

الباب الثاني

التعريف بالدبلوماسية وتطورها ومصادرها

◀ الفصل الأول: التعريف بالدبلوماسية

وتشمل:

أولاً: الأصل الاصطلاحي لكلمة الدبلوماسية.

ثانياً: التعريفات المختلفة للدبلوماسية.

ثالثاً: المفاهيم المختلفة للدبلوماسية.

رابعاً: القانون الدولي والدبلوماسية.



الفصل الأول

التعريف بالدبلوماسية

أولاً: الأصل الاصطلاحي لكلمة دبلوماسية:

كلمة دبلوماسية La diplomatie مشتقة من الكلمة اليونانية diploma ومعناها يطوي، وكانت هذه الكلمة آنذاك تطلق على جزء من الوثائق الرسمية التي كانت تصدر عن الرؤساء السياسيين للمدن التي كان يتكون منها المجتمع اليوناني القديم، وتمنح إلى أشخاص، فيترتب لهم بموجبها امتيازات خاصة. كما كان الرومان في البداية يسمون وثائق السفر المعدنية المختومة والمطوية بالدبلوما.

ومع مرور الزمن اتسع معنى كلمة دبلوما بحيث أصبحت تشمل الوثائق الرسمية والأوراق والمعاهدات، ويتعدد هذه الوثائق أصبح من الضروري استخدام موظفين للعمل في تبويب هذه الوثائق وحل رموزها وحفظها، وأطلق على هؤلاء اسم أمناء المحفوظات، وظل اصطلاح كلمة دبلوماسية ولفترة طويلة يقتصر على دراسة المحفوظات والمعاهدات والإلمام بتاريخ العلاقات بين الدول، وهكذا فإن لفظ دبلوماسية لم يستعمل لكي يشير إلى العمل الذي يشمل توجيه العلاقات الدولية إلا في أواخر القرن الخامس عشر.

ثانياً: التعريفات المختلفة للدبلوماسية:

اختلف فقهاء القانون الدولي العام، خاصة الذين اهتموا بدراسة العلاقات الدبلوماسية في تحديد معنى الدبلوماسية وقد ذهبوا في ذلك مذاهب، مختلفة وسنشير إلى أهم التعريفات للدبلوماسية.

تعريف براديه فوديره Pradier Fodere

(الدبلوماسية هي فن تمثيل الحكومة ومصالح البلاد لدى الحكومات وفي الدول الأجنبية وبالتالي فهي تثير فكرة إدارة الشؤون الدولية ومتابعة المفاوضات السياسية والعلاقات الخارجية ورعاية المصالح الوطنية للشعوب والحكومات في علاقاتها المتبادلة في حالتي السلم والحرب، أي أنها وسيلة تطبيق القانون الدولي)^(١).

تعريف راؤول جينه Raoul Genet

وعرف الأستاذ راؤول الدبلوماسية بأنها: (فن تمثيل الحكومة ورعاية مصالح الدول لدى بلد أجنبي، ويتضمن هذا السهر على احترام حقوق ومصالح الدولة وإدارة العلاقات الخارجية طبقاً للتعليمات المرسله، والقيام بالمفاوضات الدبلوماسية)^(٢).

تعريف الأستاذ ريفيه Rivier

وعرفها الأستاذ ريفيه بأنها: (علم وفن تمثيل الدول وإجراء المفاوضات)^(٣).

تعريف الدكتور سموحي فوق العادة:

يعرفها الأستاذ سموحي فوق العادة بأنها (مجموعة القواعد والأعراف الدولية والإجراءات والمراسم والشكليات التي تهتم بتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي أي الدول والمنظمات والممثلين الدبلوماسيين، مع بيان مدى حقوقهم وواجباتهم وشروط ممارستهم مهامهم الرسمية، والأصول التي

(١) P. Fodere: course Droit Diplomatique, Paris , 1899 Vol. 1. p.2.

(٢) R. Genet, La diplomatie et le Droit diplomatique 1934 Vol. 1. p. 14.

(٣) Rivier, Principe du droit ds Gens, Paris, 1896, Vol, 11 .p. 432.

يترتب على اتباعها لتطبيق أحكام القانون الدولي ومبادئه، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة كما هي، وفن إجراء المفاوضات السياسية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية وعقد الاتفاقات والمعاهدات^(١).

تعريف ساتو Ernest Satow

عرفها الدبلوماسي البريطاني السير أرنست ساتو بأنها: استعمال الذكاء والكياسة في إدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة^(٢).

تعريف شارل دي ماريتنس Charles de Martens

وعرفها الفقيه دي ماريتنس بأنها: (علم العلاقات الخارجية أو الشؤون الخارجية للدول وبمعنى آخر هي علم أو فن المفاوضات)^(٣).

تعريف كالفو Ch. Calvo

عرفها شارل كالفو في قاموسه الخاص بمصطلحات القانون الدولي بأنها: (علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول أو هي بتعبير أبسط فن إجراء المفاوضات)^(٤).

تعريف هارولد نيكلسون:

عرفها الكاتب الدبلوماسي البريطاني نيكلسون التعريف الوارد في قاموس أكسفورد بأنها: (إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات، أو أسلوب معالجة وإدارة هذه العلاقات من قبل السفراء والمبعوثين)^(٥).

(١) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة للتأليف والترجمة والنشر، الطبعة الأولى/ دمشق، ١٩٧٣م، ص ٣.

(٢) E. Satow . A guid to diplomatic practice , London , 1958 , P.1.

(٣) C. Martens, Le guid diplomatique, Leipzig, 1866, Vol 1, 5.2 "La Diplomatie et la science des relations extereures ou des affaire etrangeres des Etats et , dans un Sens Plus Precis la science ou l' art de negociation.

(٤) Ch. Calvo: Dictionnaire de droit international T. I, Paris 1885, p. 250.

(٥) H. Nicolson, Diplomatie, Imprim"eries Re"unies, S.. Lausanne 1948 p.16.

تعريف القاموس الفرنسي الليتريه:

الدبلوماسية: (معرفة العلاقات الدولية، ومعرفة المصالح المتبادلة بين الدول).
والتعريفات المختلفة التي أشرنا إليها تظهر في تعريف الدبلوماسية
عنصرين أساسيين، أولهما الدبلوماسية تتولى رعاية العلاقات الدولية حيث إن
الدول لا تستطيع العيش منعزلة ومنطوية على نفسها. وبالعكس فإنه لا بد لها
من التعامل مع بعضها وتنظيم الانسجام بين مصالحها المتبادلة، ويجب عليها
أن توجد التفاهم بينها من أجل حسن سير الشؤون الخارجية، وعليه فيوجد
لمفهوم الدبلوماسية ارتباط بفكرة العلاقات الخارجية.

كما أنه لا يمكن ممارسة الدبلوماسية إلا بين أشخاص القانون الدولي
العام أي الدول والمنظمات الدولية، ويترتب على ذلك أن القواعد التي تحكم
الوظيفة الدبلوماسية هي جزء من القانون الدولي العام يعني أن القانون
الدبلوماسي ليس إلا فرعاً من فروع القانون الدولي العام. والسؤال هو هل
نستطيع أن نعتبر أن العلاقات الخارجية القائمة بين دولة وأخرى هي علاقات
دبلوماسية. هنا يظهر العنصر الثاني لتعريف الدبلوماسية وهو فن المفاوضة،
أي أن المفاوضة هي الوظيفة الأساسية للدبلوماسية في تسيير علاقات الدولة
الخارجية في علاقاتها مع الدول والشخصيات الدولية الأخرى، فليس كل
علاقة خارجية للدول هي من قبيل الدبلوماسية، ولكن حين تتوخى الدول
تسيير علاقاتها الخارجية وتحقيق مصالحها القومية دون أن تغفل الأمن
والمصالح القومية للدول الأخرى، وحين ترغب في التوفيق بين هذه المصالح
المتعارضة، لا تجد محيداً لها عن استخدام المفاوضة للوصول إلى حل في هذا
الصدد ومن هنا اختلط الأمر بين السياسة الخارجية وبين الدبلوماسية التي
هي إحدى أدوات الأولى^(١)، ويتضح من هذه التعريفات أن نطاق الدبلوماسية

(١) د. عز الدين فودة، ما الدبلوماسية، الهيئة المصرية العامة للتأليف والنشر، ١٩٧١م، القاهرة، ص ٢١ .

قد اتسع بحيث أصبح يشمل زيادة على الأمور السياسية الاتصالات الاقتصادية والفنية والتجارية والمواصلات بجميع أنواعها لأن لكل منها أثراً مهماً على سياسات الدول.

وعلى ضوء ما سبق يقدم الأستاذ فليب كاييه التعريف للدبلوماسية بأنها الوسيلة التي يتبعها أحد أشخاص القانون الدولي لتسيير الشؤون الخارجية بالوسائل السلمية وخاصة بطريقة المفاوضة^(١).

ومهما يكن من أمر فإن تعريف البروفيسور ريفيه للدبلوماسية بأنها علم وفن تمثيل الدول. وإجراء المفاوضات على الرغم من أنه تعريف يتسم بالإيجاز إلا أننا نفضله على غيره، فلقد جمع هذا التعريف عناصر العمل الدبلوماسي وهما العلم والفن في الوقت نفسه، حيث إن أغلب التعريفات اقتصرت على أحدهما في حين أن الأسلم اعتبارهما الاثنين معاً. فهي علم لأنها تفترض فيمن يمارسها معرفة تامة بالعلاقات القانونية والسياسية القائمة بين مختلف الدول وبالمصالح الخاصة بكل منها وبتقاليدها التاريخية وبأحكام المعاهدات التي هي طرف فيها وما إلى ذلك، إنما هي كذلك فن لأن مدارها إدارة الشؤون الدولية، وهذا يتطلب دقة الملاحظة والمقدرة على التوجيه والإقناع وتتبع الأحداث ومتابعة المفاوضات بحذق ومهارة^(٢).

وعلى ضوء ما سبق فإننا نعرف الدبلوماسية بأنها علم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي العام أي الدول والمنظمات الدولية والحفاظ على مصالحها المتبادلة وفن تمثيلها وإجراء المفاوضات أي أنها وسيلة تطبيق القانون الدولي العام.

(١) Ph., cahier: le droit diplomatique contemporain, Librairie DROZ Geneve 1962, 1962, p.5.

(٢) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٥،

وأخيراً، فإنه يمكن تعريف القانون الدبلوماسي بأنه فرع من فروع القانون الدولي العام الذي يضم القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين أشخاص القانون الدولي العام^(١).

ثالثاً: المفاهيم المختلفة للدبلوماسية:

إلى جانب المفهوم الذي تعرضنا له منذ قليل، فلقد اعتاد الناس على استعمال كلمة الدبلوماسية استخداماً تعوزه الدقة، فقسم يستخدم الدبلوماسية لتعطي مفهوم المهنة التي يمارسها الدبلوماسي كأن يقولون بأن فلان يعمل في الدبلوماسية، وقسم آخر يستخدم الاصطلاح نفسه ليعطي مفهوم السياحة الخارجية لدولة ما إزاء دولة أخرى أو مجموعة أخرى من الدول أو اتجاه موقف معين أو إزاء قضية معينة مثلاً يقال بأن الدبلوماسية الأمريكية في الشرق الأوسط منحازة إلى إسرائيل، وقسم آخر يستخدم الاصطلاح ذاته ليشير إلى حسم الخلافات التي قد تنشأ بين الدول المختلفة عن طريق المفاوضات، فيقال بأن المشكلة كذا يمكن حلها بالطرق الدبلوماسية. كما نجد قسماً آخر يستخدم اصطلاح الدبلوماسية ليشير إلى الاختصاص كالقول فلان دبلوماسي أي ذو اختصاص في علم وفن الدبلوماسية، وما يزال هناك قسم آخر من الناس يستخدم هذا الاصطلاح ليبدل به على الموهبة والنباهة، أما سوء استعمال لمصطلح الدبلوماسية فهو الاستعمال الذي أشار إليه البعض قصد الدهاء والكياسة^(٢).

كما أنها المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسي أو قل إنها فنه^(٣).

(١) Ph, CAHIER: Le droit diplomatique contemporain, Geneve 1962. p. 5et 6.

حيث يعرف القانون الدبلوماسي بأنه:

L'ensemble de norme juridiques destiness a regler le rapport qui se forment entre les differents organs des sujets de D.I Charges de maniere Permanentes ou temporaire de relation exterieures.

(٢) د. فاضل زكي محمد، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، مطبعة شقيق، بغداد، ١٩٧٣م، ص ١٤٠.

(٣) قاموس أكسفورد.

رابعاً: القانون الدولي والدبلوماسية^(١):

١ - أثر الدبلوماسية على القانون الدولي:

إذا كانت السياسة الخارجية هي مجموعة القرارات والسياسات التي تحدد بها كل دولة مواقفها ووجهات نظرها في العلاقات الدولية، فإن الدبلوماسية هي الفنون والأساليب التي تنفذ بها الدولة سياستها الخارجية.

والدبلوماسية بوصفها هذا ذات صلة وثيقة وتأثير متبادل بالقانون الدولي الذي يشكل قواعد السلوك للدول. وتؤدي الدبلوماسية دوراً رئيساً في عملية تكوين قواعد القانون الدولي. سواء كانت تلك القواعد اتفاقية أم عرفية. فعملية إنشاء قواعد القانون الدولي بطريق الاتفاق هي في جوهرها الإجراءات الدبلوماسية التي تستهل بالمفاوضات بين الدول، والمدلولات بأوسع معانيها، ولو تنوعت في كل حالة على حده. وتعتبر هذه المرحلة الأولية في إجراء عقد المعاهدات الدولية هي أهم مراحلها. فهي مرحلة يتم فيها إعداد مضمون وشكل الاتفاقيات بين الدول^(٢).

ومهما يكن من أمر، فالمعاهدات التي تكون مع العرف الدولي المصدرين الرئيسيين للقانون الدولي، إنما تعقد نتيجة لمفاوضات هي إجراءات دبلوماسية، بل أولى وسائل الدبلوماسية، وقد دعا هذا المكان المهم الذي تشغله المفاوضات في النشاط الدبلوماسي الكثير إلى تعريف الدبلوماسية في معناها الخاص، بأنها فن تسيير المفاوضات وعقد المعاهدات بين الدول.

(١) انظر السفير عبدالله العريان، القانون الدولي والدبلوماسية المعاصرة، بحث مقدم لمعهد الدراسات الدبلوماسية والقنصلية، وزارة الخارجية المصرية، ١٩٧٦م.

(٢) ج.أ. تونكين أحمد رضا، مراجعة د. عز الدين فودة، القانون الدولي العام، القاهرة ١٩٧٢م، ص ٢١١.

وقد ازداد تأثير الدبلوماسية على القانون الدولي خلال المائة عام الأخيرة بظهور المعاهدات الشارعة Traites lois وهي المعاهدات الجماعية التي تتناول بالتقنين موضوعاً من موضوعات القانون الدولي أو مرفقاً من المرافق الدولية كالبريد والتلغراف إلخ. فقد كانت المعاهدات قبل ذلك معاهدات ثنائية في الغالب أو معاهدات صلح وتسويات إقليمية تعقب الحروب عادة. ثم عقدت الدول مؤتمرات في النصف الثاني من القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين أسفرت عن معاهدات شارعة على نحو بدأ فيه التشريع الدولي يأخذ مكان الصدارة بين مصادر القانون الدولي.

ويرى البروفسور تونكين بأنه يتحدد النطاق الذي تمارس فيه السياسة الخارجية والدبلوماسية لدولة ما تأثيرهما على تطور القانون الدولي بمجموعة من العوامل.

فقواعد القانون الدولي تنشأ في مضمار الصراع والتعاون بين الدول، من اصطدام المطامح المختلفة في السياسة الخارجية، وفي خضم التناقض والاتفاق بين إدارات الدول المختلفة وبديهي أن الدول ذات السيادة هي التي تؤدي دورها في هذا المضمار، مما يخلص معه إلى أن إرادات الدول متساوية من الوجهة القانونية، وإن لم تتساو بالطبع في التأثير الواقعي الذي تمارسه.

والواقع أن الدول الكبرى تقوم بدور مهم في مجال العلاقات الدولية عامة، وفي إنشاء قواعد القانون الدولي بصفة خاصة. فمبادئ احترام سيادة الدولة والمساواة في الحقوق بين الدول هي الوسيلة المهمة، من الناحية القانونية، للدفاع عن استقلال الدول الضعيفة ضد اعتداءات الدول الأقوى منها. وتضمن هذه المبادئ في الوقت ذاته الدور الخاص الذي تؤديه الدول الكبرى في عملية إنشاء قواعد القانون الدولي.

وأخيراً يتوقف تأثير السياسة الخارجية والدبلوماسية لدولة ما على تطور القانون الدولي قبل أي شيء على طبيعة هذه السياسة الخارجية والدبلوماسية وعلى طبيعة مبادئ القانون التي تقترحها وتدافع عنها^(١).

٢ - أثر القانون الدولي على الدبلوماسية:

يمكن إدراك هذا التأثير بصفة خاصة من ناحيتين:

الأولى: إنماء الوسائل السلمية لفض المنازعات الدولية، وهذه الوسائل هي المفاوضة والمساعي الحميدة والوساطة والتحقيق والتوفيق والتسوية القضائية.

وجميع هذه الوسائل ما عدا التحكيم والتسوية القضائية يطلق عليها الوسائل الدبلوماسية، أما التحكيم والتسوية القضائية فتسمى الطرق القضائية، بل إن التحكيم يختلف عن التسوية القضائية، وهي اللجوء إلى محكمة العدل الدولية، بأنه يغلب عليه الطابع الدبلوماسي، إذ يتم اختيار هيئة التحكيم بالاتفاق بين طرفي النزاع الذين يعينان أيضاً القانون الذي تطبقه الهيئة.

الثانية: اتساع نطاق الدبلوماسية، فالتطور الذي طرأ على أحكام القانون الدولي نتيجة لظهور المنظمات الدولية قد أضاف إلى وسائل الدبلوماسية التقليدية (البعثات الدبلوماسية والبعثات القنصلية) والمفاوضات الثنائية، دبلوماسية المؤتمرات والمنظمات الدولية وقد أتاحت المؤتمرات الدولية والاجتماعات التي تعقدتها المنظمات الدولية فرصة كبيرة لمندوبي الدول لإجراء محادثات غير رسمية ومناقشة المشاكل التي تهتم بلادهم واتخاذ القرارات المشتركة.

(١) ج. م. تونكين، المرجع السابق، ص ٢١٣.

٣ - أثر السياسة الخارجية على القانون الدولي:

يرى الدكتور سموحي بأن الدبلوماسية لا تصنع أسس السياسة الخارجية، وإنما تنفذها وتوضحها، وتحاول أن تجد الوسائل الكفيلة بتنفيذها وتحقيقها، وأضاف قائلاً، إن الدبلوماسية والسياسة الخارجية عنصران متلازمان ومتكاملان، بحيث لا يستغني أحدهما عن الآخر، إذ لا تستطيع الدبلوماسية أن تعمل بدون السياسة الخارجية، كما أنه يتعذر تنفيذ السياسة الخارجية بدون الدبلوماسية^(١).

فالقانون الدولي يحدد حقوق وواجبات الدول. ومن الطبيعي أن يتاح لكل بلد، في بعض الظروف، أن يرسى سياسته الخارجية ودبلوماسيته على القانون الدولي، وأن يدافع عن حقوقه، وأن يلزم سائر الدول بالوفاء بالتزاماتها.

ولا يعني هذا بطبيعة الحال القول بأن القانون الدولي يمكن أن يكون أداة لأي سياسة كانت. فقواعده لا تصلح للسياسة الخارجية الخاصة بأي دولة إلا في الحدود التي يرسمها مضمون تلك القواعد، أي تحقيق الاتفاق بين الدول الذي يولد قاعدة من قواعد القانون الدولي، أو يطور هذا القانون ويعدله^(٢).

ولا يمكن أن يصلح القانون الدولي سندا إلا لسياسة خارجية تتمشى مبادئها مع أحكامه، وفي هذه الحالة تستطيع الدولة أن تستند إليه.

ومهما يكن من أمر، فالقواعد القانونية الدولية (أي قواعد السلوك الدولي) التي تحكم العلاقات بين الدول تنشأ بالتراضي الصريح في صورة المعاهدات أو التراضي الضمني في صورة العرف الدولي.

وتؤدي السياسة الخارجية دوراً كبيراً في رسم الوجهة التي تنتجها هذه القواعد وتسيير المفاوضات وتنظيم المؤتمرات الدبلوماسية، وصياغة

(١) د سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص ٩.

(٢) ج. أ. تونكين، أسس القانون الدولي الحديث، ١٩٥٦م، ص ٨٠.

الاتفاقيات الدولية التي تسفر عنها هذه المفاوضات والمؤتمرات، وكما أنه من الناحية الأخرى يؤثر القانون الدولي بوصف كونه قواعد السلوك المتراضي أو المتعارف عليها في اتجاهات السياسة الخارجية وأساليب الدبلوماسية ووسائلها.

والسياسة الخارجية كما أشرنا هي مجموعة القرارات والسياسات التي تحدد بها دولة معينة مواقفها ووجهات نظرها في العلاقات الدولية، بغية التعبير عن سياستها القومية والدفاع عن مصالحها الوطنية.

وإذا أمعنا النظر في أي قاعدة من قواعد القانون الدولي نجد أن عملية تشكيلها تبدأ بالمواقف المختلفة التي تتخذها الدول التي يتم التنسيق بينها وصياغتها في شكل معاهدة أو استقرارها في شكل عرف دولي. وواضح أن كل دولة في تحقيقها لموقفها إنما تصدر المبادئ التي رسمتها لسياستها الخارجية. ومن هنا تتضح الصلة الوثيقة بين السياسة الخارجية والقانون الدولي، ومثال على ذلك مستمد من المناقشات التي دارت خلال السنوات الأخيرة في لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة (القانونية) للجمعية العامة للأمم المتحدة بمناسبة إعداد مشروع قانون المعاهدات الذي تقرر عقد مؤتمر دولي لبحثه في عام ١٩٦٨م، ١٩٦٩م، أظهرت هذه المناقشات أن الخلاف القانوني حول صياغة المواد المتعلقة ببطلان المعاهدات أو طرق انقضائها إنما يعكس في حقيقته الخلاف السياسي بين المحافظين الذين يرون الإبقاء على المعاهدات القائمة وبين دعاة التغيير الذين ينادون بانقضاء المعاهدات غير المتكافئة التي عقدت في الماضي بوسائل الإكراه والضغط أو في ظروف دولية تغيرت تغييراً جوهرياً بحيث أن مثل هذه المعاهدات لم يعد ملائماً للنظام الدولي المعاصر أو المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها ذلك النظام كمبدأ للمساواة في السيادة وحق تقرير المصير^(١).

(١) د. عبدالله عريان، بحث في القانون الدولي والدبلوماسية المعاصرة، معهد الدراسات الدبلوماسية والقنصلية، القاهرة ١٩٦٧م.

الفصل الثاني التطور التاريخي للدبلوماسية

« أولاً: العلاقات الدبلوماسية في عهدها الأول.

« ثانياً: العلاقات الدبلوماسية من القرن الخامس عشر
إلى مؤتمر فينا ١٨١٥م.

« ثالثاً: العلاقات الدبلوماسية من مؤتمر فينا ١٨١٥م
إلى القرن العشرين.



الفصل الثاني

التطور التاريخي

الدبلوماسية قديمة قدم العالم^(١)، واعتقد الكتاب في القرن السادس عشر بأن الدبلوماسيين الأوائل كانوا عبارة عن ملائكة أو رسل تنقل الرسائل بين السماء والأرض^(٢). إلا أن الكتاب الجدد رفضوا ذلك.

ومهما يكن من أمر، فإن أقدم المجتمعات البدائية كانت تقيم بينها علاقات وترسل الوفود لإجراء المفاوضات وذلك من أجل تسوية المنازعات التي كانت تدور بينها، حيث كانت الحروب هي السمة الغالبة على العلاقات بين القبائل المتجاورة إلا أنه كان يتخلل الحروب فترات من التوقف لدفن الموتى ونقل الجرحى وبذلك تبدأ المفاوضات شريطة إنهاء النزاع ووقف الحرب، وكانت المفاوضات تتعثر إذا ما قتل رسل أحد الطرفين عند وصولهم، وهكذا لاح في الأفق مبدأ الحصانة الدبلوماسية الذي نعرفه اليوم وقد طبق هذا المبدأ السكان الأصليين لأستراليا.

أولاً: العلاقات الدبلوماسية في عهدها الأول:

١ - اليونان:

يرى أغلب المؤرخين بأن الإغريق طوروا في دور مبكر نظاماً دقيقاً للاتصال الدبلوماسي وذلك نتيجة للنظام السياسي الذي ساد الحضارة

(١) De Maulde: La Diplomatie au temps de Machiavel, Paris, 1892 Vols. - La Diplomatie est

حيث قال: Vieille comme le Monde

(٢) H. Nicolson. Diplomaties, Imprimeries Rnnies S.A. Lusanne 1984. p.16.

الإغريقية، هذا النظام كان يقوم على أساس نظام المدينة التي تعد النواة الأولى لظهور الدولة في شكلها الحديث، فنظام هذه الدولة أوجد العشرات من المدن المتجاورة التي كانت تربط بينها المصالح المشتركة، هذه المصالح كانت تفرض عليها قيام اتصال دبلوماسي كلما دعت الحاجة لذلك، وكانت وسيلة هذا الاتصال إيفاد رسول برسالة خاصة من مدينة إلى أخرى، ولما كان لكل ملك أو رئيس منادٍ خاص يعلن مشيئته للشعب فكثيراً ما كان يستخدم هذا المنادي كرسول أيضاً لإعلان رغبة سيده لدى الطرف الآخر والتفاوض معه فيما يعهد به إليه من أمور، وبذا كانت أول صورة للممثل الدبلوماسي لجأت إليها هذه المدن هي الدبلوماسي المنادي Herault^(١).

وفي السنوات القليلة - إلا أنها سنوات مستتيرة بصورة حية - التي تمتد بين مارتاون Marathon وفيروسيا طور الإغريق مناهج كثيرة للمفاوضة، مع أن نظام إقامة بعثات دائمة مقيمة في عاصمة بلد أجنبي لم تتخذ إلا فيما بعد ذلك بأربعة عشر قرناً، فإن المدن الإغريقية كانت توفد باستمرار سفارات لها الطابع الوقتي adhoc وتستقبلها.

وكان السفراء الذين لقبوا (بالكبار) يختارون لحكمتهم المشهورة ونص في بعض المدن على أنه ينبغي ألا يكونوا دون الخمسين، وكانت الجمعية العامة تمنحهم وثائق الاعتماد، وكان يتعرض للإعدام أي شخص يدعي أنه سفير دون أن يكون تسلم مثل هذه الوثائق، وكان السفراء يمنحون أبدال سفر هزيلة.

وفي فترة ما من العصر الإغريقي، كانت المفاوضات تدار شفاهاً، وكان لكل عضو من أعضاء السفارة العديدين أن يلقي على حاكم أجنبي أو جمعية عامة خطاباً معداً وذلك لإقناع مستمعيهم بوجهة نظرهم وبأحقية قضاياهم.

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، الإسكندرية، ١٩٧٥م، ص ٧٥.

وإذا ما أفضت المفاوضات إلى معاهدة، حفرت شروط تلك المعاهدة على لوحة حتى يراها الجميع، وكان التصديق يتم بتبادل عام لليمين المنعقد وهكذا يمكن القول بأن الإغريق تبنا نظام الاتفاقات العلنية.

كما أن من القواعد الدبلوماسية التي عرفها الإغريق حرمة المبعوثين الدبلوماسيين، وكان رئيس الدولة هو الذي يعين السفراء لإجراء المفاوضات، وكان يزودهم بالتعليمات والتوجيهات لكي يسترشدوا بها أثناء القيام بمهامهم.

وبحلول القرن الخامس استحوذ الإغريق على جهاز دقيق للاتصال الدولي، وكانت لهم مجالسهم الإقليمية وجامعاتهم السياسية وأحلافهم التي تبين لنا قيمة الاتصال الدولي، فقد طوّروا مبادئ كثيرة كإعلان الحرب، وتبادل السفراء، ووضعوا أنواعاً تحدد مركز الأجنبي وحق اللجوء والممارسات البحرية^(١).

ويرى الدكتور عبدالعزيز سرحان بأن للحضارة الإغريقية عدة خصائص أهمها:

- عدم خضوع الممثل الدبلوماسي للقانون والقضاء الداخلي في الدولة التي يوفد إليها.
- كان إرسال البعثات الدبلوماسية في نظر الإغريق من الحقوق الأساسية للمدينة، ويقابله على عاتق المدن الأخرى الالتزام بضرورة استقبال هذه البعثات، فلا يحق لأي منها أن ترفض الدخول في علاقات دبلوماسية مع المدن الأخرى.
- يشير الأستاذ Stuart أن تبادل البعثات الدبلوماسية في العصر الإغريقي لم يكن قاصراً على البعثات التي ترسل لدى رؤساء المدن الإغريقية، بل كان

(١) محمد مختار الزقزوقي، دراسات دبلوماسية، تعريب لكتاب هارولد نيكلسون (تطور المنهج الدبلوماسي) مكتبة الأنجلو، مصر، القاهرة ١٩٧٣م، ص ٣٣ وما بعدها.

أيضاً قائماً بين المجالس النيابية التي تمثل الإرادة الشعبية لسكان المدينة وهو في ذلك يقول:

“L'Assemblée du peuple recevait et envoye les envoyés diplomatiques et souvent le but de la mission était exposé publiquement par les ambassadeurs étrangers aux représentants du peuple.

وهذا الوضع الذي لا مثيل له الآن في العلاقات الدبلوماسية، يمكن تعليقه بأن السيادة الفعلية في ذلك العصر كانت للشعوب، وأن هذه الشعوب ممثلة في برلماناتها أو جمعياتها الوطنية النيابية كانت هي التي تباشر فعلاً حقوق السيادة الثابتة للدولة، ومنها حق تبادل البعثات الدبلوماسية.

- كان من المحرم على الممثل الدبلوماسي قبول أي هدية من الدولة أو المدينة التي يوفد إليها في مهمة دبلوماسية، وعدم مراعاة هذا الالتزام كان يعرض مرتكبه لعقوبة الإعدام.

- كان عدم التعرض لشخص المبعوث الدبلوماسي مبدأ معروفاً ومطبقاً في القانون الدبلوماسي في عهد الإغريق. وهذا ما يؤكد الأستاذ Stuart حيث قال: “L'inviolabilité des envoyés diplomatiques était un principe fondamental des bonnes relations internationales”.

- يؤكد الأستاذ Stuart وجود حق اللجوء السياسي ضمن مبادئ القانون الدبلوماسي لدى الإغريق^(١).

٢ - الرومان:

لقد عرف الإغريق فكرة المفاوضات. وقد انتقلت هذه الفكرة مع غيرها من الأمور إلى الرومان، إلا أن هؤلاء لم يستفيدوا منها، ذلك أن علاقاتهم

(١) د. عبدالعزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مطبعة جامعة عين شمس، ١٩٧٤م، ص ١٢ وما بعدها.

بالشعوب الأخرى - تشبه النظام الاستعماري - كانت علاقات سيطرة القوي على الضعيف، تلك السيطرة التي استمرت عدة قرون كانت سيطرة عسكرية خالية من الأساليب والطرق الدبلوماسية.

إلا أنه كان للرومان فضل في تطور الدبلوماسية من الناحية النظرية فقط فالمعروف أنهم بمهارة جعلوا صلاتهم بالشعوب والمدن التي فتحوها في إيطاليا تستقر بالمعاهدات التي أقرت لهذه الشعوب وتلك المدن نوعاً من الحكم الذاتي، أما المقاطعات خارج إيطاليا التي فتحها الرومان فيما بعد، فقد خضعت مباشرة لروما، وأدار حكمها قانون آخر غير قانون روما وحلفائها الإيطاليين، بيد أنه كان في المقاطعات دويلات مستقلة اسمياً نظم علاقاتها مع سادتها الرومان نظام المعاهدات، وحافظ الرومان على العلاقات السياسية مع الدول الكبرى المستقلة في منطقة البحر المتوسط، التي تطبق القانون الدولي الإغريقي الصالح حينذاك.

وتطورت في روما إدارة خاصة للشؤون الخارجية وكان واجبها الأول تنظيم العمل الجاري أثناء الاتصال القانوني مع الدول الأجنبية.

ويذكر أنه كان لدى الرومان نظام قانوني خاص يعرف باسم *Jus fetiale* (قانون الشعوب) وهو بمثابة قانون دبلوماسي بين الأصول والإجراءات التي يتبعها المفوضون في القيام بمهامهم، من إعلان حرب وعقد صلح وإبرام المعاهدات، كما يبين الحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها خلال أدائهم هذه المهام. يضاف إلى ذلك أن قانون الشعوب الذي وضعه الرومان لتنظيم العلاقات الخاصة بين الشعب الروماني والشعوب الأخرى والذي أصبح بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية بمثابة نواة للقانون الدولي في القرون الوسطى، قد عني هو الآخر ببيان كثير من القواعد الدولية العامة ومن بينها حصانة السفراء وامتيازاتهم^(١).

(١) د. علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص ٧٧.

كما نجد أن أعضاء المجلس الفيتالي يؤدون دوراً مهماً، يصل إلى حد اعتماد قرارات السناتو في مسائل السياسة الخارجية، فلا تشن حرب قبل موافقتهم والفيتاليون مجمع من الكهنة خدموا كدبلوماسيين (منادين).

هذا وكان السناتو الروماني هو الذي يوجه السياسة الخارجية على الرغم من أن المعاهدات كان يلزم أن تحظى مبدئياً بموافقة الجمعية الوطنية عليها. وفي عهد الأباطرة، كان هؤلاء هم الذين يرسمون السياسة الخارجية، مع أنهم يستشيرون أولاً السناتو.

وكان المندوب الروماني يسمى *Le gatus* وكان يسمى أحياناً الخطيب *Orator* وكان هناك أيضاً المندوب كما كان عند الإغريق، وكان هؤلاء أصلاً رسلاً بين المدن فقط. بينما كان المندوبون مفوضين تفويضاً كاملاً وكانوا يتمتعون بمركز قانوني خاص إلا أنهم ليسوا من قبل الممثلين الدبلوماسيين.

وكانت الواجبات الملقاة على عاتق المندوبين الرومان شبيهة بواجبات نظرائهم الإغريق، وكانت التعليمات التي توجهها روما لمندوبيها تحريرية، شأنها في ذلك شأن وثائق الاعتماد، وكانت لهم في حالات خاصة الحرية التامة في العمل وذلك حينما يمنحون التفويض الكامل⁽¹⁾.

وكانت تعلن حالة الحرب في حالة رفض دولة ما استقبال مندوب روماني ومن ثم تلغى المعاهدة بين هذه الدولة وروما، ومن الملاحظ أن روما تفضل قدوم السفراء إليها دون الحاجة إلى إرسال سفرائها إلى الدول الأخرى. أي أنه كان لروما أن ترفض مندوباً، بينما لم يكن هذا من حق الدول الأخرى، ولكن روما احتفظت في العصور الأخيرة بمذهب تبادل المصالح.

(1) Nys, les origines du droit international , Paris, p.170.

لقد أسهم الرومان بأمور كثيرة في النظام الدولي أكثر منه في مفهوم المساواة بين الشعوب، والحقيقة أن مذهب المساواة بين الشعوب لم يكن ليلقى تحبيذاً عند الرومان^(١).

ومهما يكن من أمر فإن الدبلوماسية في عهدي الإغريق والرومان اتسمت بالثبات في الشكل، ولكنها لم تكن منظمة، وكان تعيين الدبلوماسي محلاً للشرف والمسؤولية، وحتى ذلك الحين، كانت الدبلوماسية متجولة وغير منظمة، وكانت محصورة تقريباً في منطقة جغرافية معينة، وذلك نظراً لصعوبة الانتقال والمواصلات آنذاك. كما أن العلاقات بين المدن والأمراء بعضهم مع بعضهم الآخر كانت علاقات محدودة وغير دائمة.

٣ - العصور الوسطى:

امتازت العصور الوسطى بالتدهور والانحطاط وكان نظام الحكم الأوروبي آنذاك نظاماً إقطاعياً اعتمد على الحروب، فالأوضاع التي كانت سائدة في العصور الوسطى لم تساعد على تطور العلاقات الدبلوماسية.

وفي تلك الحقبة من الزمن، رغم أن الكنيسة أسهمت في المحافظة على بعض التقاليد وذلك بإرسال بعثات دبلوماسية مؤقتة إلا أنه لم يكن للدبلوماسية آنذاك قواعد ثابتة، ولكن منذ بزوغ عصر النهضة في أوروبا بدأت الدبلوماسية تأخذ وضعها الجديد.

ثانياً: العلاقات الدبلوماسية من القرن الخامس عشر إلى مؤتمر فيينا عام ١٨١٥م:

إن البيزنطيين هم الذين علموا البندقية الدبلوماسية وإن البنادقة هم الذين وضعوا القالب للمدن الإيطالية، وفرنسا وأسبانيا وأخيراً لجميع دول أوروبا.

(١) محمد مختار الزقزوقي، المرجع السابق، ص ٢ وما بعدها.

وكان الأباطرة البيزنطيون أول من أوجد نظم إدارة حكومية خاصة لمعالجة الشؤون الخارجية، وقاموا بتدريب المفوضين المحترفين للخدمة كسفراء في البلاطات الأجنبية، وكانوا يوجهون هؤلاء المندوبين بتعليمات مكتوبة، حيث كان يطلب منهم أن يكونوا دائماً رسميين في معاملاتهم مع الأجانب. وألا ينقدوا الأحوال التي يلاحظونها في الخارج. وكان حرياً بهم أن يمتدحوها.

وعند اعتلاء إمبراطور جديد العرش، كانت توفد السفارات الخاصة لهذا الحدث المهم وتحمل نفقات هذه البعثات بأن يجيزوا للمندوبين أن يأخذوا (بالات من البضائع) معهم يبيعونها حين وصولهم بعملة محلية، وهذه البدع الاقتصادية لم تبق في الممارسات الدبلوماسية المقبلة، على الرغم من أن البنادقة نقلوها تماماً، فلقد وجد أن الدبلوماسيين الذين تمول بعثاتهم بمثل هذه الطريقة مالوا إلى أن يكرسوا اهتماماً بمكاسب التعامل التجاري أكثر منه بالنسبة لواجب المفاوضة.

وفي بيزنطة، أنشئت إدارة خاصة لاستقبال السفراء الأجانب، وأصبح البنادقة يدينون بالنظرية الدبلوماسية البيزنطية، فكانوا أول من أوجد نظاماً دبلوماسياً منظماً أي عرف هؤلاء الدبلوماسية الدائمة لأول مرة في التاريخ^(١).

ويرى أغلب الباحثين في تطور الدبلوماسية بأن البندقية (فينسيا) هي التي طبقت الدبلوماسية الدائمة، ومن أهم الأسباب التي ساعدت البندقية على تطوير الدبلوماسية هو أنها كانت تمتلك قوة بحرية وعسكرية معتبرة، وكانت تعتمد على التوسع التجاري مثل جميع الدول في تلك الفترة، وللمحافظة على تفوقها التجاري وجدت من الضروري أن تكون على علم بما يدور في المدن والدول الأخرى فحتى القرن الخامس عشر كانت ترسل دبلوماسيين مفوضين في بعثات مؤقتة، ثم مع بداية القرن الخامس عشر

(١) محمد مختار الزقزوقي، المرجع السابق، ص ٧١ وما بعدها.

أخذت بإيفاد ممثلين دبلوماسيين مقيمين Oratores Venitiens وقد أقامت آنذاك بعثات دائمة لها لدى القسطنطينية وروما وكذلك في المدن الإيطالية الأخرى، ولدى دوق بورغون Duc de Bourgone، ثم اتسعت هذه البعثات وشملت جميع ملوك فرنسا، وقد أصبح دبلوماسيوها المقيمون في تلك البلاد يزودون دولهم بالتقارير المتعلقة بالأمور الاقتصادية والسياسية.

ومهما يكن من أمر، فإن الدبلوماسية الدائمة كانت ناجمة عن حاجات إيطاليا في تلك الفترة، فقد كانت إيطاليا مقسمة إلى خمس دول مهمة وهي: فينيسيا، ميلانو، فلورنس، نابولي، روما، ولم يكن أي منها يملك قوة للسيطرة على الآخرين، فكان من الضروري وجود توازن بينها، فكانت البعثات الدبلوماسية هي التي تحافظ على التوازن بحيث ينقل السفراء إلى دولهم المعلومات المختلفة عن أوضاع الدول المعتمدين لديها.

ثم كان لفلورنس بنوك في الخارج تقوم بالإضافة إلى المعاملات البنكية بمعاملات تمثيلية، ولكن في البندقية (فينيسيا) كانت العلاقات الدبلوماسية ثابتة ومنظمة بقواعد ثابتة، فالتجار كانوا عبارة عن دبلوماسيين بالمعنى الحديث للكلمة.

وقد كان البنادقة أول من وضع محفوظات وثائق دولهم بشكل موضوعي، وكانت هذه الوثائق تحتوي على المعلومات والتوجيهات المعطاة والمراسلات الرسمية التي تسلموها من السفراء الذين أوفدوهم إلى بلاد أجنبية، كما عرف هؤلاء الرسائل الإخبارية التي ظل بواسطتها السفراء على علم بالأحداث الجارية في وطنهم، وكان سفراء البندقية يمتازون بالدقة في تحري المعلومات، والعبقرية في العرض والبراعة في التعبير وكان على السفراء عند عودتهم أن يقدموا تقارير عن كل ما لاحظوه وما سمعوه عن مجد البندقية.

ومن إيطاليا، فإن المؤسسات الدبلوماسية الدائمة توسعت لتشمل جميع أنحاء أوروبا وخاصة بعد الحروب الدينية، فلقد وضع الكاردينال ريشيليو Richelieu ولويس الرابع عشر في فرنسا نواة وزارة الخارجية، كما كان لفرنسا ما يقرب من ٥٠ سفارة دائمة في عهد لويس الرابع عشر، وفي عهده كذلك أسست مدرسة اللغات الشرقية الحية لتكوين العاملين في السفارات الفرنسية في أقطار الشرق.

وكان لمعاهدة وستيفاليا لسنة ١٦٤٨ أهمية قصوى حيث أوجدت نوعاً من التوازن الدولي الأوروبي لصيانة السلام، هذا التوازن يتطلب ضرورة المراقبة الدائمة والمتبادلة بين الدول وهو ما لا يتأتى إلا عن طريق وجود ممثلين لكل منها لدى الآخر على وجه دائم، كما نشرت معاهدة وستيفاليا فكرة المساواة الحقوقية بين الدول.

ومع تطور نظام الفئات الدائمة، نجد أن كل دولة أخذت تنشئ مكتباً وإدارة مكلفة بالإشراف على العلاقات الخارجية للدولة.

ويذكر أن هذه المرحلة استمرت حتى مؤتمر فيينا عام ١٨١٥م وعليه فالدبلوماسية الدائمة أنشئت ولكن لم يكن لها قواعد ثابتة حيث كانت في طور الإنشاء ويرى فليب كايبييه^(١)، بأن هذه المرحلة تمتاز بالخصائص التالية:

- ١- كانت قواعد الدبلوماسية غير واضحة، فالامتيازات والحصانات وكذلك القواعد المتعلقة بأشخاص الدبلوماسيين ودرجاتهم كانت محل نزاع دائم.
- ٢- كان المبعوث الدبلوماسي يعتبر ممثلاً للملك أو الأمير أكثر منه ممثلاً للدولة، وكان هذا ناتج عن مفهوم الدولة في تلك الفترة، حيث كانت شخصية الدولة منصهرة في شخصية الحاكم. ويؤيد ذلك قول لويس الرابع عشر الدولة هي أنا، وأنا الدولة.

Ph. CAHIER, le Droit Diplomatique contem Proain, Librairie E. Droze, GENVE 1962, p. 11. (١)

٣- لم يكن هناك سلك للعمل الدبلوماسي، فالسفراء يختارهم الملوك والأمراء من بين كبار التجار والقضاة، أما معاونون للسفير فكانوا عبارة عن تابعين له وموظفين لديه فهو الذي يدفع مخصصاتهم وبعد انتهاء مهمة السفير يصبح هؤلاء بلا عمل.

٤- كان للدبلوماسي وظيفة مراقب أو ملاحظ وذلك من أجل معرفة الأخبار في الدولة المعتمد لديها، وكانت السفارة عبارة عن وكر للتجسس، بالإضافة إلى أنها تتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المعتمدة لديها، وفي بعض الأحوال كانت السفارة تساعد مواطني الدولة المعتمدة لديها على إعلان الثورة والعصيان. وكان ينظر للسفارة بعين الريبة والشك، ويذكر أنه في عام ١٦٥٣ صدر قانون في بريطانيا يمنع أعضاء البرلمان من الاتصال بالدبلوماسيين الأجانب تحت طائلة فقدان المقعد النيابي، وهكذا ففي القرن التاسع عشر قامت بولونيا بطرد جميع السفراء من أراضيها.

ثالثاً: العلاقات الدبلوماسية من مؤتمر فيينا عام ١٨١٥م إلى القرن العشرين:

١ - من مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ إلى الحرب العالمية الأولى:
في المراحل السابقة ظهرت عدة مبادئ وقواعد تتعلق بتنظيم السلك الدبلوماسي، وقد شعرت الدول الأوروبية بضرورة إبرام عقد معاهدة جماعية تبين الوضعية الخاصة لممثليها في الخارج من الوجهة القانونية، وأول نص تعرض لهذا الموضوع هو الاتفاق الذي حصل في فيينا عام ١٨١٥م، فقد وقعت الدول المشاركة في هذا المؤتمر على معاهدة تبين، اختصاصات السفراء والامتيازات التي يتمتعون بها، وألحقت بهذه المعاهدة معاهدة أخرى عرفت باسم إكس لا شابيل عام ١٨١٨، أكملت شروط الأولى وقد بين كل من هذين النصين درجة رجال السلك الدبلوماسي والفرق بينهم على أساس الدرجة والأقدمية وجعل منهم أربع درجات.

- ويرى فليب كاييه Ph. Cahier بأن أهم خصائص هذه المرحلة هي⁽¹⁾:
- أ - نتج عن تطور مفهوم الدولة أن أصبح الدبلوماسيون يمثلون دولهم وليس شخص الحاكم حتى لو لقبوا باسم سفير صاحب الجلالة.
- ب - أصبح الدبلوماسيون يكونون جزءاً من إدارة الدولة أي موظفين رسميين.
- ج - تكونت القواعد الكبرى للقانون الدبلوماسي المتعلقة بالمراسم والتدرج الوظيفي وتاريخ الوصول والمغادرة والامتيازات والحصانات، وأصبحت ثابتة في خطوطها العريضة وحتى لو استمرت في التطور، وعلى سبيل المثال في نهاية القرن التاسع عشر زالت درجة الوزير المقيم.
- د - لقد تلاشى الدور التجسسي للسفراء الذي كان ماثلاً للعيان في القرن الثامن عشر، وبقيت المهمة الرئيسة للسفراء تزويد حكوماتهم بالمعلومات عن حالة الدولة المعتمدين لديها حتى تستطيع دولتهم اتخاذ القرارات السياسية في علاقاتها الخارجية مستندة على المعلومات التي يزودها بها سفراؤها في الخارج، كما أصبح السفراء يسهمون في التعاون الدولي، وقد أدى هؤلاء دوراً مهماً في تسوية المنازعات بالطرق السلمية.
- هـ - يرجع الفضل في التطور في العمل الدبلوماسي إلى الدبلوماسيين، وكان هؤلاء يتمتعون بقدر مهم من الاستقلال، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار أن القرارات في السياسة الخارجية كانت تتخذ من قبل وزارة الخارجية وبالتحديد من قبل الحكومة ككل، وكانت مهمة السفير تكليفه بتطبيق التعليمات والتوجيهات المعطاة له. وبعبارة أخرى كان

(1) PH, CAHIER Op. Cite - p. 12.

للدبلوماسيين اليد الطولى في تقرير السياسة الخارجية لبلدانهم وذلك بواسطة التقارير والتوصيات التي يبعثونها لحكوماتهم، ونظراً لبطء المواصلات بين مختلف الدول آنذاك، فكانت المفاوضات المباشرة قليلة وكان غالباً ما يكلف بها السفراء وكان هؤلاء وفي بعض الأحيان يتخذون قرارات سريعة دون الرجوع إلى حكوماتهم.

و - كانت اهتمامات الرأي العام قليلة في القضايا المتعلقة بالسياسة الخارجية، فكانت الدبلوماسية غالباً ما تتم بين الحكومات وقد اتسمت الدبلوماسية آنذاك بالسرية.

٢ - من الحرب العالمية الأولى إلى الآن:

كانت الحرب العالمية الأولى إيذاناً بمولد تطور جديد في نطاق العلاقات الدبلوماسية، بدأت ملامحه منذ انتهاء هذه الحرب، وخلال الفترة التي مرت بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، ثم انتهاء الحرب العالمية الثانية، وهذا التطور الجديد جعل بعض الكتاب يصفون الدبلوماسية التي كانت سائدة قبل الحرب العالمية الأولى بالدبلوماسية التقليدية، وذلك لتمييزها عن الدبلوماسية الحديثة التي بقيت قائمة إلى جانب الدبلوماسية التقليدية، ولكن بعد أن اعترافها الاضمحلال^(١)، ويرجع أسباب التطور في هذه الفترة من الزمن إلى الأسباب التالية:

- دور الرأي العام الداخلي والعالمي، بحيث أصبح على الحكومات أن تأخذ بعين الاعتبار الرأي العام الداخلي قبل رسم السياسة الخارجية للدولة، بحيث أصبحت الحكومة تخضع لرقابة الشعب وبعبارة أخرى رقابة ممثليه في

(١) Ph. CAHIER, Op. Cit. p. 15 et Suiv.

وانظر: كذلك د. عبدالعزيز سرحان، المرجع السابق، ص ٢٢.

البرلمان، وهذا يؤدي إلى أنه على الحكومة إخضاع المعاهدات التي تبرمها للبرلمان للتصديق عليها، كما أصبح على الحكومة وبناء على التحول الجديد في النظرية الدبلوماسية أن تأخذ عند رسم سياستها الخارجية بعين الاعتبار الرأي العام العالمي لكسب عطفه إلى جانبها في الخطوات التي تقدم عليها لتحقيق النجاح في تلك السياسة وخاصة فيما يتعلق بعلاقاتها مع الخارج، ويعني كل هذا بذل الجهود لجعل الرأي العام السائد في الداخل مدركاً لتطورات الرأي العام العالمي من جهة والعمل على إقناع الشعب في الداخل والشعوب الأخرى في الخارج بأن لكل أمة مصالح، وأن على جميع الأمم تقدير المصالح المشتركة بينها من جهة أخرى^(١).

وساعد نمو المواصلات إلى تقليص دور الدبلوماسيين، حيث أصبح بإمكان رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية قطع المسافات الطويلة خلال عدة ساعات والاجتماع بأقرانهم، ولقد أدى ذلك إلى بعث الدبلوماسية البدائية الأولى التي عرفها المجتمع الدولي قبل ظهور نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة^(٢).

ظهور الدبلوماسية المكشوفة حيث كانت الدبلوماسية حتى الحرب العالمية الأولى سرية. قد جاء في المادة ١٨ من ميثاق عصبة الأمم المتحدة بأن كل معاهدة أو اتفاق دولي يبرمه فيما بعد أي عضو في العصبة، يسجل في الحال لدى الأمانة العامة التي سرعان ما تعلنه، ولن يكون لأي اتفاق دولي معاهدة من هذا القبيل قوة إلزامية قبل هذا التسجيل. وكذلك نصت المادة ١٠٢ من ميثاق الأمم المتحدة على هذا الموضوع.

- ظهور دبلوماسية المنظمات الدولية: ويبدو ذلك من ناحيتين:

(١) د. فاضل زكي محمد، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، بغداد، ١٩٧٣، ص ٤٠.

(٢) Ph, CAHIER, Op. p. 1-23.

الأولى: هي أن هذه المنظمات الدولية أصبحت مكاناً مهماً لعرض ودراسة ومناقشة المشاكل المختلفة للعلاقات الدولية السياسية والفنية، والاقتصادية وغيرها ولذلك أصبحت الدبلوماسية تجد مكاناً رحباً لكي تمارس نشاطها. ويضاعف من أهمية ذلك، أن هذه المناقشات تدور بين العديد من ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة وهي بذلك دبلوماسية جماعية.

والناحية الثانية التي أثرت فيها المنظمات الدولية في الوظيفة الدبلوماسية هي تطور قواعد القانون الدولي الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية والاعتراف لهذه المنظمات بالحق الإيجابي والسلبي لمباشرة التمثيل الدبلوماسي، وأيضاً تطورت أحكام القانون الدولي العام الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية كي تصبح مطبقة على مبعوثي المنظمات الدولية لدى الدول الأعضاء وغير الأعضاء فيها. وحصانة مقر المنظمة الدولية وحصانة الوفود الدائمة للدول لدى المنظمة^(١) ... الخ.



(١) د. عبدالعزيز محمد سرحان، المرجع السابق، ص ٢٤-٢٥.

الفصل الثالث

مصادر القانون الدبلوماسي

Les Sources du droit diplomatique

أولاً: العرف La coutume

منذ زمن بعيد، برز الدور العظيم الذي أدته القواعد العرفية في القانون الدبلوماسي، وتصدر القاعدة العرفية عن عدد من المواقف تسمى السوابق، ويصبح هذا السلوك قاعدة معترفاً بها نتيجة حاجيات المجتمع الدولي، والقاعدة العرفية أساسها العمل الذي ينتج عن إعادة بعض المواقف بصفة مستمرة في ميدان خاص من ميادين العلاقات الدولية، وللقاعدة العرفية أهمية كبرى في العلاقات الدولية لأن أغلب القواعد في الحقيقة من أصل عرفي وبصفة عامة فلا بد من العرف لتتيمم محتوى المعاهدات المكتوبة.

فالعرف مجموعة من الأعمال القانونية نشأت من تكرار التزام الدول بها في تصرفاتها مع غيرها في حالات معينة بوصفها قواعد ثبت لها صفة الالتزام القانوني في اعتقاد أغلبية الدول، وقد عرفت المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه عمل أو عادة مستمدان من التواتر والقبول بهما كقانون.

وكما لاحظنا كيف أن القانون الدبلوماسي أخذ في التطور عبر العصور من خلال تصرفات الدول واتفاقها، فكل دولة لها مصلحة كبرى بأن تمنح وضعاً خاصاً للبعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها حتى تعامل بعثتها في الخارج بالمثل.

وإذا كان القانون الدبلوماسي التقليدي ولفترة قريبة قانون عرفي فإنه بعد توقيع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١م، تغير ذلك حيث إن الاتفاقية قامت بتقنين القواعد العرفية الموجودة وبعد ذلك أصبح المصدر الأساسي للقانون الدبلوماسي القانون المكتوب الذي هو (المعاهدة الجماعية). ولكن هذا لا يمنع القواعد العرفية من أداء دور مهم، وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، في ديباجتها على ما يلي: (... وإذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية)، ويذكر أن اتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩م، نقلت صياغة ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية نفسها.

ومهما يكن من أمر، فإن نقطة الضعف في القواعد العرفية هي خضوعها للتغييرات الناتجة عن تطور حاجيات المجتمع الدولي، ولتفادي الصعوبات التي يمكن أن تنتج عن هذه الحالة المتميزة بعدم الاستقرار في القاعدة العرفية يقع اللجوء إلى قاعدة التدوين كما لاحظنا منذ قليل.

ويمكن الرجوع إلى العرف الدولي حتى في حالة عدم وجود نص في اتفاقية دولية أو قانون داخلي، لأن الاتفاقيات الدولية والقوانين الداخلية مهما حاولت تقنين أحكام العرف الدولي المتعلق بالتمثيل الدبلوماسي فإنها لا تستطيع استيعاب جميع هذه القواعد، ويبقى العرف الدولي في هذه الحالة المرجع الرئيس لسد النقص أو الاختلاف في التفسير، أو في حالة عدم وجود أي نص^(١).

ثانياً: المعاهدات:

مصدر من مصادر القانون الدبلوماسي على الصعيد الدولي، ومن ناحية نظرية تعرف المعاهدات بأنها نصوص قانونية ثنائية أو جماعية تعقدها دول أو منظمات دولية وتخضع للقانون الدولي العام.

(١) Ph. CHAIER - Op. Cite p. 29-30.

وهي قسمان: معاهدات ثنائية ومعاهدات جماعية.

أ - المعاهدات الثنائية *Traites Bilateraux*

فيما يتعلق بالقانون الدبلوماسي هذه الاتفاقات تعقد بين دولتين وتتعلق بإنشاء العلاقات الدبلوماسية وتبادل التمثيل الدبلوماسي بينهما أو رفع درجة التمثيل الدبلوماسي من مفوضة إلى سفارة أو تمنح إحداهما للأخرى امتيازات خاصة.

ولذلك يمكن للمعاهدات الثنائية أن تلتزم دولة بمنح امتيازات خاصة لبعثات دبلوماسية موجودة على أرضها ولكنها معتمدة لدى شخص آخر من أشخاص القانون الدولي مثلاً حالة الوفود الدائمة لدى إحدى المنظمات الدولية.

وهناك حالة شاذة لا يوجد لها إلا مثال واحد وهي ما نصت عليه المادة ١٢ من اتفاقية لاتران *Traite de Latran* الموقعة في ١١ فبراير ١٩٢٩م، بين إيطاليا والفاتيكان والتي بموجبها تلتزم إيطاليا بأن تقبل على ترابها الوطني بعثات دبلوماسية أجنبية معتمدة لدى الفاتيكان وتتعهد إيطاليا بمنح الامتيازات الخاصة المقررة في القانون الدبلوماسي لهذه البعثات حتى لو كان بين هذه البعثات دولة لا تعترف بها إيطاليا^(١).

ومهما يكن من أمر، فإن هذه الاتفاقيات ليس لها أهمية كبرى كمصدر من مصادر القانون الدبلوماسي ويرى الدكتور عبدالعزيز سرحان بأن المعاهدات الثنائية لم تكن ذات أهمية ملحوظة في إنشاء القواعد الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية، وأن الاتفاقيات الثنائية التي عقدتها الدول في مستهل ظهور العلاقات الدبلوماسية يمكن النظر إليها على أساس أنها كانت مصدراً للقواعد العرفية العامة التي تحكم العلاقات الدبلوماسية في القانون الدولي وذلك بالقدر التي تعد فيه المعاهدات الثنائية مصدراً للقواعد العرفية في القانون الدولي^(٢).

(١) Ph, CAHIER., O. P. 3.

(٢) د. عبدالعزيز سرحان، تقنين أحكام القانون الدولي العام، القاهرة، ص ٣٤.

ب - المعاهدات الجماعية *Traites multilateraux*

هي التي تبرم بين عدد غير محدد من الدول في أمور تهم الدول جميعاً أو يكون الغرض منها تنظيم قواعد معينة دائمة لتنظيم علاقة دولية عامة. وتهدف هذه المعاهدات في إطار دراستنا هذه إلى إنشاء امتيازات خاصة للبعثات الدبلوماسية للدول الأطراف في الاتفاقية.

والغالب في هذه المعاهدات أنها تشمل قواعد سبق أن استقرت عن طريق العرف لتسبغ عليها صفة التحديد والوضوح وتحسم كل نزاع بشأنها، أو أن تتعجل العرف في أمر من الأمور، فتقرر قاعدة اعتادت بعض الدول على السير بمقتضاها ولكن تباطأ العرف في إثباتها لعدم تأثر اتباعها بشكل عام ثابت^(١).

ومن المعاهدات الجماعية اتفاقية المبعوثين الدبلوماسيين التي وقعت في هافانا بتاريخ ٢٠/٢/١٩٢٨م، على أثر نجاح المؤتمر الدولي الأمريكي السادس، وتقسم هذه الاتفاقية إلى خمسة أجزاء، تتعلق برؤساء البعثات الدبلوماسية وبأعضاء البعثة، كما تتعرض إلى واجباتهم وحصاناتهم وانتهاء مهامهم، وتعتبر هذه الاتفاقية رغم انحصارها في مجال الدول الأمريكية كتقنين للقانون الدبلوماسي.

ثالثاً: القوانين الداخلية:

القوانين الداخلية تتصف بصفة الإقليمية وبالتالي فلا تطبق إلا على إقليم الدولة التي وضعتها ولا تلتزم بأحكامها الدول الأخرى، فالقوانين والأنظمة الداخلية تركزت تحت تصرف الدول تقرر محتواها وهي تحدد الأمور التالية:

- القوانين والأنظمة المتعلقة بالجمارك والضرائب والإعفاءات الجمركية الخاصة بالأجانب وهذه تتعلق أساساً بقواعد المجاملة الدبلوماسية ومبدأ المعاملة بالمثل أكثر منها بالقانون الدبلوماسي.

(١) Ch. ROUSSEAU, Droit international public, Vol. 1v, Sirey Paris 1980 p. 125et suiv.

- القانون المتعلق بتنظيم وزارة الخارجية وتحديد اختصاصها ويشمل هذا القانون البعثات الدبلوماسية المعتمدة للدولة في الخارج وتشكيلها وشروط وإجراءات التعيين وواجبات المبعوث الدبلوماسي والقواعد الحالية لوظائف البعثات الدبلوماسية والنظام التأديبي.. إلخ.
- قانون العقوبات والإجراءات الجنائية التي تنص على منح حصانات خاصة لرؤساء الدول وأعضاء البعثات الدبلوماسية.
- مبدأ المعاملة بالمثل فمن أجل أن يكون القانون الدبلوماسي ذا فاعلية فلا بد من توافر بعض الضمانات، ومن أهم هذه الضمانات لهذا القانون هو مبدأ المعاملة بالمثل فهذا المبدأ يسمح باتخاذ بعض الإجراءات الاستثنائية بحق بعض البعثات الدبلوماسية، فمثلاً أي معاملة غير مرضية تقوم بها سلطات دولة معينة ضد سفارة دولة معتمدة لديها تقوم الدولة الأخرى بالإجراء نفسه، كما حصل مؤخراً في قضية اختطاف الوزير النيجري المعارض المقيم في بريطانيا شهر يوليو ١٩٨٤م^(١)، وكذلك نلاحظ أن بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية تحدد تجول تنقل سفراء الاتحاد السوفيتي سابقاً المعتمدين لديها رداً على الإجراءات السوفيتية المتعلقة بحرية تنقلات السفراء الأجانب.

رابعاً: المحاولات الدولية لتقنين القانون الدبلوماسي:

أ - لائحة فيينا لعام 1815 Reglement de Vienne , وبروتوكول إكس لاشابيل

لعام 1818 Protocole d- Aix - la chapelle ,

أول نص تعرض لموضوع تنظيم السلك الدبلوماسي هو الاتفاق الذي حصل في مؤتمر فيينا عام ١٨١٥، فقد وقعت الدول المشاركة في هذا المؤتمر على

(١) على إثر فشل عملية اختطاف الوزير النيجري المعارض المقيم في بريطانيا بمساعدة سفير نيجيريا في لندن اتخذت السلطات البريطانية إجراءات استثنائية بحق السفير النيجري، وقد استدعت نيجريا سفيرها في لندن، واتخذت بريطانيا الإجراء نفسه واستدعت السفير البريطاني في لاغوس.

معاهدة تبين اختصاصات السفراء والامتيازات التي يتمتعون بها وتمت هذه المعاهدة بمعاهدة أخرى عرفت باسم بروتوكول لاشابيل عام ١٨١٨، وقد بين كل من هذين النصين درجة رجال السلك الدبلوماسي وفرق بينهم على أساس الدرجة والأقدمية وجعل منهم أربع درجات:

أولاً: السفراء وسفراء البايا .

ثانياً: السفراء المفوضون والمبعوثون فوق العادة .

ثالثاً: الوزراء المقيمون .

رابعاً: القائمون بالأعمال .

واستمر العمل بهاتين المعاهدتين إلى سنة ١٩٦١م، حيث دعت الأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي بقصد تدوين المبادئ والقواعد المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية وكان ذلك في إطار عملية تدوين القانون الدولي التي نصت عليها النصوص القانونية المتعلقة بمنظمة الأمم المتحدة. وعقد المؤتمر في فيينا في أبريل ١٩٦١م، وانتهى بالتوقيع على معاهدة جديدة وقعت عليها غالبية الدول المنضمة في منظمة الأمم المتحدة بما فيها الدول التي حصلت حديثاً على الاستقلال.

ب - الاتفاقيات المتعلقة بالموظفين الدبلوماسيين الموقعة في هافانا

بتاريخ ١٩٢٨/٢/٢٠م Convention de la Havane

على أثر المؤتمر الأمريكي الدولي السادس .

ج - مجهودات عصبة الأمم:

في إطار عصبة الأمم ومن أجل المشاركة في تقنين قواعد القانون الدولي العام، أنشئت لجنة للخبراء فوَّض لها مهمة وضع قائمة مؤقتة للمواضيع التي يجب أن يشملها التقنين، وقد طرح السؤال التالي: هل أن موضوع الحصانات

والامتيازات الدبلوماسية يمكن أن تكون من ضمن القائمة المؤقتة، وهكذا أقرت لجنة الخبراء التي انعقدت في جنيف في أبريل ١٩٢٥م، وضع موضع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على جدول الأعمال وذلك بعد استطلاع رأي الدول والحكومات بهذا الشأن. غير أنه عند عرض هذا الموضوع على الجمعية العامة لعصبة الأمم بتاريخ ٢٧/٩/١٩٢٧م، استبعدت الجمعية موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على أساس أن إبرام اتفاق دولي بخصوصها يبدو من الصعب تحقيقه كما أنه ليست له الأهمية الكافية التي تبرر إدخاله ضمن برنامج المؤتمر المختص بالتقنين.

د - مجهودات الأمم المتحدة:

- مشروع لجنة القانون الدولي:

صدر قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٨٨٥ (الدورة السابعة) بتاريخ ١٩٥٢/١٢/٥م، بحث به لجنة القانون الدولي المنبثقة عن الأمم المتحدة في أن تباشر بالسرعة الممكنة تقنين موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية (تطلب... الجمعية العامة... من لجنة القانون الدولي بأن تباشر بالسرعة الممكنة تقنين موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية ضمن الموضوعات التي تعطيها الأسبقية)، وفي عام ١٩٥٧م أعدت لجنة القانون الدولي مشروع اتفاقية بخصوص العلاقات والحصانات الدبلوماسية وأرسلته إلى حكومات الدول الأعضاء لإبداء ما يعين لها من آراء بشأنه، وبعد أن تلقت اللجنة ملاحظات وتعليقات الدول الأعضاء، انتهت اللجنة من بحثها في الموضوع بوضع مشروع اتفاقية دولية في هذا الشأن، عرض المشروع المذكور على مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية الذي اجتمع في فيينا خلال الفترة من ٣ مارس إلى ١٤ أبريل ١٩٦١، بحضور ٨٤ دولة وانتهت أعماله بإبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م.

هـ - اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م:

تتكون اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من ٥٣ مادة بعد المقدمة وقد بدأت بتعريف المصطلحات المستعملة في الاتفاقية ثم نصت على أن الرضا المتبادل هو أساس إنشاء العلاقات الدبلوماسية وعددت الوظائف التي تقوم بها البعثة وتناولت تكوين البعثة والمكاتب التابعة لها وضرورة التأكد من قبول الدولة المعتمدة لديها للشخص الذي سيعين رئيساً للبعثة وإخطار وزارة الخارجية بوصول ومغادرة الأعضاء نهائياً أو أفراد أسرهم أو خدمهم، كما حددت فئات رؤساء البعثات وترتيب تقدمهم وإجراءات استقبالهم ونصت على ما لهم من حقوق وامتيازات وبما عهد إليهم كرفع العلم على دار البعثة وسكن رئيسها ووسائل نقله وحرمة دار البعثة والسكن وحرمة الأشخاص والمحفوظات والوثائق والبريد وحرية التنقل والسفر وحرية الاتصال للأغراض الرسمية وحرية الاتصال بمواطني دولة البعثة وتوفير الحماية الواجبة وتقديم التسهيلات اللازمة، كما نصت على الحصانة القضائية وبينت حدودها فيما يتعلق بالقضائين المدني والإداري حتى لا يساء استغلالها، وبينت أحوال التنازل عن هذه الحصانة، كما تناولت بالتفصيل الإعفاءات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون من الضرائب والرسوم ومن جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامّة والالتزامات والأعباء العسكرية كتدابير الاستيلاء أو تقديم التبرعات.

وبينت قواعد التمتع بالإعفاءات الجمركية وعدم خضوع الأمتعة الشخصية للأعضاء للتفتيش، وتناولت الاتفاقية مدى انطباق الحصانات والامتيازات على أفراد أسر المبعوثين الدبلوماسيين وعلى موظفي الدولة المعتمدة لديها، وكذلك على الخدم الخاصين العاملين لدى أعضاء البعثة.

ونصت الاتفاقية على الواجبات والالتزامات المفروضة على أعضاء البعثة حتى لا تستغل الحصانات والامتيازات لصالح الشخصي.

وتناولت الاتفاقية حالات إنهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي والإجراءات الواجب اتباعها في حالة وجود نزاع مسلح أو حالة قطع العلاقات الدبلوماسية وأخيراً أوضحت المواد الأخيرة من الاتفاقية أحكامها الختامية المتعلقة بالتوقيع والتصديق عليها والانضمام إليها وبدء سريانها.

ومن الجدير بالذكر أن اتفاقية فينا تقتصر على بيان أحكام البعثات الدبلوماسية الدائمة أما البعثات الخاصة فقد تم الاتفاق على أن تكون موضع اتفاقية مستقلة.

وملحق بالاتفاقية بروتوكولان اختياريان يتعلق أولهما بموضوع اكتساب أفراد البعثة بالتسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن الاتفاقية وكلاهما يمكن توقيعه أو الانضمام إليه من الدول التي وقعت أو انضمت إلى الاتفاقية نفسها.

موافق الدول الخليجية من الانضمام إلى اتفاقية فينا لعام ١٩٦١م:

انضمت جميع الدول الخليجية إلى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية.

- البحرين ٢ نوفمبر ١٩٧١م.

- الكويت ٢٣ يوليو ١٩٦٩م.

- عمان ٣١ يوليو ١٩٧٤م.

- السعودية ١٠ فبراير ١٩٨١م.

- الإمارات العربية ٢٤ نوفمبر ١٩٧٧م.

وقد أبدت الدول الخليجية التحفظات التالية عند انضمامها.

البحرين:

١- تحفظت على الفقرة ٣ من المادة ٢٧ المتعلقة بالحقية الدبلوماسية (إن حكومة البحرين تحتفظ بحق فتح الحقية الدبلوماسية إذا كان لديها

أسباب قوية تدعوها إلى الظن في أن الحقيبة تحتوي على مواد يحرم القانون استيرادها أو تصديرها.

٢- أن الموافقة على المعاهدة لا يعني اعترافاً بإسرائيل أو الدخول معها في أي تعاملات تتطلبها المعاهدة.

الكويت:

إذا كان لدى حكومة الكويت من الأسباب ما يدعوها إلى الاعتقاد أن الحقيبة الدبلوماسية تحتوي على أشياء لا يصح أن تكون من محتوياتها وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٢٧؛ فإن من حق الحكومة الكويتية فتح الحقيبة المذكورة في حضور ممثل البعثة الدبلوماسية المعنية، فإذا رفضت سلطات الدولة المرسله تلبية هذا الطلب لا بد من إعادة الحقيبة إلى الجهة التي جاءت منها، كما تشترك الحكومة الكويتية مع الحكومات العربية التي تحفظت بشأن الاعتراف بإسرائيل.

عمان:

تشترك مع غيرها من الدول العربية في تحفظها الخاص بالاعتراف بإسرائيل.

السعودية:

تشترك مع غيرها من الدول العربية في تحفظها الخاص بالاعتراف بإسرائيل. - تحتفظ حكومة المملكة العربية السعودية بالحق بفتح الحقيبة الدبلوماسية إذا كان لديها أسباب قوية تدعوها إلى الشك في أن الحقيبة تحتوي على مواد يحرم القانون استيرادها أو تصديرها، وذلك في حضور ممثل البعثة الدبلوماسية (المعنية) فإذا رفضت سلطات الدولة المرسله تلبية هذا الطلب لا بد من إعادة الحقيبة إلى الجهة التي جاءت منها.

الإمارات العربية المتحدة:

تشارك مع غيرها من الدول الخليجية في تحفظها الخاص بالحقيبة الدبلوماسية وكذلك التحفظ الخاص بالاعتراف بإسرائيل.

دولة قطر:

أما فيما يتعلق بدولة قطر فقد أصدرت الدولة قبيل إعلان استقلالها القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٧١، ويتضمن ما يلي:

أ - الموافقة على أحكام المواد: ١، ٢٢، ٢٣، ٢٤، ٢٨، ٢٩، ٣٠، ٣١، ٣٢، ٣٣، ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٨، ٣٩، ٤٠، من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المبرمة في ١٨/٤/١٩٦١م.

ب - الموافقة على أحكام المواد: ١، ٥، ١٥، ١٧، ٣١ / ١، ٢، ٣، ٣٢، ٣٣، ٣٥، ٣٩، ٤١، ٤٣، ٤٤، ٤٥، ٤٩، ٥٠، ٥١، ٥٢، ٥٣، ٥٤، ٥٥، ٥٧، ٥٨، باستثناء أحكام المواد المشار إليها في هذه المادة ولم يرد ذكرها في القانون ١٩٧١/١٧ المشار إليها: ٦٠، ٦١، ٦٢، ٦٦، ٦٧، ٧٠، ٧١، من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المبرمة في ٢٤/٤/١٩٦٣م.

ج - يكون للأحكام المتقدمة في قطر قوة القانون وذلك اعتباراً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية بتاريخ ٣٠/٨/١٩٧١م.

وعليه فبالنسبة لدولة قطر نقترح الانضمام إلى الاتفاقية للاعتبارات التالية:

- أن في ذلك مزيد من التعزيز لوضع دولة قطر على الصعيد الدولي.
- أصبح لدولة قطر بعد الاستقلال العديد من السفارات القطرية التي تمثلها في الخارج.

- تضاعف عدد السفارات الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية الموجودة في قطر.

- هذا الانضمام يمكن السفارات القطرية في الخارج من الاستفادة بشكل كامل دون لبس من الامتيازات والحصانات المنصوص عليها من اتفاقية فيينا.

- أن انضمام قطر لهذه الاتفاقية لن يزيد من المزايا الخاصة التي تمنحها قطر للسفارات الأجنبية حالياً والتي تزيد في أغلب الأحيان عن المزايا الواردة في اتفاقية فيينا.

كما تقترح إبداء التحفظات التالية عند الانضمام إلى الاتفاقية:

- قرر مجلس الجامعة العربية في ١٩/٥/١٩٥١م، أن تتحفظ الدول العربية عند قبول الاتفاقية بأن هذا القبول لا يحوي بأي حال معنى الاعتراف بإسرائيل ولا يؤدي إلى دخول الدول العربية معها في معاملات كما تنظمه هذه الاتفاقية.

وقد طبقت هذا القرار الدول العربية التي انضمت إلى الاتفاقية وأن هذا القرار صدر في وقت وظروف كان يمكن معها اعتبار التحفظ مستساغاً ولكن نؤكد بأنه ليس في أحكام الاتفاقية على الإطلاق ما يمكن حمله على معنى الاعتراف بإسرائيل من جانب المنظمة.

على أنه مهما يكن من أمر وعملاً بقرار الجامعة العربية الذي لا تزال الدول العربية التي تنضم إلى الاتفاقية تطبقه حتى الآن، فقد يكون من الخير اتباع المنهج نفسه وإبداء التحفظ في هذا الشأن بذات النص الوارد في وثائق انضمام الدول العربية الأخرى.

- تقتضي المصلحة إثبات تحفظ آخر بشأن حصانة الحقيبة الدبلوماسية المنصوص عليها في المادة ٧٢ من الاتفاقية^(١):

ذلك أن الأصل في تقرير حصانة الحقيبة الدبلوماسية هو توفير الحماية اللازمة للمراسلات الرسمية للبعثة الدبلوماسية وطبيعي أن تنتفي الحكمة المتوخاة من تلك الحماية عندما تستخدم الحقيبة الدبلوماسية في غير الغرض المقصود منها، وعلى هذا الأساس درجت دول كثيرة على إثبات تحفظ بشأن حكم الفقرة الثالثة من المادة السابعة والعشرين من الاتفاقية ويقضي هذا التحفظ بعدم الالتزام بتطبيق الحكم الخاص بحصانة الحقيبة الدبلوماسية وإثبات حق الدولة في فتح الحقيبة بحضور ممثل البعثة الدبلوماسية إذا قام لدى الدولة شك في أنها تحتوي على أشياء غير مسموح بإرسالها في الحقيبة. ومع ذلك فإن الرأي الراجح في الفقرة الأولى أن حرمة الحقيبة الدبلوماسية إنما تستمد من حرمة مراسلات البعثة الدبلوماسية ومن هنا نصت الفقرة الرابعة من المادة ٢٧ على أن الحقيبة الدبلوماسية لا يجوز أن تحتوي إلا على الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي.

ولما كانت التقنية الحديثة قد تقدمت وتطورت تطوراً كبيراً بحيث أصبحت هناك أجهزة إلكترونية ووسائل فنية تسمح بفحص الحقائق من الخارج وتكوين فكرة عن محتوياتها.

فإن هذا يساعد الدولة في حالة الشك في وجود مواد غير معدة للاستعمال الرسمي على اللجوء إلى فتح الحقيبة الدبلوماسية بحضور ممثل البعثة الدبلوماسية المعنية.

(١) مذكرة سعادة مستشار سمو أمير دولة قطر بتاريخ ١٩٧٦/٦/٢٦ م.

أما بالنسبة للبروتوكولين الاختياريين الملحقين بالاتفاقية فأود الإشارة إلى أن الدول العربية عند بحث الاتفاقية عام ١٩٦١م قررت بالإجماع الانضمام إلى البروتوكول الخاص باكتساب الجنسية وعدم الانضمام إلى البروتوكول الثاني الخاص بالتسوية الإلزامية الناشئة عن طريق الاتفاقية.

خامساً: اجتهاد المحاكم:

يعتبر اجتهاد المحاكم من مصادر القانون الدبلوماسي وذلك على صعيدين:

الصعيد الدولي:

الفتاوى والآراء الاستشارية - رغم ضآلتها - التي تصدرها محكمة العدل الدولية تعتبر مصدراً من مصادر القانون الدبلوماسي مثلاً قرار محكمة العدل الدولية الصادر في ٢٠/١١/١٩٥٠م، بشأن حق اللجوء السياسي المتعلق بالنزاع الذي عرض على المحكمة من قبل كولومبيا وبيرو.

يذكر بأن محكمة العدل الدولية، لا تختص بالمنازعات الناشئة بين الدول إلا إذا اتفقت هذه الدول على إحالة نزاعها إلى المحكمة سواء تعلق النزاع بتفسير معاهدة أو قاعدة عرفية أو مسألة من مسائل القانون الدولي أو التحقيق في واقعة إذا ثبت أنها تعد خرقاً للإلزام دولي، فقد نصت المادة ٣٦/٢ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على ما يلي:

(... متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل التالية:

- أ - تفسير معاهدة من المعاهدات.
- ب - أي مسألة من مسائل القانون الدولي.
- ج - تحقيق واقعة من الوقائع التي إذا ثبتت كانت خرقاً للإلزام دولي.
- د - نوع التعويض المترتب على خرق التزام دولي ومدى هذا التعويض).

على الصعيد المحلي:

قرارات المحاكم الوطنية يكون لها أهمية خاصة لمعرفة مدى تطابق

قراراتها مع القانون الدولي.



الفصل الرابع الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية

◀ أولاً: رئيس الدولة.

◀ ثانياً: وزير الخارجية.



الفصل الرابع

الأجهزة الداخلية للعلاقات الدولية

لمحة عامة:

تكون الدولة العنصر الأساسي في المجتمع الدولي والعلاقات الدولية، وقد بنيت النظرية القديمة عن القانون الدولي منذ القرن السابع عشر للميلاد على أساس أن الدولة تكون العنصر الرئيس في المجتمع الدولي والشخصية القانونية الوحيدة التي تتمتع بالحقوق وتتحمل الالتزامات. وقد كان رجال القانون يسعون - أساساً - إلى إبعاد الشخصية الفردية بصفتها شخصية تهم القانون الداخلي على وجه الخصوص، وبقيت هذه النظرية تشكل شخصية تهم القانون الداخلي على وجه الخصوص، وبقيت هذه النظرية تشكل أساس القانون الدولي إلى أن ظهرت المنظمات الدولية وأصبحت تؤدي دوراً مهماً في العلاقات الدولية، فاكتملت بذلك شخصية قانونية جعلت منها عنصراً ذا أهمية كبرى في القانون الدولي، ورغم ذلك فقد بقيت الدولة تشكل أساس المجتمع الدولي إذ إن أغلب الحقوق والامتيازات التي تشكل معظم قواعد القانون الدولي هي في الواقع حقوق الدولة والتزاماتها.

وإرادة الدولة يتكفل بالتعبير عنها أعضاؤها، وأعضاء الشخص الدولي هم أدواته في التعبير عن إرادته القانونية، والإرادة القانونية هي العمل الذي تتسببه قواعد القانون للشخص القانوني، وترتب على حصوله آثاراً قانونية محددة، ولما كان كل نظام قانوني يتكفل بتعيين الأشخاص المخاطبين بأحكامه، فإنه يتفرع عن هذا المبدأ بحكم المنطق مبدأ آخر، وهو أن كل نظام قانوني يتكفل ببيان من له التعبير عن إرادة الأشخاص القانونية، وذلك بوضع القواعد

اللازمة التي تنظم إسناد العمل القانوني للشخص القانوني، وعليه يمكن القول بأن القانون الدولي بحكم أنه يتكفل بتعيين أشخاصه، وهو أيضاً صاحب الاختصاص في بيان من لهم التعبير عن إرادة الشخص الدولي أو بتعبير آخر من هم أعضاء الأشخاص الدولية.

ومن المجمع عليه في حكم القانون الدولي أن الأشخاص الذين لهم حق التعبير عن إرادة الدولة في علاقاتها مع سائر أشخاص القانون الدولي هم بحكم وظائفهم^(١)، رئيس الدولة، وزير الخارجية.

أولاً: رئيس الدولة (Chef de l'Etat) :

من الملاحظ أن كل دولة تدخل في علاقات مع غيرها من الدول بواسطة رئيسها، ويطلق على أعلى شخصية سياسية في الدولة رئيس الدولة، فلكل دولة الحق في أن تلقب رئيسها كما تراه مناسباً لها من الألقاب. وهذا الرئيس يُلقب بالملك في الدول الملكية، أو بالرئيس في الدول الجمهورية أو رئيس الاتحاد كما هو الحال في سويسرا، أو رئيس مجلس الدولة كما هو الحال بألمانيا الديمقراطية، أو بالفوهور كما كان الحال في ألمانيا النازية أو سلطان كما هو الحال في سلطنة عُمان أو أمير كما هو الحال في قطر أو إمبراطور كما هو الحال في اليابان، ومهما يكن من أمر، فإن هذه التسميات تخضع للقانون الداخلي أي لدرساتير الدول ولا تهم القانون الدولي العام والعلاقات الدبلوماسية، ولكن كل ما يهم القانون الدولي هو وجود رئيس للدولة يباشر اختصاصاته، كما أن التغييرات في تسمية رئيس الدولة بعد حدوث انقلاب أو ثورة داخلية لا تعني القانون الدولي بل تعني القانون الداخلي، لأن حقوق وواجبات الرئيس تنتقل مباشرة إلى خليفته وذلك حسب الدستور المعمول به في الدول المعنية.

(١) د. حامد سلطان. د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٤٣-١٤٤.

وحسب الممارسات العملية فإن التغيير في منصب رئيس الدولة يتطلب الاعتراف، فيلاحظ أن الحكومات تتغير بإحدى طريقتين، إما بالطريقة التي ينص عليها الدستور كما يحدث في النظام البرلماني عندما تفقد الحكومة الثقة، أو في النظام الرئاسي عندما تقع انتخابات رئاسية، ففي هذه الحالة لا يتعين على الحكومات الأخرى أن تعترف بالحكومات الجديدة، بينما تثار مشكلة الاعتراف عندما يحدث تغيير حكومي بواسطة القوة أو العنف، فتستولي حكومة جديدة على زمام الأمر بطريقة لا تنص عليها بنود الدستور، فآنذاك تتخذ الحكومات الأخرى موقفاً معيناً من الحكومة الجديدة، فيمكن أن تعترف بها كما يمكن أن ترفض الاعتراف، وعلى كل حال فقيام حكومة جديدة عن طريق العنف يثير مشكلتين اثنتين، مشكلة شرعيتها، ومشكلة الصبغة الفعلية لسلطاتها، وقد عبرت فرنسا في السنين الأخيرة عن نيتها في عدم إثارة مشكلة الاعتراف بالحكومات وذلك بسبب الاضطرابات السياسية التي تعرفها عدة دول حديثة العهد بالاستقلال، ففرنسا لا تثير إلا مشكلة الاعتراف بالدول.

ولا يجوز للدول الأخرى - كقاعدة عامة - الامتناع عن الاعتراف برئيس دولة معينة لأن الامتناع يعد في هذه الحالة تدخلاً غير مشروع في أخص الشؤون الداخلية لهذه الدولة ولا يجوز لها على وجه العموم الامتناع عن الاعتراف بالتغييرات التي تطرأ على رئيس الدولة، إذ هي بالنسبة لها من الأعمال المادية فقط، ولا يحق لها الامتناع عن الاعتراف أو التباطؤ فيه، إلا إذا كان التغيير قد شمل الأوضاع الدستورية وأعوذ الاستقرار والثبات، أو انطوى على العنف، أو أُنذر بسرعة الزوال وظاهر أن العوامل السياسية تؤدي دوراً مهماً في هذا الشأن وتحمل الدول على تقدير الموقف على أساس الواقع والحكمة، فتسارع بالاعتراف أو تتباطأ في إبدائه على أساس تقديرها للملابسات والأوضاع^(١).

(١) د. حامد سلطان، د. عائشة، د. صلاح الدين عامر، القانون الدولي العام، القاهرة، ١٩٧٨م،

إلا أنه كقاعدة عامة ومن باب العرف الدولي تقوم الدول بإبلاغ الدول الأخرى بشكل رسمي عن اسم الشخص الذي يتولى رئاستها وألقابه وكافة التغييرات التي تطرأ عليه وللدول كامل الحرية في إحداث التغييرات الدستورية التي تناسبها سواء إحداث تغييرات بشخص رئيس الدولة أو بدستورها على أن تقوم بإبلاغ الدول بهذه التغييرات.

١- اختصاصات رئيس الدولة على الصعيد الخارجي:

يعتقد بعض الفقهاء بأن دور رئيس الدولة كان في الماضي أكثر أهمية من الوقت الحاضر، فقد كان قديماً حكام الدول من الملوك يسيطرون على الشؤون الداخلية والخارجية على حد سواء، وبالتالي كانت الشؤون الخارجية في الماضي قائمة على أسس من القرابة والمجاملة والمصاهرة بينهم، فكان للملوك السلطة المطلقة في تمثيل دولهم وكانت تصرفاتهم في الشؤون الخارجية ملزمة لدولهم بمجرد إتمامها من جانبهم.

إلا أن الأمور في الوقت الحاضر تغيرت، فأصبحت الدساتير هي التي تحدد صلاحيات رئيس الدولة، فرئيس الدولة في غالبية دول العالم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية ويؤدي دوراً بسيطاً في ممارسته العلاقات الخارجية وفي كثير من الأحيان أصبح الرئيس ملزماً بالرجوع إلى الهيئات البرلمانية في بلاده لأخذ رأيها في الأمور التي تتعلق بالسياسة الخارجية ولا يتصرف على الصعيد الدولي إلا وفق إرادتها، وقد قامت الدساتير الحديثة بتقييد سلطات الرئيس وقاسمته السلطات التشريعية فيها.

ومهما يكن من أمر، فسواء تمتع الرئيس بسلطات اسمية أو حقيقية فإنه يمارس وظيفتين، فهو في الداخل يعتبر الجهاز الأعلى للدولة وفي العلاقات الدولية يعد ممثل الدولة أو جهازها الرئيس في علاقاتها الخارجية وبيادر الرئيس الاختصاصات التالية:

- يمثل الدولة في الداخل وتجاه الدول الأخرى وفي جميع العلاقات الدولية فهو - كقاعدة عامة - الذي يوجه السياسة الخارجية لدولته، ويعتمد السفراء لدى الدول الأجنبية ولدى المنظمات الدولية، ولديه يعتمد السفراء وممثلو المنظمات الدولية.

- يقوم بدور رئيس بالتفاوض باسم دولته.

- إبرام المعاهدات والمصادقة عليها ويضمن تنفيذ أحكامها طبقاً لنصوص دستور الدولة.

- يعلن الحرب ويوقع الصلح.

- يقوم بتمثيل دولته في مؤتمرات القمة وبعض المؤتمرات الدولية المهمة.

- المشاركة في اجتماعات المنظمات الدولية بافتتاح أعمال الدورة العادية للجمعية العامة للأمم المتحدة.

ويعترف القانون الدولي العام لرؤساء الدول بهذه الاختصاصات ولكن أهلية مباشرتها تختلف من دولة إلى أخرى حسب اختلاف النظم الدستورية المعمول بها في كل دولة.

٢ - حصانات وامتيازات رئيس الدولة:

لما كان لرئيس الدولة مركز خاص بصفته الممثل الأول لدولته على الصعيد الخارجي، كما أنه رمز لها من سيادة في مواجهة الدول الأخرى. أقر العرف الدولي مجموعة من الحصانات والامتيازات لرؤساء الدول عند سفرهم إلى الخارج، هذه الامتيازات والحصانات تقوم على أساس قواعد المجاملة الدولية La courtoisie internationale أو على أساس نظرية عدم الوجود الإقليمي Exterritorialite وهذه النظرية تعتبر أن رئيس الدولة الموجود في الخارج كأنه

لم يغادر إقليم دولته وبذلك لا يخضع للنظم القانونية الداخلية للدولة المقيم أو الموجود على إقليمها.

أ - الحماية الشخصية *Inviolabilite*

تأتي هذه الحماية في إطار الحماية الخاصة التي يضمنها القانون الجنائي للدولة التي يقيم على إقليمها رئيس دولة أجنبية. وليس هناك أي خلاف بين فقهاء القانون الدولي بشأن هذه الحماية وتشمل هذه الحماية عدم إلقاء القبض على الرئيس أو حجزه، أو اتخاذ أي من إجراءات العنف ضده، كما تشمل هذه الحماية مقر إقامته وأقواله ورسائله، كما يجب على الدولة أثناء وجود الرئيس الأجنبي على أراضيها أن تعامله معاملة حسنة كريمة، وتمنع حدوث أي اعتداءات ضده.

وإذا حدث أن أخل الرئيس الزائر بالقوانين المحلية أو قام بأي عمل من شأنه المساس بالسلامة الإقليمية للدولة الأجنبية، فللدولة المضيفة الحق بأن ترحوه بمغادرة البلاد.

ويذكر بأن العديد من الدول تنص في قوانينها الجنائية على إنزال عقوبات مشددة بحق كل من يعتدي على رئيس دولة أجنبية كما هو الحال في المادة ٢٩٥ من قانون العقوبات الإيطالي والمادة ٢٧ من قانون العقوبات السويدي والمادة ١٨١ من قانون العقوبات المصري.

كما أننا نرى بأن الدول مسؤولة أمام القانون الدولي في حالة وقوع اعتداءات على رئيس دولة أجنبية موجود فيها إذا لم تتخذ الدولة المذكورة إجراءات خاصة وحاسمة لمنع وقوع هذا الاعتداء، كما أنه إذا وقع الاعتداء رغم إجراءات الحماية المتخذة عليها ملاحقة مرتكبي الجريمة وإيقافهم ومحاكمتهم.

كما أنه ظهر حديثاً أنواع أخرى من الاعتداءات التي يمكن أن يعتدى بها على رؤساء الدولة الأجنبية (رشق سياراتهم بالحجارة أو البيض الفاسد... إلخ)^(١)، أو القيام بمظاهرات معادية^(٢)، في هذه الحالات يجب على الدولة التي يحدث فيها اعتداءات مشابهة أن تقدم اعتذاراً إلى رئيس الدولة الأجنبية.

كما أن العديد من دول العالم نصت في تشريعاتها الداخلية على توقيع عقوبات تشمل إيقاف صدور الجريدة أو غيرها من وسائل الإعلام أو الغرامة في حالة الجرح المرتكبة عن طريق الصحافة ضد رؤساء الدول الأجنبية الصديقة.

ب - الحصانة القضائية Immunité de Juridiction

- الإعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي: L'immunité de Juridiction Pernale

أقر القانون الدولي بعدم خضوع رئيس الدولة الذي يقيم في الخارج بصفة رسمية أو غير رسمية للقضاء الجنائي للدول الأخرى، فالرئيس وعائلته وحاشيته يتمتعون بحصانة كاملة تعفيهم من الخضوع للمحاكم الجنائية لهذه الدولة، ولكنه وفقاً لنصوص ذات طبيعة استثنائية يمكن ألا يؤخذ بهذا الإعفاء، فمعاهدة فرساي مثلاً بعد الحرب العالمية الأولى قد أكدت المسؤولية الأدبية لزعيم ألمانيا النازية. كما أن الاتفاقية الدولية الخاصة بإبادة الأجناس Genocide قد تبنت أسلوباً مماثلاً وهو أسلوب يتمشى مع اتفاقية ١٩٤٥م، التي أنشأت القضاء الجنائي الدولي في نورمبرغ.

(١) الاعتداء الذي تعرض له الرئيس الأمريكي السابق جونسون في سان سلفادور بتاريخ

١٩٦٨/٧/٦م.

(٢) المظاهرات التي قامت في جنيف وزيورخ في ١٣/٧/١٩٧٢م أثناء زيارة شاه إيران السابق لسويسرا.

على أنه مهما يكن من أمر، فإنه فيما عدا هذه الاستثناءات فإن عدم خضوع رئيس الدولة للقضاء الجنائي للدول الأخرى مطلق وحتى إذا قام الرئيس الأجنبي بارتكاب مخالفات أو جنح يعاقب عليها قانون العقوبات فلا يمكن القبض عليه اللهم إلا أنه يمكن للدولة التي ارتكبت المخالفات على ترابها الوطني أن تطلب من دولة الرئيس أن تقوم بدفع تعويضات عن المخالفات المرتكبة.

- الحصانة من القضاء المدني L'immunité de juridiction civile

بالنسبة للإعفاء من الاختصاص القضائي المدني، يفرق الشراح بين حالتين: الأعمال التي لها صفة رسمية كالأعمال التي تتعلق بممارسة وظيفته الرسمية التي تستمد مشروعيتها من القوانين الداخلية لدولته كالخطب التي يلقيها في المؤتمرات الدولية والتصريحات التي يدلي بها لوكالات الأنباء والصحف وغيرها من وسائل الإعلام فإن هذه الأعمال لا تخضع لاختصاص محاكم الدولة المستقبلية⁽¹⁾.

أما بالنسبة لتصرفاته الخاصة فقد استقر موقف القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا على الاعتراف بالأعمال الخاصة لرؤساء الدول الأجنبية بحصانة قضائية مطلقة. وعلى العكس من ذلك فإن القضاء المدني في فرنسا وإيطاليا يرفض منح الحصانة القضائية لرئيس الدولة عن هذه التصرفات، ومهما يكن من أمر، فإن معهد القانون الدولي في دورته التي عقدت في هامبورغ عام ١٨٩١م قرر منح رؤساء الدول الأجنبية الحصانة القضائية المقيدة وقرر أنه لا يجوز التمسك بهذه الحصانة في المجالات التالية:

١- الدعاوى العينية Les actions reelles بما في ذلك دعاوى الحيازة سواء تعلقت بعقار أو بمال منقول.

(١) د. كمال أنور محمد، تطبيق قانون العقوبات من حيث المكان، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٦٥.

- ٢- الدعاوى المتعلقة بالميراث.
- ٣- الدعاوى المتعلقة بالتجارة أو الصناعة التي يباشرها الرئيس الأجنبي لمصلحته الخاصة.
- ٤- الدعاوى المتعلقة بطلب تعويض les actione en dommages interest عن فعل ضار وقع على إقليم الدولة التي ترفع لإحدى محاكمها، لكن لا تقبل دعاوى التعويضات عن أضرار ناتجة عن عمل من أعمال السيادة^(١).
- ٥- في حالة تنازل رئيس الدولة الأجنبي عن حصانته أي في حالة الدعاوى التي يعترف رئيس الدولة الأجنبية باختصاص المحاكم الوطنية.
- وترى الدكتورة عائشة راتب بأن هناك العديد من الاستثناءات ترد على امتيازات رؤساء الدول الأجنبية أهمها:
- ١- إذا دخل رئيس الدولة في الخدمة العسكرية للدولة التي يوجد في أراضيها.
- ٢- يفقد رئيس الدولة امتيازاته إذا زالت عنه صفة رئيس الدولة، كما لو عزل أو تنازل عن العرش أو انتهت مدة رئاسته، إذا كان رئيساً للجمهورية، ولحكومة الدولة المقيم على أراضيها معاملته كفرد عادي في هذه الحالة اللهم إلا إذا رغبت الدولة المستقبلية الاحتفاظ له بهذه الحصانة من باب المجاملة.
- ٣- إذا أساء رئيس الدولة أثناء وجوده في الخارج إلى الدولة المقيم على إقليمها، كما لو قام بعمل يهدد الأمن والنظام العام أو قام بأعمال عدائية ضد رئيس الدولة المستقبلية.

(١) انظر الكتاب السنوي لمجمع القانوني الدولي، المجلد ١١، ص ٤٣٦.

٤- إذا دخل رئيس الدولة الأجنبية أراضي الدولة المستقبلية رغم إرادة السلطات المحلية، وتجري الدولة عادة على طلب تصريح بدخول رئيسها ويتم ذلك بتعبير رئيس الدولة عن رغبته في زيارة الإقليم أو إظهار نية القيام بالزيارة أو الإعلان عنها وعادة ترحب السلطات المحلية من باب المجاملة^(١).

ومهما يكن من أمر، فإننا نرى من الخير الميل إلى الرأي القائل بعدم تمتع رؤساء الدول الأجنبية بحصانة قضائية أمام القضاء المدني فيما يتعلق بأعمالهم الخاصة لأنه من الخطأ القول تخويل القضاء في النظر بأعمالهم الخاصة يمس سيادة دولهم ومصالحها.

ويذكر بأن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م، لم تتعرض على الإطلاق لحصانات وامتيازات رؤساء الدول أثناء وجودهم في الخارج في حين أن اتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩، نصت في المادة ١/٢١ على أنه يتمتع رئيس الدولة المرسل في الدولة المستقبلية أو الدولة الثالثة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المعترف بها في القانون الدولي لرؤساء الدول عند الزيارة الرسمية.

ج - الإعفاء من الرسوم الجمركية والضرائب المالية:

يعفى رؤساء الدول الأجنبية وعائلتهم ومرافقوهم من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ومن الرسوم الجمركية على السلع التي يستوردونها والحقائب والهدايا التي بحوزتهم، ولكن جرى العرف على عدم إعفاء الرؤساء من الضرائب على العقارات غير المنقولة الموجودة في الخارج كما لا يعفى هؤلاء من الضرائب على الإرث.

(١) د. عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٦٣، ص ٤١ وما بعدها.

والخلاصة يتمتع رؤساء الدول الأجنبية بالحصانات والامتيازات سالفه الذكر إذا سافر هؤلاء الرؤساء إلى الخارج تحت اسم مستعار، ولكن يجب التمييز هنا بين حالتين:

الحالة الأولى: إذا كانت الدولة المستقبلية تعلم بوجود الرئيس الأجنبي على ترابها الوطني ففي هذه الحالة تعترف له بجميع الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها رؤساء الدول الأجانب في الخارج، أما الحالة الثانية فهي إذا كانت الدولة المستقبلية لا تعلم بوجود الرئيس على ترابها الوطني، ففي هذه الحالة يعامل كمواطن أجنبي عادي، إلا أنه يستطيع أن يعلن عن شخصيته في أي لحظة وبالتالي يجب على سلطات الدولة المستقبلية أن تمنحه الامتيازات المقررة لرؤساء الدولة في الخارج^(١).

ويتمتع الرؤساء والمرافقون لهم أثناء زيارتهم للخارج بالحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول بالخارج كما أن هذه الحصانات تشمل زوجة الرئيس في حالة قيامها بزيارة رسمية لدولة ما، وكذلك يمكن الاستفادة من هذه الامتيازات والحصانات من قبل نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية عندما يقوم بتمثيل الرئيس في الخارج.

ثانياً: وزير الخارجية:

أ - أصل وزارة الخارجية:

إن تاريخ نشأة وزارات الخارجية في العالم يرتبط بتاريخ ظهور الدبلوماسية الدائمة، وكان قيامها نتيجة لتطور العلاقات الدبلوماسية بين

(١) في عام ١٨٩٣ أقيمت دعوى أمام القضاء البريطاني ضد شخص يدعى البرت بيكر وذلك بسبب فسخه وعداً بالزواج فقرر القضاء عدم النظر في الدعوى بعدما تبين له بأن البرت بيكر هو الاسم المستعار للسلطان جوهر (انظر: (Ph, CAHIER, Op. Cite, P. 337).

الدول، فقد ظهرت وزارة الخارجية البريطانية التي يطلق عليها Foreign office سنة ١٢٥٣، كما ظهرت أول وزارة للخارجية في فرنسا سنة ١٥٨٩، وذلك بفضل التشريعات واللوائح التي تقضي بوضع جميع الشؤون الخارجية والمتعلقة بالاتصالات في العالم الخارجي بيد سكرتير، وقد أخذت هذه الوزارة بالتطور في عهد لويس الرابع عشر، وهكذا فإنه خلال القرنين الخامس عشر والسادس عشر أنشأت معظم الدول الأوروبية إدارات خاصة بالشؤون الخارجية.

وفي القرنين الخامس عشر والسادس عشر كان وزير الخارجية عبارة عن سكرتير كما كان الحال في فرنسا، كان الحكام يتمتعون بسلطات مطلقة، والحاكم المطلق كان هو الذي يحدّد السياسة الخارجية لبلاده، وكذلك لم يكن هناك دور يذكر للوزير، ومع ظهور الديمقراطية البرلمانية أخذ وضع الوزير يزداد أهمية، فأصبح يدير الشؤون الخارجية لبلاده تحت مراقبة رئيس الدولة أو البرلمان وفي هذه الحالة الأخيرة تحت مراقبة لجنة الشؤون الخارجية لمجلسي النواب والشيوخ.

والوزارات المكلفة بالشؤون الدولية يطلق عليها عدة تسميات ففي فرنسا تسمى وزارة الشؤون الخارجية Ministère des affaires Etrangères وفي بريطانيا يطلق عليها foreign office وفي الولايات المتحدة تسمى Department of the state وفي سويسرا تسمى Department Politique وفي كندا وأستراليا Department des affaires exterieures وقد عدّلت بريطانيا وزارة خارجيتها foreign office حيث أصبحت تسمى ابتداء مع عام ١٩٦٣ م- foreign and com-wealth office وفي الاتحاد السوفيتي تسمى قوميساريا (مفوضية) الشعب للشؤون الخارجية.

وقد ازداد دور وزارة الخارجية ابتداءً من هذا القرن نظراً لزيادة التعقيد الذي طرأ على العلاقات الدولية ونمو وازدياد عدد المعاهدات الجماعية،

وسهولة المواصلات، وضعف دور المبعوثين الدبلوماسيين، والازدياد المطرد في عدد الموظفين في وزارات الخارجية، ففي فرنسا على سبيل المثال كان عدد الموظفين بوزارة الشؤون الخارجية عام ١٩٥١، حوالي ١٤٧٥ فأصبح في عام ١٩٧٥ حوالي ٢٣١٢.

ب - وزير الخارجية:

إذا كان رئيس الدولة لا يتمكن من الناحية العملية من إدارة الشؤون الخارجية بنفسه، فقد وجد إلى جانبه وزيراً للخارجية الذي تناط به مهمة إدارة الأجهزة الخاصة بمباشرة العلاقات الخارجية^(١)، كما أنه عضو في مجلس وزراء بلاده، وهو كذلك الرئيس المباشر لإدارة الشؤون الخارجية لبلاده، كما أنه الناطق الرسمي لدولته على صعيد العلاقات الدولية وبالتالي فهو همزة الوصل بين دولته والدول الأجنبية، ووزير الخارجية أهم الهيئات الداخلية التي يعنى بها وينظمها القانون الدولي وهو الذي يقوم عملياً بإدارة العلاقات الخارجية. فبالرغم من السلطات التي قد يتمتع بها ويمارسها رؤساء الدولة والحكومات فإن المسؤولية الرئيسية في رسم السياسة الخارجية للدولة تقع على عاتق وزارة الخارجية ووزيرها. ووجود منصب وزير الخارجية للإشراف على كل ما يمس الدولة بالخارج له ما يبرره، فمنذ اللحظة التي تقرر فيها الوحدة السياسية، تبادل التمثيل مع الخارج مع ما يترتب عليه من مفاوضات متعددة ومقابلات واتصالات ومؤتمرات، تبدو أهمية وضرورة وجود شخص للإشراف على هذه العمليات، ووزير الخارجية عضو مهم في وزارة دولته وهو الذي يتخذ القرارات في المحيط الدولي ويلون السياسة الخارجية ويديرها^(٢).

(١) Delbez louis , les Principes Generaux de Droit international public, 1964, p. 298.

(٢) د. عائشة راتب، المرجع السابق، ص ٥١.

١ - اختصاصات وزير الخارجية:

تحدد القوانين الداخلية للدول اختصاصات وزراء خارجيتها فالمهام الرئيسية لوزير الخارجية نجدها متشابهة في جميع دول العالم وإن وجد بعض الاختلاف في التفاصيل.

ويُعد وزير الخارجية أحد الأجهزة الداخلية لبلاده، فهو عضو من أعضاء مجلس الوزراء كما أنه الرئيس المباشر لإدارة الشؤون الخارجية ونشاطاته في هذه الحالة تعني القانون الداخلي، ومن جهة أخرى فهو جهاز العلاقات الخارجية لدولته فهو - كما قلنا سابقاً - وسيط بين دولته والدول الأجنبية الأخرى وتتم عن طريقه جميع الاتصالات الدبلوماسية وفي هذه الحال فإن نشاطاته تخضع للقانون الدولي.

ومن أهم اختصاصات الوزير على الصعيدين الخارجي والداخلي ما يلي:

- استقبال السفراء، الأجانب والتباحث معهم في الموضوعات ذات المصالح المشاركة، وتقديمهم لرئيس الدولة.
- اعتماد طائفة القائمين بأعمال الأجانب.
- يقوم بإجراء المفاوضات وعقد المعاهدات بين دولته والدول الأجنبية الأخرى ويوقع على بعض الاتفاقات ذات الشكل المبسط.
- اقتراح تعيين السفراء والقناصل ومديري الإدارات في الديوان العام لوزارته على رئيس الدولة.
- يقوم باستقبال كبار الشخصيات السياسية الأجنبية التي تقوم بزيارة رسمية لبلاده.
- يوفد السفراء المواطنين للبلاد الأجنبية، ويدير ويراقب نشاطاتهم ويوجه إليهم التعليمات ويوزدهم بالمعلومات الخاصة بعلاقة دولته بالدول التي

- يوفدون إليها بشكل خاص والدول الأخرى التي ترتبط مع دولته بعلاقات دبلوماسية بشكل عام ويبلغ الدول الأجنبية بتعيينهم واستدعائهم.
- يتحمل المسؤولية الرئيسية في رسم السياسة الخارجية لبلاده وذلك بعد الاتفاق على جوهر هذه السياسة في مجلس الوزراء.
- يسهر على تقوية الروابط مع الدول الأجنبية واستلام المراسلات التي ترسلها هذه الدول.
- إصدار براءات الاعتماد Exequatur لقناصل الدول الأجنبية.
- السهر على احترام وحماية حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل أثناء وجودهم على التراب الوطني لدولته.
- يدافع عن حقوق دولته ويحمي مصالحها المادية والأدبية والاقتصادية والتجارية كما يقوم بحماية مواطني دولته المقيمين في البلاد الأجنبية.
- بصفته عضواً في حكومة بلاده يقوم بإعلام رئيس الدولة ومجلس الوزراء عن الوضع الخارجي بشكل عام.
- ينقل وجهة نظر رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء إلى الدول الأجنبية.
- يدير وزارة الخارجية ويرأسها.
- في داخل وزارته يصدر الأوامر، ويوقع الأوراق ويعين ويرقي الموظفين.
- يكون له دور الحكم في أي نزاع داخل إدارات وزارته.
- في الدول ذات النظام البرلماني أو الرئاسي يجب عليه الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه كتابة أو شفاهاً والتي يقوم النواب بطرحها.
- يتدخل في مناقشات اللجنة البرلمانية للشؤون الخارجية وذلك للدفاع عن السياسة المتبعة أو للحصول على موافقة اللجنة بشأن المواضيع المختلفة التي تعني السياسة الخارجية.

- يقوم بتمثيل دولته في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي تدعى لها، كما يقوم بتمثيل دولته لدى المنظمات الدولية^(١).

ويمارس وزير الخارجية في المملكة الأردنية الهاشمية جميع الاختصاصات التي ذكرناها سابقاً وذلك كما هو متبع في الدول الأخرى، ويذكر أن النظام رقم ٦٩ لسنة ١٩٩٣م الخاص بتنظيم وإدارة وزارة الخارجية الأردنية قد نص على أنه مع مراعاة للوزير من اختصاص عام يتولى وزير الخارجية الاختصاصات التالية:

- الإشراف العام على إدارة شؤون الوزارة وطرق مباشرتها لاختصاصاتها.
- إصدار القرارات اللازمة لتنظيم العمل في الوزارة.
- القيام بالنشاط الدبلوماسي اللازم من مباحثات ومفاوضات تقررها السلطات العليا للدولة، مع ممثلي الدول الأجنبية والمنظمات الدولية والإقليمية بشأن الأمور المشتركة بين الأردن وتلك الدول والمنظمات، وذلك إما بنفسه أو عن طريق التعليمات التي يوجهها إلى الأجهزة الدبلوماسية الأردنية المختصة في الداخل والخارج.
- تمثيل الأردن في المؤتمرات والهيئات والمنظمات والمباحثات الدولية والإقليمية وفقاً لقرارات السلطات العليا الصادرة في هذا الشأن.
- ترشيح أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي.
- كما يتولى بصفته الرئيس المباشر لوزارة الخارجية الإشراف على جميع الاختصاصات التي يعهد بها في وزارته، وقد نصت المادة الثالثة من النظام رقم ٦٩ لسنة ١٩٩٣م المشار إليه أعلاه، المهام التي لا تتولاها وزارة الخارجية، حيث تختص الوزارة بمعالجة جميع الشؤون الخارجية للدولة بوجه عام، وتتولى بوجه خاص الاختصاصات التالية:

(١) Ph. CAHIER Op. P. 348 - 350.

- ١- الإسهام في وضع السياسة الخارجية للمملكة وتنفيذها والعمل على حماية المصالح الوطنية الشاملة وتطوير مختلف جوانب علاقات المملكة الخارجية مع جميع الدول والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية والبعثات الأردنية والبعثات المعتمدة والتنسيق مع الجهات المختصة لتحقيق ذلك.
- ٢- رعاية شؤون الأردنيين وحماية مصالحهم في خارج المملكة وتوثيق الصلة معهم لما فيه خدمتهم وخدمة المملكة.
- ٣- تطوير التعامل والتنسيق مع جميع البعثات المعتمدة في جميع المجالات وتحديد اتصالاتها مع الجهات ذات العلاقات في المملكة.
- ٤- إعداد ودراسة المعاهدات والاتفاقيات وتوثيقها وإجراء الاتصالات مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية، بشأن عقدها وتوقيعها واتخاذ الإجراءات لإبرامها وتبليغ جميع الجهات المختصة بها ومتابعة تطبيقها.
- ٥- رسم وتنفيذ القواعد المتعلقة بتنظيم شؤون المراسم والمزايا والحصانات والإعفاءات الدبلوماسية.
- ٦- إصدار جوازات السفر الأردنية الدبلوماسية والخاصة ولمهمة، والإشراف على تأشيرات الدخول والمرور التي تمنحها البعثات التمثيلية الأردنية في الخارج على تلك الفئات من جوازات السفر الأجنبية.
- ٧- تأمين اشتراك المملكة في المنظمات والمؤتمرات والندوات والمعارض الدولية والإقليمية، وذلك بالتنسيق مع الوزارات المختصة وفقاً لقرارات السلطات العليا الصادرة في هذا الشأن.
- ٨- الإعداد لجميع المؤتمرات والاجتماعات الدولية والإقليمية التي تعقد في المملكة وذلك من الناحيتين الإدارية والتنظيمية والفنية، والإشراف على حسن سيرها طوال فترة انعقاد بالتنسيق مع الوزارات المختصة.

٩- القيام بالتشاور مع الجهات المختصة الأخرى بالمفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات السياسية، والاشتراك مع الوزارات المعنية في المفاوضات بالاتفاقيات غير السياسة كلما دعت الحاجة.

١٠- إجراء الاتصالات بين الوزارات والهيئات الأردنية وبين الحكومات الأجنبية وبعثاتها الدبلوماسية والهيئات والمنظمات الدولية والإقليمية.

وتتم تلك الاتصالات مباشرة بالنسبة للموضوعات ذات الطابع الفني، على أن تزود وزارة الخارجية بمجمل نتائج الاتصالات المذكورة.

٢ - إلى أي مدى يلزم وزير الخارجية دولته:

حدّدت القوانين الداخلية لمختلف الدول اختصاصات وصلاحيات وزير الخارجية، فهو بالتالي يستطيع أن يلزم دولته في المجال الذي يمنحه دستور بلاده تلك الاختصاصات، وعليه فوزير الخارجية يتمتع بإلزام دولته في العديد من المجالات، فهو يلزم دولته عند التوقيع على الاتفاق ذي الشكل المبسط الذي لا يحتاج إلى تصديق، كما أنه يلزم دولته في التصريحات التي يلغنها للدول أو لمبعوثها الدبلوماسيين.

وبهذا الشأن فقد قررت محكمة العدل الدولية في قضية جروينلاند الشرقية Groen land oriental في أن تصريح وزير الخارجية لدبلوماسي أجنبي ملزم لدولته وملخص هذه القضية أنه في عام ١٩١٩، حاولت الدنمارك الحصول على اعتراف العديد من الدول على حقها بالسيادة على جروينلاند، وقد صرح وزير خارجية النرويج لممثل الدانمارك كتابة بأن دولته تعترف بسيادة الدانمارك على الجزيرة المذكورة، ومنذ عام ١٩٢٠م، تراجعت النرويج عن هذا التصريح، وبعدها تقدمت بإدعاءات ومطالبات إقليمية على جزيرة جروينلاند الشرقية وعرضت الدانمارك الموضوع على محكمة العدل الدولية، وقد جاء بقرار المحكمة الصادر في ٥ أبريل ١٩٣٣^(١)، حول هذه القضية (بأن

(١) مطبوعات عن محكمة العدل الدولية:

وزير الخارجية هو المهيمن على السياسة الخارجية للدولة وهو صلة الوصل بين دولته والعالم الخارجي وتصريحاته باسم حكومته تكون ملزمة لدولته لأنها صدرت من ممثل له الحق في التعبير عن إرادتها).

وهذا الحكم يتفق مع أحكام المادة ٢/٤١ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، التي تنص على أنه يجب أن تكون معالجة كافة المسائل الرسمية التي تكلف بها البعثة من قبل حكومة الدولة المعتمدة مع وزارة خارجية الدولة المعتمدة لديها أو عن طريقها، أو مع أي وزارة أخرى متفق عليها.

٣ - امتيازات وحصانات وزير الخارجية:

يرى الدكتور أبوهيف^(١)، بأن وزير الشؤون الخارجية ينوب عن رئيس الدولة في تمثيل دولته وفي القيام بمهامها الخارجية، ولذا فهو يتمتع خلال وجوده في بلد أجنبي في مهمة أو في زيارة رسمية، بامتيازات مماثلة لتلك المقررة لرئيس الدولة، أما إذا كان وجوده في البلد الأجنبي بصفة شخصية كأن يكون مثلاً في إجازة لغرض المعالجة أو للسياحة فلا يكون له الحق بالمطالبة بهذه الامتيازات لانتهاء مبرراتها، وذلك على خلاف الوضع بالنسبة لرئيس الدولة الذي قد يوجد في بلد أجنبي بصفة غير رسمية أو تحت اسم مستعار.

ويذكر أن اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة لعام ١٩٦٩ نصت في المادة ٢/٢١ على أن رئيس الحكومة ووزير الخارجية والأشخاص الآخرين من المرتبة العليا عندما يكونون في بعثة خاصة لتمثيل دولتهم فإنهم يتمتعون في الدولة المستقبلية أو الدولة الثالثة، بالإضافة إلى ما ضمنته هذه الاتفاقية بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي أقرها القانون الدولي.



(١) د. علي صادق أبو هيف المرجع السابق، ص ٥٥.