المجال العسكري، فإن العديد من الدول، تخطط لزيادة تأثيرها الإقليمي من خلال إرسال خبراء إلى الدول الأخرى، واستقبال متدربين في معاهدها. ومن خلال «الخبراء والمتدربين» تتصاعد أواصر الصداقة في المجال العسكري[1].

3 - التعاون في مجال التسليح: وهذا المجال يُعد على درجة عالية من الأهمية، حيث تتطلع جميع الدول دائماً، إلى تحديث ترساناتها العسكرية، أو تسويق ما تصنعه، ويقع جزء كبير من هذه السياسة على عاتق الملحق العسكري، بصفته العين العسكرية لدولته في الدولة الأخرى. ومجال التسليح، لا يقتصر على بيع أو شراء الأسلحة، ولكن يتعدى ذلك بكثير، وهو على سبيل المثال لا الحصر كالآتي:

أ - تبادل تقنية التصنيع العسكري، وتبادل الخبرات المشتركة في البحوث المتقدمة.

ب - التصنيع المشترك لسلاح معيّن توصلت فيه الدولتان إلى

(1) ومن هذا التبادل استفادت إسرائيل، في تسخير جهودها - من خلال ملحقيها العسكريين، أو من خلال أي نوع من أنواع التمثيل العسكري في سفاراتها في الخارج (في حالة عدم وجود ملحق عسكري)، من أجل تحقيق أقصى قدر من التعاون. وقد نجح هؤلاء الملحقون العسكريون، في تحقيق أقصى تعاون مع المؤسسات العسكرية في الدول الغربية، التي تدعم إسرائيل، كذلك نجحوا في الدول المتوسطة القدرة، أما نجاحهم الأكبر فكان في الدول النامية والفقيرة، حيث كان التعاون الإسرائيلي في المجال العسكري بمثابة نوع من التغلغل لصالح إسرائيل، واستغلوا في ذلك المواقف المتوترة في تلك البلاد، وحاجة الأنظمة إلى الأمن.

درجة متقدمة من الأبحاث، أو تريد إحداهما مشاركة الأخرى في نفقات التصنيع المشترك.

ج - إجراء الصيانة للمعدات العسكرية، لإحدى الدول، باستغلال إمكانيات الدولة الأخرى، وتتبلور صورة تلك الصيانة، في إجراء عمرات الطائرات، والصواريخ، والمعدات الثقيلة... الخ.

د - شراء قطع الغيار.

هـ - تدريب الكوادر الفنية المتخصصة.

و - تطوير الأسلحة والمعدات القديمة، وربما يكون هذا المجال، هو الذي تسعى إليه بعض الدول، التي وصلت إلى درجة متقدمة من التكنولوجيا. فضلاً عن العديد من المجالات الأخرى، مثل تطوير المصانع، وتطوير أجهزة القياس، وتطوير المواد الأولية، ومجالات الاتصالات، والقيادة والسيطرة.... الخ.

ز - تنسيق مجال المعونات العسكرية بصورها المختلفة:التي تقدمها الدول الغنية، أو المؤثرة في إقليمها إلى الدول النامية، أو الدول الحليفة. وتتعدد صور هذه المساعدات، سواءً من خلال خبراء أو بعثات تعليمية، أو فائض سلاح، أو معونات خاصة بزيادة إجراءات الأمن، أو الحد من الكوارث أو البيئة في المجال العسكري. وهنا يبرز دور الملحق العسكري. إذا كان من الدول المتلقية لتلك المعونات، في أن يحصل على أكبر قدر منها لدولته.

3 - الخطوة الثالثة في تحسين العلاقات:

هي الارتقاء بالعلاقات العسكرية، بحيث تنعكس آثارها على العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين. وهي خطوة رئيسة، تأتي في أعقاب الخطوتين السابقتين، ويكون المسؤولين الرئيسيون في الدولة هم الذين يخططون لها، ويكون الملحق العسكري، هو المنسق الرئيسي، بالتعاون مع السفير المعتمد لدى الدولة. وانعكاس العلاقات العسكرية على العلاقات الدبلوماسية بين الدول، سمة سائدة على مستوى العالم.

ثانياً: المعلومات

إن المعلومات، التي يجمعها الملحق العسكري، ويرسلها إلى دولته، حق مشروع تنفذه البعثات الدبلوماسية في الدول المضيفة لهذه البعثات، طبقاً لما ورد في اتفاقية ڤيينا في المادة 41. وأهمية المعلومات، أنها مطلب رئيسي لتقدير الموقف السياسي والعسكري، بهدف اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب. وهذه المعلومات تجعل دولة الملحق العسكري، متابعة للأحداث، التي قد تؤثر في مصالحها، أو أمنها القومي، وتمكّنها من اتخاذ الإجراءات الكفيلة بتأمينها ومواجهة أي عدائيات محتملة، أو كوارث متوقعة. كما تساعدها هذه المعلومات، في اتخاذ مواقف سياسية أو إنسانية، لمعاونة أو تأييد الدولة المعتمد لديها الملحق، إذا كانت تواجه أزمة من الأزمات.

وقد كفلت اتفاقية ڤيينا 1961 حق جمع المعلومات لجميع البعثات الدبلوماسية، ومكاتبها المختلفة. أي أن الملحق العسكري في دولة ما، ونظيره من تلك الدولة، المعتمد في دولته (دولة الملحق العسكري)، يجمعان في الوقت نفسه، المعلومات عن الدولة

الأخرى، كل فيما يخصه لصالح دولته، وطبقاً للمهام المكلف بها. ويتحدد حجم وتصنيف المعلومات، طبقاً لمطالب الإدارة العسكرية التابع لها الملحق العسكري في دولته، وتلك المطالب، تتعدد أيضاً، طبقاً لحجم العلاقات القائمة بين الدولتين في المجال العسكري والإرادة السياسية لتطوير تلك العلاقات مستقبلاً، وأهمية الدولة إستراتيجياً، وتأثيرها في المجال الإقليمي، والتوجهات السياسية والعسكرية للدولة، وما إلى ذلك من عوامل ومؤثرات. والمعلومات التي تُجمع، يجب أن يفتح لها ملف في دولة الملحق، ويتم استكمالها تراكمياً، وتطويرها طبقاً للمتغيرات السائدة عالمياً وإقليمياً، وأن يستفاد منها دوماً، من أجل تطوير العلاقات.

وهناك سؤال يُطرح دائماً حول حفظ وأرشفة تلك المعلومات، وهل من المفضل أن يحتفظ الملحق العسكري في مكتبه بصورة من المعلومات، التي يرسلها إلى قاعدته، أو يكوّن أرشيفاً في مكتبه؟ والإجابة محسومة لدى الدول المتقدمة، وهي ترى أن المعلومات دائماً تحفظ في دولة الملحق فقط، ومن غير المفيد أن يحتفظ الملحق بصور منها في مكتبه، أو ينظم أرشيفاً لتلك المعلومات، لأن مكتبه عرضة باستمرار للتفتيش السري بواسطة استخبارات الدولة المعتمد لديها. كذلك قد يُخشى من تسرّب تلك الوثائق، عند حدوث أزمة سياسية، تجعل الملحق العسكري شخصاً غير مرغوب فيه، قد تُشكل عبئاً كبيراً عليه، وعلى سفارة دولته. لذلك لا يحتفظ الملحق العسكري في مكتبه، إلا بالقدر القليل من الأساسيات، التي تساعده فقط على تنفيذ مهامه.

كما يُطرح سؤال جوهري هو: هل الملحق العسكري جاسوس لدولته في الدولة الأخرى؟ - والإجابة نفي ذلك تماماً، حتى لو رأى بعضهم أن عمل الملحق العسكري فيه نوع من الجاسوسية، ذلك أن مهامه - لو أداها بصورة شفافة وطبيعية، فإنها تصبح أعمق

بكثير من تلك المقولة. ولو حدث أن عمل الملحق العسكري في مجال الجاسوسية، فما أسرع ما ينكشف أمره، لأنه شخص اعتباري مراقب، بينما الجاسوس يجب أن يكون شخصاً سرياً غير معروف للسلطات. كما أن انكشاف أمر الملحق العسكري «الجاسوس»، ستترتب عليه أزمة دبلوماسية كبيرة. لذلك فإن الدول بكل اتجاهاتها تحرص على إبعاد تلك الشبهة عن ملحقيها العسكريين، أما وظيفة الملحق العسكري في تجميع المعلومات، وإخطار دولته بها، فهي حق مشروع، تعلمه سلطات الدولة المعتمد لديها، ومراقبته، تُعد من قبيل التعرف على اتجاهات دولته، في نوع وحجم المعلومات المطلوبة، وأسلوب الملحق في الحصول عليها، هو الأساس الذي يؤدي إلى التشكك في نشاطه ومراقبته، لتحديد مشروعيته، وهل تعدى على حقوق الآخرين، أو أخل بوظيفته الدبلوماسية؟. وكلها أحكام قد توجه للملحق العسكري، الذي تتهمه الدولة المعتمد لديها، بممارسة أفعال غير مشروعة للحصول على المعلومات[1].

(1) ومن أشهر هذه القضايا ما حدث في عقد السبعينيات من القرن العشرين، عندما طُرحت قضية الغانية الإنكليزية «كريستين كيلر»، التي كانت على علاقة غير مشروعة في وقت واحد، مع كل من وزير الدفاع البريطاني «بروفيميو»، والملحق العسكري السوفييتي في لندن – وقد توصلت الاستخبارات البريطانية إلى تلك العلاقة بعد فترة من نشوئها، واتهمت الفتاة، بأنها نقلت أسراراً حصلت عليها من وزير الدفاع البريطاني، إلى الملحق العسكري السوفييتي، وكانت فضيحة كبيرة، أدت إلى استقالة الوزير البريطاني، وإلى طرد الملحق العسكري السوفييتي، وإلى الحكم بسجن «الغانية» على اعتبار أنها عملت جاسوسة للسوفيت. كما كانت هناك قضية أخرى في لندن أيضاً، عندما تمكن الملحق العسكري المصري في الستينيات من القرن العشرين، استجابة لمطلب أحد العاملين في أرشيف وزارة الدفاع البريطاني، من تقديم مبلغ مالي للحصول على وثائق عن استراتيجية بريطانيا العظمى شرق السويس، بعد حرب العدوان الثلاثي عام 1956. وقد سارعت مصر، بسحب الملحق العسكري، قبل أن يُكتشف أمره، ونشرت أجزاء من إستراتيجية بريطانيا شرق السويس، في جريدة الأهرام القاهرية، لإحباط تلك الإستراتيجية التي كانت سوف تضر بالأمن القومي العربي بالكامل، مما أثار ضجة في وزارة الحرب البريطانية، عن تسرب تلك الوثائق الإستراتيجية المهمة.

ولذلك تحرص الدول المتقدمة، على أن تنظم بصفة دورية، للملحقين العسكريين المعتمدين لديها، رحلات، أو ندوات، أو لقاءات مع مسؤولين كبار، أو مشاهدة مناورات عسكرية رئيسية. وهي في ذلك تحقق لهفتهم في الحصول على معلومات، ولكن بطريقة مسيطر عليها، ما يمثل نوعاً من سيكولوجيا التأثير في مجال العمل، وربما يقنع الكثير من الملحقين العسكريين، على الاعتماد في الحصول على المعلومات، على تلك اللقاءات والزيارات، علاوة على المصادر العلنية في وسائل الإعلام، بينما تقتنع الدولة المضيفة، بأنها تُعطي جرعات من المعلومات، بالقدر الذي تسمح به الظروف، إضافة إلى أنها تبلغ رسالات نفسية، مطلوب إرسالها في توقيتات معينة لخدمة إستراتيجيتها غير المعلنة.

الباب العاشر

الدبلوماسية في الإسلام

الفصل الأول: النظام الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية.

الفصل الثاني: الأساس الفلسفي لحصانات وامتيازات السفراء في الإسلام.

الفصل الثالث: حصانات وامتيازات السفراء في النظام الإسلامي.

الفصل الرابع: حصانة دار البعثة الدبلوماسية.

الفصل الخامس: موقف الإسلام من اعتبارات الأمن.

الفصل الأول

النظام الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية

ظهرت الشريعة الإسلامية في القرن السابع الميلادي، بينما نشأ القانون الدولي في القرن السابع عشر. ثم بدأ ينمو ويتطور شيئاً فشيئاً إلى أن دخل مرحلة الاستقرار في النصف الثاني من القرن العشرين. بل ان قواعد القانون الدولي المنظمة للتمثيل الدبلوماسي لم يتم تقنينها رسمياً إلا عام 1961 بإبرام اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية، ورغم أن الفاصل الزمني بين النظامين يزيد على ألف ومائتي سنة. فإن الدبلوماسية الإسلامية تعود جذورها إلى عهد الدولة الإسلامية الأولى. وظلت منهجاً ذات قواعد ونظم محددة تترسمها الدولة في تسيير علاقاتها بغيرها من الدول عبر العصور المختلفة.

فالإسلام دين ودولة. وهو الشريعة السماوية التي أنزلت للبشر كافة، ومحمد (ﷺ) خاتم النبيين الذي أرسل مبشراً ونذراً للعالمين. قال تعال في كتابه العزيز: ﴿يا أيها النبي إنا أرسلناك شاهداً ومبشراً ونذيراً وداعياً إلى الله بإذنه وسراجاً منيراً﴾. وقال تعالى: ﴿وما أرسلناك إلا كافة للناس بشيراً ونذيراً﴾. وقال عز وجل: ﴿وما

أرسلناك إلا رحمة للعالمين﴾. وقال جل شأنه: ﴿يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى وجعلناكم شعوباً وقبائل لتعارفوا. إن أكرمكم عند الله أتقاكم﴾. وهذا التعارف الذي تدعو إليه الآية الكريمة إنما يتم بالاتصال بين الناس أو هو بمعنى آخر يتم بالطرق الدبلوماسية متى كان هذا الاتصال بين دولة ودولة.

واتخذ الرسول (ﷺ) الحكمة أسلوباً لنشر الدعوة وسبيلاً إلى طلب القلوب وجعل منها دستوراً لكل ما يتعلق بمعاملاته مع القبائل في الجزيرة العربية ومع الأمم والشعوب المجاورة، ويتجلى ذلك فيما سطر من كتب وأوفد من بعثات إلى القبائل العربية وإلى ملوك الدول المجاورة ورؤسائها، وفيما نظّمه من مؤتمرات واجتماعات وما عقده من معاهدات للمحافظة أو الهدنة وفداء الأسرى أو تبادل المعونة وتحقيق المصالح المشتركة في غير ذلك من الأغراض. وأخذ الخلفاء وأئمة المسلمين في عصور الدولة الإسلامية خطى الرسول (ﷺ) في تعاليمه النبيلة التي تدعو المسلمين إلى انتهاج الأساليب الودية في علاقاتهم مع غيرهم. فتتوطد دعائم الدبلوماسية الإسلامية وتتطور في أغراضها ووسائلها وفقاً للظروف الداخلية والخارجية في كل عصر.

القسم الأول

تطور التمثيل الدبلوماسي في الدولة الإسلامية

أولاً: التمثيل الدبلوماسي في عهد الرسول (ﷺ) والخلفاء الراشدين

لعلَّ أول صور عرف فيها النظام الدبلوماسي الإسلامي كانت

صورة العملاء السريين، ثم صاحب هذه الصورة صورة أخرى هي الدبلوماسية المؤقتة. وقد عرف التاريخ الإسلامي هاتين الصورتين معاً منذ عهد الرسول (ﷺ) فقد كان العباس العميل السري للرسول (ﷺ) في مكة[1]. والمنذر بن عمر بن ساعدي المكني «أعتق ليموت» هو عميله السري في نجد[2]. وكانت مهمة هؤلاء العملاء السريين مد الرسول بالمعلومات عن مجريات الأمور في مناطقهم[3]. ثم كانت الدبلوماسية المؤقتة ظاهرة في تلك الكتب التي بعث بها الرسول إلى الملوك والأمراء في الجزيرة العربية وخارجها لتبليغ رسالة ربه وتحقيق أمره بقوله تعالى: ﴿يا أيها الرسول بلغ ما أنزل إليك من ربك وإن لم تفعل فما بلغت رسالته﴾[4]. فامتثل الرسول ﷺ لأمر ربه. ومن ذلك كتابه (ﷺ) إلى هرقل ونصه: «من محمد رسول الله إلى هرقل عظيم الروم، سلام على من اتبع الهدى. أما بعد، فإن أدعوك بدعاية الإسلام، أسلم تسلم، أسلم يؤتك الله أجرك مرتين، فإن توليت فإن عليك اثم الأريسيين».

﴿قل يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا وبينكم ألا نعبد إلا الله ولا نشرك به شيئاً ولا يتخذ بعضنا بعضاً أرباباً من دون الله فإن تولوا فقولوا اشهدوا بأنا مسلمون﴾[5]. وكتب (ﷺ) إلى المقوقس رسالة يقول فيها: «بسم الله الرحمن الرحيم. من محمد رسول الله إلى المقوقس عظيم القبط، سلام على من اتبع الهدى.

(1) ابن عبد البر (الحافظ أبو عمر يوسف بن عبد الله المعروف بابن عبد البر النمري القرطبي ولد سنة 368 وتوفي سنة 463 هـ)، الاستيعاب في معرفة الأصحاب، الطبعة الأولى، مجلس دائرة المعارف النظامية، حيدر آباد 1318 هـ ج 1، ص 363.
(2) محمد الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 769.
(3) محمد الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم: المرجع السابق، ص 769.
(4) سورة المائدة/ الآية 67.
(5) سورة آل عمران/ الآية 64.

أما بعد، فإن أدعوك بدعاية الإسلام، فاسلم تسلم، واسلم يؤتك الله أجرك مرتين، فإن توليت فعليك إثم القبط»[1]. ﴿قل يا أهل الكتاب تعالوا إلى كلمة سواء بيننا...﴾[2]. وكتب إلى النجاشي، ملك الحبشة، يقول: «بسم الله الرحمن الرحيم. من محمد رسول الله إلى النجاشي ملك الحبشة، إني أحمد إليك الله، الملك، القدوس، السلام، المؤمن، المهيمن. وأشهد أن عيسى بن مريم البتول الطيبة الحصينة حملته من روحه ونفخه، كما خلق آدم بيده. وإني أدعوك إلى الله وحده لا شريك له وأن تتبعني وتؤمن بالذي جاءني فإني رسول الله، وإني أدعوك وجنودك إلى الله عز وجل، وقد بلغت ونصحت، فأقبلوا نصحي. وقد بعثت إليكم ابن عمي جعفراً ومعه نفر من المسلمين، والسلام على من اتبع الهدى»[3].

لقد صيغت فقرات هذه الكتب وغيرها في أسلوب يحمل كل معاني حسن الجوار ويكشف عن سمو الدبلوماسية الإسلامية في صدر حياتها. وكان الجهد الأكبر منصباً على نشر الدعوة إلى الإسلام وتوسيع نطاقها والجهاد في سبيلها. فاستخدمت الدبلوماسية بمختلف وسائلها لتحقيق هذه الغاية النبيلة. وعقدت المعاهدات مع ممثلي الأمصار والمدن المفتوحة لتنظيم الهدنة أو السلم وما يقتضيه ذلك من إيقاف القتال وتبادل الأسرى[4].

كما كان القصد من السفارة في بعض الأحيان إعلان الحرب إذا

(1) القلقشندي، مرجع سابق ،ص 378.
(2) سورة آل عمران/ الآية 64.
(3) القلشندي، المرجع السابق، ص 379.
(4) السير توما ارنولد: الدعوة إلى الإسلام، بحث في تاريخ نشر العقيدة الإسلامية، ترجمة للعربية حسن إبراهيم حسن وآخرون، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مطبعة السبكي، القاهرة 1957، ص 233.

رفض ملوكها ورؤساؤها قبول الدعوة إلى الإسلام ومثال ذلك رسل النبي (ﷺ) إلى أسقف إيلات (أيلة) وأهلها. إذ جاء في كتابه إليهم: «إذا أردتم أن يأمن البر والبحر فأطع الله ورسوله. ويمنع عنكم كل حق كان للعرب والعجم إلا حق الله وحق رسوله. وانك إذا رددتم (أي السفراء) ولم ترضهم لا آخذ منكم شيئاً حتى أقاتلكم...»[1].

بيد أن دعوة الرسول (ﷺ) إلى الملوك والأمراء وان كانت في المظاهر دعوة دينية، لأنها دعوة إلى الإسلام. ولكن الحقيقة أن هؤلاء الرسل كانوا دبلوماسيين أيضاً. لأن في طي الدعوة إلى الإسلام دعوة على العرب ولغتهم لأن اللغة العربية هي لغة القرآن الكريم. وبسيادة اللغة العربية تكون السيادة والنفوذ للعرب فهي إلى جانب الدعوة إلى الإسلام كانت دعوة قومية سياسية تضمن للعرب السيطرة والنفوذ[2].

كان عهد الخلفاء الراشدين امتداداً لعهد النبي الكريم، فالدولة الإسلامية منصرفة إلى توطيد أركانها ومد سلطانها في أرجاء الأرض، فهي تخرج من فتح إلى فتح. ولا تزال مقاصد السفارات لديها تتركز في بعث الدعوة إلى الإسلام وإعلان الحرب عن حماه والتمكين له بعقد المعاهدات. وقد تبادل أبو بكر وعمر السفراء مع قيصر الروم، فلما انتقل الرسول (ﷺ) إلى الملأ الأعلى أرسل أبو بكر ثلاثة نفر رسلاً إلى قيصر[3]. وكذلك عندما تولى عمر أرسل

(1) محمد الحيدر أبادي، مجموعة الوثائق السياسية في العهد النبوي والخلافة الراشدة، القاهرة، 1941، ص 32.

(2) عبد الغني محمود، التمثيل السياسي في أحكام القانون الدولي العام مقارناً بالشريعة الإسلامية، القاهرة 1977، ص 20.

(3) القلقشندي، صبح الأعشى، المطبعة الأميرية، 1331 هـ، ج 6، ص 30.

إلى قيصر رسولاً[1]. وهكذا كان العمل الدبلوماسي وسيلة لتوطيد أركان الدولة الإسلامية بالإفادة من الأسلوب الودي كبديل للحرب أو مساعد لها في تنفيذ الخطط السياسية الأمر الذي كان ينبع من طبيعة العقيدة الإسلامية.

ثانياً: التمثيل الدبلوماسي الأموي

قامت دولة الأمويين واتخذت دمشق عاصمة للخلافة. ولم تختلف السفارات كثيراً في ذلك العهد من حيث طبيعتها وأغراضها عما كانت عليه في عهد الخلفاء الراشدين، إذ ظل هدفها الرئيسي تأييد الفتوحات الإسلامية في سبيل نشر رسالة الإسلام والتمكين له بالأقطار التي لم يكن قد وصل إليها بعد. والجهاد في سبيل حمايته، فلم يحدث من هذه الوجهة تطور كبير في مجال السفارات الدبلوماسية، وإنما كان التطور مقتصراً على التقدم الفني متمثلاً في أسلوب تلك السفارات وطابعها وتنظيمها وتشعب ميادينها انعكاساً لقوة الدولة الأموية وبداية العصر العلمي والأخذ بأسباب الحضارة بعد الانفتاح على حضارات البلاد المفتوحة. وكان استمرار الحروب بين الدولة الإسلامية ودولة الروم لا يسمح بأكثر من تبادل السفارات لعقد معاهدات الهدنة أو تنظيم فترات السلم[2]. ومن ثم ظلت السفارات السياسية الودية محدودة في العصر الأموي حتى في الفترات التي ساد فيها السلام بين الدولة الإسلامية ودولة الروم. فقد كانت تلك الفترات لا تمثل سلاماً دائماً يسمح بقيام تلك السفارات، وإنما هي فترات سلام مسلح أو صلح مؤقت. وقد كانت الخلافات التي نشأت في أواخر عهد عثمان واستمرت في عهد

(1) نجيب الامتازي، الشرع الدولي في الإسلام، دمشق 1930، ص 153.
(2) ابن الفراء، المرجع السابق، ج 2، ص 103.

علي (عليه السلام) استحوذت بمعظم جهود الدولة التي بذلت في حصرها والقضاء عليها وحالت دون ازدهار التبادل الدبلوماسي في المجال السياسي والاقتصادي وغير ذلك من مجالات السلام.

ثالثاً: التمثيل الدبلوماسي العباسي

ازدهرت الدبلوماسية الإسلامية في عصر العباسيين[1]. حيث أصبحت الدولة الإسلامية إحدى القوتين السياسيتين الكبيرتين في العالم: قوة المسلمين، وقوة البيزنطيين، وقد امتدت رقعة الإسلام من أطراف الصين شرقاً إلى المحيط الأطلسي غرباً. فضلاً عن اتساع أرجائها شمالاً وجنوباً، فكان لذلك أثره البالغ في السفارات المتبادلة بين دولة العباسيين والإمبراطورية البيزنطية التي كانت تبسط ظلها على آسيا الصغرى وبلاد البلقان وايطاليا. فازدادت تلك السفارات باتساع نطاق العلاقات الدولية بين الجانبين وتعدد أغراضها ووظائفها بحيث أصبح تبادل السفراء وسيلة لتوثيق العلاقات التجارية، وتبادل الأسرى. وفض المنازعات وعقد المعاهدات وغير ذلك من الأغراض السياسية والعسكرية. كما اقترن هذا العصر بازدهار السفارات الثقافية بين الدولة الإسلامية والدولة البيزنطية والتي تعد إحدى العلامات الواضحة المميزة لعهود خلفاء بني العباس، حيث يتناول الجانبان الكتب والرسائل التي كانت تصاغ في أساليب ودية وعقدت بينهما مفاوضات أسفرت عن معاهدات لإقرار التبادل الثقافي، وكانت تلك المعاهدات تنص على دراسة الكتب النادرة التي تتوافر لدى الجانبين وتبادل البعثات العلمية وتيسير مهام الباحثين في جامعات المسلمين والبيزنطيين، وكانت هذه السفارات الثقافة ما يشبه المهام التي يقوم بها المستشارون الثقافيون في سفارات الدول

(1) ابن الفراء، المرجع السابق، ج 2، ص 104.

في الزمن المعاصر. وبانقسام الخلافة في نهاية العصر العباسي إلى ولايات وممالك مستقلة لعبت الدبلوماسية دوراً رئيساً في توثيق الصلات بين الخلافة المركزية في بغداد وتلك الولايات.

رابعاً: التمثيل الدبلوماسي الأموي في الأندلس

في عام 751 هـ استطاع عبد الرحمن الداخل أحد أبناء البيت الأموي أن يؤسس إمارة مستقلة بالأندلس عرفت باسم الإمارة الأموية، ونافست تلك الأمارة سلطان العباسيين في بغداد وأصبحت تمثل خطراً يتهدد ممتلكات العباسيين في شمال أفريقيا. ما أدى إلى تغيير في التوازن الدولي. ذلك أنه كانت ثمة أربع قوى سياسية كبرى: الدولة العباسية في الشرق وعاصمتها بغداد. ودولة الروم في القسطنطينية. والدولة الأموية في الأندلس وعاصمتها قرطبة. ودولة الفرنجة في بلاد الغال (فرنسا) وقد قامت في زمن معاصر لقيام دولة الأمويين بالأندلس واتخذت (اكس لاشابل) عاصمة لها .وقد أحدث هذا التغيير أثره في العلاقات القائمة بين تلك القوى السياسية المتنازعة، ونشأ عن ذلك تطور كبير في السفارات، فلم تعد الحرب هي السبيل الوحيد لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة وحل مشكلاتها وتحقيق أهدافها في التوسّع والسلطان ولم يكن بد من استخدام الدبلوماسية كإحدى الأصول التي يتعلمها رجال الدولة ويسيرون على أساسها في إقرار علاقاتهم مع الأمم الأخرى. وأصبحت الدبلوماسية نظاماً مدروساً تسير عليه الدولة في علاقاتها الخارجية[1].

وتبع هذا الوضع السياسي الجديد ازدياد النشاط الدبلوماسي الإسلامي، ولم تعد الخلافة العباسية في بغداد ترسل سفاراتها إلى القسطنطينية فحسب بل بدأت تبعث سفاراتها كذلك إلى بلاط

(1) حسن فتح الباب، مرجع سابق، ص 31 – 33.

الفرنجة لتجعل من تلك القوة الجديدة سنداً لها في منافستها للأمويين بالأندلس. وشجع الوضع الجغرافي للفرنجة على تقرب العباسيين لهم لأن بلاد الغال (فرنسا) التي يشغلونها تجاور مباشرة حدود أمارة الأمويين بالأندلس عند جبال البرانس. وفي نفس الوقت لم يعد الروم يرسلون سفاراتهم إلى بغداد فحسب، وإنما أوفدوا سفراءهم إلى قرطبة ليجعلوا من أمرائها عضداً لهم في تهديد الفرنجة.

وعندما تولى أبو جعفر المنصور وهو ثاني الخلفاء العباسيين عرش الخلافة في بغداد، بدأت مظاهر النشاط الدبلوماسي الجديد، إذ أرسل هذا الخليفة إلى بين Pepin سيد بلاط الفرنجة سفارة لعقد معاهدة صداقة وتحالف بينهما لإرهاب الأمارة الأموية بالأندلس ومنعها عن القيام بأي اعتداء على الممتلكات العباسية المجاورة لها في شمال أفريقيا. وتابع الخليفة المهدي ابن المنصور وكذلك هارون الرشيد ابن المهدي سياسة إيفاد السفارات إلى بلاط الفرنجة لتدعيم التحالف بين العباسيين والإفرنج بهدف إبقاء أمارة الأمويين بالأندلس في خوف دائم من خطر الإفرنج الجاثم على أطراف بلادها، وبلغ النشاط الدبلوماسي العباسي مع الإفرنج ذروته حين بعث هارون الرشيد بسفارته المشهورة إلى الإمبراطور شارلمان. وفي نفس الوقت الذي سعى فيه العباسيون إلى التقرب من دولة الإفرنج المسيحية، أخذ أباطرة الروم بدورهم يتصلون بأمراء بني أمية المسلمين بالأندلس، ليجعلوا منهم حليفاً ضد خطر الإفرنج المتزايد ،وترتب على تطور الأوضاع السياسية ظهور غرب أوروبا في ميدان النشاط الدبلوماسي الإسلامي، وغدت القوات الأوروبية محط أنظار السفارات الإسلامية.

وبذلك أدى قيام تلك القوى الأربعة المتنافسة وتعدد مطالبها واختلاف أهوائها إلى ظهور نشاط دبلوماسي حافل في العصور

الوسطى، كان للدولة الإسلامية فيه نصيب وافر، فخرجت السفارات الإسلامية من بغداد إلى القسطنطينية وإلى اكس لاشابل كما خرجت السفارات من قرطبة إلى بلاط الإفرنج والروم، وفيما بعد إلى الجزر البريطانية التي بدأت تظهر على مسرح السياسة الدولية.كما بلغ التبادل الثقافي ذروته في ذلك العهد بفضل النهضة العلمية التي ازدهرت في العواصم الإسلامية والمسيحية حيث كانت بغداد وقرطبة والقسطنطينية مراكز إشعاع للعلوم والفنون والآداب تنافس كل منها الأخرى في التزود بالعلم والثقافة والبحث عن كل جديد ومبتكر من المعارف والأفكار وتشجيع العلماء والطلاب على البحث والدراسة. وقد لعبت تلك السفارات دوراً هاماً في إقرار السلام بين تلك القوى الكبيرة التي كانت تمثل مسرح السياسة الدولية في وقتها.

القسم الثاني

حجم البعثة الدبلوماسية

كان التمثيل الدبلوماسي في العصور الإسلامية المختلفة تمثيلاً مؤقتاً، وكان السفراء أو الرسل في عهد الإسلام يشبهون اليوم السفراء فوق العادة والوزراء المفوضين الذين يوفدون في مهمة رسمية ينتهي عملهم التمثيلي بانتهائها كعقد أو إجراء فداء. وكانت لهم صفة الدبلوماسية في ممارسة أعمالهم هذه[1]. ولم تعرف الدولة الإسلامية وكذلك جيرانها من الأمم التمثيل الدبلوماسي بما نعرفه في الزمن المعاصر من حيث أعداد سفارات دائمة في شتى

(1) حامد سلطان، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 199.

عواصم الدول. لذا فقد كانت البعثات الدبلوماسية تتألف عادة من السفير وحاشيته، وكان السفير الإسلامي، أشبه بالسفراء في الوقت الحاضر يمثل رئيس الدولة فيما موفد بشأنه، فله أن يتكلم باسمه ويفاوض ويبرم العقود والمعاهدات نيابة عنه[1]. وكذلك كان مبعوثو النبي (ﷺ) إلى رؤساء الدول والأمصار والقبائل المجاورة وسفراء الخلفاء والملوك والسلاطين المسلمين من بعده.

فإذا لم يجد الخلفاء والسلاطين في رجل واحد من يصلح لمهام السفارة من حيث توافر الشروط والصفات اللازمة كوّنت السفارة من أكثر من شخص كأن يكون أحدهما صاحب سيف والآخر من أهل الشريعة. وقد تعزز بثالث من الكتاب، فصاحب الشرعية يقرر ما يسوغ منها ويدفع ما لا يسوغ. وصاحب السيف يرتب ما لا مضرة فيه على الملك ولا جنده ولا حيف ولا مخاطرة. والكاتب يحفظ قوانين السياسة ورسوم المكاتبات وأدب المخاطبات[2].

وقد يزيد عدد أعضاء البعثة الدبلوماسية تبعاً لقدر أهمية السفير رئيس البعثة ورئيس دولته وأغراض البعثة. من ذلك أن سفارة قتيبة ابن مسلم إلى بلاط إمبراطور الصين سنة 96 هـ، قد بلغت حوالي ثلاث عشر شخصاً. وأن عدد أعضاء السفارة كان قد ارتفع فيما بعد حتى زاد في العصر العباسي على مائة وخمسين عضواً. كما كان ايفاد السفراء يتفاوت وفقاً للصلة مع الجيران المتاخمين لبلاد الدولة الإسلامية وهذا التفاوت في أعداد السفارات يشبه ما نراه اليوم من تباين في التمثيل السياسي بين الدول المختلفة من حيث عظمتها أو مقدار ما بينها من صداقة

(1) ابن الفراء، المرجع السابق، ق 2، ص 109.

(2) الحسن بن عبد الله، آثار الأول في ترتيب الدول، القاهرة 295 هـ، ص 93.

فترفع التمثيل السياسي بينها على مرتبة السفارة أو على درجة المفوضية وغير ذلك من المراتب الدبلوماسية المعروفة. وقد دأبت الدولة الإسلامية على أن ترسل إلى البلاط البيزنطي خاصة سفارة على درجة كبيرة من الأعداد أشبه بما تقوم به الدول الحديثة الكبرى اليوم من رفع تمثيلها السياسي إلى درجة السفارة، في حين توفد إلى جيرانها من الدول الصغرى سفارات متواضعة أشبه بما نعرفه بالمفوضيات. وهذا التفاوت في أعداد السفارات الإسلامية اقتضته طبيعة التمثيل السياسي في العصور الوسطى الذي لم يعرف إنشاء دور سفارات دائمة في البلاد الأجنبية على نحو ما هو مألوف في عصرنا الحاضر[1].

القسم الثالث

مقومات السفراء

أولاً: صفات السفراء

أبلغ ما كتب في صفات من يصلح للسفارة ما جاء في كتاب رسل الملوك لابن الفراء: «اختر لرسالتك، في هدنتك وصلحك ومناظرتك والنيابة عنك، رجلاً حصيناً، بليغاً، قليل الغفلة، منتهز الفرصة، ذا رأي جزل، وقول فصل، ولسان سليط وقلب حديد، فطناً للطائف التدبير، ومستقلاً لما ترجو أو تحاول بالحزامة وإصابة الرأي، ومتعقباً

(1) أحمد العموري، السفارات الإسلامية إلى أوروبا في العصور الوسطى، دار المعارف، القاهرة، العدد 179، مجموعة اقرأ، سنة 1957، ص 42 - 43.

له بالحذر والتمييز، سامياً إلى ما يستدعيه إليك ويستدفعه عنك. ان حاول جر أمر أحسن اعتلائه. وان رام دفعه أحسن رده، حاض الفصاحة مبتدر العبارة، ظاهر الطلاقة، وثابتاً على الحجج، مبرماً لما نقض خصمك، ناقضاً لما أبرم، يحيل الباطل في شخص الحق، والحق في شخص الباطل متى دام احتجاجاً عنك، ألد على أهل اللدد في مواقفه ومشاهده، محتالاً في محاورته ومكائده جامعاً مع هذا العلم الفرائض والسنن والأحكام والسير، ليحتذي مثال عن سلف فيما يورده ويصدره، عالماً بأحوال الخراج والحسابات وسائر الأعمال، ليناظر كلاً بحسب ما يراه من صوابه وخطأه وليكن من أهل الشرف والبيوتات ذا همة عالية، فإنه لا بد مقتف آثار أوليته، محب لمناقبها، مساو لأهله فيها، فمتى اجتمعت لك فيه هذه الخصال فاجعله من بطانتك، وأطلعه طلع أمرك خطيره وحقيره، واستشره بذاتك لطيفها وجليلها. ومتى أخلت به هذه الخلاف، كانت جنايته عليك أعظم[1].

وجاء أيضاً في كتاب رسل الملوك لابن القراء فيما يجب أن يكون عليه السفير الموفد لأداء رسالته من صحة في الجسم، وقيافة وحسن هندام، وحسن في النطق وسلامة الأداء. «ويستحب في الرسالة تمام القد وعبالة الجسم، حتى لا يكون قميئاً ولا ضئيلاً.. فأعين الملوك تسبق إلى ذوي الرواء من الرسل.. فاجتهدوا في أن يكون ذلك الواحد وسيماً جسيماً يملأ العيون المتشوقة إليه فلا نقتحمه، ويشرف على تلك الخلق المتصدية له فلا تستصغره»[2].

ومن هذا فإن الصفات التي كان يشترطها رؤساء الدولة الإسلامية عند اختيار مبعوثيهم لدى الدول الأخرى يمكن إجمالها فيما يلي:

(1) ابن الفراء، المرجع السابق، ق 1، ص 10.
(2) ابن الفراء، المرجع السابق، ق 1، ص 20.

1 - الصفات الجسمية والمظهر الخارجي:

أولى الخلفاء والحكام المسلمون عناية كبيرة بالصفات الجسمية والمظهر الخارجي لسفرائهم، باعتبارهم عنوان دولتهم وما بلغته من مكانة وحضارة. فكان حسن الرواء وبهاء الطلعة والقيافة وحسن الهندام شروطاً ينبغي توافرها في السفير. وقد حرص العرب على توافر هذه الشروط. وعنوا بها، كما يعني الغرب بها في وقتنا الحاضر، لأن من كان هذا شأنه تلقفته القلوب وعظم في الأعين وسما في النفوس. واستمر هذا التقليد سائراً في الدولة الإسلامية، ما يدعو إلى التساؤل عن العلة في ذلك برغم ما قد يبدو من مخالفته للمبادئ والروح الإسلامية التي تجعل المخبر لا المظهر أساساً لتقييم الإنسان. فالإسلام لا يقيم وزناً لوسامة الوجوه وبهاء الملامح، ولا يحفل باختلاف الأشكال والألوان لأنه دين الجوهر لا المنظر. فلا فرق بين الأبيض والأسود والأحمر والله تعالى يقول: «إن أكرمكم عند الله أتقاكم». والرسول (ﷺ) يقول: «كلكم لآدم وآدم من تراب». ويقول: «رب أشعث أغبر لو أقسم على الله لأبره». ويقول: «ان الله لا ينظر إلى صوركم وأعمالكم ولكن ينظر إلى القلوب التي في الصدور».

وبذلك لا تناقض بين مبادئ الإسلام في المساواة بين الناس وبين اشتراط الحاكم بعض المقومات الخاصة فيمن يختاره للسفارة لأن الأمر هنا لا يتعلق بالحقوق أو الواجبات التي يسوى الإسلام فيها بين الناس ولا بالموازين التي يقاس بها المرء، ولكنه يتعلق بالأوضاع الوظيفية ومقتضياتها وبالقاعدة الإدارية التي تقول بضرورة وضع كل امرئ في المكان الذي تؤهله له طبيعته وصفاته ومؤهلاته. وهذه القواعد لا تتنافى مع مبادئ الإسلام طالما روعيت العدالة في

تطبيقها. بل إنها تتفق مع أصول الحكم والإدارة في الإسلام وتستند على المبدأ التشريعي الأساسي القائل: «لا ضرر ولا ضرار»[1].

2 - الصفات الخلقية:

قال تعالى: «وانك لعلى خلق عظيم». لذلك كان العرب يشترطون في السفير أن يتخلق بأخلاق الرسل والأنبياء، إشارة إلى سمو مهمته وجلال قدرها وأن يكون على درجة كبيرة من نفاذ الرأي وحصافة العقل تجعله متمكناً من أن يستنبط غوامض الأمور. وأن يستبين دقائق الصواب، وأن يأتي عمله عن بينة. كما راعت الدولة الإسلامية كذلك في السفير أن يتخلق بالفصاحة، وذكاء القلب، والقدرة على فهم الايماء حتى يدرك حجة خصمه قبل النطق بها. ويستطيع أن يبرم ما نقض وينقض ما أبرم، ويفعل ذلك كله بلا تكلف[2].

وينبغي ألا يخلو السفير من الجرأة والإقدام، فهو محتاج إليها مثل احتياجه الذكاء والوقار. لأن الجرأة تحميه من المخاوف، وأقوى معين له على النجاة من الخطر، ثم هي زينة ترفع صاحبها. وحكى أصحاب السير فيما نقلوه من أخبار عبد الملك بن مروان أنه أرسل بعض أصحابه إلى الحجاج ابن يوسف برسالة غليظة، وحذره من تعديلها فدعاه وعاد إليه فقال له: أديت ما حملتك؟ قال: نعم يا أمير المؤمنين. فقال: أما لو لم تفعل لضربت عنقك. فقال: هذا عقاب المعصية فما ثواب الطاعة..؟ فأمر له بجائزة وحملين[3].

ويجب أن يكون السفير عاقلاً ليميّز الأمر المستقيم من المعوج، وأن يكون ثابت العقل، متصفاً بالحلم ونظم الغيظ، والتأني في

(1) حسن فتح الباب، مرجع سابق، ص 90.
(2) ابن القراء، مرجع سابق، ق 2، ص 13.
(3) ابن القراء، مرجع سابق، ق 1، ص 12.

تصرفاته وأفعاله، وقد قيل بأن السفير الذي لا يتسم بالتأني إما أن ينقاد إلى مؤاتاه من أرسل إليه، وأما أن يعود بأمر لم ينفصل ورأي لم يتبرم. وقد ذم الله سبحانه وتعالى الرسول المحروم الذي لا تنجح على يديه الأمور. وأن كان العسر واليسر جاريين بمقاديره[1] فقد قال عز وجل: «وضرب الله مثلاً رجلين أحدهما أيكم لا يقدر على شيء، وهو كل على مولاه، أينما يوجهه لا يأتي بخير»[2].

كما توخى الحكام المسلمون الأمانة في سفرائهم، حتى لا يخونوا بلادهم، ويسيروا في ركب الأعداء، وفي هذا يعدد ابن الفراء ما ينبغي أن يتصف به السفير من نزاهة عن بيع الأمانة أو خيانة مرسله، وحذر من تجاوز ما رسم له أو تغيير شيء من رسالة من اختبر نقته أو من أرسل إليه فيقول: «ان السفارة تقتضي حسن أخلاق السفير كأن يكون عفيفاً نزيهاً، أميناً لا أمين عليه، بحيث لا يقبل الرِشا ولا يستدره العطاء، فيقصر فيما يجب لصاحبه ويبالغ فيما لا ينبغي لمن أرسل إليه، وأن يكون جيد اللسان لا تبدر منه البذيئة كاظماً للغيظ لا تحلقه ثورة الغضب، يؤثر الصدق في القول، مختالاً في محاورته ومكائده يناضل كلاً بحسب ما يراه من صوابه وخطئه وأن يكون وقوراً ذا حزامة، حليماً ذا أصالة رأي، جريئاً لا يرتاع لتهديدات مرهبه ولا يتغير بأطماع مرغبة. بل يضع الأمور في مواضعها، ويقابل كل فعل بما يليق به»[3].

---

(1) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 1، ص 18.

(2) سورة النحل/الآية 67.

(3) ومن الأمثلة التي تبرز حرص الحكام المسلمين على أمانة الرسل والسفراء ما حدث من عزل معاوية لأحد سفرائه لدى ملك الروم. نتيجة للخيانة وعدم الأمانة، فلقد أرسله معاوية ليتفاوض مع ملك الروم على الهدنة بين المسلمين والروم. ولما كانت الشروط التي وضعها معاوية للهدنة قاسية على ملك الروم، فلقد أغرى الأخير سفير معاوية بالمال ليخفف من تلك الشروط، فانقاد الرسول لهذا الغرض، فلما عاد إلى معاوية، وأطلعه على الاتفاق قال له معاوية: ما أراك إلا قد عملت لصالحه، وعزله. راجع: ابن الفراء، مرجع سابق، ق 1، ص 19.

وفي مجال حسن الخلق أيضاً. إشترط العرب فيمن يحمل الرسالة ويقوم بالسفارة ألا يكون ميالاً للنساء حتى لا يستخرجن أسراره، أو ممن يحب شرب النبيذ «فإن كان شارب الخمر فليتركه في ذلك الوقت بالكلية، فإن الخمر تفضح شاربها وتطلع على ما في نفسه من الأسرار، فقد كان الحزمة من ملوك فارس تحرم على الرسل شربها وتضرب عليهم الأعناق عند المخالفة.

3 - الصفات الثقافية:

قال تعالى: «قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون». «وقل رب زدني علماً». «وما يعقلها إلا العالمون». «إنما يخشى الله من عباده العلماء». «فلولا نفر من كل فرقة منهم طائفة، ليتفقهوا في الدين ولينذروا قومهم إذا رجعوا إليهم لعلهم يحذرون». وقال النبي (ﷺ): «يوزن مداد العلماء ودماء الشهداء يوم القيامة». «العلماء ورثة الأنبياء». «يشفع يوم القيامة ثلاثة: الأنبياء، ثم العلماء، ثم الشهداء».

ومن هنا كان العلم مقوماً رئيسياً في السفير الإسلامي، فلا رسالة بغير علم ولا نجاح دون عماد من المعرفة، ولا غرو أن كان السفراء المسلمون يختارون من بين العلماء الأجلاء واسعي المعرفة والثقافة، حتى يكونوا أهلاً للرسالة التي يحملون مسؤولياتها، رسالة الدولة الإسلامية التي كان العلم دعامة أساسية في بنائها، ورسالة العقيدة التي جعلت العلم بشؤون الدين والدنيا منهاجاً ومصباحها المنير، وقد كان كلاً منهم غزير العلم واسع الثقافة، جامعاً شريعة السنن والأحكام والسير، عالماً بأصول فرض الضرائب وتحصيلها.

4 - النسب:

لاحظ العرب ما للنسب من أثر عند اختيار السفراء ففضلوا

السفير ذا المحتد الكريم والأصل النبيل على غيره، بيد أن نظرة العرب في اختيار سفرائهم أعظم من نظرة الدول الحديثة، التي ترى في النسب وسيلة لكسب السفير مظهراً ارستقراطياً يجعله على اتصال بشاكلته من أهم الأمم التي يذهب إليها.

ثانياً: انتقاء السفراء

كان المسلمون ينتقون سفرائهم من بين من تتوافر فيهم المواصفات السابق ذكرها وكان السفراء المسلحون يختارون وفق أدق القواعد التي لا تختلف عن النظم التي تتبعها الدول الحديثة في الزمن المعاصر عند تعيين سفرائها، وكان في الدولة الإسلامية في صدرها الأول ديوان يسمى الرسائل يختص بالمراسلات مع الملوك وغيرهم من رؤساء الدول المجاورة للدولة الإسلامية، وكان كتاب الرسائل في العصر الأموي والعباسي يقومون بالتمهيد لاختيار السفراء وإعداد الكتب التي يحملونها[1].

وعرفت بعض الدول الإسلامية مثل الخلافة الفاطمية في مصر أهمية هذا الديوان، وأطلقت عليه اسم ديوان الإنشاء لأهمية تحرير الرسائل به، وكان صاحب ديوان الإنشاء أشبه بكاتب الرسائل، يقوم بمهمة وزير الخارجية في العصر الحاضر، من حيث أعداد السفراء وما يلزمهم من مطالب. ولكن حرص الخلفاء المسلمين برغم هذه الأدوات الدقيقة على اختيار المرشحين للسفارة بأنفسهم. مثال ما حدث لأحد المرشحين للسفارة إلى بلاد الروم لتمثيل الخلافة الأموية. وهو عامر ابن شراحيل الشعبي، فقد كان هذا المرشح من فقهاء الكوفة وعلمائها، وحجة في تاريخ العرب قبل الإسلام وأنسابهم وأشعارهم، ووقع عليه اختيار الحجاج ابن يوسف الثقفي،

(1) حسن فتح الباب، مرجع سابق، ص 100.

والي العراق إذ ذاك، ليبعث به إلى الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان الذي أراد أن يوفده سفيراً إلى البلاط البيزنطي. وعندما قابل الشعبي الخليفة جرى الاختيار التالي:

قال الخليفة: يا شعبي، ما العلم؟

فقال: هو ما يقربك من الجنة، ويباعدك عن النار.

قال الخليفة: يا شعبي، ما العقل؟

فقال: ما يعرفك عواقب رشدك ومواقع غيك.

قال الخليفة: متى يعرف الرجل كمال عقله؟

فقال: إذا كان حافظاً للسانه، مدارياً لأهل زمانه، مقبلاً على شأنه.

ثم قال الخليفة عبد الملك، يا شعبي، أنشدني أحكم ما قالته العرب وأوجزه.

فقال الشعبي: يا أمير المؤمنين، قول زهير:

ومن يجعل المعروف من دون عرضه...

يفره، ومن لا يتق الشتم يشتم

وقول النابغة:

ولست بمستبق أخاً لا تلمه على شعث أي الرجال المهذب

وقول عدي بن زيد:

عن المرء لا تسأل وسل عن قرينه

فكل قرين بالمقارن يقتدي

وقول طرفة:

ستبدي لك الأيام ما كنت جاهلاً

ويأتيك بالأخبار لمن لم تزود

وقول الحطيئة:

من يفعل الخير لا يعدم جوازية

لا يذهب العرف بين الله والناس

وانتقل الخليفة عبد الملك بن مروان بعد ذلك إلى اختبار الشعبي اختباراً أشبه باختبارات الذكاء اليوم، والتي تبين مقدار ضبط المرء لنفسه، وكان الشعبي ضئيل الجسم لا يبعث منظره لأول مرة على العلم الغزير الذي يعرفه، فقال له الخليفة عبد الملك: «إنك لدميم يا شعبي». فأجاب الشعبي على الفور: «زوحمت في الرحم يا أمير المؤمنين» كناية عن أنه ولد توأم.

وبعد امتحان الخليفة له ثبت أنه جدير بالسفارة[1].

وقد كان بالدولة الإسلامية ما يشبه تدريب المرشحين لأعمال

(1) ابراهيم العدوي، المرجع السابق، ص 23 - 29.

السفارات الإسلامية. يتم قبل تقلدهم مناصبهم وإرسالهم إلى خارج البلاد بتكليفهم بمهام محلية بسيطة لاختبار مدى ما عندهم من مواهب[1].

القسم الرابع

مهام السفراء

أولاً: وظائف السفراء والرسل

لم تكن وظائف السفراء مقتصرة على نشر تعاليم الدين الإسلامي فقط، بل قاموا بوظائف أخرى كالهدنة. وفداء الأسرى وتبادل العلم والمعرفة. وتحقيق المصالح المشتركة. وأحرزوا نجاحاً في مهامهم وأسهموا في توطيد دعائم الدول الإسلامية التي كانوا يمثلونها، وبسط نفوذها، وتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والفكرية. وتتلخص فيما يلي:

1 - نشر الدعوة:

كان نشر العقيدة وتوسيع نطاقها الهدف الأساسي للسفارات الإسلامية. وقد استخدمت جميع الأساليب لتحقيق هذه الغاية النبيلة. ويعد مصعب بن عمير بن هاشم أول سفراء الإسلام إذ بعثه الرسول (ﷺ) إلى المدينة قبل الهجرة بعد بيعة العقبة الثانية يقرئهم القرآن والدين، وهو أول من جمع الجمعة بالمدينة قبل الهجرة.

(1) حسن فتح الباب، المرجع السابق، ص 102 - 103.

كما كانت الغزوات الإسلامية النبوية سبيلاً للذود عن الإسلام، ووسيلة لتأييد كلمته فكذلك كانت السفارات النبوية سبيلاً لأداء رسالة الإسلام، وإبلاغها إلى الملوك والأمراء الذين يحكمون العالم القديم حينذاك، ففي شهر ذي الحجة سنة ست من الهجرة بعث النبي (ﷺ) كتبه وسفراءه على ثمان من أولئك الملوك والأمراء هم: قيصر قسطنطينية، كيروس حاكم مصر الروماني، الحارث بن أبي شمر الغساني عامل قيصر على الشام، كسرى (خسرو) ملك فارس، نجاشي الحبشة، وثلاث أخر من أمراء الجزيرة العربية المحليين هم: صاحب اليمامة، صاحب البحرين، وصاحب عمان[1]. وكان رسول النبي (ﷺ) إلى جبلة بن الأيهم هو شجاع بن وهب الأسدي، وكان سفيره إلى هرقل قيصر الدولة الرومانية هو دحية بن خليعة الكلبي، وأما سفارة النبي (ﷺ) المقوقس عظيم القبط في مصر فكان يحملها حاطب بن أبي باتعه اللخمي، وكان رسوله إلى كسرى فارس هو عبد الله بن حذافة السهمي، ورسوله إلى نجاشي الحبشة هو عمر بن أمية الضمري، وكان سليط بن عمرو العامري هو رسوله إلى هوذة بن علي الحنفي، وكان رسوله إلى المنذر بن ساوي وأهل البحرين هو العلاء بن الحضرمي، وكان رسوله إلى جيفر وعبد ابني الجلندي ابن المستكبر الأرديين بعمان هو عمرو بن العاص[2]. وقد استجاب لدعوة الإسلام بعض الملوك والأمراء وأحسن البعض معاملة رسل النبي (ﷺ) وتجمل في الرد على رسائله، بينما ثارت ثائرة البعض الآخر ككسرى فارس إذ مزق كتاب محمد (ﷺ)[3].

(1) محمد عبد الله عنان، مواقف حاسمة في تاريخ الإسلام، ط 4، مؤسسة الخانجي القاهرة، ص 202 – 203.

(2) ابن الغراء، المرجع السابق، ق 1، ص 3.

(3) عبد الخالق أبو دابية، في جولة مع المستشرقين دراسات في الإسلام طبعة المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة، العدد 179، السنة السادسة، 1396، 1976، ص 67 – 77.

كما استجابت للنبي (ﷺ) ثلاثة أقطار من جزيرة العرب وهي عمان، البحرين، اليمن[1]. وهذه الأقطار تمتاز بالخصب والثروة في هذه الجزيرة فكانت استجابتها نجاحاً عظيماً للإسلام. وزيادة لها شأنها في قوته وانتشاره الذي نطق القرآن الكريم بعالميته قال تعالى: ﴿قل يا أيها النبي إني رسول الله إليكم جميعاً الذي له ملك السموات والأرض لا إله إلا هو يحيي ويميت فآمنوا بالله ورسوله النبي الأمي الذي يؤمن بالله وكلماته واتبعوه لعلكم تهتدون﴾[2]. وقال تعالى: ﴿ومن يبتغ غير الإسلام ديناً فلن يقبل منه وهو في الآخرة من الخاسرين﴾[3]. وكان عهد الخلفاء الراشدين امتداداً لعهد النبي الكريم حيث كانت مقاصد السفارات تتركز في بث الدعوة إلى الإسلام أيضاً.

2 - إعلان الحرب:

كان القصد من السفارة في بعض الأحيان إعلان الحرب إذا رفض قبول الدعوة إلى الإسلام[4]. فرفض الدعوة إلى الإسلام قد يصبح بمثابة إعلان بدء العداء أو قيام الحرب، وقد استوجب الإسلام على المسلمين أن ينذروا عدوهم بنيتهم هذه، وأن بمهلوه في الرد عليهم مهلة كافية يخير العدو أثناءها أطراف أرضه ودولته[5]. ولقد خاض الرسول (ﷺ) حروباً كثيرة ضد أعداء الإسلام، ولكنه

(1) عبد المتعال الصعيدي، السياسة الإسلامية في عهد النبوة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 154 – 155.
(2) سورة الأعراف/ الآية 158.
(3) سورة آل عمران/ الآية 85.
(4) حامد سلطان، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص 200.
(5) عبد الرحمن عزام، الرسالة الخالدة، المجلس الأعلى للشؤون الإسلامية، القاهرة، 1946، ص 88.

لم يقدم على حرب منها إلا بعد أن استنفذ الرسائل الودية وفي مقدمتها السفارات[1]. وقد يغني عن الإنذار الصريح بالعداء وإعلان الحرب ما لجأ إليه ملوك الروم والعرب من كتابات في الخطاب، أو سفه في المكاتبة[2].

3 - الفداء وتبادل الأسرى:

احتلت السفارات الخاصة بالفداء وتبادل الأسرى جانباً هاماً من جوانب العلاقات الدبلوماسية الإسلامية، فقد كانت الحرب بين العرب والروم سجالاً وينال المسلمون من العدو وينال العدو منهم ويأسر بعضهم بعضاً وأكثر ما يقع الفداء زمن العباسيين في البر وزمن الفاطميين في البحر[3].

وكانت مراسم الفداء تجري بعد مفاوضات وشروط، وقد كان يسبق الفداء إرسال رسول من المسلمين إلى بلاد الروم لمعرفة ما بأيديهم من الأسرى، فإن أبانوا له عينوا مكاناً ليجرى فيه. وكانت الأفدية تجري باحتفال عظيم فيأتي الناس بأحسن ما يكون من العدد والخيل والسلاح والقوة يأخذون بكثرتهم السهل والجبل حتى ليضيق بهم القضاء. وكذلك كانت الروم أو مراكبهم تفعل ذلك،

---

(1) ومثال ذلك رسل النبي (ﷺ) إلى أسقف ايلات (أيلة) وأهلها، إذ جاء في كتابه إليهم: إذا أردتم أن يأمن البر والبحر فأطع الله ورسوله. ويمنع عنكم كل حق كان للعرب والعجم إلا حق الله وحق رسوله. وانك ان رددتم (يعني السفراء) ولم ترضهم لا آخذ منكم شيئاً حتى أقاتلكم. محمد حميدات الحيدر أبادي: مرجع سابق، ص 32.

(2) مثال ذلك ما وجهه هشام بن عبد الملك إلى ملك الروم وجعل خاتمته: «من هشام ابن عبد الملك أمير المؤمنين إلى الطاغية ملك الروم»، فلما وصل إليه الكتاب أعاده وهو مغيظ حانق ثم سار عقيبة مقاتلاً ديار الإسلام. ابن القراء، مرجع سابق، ق 1، ص 41.

(3) والفداء هو أن يفدي الأسرى المسلمون بمال أو نحوه ليفك أسرهم، أما أن يطلق سراحهم مقابل إطلاق عدد من أسرى الروم لدى العرب. فذاك هو تبادل الأسرى.

فتأتي بأحسن ما يكون من الذين معهم الأسرى[1]. ومن سفارات الفداء المشهورة، سفارة نصر بن الأزهر، رسول المتوكل إلى الروم سنة 861 م رداً على سفارة طروبليس الرومي الذي جاء بغداد ومعه سبعون أسيراً من المسلمين سنة 859 م طالباً على المسلمين إجراء فداء جديد[2].

4 - المصالحة بين ملوك الإسلام:

عمدت السفارات الإسلامية إلى إجراء المصالحات في الخلافات والنزاعات التي كانت تنشب بين ملوك الإسلام، خاصة في عهد الأيوبيين، حيث كانوا في اختلاف دائم لوفرة الأبناء

(1) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 144.

(2) وكان أول فداء وقع بمال في الإسلام أيام بني العباس، ولم يقع في أيام بني أمية فداء مشهود، وإنما كان يفادي بالنفر بعد النفر في سواحل الشام ومصر والإسكندرية وبلاد ملطية وبقية الثغور إلى أن كانت خلافة الرشيد ومن الوثائق السياسية المتعلقة بالفداء ما كتبه الأخشيد محمد ابن طغج إلى أرمانوس ملك الروم يجيبه إلى الفداء:»وأما الفداء ورأيك في تخليص الأسرى فإنا والله وإن كنا واثقين لمن في أيديكم باحدى الحسنيين وعلى بينة لهم من أمرهم وثبات من حسن العافية وعظيم المثوبة عالمين بحالهم، فإن فيهم من يؤثر مكانه من ضنك الأسرى وشدة البأساء على نعيم الدنيا ولذتها وسكوناً على ما يتحققه من حسن التقلب وجزيل الثواب. وقد تبينا مع ذلك في هذا الباب ما شرعه لنا الأئمة الماضون والسلف الصالحون فوجدنا ذلك موافقاً لما التمسته وغير خارج عما أحيته. فسررنا بما تيسر منه وبعثنا الكتب والرسل إلى عمالنا في سائر أعمالنا عليهم في جمع كل ممكن. ومن أشهر المراسلات السياسية في شأن تبادل الأسرى، ما بعث به الإمبراطور تيوفيل إمبراطور بيزنطة سنة 829م إلى الخليفة العباسي المأمون بشأن تبادل الأسرى وإعادة الحياة الاقتصادية بين المسلمين والروم. يقول: «وقد كتبت إليك داعياً على المسالمة راغباً في فضيلة المهادنة لتضع أوزار الحرب عنا، ويكون كل واحد لكل واحد ولياً وحزباً، مع اتصال المرافق والفسيح في المتاجر، وفك المستأسر وأمن الطرق» ورد الخليفة المأمون مجيباً طلب الإمبراطور البيزنطي، حتى تعود الحياة بين الطرفين إلى مجراها الطبيعي. إبراهيم العدوي، مرجع سابق، ص 14 – 15.

والأقارب أو كان الخليفة في بغداد يبعث برسله ليصلح بينهم في بعض الأحيان [1].

5 - الهدنة والصلح:

قال تعالى: ﴿وان جنحوا للسلم فاجنح لها وتوكل على الله، انه هو السميع العليم، وأن يريدوا أن يخدعوك، فإن حسبك الله﴾[2].وقال أيضاً: ﴿يا أيها الذين آمنوا ادخلوا في السلم كافة، ولا تتبعوا خطوات الشيطان﴾[3]. وتنفيذاً لأمر الله لنبيه بإجابة عدوه إذا طلب السلم. ولكن إلى البعد عن القتال، قام السفراء والرسل في الإسلام بمهمة التفاوض على عقد الهدنة والصلح بين المسلمين وبين غيرهم.

فكثيرا ما لجأ الروم إلى طلب الهدنة من العرب إذا اشتد عليهم القتال، وكان العرب في أيام ضعفهم يطلبون وقف القتال لعقد هدنة أو صلح. كما تردد السفراء بين الدولة العباسية والدولة البيزنطية لإبرام معاهدات الصلح إبان عهد هارون الرشيد[4]. ولما تولى المعتصم الخلافة عقب وفاة أخيه المأمون حاول قيصر قسطنطينية الإمبراطور نيوفلوس (توفيل) أن يعقد الهدنة والصلح مع المسلمين

(1) من ذلك انه في سنة 629 هـ. ورد ابن الجوزي الشهير سفير الخليفة لإجراء الصلح بين ملوك بني أيوب، وفي سنة 638 هـ. قدم ابن الجوزي أيضاً برسالة الخليفة إلى الملك الصالح أخ الملك العادل فأجل الملك الصالح قدومه إجلالا كبيراً. وفي سنة 651 هـ. ورد الشيخ نجم الدين البادرائي من قبل الخليفة المستعصم ليصلح بين ملك الناصر صاحب دمشق، والملك المعز أيبك، وكان في صحبته عز الدين أزمرد وكاتب الانشاء في بغداد لتمهيد القواعد، فلم يبرحا إلى أن انفصلت القصة ثم عاد البادرائي سنة 654 هـ. يجدد الصلح الأول. المقريزي، السلوك في معرفة دول الملوك، المرجع السابق، ج 1، ص 283.

(2) سورة الأنفال/ الآيتان 61 – 62.

(3) سورة البقرة/ الآية 208.

(4) القلقشندي، صبح الأعشى، المرجع السابق، ج 6، ص 457.

فأوفد إلى المعتصم سفارة على رأسها يوحنا النحوي[1].

وهكذا قام الرسل والسفراء في الإسلام بإجراء مفاوضات الهدنة والصلح على غرار ما يقوم به الممثلون الدبلوماسيون في الأزمنة المعاصرة.

6 - التهنئة والتعزية:

كان تولي الخلفاء والأباطرة العروش مناسبات طيبة لتبادل سفارات التهنئة وتحسين العلاقات بين البلدين. ومن ذلك أن الخليفة المهدي العباسي حين ولى الخلافة سنة 775 م وفدت عليه رسل الروم للتهنئة، واستدنى الخليفة رئيس السفارة وتحدث معه فقال السفير في حديثه: «إني لم أقدم على أمير المؤمنين لمال ولا غرض وإنما قدمت شوقاً إليه وإلى النظر إلى وجهه». وسر المهدي سروراً عظيماً بلباقة السفير البيزنطي وأمر بإكرامه[2]. ولما تولى الملك العادل الملك أرسل الخليفة في بغداد ابن الجوزي ليهنئه بالملك

(1) وكان يوحنا النحوي من أعظم علماء عصره ويجيد اللغة العربية وكان لسفارة يوحنا النحوي مهمة مزدوجة الأولى أن تعقد بين الخليفة والقيصر معاهدة سلام دائم، والثانية أن يعمل السفير على إقناع منويل – وهو قائد بيزنطي يلوذ ببلاط الخليفة بالعودة إلى القسطنطينية وقد نجح السفير في تحقيق المهمة الثانية دون الأولى ما أدى إلى قيام الحروب بين الطرفين كذلك تردد الرسل والسفراء بين الرسول (ﷺ) وعبيدة بن حصن الذي طلب منه الرسول (ﷺ) أن يرجع بمن معه على أن يعطيه كل سنة ثلث ثمار المدينة، لكن عبيدة بن حصن أبي إلا النصف وعندما جاءت رسله إلى النبي صلى الله عليه وسلم وهمت بكتابة الصلح معه رفض ذلك أصحابه صلى الله عليه وسلم ومنهم سعد بن معاذ. ومن ذلك أيضاً في سنة 315 حضر رسول ملك الروم ومعه كتاب من وزير الملك إلى الوزير علي بن عيسى يلتمس فيه الهدنة. وفي سنة 58 حضر إلى دمشق سفراء الإمبراطور قسطنطين الرابع ليعقدوا مع معاوية معاهدة صلح ارتضى معاوية بها اضطرته أن يؤدي على الروم جزية سنوية متنوعة. ومن أهم مواثيق الصلح تلك المعاهدة التي عقدت بين الرسول والمشركين من أهل مكة وأتباعهم في السنة السادسة من الهجرة وسميت صلح الحديبية. محمد عنان، مرجع سابق، ص 213 – 214.

(2) ابن الغراء، مرجع سابق، ص 150.

ويعزيه بأخيه. وعندما مات أبو الملك برديل ملك الإفرنج كتب إليه صلاح الدين الأيوبي يعزيه ويهنئه بجلوسه في الملك بعده. ويغتنم الفرصة لتوكيد المودة[1].

7 - تمتين الروابط الثقافية والعلمية:

تعتبر السفارات الثقافية من صميم الدعوة الإسلامية وجوهر رسالتها لأنها دعوة إلى الإيمان بوحدانية الله ووحدة العلم عن طريق المساواة بين البشر وسيادة الحق والعدل والحرية والقانون والتبادل الثقافي من أهم الوسائل التي توثق العلاقات بين الدول وترفع بينها الحواجز. وتفض المنازعات وتدعم السلام. لذا فقد كان دعم الروابط الثقافية بين الدولة الإسلامية وغيرها غرضاً له أصول ثابتة في تاريخ الدعوة المحمدية منذ بعثة الرسول. وتشكل هذه الأصول البذرة الأولى لشجرة السفارات الثقافية التي بدأ نموها في عهد الأمويين في دمشق ثم ازدهرت في عهد العباسيين في بغداد حيث كانت المركز الذي تخرج منه وتأتي إليه الوفود والسفارات العلمية والثقافية من البلدان المختلفة، ومن بين تلك البلدان بلاد الروم، الصين بلاد الفار[2].

---

(1) القلقشندي، صبح الأعشى، المرجع السابق، ج 7 ص 115 – 116.

(2) ومن أمثلة تلك السفارات ما بعث به الخليفة المنصور العباسي إلى القسطنطينية، حيث عاد العلماء المسلمون محملين بالكتب النادرة من بينها كتاب اقليدس. ولم تقتصر السفارات الثقافية على طلب الكتب النادرة فحسب، وإنما شملت أغراضها دراسة الأماكن التاريخية التي تتعلق بأحداث الدولة الإسلامية أو ما ورد ذكره في القرآن الكريم. ومن أشباه هذه الاتصالات العلمية تلك السفارة التي أرسلها الخليفة العباسي الواثق (842 – 847 م) إلى أفيسوس بآسيا الصغرى من بلاد الروم لزيارة الكهف الذي حفظ فيه رفات الشبان السبعة الذين استشهدوا أيام الإمبراطور دقلديانوس والذين ورد ذكرهم في القرآن الكريم في سورة الكهف: ﴿إنهم فتية آمنوا بربهم وزودناهم هدى﴾ وقد منح الإمبراطور البيزنطي ميخائيل الثالث تلك السفارة تفويضاً خاصاً لزيارة ذلك الكهف كما بعث معها رجلاً ليقوم بمهمة الإرشاد ويؤدي دور الدليل أثناء تجوال السفارة إبراهيم العدوي، مرجع سابق، ص 18 – 22.

وفي عهد الأمويين بالأندلس بلغ التبادل الثقافي ذروته بفضل النهضة العلمية التي ازدهرت في العواصم الإسلامية والمسيحية. فقد كانت بغداد وقرطبة والقسطنطينية مراكز إشعاع للعلوم والفنون والآداب، تنافس كل منها الأخرى في التزود بالعلم والثقافة والبحث عن كل جديد ومبتكر من المعارف والأفكار، وتشجيع العلماء والطلاب على البحث والدراسة والإكثار من السفارات الثقافية لتحقيق هذه الأغراض. وقد لعبت تلك السفارات دوراً هاماً في إقرار السلام بين تلك القوى الكبيرة التي كانت تحتل مسرح السياسة الدولية حينئذ .

8 - التحالف:

كان الرسل يترددون بين الملوك لعقد محالفات تربط بعضهم ببعض، وكانت هذه المحالفات تجعل العلاقات السياسية والاقتصادية أحياناً بين الدولتين قوية وتنشئ نوعاً من المعاضدة والمسالمة والدفاع. ومن ابرز المحالفات التي عرفها تاريخ الدبلوماسية الإسلامية تحالف هارون الرشيد وشارلمان، وتحالف الدولة الأموية في الأندلس مع الدولة البيزنطية[1]. ولا شك أن المبعوثين الدبلوماسيين في الوقت الحاضر يعملون على إقامة التحالف والتآزر بين دولهم. ولا يتنافى دورهم في ظل القانون الدولي الحالي مع دورهم في ظل الدولة الإسلامية.

9 - الزواج

كان الملوك يخطبون بنات ملوك آخرين فيرسلون الرسل

(1) ابن الفراء، المرجع السابق، ص 158.

للمفاوضة في ذلك[1]. فبعث الرسل والسفراء طلباً للمصاهرة يتشابه مع ما تقوم به القناصل حالياً من إبرام عقود الزواج وما يتصل بها.

10 - التحقيق:

أجرت السفارات الإسلامية التحقيق بشان بعض الأمور التي من أهمها دراسة أحوال الأسرى وشكواهم من سوء معاملة الأعداء لهم[2].

وهكذا يمكن القول أن السفارات الإسلامية شملت سائر المهام التي تحققها الدبلوماسية في العصور الحديثة. وبطبيعة الحال كان لتلك السفارات الإسلامية طابعها الخاص من حيث الإعداد والتكوين ومن حيث كونها سفارات مؤقتة، ولم تكن السفارات الإسلامية

(1) ويروي ابن سعد أنه: «في الكتاب الآخر الذي كتبه الرسول (ﷺ) على النجاشي، كان يأمره فيه أن يزوجه أم حبيبة بنت أبي سفيان ابن حرب، وكانت قد هاجرت إلى أرض الحبشة مع زوجها عبيد الله بن جحش الأسدي، فتنصر هناك ومات، فزوجه النجاشي أم حبيبة بنت أبي سفيان وأصدق عنه أربعمائة دينار.ومن ذلك أيضاً سنة 335 هـ. وصل إلى بغداد رسول من ملك الرومان إلى السلطان مسعود يخطب خاتون زوجة المستظهر، كان معه تحف كثيرة. فجاء وزير مسعود إلى دارها فاستأذنها فأذنت. فحضر القضاة دار السلطان ووقع الملاك على مائة ألف دينار ونثرت الدراهم والدنانير وسيرت إليه. وسفارة خمارويه إلى الخليفة العباسي المعتضد بالله لعرض زواج الخليفة من ابنته الأميرة قطر الندى سعياً من جانب الأول في تدعيم نفوذه بمصر وسوريا. ابن الفراء، المرجع السابق، ص 152.

(2) روى في هذا أن علياً بن عيسى الوزير قد بعث بسفارة إلى القسطنطينية للتحقيق مما أذيع في ذلك الوقت عن سوء أحوال أسرى المسلمين بها، وقام السفير بمهمة المفاوضة في شأن تحسين أحوالهم وغذائهم وكسائهم. وكذلك أرسل الخليفة العباسي المأمون رسولاً في مهمة مماثلة لذلك إلى بلاط ملك الروم لتفقد أحوال أسرى المسلمين ببلاده. وكان من نتيجة هذه الزيارة للرسول العباسي لأسرى المسلمين أن حارب المأمون بلاد الروم لسوء معاملتهم لأسرى المسلمين. ابن الفراء، مرجع سابق، ص 48.

مؤقتة إلا للعرف الدولي الذي كان يسود العصور الإسلامية السابقة وطبيعة العلاقات الدولية في ذلك الوقت، بيد أن الراجح في الفقه الإسلامي هو جواز التعويل على التمثيل الدبلوماسي الدائم خاصة وأن المصلحة في الزمن المعاصر تستلزم التمثيل الدائم بعد تزايد العلاقات الدولية الحديثة.

كما أن الملوك العرب اتبعوا سنة تحميل الرسول كتاباً يعرف به، ويذكرون فيه الغرض من رسالته، ويطلبون اعتماده في أقواله وأفعاله وأنه ثقة أمين[1]. وكانت هذه الكتب تقدم إلى الخليفة أو السلطان يوم استقباله أمام الوزراء والأمراء وكبار رجال الدولة أشبه بأوراق الاعتماد التي يقدمها السفراء في العصر الحديث إلى رؤساء الدول التي يوفدون لديها، وكان يكتب هذه الكتب كاتب خاص[2]، وهذه الكتب التي يحملها السفراء في الدولة الإسلامية تشبه جواز السفر الذي يحمله المبعوث الدبلوماسي في العصر الحديث، فهي تتضمن اسم السفير وصفته والجهة التي يقصد إليها، وان كان سيعود منها أو يبقى فيها [3].

(1) ابن الفراء، مرجع سابق، ص 131.

(2) ابن الفراء، مرجع سابق، ص 131.

(3) ومن أمثلة هذه الكتب (خطابات الاعتماد) ما جاء بكتاب الملك الناصر برقوق عندما أرسل رسولاً إلى أحد ملوك جنكيز خان، إذ ورد به: «..... وقد اخترنا لتبليغ رسالتها، وأداء أمانتها، المجلس السامي المقرب الأمين خواجا فلان أعزه الله تعالى، وحملناه من السلام ما يهتدي بضوئه الساري، ويفوق بعرفه العنبر الشحرى والمسك الداري» ومن هذه النماذج أيضاً ما جاء في كتاب أيا خان غازان وهو في دمشق إلى السلطان الناصر محمد قلاوون في القاهرة، إذ ورد به: «... وقد سيرنا حاملي هذا الفرمان الأمير الكبير ناصر الدين علي خواجا والإمام العالم ملك القضاة كمال الدين موسى بن يونس، وقد حملناهما كلاماً يشافهانكم فيه فلتثقوا بما تقدمنا به إليهما فإنهما من الأعيان المعتمد عليهما...» ثم ذكر بعض ما حملا من الرسالة. القلقشندي: صبح الأعشى، مرجع سابق، ج 7، ص 301.

ثانياً: واجبات الرسل والسفراء

أوصت الدولة الإسلامية سفرائها بعدم التدخل في شؤون المرسل إليه وأمور مملكته. وان لا يحرضوا الملك على الرعية، أو يتصلوا بشخصيات مشتبه في أمرها لدى سلطان الدولة المرسل إليها، لأن الرسول على قول الملك الظاهر برقوق ينبغي أن يكون أعمى، أخرس، غزير العقل، ثقيل الرأس. لذا كان سفراء الدولة الإسلامية يحاربون تقاليد البلاد التي يوفدون لديها أثناء مراسم الاستقبال فلا يتبعوها إذا كانت تتعارض مع تعاليم الدين. مثل ذلك أن المسلمين كانوا يرفضون أن يسجدوا لرؤساء الدول الأجنبية لدى استقبالهم كما كانت تجري بذلك عادة تلك الدول. ولا شك أن عدم تدخل السفراء في الشؤون الداخلية للدول المرسلين إليها واحترام تقاليدها أمر يتفق مع قواعد القانون الدولي الحديث، وقد كان هذا الأمر عنواناً كريماً على سمو الدولة الإسلامية وتعاليمها الدبلوماسية الجيدة.

الفصل الثاني

الأساس الفلسفي لحصانات وامتيازات السفراء في الإسلام

يسند كثير من فقهاء الإسلام الأساس الفلسفي والفقهي لحصانات وامتيازات السفراء إلى عقد الأمان.

أولاً: عقد الأمان

عقد الأمان هو عقد لفرد أو معاهدة لأكثر من فرد يصبح به المستأمن كالذمي في الأمان، إلا أنه لا يلزم بدفع ضرائب الدولة الداخلية. ويطلق عليه البعض أنه تصرف قانوني تنتج عنه آثار في منتهى الأهمية بالنسبة لحياة وحرية وأموال الأجنبي في الإقليم الإسلامي حيث يمكنه من ممارسة كافة أنواع الأنشطة التي لا يحرمها القانون. والمستأمن هو شخص دخل الديار الإسلامية على غير نية الإقامة فيها، بل يقيم مدة معلومة بعقد يسمى عقد الأمان، أو بمجرد منح الإقامة، وذلك يكون بقصد الاتجار أو السياحة أو

الزيارة، وإقامته تكون محدودة بمدة قابلة للتجديد، فإن أخذت إقامته صفة الدوام تحول إلى ذمي. ويجب إعطاء الأمان لمن أراد أن يعرف أحكام الإسلام لقوله تعالى ﴿وان أحد من المشركين استجارك، فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه﴾[1]. ﴿كما يجوز إعطاء الأمان لرسل الأعداء وطالبي الأمان﴾[2]. وعقد الأمان من العقود التي تفيد الأمن لغير المسلمين، وهذه العقود عقود ثلاث هي الأمان والجزية والمعاهدة باعتبار أن الأمن إما أن يكون متعلقاً بعدد محصور من غير المسلمين أو بعدد غير محصور منهم، فإذا كان متعلقاً بعدد محصور فهذا هو عقد الأمان، وأما ان كان متعلقاً بعدد غير محصور، فأما أن يكون مؤقتاً بزمن معين، أو غير مؤقت بزمن معين، فإذا كان مؤقتاً بزمن معين فهو عقد المعاهدة، وان كان غير مؤقت بزمن معين فهو عقد الجزية[3].

ثانياً: أنواع الأمان

عقد الأمان نوعان: أمان مؤقت وأمان مؤبد، والمؤقت نوعان خاص وعام أما الأمان المؤقت الخاص: فهو ما يبذله المسلم من المقاتلة لواحد أو جمع محصورين وقد منح كل مسلم من المقاتلة حق هذا التأمين الخاص لأن الضرورة قد تقضي به وتكون فيه المصلحة للمسلمين ويمكن لكل مقاتل أن يقدر هذه المصلحة الجزئية ويعمل لتحقيقها بدون حاجة إلى الرجوع إلى الأمام أو نائبه، فهو يصح من كل مسلم مختار، وأصل هذا قول رسول الله (ﷺ) «المسلمون تتكافأ دماؤهم ويسعى بذمتهم أدناهم وهم على من سواهم».

---

(1) سورة التوبة/ الآية السادسة.

(2) محمد عثمان، الحقوق والواجبات والعلاقات الدولية في الإسلام، ط 2، مرجع سابق، ص 159.

(3) محمد عثمان، المرجع السابق، ص 160.

أما الأمان المؤقت العام: فهو ما يكون لجماعة غير محصورين كأهل ولاية كما في الهدنة، وهذا حق لا يملكه إلا الإمام أو نائبه، لأن المصلحة العامة من شؤونه هو النظر فيها وهو الذي يرجع إليه في تقدير الضرورة القاضية بالكف عن القتال في مدة معينة والنظر فيها على وجه صحيح. وأصل هذا الأمان المؤقت العام صلح الحديبية فإنه كان من مواد ذلك الصلح الكف عن القتال عشر سنين وقد أمضى رسول الله (ﷺ) ذلك لما كان يقدره من المصلحة العامة في هذا الكف عن القتال. وأما الأمان المؤبد: فهو ما يكتسب بعقد الذمة وإنما يتولى هذا العقد من قبل المسلمين الإمام أو نائبه.

ثالثاً: شروط صحة العقد

1 - أن يكون من أعطى الأمان مسلماً، سواءً أكان رجلاً أم امرأة، فلا يصح عقد الأمان من كافر ذمي، لأنه متهم بهم على المسلمين، لأنه يوافقهم في اعتقادهم وليس أهلاً للنظر في أمور المسلمين.

2 - التكليف، أي أن يكون بالغاً عاقلاً، فلا يصح الأمان من طفل ولا مجنون، لأن عبادة كل منهما لاغية.

3 - عدم الإكراه.

4 - أن يكون العدد الذي أعطى له الأمان محصوراً.

5 - أن يكون من أعطى له الأمان عالماً بهذا الأمان، فلو لم يكن عالماً به فلا أمان له، وكذلك لو علم بالأمان فرده، فإن الأمان حينئذ باطل.

6 - أن لا يكون عقد الأمان ضاراً بالمسلمين، فالجاسوس والطلائع التي يرسلها العدو لاستكشاف الأرض أمام جيوشه، لا يجوز إعطاؤهم الأمان، للضرر الحاصل من ذلك[1].

رأينا في الموضوع:

نرى أن القول بأن أساس حصانات وامتيازات السفراء في الإسلام يستمد من عقد الأمان. موضع نظر - ووجهتنا التي نتجه إليها هي أن حصانات وامتيازات السفراء في الإسلام ثابتة بدون عقد الأمان، وأن أمان الرسول الموفد من قومه أو دولته إلى الدول الإسلامية يثبت بمجرد دخوله دار الإسلام، إذا أثبت أنه رسول موفد من قومه، أو دولته إلى الدول الإسلامية يثبت بمجرد دخوله دار الإسلام، إذا أثبت أنه رسول موفد من قومه، ولا يكلف اقامة البينة لأن اقامة البينة تقضي إلى الضيق والحرج، وكليهما مدفوع، ولذا يكتفي بالعلامة وهي أن يكون معه كتاب من حاكم بلاده، فإذا خرج ذلك الكتاب فالظاهر أنه صادق والبناء على الظاهر واجب فيما لا يمكن الوقوف على حقيقته. وهنا لا يتعرض لشخصه بسوء حتى يعود إلى بلاده. هذا الأمان ثابت بالقرآن والسنة القولية والفعلية للرسول عليه الصلاة والسلام. قال تعالى: ﴿وإن أحد من المشركين استجارك، فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه﴾[2]. ويقول القرطبي في تفسيره ظاهرة الآية انها فيمن يريد سماع القرآن، فأما الاجارة إلى غير ذلك، فإنما هي لمصلحة المسلمين والنظر فيما تعود عليهم به منفعة[3]. ولا شك أن في ارسال السفراء والرسل

(1) محمد رأفت عثمان، المرجع السابق، ص 160.

(2) سورة التوبة/ الآية السادسة.

(3) القرطبي، الجامع لأحكام القرى، الجزء الثامن، دار الكتب المصرية 1358 هـ - 1939م، المرجع السابق، ص 75 - 76.

مصلحة للمسلمين إذ أنه ضروري لعقد الصلح والهدنة وتحسين العلاقات بين الدولة الإسلامية وجيرانها. والنبي (ﷺ) عندما جاءه ابن النواحة وابن أثال رسولا مسيلمة الكذاب قال لهما رسول الله (ﷺ) «لو كنت قاتلاً رسولاً لقتلتكما»[1].

وروى البخاري أن عامر بن الطفيل أتى إلى رسول الله - ﷺ - فقال: أخيرك بين ثلاث خصال: يكون لك أهل السهل، ولي أهل المدر، أو أكون خليفتك من بعدك، أو أغزوك بغطفان بألف أشقر وألف شقراء[2]. فهذا اعرابي يغلظ القول للرسول - ﷺ - وهو في ديار الإسلام فلم يمد له الرسول يداً بسوء، وكل ما قاله الرسول ﷺ بعد ذهاب الرجل غليظ القول «اللهم اكفني عامر بن الطفيل» إذ أن عامر بن الطفيل كان رسول قومه إلى النبي ﷺ له ما للرسل من عصمة وحرمة.

من هنا فإنني أستطيع أن أخلص مما أسلفت إلى أن أساس حصانات وامتيازات السفراء في الإسلام مستمد في الغالب من صفتهم كسفراء، وأن هذا الأمان الذي يتمتعون به ثابت بالقرآن والسنة على النحو الذي أوضحناه. ويدعوني الاستطراد إلى أن أذكر أن الحنفية والشافعية والرايدية والحنابلة نصوا على أن الرسل لا تقتل لأن أمان السفراء والرسل ثابت بدون عقد الأمان ولأن تأمينهم ثابت بالقرآن والسنة[3].

---

(1) الشوكاني، نيل الأوطار، المرجع السابق، ج 8، ص 29.

(2) ابن القيم، زاد المعاد في هدي خير العباد، الطبعة الأولى، المرجع السابق، ج 2، ص 27.

(3) السرخسي، المبسوط، المرجع السابق، ج 10، ص 92 - 93.
- ابن قدامة، المغني، المرجع السابق، ج 8، ص 400 - 523.
- الطبري، اختلاف الفقهاء، المرجع السابق، ص 32 - 33.

الفصل الثالث

حصانات وامتيازات السفراء في النظام الإسلامي

كان الخلفاء والملوك والسلاطين في الإسلام يستقبلون الرسل والسفراء القادمين بأحسن القبول منذ أن تطأ أقدامهم أرض الدولة الإسلامية[1]. وكانت عادة الرسول والصحابة أن يلبسوا أحسن الثياب عند استقبال الرسل، ولو أن عمراً لم يتقيد بهذه العادة إذ خرج على أبهة الرسميات واستمسك بالبساطة. ولعل خير مثل لذلك واقعة سفير الروم الذي جاء ليلقى عمر فوجده نائماً تحت ظل شجرة تقابل تلك البساطة فخامة الملك التي تحلى بها العباسيون مما يحكيه المؤرخون، وكانت سنة الرسول أن يستقبل الوفود باحتفال تجرى مراسمه طبقاً للعادات العربية[2]. وكانوا يودعون بكثير من الحفاوة وقد يعقد لهم احتفال يشبه احتفال استقبالهم[3]. وقد شملت الدولة الإسلامية السفراء الوافدين إليها

(1) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 119.

(2) محمد الغنيمي. الأحكام العامة في قانون الأمم: مرجع سابق ص 770.

(3) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 130 (يلاحظ أن الدولة الإسلامية قد استهدفت من مبالغتها في الاحتفال بالسفراء هدفين: أولهما أن السفير يتكلم باسم رئيس دولته ولذا فان إكرامه، كأنما هو إكرام الملك المرسل نفسه والثاني هو حرص الدولة الإسلامية=

بالأمان والسلام ول مدة بقائهم في بلادها حتى يعودوا مطمئنين إلى أوطانهم، واشتهرت الدولة الإسلامية منذ نشأتها بالحرص التام على تمتع السفراء عندها بالأمان أو بالحصانة الدبلوماسية، كما ظلَّ هذا نهج خلفائها على مر السنين والقرون.

القسم الأول

الحصانة الشخصية

شملت الدولة الإسلامية السفراء الوافدين إليها بالأمان والسلام طوال مدة بقائهم في بلادها حتى يعودوا مطمئنين إلى أوطانهم، وعرف عن الدولة الإسلامية منذ نشأتها بالحرص التام على تمتع السفراء بما يعرف في الاصطلاح الحديث المعاصر للقانون الدولي العام بقاعدة الحصانة الشخصية[1]. ويثبت الأمان للرسول الموفد من قومه، أو دولته إلى الدول الإسلامية، بمجرد دخوله الديار الإسلامية، إذ أثبت أنه رسول موفد من قومه، ولا يكلف إقامة البينة لأن إقامة البينة - تفضي إلى الضيق والحرج وكليهما مدفوع - ولذا يكتفي بالعلامة وهي أن يكون معه كتاب من حاكم بلاده، فإذا أخرج ذلك الكتاب فالظاهر أنه صادق والبناء على الظاهر واجب فيما لا يمكن الوقوف على حقيقته. وهنا لا يتعرض لشخصه بسوء، حتى يعود إلى بلاده، لأن أمر القتال والصلح لا يتم إلا بالرسل فلا بد من

= على إظهار عظمتها وبذخها وقوتها لتوقع الرهبة في نفوس الوافدين عليها، فيروون لملوكهم ما شاهدوه وما سمعوه من مظاهر).

(1) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سابق، ص 18.

تحقيق الأمان لهم لتحقيق الغرض من إرسالهم[1].

وبالتالي فالرسل سواءً جاءوا من البر أو البحر فهم آمنون مطمئنون لا يحسون بسوء ولا يتعرض لهم بأذى[2]. وثمة الكثير من الأدلة الواضحة على عصمة دم الرسول وصيانة شخصه من أي أذى حتى لو اختلفت وجهات النظر في المفاوضة، وتكلم المبعوث بما لا يتفق مع احترام عقائد المسلمين ما يوجب قتله، أو فشل المبعوثين السياسيين في القيام بمهمتهم، ويستمر لهم حق التمتع بالحماية والحصانة حتى يعودوا إلى بلادهم التي يأمنون فيها[3].

كذلك سار الخلفاء الراشدون، وحكام المسلمين من بعدهم على المحافظة على حرمة السفراء والرسل، فلقد حدث أن أرسل الملك

(1) جاء في كتاب السير الكبير للشيباني وكتاب الخراج لأبي يوسف «أن الولاة إذا ما لقوا رسولاً، يسألونه عن اسمه، فإن قال أنا رسول الملك بعثني إلى ملك العرب وهذا كتابه معي، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق فهدية إليه فإنه يصدق ولا سبيل عليه، ولا يتعرض له، ولا لما معه من المتاع والسلاح والرقيق والمال. وكذلك لو أن المسلمين أسروا مركباً في البحر. وقال نفر من ركابها: نحن رسل بعثنا الملك، فلا يتعرض لهم ،أبو يوسف، الخراج، مرجع سابق، ص 203 – 205. الشيباني، السير الكبير، شرح السرخس، مرجع سابق، ج 2، ص 471 – 480.

(2) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 138.

(3) مثال ذلك ما ذكره ابن هشام في السيرة النبوية انه لما قدم وفد بني عامر إلى رسول الله ﷺ قال عامر بن الطفيل لرسول الله ﷺ: يا محمد، خالني، قال: لا والله حتى تؤمن بالله وحده، وكررها ثم قال: أما والله لأملأنها عليك خيلاً ورجالاً، فلما ولى قال رسول الله (ﷺ) اللهم اكفني عامر بن الطفيل. وما رواه البخاري: أن عامر بن طفيل أتى النبي ﷺ فقال: أخيرك بين ثلاث خصال: يكون لك أهل السهل، ولي أهل الدر، أو أكون خليفتك من بعدك، أو أغزوك بغطفان بألف أشقر، وألف شقراء. فهذا أعرابي يغلظ القول ويسيء التخاطب مع الرسول (ﷺ)، فلا يبسط له الرسول يداً بسوء ولا يزيد عن أن يقول – بعد أن يذهب الرجل – اللهم أكفني عامر بن طفيل، لأن عامراً كان رسول قومه إلى النبي (ﷺ)، له ما للوفد والرسول من عصمة وحرمة.

Leon أحد رجال الدين بصفته سفيراً فوق العادة إلى المأمون، ولما قابل المبعوث المأمون نطق بعبارات نابية كلها مدح وتعظيم للملك ليون ومملكته وقذف وسب في المأمون، وبعد الترجمة العربية للخطبة التي ألقاها هذا المبعوث، أشار المأمون إلى المبعوث بأن يشرح موضوع مهمته وهو يبتسم دون أن يلحق به أذى[1].

وقد احترمت الدبلوماسية الإسلامية جميع حاشية السفراء وأتباعهم على اختلاف درجاتهم، حتى خدمهم وعبيدهم، فبسطت الدولة الإسلامية حصانتها إلى سائر أتباع السفراء، واعتبرت أي اهانة تلحق بأحدهم كأنما هي موجهة إلى شخص السفير نفسه[2] وبذلك وقفت قواعد البروتوكول الإسلامي على قدم المساواة مع أرقى المبادئ والعرف الدبلوماسي الحديث، والتي تقرر تمتع جميع أعضاء السفارة بالحصانة[3].

وما يكشف عن نبل الإسلام والدولة الإسلامية في عهد الرسول واحترامها للوضع القانوني الخاص بمبعوثي الدول الأخرى، أنه في الوقت الذي كان يقابل فيه سفراء هذه الدول بالاحترام ويحاطون بالحماية الكاملة حتى ولو خرجوا على القواعد الأولى في مخاطبة رؤساء الدول، كان سفراء الرسول إلى الدول غير الإسلامية يعاملون

(1) عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سابق، ص 18.

(2) حامد سلطان، أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، المرجع السابق، ص 200.

(3) قال سعيد بن جبير: «جاء رجل من المشركين إلى علي بن أبي طالب فقال: إن أراد الرجل منا أن يأتي بحاجة فتل، فقال علي (رضي الله عنه): لا، لأن الله تبارك وتعالى يقول: ﴿وأن أحد من المشركين استجارك فأجره حتى يسمع كلام الله ثم أبلغه مأمنه» فلقد استدل علي رضي الله عنه بعدم جواز قتل المشرك القادم في حاجة إلى دار الإسلام بتلك الآية ومن الحاجات التي يقدم إليها المشركون لدار الإسلام تبليغ الرسالة ولقد نص الحنفية والشافعية والزايدية والحنابلة على أن الرسل لا تقتل. السرخسي، المبسوط، مرجع سابق، ج 10، ص 92 – 93.

كقاعة عامة، أسوأ معاملة[1]. وبينما كان العرب يؤمنون رسل الروم كان الروم يغدرون برسل العرب فيعذبونهم أو يقتلونهم ولذلك كان العرب دائماً يطالبون الروم والإفرنج الذين كانوا يتعرضون للرسل بالضرب والأذى بالأمان، بل كانوا يضطرون في أحيان كثيرة إلى تثبيت ذلك في معاهداتهم معهم. [2].

إن أموال الرسول والسفير في دار الإسلام لا تدخل في الحرمة الممنوحة لشخصه إلا إذا شرط ذلك الإمام أو نائبه إذا كان الذي أعطاه الأمان غير الإمام وغير نائبه، وكذلك أموال غيره التي معه فلا تدخل في الأمان الممنوح لشخصه في الأصح. أما مركوبه، وثيابه وآلة استعماله، ومراسلاته، ونفقة مدة إقامته فإنها تدخل في الأمان الممنوح لشخصه. فإن كان الذي أعطى الأمان هو الإمام فإن أمواله مطلقاً الضروري منها وغير الضروري يدخل في الأمان الشخصي له. ولما كان المبعوثون الدبلوماسيون يعتمدون لدى رؤساء الدول في عصرنا فإنهم يعتبرون آمنين على أموالهم جميعاً مثل أشخاصهم لأن الرؤساء والملوك بمنزلة الإمام.

---

(1) من ذلك أن ملك الفرس خسرو قطع الخطاب الذي أرسله إليه الرسول عليه الصلاة والسلام وداسه بأقدامه ونجا حامله من القتل بأعجوبة. ومن ذلك أيضاً أن السفراء الذين أرسلهم الرسول إلى أميري الغساسنة عوملوا أسوأ معاملة، ومبعوث الرسول إلى حاكم باسورا الروماني، قتل على يد هذا الأخير. عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سابق، ص 19.

(2) ففي فقرة من هدنة عقدت بين الملك المنصور سيف الدين قلاوون صاحب مصر والشام وبين دون حاكم الريد آرغون صاحب برشلونة سنة 693 ورد بها: «وعلى أنه متى عبر على بلاد دون حاكم أو معاهدية رسل من بلاد الملك الأشراف قاصدين جهة من الجهات القريبة أو البعيدة صادرين أو واردين أو رماهم الريح في بلادهم تكون الرسل وغلمانهم وأتباعهم ومن يصل معهم من رسل الملوك وغيرهم آمنين محفوظين في الأنفس والأموال.وفي فقرة ثانية من اتفاق عقد بين قلاوون وبين صاحب القسطنطينية سنة 680 ورد بها: «وعلى الرسل المرددين من الجهتين أن يكونوا آمنين مطمئنين في سفرهم ومقامهم براً وبحراً محترمين مرعيين هم وكل من معهم من مماليك وجوار وغير ذلك...». ابن الغراء، مرجع سابق، ق 2، ص 139.

القسم الثاني

الحصانة القضائية

أولاً: المسؤولية المدنية والجنائية

يتمتع الدبلوماسيون في الزمن المعاصر بالإعفاء من الخضوع للقضاء الإقليمي. بيد أن التشريع الإسلامي يختلف عن القانون الدولي في هذا الشأن، إذ أن الرسول والسفير يسأل كل منهما مدنياً وجنائياً عما يرتكبانه من أفعال في دار الإسلام ،على أساس أن السفير أو الرسول يعتبر مستأمناً لدى الدول الإسلامية بأمان، وهذا المستأمن بدخوله أرض الإسلام، بعد إعطائه الأمان يعتبر ملتزماً بأحكام الشريعة الإسلامية ويسري عليه ما يسري على الذمي من أحكام، فيعاقب الجميع في دار الإسلام دفعاً للفساد، ودفع الفساد واجب ملزم لكل من يقيم بين المسلمين ولو مؤقتاً، والمجرم لا يستحق الحماية، ولا يصلح لأداء وظيفته[1]. فضلاً عن أن الإسلام يعتبر حقوق الأفراد لها سلطان على كل اعتبار في الدولة ولا يجوز إهدارها مهما كانت الظروف.

1 - مذهب الحنفية:

ذهب الحنفية إلى تقرير مسؤولية المستأمن الجنائية والمدنية بحيث يخضع فيها للقضاء الوطني ويلقي عقوبته وجزاءه، إذا ما ارتكب جريمة من جرائم التعدي على حقوق الأفراد وذلك كالسرقة،

(1) عبد القادر عودة، التشريع الجنائي الإسلامي مقارناً بالقانون الوضعي، الجزء الأول، الطبعة الأولى، الاسكندرية 1968، ص 285 – 287.

والغصب، كما يرى الحنفية إعفاء المستأمن من المسؤولية الجنائية بالنسبة للجرائم التي تتعلق بحقوق الله تعالى[1].

2 - مذهب الشافعية:

يرى الشافعية بوجوب الضمان في المتلفات، وكذلك الحدود والقصاص، أما حقوق الله سبحانه وتعالى كالخمر والزنا فلا حد فيها لأنها حقوق الله تعالى، وفي هذا يتفقون مع الحنفية في قولهم بأن حقوق الله تعالى لا حد فيها. أما السرقة ففيها قولان أحدهما عدم القطع لأنه حد خالص لله تعالى. والثاني يجب لأنه حد يجب لصيانة حق الآدمي فوجب عليه كحد القذف[2].

3 - مذهب الحنابلة:

يقول الحنابلة إذا سرق المستأمن في دار الإسلام أو قتل أو

---

(1) وفي هذا يقول الشيخ محمد أبو زهرة: «أن هناك عقوبات غير مقدرة في الكتاب والسنة، إذ لم يرد بها نص شرعي. بل يتولى ولي الأمر تقدير العقاب فيها، أو يترك تقديرها للقاضي المختص، وتسمى هذه العقوبات عقوبات تعزيزية وهذه يصح أن تدخل في ضمن حصانة الممثلين السياسيين، لأن تقديرها من حق ولي الأمر، ولكن يجب أن يكون عقاب تطبقه دولة الممثل، أما العقوبات المقدرة بنص قرآني وهي الحدود والقصاص فقد علمت رأي أبي حنيفة فيها، وأنه على أساس ذلك المذهب يصح الترخص في الحدود التي ليس للعباد الحق فيها أو حق الله فيها غالباً أما القصاص فلا يترخص فيه أبو حنيفة ولا غيره. وإني أرى أن مصادر الشريعة ومواردها لا تسوغ الاتفاق على ترك المجرم الذي ارتكب ما يوجبها ليحاكم على أساس قانون آخر وبقاض آخر، لأن ذلك يؤدي إلى تعطيل أحكام الله تعالى في أرض الإسلام. وإذا تعاقد ولي الأمر على ذلك فعقده باطل، لأنه تضمن شرطاً يخالف ما في كتاب الله تعالى. وقد قال النبي ﷺ «كل شرط ليس في كتاب الله فهو باطل ولو كان مائة شرط» وقال أيضاً: «المسلمون عند شروطهم إلا شرطاً أحل حراماً أو حرم حلالاً». وقال: «كل صلح جائز إلا صلحاً أحل حراماً أو حرم حلالاً». محمد أبو زهرة، العلاقات الدولية في الإسلام، مرجع سابق، 72 - 73.

(2) الشيرازي، مرجع سابق، ج 2، ص 279 - 280.

غصب وعاد إلى وطنه في دار الحرب. ثم خرج مستأمناً مرة ثانية، استوفى منه ما لزمه في أمانة الأول. وبالنسبة للأمور المدنية ذهب الحنابلة إلى أنه إذا اشترى الحربي عبداً مسلماً خرج به إلى دار الحرب، ثم قدر عليه لم يغنم، لأنه لم يثبت ملكه عليه لكون الشراء باطلاً ويرد بائعه الثمن إلى الحربي، لأنه حصل في أمان، فإن كان العهد تالفاً فعلى الحربي قيمته ويترادان الفصل[1].

ثانياً: ولاية القضاء العامة على المستأمن

يعتبر السفير أو الرسول في دار الإسلام، مستأمناً لدى الدولة الإسلامية بأمان منحه له الإمام.

1 - مذهب الشافعية:

يرى الشافعية أنه إذا كان أحد طرفي الدعوى مسلماً وجب على القاضي الحكم بينهما سواءً كان المسلم المدعي أو المدعى عليه[2]. وإذا كان طرفا الدعوى مستأمنين فيشترط لجواز الحكم بينهما ترافعهما ورضاهما بحكمنا، فإذا ما ترافعا إلى القاضي راضيين بحكمه. فحاكم المسلمين مخير بين الحكم بينهما وبين الإعراض عنهما والدليل على ذلك قوله تعالى ﴿فإن جاؤك فأحكم بينهم أو أعرض عنهم﴾[3]. وهذه الآية الكريمة خاصة بالمعاهدين الذين لهم

(1) ويرى أبو زهرة بالنسبة للمعاملات المالية أنه «إذا تعاقدت الدولة على ترك مداينات الممثلين السياسيين فإن على الدولة أن تعوض رعاياها الذين فقدوا أموالهم في معاملة أحد الممثلين السياسيين، حتى لا يضيع حق لرعاياها لأنها إذا كانت قد منعتهم من مقاضاة هؤلاء مراعاة لعرف دولي فهي ضامنة للحقوق التي تضيع بسبب ذلك». محمد أبو زهرة، العلاقات الدولية في الإسلام، مرجع سابق، ص 73.

(2) الشيرازي: المهذب، مرجع سابق، ج 2، ص 237.

(3) سورة المائدة/ الآية 24.

مع المسلمين عهد إلى مدة فلا تشملهم الآية الكريمة ﴿وان احكم بينهم بما أنزل الله﴾[1] التي أفادت وجوب الحكم إذ أنها خاصة بأهل الذمة»[2].

2 - مذهب الحنابلة والمالكية والشيعة الإمامة:

بنظر هؤلاء، إذا كان أحد طرفي الدعوى مسلماً وجب الحكم على الخصمين لإنصاف المسلم من غيره أو رده عن ظلمه ان كان هو المعتدي ساء أكان الموضوع نكاحاً أم غيره، كما يروا أنه لا يشترط رضا المدعي والمدعى عليه المستأمنين برفع الدعوى إلى الحاكم المسلم للحكم بينهما[3].

3 - مذهب الظاهرية والزيدية:

يرى الظاهرية أنه يجب على الحاكم المسلم أن يحكم بين غير المسلمين سواء رضي الخصمان بالترافع إلى الحاكم المسلم أو أحدهما لقوله تعالى: ﴿وان أحكم بينهم ما أنزل الله﴾ الناسخ لآية ﴿فإن جاؤك فأحكم بينهم أو أعرض عنهم﴾. أما الزيدية فيرون وجوب الحكم بين أهل الذمة دون اشتراط رضا الخصمين بالترافع إلى الحاكم المسلم، بل يكفي عندهم رفع احدهما دعواه إلى الحاكم للحكم بينهما[4]. ولم يذكر الزيدية المستأمنين والظاهر أنهم مثل الذميين كما هي القاعدة العامة.

---

(1) سورة المائدة/ الآية 49.

(2) الرازي، تفسير الرازي،لمرجع سابق، الجزء الثالث، ص 407.

(3) ابن قدامة، المغنى، مرجع سابق، ج 8، ص 535.

(4) ابن مفتاح، شرح الزهار في فقه الأئمة الأطهار، ج 2، ص 268.

4 - مذهب الحنفية:

يرى الحنفية أنه في غير دعوى النكاح يستوي الكفار مع المسلمين في خضوعهم لولاية القضاء العامة فلا يتشرط ترافع الخصمين إلى القاضي المسلم بل يكفي أن يرفع أحدهما دعواه على الحاكم فيحكم فيما عرض عليه من النزاع. والدليل الشرعي على وجوب الحكم هو أن الآية الكريمة ﴿وان أحكم بينهم بما أنزل الله﴾ نسخت ﴿فإن جاؤك فأحكم بينهم أو أعرض عنهم﴾[1].

القسم الثالث

الامتيازات المالية

منحت الدولة الإسلامية السفراء الوافدين إليها ميزات دبلوماسية كثيرة أشبه بما يتمتع به رجال السلك السياسي في العصر الحاضر. فقد أعفتهم من الضرائب التي فرضت على الوافدين إليها، والتي كان أهمها العشر والمكوس، وكانت مراصد الثغور منتشرة في كل مكان، وما كان يمر إنسان إلا ويتناول منه المكس، ومع ذلك كان الرسل والسفراء يتركون دون أن يؤخذ منهم شيء. وأكدت النصوص الفقهية هذه الميزة الدبلوماسية حيث نصت على أنه «لا يؤخذ من الرسول الذي يبعث به ملك الروم ولا من

(1) محمد المطيعي، إرشاد الأمة إلى أحكام الحكم بين أهل الذمة، المطبعة الأدبية، سنة 1317هـ، ص 12 – 14.

الذي أعطى أماناً عشر». واشتملت هذه الميزات إعفاء جميع أمتعة السفراء من الرسوم الجمركية عند سفرهم على أساس المعاملة بالمثل. فعند عودة السفير أو الرسول إلى بلاده لا يتعرض له، وتعفى أمتعته من كل عشر ويخرج ما يشاء إخراجه[1].

(1) إلا أن الفقهاء استثنوا أمراً فقالوا: «لا ينبغي للإمام أن يترك أحداً من أهل الحرب يدخل بأمان أو رسولاً من ملكهم يخرج بشيء من الرقيق والسلاح أو بشيء مما يكون قوة لهم على المسلمين، فأما الثياب والمتاع وما أشبهه لا يمنعون منه».

الفصل الرابع

حصانة دار البعثة الدبلوماسية

لم يكن في فجر الإسلام بعثات دبلوماسية دائمة، وإنما كانت بعثات دبلوماسية مؤقتة للقيام بعمل معين يغادر بعده المبعوث أرض دار الإسلام إلى مأمنه بعد انقضاء أجل الأمان.

أولاً: حرمة دار البعثة الدبلوماسية

ان الإسلام لا يعرف حرماً أمناً إلا في بعض أماكنه المقدسة، فليس لدور البعثات الدبلوماسية هذه الحرمة التي تمس استقلال بلاده وسيادتها والعدالة التي يرعاها[1].

بيد أن الدولة الإسلامية كانت تستقبل السفراء في منازل خاصة تستضيفهم فيها، مثل منزل رملة بنت الحارث بن سعد في المدينة

(1) ابراهيم عبد الحميد، العلاقات الدولية في الإسلام مقارنة بالقانون الدولي الحديث، القاهرة 1974، ص 81.

على عهد الرسول، والمنزل الذي كان يعرف باسم «دار الضيفان»[1]. ودار صاعد في بغداد حيث كانت بمثابة دار للضيافة، وفي أواخر أيام العباسيين كانوا يعطون داراً يسكنون فيها أو ينزلون في مدرسة من المدارس، أما في دمشق فكانوا ينزلون في دار الضيافة وكذلك في القاهرة وفي زمن الأيوبيين أرصدت دار الوزارة وهي الدار التي كان يسكنها الوزراء في عهد الفاطميين، لمن يرد من الملوك ورسل الخليفة والرسل الواردين من الملوك[2].

كانت الدولة الإسلامية تسمح للسفراء بممارسة حريتهم الكاملة في إقامة شعائر دينهم، حتى أن الرسول سمح لوفد نجران النصراني بأن يحتفل بشعائره الدينية في المسجد الكبير[3]. وحرصت الدولة الإسلامية على عدم التعرّض لشعائرهم بسوء، بل كانوا يزورون ديارات الشام وبغداد والقاهرة ويقومون فيها بما يشاؤون من عبادة[4]. وفي هذا ترى الشريعة الإسلامية أن المبعوث الدبلوماسي ما هو إلا مستأمن في دار الإسلام يتمتع بما يتمتع به المستأمنون من حقوق ومنها حرية إقامة شعائرهم الدينية لأن الأصل المقرر في الإسلام ﴿لا أكراه في الدين﴾[5] وإذا كانت الدولة الإسلامية لا تكره الذمي الذي هو من رعاياها على الإسلام، من باب أولى ألا تكره المستأمن وهو أجنبي على تغيير عقيدته، فللمستأمن مباشرة شعائره الدينية على الوجه الذي يباشره به الذمي[6].

(1) محمد الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 771.
(2) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 121.
(3) ابن هشام، سيرة النبي، الجزء الرابع، المكتبة التجارية الكبرى، القاهرة، ص 402.
(4) ابن الفراء، المرجع السابق، ق 2، ص 143.
(5) سورة البقرة/ الآية 256.
(6) الكسائي، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، مرجع سابق، ج 5، ص 81.

ولما كان هؤلاء الرسل رسلاً مؤقتين فلم يكن هناك سبب لبناء كنيسة خاصة بهم، وقد نص الفقهاء على أن الذمي إذا أراد أن يتخذ لنفسه خاصة موضع عبادة فلا يمنع من ذلك، وعلى هذا فلو أن الرسول كان دائماً واتخذ لنفسه موضع عبادة يقوم فيه بعبادة ربه لم يمنع من ذلك، على أنه متى كان موضع العبادة الذي بنى عظيماً عاماً للناس كافة منع الذمي من إقامته.

وهكذا نجد الدولة الإسلامية أحاطت السفراء بالأمان منذ تطأ أقدامهم الديار الإسلامية من حيث إعداد أماكن لاستضافتهم وتمتعهم بحرية العبادة والأحوال الشخصية وإذا كان الإسلام لا يعرف حرمة دار البعثة الدبلوماسية فإننا نرى أن مرد ذلك هو أن الدولة الإسلامية، وكذلك جيرانها من الأمم لم تعرف التمثيل الدبلوماسي بما نعرفه في الوقت الحاضر من حيث إعداد دور سفارات دائمة في شتى عواصم البلاد. وإنما كان السفراء في ذلك الوقت أشبه ما نعرفه اليوم بالسفراء فوق العادة الذين يوفدون في مهام رسمية وينتهي تمثيلهم الدبلوماسي بانتهاء العمل الذي يوفدون من أجله، ولم يكن بطبيعة الحال في وسع النظم الإسلامية أن تضع نظاماً لدور البعثات الدبلوماسية، مثل هذا النظام لم يقنن بصفة نهائية إلا باتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 التي شاركت دول إسلامية متعددة في إعدادها وفي إبرامها. وان كان الفقه الإسلامي يعتبر دار البعثة جزءاً من دار الإسلام وبالتالي لا تتمتع بميزة عن غيرها مما هو موجود في الدولة الإسلامية مع السماح للمبعوثين الدبلوماسيين بإقامة شعائرهم الدينية في دار البعثة فإنه يمكن التقرير بأن الشريعة الإسلامية لا تنكر نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة وليس ما يمنع من أن يترتب لهذه البعثات الحصانات التي تقتضيها مصلحة النهوض بالوظيفة ومنها

حرمة دار البعثة، تمشياً مع روح العصر بما لا يتنافى مع أحكامها، خاصة وأن عدم معرفة الإسلام لنظام البعثات الدبلوماسية الدائمة كان مرده إلى طبيعة العلاقات الدولية التي كانت موجودة في ذاك الوقت.

ثانياً: الملجأ في دار الإسلام

إن الحصانات التي يكفلها عقد الأمان للمبعوث هي بقصد تمكينه من مباشرة وظيفته وأداء أعماله بدون عوائق، وليس منح الأمان من جانبه للغير من بين الوظائف والأعمال الموكلة إليه[1]. لذا فالإجماع يكاد يكون تاماً بين فقهاء المسلمين على أنه لا يجوز أمان الذمي لقوله (ﷺ) «المسلمون تتكافأ دماؤهم ويسعى بذمتهم أدناهم». فشرط الأمان هو كون المؤمن مسلماً كما يتبيّن من هذا الحديث، فلا يصح أمان غير المسلم، حتى وان كان يقاتل في صفوف المسلمين عند جمهور الفقهاء، باعتبار أن غير المسلم متهم في حق المسلمين نظراً لإختلافه الديني، ولموافقته لقومه في الاعتقاد فيميل إليهم، فلا تؤمن خيانته بل ولا يكون أهلاً للنظر في مصالح المسلمين، وإذا كنا نتهم المسلم أحياناً في إعطاء الأمان فغير المسلم أولى بهذه التهمة. وكذلك ليس لغير المسلم ولاية على المسلم لقوله تعالى ﴿ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلاً﴾. والأمان من باب الولاية إذ به ينفذ كلام المؤمنين على غيره شاء أم أبى[2].

وإذا كان هذا بالنسبة للذمي وهو صاحب الأمان الدائم. غير

(1) حمدي الغنيمي، الملجأ في القانون الدولي، مرجع سابق، ص 102 - 104.

(2) الشوكاني، فتح القدير، مكتبة ومطبعة الباب الحنبلي، طبعة ثانية، 1964، ج 1، ص 300.

جائز له أن يمنح الأمان في صدر الإسلام[1]. فهو من باب أولى بالنسبة للمستأمن صاحب الأمن المؤقت الخاص وكذلك بالنسبة للرسول الذي يدخل دار الإسلام من أجل مهمة خاصة معينة ينتهي أمانه بانتهائها[2]. على أن كل هذا خاص بعهد الدبلوماسية المؤقتة، أما عهد التنظيم الدبلوماسي الحديث فإن الملجأ يخضع لأحكام القانون الدولي العام، خاصة وان دار الإسلام قد ارتبطت مع دار غير الإسلام بمعاهدات وعهود ومن مبادئ الشريعة احترام المواثيق والعهود لقوله تعالى: ﴿يا أيها الذين آمنوا أوفوا بالعقود﴾[3] ﴿فما استقاموا لكم فاستقيموا لهم﴾[4] ﴿لا إيمان لمن لا أمانة له، ولا دين لمن لا عهد له﴾.

(1) محمد الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سابق، ص 925.
(2) حمدي الغشيمي، مرجع سابق، ص 103.
(3) سورة المائدة/ الآية الأولى.
(4) سورة التوبة/ الآية السابعة.

الفصل الخامس

موقف الإسلام من اعتبارات الأمن

من الحقائق الثابتة أن الدولة الإسلامية كانت على خبرة واسعة بشؤون الدبلوماسية والأغراض التي قد يستهدفها جيرانها بإيفاد الرسل إليها، كما اتخذت الدولة الإسلامية من جانبها كل الوسائل لمنع سفراء الدول الأخرى من المساس بأمنها القومي.

القسم الأول

مظاهر حرص الدولة الإسلامية على أمنها

حرصت الدولة الإسلامية على منع سفراء الدول الأخرى من المساس بأمنها. ويبدو حرص الدولة الإسلامية على أمنها في مجال العلاقات الدبلوماسية في مظاهر عدة، نذكر منها على سبيل المثال

المظهرين التاليين: رد الرسل. وتقييد انتقالات السفراء في الدولة الإسلامية.

أولاً: رد الرسل

عرف العرب رد الرسل جراء أعمال صدرت عنهم، أو لنفور كائن بين المرسل والمرسل إليه. يتجلى ذلك في حوادث كثيرة وقعت في القاهرة وبغداد[1].

فنظام رد الرسل الذي عرفه العرب أشبه بالنظم الدولية المعاصرة والتي تضمنتها المادة (9) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ونصها «للدولة المعتمد لديها في أي وقت وبدون ذكر الأسباب أن تبلغ الدولة المعتمدة أن رئيس بعثتها أو أي عضو من أعضائها الدبلوماسيين أصبح شخصاً غير مقبول أو أن أي عضو من أعضاء بعثتها غير الدبلوماسيين أصبح غير مرغوب فيه. وعلى الدولة المعتمدة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي أعماله لدى البعثة وفقاً للظروف. ويمكن أن يصبح الشخص غير مقبول أو غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أراضي الدولة المعتمد لديها. وإذا رفضت الدولة المعتمدة تنفيذ الالتزامات المفروضة عليها في

(1) ومثال ذلك وصل إلى بغداد سنة 554 من رسالة شاه ومعه عدة رسل من أمراء الأطراف طلباً للمقاربة، فلما نزلوا بشهر آبان أنفذ من دار الخلافة من استوقفهم هناك ولم يمكنوا من الوصول، فأقاموا ثمانية عشر يوماً ثم عادوا ولم تسمع رسالتهم. وفي سنة 660 قدم إلى القاهرة رسول ملك الإفرنج بهدية ومعه نفران من البحرية كانا ممن ذهبا مع الهدية التي أرسلها بيبرس إلى الإمبراطور، وأنهما أساءا الأدب هناك فأعادهما الإمبراطور مع رسول من عنده ليخبر السلطان بما فعلاه، فلما شاهدهما السلطان أمر بتأديبهما لأنه بلغه سوء اعتمادهما، فسيرهما إلى قلعة الجزيرة يعملان فيها مقيدين، وقد علق ابن واصل فقال: «وفي ذلك تأديب وحسن سياسة وردع للمعتدين وحفظ لناموسي السلطة واقامة لحرمة المملكة». ابن الفراء، المرجع السابق، ق 2، ص 136.

هذا الشأن، أو لم تنفذها في فترة معقولة، فللدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة». وكذلك المادة الرابعة من ذات الاتفاقية والتي تنص: «على الدولة المعتمدة أن تستوثق من أن الشخص الذي تزمع تعيينه كرئيس للبعثة لدى الدولة المعتمد لديها قد نال قبول هذه الدولة. ولا تلزم الدولة المعتمد لديها بأن تبدي للدولة المعتمدة الأسباب التي قد تدعوها لرفض قبول الشخص المزمع تعيينه».

ثانياً: تقييد تنقل السفراء

كانت الدولة الإسلامية على خبرة واسعة بشؤون الدبلوماسيين والأغراض التي قد يستهدفها جيرانها بإيفاد الرسل إليها، لذا كان بعض الملوك لا يعلمون أحداً بقدوم الرسول إذا قدم إليهم حتى يصل البلاط، وقد يجهدون لإخفاء أمره تماماً فلا يعلم به أحد[1]. وهذا ما كان يفعله الخلفاء الفاطميون، فقد كانوا يسلمون أمر الرسل على نائب صاحب الباب فيستقبلهم ويطوف بهم ويمنع اجتماع الناس بهم أو الإطلاع على ما جاؤوا فيه أو نقل الأخبار إليهم. وكذلك النورين والأيوبيين. وليس خافياً أن السبب في ذلك هو الحيلولة دون تجسس الرسل واستقصاء الأخبار عن الدولة والخليفة والعوام. وبالتالي المحافظة على حماية الأمن القومي للدولة.

فتقييد انتقالات الفداء في الدولة الإسلامية ومنعهم من الاتصال بالجماهير أشبه بالنظم الدولية المعاصرة والتي تضمنتها المادة 26 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ونصها: «مع مراعاة قوانينها ولوائحها الخاصة بالمناطق التي يحرم أو ينظم دخولها لأسباب تتعلق

(1) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 119.

بالأمن الوطني، تكفل الدولة المعتمد لديها لجميع أعضاء البعثة حرية التنقل والمرور على إقليمها». ومفهوم هذا النص أنه إذا اقتضت ظروف خاصة منع المرور أو تقييده في مناطق أو في أوقات معينة لأسباب تتعلق بسلامة الدولة صاحبة الإقليم أو أمنها، فذلك يسري على أعضاء البعثات الدبلوماسية كما يسري على غيرهم. وكذلك الفقرة الثانية من المادة 41 من نفس الاتفاقية ونصها: «يجب أن تكون معالجة كافة المسائل الرسمية التي تكلف بها البعثة من قبل حكومة الدولة المعتمدة مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها، أو مع أية وزارة أخرى متفق عليها».

القسم الثاني

أثر الاعتبارات الأمنية في الحصانات والامتيازات

أولاً: اثر الاعتبارات الأمنية في حصانات السفراء

شملت الدولة الإسلامية السفراء الوافدين إليها بالأمان والسلام طوال مدة بقائهم في بلادها حتى يعودوا مطمئنين إلى أوطانهم، واشتهرت الدولة الإسلامية منذ نشأتها بالحرص التام على تمتع السفراء عندها بالأمان أو بالحصانة الدبلوماسية[1]. بيد أن النظرية الإسلامية تجيز استثناء - وفي حالة الضرورة - التحفظ على السفير الأجنبي، فقد احتفظ رسول الله برسل مكة

(1) ابراهيم العدوي، السفارات الإسلامية، مرجع سابق، ص 47.

إلى أن أفرجت مكة عن رسله، ثم أعادهم سالمين[1].

فحجز السفير المقصود منه حماية الأمن لدولة الإسلام، الأمر الذي يستنتج منه أن الدولة الإسلامية كانت تميل إلى تفضيل اعتبارات الأمن القومي على مقتضيات حصانة السفراء. أشبه بما يجري عليه العمل الدولي في الزمن المعاصر، إذ أن الدول تتجه على تفضيل اعتبارات الأمن القومي على مقتضيات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية[2].

ثانياً: أثر الاعتبارات الأمنية على امتيازات السفراء

أعفت الدولة الإسلامية الرسل والسفراء من الضرائب التي فرضتها على الوافدين إليها، ومن أهمها العشر والمكوس. بيد أن

(1) وقد جاء في شرح كتاب السير الكبير «ان أراد الرجوع (أي السفير أو الرسول دار الحرب) فخاف الأمير أن يكون قد رأى للمسلمين عورة فيدل عليها العدو، فلا بأس بأن يحبسه عنده حتى يأمن ذلك، لأن في حبسه نظراً للمسلمين، ودفع الفتنة عنهم... فإن قال للإمام: خل سبيلي وأنا عندك بأمان، لم يتبع له أن يخلي سبيله، لأن الظاهر أنه يدل العدو على ما رأى من عورة... وأيد هذا الظاهر قوله تعالى ﴿لا يألونكم خيالاً﴾ (آل عمران الآية 118)، وان قال أحلف أن لا أخبر بشيء من ذلك، لم يصدق في ذلك، لأن اليمين إنما تكون حجة من يشهد الظاهر له والظاهر هنا يشهد بخلاف ما يقول فلا يلتفت إلى يمينه، وأيد هذا قوله تعالى ﴿أنهم لا ايمان لهم﴾ (التوبة الآية 12)، أي لا إيمان يجوز الاعتماد عليها فيما يرجع إلى الضرر بالمسلمين. وهذه اليمين بهذه الصفة فلا يجوز للإمام أن يعتمدها، ولكنه يحبسه عنده حتى يأمن. إلا أنه لا ينبغي له أن يقيده ولا أن يغله، لأن فيه تعذيب له وهو في أمان منه، فلا يكون له أن يعذبه ما لم يتحقق منه خيانة، ولا يعني هنا حبسه الحبس في السجن. فإن في ذلك تعذيباً، وإنما يعني به أن يمنع من الرجوع ويجعل معه حارس يحرسه. وليس في هذا القدر تعذيب له، بل فيه نظر للمسلمين، ولأن كان فيه نوع من التعذيب من حيث الحيلولة بينه وبين وطنه، فالمقصود دفع ضرر هو أعظم من ذلك، فإن حضر قتال وسفل عنه الحرس وخاف انفلاته فلا بأس بأن يقيده حتى يذهب ذلك الشغل». الشيباني، شرح السير الكبير، مرجع سابق، ج 2، ص 515 – 519.

(2) محمد الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 130.

النظرية الإسلامية استثنت من ذلك الرسل المتاجرين، فقد جاء في كتاب الخراج: «وإذا كان الرسل قد حملوا ما معهم للتجارة فيؤخذ العشر منهم، فأما غير ذلك من متاع فلا عشر لهم فيه»[1]. فالأشياء اللازمة للرسول وحاشيته من أمتعة وحاجات تتعلق بمعيشته تعفى من العشر ولا يؤخذ منه عنها شيء، إلا ما كان للتجارة فلا يعفى من الرسوم الجمركية[2]. فحكمة ذلك حرص الدولة الإسلامية على أمنها الاقتصادي وهذا أشبه بما يسير عليه العمل بين الدول في الوقت الحاضر.

كما حرصت الدولة الإسلامية على حماية أمنها القومي عند سفر السفراء فكانت تسمح لهم بأن يخرجوا ما يشاؤون طالما لا يتعارض مع أمن الدولة[3]. فكانت تراقبهم حتى لا يستغلوا هذه الميزة الخاصة بالإعفاء من الرسوم الجمركية في تهريب مواد قد تكشف أسرار الدولة الحربية[4].

أن تلك القواعد التي سار عليها العرب في العشر والمكوس وإخراج الأمتعة تقارب القواعد التي تتبعها الدول حالياً، فكافة الدول تمنح الدبلوماسيين الامتيازات المالية باستثناء ما يتعارض مع أمنها القومي.

ثالثاً: موقف الشريعة من تجسس الرسل أو السفراء

حرمت الشريعة الإسلامية التجسس بقوله تعالى: ﴿يأيها الذين

(1) أبو يوسف، الخراج، مرجع سابق، ص 204.
(2) ابن الفراء، مرجع سابق، ق 2، ص 141.
(3) ابراهيم العدوي، مرجع سابق، ص 50.
(4) ابراهيم العدوي، مرجع سابق، ص 50.

آمنوا اجتنبوا كثيراً من الظن إن بعض الظن إثم ولا تجسسوا﴾[1].

والمسلم إذا ارتكب جريمة التجسس فإنه على رأي الأحناف يوجع عقوبة وبحبس حتى يحدث توبة[2]. وعند المالكية على رأي ابن القاسم يقتل ولا توبة له.

1 - الشافعية والحنفية:

رأى الشافعية والحنفية بعدم انتقاض أمان المستأمن إذا ارتكب جريمة التجسس[3]. وعلل الأحناف هذا الحكم بأن المسلم إذا تجسس لم يكن تجسساً ناقضاً لإيمانه، فكذلك تجسس المستأمن لا يكون ناقضاً لأمانه[4].

2 - المالكية:

وعند المالكية ينتقض أمان المستأمن بتجسسه، لأن الأمان لا يقتضي التجسس بل يقتضي الامتناع عنه، فإن فعله المستأمن انتقض أمانه[5].

3 - الإمام الأوزاعي:

ولدى الإمام الأوزاعي ينبذ إليه على السواء، أي يعلم بسحب

(1) سورة الحجرات (الآية 12).
(2) أبو يوسف الخراج، مرجع سابق، ص 205 – 206.
(3) الشافعي، الطبعة الأولى، المطبعة الأميرية، بولاق القاهرة 1324 هـ، ج 2، ص 167.
(4) الشيباني، شرح السير الكبير، مرجع سابق، ج 1، ص 305.
(5) الخرشي، شرح الخرشي، مرجع سابق، ج 3، ص 119.

الأمان عنه، ويؤمر بمغادرة دار الإسلام[1]. فرأي الإمام الاوزاعي راجح لاتفاقه مع أحكام القانون الدولي المعاصر. التي تلزم المبعوث الدبلوماسي بأن يباشر مهام وظيفته عن طريق الوسائل المشروعة، وإذا لم يلتزم الوسائل المشروعة كان للدولة المعتمد لديها أن تعتبره شخصاً غير مرغوب فيه persona non grata وأن تطلب إلى دولته استدعاءه أو أن تكلفه مباشرة عند الاقتضاء بمغادرة اقليمها[2].

(1) أما عن عقوبة الرسول الجاسوس فقد ورد بكتاب ابن القيم «بجواز قتل الجاسوس وإن كان مسلماً لأن عمر رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ سأل رسول الله (ﷺ) قتل حاطب بن أبي بلتعة لما بعث بخير أهل مكة بالخبر ولم يقل رسول الله ﷺ لا يحل قتله أنه مسلم بل قال وما يدريك لعل الله قد أطلع على أهل بدر فقال اعملوا ما شئتم فأجاب بأن فيه مانعاً من قتله وهو شهوده بدراً وفي الجواب بهذا كالتنبيه على جواز قتل جاسوس ليس له مثل هذا المانع وهذا مذهب مالك وأحد الوجهين في مذهب أحمد وقال الشافعي وأبو حنيفة لا يقتل وهو ظاهر مذهب أحمد والفريقان يحتجون بقصة حاطب والصحيح أن قتله راجع إلى رأي الإمام فإن رأى في قتله مصلحة للمسلمين قتله وان كان بقاؤه أصلح استبقاه»ابن القيم، زاد العباد في هدي خير العباد، الطبعة الثانية، المرجع السابق، الجزء 2، ص 170.

(2) علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 101.

الباب العاشر
الملاحق

الملحق الأول: اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية الصادرة في عام 1961.

الملحق الثاني: اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية الصادرة عام 1963.

الملحق الثالث: اتفاقية البعثات الخاصة.

الملحق الرابع: البروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات.

الملحق الخامس: اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946.

الملحق السادس: اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1928.

الملحق السابع: اتفاقية هافانا المثبتة لقواعد منح الملجأ الدبلوماسي لعام 1928.

الملحق الثامن: اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية وبضمنهم الموظفون الدبلوماسيون سنة 1973.

الملحق التاسع: نموذج كتاب اعتماد السفير.

الملحـق العاشـــر: نموذج إجازة قنصلية.

الملحق الحادي عشر: نموذج براءة قنصلية.

الملحق الثاني عشر: نموذج كتاب تفويض.

الملحق الثالث عشر: نموذج كتاب استدعاء سفير.

الملحق الرابع عشر: نموذج كتاب إعادة الاعتماد.

الملحق الخامس عشر: كتاب اعتماد سفير باللغة الانكليزية.

الملحق السادس عشر: نموذج كتاب اعتماد باللغة الفرنسية.

الملحق السابع عشر: Lettre de rappe

الملحق الثامن عشر: Lettre de nominatin du chargé d'affaires

الملحق التاسع عشر: Pleins pouvoirs

الملحق العشرون: Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961

الملحق الحادي والعشرون: Convention de Vienne sur les Relations diplomatiques 1961

الملحق الثاني والعشرون: Vienna Convention on Consular Relations 1963

الملحق الثالث والعشرون: Convention de Vienne sur les Relations 1963

الملحق الرابع والعشرون: Convention on the Priviledges and Immunities of the United Nations, February 13, 1946

الملحق الخامس والعشرون: نظام الألبسة الرسمية.

الملحق الأول

اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية

الصادرة في عام 1961

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

إذ تشير إلى أن شعوب جميع البلدان قد اعترفت منذ القدم بمركز المبعوثين الدبلوماسيين.

وإذ تذكر مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة بشان المساواة في السيادة بين الدول، وصيانة السلم والأمن الدوليين، وتعزيز العلاقات الودية بين الأمم.

وإذ تعتقد أن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية يسهم في إنماء العلاقات الودية بين الأمم، رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية.

وإذ تدرك أن مقصد هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية وبوصفها ممثلة الدول.

وإذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية.

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - يقصد في هذه الاتفاقية بالتعابير التالية: المدلولات المحددة لها أدناه:

أ - يقصد بتعبير «رئيس البعثة» الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة.

ب - يقصد بتعبير «أفراد البعثة» رئيس البعثة وموظفو البعثة.

ج - يقصد بتعبير «موظفو البعثة» الموظفون الدبلوماسيون، والموظفون الإداريون والفنيون ومستخدمو البعثة.

د - يقصد بتعبير «الموظفون الدبلوماسيون» موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية.

هـ - يقصد بتعبير «المبعوث الدبلوماسي» رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين.

و - يقصد بتعبير «الموظفون الإداريون والفنيون» موظفو البعثة العاملون في خدمتها الإدارية والفنية.

ز - يقصد بتعبير «مستخدمو البعثة» أفراد البعثة العاملون كخدم فيها.

ح - يقصد بتعبير «الخادم الخاص» من يعمل في الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمي الدولة المعتمدة.

ط - يقصد بتعبير «دار البعثة» المباني وأجزاء الأبنية والأراضي الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، المستخدمة في أغراض البعثة، بما فيها منزل رئيس البعثة.

المادة 2 - تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضى المتبادل.

المادة 3 - 1 - تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي:

أ - تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمد لديها.

ب - حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي.

ج - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.

د - استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة.

هـ - تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية.

2 - يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية.

المادة 4 - 1 - يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده، رئيساً للبعثة المنشأة لها.

2 - لا تلزم الدولة المعتمد لديها بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة.

المادة 5 - 1 - يجوز للدولة المعتمدة، بعد إرسالها الإعلان اللازم إلى الدول المعتمد لديها المعنية، اعتماد رئيس بعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة، لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

2 - يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال بالنيابة في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.

3 - يجوز لرئيس البعثة أو لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية.

المادة 6 - يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك.

المادة 7 - يجوز للدولة المعتمدة مع مراعاة أحكام المواد 5 و8 و9 و11 تعيين موظفي البعثة بحرية. ويجوز للدولة المعتمد لديها أن تقضي، في حالة الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين، موافاتها بأسمائهم مقدماً للموافقة عليها.

المادة 8 - 1 - يجب مبدئياً أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة.

2 - لا يجوز تعيين موظفي دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها، ويجوز لها سحب هذا الرضى في أي وقت.

3 - يجوز للدولة المعتمد لديها الاحتفاظ بهذا الحق بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت نفسه من مواطني الدولة المعتمدة.

المادة 9 - 1 - يجوز للدولة المعتمد لديها، في جميع الأوقات ودون بيان أسباب قرارها، أن تعلن للدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو أن أي موظف آخر فيها غير مقبول. وفي هذه الحالة تقوم الدولة المعتمدة، حسب الاقتضاء، إما باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء خدمته في البعثة. ويجوز إعلان شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول، قبل وصوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها.

2 - يجوز للدولة المعتمد لديها، أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني فرداً في البعثة، إن رفضت الدولة المعتمدة أو قصّرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة 1 من هذه المادة.

المادة 10 - 1 - تعلن وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، أو أية وزارة أخرى قد يُتفق عليها بما يلي:

أ - تعيين أفراد البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انتهاء خدمتهم في البعثة.

ب - وصول أي فرد من أسرة أحد أفراد البعثة ومغادرته النهائية، وحصول أيّ نقص أو زيادة في عدد أفراد تلك الأسرة حسب الاقتضاء.

ج - وصول الخدم الخاصين العاملين في خدمة الأشخاص المشار إليهم في البند (أ) من هذه الفقرة ومغادرتهم النهائية، وتركهم خدمة هؤلاء الأشخاص، عند الاقتضاء.

د - تعيين وفصل الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها، كأفراد في البعثة أو كخدم خاصين يحق لهم التمتع بالامتيازات والحصانات.

2 - يرسل كذلك عند الإمكان إعلان مسبق بالوصول أو المغادرة النهائية.

المادة 11 - 1 - يجوز للدولة المعتمد لديها، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة، اقتضاء الاحتفاظ بعدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة في الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعنية.

2 - ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض، ضمن هذه الحدود وبدون تمييز، قبول أي موظفين من فئة معينة.

المادة 12 - لا يجوز للدولة المعتمدة، بدون رضى سابق من الدولة المعتمد لديها، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أُنشئت فيها البعثة.

المادة 13 - 1 - يعتبر رئيس البعثة متولياً وظيفته في الدولة المعتمد لديها منذ تقديمه أوراق اعتماده أو منذ إعلانه لوصوله وتقديم صورة طبق الأصل عن أوراق اعتماده إلى وزارة خارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق.

2 - يحدد ترتيب تقديم أوراق الاعتماد أو صورة طبق الأصل عنها حسب تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة.

المادة 14 - 1 - ينقسم رؤساء البعثات إلى الفئات الثلاث التالية:

أ - السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرون ذوو الرتبة المماثلة.

ب - المندوبون، والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول.

ج - القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

2 - لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم، إلا فيما يتعلق

بحق التقدم و«الإتيكيت».

المادة 15 - تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمي إليها رؤساء البعثات.

المادة 16 - 1 - يرتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى أحكام المادة 13.

2 - لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تتناول أوراق اعتماده ولا تستتبع تغييراً في فئته.

3 - لا تخلّ أحكام هذه المادة بأي عمل تجري عليه الدولة المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبي الكرسي البابوي.

المادة 17 - يقوم رئيس البعثة بإعلام وزارة الخارجية أو اية وزارة أخرى قد يتفق عليها بترتيب تقدم الموظفين الدبلوماسيين في البعثة.

المادة 18 - تراعي كل دولة إتباع إجراء واحد في استقبال رؤساء البعثات المنتمين إلى فئة واحدة.

المادة 19 - 1 - تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال بالنيابة، إذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه. ويقوم رئيس البعثة، أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة إن تعذر عليه ذلك، بإعلان وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت.

2 - ويجوز للدولة المعتمدة، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين برضى هذه الدولة أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة.

المادة 20 - يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة، وعلى وسائل نقله.

المادة 21 - 1 - يجب على الدولة المعتمد لديها إما أن تيسّر، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المعتمدة، أو أن تساعدها

على الحصول عليها بأية طريق أخرى.

2 - ويجب عليها كذلك أن تساعد البعثات عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها.

المادة 22 - 1 - تكون حرمة دار البعثة مصونة. ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلا برضى رئيس البعثة.

2 - يترتب على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية دار البعثة من أي اقتحام أو ضرر ومنع أي إخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها.

3 - تعفى دار البعثة وأثاثاتها وأموالها الأخرى الموجودة فيها ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ.

المادة 23 - 1 - تعفى الدولة المعتمدة ويعفى رئيس البعثة بالنسبة إلى مرافق البعثة، المملوكة أو المستأجرة، من جميع الرسوم والضرائب القومية والإقليمية والبلدية، ما لم تكن مقابل خدمات معينة.

2 - لا يسري الإعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة، بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة أو مع رئيس البعثة.

المادة 24 - تكون حرمة محفوظات البعثة ووثائقها مصونة دائماً أياً كان مكانها.

المادة 25 - تقوم الدولة المعتمد لديها بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة.

المادة 26 - تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة، مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

المادة 27 - 1 - تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية. ويجوز للبعثة، عند اتصالها بحكومة

الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك الرسل الدبلوماسيون والرسائل المرسلة بالرموز أو الشيفرة. ولا يجوز، مع ذلك، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا برضى الدولة المعتمد لديها.

2 - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها.

3 - لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها.

4 - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدّة للاستعمال الرسمي.

5 - تقوم الدولة المعتمد لديها بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته على أن يكون مزوداً بوثيقة رسمية تبيّن مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ويتمتع شخصه بالحصانة، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال.

6 - يجوز للدولة المعتمدة أو للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص. وتسري في هذه الحالة أيضاً أحكام الفقرة 5 من هذه المادة، وينتهي سريان الحصانات المذكورة فيها بقيام مثل هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهدته إلى المرسل إليه.

7 - ويجوز أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدخول المباحة، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ولكنه لا يعتبر رسولاً دبلوماسياً. ويجوز للبعثة إيفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة.

المادة 28 - تعفى الرسوم والعائدات التي تتقاضاها البعثة أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب.

المادة 29 - تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة. ولا يجوز

إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال. ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته.

المادة 30 - 1 - يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة.

2 - تتمتع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته كما تتمتع بها أمواله مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من المادة 31.

المادة 31 - 1 - يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها، وكذلك فيما يتعلق بقضائها المدني والإداري إلا في الحالات الآتية:

أ - الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازته لها لصالح الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ب - الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصالة عن نفسه لا باسم الدولة المعتمدة.

ج - الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

2 - يعفى المبعوث الدبلوماسي من أداء الشهادة.

3 - لا يجوز اتخاذ أية إجراءات تنفيذية إزاء المبعوث الدبلوماسي إلا في الحالات المنصوص عليها في البنود أ وب وج من الفقرة 1 من هذه المادة، ويشترط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو منزله.

4 - تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة.

المادة 32 - 1 - يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي

يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة 37.

2 - يكون التنازل صريحاً في جميع الأحوال.

3 - لا يحق للمبعوث الدبلوماسي أو للشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة 37 إن أقام أية دعوى، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي.

4 - إن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أية دعوى مدنية أو إدارية لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم بل لا بد في هذه الحالة الأخيرة من تنازل مستقل.

المادة 33 - 1 - يعفى المبعوث الدبلوماسي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من هذه المادة.

2 - كذلك يسري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده:

أ - إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

ب - وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة أو في أية دولة أخرى.

3 - يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة، أن يراعي الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب الأعمال.

4 - لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها إن أجازت مثل هذا الاشتراك.

5 - لا تخلّ أحكام هذه المادة باتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو

المتعددة الأطراف القائمة ولا تحول دون عقد مثلها في المستقبل.

المادة 34 - يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، والقومية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال أو الخدمات.

ب - الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ج - الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 4 من المادة 39.

د - الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة.

هـ - المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.

و - رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الأموال العقارية وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة 23.

المادة 35 - 1 - تقوم الدولة المعتمد لديها بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة، ومن الالتزامات والأعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن.

المادة 36 - 1 - تقوم الدولة المعتمد لديها، وفقاً لما قد تسنّه من قوانين وأنظمة، بالسماح بدخول المواد الآتية وإعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة:

أ - المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمي.

ب - المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته من أهل بيته، بما في ذلك المواد المعدة لاستقراره.

2 - تعفى الأمتعة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش، ما لم توجد أسباب تدعو إلى الافتراض بأنها تحتوي مواد لا تشملها الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها، أو مواد تخضع لأنظمة الحجر الصحي في الدولة المعتمد لديها، ولا يجوز إجراء التفتيش إلا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض.

المادة 37 - 1 - يتمتع أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 حتى 36.

2 - يتمتع موظفو البعثة الإداريون والفنيون، وكذلك أفراد أسرهم من أهل بيتهم، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها، أو المقيمين فيها إقامة دائمة، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 حتى 35، شرط أن لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 31 فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري للدولة المعتمد لديها إلى الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق وظائفهم، ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 36، بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها أثناء أول استقرار لهم.

3 - يتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالحصانة بالنسبة إلى الأعمال التي يقومون بها أثناء أدائهم واجباتهم، وبالإعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم، وبالإعفاء المنصوص عليه في المادة 33.

4 - يعفى الخدم الخاصون العاملون لدى أفراد البعثة، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدمتهم، ولا يتمتعون

بغير ذلك من الامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المعتمد لديها. ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى، في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد فيما يتعلق بأداء وظائف البعثة.

المادة 38 - 1 - لا يتمتع المبعوث الدبلوماسي، الذي يكون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية.

2 - لا يتمتع موظفو البعثة الآخرون والخدم الخاصّون الذين يكونون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المذكورة. ويجب على هذه الدولة مع ذلك أن تتحرى في ممارسة ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص عدم التدخل الزائد في أداء وظائف البعثة.

المادة 39 - 1 - يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المعتمد لديها لتولي منصبه أو منذ إعلان تعيينه إلى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها إن كان موجوداً في إقليمها.

2 - تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته بمغادرته البلاد أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض، ولكنها تظل قائمة إلى ذلك الوقت، حتى في حالة وجود نزاع مسلح، وتستمر الحصانة قائمة مع ذلك، بالنسبة إلى الأعمال التي يقوم بها هذا الشخص أثناء أداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة.

3 - يستمر أفراد أسرة المتوفى من أفراد البعثة في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستحقونها حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن ممنوحة لمغادرة البلاد.

4 - تسمح الدولة المعتمد لديها، إن توفي أحد أفراد البعثة، ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، أو توفي أحد أفراد أسرته من أهل بيته، بسحب أموال المتوفى المنقولة باستثناء أية أموال يكون قد اكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظوراً وقت وفاته. ولا يجوز إسداء ضرائب التركات على الأموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المعتمد لديها لمجرد وجود المتوفى فيها بوصفه أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته.

المادة 40 - 1 - تقوم الدولة الثالثة المعنية بمنح الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي يقتضيها ضمان المرور أو العودة لكل مبعوث دبلوماسي يحمل جوازه سمة لازمة منها ويكون ماراً بإقليمها أو موجوداً فيه في طريقه إلى تولي منصبه في دولة أخرى أو في طريق العودة إليه أو إلى بلاده. ويسري ذات الحكم على أي فرد من أسرته يكون متمتعاً بالامتيازات والحصانات ومسافراً بصحبته أو بمفرده للالتحاق به أو العودة إلى بلاده.

2 - لا يجوز للدول الثالثة، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة إعاقة مرور الموظفين الإداريين والفنيين أو المستخدمين في إحدى البعثات، وأفراد أسرهم بأقاليمها.

3 - تقوم الدول الثالثة بمنح جميع أنواع المراسلات الرسمية المارة بإقليمها، بما فيها الرسائل المرسلة بالرموز أو الشيفرة، نفس الحرية والحماية الممنوحتين لها في الدولة المعتمد لديها وكذلك تمنح الرسل الدبلوماسيين الذين تحمل جوازاتهم السمات اللازمة، والحقائب الدبلوماسية، أثناء المرور بإقليمها، نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المعتمدة منحهما .

4 - تترتب كذلك على الدول الثالثة ذات الالتزامات المترتبة عليها بموجب الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة إن كانت القوة القاهرة هي التي أوجدت في إقليمها الأشخاص والمراسلات الرسمية والحقائب الدبلوماسية المنصوص عليهم أو عليها في تلك الفقرات على التوالي.

المادة 41 - 1 - يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع

عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها. ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

2 - يجب في التعامل مع الدولة المعتمد لديها بشأن الأعمال الرسمية، التي تسندها الدولة المعتمدة إلى البعثة، أن يجري مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها، أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها.

3 - يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

المادة 42 - 1 - لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية.

المادة 43 - من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يلي:

أ - إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

ب - إعلان الدولة المعتمد لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 9 الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فرداً في البعثة.

المادة 44 - يجب على الدولة المعتمد لديها، حتى في حالة وجود نزاع مسلح منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالامتيازات والحصانات، وتمكين أفراد أسرهم أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن. ويجب عليها بصفة خاصة وعند الاقتضاء، أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم.

المادة 45 - تراعى، في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات، الأحكام التالية:

أ - يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح،

احترام وحماية دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها.

ب - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة وكذلك أموالها ومحفوظاتها، إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

ج - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

المادة 46 - يجوز لأية دولة معتمدة تطلب إليها ذلك أية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها، أن تتولى مؤقتاً وبعد موافقة هذه الأخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح رعاياها.

المادة 47 - 1 - لا يجوز للدولة المعتمد لديها التمييز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - ولا يعتبر، مع ذلك أن هناك أي تمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المعتمد لديها أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة المعتمدة.

ب - إذا تبادلت الدول بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أفضل مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 48 - تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وجميع الدول الأخرى التي تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى أن تصبح طرفاً فيها وذلك حتى 31 تشرين الأول (اكتوبر) 1961 في وزارة الخارجية المركزية للنمسا وبعدئذ حتى 31 آذار (مارس) 1962 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

المادة 49 - تخضع هذه الاتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمن العام للأمم المتحدة.

المادة 50 - تظل هذه الاتفاقية معروضة لانضمام جميع الدول المنتمية

إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48 وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 51 - 1 - تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العم للأمم المتحدة.

2 - وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها أن تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 52 - يعلم الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48 ما يلي:

أ - التوقيعات والإيداعات الحاصلة وفقاً للمواد 48 و49 و50.

ب - تاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقاً للمادة 51.

المادة 53 - يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الإسبانية والإنكليزية والروسية الصينية والفرنسية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بإرسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 48.

وإثباتاً لما تقدم، قام المفاوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول.

حررت في ڤيينا في اليوم الثامن عشر من شهر نيسان (أبريل) عام ألف وتسعمائة وواحد وستين.

الملحق الثاني

اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية الصادرة عام 1963

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية إذ تذكر بأن العلاقات القنصلية قد أنشئت بين الشعوب منذ القدم.

وإذ تدرك مقاصد ومبادئ شرعة الأمم المتحدة المتعلقة بالسيادة والمساواة بين الدول، والمحافظة على السلام والأمن الدوليين، وإنماء العلاقات الودية بين الأمم وإذ تأخذ بعين الاعتبار مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية التي تبنى اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية المعقودة بتاريخ 18 نيسان (أبريل) 1961.

وإذ تعتقد بأن عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية سيسهم أيضاً في إنماء العلاقات الودية بين الأمم بالرغم من اختلاف أنظمتها الدستورية والاجتماعية.

وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد وإنما ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات القنصلية بالنيابة عن دولها.

وإذ تؤكد استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية.

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - تعاريف:

1 - في إطار هذه الاتفاقية يفهم بالتعابير التالية ما يلي:

أ - البعثة القنصلية، ويقصد بها، أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية.

ب - المنطقة القنصلية ويقصد بها المساحة المحددة للبعثة القنصلية لممارسة أعمالها القنصلية.

ج - رئيس البعثة القنصلية، ويقصد به الشخص المكلف بالعمل بتلك الصفة في البعثة.

د - الموظف القنصلي، ويقصد به أي شخص، بما في ذلك رئيس البعثة، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية.

هـ - المستخدمون القنصليون، ويقصد بهم الأشخاص المستخدمون في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية.

و - خادم البعثة، ويقصد به أي شخص مستخدم في الأعمال المنزلية في البعثة القنصلية.

ز - موظفو البعثة القنصلية، ويقصد بهم الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة.

ح - مأمور البعثة القنصلية، ويقصد بهم الموظفون القنصليون، باستثناء رئيس البعثة، والمستخدمون والقنصليون وخدم البعثة.

ط - الخادم الخاص، ويقصد به الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية.

ي - الدور القنصلية، ويقصد بها المباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة بها والمستعملة كلية لأغراض البعثة القنصلية، بغضّ النظر عن مالكها.

ك - المحفوظات القنصلية، ويقصد بها جميع الأوراق والمستندات والمراسلات والكتب والأفلام وأشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة والرموز وفهارس البطاقات وكل قطعة من الأثاث معدة لحفظ هذه الأشياء أو حمايتها.

2 - الموظفون القنصليون فئتان: مسلكيون وفخريون. وتطبق أحكام الفصل الثاني من هذه الاتفاقية على البعثات القنصلية التي يرئسها موظفون قنصليون مسلكيون، كما تطبق مواد الفصل الثالث على البعثات القنصلية التي يرئسها موظفون قنصليون فخريون.

3 - تنظم المادة 71 من هذه الاتفاقية الوضع الخاص لموظفي البعثة القنصلية الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين الدائمين فيها.

الفصل الأول

العلاقات القنصلية بشكل عام

القسم الأول

إنشاء العلاقات القنصلية وممارستها

المادة 2 - إنشاء العلاقات القنصلية.

1 - إن إنشاء العلاقات القنصلية بين الدول يتم بالرضا المتبادل.

2 - إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، ما لم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية.

3 - إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصلية.

المادة 3 - القيام بالوظائف القنصلية.

تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية. وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

المادة 4 - إنشاء البعثة القنصلية.

1 - لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة.

2 - إن الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة.

3 - ليس بإمكان الدولة الموفدة، إلا بموافقة الدولة المضيفة، إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية ودرجتها ومنطقتها القنصلية.

4 - إن موافقة الدولة المضيفة واجبة أيضاً إذا شاءت قنصلية عامة أو قنصلية أن تنشئ لها نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في مكان غير المكان الذي أنشئت هي فيه.

5 - ويتوجب أيضاً أخذ موافقة الدولة المضيفة المسبقة على فتح مكتب يشكل جزءاً من بعثة قنصلية قائمة في أي مكان خارج مقرها.

المادة 5 - الوظائف القنصلية.

تشمل الوظائف القنصلية ما يلي:

أ - حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في الدولة المضيفة وذلك في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي.

ب - تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين الموفدة والمضيفة وتعزيز العلاقات الودية بينهما بكل وسيلة أخرى في إطار أحكام هذه الاتفاقية.

ج - التعرف بكل الوسائل المشروعة إلى الأحوال التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية وتطورها في الدولة المضيفة ووضع التقارير عن هذا الموضوع لحكومة الدولة الموفدة وتزويد أصحاب المصالح بالمعلومات.

د - منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة وكذلك السمات والمستندات للأشخاص الذين يودون التوجه إلى الدولة الموفدة.

هـ - تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين.

و - القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني وممارسة الوظائف المشابهة وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية، شرط أن لا يكون في قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها ما يمنع ذلك.

ز - حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة (الأشخاص الطبيعيين والمعنويين) في قضايا التركات في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها.

ح - حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة خصوصاً عندما تكون الوصاية أو الولاية مطلوبة، وذلك في حدود قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ط - القيام، مع مراعاة قواعد التعامل والإجراءات المتبعة في الدولة المضيفة، بتمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ القرارات لتأمين تمثيلهم المناسب أمام المحاكم أو السلطات الأخرى في الدولة المضيفة، من أجل الحصول، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على إجراءات مؤقتة للمحافظة على حقوقهم ومصالحهم، عندما لا يكون بإمكانهم، بسبب تغيبهم أو لأي سبب آخر، الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم.

ي - تحويل المستندات العدلية وغير العدلية أو تنفيذ الاستنابات وتكاليف أخذ الشهادة نيابة عن محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقات الدولية المرعية الإجراء، وفي حال عدم وجودها، بأية طريقة تتلاءم مع قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ك - ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها بالنسبة إلى السفن البحرية والنهرية التي تحمل جنسية هذه الدولة والطائرات المسجلة فيها، وبالنسبة إلى ملاحيها.

ل - تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات المذكورة في الفقرة السابقة (ك) من هذه المادة وإلى ملاحيها، وتلقي التصاريح حول سير هذه السفن والتدقيق في أوراقها وختمها خلال الرحلة، دون المساس بصلاحيات سلطات الدولة المضيفة، وفض المنازعات بمختلف أنواعها بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها.

م - ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها أو لا تعترض عليها هذه الدولة، أو تكون واردة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولتين الموفدة والمضيفة.

المادة 6 - ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية.

بإمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة الدولة المضيفة، ممارسة وظائفه خارج منطقته القنصلية.

المادة 7 - ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة.

بإمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنية، وبشرط ألا تعترض إحداها صراحة على ذلك.

المادة 8 - ممارسة الوظائف القنصلية لصالح دولة ثالثة.

بعد تبليغ الدولة المضيفة، وبشرط عدم اعتراضها، يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة.

المادة 9 - تصنيف رؤساء البعثات القنصلية.

1 - ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى الفئات الأربع التالية:

أ - القناصل العامون.

ب - القناصل.

ج - نواب القناصل.

د - وكلاء القناصل.

2 - إن الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أي من الفرقاء المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية.

المادة 10 - تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية.

1 - يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة الموفدة ويجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة.

2 - مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية، فإن أصول تعيين وقبول رئيس البعثة القنصلية تحددها قوانين وأنظمة وعادات الدولة الموفدة والدولة المضيفة.

المادة 11 - كتاب التفويض القنصلي أو تبليغ التعيين.

1 - يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه، تنظم لكل تعيين، تثبت صفة وتبين، كقاعدة عامة، اسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية.

2 - ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها.

3 - بإمكان الدولة الموفدة إذا وافقت الدولة المضيفة أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة تبليغاً يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة.

المادة 12 - الإجازة القنصلية.

1 - يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه بموجب ترخيص من الدولة المضيفة يدعى إجازة قنصلية، مهما يكن شكل هذا الترخيص.

2 - إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها.

3 - مع مراعاة أحكام المادتين 13 و15 من هذه الاتفاقية لا يجوز لرئيس البعثة القنصلية القيام بواجباته قبل تسلمه الإجازة القنصلية.

المادة 13 - القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية.

بانتظار تسليمه الإجازة القنصلية يجوز الترخيص مؤقتاً لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه. وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 14 - تبليغ السلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

إن الدولة المضيفة ملزمة، فور الترخيص لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه ولو بصفة مؤقتة، بإبلاغ السلطات المختصة في المنطقة القنصلية فوراً. وهي ملزمة كذلك بالسهر على اتخاذ الإجراءات الضرورية لكي يتمكن رئيس البعثة القنصلية من القيام بواجبات مهمته والتمتع بالمكاسب التي تنص عليها أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 15 - القيام المؤقت بوظائف رئيس البعثة القنصلية.

1 - إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه أو إذا شغر مركزه فبإمكان وكل رئيس بالنيابة أن يتصرف، بصفة مؤقتة، كرئيس بعثة قنصلية.

2 - يبلغ الاسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة على وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية، فإذا لم يتمكن من ذلك، فبواسطة أية سلطة مختصة في الدولة الموفدة. وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً. وبإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص، ليس بموظف دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، كرئيس للبعثة بالنيابة.

3 - تقدم السلطات المختصة في الدولة المضيفة، المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة. وتطبق عليه خلال تسلمه مهام البعثة، أحكام هذه الاتفاقية كما تطبق على رئيس البعثة القنصلية. ولا تكون الدولة المضيفة ملزمة، مع ذلك، بمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيل أو امتياز أو حصانة يتمتع بها رئيس البعثة القنصلية بسبب توفر بعض الشروط التي لا تتوفر في رئيس البعثة بالنيابة.

4 – عندما يعين في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة، رئيساً بالنيابة للبعثة القنصلية، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك.

المادة 16 - الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية.

1 – لرؤساء البعثات القنصلية ترتيب في كل فئة وفقاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية.

2 – إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه بصفة مؤقتة، قبل الحصول على الإجازة القنصلية، فإن تاريخ هذا القبول المؤقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية. ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية.

3 – إن ترتيب الأسبقية بين اثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الذي تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول المؤقت في التاريخ عينه، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 11.

4 – يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 15.

5 – يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصليين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين ووفقاً للنظام والقواعد المقررة في الفقرات السابقة.

6 – لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة.

المادة 17 - قيام الموظفين القنصليين بالأعمال الدبلوماسية.

1 – عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة وعندما لا تكون ممثلة لديها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة فإن بإمكان الموظف القنصلي، بموافقة الدولة المضيفة، ودون أن يؤثر ذلك في وضعه

القنصلي، القيام بالأعمال الدبلوماسية. والقيام بمثل هذه الأعمال من قبل موظف قنصلي لا يمنحه أي حق في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

2 - بإمكان الموظف القنصلي، بعد تبليغ الدولة المضيفة، تمثيل الدولة الموفدة لدى أي منظمة دولية. ويحق له، عندما يتصرف بهذه الصفة، التمتع بالامتيازات والحصانات التي يمنحها القانون الدولي العرفي والاتفاقات الدولية لممثل لدى منظمة دولية. ومع ذلك وبالنسبة إلى كل وظيفة قنصلية يمارسها، فليس له حق في حصانة قضائية أوسع من تلك التي يتمتع بها موظف قنصلي وفقاً لهذه الاتفاقية.

المادة 18 - تعيين الشخص ذاته من قبل دولتين أو أكثر موظفاً قنصلياً .

بإمكان دولتين أو أكثر بموافقة الدولة المضيفة أن تعين الشخص ذاته موظفاً قنصلياً في تلك الدولة.

المادة 19 - تعيين مأموري البعثة القنصلية.

1 - مع مراعاة أحكام المواد 20 و22 و23 من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية.

2 - تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة، ضمن مدة كافية تتيح لها إذا رغبت في ذلك ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة 3 من المادة 23، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية.

3 - بإمكان الدولة الموفدة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

4 - بإمكان الدولة المضيفة عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها أن تمنح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيساً للبعثة القنصلية.

المادة 20 - عدد موظفي البعثة:

للدولة المضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدد عدد موظفي البعثة

القنصلية أن تطلب إبقاء هذا العدد ضمن حدود ما تراه معقولاً وعادياً مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية.

المادة 21 - الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية.

على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، أو عند عدم وجودها في الدولة المضيفة، على رئيس البعثة القنصلية إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية، وكل تعديل يطرأ عليه، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة، أو إلى السلطات التي تعينها هذه الوزارة.

المادة 22 - جنسية الموظفين القنصليين.

1 - يجب أن يحمل الموظفون القنصليون من حيث المبدأ جنسية الدولة الموفدة.

2 - لا يمكن تعيين موظفين قنصليين من بين أشخاص يحملون جنسية الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة الصريحة التي يمكن سحبها في كل وقت.

3 - للدولة المضيفة أن تحتفظ بنفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا أيضاً مواطنين للدولة الموفدة.

المادة 23 - الأشخاص غير المرغوب فيهم.

1 - يجوز للدولة المضيفة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه أو أن أياً من موظفي البعثة هو غير مقبول. وعلى الدولة الموفدة عندئذ، ووفقاً للحالة استدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية.

2 - إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزاماتها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو إذا لم تنفذها، فللدولة المضيفة حسب الحالة أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية.

3 - يمكن اعتبار من عين عضواً في بعثة قنصلية شخصاً غير مقبول

قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة، أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية وعلى الدولة الموفدة في مثل هذه الحالة سحب التعيين.

4 - إن الدولة المضيفة، في الحالات المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب قرارها.

المادة 24 - إبلاغ الدولة المضيفة بالتعيين والوصول والمغادرة.

1 - يجب تبليغ وزارة خارجية الدولة المضيفة أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة الأمور التالية:

أ - تعيين موظفي البعثة القنصلية ووصولهم بعد تعيينهم إلى البعثة القنصلية ومغادرتهم النهائية وانتهاء وظائفهم وكذلك أي تعديل قد يحدث أثناء خدمتهم في البعثة القنصلية ويتعلق بوضعهم.

ب - الوصول والمغادرة النهائية لكل فرد من عائلة موظف في البعثة القنصلية، يشكل جزءاً من أسرته، وعند الاقتضاء كل عملية انضمام شخص على تلك العائلة أو انفصاله عنها.

ج - الوصول والمغادرة النهائية للخدم الخاصين وعند الاقتضاء نهاية خدمتهم بهذه الصفة.

د - استخدام وصرف الأشخاص المقيمين في الدولة المضيفة، كموظفين في البعثة القنصلية أو أعضاء في الخدمة الخاصة يستفيدون من الامتيازات والحصانات.

2 - إن الوصول والمغادرة النهائية يجب، كلما أمكن ذلك، أن يخضعا كذلك للتبليغ المسبق.

القسم الثاني

انتهاء الوظائف القنصلية

المادة 25 - انتهاء مهام الموظف في البعثة القنصلية.

من الحالات التي تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية:

أ - إبلاغ الدولة الموفدة، الدولة المضيفة إنهاء أعماله.

ب - سحب الإجازة القنصلية.

ج - إبلاغ الدولة المضيفة، الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية.

المادة 26 - مغادرة أراضي الدولة المضيفة.

على الدولة المضيفة، حتى في حالة النزاع المسلح، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيفة، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم بغض النظر عن جنسياتهم، الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم. وعليها بصورة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد ممنوعاً عند المغادرة.

المادة 27 - حماية الدور القنصلية والمحفوظات ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية.

1 - في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين:

أ - على الدولة المضيفة، حتى في حالة النزاع المسلح، أن تحترم وتحمي الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها القنصلية.

ب - يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية، على دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

ج - يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

2 - في حالة حدوث إغلاق موقت أو دائم للبعثة القنصلية تطبق أحكام المقطع (أ) من الفقرة الأولى من هذه المادة، إضافة إلى ما يلي:

أ - إذا كان للدولة الموفدة، على الرغم من عدم تمثيلها في الدولة المضيفة ببعثة دبلوماسية، بعثة قنصلية أخرى في أراضي تلك الدولة، يمكن أن يعهد على تلك البعثة برعاية الدور القنصلية التي تم إغلاقها مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية. ويمكن أن يعهد إليها بموافقة الدولة المضيفة القيام بالوظائف القنصلية في المنطقة القنصلية للبعثة المغلقة.

ب - إذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية أو بعثة قنصلية أخرى في الدولة المضيفة تطبق أحكام المقطعين (ب) و(ج) من الفقرة الأولى من هذه المادة.

الفصل الثاني

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثات القنصلية وللموظفين القنصليين المسلكيين ولغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

القسم الأول

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للبعثة القنصلية

المادة 28 - التسهيلات لعمل البعثة القنصلية.

تمنح الدولة المضيفة كامل التسهيلات لقيام البعثة القنصلية بوظائفها.

المادة 29 - رفع العلم الوطني والشعار.

1 - يحق للدولة الموفدة أن ترفع علمها الوطني وشعارها في إقليم الدولة المضيفة وفقاً لأحكام هذه المادة.

2 - يمكن رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على دار البعثة القنصلية

وعلى مدخلها وكذلك على مسكن رئيس البعثة وعلى وسائل نقله عند استعمالها في المهام الرسمية.

3 - عند ممارسة الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة تجب مراعاة قوانين الدولة المضيفة ونظمها وعاداتها.

المادة 30 - المكاتب والمساكن.

1 - على الدولة المضيفة، إما أن تيسر في إطار قوانينها وأنظمتها، للدولة الموفدة، اقتناء الدور اللازمة في إقليمها للبعثة القنصلية، وإما أن تساعدها في الحصول عليها بأية طريقة أخرى.

2 - وعليها أيضاً عند الاقتضاء، أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن لائقة لموظفيها.

المادة 31 - حرمة الدور القنصلية.

1 - تكون حرمة الدور القنصلية مصونة إلى الدرجة المحددة في هذه المادة.

2 - لا يجوز لسلطات الدولة المضيفة دخول القسم من الدور القنصلية المخصص كلياً للأعمال القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو ممثله أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. ويمكن افتراض حصول هذه الموافقة عند حدوث الحريق أو أي كارثة أخرى تستوجب اتخاذ إجراءات وقائية سريعة.

3 - مع مراعاة أحكام الفقرة 2 من هذه المادة يتوجب على الدولة المضيفة بشكل خاص اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية الدور القنصلية من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المسّ بكرامتها.

4 - تكون الدور القنصلية وموجوداتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل نقلها محصنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة. وإذا كان الاستملاك ضرورياً لمثل هذه الغايات، فيجب اتخاذ جميع الإجراءات الممكنة لتفادي إعاقة ممارسة الوظائف القنصلية ولدفع التعويض الملائم والفاعل والسريع للدولة الموفدة.

المادة 32 - إعفاء الدور القنصلية من الضرائب.

1 - يعفى دار البعثة القنصلية ومسكن رئيسها المسلكي، المملوكين أو المستأجرين من قبل الدولة الموفدة أو من قبل أي شخص يعمل لحسابها من كل أنواع الضرائب والرسوم الوطنية أو الإقليمية أو البلدية على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون، وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو الشخص الذي يعمل لحسابها.

المادة 33 - حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية.

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت.

المادة 34 - حرية الانتقال.

تؤمن الدولة المضيفة حرية الانتقال والتنقل في إقليمها لجميع موظفي البعثة القنصلية مع مراعاة قوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق التي يحظر أو ينظم الدخول إليها لأسباب تتعلق بالأمن القومي.

المادة 35 - حرية الاتصال.

1 - تجيز الدولة المضيفة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية. وبإمكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك السعاة الدبلوماسيون والقنصليون والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية أو الشيفرة. ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيفة.

2 - تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها.

3 - لا يجوز فتح الحقيبة القنصلية أو حجزها. أما إذا كان لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات والوثائق والأشياء المشار إليها في الفقرة الرابعة من هذه المادة، فإن لها أن تطلب فتحها بحضورها بواسطة ممثل مفوض من الدولة الموفدة. وإذا رفضت سلطات هذه الدولة طلبها أعيدت الحقيبة إلى مكان مصدرها.

4 - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا الوثائق والمراسلات الرسمية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي فقط.

5 - يجب تزويد الساعي القنصلي بوثيقة رسمية تبين صفته وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة القنصلية. ولا يجوز أن يكون الساعي، إلا بموافقة الدولة المضيفة، من بين رعايا هذه الدولة أو من المقيمين الدائمين فيها من غير رعايا الدولة الموفدة. ويتمتع هذا الساعي أثناء ممارسته وظائفه بحماية الدولة المضيفة وبالحرمة الشخصية ولا يمكن أن يخضع لأي شكل من أشكال القبض أو الاعتقال.

6 - يجوز للدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية أن تعين سعاة قنصليين خاصين ad hoc courier، وفي هذه الحالات تطبق أحكام الفقرة الخامسة من هذه المادة باستثناء أن تطبيق الحصانات المذكورة فيها يتوقف عندما يسلم هذا الساعي الحقيبة التي في عدته إلى المرسل إليه.

7 - يجوز أن يعهد بالحقيبة القنصلية إلى ربان سفينة أو طائرة تجارية متجهة إلى موقع دخول مباح، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة، ولكنه لا يعتبر ساعياً قنصلياً. ويجوز للبعثة القنصلية بعد الاتفاق مع السلطات المحلية المختصة أن ترسل احد موظفيها لتسلم الحقيبة من ربان الباخرة أو الطائرة مباشرة وبحرية.

المادة 36 - الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم.

1 - تسهيلاً لممارسة الوظائف القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة:

أ - ينبغي أن يكون للموظفين القنصليين حرية الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم وأن يكون لرعايا الدولة الموفدة الحرية عينها بالنسبة إلى الاتصال بالموظفين القنصليين ومقابلتهم.

ب - إذا قبض على أحد رعايا الدولة الموفدة ضمن منطقة البعثة القنصلية أو إذا سجن أو إذا احتجز احتياطياً بانتظار محاكمته أن أخضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز وطلب الاتصال ببعثته القنصلية، وجب على السلطات المختصة في الدولة المضيفة أن تخطر دون تأخير البعثة القنصلية بذلك، وأن تودعها دون أي تأخير كذلك كل مخابرة موجهة من صاحب العلاقة على البعثة القنصلية. وعلى هذه السلطات إعلام صاحب العلاقة دون تأخير بحقوقه المنصوص عليها في هذه الفقرة.

ج - للموظفين القنصليين حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة، المسجون أو الموقوف أو المحتجز احتياطياً أو الخاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، والتحدث إليه، ومراسلته، واختيار ممثل قانوني له. ولهم كذلك حق زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة إذا كان مسجوناً أو محتجزاً في منطقتهم القنصلية تنفيذاً لحكم قضائي. ومع ذلك على الموظفين القنصليين أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أي مواطن مسجون أو محتجزاً احتياطياً أو خاضع لأي شكل من أشكال الاحتجاز، إذا عارض صراحة قيامهم بهذا العمل.

2 - إن الحقوق المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، يجب أن تمارس في نطاق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها، علماً بأن هذه القوانين والأنظمة يجب أن تتيح التحقيق الكامل للغايات التي من أجلها منحت الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة.

المادة 37 - المعلومات المتعلقة بالوفيات والولاية والوصاية وحوادث السفن والطائرات.

تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة، إذا توافرت لها المعلومات

المطلوبة، بالأمور التالية:

أ - في حالة وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة، إعلام البعثة القنصلية في المنطقة التي حصلت فيها الوفاة دون تأخير.

ب - إخطار البعثة القنصلية المختصة دون تأخير بكل حالة تستدعي تعيين وصي أو ولي لمواطن قاصر أو ناقص أهلية من رعايا الدولة الموفدة. وبالنسبة إلى تعيين هذا الوصي أو الولي، فلا يمكن المساس بتطبيق قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها.

ج - إعلان البعثة القنصلية الأقرب إلى مكان وقوع الحادث في حال غرق سفينة تحمل جنسية الدولة الموفدة أو في حال جنوحها في المياه الإقليمية أو الداخلية للدولة المضيفة، أو في حال تعرض طائرة مسجلة لدى الدولة الموفدة لحادث في إقليم الدولة المضيفة.

المادة 38 - الاتصال بسلطات الدولة المضيفة.

يمكن للموظفين القنصليين أثناء ممارستهم وظائفهم الاتصال:

أ - بالسلطات المحلية المختصة في منطقتهم القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية المختصة للدولة المضيفة إذا سمحت بذلك قوانين هذه الدولة وأنظمتها والتعامل الجاري فيها أو الاتفاقات الدولية حول الموضوع، وفي حدود ما تسمح به.

المادة 39 - الرسوم والتكاليف القنصلية.

1 - يجوز للبعثة القنصلية أن تستوفي في إقليم الدولة المضيفة الرسوم والتكاليف التي تنص عليها قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها لقاء المعاملات القنصلية.

2 - تعفى المبالغ المستوفاة بشكل رسوم وتكاليف، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، وكذلك الإيصالات المتعلقة بها، من كل الضرائب والرسوم في الدولة المضيفة.

القسم الثاني

التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة للموظفين القنصليين المسلكيين وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية

المادة 40 - حماية الموظفين القنصليين.

تعامل الدولة المضيفة الموظفين القنصليين بالاحترام اللائق بهم وتتخذ الإجراءات الملائمة لمنع أي اعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم.

المادة 41 - الحرمة الشخصية للموظفين القنصليين.

1 - لا يمكن إخضاع الموظفين القنصليين للاعتقال أو الاحتجاز الاحتياطي بانتظار المحاكمة إلا في حالة الجرم الخطير وعلى أثر قرار من السلطة القضائية المختصة.

2 - باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، فإن الموظفين القنصليين لا يمكن سجنهم ولا إخضاعهم لأي شكل آخر من القيد على حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.

3 - إن الموظف القنصلي ملزم لدى قيام إجراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة. ومع ذلك، فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به، نظراً لمركزه الرسمي، وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان، باستثناء الحالة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية. وعندما يصبح ضرورياً، في الظروف المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، وضع موظف قنصلي في الاحتجاز الاحتياطي، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة.

المادة 42 - تبليغ التوقيف والاعتقال والادعاء.

إن الدولة المضيفة ملزمة في حال اعتقال أحد مأموري البعثة القنصلية أو في حال احتجازه احتياطياً بانتظار محاكمته، أو في حال قيام ملاحقات جزائية ضده، يبلغ رئيس البعثة القنصلية بذلك في أسرع وقت. وإذا تعرض هذا الأخير نفسه لأحد هذه التدابير فعلى الدولة المضيفة إبلاغ ذلك إلى

الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي.

المادة 43 - الحصانة القضائية.

1 - لا يخضع الموظفون والمستخدمون القنصليون لاختصاص السلطات العدلية والإدارية في الدولة المضيفة بالنسبة إلى الأفعال المنجزة في مجرى ممارستهم للوظائف القنصلية.

2 - إن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تسري، مع ذلك على الدعاوى المدنية:

أ - الناتجة عن عقد ارتبط به موظف أو مستخدم قنصلي دون أن يبرمه صراحة أو ضمناً بصفته منتدباً عن الدولة الموفدة.

ب - أو التي يقيمها فريق ثالث للتعويض عن ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة المضيفة وسببته سيارة أو سفينة أو طائرة.

المادة 44 - التزام الإدلاء بالشهادة.

1 - يمكن دعوة موظفي البعثة القنصلية إلى الادلاء بالشهادة في الدعاوى العدلية والإدارية ولا يحق للمستخدمين القنصليين وخدم البعثة رفض الإدلاء بالشهادة إلا في الحالات المذكورة في الفقرة الثالث من هذه المادة. وإذا رفض أحد الموظفين القنصليين الإدلاء بالشهادة فلا يمكن اتخاذ أي إجراء قسري أو أية عقوبة ضده.

2 - على السلطة التي تطلب شهادة الموظف القنصلي أو تتجنب مضايقته في أداء وظائفه. ويمكنها الحصول على شهادته في مسكنه أو في البعثة القنصلية، أو القبول بتصريح خطي منه.

3 - إن موظفي البعثة القنصلية غير ملزمين بتقديم الشهادة حول وقائع تتعلق بممارسة وظائفهم، وبإبراز الرسائل والمستندات الرسمية المتعلقة بها. ولهم كذلك حق رفض الإدلاء بالشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة.

المادة 45 - التنازل عن الامتيازات والحصانات.

1 - يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل بالنسبة إلى أحد موظفي البعثة القنصلية عن الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد 41 و43 و44.

2 - يجب أن يكون التنازل صريحاً باستثناء ما ذكر في الفقرة الثالثة من هذه المادة. ويجب تبليغه خطياً إلى الدولة المضيفة.

3 - إذا أقام موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يخوله حق التمتع بالحصانة وفقاً للمادة 43، حرم حق الدفع بالحصانة القضائية تجاه أي ادعاء معاكس مرتبط مباشرة بالادعاء الرئيسي.

4 - إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعوى المدنية والإدارية لا يتضمن حكماً التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى اجراءات تنفيذ الحكم التي تستوجب تنازلاً خاصاً.

المادة 46 - الإعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

1 - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

2 - ومع ذلك، فإن أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة لا تطبق على المستخدم القنصلي إذا لم يكن مستخدماً دائماً لدى الدولة الموفدة أو إذا كان يتعاطى عملاً مكسباً خاصاً في الدولة المضيفة. كما لا تطبق على أي فرد من أفراد عائلة هذا المستخدم.

المادة 47 - الإعفاء من أذون العمل.

1 - يعفى موظفو البعثات القنصلية فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة من جميع الموجبات التي تفرضها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة، المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية، في موضوع إجازات العمل.

2 - ويعفى أيضاً من الموجبات المشار إليها في الفقرة السابقة من هذه المادة الخدم الخاصون للموظفين القنصليين وللمستخدمين القنصليين إذا

كانوا لا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة.

المادة 48 - الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي.

1 - مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من هذه المادة، يعفى موظفو البعثة القنصلية بالنسبة إلى الخدمات التي يقدمونها إلى الدولة الموفدة، ويعفى أفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المضيفة.

2 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة يطبق كذلك على الخدم الخاصين العاملين فقط في خدمة موظفي البعثة القنصلية شرط:

أ - أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

ب - أن يكونوا من الخاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي المطبقة في الدولة المضيفة على أرباب العمل.

4 - إن الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة لا يحول دون الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي المعتمد في الدولة المضيفة شرط أن توافق عليه هذه الدولة.

المادة 49 - الإعفاء من الضرائب.

1 - يعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، وطنية كانت أم إقليمية أم بلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل في ثمن السلع والخدمات.

ب - الرسوم والضرائب على الممتلكات العقارية الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيفة مع مراعاة أحكام المادة 32.

ج - الرسوم التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات والإرث والانتقال مع مراعاة أحكام الفقرة ب من المادة 51.

د - الرسوم والضرائب على المداخيل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة، بما فيها أرباح رأس المال. وكذلك الضرائب على رأس المال المفروضة على استثمارات الشركات التجارية والمالية في الدولة المضيفة.

هـ - المصاريف المفروضة مقابل خدمات خاصة أُدّيت.

و - رسوم التسجيل والمحاكم والرهن والطوابع مع مراعاة أحكام المادة 32.

2 - يعفى خدم البعثة من الرسوم والضرائب على المرتبات التي يتقاضونها مقابل خدماتهم.

3 - على موظفي البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا تكون مرتباتهم معفية من ضريبة الدخل في الدولة المضيفة، أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين تلك الدولة وأنظمتها على أرباب العمل في موضوع ضريبة الدخل.

المادة 50 - الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش.

1 - تجيز الدولة المضيفة وفقاً لما تبين من قوانين وأنظمة، دخول المواد الآتية معفاة من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والأتاوات الأخرى المرتبطة بها غير تكاليف التخزين والنقل نفقات الخدمات المماثلة:

أ - المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية.

ب - المواد المعدة للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته الذين يشكلون جزءاً من أسرته، بما في ذلك المواد المعدة لإقامته. ولا ينبغي أن تتجاوز مواد الاستهلاك الكميات الضرورية

لاستعمالها المباشر من قبل الأشخاص المعنيين.

2 - يستفيد المستخدمون القنصليون من الامتيازات والإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة بالنسبة إلى المواد المستوردة خلال الفترة الأولى من تسلمهم العمل.

3 - تعفى من التفتيش الجمركي الأمتعة الشخصية المرافقة للموظفين القنصليين وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم. ولا يمكن إخضاعها للتفتيش إلا إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو للاعتقاد بأنها تحتوي مواد غير تلك المذكورة في المقطع (ب) من الفقرة الأولى من هذه المادة، أو مواد تصديرها أو استيرادها ممنوع بمقتضى قوانين وأنظمة الدولة المضيفة أو خاضع لقوانين وأنظمة الحجر الصحي. ولا يجوز إجراء مثل هذا التفتيش إلا بحضور الموظف القنصلي أو المعني من أفراد عائلته.

المادة 51 - تركة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته.

في حالة وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته الذي يؤلف جزءاً من أسرته يتوجب على الدولة المضيفة:

أ - أن تجيز تصدير أموال المتوفى المنقولة ما عدا تلك التي اكتسب ملكيتها في الدولة المضيفة ويكون تصديرها ممنوعاً وقت الوفاة.

ب - أن تعفى من جميع رسوم التركات والإرث والانتقال، وطنية أو إقليمية أو بلدية أموال المتوفي المنقولة الموجودة في الدولة المضيفة تبعاً لوجوده في تلك الدولة بصفته أحد موظفي البعثة القنصلية أو أحد أفراد أسرة هذا الموظف.

المادة 52 - الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات.

على الدولة المضيفة أن تعفي موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم من كل خدمة شخصية، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة مهما يكن نوعها، ومن الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء والمساهمات العسكرية والإيواء العسكري.

المادة 53 - ابتداء وانتهاء الامتيازات والحصانات القنصلية.

1 - يستفيد كل موظف من موظفي البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية منذ دخوله إقليم الدولة المضيفة لتسلم وظيفته أو منذ تسلمه وظيفته في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً من قبل في إقليم هذه الدولة.

2 - يستفيد أفراد عائلة الموظف في البعثة القنصلية الذين يؤلفون جزءاً من أسرته، وكذلك خدمه الخاصون من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، ابتداء من أحد التواريخ التالية: تاريخ تمتع هذا الموظف، وفقاً للفقرة الأولى من هذه المادة، بالحصانات والامتيازات، أو تاريخ دخولهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ التحاقهم بعائلته أو بخدمه الخاصين.

3 - عندما تنتهي مهام أحد موظفي البعثة القنصلية فإن امتيازاته وحصاناته وكذلك امتيازات وحصانات أي فرد من أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته أو أي فرد من خدمه الخاصين، تنتهي بشكل طبيعي عند أول تاريخ من التواريخ التالية: عند مغادرة الموظف المذكور أراضي الدولة المضيفة أو عند انقضاء فترة زمنية معقولة تمنح له لهذا الغرض. وتظل هذه الامتيازات والحصانات قائمة إلى ذلك الحين حتى في حالة وجود نزاع مسلح. أما فيما يتعلق بالأشخاص المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تنتهي بانتهاء التحاقهم بأسرة الموظف أو انتهاء خدمتهم، مع العلم أنهم إذا رغبوا في مغادرة الدولة المضيفة ضمن مدة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تستمر إلى وقت مغادرتهم.

4 - ومع ذلك، وبالنسبة إلى الأفعال التي قام بها الموظف القنصلي أو المستخدم القنصلي خلال ممارسة وظائفه، فإن الحصانة القضائية تظل قائمة دون أي تحديد زمني.

5 - في حال وفاة أحد موظفي البعثة القنصلية يستمر أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها، وذلك حتى أول تاريخ من التواريخ التالية: تاريخ مغادرتهم إقليم الدولة المضيفة، أو تاريخ انقضاء فترة معقولة تمنح لهم.

المادة 54 - التزامات الدول الثالثة.

1 - إذا كان الموظف القنصلي ماراً أو موجوداً في إقليم دولة ثالثة منحته سمتها، عندما تكون السمة مطلوبة، ليتوجه إلى ممارسة وظيفته أو يعود إلى بعثته أو إلى الدولة الموفدة، فإن الدولة الثالثة تمنحه جميع الحصانات التي نص عليها في المواد الأخرى من هذه الاتفاقية والتي قد تكون ضرورية لضمان مروره أو عودته. وتطبق الدولة الثالثة بالنسبة إلى أفراد عائلته الذين يؤلفون جزءاً من أسرته ويتمتعون بامتيازات وحصانات، إذا كانوا مسافرين برفقته، أو منفصلين عنه بقصد اللحاق به أو بطريق العودة إلى الدولة الموفدة.

2 - على الدول الثالثة، في الحالات المماثلة للحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أن لا تعيق عن المرور في أراضيها بقية موظفي البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يؤلفون جزءاً من أسرهم.

3 - على الدول الثالثة منح المراسلات الرسمية وغيرها من وسائل الاتصالات الرسمية المارة في إقليمها، بما في ذلك الرسائل الرمزية والشيفرة، ذات الحرية والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية. وعلى الدول الثالثة منح السعاة القنصليين المزودين بسمة، إن كانت السمة مطلوبة، ومنح الحقائب القنصلية، المارة بإقليمها بطريق الترانزيت، ذات الحرمة والحماية التي تلزم الدولة المضيفة بمنحها بمقتضى هذه الاتفاقية.

4 - إن الالتزامات المترتبة على الدول الثالثة بمقتضى الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة تطبق أيضاً على الأشخاص المذكورين في تلك الفقرات وعلى الاتصالات الرسمية والحقائب القنصلية، إذا ما وجد هؤلاء في إقليم الدولة الثالثة بحكم القوة القاهرة.

المادة 55 - احترام قوانين وأنظمة الدولة المضيفة.

1 - على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال

بها، احترام قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها وعليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية.

2 - لن تستخدم دور البعثات بطريقة لا تتفق مع ممارسة الوظائف القنصلية.

3 - إن أحكام الفقرة الثانية من هذه المادة لا تستبعد إمكان إقامة مكاتب لمؤسسات أو وكالات أخرى في قسم من البناء الذي تقع فيه الدور القنصلية، شرط أن تكون الأمكنة المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن هذه الدور. وفي هذه الحالة، لا تعتبر هذه المكاتب، لتحقيق غايات الاتفاقية الراهنة، قسماً من الدور القنصلية.

المادة 56 - التأمين ضد الأخطار اللاحقة بشخص ثالث.

يجب على موظفي البعثة القنصلية التقيد بكل الالتزامات التي تفرضها قوانين الدولة المضيفة وأنظمتها في موضوع التأمين ضد أخطار قد تلحق بشخص ثالث وتنجم عن استعمال أية سيارة أو سفينة أو طائرة.

المادة 57 - أحكام خاصة متعلقة بالأعمال المكسبة الخاصة.

1 - لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري بقصد الكسب الشخصي في الدولة المضيفة.

2 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذا الفصل لأي من:

أ - المستخدمين القنصليين أو خدم البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

ب - أفراد عائلة أي من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (أ) أو خدمه الخاصين.

ج - أفراد عائلة أي من موظفي البعثة الذين يمارسون عملاً خاصاً مكسباً في الدولة المضيفة.

الفصل الثالث

الأحكام المتعلقة بالموظفين القنصليين الفخريين والبعثات القنصلية التي يرئسها هؤلاء الموظفون

المادة 58 - أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات.

1 - تسري أحكام المواد 28 و29 و30 و34 و35 و36 و37 و38 و39 والفقرة 3 من المادة 54 والفقرتين 2 و3 من المادة 55 على البعثات القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري. وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لهذه البعثات وفقاً للمواد 59 و60 و61 و62.

2 - تسري أحكام المادتين 42 و43 والفقرة 3 من المادة 44 والمادتين 45 و53 والفقرة 1 من المادة 55 على الموظفين القنصليين الفخريين. وبالإضافة إلى ذلك تنظم التسهيلات والامتيازات والحصانات العائدة لمثل هؤلاء الموظفين القنصليين بمقتضى المواد 63 و64 و65 و66 و67.

3 - لا تمنح الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لأفراد عائلة الموظف القنصلي الفخري أو لمستخدم قنصلي في بعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري.

4 - لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين قنصليتين يرئسهما موظفان قنصليان فخريان في دولتين مختلفتين إلا بموافقة الدولتين المضيفتين.

المادة 59 - حماية الدول القنصلية.

على الدولة المضيفة اتخاذ كل الخطوات المناسبة لحماية دور البعثة القنصلية التي يرأسها موظف قنصلي فخري من أي اعتداء أو ضرر ولمنع تعكير صفوها أو المسّ بكرامتها.

المادة 60 - إعفاء الدور القنصلية من الضرائب.

1 - تعفى دور القنصلية التي يديرها موظف قنصلي فخري والمملوكة

أو المستأجرة من قبل الدولة الموفدة من جميع أنواع الضرائب والرسوم، الوطنية أو الإقليمية أو البلدية، على أن لا تكون مستحقة مقابل خدمات معينة مقدمة.

2 - إن الإعفاء الضريبي المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على تلك الضرائب والرسوم عندما تكون وفقاً لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها على عاتق الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة.

المادة 61 - حرمة المحفوظات والمستندات القنصلية.

تكون حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة للبعثة القنصلية التي يرئسها موظف قنصلي فخري مصونة في كل وقت وأينما وجدت بشرط فصلها عن غيرها من الأوراق والمستندات وخاصة ما يتعلق منها بالمراسلات الخاصة لرئيس البعثة أو لأي شخص يعمل معه، وعن المواد والكتب والمستندات المتعلقة بمهن هؤلاء أو تجارتهم.

المادة 62 - الإعفاء من الرسوم الجمركية.

تجيز الدولة المضيفة وفقاً لأحكامها التشريعية والتنظيمية إدخال المواد الآتية معفاة من الرسوم الجمركية والضرائب ومن الأتاوات الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل ونفقات الخدمات المماثلة. وهذه المواد التي يشترط أن تكون مخصصة للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرئسها موظف قنصلي فخري هي: الشعار والأعلام ولوحات الإعلان والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية ومفروشات المكاتب والتجهيزات المكتبية والمواد المشابهة المرسلة إلى البعثة من قبل الدولة الموفدة أو بهاء على طلبها.

المادة 63 - الإجراءات الجزائية.

إن الموظف القنصلي الفخري ملزم لدى قيام إجراءات جزائية ضده بالمثول أمام السلطات المختصة. ومع ذلك فإن الإجراءات يجب أن تسير بالاحترام الذي يليق به نظراً لمركزه الرسمي وبطريقة تتفادى بقدر الإمكان، باستثناء حالة اعتقاله أو احتجازه احتياطياً، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية. وعندما يصبح ضرورياً وضع موظف قنصلي فخري في الاحتجاز

الاحتياطي، فإن المحاكمة الموجهة ضده يجب أن تبدأ في أقصر مهلة.

المادة 64 - حماية الموظفين القنصليين الفخريين.

الدولة المضيفة ملزمة بمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي قد تكون ضرورية بسبب مركزه الرسمي.

المادة 65 - الإعفاء من الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

يعفى الموظفون القنصليون الفخريون، باستثناء من يمارس منهم في الدولة المضيفة ولفائدة شخصية نشاطاً مهنياً أو تجارياً، من جميع الموجبات التي تنص عليها قوانين وأنظمة الدولة المضيفة في موضوع تسجيل الأجانب وأذون الإقامة.

المادة 66 - يعفى الموظف القنصلي الفخري من جميع الرسوم والضرائب عن التعويضات والإيرادات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة مقابل قيامه بأعماله القنصلية.

المادة 67 - الإعفاء من الخدمات الشخصية والمساهمات.

على الدولة المضيفة أن تعفى الموظفين القنصليين الفخريين من كل خدمة شخصية، ومن كل خدمة ذات منفعة عامة، مهما يكن نوعها، ومن كل الأعباء العسكرية كعمليات الاستيلاء والمساهمات العسكرية والإيواء العسكري.

المادة 68 - الصفة الاختيارية لمؤسسة الموظفين القنصليين الفخريين.

لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين.

الفصل الرابع

أحكام عامة

المادة 69 - الوكلاء القنصليون الذين ليسوا رؤساء للبعثات القنصلية.

1 - لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستنشئ أو تقبل وكالات قنصلية يتولاها وكلاء قنصليون غير معنيين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة.

2 - إن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة، ممارسة نشاطها، وكذلك الامتيازات والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة.

المادة 70 - ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية.

1 - تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً، في حدود ما يسمح به مضمون النص، على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية.

2 - يجري تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي والمكلفين ممارسة الوظائف القنصلية في البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة المعينة من قبل هذه الوزارة.

3 - بإمكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال:

أ - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية.

ب - بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقات الدولية بهذا الصدد.

4 - تبقى الامتيازات والحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية.

المادة 71 - رعايا الدولة المضيفة أو المقيمون إقامة دائمة لديها.

1 - باستثناء التسهيلات والامتيازات والحصانات الإضافية التي قد تمنحها الدولة المضيفة فإن الموظفين القنصليين من رعايا الدولة المضيفة أو المقيمين إقامة دائمة فيها لا يتمتعون إلا بالحصانة القضائية والحرمة

الشخصية في ما يتعلق بالأعمال الرسمية المنجزة أثناء ممارستهم لوظائفهم وإلا بامتياز المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 44. وبالنسبة إلى هؤلاء الموظفين تكون الدولة المضيفة ملزمة أيضاً بالموجبات المذكورة في المادة 42. وعندما تتخذ إجراءات جزائية ضد أحد هؤلاء الموظفين القنصليين فإنها يجب أن تجري بطريقة تتفادى، بأقل قدر ممكن، عرقلة ممارسة الوظائف القنصلية، إلا إذا كان الموظف سجيناً أو موقوفاً.

2 - إن باقي موظفي البعثة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها وكذلك أفراد عائلاتهم وأفراد عائلات الموظفين القنصليين المشار إليهم في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يتمتعون بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. وإن أفراد عائلات موظفي البعثة القنصلية والخدم الخاصين الذين هم من رعايا الدولة المضيفة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها، لا يتمتعون أيضاً بالتسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بالقدر الذي تعترف لهم به هذه الدولة. ومع ذلك فإن الدولة المضيفة يجب أن تمارس سلطتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعرقل بشكل مفرط ممارسة وظائف البعثة القنصلية.

المادة 72 - عدم التمييز.

1 - لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه المماثل على بعثتها في الدولة الموفدة.

ب - إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة أكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية.

المادة 73 - العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى.

1 - لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقات الدولية الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

2 - ليس في هذه الاتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها.

الفصل الخامس

أحكام ختامية

المادة 74 - التوقيع.

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفاً فيها وذلك حتى 31 تشرين الأول (أكتوبر) 1963 في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا وبعدئذ حتى 31 آذار (مارس) 1964 في مقر الأمم المتحدة في نيويورك.

المادة 75 - التصديق.

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 76 - الانضمام.

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام من قبل أية دولة منتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74، وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 77 - تنفيذ الاتفاقية.

1 - توضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - وتنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة إلى كل دولة تصدقها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 78 - التبليغات من قبل الأمين العام.

يجري تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74:

أ - توقيعات هذه الاتفاقية وإيداعات وثائق التصديق والانضمام وفقاً للمواد 74 و75 و76.

ب - تاريخ وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وفقاً لأحكام المادة 77.

المادة 79 - النصوص الأصلية.

يودع أصل هذه الاتفاقية المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الصينية والإنكليزية والفرنسية والروسية والإسبانية لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بإرسال صورة مصدقة عنه إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74.

وإثباتاً لما تقدم قام المفوضون الواردة أسماؤهم أدناه بتوقيع هذه الاتفاقية بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول.

حررت في ڤيينا في اليوم الرابع والعشرين من شهر نيسان (أبريل) عام ألف وتسعمائة وثلاثة وستين.

الملحق الثالث

اتفاقية البعثات الخاصة

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2530 (الدورة 24)

ان الجمعية العامة،

إذ ترى أن تدوين القانون الدولي وإنمائه التدريجي يساهمان في تحقيق المقاصد والمبادئ المقررة في المادتين 1 و2 من ميثاق الأمم المتحدة،

وإذ تشير إلى أنها، في قراراتها 1687 (الدورة 16) المتخذ في 18 كانون الأول (ديسمبر) 1961، و1902 (الدورة 18) المتخذ في 18 تشرين الثاني (نوفمبر) 1963، و2045 (الدورة 20) المتخذ في 8 كانون الأول (ديسمبر) 1965، قد أوصت لجنة القانون الدولي بأن تواصل أعمال التدوين والإنماء التدريجي لموضوع البعثات الخاصة، وإلى أن هذه اللجنة قامت، حسب التوصية الواردة في قرار الجمعية العامة 2167 (الدورة 21) المتخذ في 5 كانون الأول (ديسمبر) 1966، بتقديم مشروع مواد نهائي عن البعثات الخاصة أوردته في الفصل الثاني من تقريرها عن أعمال دورتها التاسعة عشرة.

وإذ تشير كذلك إلى أنها، وفقاً لقرارها 2273 (الدورة 22) المتخذ في 1 كانون الأول (ديسمبر) 1967 وقراراها 2419 (الدورة 23) المتخذ في 18 كانون الأول (ديسمبر) 1968، قررت نظر البند ذي العنوان التالي «مشروع اتفاقية البعثات الخاصة» في دورتها الثالثة والعشرين والرابعة والعشرين، بقصد أن تقر مثل هذه الاتفاقية.

وقد أنجزت النظر في ذلك البند،

وإذ تلاحظ أن المادتين 50 و52 من مشروع اتفاقية البعثات الخاصة تسمحان للجمعية العامة بأن توجه إلى الدول التي هي ليست أعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة

الذرية أو أطرافاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية دعوات خاصة إلى أن تصبح أطرافاً في الاتفاقية.

واقتناعاً منها بوجوب إتاحة الاشتراك العالمي في المعاهدات المتعددة الأطراف التي تتناول تدوين القانون الدولي وإنماءه التدريجي أو يكون موضوعها وهدفها محل اهتمام المجتمع الدولي عامة.

1 - تقر الوثيقتين التاليتين الوارد نصهما في مرفق هذا القرار، وتعرضهما للتوقيع والتصديق أو للانضمام إليهما:

أ - اتفاقية البعثات الخاصة.

ب - البروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات.

2 - تقرر أن تنظر، في دورتها الخامسة والعشرين، في مسألة توجيه الدعوات بغية ضمان أوسع اشتراك ممكن في اتفاقية البعثات الخاصة.

الجلسة العامة 1825

8 كانون الأول (ديسمبر) 1969

اتفاقية البعثات الخاصة

ان الدول الأطراف في هذه الاتفاقية،

إذ تذكر أن البعثات الخاصة تعامل دائماً معاملة خاصة،

وإذ تذكر مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بالمساواة السيادية بين الدول. وبصيانة السلم والأمن الدوليين، وبتنمية العلاقات الودية والتعاون بين الدول،

وإذ تشير على الاعتراف بأهمية مسألة البعثات الخاصة في مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية وفي القرار الأول الذي

اتخذه المؤتمر في 10 نيسان (أبريل) 1961،

إذ تأخذ بعين الاعتبار أن مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية أقر اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، التي عرضت للتوقيع في 24 نيسان (أبريل) 1963،

وإذ تعتقد أن عقد اتفاقية دولية بشأن البعثات الخاصة من شأنه استكمال تلك الاتفاقيتين والإسهام في تنمية العلاقات الودية بين الأمم أياً كانت نظمها الدستورية والاجتماعية،

وإذ تعتقد أن مقصد الامتيازات والحصانات المتصلة بالبعثات الخاصة ليس إفادة الأفراد بل تأمين الأداء الفعال لوظائف البعثات الخاصة باعتبارها بعثات تمثل الدولة.

وإذ تؤكد استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لا تنظمها أحكام هذه الاتفاقية،

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - المصطلحات.

لأغراض هذه الاتفاقية:

أ - يقصد بتعبير «البعثة الخاصة» بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها دولة إلى دولة أخرى برضاء الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل معينة أو لتؤدي لديها مهمة محددة.

ب - يقصد بتعبير «البعثة الدبلوماسية الدائمة» بعثة دائمة حسب المدلول الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

ج - يقصد بتعبير «المركز القنصلي» أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية.

د - يقصد بتعبير «رئيس البعثة الخاصة» الشخص المكلف من الدولة الموفدة بواجب التصرف بتلك الصفة.

هـ - يقصد بتعبير «ممثل الدولة الموفدة في البعثة الخاصة» أي شخص أصبغت عليه الدولة الموفدة تلك الصفة.

و - يقصد بتعبير «أعضاء البعثة الخاصة» رئيس البعثة الخاصة وممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفو البعثة الخاصة.

ز - يقصد بتعبير «موظفو البعثة الخاصة» موظفوها الدبلوماسيون والإداريون والفنيون والعاملون في خدمتها.

ح - يقصد بتعبير «الموظفون الدبلوماسيون» موظفو البعثة الخاصة ذوو الصفة الدبلوماسية بالنسبة إلى أغراض البعثة.

ط - يقصد بتعبير «الموظفون الإداريون والفنيون» موظفو البعثة الخاصة العاملون في خدمتها الإدارية والفنية.

ي - يقصد بتعبير «العاملون في الخدمة» موظفو البعثة الخاصة الذين تستخدمهم في الأعمال المنزلية أو ما شابهها من أعمال.

ك - يقصد بتعبير «المستخدمون الخاصون» الأشخاص العاملون لدى أعضاء البعثة الخاصة على سبيل الخدمة الخاصة لا غير.

المادة 2 - إيفاد البعثات الخاصة.

لأية دولة إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى برضا الدولة الأخرى بعد الحصول عليه مسبقاً بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر متفق عليه أو مقبول من الطرفين.

المادة 3 - وظائف البعثات الخاصة.

تحدد وظائف البعثة الخاصة بتراضي الدولة الموفدة والدولة المستقبلة.

المادة 4 - إيفاد البعثة الخاصة الواحدة إلى دولتين أو أكثر.

على أية دولة تود إيفاد بعثة خاصة واحدة إلى دولتين أو أكثر إعلام كل

دولة مستقبلة بذلك عند التماس رضا تلك الدولة.

المادة 5 - إيفاد دولتين أو أكثر لبعثة خاصة مشتركة.

على أية دولتين أو أكثر تود إيفاد بعثة خاصة مشتركة إلى دولة أخرى إعلام الدولة المستقبلة بذلك عند التماس رضا تلك الدولة.

المادة 6 - إيفاد دولتين أو أكثر لبعثات خاصة من أجل معالجة مسألة ذات أهمية مشتركة.

لكل من دولتين أو أكثر إيفاد بعثة خاصة في وقت واحد إلى دولة أخرى، برضاء تلك الدولة الذي يحصل عليه وفقاً للمادة 2، وذلك للقيام معاً، وباتفاق تلك الدول جميعاً، بمعالجة مسألة ذات أهمية مشتركة.

المادة 7 - انتفاء العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية.

لا يلزم وجود العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لإيفاد إحدى البعثات الخاصة أو لاستقبالها.

المادة 8 - تعيين أعضاء البعثة الخاصة.

يجوز للدولة الموفدة، مع مراعاة أحكام المواد 10 و11 و12، تعيين أعضاء البعثة الخاصة بحرية بعد موافاة الدولة المستقبلة بجميع المعلومات اللازمة عن عدد أعضاء البعثة الخاصة وتكوينها، ولا سيما أسماء وصفات الأشخاص الذين تود تعيينهم. ويجوز للدولة المستقبلة أن ترفض قبول أية بعثة خاصة ترى أن عدد أعضائها غير معقول في ضوء الظروف والأحوال السائدة فيها وحاجات البعثة المعنية. كما يجوز للدولة المستقبلة أن ترفض دون إبداء الأسباب قبول أي شخص كأحد أعضاء البعثة الخاصة.

المادة 9 - تكوين البعثة الخاصة.

1 - تتألف البعثة الخاصة من ممثل واحد أو أكثر للدولة الموفدة التي يجوز لها تعيين رئيس من بينهم. ويجوز أن تضم البعثة أيضاً موظفين دبلوماسيين وإداريين وفنيين وعاملين في الخدمة.

2 - إذا ضمنت البعثة الخاصة أعضاء أية بعثة دبلوماسية دائمة أو

مركز قنصلي في الدولة المستقبلة، فإن أولئك الأعضاء يحتفظون بامتيازاتهم وحصاناتهم بوصفهم من أعضاء تلك البعثة الدبلوماسية الدائمة أو المركز القنصلي إلى جانب الامتيازات والحصانات الممنوحة في هذه الاتفاقية.

المادة 10 - جنسية أفراد البعثة الخاصة.

1 - يجب من حيث المبدأ أن يحمل ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفو البعثة الخاصة الدبلوماسيين جنسية الدولة الموفدة.

2 - لا يجوز تعيين مواطني الدولة المستقبلة في بعثة خاصة إلا برضا تلك الدولة، ويجوز لهذه سحب رضاها في أي وقت تشاء.

3 - يجوز للدولة المستقبلة الاحتفاظ بالحق المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت ذاته من مواطني الدولة الموفدة.

المادة 11 - الإخطارات.

1 - يجري إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة أو أية هيئة أخرى من هيئاتها قد يتفق عليها، بما يلي:

أ - تكوين البعثة الخاصة وأية تغييرات لاحقة فيه.

ب - وصول أعضاء البعثة ومغادرتهم النهائية وانتهاء وظائفهم في البعثة.

ج - وصول أي شخص يرافق أحد أعضاء البعثة ومغادرته النهائية.

د - تعيين وفصل أشخاص مقيمين في الدولة المستقبلة كأعضاء في البعثة أو كمستخدمين خاصين.

هـ - تعيين رئيس البعثة الخاصة أو الممثل المشار إليه في الفقرة 1 من المادة 14 عندما يتم تعيين رئيس، وتعيين أي بديل لهما.

و - مكان الدار التي تشغلها البعثة الخاصة والمساكن الخاصة المتمتعة بالحرمة وفقاً للمواد 30 و36 و39، فضلاً عن أية معلومات

أخرى قد تكون لازمة للتعرف على تلك الدار وتلك المساكن.

2 - الإخطار بالوصول والمغادرة النهائية يكون مسبقاً إلا عند الاستحالة.

المادة 12 - الأشخاص المعلنون غير مرغوب فيهم أو غير مقبولين.

1 - يجوز للدولة المستقبلة، في جميع الأوقات ودون أن يكون عليها بيان أسباب قرارها أن تخطر الدولة الموفدة بأن أي ممثل للدولة الموفدة في البعثة الخاصة أو أي دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو بأن أي موظف آخر من موظفيها غير مقبول. وفي هذه الحالة، تقوم الدولة الموفدة، حسب الاقتضاء، أما باستدعاء الشخص المعني أو بإنهاء وظائفه في البعثة. ويجوز إعلان شخص ما غير مرغوب فيه أو غير مقبول قبل وصوله إلى إقليم الدولة المستقبلة.

2 - إذا رفضت الدولة الموفدة الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة 1 من هذه المادة أو تخلفت عن ذلك خلال فترة معقولة من الزمن، جاز للدولة المستقبلة أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني عضواً في البعثة الخاصة.

المادة 13 - بدء وظائف البعثة الخاصة.

1 - تبدأ وظائف البعثة الخاصة فور اتصال البعثة رسمياً بوزارة خارجية الدولة المستقبلة أو بأية هيئة أخرى قد يتفق عليها من هيئات تلك الدولة.

2 - لا يتوقف بدء وظائف البعثة الخاصة على تقديم البعثة من قبل البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة أو على تقديم أوراق الاعتماد أو وثائق التفويض.

المادة 14 - سلطة التصرف بالنيابة عن البعثة الخاصة.

1 - يخول رئيس البعثة الخاصة أو الممثل الذي تعينه الدولة الموفدة ان لم تكن قد عينت رئيساً سلطة التصرف نيابة عن البعثة الخاصة وتوجيه

الرسائل إلى الدولة المستقبلة. وتوجه الدولة المستقبلة رسائلها بشأن البعثة الخاصة إلى رئيس البعثة أو إلى الممثل المشار إليه أعلاه عند عدم وجود رئيس لها، وذلك إما مباشرة أو بواسطة البعثة الدبلوماسية الدائمة.

2 - ومع ذلك يجوز للدولة الموفدة أو لرئيس البعثة الخاصة أو للممثل المشار إليه في الفقرة 1 من هذه المادة عند عدم وجود رئيس لها تخويل أحد أعضاء البعثة الخاصة إما النيابة عن رئيس البعثة الخاصة أو عن الممثل السالف الذكر وإما مباشرة بعض التصرفات الخاصة نيابة عن البعثة.

المادة 15 - الهيئة التي يجري التعامل الرسمي معها في الدولة المستقبلة.

التعامل مع الدولة المستقبلة بشأن جميع الأعمال الرسمية التي تسندها الدولة الموفدة إلى البعثة الخاصة يكون مع وزارة خارجية الدولة المستقبلة أو بواسطتها أو مع أية هيئة أخرى قد يتفق عليها من هيئات تلك الدولة.

المادة 16 - القوافل المنظمة للأسبقية.

1 - إذا اجتمعت بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليم الدولة المستقبلة أو في إقليم دولة ثالثة، تتقرر الأسبقية بينها، في حالة عدم وجود اتفاق خاص، وفقاً لترتيب أسماء الدول الأبجدي المعتمد في نظام مراسم (بروتوكول) الدولة التي تجتمع تلك البعثات في إقليمها.

2 - تتقرر الأسبقية بين البعثات الخاصة التي تلتقي اثنتان منها أو أكثر في احد الاحتفالات أو إحدى المناسبات الرسمية وفقاً لنظام المراسم (البروتوكول) الساري في الدولة المستقبلة.

-3 يكون ترتيب الأسبقية بين أعضاء البعثة الخاصة الواحدة هو الترتيب المعلن للدولة المستقبلة أو للدولة الثالثة التي تجتمع بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليمها.

المادة 17 - مقر البعثة الخاصة.

1 - يكون مقر البعثة الخاصة في المكان الذي تتفق عليه الدولتان المعنيتان.

2 - يكون مقر البعثة الخاصة، عند عدم وجود اتفاق، في المكان الذي تقع فيه وزارة خارجية الدولة المستقبلة.

3 - إذا كانت البعثة الخاصة تقوم بوظائفها في أماكن مختلفة، جاز للدولتين المعنيتين الاتفاق على أن يكون للبعثة عدة مقرات لهما اختيار أحدها مقراً رئيسياً.

المادة 18 - اجتماع البعثات الخاصة في إقليم دولة ثالثة.

1 - لا يجوز اجتماع بعثات خاصة موفدة من دولتين أو أكثر في إقليم دولة ثالثة إلا بعد نيل الرضا الصريح من تلك الدولة، وهي تحتفظ بحق سحبه.

2 - يجوز للدولة الثالثة، عند منح رضاها، وضع شروط يتعين على الدولة الموفدة مراعاتها.

3 - تضطلع الدولة الثالثة إزاء الدول الموفدة بحقوق الدولة المستقبلة والتزاماتها بالمقدار الذي تشير إليه عند منح رضاها.

المادة 19 - حق البعثة الخاصة في رفع علم الدولة الموفدة وشعارها.

1 - يحق للبعثة الخاصة رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على الدار التي تشغلها وعلى وسائل نقلها عند استعمالها للأغراض الرسمية.

2 - تراعى، في ممارسة الحق الممنوح بهذه المادة، قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها وعاداتها.

المادة 20 - انتهاء وظائف البعثة الخاصة.

1 - تنتهي وظائف البعثات الخاصة للأسباب التالية خاصة:

أ - إذا اتفقت على ذلك الدولتان المعنيتان.

ب - إذا أنجزت البعثة الخاصة مهمتها.

ج - إذا انقضت المدة المحددة للبعثة الخاصة ما لم تمدد صراحة.

د - إذا أرسلت الدولة الموفدة إخطارا بانهائها البعثة الخاصة أو باستدعائها.

هـ - إذا أرسلت الدولة المستقبلة اخطاراً بأنها تعتبر البعثة الخاصة منتهية.

2 - قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة لا يعد بحد ذاته سبباً لإنهاء البعثات الخاصة الموجودة في وقت قطعها.

المادة 21 - مركز رئيس الدولة وذوي الرتب العالية.

1 - يتمتع رئيس الدولة الموفدة في الدولة المستقبلة أو في أية دولة ثالثة، عند ترؤسه بعثة خاصة، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المقررة في القانون الدولي لرؤساء الدول القائمين بزيارة رسمية.

2 - إذا اشترك رئيس الحكومة ووزير الخارجية وغيرهما من ذوي الرتب العالية في بعثة خاصة للدولة الموفدة، فإنهم يتمتعون في الدولة المستقبلة أو في أية دولة ثالثة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المقررة في القانون الدولي بالإضافة على ما هو ممنوح منها في هذه الاتفاقية.

المادة 22 - التسهيلات العامة.

تمنح الدولة المستقبلة للبعثة الخاصة التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائفها مع مراعاة طبيعة البعثة الخاصة ومهمتها.

المادة 23 - الدار والسكن.

تساعد الدولة المستقبلة البعثة الخاصة، بناء على طلبها، في الحصول على الدار اللازمة لها والمسكن المناسب لأعضائها.

المادة 24 - إعفاء دار البعثة الخاصة من الرسوم والضرائب.

1 - تعفى الدولة الموفدة وأعضاء البعثة الخاصة العاملين فيها من جميع الرسوم والضرائب القومية أو الإقليمية أو البلدية عن الدار التي تشغلها البعثة ما لم تكن مقابل تأدية خدمات معينة، وذلك بالمقدار الذي

يتلاءم مع طبيعة الوظائف التي تباشرها البعثة الخاصة ومدتها.

2 - لا يسري الإعفاء من الرسوم والضرائب المنصوص عليه في هذه المادة على الرسوم والضرائب الواجبة الأداء، بمقتضى قوانين الدولة المستقبلة، على المتعاقدين مع الدولة الموفدة أو مع أحد أعضاء البعثة الخاصة.

المادة 25 - حرمة الدار.

1 - حرمة الدار التي تقيم فيها البعثة الخاصة وفقاً لهذه الاتفاقية مصونة. ولا يجوز لمأموري الدولة المستقبلة دخول الدار المذكورة إلا برضا رئيس البعثة الخاصة أو، عند الاقتضاء، رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة المعتمد لدى الدولة المستقبلة. ويجوز افتراض توفر هذا الرضا في حالة حدوث حريق أو حادث آخر يعرض السلامة العامة للخطر الشديد، وذلك شرط سبق تعذر الحصول على صريح رضا رئيس البعثة الخاصة أو، عند الاقتضاء، رئيس البعثة الدائمة.

2 - يرتب على الدولة المستقبلة التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع اقتحام دار البعثة الخاصة أو إلحاق الضرر بها والإخلال بأمن البعثة أو المساس بكرامتها.

3 - تعفى دار البعثة الخاصة وأثاثها والأموال الأخرى المستعملة في تسيير أعمال البعثة ووسائل النقل التابعة لها من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ.

المادة 26 - حرمة المحفوظات والوثائق.

تصان حرمة محفوظات البعثة الخاصة ووثائقها في جميع الأوقات وأياً كان مكانها، وينبغي عند اللزوم، أن تحمل علامات خارجية مرئية تدل على هويتها.

المادة 27 - حرية الانتقال.

تكفل الدولة المستقبلة لجميع أعضاء البعثة الخاصة حرية الانتقال والسفر في إقليمها بالقدر اللازم لمباشرة وظائف البعثة، وذلك مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها

لأسباب تتصل بالأمن القومي.

المادة 28 - حرية الاتصال.

1 - تجيز الدولة المستقبلة للبعثة الخاصة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية. ويجوز للبعثة، عند اتصالها بالدولة الموفدة وببعثاتها الدبلوماسية ومراكزها القنصلية وببعثاتها الخاصة الأخرى أو بأقسام البعثة الواحدة، أينما وجدت، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك السعاة والرسائل المرسلة بالرموز أو الشيفرة. ومع ذلك لا يجوز للبعثة الخاصة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا برضا الدولة المستقبلة.

2 - حرمة المراسلات الرسمية للبعثة الخاصة مصونة. ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة الخاصة بوظائفها.

3 - تستخدم البعثة الخاصة، عند الإمكان، وسائل اتصال البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة، بما في ذلك حقيبتها وساعيها.

4 - لا يجوز فتح حقيبة البعثة الخاصة أو حجزها.

5 - يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها حقيبة البعثة الخاصة علامات خارجية مرئية تدل على طبيعتها، ولا يجوز أن تحتوي إلا الوثائق أو الأشياء المعدة لاستعمال البعثة الخاصة الرسمي.

6 - تتولى الدولة المستقبلة حماية ساعي البعثة الخاصة أثناء قيامه بوظائفه، على أن يحمل وثيقة رسمية تدل على صفته وتبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة. ويتمتع شخصه بالحصانة، ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال.

7 - يجوز للدولة الموفدة أو للبعثة الخاصة تعيين سعاة خاصين للبعثة الخاصة. وتسري في هذه الحالات أيضاً أحكام الفقرة 6 من هذه المادة على أن ينتهي سريان الحصانات المذكورة فيها حين يسلم الساعي الخاص حقيبة البعثة الخاصة الموجودة في عهدته إلى المرسل إليه.

8 - يجوز أن يعهد بحقيبة البعثة الخاصة إلى ربان إحدى السفن المقرر

رسوها أو إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدخول المباحة. ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة، ولكنه لا يعتبر ساعياً للبعثة الخاصة. ويجوز للبعثة، بالاتفاق مع السلطات المختصة، إيفاد أحد أعضائها لتسلم الحقيبة مباشرة وبحرية من ربان السفينة أو الطائرة.

المادة 29 - الحصانة الشخصية.

حرمة أشخاص ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين مصونة، ولا يجوز إخضاعهم لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال. وعلى الدولة المستقبلة معاملتهم بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على أشخاصهم أو حريتهم أو كرامتهم.

المادة 30 - حصانة المسكن الخاص.

1 - يتمتع المسكن الخاص لممثلي الدولة الموفدين في البعثة الخاصة ولموظفيها الدبلوماسيين بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة الخاصة.

2 - كذلك تتمتع بالحصانة أوراقهم ومراسلاتهم، كما تتمتع بها أموالهم مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 4 من المادة 31.

المادة 31 - الحصانة القضائية.

1 - يتمتع ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيون بالحصانة من القضاء الجنائي للدولة المستقبلة.

2 - ويتمتعون كذلك بالحصانة من قضاء الدولة المستقبلة المدني والإداري إلا في الحالات الآتية:

أ - الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المستقبلة، ما لم تكن حيازة الشخص المعني لها هي بالنيابة عن الدولة الموفدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ب - الدعاوى التي تتعلق بشؤون الإرث والتركات ويدخل الشخص

المعني فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة الموفدة.

ج - الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه الشخص المعني في الدولة المستقبلة خارج وظائفه الرسمية.

د - الدعاوى المتعلقة بالتعويض عن الأضرار الناشئة عن حادث سببته مركبة مستعملة خارج وظائف الشخص المعني الرسمية.

3 - لا يلزم ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيون بأداء الشهادة.

4 - لا يجوز اتخاذ أية إجراءات تنفيذية إزاء أحد ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين إلا في الحالات المنصوص عليها في البنود (أ) و(ب) و(ج) و(د) من الفقرة 2 من هذه المادة، ويشترط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصه أو مسكنه.

5 - تتمتع الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين بالحصانة القضائية لا يعفيهم من قضاء الدولة الموفدة.

المادة 32 - الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي.

1 - يعفى ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيون بالنسبة للخدمات المقدمة إلى الدولة الموفدة، من أحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المستقبلة وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من هذه المادة.

2 - كذلك يجري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة على الأشخاص العاملين في الخدمة الخاصة وحدها لأحد ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين وذلك بشرط:

أ - أن لا يكون أولئك الأشخاص من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

ب - وأن يكونوا مشمولين بأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون

نافذة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

3 - على ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة أن يراعوا الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي للدولة المستقبلة على أرباب العمل.

4 - لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين 1 و2 من هذه المادة من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي للدولة المستقبلة ان كانت هذه الدولة تجيز مثل هذا الاشتراك.

5 - لا تخل أحكام هذه المادة باتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف التي سبق عقدها ولا تحول دون عقد مثلها في المستقبل.

المادة 33 - الإعفاء من الرسوم والضرائب.

يعفى ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيون من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، والقومية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال والخدمات.

ب - الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المستقبلة، ما لم تكن في حيازة الشخص المعني بالنيابة عن الدولة الموفدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ج - الضرائب التي تجبيها الدولة المستقبلة عن التركات، مع عدم الإخلال بأحكام المادة 44.

د - الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المستقبلة والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة.

هـ - الرسوم والضرائب التي تستوفي مقابل أداء خدمات معينة.

و - رسوم التسجيل والتوثيق وأقلام المحاكم والرهن العقاري والدمغة، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة 24.

المادة 34 - الإعفاء من الخدمات الشخصية.

تعفى الدولة المستقبلة ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين من جميع الخدمات الشخصية، ومن جميع الخدمات العامة أياً كان نوعها، ومن التكاليف العسكرية كالاستيلاء والتبرع والإيواء للأغراض العسكرية.

المادة 35 - الإعفاءات الجمركية.

1 - تجيز الدولة المستقبلة، في حدود القوانين والأنظمة التي قد تسنها، دخول المواد الآتية وتعفيها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف المتصلة بها غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة.

أ - المواد المعدة لاستعمال البعثة الخاصة الرسمي.

ب - المواد المعدة للاستعمال الشخصي لممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة ولموظفيها الدبلوماسيين.

2 - تعفى الأمتعة الشخصية لممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين من التفتيش، ما لم توجد أسباب جدية تدعو على افتراض احتوائها على مواد لا تشملها الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة أو مواد يكون استيرادها أو تصديرها محظوراً بالقانون أو خاضعة لأنظمة الحجر الصحي في الدولة المستقبلة. ولا يجوز إجراء التفتيش في مثل هذه الحالات إلا بحضور الشخص المعني أو ممثله المفوض.

المادة 36 - الموظفون الإداريون والفنيون.

يتمتع موظفو البعثة الخاصة الإداريون والفنيون بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المادتين 29 و34، بشرط أن لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 31 فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري للدولة المستقبلة إلى الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم. ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 35 بالنسبة على المواد

التي يستوردونها لدى أول دخول لهم إلى إقليم الدولة المستقبلة.

المادة 37 - العاملون في الخدمة.

يتمتع العاملون في الخدمة لدى البعثة الخاصة بالحصانة من قضاء الدولة المستقبلة فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها أثناء أداء واجباتهم، وبالإعفاء من دفع الرسوم والضرائب عن المرتبات التي يتقاضونها لقاء عملهم، وبالإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي المنصوص عليه في المادة 32.

المادة 38 - المستخدمون الخاصون.

1 - يعفى المستخدمون الخاصون العاملون لدى أعضاء البعثة الخاصة من دفع الرسوم والضرائب عن المرتبات التي يتقاضونها لقاء عملهم. ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تسمح به الدولة المستقبلة. بيد أن على هذه الدولة أن تمارس ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص على نحو يكفل عدم التدخل الزائد في أداء وظائف البعثة الخاصة.

المادة 39 - أفراد الأسرة.

1 - يتمتع أفراد أسر ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين، ان كانوا في صحبة ممثلي وموظفي البعثة الخاصة المذكورين، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 إلى 35 بشرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو المقيمين إقامة دائمة فيها.

2 - يتمتع أفراد أسر موظفي البعثة الخاصة الإداريين والفنيين، ان كانوا في صحبة موظفي البعثة الخاصة المذكورين، بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في المادة 36 بشرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها.

المادة 40 - مواطنو الدولة المستقبلة والأشخاص المقيمين إقامة دائمة فيها.

1 - لا يتمتع ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيون الذين يكونون من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى

الأعمال الرسمية التي يقومون بها عند ممارسة وظائفهم، وذلك ما لم تمنحهم الدولة المستقبلة امتيازات وحصانات إضافية.

2 - لا يتمتع أعضاء البعثة الخاصة الآخرون والمستخدمون الخاصون الذين يكونون من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها بالحصانات والامتيازات إلا بالقدر الذي تمنحه إياهم تلك الدولة. ومع ذلك فإن على الدولة المستقبلة أن تمارس ولايتها بالنسبة إلى هؤلاء الأشخاص على نحو يكفل عدم التدخل الزائد في أداء وظائف البعثة الخاصة.

المادة 41 - التنازل عن الحصانة.

1 - للدولة الموفدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها ممثلوها في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيون وغيرهم من الأشخاص بموجب المواد من 36 إلى 40.

2 - يكون التنازل صريحاً في جميع الأحوال.

3 - لا يحق لأي شخص من الأشخاص المشار إليهم في الفقرة 1 من هذه المادة ان أقام أية دعوى للاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي.

4 - التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أية دعوى مدنية أو إدارية لا يعتبر تنازلاً عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم، بل ان هذه الحالة الأخيرة تقتضي تنازلاً مستقلاً.

المادة 42 - المرور في إقليم دولة ثالثة.

1 - إذا مر ممثل الدولة الموفدة في البعثة الخاصة أو احد موظفيها الدبلوماسيين أو وجد في إقليم دولة ثالثة وهو في طريقه إلى تولي مهام منصبه أو في طريق عودته إلى الدولة الموفدة، كان على الدول الثالثة أن تمنحه الحصانة الشخصية وغيرها من الحصانات التي قد يقتضيها ضمان مروره أو عودته. وهذا الحكم يسري على أي فرد من أفراد أسرة الشخص المشار إليه في هذه الفقرة يتمتع بالامتيازات والحصانات ويكون في صحبته، وذلك سواء كان مسافراً معه أو بمفرده للالتحاق به أو للعودة إلى بلاده.

2 - لا يجوز للدولة الثالثة، في مثل الظروف المنصوص عليها في الفقرة 1 من هذه المادة، إعاقة مرور الموظفين الإداريين والفنيين أو العاملين في الخدمة بالبعثة الخاصة، أو أفراد أسرهم، بأقاليمها.

3 - تمنح الدولة الثالثة للمراسلات الرسمية وللرسائل الرسمية الأخرى المارة بإقليمها، بما فيها الرسائل بالرموز أو الشيفرة، نفس الحرية والحماية التي يتعين على الدولة المستقبلة منحها بموجب أحكام هذه الاتفاقية. وعليها، مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 4 من هذه المادة، أن تمنح لسعاة البعثة الخاصة ولحقائبها أثناء المرور نفس الحصانة والحماية اللتين يتعين على الدولة المستقبلة منحها بموجب هذه الاتفاقية.

4 - لا يتعين على الدولة الثالثة تنفيذ التزاماتها إزاء الأشخاص المنصوص عليهم في الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة إلا إذا جرى إبلاغها مسبقاً، أما في طلب السمة أو بإخطار خاص، عن مرور أولئك الأشخاص بوصفهم أعضاء في البعثة الخاصة أو أفراداً في أسرهم أو سعاة ولم تعترض هي على ذلك.

5 - التزامات الدول الثالثة بموجب الفقرات 1 و2 و3 من هذه المادة تسري كذلك على الأشخاص المنصوص عليهم في كل من تلك الفقرات وعلى الرسائل الرسمية للبعثة الخاصة وحقائبها ان كان استعمال إقليم الدولة الثالثة يرجع إلى القوة القاهرة.

المادة 43 - مدة الامتيازات والحصانات.

1 - يتمتع كل عضو من أعضاء البعثة الخاصة بالامتيازات والحصانات التي تحق له منذ دخوله إقليم الدولة المستقبلة للقيام بوظائفه في البعثة الخاصة أو منذ إعلان تعيينه لوزارة الخارجية أو لأية هيئة أخرى من هيئات الدولة المستقبلة قد يتفق عليها، ان كان موجوداً في إقليمها.

2 - متى انتهت وظائف أحد أعضاء البعثة الخاصة تنتهي امتيازاته وحصاناته في الأحوال العادية بمغادرته إقليم الدولة المستقبلة، أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض، ولكنها تظل قائمة إلى ذلك الحين، حتى في حالة وجود نزاع مسلح. بيد أن الحصانة تبقى قائمة بالنسبة

إلى الأعمال التي يقوم بها هذا العضو أثناء أدائه لوظائفه.

3 - إذا توفي أحد أعضاء البعثة الخاصة، يستمر أفراد أسرته في التمتع بالامتيازات والحصانات التي تحق لهم حتى انقضاء فترة معقولة من الزمن تسمح لهم بمغادرة إقليم الدولة المستقبلة.

المادة 44 - أموال عضو البعثة الخاصة أو فرد من أفراد أسرته

يكون في صحبته، ولم يكن المتوفي من مواطني الدولة المستقبلة ولا من المقيمين إقامة دائمة فيها، تسمح الدولة المستقبلة بسحب أموال المتوفي المنقولة، باستثناء أية أموال اكتسبها في البلد وكان تصديرها محظوراً وقت وفاته.

2 - لا تجبى ضرائب التركات عن الأموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المستقبلة لمجرد وجود المتوفي فيها بوصفه أحد أعضاء البعثة الخاصة أو فرد من أفراد أسرة أحد أعضائها.

المادة 45 - التسهيلات اللازمة لمغادرة إقليم الدولة المستقبلة ولنقل محفوظات البعثة الخاصة.

1 - على الدولة المستقبلة، حتى في حالة وجود نزاع مسلح، منح التسهيلات اللازمة لتمكين الأشخاص المتمتعين بالامتيازات والحصانات من غير مواطني الدولة المستقبلة، وتمكين أفراد أسرهم أياً كانت جنسيتهم، من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن. وعليها خاصة، عند الاقتضاء، أن تضع تحت تصرفهم الوسائل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم.

2 - على الدولة المستقبلة منح الدولة الموفدة التسهيلات اللازمة لنقل محفوظات البعثة الخاصة من إقليم الدولة المستقبلة.

المادة 46 - النتائج المترتبة على انتهاء وظائف البعثة الخاصة.

1 - متى انتهت وظائف البعثة الخاصة، يتعين على الدولة المستقبلة احترام وحماية دار البعثة الخاصة ما بقيت مخصصة لها فضلاً عن احترام وحماية أموال البعثة الخاصة ومحفوظاتها. ويتعين على الدولة الموفدة سحب الأموال والمحفوظات خلال فترة معقولة من الزمن.

2 - في حالة انتفاء أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة وانتهاء وظائف البعثة الخاصة، يجوز للدولة الموفدة، حتى إذا وجد نزاع مسلح، أن تعهد بحراسة أموال البعثة الخاصة ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المستقبلة.

المادة 47 - احترام قانون الدولة المستقبلة وأنظمتها واستخدام دار البعثة الخاصة.

1 - يترتب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات بمقتضى هذه الاتفاقية، مع عدم الإخلال بتلك الامتيازات والحصانات، واجب احترام قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، كما يترتب عليهم واجب عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة.

2 - يجب ألا تستخدم دار البعثة الخاصة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة الخاصة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة.

المادة 48 - النشاط المهني أو التجاري.

لا يجوز لممثل الدولة الموفدة في البعثة الخاصة ولا لموظفيها الدبلوماسيين أن يمارسوا في الدولة المستقبلة أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحتهم الشخصية.

المادة 49 - عدم التمييز.

1 - لا يمارس أي تمييز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2 - بيد أنه لا يعتبر أن هناك أي تمييز:

أ - إذا طبقت الدولة المستقبلة أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية تطبيقاً ضيقاً بسبب تطبيقه الضيق على بعثتها في الدولة الموفدة.

ب - إذا غيرت الدول فيما بينها، بمقتضى العرف أو الاتفاق، مدى التسهيلات والامتيازات والحصانات لبعثاتها الخاصة، رغم عدم

الاتفاق على هذا التغيير مع دول أخرى، بشرط أن لا يتنافى ذلك مع أغراض ومقاصد هذه الاتفاقية ولا يمس التمتع بحقوق الدول الثالثة أو بتنفيذ التزاماتها.

المادة 50 - التوقيع.

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وجميع الدول الأخرى التي تدعوها الجمعية العامة إلى أن تصبح طرفاً فيها، وذلك حتى 31 كانون الأول (ديسمبر) 1970 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

المادة 51 - التصديق.

تخضع هذه الاتفاقية للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 52 - الانضمام.

تظل هذه الاتفاقية معروضة لانضمام أية دولة تنتمي إلى إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة 50. وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 53 - النفاذ.

1 - تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من بعد تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - وتنفذ هذه الاتفاقية، بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها أو تنضم إليها عقب إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين، في اليوم الثلاثين من بعد إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 54 - الإخطارات الصادرة عن الوديع.

يعلم الأمين العام للأمم المتحدة جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة 50:

أ - بالتوقيعات على هذه الاتفاقية وبإيداع وثائق التصديق عليها أو الانضمام إليها وفقاً للمواد 50 و51 و52.

ب - بتاريخ نفاذ هذه الاتفاقية وفقاً للمادة 53.

المادة 55 - النصوص الرسمية.

يودع أصل هذه الاتفاقية، المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الأسبانية والانكليزية والروسية والصينية والفرنسية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يرسل صوراً مصدقة عليها إلى جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات المذكورة في المادة 50.

وإثباتاً لما تقدم، قام الأشخاص الواردة أسماؤهم أدناه، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية للشكل حسب الأصول، بتوقيع هذه الاتفاقية التي عرضت للتوقيع في نيويورك في 16 كانون الأول (ديسمبر) 1969.

الملحق الرابع

البروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات

ان الدول الأطراف في هذا البروتوكول وفي اتفاقية البعثات الخاصة، المشار إليها فيما يلي بتعبير «الاتفاقية» والتي أقرتها الجمعية العامة في 8 كانون الأول (ديسمبر) 1969.

إذ تعرب عن رغبتها في الرجوع، في جميع المسائل التي تعنيها بشأن أي نزاع يتعلق بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها، إلى الولاية الإلزامية محكمة العدل الدولية ما لم يتفق الأطراف في غضون فترة معقولة من الزمن على طريقة أخرى من طرق التسوية.

قد اتفقت على ما يلي:

المادة 1 - تدخل المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها في الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية، ويجوز بناء على ذلك رفعها إلى المحكمة بصحيفة دعوى يقيمها أي طرف في النزاع يكون طرفاً في هذا البروتوكول.

المادة 2 - يجوز للطرفين، في غضون شهرين من بعد إخطار أحدهما الآخر بوجود نزاع حسب رأيه، الاتفاق على الرجوع إلى هيئة تحكيم بدلاً من محكمة العدل الدولية. ولأي الطرفين أن يرفع النزاع إلى المحكمة بصحيفة دعوى بعد انقضاء المدة المذكورة.

المادة 3 - 1 - يجوز للطرفين، في غضون فترة الشهرين ذاتها، الاتفاق على تطبيق إجراء للتوفيق قبل الرجوع إلى محكمة العدل الدولية.

2 - تصدر لجنة التوفيق توصياتها في غضون خمسة أشهر من بعد تعيينها. فإن لم يقبل طرفا النزاع بتوصياتها في غضون شهرين من بعد إصدارها، جاز لأيهما رفع النزاع إلى المحكمة بصحيفة دعوى.

المادة 4 - يعرض هذا البروتوكول لتوقيع جميع الدول التي قد تصبح

أطرافاً في الاتفاقية، وذلك حتى 30 كانون الأول (ديسمبر) 1970 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

المادة 5 - يخضع هذا البروتوكول للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 6 - يظل هذا البروتوكول معروضاً لانضمام جميع الدول التي قد تصبح أطرافاً في الاتفاقية. وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 7 - 1 - ينفذ هذا البروتوكول في يوم نفاذ الاتفاقية أو في اليوم الثلاثين التالي لتاريخ إيداع ثاني وثيقة تصديق عليه أو انضمام إليه لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - وينفذ هذا البروتوكول، بالنسبة إلى كل دولة تصدق عليه أو تنضم إليه بعد نفاذه وفقاً للفقرة 1 من هذه المادة، في اليوم الثلاثين من بعد إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 8 - يعلم الأمين العام جميع الدول التي قد تصبح أطرافاً في الاتفاقية:

أ - بالتوقيعات على هذا البروتوكول وبإيداع وثائق التصديق عليها أو الانضمام إليها وفقاً للمواد الرابعة والخامسة والسادسة منه.

ب - وبتاريخ نفاذ هذا البروتوكول وفقاً للمادة السابعة منه.

المادة 9 - يودع أصل هذا البروتوكول، المحرر بخمس لغات رسمية متساوية هي الأسبانية والانكليزية والروسية والصينية والفرنسية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة، الذي يرسل صوراً مصدقة عنه إلى جميع الدول المذكورة في المادة الرابعة منه.

وإثباتاً لما تقدم، قام الأشخاص الواردة أسماؤهم أدناه، بعد تقديم تفويضاتهم التي وجدت مستوفية لتشكل حسب الأصول، بتوقيع هذا البروتوكول الذي عرض للتوقيع في نيويورك في 16 كانون الأول (ديسمبر) 1969.

القرار 2531 (الدورة 24)

تسوية المنازعات المدنية فيما يتعلق باتفاقية البعثات الخاصة

ان الجمعية العامة،

إذ تلاحظ أن اتفاقية البعثات الخاصة التي أقرتها الجمعية العامة في 8 كانون الأول (ديسمبر) 1969 تنص على تمتع أعضاء البعثة الخاصة للدولة الموفدة بالحصانة القضائية في الدولة المستقبلة.

وإذ تذكر أن للدولة الموفدة أن تتنازل عن هذه الحصانة.

وإذ تلاحظ أيضاً أن مقصد الحصانات، كما تشير إلى ذلك ديباجة الاتفاقية، ليس إفادة الأفراد بل تأمين الأداء الفعال لوظائف البعثات الخاصة.

وإذ تأخذ بعين الاعتبار القلق العميق الذي أبدى في مداولات الجمعية العامة بشأن إمكان تأدية الادعاء بالحصانة في حالات معينة، إلى حرمان أشخاص في الدولة المستقبل من فوائد التسوية القضائية.

توصي الدولة الموفدة بأن تتنازل عن حصانة أعضاء بعثتها الخاصة فيما يتعلق بالدعاوى المدنية التي يقيمها أشخاص في الدولة المستقبلة متى أمكنها أن تفعل ذلك دون إعاقة أداء وظائف البعثة الخاصة، وبأن تعمد، عند عدم تنازلها عن الحصانة إلى بذل كل ما وسعها لتأمين التسوية العادلة للقضايا المتنازع فيها.

الجلسة العامة 1825

8 كانون الأول (ديسمبر) 1969

الملحق الخامس

اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946

لما كانت المادة (104) من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن المنظمة تتمتع في أراضي كل من أعضائها بالأهلية الحقوقية الضرورية لها للقيام بأعمالها وتحقيق غاياتها.

ولما كانت المادة (105) من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أن المنظمة تتمتع في أراضي كل من أعضائها بالامتيازات والحصانات الضرورية لها للوصول إلى أهدافها، وعلى أن ممثلي الدول، أعضاء المنظمة، وموظفي المنظمة يتمتعون أيضاً بالامتيازات والحصانات التي تقتضيها ممارستهم مهامهم لدى المنظمة باستقلال تام.

لذلك فقد أقرت الجمعية العامة بقرارها الصادر في 13 شباط (فبراير) 1946 الاتفاقية التالية وعرضتها على كل من الدول الأعضاء للانضمام إليها.

مادة 1 - الشخصية الحقوقية.

فقرة 1 - لمنظمة الأمم المتحدة شخصية حقوقية ولها الأهلية:

أ - للتعاقد.

ب - لشراء وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة.

ج - للتقاضي.

مادة 2 - الأموال، الأملاك والموجودات.

فقرة 2 - أملاك وعائدات منظمة الأمم المتحدة أينما وجدت وأياً كان حائزها تتمتع بالحصانة القضائية إلا إذا تنازلت المنظمة عنها صراحة في حالة خاصة، على أن يفهم أن هذا التنازل لا يمكن أن يمتد إلى التدابير التنفيذية.

فقرة 3 - مباني المنظمة مصونة حرمتها وتعفى أملاكها وممتلكاتها أينما وجدت وأياً كان حائزها من التفتيش والحجز ونزع الملكية ومن أي نوع من أنواع الضغط التنفيذي، إدارياً كان أم قضائياً أم تشريعياً.

فقرة 4 - أوراق المنظمة وبصورة عامة كل الوثائق التي تملكها أو التي بحوزتها، تتمتع بالحرمة أينما وجدت.

فقرة 5 - تستطيع المنظمة، دون أن تخضع لأية رقابة مالية أو تنظيم أو تأجيل وفاء ماليين:

أ - أن تحوز الأموال أو الذهب أو أي نوع من أنواع القطع وأن تكون لديها حسابات بأي نوع من أنواع العملة.

ب - أن تنقل بحرية أموالها وذهبها وقطعها من بلد إلى آخر وفي داخل البلد ذاته أياً كان، وأن تستبدل القطع الذي لديهما عملة أخرى.

فقرة 6 - على المنظمة، عند ممارستها الحقوق الممنوحة لها بموجب الفقرة (5) أعلاه أن تأخذ بعين الاعتبار كل اعتراض مقدم من قبل حكومة دولة من أعضائها إذا رأت إمكانية تحقيقه بدون أن يضر ذلك بمصالحها الخاصة.

فقرة 7 - منظمة الأمم المتحدة وممتلكاتها ودخلها وسائر أموالها:

أ - معفاة من كل ضريبة مباشرة، مع العلم أنه ليس للمنظمة أن تطلب الإعفاء من الضرائب التي لا تزيد عن كونها أجور خدمات ذات نفع عام.

ب - معفاة من جميع الرسوم الجمركية والتدابير المانعة والمقيدة للاستيراد والتصدير فيما يتعلق بالأشياء المستوردة والمصدرة من قبل منظمة الأمم المتحدة لاستعمالها الرسمي مع العلم أن الأشياء المستوردة والمعفاة على هذا الشكل لا تباع في أراضي البلاد الداخلة إليها، إلا إذا قيّد هذا البيع بشروط تقبلها حكومة هذه البلاد.

ج - معفاة من جميع الرسوم الجمركية ومن جميع التدابير المانعة لاستيراد وتصدير منشوراتها.

فقرة 8 - بالرغم من أن منظمة الأمم المتحدة لا تطلب مبدئياً إعفاءها من الضرائب غير المباشرة على الأشياء القابلة للاستهلاك (accise) ومن رسوم البيع الداخلة في ثمن الأموال المنقولة وغير المنقولة، فإن الدول الأعضاء تعمل ما في وسعها، كلما كان ذلك ممكناً لاتخاذ التدابير الإدارية اللازمة لإعادة هذه الرسوم أو حسمها، عندما تقوم المنظمة لاستعمالها الرسمي بمشتريات هامة تدخل ضمن أثمانها رسوم من هذا النوع.

مادة 3 - التسهيلات المتعلقة بالمواصلات.

فقرة 9 - تتمتع منظمة الأمم المتحدة على أراضي كل من الدول الأعضاء فيما يتعلق بمخابراتها الرسمية بمعاملة مماثلة على الأقل لمعاملة هذه الدولة لحكومة أية دولة أخرى ولبعثتها الدبلوماسية من حيث الأسبقية والتعرفات وأجور البريد والرسائل البرقية العادية والبرقيات بواسطة الراديو (Radio - Télégrammes) والتصوير البرقي (Téléphotos) والمخابرات الهاتفية، وغيرها من الاتصالات، وكذلك التعرفات الصحفية عن أنبائها بالصحف أو الإذاعة، كما أن المخابرات والمراسلات الرسمية للمنظمة لا يمكن أن تخضع لرقابة.

فقرة 10 - لمنظمة الأمم المتحدة حق استعمال المخابرات الرمزية وكذلك حق استلام مراسلاتها بواسطة رسل أو بحقائب تتمتع بذات الحصانة والامتيازات الخاصة بالرسل الدبلوماسيين والحقائب الدبلوماسية.

مادة 4 - ممثلو الدول الأعضاء.

فقرة 11 - يتمتع ممثلو الدول الأعضاء لدى الهيئات الرئيسية والهيئات المتفرعة عن منظمة الأمم المتحدة ولدى المؤتمرات المدعو إليها من قبل الأمم المتحدة، أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء أسفارهم من وإلى مقر الاجتماع بالحصانات والامتيازات التالية:

أ - بالحصانة من التوقيف الشخصي ومن حجز ومصادرة أمتعتهم الشخصية وفيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها بوصفهم ممثلين

(ومن ذلك أقوالهم وكتاباتهم) بالحصانة من كل مقاضاة.

ب - بحرمة الأوراق والوثائق.

ج - بالحق في استعمال الرموز واستلام الوثائق أو الرسائل بواسطة رسول خاص أو بحقائب مختومة.

د - بإعفائهم وإعفاء أزواجهم من التدابير المقيدة للهجرة ومن كافة إجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يزورونها أو يمرون بها لدى قيامهم بأعمالهم.

هـ - بنفس التسهيلات التي يتمتع بها ممثلو الحكومات الأجنبية المكلفون بمهمات رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالأنظمة الخاصة بالعملة أو القطع.

و - بنفس الحصانات والتسهيلات المعطاة للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الشخصية.

ز - بجميع ما يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون من امتيازات وحصانات وتسهيلات، على أن لا يتعارض ذلك مع ما سبق ذكره، باستثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية عن الأشياء المستوردة، الخارجة عن كونها أمتعة شخصية، ومن الضرائب غير المباشرة على الأشياء المستوردة الخارجة عن كونها أمتعة شخصية، ومن الضرائب غير المباشرة على الأشياء القابلة للاستهلاك (droit d'accise) ومن الرسوم المفروضة على البيع.

فقرة 12 - تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لممثلي الدول الأعضاء لدى هيئات منظمة الأمم الرئيسية ولدى تلك التي تتفرع عنها ولدى المؤتمرات المدعو إليها من قبل الهيئة، فيما يتعلق بالأموال والمخطوطات والأعمال الصادرة عنهم وذلك بغية تأمين الحرية المطلقة لهم في القول والكتابة واستقلالهم التام لدى قيامهم بمهماتهم، حتى بعد انقضاء صفتهم التمثيلية للدول الأعضاء.

فقرة 13 - في حالة توقف تطبيق ضريبة على شرط إقامة المكلف،

لا تعتبر مدة إقامة، المدة التي يقضيها في إقليم الدول الأعضاء بغية القيام بمهماتهم، ممثلو الدول الأعضاء لدى هيئات منظمة الأمم المتحدة الرئيسية ولدى تلك التي تتفرع عنها ولدى المؤتمرات التي تدعو إليها المنظمة.

فقرة 14 - إن الامتيازات والحصانات إنما تمنح لممثلي الدول الأعضاء لا لصالحهم الشخصي بل بغية تأمين قيامهم باستقلال تام بمهامهم لدى المنظمة، ولذلك ليس لكل دولة من الأعضاء الحق بل من واجبها رفع الحصانة من ممثلها في كل الحالات التي ترى فيها أن الحصانة ستكون حائلاً دون قيام العدالة وحيث يمكن رفعها دون أن يضر ذلك بالغاية التي أعطت من أجلها.

فقرة 15 - لا تطبق أحكام الفقرات 11، 12، 13، على الممثل بالنسبة لسلطات الدولة التي يخضع لرعويتها، أو على الممثل الذي يقوم بتمثيل هذه الدولة.

فقرة 16 - إن لفظة «ممثلين» تشمل جميع المندوبين والمندوبين المساعدين والمستشارين والخبراء الفنيين وسكرتيري الهيئات المنتدبة.

مادة 5 - **الموظفون.**

فقرة 17 - يحدد الأمين العام فيما بعد، فئات الموظفين الذين تشملهم تدابير هذه المادة والمادة (7) ويقدم قائمة بهم إلى الجمعية العامة، تبلّغ بعدها إلى حكومات الدول الأعضاء، كما أن أسماء الموظفين في هذه الفئات تبلّغ دورياً إلى حكومات الدول الأعضاء.

فقرة 18 - الحصانة القضائية فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية أضف على ذلك ما يتفوهون به ويكتبونه.

أ - الإعفاء من كل ضريبة مفروضة على الرواتب والماهيات التي يتقاضونها من قبل منظمة الأمم المتحدة.

ب - الإعفاء من الواجبات المتعلقة بالخدمة الوطنية.

ج - عدم خضوعهم وأزواجهم وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون على عاتقهم للتدابير الخاصة بتقييد الهجرة وللإجراءات المتعلقة بتسجيل الأجانب.

د - الامتيازات نفسها الممنوحة للموظفين الذين يعادلونهم مرتبة والتابعين للبعثات الدبلوماسية لدى الحكومة صاحبة الشأن وذلك فيما يتعلق بتسهيلات القطع.

هـ - التسهيلات نفسها لهم ولأزواجهم ولأفراد عائلتهم الذين يعيشون على عاتقهم التي يتمتع بها المبعوثون السياسيون أثناء الأزمات الدولية والخاصة بالترحيل إلى الوطن.

و - بإدخال أثاثهم وأمتعتهم معفية من الرسوم وذلك عند أول استلام وظائفهم في البلاد صاحبة الشأن.

فقرة 19 - إن الأمين العام وجميع الأمناء العامين المساعدين، علاوة على الامتيازات والحصانات الواردة في الفقرة 18، يتمتعون وأزواجهم وأولادهم القصّر بنفس الامتيازات والحصانات والتسهيلات والإعفاءات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين بموجب القانون الدولي.

فقرة 20 - إن الامتيازات والحصانات إنما تعطى للموظفين لمصلحة الأمم المتحدة وليس لمصلحتهم الشخصية، ويستطيع الأمين العام، بل يجب عليه رفع الحصانة عن الموظف في جميع الحالات التي يرى فيها أن هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة، وحيث يمكن رفعها دون أن يضرّ ذلك بمصالح المنظمة. أما بخصوص الأمين العام فلمجلس الأمن حق رفع الحصانة عنه.

فقرة 21 - تتساعد منظمة الأمم المتحدة في كل وقت مع السلطات التابعة للدول الأعضاء بغية تسهيل حسن تطبيق العدالة وتأمين مراعاة أنظمة الشرطة وتجنب كل سوء استعمال قد تؤدي إليه الحصانات والامتيازات والتسهيلات الواردة في هذه المادة.

المادة 6 - الخبراء القائمون بمهمات لحساب منظمة الأمم المتحدة.

فقرة 22 - يتمتع الخبراء (وهم غير الموظفين المذكورين في المادة الخامسة) في حال قيامهم بمهمات خاصة بمنظمة الأمم المتحدة وخلال

مدة هذه المهمة مضافة إليها مدة السفر بالحصانات والامتيازات الضرورية للقيام بهذه المهام باستقلال تام، وهم يتمتعون بصورة خاصة بالامتيازات والحصانات التالية:

أ - بالحصانة من التوقيف الشخصي ومن حجز ومصادرة أمتعتهم الشخصية.

ب - بالحصانة من كل مقاضاة فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها أثناء مهماتهم (أضف إلى ذلك ما يقولون وما يحررون). وتستمر هذه الحصانة إلى ما بعد انتهاء مهماتهم لحساب منظمة الأمم المتحدة.

ج - بحرمة الأوراق والوثائق.

د - بالحق في استعمال الرموز واستلام الوثائق أو الرسائل بواسطة رسول خاص أو بحقائب مختومة في مخابراتهم مع منظمة الأمم المتحدة.

هـ - بنفس التسهيلات التي يتمتع بها ممثلو الحكومات الأجنبية المكلفون بمهمات رسمية مؤقتة، فيما يتعلق بالأنظمة الخاصة بالعملة أو القطع.

و - بنفس الحصانات والتسهيلات المعطاة للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

فقرة 23 - إن الامتيازات والحصانات إنما تعطى للخبراء لمصلحة الأمم المتحدة وليست لمصلحتهم الخاصة ويستطيع الأمين العام، بل يجب عليه رفع الحصانة الممنوحة للخبير، في جميع الحالات التي يرى فيها أن هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة وحيث يمكن رفعها دون أن يضر ذلك بمصالح المنظمة.

مادة 7 - إجازات المرور الصادرة عن الأمم المتحدة.

فقرة 24 - تستطيع منظمة الأمم المتحدة منح إجازات مرور لموظفيها، تعترف بها وتقبلها سلطات الدول الأعضاء كوثيقة صالحة للسفر مع مراعاة

أحكام الفقرة 25.

فقرة 25 - إن طلبات التأشير (في حال ضرورة هذا التأشير) الصادرة عن حاملي إجازات المرور هذه، والمرفقة بشهادة تثبت سفر هؤلاء الموظفين لحساب المنظمة، يجب أن ينظر فيها خلال اقصر مهلة ممكنة، فضلاً عن وجوب منح تسهيلات السفر السريع لحاملي هذه الإجازات.

فقرة 26 - تمنح تسهيلات مماثلة للتي ذكرت في الفقرة 25، للخبراء وسائر الأشخاص الذين، وإن لم يحملوا إجازة مرور من منظمة الأمم، لديهم شهادة تثبت أنهم يسافرون لحساب المنظمة.

فقرة 27 – إن الأمين العام والأمناء العامين المساعدين والمدراء، الذين يسافرون لمصلحة المنظمة والذين يحملون إجازة مرور معطاة من قبلها، يتمتعون بما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من تسهيلات.

فقرة 28 - يمكن تطبيق أحكام هذه المادة على الموظفين، من رتب مماثلة، والذين ينتمون لمؤسسات متخصصة، إذا كانت الاتفاقات المحددة لعلاقات هذه المؤسسات، عملاً بنص المادة 63 من الميثاق، حاوية لنص لهذا الشأن.

مادة 8 - نظام تسوية المنازعات.

فقرة 29 - على المنظمة أن تضع أنظمة ملائمة لأجل تسوية ما يلي:

أ – المنازعات في مواضيع العقود وسائر المنازعات التي تخضع للحقوق الخاصة والتي تكون المنظمة طرفاً فيها.

ب – المنازعات التي يشترك فيها موظف تابع للمنظمة يتمتع بحكم مركزه الرسمي بالحصانة، إذا لم يرفعها عنه الأمين العام.

فقرة 30 - يرفع كل خلاف في تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية، أمام محكمة العدل الدولية، ما لم يتفق الطرفان في حالة معينة، في اللجوء إلى طريقة أخرى للتسوية، وإذا نشأ خلاف ين هيئة الأمم المتحدة من جهة، وبين إحدى الدول الأعضاء من جهة أخرى، يُلجأ إلى طلب رأي استشاري من المحكمة حول كل نقطة حقوقية قد أثيرت ويُقبل رأي المحكمة من قبل

الطرفين كحل فاصل للخلاف.

المادة الأخيرة.

فقرة 31 - تعرض هذه الاتفاقية على كل من أعضاء المنظمة للانضمام إليها.

فقرة 32 - يتم الانضمام بإيداع وثيقة لدى الأمين العام للمنظمة تصبح بعدها الاتفاقية نافذة بالنسبة لكل عضو من تاريخ إيداعه وثيقة الانضمام.

فقرة 33 - يبلغ الأمين العام جميع أعضاء المنظمة، لدى إيداع كل وثيقة انضمام.

فقرة 34 - من المعلوم، أنه عند إيداع وثيقة الانضمام من قبل عضو من الأعضاء، يجب أن يكون هذا العضو في وضع يسمح له، بمقتضى قوانينه الخاصة، بتطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

فقرة 35 - تبقى هذه الاتفاقية سارية المفعول بين المنظمة وكل عضو أودعها وثيقة انضمامه طيلة استمرار عضويته في المنظمة، أو إلى أن تقر الجمعية العامة اتفاقية عامة ثانية يكون العضو المذكور طرفاً فيها.

فقرة 36 - باستطاعة الأمين العام أن يعقد مع عضو أو عدة أعضاء، اتفاقات إضافية يدخل فيها، بالنسبة لهذا العضو أو لهؤلاء الأعضاء، أحكام هذه الاتفاقية، وتعرض هذه الاتفاقات الإضافية في كل الأحوال، على الجمعية العامة لإقرارها.

الملحق السادس

اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1928

إن حكومات الجمهوريات الممثلة في المؤتمر الدولي الأمريكي السادس، المنعقد سنة 1928 في مدينة هافانا، بجمهورية كوبا، لهي تقدّر بأن من أهم القضايا في العلاقات الدولية، هي القضية التي تتعلق بحقوق وواجبات الممثلين الدبلوماسيين والتي يجب أن تسوّى طبقاً لشرائط حياة الأمم الدولية والسياسية والاقتصادية.

وهي تدرك أنه لمن المرغوب فيه، أن تجري هذه التسوية وفقاً للاتجاهات الحديثة.

وتعترف أن الممثلين الدبلوماسيين لا يمثلون، في أيّ حال، شخص رئيس الدولة، بل يمثلون حكومة الدولة فحسب ويجب أن يكونوا معتمدين لدى حكومة معترف بها.

وهي تقر بأنه، لما كان الموظفون الدبلوماسيون، كل منهم يمثل دولته، فعليهم ألا يطالبوا بحصانات غير جوهرية للقيام بمهامهم الرسمية، وتقرّ أيضاً بأنه لمن المرغوب فيه، أن يتخلى الممثل نفسه، أو الدولة التي يمثلها، عن الحصانة الدبلوماسية عندما يتعلق الأمر بأعمال مدنية ليس لها علاقة بتنفيذ مهمته.

وأنه مع ذلك ليس من الممكن أن تتفق، في الوقت الحاضر، على أحكام عامة هي، بالرغم عن أنها تشكل اتجاهاً معيناً في العلاقات الدولية، فإنها تصطدم، في بعض الحالات، بالتطبيق العملي الذي يتخذ اتجاهاً معاكساً في دول مختلفة.

ولهذا، وحتى يستطع وضع نظام أكثر كمالاً لحقوق وواجبات الممثلين الدبلوماسيين، فقد قررت عقد اتفاقية تحتوي على المبادئ العامة المقبولة من جميع الأمم وسمّت عنها الأشخاص الآتين كمفوضين: (ثم تأتي أسماء مندوبي دول بيرو، أوروغواي، بناما، إكوادور، المكسيك، سلفادور، غواتامالا،

نيكاراغوا، بوليفيا، فنزويلا، كولومبيا، هوندوراس، كوستاريكا، شيلي، البرازيل، الأرجنتين، بارغواي، هايتي، جمهورية الدومنيكين، الولايات المتحدة الأمريكية، كوبا).

الذين بعد أن أودعوا وثائق تفويضهم التي وجدت صالحة ومستوفية الشكل قرروا الأحكام التالية:

المادة 1 - يحق للدول، أن تمثل نفسها، الواحدة لدى الأخرى، بممثلين دبلوماسيين.

القسم الأول: رؤساء البعثات.

المادة 2 - إن الممثلين الدبلوماسيين ينقسمون إلى ممثلين عاديين وإلى ممثلين فوق العادة.

إن الممثلين العاديين هم الذين يمثلون بصورة دائمة حكومة دولة لدى حكومة دولة أخرى.

إن الممثلين فوق العادة هم الذين يُعهد إليهم بمهمة خاصة، أو الذين يُعتمدون لتمثيل حكوماتهم في المؤتمرات والاجتماعات، أو في المنظمات الدولية الأخرى.

المادة 3 - إن الممثلين، عدا ما يتعلق بالتقدم والمراسم، يتمتعون بنفس الحقوق، والميزات والحصانات، مهما كانت رتبتهم.

وتتوقف المراسم على العرف الدبلوماسي بصورة عامة، وكذلك على قوانين وأنظمة البلد المعتمد لديه الدبلوماسي.

المادة 4 - إن الممثلين العاديين عدا المهام المشار إليها في كتب اعتمادهم، فهم يتمتعون بصلاحيات يمكن أن تمنحها لهم قوانين وأنظمة بلاد كل منهم، وعليهم أن يمارسوا صلاحياتهم دون مخالفة قوانين البلاد التي يعتمدون لديها.

المادة 5 - يمكن لكل دولة أن تمثل نفسها بممثل واحد لدى حكومة واحدة أو أكثر من حكومة.

ويمكن لعدة دول أن تمثل نفسها لدى دولة أخرى بممثل دبلوماسي واحد.

المادة 6 - عن الممثلين الدبلوماسيين، المخولين لهذا الغرض من حكوماتهم، يستطيعون، بموافقة الحكومة المحلية، وبناء على طلب دولة غير ممثلة بممثل عادي لدى الحكومة الأخيرة، أن يقوموا لدى نفس الحكومة برعاية مصالح تلك الدولة رعاية مؤقتة أو عرضية.

المادة 7 - إن الدول حرة في انتخاب ممثليها الدبلوماسيين، ولكنها لا تستطيع أن تعهد بهذه المهام إلى رعايا الدولة التي ستزاول البعثة عملها فيها، دون موافقة هذه الدولة.

المادة 8 - لا تستطيع أية دولة اعتماد ممثليها الدبلوماسيين لدى الدول الأخرى ما لم تحصل، مقدماً، على موافقتها.

وتستطيع الدول أن ترفض قبول ممثل دبلوماسي لدولة أخرى، وإذا كان قد قبل منها فتستطيع طلب استدعائه، دون أن تكون ملزمة بذكر بواعث هذا الرفض.

المادة 9 - يتمتع الممثلون الدبلوماسيون فوق العادة، بنفس الميزات أو الحصانات التي يتمتع بها الممثلون العاديون.

القسم الثاني: أشخاص البعثة.

المادة 10 - لكل بعثة موظفون يعينون من قبل حكوماتهم.

المادة 11 - عندما يتغيب الممثلون الدبلوماسيون عن المكان الذي يمارسون فيه مهامهم أو عندما يوجدون في حالة لا يستطيعون معها القيام بهذه المهام، فيقوم مقامهم موظف بالوكالة يعين لهذا الغرض من قبل حكوماتهم.

القسم الثالث: واجبات الممثلين الدبلوماسيين.

المادة 12 - لا يستطيع الممثلون الدبلوماسيون الأجانب التدخل في السياسة الداخلية أو الخارجية للدولة التي يمارسون عملهم فيها.

المادة 13 - على الممثلين الدبلوماسيين أن تكون مراجعاتهم الرسمية

موجهة إلى وزير الخارجية الأجنبي أو إلى سكرتير دولة البلاد المعتمدين لديها.

وتجري الاتصالات مع السلطات الأخرى أيضاً عن طريق وزير الخارجية، أو سكرتير الدولة المشار إليه.

القسم الرابع: حصانات وميزات الممثلين الدبلوماسيين.

المادة 14 - تصان حرمة الممثلين الدبلوماسيين في أشخاصهم وممتلكاتهم، ومقرهم الخاص أو الرسمي، وتشمل هذه الحرمة:

أ - الممثلين الدبلوماسيين من جميع الرتب.

ب - جميع الأشخاص الرسميين للبعثة الدبلوماسية.

ج - أفراد عائلة كل منهم الذين يعيشون معهم تحت سقف واحد.

د - الوثائق ومحفوظات ومراسلات البعثة.

المادة 15 - على الدول أن تمنح الممثلين الدبلوماسيين جميع أنواع التسهيلات لممارسة مهامهم وخاصة تلك التي تمكنهم من الاتصال بحرية حكوماتهم.

المادة 16 - لا يستطيع أي موظف إداري أو قضائي، أو أي موظف آخر من موظفي الدولة المعتمد لديها الممثل، الدخول على بيت الممثل أو دار البعثة، بدون موافقته.

المادة 17 - إن الممثلين الدبلوماسيين ملزمون بتسليم المتهم أو المحكوم بجرم عام والملتجئ إلى البعثة، إلى السلطات المحلية المختصة التي تطالب به.

المادة 18 - إن الممثلين الدبلوماسيين يعفون في الدولة المعتمدين لديها:

أولاً: من جميع الضرائب الشخصية سواء كانت وطنية أو محلية.

ثانياً: من جميع الضرائب العقارية على دار البعثة عندما تكون ملكاً لحكومة الممثل.

ثالثاً: من رسوم الجمارك على الأشياء المخصصة لاستعمال البعثة الرسمي، أو للاستعمال الشخصي للممثل الدبلوماسي ولعائلته.

المادة 19 - لا يخضع الممثلون الدبلوماسيون لأي قضاء مدني أو جزائي في الدولة المعتمدين لديها ولا يلاحقون ولا يحكمون إلا من قبل محاكم بلادهم، إلا إذا خولتهم حكوماتهم التخلي عن حصانتهم.

المادة 20 - تبقى الحصانة من القضاء سارية المفعول على الممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بالدعاوى التي تعود إليها. أما في الدعاوى الأخرى فلا يمكن ادعاء الحصانة إلا أثناء قيامهم بوظيفتهم.

المادة 21 - يستطيع الأشخاص المتمتعون بالحصانة من القضاء رفض أداء الشهادة أمام المحاكم المحلية.

المادة 22 - يبتدئ الممثلون الدبلوماسيون بالتمتع بحصاناتهم منذ الدقيقة التي يجتازون فيها حدود الدولة التي سيمارسون مهمتهم فيها، ومنذ أن يعلموا بصفتهم.

وتستمر الحصانة عندما تتوقف البعثة وحتى عند انتهاء مهمتها وذلك خلال الوقت الضروري لكي يستطيع الممثل الدبلوماسي الانسحاب مع البعثة.

المادة 23 - يتمتع أعضاء البعثة أيضاً بنفس الحصانات والميزات في الدول التي يمرون بها عند الذهاب إلى مقر أعمالهم أو عند العودة إلى وطنهم، وكذلك في الدولة التي يوجدون فيها عرضاً خلال ممارسة مهامهم فيما إذا أطلعوا الحكومة على صفتهم.

المادة 24 - في حالة وفاة ممثل دبلوماسي فإن عائلته تظل متمتعة بالحصانات لمدة معقولة حتى تغادر الدولة التي تقيم فيها.

القسم الخامس: انتهاء المهمة الدبلوماسية.

المادة 25 - تنتهي مهمة الممثلين الدبلوماسيين:

أولاً: بواسطة إبلاغ رسمي من حكومة الممثل إلى الحكومة الأخرى

وذلك عندما يوقف الدبلوماسي مهامه.

ثانياً: بانتهاء المدة المحددة لإتمام مهمته.

ثالثاً: عندما تحل المشكلة فيما إذا كانت البعثة أوجدت خصيصاً لحل مشكلة معينة.

رابعاً: بتسليم جواز السفر إلى الممثل من قبل الحكومة المعتمد لديها.

خامساً: بطلب الممثل جواز سفره من الحكومة المعتمد لديها.

ففي هذه الحالات تمنح مهلة مناسبة إلى الممثل الدبلوماسي وإلى أشخاص البعثة الرسميين وعائلات كل منهم لمغادرة أراضي الدولة، وإن من واجب الحكومة، التي كان الممثل الدبلوماسي معتمداً لديها، أن تبذل عنايتها طوال هذه المدة لتحول دون إزعاجه وألا يمس بسوء في شخصه أو ملكيته.

إن وفاة رئيس الدولة أو استقالته، وكذلك تغيير الحكومة أو نظام الحكم السياسي في إحدى الدولتين لا ينهي مهمة الممثل الدبلوماسي.

المادة 26 - لا تؤثر هذه الاتفاقية على التعهدات التي سبق أن ارتبطت بها الأطراف المتعاقدة في اتفاق دولي.

المادة 27 - تخضع هذه الاتفاقية لإبرام الدول الموقعة. تكلّف حكومة كوبا بإرسال نسخ مصدقة طبق الأصل إلى الحكومات الأخرى لأجل هذا الإبرام، وتودع وثائق الإبرام في خزائن أوراق الاتحاد الأمريكي في واشنطن، والاتحاد يعلم عن هذا الإيداع الحكومات الموقعة، وإن هذا الإبلاغ يعتبر كتبادل لوثائق الإبرام، وهذه الاتفاقية تبقى مفتوحة لانضمام الدول غير الموقّعة.

وشهادة على ذلك فإن المفوضين المذكورين وقعوا الاتفاقية الحاضرة المكتوبة بالإسبانية والإنكليزية والفرنسية والبرتغالية في مدينة هافانا في 20 شباط سنة 1928.

الملحق السابع

اتفاقية هافانا

المثبتة لقواعد منح الملجأ الدبلوماسي لعام 1928

إن حكومات دول أمريكا الراغبة في تثبيت القواعد التي يجب أن تراعى في علاقاتهم المتبادلة عند منح الملجأ قد قررت عقد ذلك في اتفاقية 2 ولهذا الغرض عينت كمفوضين:

الذين بعد أن تبادلوا وثائق تفويضهم والتي وجدوها صحيحة ومستوفية الشكل قرروا ما يلي:

المادة 1 - لا يسمح للدول أن تمنح ملجأ في المفوضيات والسفن الحربية والمعسكرات والمراكب الهوائية الحربية إلى الأشخاص المتهمين أو المحكومين بجرم عام ولا إلى الهاربين من خدمة الجندية البرية أو البحرية.

إن الأشخاص المتهمين أو المحكومين بجرم عام الذين يلتجئون إلى إحدى الأمكنة المشار إليها في البند السابق، يجب أن يسلّموا عندما تطالب بهم الحكومة المحلية.

وإذا التجأ هؤلاء الأشخاص إلى بلاد أجنبية فإن تسليمهم يجري بطريقة الاسترداد ويقتصر ذلك على الشكل والأحوال المقررة في المعاهدات والاتفاقيات أو في دستور البلد الذي يلجأ إليه أو في قوانينه.

المادة 2 - إن الملجأ الذي يمنح إلى المجرمين السياسيين في المفوضيات والبواخر الحربية والمعسكرات أو المراكب الهوائية الحربية، يحترم بقدر ما تقبل به - كحق أو من قبيل التسامح الإنساني - عرف البلد الملتجأ إليه واتفاقياته وقوانينه وطبقاً للأحكام التالية:

1 - لا يمكن أن يمنح الملجأ إلا في الحالات الضرورية الملحة ولوقت لا بد منه ليأمن الملتجئ على نفسه بشكل آخر.

2 - إن الممثل الدبلوماسي، أو قائد السفينة الحربية أو المعسكر أو

المركب الهوائي الحربي بعد أن يمنح الملجأ يعلم بالأمر حالاً وزير خارجية دولة اللاجئ أو السلطات المحلية الإدارية إذا وقع الحادث خارج العاصمة.

3 - تستطيع حكومة الدولة أن تطالب بطرد اللاجئ من أراضيها في أقصر مهلة ممكنة وكذلك يستطيع الممثل الدبلوماسي للبلد الذي منح الملجأ المطالبة بالضمانات الضرورية لكي يخرج اللاجئ من البلاد دون أن يمس شخصه بسوء.

4 - لا يمكن إنزال اللاجئين في أية نقطة من أراضي تلك الدولة ولا في مكان يقرب منها.

5 - لا يسمح للاجئ، طوال مدة لجوئه، أن يقوم بأعمال تعكر صفو الهدوء العام.

6 - ليست الدول ملزمة بدفع النفقات إلى من مُنح الملجأ.

المادة 3 - لا تؤثر هذه الاتفاقية في الالتزامات السابقة المرتبطة بها الأطراف المتعاقدة بمقتضى اتفاقات دولية.

المادة 4 - (كالمادة 27 في الاتفاقية الأولى لعام 1928)

وشهادة على ذلك فإن المفوضين المذكورين وقعوا الاتفاقية الحاضرة المكتوبة باللغة الإسبانية والإنكليزية والفرنسية والبرتغالية في مدينة هافانا في 20 شباط سنة 1928.

وقد وضعت الولايات المتحدة الأمريكية التحفظ التالي:

«إن الولايات المتحدة الأمريكية بتوقيعها هذه الاتفاقية تضع تحفظاً صريحاً يشير إلى أن الولايات المتحدة لا تعترف ولا تقبل بما يسمونه حق الملجأ كجزء من الحقوق الدولية».

الملحق الثامن

اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية وبضمنهم الموظفون الدبلوماسيون سنة 1973

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

إذ تضع في اعتبارها مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة المتعلقة بصيانة السلم الدولي بتعزيز العلاقات الودية والتعاون بين الدول.

وإذ تدرك أن الجرائم التي ترتكب ضد الموظفين الدبلوماسيين وغيرهم من الأشخاص المتمتعين بحماية دولية وتعرض سلامتهم للخطر تشكل تهديداً جدياً لصيانة العلاقات الدولية الطبيعية اللازمة للتعاون بين الأمم.

وإذ تعتقد بأن ارتكاب مثل هذه الجرائم يسبب قلقاً شديداً للمجتمع الدولي.

واقتناعاً منها بوجود حاجة ملحة إلى اتخاذ تدابير مناسبة وفعالة لمنع وقمع أمثال هذه الجرائم.

قد وافقت على ما يلي:

المادة 1 - لأغراض هذه الاتفاقية:

1 - يقصد بتعبير «الأشخاص المتمتعون بحماية دولية»:

أ - أي رئيس دولة، ويشمل ذلك أيّ عضو من أعضاء أية هيئة تؤدي مهام رئيس الدولة بموجب دستور الدولة المعنية، وأيّ رئيس حكومة أو وزير خارجية، كلما وجد مثل هذا الشخص في أية دولة أجنبية، وكذلك أفراد أسرته المرافقون له.

ب - أيّ ممثل أو موظف لدولة أو أي موظف أو معتمد آخر لمنظمة دولية ذات صفة حكومية دولية يكون، حين وحيث ترتكب جريمة ضده أو ضد مقر عمله الرسمي أو محل إقامته الخاص أو

وسائل نقله، متمتعاً بموجب القانون الدولي بالحق في حماية خاصة من أيّ اعتداء على شخصه على حريته أو على كرامته، وكذلك أفراد أسرته الذين هم جزء من أهل بيته.

2 - ويقصد بتعبير «المظنون بارتكابه الفعل الجرمي» أي شخص تتوفر بشأنه أدلة كافية تحكم، بناء على الظواهر الأولية، بارتكابه جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 أو اشتراكه فيها.

المادة 2 - 1 - تعتبر كل دولة من الدول الأطراف الارتكاب العمد لما يلي جريمة بموجب قانونها الداخلي:

أ - قتل شخص يتمتع بحماية دولية أو خطفه أو أيّ اعتداء آخر على شخصه أو على حريته.

ب - أيّ اعتداء عنيف على مقر العمل الرسمي لشخص يتمتع بحماية دولية أو على محل إقامته أو على وسائل نقله يكون من شأنه تعريض شخصه أو حريته للخطر.

ج - التهديد بارتكاب أيّ اعتداء من هذا القبيل.

د - محاولة ارتكاب أي اعتداء من هذا القبيل.

هـ - أيّ عمل يشكل اشتراكاً في اعتداء من هذا القبيل.

2 - تعتبر كل دولة من الدول الأطراف من هذه الجرائم مستوجبة لعقوبات مناسبة تأخذ خطورتها بعين الاعتبار.

3 - لا تنتقص أحكام الفقرتين 1 و2 من هذه المادة، بأية صورة مما يترتب على الدول الأطراف بموجب القانون الدولي من التزامات باتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع الاعتداءات الأخرى على شخص او على حرية أو على كرامة الشخص المتمتع بحماية دولية.

المادة 3 - 1 - تتخذ كل دولة من الدول الأطراف ما قد يلزم من التدابير لتقرير ولايتها على الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 في الأحوال التالية:

أ - متى ارتكبت الجريمة في إقليم هذه الدولة أو على ظهر سفينة أو طائرة مسجلة فيها.

ب - متى كان المظنون بارتكابه الفعل الجرمي أحد رعايا هذه الدولة.

ج - متى ارتكبت الجريمة ضد شخص يتمتع بحماية دولية بالمعنى الوارد في المادة 1 ويكون له هذا المركز بحكم وظائف يمارسها باسم هذه الدولة.

2 - كذلك تتخذ كل دولة من الدول الأطراف ما قد يلزم من التدابير لإخضاع هذه الجرائم لولايتها إذا كان المظنون بارتكابه الفعل الجرمي موجوداً في إقليمها وإذا لم تقم، وفقاً للمادة 8، بتسليمه إلى أية دولة من الدول المذكورة في الفقرة 1 من هذه المادة.

3 - لا تحول هذه الاتفاقية دون ممارسة أية ولاية جنائية وفقاً للقانون الداخلي.

المادة 4 - تتعاون الدول الأطراف على منع الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، ولا سيما بالقيام بما يلي:

أ - اتخاذ كل التدابير العملية لمنع القيام، في إقليم كل منها، بأية أعمال تمهد لارتكاب هذه الجرائم سواء داخل إقليمها أو خارجه.

ب - تبادل المعلومات وتنسيق التدابير الإدارية وغيرها من التدابير التي ينبغي اتخاذها، حسب الاقتضاء، لمنع ارتكاب هذه الجرائم.

المادة 5 - 1 - تقوم الدولة الطرف التي ارتكبت فيها أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2، إن كان لديها ما يدعوها إلى الاعتقاد بهروب المظنون بارتكابه الفعل الجرمي من إقليمها، بإبلاغ جميع الدول المعنية الأخرى، مباشرة أو بواسطة الأمين العم للأمم المتحدة، بكل الوقائع اللازمة عن الجريمة المرتكبة وبكافة المعلومات المتوفرة عن هوية المظنون بارتكابه الفعل الجرمي.

2 - متى ارتكبت أية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 ضد شخص يتمتع بحماية دولية، تسعى أية دولة طرف يكون لديها معلومات عن المعتدى عليه وعن ظروف الجريمة، إلى إبلاغها كاملة وعلى وجه السرعة،

وفقاً للشروط التي ينص عليها قانونها الداخلي، إلى الدولة الطرف التي كان المجني عليه يمارس وظائفه باسمها.

المادة 6 - 1 - لدى اقتناع الدولة الطرف التي يكون المظنون بارتكابه الفعل الجرمي موجوداً في إقليمها بوجود ظروف تبرر ذلك، تعمد إلى اتخاذ التدابير المناسبة بموجب قانونها الداخلي لتأمين حضوره لغرض محاكمته أو تسليمه. ويجري إبلاغ هذه التدابير دون تأخير، سواء مباشرة أو بواسطة الأمين العام للأمم المتحدة، إلى:

أ - الدولة التي ارتكبت فيها الجريمة.

ب - الدولة أو الدول التي يكون المظنون بارتكابه الفعل الجرمي من رعاياها أو الدولة التي يقيم في إقليمها بصورة دائمة إن كان عديم الجنسية.

ج - الدولة أو الدول التي يكون الشخص المعني المتمتع بحماية دولية من رعاياها أو التي كان هذا الشخص يؤدي وظائفه باسمها.

د - جميع الدول المعنية الأخرى.

هـ - المنظمة الدولية التي يكون الشخص المعني المتمتع بحماية دولية من موظفيها أو معتمديها.

2 - يحق لأيّ شخص تتخذ بشأنه التدابير المذكورة في الفقرة 1 من هذه المادة:

أ - أن يتصل دون تأخير بأقرب ممثل مختص للدولة التي يكون هو من رعاياها أو الدولة التي تكون لها بوجه آخر أهلية حماية حقوقه أو، إن كان عديم الجنسية، فالدولة التي يطلب إليها حماية حقوقه وتكون هي مستعدة لحمايتها.

ب - أن يزوره ممثل لهذه الدولة.

المادة 7 - على الدولة الطرف التي يكون المظنون بارتكابه الفعل الجرمي موجوداً في إقليمها، في حالة عدم تسليمها إياه، أن تعمد، دون أيّ استثناء

كان ودون أي تأخير لا داعي له، إلى عرض القضية على سلطاتها المختصة بقصد إقامة الدعوى وفقاً لإجراءات تتفق مع قوانين تلك الدولة.

المادة 8 - 1 - كل جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 لم تدرج في قائمة الجرائم التي تستدعي تسليم المجرمين في أية معاهدة لتسليم المجرمين نافذة فيما بين الدول الأطراف تعتبر مدرجة في تلك القائمة بتلك الصفة. وتتعهد الدول الأطراف باعتبار هذه الجرائم جرائم تستدعي تسليم المجرمين في كل معاهدة لتسليم المجرمين تعقدها فيما بينها في المستقبل.

2 - إذا تلقت دولة من الدول الأطراف تعلق تسليم المجرمين على شرط وجود معاهدة طلباً بتسليم المجرمين، من دولة أخرى من الدول الأطراف لا ترتبط معها بمعاهدة لتسليم المجرمين، فلها، إذا قررت التسليم، اعتبار هذه الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم بخصوص الجرائم المبينة. وتخضع عملية تسليم المجرمين للأنظمة الإجرائية والشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الدولة التي قدم إليها الطلب.

3 - أما الدول الأطراف التي لا تعلق تسليم المجرمين على شرط وجود معاهدة فتعتبر هذه الجرائم فيما بينها جرائم تستدعي تسليم المجرمين مع مراعاة النظم الإجرائية والشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الدولة التي يقدم إليها الطلب.

4 - تعتبر كل جريمة من هذه الجرائم، لغرض تسليم المجرمين فيما بين الدول الأطراف، كأنها ارتكبت لا في مكان وقوعها فقط بل وفي إقليم كل من الدول المطلوب إليها تقرير ولايتها وفقاً للفقرة 1 من المادة 3.

المادة 9 - تضمن المعاملة العادلة لأي شخص تتخذ بحقه إجراءات فيما يتعلق بأية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة 2 في جميع مراحل تلك الإجراءات.

المادة 10 - 1 - تقدم الدول الأطراف بعضها على بعض أكبر قدر ممكن من المساعدة فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية المتصلة بالجرائم المنصوص عليها في المادة 2، بما في ذلك إتاحة جميع الأدلة المتوفرة لديها واللازمة لأغراض هذه الإجراءات.

2 - لا تمسّ أحكام الفقرة 1 من هذه المادة بالالتزامات المنصوص عليها في أية معاهدة أخرى فيما يتعلق بالمساعدة القضائية المتبادلة.

المادة 11 - تقوم الدولة الطرف التي اتخذت فيها إجراءات جنائية بحق المظنون بارتكابه الفعل الجرمي بإبلاغ النتيجة النهائية لهذه الإجراءات إلى الأمين العام للأمم المتحدة الذي يقوم بدوره بإبلاغها إلى الدول الأطراف الأخرى.

المادة 12 - لا تمسّ أحكام هذه الاتفاقية بتطبيق المعاهدات المتعلقة باللجوء التي تكون سارية المفعول في تاريخ اعتماد هذه الاتفاقية، وذلك فيما بين الدول الأطراف في تلك المعاهدات؛ على أنه لا يجوز لأية دولة من الدول الأطراف في هذه الاتفاقية الاحتجاج بتلك المعاهدات إزاء دولة أخرى من الدول الأطراف في هذه الاتفاقية وليست طرفاً في تلك المعاهدات.

المادة 13 - 1 - يعرض للتحكيم أيّ خلاف ينشأ بين دولتين أو أكثر حول تفسير أو تطبيق هذه الاتفاقية ولا يسوّى عن طريق المفاوضات، وذلك بناء على طلب واحدة من هذه الدول. وإذا لم يتمكن الأطراف، خلال ستة أشهر من تاريخ طلب التحكيم، من الوصول إلى اتفاق على تنظيم أمر التحكيم، جاز لأي واحد من أولئك الأطراف إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية بطلب يقدم وفقاً للنظام الأساسي للمحكمة.

2 - لأية دولة طرف أن تعلن لدى توقيع هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو الانضمام إليها أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بالفقرة 1 من هذه المادة. ولا تكون الدول الأطراف الأخرى ملزمة بالفقرة 1 من هذه الاتفاقية إزاء أية دولة طرف أبدت تحفظاً من هذا القبيل.

3 - لأية دولة طرف أبدت تحفظاً وفقاً للفقرة 2 من هذه المادة أن تسحب هذا التحفظ متى شاءت بإخطار توجهه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 14 - تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول حتى 31 كانون الأول (ديسمبر) 1974 في مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

المادة 15 - تخضع هذه الاتفاقية للتصديق، وتودع وثائق التصديق لدى الأمن العام للأمم المتحدة.

المادة 16 - يظل الانضمام إلى هذه الاتفاقية مباحاً لأية دولة من الدول. وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأم المتحدة.

المادة 17 - 1 - تصبح هذه الاتفاقية نافذة في اليوم الثلاثين من بعد تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - وبالنسبة إلى كل دولة تصدق عليها أو تنضم إليها بعد إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين، تصبح هذه الاتفاقية نافذة في اليوم الثلاثين من بعد إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها.

المادة 18 - 1 - لأية دولة طرف أن تنقض هذه الاتفاقية بإشعار خطي توجهه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

2 - يسري النقض بعد ستة أشهر من تاريخ وصول الإشعار إلى الأمين العام للأمم المتحدة.

المادة 19 - يعلم الأمين العام للأمم المتحدة جميع الدول، في جملة أمور، بما يلي:

أ - التوقيعات على هذه الاتفاقية، وإيداع وثائق التصديق أو الانضمام وفقاً للمواد 14 و15 و16، وأية إشعارات توجه بمقتضى المادة 18.

ب - تاريخ دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ وفقاً للمادة 17.

المادة 20 - يودع أصل هذه الاتفاقية، التي تعتبر نصوصها الإسبانية والإنجليزية والروسية والصينية والفرنسية ذات صحة متساوية، لدى الأمين العام للأمم المتحدة، ويرسل الأمين العام صوراً مصدقة عنها إلى جميع الدول.

وإثباتاً لما تقدم، قام الموقعون أدناه، المفوضون بهذا تفويضاً صحيحاً من حكوماتهم، بتوقيع هذه الاتفاقية التي عرضت للتوقيع في نيويورك بتاريخ 14 كانون الأول (ديسمبر) 1973.

الملحق التاسع

نموذج كتاب اعتماد سفير

من رئيس الجمهورية .....

إلى جلالة الملك.. أو (سيادة أو فخامة) رئيس جمهورية .....

عزيزي وصديقي الكبير،

لما كنت شديد الرغبة في توثيق عرى الصداقة القائمة بين بلدينا، فقد وقع اختياري على السيد ..... ليكون لدى (سيادتكم أو فخامتكم) أو (جلالتكم) سفيراً فوق العادة ومندوباً مفوضاً للجمهورية .....

إن ما يتحلى به السيد ..... من صفات سامية يحملني على الاعتقاد بأنه لن يدّخر جهداً في تأدية مهمته السامية على الوجه الذي يحظى بتقديركم ورضاكم مما يكون دليلاً جديداً على حسن ثقتي به.

وإني لأرجوكم عزيزي وصديقي الكبير، أن تمنحوه اعتمادكم المطلق في كل ما يحمله إليكم باسمي ولا سيما حينما يعرب (لسيادتكم أو فخامتكم أو جلالتكم) عن تقديري وفائق اعتباري.

حرر في

صديقكم الوفي

(التوقيع)

وزير الخارجية

(التوقيع)

الملحق العاشر

نموذج إجازة قنصلية

اسم وصفة رئيس الدولة

إلى كل من يهمه الأمر سلام وتحية

أما بعد فقد تفضل سيارة (أو فخامة أو جلالة) .....

فعين السيد ..... قنصلاً ..... لدولته في مدينة ..... ببراءة تاريخها ..... على أن يشمل اختصاصه محافظة أو محافظات ..... وفوضه بتسهيل مصالح الرعايا..... التجارية والاقتصادية والسهر على تنظيم أحوالهم الشخصية ورعاية كل ما له مساس بالشؤون القنصلية.

لذلك فإننا نوافق على اعتماد هذا التعيين ونرغب إلى جميع السلطات المختصة أن تسهل مهمة السيد .....

وأن يمنحوه كل الامتيازات والحصانات التي يستلزمها منصبه ويقتضيها عمله والسلام.

في .....

(توقيع رئيس الدولة)

وزير الخارجية

(التوقيع)

الملحق الحادي عشر

نموذج براءة قنصلية

(اسم ولقب رئيس الدولة)

نظراً لما نعهده في السيد ..... من صفات النشاط والإخلاص فقد اخترناه وعيّناه قنصلاً ..... لنا في مدينة ..... على أن يشمل اختصاصه (أسماء المدن والمحافظات) .....

على أن يقوم بجميع المهام التي يبيحها له منصبه وأن يتمتع بالحصانات والحقوق التي تقرها القوانين والأنظمة في سبيل حماية مصالح الرعايا (الدولة المعتمدة) المقيمين والمسافرين والمارين في ..... المذكورة.

فنرجو من السلطات أن تتفضل بالاعتراف بالسيد ..... بهذه الصفة وأن تمد له يد المعونة والمساعدة في جميع ما يحتاج إليه.

في .....

(توقيع رئيس الدولة)

وزير الخارجية

(التوقيع)

الملحق الثاني عشر

نموذج كتاب تفويض

إلى كل من يهمه الأمر

بموجب القرار رقم ..... تاريخ .....

فقد فوضت حكومة ..... السيد ..... بالتوقيع على (المعاهدة أو الاتفاق) ..... بين حكومة ..... وحكومة .....

وللبيان وقعنا هذه الوثيقة.

(البلد والتاريخ)

وزير الخارجية

(التوقيع)

الملحق الثالث عشر

نموذج كتاب استدعاء سفير

من رئيس جمهورية .....

إلى فخامة أو سيادة رئيس الجمهورية .....

(أو إلى جلالة الملك .....)

عزيزي وصديقي الكبير،

نظراً لانتهاء المهمة السامية التي كان للسيد ..... شرف الاضطلاع بها، فقد رأيت إبلاغ ..... استدعاءه.

ويؤسفني أنه لم يتمكن من المثول بنفسه أمامكم ليعرب (لسيادتكم أو فخامتكم أو جلالتكم) عما تفيض به نفسه من عواطف الشكر والامتنان لما أوليتموه من شرف الرعاية طيلة مدة إقامته في ..... وليقدم لكم خالص ودي وفائق اعتباري.

حرر في .....

صديقكم الوفي

(التوقيع)

وزير الخارجية

(التوقيع)

الملحق الرابع عشر

نموذج كتاب إعادة الاعتماد

استلمت الكتاب (أو قدم لي السيد فلان الكتاب) الذي تفضلتم جلالتكم فيه بإعلامي بأنكم رأيتم من المناسب استدعاء السيد فلان الذي أقام لدى بلاطي مدة ... بصفة ...، إنني لن أترك هذه المناسبة تمر دون أن أعبّر لجلالتكم كم كنت ممتناً من طريقة تنفيذ السيد ... لأوامر جلالتكم خلال قيامه بمهمته، وقد استحق كل عطفي لأنه ما انفك يكرس جهوده للمحافظة ولتوثيق عرى الاتحاد التام وصلات الصداقة الودية القائمة، لحسن الحظ بين تاجينا. ولهذا فإني لا أتردد من أن أوصي جلالتكم به وإني أعبّر لجلالتكم عن السرور الذي أثارته فيّ مظاهر الود التي تبدونها نحوي، أرجو جلالتكم أن تقبلوا تأكيدات اعتباري الفائق وارتباطي الوثيق الذي أنا فيه لجلالتكم.

الأخ الوفي

الملحق الخامس عشر

كتاب اعتماد سفير باللغة الانكليزية

CREDENTIALS

Mr. ……

PRESIDENT OF THE REPUBLIC, OF ……..

TO

HIS EXCELLENCY (or Majesty) ……..

PRESIDENT (or King) ……...

Great and Good Friend

Being desirous to foster relations of friendship between our tow countries, we have decided to accredit to your Excellency (or Majesty) Mr. in the capacity of Ambassador Extraordinary and plenipotentiary of.....

The qualities which distinguish Mr. …….. convince us that he will spare no effort in discharging his high mission in such a manner as to merit your approbation and esteem, and to prove himself worthy of this new mark of our confidence.

In this conviction, Great and good Friend, we request your Excellency (or Majesty) to grant him your entire credence in all that he shall communicate to you in our name, more especially when he shall express to you the assurance, of my high esteem and consideration.

Your Good Friend
(Signature)
The Minister of Foreign Affairs
(Signed……..)
Certified as true Translation
(The Director of Protocol)

الملحق السادس عشر

نموذج كتاب اعتماد باللغة الفرنسية

LETTRE DE CRÉANCE

Mr. ……

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ……

A SON EXCELLENCE MONSEIEUR ……

ou

A SA MAJEST'É ……

CHER ET GRAND AMI,

Désireux d'entretenir et de resserrer les rapports d'amitié qui existent entre Nos deux Pays, J'ai decide d'accréditer auprès de Votre Excellence (ou Votre Majesté) en qualité d'Ambassadeurr Extraordinaire et Plénipotentiaire de la République

…….. Monsieur ……

Les qualités qui le distinguent Me sont garantes du soin qu'il mettra à s'acquitter de la haute mission qui lui est confiée de façon, à obtenir Votre confiance et mériter ainsi Ma satisfaction.

C'est dans cette conviction que je Vous prie, CHER ET GRAND AMI, de l'accueillir avec Votre bienveillance accountumée et d'ajouter foi et créance entière à tout ce qu'il Vous dira de Ma part, surtout lorsqu'il exprimera à VOTRE EXCELLENCE (ou MAJESTE) les assurances de Ma haute estime et de Ma constante amitié. Fait à …… le……

Votre Sincère ami
(Signature)
Le Ministre des Affaires Etrangères
(Signé:)
pour Traduction Conforme,
Le Directeur du Protocole

الملحق السابع عشر

LETTRE DE RAPPE

Mr. ……..

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

À

SON EXCELLENCE ……..

Ou (SA MAJESTÉ)

CHER ET GRAND AMI,

Ayant decide de confier de nouvelles fonctions à Monsieur ……., la haute mission qu'il avait h'honneur de remplir auprès de votre …….. en qualité d'Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire de la République …… a pris fin.

Je suis convaincu que Monsieur …….. ait saisi l'occasion pour exprimer à Votre Excellence (ou Majesté) mes remerciements et ma gratitude pour la bienveillance don't vous l'avez entouré pendant la durée de sa mission, et pour Vous renouveler les assurances de mon amitié et de hautre consideration.

Fait à …….. le ……..

Votre Sincère Ami

(Signature)

Le Ministre des Affaires Etrangères

(Signé……)

Pour Traduction Conforme

Le Chef du Protocole

الملحق الثامن عشر

Lettre de nomination du

CHARGÉ D'AFFAIRES

Monsieur le Ministre,

J'ai h'honneur de porter à Votre connaissance que le gouvernement de la République de …….. a decide d'accréditer auprès de Votre Excellence Monsieur …. Conseiller d'Ambassade, en qualité de Chargé d'Affaires.

Les qualités de zèle et de dévouement qui distinguent M …….. me donne l'assurance qu'il dépoiera tous ses efforts pour mériter l'estime et la confiance de Votre Excellence.

Je vous prie de vouloir bien l'accueillir avec bienveillance et de lui faciliter, autant que possible, l'accomplissement de sat ache et l'exécution des orders que je lui transmettrai ou nom du Gouvernement de la République de…

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute consideration.

…… le ……..

(Signature)
Ministre des Affaires etrangéres de la République
SON EXCELLENCE MR ……..
MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE ……..

الملحق التاسع عشر

PLEINS POUVOIRS

A TOUS CEUX QUE CES PRESENTES INTERESSERONT

- Mr. …….. Président
- Mr. …….. Membre
- Mr. …….. Membre

Sont chargé de représenter le Gouvernement de la République au …….. Qui se tiendra à ……

EN FOI DE QUOI, le présent Document leur a été deliver.

Ville et Date ……

LE MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES

(Signature)

TO WHOM IT MAY CONCERN

By virtue of the Decision of the Council of Ministers No …… dated ……, the Government of …… has authorized Mr. …….. To nnegotiate and sign the …… between the govedrnement of …….. …….. and

In testiomony whereof we have signed this document.

(Town and Date) ……..

Minister of Foreign Affairs

(Signature)

For True Traslation

Chief of Protocol

الملحق العشرون

Vienna Convention on Diplomatic Relations

1961

Done at Vienna on 18 April 1961.

Entered into force on 24 April 1964.

United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95.

The States Parties to the present Convention,

Recalling that peoples of all nations from ancient times have recognized the status of diplomatic agents,

Having in mind the purposes and principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

Believing that an international convention on diplomatic intercourse, privileges and immunities would contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States,

Affirming that the rules of customary international law should

continue to govern questions not expressly regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

Article 1 - For the purpose of the present Convention, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

(a) The "head of the mission" is the person charged by the sending State with the duty of acting in that capacity;

(b) The "members of the mission" are the head of the mission and the members of the staff of the mission;

(c) The "members of the staff of the mission" are the members of the diplomatic staff, of the administrative and technical staff and of the service staff of the mission;

(d) The "members of the diplomatic staff" are the members of the staff of the mission having diplomatic rank;

(e) A "diplomatic agent" is the head of the mission or a member of the diplomatic staff of the mission;

(f) The "members of the administrative and technical staff" are the members of the staff of the mission employed in the administrative and technical service of the mission;

(g) The "members of the service staff" are the members of the staff of the mission in the domestic service of the mission;

(h) A "private servant" is a person who is in the domestic service of a member of the mission and who is not an employee of the sending State;

(i) The "premises of the mission" are the buildings or parts of

buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used for the purposes of the mission including the residence of the head of the mission.

Article 2 - The establishment of diplomatic relations between States, and of permanent diplomatic missions, takes place by mutual consent.

Article 3 - 1 - The functions of a diplomatic mission consist, inter alia, in:

(a) Representing the sending State in the receiving State;

(b) Protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, within the limits permitted by international law;

(c) Negotiating with the Government of the receiving State;

(d) Ascertaining by all lawful means conditions and developments in the receiving State, and reporting thereon to the Government of the sending State;

(e) Promoting friendly relations between the sending State and the receiving State, and developing their economic, cultural and scientific relations.

2. Nothing in the present Convention shall be construed as preventing the performance of consular functions by a diplomatic mission.

Article 4 - 1 - The sending State must make certain that the agrément of the receiving State has been given for the person it proposes to accredit as head of the mission to that State.

2 - The receiving State is not obliged to give reasons to the sending State for a refusal of agrément.

Article 5 - 1 - The sending State may, after it has given due notification to the receiving States concerned, accredit a head of mission or assign any member of the diplomatic staff, as the case may be, to more than one State, unless there is express objection by any of the receiving States.

2 - If the sending State accredits a head of mission to one or more other States it may establish a diplomatic mission headed by a chargé d'affaires ad interim in each State where the head of mission has not his permanent seat.

3 - A head of mission or any member of the diplomatic staff of the mission may act as representative of the sending State to any international organization.

Article 6 - Two or more States may accredit the same person as head of mission to another State, unless objection is offered by the receiving State.

Article 7 - Subject to the provisions of articles 5, 8, 9 and 11, the sending State may freely appoint the members of the staff of the mission. In the case of military, naval or air attachés, the receiving State may require their names to be submitted beforehand, for its approval.

Article 8 - 1 - Members of the diplomatic staff of the mission should in principle be of the nationality of the sending State.

2 - Members of the diplomatic staff of the mission may not be appointed from among persons having the nationality of the receiving State, except with the consent of that State which may be withdrawn at

any time.

3 - The receiving State may reserve the same right with regard to nationals of a third State who are not also nationals of the sending State.

Article 9 - 1 - The receiving State may at any time and without having to explain its decision, notify the sending State that the head of the mission or any member of the diplomatic staff of the mission is persona non grata or that any other member of the staff of the mission is not acceptable. In any such case, the sending State shall, as appropriate, either recall the person concerned or terminate his functions with the mission. A person may be declared non grata or not acceptable before arriving in the territory of the receiving State.

2 - If the sending State refuses or fails within a reasonable period to carry out its obligations under paragraph 1 of this article, the receiving State may refuse to recognize the person concerned as a member of the mission.

Article 10 - 1 - The Ministry for Foreign Affairs of the receiving State, or such other ministry as may be agreed, shall be notified of:

(a) The appointment of members of the mission, their arrival and their final departure or the termination of their functions with the mission;

(b) The arrival and final departure of a person belonging to the family of a member of the mission and, where appropriate, the fact that a person becomes or ceases to be a member of the family of a member of the mission;

(c) The arrival and final departure of private servants in the employ

of persons referred to in subparagraph (a) of this paragraph and, where appropriate, the fact that they are leaving the employ of such persons;

(d) The engagement and discharge of persons resident in the receiving State as members of the mission or private servants entitled to privileges and immunities.

2. Where possible, prior notification of arrival and final departure shall also be given.

Article 11 - 1 - In the absence of specific agreement as to the size of the mission, the receiving State may require that the size of a mission be kept within limits considered by it to be reasonable and normal, having regard to circumstances and conditions in the receiving State and to the needs of the particular mission.

2 - The receiving State may equally, within similar bounds and on a non-discriminatory basis, refuse to accept officials of a particular category.

Article 12 - The sending State may not, without the prior express consent of the receiving State, establish offices forming part of the mission in localities other than those in which the mission itself is established.

Article 13 - 1 - The head of the mission is considered as having taken up his functions in the receiving State either when he has presented his credentials or when he has notified his arrival and a true copy of his credentials has been presented to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State, or such other ministry as may be agreed, in accordance with the practice prevailing in the receiving State which shall be applied in a uniform manner.

2 - The order of presentation of credentials or of a true copy thereof

will be determined by the date and time of the arrival of the head of the mission.

Article 14 - 1 - Heads of mission are divided into three classes, namely:

(a) That of ambassadors or nuncios accredited to Heads of State, and other heads of mission of equivalent rank;

(b) That of envoys, ministers and internuncios accredited to Heads of State;

(c) That of chargés d'affaires accredited to Ministers for Foreign Affairs.

2 - Except as concerns precedence and etiquette, there shall be no differentiation between heads of mission by reason of their class.

Article 15 - The class to which the heads of their missions are to be assigned shall be agreed between States.

Article 16 - 1 - Heads of mission shall take precedence in their respective classes in the order of the date and time of taking up their functions in accordance with article 13.

2 - Alterations in the credentials of a head of mission not involving any change of class shall not affect his precedence.

3 - This article is without prejudice to any practice accepted by the receiving State regarding the precedence of the representative of the Holy See.

Article 17 - The precedence of the members of the diplomatic staff of the mission shall be notified by the head of the mission to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

Article 18 - The procedure to be observed in each State for the reception of heads of mission shall be uniform in respect of each class.

Article 19 - 1 - If the post of head of the mission is vacant, or if the head of the mission is unable to perform his functions a chargé d'affaires ad interim shall act provisionally as head of the mission. The name of the chargé d'affaires ad interim shall be notified, either by the head of the mission or, in case he is unable to do so, by the Ministry for Foreign Affairs of the sending State to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

2 - In cases where no member of the diplomatic staff of the mission is present in the receiving State, a member of the administrative and technical staff may, with the consent of the receiving State, be designated by the sending State to be in charge of the current administrative affairs of the mission.

Article 20 - The mission and its head shall have the right to use the flag and emblem of the sending State on the premises of the mission, including the residence of the head of the mission, and on his means of transport.

Article 21 - 1 - The receiving State shall either facilitate the acquisition on its territory, in accordance with its laws, by the sending State of premises necessary for its mission or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.

2 - It shall also, where necessary, assist missions in obtaining suitable accommodation for their members.

Article 22 - 1 - The premises of the mission shall be inviolable. The agents of the receiving State may not enter them, except with the consent of the head of the mission.

2 - The receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the premises of the mission against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the mission or impairment of its dignity.

3 - The premises of the mission, their furnishings and other property thereon and the means of transport of the mission shall be immune from search, requisition, attachment or execution.

Article 23 - 1 - The sending State and the head of the mission shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes in respect of the premises of the mission, whether owned or leased, other than such as represent payment for specific services rendered.

2 - The exemption from taxation referred to in this article shall not apply to such dues and taxes payable under the law of the receiving State by persons contracting with the sending State or the head of the mission.

Article 24 - The archives and documents of the mission shall be inviolable at any time and wherever they may be.

Article 25 - The receiving State shall accord full facilities for the performance of the functions of the mission.

Article 26 - Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State shall ensure to all members of the mission freedom of movement and travel in its territory.

Article 27 - 1 - The receiving State shall permit and protect free communication on the part of the mission for all official purposes. In communicating with the Government and the other missions and

consulates of the sending State, wherever situated, the mission may employ all appropriate means, including diplomatic couriers and messages in code or cipher. However, the mission may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.

2 - The official correspondence of the mission shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the mission and its functions.

3 - The diplomatic bag shall not be opened or detained.

4 - The packages constituting the diplomatic bag must bear visible external marks of their character and may contain only diplomatic documents or articles intended for official use.

5 - The diplomatic courier, who shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the diplomatic bag, shall be protected by the receiving State in the performance of his functions. He shall enjoy person inviolability and shall not be liable to any form of arrest or detention.

6 - The sending State or the mission may designate diplomatic couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this article shall also apply, except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the diplomatic bag in his charge.

7 - A diplomatic bag may be entrusted to the captain of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag but he shall not be considered to be a diplomatic courier. The mission may send one of its members to take possession of the diplomatic bag directly and freely from the captain of the aircraft.

Article 28 - The fees and charges levied by the mission in the course of its official duties shall be exempt from all dues and taxes.

Article 29 - The person of a diplomatic agent shall be inviolable. He shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat him with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on his person, freedom or dignity.

Article 30 - 1 - The private residence of a diplomatic agent shall enjoy the same inviolability and protection as the premises of the mission.

2 - His papers, correspondence and, except as provided in paragraph 3 of article 31, his property, shall likewise enjoy inviolability.

Article 31 - 1 - A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction, except in the case of:

(a) A real action relating to private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;

(b) An action relating to succession in which the diplomatic agent is involved as executor, administrator, heir or legatee as a private person and not on behalf of the sending State;

(c) An action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions.

2 - A diplomatic agent is not obliged to give evidence as a witness.

3 - No measures of execution may be taken in respect of a

diplomatic agent except in the cases coming under subparagraphs (a), (b) and (c) of paragraph 1 of this article, and provided that the measures concerned can be taken without infringing the inviolability of his person or of his residence.

4 - The immunity of a diplomatic agent from the jurisdiction of the receiving State does not exempt him from the jurisdiction of the sending State.

Article 32 - 1 - The immunity from jurisdiction of diplomatic agents and of persons enjoying immunity under article 37 may be waived by the sending State.

2 - Waiver must always be express.

3 - The initiation of proceedings by a diplomatic agent or by a person enjoying immunity from jurisdiction under article 37 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim.

4 - Waiver of immunity from jurisdiction in respect of civil or administrative proceedings shall not be held to imply waiver of immunity in respect of the execution of the judgement, for which a separate waiver shall be necessary.

Article 33 - 1 - Subject to the provisions of paragraph 3 of this article, a diplomatic agent shall with respect to services rendered for the sending State be exempt from social security provisions which may be in force in the receiving State.

2 - The exemption provided for in paragraph 1 of this article shall also apply to private servants who are in the sole employ of a diplomatic agent, on condition:

(a) That they are not nationals of or permanently resident in the receiving State; and

(b) That they are covered by the social security provisions which may be in force in the sending State or a third State.

3 - A diplomatic agent who employs persons to whom the exemption provided for in paragraph 2 of this article does not apply shall observe the obligations which the social security provisions of the receiving State impose upon employers.

4 - The exemption provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall not preclude voluntary participation in the social security system of the receiving State provided that such participation is permitted by that State.

5 - The provisions of this article shall not affect bilateral or multilateral agreements concerning social security concluded previously and shall not prevent the conclusion of such agreements in the future.

Article 34 - A diplomatic agent shall be exempt from all dues and taxes, personal or real, national, regional or municipal, except:

(a) Indirect taxes of a kind which are normally incorporated in the price of goods or services;

(b) Dues and taxes on private immovable property situated in the territory of the receiving State, unless he holds it on behalf of the sending State for the purposes of the mission;

(c) Estate, succession or inheritance duties levied by the receiving State, subject to the provisions of paragraph 4 of article 39;

(d) Dues and taxes on private income having its source in the receiving State and capital taxes on investments made in commercial

undertakings in the receiving State;

(e) Charges levied for specific services rendered;

(f) Registration, court or record fees, mortgage dues and stamp duty, with respect to immovable property, subject to the provisions of article 23.

Article 35 - The receiving State shall exempt diplomatic agents from all personal services, from all public service of any kind whatsoever, and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 36 - 1 - The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services, on:

(a) Articles for the official use of the mission;

(b) Articles for the personal use of a diplomatic agent or members of his family forming part of his household, including articles intended for his establishment.

2 - The personal baggage of a diplomatic agent shall be exempt from inspection, unless there are serious grounds for presuming that it contains articles not covered by the exemptions mentioned in paragraph 1 of this article, or articles the import or export of which is prohibited by the law or controlled by the quarantine regulations of the receiving State. Such inspection shall be conducted only in the presence of the diplomatic agent or of his authorized representative.

Article 37 - 1 - The members of the family of a diplomatic agent forming part of his household shall, if they are not nationals of the

receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 36.

2 - Members of the administrative and technical staff of the mission, together with members of their families forming part of their respective households, shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, enjoy the privileges and immunities specified in articles 29 to 35, except that the immunity from civil and administrative jurisdiction of the receiving State specified in paragraph 1 of article 31 shall not extend to acts performed outside the course of their duties. They shall also enjoy the privileges specified in article 36, paragraph 1, in respect of articles imported at the time of first installation.

3 - Members of the service staff of the mission who are not nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy immunity in respect of acts performed in the course of their duties, exemption from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment and the exemption contained in article 33.

4 - Private servants of members of the mission shall, if they are not nationals of or permanently resident in the receiving State, be exempt from dues and taxes on the emoluments they receive by reason of their employment. In other respects, they may enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 38 - 1 - Except insofar as additional privileges and immunities may be granted by the receiving State, a diplomatic agent who is a national of or permanently resident in that State shall enjoy only immunity from jurisdiction, and inviolability, in respect of official acts

performed in the exercise of his functions.

2 - Other members of the staff of the mission and private servants who are nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy privileges and immunities only to the extent admitted by the receiving State. However, the receiving State must exercise its jurisdiction over those persons in such a manner as not to interfere unduly with the performance of the functions of the mission.

Article 39 - 1 - Every person entitled to privileges and immunities shall enjoy them from the moment he enters the territory of the receiving State on proceeding to take up his post or, if already in its territory, from the moment when his appointment is notified to the Ministry for Foreign Affairs or such other ministry as may be agreed.

2 - When the functions of a person enjoying privileges and immunities have come to an end, such privileges and immunities shall normally cease at the moment when he leaves the country, or on expiry of a reasonable period in which to do so, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. However, with respect to acts performed by such a person in the exercise of his functions as a member of the mission, immunity shall continue to subsist.

3 - In case of the death of a member of the mission, the members of his family shall continue to enjoy the privileges and immunities to which they are entitled until the expiry of a reasonable period in which to leave the country.

4 - In the event of the death of a member of the mission not a national of or permanently resident in the receiving State or a member of his family forming part of his household, the receiving State shall permit the withdrawal of the movable property of the deceased, with the

exception of any property acquired in the country the export of which was prohibited at the time of his death. Estate, succession and inheritance duties shall not be levied on movable property the presence of which in the receiving State was due solely to the presence there of the deceased as a member of the mission or as a member of the family of a member of the mission.

Article 40 - 1 - If a diplomatic agent passes through or is in the territory of a third State, which has granted him a passport visa if such visa was necessary, while proceeding to take up or to return to his post, or when returning to his own country, the third State shall accord him inviolability and such other immunities as may be required to ensure his transit or return. The same shall apply in the case of any members of his family enjoying privileges or immunities who are accompanying the diplomatic agent, or travelling separately to join him or to return to their country.

2 - In circumstances similar to those specified in paragraph 1 of this article, third States shall not hinder the passage of members of the administrative and technical or service staff of a mission, and of members of their families, through their territories.

3 - Third States shall accord to official correspondence and other official communications in transit, including messages in code or cipher, the same freedom and protection as is accorded by the receiving State. They shall accord to diplomatic couriers, who have been granted a passport visa if such visa was necessary, and diplomatic bags in transit, the same inviolability and protection as the receiving State is bound to accord.

4 - The obligations of third States under paragraphs 1, 2 and 3 of this article shall also apply to the persons mentioned respectively in those

paragraphs, and to official communications and diplomatic bags, whose presence in the territory of the third State is due to force majeure.

Article 41 - 1 - Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of that State.

2 - All official business with the receiving State entrusted to the mission by the sending State shall be conducted with or through the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or such other ministry as may be agreed.

3 - The premises of the mission must not be used in any manner incompatible with the functions of the mission as laid down in the present Convention or by other rules of general international law or by any special agreements in force between the sending and the receiving State.

Article 42 - A diplomatic agent shall not in the receiving State practise for personal profit any professional or commercial activity.

Article 43 - The function of a diplomatic agent comes to an end, inter alia:

(a) On notification by the sending State to the receiving State that the function of the diplomatic agent has come to an end;

(b) On notification by the receiving State to the sending State that, in accordance with paragraph 2 of article 9, it refuses to recognize the diplomatic agent as a member of the mission.

Article 44 - The receiving State must, even in case of armed conflict, grant facilities in order to enable persons enjoying privileges

and immunities, other than nationals of the receiving State, and members of the families of such persons irrespective of their nationality, to leave at the earliest possible moment. It must, in particular, in case of need, place at their disposal the necessary means of transport for themselves and their property.

Article 45 - If diplomatic relations are broken off between two States, or if a mission is permanently or temporarily recalled:

(a) The receiving State must, even in case of armed conflict, respect and protect the premises of the mission, together with its property and archives;

(b) The sending State may entrust the custody of the premises of the mission, together with its property and archives, to a third State acceptable to the receiving State;

(c) The sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

Article 46 - A sending State may with the prior consent of a receiving State, and at the request of a third State not represented in the receiving State, undertake the temporary protection of the interests of the third State and of its nationals.

Article 47 - 1 - In the application of the provisions of the present Convention, the receiving State shall not discriminate as between States.

2 - However, discrimination shall not be regarded as taking place:

(a) Where the receiving State applies any of the provisions of the present Convention restrictively because of a restrictive application of that provision to its mission in the sending State;

(b) Where by custom or agreement States extend to each other more favourable treatment than is required by the provisions of the present Convention.

Article 48 - The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention, as follows: until 31 October 1961 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of Austria and subsequently, until 31 March 1962, at the United Nations Headquarters in New York.

Article 49 - The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 50 - The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in article 48. The instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 51 - 1 - The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2 - For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 52 - The Secretary-General of the United Nations shall inform all States belonging to any of the four categories mentioned in

article 48:

(a) Of signatures to the present Convention and of the deposit of instruments of ratification or accession, in accordance with articles 48, 49 and 50;

(b) Of the date on which the present Convention will enter into force, in accordance with article 51.

Article 53 - The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States belonging to any of the four categories mentioned in article 48.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this eighteenth day of April one thousand nine hundred and sixty-one.

الملحق الواحد والعشرون

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques 1961

Conclue à Vienne le 18 avril 1961 Approuvée par l'Assemblée fédérale le 21 juin 1963[1] Instrument de ratification déposé par la Suisse le 30 octobre 1963 Entrée en vigueur pour la Suisse le 24 avril 1964

(Etat le 26 mai 2009)

Les Etats Parties à la présente Convention,

Rappelant que, depuis une époque reculée, les peuples de tous les pays reconnaissent le statut des agents diplomatiques,

Conscients des buts et des principes de la Charte des Nations Unies[2] concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et de développement de relations amicales entre les nations,

Persuadés qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités diplomatiques contribuerait à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux,

Convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats,

Affirmant que les règles du droit international coutumier doivent

---

(1) RO 1964 429.

(2) RS 0.120.

continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

Art. 1 - Aux fins de la présente Convention, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous:

a. L'expression "chef de mission" s'entend de la personne chargée par l'Etat accréditant d'agir en cette qualité;

b. L'expression "membres de la mission" s'entend du chef de la mission et des membres du personnel de la mission;

c. L'expression "membres du personnel de la mission" s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission;

d. L'expression "membres du personnel diplomatique" s'entend des membres du personnel de la mission qui ont la qualité de diplomates;

e. L'expression "agent diplomatique" s'entend du chef de la mission ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission;

f. L'expression "membres du personnel administratif et technique" s'entend des membres du personnel de la mission employés dans le service administratif et technique de la mission;

g. L'expression "membres du personnel de service" s'entend des membres du personnel de la mission employés au service domestique de la mission;

h. L'expression "domestique privé" s'entend des personnes employées au service domestique d'un membre de la mission, qui, ne sont pas des employés de l'Etat accréditant;

i. L'expression "locaux de la mission" s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission, y compris la résidence du chef de la mission.

Art. 2 - L'établissement de relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par consentement-mutuel.

Art. 3 - 1. Les fonctions d'une mission diplomatique consistent notamment à:

a. Représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire;

b. Protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international

c. Négocier avec le gouvernement de l'Etat accréditaire;

d. S'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'Etat accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat accréditant;

e. Promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

Art. 4 - 1. L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès de l'Etat accréditaire a reçu l'agrément de cet Etat.

2. L'Etat accréditaire n'est pas tenu de donner à l'Etat accréditant les raisons d'un refus d'agrément.

Art. 5 - 1. L'Etat accréditant, après due notification aux Etats accréditaires intéressés, peut accréditer un chef de mission ou affecter un membre du personnel diplomatique, suivant le cas, auprès de plusieurs Etats, à moins que l'un des Etats accréditaires ne s'y oppose expressément.

2. Si l'Etat accréditant accrédite un chef de mission auprès d'un ou de plusieurs autres Etats, il peut établir une mission diplomatique dirigée par un chargé d'affaires ad interim dans chacun des Etats où le chef de la mission n'a pas sa résidence permanente.

3. Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'Etat accréditant auprès de toute organisation internationale.

Art. 6 - Plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès d'un autre Etat, à moins que l'Etat accréditaire ne s'y oppose.

Art. 7 - Sous réserve des dispositions des art. 5, 8, 9 et 11, l'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission. En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que leurs noms lui soient soumis à l'avance aux fins d'approbation.

Art. 8 - 1. Les membres du personnel diplomatique de la mission auront en principe la nationalité de l'Etat accréditant.

2. Les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire qu'avec

le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat accréditaire peut se réserver le même droit en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat accréditant.

Art. 9 - 1. L'Etat accréditaire peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel diplomatique de la mission est persona non grata ou que tout autre membre du personnel de la mission n'est pas acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas. Une personne peut être déclarée non grata ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat accréditaire.

2. Si l'Etat accréditant refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du par. 1 du présent article, l'Etat accréditaire peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission.

Art. 10 - 1. Sont notifiés au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu:

a. La nomination des membres de la mission, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission;

b. L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission, et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission;

c. L'arrivée et le départ définitif de domestiques privés au service des personnes visées à l'alinéa a ci-dessus, et, s'il y a lieu, le fait qu'ils

quittent le service desdites personnes;

d. L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat accréditaire, en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

Art. 11 - 1. A défaut d'accord explicite sur l'effectif de la mission, l'Etat accréditaire peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans cet Etat et aux besoins de la mission en cause.

2. L'Etat accréditaire peut également, dans les mêmes limites et sans discrimination, refuser d'admettre des fonctionnaires d'une certaine catégorie.

Art. 12 - L'Etat accréditant ne doit pas, sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès de l'Etat accréditaire, établir des bureaux faisant partie de la mission dans d'autres localités que celles où la mission elle-même est établie.

Art. 13 - 1. Le chef de la mission est réputé avoir assumé ses fonctions dans l'Etat accréditaire dès qu'il a présenté ses lettres de créance ou dès qu'il a notifié son arrivée et qu'une copie figurée de ses lettres de créance a été présentée au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire, ou à tel autre ministère dont il aura été convenu, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée d'une manière uniforme.

2. L'ordre de présentation des lettres de créance ou d'une copie

figurée de ces lettres est déterminé par la date et l'heure d'arrivée du chef de la mission.

Art. 14 - 1. Les chefs de mission sont répartis en trois classes, à savoir:

a. Celle des ambassadeurs ou nonces accrédités auprès des chefs d'Etat et des autres chefs de mission ayant un rang équivalent;

b. Celle des envoyés, ministres ou internonces accrédités auprès des chefs d'Etat;

c. Celle des chargés d'affaires accrédités auprès des Ministres des Affaires étrangères.

2. Sauf en ce qui touche la préséance et l'étiquette, aucune différence n'est faite entre les chefs de mission en raison de leur classe.

Art. 15 - Les Etats conviennent de la classe à laquelle doivent appartenir les chefs de leurs missions.

Art. 16 - 1. Les chefs de mission prennent rang dans chaque classe suivant la date et l'heure à laquelle ils ont assumé leurs fonctions conformément à l'art. 13.

2. Les modifications apportées aux lettres de créance d'un chef de mission qui n'impliquent pas de changements de classe n'affectent pas son rang de préséance.

3. Le présent article n'affecte pas les usages qui sont ou seraient acceptés par l'Etat accréditaire en ce qui concerne la préséance du représentant du Saint-Siège.

Art. 17 - L'ordre de préséance des membres du personnel diplomatique de la mission est notifié par le chef de mission au

Ministère des Affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

Art. 18 - Dans chaque Etat, la procédure à suivre pour la réception des chefs de mission doit être uniforme à l'égard de chaque classe.

Art. 19 - 1. Si le poste de chef de la mission est vacant, ou si le chef de la mission est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires ad interim agit à titre provisoire comme chef de la mission. Le nom du chargé d'affaires ad interim sera notifié soit par le chef de la mission, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par le

Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditant, au Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Au cas où aucun membre du personnel diplomatique de la mission n'est présent dans l'Etat accréditaire, un membre du personnel administratif et technique peut, avec le consentement de l'Etat accréditaire, être désigné par l'Etat accréditant pour gérer les affaires administratives courantes de la mission.

Art. 20 - La mission et son chef ont le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat accréditant sur les locaux de la mission, y compris la résidence du chef de la mission, et sur les moyens de transport de celui-ci.

Art. 21 - 1. L'Etat accréditaire doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de sa législation, par l'Etat accréditant des locaux nécessaires à sa mission, soit aider I'Etat accréditant à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. Il doit également, s'il en est besoin, aider les missions à obtenir

des logements convenables pour leurs membres.

Art. 22 - 1. Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission.

2. L'Etat accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Art. 23 - 1. L'Etat accréditant et le chef de la mission sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat accréditaire, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat accréditant ou avec le chef de la mission.

Art. 24 - Les archives et documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Art. 25 - L'Etat accréditaire accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 26 - Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones

dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat accréditaire assure à tous les membres de la mission la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire.

Art. 27 - 1. L'Etat accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'Etat accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat accréditaire.

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

3. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise diplomatique doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel.

5. Le courrier diplomatique, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'Etat accréditaire. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat accréditant, ou la mission, peut nommer des courriers diplomatiques ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du par. 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura

remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge.

7. La valise diplomatique peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial qui doit atterrir à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier diplomatique. La mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise diplomatique des mains du commandant de l'aéronef.

Art. 28 - Les droits et redevances perçus par la mission pour des actes officiels sont exempts de tous impôts et taxes.

Art. 29 - La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Art. 30 - 1. La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux de la mission.

2. Ses documents, sa correspondance et, sous réserve du par. 3 de l'art. 31, ses biens jouissent également de l'inviolabilité.

Art. 31 - 1. L'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat accréditaire. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative, sauf s'il s'agit:

a. D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat accréditaire, à moins que l'agent diplomatique ne le possède pour le compte de l'Etat accréditant aux fins de la mission;

b. D'une action concernant une succession, dans laquelle l'agent diplomatique figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat accréditant;

c. D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique dans l'Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles.

2. L'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage.

3. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique, sauf dans les cas prévus aux al. a, b, et c du par. 1 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de sa demeure.

4. L'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant.

Art. 32 - 1. L'Etat accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'art. 37.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si un agent diplomatique ou une personne bénéficiant de l'immunité de juridiction en vertu de l'art. 37 engage une procédure, il n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à

l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Art. 33 - 1. Sous réserve des dispositions du par. 3 du présent article l'agent diplomatique est, pour ce qui est des services rendus à l'Etat accréditant, exempté des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditaire.

2. L'exemption prévue au par. 1 du présent article s'applique également aux domestiques privés qui sont au service exclusif de l'agent diplomatique, à condition:

a. Qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y aient pas leur résidence permanente; et

b. Qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditant ou dans un Etat tiers.

3. L'agent diplomatique qui a à son service des personnes auxquelles l'exemption prévue au par. 2 du présent article ne s'applique pas doit observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat accréditaire imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux par. 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat accréditaire pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

5. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Art. 34 - L'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

a. Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;

b. Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat accréditaire, à moins que l'agent diplomatique ne les possède pour le compte de l'Etat accréditant, aux fins de la mission;

c. Des droits de succession perçus par l'Etat accréditaire, sous réserve des dispositions du par. 4 de l'art. 39;

d. Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat accréditaire et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat accréditaire;

e. Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f. Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'art. 23.

Art. 35 - L'Etat accréditaire doit exempter les agents diplomatiques de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Art. 36 - 1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat accréditaire accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues sur:

a. Les objets destinés à l'usage officiel de la mission;

b. Les objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique ou des membres de sa famille qui font partie de son ménage, y compris les effets destinés à son installation.

2. L'agent diplomatique est exempté de l'inspection de son bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au par. 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat accréditaire. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de l'agent diplomatique ou de son représentant autorisé.

Art. 37 - 1. Les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la mission, ainsi que les membres de leurs familles qui font partie de leurs ménages respectifs, bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les art. 29 à 35, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat accréditaire mentionnée au par. 1 de l'art. 31 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au par. 1 de l'art. 36 pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les membres du personnel de service de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité; pour les actes accomplis dans

l'exercice de leurs fonctions, et de

l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption prévue à l'art. 33.

4. Les domestiques privés des membres de la mission qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat accréditaire. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 38 - 1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat accréditaire, l'agent diplomatique qui a la nationalité de l'Etat accréditaire ou y a sa résidence permanente ne bénéficie de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission et les domestiques privés qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire ou qui y ont leur résidence permanente ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission.

Art. 39 - 1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès qu'elle pénètre sur le territoire de l'Etat accréditaire pour gagner son poste ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée au Ministère des Affaires étrangères ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission.

3. En cas de décès d'un membre de la mission, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat accréditaire.

4. En cas de décès d'un membre de la mission qui n'est pas ressortissant de l'Etat accréditaire ou n'y a pas sa résidence permanente ou d'un membre de sa famille qui fait partie de son ménage, l'Etat accréditaire permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment de son décès. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat accréditaire était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la mission ou membre de la famille d'un membre de la mission.

Art. 40 - 1. Si l'agent diplomatique traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent

l'agent diplomatique ou qui voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au par. 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat accréditaire. Ils accordent aux courriers diplomatiques, auxquels un visa de passeport a été accordé si ce visa était requis, et aux valises diplomatiques en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat accréditaire est tenu de leur accorder.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des par. 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises diplomatiques lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Art. 41 - 1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission par l'Etat accréditant, doivent être traitées avec le Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu.

3. Les locaux de la mission ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire.

Art. 42 - L'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Art. 43 - Les fonctions d'un agent diplomatique prennent fin notamment:

a. Par la notification de l'Etat accréditant à l'Etat accréditaire que les fonctions de l'agent diplomatique ont pris fin;

b. Par la notification de l'Etat accréditaire à l'Etat accréditant que, conformément au par. 2 de l'art. 9, cet Etat refuse de reconnaître l'agent diplomatique comme membre de la mission.

Art. 44 - L'Etat accréditaire doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat accréditaire, ainsi quصaux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

Art. 45 - En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement:

a. L'Etat accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et

ses archives;

b. L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire;

c. L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire.

Art. 46 - Avec le consentement préalable de l'Etat accréditaire, et sur demande d'un Etat tiers non représenté dans cet Etat, l'Etat accréditant peut assumer la protection temporaire des intérêts de l'Etat tiers et de ses ressortissants.

Art. 47 - 1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, l'Etat accréditaire ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a. Le fait pour l'Etat accréditaire d'appliquer restrictivement l'une des disposi%tions de la présente Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission dans l'Etat accréditant;

b. Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions de la présente Convention.

Art. 48 - La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée, ainsi que de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice3 et de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention, de la manière suivante: jusqu'au 31 octobre 1961, au Ministère

fédéral des Affaires étrangères d'Autriche et ensuite, jusqu'au 31 mars 1962, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Art. 49 - La présente Convention sera ratifiée. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Art. 50 - La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Art. 51 - 1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingtdeuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Art. 52 - Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies notifiera à tous les Etats appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48:

a. Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, conformément aux art. 48, 49 et 50

b. La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'art. 51.

Art. 53 - L'original de la présente Convention, dont les textes

anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats appartenants à l'une des quatre catégories mentionnées à l'art. 48.

En foi de quoi, les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fait à Vienne, le dix-huit avril mil neuf cent soixante et un.

(Suivent les signatures)

Champ d'application le 26 mai 2009 (1)

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Afghanistan	6 octobre	1965 A	5 novembre	1965
Afrique du Sud	21 août	1989	20 septembre	1989
Albanie	8 février	1988	9 mars	1988
Algérie	14 avril	1964 A	14 mai	1964
Allemagne***	11 novembre	1964	11 décembre	1964
Andorre	3 juillet	1996 A	2 août	1996
Angola	9 août	1990 A	8 septembre	1990
Arabie Saoudite*	10 février	1981 A	12 mars	1981
Argentine	10 octobre	1963	24 avril	1964
Arménie	23 juin	1993 A	23 juillet	1993
Australie**	26 janvier	1968	25 février	1968
Autriche	28 avril	1966	28 mai	1966
Azerbaïdjan	13 août	1992 A	12 septembre	1992

(1) Une version du champ d'application mise à jour est publiée sur le site web du DFAE (http://www.dfae.admin.ch/traites).

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Bahamas**	17 mars	1977 S	10 juillet	1973
Bahreïn***	2 novembre	1971 A	2 décembre	1971
Bangladesh	13 janvier	1978 S	26 mars	1971
Barbade	6 mai	1968 S	30 novembre	1966
Bélarus***	14 mai	1964	13 juin	1964
Belgique**	2 mai	1968	1er juin	1968
Belize	30 novembre	2000 A	30 décembre	2000
Bénin	27 mars	1967 A	26 avril	1967
Bhoutan	7 décembre	1972 A	6 janvier	1973
Bolivie	28 décembre	1977 A	27 janvier	1978
Bosnie et Herzégovine	1er septembre	1993 S	6 mars	1992
Botswana*	11 avril	1969 A	11 mai	1969
Brésil	25 mars	1965	24 avril	1965
Bulgarie***	17 janvier	1968	16 février	1968
Burkina Faso	4 mai	1987 A	3 juin	1987
Burundi	1er mai	1968 A	31 mai	1968
Cambodge*	31 août	1965 A	30 septembre	1965
Cameroun	4 mars	1977 A	3 avril	1977
Canada**	26 mai	1966	25 juin	1966
Cap-Vert	30 juillet	1979 A	29 août	1979
Chili	9 janvier	1968	8 février	1968
Chine*	25 novembre	1975 A	25 décembre	1975
Chine (Taiwan)	19 décembre	1969	18 janvier	1970
Chypre	10 septembre	1968 A	10 octobre	1968
Colombie	5 avril	1973	5 mai	1973
Comores	27 septembre	2004 A	27 octobre	2004
Congo (Brazzaville)	11 mars	1963 A	24 avril	1964
Congo (Kinshasa)	19 juillet	1965	18 août	1965
Corée (Nord)	29 octobre	1980 A	28 novembre	1980
Corée (Sud)	28 décembre	1970	27 janvier	1971
Costa Rica	9 novembre	1964	9 décembre	1964

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Côte d'Ivoire	1er octobre	1962 A	24 avril	1964
Croatie	12 octobre	1992 S	8 octobre	1991
Cuba	26 septembre	1963	24 avril	1964
Danemark**	2 octobre	1968	1er novembre	1968
Djibouti	2 novembre	1978 A	2 décembre	1978
Dominique	24 novembre	1987 S	3 novembre	1978
Egypte*	9 juin	1964 A	9 juillet	1964
El Salvador	9 décembre	1965 A	8 janvier	1966
Emirats arabes unis	24 février	1977 A	26 mars	1977
Equateur	21 septembre	1964	21 octobre	1964
Erythrée	14 janvier	1997 A	13 février	1997
Espagne	21 novembre	1967 A	21 décembre	1967
Estonie	21 octobre	1991 A	20 novembre	1991
Etats-Unis**	13 novembre	1972	13 décembre	1972
Ethiopie	22 mars	1979 A	21 avril	1979
Fidji	21 juin	1971 S	10 octobre	1970
Finlande	9 décembre	1969	8 janvier	1970
France***	31 décembre	1970	30 janvier	1971
Gabon	2 avril	1964 A	2 mai	1964
Géorgie	12 juillet	1993 A	11 août	1993
Ghana	28 juin	1962	24 avril	1964
Grèce**	16 juillet	1970	15 août	1970
Grenade	2 septembre	1992 A	2 octobre	1992
Guatemala	1er octobre	1963	24 avril	1964
Guinée	10 janvier	1968 A	9 février	1968
Guinée-Bissau	11 août	1993 A	10 septembre	1993
Guinée équatoriale	30 août	1976 A	29 septembre	1976
Guyana	28 décembre	1972 A	27 janvier	1973
Haïti**	2 février	1978 A	4 mars	1978
Honduras	13 février	1968 A	14 mars	1968

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Hongrie**	24 septembre	1965	24 octobre	1965
Inde	15 octobre	1965 A	14 novembre	1965
Indonésie	4 juin	1982 A	4 juillet	1982
Iran	3 février	1965	5 mars	1965
Iraq*	15 octobre	1963	24 avril	1964
Irlande**	10 mai	1967	9 juin	1967
Islande	18 mai	1971 A	17 juin	1971
Israël	11 août	1970	10 septembre	1970
Italie	25 juin	1969	25 juillet	1969
Jamaïque	5 juin	1963 A	24 avril	1964
Japon***	8 juin	1964	8 juillet	1964
Jordanie	29 juillet	1971 A	28 août	1971
Kazakhstan	5 janvier	1994 A	4 février	1994
Kenya	1er juillet	1965 A	31 juillet	1965
Kirghizistan	7 octobre	1994 A	6 novembre	1994
Kiribati	2 avril	1982 S	12 juillet	1979
Koweït*	23 juillet	1969 A	22 août	1969
Laos	3 décembre	1962 A	24 avril	1964
Lesotho	26 novembre	1969 A	26 décembre	1969
Lettonie	13 février	1992 A	14 mars	1992
Liban	16 mars	1971	15 avril	1971
Libéria	15 mai	1962	24 avril	1964
Libye*	7 juin	1977 A	7 juillet	1977
Liechtenstein	8 mai	1964	7 juin	1964
Lituanie	15 janvier	1992 A	14 février	1992
Luxembourg**	17 août	1966	16 septembre	1966
Macédoine	18 août	1993 S	17 novembre	1991
Madagascar	31 juillet	1963 A	24 avril	1964
Malaisie	9 novembre	1965 A	9 décembre	1965
Malawi	19 mai	1965 A	18 juin	1965
Maldives	2 octobre	2007 A	1er novembre	2007

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Mali	28 mars	1968 A	27 avril	1968
Malte***	7 mars	1967 S	1er octobre	1964
Maroc*	19 juin	1968 A	19 juillet	1968
Marshall, Iles	9 août	1991 A	8 septembre	1991
Maurice	18 juillet	1969 S	12 mars	1968
Mauritanie	16 juillet	1962 A	24 avril	1964
Mexique	16 juin	1965	16 juillet	1965
Micronésie	29 avril	1991 A	29 mai	1991
Moldova	26 janvier	1993 A	25 février	1993
Monaco	4 octobre	2005 A	3 novembre	2005
Mongolie***	5 janvier	1967 A	4 février	1967
Monténégro	23 octobre	2006 S	3 juin	2006
Mozambique	18 novembre	1981 A	18 décembre	1981
Myanmar	7 mars	1980 A	6 avril	1980
Namibie	14 septembre	1992 A	14 octobre	1992
Nauru	5 mai	1978 S	31 janvier	1978
Népal*	28 septembre	1965 A	28 octobre	1965
Nicaragua	31 octobre	1975 A	30 novembre	1975
Niger	5 décembre	1962 A	24 avril	1964
Nigéria	19 juin	1967	19 juillet	1967
Norvège	24 octobre	1967	23 novembre	1967
Nouvelle-Zélande **	23 septembre	1970	23 octobre	1970
Oman	31 mai	1974 A	30 juin	1974
Ouganda	15 avril	1965 A	15 mai	1965
Ouzbékistan	2 mars	1992 A	1er avril	1992
Pakistan	29 mars	1962	24 avril	1964
Panama	4 décembre	1963	24 avril	1964
Papouasie-Nouvelle-Guinée	4 décembre	1975 S	16 septembre	1975
Paraguay	23 décembre	1969 A	22 janvier	1970
Pays-Bas***	7 septembre	1984 A	7 octobre	1984

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Pérou	18 décembre	1968 A	17 janvier	1969
Philippines	15 novembre	1965	15 décembre	1965
Pologne**	19 avril	1965	19 mai	1965
Portugal	11 septembre	1968 A	11 octobre	1968
Qatar*	6 juin	1986 A	6 juillet	1986
République centrafricaine	19 mars	1973	18 avril	1973
République dominicaine	14 janvier	1964	24 avril	1964
République tchèque	22 février	1993 S	1er janvier	1993
Roumanie	15 novembre	1968	15 décembre	1968
Royaume-Uni**	1er septembre	1964	1er octobre	1964
Russie**	25 mars	1964	24 avril	1964
Rwanda	15 avril	1964 A	15 mai	1964
Sainte-Lucie	27 août	1986 S	22 février	1978
Saint-Marin	8 septembre	1965	8 octobre	1965
Saint-Siège	17 avril	1964	17 mai	1964
Saint-Vincent-et-les Grenadines	27 avril	1999 S	27 octobre	1979
Samoa	26 octobre	1987 A	25 novembre	1987
Sao Tomé-et-Principe	3 mai	1983 A	2 juin	1983
Sénégal	12 octobre	1972	11 novembre	1972
Serbie	12 mars	2001 S	27 avril	1992
Seychelles	29 mai	1979 A	28 juin	1979
Sierra Leone	13 août	1962 A	24 avril	1964
Singapour	1er avril	2005 A	1er mai	2005
Slovaquie	28 mai	1993 S	1er janvier	1993
Slovénie	6 juillet	1992 S	25 juin	1991
Somalie	29 mars	1968 A	28 avril	1968

Etats parties	Ratification Adhésion (A) Déclaration de succession (S)		Entrée en vigueur	
Soudan*	13 avril	1981 A	13 mai	1981
Sri Lanka	2 juin	1978	2 juillet	1978
Suède	21 mars	1967	20 avril	1967
Suisse	30 octobre	1963	24 avril	1964
Suriname	28 octobre	1992 A	27 novembre	1992
Swaziland	25 avril	1969 A	25 mai	1969
Syrie*	4 août	1978 A	3 septembre	1978
Tadjikistan	6 mai	1996 A	5 juin	1996
Tanzanie**	5 novembre	1962	24 avril	1964
Tchad	3 novembre	1977 A	3 décembre	1977
Thaïlande**	23 janvier	1985	22 février	1985
Timor-Leste	30 janvier	2004 A	29 février	2004
Togo	27 novembre	1970 A	27 décembre	1970
Tonga**	31 janvier	1973 S	4 juin	1970
Trinité-et-Tobago	19 octobre	1965 A	18 novembre	1965
Tunisie	24 janvier	1968 A	23 février	1968
Turkménistan	25 septembre	1996 A	25 octobre	1996
Turquie	6 mars	1985 A	5 avril	1985
Tuvalu	15 septembre	1982 S	23 octobre	1978
Ukraine***	12 juin	1964	12 juillet	1964
Uruguay	10 mars	1970	9 avril	1970
Venezuela*	16 mars	1965	15 avril	1965
Vietnam*	26 août	1980 A	25 septembre	1980
Yémen	24 novembre	1976 A	24 décembre	1976
Zambie	16 juin	1975 S	24 octobre	1964
Zimbabwe	13 mai	1991 A	12 juin	1991

* Réserves et déclarations.

** Objections. Les réserves, déclarations et objections ne sont pas publiées au RO. Les textes en français et en anglais pourront être consultés à l'adresse du site Internet des Nations Unies:http://untreaty.un.org/ ou obtenus à la Direction du droit international public (DDIP), Section des traités internationaux, 3003 Berne.

الملحق الثاني والعشرون

Vienna Convention on Consular Relations

1963

Done at Vienna on 24 April 1963.

Entered into force on 19 March 1967.

United Nations, Treaty Series, vo1. 596, p. 261

The States Parties to the present Convention,

Recalling that consular relations have been established between peoples since ancient times,

Having in mind the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations concerning the sovereign equality of States, the maintenance of international peace and security, and the promotion of friendly relations among nations,

Considering that the United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities adopted the Vienna Convention on

Diplomatic Relations which was opened for signature on 18 April 1961,

Believing that an international convention on consular relations, privileges and immunities would also contribute to the development of friendly relations among nations, irrespective of their differing constitutional and social systems,

Realizing that the purpose of such privileges and immunities is not to benefit individuals but to ensure the efficient performance of functions by consular posts on behalf of their respective States,

Affirming that the rules of customary international law continue to govern matters not expressly regulated by the provisions of the present Convention,

Have agreed as follows:

Article 1 - Definitions

1. For the purposes of the present Convention, the following expressions shall have the meanings hereunder assigned to them:

(a) "consular post" means any consulate-general, consulate, vice-consulate or consular agency;

(b) "consular district" means the area assigned to a consular post for the exercise of consular functions;

(c) "head of consular post" means the person charged with the duty of acting in that capacity;

(d) "consular officer" means any person, including the head of a consular post, entrusted in that capacity with the exercise of consular functions;

(e) "consular employee" means any person employed in the administrative or technical service of a consular post;

(f) "member of the service staff" means any person employed in the domestic service of a consular post;

(g) "members of the consular post" means consular officers, consular employees and members of the service staff;

(h) “members of the consular staff” means consular officers, other than the head of a consular post, consular employees and members of the service staff;

(i) “member of the private staff” means a person who is employed exclusively in the private service of a member of the consular post;

(j) ”consular premises” means the buildings or parts of buildings and the land ancillary thereto, irrespective of ownership, used exclusively for the purposes of the consular post;

(k) “consular archives” includes all the papers, documents, correspondence, books, films, tapes and registers of the consular post, together with the ciphers and codes, the card-indexes and any article of furniture intended for their protection or safe keeping.

2. Consular officers are of two categories, namely career consular officers and honorary consular officers. The provisions of Chapter II of the present Convention apply to consular posts headed by career consular officers, the provisions of Chapter III govern consular posts headed by honorary consular officers.

3. The particular status of members of the consular posts who are nationals or permanent residents of the receiving State is governed by article 71 of the present Convention.

CHAPTER I.

CONSULAR RELATIONS IN GENERAL

SECTION I. ESTABLISHMENT AND CONDUCT OF CONSULAR RELATIONS

Article 2 - Establishment of consular relations

1. The establishment of consular relations between States takes

place by mutual consent.

2. The consent given to the establishment of diplomatic relations between two States implies, unless otherwise stated, consent to the establishment of consular relations.

3. The severance of diplomatic relations shall not ipso facto involve the severance of consular relations.

Article 3 - Exercise of consular functions

Consular functions are exercised by consular posts. They are also exercised by diplomatic missions in accordance with the provisions of the present Convention.

Article 4 - Establishment of a consular post

1. A consular post may be established in the territory of the receiving State only with that State's consent.

2. The seat of the consular post, its classification and the consular district shall be established by the sending State and shall be subject to the approval of the receiving State.

3. Subsequent changes in the seat of the consular post, its classification or the consular district may be made by the sending State only with the consent of the receiving State.

4. The consent of the receiving State shall also be required if a consulate-general or a consulate desires to open a vice-consulate or a consular agency in a locality other than that in which it is itself established.

5. The prior express consent of the receiving State shall also be required for the opening of an office forming part of an existing consular post elsewhere than at the seat thereof.

Article 5 - Consular functions

Consular functions consist in:

(a) protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, both individuals and bodies corporate, within the limits permitted by international law;

(b) furthering the development of commercial, economic, cultural and scientific relations between the sending State and the receiving State and otherwise promoting friendly relations between them in accordance with the provisions of the present Convention;

(c) ascertaining by all lawful means conditions and developments in the commercial, economic, cultural and scientific life of the receiving State, reporting thereon to the Government of the sending State and giving information to persons interested;

(d) issuing passports and travel documents to nationals of the sending State, and visas or appropriate documents to persons wishing to travel to the sending State;

(e) helping and assisting nationals, both individuals and bodies corporate, of the sending State;

(f) acting as notary and civil registrar and in capacities of a similar kind, and performing certain functions of an administrative nature, provided that there is nothing contrary thereto in the laws and regulations of the receiving State;

(g) safeguarding the interests of nationals, both individuals and bodies corporate, of the sending States in cases of succession mortis causa in the territory of the receiving State, in accordance with the laws and regulations of the receiving State;

(h) safeguarding, within the limits imposed by the laws and regulations of the receiving State, the interests of minors and other persons lacking full capacity who are nationals of the sending State, particularly where any guardianship or trusteeship is required with respect to such persons;

(i) subject to the practices and procedures obtaining in the receiving State, representing or arranging appropriate representation for nationals of the sending State before the tribunals and other authorities of the receiving State, for the purpose of obtaining, in accordance with the laws and regulations of the receiving State, provisional measures for the preservation of the rights and interests of these nationals, where, because of absence or any other reason, such nationals are unable at the proper time to assume the defence of their rights and interests;

(j) transmitting judicial and extrajudicial documents or executing letters rogatory or commissions to take evidence for the courts of the sending State in accordance with international agreements in force or, in the absence of such international agreements, in any other manner compatible with the laws and regulations of the receiving State;

(k) exercising rights of supervision and inspection provided for in the laws and regulations of the sending State in respect of vessels having the nationality of the sending State, and of aircraft registered in that State, and in respect of their crews;

(l) extending assistance to vessels and aircraft mentioned in subparagraph (k) of this article, and to their crews, taking statements regarding the voyage of a vessel, examining and stamping the ship's papers, and, without prejudice to the powers of the authorities of the receiving State, conducting investigations into any incidents which occurred during the voyage, and settling disputes of any kind between the master, the officers and the seamen insofar as this may be authorized

by the laws and regulations of the sending State;

(m) performing any other functions entrusted to a consular post by the sending State which are not prohibited by the laws and regulations of the receiving State or to which no objection is taken by the receiving State or which are referred to in the international agreements in force between the sending State and the receiving State.

Article 6 - Exercise of consular functions outside the consular district

A consular officer may, in special circumstances, with the consent of the receiving State, exercise his functions outside his consular district.

Article 7 - Exercise of consular functions in a third State

The sending State may, after notifying the States concerned, entrust a consular post established in a particular State with the exercise of consular functions in another State, unless there is express objection by one of the States concerned.

Article 8 - Exercise of consular functions on behalf of a third State

Upon appropriate notification to the receiving State, a consular post of the sending State may, unless the receiving State objects, exercise consular functions in the receiving State on behalf of a third State.

Article 9 - Classes of heads of consular posts

1. Heads of consular posts are divided into four classes, namely

(a) consuls-general;

(b) consuls;

(c) vice-consuls;

(d) consular agents.

2. Paragraph 1 of this article in no way restricts the right of any of the Contracting Parties to fix the designation of consular officers other than the heads of consular posts.

Article 10 - Appointment and admission of heads of consular posts

1. Heads of consular posts are appointed by the sending State and are admitted to the exercise of their functions by the receiving State.

2. Subject to the provisions of the present Convention, the formalities for the appointment and for the admission of the head of a consular post are determined by the laws, regulations and usages of the sending State and of the receiving State respectively.

Article 11 - The consular commission or notification of appointment

1. The head of a consular post shall be provided by the sending State with a document, in the form of a commission or similar instrument, made out for each appointment, certifying his capacity and showing, as a general rule, his full name, his category and class, the consular district and the seat of the consular post.

2. The sending State shall transmit the commission or similar instrument through the diplomatic or other appropriate channel to the Government of the State in whose territory the head of a consular post is to exercise his functions.

3. If the receiving State agrees, the sending State may, instead of a commission or similar instrument, send to the receiving State a notification containing the particulars required by paragraph 1 of this article.

Article 12 - The exequatur

1. The head of a consular post is admitted to the exercise of his functions by an authorization from the receiving State termed an exequatur, whatever the form of this authorization.

2. A State which refused to grant an exequatur is not obliged to give to the sending State reasons for such refusal.

3. Subject to the provisions of articles 13 and 15, the head of a consular post shall not enter upon his duties until he has received an exequatur.

Article 13 - Provisional admission of heads of consular posts

Pending delivery of the exequatur, the head of a consular post may be admitted on a provisional basis to the exercise of his functions. In that case, the provisions of the present Convention shall apply.

Article 14 - Notification to the authorities of the consular district

As soon as the head of a consular post is admitted even provisionally to the exercise of his functions, the receiving State shall immediately notify the competent authorities of the consular district. It shall also ensure that the necessary measures are taken to enable the head of a consular post to carry out the duties of his office and to have the benefit of the provisions of the present Convention.

Article 15 - Temporary exercise of the functions of the head of a consular post

1. If the head of a consular post is unable to carry out his functions or the position of head of consular post is vacant, an acting head of post may act provisionally as head of the consular post.

2. The full name of the acting head of post shall be notified either by the diplomatic mission of the sending State or, if that State has no such mission in the receiving State, by the head of the consular post, or, if he is unable to do so, by any competent authority of the sending State, to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry. As a general rule, this notification shall be given in advance. The receiving State may make the admission as acting head of post of a person who is neither a diplomatic agent nor a consular officer of the sending State in the receiving State conditional on its consent.

3. The competent authorities of the receiving State shall afford assistance and protection to the acting head of post. While he is in charge of the post, the provisions of the present Convention shall apply to him on the same basis as to the head of the consular post concerned. The receiving State shall not, however, be obliged to grant to an acting head of post any facility, privilege or immunity which the head of the consular post enjoys only subject to conditions not fulfilled by the acting head of post.

4. When, in the circumstances referred to in paragraph 1 of this article, a member of the diplomatic staff of the diplomatic mission of the sending State in the receiving State is designated by the sending State as an acting head of post, he shall, if the receiving State does not object thereto, continue to enjoy diplomatic privileges and immunities.

Article 16 - Precedence as between heads of consular posts

1. Heads of consular posts shall rank in each class according to the date of the grant of the exequatur.

2. If, however, the head of a consular post before obtaining the

exequatur is admitted to the exercise of his functions provisionally, his precedence shall be determined according to the date of the provisional admission; this precedence shall be maintained after the granting of the exequatur.

3. The order of precedence as between two or more heads of consular posts who obtained the exequatur or provisional admission on the same date shall be determined according to the dates on which their commissions or similar instruments or the notifications referred to in paragraph 3 of article 11 were presented to the receiving State.

4. Acting heads of posts shall rank after all heads of consular posts and, as between themselves, they shall rank according to the dates on which they assumed their functions as acting heads of posts as indicated in the notifications given under paragraph 2 of article 15.

5. Honorary consular officers who are heads of consular posts shall rank in each class after career heads of consular posts, in the order and according to the rules laid down in the foregoing paragraphs.

6. Heads of consular posts shall have precedence over consular officers not having that status.

Article 17 - Performance of diplomatic acts by consular officers

1. In a State where the sending State has no diplomatic mission and is not represented by a diplomatic mission of a third State, a consular officer may, with the consent of the receiving State, and without affecting his consular status, be authorized to perform diplomatic acts. The performance of such acts by a consular officer shall not confer upon him any right to claim diplomatic privileges and immunities.

2. A consular officer may, after notification addressed to the receiving State, act as representative of the sending State to any intergovernmental organization. When so acting, he shall be entitled to enjoy any privileges and immunities accorded to such a representative by customary international law or by international agreements; however, in respect of the performance by him of any consular function, he shall not be entitled to any greater immunity from jurisdiction than that to which a consular officer is entitled under the present Convention.

Article 18 - Appointment of the same person by two or more States as a consular officer

Two or more States may, with the consent of the receiving State, appoint the same person as a consular officer in that State.

Article 19 - Appointment of members of consular staff

1. Subject to the provisions of articles 20, 22 and 23, the sending State may freely appoint the members of the consular staff.

2. The full name, category and class of all consular officers, other than the head of a consular post, shall be notified by the sending State to the receiving State in sufficient time for the receiving State, if it so wishes, to exercise its rights under paragraph 3 of article 23.

3. The sending State may, if required by its laws and regulations, request the receiving State to grant an exequatur to a consular officer other than the head of a consular post.

4. The receiving State may, if required by its laws and regulations, grant an exequatur to a consular officer other than the head of a consular post.

Article 20 - Size of the consular staff

In the absence of an express agreement as to the size of the consular

staff, the receiving State may require that the size of the staff be kept within limits considered by it to be reasonable and normal, having regard to circumstances and conditions in the consular district and to the needs of the particular consular post.

Article 21 - Precedence as between consular officers of a consular post

The order of precedence as between the consular officers of a consular post and any change thereof shall be notified by the diplomatic mission of the sending State or, if that State has no such mission in the receiving State, by the head of the consular post, to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry.

Article 22 - Nationality of consular officers

1. Consular officers should, in principle, have the nationality of the sending State.

2. Consular officers may not be appointed from among persons having the nationality of the receiving State except with the express consent of that State which may be withdrawn at any time.

3. The receiving State may reserve the same right with regard to nationals of a third State who are not also nationals of the sending State.

Article 23 - Persons declared "non grata"

1. The receiving State may at any time notify the sending State that a consular officer is persona non grata or that any other member of the consular staff is not acceptable. In that event, the sending State shall, as the case may be, either recall the person concerned or terminate his

functions with the consular post.

2. If the sending State refuses or fails within a reasonable time to carry out its obligations under paragraph 1 of this article, the receiving State may, as the case may be, either withdraw the exequatur from the person concerned or cease to consider him as a member of the consular staff.

3. A person appointed as a member of a consular post may be declared unacceptable before arriving in the territory of the receiving State or, if already in the receiving State, before entering on his duties with the consular post. In any such case, the sending State shall withdraw his appointment.

4. In the cases mentioned in paragraphs 1 and 3 of this article, the receiving State is not obliged to give to the sending State reasons for its decision.

Article 24 - Notification to the receiving State of appointments, arrivals and departures

1. The Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or the authority designated by that Ministry shall be notified of:

(a) the appointment of members of a consular post, their arrival after appointment to the consular post, their final departure or the termination of their functions and any other changes affecting their status that may occur in the course of their service with the consular post;

(b) the arrival and final departure of a person belonging to the family of a member of a consular post forming part of his household and, where appropriate, the fact that a person becomes or ceases to be such a member of the family;

(c) the arrival and final departure of members of the private staff and, where appropriate, the termination of their service as such;

(d) the engagement and discharge of persons resident in the receiving State as members of a consular post or as members of the private staff entitled to privileges and immunities.

2. When possible, prior notification of arrival and final departure shall also be given.

SECTION II.

END OF CONSULAR FUNCTIONS

Article 25 - Termination of the functions of a member of a consular post

The functions of a member of a consular post shall come to an end, inter alia:

(a) on notification by the sending State to the receiving State that his functions have come to an end;

(b) on withdrawal of the exequatur;

(c) on notification by the receiving State to the sending State that the receiving State has ceased to consider him as a member of the consular staff.

Article 26 - Departure from the territory of the receiving State

The receiving State shall, even in case of armed conflict, grant to members of the consular post and members of the private staff, other than nationals of the receiving State, and to members of their families forming part of their households irrespective of nationality, the necessary

time and facilities to enable them to prepare their departure and to leave at the earliest possible moment after the termination of the functions of the members concerned. In particular, it shall, in case of need, place at their disposal the necessary means of transport for themselves and their property other than property acquired in the receiving State the export of which is prohibited at the time of departure.

Article 27 - Protection of consular premises and archives and of the interests of the sending State in exceptional circumstances

1. In the event of the severance of consular relations between two States:

(a) the receiving State shall, even in case of armed conflict, respect and protect the consular premises, together with the property of the consular post and the consular archives;

(b) the sending State may entrust the custody of the consular premises, together with the property contained therein and the consular archives, to a third State acceptable to the receiving State;

(c) the sending State may entrust the protection of its interests and those of its nationals to a third State acceptable to the receiving State.

2. In the event of the temporary or permanent closure of a consular post, the provisions of subparagraph (a) of paragraph 1 of this article shall apply. In addition,

(a) if the sending State, although not represented in the receiving State by a diplomatic mission, has another consular post in the territory of that State, that consular post may be entrusted with the custody of the premises of the consular post which has been closed, together with the property contained therein and the consular archives, and, with the

consent of the receiving State, with the exercise of consular functions in the district of that consular post; or

(b) if the sending State has no diplomatic mission and no other consular post in the receiving State, the provisions of subparagraphs (b) and (c) of paragraph 1 of this article shall apply.

CHAPTER II.

FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO CONSULAR POSTS, CAREER CONSULAR OFFICERS AND OTHER MEMBERS OF A CONSULAR POST

SECTION I. FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO A CONSULAR POST

Article 28 - Facilities for the work of the consular post

The receiving State shall accord full facilities for the performance of the functions of the consular post.

Article 29 - Use of national flag and coat-of-arms

1. The sending State shall have the right to the use of its national flag and coat-of-arms in the receiving State in accordance with the provisions of this article.

2. The national flag of the sending State may be flown and its coat-of-arms displayed on the building occupied by the consular post and at the entrance door thereof, on the residence of the head of the consular post and on his means of transport when used on official business.

3. In the exercise of the right accorded by this article regard shall

be had to the laws, regulations and usages of the receiving State.

Article 30 - Accommodation

1. The receiving State shall either facilitate the acquisition on its territory, in accordance with its laws and regulations, by the sending State of premises necessary for its consular post or assist the latter in obtaining accommodation in some other way.

2. It shall also, where necessary, assist the consular post in obtaining suitable accommodation for its members.

Article 31 - Inviolability of the consular premises

1. Consular premises shall be inviolable to the extent provided in this article.

2. The authorities of the receiving State shall not enter that part of the consular premises which is used exclusively for the purpose of the work of the consular post except with the consent of the head of the consular post or of his designee or of the head of the diplomatic mission of the sending State. The consent of the head of the consular post may, however, be assumed in case of fire or other disaster requiring prompt protective action.

3. Subject to the provisions of paragraph 2 of this article, the receiving State is under a special duty to take all appropriate steps to protect the consular premises against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.

4. The consular premises, their furnishings, the property of the consular post and its means of transport shall be immune from any form of requisition for purposes of national defence or public utility.

If expropriation is necessary for such purposes, all possible steps shall be taken to avoid impeding the performance of consular functions, and prompt, adequate and effective compensation shall be paid to the sending State.

Article 32 - Exemption from taxation of consular premises

1. Consular premises and the residence of the career head of consular post of which the sending State or any person acting on its behalf is the owner or lessee shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes whatsoever, other than such as represent payment for specific services rendered.

2. The exemption from taxation referred to paragraph 1 of this article shall not apply to such dues and taxes if, under the law of the receiving State, they are payable by the person who contracted with the sending State or with the person acting on its behalf.

Article 33 - Inviolability of the consular archives and documents

The consular archives and documents shall be inviolable at all times and wherever they may be.

Article 34 - Freedom of movement

Subject to its laws and regulations concerning zones entry into which is prohibited or regulated for reasons of national security, the receiving State shall ensure freedom of movement and travel in its territory to all members of the consular post.

Article 35 - Freedom of communication

1. The receiving State shall permit and protect freedom of communication on the part of the consular post for all official purposes.

In communicating with the Government, the diplomatic missions and other consular posts, wherever situated, of the sending State, the consular post may employ all appropriate means, including diplomatic or consular couriers, diplomatic or consular bags and messages in code or cipher. However, the consular post may install and use a wireless transmitter only with the consent of the receiving State.

2. The official correspondence of the consular post shall be inviolable. Official correspondence means all correspondence relating to the consular post and its functions.

3. The consular bag shall be neither opened nor detained. Nevertheless, if the competent authorities of the receiving State have serious reason to believe that the bag contains something other than the correspondence, documents or articles referred to in paragraph 4 of this article, they may request that the bag be opened in their presence by an authorized representative of the sending State. If this request is refused by the authorities of the sending State, the bag shall be returned to its place of origin.

4. The packages constituting the consular bag shall bear visible external marks of their character and may contain only official correspondence and documents or articles intended exclusively for official use.

5. The consular courier shall be provided with an official document indicating his status and the number of packages constituting the consular bag. Except with the consent of the receiving State he shall be neither a national of the receiving State, nor, unless he is a national of the sending State, a permanent resident of the receiving State. In the performance of his functions he shall be protected by the receiving State. He shall enjoy personal inviolability and shall not be liable to any form of arrest

or detention.

6. The sending State, its diplomatic missions and its consular posts may designate consular couriers ad hoc. In such cases the provisions of paragraph 5 of this article shall also apply except that the immunities therein mentioned shall cease to apply when such a courier has delivered to the consignee the consular bag in his charge.

7. A consular bag may be entrusted to the captain of a ship or of a commercial aircraft scheduled to land at an authorized port of entry. He shall be provided with an official document indicating the number of packages constituting the bag, but he shall not be considered to be a consular courier. By arrangement with the appropriate local authorities, the consular post may send one of its members to take possession of the bag directly and freely from the captain of the ship or of the aircraft.

Article 36 - Communication and contact with nationals of the sending State

1. With a view to facilitating the exercise of consular functions relating to nationals of the sending State:

(a) consular officers shall be free to communicate with nationals of the sending State and to have access to them. Nationals of the sending State shall have the same freedom with respect to communication with and access to consular officers of the sending State;

(b) if he so requests, the competent authorities of the receiving State shall, without delay, inform the consular post of the sending State if, within its consular district, a national of that State is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by

the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this subparagraph;

(c) consular officers shall have the right to visit a national of the sending State who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation. They shall also have the right to visit any national of the sending State who is in prison, custody or detention in their district in pursuance of a judgement. Nevertheless, consular officers shall refrain from taking action on behalf of a national who is in prison, custody or detention if he expressly opposes such action.

2. The rights referred to in paragraph 1 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under this article are intended.

Article 37 - Information in cases of deaths, guardianship or trusteeship, wrecks and air accidents

If the relevant information is available to the competent authorities of the receiving State, such authorities shall have the duty:

(a) in the case of the death of a national of the sending State, to inform without delay the consular post in whose district the death occurred;

(b) to inform the competent consular post without delay of any case where the appointment of a guardian or trustee appears to be in the interests of a minor or other person lacking full capacity who is a national of the sending State. The giving of this information shall, however, be without prejudice to the operation of the laws and regulations of the receiving State concerning such appointments;

(c) if a vessel, having the nationality of the sending State, is wrecked or runs aground in the territorial sea or internal waters of the receiving State, or if an aircraft registered in the sending State suffers an accident on the territory of the receiving State, to inform without delay the consular post nearest to the scene of the occurrence.

Article 38 - Communication with the authorities of the receiving State

In the exercise of their functions, consular officers may address:

(a) the competent local authorities of their consular district;

(b) the competent central authorities of the receiving State if and to the extent that this is allowed by the laws, regulations and usages of the receiving State or by the relevant international agreements.

Article 39 - Consular fees and charges

1. The consular post may levy in the territory of the receiving State the fees and charges provided by the laws and regulations of the sending State for consular acts.

2. The sums collected in the form of the fees and charges referred to in paragraph 1 of this article, and the receipts for such fees and charges, shall be exempt from all dues and taxes in the receiving State.

SECTION II.

FACILITIES, PRIVILEGES AND IMMUNITIES RELATING TO CAREER CONSULAR OFFICERS AND OTHER MEMBERS OF A CONSULAR POST

Article 40 - Protection of consular officers

The receiving State shall treat consular officers with due respect

and shall take all appropriate steps to prevent any attack on their person, freedom or dignity.

Article 41 - Personal inviolability of consular officers

1. Consular officers shall not be liable to arrest or detention pending trial, except in the case of a grave crime and pursuant to a decision by the competent judicial authority.

2. Except in the case specified in paragraph 1 of this article, consular officers shall not be committed to prison or be liable to any other form of restriction on their personal freedom save in execution of a judicial decision of final effect.

3. If criminal proceedings are instituted against a consular officer, he must appear before the competent authorities. Nevertheless, the proceedings shall be conducted with the respect due to him by reason of his official position and, except in the case specified in paragraph 1 of this article, in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible. When, in the circumstances mentioned in paragraph 1 of this article, it has become necessary to detain a consular officer, the proceedings against him shall be instituted with the minimum of delay.

Article 42 - Notification of arrest, detention or prosecution

In the event of the arrest or detention, pending trial, of a member of the consular staff, or of criminal proceedings being instituted against him, the receiving State shall promptly notify the head of the consular post. Should the latter be himself the object of any such measure, the receiving State shall notify the sending State through the diplomatic channel.

Article 43 - Immunity from jurisdiction

1. Consular officers and consular employees shall not be amenable

to the jurisdiction of the judicial or administrative authorities of the receiving State in respect of acts performed in the exercise of consular functions.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not, however, apply in respect of a civil action either:

(a) arising out of a contract concluded by a consular officer or a consular employee in which he did not contract expressly or impliedly as an agent of the sending State; or

(b) by a third party for damage arising from an accident in the receiving State caused by a vehicle, vessel or aircraft.

Article 44 - Liability to give evidence

1. Members of a consular post may be called upon to attend as witnesses in the course of judicial or administrative proceedings. A consular employee or a member of the service staff shall not, except in the cases mentioned in paragraph 3 of this article, decline to give evidence. If a consular officer should decline to do so, no coercive measure or penalty may be applied to him.

2. The authority requiring the evidence of a consular officer shall avoid interference with the performance of his functions. It may, when possible, take such evidence at his residence or at the consular post or accept a statement from him in writing.

3. Members of a consular post are under no obligation to give evidence concerning matters connected with the exercise of their functions or to produce official correspondence and documents relating thereto. They are also entitled to decline to give evidence as expert witnesses with regard to the law of the sending State.

Article 45 - Waiver of privileges and immunities

1. The sending State may waive, with regard to a member of the consular post, any of the privileges and immunities provided for in articles 41, 43 and 44.

2. The waiver shall in all cases be express, except as provided in paragraph 3 of this article, and shall be communicated to the receiving State in writing.

3. The initiation of proceedings by a consular officer or a consular employee in a matter where he might enjoy immunity from jurisdiction under article 43 shall preclude him from invoking immunity from jurisdiction in respect of any counterclaim directly connected with the principal claim.

4. The waiver of immunity from jurisdiction for the purposes of civil or administrative proceedings shall not be deemed to imply the waiver of immunity from the measures of execution resulting from the judicial decision; in respect of such measures, a separate waiver shall be necessary.

Article 46 - Exemption from registration of aliens and residence permits

1. Consular officers and consular employees and members of their families forming part of their households shall be exempt from all obligations under the laws and regulations of the receiving State in regard to the registration of aliens and residence permits.

2. The provisions of paragraph 1 of this article shall not, however, apply to any consular employee who is not a permanent employee of the sending State or who carries on any private gainful occupation in the receiving State or to any member of the family of any such employee.

Article 47 - Exemption from work permits

1. Members of the consular post shall, with respect to services rendered for the sending State, be exempt from any obligations in regard to work permits imposed by the laws and regulations of the receiving State concerning the employment of foreign labour.

2. Members of the private staff of consular officers and of consular employees shall, if they do not carry on any other gainful occupation in the receiving State, be exempt from the obligations referred to in paragraph 1 of this article.

Article 48 - Social security exemption

1. Subject to the provisions of paragraph 3 of this article, members of the consular post with respect to services rendered by them for the sending State, and members of their families forming part of their households, shall be exempt from social security provisions which may be in force in the receiving State.

2. The exemption provided for in paragraph 1 of this article shall apply also to members of the private staff who are in the sole employ of members of the consular post, on condition:

(a) that they are not nationals of or permanently resident in the receiving State; and

(b) that they are covered by the social security provisions which are in force in the sending State or a third State.

3. Members of the consular post who employ persons to whom the exemption provided for in paragraph 2 of this article does not apply shall observe the obligations which the social security provisions of the receiving State impose upon employers.

4. The exemption provided for in paragraphs 1 and 2 of this article shall not preclude voluntary participation in the social security system of the receiving State, provided that such participation is permitted by that State.

Article 49 - Exemption from taxation

1. Consular officers and consular employees and members of their families forming part of their households shall be exempt from all dues and taxes, personal or real, national, regional or municipal, except:

(a) indirect taxes of a kind which are normally incorporated in the price of goods or services;

(b) dues or taxes on private immovable property situated in the territory of the receiving State, subject to the provisions of article 32;

(c) estate, succession or inheritance duties, and duties on transfers, levied by the receiving State, subject to the provisions of paragraph (b) of article 51;

(d) dues and taxes on private income, including capital gains, having its source in the receiving State and capital taxes relating to investments made in commercial or financial undertakings in the receiving State;

(e) charges levied for specific services rendered;

(f) registration, court or record fees, mortgage dues and stamp duties, subject to the provisions of article 32.

2. Members of the service staff shall be exempt from dues and taxes on the wages which they receive for their services.

3. Members of the consular post who employ persons whose wages or salaries are not exempt from income tax in the receiving State

shall observe the obligations which the laws and regulations of that State impose upon employers concerning the levying of income tax.

Article 50 - Exemption from customs duties and inspection

1. The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services, on:

(a) articles for the official use of the consular post;

(b) articles for the personal use of a consular officer or members of his family forming part of his household, including articles intended for his establishment. The articles intended for consumption shall not exceed the quantities necessary for direct utilization by the persons concerned.

2. Consular employees shall enjoy the privileges and exemptions specified in paragraph 1 of this article in respect of articles imported at the time of first installation.

3. Personal baggage accompanying consular officers and members of their families forming part of their households shall be exempt from inspection. It may be inspected only if there is serious reason to believe that it contains articles other than those referred to in subparagraph (b) of paragraph 1 of this article, or articles the import or export of which is prohibited by the laws and regulations of the receiving State or which are subject to its quarantine laws and regulations. Such inspection shall be carried out in the presence of the consular officer or member of his family concerned.

Article 51 - Estate of a member of the consular post or of a member of his family

In the event of the death of a member of the consular post or of

a member of his family forming part of his household, the receiving State:

(a) shall permit the export of the movable property of the deceased, with the exception of any such property acquired in the receiving State the export of which was prohibited at the time of his death;

(b) shall not levy national, regional or municipal estate, succession or inheritance duties, and duties on transfers, on movable property the presence of which in the receiving State was due solely to the presence in that State of the deceased as a member of the consular post or as a member of the family of a member of the consular post.

Article 52 - Exemption from personal services and contributions

The receiving State shall exempt members of the consular post and members of their families forming part of their households from all personal services, from all public service of any kind whatsoever, and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 53 - Beginning and end of consular privileges and immunities

1. Every member of the consular post shall enjoy the privileges and immunities provided in the present Convention from the moment he enters the territory of the receiving State on proceeding to take up his post or, if already in its territory, from the moment when he enters on his duties with the consular post.

2. Members of the family of a member of the consular post forming part of his household and members of his private staff shall receive the

privileges and immunities provided in the present Convention from the date from which he enjoys privileges and immunities in accordance with paragraph 1 of this article or from the date of their entry into the territory of the receiving State or from the date of their becoming a member of such family or private staff, whichever is the latest.

3. When the functions of a member of the consular post have come to an end, his privileges and immunities and those of a member of his family forming part of his household or a member of his private staff shall normally cease at the moment when the person concerned leaves the receiving State or on the expiry of a reasonable period in which to do so, whichever is the sooner, but shall subsist until that time, even in case of armed conflict. In the case of the persons referred to in paragraph 2 of this article, their privileges and immunities shall come to an end when they cease to belong to the household or to be in the service of a member of the consular post provided, however, that if such persons intend leaving the receiving State within a reasonable period thereafter, their privileges and immunities shall subsist until the time of their departure.

4. However, with respect to acts performed by a consular officer or a consular employee in the exercise of his functions, immunity from jurisdiction shall continue to subsist without limitation of time.

5. In the event of the death of a member of the consular post, the members of his family forming part of his household shall continue to enjoy the privileges and immunities accorded to them until they leave the receiving State or until the expiry of a reasonable period enabling them to do so, whichever is the sooner.

Article 54 - Obligations of third States

1. If a consular officer passes through or is in the territory of a

third State, which has granted him a visa if a visa was necessary, while proceeding to take up or return to his post or when returning to the sending State, the third State shall accord to him all immunities provided for by the other articles of the present Convention as may be required to ensure his transit or return. The same shall apply in the case of any member of his family forming part of his household enjoying such privileges and immunities who are accompanying the consular officer or travelling separately to join him or to return to the sending State.

2. In circumstances similar to those specified in paragraph 1 of this article, third States shall not hinder the transit through their territory of other members of the consular post or of members of their families forming part of their households.

3. Third States shall accord to official correspondence and to other official communications in transit, including messages in code or cipher, the same freedom and protection as the receiving State is bound to accord under the present Convention. They shall accord to consular couriers who have been granted a visa, if a visa was necessary, and to consular bags in transit, the same inviolability and protection as the receiving State is bound to accord under the present Convention.

4. The obligations of third States under paragraphs 1, 2 and 3 of this article shall also apply to the persons mentioned respectively in those paragraphs, and to official communications and to consular bags, whose presence in the territory of the third State is due to force majeure.

Article 55 - Respect for the laws and regulations of the receiving State

1. Without prejudice to their privileges and immunities, it is the duty of all persons enjoying such privileges and immunities to respect

the laws and regulations of the receiving State. They also have a duty not to interfere in the internal affairs of the State.

2. The consular premises shall not be used in any manner incompatible with the exercise of consular functions.

3. The provisions of paragraph 2 of this article shall not exclude the possibility of offices of other institutions or agencies being installed in part of the building in which the consular premises are situated, provided that the premises assigned to them are separate from those used by the consular post. In that event, the said offices shall not, for the purposes of the present Convention, be considered to form part of the consular premises.

Article 56 - Insurance against third party risks

Members of the consular post shall comply with any requirements imposed by the laws and regulations of the receiving State, in respect of insurance against third party risks arising from the use of any vehicle, vessel or aircraft.

Article 57 - Special provisions concerning private gainful occupation

1. Career consular officers shall not carry on for personal profit any professional or commercial activity in the receiving State.

2. Privileges and immunities provided in this chapter shall not be accorded:

(a) to consular employees or to members of the service staff who carry on any private gainful occupation in the receiving State;

(b) to members of the family of a person referred to in subparagraph (a) of this paragraph or to members of his private staff;

(c) to members of the family of a member of a consular post who themselves carry on any private gainful occupation in the receiving State.

CHAPTER III.
REGIME RELATING TO HONORARY CONSULAR OFFICERS AND CONSULAR POSTS HEADED BY SUCH OFFICERS

Article 58 - General provisions relating to facilities, privileges and immunities

1. Articles 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38 and 39, paragraph 3 of article 54 and paragraphs 2 and 3 of article 55 shall apply to consular posts headed by an honorary consular officer. In addition, the facilities, privileges and immunities of such consular posts shall be governed by articles 59, 60, 61 and 62.

2. Articles 42 and 43, paragraph 3 of article 44, articles 45 and 53 and paragraph 1 of article 55 shall apply to honorary consular officers. In addition, the facilities, privileges and immunities of such consular officers shall be governed by articles 63, 64, 65, 66 and 67.

3. Privileges and immunities provided in the present Convention shall not be accorded to members of the family of an honorary consular officer or of a consular employee employed at a consular post headed by an honorary consular officer.

4. The exchange of consular bags between two consular posts headed by honorary consular officers in different States shall not be allowed without the consent of the two receiving States concerned.

Article 59 - Protection of the consular premises

The receiving State shall take such steps as may be necessary to

protect the consular premises of a consular post headed by an honorary consular officer against any intrusion or damage and to prevent any disturbance of the peace of the consular post or impairment of its dignity.

Article 60 - Exemption from taxation of consular premises

1. Consular premises of a consular post headed by an honorary consular officer of which the sending State is the owner or lessee shall be exempt from all national, regional or municipal dues and taxes whatsoever, other than such as represent payment for specific services rendered.

2. The exemption from taxation referred to in paragraph 1 of this article shall not apply to such dues and taxes if, under the laws and regulations of the receiving State, they are payable by the person who contracted with the sending State.

Article 61 - Inviolability of consular archives and documents

The consular archives and documents of a consular post headed by an honorary consular officer shall be inviolable at all times and wherever they may be, provided that they are kept separate from other papers and documents and, in particular, from the private correspondence of the head of a consular post and of any person working with him, and from the materials, books or documents relating to their profession or trade.

Article 62 - Exemption from customs duties

The receiving State shall, in accordance with such laws and regulations as it may adopt, permit entry of, and grant exemption from all customs duties, taxes, and related charges other than charges for storage, cartage and similar services on the following articles, provided that they are for the official use of a consular post headed by an honorary consular

officer: coats-of-arms, flags, signboards, seals and stamps, books, official printed matter, office furniture, office equipment and similar articles supplied by or at the instance of the sending State to the consular post.

Article 63 - Criminal proceedings

If criminal proceedings are instituted against an honorary consular officer, he must appear before the competent authorities. Nevertheless, the proceedings shall be conducted with the respect due to him by reason of his official position and, except when he is under arrest or detention, in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible. When it has become necessary to detain an honorary consular officer, the proceedings against him shall be instituted with the minimum of delay.

Article 64 - Protection of honorary consular officers

The receiving State is under a duty to accord to an honorary consular officer such protection as may be required by reason of his official position.

Article 65 - Exemption from registration of aliens and residence permits

Honorary consular officers, with the exception of those who carry on for personal profit any professional or commercial activity in the receiving State, shall be exempt from all obligations under the laws and regulations of the receiving State in regard to the registration of aliens and residence permits.

Article 66 - Exemption from taxation

An honorary consular officer shall be exempt from all dues and taxes on the remuneration and emoluments which he receives from the sending State in respect of the exercise of consular functions.

Article 67 - Exemption from personal services and contributions

The receiving State shall exempt honorary consular officers from all personal services and from all public services of any kind whatsoever and from military obligations such as those connected with requisitioning, military contributions and billeting.

Article 68 - Optional character of the institution of honorary consular officers

Each State is free to decide whether it will appoint or receive honorary consular officers.

CHAPTER IV.

GENERAL PROVISIONS

Article 69 - Consular agents who are not heads of consular posts

1. Each State is free to decide whether it will establish or admit consular agencies conducted by consular agents not designated as heads of consular post by the sending State.

2. The conditions under which the consular agencies referred to in paragraph 1 of this article may carry on their activities and the privileges and immunities which may be enjoyed by the consular agents in charge of them shall be determined by agreement between the sending State and the receiving State.

Article 70 - Exercise of consular functions by diplomatic missions

1. The provisions of the present Convention apply also, so far as

the context permits, to the exercise of consular functions by a diplomatic mission.

2. The names of members of a diplomatic mission assigned to the consular section or otherwise charged with the exercise of the consular functions of the mission shall be notified to the Ministry for Foreign Affairs of the receiving State or to the authority designated by that Ministry.

3. In the exercise of consular functions a diplomatic mission may address:

(a) the local authorities of the consular district;

(b) the central authorities of the receiving State if this is allowed by the laws, regulations and usages of the receiving State or by relevant international agreements.

4. The privileges and immunities of the members of a diplomatic mission referred to in paragraph 2 of this article shall continue to be governed by the rules of international law concerning diplomatic relations.

Article 71 - Nationals or permanent residents of the receiving State

1. Except insofar as additional facilities, privileges and immunities may be granted by the receiving State, consular officers who are nationals of or permanently resident in the receiving State shall enjoy only immunity from jurisdiction and personal inviolability in respect of official acts performed in the exercise of their functions, and the privileges provided in paragraph 3 of article 44. So far as these consular officers are concerned, the receiving State shall likewise be bound by the

obligation laid down in article 42. If criminal proceedings are instituted against such a consular officer, the proceedings shall, except when he is under arrest or detention, be conducted in a manner which will hamper the exercise of consular functions as little as possible.

2. Other members of the consular post who are nationals of or permanently resident in the receiving State and members of their families, as well as members of the families of consular officers referred to in paragraph 1 of this article, shall enjoy facilities, privileges and immunities only insofar as these are granted to them by the receiving State. Those members of the families of members of the consular post and those members of the private staff who are themselves nationals of or permanently resident in the receiving State shall likewise enjoy facilities, privileges and immunities only insofar as these are granted to them by the receiving State. The receiving State shall, however, exercise its jurisdiction over those persons in such a way as not to hinder unduly the performance of the functions of the consular post.

Article 72 - Non-discrimination

1. In the application of the provisions of the present Convention the receiving State shall not discriminate as between States.

2. However, discrimination shall not be regarded as taking place:

(a) where the receiving State applies any of the provisions of the present Convention restrictively because of a restrictive application of that provision to its consular posts in the sending State;

(b) where by custom or agreement States extend to each other more favourable treatment than is required by the provisions of the present Convention.

Article 73 - Relationship between the present Convention and other international agreements

1. The provisions of the present Convention shall not affect other international agreements in force as between States Parties to them.

2. Nothing in the present Convention shall preclude States from concluding international agreements confirming or supplementing or extending or amplifying the provisions thereof.

CHAPTER V.

FINAL PROVISIONS

Article 74 - Signature

The present Convention shall be open for signature by all States Members of the United Nations or of any of the specialized agencies or Parties to the Statute of the International Court of Justice, and by any other State invited by the General Assembly of the United Nations to become a Party to the Convention, as follows: until 31 October 1963 at the Federal Ministry for Foreign Affairs of the Republic of Austria and subsequently, until 31 March 1964, at the United Nations Headquarters in New York.

Article 75 - Ratification

The present Convention is subject to ratification. The instruments of ratification shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 76 - Accession

The present Convention shall remain open for accession by any State belonging to any of the four categories mentioned in article 74. The

instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

Article 77 - Entry into force

1. The present Convention shall enter into force on the thirtieth day following the date of deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession with the Secretary-General of the United Nations.

2. For each State ratifying or acceding to the Convention after the deposit of the twenty-second instrument of ratification or accession, the Convention shall enter into force on the thirtieth day after deposit by such State of its instrument of ratification or accession.

Article 78 - Notifications by the Secretary-General

The Secretary-General of the United Nations shall inform all States belonging to any of the four categories mentioned in article 74:

(a) of signatures to the present Convention and of the deposit of instruments of ratification or accession, in accordance with articles 74, 75 and 76;

(b) of the date on which the present Convention will enter into force, in accordance with article 77.

Article 79 - Authentic texts

The original of the present Convention, of which the Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States belonging to any of the four categories mentioned in article 74.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned Plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed the present Convention.

DONE at Vienna this twenty-fourth day of April, one thousand nine hundred and sixty-three.

الملحق الثالث والعشرون

Convention de Vienne sur les relations consulaires

1963

Faite à Vienne le 24 avril 1963.

Entrée en vigueur le 19 mars 1967.

Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 261.

1. Convention de Vienne sur les relations consulaires Faite à Vienne le 24 avril 1963[1]

Les Etats parties à la présente Convention,

Rappelant que, depuis une époque reculée, des relations consulaires se sont établis entre les peuples,

Conscients des Buts et des Principes de la Charte des Nations Unies concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement de relations amicales entre les nations,

Considérant que la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques a adopté la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui a été ouverte à la signature le 18 avril 1961,

(1) Entrée en vigueur le 19 mars 1967. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 261.

Persuadés qu'une convention internationale sur les relations, privilèges et immunités consulaires contribuerait elle aussi à favoriser les relations d'amitié entre les pays, quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux,

Convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions par les postes consulaires au nom de leurs Etats respectifs,

Affirmant que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier - DÉFINITIONS

1. Aux fins de la présente Convention, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous:

a) L'expression «poste consulaire» s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire;

b) L'expression «circonscription consulaire» s'entend du territoire attribué à un poste consulaire pour l'exercice des fonctions consulaires;

c) L'expression «chef de poste consulaire» s'entend de la personne chargée d'agir en cette qualité;

d) L'expression «fonctionnaire consulaire» s'entend de toute personne, y compris le chef de poste consulaire, chargée en cette qualité de l'exercice de fonctions consulaires;

e) L'expression «employé consulaire» s'entend de toute personne

employée dans les services administratifs ou techniques d'un poste consulaire;

f) L'expression «membre du personnel de service» s'entend de toute personne affectée au service domestique d'un poste consulaire;

g) L'expression «membres du poste consulaire» s'entend des fonctionnaires consulaires, employés consulaires et membres du personnel de service;

h) L'expression «membres du personnel consulaire» s'entend des fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste consulaire, des employés consulaires et des membres du personnel de service;

i) L'expression «membre du personnel privé» s'entend d'une personne employée exclusivement au service privé d'un membre du poste consulaire;

j) L'expression «locaux consulaires» s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés exclusivement aux fins du poste consulaire;

k) L'expression «archives consulaires» comprend tous les papiers, documents, correspondance, livres, films, rubans magnétiques et registres du poste consulaire, ainsi que le matériel du chiffre, les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver.

2. Il existe deux catégories de fonctionnaires consulaires : les fonctionnaires consulaires de carrière et les fonctionnaires consulaires honoraires. Les dispositions du chapitre II de la présente Convention s'appliquent aux postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière; les dispositions du chapitre III s'appliquent aux postes consulaires dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires.

3. La situation particulière des membres des postes consulaires qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence est régie par l'article 71 de la présente Convention.

Chapitre premier. Les relations consulaires en général

SECTION I. ETABLISSEMENT ET CONDUITE DES RELATIONS CONSULAIRES

Article 2 - Etablissement de Relations Consulares

1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par consentement mutuel.

2. Le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats implique, sauf indication contraire, le consentement à l'établissement de relations consulaires.

3. La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas ipso facto la rupture des relations consulaires.

Article 3 - Exercice des Fonctions Consulaires

Les fonctions consulaires sont exercées par des postes consulaires. Elles sont aussi exercées par des missions diplomatiques conformément aux dispositions de la présente Convention.

Article 4 - Etablissement D'un Poste Consulaire

1. Un poste consulaire ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence qu'avec le consentement de cet Etat.

2. Le siège du poste consulaire, sa classe et sa circonscription

consulaire sont fixés par l'Etat d'envoi et soumis à l'approbation de l'Etat de résidence.

3. Des modifications ultérieures ne peuvent être apportées par l'Etat d'envoi au siège du poste consulaire, à sa classe ou à sa circonscription consulaire qu'avec le consentement de l'Etat de résidence.

4. Le consentement de l'Etat de résidence est également requis si un consulat général ou un consulat veut ouvrir un vice-consulat ou une agence consulaire dans une localité autre que celle où il est lui-même établi.

5. Le consentement exprès et préalable de l'Etat de résidence est également requis pour l'ouverture d'un bureau faisant partie d'un consulat existant, en dehors du siège de celui-ci.

Article 5 - Fonctions Consulaires

Les fonctions consulaires consistent à:

a) Protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international;

b) Favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la présente Convention;

c) S'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi et donner des renseignements aux personnes intéressées;

d) Délivrer des passeports et des documents de voyage aux res-

sortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'Etat d'envoi;

e) Prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi;

f) Agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif, pour autant que les lois et règlements de l'Etat de résidence ne s'y opposent pas;

g) Sauvegarder les intérêts des ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi, dans les successions sur le territoire de l'Etat de résidence conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence;

h) Sauvegarder, dans les limites fixées par les lois et règlements de l'Etat de résidence, les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'Etat d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle à leur égard est requise;

i) Sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'Etat de résidence, représenter les ressortissants de l'Etat d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'Etat de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts;

j) Transmettre des actes judiciaires et extrajudiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'Etat de résidence;

k) Exercer les droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'Etat d'envoi sur les navires de mer et sur les bateaux fluviaux ayant la nationalité de l'Etat d'envoi et sur les avions immatriculés dans cet Etat, ainsi que sur leurs équipages;

l) Prêter assistance aux navires, bateaux et avions mentionnés à l'alinéa k du présent article, ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord et, sans préjudice des pouvoirs des autorités de l'Etat de résidence, faire des enquêtes concernant les incidents survenus au cours de la traversée et régler, pour autant que les lois et règlements de l'Etat d'envoi l'autorisent, les contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins;

m) Exercer toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'Etat de résidence ou auxquelles l'Etat de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

Article 6 - Exercice des Fonctions Consulaires en Dehors de la Circoncription Consulaire

Dans des circonstances particulières, un fonctionnaire consulaire peut, avec le consentement de l'Etat de résidence, exercer ses fonctions à l'extérieur de sa circonscription consulaire.

Article 7 - Exercice de Fonctions Consulaires Dans un Etat Tiers

L'Etat d'envoi peut, après notification aux Etats intéressés, et à moins que l'un d'eux ne s'y oppose expressément, charger un poste consulaire établi dans un Etat d'assumer l'exercice de fonctions consulaires dans un autre Etat.

Article 8 - Exercice de Fonctions Consulaires pour le Compte D'un Etat Tiers

Après notification appropriée à l'Etat de résidence et à moins que celui-ci ne s'y oppose, un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut exercer des fonctions consulaires dans l'Etat de résidence pour le compte d'un Etat tiers.

Article 9 - Classes des Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire se répartissent en quatre classes, à savoir :

a) Consuls généraux;

b) Consuls;

c) Vice-consuls;

d) Agents consulaires.

2. Le paragraphe 1 du présent article ne limite en rien le droit de l'une quelconque des Parties contractantes de fixer la dénomination des fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste consulaire.

Article 10 - Nomination et Admission des Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire sont nommés par l'Etat d'envoi et sont admis à l'exercice de leurs fonctions par l'Etat de résidence.

2. Sous réserve des dispositions de la présente Convention, les modalités de la nomination et de l'admission du chef de poste consulaire sont fixées respectivement par les lois, règlements et usages de l'Etat d'envoi et de l'Etat de résidence.

Article 11 - Lettre de Provision ou Notification de la Nomina-

tion

1. Le chef de poste consulaire est pourvu par l'Etat d'envoi d'un document, sous forme de lettre de provision ou acte similaire, établi pour chaque nomination, attestant sa qualité et indiquant, en règle générale, ses nom et prénoms, sa catégorie et sa classe, la circonscription consulaire et le siège du poste consulaire.

2. L'Etat d'envoi transmet la lettre de provision ou acte similaire, par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée, au gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel le chef de poste consulaire doit exercer ses fonctions.

3. Si l'Etat de résidence l'accepte, l'Etat d'envoi peut remplacer la lettre de provision ou l'acte similaire par une notification contenant les indications prévues au paragraphe 1 du présent article.

Article 12 - Exequatur

1. Le chef de poste consulaire est admis à l'exercice de ses fonctions par une autorisation de l'Etat de résidence dénommée exequatur, quelle que soit la forme de cette autorisation.

2. L'Etat qui refuse de délivrer un exequatur n'est pas tenu de communiquer à l'Etat d'envoi les raisons de son refus.

3. Sous réserve des dispositions des articles 13 et 15, le chef de poste consulaire ne peut entrer en fonctions avant d'avoir reçu l'exequatur.

Article 13 - Admission Provisoire des Chefs de Poste Consulaire

En attendant la délivrance de l'exequatur, le chef de poste consulaire peut être admis provisoirement à l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, les dispositions de la présente Convention sont applicables.

Article 14 - Notification aux Autorités de la Circonscription Consulaire

Dès que le chef de poste consulaire est admis, même à titre provisoire, à l'exercice de ses fonctions, l'Etat de résidence est tenu d'informer immédiatement les autorités compétentes de la circonscription consulaire. Il est également tenu de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises afin que le chef de poste consulaire puisse s'acquitter des devoirs de sa charge et bénéficier du traitement prévu par les dispositions de la présente Convention.

Article 15 - Exercice à Titre Temporaire des Fonctions de Chef de Poste Consulaire

1. Si le chef de poste consulaire est empêché d'exercer ses fonctions ou si son poste est vacant, un gérant intérimaire peut agir à titre provisoire comme un chef de poste consulaire.

2. Les nom et prénoms du gérant intérimaire sont notifiés, soit par la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, soit, à défaut, d'une mission diplomatique de cet Etat dans l'Etat de résidence, par le chef du poste consulaire, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par toute autorité compétente de l'Etat d'envoi, au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère. En règle générale, cette notification doit être faite à l'avance. L'Etat de résidence peut soumettre à son consentement l'admission comme gérant intérimaire d'une personne qui n'est ni un agent diplomatique ni un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence.

3. Les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent prêter assistance et protection au gérant intérimaire. Pendant sa gestion, les dispositions de la présente Convention lui sont applicables au même titre

qu'au chef de poste consulaire dont il s'agit. Toutefois, l'Etat de résidence n'est pas tenu d'accorder à un gérant intérimaire les facilités, privilèges ou immunités dont la jouissance par le chef du poste consulaire est subordonnée à des conditions que ne remplit pas le gérant intérimaire.

4. Lorsqu'un membre du personnel diplomatique de la représentation diplomatique de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence est nommé gérant intérimaire par l'Etat d'envoi dans les conditions prévues au paragraphe 1 du présent article, il continue à jouir des privilèges et immunités diplomatiques si l'Etat de résidence ne s'y oppose pas.

Article 16 - Préséance Entre les Chefs de Poste Consulaire

1. Les chefs de poste consulaire prennent rang dans chaque classe suivant la date de l'octroi de l'exequatur.

2. Au cas, cependant, où le chef d'un poste consulaire, avant d'obtenir l'exequatur, est admis à l'exercice de ses fonctions à titre provisoire, la date de cette admission provisoire détermine l'ordre de préséance; cet ordre est maintenu après l'octroi de l'exequatur.

3. L'ordre de préséance entre deux ou plusieurs chefs de poste consulaire qui ont obtenu l'exequatur ou l'admission provisoire à la même date est déterminé par la date à laquelle leur lettre de provision ou acte similaire a été présenté ou la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 11 a été faite à l'Etat de résidence.

4. Les gérants intérimaires prennent rang après tous les chefs de poste consulaire. Entre eux, ils prennent rang selon les dates auxquelles ils ont pris leurs fonctions de gérants intérimaires et qui ont été indiquées dans les notifications faites en vertu du paragraphe 2 de l'article 15.

5. Les fonctionnaires consulaires honoraires chefs de poste consu-

laire prennent rang dans chaque classe après les chefs de poste consulaire de carrière, dans l'ordre et selon les règles établis aux paragraphes précédents.

6. Les chefs de poste consulaire ont la préséance sur les fonctionnaires consulaires qui n'ont pas cette qualité.

Article 17 - Accomplissement D'actes Diplomatiques par des Fonctionnaires Consulaires

1. Dans un Etat où l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique et n'est pas représenté par la mission diplomatique d'un Etat tiers, un fonctionnaire consulaire peut, avec le consentement de l'Etat de résidence, et sans que son statut consulaire en soit affecté, être chargé d'accomplir des actes diplomatiques. L'accomplissement de ces actes par un fonctionnaire consulaire ne lui confère aucun droit aux privilèges et immunités diplomatiques.

2. Un fonctionnaire consulaire peut, après notification à l'Etat de résidence, être chargé de représenter l'Etat d'envoi auprès de toute organisation intergouvernementale. Agissant en cette qualité, il a droit à tous les privilèges et immunités accordés par le droit international coutumier ou par des accords internationaux à un représentant auprès d'une organisation intergouvernementale; toutefois, en ce qui concerne toute fonction consulaire exercée par lui, il n'a pas droit à une immunité de juridiction plus étendue que celle dont un fonctionnaire consulaire bénéficie en vertu de la présente Convention.

Article 18 - Nomination de la Même Personne Comme Fonctionnaire Consulaire par deux ou Plusieurs Etats

Deux ou plusieurs Etats peuvent, avec le consentement de l'Etat de résidence, nommer la même personne en qualité de fonctionnaire consulaire dans cet Etat.

Article 19 - Nomination des Membres du Personnel Consulaire

1. Sous réserve des dispositions des articles 20, 22 et 23, l'Etat d'envoi nomme à son gré les membres du personnel consulaire.

2. L'Etat d'envoi notifie à l'Etat de résidence les nom et prénoms, la catégorie et la classe de tous les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste consulaire assez à l'avance pour que l'Etat de résidence puisse, s'il le désire, exercer les droits que lui confère le paragraphe 3 de l'article 23.

3. L'Etat d'envoi peut, si ses lois et règlements le requièrent, demander à l'Etat de résidence d'accorder un exequatur à un fonctionnaire consulaire qui n'est pas chef de poste consulaire.

4. L'Etat de résidence peut, si ses lois et règlements le requièrent, accorder un exequatur à un fonctionnaire consulaire qui n'est pas chef de poste consulaire.

Article 20 - Effectif du Personnel Consulaire

A défaut d'accord explicite sur l'effectif du personnel du poste consulaire, l'Etat de résidence peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans la circonscription consulaire et aux besoins du poste consulaire en cause.

Article 21 - Préséance Entre les Fonctionnaires Consulaires D'un Poste Consulaire

L'ordre de préséance entre les fonctionnaires consulaires d'un poste consulaire et tous changements qui y sont apportés sont notifiés par

la mission diplomatique de l'Etat d'envoi ou, à défaut d'une telle mission dans l'Etat de résidence, par le chef du poste consulaire au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère.

Article 22 - Nationalité des Fonctionnaires Consulaires

1. Les fonctionnaires consulaires auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement exprès de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de résidence peut se réserver le même droit en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Article 23 - Personne Déclarée non Grata

1. L'Etat de résidence peut à tout moment informer l'Etat d'envoi qu'un fonctionnaire consulaire est persona non grata ou que tout autre membre du personnel consulaire n'est pas acceptable. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions dans ce poste consulaire, selon le cas.

2. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter ou n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'Etat de résidence peut, selon le cas, retirer l'exequatur à la personne en cause ou cesser de la considérer comme membre du personnel consulaire.

3. Une personne nommée membre d'un poste consulaire peut être déclarée non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat de ré-

sidence ou, si elle s'y trouve déjà, avant d'entrer en fonctions au poste consulaire. L'Etat d'envoi doit, dans un tel cas, retirer la nomination.

4. Dans les cas mentionnés aux paragraphes 1 et 3 du présent article, l'Etat de résidence n'est pas tenu de communiquer à l'Etat d'envoi les raisons de sa décision.

Article 24 - Nontification à L'Etat de Résidence des Nominations, Arrivées et Départs

1. Sont notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère:

a) La nomination des membres d'un poste consulaire, leur arrivée après leur nomination au poste consulaire, leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions, ainsi que tous autres changements intéressant leur statut qui peuvent se produire au cours de leur service au poste consulaire;

b) L'arrivée et le départ définitif d'une personne de la famille d'un membre d'un poste consulaire vivant à son foyer et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille;

c) L'arrivée et le départ définitif de membres du personnel privé et, s'il y a lieu, la fin de leur service en cette qualité;

d) L'engagement et le licenciement de personnes résidant dans l'Etat de résidence en tant que membres du poste consulaire ou en tant que membres du personnel privé ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Chaque fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

SECTION II.

FINS DES FONCTIONS CONSULAIRES

Article 25 - Fin des Fonctions D'un Membre D'un Poste Consulaire

Les fonctions d'un membre d'un poste consulaire prennent fin notamment par :

a) La notification par l'Etat d'envoi à l'Etat de résidence du fait que ses fonctions ont pris fin;

b) Le retrait de l'exequatur;

c) La notification par l'Etat de résidence à l'Etat d'envoi qu'il a cessé de considérer la personne en question comme membre du personnel consulaire.

Article 26 - Départ du Territoire de L'Etat de Résidence

L'Etat de résidence doit, même en cas de conflit armé, accorder aux membres du poste consulaire et aux membres du personnel privé autres que les ressortissants de l'Etat de résidence, ainsi qu'aux membres de leur famille vivant à leur foyer, quelle que soit leur nationalité, le temps et les facilités nécessaires pour préparer leur départ et quitter son territoire dans les meilleurs délais après la cessation de leurs fonctions. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens, à l'exception des biens acquis dans l'Etat de résidence dont l'exportation est interdite au moment du départ.

Article 27 - Protection des Locaux et Archives Consulaires et des Intérêts de L'Etat D'envoi dans des Circonstances Exceptionnelles

1. En cas de rupture des relations consulaires entre deux Etats:

a) L'Etat de résidence est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux consulaires, ainsi que les biens du poste consulaire et les archives consulaires;

b) L'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux consulaires, ainsi que des biens qui s'y trouvent et des archives consulaires, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence;

c) L'Etat d'envoi peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence.

2. En cas de fermeture temporaire ou définitive d'un poste consulaire, les dispositions de l'alinéa a du paragraphe 1 du présent article sont applicables. En outre :

a) Lorsque l'Etat d'envoi, bien que n'étant pas représenté dans l'Etat de résidence par une mission diplomatique, a un autre poste consulaire sur le territoire de l'Etat de résidence, ce poste consulaire peut être chargé de la garde des locaux du poste consulaire qui a été fermé, des biens qui s'y trouvent et des archives consulaires, ainsi que, avec le consentement de l'Etat de résidence, de l'exercice des fonctions consu•laires dans la circonscription de ce poste consulaire; ou

b) Lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique ni d'autre poste consulaire dans l'Etat de résidence, les dispositions des alinéas b et c du paragraphe 1 du présent article sont applicables.

Chapitre II. Facilités, privilèges et immunités concernant les postes consulaires, les fonctionnaires consulaires de carrière et les autres membres d'un poste consulaire

SECTION I.

FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONCERNANT LE POSTE CONSULAIRE

Article 28 - Facilités Accordées au Poste pour son Activité

L'Etat de résidence accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions du poste consulaire.

Article 29 - Usage des Pavillon et Écusson Nationaux

1. L'Etat d'envoi a le droit d'utiliser son pavillon national et son écusson aux armes de l'Etat dans l'Etat de résidence conformément aux dispositions du présent article.

2. Le pavillon national de l'Etat d'envoi peut être arboré et l'écusson aux armes de l'Etat placé sur le bâtiment occupé par le poste consulaire et sur sa porte d'entrée, ainsi que sur la résidence du chef de poste consulaire et sur ses moyens de transport lorsque ceux-ci sont utilisés pour les besoins du service.

3. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat de résidence.

Article 30 - Logement

1. L'Etat de résidence doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de ses lois et règlements, par l'Etat d'envoi des locaux

nécessaires au poste consulaire, soit aider l'Etat d'envoi à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. Il doit également, s'il en est besoin, aider le poste consulaire à obtenir des logements convenables pour ses membres.

Article 31 - Inviolabilité des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires sont inviolables dans la mesure prévue par le présent article.

2. Les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans la partie des locaux consulaires que le poste consulaire utilise exclusivement pour les besoins de son travail, sauf avec le consentement du chef de poste consulaire, de la personne désignée par lui ou du chef de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi. Toutefois, le consentement du chef de poste consulaire peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates.

3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 2 du présent article, l'Etat de résidence a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher que les locaux consulaires ne soient envahis ou endommagés et pour empêcher que la paix du poste consulaire ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

4. Les locaux consulaires, leur ameublement et les biens du poste consulaire, ainsi que ses moyens de transport, ne peuvent faire l'objet d'aucune forme de réquisition à des fins de défense nationale ou d'utilité publique. Au cas où une expropriation serait nécessaire à ces mêmes fins, toutes dispositions appropriées seront prises afin d'éviter qu'il soit mis obstacle à l'exercice des fonctions consulaires, et une indemnité prompte, adéquate et effective sera versée à l'Etat d'envoi.

Article 32 - Exemption Fiscale des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires et la résidence du chef de poste consulaire de carrière dont l'Etat d'envoi ou toute personne agissant pour le compte de cet Etat est propriétaire ou locataire sont exempts de tous impôts et taxes de toute nature, nationaux, régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas de taxes perçues en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après les lois et règlements de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi ou avec la personne agissant pour le compte de cet Etat.

Article 33 - Inviolabilité des Archives et Documents Consulaires

Les archives et documents consulaires sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Article 34 - Liberté de Mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de résidence assure la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire à tous les membres du poste consulaire.

Article 35 - Liberté de Communication

1. L'Etat de résidence permet et protège la liberté de communication du poste consulaire pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement, les missions diplomatiques et les autres postes consulaires de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, le poste consulaire

peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques ou consulaires, la valise diplomatique ou consulaire et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, le poste consulaire ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de résidence.

2. La correspondance officielle du poste consulaire est inviolable. L'expression «correspondance officielle» s'entend de toute la correspondance relative au poste consulaire et à ses fonctions.

3. La valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue. Toutefois, si les autorités compétentes de l'Etat de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets visés au paragraphe 4 du présent article, elles peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi. Si les autorités dudit Etat opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.

4. Les colis constituant la valise consulaire doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que la correspondance officielle, ainsi que des documents ou objets destinés exclusivement à un usage officiel.

5. Le courrier consulaire doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise consulaire. A moins que l'Etat de résidence n'y consente, il ne doit être ni un ressortissant de l'Etat de résidence ni, sauf s'il est ressortissant de l'Etat d'envoi, un résident permanent de l'Etat de résidence. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi, ses missions diplomatiques et ses postes consu-

laires peuvent désigner des courriers consulaires ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article sont également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise consulaire dont il a la charge.

7. La valise consulaire peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier consulaire. A la suite d'un arrangement avec les autorités locales compétentes, le poste consulaire peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Article 36 - Communication avec les Ressortissants de L'Etat D'envoi

1. Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité :

a) Les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux;

b) Si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet Etat est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste

consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa;

c) Les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui, dans leur circonscription, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention lorsque l'intéressé s'y oppose expressément.

2. Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu, toutefois, que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article.

Article 37 - Renseignements en cas de Décés, de Tutelle ou de Curatelle, de Naufrage et D'accident Aérien

Si les autorités compétentes de l'Etat de résidence possèdent les renseignements correspondants, elles sont tenues :

a) En cas de décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, d'informer sans retard le poste consulaire dans la circonscription duquel le décès a eu lieu;

b) De notifier sans retard au poste consulaire compétent tous les

cas où il y aurait lieu de pourvoir à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur pour un ressortissant mineur ou incapable de l'Etat d'envoi. L'application des lois et règlements de l'Etat de résidence demeure toutefois réservée en ce qui concerne la nomination de ce tuteur ou de ce curateur;

c) Lorsqu'un navire ou un bateau ayant la nationalité de l'Etat d'envoi fait naufrage ou échoue dans la mer territoriale ou les eaux intérieures de l'Etat de résidence ou lorsqu'un avion immatriculé dans l'Etat d'envoi subit un accident sur le territoire de l'Etat de résidence, d'informer sans retard le poste consulaire le plus proche de l'endroit où l'accident a eu lieu.

Article 38 - Communication avec les Autorités de L'Etat de Résidence

Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires consulaires peuvent s'adresser:

a) Aux autorités locales compétentes de leur circonscription consulaire;

b) Aux autorités centrales compétentes de l'Etat de résidence si et dans la mesure où cela est admis par les lois, règlements et usages de l'Etat de résidence ou par les accords internationaux en la matière.

Article 39 - Droits et Taxes Consulaires

1. Le poste consulaire peut percevoir sur le territoire de l'Etat de résidence les droits et taxes que les lois et règlements de l'Etat d'envoi prévoient pour les actes consulaires.

2. Les sommes perçues au titre des droits et taxes prévus au paragraphe 1 du présent article et les reçus y afférents sont exempts de tous impôts et taxes dans l'Etat de résidence.

SECTION II.

FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES ET LES AUTRES MEMBRES DU POSTE CONSULAIRE

Article 40 - Protection des Fonctionnaires Consulaires

L'Etat de résidence traitera les fonctionnaires consulaires avec le respect qui leur est dû et prendra toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Article 41 - Inviolabilité Personnelle des Fonctionnaires Consulaires

1. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente.

2. A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive.

3. Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire, celui-ci est tenu de se présenter devant les autorités compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire en raison de sa position officielle et, à l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires. Lorsque, dans les circonstances mentionnées au paragraphe 1 du présent article, il est devenu nécessaire de mettre un fonctionnaire consulaire en état

de détention préventive, la procédure dirigée contre lui doit être ouverte dans le délai le plus bref.

Article 42 - Notification des cas D'arrestation, de Détention OU de Poursuite

En cas d'arrestation, de détention préventive d'un membre du personnel consulaire ou de poursuite pénale engagée contre lui, l'Etat de résidence est tenu d'en prévenir au plus tôt le chef de poste consulaire. Si ce dernier est lui-même visé par l'une de ces mesures, l'Etat de résidence doit en informer l'Etat d'envoi par la voie diplomatique.

Article 43 - Immunité de Juridiction

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires.

2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent pas en cas d'action civile :

a) Résultant de la conclusion d'un contrat passé par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire qu'il n'a pas conclu expressément ou implicitement en tant que mandataire de l'Etat d'envoi; ou

b) Intentée par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé dans l'Etat de résidence par un véhicule, un navire ou un aéronef.

Article 44 - Obligation de Répondre comme Témoin

1. Les membres d'un poste consulaire peuvent être appelés à répondre comme témoins au cours de procédures judiciaires et administratives. Les employés consulaires et les membres du personnel de service ne doivent pas refuser de répondre comme témoins, si ce n'est dans les

cas mentionnés au paragraphe 3 du présent article. Si un fonctionnaire consulaire refuse de témoigner, aucune mesure coercitive ou autre sanction ne peut lui être appliquée.

2. L'autorité qui requiert le témoignage doit éviter de gêner un fonctionnaire consulaire dans l'accomplissement de ses fonctions. Elle peut recueillir son témoignage à sa résidence ou au poste consulaire, ou accepter un déclaration écrite de sa part, toutes les fois que cela est possible.

3. Les membres d'un poste consulaire ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents officiels y relatifs. Ils ont également le droit de refuser de témoigner en tant qu'experts sur le droit national de l'Etat d'envoi.

Article 45 - Renonciation aux Privilèges et Immunités

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'égard d'un membre du poste consulaire aux privilèges et immunités prévus aux articles 41, 43 et 44.

2. La renonciation doit toujours être expresse, sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, et doit être communiquée par écrit à l'Etat de résidence.

3. Si un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire, dans une matière où il bénéficierait de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 43, engage une procédure, il n'est pas recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'im-

munité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Article 46 - Exemption D'immatriculation des Étrangers et de Permis de Séjour

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires, ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer, sont exempts de toutes les obligations prévues par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

2. Toutefois, les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent ni à l'employé consulaire qui n'est pas un employé permanent de l'Etat d'envoi ou qui exerce une activité privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence, ni à un membre de sa famille.

Article 47 - Exemption de Permis de Travail

1. Les membres du poste consulaire sont, en ce qui concerne les services rendus à l'Etat d'envoi, exempts des obligations que les lois et règlements de l'Etat de résidence relatifs à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère imposent en matière de permis de travail.

2. Les membres du personnel privé des fonctionnaires consulaires et employés consulaires, s'ils n'exercent aucune autre occupation privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence, sont exempts des obligations visées au paragraphe 1 du présent article.

Article 48 - Exemption du RÉGIME DE Sécurité Sociale

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, les membres du poste consulaire, pour ce qui est des services qu'ils rendent à l'Etat d'envoi, et les membres de leur famille vivant à leur foyer, sont exemptés des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en

vigueur dans l'Etat de résidence.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également aux membres du personnel privé qui sont au service exclusif des membres du poste consulaire, à condition :

a) Qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence ou n'y aient pas leur résidence permanente; et

b) Qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui sont en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.

3. Les membres du poste consulaire qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de résidence imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

Article 49 - Exemption Fiscale

1. Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux et communaux, à l'exception :

a) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;

b) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat de résidence, sous réserve des dispositions de l'article 32;

c) Des droits de succession et de mutation perçus par l'Etat de résidence, sous réserve des dispositions du paragraphe b de l'article 51;

d) Des impôts et taxes sur les revenus privés, y compris les gains en capital, qui ont leur source dans l'Etat de résidence, et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales ou financières situées dans l'Etat de résidence;

e) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 32.

2. Les membres du personnel de service sont exempts des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services.

3. Les membres du poste consulaire qui emploient des personnes dont les traitements ou salaires ne sont pas exemptés de l'impôt sur le revenu dans l'Etat de résidence doivent respecter les obligations que les lois et règlements dudit Etat imposent aux employeurs en matière de perception de l'impôt sur le revenu.

Article 50 - Exemption des Droits de Douane et de la Visite Douanière

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de résidence autorise l'entrée et accorde l'exemption de tous droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entrepôt, de transport et frais afférents à des services analogues, pour:

a) Les objets destinés à l'usage officiel du poste consulaire;

b) Les objets destinés à l'usage personnel du fonctionnaire consu-

laire et des membres de sa famille vivant à son foyer, y compris les effets destinés à son établissement. Les articles de consommation ne doivent pas dépasser les quantités nécessaires pour leur utilisation directe par les intéressés.

2. Les employés consulaires bénéficient des privilèges et exemptions prévus au paragraphe 1 du présent article pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

3. Les bagages personnels accompagnés des fonctionnaires consulaires et des membres de leur famille vivant à leur foyer sont exemptés de la visite douanière. Ils ne peuvent être soumis à la visite que s'il y a de sérieuses raisons de supposer qu'ils contiennent des objets autres que ceux mentionnés l'alinéa b du paragraphe 1 du présent article ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par les lois et règlements de l'Etat de résidence ou soumise à ses lois et règlements de quarantaine. Cette visite ne peut avoir lieu qu'en présence du fonctionnaire consulaire ou du membre de sa famille intéressé.

Article 51 - Succession D'un Membre du Poste Consulaire ou D'un Membre de sa Famille

En cas de décès d'un membre du poste consulaire ou d'un membre de sa famille qui vivait à son foyer, l'Etat de résidence est tenu :

a) De permettre l'exportation des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui ont été acquis dans l'Etat de résidence et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès;

b) De ne pas prélever de droits nationaux, régionaux ou communaux de succession ni de mutation sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat de résidence était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre du poste consulaire ou membre de la fa-

mille d'un membre du poste consulaire.

Article 52 - Exemption des Prestations Personnelles

L'Etat de résidence doit exempter les membres du poste consulaire et les membres de leur famille vivant à leur foyer de toute prestation personnelle et de tout service d'intérêt public, de quelque nature qu'il soit, et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article 53 - Commencement et Fin des Privilèges et Immunités Consulaires

1. Tout membre du poste consulaire bénéficie des privilèges et immunités prévus par la présente Convention dès son entrée sur le territoire de l'Etat de résidence pour gagner son poste ou, s'il se trouve déjà sur ce territoire, dès son entrée en fonctions au poste consulaire.

2. Les membres de la famille d'un membre du poste consulaire vivant à son foyer, ainsi que les membres de son personnel privé, bénéficient des privilèges et immunités prévus dans la présente Convention à partir de la dernière des dates suivantes : celle à partir de laquelle ledit membre du poste consulaire jouit des privilèges et immunités conformément au paragraphe 1 du présent article, celle de leur entrée sur le territoire de l'Etat de résidence ou celle à laquelle ils sont devenus membres de ladite famille ou dudit personnel privé.

3. Lorsque les fonctions d'un membre du poste consulaire prennent fin, ses privilèges et immunités, ainsi que ceux des membres de sa famille vivant à son foyer ou des membres de son personnel privé, cessent normalement à la première des dates suivantes : au moment où la personne en question quitte le territoire de l'Etat de résidence, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais

ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Quant aux personnes visées au paragraphe 2 du présent article, leurs privilèges et immunités cessent dès qu'elles-mêmes cessent d'appartenir au foyer ou d'être au service d'un membre du poste consulaire, étant toutefois entendu que, si ces personnes ont l'intention de quitter le territoire de l'Etat de résidence dans un délai raisonnable, leurs privilèges et immunités subsistent jusqu'au moment de leur départ.

4. Toutefois, en ce qui concerne les actes accomplis par un fonctionnaire consulaire ou un employé consulaire dans l'exercice de ses fonctions, l'immunité de juridiction subsiste sans limitation de durée.

5. En cas de décès d'un membre du poste consulaire, les membres de sa famille vivant à son foyer continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à la première des dates suivantes: celle où ils quittent le territoire de l'Etat de résidence, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui leur aura été accordé à cette fin.

Article 54 - Obligations des Etats Tiers

1. Si le fonctionnaire consulaire traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi, l'Etat tiers lui accordera les immunités prévues dans les autres articles de la présente Convention, qui peuvent être nécessaires pour permettre son passage ou son retour. L'Etat tiers fera de même pour les membres de la famille vivant à son foyer et bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent le fonctionnaire consulaire ou qui voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi.

2. Dans les conditions similaires à celles qui sont prévues au

p•ragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des autres membres du poste consulaire et des membres de leur famille vivant à leur foyer.

3. Les Etats tiers accorderont à la correspondance officielle et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu du la présente Convention. Ils accorderont aux courriers consulaires, auxquels un visa a été accordé s'il était requis, et aux valises consulaires en transit, la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de résidence est tenu d'accorder en vertu de la présente Convention.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes mentionnées respectivement dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises consulaires, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à un cas de force majeure.

Article 55 - Respect des Lois et Règlements de L'Etat de Résidence

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.

2. Les locaux consulaires ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions consulaires.

3. Les dispositions du paragraphe 2 du présent article n'excluent pas la possibilité d'installer, dans une partie du bâtiment où se trouvent

les locaux du poste consulaire, les bureaux d'autres organismes ou agences, à condition que les locaux affectés à ces bureaux soient séparés de ceux qui sont utilisés par le poste consulaire. Dans ce cas, lesdits bureaux ne sont pas considérés, aux fins de la présente Convention, comme faisant partie des locaux consulaires.

Article 56 - Assurance Contre les Dommages Causés aux Tiers

Les membres du poste consulaire doivent se conformer à toutes les obligations imposées par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'assurance de responsabilité civile pour l'utilisation de tout véhicule, bateau ou aéronef.

Article 57 - Dispositions Spéciales Relatives à L'occupation Privée de Caractère Lucratif

1. Les fonctionnaires consulaires de carrière n'exerceront dans l'Etat de résidence aucune activité professionnelle ou commerciale pour leur profit personnel.

2. Les privilèges et immunités prévus au présent chapitre ne sont pas accordés:

a) Aux employés consulaires et aux membres du personnel de service qui exercent dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif;

b) Aux membres de la famille d'une personne mentionnée à l'alinéa a du présent paragraphe et aux membres de son personnel privé;

c) Aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent eux-mêmes dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif.

Chapitre III. Régime applicable aux fonctionnaires consulaires honoraires et aux postes consulaires dirigés par eux

Article 58 - Dispositions Générales Concernant les Facilités, Privilèges et Immunités

1. Les articles 28, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38 et 39, le paragraphe 3 de l'article 54 et les paragraphes 2 et 3 de l'article 55 s'appliquent aux postes consulaires dirigés par un fonctionnaire consulaire honoraire. En outre, les facilités, privilèges et immunités de ces postes consulaires sont réglés par les articles 59, 60, 61 et 62.

2. Les articles 42 et 43, le paragraphe 3 de l'article 44, les articles 45 et 53 et le paragraphe 1 de l'article 55 s'appliquent aux fonctionnaires consulaires honoraires. En outre, les facilités, privilèges et immunités de ces fonctionnaires consulaires sont réglés par les articles 63, 64, 65, 66 et 67.

3. Les privilèges et immunités prévus dans la présente Convention ne sont pas accordés aux membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire honoraire ou d'un employé consulaire qui est employé dans un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire.

4. L'échange de valises consulaires entre deux postes consulaires situés dans des pays différents et dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires n'est admis que sous réserve du consentement des deux Etats de résidence.

Article 59 - Protection des Locaux Consulaires

L'Etat de résidence prend les mesures nécessaires pour protéger les locaux consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire et empêcher qu'ils ne soient envahis ou endom-

magés et que la paix du poste consulaire ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

Article 60 - Exemption Fiscale des Locaux Consulaires

1. Les locaux consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire, dont l'Etat d'envoi est propriétaire ou locataire, sont exempts de tous impôts et taxes de toute nature, nationaux, régionaux ou communaux, pourvu qu'il ne s'agisse pas de taxes perçues en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après les lois et règlements de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi.

Article 61 - Inviolabilité des Archives et Documents Consulaires

Les archives et documents consulaires d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent, à condition qu'ils soient séparés des autres papiers et documents et, en particulier, de la correspondance privée du chef de poste consulaire et de toute personne travaillant avec lui, ainsi que des biens, livres ou documents se rapportant à leur profession ou à leur commerce.

Article 62 - Exemption Douanière

Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de résidence accorde l'entrée ainsi que l'exemption de tous droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entrepôt, de transport et frais afférents à des services analogu-

es, pour les objets suivants, à condition qu'ils soient destinés exclusivement à l'usage officiel d'un poste consulaire dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire: les écussons, pavillons, enseignes, sceaux et cachets, livres, imprimés officiels, le mobilier de bureau, le matériel et les fou•nitures de bureau, et les objets analogues fournis au poste consulaire par l'Etat d'envoi ou sur sa demande.

Article 63 - Procédure Pénale

Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire honoraire, celui-ci est tenu de se présenter devant les autorités compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire honoraire en raison de sa position officielle et, sauf si l'intéressé est en état d'arrestation ou de détention, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires. Lorsqu'il est devenu nécessaire de mettre un fonctionnaire consulaire honoraire en état de détention préventive, la procédure dirigée contre lui doit être ouverte dans le délai le plus bref.

Article 64 - Protection du Fonctionnaire Consulaire Honoraire

L'Etat de résidence est tenu d'accorder au fonctionnaire consulaire honoraire la protection qui peut être nécessaire en raison de sa position officielle.

Article 65 - Exemption D'immatriculation des Étrangers et de Permis de Séjour

Les fonctionnaires consulaires honoraires, à l'exception de ceux qui exercent dans l'Etat de résidence une activité professionnelle ou commerciale pour leur profit personnel, sont exempts de toutes les obligations prévues par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

Article 66 - Exemption Fiscale

Le fonctionnaire consulaire honoraire est exempt de tous impôts et taxes sur les indemnités et les émoluments qu'il reçoit de l'Etat d'envoi en raison de l'exercice des fonctions consulaires.

Article 67 - Exemption des Prestations Personnelles

L'Etat de résidence doit exempter les fonctionnaires consulaires honoraires de toute prestation personnelle et de tout service d'intérêt public, de quelque nature qu'il soit, ainsi que des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Article 68 - Caractère Facultatif de L'institution des Fonctionnaires

Chaque Etat est libre de décider s'il nommera ou recevra des fonctionnaires consulaires honoraires.

Chapitre IV. Dispositions générales

Article 69 - Agents Consulaires non Chefs de Poste Consulaire

1. Chaque Etat est libre de décider s'il établira ou admettra des agences consulaires gérées par des agents consulaires n'ayant pas été désignés comme chefs de poste consulaire par l'Etat d'envoi.

2. Les conditions dans lesquelles les agences consulaires au sens du paragraphe 1 du présent article peuvent exercer leur activité, ainsi que les privilèges et immunités dont peuvent jouir les agents consulaires qui les gèrent, sont fixés par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

Article 70 - Exercice de Fonctions Consulaires par une Mission Diplomatique

1. Les dispositions de la présente Convention s'appliquent égale-

ment, dans la mesure où le contexte le permet, à l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

2. Les noms des membres de la mission diplomatique attachés à la section consulaire ou autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires de la mission sont notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce ministère.

3. Dans l'exercice de fonctions consulaires, la mission diplomatique peut s'adresser : a) Aux autorités locales de la circonscription consulaire;

b) Aux autorités centrales de l'Etat de résidence si les lois, règlements et usages de l'Etat de résidence ou les accords internationaux en la matière le permettent.

4. Les privilèges et immunités des membres de la mission diplomatique, mentionnés au paragraphe 2 du présent article, demeurent déterminés par les règles du droit international concernant les relations diplomatiques.

Article 71 - Ressortissants ou Résidents Permanents de L'Etat de Résidence

1. A moins que des facilités, privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat de résidence, les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité personnelle pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et du privilège prévu au paragraphe 3 de l'article 44. En ce qui concerne ces fonctionnaires consulaires, l'Etat de résidence est également tenu par l'obligation prévue à l'article 42. Lorsqu'une action pénale est engagée contre un tel fonctionnaire consulaire, la procédure

doit être conduite, sauf si l'intéressé est en état d'arrestation ou de détention, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires.

2. Les autres membres du poste consulaire qui sont ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence et les membres de leur fa-mille, ainsi que les membres de la famille des fonctionnaires consulaires visés au paragraphe 1 du présent article, ne bénéficient des facilités, privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Les membres de la famille d'un membre du poste consulaire et les membres du personnel privé qui sont eux-mêmes ressortissants ou résidents permanents de l'Etat de résidence ne bénéficient également des facilités, privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l'Etat de résidence doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'exercice des fonctions du poste consulaire.

Article 72 - Non-Discrimination

1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, l'Etat de résidence ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a) Le fait pour l'Etat de résidence d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de la présente Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à ses postes consulaires dans l'Etat d'envoi; b) Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions de la présente Convention.

Article 73 - Rapport Entre la Présente Convention et les Autres Accords Internationaux

1. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas at-

teinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords.

2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant ses dispositions, ou étendant leur champ d'application.

Chapitre V. dispositions finales

Article 74 - Signature

La présente Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ainsi que de tout Etat partie au Statut de la Cour internationale de Justice et de tout autre Etat invité par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies à devenir partie à la Convention, de la manière suivante : jusqu'au 31 octobre 1963, au Ministère fédéral des affaires étrangères de la République d'Autriche, et ensuite, jusqu'au 31 mars 1964, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York.

Article 75 - Ratification

La présente Convention sera soumise à ratification. Les instruments de ratification seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 76 - Adhésion

La présente Convention restera ouverte à l'adhésion de tout Etat appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 74. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Article 77 - Entrée en Vigueur

1. La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour qui

suivra la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

2. Pour chacun des Etats qui ratifieront la Convention ou y adhéreront après le dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion, la Convention entrera en vigueur le trentième jour après le dépôt par cet Etat de son instrument de ratification ou d'adhésion.

Article 78 - Notifications par le Secrétaire Général

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies notifiera à tous les Etats appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 74 :

a) Les signatures apposées à la présente Convention et le dépôt des instruments de ratification ou d'adhésion, conformément aux articles 74, 75 et 76;

b) La date à laquelle la présente Convention entrera en vigueur, conformément à l'article 77.

Article 79 - Textes Faisant Foi

L'original de la présente Convention, dont les textes anglais, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en fera tenir copie certifiée conforme à tous les Etats appartenant à l'une des quatre catégories mentionnées à l'article 74.

En foi de Quoi les plénipotentiaires soussignés, dûment autorisés par leurs gouvernements respectifs, ont signé la présente Convention.

Fit à Vienne le vingt-quatre avril mil neuf cent soixante-trois.

2. Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité Fait à Vienne le 24 avril 1963 [(1)]

Les Etats parties au présent Protocole et à la Convention de Vienne sur les relations consulaires, ci-après dénommée «la Convention», qui a été adoptée par la Conférence des Nations Unies tenue à Vienne du 4 mars au 22 avril 1963,

Exprimant leur désir d'établir entre eux des normes relatives à l'acquisition de la nationalité par les membres du poste consulaire et les membres de leur famille vivant à leur foyer,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier

Aux fins du présent Protocole, l'expression «membres du poste consulaire» a le sens qui lui est donné dans l'alinéa g du paragraphe 1

(1) Entré en vigueur le 19 mars 1967. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 596, p. 469.

الملحق الرابع والعشرون

Convention on the Priviledges and Immunities

of the United Nations, February 13, 1946

Whereas Article 104 of the Charter of the United Nations provides that, the Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfillment of its purposes and Whereas Article 105 of the Charter of the United Nations provides that the Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes and that representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization.

Consequently the General Assembly by a Resolution adopted on the 13 February 1946, approved the following Convention and proposed it for accession by each Member of the United Nations.

ARTICLE I

JURIDICAL PERSONALITY

SECTION 1. The United Nations shall possess juridical personality. It shall have the capacity:

(a) to contract;

(b) to acquire and dispose of immovable and movable property;

(c) to institute legal proceedings.

ARTICLE II

PROPERTY, FUNDS AND ASSETS

SECTION 2. The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution.

SECTION 3. The premises of the United Nations shall be inviolable. The property and assets of the United Nations, wherever located and by whomsoever held, shall be immune from search, requisition, confiscation, expropriation and any other form of interference, whether by executive, administrative, judicial or legislative action.

SECTION 4. The archives of the United Nations, and in general all documents belonging to it or held by it, shall be inviolable wherever located.

SECTION 5. Without being restricted by financial controls, regulations or moratoria of any kind,

(a) the United Nations may hold funds, gold or currency of any kind and operate accounts in any currency;

(b) the United Nations shall be free to transfer its funds, gold or currency from one country to another or within any country and to convert any currency held by it into any other currency.

SECTION 6. In exercising its rights under Section 5 above, the United Nations shall pay due regard to any representations made by the Government of any Member insofar as it is considered that effect can be given to such representations without detriment to the interests of the United Nations.

SECTION 7. The United Nations, its assets, income and other property shall be:

(a) exempt from all direct taxes; it is understood, however, that the United Nations will not claim exemption from taxes which are, in fact, no more than charges for public utility services;

(b) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of articles imported or exported by the United Nations for its official use. It is understood, however, that articles imported under such exemption will not be sold in the country into which they were imported except under conditions agreed with the Government of that country;

(c) exempt from customs duties and prohibitions and restrictions on imports and exports in respect of its publications.

SECTION 8. While the United Nations will not, as a general rule, claim exemption from excise duties and from taxes on the sale of movable and immovable property which form part of the price to be paid, nevertheless when the United Nations is making important purchases for official use of property on which such duties and taxes have been charged or are chargeable, Members will, whenever possible, make appropriate administrative arrangements for the remission or return of the amount of duty or tax.

ARTICLE III

FACILITIES IN RESPECT OF COMMUNICATIONS

SECTION 9. The United Nations shall enjoy in the territory of each Member for its official communications treatment not less favourable than that accorded by the Government of that Member to

any other Government including its diplomatic mission in the matter of priorities, rates and taxes on mails, cables, telegrams, radiograms, telephotos, telephone and other communications; and press rates for information to the press and radio. No censorship shall be applied to the official correspondence and other official communications of the United Nations.

SECTION 10. The United Nations shall have the right to use codes and to despatch and receive its correspondence by courier or in bags, which shall have the same immunities and privileges as diplomatic couriers and bags.

ARTICLE IV

THE REPRESENTATIVES OF MEMBERS

SECTION 11. Representatives of Members to the principal and subsidiary organs of the United Nations and to conferences convened by the United Nations, shall, while exercising their functions and during their journey to and from the place of meeting, enjoy the following privileges and immunities:

(a) immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage, and, in respect of words spoken or written and all acts done by them in their capacity as representatives, immunity from legal process of every kind;

(b) inviolability for all papers and documents;

(e) the right to use codes and to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags;

(d) exemption in respect of themselves and their spouses from immigration restrictions, aliens registration or national service obligations

in the state they are visiting or through which they are passing in the exercise of their functions;

(e) the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to representatives of foreign governments on temporary official missions;

(f) the same immunities and facilities in respect of their personal baggage as are accorded to diplomatic envoys, and also;

(g) such other privileges, immunities and facilities not inconsistent with the foregoing as diplomatic envoys enjoy, except that they shall have no right to claim exemption from customs duties on goods imported (otherwise than as part of their personal baggage) or from excise duties or sales taxes.

SECTION 12. In order to secure, for the representatives of Members to the principal and subsidiary organs of the United Nations and to conferences convened by the United Nations, complete freedom of speech and independence in the discharge of their duties, the immunity from legal process in respect of words spoken or written and all acts done by them in discharging their duties shall continue to be accorded, notwithstanding that the persons concerned are no longer the representatives of Members.

SECTION 13. Where the incidence of any form of taxation depends upon residence, periods during which the representatives of Members to the principal and subsidiary organs of the United Nations and to conferences convened by the United Nations are present in a state for the discharge of their duties shall not be considered as periods of residence.

SECTION 14. Privileges and immunities are accorded to the

representatives of Members not for the personal benefit of the individuals themselves, but in order to safeguard the independent exercise of their functions in connection with the United Nations. Consequently a Member not only has the right but is under a duty to waive the immunity of its representative in any case where in the opinion of the Member the immunity would impede the course of justice, and it can be waived without prejudice to the purpose for which the immunity is accorded.

SECTION 15. The provisions of Sections 11, 12 and 13 are not applicable as between a representative and the authorities of the state of which he is a national or of which he is or has been the representative.

SECTION 16. In this article the expression «representatives» shall be deemed to include all delegates, deputy delegates, advisers, technical experts and secretaries of delegations.

ARTICLE V

OFFICIALS

SECTION 17. The Secretary-General will specify the categories of officials to which the provisions of this Article and Article VII shall apply. He shall submit these categories to the General Assembly. Thereafter these categories shall be communicated to the Governments of all Members. The names of the officials included in these categories shall from time to time be made known to the Governments of Members.

SECTION 18. Officials of the United Nations shall:

(a) be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity;

(b) be exempt from taxation on the salaries and emoluments paid to them by the United Nations;

(c) be immune from national service obligations;

(d) be immune, together with their spouses and relatives dependent on them, from immigration restrictions and alien registration;

(e) be accorded the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to the officials of comparable ranks forming part of diplomatic missions to the Government concerned;

(f) be given, together with their spouses and relatives dependent on them, the same repatriation facilities in time of international crisis as diplomatic envoys;

(g) have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the country in question.

SECTION 19. In addition to the immunities and privileges specified in Section, 18, the Secretary-General and all Assistant Secretaries-General Shall be accorded in respect of themselves, their spouses and minor children, the privileges and immunities, exemptions and facilities accorded to diplomatic envoys, in accordance with international law.

SECTION 20. Privileges and immunities are granted to officials in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the Individuals themselves. The Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any official in any case where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and can be waived without prejudice to the interests of the United Nations. In the case of the Secretary-General, the Security Council shall have the right to waive immunity.

SECTION 21. The United Nations shall co-operate at all times with the appropriate authorities of Members to facilitate the proper

administration of justice, secure the observance of police regulations and prevent the occurrence of any abuse in connection with the privileges, immunities and facilities mentioned in this Article.

ARTICLE VI

EXPERTS ON MISSIONS FOR THE UNITED NATIONS

SECTION 22. Experts (other than officials coming within the scope of Article V) performing missions for the United Nations shall be accorded such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions during the period of their missions,. including the time spent, on journeys in connection with their missions. In particular they shall be accorded:

(a) immunity from personal arrest or detention and from seizure of their personal baggage;

(b) in respect of words spoken or written and acts done by them in the course of the performance of their mission, immunity from legal process of every kind. This immunity from legal process shall continue to be accorded notwithstanding that the persons concerned are no longer employed on missions for the United Nations;

(c) inviolability for all papers and documents;

(d) for the purpose of their communications with the United Nations, the right to use codes and to receive papers or correspondence by courier or in sealed bags;

(e) the same facilities in respect of currency or exchange restrictions as are accorded to representatives of foreign governments on temporary official missions;

(f) the same immunities and facilities in respect of their personal

baggage as are accorded to diplomatic envoys.

SECTION 23. Privileges and immunities are granted to experts in the interests of the United Nations and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Secretary-General shall have the right and the duty to waive the immunity of any expert in any case. where, in his opinion, the immunity would impede the course of justice and it can be waived without prejudice to the interests of the United Nations.

ARTICLE VII

UNITED NATIONS LAISSEZ-PASSER

SECTION 24. The United Nations may issue United Nations laissez-passer to its officials. These laissez-passer shall be recognized and accepted as valid travel documents by the authorities of Members, taking into account the provisions of Section 25.

SECTION 25. Applications for visas (where required) from the holders of United Nations laissez-passer, when accompanied by a certificate that they are travelling on the business of the United Nations, shall be dealt with as speedily as possible. In addition, such persons shall be granted facilities for speedy travel.

SECTION 26. Similar facilities to those specified in section 25 shall be accorded to experts and other persons who, though not the holders of United Nations laissez-passer, have a certificate that they are travelling on the business of the United Nations.

SECTION 27. The Secretary-General, Assistant Secretaries-General and Directors travelling on United Nations laissez-passer on the business of the United Nations shall be granted the same facilities as are accorded to diplomatic envoys.

SECTION 28. The provisions of this article may be applied to the comparable officials of specialized agencies if the agreements for relationship made under Article 63 of the Charter so provide.

ARTICLE VIII

SETTLEMENT OF DISPUTES

SECTION 29. The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of:

(a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party;

(b) disputes involving any official of the United Nations who by reason of his official position enjoys immunity, if immunity has not been waived by the Secretary-General.

SECTION 30. All differences arising out of the interpretation or application of the present convention shall be referred to the International Court of Justice, unless in any case it is agreed by the parties to have recourse to another mode of settlement. H a difference arises between the United Nations on the one hand and a Member on the other hand, a request shall be made for an advisory opinion on any legal question involved in accordance with Article 96 of the Charter and Article 65 of the Statute of the Court. The opinion given by the Court shall be accepted as decisive by the parties.

FINAL ARTICLE

SECTION 31. This convention is submitted to every Member of the United Nations for accession.

SECTION 32. Accession shall be affected by deposit of an instrument with the Secretary-General of the United Nations and the

convention shall come into force as regards each Member on the date of deposit of each instrument of accession.

SECTION 33. The Secretary-General shall inform all Members of the United Nations of the deposit of each accession.

SECTION 34. It is understood that, when an instrument of accession is deposited on behalf of any Member, the Member will be in a position under its own law to give effect to the terms of this convention.

SECTION 35. This convention shall continue in force as between the United Nations and every Member which has deposited an instrument ,of accession for so long as that Member remains a Member of the United Nations, or until a revised general convention has been -approved by the General Assembly and that Member has become a party to this revised convention.

SECTION 36. The Secretary-General may conclude with any Member or Members supplementary agreements adjusting the provisions of this convention so far as that Member or those Members are concerned. These supplementary agreements shall in each case be subject to the approval of the General Assembly.

الملحق الخامس والعشرون

نظام الألبسة الرسمية

نوع الحفلة	اللباس	القميص	ربطة العنق	القبة	القفاز	القبعة	الحذاء	الأوسمة	المعطف
			من الساعة 9 صباحاً حتى الساعة 19 مساء						
الحفلات الخاصة	جاكيت أسود قصير مع سروال أسود مخطط.	أبيض عادي	رمادية أو سوداء	عادية	جلد رمادي أو أبيض	سوداء طرية أو مستديرة	أسود عادي مع كلسات سوداء	وريدة في العروة	أسود عادي
الحفلات	(بونجور): جاكيت أسود طويل مع سروال أسود مخطط. وفي الصيف لباس أبيض	أبيض عادي	رمادية أو سوداء	عادية	جلد رمادي أو أبيض	طويلة	أسود عادي مع كلسات سوداء	وريدة في العروة	أسود عادي
الحداد	جاكيت أسود طويل مع سروال أسود مخطط. وفي الصيف لباس أبيض	أبيض عادي	سوداء	عادية	أسود	طويلة	أسود عادي مع كلسات سوداء	وريدة في العروة	أسود عادي
			بعد الساعة 19 مساء						
الحفلات الخاصة	(سموكن) مع صدرية سوداء في الصيف جاكيت أبيض وسروال أسود	مكوي بالنشاء أو طري	فراشة سوداء	عادية	-	سوداء طرية أو مستديرة	أسود عادي أو لميع مع كلسات سوداء	وريدة في العروة	أسود مع حرير على ثنية اللباس

نوع الحفلة	اللباس	القميص	ربطة العنق	القبة	القفاز	القبعة	الحذاء	الأوسمة	المعطف
			بعد الساعة 21 ليلاً						
الحفلات الرسمية	(فراك) مع صدرية بيضاء	مكوي بالنشاء	فراشة بيضاء	معكوفة	جلد أبيض	طويلة	أسود لميع	أوسمة كاملة أو مصغرة في الصدر الأيسر	أسود مع حرير على ثنية اللباس أو كاب أسود (برنس)

ملاحظة عامة: يستعمل (الفراك) لدى بعض الدول في الحفلات الرسمية التي تقام قبل الظهر.

ويجب في كل الأحوال مراعاة الأعراف والتقاليد المتبعة محلياً.

الفهرس

الصفحة

الإهداء 5

تقديم – أ.د. محمد المجذوب 7

مقدمة 17

الباب الأول: نشأة الدبلوماسية وتاريخها 25

الفصل الأول: مدخل إلى الدبلوماسية 27

الفصل الثاني: تعريف الدبلوماسية وصلتها بالعلوم الأخرى 47

الفصل الثالث: الدبلوماسية في العهود القديمة والوسطى 63

الفصل الرابع: الدبلوماسية الحديثة والمعاصرة 115

الباب الثاني: تقنين أعراف وقواعد القانون الدبلوماسي 137

الفصل الأول: تقنين قواعد الدبلوماسية في لائحة ڤيينا وبروتوكول أكس لاشابل 139

الصفحة

الفصل الثاني: الدبلوماسية السوفيتية وإلغاء درجات الممثلين الدبلوماسيين 157

الفصل الثالث: المحاولات الخاصة لتقنين قواعد الدبلوماسية 163

الفصل الرابع: الأعمال الرسمية لتقنين القواعد الدبلوماسية 171

الفصل الخامس: جهود عصبة الأمم والأمم المتحدة في تقنين قواعد الدبلوماسية 181

الباب الثالث: السلطات المركزية للسياسة الخارجية والدبلوماسية 201

الفصل الأول: رئيس الدولة 203

الفصل الثاني: وزير الشؤون الخارجية 219

الباب الرابع: حق التمثيل الدبلوماسي ومهامه 227

الفصل الأول: حق التمثيل الدبلوماسي 229

الفصل الثاني: تعيين البعثات الدبلوماسية وإجراءاتها... 233

الفصل الثالث: مهام البعثة الدبلوماسية وواجباتها..... 247

الفصل الرابع: تكوين البعثات الدبلوماسية 253

الفصل الخامس: انتهاء المهمة الدبلوماسية 261

الفصل السادس: التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية 271

الصفحة

الباب الخامس: الحصانات والامتيازات الدبلوماسية 293

الفصل الأول: النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية 295

الفصل الثاني: التبرير الفلسفي للحصانات والامتيازات الدبلوماسية 301

الفصل الثالث: الحصانة الشخصية 319

الفصل الرابع: الحصانة القضائية 343

الفصل الخامس: الامتيازات المالية 387

الفصل السادس: نطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الأشخاص والزمان 397

الفصل السابع: حصانات وامتيازات مقر البعثة الدبلوماسية ووثائقها 453

الفصل الثامن: حصانات وتسهيلات أعمال البعثة الدبلوماسية 479

الفصل التاسع: متغيرات وأسباب تقييد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية 493

الباب السادس: البعثات الخاصة 517

الفصل الأول: البعثات الخاصة 519

الفصل الثاني: حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة 543

الفصل الثالث: حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية 577

الصفحة

الفصل الرابع: حصانات وامتيازات ممثلي الدول في المؤتمرات الدولية الحكومية 593

الباب السابع: المؤتمرات الدولية والمفاوضات الدبلوماسية .....

الفصل الأول: المؤتمرات والاجتماعات الدولية 601

الفصل الثاني: عقد المؤتمرات الدولية 607

الفصل الثالث: طرق المفاوضات 629

الفصل الرابع: نتائج المفاوضات الدبلوماسية 639

الباب الثامن: البروتوكول 671

الفصل الأول: تعريف البروتوكول 673

الفصل الثاني: بروتوكول المراسلات والزيارات 681

الفصل الثالث: بروتوكول آداب الحفلات والمقابلات 687

الفصل الرابع: القواعد العامة للأسبقية 699

الفصل الخامس: قواعد تنظيم المؤتمرات ورفع الأعلام... 707

الباب التاسع: الملحقون العسكريون 713

الفصل الأول: مستوى التمثيل والمواصفات 715

الفصل الثاني: اختيار الملحقين العسكريين وتدريبهم.... 733

الفصل الثالث: مهام الملحق العسكري 757

الباب العاشر: الدبلوماسية في الإسلام 769

الفصل الأول: النظام الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية 771

الصفحة

الفصل الثاني: الأساس الفلسفي لحصانات وامتيازات السفراء في الإسلام 803

الفصل الثالث: حصانات وامتيازات السفراء في النظام الإسلامي 809

الفصل الرابع: حصانة دار البعثة الدبلوماسية 821

الفصل الخامس: موقف الإسلام من اعتبارات الأمن.... 827

الباب العاشر: الملاحق 835

الملحق الأول: اتفاقية ڤيينا للعلاقات الدبلوماسية الصادرة في عام 1961 839

الملحق الثاني: اتفاقية ڤيينا للعلاقات القنصلية الصادرة عام 1963 857

الملحق الثالث: اتفاقية البعثات الخاصة 893

الملحق الرابع: البروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات 917

الملحق الخامس: اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946 919

الملحق السادس: اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1928 929

الملحق السابع: اتفاقية هافانا المثبتة لقواعد منح الملجأ الدبلوماسي لعام 1928 935

الملحق الثامن: اتفاقية منع وقمع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية 937

الصفحة

الملحق التاسع: نموذج كتاب اعتماد سفير 945

الملحق العاشر: نموذج إجازة قنصلية 947

الملحق الحادي عشر: نموذج براءة قنصلية 949

الملحق الثاني عشر: نموذج كتاب تفويض 951

الملحق الثالث عشر: نموذج كتاب استدعاء سفير 953

الملحق الرابع عشر: نموذج كتاب إعادة الاعتماد 955

الملحق الخامس عشر: كتاب اعتماد سفير باللغة الانكليزية 957

الملحق السادس عشر: نموذج كتاب اعتماد باللغة الفرنسية 959

الملحق السابع عشر: LETTRE DE RAPPE 961

الملحق الثامن عشر: Lettre de nomination du CHARGÉ D'AFFAIRES 963

الملحق التاسع عشر: PLEINS POUVOIRS 965

الملحق العشرون: Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961 967

الملحق الواحد والعشرون: Convention de Vienne sur les relations diplomatiques 1961 989

الملحق الثاني والعشرون: Vienna Convention on Consular Relations 1963 1017

الملحق الثالث والعشرون: Convention de Vienne sur les relations consulaires 1963 1059

الصفحة

الملحق الرابع والعشرون: Convention on the Priviledges and Immunities of the United Nations, February 13, 1946 1103

الملحق الخامس والعشرون: نظام الألبسة الرسمية 1115

الفهرس 1117

من مؤلفاته 1125

صدر للمؤلف

الدكتور خليل حسين

- حائز على دكتوراه دولة في العلوم السياسية / اختصاص علاقات دولية.
- حائز على رتبة بروفسور من الجامعة اللبنانية.
- أستاذ العلاقات الدولية في كلية الحقوق والعلوم السياسية في الجامعة اللبنانية.
- أستاذ الدراسات العليا في كلية الحقوق في جامعة بيروت العربية.
- أشرف على عشرات اطروحات الدكتوراه ورسائل الماجستير.
- مدير الدراسات في مجلس النواب اللبناني سابقاً.
- أسَّس العديد من مراكز الدراسات والأبحاث، ورأس تحرير عدة مجلات دورية.

من مؤلفاته:

1 - العلاقات الدولية: النظرية والواقع - الأشخاص والقضايا، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011.

2 - الفلسفة والفكر السياسي في العصور القديمة والوسطى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011.

3 - ذرائع الإرهاب الدولي وحروب الشرق الأوسط الجديد، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.

4 - مكافحة الإرهاب الدولي: الاتفاقيات الدولية والإقليمية، الجزء الثاني، منشورات الحلبي الحقوقية، 2011.

5 - موسوعة التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

6 - موسوعة التنظيم الدولي: المنظمات القارية والإقليمية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2010.

7 - الجرائم والمحاكم في القانون الدولي الجنائي، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2009.

8 - النظام العالمي الجديد والمتغيرات الدولية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2009.

9 - الجغرافيا السياسية، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2008.

10 - الصراعات الإقليمية والدولية في لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2007.

11 - قضايا دولية معاصرة، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2007.

12 - السياسات العامة في الدول النامية، دار المنهل اللبناني بيروت، 2007.

13 - العدوان الإسرائيلي على لبنان: الخلفيات والأبعاد، دار المنهل، اللبناني، 2006.

14 - يوميات الحرب الإسرائيلية على لبنان، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2006.

15 - حروب إسرائيل ضد لبنان، مجلس النواب اللبناني،1997، (بالاشتراك مع آخرين).

16 - نظام الحياد في القانون الدولي ومدى مناسبته للبنان، 1994.

17 - أثر المتغيرات الدولية في وحدة أوروبا، مركز دراسات السياسة الخارجية، 1993.

18 - الكومنولث الروسي: مشروع اتحاد أم انحلال، مركز دراسات السياسة الخارجية، 1993.

19 - المفاوضات العربية - الإسرائيلية، وقائع ووثائق، مكتبة بيسان، 1993.

20 - مؤتمر مدريد وآفاق السلام، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

21 - عهد الحكومتين في لبنان، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

22 - شهادات الهزيمة: إسرائيل في لبنان، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام، 1991.

23 - أثر المشاركة في سياسة لبنان الخارجية، المركز اللبناني للبحوث والتوثيق والأعلام،1988.

24 - International & regional organizations, Dar Al Manhal Al alubnani, 2007.

25 - Introduction to law; Dar-Al Manhal Al Lubnani, 2008.

إضافة إلى عشرات الدراسات المنشورة في مجلات لبنانية وعربية وأجنبية محكمة.