القسم الثالث

تنظيم العلاقات الدولية في وقت السلم

قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

تمهيد

٣٧٠ ـ لعلنا لا نغالى كثيرا اذا قلنا ان نظرية العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، والقواعد التى تحكمها ، هى حجر الزاوية فى الدراسة القانونية الدولية . ذلك ان القانون الدولى يحكم العلاقات الخارجية للدولة ، والموضوع الذى تدور حوله نظرية العلاقات الدبلوماسية هو اظهار طريقة تكوين ارادة الدولة فى المجال الخارجى أو أسلوب اعلانها الى الدول الأخرى .

فالدولة هى الشخص القانونى الرئيس فى المجال الدولى ، ومن ثم تتوافر لها الاهلية القانونية الدولية ، بمعنى القدرة على التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات فى النطاق الدولى ، والوسيلة التى تمارس بها هذه الاهلية فى أن تكون لها ارادة حقيقية أو اعتبارية ، اذ بغيرها لا يمكن ان تجرى اى عمل قانونى لا يمكن لغير ذى الارادة أن يكون مخاطبا باحكام القانون (١) .

ولما كانت الدولة شخصا معنويا ، فقد لزم أن يكون لها اعضاء من الافراد العاديين يقومون بتمثيلها والتحدث باسمها ، وهذا ما اظهرته المحكمة الدائمة للعدل الدولى فى رايها الاستشارى الذى اصدرته عام ١٩٢٣ م فى قضية المستوطنين الالمان فى بولندة حيث ذكرت ان الدول لا تستطيع أن تتصرف الا عن طريق عمالها وممثليها (٢) .

وهكذا يتحدد موضوع هذه الدراسة فى تناول من له الحق فى تمثيل الدولة واظهار ارادتها الى العالم الخارجى .

---

(١) حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، القاهرة ١٩٧٤ م .

(٢) مطبوعات المحكمة ، مجموعة (ب) رقم ٦ ، ص ٢٢ ، عام ١٩٢٣ م . ص ١٨٨٥ .

٣٦٤- ويصطلح الفقه الدولى على تسمية الجهاز الذى يقوم بممارسة هذا النوع من العلاقات الدولية بالجهاز الديبلوماسى ، كما يسمى الافراد الذين يعملون فيه بممثلى الدولة (١) ، أو أعضاء الاشخاص القانونية الدولية (٢) . والقانون الدولى العام هو صاحب الاختصاص فى بيان من لهم التعبير عن ارادة أشخاص القانون الدولى ، أو أعضائه ، والعضو هو فرد من الافراد تنسب قواعد القانون الدولى ارادته ونشاطه القانونيين الى الشخص الذى يقوم بتمثيله بحكم وظيفته .

هذا ويعرف القانون الدولى أجهزة مركزية تتولى رسم السياسة الخارجية للدولة واعلانها للدول الاخرى ، وهى رئيس الدولة ، ورئيس الوزراء ، ووزير الخارجية ، كما يعرف أيضا نظام البعثات التى ترسلها الدول المختلفة لتمثيلها فى الدول الاخرى أو أمام المنظمات الدولية .

ومن ناحية اخرى ، نجد أن الدول تهتم بالعلاقات التجارية ، والبحرية بينها ، وتقيم لذلك تمثيل قنصلى يتولى رعاية هذه المصالح .

على ان الدول لم تعد هى الاشخاص القانونية الدولية الوحيدة ، بل وجدنا المنظمات الدولية تشاركها العمل فى النطاق الدولى وتقوم مثلها بالاتصال بالدول وبالمنظمات الدولية الاخرى ، وتقيم بينها علاقات ديبلوماسية .

ويتحدد موضوع دراستنا اذن بتناول كل هذه المشاكل التى اثرناها كل فى باب على حدة ، فسوف نتناول الاحكام التى تحكم التمثيل الديبلوماسى الفردى فى الباب الاول ، ونتناول فى الباب الثانى التمثيل القنصلى ، اما العلاقات الديبلوماسية للمنظمات الدولية فسوف نتناولها فى مؤلفنا عن المنظمات الدولية لذا نحيل اليها .

---

(١) محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، المرجع ص ٥٥٦
(٢) حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى ، المرجع السابق ، ص ١٨٥

الباب الاول

التمثيل الدبلوماسي بين الدول

٢٧١ ـ يثير التمثيل الديبلوماسي بين الدول ، العديد من التساؤلات التى سنقوم بالاجابة عليها ، فى هذا البحث ٠

فماهو المعنى الدقيق للديبلوماسية ، ومن اين اتى هذا الاصطلاح ؟ ثم كيف مارست لدول التمثيل الديبلوماسى بينها خلال مراحل التاريخ المختلفة ؟ وهل اختلف التمثيل الديبلوماسى بين الدول الآن عن العصور الماضية ؟ واخيرا من هم الممثلون للدولة فى علاقاتها الخارجية ، وما هو وضعهم القانونى وما هى حصاناتهم وامتيازاتهم ؟

للاجابة على هذه التساؤلات ، سنقسم هذا الباب الى ثلاثة فصول نتناول فى الفصل الاول مسائل تمهيدية تتضمن تعريف الديبلوماسية والتطور التاريخى للوظيفة الديبلوماسية ومصادر لتنظيم الديبلوماسى ٠

اما الفصل الثانى فسوف نخصصة لدراسة الاجهزة المركزية للعلاقات الدباوماسية الدولية ، اما الفصل الثالث فسوف نتناول فيه الاجهزة اللامركزية للعلاقات الدولية او البعثات الدبلوماسية ٠

الفصل التمهيدى

٢٧٢ ـ سوف نتناول فى هذا الفصل بعض المسائل التمهيدية كما اوضحنا ، فسوف نعرف الديبلوماسية ونبين اصلها التاريخى فى مبحث اول وسوف نتناول التطور التاريخى للوظيفة الديبلوماسية فى مبحث ثان ، اما المبحث الثالث فسوف نخصصه لتناول المصادر التى اخذ منها التنظيم الديبلوماسى احكامه ٠

المبحث الاول

الاصل التاريخى لمصطلح الدبلوماسية

٢٧٣ ـ كلمة دبلوماسية Diplomacy ذات أصل يونانى ، وكانت تعنى « الوثيقة الرسمية المطوية مرتين والصادرة عن الرؤساء السياسيين للمدن التى كان يتكون منها المجتمع الاغريقى القديم » (١) .

ومع ذلك هناك من استعمل عبارة الدبلوماسية بمعنى خطاب التقديم ، وهذا المعنى يقترب من الاستعمال الحديث لهذه العبارة ، وذلك لان الممثل الدبلوماسى عندما يعتمد فى اقليم دولة معينة لتمثيل دولته ، يقدم خطاب اعتماد من رئيس دولته الى رئيس الدولة الاخيرة ، وهذا الخطاب يكون بمثابة تقديم له من قبل رئيس الدولة الاخرى (٢) .

المعنى القانونى للدبلوماسية :

٢٧٤ ـ لا يوجد رأى واحد حول المدلول القانونى لمصطلح الدبلوماسية، فالبعض يستعملها فى معنى واسع لكى تعنى « فن توجيه العلاقات الدولية » او « السياسة الخارجية للدولة » او « الذكاء والخبرة اللازمين لتوجه العلاقات الرسمية بين الحكومات » او من يعرفها بانها «علم العلاقات والمصالح المتبادلة» او « فن تمثيل الدول » ، او المفاوضات » (٣) .

---

(١) الدكتور عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، القاهرة عام ١٩٧٤ م ، ص ٣ .

ويقصد بعبارة الدبلوماسية فى اللغة اليونانية الحديثة : الشهادات او خطابات الاعتماد المالية .

(٢) د . عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية المرجع السابق ، ص ٤ .

(٣) يعرفها الدكتور عبد العزيز سرحان بانها « فرع القانون الدولى العام

وهناك اتجاه آخر يضيق من المعنى المقصود بالدبلوماسية ويقصره على الاشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية ، سواء من كان منهم يعمل فى وزارة الخارجية أو فى الخارج ·

ومن الفقهاء من يعنى بهذا الاصطلاح التوفيق بين مصالح أشـــخاص القانون الدولى بطرق سلمية ·

ونحن نرى قصر الدبلوماسية على مجموعة القواعد التى تنظم عملية التعبير عن ارادة الدولة واعلانها للعالم الخارجى ، وتمثيل الدولة فى علاقاتها الدولية ·

فالدبلوماسية تتمثل فى الوسائل التى تستعين بهـا الدول فى اقامة العلاقات مع الدول الاخرى والاتصال بها ، أو فى اقامة المعاملات القانونية أو السياسية وذلك من خلال ممثليها ·

والدبلوماسية بهذا المعنى قد توجد بين الدول فى حالة الحرب أو فى حالة السلم على السواء ، وان كانت فكرة الاتصالات متصورة فى حالة السلم اكثر منها فى حالة الحرب ·

ومن الطبيعى أن تتضمن الدبلوماسية تبادل البعثات الدبلوماســـية الدائمة ، أو التمثيل الدائم لعضوية المنظمات الدوليـــة · ومن ثم لم تعـــد الدبلوماسية قاصرة على تمثيل الدول لدى الدول الاخرى · وانما صارت تشمل تمثيلها لدى المنظمات الدولية (١) ·

الذى يضم القواعد القانونية التى تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين اشخاص القانون الدولى العام ، وهو بذلك يسير مع الاتجاه الذى يوسـع فى مدلول الدبلوماسية ، راجع مؤلفه السابق ، ص ٩ ·

(1) Hardy, Modern Diplomatic Law, London, 1968, P, 8, Brownlie, principles of Public International Law, second edition. 1973, p. 333

المبحث الثانى

التطور التاريخى للعلاقات الدبلوماسية

٣٧٤ ـ تعتبر العلاقات الدبلوماسية من قبيل العلاقات الدولية ، وتعرف العلاقات الدولية بانها سائر انواع الروابط والمبادلات التى تتم خارج حـــدود دولة واحدة ، لذا من الضرورى لقيام هذه العلاقات ، يتوافر شرطان :

الأول : أن توجد جماعات بشرية متعددة تتصف بالتميز والاستقلال ٠

الثـانى : أن تدخل هذه الجماعات فى علاقات سلمية مع بعضها البعض بصفة دائمة (١) ٠

وعلى اســـاس هذا المعيار تذهب للبحث فى التاريخ المعروف عن وقت قيام الدبلوماسية ٠

أولا : الدبلوماسية فى العصر اليونانى :

٣٧٥ ـ من المتفق عليه بشكل عام أن العلاقات الدبلوماسية قد نشأت فى شبه الجزيرة اليونانية فى العصر الذهبى للحضارة اليونانية (٢) ٠ذلك أن هذه المنطقة كانت منقسمة الى عـدة مدن لكل مدينة شعبها واقليمها وسلطتهـــا السياسية المســـتقلة عن المدن الأخـرى ، وهكذا كانت المدينة وحـــدة تربط بين جزء صغير من الامة فى بقعة معينة ، ومن ثم ازدهرت فى المدن اليونانية

---

(١) يراجع فى هذا المعنى مؤلفنا : المنظمات الدولية الثانية ، القاهرة ١٩٧٥ ، ص ٣ ٠

وانظر ايضـــا : Marcel Merle. La Vie International, 3e edition,

(٢) ومع ذلك فهناك من يرى أن اثار بابل واشور ، ومصـــر القديمة ، تكشف عن وجود علاقات دبلوماسية قوية بين الشعوب الآسيوية والافريقية ، فقد كانت الصين ترسل البعثات الدبلوماسية للدول المجاورة ، كما أن قانون مانو ، تضمن تنظيما للسفارات والمعدات والحروب ، راجع :
Numelin, The Begining of Diblomcy, London, 1950, p 83.

انظمة مختلفة للحكم . لذا من المتفق عليه وجود قواعد تحكم العـــلاقات بين هذه المدن ، على أساس أن الاشتراك فى المدنية ووحدة الجنس والدين واللغة قد سهلت الاتصال بينهم .

وعلى ذلك ، فلقد قامت هذه المدن بايفاد البعثات الديبلوماسية بينها ، وعقدت العديد من الاتفاقات ، واشتركت فى مؤتمرات ، وقبلت التحكيم فى المنازعات التى تنشأ بينها (١) .

ولم تكن العلاقات الودية تربط بين المدن اليونانية فى معظم الأحيان ، بل كانت العلاقات العدائية هى السائدة نظرا لغلبة روح التنافس والاســـتعلاء على كل مدينة ، وما ترتب على ذلك من محاولات تبذلها كل منها للســـيطرة على الأخرى واخضاعها لها ، وقد ترتب على ذلك عدم اعتراف هـــذه المدن بالسفارات الدائمة بينها ، وقصرها التمثيل بينها على مناسبات مختلفة (٢) . لذا سميت الدبلوماسية التى ظهرت فى هذا العصر بديبلوماســـية المناسبات او الديبلوماسية المؤقتة ، ومعنى دبلوماسية المناسبات أو الديبلوماسية المؤقتة ان السفارات لم يكن لها صفة الدوام بل كان يستفاد منها فى مناسبات معينة فحسب ، فقد كان السفير يرسل الى بلادة لعقد محالفة او اتفاق تجارى ،أولطلب يد اميرة لملكه أو لاحد امراء دولته ، أو للاتفاق على مقدار المهر ، أو للقيـــام باية مهمة اخرى يكلف بها (٣) .

ومع ذلك لم تمنع صفة التوقيت هذه من نشأة قواعد دولية تحكم التمثيل الدبلوماسى بين هذه المدن دخلت فى الهيكل القانونى الدولى منذ ذلك الوقت ،

---

(١) Nausbum. a Concise History of the Law of Nations Londdn, 1947. p.120

(٢) نظرت كل مدينة ـ نتيجة لذلك ـ الى مبعوثى المدينة الاخـــرى نظرة ريبة وحذر خشية ان يشتركوا فى المؤامرات أو قلب نظم الحكم . عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ، ص ١٢ .

(٣) G. Von Glahn, Law among Nations, second edition,P.110.

وتمتع العديد منها بالاستقرار ، وتطور البعض الآخر ليلائم الحاجات المتغيرة للمجتمع الدولى ·

فمن ناحية عرفت قاعدة حصانة الممثل الدبلوماسى ، سواء بعدم سريان احكام القانون والقضاء المحلى عليه ، او بعدم جواز التعرض لشخصه او الاعتداء عليه لاى سبب كان (١) ·

ومن ناحية اخرى اعترف بالايفاد الايجابى ، اى حق كل مدينة فى ان ترسل بعثات الى المدينة الاخرى - مؤقتة طبعا - والايفاد السلبى ، اى ضرورة استقبال هذه البعثة من المدينة الاخرى ، على انهما حقان رئيسيان لا تستطيع ان ترفضهما ·

واخيرا نظرا لسيادة الروح الديمقراطية فى المدن الاغريقية ولاهمية حكم المجالس الشعبية فيها · فقد وجدنا تبادلا للبعثات الدبلوماسية بين مجالس الحكم فى المدن اليونانية (٢) ·

ثانيا : الدبلوماسية فى العصر الرومانى :

٢٧٦ - ويمكن أن نقول انه فى الطور الاول من اطوار الدولة الرومانية لم يعرف العصر الرومانى الدبلوماسية ، اذ أن هذه الدولة كانت تقوم على الفتح والاستعلاء واخضاع الشعوب الأخرى لحكم روما ، لذا كانت تكون الوحدة السياسية الوحيدة فى العالم ، ومحت من ثم استقلال وسيادة الدول الأخرى (٣) ·

---

(١) G, Stuart, Droit Diplomatique et Consulaire. R.D.C.A.D.I 1934 T. 2, p. 463.

(٢) يراجع ستيوات المرجع السابق ، ص ٤٦٥ ·

(٣) E.A. Walsh, L'Evolution de La Diplomatie. R.D.C.A.D.I 1939 T. 3. p. 197

فروما لم تكن تلجأ الى المفاوضات ، بل كانت تحكم العالم كلة ولا تسمح بوجود وحدات ذات سيادة متساوية معها ، بل كانت تصدر الاوامر ، وتفرض

وقد سبق أن ذكرنا ضرورة أن تتعدد الوحدات السياسية في العالم حتى يمكن أن نكون بصدد علاقات دولية أو قانون دولي بالمعنى الصحيح ٠

أما بعد ظهور الاسلام وضربه للدولة الرومانية واقتطاعه العديد من اجزائها ، وما ترتب على ذلك من ضعف وتفكك الدولة الرومانية ، وكذا ظهور وحدات أخرى قادرة على منازلتها ومتمتعة بالاستقلال والسيادة ، فان الباحثين يؤكدون أنه بدات توجد علاقات دبلوماسية ٠ وهكذا فقد اسندت الوظيفة الدبلوماسية في آخر العصر الرماني الى اشخاص معينين ، عهد اليهم جمع المعلومات عن الاوضاع الداخلية في الدول الاخرى وعن علاقات هذه الأقطار ببعضها البعض ، حتى يمكن ان تقيم الدولة الرومانية تعاملها معها على أساس سليم ، وهذا الاتجاه يعد أساسا هاما لتطور الوظيفة ، الديبلوماسية المحترفة، اذ بدأبعده اختيار الدبلوماسيين على أساس مدى مهارتهم وقدرتهم على المفاوضة مع الشعوب الاخرى ، وليس على اساس المهارة في الخطابة او البطولة ، كما كان الوضع من قبل (١) ٠

ثالثا : الديبلوماسية في الدولة الاسلامية :

٢٧٧ ـ ترجع بداية تطبيق الديبلوماسية في الدولة الاسلامية الى عهد الرسول صلى الله عليه وسلم ، فقد بدأ يرسل الرسل والوفود الى الشعوب الاخرى ليشرحوا لهم اصولها ، ويدعونهم الى الايمان بها فيتبعها من يريد اتباعها ، وقد اتبعها بالفعل بعض اهل الشام ممن كانوا يخضعون لحكم الرومان ، وعرف المصريون وغيرهم حقيقتها حتى لم تعد مجهولة لمن يريد أن يتعرفها ، وتسامعت بها البلاد المتاخمة للعرب (١) ٠

الشرط ، وتكسن القوانين وتفرض على الدول الاخرى الخضوع لما تصدره ٠

وراجع ايضا ، مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ، ص ١٥ ٠

(١) H. Nicolson, Diplomacy, London, 1945, p. 23

(١) جاء في الرسالة التي بعث بها النبي صلى الله عليه وسلم الى هرقل

وهكذا مارس الرسول - صلى الله عليه وسلم - حق الايفاد الايجابى المعروف فى النظم الدبلوماسية الحديثة ٠

ومن ناحية اخرى ، مارس الرسول - صلى الله عليه وسلم - حق الايفاد السلبى ، اى استقبال رسل الدول الاخرى ٠

ومن الملاحظ أن الرسول قد احترم مبعوثى الدول الاخرى دائما ، كما اوصى اتباعة باحترامهم ، الى جانب ذلك عرفت الدولة الاسلامية العديد من المبادىء والاسس التى اقامت عليها العلاقات مع الدول والشعوب الاخرى ومارست الدبلوماسية الاسلامية دورها سواء فى الدعوة الى الاسلام او فى ارسال الرسل لتبليغ طلبات المسلمين اثناء الحروب او فى المفاوضة على الصلح ، الى غير ذلك من الصور ٠

رابعا : الدبلوماسية فى العصور الحديثة :

(أ) مرحلة الدبلوماسية الدائمة :

٢٧٨ - يمثل عصر النهضة بداية مرحلة هامة من مراحل الدبلوماسية ، بدأ فيها العالم ينتقل من الدبلوماسية المؤقتة او دبلوماسية المناسبات الى الدبلوماسية الدائمة ٠

ونقطة البداية فى هذا التحول ترجع الى منتصف القرن الخامس عشر ، وكانت ايطاليا هى اول من ارست هذا التقليد الجديد ، ذلك انه بعد تحلل الامبراطورية الرومانية ، ظهرت ايطاليا فى شكل عدة جمهوريات صغيرة ومستقلة بعضها عن البعض الآخر ٠ كما انتشرت التجارة بينها وبين دول

« اسلم تسلم ، والا فعليك اثم اليريسيين (اى الزراع وغيرهم) يا اهل الكتاب تعالوا الى كلمة سواء بيننا وبينكم الا نعبد الا الله ، ولا نشرك به شيئا ولا يتخذ بعضنا بعضا أربابا من دون الله »

راجع مؤلف الدكتور حامد سلطان : احكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، المرجع السابق ، ص ١١٤ ٠

الشرق العربى على نطاق واسع · وبهذا توافرت مقومات التمثيل الدبلوماسى الدائم ، والعلاقات الدولية المستقرة ، ويقال ان اول مدينة ظهر فيها التمثيل الدبلوماسى الدائم هى مدينة ميـــلانو ، حيث اتبعت هذا الاســـلوب عام ١٤٥٠ (١) ·

٣٧٩ ـ وهناك من يقول بأن مدينة البندقية (فينسيا) تفوق المدن الايطالية الاخرى : كجنوا ونابولى وميلانو ، اهمية فى هذا الشأن ، حيث ظهرت فيها قواعد واضحة تحكم الوظيفة الدبلوماسية ، كما بدا يظهر فيهـــا السـلك الدبلوماسى بصورته الراهنة (٢) ·

ومع ذلك فقد وقفت الكثير من العقبات ضد انتشار الدبلوماسية الدائمة التى على راسها عدم الثقة التى كان ينظر بها بلاط الملوك والامراء الحـــاكمين الى السفير الاجنبى ، اذ كان ينظر اليه كجاسوس للدولة التى اوفدته ، مع انه كان دائما من النبلاء ·

وهكذا ظلت روســـيا فى عهد بطرس الاكبر تقـــاوم جميـــع المحاولات التى بذلت لتعيين ممثلين اجانب دائمين فى عاصمتها ، ولكنهـــا مع الوقت بدات تقتنع باهمية البعثات الدائمة ، وبدات تشعر بالمزايا العديدة الناجمة عن الوجود الدائم للممثلين فى الخارج ، ولم يمض وقت بعيد حتى بدا هذا السلوك ينتشر فى اوربا كلها ·

٣٨٠ ـ وجاءت معاهدة صلح وستفاليا لتقنن هذا العرف عـــام ١٧٤٨ ، اذ بعدها بدات الدول تهتم بالعلاقات الدبلوماسية الدائمة · كما بدات الدول تهتم بانشاء ادارات او مكاتب داخلية تهتم بامور العلاقات الدولية ، وقد تطورت هذه الادارات الى وزارات للخارجية بعد ذلك ·

---

(١) يراجع ، فان غلان ، القانون بين الشعوب ، المرجع السابق ، ص ١١٦

(2) Philppe Cahier, Le Droit Diplomatque Contemporain, paris. 1962 p. 21.

ولقيت الوظيفة الدبلوماسية اهتماما بالغا بعد ذلك ، تجلى فى وثيقة فقهية ورسمية استهدفت تطوير القواعد التى تحكمها ، وازالة اى غموض يتصل بها ، وعلى سبيل المثال حسمت مشكلة التقدم والصدارة بين ممثلى مختلف الدول فى مؤتمر فيينا الاول الذى انعقد فى ١٩ مارس ١٨١٥ ، كما وضعت العديد من القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الاجنبية فى مؤتمر « اكس لا شابل » عام ١٨١٨ .

(ب) الدبلوماسية الحديثة :

٣٨١ ـ نستطيع أن نقول ان المجتمع الدولى بدأ يدخل فى مرحلة جديدة من مراحل الدبلوماسية منذ القرن التاسع عشر وحتى الحرب العالمية الثانية، وعلى الخصوص تحت تاثير الحرب العالمية الاولى وما اعقبها من اثار ، ذلك ان الصفة الاساسية التى كانت تتميز بها الدبلوماسية حتى الحرب العالمية الاولى ، هى صفة السرية ، وعدم الاهتمام بالرأى العام الدولى ، مما نتج عنه اوخم العواقب ، فلو كان الرأى العام شريكا لحكوماته فى اتخاذ القرارات الهامة ما تم اتخاذ قرارات الحرب بهذه السرعة ، ولما تورط المجتمع الدولى كله فى حرب ضروس افقدته ملايين البشر ، وجعلته يعانى من متاعب والام لا حد لها ، لذلك نودى عقب الحرب العالمية الاولى بالدبلوماسية العلنية او المفتوحة ، وجعلها الرئيس ويلسون ضمن مبادئه الاربعة عشر التى اقترحها لقيام السلام العالمى بعد الحرب العالمية الاولى .

٣٨٢ ـ وبدأ دور الرأى العام يبدو بوضوح فى مراقبة السياسة الخارجية لحكومته والتاثير على اسلوب ادارتها للسياسة الخارجية ، وأثر ذلك ايضا تاثير على الدبلوماسية ، فالدبلوماسى صار يرقب صدى تصرفه بالنسبة للرأى العام ويقوم بعقد المؤتمرات الصحفية لكسب التاييد لموقف بلده ، واظهار الشعوب على حقيقة التصرفات التى يقوم بها .

على أن ذلك لا يعنى ضرورة توافر صفة العلانية فى كافة التصرفات الدبلوماسية ، بل ان السرية تعتبر من عوامل نجاح العمل الدبلوماسى - على الاقل فى مراحله الاولى ، انما الذى يجب الا يكون سريا هو ما تنتهى اليه هذه الاعمال ، فالاتفاقات أو الاعلانات الرسمية لا ينبغى ان تظل سرية ولذا أوجب عهد عصبة الامم ، وميثاق الامم المتحدة تسجيل مختلف المعاهدات التى تبرم بين الدول فى سكرتارية الامم المتحدة ، التى تقوم بطبعها وتوزيعها على كافة الدول الاعضاء فيها .

(ج) الدبلوماسية المعاصرة :

٣٨٣ - دخل المجتمع كله - دولى ودلخلى - فى مرحلة تاريخية جديدة بعد الحرب العالمية الثانية نتيجة لتغيرات رئيسية غيرت بعمق جوهر العلاقات الاجتماعية فى النطاقين الدولى والداخلى على السواء ، ومن ثم كان من الطبيعى ان تتغير العلاقات الدولية نتيجة لذلك ، وان تتغير ايضا الوظيفة الدبلوماسية تبعا لها .

٣٨٤ - ونستطيع ان نجمل عوامل التغير فيما يلى :

١ - التوسع الافقى فى العلاقات الدولية :

ذلك ان العلاقات الدولية - وكذلك دائرة الدبلوماسية - كانت قاصرة على مجموعة صغيرة من الدول ، هى الدول الاوروبية ، اما بقية دول العالم ، فكانت اما تعيش حياتها الخاصة بعيدا عن دائرة العلاقات الدولية ، او كانت تدخل دائرة الخضوع لدول أوربا الغربية (١) .

ولكن العلاقات الدولية - الآن - تطورت واصبحت دائرتها اوسعة ، وقد تطورت الوظيفة الدبلوماسية تبعا لذلك ، وبعد ان كان التمثيل الدبلوماسى

---

(١) W. Friedmann, The Chaning Structure of International Law, London, 1964, p, 5FF, Anand, New States and International Law, Delhi, 1970, p. 5 FF.

دائرا فى نطاق عدد محدود من الدول ، صار يغطى العالم بأسره ، ويلقى على الدول ـ وخاصة الصغيرة ـ اعباء كبيرة ، كما يلقى على التمثيل الدبلوماسى دورا كبيرا فى محاولة تتبع الاحوال ورسم السياسات الدولية على نطاق هذا العدد الكبير من الدول ٠

٢ ـ التوسع الراسى للعلاقات الدولية (٢) :

٢٨٥ ـ الى جانب التوسع الافقى فى دائرة العلاقات الدولية الذى ادى الى زيادة عدد الوحدات التى تتعامل فى نطاقها ، حدث توسع راسى كبير مقابل فى الجانب الراسى لها ، أى فى نطاق الموضوعات والمسائل التى تتناولها ففى العهود الاولى لم تكن العلاقات الدولية تتناول بشكل اساسى سوى الجانب السياسى ، اما الآن فقد اصبحت تتناول كافة صور النشاط البشرى ، وفى جميع الحقول الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ٠

والواقع ان الاختلالات الاقتصادية التى حدثت فى العالم بعد الحرب العالمية الثانية قد ادخلت الى دائرة العلاقات ، معالجة مشكلة التفاوت بين الدول الغنية والدول الفقيرة فى مستويات المعيشة وفى الدخول ، ذلك ان الافراد فى الدول الغنية قد وصلوا الى مستويات ضخمة من الرفاهية ، بينما نجد شعوب الدول الفقيرة وهم يمثلون ٧٥٪ من سكان العالم ـ يعيشون فى فقر وجوع ويعانون من نقص الغذاء ، ومن امراض متوطنة ، ومن اخفاق متواصل فى الوصول الى كل ما يتطلعون اليه من امال ٠ وكما وصلت الحال الى ضرورة تدخل السلطات العامة لمعالجة تلك الازمة فى داخل الدول ، فان المجتمع الدولى قد اصبح فى موقف مشابه ، ودخلت على ذلك المشكلة الاجتماعية فى دائرة العلاقات الدولية ٠ ولا يمكن ان تقف الدبلوماسية بعيدة عن هذه الظاهرة ، ومن ثم بدات تشحذ اهتمام البعثات الدبلوماسية

---

(٢) راجع مؤلفنا : الوجيز فى القانون الدولى العام ، القاهرة ١٩٧٥ م، ص ٢ ٠

وأصبحنا نرى فى داخل البعثات متخصصين فى المسائل الاقتصادية والاجتماعية وأصبح من صميم الوظيفة الدبلوماسية العمل على تحسين هذا النوع الجديد من العلاقات بين الدولتين ٠

وتبدو اهمية هذا التوسع من زاوية اخـــرى ، فلقد ترتب على التقدم العلمى ، دخول اساليب الادارة العلمية فى الانتاج والاستفادة بمزايا التخصص وقد ادى ذلك الى خلق مجال واسع للتعاون الدولى فى شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية والثقافية ، والذى اتخذ شكل تكوين منظمات دوليـة عالمية ، كالامم المتحـــدة ، ومتخصصة كالبنك الدولى للانشـــاء والتعمير وصندوق النقد الدولى ، ومنظمة الامم المتحدة للاغذية والزراعة ، ومنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ٠٠ الخ ، ثم منظمات اقليمية كجامعة الدول العربية ، والسوق المشتركة ، وحلف شمال الاطلنطى الخ (١) ٠

وقـد اثر ذلك تاثيرا قويـا على الوظيفة الديبلوماسـية تجلى من اكثر من زاوية ٠

فمن ناحية عرفت دبلوماسية المنظمات الدولية ، او على ما تسمى احيانا بالدبلوماسية الجماعية او الدبلوماسية البرلمانية ٠ واســاس ذلك أن هذه المنظمات صارت مكانا رحبا لعرض المشكلات الدولية ولمعرفة سياسات الدول الاعضـــاء فى المنظمة ، ومن ثم اصبحت البعثات الدائمة للامم المتحـدة ، والوكالات المتخصصة من السمات الرئيسية التى تميز الدبلوماسية الجديدة ، والتى تعتمد عليها الدول اعتمادا كثيرا فى رسم سياساتها المختلفة ، ومعالجة قضاياها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية ٠

ومن ناحية اخرى أصـبح على القانون الدولى ان ينظم حق المنظمات الدولية فى الايفاد الايجابى والسلبى للبعثات الديبلوماسية ، سواء للدول ام

---

(١) راجع تفاصيل واسعة فى مؤلفنا المنظمات الدولية ، دار نهضة مصر للطبع والنشر ، ١٩٧٥ م ص ٢ وما بعدها ٠

للمنظمات الدولية الاخرى ، وكذا دخلت فى دائرة التنظيم القانونى حصانات مبعوثى الدول لدى المنظمات الدولية ، وحصانة مقر المنظمة ، والجهاز الادارى الذى يعمل فيها الى غير ذلك من الامور ٠

٤ ـ ولا يمكن ان ندر بالتوسع الراسى دون ان نذكر التأثير الذى احدثه العلم على وسائل المواصلات والاتصالات بين مختلف الدول والذى كان من نتيجة الغاء الفواصل بين الدول وخلق احساس لدى الشعوب بوهمية الحدود الموضوعة بينها ، وبانها فى النهاية جزء من عالم واحد ، ولا شك أن ذلك قد قوى التضامن العالمى وساعد على خلق حضارة واحدة تربط بين بنى الانسان (١) ٠

٣٨٦ ـ ولذلك اثره الهام على الوظيفة الدبلوماسية :

(أ) فقد ساعد الدبلوماسى على سرعة اجراء الاتصالات مع حكومته ومع زملائه ، ومكنه من ارسال تقاريره لدولته بسرعة ، فضلا عن سهولة وسرعة معرفته للاحداث ، وبما يجرى فى العالم ، وامكنه الاطلاع على المؤلفات والكتب التى تنشر المعلومات عن العالم ٠

(ب) ومن ناحية أخرى نجد أن هذا التطور قد ساعد على خلق الدبلوماسية الشخصية او دبلوماسية القمة Personal Diplomacy والواقع أن هذا النوع من الدبلوماسية ليس جديدا على العائلة الدولية ، فقد عرفته فى مؤتمرات فيينا التى عقدت فى أوربا فى القرن التاسع عشر ، كما ظهر خلال الحرب العالمية الثانية (٢) ، وان اوقفتها الحرب الباردة بين

---

(١) راجع للمؤلف بحثا بعنوان « سيادة الدولة على الاثير » مجلة مصر المعاصرة اكتوبر ١٩٧١ م ، العدد ٣٤٦ ، ص ١٩٠ ٠

(١) عقدت عدة لقاءات واجتماعات ومؤتمرات بين اقطاب الدول المتحالفة اثناء الحرب العالمية الثانية ، من ذلك اللقاء الذى تم بين الرئيس الأمريكى روزفلت ورئيس الوزراء البريطانى تشرشل فى اغسطس عام ١٩٤١ م ، والذى =

القطبين الكبيرين فترة طويلة ، وقد عادت الآن الى الظهور بشكل واضح وتجد تطبيقات لها فى المنطقة العربية سواء فى مؤتمرات القمة العربية ، أم فى لقاءات القمة التى مهدت لحرب اكتوبر عام ١٩٧٣ ، أو أعقبتها كما وضحت فى لقاءات القمة الثلاثية المصرية الاسرائيلية الامريكية التى انتهت الى ابرام اتفاقيات كامب ديفيد ومعاهدة السلام المصرية الاسرائيلية ·

ويدخـــل فى هذا القبيل أيضا لقاءات رؤســـاء الوزارات أو وزراء الخارجية ولهذا التطور دلالته الهامة التى أدت ببعض الباحثين الى القول بأن العمل الدبلوماسى قد أصبح من شئون رؤساء الدول ، واقتصـــر دور وزراء الخارجية على مشاركتهم فى ذلك ·

كما تقلل هذه المؤتمرات من اهمية عمل البعثات الدبلوماسية ، وتجعـل آراء السفراء مجرد آراء استشارية ، وتقوى هذه الظاهرة بشـــكل كبير فى الأنظمة الرئاسية حيث يتولى رؤساء الدول رسم السياسية الخارجية لدولهم ومتابعة تنفيذها ، ويكون وزراء الخارجية مجرد سكرتاريين لهم فى هذا المجال·

ومع ذلك يجب ألا نبالغ فى تقدير قيمة مؤتمرات القمة ، فمؤتمرات القمة يكون لها أهمية فى حل المشاكل العليا التى لا يستطيع الديبلوماسيون حسمها ، كما تساعد على تقريب وجهات النظر وتعميق الروابط الشخصية بين الرؤساء واتخاذ قرارات سريعة فى المشاكل الدولية ·

ولكن يعيب هذه المؤتمرات ان الوقت المخصص لبحث المشاكل فيهـــــا

=

نتج عنه اصدار تصريح الاطلنطى الذى أعرب رغبة العاملين فى قيـــام عالم متحرر من الخوف والعوز ، وقد أعلنت الفقرة السادسة من التصـــريح عـــزم العاملين على انشاء منظمة دولية تضم مختلف الشعوب لتحقيق هذا الهدف ، أيضا لقاء الاقطاب فى يالتا فى فبراير عام ١٩٤٥ ، والذى تم فيه الاتفاق على وضع الدول الكبرى فى مجلس الامن ·

راجع : مؤلفنا « المنظمات الدولية » ، طبعة ١٩٧٥ م ، ص ٢٥٥ ·

يكون عادة ضيقا ، مما قد يؤدى الى صدور قرارات عاجلة ، اولا يؤدى الى حسم المشاكل بشكل فعال ، وهنا يكون فشلها صدمة للراى العام لدولهم، كما أن هذه المؤتمرات ، قد تتخذ احيانا وسيلة للدعاية ، او حلبة لتبادل الاتهامات ، كما وانها تؤدى الى الخلط بين العمل السياسى والعمل الدبلوماسى،

(ج) ولا شك أن هذا التطور قد أدى الى تقليل الحرية التى كان يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ، وتقييده بالرجوع الى دولته فى كثير من الحالات ، الأمر الذى لم يكن يحدث من قبل لصعوبة الاتصالات ، مما كان يعطى للدبلوماسى سلطة كبيرة فى التصرف ، ومع ذلك فهناك من يقول بان سهولة الاتصالات تلك تؤدى الى تسهيل مهمة الدبلوماسى ، وتعطيه المبادرة ، وتقوى الصلة بينه وبين الهيئات الحاكمة ، كما تعطيه الفرصة لكى يتعرف من رئيس الدولة ومن وزير الخارجية ـ على كيفية التصرف فى المسائل الهامة .

٣٨٧ ـ ومن ناحية أخرى تزايد دور الراى العام فى المجال السياسى ، وأدى التطور الديمقراطى الى نشاة نوع جديد من انواع الدبلوماسية هى الدبلوماسية الشعبية Common Diplomacy أو الدبلوماسية الجماهيرية ، وواضح أن سر تسميتها بالجماهيرية انها توجة الى الجماهير ، وهكذا وجدنا اهمية كبيرة للمؤتمرات التى تعقدها البرلمانات العالمية ، أو البعثات الرياضية ، او تجمعات الشباب العالمى ، ويدخل فى هذا المجال منظمات المراة العالمية وجمعيات انصار السلام ، وجمعيت الأدباء والفنانين ، وجماعات التضامن بين الشعوب ، كمنظمة التضامن الأسيوى الأفريقى ، وتؤدى هذه التجمعات الشعبية ، دورا هاما فى خدمة السياسة العالمية (٢) . وليس ادل على ذلك

---

(1) Hans J. Morgenthau, Politics among Nations, New york, 1958, p. 511 FF.

(2) él Cavaré, Droit International Publie positit T. 1961. p. 635ss

من ان التصالح الأمريكى الصينى الذى جرى عام ١٩٧١ قد تم على اثر زيارة فريق تنس الطاولة الأمريكى للصين ، واعقب ذلك زيارة الرئيس الأمريكى السابق نيكسون للصين ، وبعدها دخلت الصين فى عضوية الأمم المتحدة ، وتحسنت علاقاتها بالولايات المتحدة الامريكية ، وكذلك حقق اتحاد البرلمانات العالمى الكثير من الاهداف السياسية ، وقد كسب العرب تاييده للقضية الفلسطينية عندما انعقد فى صيف عام (١٩٧٥) .

٢٨٨ ـ واخيرا ظهر شكل جديد من أشكال الدبلوماسية هو الدبلوماسية الطائرة Diplommatic volant وهى الدبلوماسية التى يقصد بها تحقيق مهام معينة عاجلة ، ويشترك فيها خبراء فى حقول معينة يمثلون دولهم فى مؤتمرات أو دورات اجتماعات قانونية او علمية او فنية او مهنية ثم يعودون الى دولهم بعدها ، ومثال ذلك اشتراك خبراء الدول فى تقنين قواعد القانون الدولى فى نطاق لجنة القانون الدولى ، أو اشتراك ممثلين دوليين فى حلقات دراسية تنظمها بعض الدول و الهيئات الدولية المختلفة .

المبحث الثالث

مصادر التنظيم الدبلوماسي

٣٨٩ ـ ندرس فى هذا المجال المنابع القانونية التى يستقى منها القانون الدبلوماسى أحكامه ٠

ان لاحـــكام القانون الدبلوماسى وجهـــين متميزين ، ويخضع كل منهما لنظام قانونى خاص ، فهناك وجه ذو طابع داخلى تقوم القوانين الداخلية لمختلف الدول بتنظيمه ، ووجه دولى تنظمه قواعد القانون الدولى العام ٠

فبالنسبة للقانون الداخلى نجده يحكم رابطة الوظيفة الدبلوماسية فيبين من يقومون بتمثيل الدولة فى المجال الخارجى والشروط التى يجب أن تتوافر فيهم ، وطريقة تعيينهم وترقيتهم ، ورواتبهم وعلاواتهم وبدلاتهم ، واحالتهم الى الاستيداع ، الى غير ذلك من المسائل التى تتصل بالوظيفة الدبلوماسية ٠

وللقانون الداخلى دوره كذلك فى تحديد سلطات كل عضو من اعضاء الجهاز المركزى للعلاقات الدبلوماسية فى كل دولة ، فيبين مثـــلا دور كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعى ، ومدى الدور الذى يقوم به وزير الخارجية فى هذا المجال ٠

٣٩٠ ـ اما عن الوجه الخارجى للوظيفة الدبلوماسية فهو يشمل مدى حق الاشخاص القانونية الدولية ـ دولا كانوا أم منظمات دولية ـ فى الايفاد الايجابى والسلبى للبعثات الدبلوماسية ، وحجم هذه البعثات ودرجات رؤساء البعثات الدبلوماسية وحصـــانات وامتيازات اعضاء الســلك الدبلوماسى ، ويشترك القانون الدولى مع القانون الداخلى فى بيان سلطات الأجهزة المركزية فى النطاق الدولى وفى تنظيم تلقى ارادتها ورفعها الى مرتبة الارادة القانونية

للشخص الدولى (١) ٠

٣٩١ - ومن البديهى أن مصادر القانون الداخلى تختلف باختلاف الدول وان كانت التشريعات الوطنية هى أهم هذه المصادر وتجرى مختلف الدول على اصدار قوانين تنظيم شئون السلكين : الدبلوماسى والقنصلى فيها ٠

أما القانون الدولى ، فان مصادر التنظيم الدبلوماسى فيه هى نفس مصادر القانون الدولى ، واهمها : العرف ، والمعاهدات ٠

٣٩٢ - فالنسبة للعرف نجد أن له دورا بارزا فى تنظيم العلاقات الدبلوماسية ، فالقانون الدبلوماسى ظلت قواعده تتكون بالتدريج عبر العصور من التصرفات التى تتخذها الدول فى هذا المجال ، ومن موافقاتها الضمنية على أحكامه (٢) ٠

ونجد دور العرف بارزا فى مجال الحصانات الدبلوماسية ، بل ان المعاهدات المتعددة الأطراف التى قننت فيها العلاقات الدبلوماسية بين كثير من الدول ، استوحت هذه الأحكام العرفية ٠

٣٩٣ - أما عن المعاهدات فاننا نجد لها دورا بارزا فى مجال تنظيم العلاقات الدبلوماسية : فمن ناحية نجد أن الدول قد نظمت العديد من احكام العلاقات الدبلوماسية فى اتفاقيات قيينا عام ١٨١٥ ، ومن خلال مؤتمر أكس لاشابل عام ١٨١٨ ، فقد نظمت فية قواعد التقدم والصدارة بين رؤساء البعثات الدبلوماسية ٠

٣٩٤ - وقد رفضت عصبة الامم أن تعتبر القانون الدبلوماسى والقنصلى

---

(١) راجع مؤلف الدكتور حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية ، المرجع السابق ص ١٨٦ ٠

(٢) فيلب كاييه ، القانون الدبلوماسى المعاصر ، المرجع السابق الاشارة اليه ص ٣٢ ٠

من بين المسائل التى تصطح للتقنين عام ١٩٢٠ ، ومن ثم تأخر التقنين الشامل لهذه المسائل فترة من الوقت • ومع ذلك فقد توصلت دول امريكا اللاتينية الى ابرام اتفاق نظم احكام العلاقات الدبلوماسية بينها عام ١٩٢٨ (اتفاقية هافانا) كذلك بذل العديد من الفقهاء ، جهودا فردية ووضعوا مشـــروعات متكاملة حول هذا التنظيم ، نذكـــر منها مجهودات الأســـتاذ فليمور (١) • عـــام ١٩٢٦ ، والأستاذ بيسو عام ١٩١١ (٢) ، وكذلك مجهـودات مجمع القانون الدولى عام ١٨٩٥ ، عام ١٩٢٩ •

٣٩٥ ـ ومع ذلك فبعد قيام الامم المتحدة عام ١٩٤٥ ، وتأسيسها للجنة القانون الدولى ، وجدنا هذه اللجنة توجه عناية فائقة الى احـــكام القانون الدبلوماسى وتعقد عدة دورات تقوم بتقنينه فيها ، ثم ترفع نتيجة عملها الى الجمعية العامة للامم المتحدة التى اوصت بعقد مؤتمر دولى بحثت فيه هـذه المسألة ووافقت الدول عليها ، واصبحنا امام اتفاقية كاملة تنظم العـــلاقات الدبلوماسية هى اتفاقية فيينا عام ١٩٦١ م •

هذا وقد صدقت العديد من الدول على احكام هذه الاتفاقية وتلتزم هذه الدول بالطبع بما وافقت عليه • ومع ذلك فيجب ان نـلاحظ أن العرف دـــو المصدر التاريخى لهذه الاتفاقية ، ومن ثم فيجب الاهتداء بالقواعد العـرفية عند تفسيرها ، ويجب أن نكمل حكمها كذلك بالعرف الذى يجب تطبيقه ، على الخصوص اذا لم نجد بها حكما يحكم حالة من الحالات (٣) •

٣٩٦ ـ اما الدول التى لم تنضم الى اتفاقية فيينا فهى تحكم بالعرف الدولى، ونجد ان للمعاهدات الثنائية كذلك دورها فى تقرير تبادل التمثيل الدبلوماسى بين دولتين أو فى رفع درجة التمثيل الدبلوماسى بينهما ، أو فى الاعـــتراف

---

(1) Phillimore

(2) Pessoa

(٣) تراجع ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١ •

لممثلى الدولتين بحصانات تتجاوز القدر المتفق عليه دوليا ٠

ونجد تطبيقات جـــديدة لدور الاتفاقات الثنائية فى مجال العـــلاقات الدبلوماسية ، فيما يعرف باتفاقات المقـــر ، وهى اتفاقات تبرم بين المنظمة والدولة التى تستضيفها ، تقر فيها بحصانات دبلوماسية معينة لمقـر المنظمة ووثائقها ، وكذلك لبعثات الدول المعتمد لديها ٠

٣٩٧ـ ويمكن الاستعانة بمصادر القانون الدولى الأخـرى ، كالمبادىء العامة للقانون والقضاء والفقه ، وقواعد العدالة والانصاف فى حالة عـــدم وجود نصوص تحـــكم القضية أمام القاضى وبالنسبة للعدالة ، اذا ما وافق الاطراف صرحة على تطبيقها عليهم ٠

٣٩٨ ـ وأما فى الشريعة الاسلامية ، فان مصادر الاحكام الشـــرعية فيها هى ما تحكم العلاقات الدبلوماسية بين الدولة الاسلامية (دار الاسلام) والدول الأخـــرى ٠

والمصدر الأساسى للتشريع الاسلامى هو القرآن الكريم ،وتكمله وتوضحه السنة ، ويأتى الاجتهاد كمصدر تكميلى يقوم على استجلاء حكم الشارع (اى الله سبحانه وتعالى) فى مختلف التصرفات الدولية بالرجوع الى المصدرين الأولين ٠

وتبدو اهمية السنة الفعلية ، وعمل السلف الصالح فى أحـكام الدولة الاسلامية فى العلاقة مع الدول الاخرى ، ذو اهمية كبيرة فى هذا الموضوع ، لأن النصوص فيه قليلة واغلب أحكام القانون الدبلوماسى فى الشريعة تستقى من العمل والتاريخ الاسلامى ٠

الفصل الثـــانى

الاجهزة المركزية للعلاقات الدبلوماسية

٣٩٩ ـ ذكرنا من قبل ان لكل دولة مجموعة من الاعضاء يتولون تكوين ارادتها تجاه مختلف المسائل الدولية ، واعلانها للعالم الخارجى ، بحكم ان الدولة شخص معنوى لا يستطيع التعبير بذاته عن ارادته ٠

وقد استقر عرف الدول على ان يكون الجهاز المركزى لها من الاشخاص الآتين :

رئيس الدولة ، رئيس الوزراء ، وزير الخارجية ، والقائد العام للقوات المسلحة ٠

وسنبحث عن المركز القانونى لكل منهم ، وعن الدور الذى يمارسه فى نطاق القانون الدولى والعلاقات الدولية ، والامتيازات والحصانات التى يتمتع بها كل منهم ، وسوف نخصص لكل عضو مبحثا على حده ٠

المبحث الاول

رئيس الدولة

ضرورة وجود رئيس الدولة

٤٠٠ ـ من الأركان الضرورية لقيام الدولة ان يكون لها سلطة سياسية تمارس اختصاص الحكم ، وتنظم أمور الناس ، • وكانت هذه السلطة تتمثل في شخص رئيس الدولة ، ومع حدوث تطورات عديدة في أسلوب الحكم ، وطريقة ممارسة السلطة في مختلف الدول ، لم تستغن الدول عن وظيفة الرئيس أو قمة السلطة ، ويرجع ذلك الى ضرورة تأمين النظام في الدولة ، وضمان حسن سير الأمور فيها • لذا كان للجماعات من يرأسها ، للعائلات الأب الذي يتولى رعاية مصالح أولاده ، وتدبير شئونهم ، وكان للقبيلة رئيس يسوى منازعات أفرادها ، ويمثلها أمام القبائل الأخرى ، وكذلك كان الحال في المدينة ، وفي عصر الاقطاع نظم المجتمع على أساس طبقي تصاعدي ، نجد على قمته الامبراطور ، ويوجد الدولة بشكلها المعروف الآن منذ القرن السادس عشر سارت الأمور على هذا النحو ، وأصبح على رأس كل دولة رئيس (١) •

هذا ويجمع فقهاء الشريعة الاسلامية على ضرورةتنصيب خليفة المسلمين، لأن كل أمة لا تستغنى عن قوة تحمى نظامها ، وتدبر شئون رعاياها ، ولأن وجود الحاكم الواعى ضرورة من ضرورات الاجتماع البشرى (٢) •

تطور مركز رئيس الدولة في العلاقات الدولية

أولا : مرحلة الحكم المطلق :

٤٠١ ـ بدأت هذه المرحلة مع بداية تكون الدولة في العصور الحديثة ،

---

(١) ثروت بدوى ، النظم السياسية ، القاهرة ١٩٧٢ ص ٢٠ وما بعدها •
(٢) محمد يوسف موسى ،نظام الحكم في الاسلام،القاهرة١٩٦٢ص١٢ •

ومهدت لها افكار ميكيافللى عن الأمير المستبد العادل ، والتى تقضى بضرورة اعطاء الحاكم كافة السلطات التى تمكنه من السيطرة على الدولة ، وادارة شئونها ، حتى لو ادى ذلك به الى الاستبداد ، لان النظام مع الاستبداد افضل من الديمقراطية مع الفوضى • ولقد كان لهذا الراى ما يبرره ، اذ كانت أوربا ممزقة فى ظل العهد الاقطاعى وكان الامراء هم المتصرفون الرئيسيون فى كل شىء ، ومع تكون الدولة كان لابد من تركيز السلطة حتى يمكن اقامة الدولة على اساس سليم •

وهكذا صار من المستقر عليه فى هذه الفترة التى امتدت من بداية القرن السادس عشر حتى الثورة الفرنسية ، أن رئيس الدولة هو السيد المطلق الذى يملك جميع السلطات الداخلية والخارجية على السواء ، وهو من ثم الذى يملك وحده اختصاص تكوين ارادة الدولة فى المجال الخارجى ، واختصاص اعلانها للدول الاخرى ، وهو الذى يعلن الحروب ، ويشترك فى المفاوضات بنفسه ويبرم المعاهدات ويعقد الصلح •• الخ •

وعلى ذلك كانت ارادة الدولة تختلط بارادة الملك الذى كان يجسدها ويعلنها ومن ثم لم يكن هناك فصل بين ارادة الدولة وارادة الحاكم (١) •

ثانيا : مرحلة تقييد سلطات رئيس الدولة :

٤٠٢ ـ من الطبيعى أن يكون رد الفعل على السلطات المطلقة للملوك ، محاولات من جانب الشعوب المختلفة لتقييد هذه السلطات ، واشراك هيئات اخرى معهم فى ادارة الشئون الخارجية للدولة • وقد ظهرت هذه الجهود فى انجلترا اولا عندما اجبرت الاستقراطية البريطانية الحكم الملكى فيها على توقيع وثيقة الحقوق « الماجنا كارتا » وبعد ذلك ، وعلى نطاق واسع ، فى فرنسا حيث دفعت ثمنا باهظا لنيل الحرية بعد الثورة الفرنسية •

---

(١) لعل خير تعبير عن هذه الحقيقة يتجلى فى العبارة المشهورة للويس الرابع عشر والتى يقول فيها « الدولة هى انا L'Etat c'astmo »

ومنذ هذا التاريخ أصبح يشارك رئيس الدولة فى اعلان قرار الحرب وفى التصديق على المعاهدات • وفى الدخول فى اتحادات أو منظمات دولية سلطات أخرى • بل لقد وصل الحال ببعض الدول ـ كانجلترا وألمانيا الاتحادية والهند وايطاليا ـ الى أن يقوم رئيس الدولة بدور رمزى وبممارسة سلطات قليلة سواء فى الداخل أو فى الخارج ، فى حين يتولى رؤساء الوزارات سلطاته فى النطاق الخارجى ، أو وزراء الخارجية •

ثالثا : العودة الى تقوية سلطات رؤساء الدول فى النطاق الخارجى :

٤٠٣ ـ كان من أثر تقييد سلطات رؤساء الدول بعد الثورات البرجوازية التى قامت فى أوربا ، وأدت الى مشاركته فى السلطة فيها هيئات أخرى ، أن ضعف تأثير رؤساء الدول ، بل وضعف مركز السلطة التنفيذية نتيجة لذلك ، وأثر ذلك تأثيرا بالغا فى أنظمة الحكم ، اذ تنازعت الاحزاب فيما بينها كل يريد الوصول الى الحكم ، مما أدى الى فقدان الاستقرار فى كثير من الدول ، والى بقاء دول كثيرة بدون وزارات مستقرة تحكمها لفترات طويلة • ولعل التجربة الفرنسية قبل دخول ديجول الحكم فى فرنسا خير شاهد على ما نقول •

وقد أدى ذلك الى رد فعل نحو ضرورة تقوية السلطة التنفيذية من جديد حتى فى الدول الديمقراطية التقليدية كفرنسا •

٤٠٤ ـ وفضلا عن ذلك توافرت عدة عوامل أخرى على ضرورة تولى السلطة التنفيذية لسلطات فعالة فى مجال العلاقات الدولية بعد الحرب العالمية الثانية نوجزها فيما يلى :

١ ـ الخلافات بين المعسكرين الشرقى والغربى ، فقد وجدت العديد من المشاكل التى تحتاج الى تدخل القمة لحسمها • ويكفى أن نذكر مشاكل التهديد الذرى والاسلحة الاستراتيجية • وقد رأينا كيف أدت اللقاءات فى القمة دورها فى تخفيف حدة التوتر بين المعسكرين ، وفى قيام سياسة الوفاق

الدولى بينهما . والواقع ان اتخاذ القرارات فى هذه المشاكل يحتاج الى سرعة وحسم كبيرين ، ولا يحتمل المناقشات الواسعة التى تميز عمل البرلمانات .

٢ ـ اهمية لقاءات القمة او ديبلوماسية القمة على نحو ما وضحنا من قبل فهى تمكن من الحل الفورى والسريع للعديد من المشاكل . ومن ثم راينا العديد من مجالس الاتحادات والمنظمات الدولية تتكون من رؤساء الدول مثل منظمة الوحدة الافريقية ، اتحاد الجمهوريات العربية بين مصر وسوريا وليبيا وقد ساعد على ذلك اليسر والسهولة فى وسائل المواصلات الدولية ، تلك التى لا تجعل رئيس الدولة يغيب عن بلده كثيرا اذا ما حضر اجتماعا للقمة .

٣ ـ شيوع الانظمة الرئاسية فى الدول الجديدة والنـــامية التى بدات تتكون بعد الحرب العالمية الثانية . وتفسر هذه الظاهرة بالعديد من العوامل، ففى البداية لا نجد مؤسسات دستورية او سياسية قوية فى هذه الدول ، مما جعل القوة الفعلية تكمن فى منصب رئيس الدولة ، وكذلك تمر الدول الجديدة جميعها بمراحل تنمية تحتاج الى اتخاذ قرارات قوية وسريعة من جانب السلطة التنفيذية ، ولا يتسنى ذلك الا اذا كان رئيس الدولة قويا (١) .

وهكذا اصبح رؤساء الدول يمارسون سلطات حقيقية وقوية فى مجال العلاقات الخارجية لدولهم ، ونجدهم يقومون برسم سياسة دولهم الخارجية ومعظم اختصاصات الدولة فى المجال الخارجى .

وتسير الدول الآسيوية والافريقية فى هذا الاتجاه بقوة الآن (٢) .

القاب ومسميات رؤساء الدول :

٤٠٥ ـ عادة ما يكون رئيس الدولة فردا واحدا وقد يكون مجلسا خاصا .

وبالنسبة للفرد فهو اما يكون عاهلا ملكا او امبراطورا او سلطانا او اميرا او شيخا ، او رئيسا لمجلس الدولة (المانيا الديمقراطية) .

(١) راجع دراسة F. Dosk ضمن مؤلف سورنسن « موجز القانون الدولى » السابق الاشارة اليه ص ٣٨٦ ، ومؤلف الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ١٩٧٩ ص ١٤٨ .

(٢) عبد العزيز سرحان ،قانون العلاقات : المرجع السابق ص ٥٧ .

وبالنسبة للمجالس ، فنجدها بشكلها التقليدى تتمثل فى قيام عدة افراد بمباشرة اختصاصات رئيس الدولة مع تولى كل منهم الرئاسة لمدة معينة على التوالى ، وهذا ما نراه فى مجلس البونديسرات فى سويسرا .

وقد يتولى المجلس مهام الرياسة ويتخذ قرارات بشأنها بالاغلبية مع وجود رئيس له ، على نحو ما راينا فى مجلس الثورة المصرى عند قيام الثورة عام ١٩٥٢ ثم مجلس الرياسة الذى تشكل عام ١٩٦٤ فى مصر ، وعلى نحو ما نرى الآن فى مجلس قيادة الثورة فى ليبيا ، وما كان فى اليمن وفى السودان (مجلس السيادة) .

ولا يهتم القانون الدولى بالشكل او التسمية التى يكون عليها رئيس الدولة اذ هى مسائل تدخل فى السلطان الداخلى لكل دولة ، ولها مطلق التصرف فيه ، وذلك لأن ما يهم القانون الدولى العام هو وجود رئيس اعلى للدولة ، ولكن لا يهتم القانون الدولى بالشخص الذى يشغل هذا المنصب ، ويباشر اختصاصاته ، فهذا الشخص يمكن أن يتغير ويخلفه غيره ، دون أن يمس ذلك مبدأ الجهاز الاعلى للدولة فى العلاقات الدولية (١) .

اختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الخارجية

٤٠٦ — رغم أن مدى ونطاق سلطات رؤساء الدول تتولاه القوانين الداخلية فى مختلف الدول ، وتتولى الدساتير رسمها بالشكل الذى يتناسب مع تطور النظام السياسى فى الدولة ، وممارسة الديمقراطية فيها ، الا أن القانون الدولى ينظم هذه الاختصاصات من زاوية أخرى . الا وهى تلقى ارادة الدولة فى المجال الخارجى وفقا لما يعبر عنه رئيسها ، وترتيب الآثار التى تترتب على ذلك .

---

(١) عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ص ٥٦ .

وبعبارة اخرى نستطيع ان نذكر أن تكوين ارادة الدولة فى المجال الخارجى مسالة تحددها قوانين الدول ، اما اعلانها للدول الاخرى فهى مسالة يستقل بتنظيمها القانون الدولى :

اولا : تكوين ارادة الدولة فى العلاقات الخارجية

النظام البرلمانى :

٤٠٧ - ومن هنا نرى اثر الاختلاف فى شكل الدولة وفى النظام الدستورى الذى تاخذ به على اختصاصات وصلاحيات رؤساء الدول فيها : ففى النظم البرلمانيه نجد ان رئيس الدولة لا يستقل بنفسه فى تكوين ارادة الدولة فى العلاقات الخارجية ، وانما يشاركه فى هذا التكوين المجلس التشريعى ، والذى ترسم الاغلبية المنتخبة فيه مختلف سياسات الدولة فى الداخل والخارج . وقد يكون لرئيس الدولة دور فى هذا التكوين ، ولكن يبقى أن ارادة الاغلبية هى الحاسمة فى هذا الشان ، وتدل التطورات الدستورية فى النظم البرلمانية التقليدية كما هو الحال فى انجلترا وفى المانيا الاتحادية وفى ايطاليا ، على ان زعيم الاغلبية الحاكمة ، والوزير الاول ، او رئيس مجلس الوزراء على ما يسمى احيانا ، يمارس العديد من اختصاصات رؤساء الدول الخارجية ان لم يكن كلها ، وان بقيت للرؤساء اختصاصات اسمية بهذا الشان (١) .

(ب) فى النظام الرئاسى :

٤٠٨ - وتختلف طريقة تكوين ارادة الدولة فى العلاقات الخارجية فى النظام الرئاسى عن الأنظمة البرلمانية . ففى هذه الانظمة نلحظ الدور الهام لرئيس الدولة ، اذ انه العضو الاسمى الحقيقى للدولة فى علاقاتها الخارجية ، فالرئيس هو نائب الامة الوحيد امام الامم الاجنبية ، وقد عبر عن ذلك « دين راسك » وزير خارجية الولايات المتحدة السابق بقوله : « ان رئيس الولايات

---

(١) راجع دراسة Tarcisi Degli ، عن اجهزة الدول فى علاقاتها الخارجية ضمن مؤلف سورنسن ، موجز القانون الدولى ، ص ٣٨٥ .

المتحدة الامريكية هو رئيس الدولة ، والرئيس الرسمى والرمزى للامة الامريكية، وتتمثل فيه امام العالم الخارجى كرامة الدولة وسياستها وصوتها خـــارج حدودها الاقليمية · وهو الامين على مصلحتها الوطنية » (١) ·

٤٠٩ ــ وهكذا نجد الرئيس فى النظام الرئاسى يتمتع بسلطات واسعة فى تكوين ارادة الدولة · ورغم أن معظم الانظمة الديمقراطية تضع القيود على ارادة الرئيس حتى فى الانظمة الرئاسية ، الا أن مدى هذه القيود محدود ، وهى قيود لا تمارس على العموم من بين رجال السلطة التنفيذية ، اذ يجمع الرئيس عادة بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزارة ، ويقتصر دور وزير الخارجية على اسداء النصح والمشورة للرئيس الذى يملك وحده سلطة اصدار القرار ·

انما تملك المجالس التشريعية بعض السلطات فى مجال تكوين ارادة الدولة فى هذه الانظمة ، كالتصديق على المعاهدات ، والموافقة على قرار الحرب (١)

ثانيا : اعلان ارادة الدولة :

٤١٠ ــ اما عن اعلان ارادة الدولة فى المجال الخارجى فهى عادة من صلاحيات رئيس الدولة وحده ، وسواء اكانت هذه الصلاحيات رمزية أم اسمية فهو الذى يعين الممثلين الدبلوماسيين لدى الدول الأخـــرى وفى المنظمات والمؤسسات الدولية المختلفة ، ويعتمد ممثلى الدول الأخـــرى لدى الدولة ، ويصدر الاتفاقات الدولية ويصدق عليها ، ويعلن قرار الحرب للدول الأخرى ، ويقوم بمختلف الاعمال المتعلقة بتنظيم علاقات دولته بالدول الأخرى ، وبالجملة يقوم رئيس الدولة بتشخيص الدولة تشخيصا كاملا فى العلاقات الدولية ·

ويترتب على ذلك نتيجتان هامتان :

٤١١ ــ الاولى انه تنسب الاعمال التى يقوم بها رئيس الدولة الى الدولة

---

(٢) راجع مؤلف حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص ١٤٦ ·

(١) محمد حافظ ، مبادىء القانون الدولى طبعة ١٩٦٨ ص ٥٨ ·

نفسها بكافة الآثار التى تترتب عليها (١) · ولاشك فى هذه النتيجة اذا ماكان الرئيس يمارس اختصاصا يخوله الدستور · ولكن المشكلة تثور فى حالة تجاوز الرئيس لسلطاته الدستورية · كان يصدق على معاهدة وحده ، فى حين يشترط دستور دولته أن يشاركه فيها المجلس التشريعى مثلا ، أو يتخذ قرار الحرب بمفرده فى الوقت الذى لا يخوله الدستور هذه السلطة ، فهل تنسب ارادته أيضا فى هذه الحالة الى الدولة ؟ اختلف الفقه فى الاجابة على هذه المشكلة الى ثلاثة اتجاهات :

الاتجاه الاول : يرى أن ارادة رئيس الدولة هنا تحدث اثرها فى الدائرة الدولية ، ويتحمل رئيس الدولة مسئولية مخالفة الدستور امام شعبه · ويستند هذا الاتجاه الى القول بانه من الصعب على الدول الاخرى أن تتحقق من صلاحيات رئيس الدولة ، والرجوع الى دستور كل دولة ، فضلا عما يمثله ذلك من تدخل فى الشئون الداخلية للدول الاخرى ، وما دمنا قد سلمنا بأن رئيس الدولة هو وحده الذى يملك سلطة اعلان ارادة الدولة ، فان الدول الأخرى لا ينبغى أن تعرف هذه الارادة عن طريق آخر ، ولان أحكام القانون الداخلى لا تنتج أثرا فى النطاق الدولى · وهذا الرأى يستند كذلك الى العرف الدولى ، فهذه القاعدة هى التى كانت سائدة قديما ولم تتبدل حتى الآن (١) ·

أما الاتجاه الثانى : فيذهب الى عدم التزام الدولة بارادة رئيسها فى هذه الحالة لبطلان هذه الارادة لمخالفتها لأحكام الدستور · ويستند هذا الرأى

---

(١) عبرت عن ذلك المحكمة العليا فى الولايات المتحدة الامريكية بقولها : ان الرئيس وحده له سلطة التحدث وسلطة الاستماع باسم الدولة ، وهو الذى يبرم المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ ، وله سلطة القانون باسم الشعب · نقلا عن حامد سلطان ، أحكام الشريعة الاسلامية فى القانون الدولى : المرجع السابق ص ١٨٩ ·

L Delebez, Manuel de Droit International puplic, Paris, 1948 P. 196.

فى تدعيم وجهة نظره الى القول بأن النصوص الدستورية التى ترسم سلطات واختصاصات رئيس الدولة فى العلاقات الخارجية تكون ملزمة فى القانون الدولى العام (١) . ولذلك فانه فى جميع الاختصاصات المعترف بها فى القانون الدولى العام لرئيس الدولة يجب الرجوع الى القانون الداخلى لكل دولة للوقوف على مدى السلطة الفعلية التى يمنحها له ، ومن ثم فانه اذا قام رئيس الدولة بالتصديق على معاهدة دون اتخاذ الاجراءات التى يقررها الدستور فى هذه الحالة ، فان المعاهدة لاتكون ملزمة للدولة (٢) .

اما الاتجاه الثالث : فهو يتوسط بين الرأيين السابقين ، ويقول بالتفرقة بين المخالفات الصريحة للدستور ، والمخالفات التى تكون محلا لنزاع يتعلق بتفسير النصوص : فبالنسبة للاولى لا تنتج المخالفة اثرها فى حق الدولة اذ ان المخالفة صريحة ويمكن كشفها ، اما المخالفات من النوع الثانى ، فهى تقيد الدولة ،لان المناقشة فى تفسير النصوص الدستورية تدخل فى صميم الاختصاص الداخلى للدولة ، والتى لا يجوز للدول الاخرى أن تتدخل فيها (٣) .

ونحن نرى أن المخالفات التى يرتكبها رئيس الدول للقوانين الداخلية لا تلزم دولته داخليا للاسباب الآتية :

- انه من السهل على مختلف الدول الرجوع الى دساتير الدول الاخرى عند الدخول معها فى التزامات دولية ، ويمكنها ان تطلب ما تشاء من الايضاحات من الدولة أو من بعثاتها فى الخارج .

- ان المجتمع الدولى لا ينبغى أن يشجع رؤساء الدول على مخالفة

---

(١) Fauchille, Traité de Droit International, Paris, 1927, 1, 3 partie P. 5.

(٢) Oppenheim, International Law, 8 Edition, 1963, P. 757.

(٣) د . محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، المرجع السابق ، ص ٥٥٩ .

القوانين الداخلية والعصف بالحقـــوق المقررة لشعوبهم ، بل على العكس ، عليه ان يلزمهم احترام حقوق شعوبهم والالتزام بالقوانين الداخلية ٠

- ان رؤساء الدول لا يتدخلون بانفسهم فى العادة الا فى المسائل الهامة وهى مسائل تعلم الدول الاخـرى عن اختصاصاتهم بشانها الشىء الكثير ، لان العرف الدولى يجرى على ابلاغ الدول باسماء وصلاحيات رؤساء دولها وخاصة عند حدوث اى تغييرات فيها (٢) ٠

- ان الدول ينبغى ان تعلم المسائل التى يحكمهـــا القانون الداخلى ، والمسائل التى يحكمها القانون الدولى لان كل دولة تمارس نفس الشىء داخلها ، وبالتالى ليس من الصعب ان تتحقق من صلاحيات رئيس أية دولة تتعـــاقد معهـــا ٠

٤١٢ - والنتيجة الثانية التى تترتب على اختصاص الرئيس وحده فى اعلان ارادة الدولة ، فى العالم الخارجى ، انه يجب على الدول أن تقـــوم بابلاغ الدول الاخرى رســـميا باسم الشخص الذى يتولى رياستها والقابه ، وكافة التغيرات التى تطرأ عليه او على رياسة الدولة ، توطئة لاعتراف الدولة الاخرى بهذه التغيرات ٠

---

(٢) يقول كافليرى فى هذا المعنى : ان اعلان الدول بالتغيرات التى تتعلق بشخص من يباشر سلطات الدولة ، له اهمية قانونية دولية ، ولكن هذه الاهمية ليست دائما واحدة ، فتكون اهميتة كبيرة وملزمة للدولة التى جرت فيها اذا كان التغيير يمس القواعد الداخلية التى تحكم اختصاصات الرئيس وخاصة اذا كان يلغيها او يقلل منها ، ويكون جوازيا فقط اذا كان ينصب على الشخص الذى يمارس السلطة فحسب ، راجـــع :

Cavaglieri, Régles du Droit de la paix, R.D.I. 1939, P. 498.

وفى نفس المعنى الدكتور عبد العزيز ســـرحان ، قانون العـــلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ص ٦٠ ، وراجع عكس هذا الراى لدى الدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ، ص ١٥٠

«والابلاغ والاعتراف هنا يهدفان الى غرض ظاهر هو اخبار الدول الاخرى واعلامها بشخص العضو الاعلى للدولة ، أي الارادة التى وقع عليها اختيار الدولة التعبير عن ارادتها فى علاقاتها مع سائر اشخاص القانون الدولى ، وما قد يقع عليها من تغيير وتبديل » (١) ٠

على أن هذا الابلاغ لا يقيد الدول بعدم احداث تغييرات دستورية اخرى ، وانما يجب عليها دائما ان تعلم الدول الاخرى بهذه التغيرات الاخيرة لما لذلك من اهمية فى معرفة الدول الاخرى لدى صلاحيات واختصاصات من تتعامل معه باسم الدولة ٠

ومن المقرر انه لايجوز للدول الاخرى الامتناع عن الاعتراف بهذه التغيرات ، والا لكان ذلك بمثابة التدخل فى المسائل الداخلية لها ٠ الامر الذى حرمه ميثاق الامم المتحدة (٢) ٠

٢١٣ ـ ومع ذلك تثور صعوبة فى حالة ما اذا وجد شخصان يدعيان رئاسة الدولة ، ولا تكون هناك مشكلة اذا ما كان احدهما يمارس السلطة الفعلية ، والآخر لا يمارسها ، اذ من المسلم به فى هذه الحالة الاعتراف بمن يمارس السلطة وفقا لمبدأ الفاعلية ، ويساند الفقه الغالب هذا الاتجاه ، حتى لو تم التغيير بطريق غير شرعى (٣) اما اذا لم تتم الغلبة لاحدهما على الآخر ، فان

---

(١) حامد سلطان ، أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية المرجع ص ١٨٧ ٠

(٢) راجع المادة ٣ فقرة ٧ من الميثاق

(٣) هذا هو مبدأ الفاعلية principle of Effective ness الذى ظهر لتأكيد السلطة الاستعمارية فى الدول التى تحتلها فى البداية ثم بدأت الامبريالية تستغله ـ وخاصة فى امريكا اللاتينية ـ لحماية استثماراتها فيها يتطلب ضرورة أن تسيطر الحكومة على السلطة حتى يمكن الاعتراف بها لتصبح تحت تهديدها وترضخ لمطالبها حتى يعترف بها وكانت الامبريالية تعدل عنه أحيانا وتطلب الشرعية فى تكوين الحكومة حتى يمكنها مقاومتها ان لم ترضخ لمطالبها ، وتقوم بحماية استثماراتها فى الدولة ، راجع للمؤلف دراسة عن الاطار القانون الدولى للتنمية الاقتصادية مركز البحوث والتنمية ـ جدة ١٩٧٧ ، ص ٣٦ ٠

الفقه يقول بوجوب امتناع الدول الاخرى عن التدخل حتى تتضح الصورة ، وينتصر أحد الفريقين على الآخر (١) .

ولكننا لا نوافق على هذا الاتجاه الفقهى بشقيه ، فلا يعقل أن يتم الاعتراف للغالب لمجرد قدرته على السيطرة على الحكم حتى ولو كان حكمه غير شرعى ، لان هذا ما يمكن تبريره فى مجتمع الغاب ، اننا بعد أن صار المجتمع الدولى مجتمعا منظما ويحكمه قانون ،فينبغى الا يتم الاعتراف بغير التغيرات المشروعة، سواء أكانت عن طريق تطبيق أحكـــام القوانين الداخلية ، أم كانت بحيازة الرئيس الجديد لثقة شعبية حقيقية ، وليست مصطنعة (٢) كمـــا لا يعقل أن يترك المجتمع الدولى الاطراف المتنازعة تلعب بالنيران وتحرق أفرادا أبرياء فى اتونها ، بل ينبغى أن تتدخل الامم المتحدة سواء عن طريق الجمعية العامة أو مجلس الأمن ، لحسم هذه المشاكل وهذا ما يجرى عليه العمل بالفعل ، فقـد تدخلت الامم المتحدة فى الكونغو عام ١٩٦٠ ، وفى مشكلة قبرص التى لا زالت طرفا فيها حتى الآن .

فميثاق الامم المتحدة يخول هيئاتها التدخل فى حالات تهديد السـلم أو الاخلال به ولاشك أن الحروب الاهلية تدخل تحت هذا المدلول ، اذ لم يعـد بالامكان الفصل بين حالة الحرب وصور استخدام القوة الأخرى ، وأية مشكلة داخلية يمكن ان تكون لها ابعادا دولية هامة .

---

(١) عبد العزيز سرحان ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، ص ٦١ .

(٢) حقيقة قد يلجأ الحاكم الجديد الى العديد من الوسائل التى يظهر بها رضاء الشعب عنه ، ولكن بامكان الدول الاخرى أن تعلم بحقيقة موقفه عن طريق سفاراتها وأجهزة الاعلام فى الدولة وتقرر موقفهـا من النظام الجديد على ضوء ما تقدره سليما ، اننا ينبغى الا يكون موقفها هذا نابعا عن مصلحتها فقط ، بل يجب أن تعطى اهمية لشرعية النظام الجديد .

حصـــانات وامتيازات رئيس الدولة

٤١٤ - كان - من الطبيعى ورئيس الدولة هو الرمز لها والسلطة التى تجسدها فى علاقاتها الخارجية ، أن يحيطه القانون الدولى بالحماية التى تتفق مع اهمية الدولة فى المجتمع الدولى ، وكونها حجر الزاوية فى هذا النظام القانونى .

ويمكن أن نقسم الامتيازات والحصانات التى يتمتع بها رؤساء الدول الى قسمين : قسم منها يتمتع بها داخل دولته ، والقســـم الأهم هو ما يتقرر لـه خارج الدولة .

أولا : حصانات وامتيازات الرئيس داخل الدولة :

٤١٥ - يحيط القانون الدولى شـــخص رئيس الدولة بمركز خاص فى العلاقات الدولية وهو فى وطنه : فلا تخاطبه الدول الا عن طريق رؤسائها ، وبالفاظ مختارة وفقا للمراسم الدبلوماسية ، ولا يجوز أن يوجه الى شخصه او الى افعاله طعن او نقد مباشر ، من جانب رؤساء الدول الأخرى او من جانب اى شخص آخـــر .

ولكن هل يجوز لمواطنيه أن يحاسبوه على اخطائه التى ارتكبها فى حـق دولته او تقديمة للمحاكمه اذا لزم الأمر ؟ .

تختلف الاجابة على هذا السؤال بحسب النظم الدستورية السارية فى كل دولة فهناك دول تحتفظ بالطابع الرمزى لرئيسها ، فتجعله بمنأى عن اية مؤخذات ، حتى لا تتأثر الدولة بذلك ، وان قرنت ذلك بسلب اية اختصاصات فعلية منه ، وهنا يقوم رئيس الوزراء عادة بمهامه ويتحمل مسـئولياته ، ولا يكون بعيدا عن المسئولية .

ولكن اذا ما أعطى الرؤساء اختصـــاصات فعلية ، فانهم عـــادة ما يخضعون للنقد والمساءلة ، بل وللمحاكمة (١) . وتقرر هذه الاحكام دساتير

---

(١) يفرق بعض الفقهاء بين الملوك ورؤســـاء الجمهوريات ، ويرون

العديد من الدول ، بينها الدستور الامريكى ودستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ م .

ولقد رأينا مدى الانتقادات التى وجهت الى الرئيس الامريكى السابق ريتشارد نيكسون ، عقب قضية « ووترجيت » والتى تطورت بعد ذلك الى حد المطالبة بمحاكمته ، مما جعله يفضل الاستقالة فى النهاية ، ولم ينقذه من المحاكمة الا صدور عفو عنه من الرئيس اللاحق (فورد) .

ومن ناحية اخرى ، فاننا نلاحظ ان الدول كثيرا ما تخالف هذا الالتزام وتخاطب رؤساء الدول الاخرى بطريقة معيبة ، مما يعتبر خروجا على القانون الدولى .

ثانيا : حصانات وامتيازات الرئيس خارج دولته :

٤١٦ - كانت الزيارات التى يقوم بها رؤساء الدول لدول اخرى - حتى وقت قريب - محدودة ، لذا لا نجد الأحكام التى تقرر حصاناتهم وامتيازاتهم قد استقرت مثل تلك الخاصة بالممثلين الدبلوماسيين ، لذلك نجد أنها غير مقننة ،ويحكمها العرف الدولى ، كما نلاحظ ان العديد منها قد قيس على ما هو مقرر بالنسبة للممثلين ، وسوف نجعل هذه الامتيازات ، والحصانات فيما يلى :

اضفاء الحماية والتقديس على الملوك دون الرؤساء ، راجع مؤلف ، أو بنهايم ، القانون الدولى السابق الاشارة اليه ، ص ٤٧٥ .

هذا وقد بعث وزير خارجية الولايات المتحدة الامريكية : المستر بيرنز رسالة الى جلالة ملك مصر ، اثناء مباحثات الجلاء ، التى كانت دائرة فى ذلك الوقت بين انجلترا ومصر عام ١٩٤٦ م ، وطلب الوزير المفوض الأمريكى مقابلة لرفع الرسالة ، ولكن السراى طلبت منه تقديمها الى رئيس مجلس الوزراء - اسماعيل باشا صدقى - وقد تم تنفيذ ذلك بالفعل ، وتولى رئيس الوزراء المصرى الرد على الرسالة ، وارسال الرد الى المندوب الأمريكى .
نقلا عن لدكتور حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، الطبعة الخامسة ، سنة ١٩٧٢ م ، ص ١٥٠ ، هامش ٢ .

١ - استقبال رئيس الدولة :

يجرى العرف الدولى على استقبال رؤساء الدول وفقا لمراسم خاصة تنطوى على الاجلال والاحترام ، كأن يقوم رئيس الدولة باستقباله بنفسه ، وكاطلاق عدد معين من طلقات المدافع ، وكاستعراضه حرس الشرف ، الى غير ذلك .

ولا تخالف الدول هذه المراسم الا فى حالات الضرورة ، ولأسباب جوهرية ، والا كان ذلك بمثابة الاساءة الى الدولة .

عدم خضوع رئيس الدولة لاية سلطة اجنبية :

٤١٨ - ويعتبر كأنه لم يغادر وطنه ، وذلك على أساس نظرية عدم التواجد الاقليمى ، هذه النظرية التى وان كانت محل مناقشة واسعة بالنسبة لتفسير حصانات الممثلين ، الا انها لا تثير نفس المشاكل بالنسبة لرؤساء الدول .

ويسلم الفقه بهذا الصدد بعدم خضوع رئيس الدولة للقضاء أو ما يعرف بالحصانة القضائية ، ومع ذلك فهناك تفصيلات فقهية تجعلنا نفرق بين الخضوع للقضاء الجنائى والخضوع للقضاء المدنى .

فالحصانة كاملة بالنسبة للامر الأول ، واذا كان من النادر أن يرتكب رئيس دولة جناية أو جنحة او مخالفة ، الا اذا حدث وارتكب ، فانه لا يخضع لولاية القضاء الجنائى ، ويشمل ذلك كافة الاجراءات البوليسية كالقبض أو رفع الدعوى العمومية ، وكل ما تستطيع الدول أن تفعله ، هو أن تطالب دولته بالطرق الدبلوماسية بدفع التعويضات اللازمة .

اما عن الاعفاء من ولاية القضاء المدنى ، فانه ينبغى التفرقة بين الاعمال الرسمية والاعمال الخاصة لرئيس الدولة . فاذا كان اساس المسئولية المدنية لرئيس الدولة هى اعمال اتاها بصفته الرسمية ، كأن يسىء الى أحد فى خطاب له ، أو يتلف شيئا من غير عمد ، وهو يأكل أو يشرب فان الحصانة تسرى ولا يسأل عن عمله .

٤١٩ - اما اذا نشأت المسئولية المدنية بسبب أفعال خاصة كان تتعلق بعقار او شركة مملوكة له ، فان الفقه يختلف :

(أ) فهناك فريق من الفقهاء يقرر حصانة رئيس الدولة بصدد هذه الأفعال كذلك ، وتتجه المحاكم فى انجلترا والولايات المتحدة الأمريكية هذا الاتجاه .

(ب) وهناك فريق آخر ، يتجه الى رأى عكسى ويرى مسئولية رؤساء الدول فى هذه الحالات ، وهذا ما يسود فى القضاء الفرنسى والايطالى .

(ج) وهناك فريق ثالث ، يميز بين الدعاوى التى ترفع اثناء وجود رئيس الدولة فى اقليم الدولة الأخرى ، والدعاوى التى ترفع بعد عودته الى بلده : ففى الفرض الاول تسرى الحصانة ، لان علتها تعتبر قائمة ، وهى الاهتمام برئيس الدولة ، وتوفير الاستقلال له ، وتفادى الظروف المختلفة التى قصد من ورائها النيل من كرامة الدولة الأجنبية وسمعتها ، عن طريق اثارة الشكوك حول رئيسها .

اما فى حالة رفع الدعوى بعد سفر الرئيس ، فانه لا توجد حصانة بصددها لانتفاء العلة فى هذه الحالة .

ويستند هذا الرأى الى العمل الدولى ، ويظهر منه أن المحاكم لم تعترف باختصاصها بنظر قضايا مدنية ضد رؤساء دول الا اذا لم يكن الرؤساء موجودين وقت اقامة الدعوى .

(د) ويرى الفريق الرابع التمييز بين انواع الدعاوى الخاصة التى ترفع على شخص رئيس لدولة ، فيقرر الحصانة كقاعدة عامة ويستثنى منها الدعاوى الآتية :

١ - الدعاوى العينية التى تتصل بعقارات او منقولات موجودة على اقليم الدولة التى رفعت الدعوى امام محاكمها بما فى ذلك دعاوى الحيازة .

٢ - الدعاوى المتصلة بمسائل الولاية على المال أو الميراث أو التركات ، كان يكون الرئيس وارثا أو موصى له ، أو تكون الدعوى قائمة حـــول تركة مفتوحة فى اقليم الدولة ٠

٣ - الدعاوى المتعلقة بالمسئولية اى حينما يقـــع فعل ضـــــار من رئيس الدولة على شخص او شىء فى اقليم الدولة المرفوعة امامها الدعوى ٠

٤ - الدعاوى التى يتنازل رئيس الدولة فيها عن حصانته القضائية ٠

٥ - الدعاوى التى ترفع على رئيس الدولة نتيجة لابتدائه رفع دعـــوى امام المحاكم وتكون مرتبطة بها ، او مؤسسة عليها ٠

والواقع أن الراى الأول يغالى فى اضفاء الحصانة على رؤساء الدول ، لانه لا معنى للحصانة بصدد الدعاوى الشخصية او الخاصة ، ولعل الراى الاولى بالاحترام هو راى كابيه ، وهو الراى الثالث الذى يميز بين ما يرفع من الدعاوى اثنـــاء وجود الرئيس وما يرفع بعد عودته الى وطنه ٠ فهو يحقق الحصانة من الوجهة العملية ولا يؤثر فى حقوق الناس بحرمانهم من رفع دعاوى بصددها أمام المحاكم فى الوقت الذى تتوافر فيه علة وجود الحصانة ٠

الحصانة الشخصية :

٤٢٠ - يتمتع رئيس الدولة بحصانة شخصية تتطلب من الدولة المضيفة له أن تحيطه بالرعاية والاحترام ، وان تحمى شخصه حماية مشددة ، لذلك نرى المادتين ٣٦ ، ٣٧ من القانون الفرنسى الصادر فى ٢٩ يوليو عام ١٨٨١ م ، تفرض عقوبات مشددة على الأفعال التى ترتكب ضد رؤساء الدول الأجنبية (١) والواقع أن فشل الدولة فى اتخاذ الحماية اللازمة لرئيس الدولة من شـــأنه ان يحملها تبعة المسئولية الدولية ٠

---

(١) عدلت هاتان المادتان بعد ذلك ، وضمنت فى القانون الجنائى الفرنسى ومدت الحماية بمقتضاها الى رؤساء الحكومات كذلك ، ويأخذ بنفس الاتجاه القانون البلجيكى الصادر فى ٢٠ ديسمبر عام ١٨٥٢ م ٠

ولكن هل تمتد الحماية الى رؤساء الحكومات ؟

الاجابة على ذلك بالايجاب ، لأن مركزهم فى العلاقات الخارجية للدول اصبح مساويا - فى كثير من الحالات - لمركز رؤساء الدول ، وخاصة فى النظم البرلمانية ٠

٤٢١ - لكن ماهو الحكم لو أن الرئيس هو الذى تسبب بخطئه فى ارتكاب حوادث ضده ؟ ٠

حدث ان قام نزاع شديد بين الحكومة الاردنية ومنظمة التحرير الفلسطينية الموجودة على اقليم الأردن ، واصطبغ هذا النزاع بالطابع الدموى والذى قيل انه كان يستهدف تصفية المقاومة ، وذلك فى سبتمبر عام ١٩٧٠ ، وعرف أن وراء هذه الافعال السيد / وصفى التل الذى كان رئيسا لمجلس وزراء الاردن فى ذلك الوقت ٠ وقد راى ان يحضر أحد الاجتماعات بجامعة الدول العربية فى مصر ، ورغم نصحه بالا يفعل ، صمم على الحضور ، ورغم تشديد الحراسة عليه ، واصطحابه حرسا خاصا ، الا انه قتل بأحد فنادق القاهرة ، ولم تستطع الاردن أن تدعى بشىء قبل مصر (١) ٠

حصانة المسكن :

٤٢٢ لا يجوز التعرض للمسكن الذى يوجد فيه الرئيس ، ولا يمكن لسلطات الدولة أن تدخل اليه او أن تاتى باى عمل فيه ، الا بعد استئذان الرئيس وموافقته (٢) ٠

---

(١) نذكر بهذا الصدد تلك المخالفة القانونية التى ارتكبها حاكم نيويورك فى ٢٨ اكتوبر عام ١٩٧٥ م ، عندما رفض مقابلة الرئيس أنور السادات اثناء زيارته لمدينته لالقاء خطاب بالجمعية العامة للامم المتحدة ، وخلافا لتعليمات حكومته له، وذلك تحت الضغط الصهيونى لسكان نيويورك، واعتقد ان التصريح الرسمى لوزارة الخارجية الأمريكية الذى وصف هذا التصرف بعدم اللياقة ، بل وعنف صاحبه واصفا اياه بانه قاد اكبر مدينة فى العالم الى الافلاس من شانه أن يغطى هذه الاهانة ٠

(٢) كثيرا ما يخالف هذا الحكم فى الآونه الحاضرة ، وذلك بالقيام

٥ - الامتيازات المالية :

٤٢٣ - يجرى العرف على اعفاء رئيس الدولة من الرسوم الجمركية على كافة البضائع التى يستوردها أو يحضرها معه ، بما فى ذلك الهدايا التى يريد تقديمها الى الدولة . وتتمتع امتعته بحصانة عدم جواز فتحها أو تفتيشها .

هذا ومن المقرر اعفاء الرئيس ، كذلك من كافة الضرائب الشخصية ، والضرائب غير المباشرة ، أما الضرائب العقارية ، فانه يقوم بدفعها ، لانها تكون على املاك خاصة (١) .

ممارسة الرئيس لسلطاته بالدول الاجنبية :

٤٢٤ - لرئيس الدولة ان يمارس بعض مهام وظيفته وهو موجود بالاقليم الاجنبى ، ومثال ذلك قبول الرئيس عبد الناصر لمبادرة روجرز وهو بالاتحاد السوفييتى فى رحلته الاخيرة له عام ١٩٧٠ ، وتوقيع الفونس الثالث عشر ملك اسبانيا بعض المراسيم اثناء زيارته لفرنسا عام ١٩٢٠ م ، وقيام الرئيس انور السادات بتمثيل دولته فى الجمعية العامة للامم المتحدة اثناء وجوده بالولايات المتحدة فى اكتوبر عام ١٩٧٥ م .

ويجب ان تتم هذه الممارسة بالشكل الذى لا يشكل اعتداء على سيادة الدولة المضيفة أو على سلطتها التشريعية او القضائية ، فلا يجوز له مثلا ان يوقع عقوبة تاديبية على احد افراد حاشيته ، أو ان يصدر حكما يحسم به نزاعا بين مواطنين من دولته يدخل فى اختصاص الدولة المضيفة ، وقد منعت انجلترا شاه ايران عندما كان يوجد بها عام ١٨٧٨ م ، من تنفيذ حكم بالاعدام اصدره على احد افراد حاشيته ، وكل ما يمكنه أن يفعله فى مثل هذه

بالتجسس على الرئيس بوضع مسجلات صغيرة بحجرته فى اماكن لا يراها ، ومما لاشك فيه أن هذه الأفعال مخالفة للقانون الدولى .

(١) راجع مؤلف كاييه السابق الاشارة اليه ص٢٤٢ وعبد العزيز سرحان ص ٧٠ .

الحالات أن يرسله الى دولته حتى تتمكن السلطات العامة فيها من محاكمته وتنفيذ العقوبة اللازمة عليه ٠

سريان الحصانات والامتيازات المقررة للرئيس على حاشيته :

٤٢٥ - من المسلم به أن الحصانات والامتيازات المقررة للرئيس تمتد الى حاشيته لأنها مكملة له ، وتعينه على القيام بأعباء مهمته فى الخارج ، كما تسرى هذه الحصانات على الاوصياء على العرش طوال الفترة التى يمارسون فيها مهام رئيس الدولة ٠

سريان الحصانات فى الزمان :

٤٢٦ - نبحث فى هذه الفقرة عن الفترة التى تظل فيها الامتيازات المقررة للرؤساء سارية ، والذى يدعونا الى اثارة هذه المشكلة ما نلحظه أحيانا من زوال صفة رئيس الدولة فجأة عنه ، كما حدث فى عام ١٩٧٦ عندما كان الرئيس النيجيرى « يعقوب جوون » ، يحضر اجتماعات منظمة الوحدة الافريقية ممثلا لدولته ، فاذا بانقلاب ضده يقع فى دولته ويزيل صفة الرئاسة عنه كذلك حدث فى فبراير عام ١٩٧٩ أن غادر شاه ايران بلاده فى أجازة بعد أن قامت اضطرابات فى ايران ، وقامت ثورة ضده أودت بعرشه بعد رحيله الى المغرب ، ثم الى الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم الى بناما واستقر أخيرا فى مصر فما هو الوضع الذى يسرى عليه بعد هذا التغيير ؟ وما الحكم اذا ما تخلى رئيس الدولة نفسه عن حكمها بمحض ارادته ؟

٤٢٧ - الواقع أن الاجابة على السؤال الأول ، تتوقف على مدى النجاح الذى حققته هذه الحركة التى قامت ضد الرئيس ، وموقف الدولة التى يوجد فيها منها ٠ فاذا ما استقرت الحركة وكسبت تاييدا ، واعترفت الدولة بها ، فانها فى هذه الحالة تنهى الاعتراف بالرئيس الموجود عندها ، وتزول عنه الحصانات والامتيازات فى هذه الحالة (١) ٠ أما اذا كان نجاح الحركة محل شك أو

---

(١) وسل الامر بالولايات المتحدة الامريكية الى أن تقوم بالقبض على

يكتنفه الغموض ولم تعترف الدولة بها ، فانهـا تظل تعتـرف برئيس الدولة الموجود فيها ، وتعطى له كافة الحصانات والامتيازات ، ولكن عليهـا وفقا للاتجاه الغالب فى الفقه أن تنهى ذلك عندما تستقر الأمور فى الدولة المحركة الجديدة ، ولا يمنع ذلك من بعض الدول تظل تعطيه حصانات وامتيازات معينة فى مثل هذه الحالة (٢) ، كما تجرى بعض القوانين الداخلية بدورها على تقرير حصانات لرؤساء الدول السابقين • ونرى ذلك بوضوح فى معاملة العراق للرئيس اليمنى السـابق (عبدالله السـلال) ، او فى معاملة مصـر للملك السابق المرحوم سعود بن عبد العزيز وملك ليبيا السابق (محمد ادريس السنوسى) •

بل قد تساعد الدولة الرئيس المخلوع على العودة الى دياره ، ويحدث ذلك عندما يكون حكومة فى المنفى ، او عندما يقود حركة العودة الى بلده ، وقد حدث ذلك بالنسبة للامير (سيهانوك) الذى خلـع عن عرش كمبوديا ، وكون فى الصين الشـيوعية لتحرير بلاده من الحـكومة غير الشرعية التى استولت على السلطة فيها حتى تم لقوات الثوار تحقيق النصر والاستيلاء على السلطة •

ونجد تطبيقات عديدة لذلك حدثت اثناء الحرب العالمية الثانية ، فقـد ترك مجموعة من الملوك والرؤساء دولهم واستقروا هم واعضاء حكوماتهم فى انجلترا • ولقد بدا الامر بحضور الاسرة المالكة ، والحكومة الهولنـدية الى

الكولونيل ماركوس جمنيز الرئيس السابق لجمهورية فنزويلا وتسلمه لحكومة فنزويلا التى كانت قد اتهمته باختلاس أربعة ملايين وستمائة جنيه استرلينى من أموال الدولة راجع ، حامد سـلطان ، القانون الدولى العـام فى وقت السلم ، ص ١٥١ •

(٢) أعطت حكومة المغرب كافة الحصانات والامتيازات لشاه ايران بعـد اقصائه عن عرشه وهو مقيم بها ، كما رفضت طلبات من الحكومة الثورية فى ايران لتسليمة اليها ، وكذلك فعلت مصر معه بعد اقامته فيها ، بل لا زالت تعطى امتيازات عديدة لاسرته •

لندن ، ثم تلا ذلك حضور طائفة من رؤساء الدول والملوك وحكوماتهم الذين استقروا فى انجلترا ·

ولقد اعترفت المملكة المتحدة لرؤساء الدول الاجنبية الذين اضطرتهم ظروف الحرب العالمية الثانية والمتمثلة فى احتلال دولهم من قوات الاحتلال وانشاء حكومات عميلة توالى قوات الاحتلال ، بجميع الحصانات والامتيازات المقررة لرؤساء الدول فى فترة تواجدهم على الاقليم البريطانى ، بل سمحت لهم بريطانيا - بمقتضى قانون المحاكم البحرية الصادر عام ١٩٤١ - بحق اقامة سلطات قضائية للفصل فى المنازعات التى تقوم بين رعاياهم - غير البريطانيين - فضلا عن الاعتراف باختصاصات أجهزتهم التنفيذية والادارية التى أقيمت على الاقليم البريطانى (١) ·

اثر زوال صفة الرئاسة :

٤٢٨ - واذا ما زالت صفة الرئاسة عن أى ملك أو رئيس للجمهورية - فى غير الظروف التى وضعناها - وأيا كان ذلك الى سواء أكان ذلك بانسحاق رئيس الدولة و تنازله عن الحكم أم عزله أم بانتهاء رياسته للدولة ، زالت عنه الحصانات المقررة له ، بل ويرى البعض أن زوال الحصانات هنا يكون باثر رجعى ، من ذلك أن محكمة استئناف باريس قد حكمت بعدم جواز تمسك ملك مصر السابق فاروق بالحصانة القضائية المقررة لرؤساء الدول الاجنبية ، والزمته بدفع ثمن بعض المشتريات التى كان قد اشتراها لزوجته السابقة الملكة السابقة ناريمان عام ١٩٥٧ م ، من محلات كريستيان ديور رغم أن عملية الشراء والتسليم تمت فى وقت كانت له فيه الحصانة ·

والواقع أن شراء بعض الاشياء الخاصة لا يعد من قبيل الاعمال الرسمية التى تتمتع بالحصانة ، وانما هو من قبيل التصرفات الخاصة التى لا تخضع

---

(١) راجع كابيه ، المرجع السابق ، ص ٣٤٢ ، والدكتور سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ، ص ٧٢ ·

الحصانة على نحو ما وضحنا من قبل ٠

واحيانا تجرى العادة على الاعتراف لرؤساء الدول بحصاناتهم السابقة وان كان هذا الاعتراف لايقوم على اساس قانونى ، وانما هو امر اختيارى ولا يمكن ان تجبر الدولة عليه ٠

حالات لا يتمتع فيها الرئيس بكل الحصانات

الرحلات الخاصة والسفر تحت اسم مستعار

اذا ذهب رئيس الدولة لزيارة دولة اخرى بصفة غير رسمية ، او فى رحلة خاصة فانه لا يتمتـــع بالحصانات والامتيازات فيما عدا الاستقبالات الرسمية (١)

واذا ذهب رئيس الدولة تحت اسم مستعار Incognito ، ولم تعلم بوجوده السلطات الرسمية فى الدولة ، فلا يتمتع بالحصانات المقررة لرؤساء الدول ، الا منذ الوقت الذى يكشف فيه عن شـــخصيته وقد حدث ذلك عام ١٨٧٣ م للملك وليام ملك هولندا عندما زار سويسرا باسم غير معـــلوم ، وحكم عليه بغرامة ، ولم يطبق هذا الحكم عندما كشف عن صفته الرسمية ، اساس حصانات رئيس الدولة :

٤٣٠ ـ اسست هذه الحصانات فى الماضى على الاحترام الواجب كفالته للملوك الذين ينحدرون من اسر عريقة ، وتجرى فى عروقهم الدماء الملكية ، ولكن بعد أن تطورت الاوضاع بدأت توجد نظريات اخرى تبرر هذه الحصانات من ذلك نظرية احترام كيان الدولة وكرامتها والتى تقتضى أن يتمتع رئيسها الاعلى بهذه الحصانات ، ومنها ايضا نظرية الامتداد الاقليمى والتى تفترض ان الرئيس لم يغادر دولته وهو فى الخارج وتفترض ـ بمعنى اخر ـ عدم تواجده

---

(١) زار الرئيس انور السادات جمهورية فرنسا فى أواخر شهر أكتوبر ١٩٧٥ م زيارة خاصة فى طريقه الى الولايات المتحدة الامريكية ، ولم يستقبله رئيس جمهورية فرنسا فى المطار لهذا السبب ، وانما استقبله وزير الخارجية ٠

على القيم الضيف . ومنها ايضا نظرية الوظيفة .

وسنفصل هذه النظريات عند حديثنا عن اساس الحصانات بشكل عام .

الوضع في الشريعة الاسلامية :

٤٣١ ـ لم يتكلم فقهاء الشريعة عن المركز القانوني لرئيس الدولة الاسلامية عندما يزور دولة اخرى او عن مركز رئيس دولة اخرى عندما يزور الدول الاسلامية ولا توجد سوابق عديدة بهذا الخصوص ، انما توجد سابقة زيارة الخليفة عمر بن الخطاب للشام عند فتحها من جانب المسلمين لتسلم مدينة القدس .

ولقد سار في موكب عظيم من المسلمين والسكان خشي فيه على نفسه الفتنة والغرور مما جعله يعود الى حماره ، وقد اتبع العديد من صور السلوك في هذه الرحلة اتخذت اسسا لمعاملة المسلمين لغيرهم حتى الآن .

لقد امن اهل الذمة على دينهم ومعتقداتهم ، كما رفض ان يصلي في كنيستهم لكي لا يتخذها المسلمون من بعده مكانا لهم .

ولا يعني ذلك حرمان رؤساء الدول من هذه المزايا ، فقد عالج الفقهاء وضع رسلهم ومنوحهم العديد من الامتيازات ، ومثل هذه المزايا تسري ـ من باب أولى ـ على الموفدين اى الحكام .

ويصعب ـ في الواقع ـ قبول فكرة عدم التواجد الاقليمي بالنسبة للرؤساء او التبعوثين الى الدولة الاسلامية ، لانهم يمثلون دار الحرب ولايسمح بالتالي بسريان قوانينها وانظمتها على اى مكان في دار الاسلام ، وان كان ذلك لا يمنع من اعفائهم من الخضوع لبعض احكام الاسلام عملا بالقاعدة التي تقضي بترك الذميين وما يدينون به ، وعدم خضوعهم للقضاء باعتبار ان اقامتهم مؤقته وهم في جوار المسلمين حتى يخرجوا من حدود الدولة الاسلامية .

ولما كانت حصانات وامتيازات الرؤساء لا تختلف عن تلك المقـــررة لرسلهم ، في الغالب ،فاننا سنناقش هذا الموضوع عند بحثنا لحصانات الرسل .

المبحث الثـــانى

رئيس مجلس الوزراء

٤٣٢ - يبدو دور رئيس مجلس الوزراء في رسم السياسة الخارجية لدولته في النظم البرلمانية ، وهي تلك التي يمكنها مجلس وزراء منتخب ، ويحوز على اغلبية هامة في البرلمان . ويكون لرئيس المجلس في هذه الحالة سلطات هامة داخلية وخارجية ، ويمارس في العادة معظم السلطات التي يخولها القانون لرؤساء الدول ، لان سلطات رئيس الدولة في هذه الانظمة تمارس عن طريق الوزراء المختصين ، وتحت الاشراف العام لرئيس مجلس الوزراء أو للوزير الاول على مايسمى في كثير من هذه الدول . وطبيعي أن تكون سلطات رؤساء الدول في مثل هذه الانظمة شكلية ومحدودة . من هنا بدا الاهتمام بمنصب رؤساء الوزارات في النطاق الدولي .

٤٣٣ - والواقع أن العديد من الفقهاء يسوون بين مركز رئيس الدولة في الانظمة الرئاسية ، ومنصب رئيس مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية (١) ، فيتولى اذن رئيس مجلس الوزراء كافة الاختصاصات الخارجية لرئيس الدولة واهمها تكوين ارادة الدولة في المجال الخارجي واعـــلانها للدول الاخرى ، والتفاوض باسم الدولة والالتزام عنها في مجال العـــلاقات الدولية ، الى غير ذلك .

لذا نرى أنه في لقاءات القمة يشترك رؤساء الوزارات بدلا من رؤساء الدول في الانظمة البرلمانية . مثال ذلك لقاء القمة الذي عقد عام ١٩٦٠ م ، وضم عددا من الدول الغربية ، فقد حضره الرئيس ايزنهاور والرئيس ديجول

---

(١) يراجع سورنسن موجز القانون الدولي ، المرجع السابق ، ص٣٨٥ .

وماكميـــلان - الوزير الاول فى انجلترا - وخروشـــوف . رئيس الوزراء السوفيتى ، مما يؤكد أن لرئيس الوزراء فى الدول التى يوجد فيها هذا المنصب وتكون له سلطات حقيقة متميزة عن سلطات رئيس الدولة ، تكون له أهمية دولية مؤكدة ، وهذا ما نراه بوضـــوح فى انجلترا والمانيـا الاتحـــادية وروسيا ، وايطاليا والهند .

أما فى الدول التى تأخذ بالانظمة الرئاسية كالولايات المتحدة الامريكية ومعظم الدول النامية ، فاننا لا نجد سلطات فعالة لرئيس الوزراء فى المجال الخارجى ، بل قد لا نجد منصب رئيس مجلس الوزراء أصلا .

الفرق بين مركز رئيس الدولة ورئيس الوزراء فى المجال الدولى

٤٢٤ - فى الواقع لا نجد فروقا تذكر ســـواء فى الاختصاصات أم فى الحصانات والامتيازات بين المركزين انمـــا تقل اختصاصات رئيس مجلس الوزراء بعض الشىء نظرا لممارسة رؤساء الدول لاختصاصات شـكلية مثل ارسال البعثات باسمهم ، واستقبال رؤساء الوزارات ، فعادة لا ترسـم نفس المراسم الاستقبالية التى تجرى لرؤساء الوزارات .

كذلك لذا ما وجد رئيس دولة مع رئيس وزراء فى أن واحـــد فى دولة أجنبية أوفى منظمة دولية ، فان رئيس الدولة هو الذى يقدم على رئيس الوزراء فيما عدا ذلك لا نجد فروقا جوهرية بين منصبى رئيس الدولة ورئيس الوزراء فهم يتمتعـــون بنفس الحصـــــانات والامتيازات الدبلوماســـية فى الخـــــارج .

الوضع فى الشريعة الاسلامية :

٤٢٥ - الواقع أن النظام الذى ساد الدولة الاسلامية فى معظم عصرها اقرب الى اتخاذ شكل النظام الرئاسى الذى يكون فيه الرئيس مسئولا عن كل ما يتصل بأمور الدولة ، ومن ثم فلا يوجد مجلس وزراء ولا رئيس وزراء .

ومع ذلك فقد عرفت الدولة الاسلامية ، منصب الوزير ، الذى يساعد الرئيس فى القيام بواجباته ، وهناك وزير مفوض ووزير للتنفيذ ، ومركز الوزير المفوض ، او وزير التفويض يماثل منصب رئيس الوزراء فى الدولة الحديثة اذ له أن يدير معظم الامور الخاصة بالدولة الاسلامية دون الرجوع الى رئيس الدولة .

المبحث الثالث

وزير الخارجية

٤٣٦ ـ نكاد لانجد خلافا بين الدول فى اقامتها لمنصب وزير الخارجية ، فكل الدول ديمقراطية او دكتاتورية ، رئاسية أم برلمانية تجعل فيها جهازا متخصصا فى الشئون الخارجية ، يقوم على رأسه وزير الخارجية على ما نسميه فى الدول العربية (١) .

ومع ذلك يختلف مدى الدور الذى يمارسه وزير الخارجية باختلاف الانظمة السياسية التى تاخذ بها الدول ، ففى النظم الرئاسية يقوم رئيس الدولة برسم السياسة الخارجية للدولة ، وهو المسئول عنها ويساعده فى ذلك بالطبع وزير الخارجية ، ولكن يبقى أن هذه السياسة تنسب بالفعل للرئيس ، وكثيرا ما يلعب رئيس الدولة الدور الرئيسى فى هذا الصدد ، ولا يترك للوزارة الخارجية الا دور تجميع المعلومات وحفظها له ، وهنا نجد مكتب الرئيس للشئون الخارجية قويا ، بينما يضعف دور وزير الخارجية ، وهذا ما وضح فى الفترة الاولى لرياسة نيكسون للولايات المتحدة الامريكية ،

---

(١) يطلق عليه فى المملكة المتحدة « سكرتير الدولة للشئون الخارجية » «Secretary of State for Foreign Affairs» ، وفى الولايات المتحدة الامريكية سكرتير الدولة Secretary of State ، وفى فرنسا يطلق عليه وزير العلاقات الخارجية «Ministre des relations étrangères»

عندما كان يتولى كيسنجر منصب مستشاره لشئون الامن القومى ، فقد مارس العديد من الشئون الخارجية ، وأدى به الامر الى الجمع بين منصبى وزير الخارجية ومستشار الرئيس للامن القومى ٠

اما فى الانظمة البرلمانية ، فان مجلس الوزراء والوزير الاول لهما دور هام فى رسم السياسة الخارجية للدولة ، وان كان الدور الرئيسى فى ذلك يقع على عاتق وزير الخارجية ، فهو المسئول الاول عن السياسة الخارجية للدولة وهو الذى يتولى الدفاع عنها امام مجلس الوزراء ، وأية اخطاء فى هذا الصدد ، توجه اليه مباشرة ويؤدى ذلك بوزير الخارجية الى اشراك البرلمان فى رسم السياسة الخارجية الدولة ، بينما نجد أن وزير الخارجية ينفذ سياسة رئيس الدولة فى الدول الرئاسية ويكون مسئولا عن تنفيذها (١) ٠

٤٣٧ ـ ولا يعنى هذا الخلاف فى مركز وزير الخارجية فى القانون الدولى ، كثيرا ، لان هذا القانون يعتبر وزير الخارجية الأن المتحدث باسم الدولة فى علاقاتها الخارجية ، والذى يملك سلطة الالزام والالتزام باسم الدولة فى هذا المجال ٠ لذا لا يهتم بطريقة تعيينه او باوصافه وصلاحياته بمقتضى الدستور ، بل ينظم اسناد ارادته الى الدولة كعضو من اعضائها ، وكجهاز مركزى يختص بالتعبير عن ارادة الدولة قطعا كرئيس الدولة او الوزير

---

(١) د ٠ محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، المرجع السابق ، ص ٥٦٣ ، عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ يشبه الدكتور حامد سلطان مركز وزير الخارجية فى الدول الرئاسية بالنسبة لرئيس الدولة بمركز الوكيل من الموكل : « اما فى الانظمة البرلمانية فهو الذى يتولى فعلا رسم السياسة الخارجية للدولة » ، لذا يجب أن يشترك مع رئيس الدولة غير المسئول فى التوقيع على جميع المستندات التى ترسلها الدولة الى غيرها من الدول الاخرى ، كالتصديق على المعاهدات والابلاغات ، وأوراق الاعتماد وأوراق التفويض ٠
يراجع مؤلفه ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ ٠

الاول (١) ٠

وقد تطور منصب وزير الخارجية بهذا الصدد ومر بعدة مراحل :

٤٣٨ ـ ففى المراحل الاولى للعلاقات الدولية ، لم يكن لوزير الخارجية سوى دور الموظف الادارى الذى يجمع المعلومات والبيانات لرئيس الدولة ، الذى كان يختص وحده برسم وادارة الشئون الخارجية لدولته ٠

٤٣٩ ـ وفى المراحل التالية ، وعلى الخصوص منذ القرن الثامن عشر وتحت تاثير الثورات التحررية ، بدأ دور وزير الخارجية يقوى ، اذ هو المسئول عن ادارة الشئون الخارجية للدولة امام البرلمان ، والراسم الاول لها ، بعد أن اصبح دور رؤساء الدول فى هذه المراحل محدودا ٠

٤٤٠ ـ ولكن بعد التطورات الحديثة التى جرت فى العالم منذ الحرب العالمية الثانية ، فاننا نجد ان منصب وزير الخارجية قد تاثر باعتبارات متعارضة (١) ، فمن ناحية سهلت الاتصالات بين الدول ، كما المحنا من قبل ، وادى ذلك الى تقوية دوره ، اذ هو طرف فى الدبلوماسية المباشرة عادة ، وان كان هذا الدور يتاثر كثيرا من ناحية اخرى ، اذ سهل على القمة الاتصال بين بعضها البعض ، مما يقوى دور رئيس الدولة ورئيس الوزراء فى العلاقات الخارجية على حساب وزير الخارجية فى كثير من الاحيان ٠

٤٤١ ـ كذلك نجد أن حرية رؤساء البعثات فى التصرف قد أصبحت محدودة ، وعادة ما ترجع الى وزير الخارجية ـ الذى يشرف عليها جميعا ـ

---

(١) يقول فرانس ديك Francis Déak فى دراسته المنشورة بمؤلف سورنسن ، عن أجهزة العلاقات الخارجية للدولة فى هذا المعنى : « ان القانون لا يهتم بسلطات وزير الخارجية بمقتضى الدستور ، أو بموضعه من التدرج الحكومى ، أو بمسئولياته كمدير للادارات الدبلوماسية والقنصلية ، انه يهتم ٠٠ بسلطة وزير الخارجية فى التحدث باسم الدولة والتصرف عنها دوليا » ، راجع مؤلف سورنسن ، ص ٣٩١ ٠

(١) فرانس ديك ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ ٠

فى معظم الشئون الرئيسية التى تهمها ، وان كانت سلطاته قد تقيدت بدوره ، فعليه ان يكسب رضاء البرلمان ومجلس الوزراء فى الانظمة البرلمانية ، على الخطوط الرئيسية لادارة العلاقات الخارجية للدولة ٠

واذا كان من المهام التقليدية لوزير الخارجية أن يتولى كافة الاتصالات بين دولته وبين الدول الاخرى ، الا أن التوسع الراسى فى العلاقات الدولية والذى اشرنا اليه فى مقدمة هذه الدراســة ، قد ادى الى اشراك وزارات وادارات اخرى عديدة فى الاتصالات بالجهات الخارجية ، ونجد ذلك واضحا بشأن وزارات التعليم والدفاع والاقتصاد والتجارة ، مما قد يؤدى الى اثارة المنازعات بين اختصاص وزير الخارجية والوزارات الاخرى بهذا الصــدد ، وهذه هى المنازعات التى يتدخل مجلس الوزراء عادة لحسمها (١) ٠

٤٤٢ ـ اختصاصات وزير الخارجية :

اولا ـ يقوم وزير الخارجية بدور المتحدث الرسمى عن الدولة فى الشئون الخارجية ، فاذا كان الاختصاص اعلان ارادة الدولة فى هذه المسائل من مهام رئيس الدولة ، الا أن الذى يتولى ذلك فعلا هو وزير الخارجية ، الذى يتولى هذه المهمة بصفته الجهاز الرئيسى للعلاقات الدولية ، او العضو العادى للدولة فى الشئون الدولية ٠

وعلى ذلك يقوم وزير الخارجية بشرح السياسة الخارجية لدولته سواء امام الاجهزة الداخلية ام فى النطاق الخارجى ٠

ثانيا ـ يشترك فى تكوين ارادة الدولة فى الشــئون الخارجية ، وهو الذى يعرض المسائل المتصلة بهذه الزاوية على رئيس الدولة وعلى مجلس الوزراء ، وبعد صدور القرارات الرئيسية بشأن هذه السياسة ، يقوم بتنفيذها وبتفصيلها على ما يستجد من احداث ٠

---

(١) فرانس ديك ، المرجع السابق ، ص ٣٩٢ ٠

ولا يعنى ذلك شل حركة التصرف فى السياسة الخارجية لوزير الخارجية اذ أن الاجهزة الاخرى لا تتكلم عن كل شىء ولا تبحث كل شىء ، وانما تبحث الخطوط العامة لهذه السياسة فحسب ، ومن ثم يبقى لارادته دور كبير فى تخطيط هذه السياسة ورسمها ٠

ويجب أن ننبه الى أن الدور الاكبر فى رسم السياسة الخارجية للدولة يكون دائما لوزير الخارجية ، الذى يكون عنده فى العادة ملفات العلاقات الخارجية للدول المختلفة ٠

ثالثا - يقوم وزير الخارجية بدور الوسيط بين رئيس الدولة وأجهزة الدول الاخرى ٠ لذا فمن المفروض أن تمر كافة الاتصالات بهذه الدول بوزارة الخارجية ٠ والطريق العادى ان تقوم البعثات المعتمدة لدى الدولة بتبليغ رسائل دولها الى وزير الخارجية والعكس صحيح ٠

٤٤٣ - ولقد اشرنا الى تأثير التوسع فى العلاقات الدولية على هذه المهمة وكيف أصبحت وزارات وادارات أخرى فى الدولة تتصل بالجهات الاجنبية كما أن أنشطة المنظمات الدولية صارت تعنى بها أجهزة أخرى داخلية كوزارات العمل والصحة والاقتصاد والثقافة والتعليم ٠٠ الخ ٠ ومع ذلك ، ونظرا للمشاكل العديدة التى نجمت من هذا التطور ، فان الدول المختلفة أصبحت تنسق بين مختلف هذه الانشطة عن طريق وزارة الخارجية ، وذلك تلافيا للازدواج والتضارب بين الاجهزة المختلفة بهذا الصدد (١) ٠ وقد اتفقت الدول على هذا المبدأ فى مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، ومن ثم ورد بالاتفاقية التى انتهى اليها نص يقول :

انكل المهام الرسمية المتعلقة بالدولة المضيفة والمخولة للبعثة من الدولة الموفدة لها ، ينبغى أن تتم عن طريق أو من خلال وزارة الخارجية للدولة

---

(١) مؤلف ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ١٦٤ ٠

المستقبلة ، أو الوزارات الاخرى التى توافق عليها هذه الوزارات (المادة ٢/٤٢ : (١) ٠

بل وتجرى القوانين الداخلية على ضرورة ان يتم اى اتصال من جانب الافراد العاديين بالسفارات او بالدول الاجنبية عن طريق وزارة الخارجية ٠ وعادة ما تفرض العقوبات على من يخالف هذا الالتزام ٠

وتجرى العادة كذلك على ان يتم اى اتصال من البعثات الخارجية لاى مطالب لهم فى الدولة المعتمدين لديها عن طريق وزير الخارجية ٠

رابعا ـ يقوم وزير الخارجية بالاشراف على كافة البعثات الدبلوماسية والقنصلية الخاصة بدولته فى الخارج ، وهو رئيس هيئة المبعوثين لدولته بالخارج ، ويعطيه ذلك حق مراقبة أعمالهم ، والتعقيب عليها ٠ وحق تعيينهم ـ على الاقل الى درجات معينة منهم ـ وترقيتهم ونقلهم وفصلهم ٠٠٠ الخ ، ويعطيه ذلك ايضا الحق فى اصدار ما يعن له من توجيهات او أوامر لهم ٠

خامسا ـ يقوم وزير الخارجية باستقبال المبعوثين الاجانب لدولته ، والسماع الى مقترحاتهم ومطالبهم ، ومساعدتهم على تادية أعمالهم على خير وجه ، كما يتلقى ما يحملون من رسائل موجهة لدولته أو رئيسها ، ويعتبر المسئول عن تمتعهم بالحصانات الديبلوماسية ٠

سادسا ـ له اختصاص اعتماد طائفة القائمين بالاعمال الاجانب فى دولته ، كما ان القائمين بالاعمال الخاصين بدولته يمثلونه فى الدولة الاخرى ، على خلاف السفراء ٠ اذ عادة يمثلون رؤساء الدول ، ويقوم الرئيس نفسه باعتماد أوراقهم ، وان كان وزير الخارجية يحضر دائما الحفلات التى تقدم فيها هذه الاوراق ٠

---

(١) راجع نصا مماثلا فى اتفاقية « هافانا » للعلاقات الدبلوماسية المنعقدة بين دول امريكا اللاتينية ، عام ١٩٢٨ م المادة ١٣ ٠

سابعا ـ لوزير الخارجية كذلك · الاتصال بالمنظمات الدولية ، واصدار التعليمات الى مبعوثى دولته اليها ، وكثيرا ما يحضر اجتماعاتها · وخاصة اذا كانت هناك هيئات أو مجالس مشكلة من وزراء الخارجية ، كما نرى فى جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الافريقية ، وهيئة الامم المتحدة ، وحلف الاطلنطى ، ومجلس أوربا (١) ·

ثامنا ـ ويعطى القانون الدولى لوزير الخارجية حق التفاوض باسم الدولة وتوقيع الاتفاقات نيابة عنها (الاتفاقات الدولية ذات الشكل المبسط) ، وارادته فى هذا الشأن تلزم الدولة · وقد حدث أن صرح وزير خارجية النرويج كتابة بأن دولته تعترف بسيادة الدانمرك على جرينلاند ، ثم عدلت النرويج بعد ذلك عن هذا الموقف ، وتقدمت بطلبات اقليمية خاصة بها على الجزء الشرقى من الجزيرة ، مما أثار نزاعا حادا بين الدولتين ، وقامت بعرضه على المحكمة الدائمة للعدل الدولى عام ١٩٣١ م ·

وقد رفضت المحكمة المزاعم الاقليمية للنرويج مستندة فى ذلك الى أن التصريح الذى أعطاه وزير خارجية النرويج كان باسم حكومته وفى مسألة تدخل فى اختصاصه ، ومن ثم تلزم دولته ، وبناءا على ذلك لاتستطيع النرويج

---

(١) ومما يجرى عليه العرف بهذا الصدد أن وزير الخارجية هو الذى يرأس وفد دولته فى المؤتمرات والمنظمات الدولية ، حتى لو كان من بين أعضاء هذه الوفود وزير اقدم منه ، وقد حدث عام ١٩٤٤ م ، أن رأس المستر ايدن وفدا لتمثيل بريطانيا فى احد المؤتمرات الدولية ، وكان من أعضاء الوفد ، المستر ـ اتلى ـ نائب رئيس الوزراء ، وقد لاحظ ذلك بعض النواب فى مجلس العموم ، وناقشوا الحكومة فى هذا التصرف على أساس أن الرئاسة كان يجب أن تكون لاتلى هذه الحالة ، وكان رد الحكومة هو أن العرف جرى على أن تكون الرئاسة لوزير الخارجية مهما كان مركزه بين أعضاء الوزارة ·

راجع ، حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ، ص ٢٥٤ ·

ومع ذلك تبدى بعض السوابق الحديثة مخالفة لهذا العرف المستقر ، اذ مكل أحد الوفود المصرية الى المحادثات المصرية الاسرائيلية فى واشنطن من وزير الدفاع رئيسا ووزير الدولة للشئون الخارجية عضوا وذلك فى عام ١٩٧٨

ان تعـــدل بارادتها المنفردة عن الالتزام الذى ترتب على ذلك ·· لان وزير الخارجية يملك ان يدلى بتصريحات ملزمة لدولته طبقا لما جرى عليه العمل بين الدول » ·

ونحن نعتقد ان هذه الصلاحية مرتبطة بمدى ما يعطيه القانون الدستورى كما سبق أن قررناه بصدد سلطات رؤساء الدول فى هذا الصدد ، لانه ليس من المعقول ان تزيد ســـلطات وزراء الخارجية عن ســـلطات رؤساء الدول فى المجال الخارجى ·

تاسعا ـ ويمارس وزير الخارجية فى النهاية عدة اختصاصات هامة فى مساعدة السلطات القضائية لدولته وللدول الاخرى ·

فيجرى العرف فى الدول الانجلوسكسونية بان قرارات وزير الخارجية لها حجية مطلقة فى المسائل الآتية :

١ ـ الاعتراف بالدول وبالحكومات الاجنبية ، فاذا قرر وزير الخارجية ان دولة ما او حكومة ما قد تم الاعتراف بهـــا ، التزمت المحـــــاكم بهذا القرار ·

٢ ـ الاعتراف بالتغيرات الاقليمية التى تتم فى الدول الاخرى ·

٣ ـ تحديد بدء وانتهاء حالة الحرب مع الدول الاجنبية ·

٤ ـ تحديد الاشخاص الذين يتمتعون بالحصانات الدبلوماسية ، ويملك وزير الخارجية ايضا ، تحديد هيئات السيادة فى الدول الاخرى ، ومركزها فى الدول من حيث ممثليها ورؤسائها وملكياتها ·· الخ (١) ·

---

(١) راجع : (The Secretary of State) ، دراســـة اعدتها لجنـــة فرعية من مجلس الشيوخ الامريكى عن مركز واختصاصات وزير الخارجية ، مؤرخة ٢٠ يناير عام ١٩٦٤ م مشار اليها فى مؤلف سورنسن ، المرجع السابق الاشارة اليه ، ص ٣٩٢ ، وراجع ايضا ، اوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٦٨٤ ومحمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥٦٣ ·

ويجب أن نلاحظ ، أن القضاء فى دول اخرى يتجه الى عدم حجية هذه التصرفات ، ويقوم ببحثها مستقلا عما يصدره وزراء الخارجية ٠

ويتجه العرف فى كثير من الدول الى ضرورة الاخذ بتفسير وزارة الخارجية للقانون الدولى ، وبالذات للمعاهدات والاتفاقات الدولية ، وان كانت هذه المسائل لم تستقر حتى الآن فى الفقه ٠

٤٤٤ ـ ويترتب على هذا المركز الهام لوزير الخارجية فى الشئون الدولية انه تجرى العادة على ضرورة ابلاغ الدول الاخرى باسم وزير الخارجية ، وباية تغيرات تجرى حول هذا المنصب ٠

حصانات وامتيازات وزير الخارجية :

٢٥٤ ـ قد يقتضى المركز الهام الذى يشغله وزير الخارجية فى ادارة الشئون الدولية لدولته ، وتنظيم علاقاتها بالدول الاخرى ، أن ينتقل كثيرا للمفاوضة او لتمثيل دولته فى مؤتمر دولى أو منظمة دولية ، او لحل مشكلة دولية بالطرق السلمية ، ولاشك انه يستحق حماية خاصة بهذا الوصف ٠ ومن ثم نرى انه يتمتع بنفس الحصانات والامتيازات التى يتمتع بها رؤساء الدول تقريبا مع ملاحظة ما ياتى :

١ ـ يستقبل عادة فى الدولة التى يذهب اليها لعمل رسمى استقبالا رسميا ، ولكن عن طريق وزير الخارجية ، كما تختلف مراسم الاستقبال عن تلك التى تتبع بالنسبة لرؤساء الدول ٠

٢ ـ لا تتمتع اعماله بخاصية الحصانة ضد النقد ، ومن ثم يمكن توجيه الانتقادات اليه فى عمله ، وتحليل سياسته ، واستجوابه أمام المجالس التشريعية التى تملك ايضا سحب الثقة منه ٠

٣ ـ فيما عدا ذلك يتمتع بالحصانة الشخصية ، فلا يجوز القبض عليه او تجريحه ، او تفتيشه ، كما يجب ان يحمى شخصه حماية خاصة تكفل منع

الاعتداء عليه · ويتمتع ايضا ، بالحصانة القضائية سواء بصدد ولاية القانون الجنائى ام القانون المدنى ، وان كان ذلك بصدد الاعمال الرسمية فقط ، وهى الحدود التى وضحناها ونحن نتكلم عن حصانات رئيس الدولة ، ولذا نكتفى بالاحالة اليها ·

الصفات الواجب توافرها فى وزير الخارجية

٤٤٥ ـ يشغل وزير الخارجية منصبا من اهم المناصب فى الدولة الحديثة على نحو ما راينا ، لذا يتوقف على حسن اختياره نجاح الدولة فى علاقاتها الدولية وتحقيق اكبر المزايا من هذه العلاقات ·

لذا يجب ان يكون وزير الخارجية على علم تام بمجريات الشئون الدولية ، وبالقوى الرئيسية التى تؤثر فى العلاقات الدولية · والاسلوب الامثل للتعامل معها ، وكيف يكسب منها لدولته ·

ويجب ايضا ان يلم بالاوضاع السياسية لمختلف الدول والطريقة التى تدار بها سياستها ، ومختلف العوامل التى تؤثر عليها · ولعل هذه الزاوية سهلة التناول ، اذ يمكن تحقيقها عن طريق تنظيم الاتصال بالدول الاخرى وتحليل المعلومات التى ترد عن البعثات المنتشرة فى مختلف انحاء العالم ·

انما الزاوية الأخرى التى يصعب اكتسابها ، هى تلك الخاصة بمدى القدرة الشخصية على التصرف السليم والوزن الدقيق للامور · ففى دائرة العلاقات الدولية يكثر الطلب والالتماس والتفاوض · ان اية كلمة تقال فى غير محلها قد تجرح امة بكاملها · كما ان السعى الى تحقيق شىء بدون تقدير لنتيجته جيدا فيؤدى الى اخفاقه · قد يعرض كرامة الامة كلها ومصلحة الدولة للخطر ·

لذا يختار رجل السياسة الخارجية من بين الرجال المتازين شخصيا

وعلميا ، ومن القادرين على التفاوض والتحدث ، وممن تتوافر فيهم اللياقة والكياسة وحسن المعاملة ·

ان السياسة الخارجية للدولة ، تشمل علاقات متنوعة ومركبة متغيرة، وتعترضها العقبات والصعاب ، ولذلك فان وظيفة من يتولى ادارتها والاشراف عليها دقيقة ، فهو الواجهة للدولة فى علاقاتها الخارجية،أو بمعنى اخر هو الشخص الذى أودعته الدولة شرفها ومصالحها العامة ، ومن ثم وجب عليه ان يحسن اختيار الرجال الذين يشاركونه ادارة العلاقات الخارجية للدولة حتى تصان مصالح الدولة ولا يتعرض شرفها للهوان (١) ·

الوضع فى الدول الاسلامية

٤٤٦ ـ لم يتكلم فقهاء المسلمون عن منصب وزير الخارجية ، لان هذا المنصب لم يكن معروفا لديهم ، حقيقة عرفت الدولة الاسلامية منصبا مماثلا يتولاه شخص هام ، هو منصب « ديوان الانشاء » الا ان مهمته الاساسية كانت تتصل بكتابة الرسائل الموجهة من الخليفة الى الدول الاخرى ، وتلقى رسائل ملوك الدول الاخرى والرد عليها ، وهكذا ·وربما كان يعهد اليه كذلك باستقبال رسل الدول الاخرى وتقديمهم الى الخليفة ·

٤٤٧ ـ ولكن الفقهاء والكتاب المسلمين قد كتبوا كثيرا فى صفات من يجب اختياره لتبليغ رسالة أو للقيام بالسفارة ومفاوضة الدول الاخرى ولاشك ان مثل هذه الصفات يجب ان تتوافر من باب أولى فى الوزير المسئول عن الرسل والرسالات ·

من ذلك تطلبهم الفصاحة والدقة والوضوح والقدرة على الإبانة · لذلك طلب موسى (عليه السلام) من ربه حين ارسله الى فرعون ، معاونة هارون

---

(١) · Satow, Aguide to Diplomatie pratice, 1958, P. 20.

له لانه افصح منه لسانا ، كما طلب من ربه ان يحله من العقدة التى فى لسانه « واحلل عقدة من لسانى ، يفقهوا قولى » (١) ٠

كذلك يتطلبون فيه القدرة على التكيف حسب البلدان ، والحنكة ، والفطنة والحيطة حتى يسلم من الزلل ، وعدم الاسراف فى الحمامى ٠

وعلى السفير ان يعمل على توسيع معارفه بالمستويات الرسمية ومختلف الهيئات داخل الدولة المبعوث اليها من اتفاقية وصحية وتجارية وصناعية ٠

وقالوا فى الصفات الشخصية التى يجب ان تتوافر فى المبعوث ، انه يجب ان يتميز بالذكاء الخارق ، والعلم الواسع ، والسمعة الطيبة والمظهر اللائق والرونق الشائق والمنطق اللطيف والبديهة الحاضرة ، حتى يكون لكلامه اجمل الوقع ويبلغ رسالته على احسن وجه ٠ ويجب ان تتوافر فيه الشجاعة والاقدام ، والوقار والسكون والاتزان (١) ٠

وزارة الخارجية

٤٤٨ — من الاهمية بمكان ، بعد ان أوضحنا الدور الهام الذى يقوم به وزير الخارجية فى العلاقات الدولية ، ان نتحدث عن الجهاز الذى يساعده فى هذه المهمة ، وهو وزارة الخارجية ٠ والواقع ان وزارة الخارجية صارت من الاجهزة الرئيسية فى كافة الدول ، والتى لا تستطيع دولة ان تستغنى عنها ٠ فكيف نشأت وزارة الخارجية فى الدول المختلفة ، ثم كيف تطورت ، وما هى الصورة التى توجد عليها اليوم ؟ ٠

٤٤٩ — لعل أول وزارة خارجية وجدت فى العالم هى وزارة الخارجية المصرية ، فقد تنبه المصريون القدماء الى أهمية الرسائل الدولية ، ومن ثم

---

(١) سورة طه ٢٧ ، ٢٨ ٠

(٢) كتاب رسل الملوك ومن يصلح للرسالة لابن القراء ، ص ١٢ ٠

اقاموا جهازا عهدوا اليه بتحريرها وارسالها الى مختلف الشعوب التي يتعاملون معها ، ثم تسجيلها وحفظها ، وكذا تلقى رسائل الشعوب الاخرى وعرضها على القراءة والرد عليها ٠٠ الخ ٠

وتشير دراسات عديدة أخرى الى ان مصر القديمة قد انشات مدرسة لتعليم اللغات الاجنبية لان يتولون امر ارسال الرسائل الى الشعوب الاخرى واستقبالها ، وكانت اللغات الاساسية التي يتم تعليمها ، اللغات السامية المختلفة وخاصة اللغة البابلية التي يقال انها كانت اللغة الدبلوماسية في منطقة الشرق الاوسط (١) ٠

٤٥٠ - واذا انتقلنا الى العصور التالية ، فاننا نجد ان انشاء وزارات الخارجية في الدول المختلفة قد ارتبط بمعرفة الدبلوماسية الدائمة ، ذلك انه منذ ظهور الدبلوماسية الدائمة ، كان من اللازم ان يعد جهاز داخلي يشرف على امور ارسال واستقبال البعثات الخارجية ، وامدادهم بالتعليمات اللازمة واعدادهم الاعداد الذي يجعلهم يصلحون لتولي مهامهم ٠

٤٥١ - وهكذا وجدنا انجلترا تنشيء هذا الجهاز عام ١٢٥٣ وتطلق عليه اسم المكتب الخارجي ، كما ان هنري الثالث ملك فرنسا اصدر لائحة عام ١٥٨٩ م تقضي بانشاء سكرتارية تتولى جمع كل ما يتصل بالعلاقات الخارجية لفرنسا ٠ وتطورت هذه الاجهـــزة بعد ذلك ، وانتقلت الى الدول الاوربية الاخـــرى ٠

ومن المعروف ان الدولة الاسلامية قد عرفت بدورها الاتصال بالشعوب الاخرى واستقبال الرسل وارسالها ٠ وقد بدا ذلك مع انشاء الدواوين حيث اطلق على وزارة الخارجية الاسلامية اسم « ديوان الانشاء » ، وكانت تسند

---

(١) عز الدين فودة ، تطـــور وزارة الخـــارجية المصرية ، الاهرام الاقتصادي ، اول يونيو عام ١٩٦٣ ، ص ٣٠ :

الى شخص بليغ يحسن كتابة الرسائل ، وعادة ما يكون اهم الوزراء او ممن يساعدون رئيس الدولة (١) .

وزارة الخارجية المصرية فى العصر الحديث

٤٥٢ - نظمت وزارة الخارجية حديثا فى مصر عام ١٨٣٥ م فى شكل [illegible] ذلك الوقت بـ « ديوان الامور الافرنجية والتجارة المصرية » وذلك بعد ان بدا الاستعمار الاوروبى يخطو اول خطواته فى مصر متخفيا وراء الاستشارات والقروض .

٤٥٣ - وعندما شكل اول مجلس للنظار فى مصر عام ١٨٧٨ فى عصر الخديوى اسماعيل ظهر بين الوزارات المشكلة ، وزارة الخارجية ، ومارست الاختصاصات العادية التي كانت تمارسها وزارات الخارجية فى ذلك الوقت

٤٥٤ - ولما كان من اهم مظاهر وجود الدولة فى العالم الخارجى ، ان تعبر عن ارادة ذاتية فى هذا المجال ، فقد اعتبر الاستعمار البريطاني من الضرورى لتاكيد حمايته على مصر ان يلغي وزارة الخارجية المصرية ، وتم هذا له عام ١٩١٤ م ولنفس السبب تمسك المفاوضون المصريون بضرورة عودة هذه الوزارة فى اعقاب ثورة ١٩١٩ م .

٤٥٥ - وقد سلمت انجلترا بهذا الطلب بصعوبة ، وقامت وزارة الخارجية بممارسة نشاطها من جديد . وقد صدر قانون بتنظيمها عام ١٩٢٥ م وتم تعديله عدة مرات نذكر منها ذلك التعديل الذى تم عام ١٩٥٥ م وعام ١٩٥٩ م بعد الوحدة بين مصر وسوريا ودمج الوزارتين السورية والمصرية وقد صدر

---

(١) يراجع دراسة الدكتور عز الدين فودة ، السابق الاشارة اليه ، بالاهرام الاقتصادى ص ٣٨ .

مؤخرا القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ والذى أعاد تنظيم السلك الدبلوماسى والقنصلى كما وضحنا من قبل ٠

هذا وتعتبر وزارة الخارجية المصرية منظمة على احدث نظم وزارات الخارجية فى العالم ، وبما يتمشى مع الدور الذى تقوم به مصر بين الدول العربية ودول العالم الثالث وعدم الانحياز والدول الافريقية والاسلامية ٠

تنظيم وزارات الخارجية فى مختلف الدول :

٤٥٦ ـ يتمشى تنظيم أى وزارة فى العادة مع الاهداف التى تسعى الى تحقيقها ، والمهام التى تمارسها ٠ ومع ذلك نجد تشابها بين مختلف وزارت الخارجية فى الدول المختلفة ، لكونها تمارس مهاما متشابهة ٠ وسنتكلم عن هذه التقسيمات الآن ٠

١ ـ الادارة السياسية :

٤٥٧ ـ سبق أن أوضحنا أنه من المهام الخارجية للدول الاتصال بالدول الاخرى لتحسين العلاقات السياسية،وكذلك الحال مع أشخاص القانون الدولى الاخرى وهى المنظمات الدولية ٠ ويدخل فى ذلك استقبال وارسال البعثات الخارجية للدول الاخرى ، ورعاية كل ما يتصل بهذه الشئون ٠

ولذلك كان من الطبيعي ان نجد فى كل وزارات الخارجية ادارة هامة هى الادارة السياسية ، وهى فى الواقع الوظيفة الاساسية لوزارة الخارجية ٠

وتقوم هذه الادارة بجمع المعلومات والبيانات السياسية الخاصة بمختلف الدول ، والتى ترد اليها من بعثاتها الدبلوماسية فيها : وتستخدم هذه المعلومات عادة عند القيام برسم السياسة الخارجية للدولة مع هذه الدول ٠ مما يستدعى الاهتمام بترتيبها وحفظها واخراجها عند الحاجة اليها ٠

---

(١) راجع : الدكتور محمد حافظ غانم ، مؤلفه العلاقات الدبلوماسية والقنصلية القاهرة ، ١٩ م ، ص ٣٠ وما بعدها ٠

وواضح أن هذه المهمة تتناول ايضا التحليل الدقيق والمستمر للاوضاع السياسية فى مختلف انحاء العالم ٠

وتستدعى هذه الوظيفة أن تقسم الادارة السياسية او القسم السياسى الى اقسام جغرافية يختص كل منها بقارة معينة او بمنطقة جغرافية معينة ٠ ويكون ذلك على أساس الموقف السياسي فى كثير من الوزارات ، كأن تخصص ادارات لعلاقات دول عدم الانحياز ، وادارات للدول الشيوعية ، واخرى للدول الراسمالية ، وان كان التقسيم الجغرافى هو الاكثر اتباعا فى العالم(١)

ففى مصر نجد ، الادارة السياسية ، مقسمة الى الاقسام الآتية :

اوروبا الغربية ، اوربا الشرقية ، اسيا ، الشرق الاوسط ، القسم العربى القسم الافريقي ، قسم امريكا الشمالية والجنوبية ٠

وفى فرنسا ، تقسم الادارة السياسية ، الى اقسام تختص بمناطق اوروبا اسيا ، افريقيا ، الشرق ، امريكا ، فضلا عن ادارة للمواثيق تختص بالعلاقات مع الهيئات التى انشاتها معاهدات الدفاع المختلفة التى تكون فرنسا طرفا فيها ٠ وادارة للاعلام والصحافة تقوم بتحليل الاخبار الدولية وتصدر نشرة خاصة بها ، وتتولى ايضا المؤتمرات الصحفية التى تعقد مع المراسلين الاجانب (٢)

٢ ـ ادارة البروتوكول او المراسم :

٤٥٨ ـ تعتبر هذه الادارة من الادارات التقليدية التى نجدها فى كل وزارات الخارجية ، لارتباطها الوثيق بطبيعة العمل الدبلوماسي ، فهي تقوم باعداد الاستقبالات لكبار الدبلوماسيين الذين يزورون الدولة ، وتقوم بترتيب الزيارات التى يرغب رؤساء البعثات الدبلوماسية القيام بها لرئيس الدولة

(٢،١) لعل فرنسا هى الدولة الوحيدة التى تجعل قسم الاعلام والصحافة ملحقا بالادارة السياسية ، اذ هو قسم مستقل عادة في وزارات الخارجية الاخرى ٠ راجع : الدكتور عبد العزيز سرحان قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ص ٩٨ ٠

او لوزير الخارجية ٠

وتقوم هذه الادارة ، ايضا ، باعداد الرسائل التى يوجهها رئيس الدولة او وزير الخارجية للدول الاجنبية ، وكذا خطابات اعتماد او استدعاء البعثات الوطنية فى الخارج ٠

ومن اهم الاعمال التى تتصـــل بعمل هذه الادارة ، مراعاة الترتيب والصدارة بين مختلف الممثلين الدبلوماسيين لديها ، والاهتمام باتخاذ شكليات معينة في استقبال البعثات وترتيب جلوسها في المحافل الرسمية ٠

وتثير هذه الشكليات مشاكل عديدة ٠ وهى التى جعلت البعض يرى فى الدبلوماسيين مجموعة من الاشخاص «المتكلفى الحشمة والعظمة،يحضرون العديد من الحفلات العامة والولائم الساهرة ، والامسيات الرسمية ، وهم يرتدون البذات الرســمية المزينة والمطرزة ، ويضعون «الاوسمة » ، مما يعني أن التشريعات أو البروتوكول ، تعتبر من العناصر المميزة للعمل الدبلوماسي٠

ومع ذلك فلقد قلت هذه الشكليات كثيرا عن ذى قبـل ، وان كان لا يزال باقيا منها الشيء الكثير ٠ ويعللها البعض بالقول بانه رغم التغيرات العـديدة التى طرات علي وظيفة الدبلوماسيين ، الا أن حياة الدبلوماسي الشخصية لم تتغير كثيرا ، ســواء بالنسبة لعـــلاقاته مع زمـلائه او مع الدولة المعتمـه لديها ٠ ويقـال كذلك ان خـدمة الدولة تتجـلي في الحـرص علي عظمتها ، ولـما كان كل مجتمع يخضع لترتيب ودرجات بين مختلف اشخاصه ، فـكذلك العـلاقات بين الدول يجب أن تجـرى في اطـار ترتيب معين يكون مقبولا لدى الجميع،ويتجلي فيه الاحترام المتبادل للقوانين والعـادات بين مختلف الشعوب ، ان هذه النزعات الرسمية ليست مجـردة كلهـا من المعني ٠ ان المبعوثين الاجانب ليمثلون ارفع من شخصهم ٠٠ ان البروتوكول يجلب الاحترام لكرامة ، استقلال الدول الضعيفة ، وهذا ليس بالقليل » ٠

٣ ـ الادارة القنصلية :

٤٥٩ ـ وهى ايضا ، من الادارات الرئيسية لوزارات الخارجية وتقوم بالاشراف علي البعثات القنصلية للدولة فى مختلف الدول ٠

٤ ـ ادارة الوثائق والمحفوظات :

٤٦٠ ـ ورغم أن هذه الادارة قد نجدها فى كل الوزارات والمصالح الاخرى ، الا انها تتخذ طابعا مميزا وهاما في وزارات الخارجية اذ تحفظ فيها المعاهدات والمستندات الدولية الهامة ، وتقوم بنشر الوثائق التى تصدر عن الدولة ، ويلحق بها عادة ما تصدره منظمة الامم المتحدة بهيئاتها المختلفة من مستندات ودراسات ، كما يلحق بها في العادة مكتبة تحوى المؤلفات الرئيسية فى القانون الدولى والمنظمات الدولية والعلوم السياسية ٠

٥ ـ الادارة القانونية :

٤٦١ ـ هى ، ايضا ، من اهم الادارات فى وزارات الخارجية ، وعملها يتمثل في ابداء الرأى القانوني في المشكلات التى تكون الدولة طرفا فيها او تتصدى لحلها ٠ ومن ناحية اخرى ـ وهذا ما يميز هذه الادارة عن الادارات القانونية فى الوزارات الاخرى ـ تشترك هذه الادارة فى المفاوضات التى تجرى لابرام الاتفاقات الدولية ، وتشترك كذلك في صياغتها ، وتقوم بتحرير المعاهدات والمواثيق الدولية التى تتطلبها الدولة او الوزارة ٠

٦ ـ ادارة المؤتمرات والمنظمات الدولية :

٤٦٢ ـ تقوم هذه الادارة بدور هام فى ادارة العلاقات الخارجية للدولة، برغم انها من الادارات الحديثة التى تعبر عن التطور فى هذه العلاقات علي ما المحنا فى مقدمة هذه الدراسة ٠

والوظيفة التى تمارسها ، هى تتبع الانشطة التى تقوم بها المنظمات الدولية المختلفة ، سواء الامم المتحدة بفروعها المختلفة ، ام الوكالات المتخصصة

الاقتصادية ، والثقافية والاجتماعية ٠٠ الخ وهى التى تختار من يمثلون الدولة فى هذه المنظمات ، أو فى مختلف المؤتمرات الدولية الاخرى التى تشترك فيها الدولة ٠ وعلي أساس ما تتلقاه من تقريرات ، تقوم برسم سياسة الدولة تجاه المنظمات ٠ وتقوم بدور حلقة الاتصال بين التمثيل الخارجى فى المنظمات المتخصصة ، والادارات الفنية المختلفة فى الدولة ٠ وتقوم فى النهاية بالتنسيق بين كافة وجوه نشاط الدولة المتعلق بالمؤتمرات والمنظمات الدولية ٠

وقد ينقسم هذا النشاط فى بعض وزارات الخارجية ، حيث تتولي بعضه ادارة خاصة بالامم المتحدة وادارة للوكالات الاقتصادية ، واخرى للمنظمات الاقليمية ٠٠ الخ ٠٠

٧ ـ الادارة الاقتصادية :

٤٦٣ ـ من الادارات التى تزايدت اهميتها بتزايد الاهمية الدولية للنشاط الاقتصادى لذا نجد بعض الدول ـ كفرنسا ـ تجعلها جزءا من الادارة السياسية، بينما تسير غالبية الدول على تخصيص ادارة مستقلة للنشاط الاقتصادى ٠

والنشاط الذى تقوم به هذه الادارة متعدد ويختلف من دولة الى اخرى : ففى الدول الكبرى ذات المصالح الاقتصادية الكبيرة فى الخارج كالولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وفرنسا ـ نجد ان هذه الادارة ذات اقسام متشعبة٠ ففى الولايات المتحدة تحتوى هذه الادارة علي مكتب لسياسة التجارة الخارجية ، ومكتب السياسة المالية والتقدم ، ومكتب التسويات الخارجية ٠

اما فى فرنسا فنجد فرعا للتعاون والوحدة الاقتصادية يقوم بدراسة العوامل المختلفة التى تتصل بعلاقات الوحدة الاقتصادية التى تدخل فرنسا طرفا فيها كالسوق الاوربية ، واليوراتيوم ، وهناك فرع اخر للمسائل العامة والنقد وهو يشرف علي عدد من القطاعات الاقتصادية المتخصصة ، كقطاع [illegible] والملكية الصناعية ٠

كما ان هناك قسما للاتفاقات الثنائية ، وقسما للاموال والمصالح الخاصة الفرنسية فى الخارج ، وهو يشرف علي رعاية هذه الاموال فى الخارج · علي ان النشاط الرئيسي الذى يميز هذه الادارة عن القطاعات الاقتصادية الاخرى فى الدولة والتى تتخصص فى التجارة الدولية ، مثل وزارة التجارة الخارجية او وزارة الاقتصاد ، هى انها تدرس الآثار السياسية للنشاط الاقتصادى للدولة فى الخارج ، والعكس ، اى الآثار الاقتصادية للسياسة الخارجية على الخارج ·

هذه هى اهم ادارات وزارة الخارجية فى مختلف الدول ، ومع ذلك توجد اقسام اخرى تقليدية ، كمكتب الوزير ، ومهمته فى وزارة الخارجية لا تخرج عن مهمته فى اية وزارة اخرى ، اذ يرسم السياسة العامة للدولة ولمختلف ادارات الوزارة ، ويتولى مهمة التنسيق بين انشطة مختلف الادارات ·

وهناك كذلك ادارة الموظفين ، والتى تشرف علي شئون الموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتدريبهم ·· الخ ، ومهمتها كذلك كمهمة ادارات شئون الموظفين فى الوزارات الاخرى ·

وهناك ادارة للامن ، وقد توجد ادارة للوثوق ، علي خلاف بين الدول فى هذا الشان ·

المبحث الرابع

القائد العام للقوات المسلحة

مدى الدور التمثيلى للقائد العام للقوات المسلحة

٤٦٤ ـ يختلف هذا الدور عن دور رئيس الدولة او رئيس الوزراء ووزير الخارجية من اكثر من ناحية ، فهو دور محدد زمنيا فلا يمارس الا فى وقت الحرب ، ومن ثم فهو لا يعتبر ـ فى راينا ـ من اعضاء الدولة او ممثليها الدائمين ·

كما انه - من ناحية اخرى - محدد فى موضوعه ، فلابد أن يتصل بالعمليات الحربية ، وبالذات فى سيرها او وقفها ، وعلى ذلك فلا دور له فى اعلان الحرب او اقامة صفة العداء مع دولة معينة .

٤٦٥ - والاساس فى جعل القائد العام ممثلا للدولة فى أعمال الحرب، هو انه يقود الجيوش ، ويمارس القتال ، ومن ثم فهو ادرى من غيره بتقدير مدى ضرورة اتخاذ اجراءتها أو وقف القتال مؤقتا ، او توقيع الهدنة .

٤٦٦ - ونلاحظ أن هذا الدور قد قل فى الآونة الحاضرة نتيجة لعدة عوامل :

ففى كثير من الدول نجد ان رئيس الدولة نفسه يحتفظ بلقب القائد الاعلي للقوات المسلحة ، مما يجعله يقوم باتخاذ العديد من التدابير الحربية ، وخاصة مفاوضات اقامة السلم .

ومن ناحية اخرى نجد أن المشاكل العسكرية ترتبط بمشاكل سياسية معقدة وتحتاج من ثم الي تدخل رجال السياسة فى المراحل المختلفة لسير القتال بقصد استمراره او وقفه ، وقد يحتفظ للقادة العسكريين فى هذه الحالة بسلطات توقيع اتفاقات الهدنة أو وقف اطلاق النار او السلم ، ومثال ذلك ذلك أن اتفاقية فض الاشتباك الاولى بين القوات المصرية والقوات الاسرائيلية التى عقدت عام ١٩٧٤ ، قد تمت بعد جولات سياسية ومحادثات مكثفة بين اعلي المستويات فى الدولتين ، وبتوسط وزير الخارجية الامريكى : هنرى كيسنجر .

اما ابرام الاتفاق نفسه فقد كان بواسطة رئيسى الاركان المصرى والاسرائيلى .

اما الاتفاق الثانى ، فقد وقعته السلطات السياسية العليا فى مصر واسرائيل ، وان احال الاتفاق على التفاصيل الزمنية والفنية لتنفيذ الاتفاق لمجموعة من القادة العسكريين بمساعدة مستشارين سياسيين وقانو

٤٦٧ ـ ونستطيع ـ بناء على ذلك ـ أن نحصر الدور التمثيلى للقائد العام فى الحالات الآتية :

١ ـ فى أثناء سير القتال ، اذا ما وجدت ظروف تستدعي القائد ان يعقد اتفاق استسلام او وقف مؤقت للقتال او هدنة جزئية لاغراض انسانية او تكتيكية ، فان القائد المحلي للعملية الحربية ، اذا كانت المسألة تتصل به هو فقط ، أو القائد العام للقوات المسلحة اذا كانت المسألة تتعلق بسير القتال كله ، يستطيع أن يبرم الاتفاق ٠

ونلاحظ أن الاتفاق المكتوب ليس شرطا هنا ، فيكتفي برفع الراية البيضاء لطلب الاستسلام كما ان القائد لا يحتاج هنا الى أوراق تفويض ٠ ولا يحتاج الاتفاق الى تصديق عليه ٠

٢ ـ اذا كان الامر يتعلق بهدنة كاملة او فض للاشتباك ، فان القائد لا يستطيع أن يتصرف بمفرده ، بل عليه ان يرجع الى سلطات دولته ، ويلزم أن يزود بأوراق تفويض ، كما يلزم التصديق على مثل هذه الاتفاقات فى العادة فى الدول التى تشترط التصديق على المعاهدات الهامة التى تدخل مثل هذه المعاهدات فى نطاق ما يجب التصديق عليه ٠

الوضع فى الشريعة الاسلامية :

٤٦٨ ـ يعتبر الخليفة القائد العام لجيوش المسلمين لذلك يقود عادة الجيش ويبرم اتفاقات الصلح او الهدنة وغير ذلك مما يتطلبه الموقف ٠

ومع ذلك فاذا ما أرسل قائدا للجيش فانه ينوب فى مهام القيادة منه ويكون له سلطة ابرام كل اتفاقات مع العدو بشرط مراعاة أحكام الشريعة وتنقل لنا كتب السيرة والمغازى العديد من اتفاقات الصلح او الهدنة التى تمت بين قواد الجيش الاسلامى أمثال خالد بن الوليد وابو عبيدة ومقاتليهم من الروم والفرس (١) ٠

---

(١) وفى مناسبة واحدة ـ على ما نعلم ـ طلب من الخليفة الاسلامى عمر بن الخطاب ان يوقع عقد الصلح بنفسه مع حاكم ايليا « بيت المقدس »

الفصل الثالث

البعثات الدبلوماسية

٤٦٩ ـ ذكر ناقى المقدمة الضرورات الدولية التى ادت الى وجود التمثيل الدبلوماسى الدائم بين الدول · وموضوع هذا القسم من دراستنا هو بيـان القواعد المختلفة التى تحكم هذا التمثيل الدائم ، وادائه الرئيسية البعثات التى ترسلها كلدولة الىالدولالاخرى لتمثيلها فيها · والموضوعاتالتىتود التعرض لها هى : هل التمثيل الدبلوماسي حق من حقوق الدول فى المجتمع الدولى ام مجرد رخصة تمارس بالتبادل بينهم ، ثم من له حق التمثيل الدبلوماسى هل كل الدول ام لا ، وندرس بعد ذلك : كيف يولد التمثيل الدبلوماسى بين دولتين؟ وما هى القواعد التى تحكم تكوين البعثة وممارستها لعملها ؟ ثم حياة البعثة الدبلوماسية على ارض الدولة الاخرى ، وما هى واجباتها ؟ وما هى حقوقها ؟ ثم ندرس في النهاية انتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية ·

المبحث الاول

الطبيعة القانونية للتمثيل الدبلوماسى

٤٧٠ ـ ما هى الطبيعة القانونية للتمثيل الدبلوماسى ، والذى يتمثـــل فىالايفاد الايجابى ـ اىارسال البعثات الىالدول الاخرى ـ والايفاد السلبى ، اى استقبال وفود الدول الاخرى · هل من حق كل دولة ان تمارس هذا التمثيل بنوعيه ، وهل تلتزم الدول باستقبال بعثات الدول الاخرى ؟

لا يوجد راى واحد حول هذه المشكلة فى الفقه الدولى ، كما ان موقف الدول منها قد اختلف عند عرض المشكلة فى مؤتمر فينا عام ١٩٦١ ·

الايفاد حق للدولة :

٤٧١ - ونلاحظ بهذا الصدد أن آراء الفقهاء القدامى كانت تعتبر الايفاد بنوعيه من قبيل الحقوق الثابتة للدول المستقلة ، بناء على حق كل دولة فى الاتصال بالدول الاخرى (١) . وناصر العديد من الفقهاء وجهة النظر هذه عند عرض المشكلة على لجنة القانون الدولى لتقنينها . ويمكن تلخيص حججهم فيما يلى :

١ - ان القانون الدولى يعترف للدول بحق الاتصال ببعضها البعض ، وهذا يعنى الاعتراف لها بحق انشاء البعثات الدبلوماسية فى الخارج ، كما ان اخضاع مباشرة هذا الحق لموافقة الدولة المعتمدة يؤدى الى صعوبات عملية كبيرة .

٢ - انه بين الدول المتمدينة لابد من الاعتراف بوجود التزام باستقبال الدبلوماسيين ، وان رفض التمثيل الدبلوماسى يعد عملا غير ودى .

٣ - ان العلاقات الدبلوماسية تعد ضرورة حيوية لسد حاجة اجتماعية اسياسية ولامكان ان يسير التعاون بين الدول فى مختلف النواحى السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

على أن هذا الاتجاه - قد لاحظ ربما بلا استثناء - انه من الناحيـــة العملية ، يعد هذا الحق حقا ناقصا . لان الدولة لا تستطيع ان تمارس هـذا

---

(١) من هـذا الاتجاه فى الفقه الدولى : فوشى الذى يؤكد أن الايفاد بنوعيه أحد الحقوق المترتبة على سيادة الدولة .
وكالفو Calvo الذى يرى انه ايضا من نتائج السيادة والاستقلال ويقول فى نفس المعنى الدكتور على صادق ابو هيف:«ان ممارسة التمثيل الدبلوماسى حق لكل دولة يثبت لها نتيجة لما تتمتع به من سيادة ، واستعمالها لحقها هذا مظهر سيادتها ، وتركيدا لوجودها القانونى ولاستقلالها السياسى فى مواجهة الدول الاخرى » .

الحق عن طـريق فرضه على الدول الاخـــرى ، لان هذه الاخيرة غير ملزمة عملا بان يكون لها بعثات ديبلوماسية فى الخارج ، او ان تستقبل بعثات الدول الاخرى فى اقليمها ٠

ولقد كان مشروع المقرر الخاص للجنة القانون الدولى يسير فى هـذا الاتجاه ، حيث اقر بوجـــود الحق فى التمثيل لكل دولة ، وان علق امكان ممارسته على رضاء الدول الاخرى (١) ٠

الايفاد رخصة للدولة :

٤٧٢ ـ اما الاتجاه الثانى فيرفض اعتبار الايفاد بنوعيه الايجـابى والسلبى من قبيل الحقوق الدولية ، ويعتبره رخصة تمارسها الدول بالاتفاق مع الدول الأخرى ومن ثم لا تستطيع دولة ان تلزم دولة اخـــرى باقامة عـلاقات دبلوماسية معها الا برضاها ٠

ونجد الفقه الدولى الحديث يناصر هذا الاتجاه فى مجموعة ، كما انه هو الرأى الذى انتصر فى لجنة القانون الدولى ، وفى اتفاقيـــة فينا للعـلاقات الدبلوماسية التى جاءت المادة الثانية منها تقول : «اقامة العلاقات الدبلوماسية

يراجع مؤلفه : القانون الديبلوماسى الاسكندرية ١٩٧١ ، ص ٣ ونذكر من هذا الاتجاه ايضا Pradier Fodéré وجورج سل ، والاول يقول ان الدولة التى ترفض بدون مبرر استقبال الممثل الاجنبى تتعرض للمعاملة بالمثـــل وان الدولة التى تدعى انعدام حاجتها لاقامة العلاقات الديبلوماسـية مـــع الدول الاخرى ، انما تعزل نفسـها عن النظام الســـياسى لاوربا والدول المتمدينة الاخـــرى ٠

اما الثانى فيرى انه « فيما عدا ظروف استثنائية،فان اية دولة لا تستطيع بحق ان ترفض اقامة علاقات ديبلوماسية مع الدول الأخـــرى ٠

راجـع تفاصيل واسعة عن هذه المشكلة فى مؤلف الدكتور ســـرحان ، السابق الاشارة اليه ص ١٣٨ وما بعدها ٠

(١) راجع ايضا اتفاقية هافانا بشأن العلاقات الدبلوماسية المبرمة بين الدول الأمريكية عام ١٩٢٨ ، والتى جاء بالمادة الأولى منها ان « للدول الحـة فى تمثيل نفسها لدى بعضها البعض بواسطة الممثلين الدبلوماسيين » ٠

بين الدول وايفاد بعثات دبلوماسية يتم بالتراضى بين الطرفين » ٠

ويستند هذا الفريق بدوره الى عدة حجج اهمها (١)

١ ـ ان اعـــلان حقوق الدول والتزاماتها الصـــادر عن الامم المتحـــدة

---

(١) من هذا الراى :

— L'Brownlie, Principles of Public International Law, Second Edition, Oxford, 1973, P. 334.

وهو يعلق على نص المادة الثانية من اتفاقية فينا بقوله : لا يوجـــد اذن حق فى الايفاد فى القانون الدولى العام ، بالرغم من ان لكل الدول المســـتقلة الاهلية لاقامة علاقات ديبلوماسية ٠ ويجوز أن يكون هذا الرضاء المتبادل غير رسمى » ٠

— Colliard, Institutions Internationales, Paris, 1966, P. 216.

وهو يشرح المادة الثانية من الاتفاقية ويعلق عليها بالقول بان اتفاقيـــة فينا قد عارضت اتفاقية هافانا التى رات أن التمثيل الديبلوماسى حق للدول ٠

— P. Vellas, Droit Internationales Public, Institutions Internationales, Paris, 1970, P. 302.

وهو يقول فى هذا المعنى : « ان اهمية بعثة ديبلوماسية معينة انما يتحدد عن طريق الاتفاق المتبادل بين الدولتين المعنيتين ٠٠ وهو يعتمد على اهميـــة العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية » ٠

وفى والفقه المصرى : حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم: المرجع السابق ص ١٥٦ وهو يقول : « لكل دولة ـ اذا هى رغبت فى ذلك ـ ان تتبادل التمثيل مع اية دولة ترغب هى الأخرى فى ذلك ، وأن تتمنع عن تبادله مع الدولة التى لا ترغب فى الاتصال بها » ٠ ومحمد حافظ غانم الذى يقول : ان القانون الدولى لا يفرض على الدول فى الوقت الحاضر التزام قبول البعثات الديبلوماسية ، كما لا يفرض عليها قبول التجارة الدولية : راجع مؤلفه مبادىء القانون الدولى ص ٥٦٩ ٠ والدكتور عبد العزيز سرحان الذى يقول : « وهذا الحل الذى انتهت اليه اللجنة يتفق بدون شك مع القانون الدولى المعاصر الذى ما زال يرتكز على مبدأ السيادة ، كما انه يعد الحل الاكثر اتفاقا مع المنطق ، لان القاعـــدة التى ما زالت ســـائدة حتى الآن ، تقضى بان اى قيـــد على السيادة يجب ان يكون نابعا من قبول الدولة الصريح ٠٠ » ٠ راجع مؤلفه ، انون العلاقات الديبلوماسية ، المرجع السابق ص ١٤٣ ، والشـــافعى محمد شير ، القانون الدولى العام فى وقت السلم والحرب ، الاسكندرية سنة ١٩٧١

يتضمن حقا فى الايفاد سواء الايجابى ام السلبى ٠

٢ - ان الاتفاق هو الأساس الذى يجب ان تقوم به العلاقات الدبلوماسية وان هذا من المبادىء المستقرة فى النظام الدولى ٠

٣ - ان فرض الايفاد على الدولة يتعارض مع مبدأ سيادة الدولة المستقبلة وهو المبدأ الرئيسى للعلاقات الدولية ، فأى قيد على السيادة يجب أن تقبله الدولة ٠

٤ - ان اقامة العلاقات الدبلوماسية على اقليم الدولة يعنى وجود هيئات اجنبية لا تخضع للقوانين المحلية ، واشخاص يتمتعون بحصانات دبلوماسية واسعة ، الأمر الذى يتطلب أن يكون لها حرية قبول او رفض التمثيل حسب ظروفها ٠

٥ - ان العمل الدولى ينفى وجود أى الزام على الدول لقبول التمثيل الدبلوماسى ، فقد عاشت دول كثيرة بدون تمثيل مع معظم الدول الأخرى ردحا كبيرا من الزمان (براجواى فى الفترة من ١٨١٤ - ١٨٤٠ ، واليابان والصين التى ترفض حتى الآن اقامة علاقات دبلوماسية واسعة مع الدول الأخرى) ٠

٦ - ان نفقات التمثيل الدبلوماسى الآن باهظة ، خاصة بعد أن تعددت الدول فى المجتمع الدولى ، ولا شك أن العديد من الدول قد لا يستطيع أن يقيمه مع الدول الأخرى ٠

ومن ثم فان فرض مثل هذا الالتزام عليها يحملها ما لا تطيق ٠ لذلك وجدنا دولة كاموا القومية المستقلة منذ عام ١٩٦٢ قد قررت لاسباب اقتصادية

م ، ص ٢٧٤ ، وهو يعلق على نص المادة الثانية من اتفاقية فينا بقوله : « طبقا لاتفاقية فيينا (م٢) فان ايفاد البعثات يحتاج لاتفاق مشترك للدول ، فهى بذلك ترفض ما كان يقال من انه يوجد حق لكل دولة فى التمثيل الديبلوماسى » ٠

عدم الانضمام الى عضوية الامم المتحدة وعدم اقامة بعثات دبلوماسية فى الخارج ، وعهدت الى نيوزلندا بامر تمثيلها فى بعض الدول التى لها علاقات محدودة معها (١) ٠

علاقة الايفاد بالاعتراف :

٤٧٣ ـ لاشك أن اعتراف دولة بدولة اخرى يعد من الشروط اللازمة لاقامة تمثيل دبلوماسى بينهما ، ومع ذلك فان التمثيل الدبلوماسى ليس من النتائج الضرورية للاعتراف (٢) لان عدم اقامة العلاقات الدبلوماسية او سحبها قد يكون من بين التدابير غير العسكرية المنصوص عليها فى ميثاق الامم المتحدة ، او بسبب اعتبارات عملية (٣) ٠

ومن هنا كانت هناك محاولات من جانب ممثل اسرائيل فى لجنة القانون الدولى وفى مؤتمر فيينا لفرض اقرار التمثيل كحق لكل الدول حتى تفرض الاعتراف بها من جانب الدول عن هذا الطريق ، ولقد قوبلت محاولاتها بالتصدى والمعارضة من جانب الدول العربية وكثير من الدول الأسيوية والأفريقية ٠

ومن ناحية اخرى حاولت دول اوربا الشرقية ان تدخل تعديلا على المادة الثانية من الاتفاقية يستهدف منع الدول من استخدام الخلاف فى الانظمة القانونية والسياسية كاداة لمنع التمثيل الدبلوماسى بينها ،وذلكبقصد

---

(١) فان غلان ، القانون بين الامم ، المرجع السابق : الجزء الثانى ، ص ١٢٠ ٠

(٢) راجع برونل : المبادىء العامة للقانون الدولى ، المرجع السابق ص ٢٣٤ ٠

(٣) راجع المادة ٤١ من ميثاق الامم المتحدة التى جعلت قطع العلاقات الدبلوماسية من بين التدابير غير العسكرية التى يجوز لمجلس الأمن ان يأمر الدول باتخاذها قبل ولة معتدية او فى حالات تهديد السلم او الاخلال به ٠

مواجهة الحصار الاقتصادي والسياسي الذى كانت تفرضه الولايات المتحدة على كوبا ، ومعظم الدول الغربية على الصين الشيوعية (١) .

وقد عارضت الاقتراح بشدة الولايات المتحدة الامريكية ونجحت الدول فى ادخال هذا المعنى فى مقدمة الاتفاقية .

المبحث الثانى

من له حق التمثيل الدبلوماسى

٤٧٤ - من المبادىء المسلم بها فى القانون الدولى أن التمثيل الدبلوماسى يعطى للدول المستقلة ذات السيادة وحدها . وعلى ذلك فان الدول المحمية أو الخاضعة للوصاية ، وكذلك الاقليم غير المستقلة ليس لها الحق فى التمثيل ، وانما تتولى تمثيلها الدول الحامية أو الوصية أو المستعمرة لها ، هذا مع ضرورة اعتبار ما تقضى به العلاقة بين الدولتين بهذا الصدد أو الوثيقة التى تحكم التبعية أو الوصاية ، فقد تسمح بنوع من التمثيل .

ومع ذلك فقد جرى العرف على الاعتراف للبابا - وهو ليس دولة بالمعنى الصحيح - بالحق فى التمثيل الدبلوماسى مع الدول الأخرى .

---

(١) قدم المتعديل تشيكوسلوفاكيا ، وكان يهدف الى أن تضاف للمادة الثانية من الاتفاقية فقرة تقول : « بأن الاختلافات بين النظم الدستورية والقانونية والاجتماعية يجب الا تشكل عقبة أمام انشاء واستمرار العلاقات الدبلوماسية بين الامم » . وقد بدا مندوب الهند بطلب تحديد الاقتراح بحيث يسمح بأن يكون للاعتبارات الأخرى غير الاختلافات الدستورية والقانونية - دور فى منع التمثيل . وعارضه ممثل الولايات المتحدة بشدة ، ولكن غالبية الوفود أيدت مضمونه ، ووضع فى مقدمة الاتفاقية التى جاءت تقول : « ان عقد اتفاقية دولية للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية فى انماء العلاقات الودية بين الامم رغم اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية » .

تلاحظ ان حدة الخلاف قد خفت بمحاولات التقارب الامريكى الصينى ، وبسياسة الوفاق بين القطبين الكبيرين ، ثم بسياسة الاقتراب من الشرق الأوربية والتى بدات بتطبيقها فرنسا ثم المانيا الغربية .

ويثير وضع الدول الاتحادية بعض المناقشات : فالمبدأ الرئيسى بهـذا الشأن أن الدولة الاتحادية والفيدرالية ، تعتبر دولة واحدة فى مواجهة الدول الاخرى وان اعتبرت عدة دويلات أمام الحكومة المركزية • لذا فالمبدأ العـام انها لا تمثل فى الخارج ، وانما يمثل الاتحاد السوفيتى استثناءا على هـذه القاعدة اذ يمكن لأعضاء الاتحاد أن يقيموا علاقات دبلوماسـية مـع الدول الأجنبية استقلالا عن العلاقات الدبلوماسية للسـلطة المركزية ، وهذا تطبيق للقواعد التى وردت بالدستور السوفيتى • وقد وضع هذا الحق لامكان زيادة أعداد الدول المؤيدة للشرق تجاه الاستقطاب بين الشرق والغرب ، ونـظرا للزيادة الكبيرة فى أعداد الدول التى كانت مؤيدة للغرب فى المنظمات والمحافل الدولية (١) •

المبحث الثالث

تأسيس التمثيل الدبلومـاسى

٤٧٥ ـ ذكرنا انه من الشروط الرئيسية لاقامة بعثات دبلوماسـية بين دولتين أن تتفقا على ذلك • وهذا الاتفاق هو الذى يحدد موعـد بدء تبـادل التمثيل بين الدولتين كما يحدد حجم البعثة الديبلوماسية ، وشخص رئيسها، والعديد من المسائل التى تتصـل بمركزها فى الدولة • وتوجد بعض القواعد التى تراعيها الدول فى هذا الصدد ، ومن ثم فقد اكتسبت صفة عرفية ، وقننت فى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية •

---

(١) وجدت سوابق تاريخية قديمة لتمتع دويلات بحق التمثيل مع كونها أعضاء فى دولة فيدرالية مثل بفاريا التى كانت عضـوا بالمانيا الاتحادية • يراجع الدكتور حامد سلطان،القانون الدولى العام فى وقت السلم،ص ١٥٧• حافظ غانم ، المبادىء ، المرجع السابق ص ٥٧٠ ، عبد العزيز سرحا العلاقات •• ، المرجع السابق ص ١٤٩ وما بعدها •

حجم البعثة :

٤٧٦ - يتوقف حجم البعثة على مدى العلاقات بين الدول ، فاذا كانت متشعبة ، فانها تحتاج الى عدد كبير من الأشخاص ، اما اذا كانت محدودة ، فانها تحتاج الى عدد قليل . والاتفاق هو الاساس فى تحديد حجم البعثة .

واذا لم يوجد بالاتفاق ما يحدد حجم البعثة فانللدولة المستقبلة أنتتدخل لتقليل حجم البعثة اذ لم تكن أعمال البعثة الرسمية تبرر ذلك . وقد ذكرت المادة ١١ من اتفاقية فينا فى هذا المعنى انه « فى حالة عدم وجود اتفاق صريح بين الدولتين على عدد اعضاء البعثة ، يجوز للدولة المعتمد لديها أن تطلب بقاء هذا العدد فى الحدود المعقولة والمعتادة بالنظر للظروف والاحوال السائدة فى الدولة ، وللاحتياجات الخاصة بالبعثة ، ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها فى نفس الحدود ، وبشرط عدم التمييز أن ترفض قبول موظفين من فئة معينة (١) » .

واساس هذا الحكم هو انزيادة عدد اعضاء البعثة عن متطلبات العمل الدبلوماسى العادى ، عادة مايحمل معه احتمالات القيام بانشطة اخرى ،كالتجسس خاصة وان بعض اعضاء البعثة عادة ما يكونون من بين رجال المخابرات فى الدولة .

تشكيل البعثة :

٤٧٧ - يجرى العرف الدبلوماسى على ان تتشكل البعثة الدبلوماسية من مجموعة من الاشخاص تختلف اوضاعهم عن بعضهم البعض . ويمكن بهذا الصدد ان نميز بين رئيس البعثة وبين اعضاء البعثة اذ يخضع كل منهما لاحكام متميزة . وفى داخل اعضاء البعثة يمكن ان نميز بين فئات السلك

---

(١) على صادق ابو هيف دراسة عن القانون الدبلوماسى بعد اتفاقيات، فينا ضمن بحوث الدورة الدبلوماسية الثانية ، وزارة خارجية الكويت ، ص ٣١٠ .

الدبلوماسى والموظفين والمستخدمين والخدم الخصوصيين للبعثة ، حيث أن كل فئة من هاتين الفئتين تخضع لاحكام خاصة ٠

اولا ـ رؤســـاء البعثات

الموافقة على رئيس البعثة :

٤٧٨ ـ رئيس البعثة هو الشخص الذى تعهد اليه الدولة الموفدة بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية ٠ ولما كان الهـــدف من التمثيل الدبلوماسى هو العمل على ايجـاد حسن التفاهم بين الدول ، وتقوية التعاون بينهـــا ، وكان رئيس البعثة هو الذى يبلور هذه المفاهيم بين دولته والدولة الاخرى ، فانه من الطبيعى أن تعلن الدول الموفدة الدولة الموفد اليها ، اسم شخص رئيس البعثة وتطلب منها قبوله ، وذلك حتى تتثبت الدولة من أن شـــخص رئيس البعثة مرغوب فيـــه Person Grata ٠ وللدولة المستقبلة أن ترفض قبول الشخص وبدون ابداء الاسباب ، وهنا تلتزم الدولة بعدم ترشيحه والا اعتبرت ممتهنة لسيادة الدولة ، ومتدخلة فى شئونها ٠ بل ان للدولة دائما الحق فى أن تعلن أن رئيس البعثة أو شخص من اشخاصها غير مرغوب Person non Grata (١) ورغم أن هذه الاحكام قد استقرت فى العرف وقننت فى اتفاقية فيينا ، الا أن الولايات المتحدة وبريطانيا تصران دائما على معرفة أسباب رفض من ترشحهم، مع احتفاظها بالحق فى قبول هذه الاسباب أو رفضها على أساس عدم صحتها ٠ وان كان هذا الموقف لاقيمة له فى العمل لان للدول دائما ان تعلن أن شـــخصا ما غير مرغوب فيه ٠ وهنا لا يجوز ارساله اليها (٢) ٠ ونذكر من قبيل ذلك أن

(١) صاغت المادة ١٤ من اتفاقية فيينا هذه القواعد فى المادة ١٤ التى جاءت تقول :

١ ـ يجب على الدولة المعتمدة أن تتاكد من الحصول على موافقة الدولة المعتمدة لديها قبل أن تعتمد مرشحها رئيسا لبعثتها لدى الدولة الثانية ٠

٢ ـ لا تلتزم الدولة المعتمدة لديها بأن تبدى للدولة المعتمدة الأسباب التى قد تدعوها لرفض قبول الشخص المزمع تعيينه ٠

(٢) فان غلان القانون بين الامم : المرجع السابق ص ١٢١ ٠

الولايات المتحدة الامريكية كلفت عينت احد دبلوماسيها ، السنر كيلي ، وزيرا مفوضا لدى ايطاليا عام ١٨٨٩ بدون اعتماده من ايطاليا . وهنا رفضت ايطاليا اعتماده لاسباب الاسباب ، وهي ان كيلي كان قد اعترض على الغاء ايطاليا للدولة البابوية . وذلك في احد الاجتماعات العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، واعتبرت وزارة الخارجية هذا السبب كافيا . وعين نفس الشخص دون ترشيح سابق وزيرا في النمسا ورفض ايضا ، وكان السبب انه متزوج من يهودية زواجا مدنيا ، ولم تقنع هذه الحجة وزير الخارجية الامريكي ، بينما اقر رئيس الدولة الامريكية بحق كل دولة في ان تقبل من يرشحون للتمثيل فيها . وبعد هذه الحوادث بدأت الولايات المتحدة تهتم بموافقة الدول على قبول كل اعضاء بعثتها اديهم (١) .

وضرورة قبول الدولة المستقبله تقتصر على رئيس البعثة ، دون سائر الاعضاء عدا الملحقين العسكريين او البحريين او الجويين (٢) فيجب ان تتم الموافقة بالنسبة لهم كذلك

اعتماد رئيس البعثة :

٤٧٩ ـ لكي يبدأ رئيس البعثة عمله في الدولة الموفد اليها عليه ان يقدم خطاب اعتمادة لهذه الدولة . وخطاب الاعتماد عبارة عن وثيقة رسمية صادرة من رئيس الدولة الموفدة ان كان رئيس البعثة سفيرا او وزيرا مفوضا ، ووزير الخارجية ان كان قائما بالاعمال ، ومبين فيها اسم رئيس البعثة ومرتبته وصفته والغرض العام من ايفادة .

وعادة يطلب رئيس البعثة فور وصوله الى الدولة مقابلة رئيس دولتها لتقديم هذا الخطاب اليه ان كان من درجة سفير او وزير مفوض ، ووزير

---

(٣) غلان ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

(١) راجع المادة ٧ من اتفاقية فيينا .

الخارجية ان كان قائما بالأعمال ، وعادة يحدد موعد لتقديم خطاب الاعتماد الذى يتم فى احتفـــال رسمى ، يعرب فيه عادة رئيس البعثة عن امله فى ان تسود العلاقات الودية بين دولته والدولة الموفد لديها وعزمة على بذل جهـوده لتطويرها وتدعيمها حتى لو كانت علاقات الدولتين تمر بأزمة .

وعلى انه قد يحدث بسبب ظروف تتصل بوقت رئيس الدولة ان يتاخـــر تقديم أوراق اعتماد رئيس البعثة . وخوفا من ان يؤدى ذلك الى تأجيل قيـام البعثة بمهمتها ، فقد جاءت اتفاقية فيينا بحكم مؤداه اعتبار رئيس البعثة قائما بمهمته ، أما من وقت تقديم أوراق الاعتماد ، واما من وقت الاخطار رسـميا بوصوله مع تقديم صورة من هذه الاوراق الى وزارة الخارجية للدولة المعتمد لديها ، تبعا لما يجرى عليه العمل فى الدولة ، على أن يراعى اتباع اجـــراء موحد فى كل دولة بالنسبة لمختلف البعثات ، كما تحتسب اقدمية الرئيس من أى من هذين التاريخين ، وفقا لما يجرى عليه العمل بكل دولة (١) .

تمثيل رئيس البعثة لرئيس الدولة :

٤٨٠ ـ من المقرر أن رئيس البعثة الدبلوماسية يمثل رئيس الدولة لدى رئيس الدولة الأخرى ان كان سفيرا او وزيرا مفوضا . ويبدو أن هذه القاعدة من القواعد الفرعية التى ظهرت وقت الحكم المطلق واختلاط شـخص الدولة

---

(١) راجع المواد من ١٣ ـ ١٦ من اتفاقية فيينا . وهذا ويكـون ترتيب أوراق الاعتماد او تقديم نسخة من أوراق الاعتماد وفقا لتاريخ ولساعة وصول رئيس البعثة .

وقد جاء فى السير الكبير للشيبانى انه يجب ان يحمل الرسل « ورقـــة تأمين » يكتب لهم فيها المصون والرعاية اثـــلا يصاب منهم جهالة ، وان كان ليس شرطا لاضفاء الامان عليهم فى الفقه الاسلامى ، فيمكن ان يكون ذلك شفويا لان الفقهاء يقررون ان من الاغراض ما يمكن بنفسه امانا لقاصده ، وان لـــم يطلب الامان ، ولم يبذل له ، وفى طليعة ذلك الاغراض التى يقدم لها الرســل والسفراء (١) .

راجع د. ابراهيم عبد الحميد ، القانون الدولى فى الاسلام ، المرجع السابق ص ٧٩ .

بشخصية رئيسها ، ويترتب على ذلك مجموعة من النتائج الهامة هى : -

١ - فى حالة وفاة اوتغيير رئيس الدولة الموفدة او رئيس الدولة المستقبلة، فانه على رئيس البعثة ان كان من طبقة السفراء او الوزراء المفوضين ان يقدم اوراق اعتمادة جديدة ٠

٢ - فى حالة ترقية رئيس البعثة الى درجة اعلى من تلك التى يوجد عليها ، فان عليه ان يقدم اوراق اعتماد جديدة الى رئيس الدولة ٠

٣ - ومن الطبيعى ان اقدمية رئيس البعثة بين هيئة السلك الدبلوماسى الاجنبى لا تتاثر فى الحالة الاولى ٠ بينما يتعدل ترتيبه فى حاله الترقية ٠ ويتنقل بحكم ترقيته الى آخر المرتبة التى رقى اليها (١) ٠

٤٨١ - واذا خلا منصب رئيس البعثة او اذا تعذر على رئيس البعثة القيام بمهام منصبه ، فيقوم بأعمال البعثة قائم بالأعمال بالنيابة تعينه الدولة الموفدة ، وتبلغ اسمه الى الدولة الموفد اليها ٠ واذا لم تقم الدولة بتعيين قائم بالأعمال ولم تبلغ اسم شخص آخر ، قام بالاعمال عضو البعثة الذى يلى مباشرة رئيس البعثة فى المرتبة حسب جدول البعثة الدبلوماسى ٠

ونعتقد ان هذه الاحكام لا تسرى على القائمين بالاعمال ، لانهم يمثلون وزير الخارجية وليس لمركز وزير الخارجية هذا الدور الهام المقرر لرئيس الدولة ، والذى ينتج من عرف تاريخى ، ومن ثم لا يحتاجون الى تجديد اوراق الاعتماد الا اذا رقوا الى مرتبة الوزراء المفوضين او السفراء ٠

اعتماد ممثل واحد لدى اكثر من دولة او منظمة دولية :

٨٤٢ - كثيرا ما تستدعي الضرورات ان تجعل الدولة رئيس بعثتها ممثلا لها فى اكثر من دولة ، اما لسبب اقتصادى ٠ او لاسباب تتصل بالعلاقات المختلفة بينها وبين الدول الموفد اليها ٠ وفى هذه الحالة ينبغى ان

---

(١) المادة ١٦ من الاتفاقية ٠

توافق كل الدول الموفد اليها على هذا التمثيل . وفى هذه الحالة ، للدولة الموفدة ان تعين فى الدول التى لا يقيم فيها رئيس البعثة ، او لا يوجد فيها المقر الدائم لرئيس البعثة ، قائما بالاعمال بالنيابة . واجازت اتفاقية فيينا ان يمثل رئيس البعثة فى دولة معينة ، الدولة الموفدة فى منظمة دولية سواء فى الدولة المستقبلة ذاتها ام فى دول اخرى . وهذا ما يجرى عليه العمل بالذات فى جنيف ، حيث يراس البعثة الدبلوماسية لكثير من الدول الى المنظمات الدولية العديدة الموجودة فى هذه المدينة ، نفس ممثل الدولة لدى سويسرا . وهذا ما نراه بالذات بالنسبة للبعثة المصرية فى هذه المدينة (١) .

٤٨٣ - ومن ناحية اخرى أجازت اتفاقية فيينا لعدة دول ان تعين شخصا واحدا رئيسا لبعثاتها الدبلوماسية لدى دولة اخرى ، وهنا يجب ان توافق الدولة الموفد اليها على ذلك . وهذا ما تسير عليه العديد من الدول الجديدة تفاديا للنفقات الباهظة للتمثيل الدبلوماسى .

مراتب ورؤساء البعثات وقواعد التقدم :

٤٨٤ - ذكرنا ان العمل الدبلوماسى يهتم بالشكليات ، ويضع قواعد للتصدر فى الاجتماعات والمحافل واللقاءات السياسية .

وعندما لم يكن هناك تمثيل دائم ، اى فى عصر الدبلوماسية المؤقتة ، كان التمييز بين مختلف الممثلين الذين يوفدون الى الدولة على اساس مدى قوة الدولة الموفدة لهم ، ولأهميتها فى المجتمع الدولى .

ولكن بعد ان بدأت الدبلوماسية الدائمة فى التطبيق ، بدا الصراع بين مندوبى الدول لدى بلاط واحد على اساس طريقة التصدر بينهم . وبدا العرف الدولى يضع قواعد فى هذا الصدد : ففى البداية اتفق على ان يكون ممثلوا الملوك - وهم السفراء - يحتلون اعلى مرتبة ، وتلى بعد هؤلاء طبقة

---

(١) راجع المادتين الخامسة والسادسة من الاتفاقية .

الذين يمثلون رؤساء الجمهوريات وهم المندوبون العاديون. وكان للطبقة الاولى حق التقدم والصدارة على الطبقة الثانية ، كما ان مراسم استقبالهم كانت تفوق مراسم استقبال الطبقة الثانية .

ولم يمنع ذلك من التنافس بين الممثلين على التقدم والصدارة ، مما كان له أسوأ الاثر فى تاخير انهاء حرب الثلاثين عاما فى اوربا بسبب عدم وضوح قواعد التقدم والصدارة بين مختلف مبعوثى الدول المحاربة فى مفاوضات الصلح (١) .

وفى نهاية القرن الثامن عشر رتب الممثلون الى ثلاثة اقسام : طبقة السفراء وطبقة المندوبين فوق العادة او الوزراء المفوضين ، وطبقة الوزراء المقيمين ، ثم ظهرت بعد ذلك طبقة الوزراء المفوضين ، الذين يحتلون اخر مرتبة بين الممثلين الدبلوماسيين .

ولم ينه ذلك ايضا المنازعات بين الدبلوماسيين حول التقدم والصدارة ،

---

(١) أشار غلان الى أن المحادثات التى انتهت بها حرب الثلاثين عاما فى أوربا عام ١٦٤٨ م احتاجت الى ثمانية أعوام بسبب عدم وجود قواعد تنظم الاصول الدبلوماسية وقواعد التشريفات ولقد لقى عرض من البندقية بالتوسط لحل هذه المشاكل ، تجاهلا من الدول المعنية لان سفير البندقية خاطب الملكة كريستينا ملكة السويد بلقب الجليلة دون اضافة عبارة صاحبة الجلالة المعظمة ورغم اعتذار سفير البندقية فى باريس عن هفوته هذه للسفير السويدى لدى فرنسا ، فان الاعتذار لم يجد ، وبعد وقت قصير من هذه الحادثة رفضت السويد ايضا ايفاد مندوبين الى مؤتمر صلح يكون فيه لفرنسا ، حق التقدم على الدبلوماسيين السويديين .

وقد واجه المجتمع الدولى أزمة مماثلة عام ١٩٤٨ م ، عند عقد اتفاقات الهدنة بين الدول العربية واسرائيل ، وعام ١٩٦٨ م ، عندما أريد اجراء مفاوضات باريس لانهاء الحرب الفيتنامية ، حول قواعد التقدم والصدارة بين مختلف الوفود المشتركة ، وانتهى الامر باصدار قرار باستخدام مائدة مستديرة .

راجع : غلان ، القانون بين الامم ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ .

مما حدا بمؤتمر فيينا الذى عقد عام ١٨١٥ الى وضع حل للمشكلة ، واكمل هذا الحل مؤتمر اكس لا شابل الذى انعقد فى عام ١٨١٨ م . وقد انتهى هذا المؤتمر الى الترتيب الآتى لطبقات رؤساء البعثات .

١ ـ طبقة السفراء .

٢ ـ طبقة المندوبين فوق العادة والوزراء المفوضين .

٣ ـ طبقة الوزراء المقيمين .

٤ ـ طبقة القائمين بالاعمال .

وقد اتفق على أن تسبق كل طبقة منها الطبقة التى تليها من حيث التقدم والصدارة ، كما تكون الاسبقية بين أعضاء الطبقة الواحدة بحسب الاقدمية فى الاخطار الرسمى بوصولهم الى الدولة المعتمدين عليها .

ولم تعدل اتفاقية فيينا كثيرا فى هذا الترتيب ، اذ جاءت المادة ١٤ منها ترتيبهم على النحو الآتى : « رؤساء البعثات ثلاث طبقات » :

(أ) طبقة السفراء وسفراء البابا المعتمدين لدى رؤساء الدول من درجة قاصد رسولى ، ورؤساء البعثات الآخرين الذين يوجدون فى درجة مساوية لهؤلاء ، ويقصد بالعبارة الاخيرة رؤساء البعثات الخاصة أو وفود الدول فى المؤتمرات الذين يمنحون ذات اللقب » .

(ب) طبقة المندوبين والوزراء المفوضين ومندوبى البابا من درجة وكيل قاصد رسولى المعتمدين لدى رؤساء الدول (١) .

(جـ) طبقة القائمين بالاعمال المعتمدين لدى وزراء الخارجية :

---

(١) جاءت المادة ١٦ تقول انه : « لا تؤثر هذه المادة فى العرف الجارى أو الذى قد تقبله الدولة المعتمدة لديها بالنسبة لاسبقية ممثل الكرسى البابوى » .

راجع : حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السلم ، ص ١٥٩

واضح أن الطبقة الاولى هم اعلى الممثلين درجة ، ويتقدمون على سواهم في الترتيب والصدارة • ولا يختلف وضع الطبقة الثانية عن وضع الطبقة الاولى من حيث كونهم يمثلون رؤساء الدول ، انما يكمن الفرق بينهم في المراسم والبروتوكول ، في حين نجد أن أعضاء الطبقة الثالثة يمثلون وزير الخارجية ، وهم - خلافا للطبقة الاولى والثانية - ليس لهم حق الاتصال برئيس الدولة ويعتبرون في مركز أدنى من غيرهم •

وهذا وقد نصت الفقرة الاخيرة من المادة ١٤ على انه فيما عدا مايتصل بشئون الصدارة والمراسيم ، لا يفرق اطلاقا بين رؤساء البعثات بسبب مراتبهم كما تنص المادة ١٥ على أن الدول تتفق على مرتبة بعثاتها •

٤٨٥ - وعلى ذلك فان المراتب المتقدمة لا اثر لها اطلاقا في غير شئون الصدارة والتقدم ، اما المهام والمزايا الدبلوماسية ، فهي واحدة بالنسبة للجميع •

٤٨٦ - واقرت اتفاقية فيينا مسحة الطابع الطائفي فيما يتعلق بالاسبقية بين افراد طبقات المبعوثين الدبلوماسيين لدى الدولة المسيحية (١) ، عندما جعلت لممثلي البابا الاسبقية على غيرهم من الممثلين في الطبقة الواحدة اذا كان عرف الدولة يجرى على ذلك •

٤٨٧ - والحقيقة - كما لاحظت لجنة القانون الدولي - أن عدد السفراء في الماضي كان قليلا ، اما بعد التوسع الافقي في العلاقات الدولية ، ووجود روابط وثيقة بين الدول المستعمرة القديمة ، والدول التي استقلت عنها ، فقد تزايد عدد السفراء والسفارات • وقد ترتب على ذلك قلة ملحوظة في عدد

---

(١) جاءت المادة ١٦ تقول انه « لا تؤثر هذه المادة في العرف الجاري او الذي قد تقبله المعتمد عليها بالنسبة لاسبقية ممثلي الكرسي البابوسي » •
راجع : حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم ص ١٥٩ •

رؤساء البعثات من درجات الوزراء المفوضين والقائمين بالاعمال (١) .

ثانيا - أعضاء السلك الدبلوماسي :

٤٨٨ - ميزت اتفاقيةفيينا اعضاء السلكالدبلوماسي Carrier Diplomatique . عن طوائف الموظفين الفنيين والاداريين والمستخدمين والخدم فما هى الاحكام التى يخضع لها هؤلاء الاعضاء ؟ .

وقد ثار خلاف فى الفقه الدولى حول ما اذا كان من الضرورى ان ترسل الدولة الموفدة أسماء هؤلاء الدبلوماسيين الى الدولة المستقبلة ام لا ؟ .

وقد جاءت اتفاقية فيينا تعطى الحرية الكاملة للدولة فى ان تشكل بعثتها الدبلوماسية من الاشخاص الذين تريدهم بدون استئذان الدولة المستقبلة الا فى حالة رؤساء البعثات والملحقين العسكريين او البحريين او الجويين . (المادة ٧) ، وذلك أن رغم العديد من الآراء قد اتجهت الى القول بأنالعرف الدبلوماسى يجعل موافقة الدولة المستقبلة ضرورية فى كافة الاحوال قبل ارسال البعثة الدبلوماسية اليها (١) . ولكن اغلبية الدول لم توافق على هذا الراى ، مما دعا البعض الى القول بانه يوجد عرف اخر الآن لا يتطلب هذه الموافقة بالنسبة للجميع . لذا تحفظت بعض الدول - كنيبال - على نصالمادة السابقة (٢) . لكى تعطى لنفسها حق الموافقة على اعضاء البعثة .

٤٨٩ - ومع ذلك اقرت اتفاقية فيينا بعض السلطات للدولة المستقبلة على اعضاء البعثة . فيجب موافقتها اذا ما استخدم اعضاء من غير جنسية الدولة الموفدة او من جنسية الدولة المستقبلة (المادة ٨) او عند تعيين البعثة

---

(١) فيلاس ، القانون الدولى العام المرجع السابق ص ٣٠٣ .
Harvard Research Draft Conv. Art 8, Comment 26 A.J. 1932, Suqdl., P. 67.

(٢) راجع مؤلف برونى ، المبادىء العامة للقانون الدولى طبعة ١٩٨٣ المرجع السابق ص ٣٣٨ .

لتمثيل اكثر من دولة ، وفى تقليل حجم البعثة الى الحد العادى ، واخيرا تملك الدولة أن تعتبر اى شخص من اشخاص البعثة او رئيسها شخصا غير مرغوب فيـــه ٠

يدخل هذا الترتيب - على خلاف ترتيب رؤساء البعثات - فى نطاق الاختصاص الداخلى للدولة الموفدة ورئيس البعثة ، وانما على رئيس البعثة أن يبلغ وزارة خارجية الدولة المستقبلة باسماء الاعضاء وترتيبهم ٠

ترتيب أعضاء البعثة الدبلوماسية :

٤٩٠ - هذا وتكاد كل الدول تعرف ترتيبا موحدا لاعضاء السـلك الدبلوماسى ٠ فمثلا نجد القانون المصرى - القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ - ينص فى المادة السابعة منه على انه « ترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسى على الوجه الآتى :

١ - سفراء فوق العادة مفوضون ٠

٢ - مندوبون فوق العادة ووزراء مفوضون ٠

٣ - مستشارون ٠

٤ - سكرتيرون أول وثوان وثوالث ٠

٥ - ملحقـــون ٠

الشروط الواجب توافرها فيمن يعملون بالسلك الدبلوماسى :

٤٩١ - ومن الطبيعى أن تختلف هذه الشروط من دولة الى اخـــرى وسنتكلم هنا عن احكام القانون المصرى والذى يعد نموذجا لما اتبعته معظم الدول العربية الاخرى ٠

يشترط القانون المصرى فيمن يعين فى وظيفة بالسلك الدبلوماسى أو القنصلى توافر ما يأتى :

١ - أن يكون مصريا متمتعا بالاهلية المدنية الكاملة ٠

٢ - الا يكون متزوجا بغير مصرية · ويعتبر مستقيلا من وظيفته من يتزوج من اعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى من غير مصرية (١) ·

٣ - ان يكون محمود السيرة حسن السمعة ·

٤ - ان لا يكون قد حكم عليه من المحاكم او مجالس التاديب فى جريمة مخلة بالشرف او الامانة ولو كان قد رد اليه اعتباره والا يكون قد سبق فصله بقرار او بحكم تاديبى ·

٥ - ان يكون حاصلا على مؤهل عال من احدى الجامعات المصرية او ما يعادله ، او على شهادة اجنبية معادلة لاحدى الشهادات المذكورة او على مؤهل عال من احدى الكليات العسكرية المصرية اذا كان التعين فى وظيفة سفير فوق العادة او مندوب فوق العادة ووزير مفوض ·

ويشترط فضلا عن ذلك ، اذا كان التعيين فى وظيفة ملحق توافر الشروط الآتية :

١ - الا تقل سنه عن احدى وعشرين سنة ميلادية والا تزيد عن سبع وعشرين سنة ميلادية من التاريخ المعلن عنه لبدء امتحان المسابقة ·

٢ - ان تثبت لياقته الصحية للوظيفة بمعرفة المجلس الطبى المختص ·

٣ - ان يجتاز بنجاح امتحان المسابقة الذى تجريه الوزارة لهذا الغرض

هذا وتقوم البعثات الدبلوماسية باصدار كشوف دورية تتضمن اسماء اعضاء السلك الدبلوماسى ولا يعتبر مجرد القيد فى هذه الكشوف او حمل جواز سفر دبلوماسى قرينة قاطعة على تمتع الشخص بكل الحصانات

---

(١) مع ذلك يجوز الاعفاء من هذا الشرط بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية اذا كان الزواج ممن تنتمى الى جنسية احدى الدول العربية او ممن اكتسبت جنسية جمهورية مصر العربية ·

والامتيازات (١) ٠

٤٩٢ - ويلاحظ أن المهمة التمثيلية الرئيسية منوطة برئيس البعثة ، أما أعضاء السلك الدبلوماسي فتقتصر مهمتهم على معاونته في تادية مهام وظائفه ، انما يعد هو المسئول عن تنفيذ سياسة دولته في علاقاتها بالدولة الموفد لديهـــا ٠

ثالثا - الموظفون الاداريون والفنيون :

٤٩٣ - وهم الطائفة التي يعتمد عليها الجهاز الاداري في البعثة ، ويدخل فيهم أمناء المحفوظات ومديرو الحسابات والصيارفة وأمناء المكتبات والكتبة ٠٠ الخ ٠

ولا شك في أهمية ما يقومون به من أعمال ، وان كانوا لا يمارســون وظيفةالتمثيل القاصرة علىالطائفة الثانية،وان لم يمنع ذلك تمتعهم بحصانات وامتيازات دبلوماسية مماثلة ، على ما سوف نرى فيما بعد ٠

٤٨٤ - ومن الفروق الجوهرية بينهم وبين الطبقة الاولى ، انه منالجائز أن يعينوا من غير جنسية الدولة الموفدة ، ويستوى في ذلك أن يكونوا من جنسية الدولة المستقبلة أو من جنسية أخرى انما لا يتمتعون بالحصـــانات والامتيازات الدبلوماسية ، الا في الحدود التي تقررها لهم دولة المقر ٠

وذلك على خلاف أعضاء السلك الدبلوماسي الذين يجب أن يكونوا من جنسية الدولة الموفدة او من جنسية دولة أخرى على سبيل الاستثناء ،وبموافقة الدولة المستقبلة : من جنسيتها أو من جنسيات أخرى اذا دعت الضرورة ٠ ويجوز للدولة الاخيرة أن تسحب موافقتها في أي وقت ٠

---

(١) نظم هذه الاحكام القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢ باصدار قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي ٠ راجع المادتين ٥ ، ٦ من هذا القانون ٠

(٢) راجع : محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٥٩٧ ٠

رابعا ـ مستخدمو البعثة :

٤٩ ـ وهم الاشخاص الذين يقومون باعمال الخدمة والصيانة والحراسة فى دار البعثة كالفراشين والسعاة وعمال التليفون والحراس . ولا يوجد فارق فى مركزهم القانونى عن الفئة السابقة الا من حيث وضعهم على وظيفة دائمة أم غير دائمة فى الدولة الموفدة،وفيما عدا ذلك فهم متساوون .

خامسا ـ الخدم الخصوصيون :

٤٩٦ ـ وهم الاشخاص الذين يعملون فى الخدمة المنزلية لرئيس البعثة أو لاعضائها ويتحدد مركزهم والحصانات التى يتمتعون بها عن طريق الاتفاق مع الدولة المستقبلة .

المبحث الرابع

حياة البعثة على أرض الدولة

٤٩٧ ـ بينا فى المبحث الثالث ، كيف يقوم التمثيل الدبلوماسى وبعبارة اخرى اوضحنا طريقة ميلاد البعثة على ارض الدولة المستقبلة ، وهنا نود أن نبين كيف تعيش البعثة على أرض هذه الدولة : ما هى الاعمال التى تاديها ؟ وما هى الاختصاصات التى تمارسها ؟ ثم ما هى الحقوق التى تتمتع بها على أرض هذه الدولة ؟

اولا ـ وظائف البعثة الدبلوماسية

١ ـ وظيفة التمثيل :

معنى التمثيل :

٤٩٨ ـ المهمة الرئيسية التى تقوم بها البعثة الدبلوماسية هى تمثيل دولتها لدى دولة المقر . ويفرض ذلك على المبعوث ان يبلغ وجهات نظر دولته وطلباتها الى هذه الدولة ، وان يدافع عن مصالحها ، وعن رعاياها الموجودين فى الدولة المستقبلة . وتقوم الدولة المستقبلة بابلاغ البعثة بكل ما تريد ان تبلغه الى الدولة الموفدة .

صور التمثيل

التمثيل الرمزى :

٤٩٩ - وتفرض هذه المهمة على المبعوث أن يبلور صورة دولته وان يحافظ على كيانها أمام الحكومة المعتمد لديها . وأمام الدبلوماسيين الآخرين المعتمدين فى هذه الدولة (١) .

والدبلوماسى عندما يمارس هذه المهمة يجب أن يستشعر انه لا يمارسها لنفسه ، وكفرد ، وانما كممثل رمزى لدولته . ومن ثم فيجب أن تعبر الحفلات التى يقيمها عن طبيعة دولته ، والتقاليد التى تسود فيها ، سواء فى تنظيم الحفل أو فى اعداد الطعام وتقديم ما يراه مناسبا من الوجبات الشـــعبية والمواد التى تشتهر بها دولته .

(ب) التمثيل القانونى :

٥٠٠ - والى جانب التمثيل الرمزى ، يقوم الدبلوماسى بالتمثيل القانونى لدولته لدى الدولة ، فهو الرجل القانونى لدولته ، ويعطيه ذلك من الحقوق ما يعطيه نظام الشركة لممثلها ، فالدولة - كالشركة - شخص معنوى ، ويعمل الممثل باسمها ، ويعطيه ذلك الحق فى ان يتخذ تصرفات ملزمة لهـا ويوقع

---

(١) فممثل الولايات المتحدة الامريكية فى لندن - على سبيل المثال - يمثل رئيس الولايات المتحدة الامريكية فى المحافل الرسمية التى يدعى اليها وفى المناسبات التى توجد فيها كالولائم الرسمية أو حفلات الاستقبال . وهو يرسل ويستقبل التهانى والتعازى فى المناسبات . وهو يقيم - من ناحيـــة اخرى - الحفلات والاستقبالات فى المناسبات الوطنية المختلفة » .

Hans J. Morgenthau, politics Among Nations, New York, 1958, P. 508.

ويشمل هذا الدور بصفة اساسية المفاوضة . والواقع أن السبب الاصلى لوجود الدبلوماسيين هو الرغبة فى وجود ممثل فى عاصمة اجنبية يتمتـــع من ناحية التفاوض على اتفاقات مع الدولة المضيفة ، والتعامل مباشرة مع الحكومة الاجنبية . ومع ذلك فقد فقدت هذه المهمة الكثير من قيمتها بعد

اتفاقات نيابة عنها • ويمثلها فى المؤتمرات الدولية ويعطى صوته فى التصويت باسمها ، وبالجملة يمارس كل الاختصاصات التى يعطيها الدستور والقوانين له بهذا الوصف (١) •

(جـ) التمثيل السياسي :

٥٠١ ـ تتمثل هذه الوظيفة فى بلورة السياسة الخارجية للدولة الموفدة له ، والممثل بممارسة هذه الوظيفة ، انما يقوم بدور الوسيط بين الاجهـزة المركزية لصناعة القرار والعالم الخارجى •

وتتطلب هذه الوظيفة ـ من ناحية أخرى ـ فهم الاهداف السياسية للدولة المعتمد لديها ، والدول الاخرى ، والقوى التى تؤثر فعلا واحتمالا فى تكوين هذه السياسة • ولذا على الدبلوماسيين أن يتتبعوا خطط الحكومة المعتمدين لديها من خلال الاتصال الرسمى بالقادة السياسيين وبأجهزة صناعة القرار فى الدولة ، ومن تحليل الاخبار التى تظهر بالصحف ووسائل الاعلام أو سائر أجهزة الرأى العام فى الدولة • وعلى الممثل الدبلوماسى أيضا يبلور التأثير المحتمل على سياسة الحكومة من الاتجاهات المعارضة لها ، ومن الاحزاب السياسية ، والرأى العام •

وعلى ذلك فالدبلوماسى السعودى في واشنطن عليه أن يبلغ حكومته عن الموقف الحاضر والاحتمال المستقبل للمؤسسات المختلفة للحكومة الامريكيـة تجاه المشاكل الجارية للشئون الدولية • وينبغى أن يركز اهتمامه على مدى تطور السياسة الخارجية تبعا للشخصيات السياسية الهـامة التى تتـولي الحكم ، أو توجد على راس الاحزاب السياسية الحاكمة أو التي يحتمل وصولها للحكم • ولا شك أن نجاح أو فشل سياسة دولته يعتمد علي مدى دقته فى الحكم على مثل هذه المسائل •

= تدخل الاجهزة المركزية مباشرة فى التفاوض بحيث صار الدبلوماسي معبرا عن رأى حكومته اكثر منه مفاوضا •

(١) غلان ، القانون بين الامم ، المرجع السابق ص ١٢٨ •

٥٠٢ - ويجب على الدبلوماسي أن يولي اهتماما كبيرا فى تتبعه للحوادث فى الدولة المعتمد لديها ، لما يتصل بدولته أو يؤثر فى سياستها .

وعلى الدبلوماسى عند قيامه بهذه الوظيفة أن يستعمل الطرق الشريفة فى استطلاع الحوادث والوصول الى المعلومات ، فلا يجوز أن يستخدم وسائل غير مشروعه كالتجسس والرشوة ، ويبدو ذلك فى كثير من الاحيان صعبا . ذلك أن المهمة الحديثة للدبلوماسية تتمثل فى الحصول على المعلومات ، وخاصة المعلومات السرية ، التى تقوم عليها فى النهاية سياسة الدولة ، ومن ثم فعلى الدبلوماسي أن يبذل جهودا كبيرة فى سبيل تحقيق وظيفته . ومن هنا كان سوء الظن بالمبعوث واتهامه دائما بالتجسس (١) .

---

(١) كان العديد من الدبلوماسيين يمارسون دور الجواسيس أو يقومون بدفع رواتب لجواسيس . بل يقال ان التمثيل الدائم الذى بدأ من المدن الايطالية فى بداية هذه العصور - كالبندقية ونابولي - كان الهدف الرئيسي له الالمام بما يدور في الدول الكبرى خشية أن تعتدى عليها ، فتسارع الدولة باحباط مثل هذه المحاولات أو بالاستعداد لها . وكانت تستعمل العديد من الوسائل لهذا الغرض ، قد يكون بينها وسائل غير مشروعة .

هذا وقد جاءت المادة ٣ من اتفاقية فينا تحدد وظائف البعثة الدبلوماسية فى انها :

(ا) تمثيل الدولة المعتمدة قبل الدولة المعتمد لديها .

(ب) حماية المصالح الخاصة بالدولة المعتمدة ورعاياها فى الدولة المعتمد لديها ، وذلك فى الحدود المقبولة فى القانون الدولى .

(جـ) الاحاطة بكل الوسائل المشروعة باحوال الدولة المعتمد لديها ، وبتطور الاحداث فيها وموافاة الدولة المعتمدة بتقرير عنها .

(د) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .

(هـ) توطيد العلاقات الودية وتدعيم الصلات الاقتصادية والثقافة والعلمية بين الدولة المعتمد لديها والدولة المعتمدة .

وراجع فى تفاصيل مهام البعثات الدبلوماسية : مورجنثو ، السياسة بين الامم ، المرجع السابق ، ص ٥٠٨ وما بعدها ، فيلاس ، القانون الدولى العام ، المرجع ص ٣٠٣ ، غلان ، القانون بين الامم ، المرجع السابق ص٢١٦ ، حامد سلطان ، القانون الدولي العام فى وقت السلم ، المرجع السابق ص١٦٤ ،

والدبلوماسي ليس فقط العين والاذن التي ترسل ما ترى أو تسمع الي الدولة ، وانما هو ايضا الشخص الذي يخرج سياسة دولته ويشرحها للعالم الخارجي وعليه أن يعلم أجهزة الحكومة ما تعتمد لديها والرأى المعمول بها ، وان يحصل علي موافقتها ان امكن ذلك .

٢ - وظيفة الحماية :

٥٠٢ - من المهام الرئيسية للدبلوماسي أن يعمل على حماية مصالح دولته ورعاياها فى الخارج . ولكن ثار خلاف حول ما اذا كان من حق البعثة الدبلوماسية ان تقوم بالوظائف القنصلية في الدولة الموفد لديها . فاتجه البعض - وعلي راسهم الدول الشيوعية - الي اعطاء البعثة الدبلوماسية هذا الحق ، بينما تطلبت الدول الاخرى اشتراط موافقة الدولة الموفد لديها على قيام البعثة بهذه الاعمال . وقد حسمت اتفاقية فينا هذه المسالة بنصها الصريح فى المادة ٢/٣ علي أنه لا يوجد فى الاتفاقية ما يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظيفة القنصلية .

وكثيرا ما تقوم البعثات بدور حماية المصالح الاجنبية للدول الاخرى ورعاياها وذلك فى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية او حالة المنازعات الدولية .

وترينا الممارسة العملية قيام البعثات الدبلوماسية بالعديد من المهام فى حماية المواطنين وتسفيرهم الى دولهم أو نقل جثثهم اليها اذا ما توفوا فى الدولة ، وغير ذلك من المسائل .

الا اننا يجب ان نلاحظ ان علي الدبلوماسي الا يتدخل لحماية مواطنيه الموجودين فى الدولة ، الا اذا استنفدوا الطرق العادية لدفع ما لحق بهم من اذى أو ضرر .

محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى ، ص ٥٧ . عائشة راتب : التنظيم الدبلوماسي والقنصلي ص ٦٥ وما بعدها .

٣ - تنمية التعاون فى الميادين المختلفة :

٥٠٤ - يدخل فى وظيفة الدبلوماسي الآن ، العمل على تنمية التعـ دولته والدولة المعتمد لديها فى المجالات الحديثة للعـلاقات الدولية ، كـ ..ـ التعاون الاجتماعى والاقتصادى والثقافى والعلمي . وكثيرا مـا يكون دور البعثة بالنسبة لهذه المجالات دور اشراف على ملحقين ثقافيين أو تجاريين أو علميين .

ويدخل فى عمل الدبلوماسي ايضا تذليل اية مشاكل قد تطرأ فى العلاقات بين دولته والدولة أخرى ، والعمل بالجملة علي تنمية العلاقات الودية فى كافة المجالات بين الدولتين .

هذا ومن المهام الدقيقة التى يتعرض لهـا الدبلوماسي أن يكلف من دولته بتبليغ احتجـاج علـي موقف اتخـذته الدولة الاخـرى منها ، أو قـرار يتعارض مع مصالحها ، وبالعكس ، وهنا تبدو حكمة الدبلوماسي وحنكته ، فعليه دائما أن يوقف تدهور أو اية آثار سيئة يمكن ان تترتب على مثل هذا السـلوك .

٤ - وظيفة الادارة :

٥٠٥ - يقوم بهذه الوظيفة رئيس البعثة ، فهو الذى يقوم باعباء تنظيم العمل بين الاعضاء ، وحل مشاكلهم ، وكافة المهام التى يمارسـها اى رئيس عمل ، بل نجد فى بعض البعثات الكبرى مكتبا لشئون الموظفين ، ورؤسـاء اقسام مختلفة تعمل تحت اشرافه .

وتتبع كثير من الدول فى بعثاتها نفس التقسـيم الموجـود فى وزارات الخارجية تدعيما للتخصص ولانجاز الاعمال على خير وجه ، ومن هذه الدول مصـر .

ثانيا - الحصانات الدبلوماسية

٥٠٦ - جرى العرف الدولى علي منح البعثات الدبلوماسية الوفدة الى الدول الاخرى ، وكذا مختلف العاملين بها طائفة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التى تمكن البعثة من القيام بواجباتها التمثيلية على خير وجه . وسنستعرض هذه الحصانات والامتيازات فى بداية دراستنا ، ومن ناحية اخرى نجد أن الفقه الدولى قد اختلف فى الاساس الذى تقوم عليه هذه الحصانات ، هل هو افتراض ان البعثة فى اقليم دولتها الاصلية لم تغادره ، ام الضرورة التمثيلية او اعتبارات الوظيفة؟ذلك ما سوف نستعرضه بعد ذلك.

انواع الحصانات الدبلوماسية

حصانات وامتيازات تتصل بمقر البعثة :

١ - الحصول على مكان :

٥٠٧ - من المسائل التى حرصت علي النص عليها اتفاقية فينا ، حق البعثة فى الحصول على ماوى تباشر فيه نشاطها . ويجب على الدولة ان ان تسهل للبعثة الحصول علي هذا الماوى ، وذلك وفقا للقوانين المحلية وعن طريق الشراء او الايجار او اية وسيلة اخرى ، ويترتب على ذلك حق البعثة فى التملك او الحيازة وفقا لما تقضي به القوانين المحلية فى الدولة ، ويجب علي الدولة ان تسهل أمر الحصول علي المساكن الخاصة باعضاء البعثة كذلك . ولعل السبب في النص على هذه المسائل فى الاتفاقية ، هو ازمة المساكن السائدة فى كثير من دول العالم فى الوقت الحاضر (١) .

٢ - حرمة مقر البعثة ووثائقها :

٥٠٨ - يقصد بمقر البعثة المبانى والمساكن التى تخصصها الدولة الموفدة

---

(١) راجع المادة ١٣ من اتفاقية فينا ، ومؤلف الدكتورة عائشة راتب عن التنظيم الديبلوماسي والقنصل ص ١٣٦ ، والدكتور محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى ص٥٨٤والدكتور عبدالله العريان ، النظم الديبلوماسية والقنصلية ، القاهرة عام ١٩٦٠ ص ٧٥ .

لاستعمال البعثة . ويلحق العديد من الفقهاء بها وسائل النقل التى تملكها او تستأجرها البعثة ، فضلا عن الحديقة والجراج .

وتتمتع كل هذه الاشياء بالحصانة ، وهذه الحصانة ذات شقين : الشق الاول ، خاص بحظر دخول السلطات العامة مقر البعثة ، وكذا منع اتخاذ اى اجراء قضائى او ادارى داخلها ، ويشمل ذلك القبض أو التفتيش او الاقتحام او الحجز .. الخ ..

والشق الثاني : خاص بضرورة توفير كافة الاجراءات الملائمة لحراسة البعثة لمنع الجمهور من اقتحامها او الاضرار بها او الاخلال بأمنها ، او الانتقاص من هيبتها (١) ، بل تلتزم بأن تتخذ اجراءات امن مشددة فى أوقات الهياج او الفتنة او الاضطرابات الشعبية ، وتحريم التظاهر امام مقر البعثة حتى لا يؤدى الى عدم الاطمئنان الذى قد يعوق قيام البعثة بواجباتها على النحو الاكمل (٢) .

وقد حدث أن قام متظاهرون المان بعد اندلاع الحرب العالمية الاولي بمهاجمة السفارة البريطانية فى برلين ، وهنا اعربت المانيا عن اسفها لبريطانيا رسميا عن هذا الحادث (٣) .

هذا ورغم أن وثائق البعثة ومحفوظاتها تدخل ضمن اطار الحرمة المقررة للمقر ، الا اننا نجد ان الفقه ـ وكذلك اتفاقية فينا ـ قد اقرا لها حماية خاصة . وتبدو اهمية هذه الحصانة فى حالة اذا ما اضطرت الظروف الى التجاوز عن حصانة المقر بسماح البعثة بدخول السلطات المحلية فيه لسبب او لآخر ، فان مثل هذا التجاوز لا يمتد ابدا الي وثائق ومحفوظات البعثة . كذلك قد يحدث

---

(١) راجع المادة ٢٢ من اتفاقية فينا .

(٢) محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٥٨٦ .

(٣) فان غلان ، القانون بين الامم ، المرجع السابق ١٣٤ .

ان تكون بعض الوثائق الخاصة بالبعثة موجودة فى غير مقرها بحيث لاتغطيها حصانة المقر ، فهناك قد تكون عرضة للخطر اذا لم تتقرر لها هـذه الحمـاية الخاصة · وفي هذا المعني جاءت اتفاقية فينا تقول:« لمحفوظات البعثة ووثائقها حرمة مصونة فى كل الاوقات وفي اى مكان توجد فيه » ·

حـدود الحرمة :

٥٠٩ ـ لكن ما هي حدود الحصانة ؟ وفى اى الاحوال يمكن للسـلطات المحلية أن تدخل مقر السفارة ؟ ·

لا نكاد نجد سوابق تسمح للسلطات المحلية بدخول السـفارة الا فى الحالات الاتية : ـ

١ ـ حالة سماح رئيس البعثة بالدخول : ويحدث ذلك فى الحالات التى يجد فيها تهديدا للسفارة ، كما لو ارتكبت جريمة فيهـا وخاصـة اذا كان مرتكبها من العاملين بالسفارة · وتختص سـلطات الدولة باتخاذ مختلف الاجراءات الكفيلة بمنع هذا الاخلال ، بل وبالمحاكمة ، الا اذا كان أحد اطـراف النزاع دبلوماسيا ·

٢ ـ حالات الكوارث كالحرائق التى تشب فى مبنى السفارة ، وحـالة الهياج الشديد (١) · فى مثل هذه الحالات تفترض موافقة رئيس البعثة ، لان أضرارا عديدة قد تنتج فى انتظار هذه الموافقة ·

٣ ـ حق الملجأ :

٥١٠ ـ وتثير حرمة مقر البعثة مشاكل واسعة حول حق البعثة فى ايواء

---

(١) اشترت سفارة بالفاريا فى القاهرة المبنى الذى توجد به ، وارادت أن تخلى سيدة تقطن فيه بالقوة فما حدا بها الى الاستعانة بالمارة الذين تدخلوا فما كان من حارس السفارة الا ان اطلق النار على المتجمعين فحدث هياج شديد اضطر رجال الشرطة الى التدخل ، وارادت السلطات المصرية أن تسـلمها السفارة الحارس الذى اطلق النار ، فرفض السفير وطلب من الشرطة مغادرة

الفارين من العدالة أو السياح بالتجوء السياسى او احتجاز بعض الاشخاص فيها ٠

فبالسبة لحق البعثة فى ايواء الفارين من العدالة ، نجد ان الفقه والقضاء الدوليين يرفضان الاقرار للبعثة بهذا الحق ، وذلك على اساس ان الحصانة لا تمتد الى ابعد مما تتطلبه حماية العمل الدبلوماسى ، ويجب على رئيس البعثة أن يسلمهم لسلطات الدولة ، وان كان يمتنع على هذه السلطات ان تقتحم مبنى السفارة للقبض على الفارين من العدالة ، واقصى ما كانت تعمله الدول فى مثل هذه الاحوال ، هى أن تحاصر السفارة وتطلب تسليم المجرم ٠

٥١١ ـ ويوجد خلاف فى الفقه حول جواز اعطاء حق اللجوء السياسى من جانب البعثة ٠ ولا نجد خلافا بهذا الشان فى نطاق دول امريكا اللاتينية ، فهى تعترف للبعثات السياسية بحق ايواء السياسيين ، ونصت على ذلك صراحة اتفاقية هافانا المبرمة بينهم ، كما تاييد هذا الحق بالنص عليه ايضا فى اتفاقية مونتفديو ، وتوجد تطبيقات عملية عديدة له نطاق هذه الدول ٠

٥١٢ ـ اما بالنسبة للدول الاخرى فيوجد خلاف فقهى : فالبعض (١) يرفض اقرار هذا الحق للبعثات لما ينطوى عليه من اعتداء على السيادة الاقليمية للدولة المستقبلة ، وحتى لا تصبح السفارات وكرا للمجرمين او الفارين من سلطات الدولة ٠ وهناك التزام على البعثات أيدته اتفاقية فينا مؤداه عدم جواز استخدام مقر البعثة فى غير الاغراض المخصصة لها (المادة ٤١) ، كما جاء فى تقرير لجنة القانون الدولى الذى قدمته الى الجمعية العامة

مبنى السفارة فورا ، وحدثت مشكلة ادت الى قطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين وكان ذلك فى شهر يناير عام ١٩٧٩ ٠

(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٤٠٩ ، وبزوفوانى الذى يرى أن حق اللجوء انما هو عرف محلى Regional Custom بين الدول الامريكية فحسب ، راجع مؤلفه عن مبادىء القانون الدولى ص٣٤١ ٠

تعليقا على نصوص هذه الاتفاقية أنه «يكفى الاشارة هنا الى انه يجب على المبعوث الا يستخدم دار البعثة لايواء المجرمين العاديين ، كما يجب عليه كمبدأ عام أن يمتنع عن ايواء اشخاص مطاردين من أجل جرائم سياسية » .

٥١٢ - ومع ذلك يرى العديد من الفقهاء ، وتدل السوابق القضائية على اعطاء حق اللجأ للسفارة لاغراض انسانية ، وذلك اذا ما خيف على المجرم السياسى من اعتداء العناصر غير المسئولة عن السكان ، وان كان ذلك لا يتضمن بحال منع الاختصاص المحلى لسلطات الدولة ، وقد اقرت هذا الاتجاه محكمة العدل الدولية فى حكم لها صدر عام ١٩٥٠ (١) .

ومن السوابق الهامة فى هذا المجال ، لجوء رئيس وزراء المجر السابق «كيلاسى» الى السفارة التركية فى بودابست فى ابريل عام ١٩٤٤ ، ولجوء رئيس وزراء رومانيا السابق (راسكو) الى السفارة البريطانية فى بوخاريست فى نفس العام .

وأخذ مجمع القانون الدولى بهذا الرأى عندما أجاز اعطاء حق اللجوء السياسى للاشخاص المهددين فى ارواحهم وسلامتهم وحرياتهم من جانب السلطات المحلية ، او اذا كانت هذه السلطات غير قادرة على حمايتهم . واشار قرار المجمع الى تطبيق هذا الحق على الخصوص فى حالة تقلقل الاحوال

---

(١) ثار هذا النزاع بين كل من كولومبيا وبيرو بصدد التجاء شخص يدعى هايادى لا تورى الى سفارة كولومبيا ببيرو ، واعتراض بيرو على منح السفارة الكولومبية اللجأ السياسى له ، لأنها كانت تطاردة لارتكابه جرائم سياسية فعلية ، وقد قضت المحكمة بأن حق اللجأ لا يجوز الا فى حالات الضرورة ولاغراض انسانية ، وطلبت من كولومبيا انهاء اللجأ ، وان لم تلزمها بتسليم المجرم السياسى الى بيرو . وقد اتفقت الدولتان عام ١٩٥٤ على السماح لها يادى لا تورى باللجوء لأوراجواى .

راجع حكم المحكمة بتاريخ ٢٠ نوفمبر عام ١٩٥٠ بمجموعة أحكام المحكمة J. C. Reports 1950, 267.

داخل الدولة أو اثناء الحروب الاهلية (١) ٠

٤ ـ حرية الاتصال :

٥١٤ ـ وتعتبر هذه الحرية من ضرورات قيام البعثة بوظيفتها ،وتتضمن السماح للبعثة بالاتصال بكافة الجهات التى تتطلب اعمالها التخاطب معها ، وعلى الخصوص بحكومة الدولة الموفدة وبعثاتها وقنصلياتها الاخرى فى اى مكان توجد فيه ٠

ويشمل الاتصال كافة الوسائل المعروفة من بريد وتلغراف ولاسلكى ، وكذا الرسائل الاصطلاحية أو المحررة بالشفرة ، ومع ذلك فيجب على البعثة ان تستأذن الدولة قبل استخدام جهاز لاسلكى (٢) ٠

ولا تكون لهذه الحرية قيمة ما لم تضمن سريتها ، وهذا ما استقر عليه العرف الدولى ، وما قررته صراحة اتفاقية فينا ٠التى جاءت تقول :«المراسلات الرسمية للبعثة حرمة مصونة ٠ وتشمل المراسلات الرسمية كافة ، والمراسلات الخاصة بالبعثة وبمهامها » (المادة ٢٧ / ٢) ٠

الحقائب الدبلوماسية

٥١٥ ـ للبعثة الدبلوماسية ان تستخدم حقيبة دبلوماسية كبريد سياسى

---

(1) B. Koziebrodski, Droit d'asile, Leyden. 1962 P. 60.

وراجع اتفاقية مونتفيدو حول حق اللجأ فى مؤلف هدسون ٠
Hudson, International Legislations vol. 4. P. 2412.

(٢) نصت المادة ٢٧/١ من اتفاقية فينا على انه : « تسمح الدولة المعتمد لديها للبعثة الديبلوماسية بحرية الاتصال من اجل كافة الاغراض الرسمية وتحمى هذه الحرية ٠ وللبعثة فى اتصالها بحكومة الدولة وكذا بالبعثات الأخرى والقنصليات التابعة لها اينما وجدت ان تستخدم كل وسائل الاتصال الملائمة ، ومن بينها الرسل الديبلوماسيين والرسائل الاصطلاحية أو المحررة بالشفرة ٠على انه لا يجوز للبعثة ان تقيم أو تستعمل جهاز لا سلكى الا بموافقة الدولة المعتمد لديها » ٠

بينها وبين الدولة الموفدة ، وقد استقر العرف على تنظيم استخدامها كما جاءت اتفاقية فينا بأحكام ذات فائدة فى هذا النطاق ٠

مدلول الحقيبة :

٥١٦ - تحتوى الحقيبة فى العادة على المستندات والأوراق والأشياء المعدة للاعمال الرسمية ٠ ويلحق بالحقيبة فى الحكم ، الطرود المغلقة والمختومة التى ترسل من الدولة الى البعثة أو العكس ٠

ويجب أن يوضع على الحقيبة او الطرود علامات خارجية تدل على صفتها (المادة ٢٧/٤) ٠

حصانة الحقيبة :

٥١٧ - قررت اتفاقية فينا حصانة الحقيبة ، ومنعت فتحها او حجزها (٢٧/٢) على أن هذه الحماية كثيرا ما يساء استخدامها ، فقد تستخدم فى التهريب او فى حمل مواد ممنوعة ٠ فما هو الحكم فى مثل هذه الحالات ؟ وتثور المشكلة فى حالة اشتباه الدولة فى أمر من هذه الامور ٠ وهل يجوز لها أن تفتحها ؟ رفضت اتفاقية فينا اقرار نص يفيد هذا المعنى رغم جهود العديد من الفقهاء فيها (١) ٠ ولا يحول ذلك دون اعطاء الدولة اما حق منع دخول الحقيبة فيها اصلا او حق فتحها بعد استئذان وزارة الخارجية ٠ وفى حضور رئيس البعثة الدبلوماسية (١) ٠

---

(١) من بين هذه الدول جمهورية مصر ، وقد تقدمت فى مؤتمر فينا باقتراحات تستهدف منع استغلال الحقيبة الدبلوماسية ، وذلك بالسماح بفتحها او عدم السماح بدخولها ٠٠ راجع محمد حافظ غانم ، المبادىء ٠ ص ٥٨٩ ٠ هذا وتدل السوابق على امكان فتح الحقيبة فى حالة التلبس ، أو وجود شبهة قوية فى وجود جريمة ضد الدولة ٠ وقد مارست مصر دائما حقها فى ضبط الحقائب التى تحمل ممنوعات ٠

(١) راجع عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ١٤٧ ٠

حامل الحقيبة :

٥١٨ ـ اطلقت عليه اتفاقية فينا اسم الرسول الدبلوماسي واضفت عليه حصانة كاملة ، بشرط ان يكون حاملاً لمستند رسمي يدل على صفته ويحدد فيه عدد العبوات المكونة للحقيبة الدبلوماسية . وقد عبرت الاتفاقية عن ذلك بالقول بانه « يكون اثناء قيامه بمهامه في حماية الدولة المعتمد لديها . وهو يتمتع بالحصانة الشخصية ، ولا يجوز اخضاعة لاى اجراء من اجراءات القبض او الحجز » (المادة ٢٧٪ ٦) . على أن هذه الحصانة يقف سريانها بمجرد أن يسلم الرسول الحقيبة الدبلوماسية التى فى عهدته الى وجهتها (٦/٢٧) .

٥١٩ ـ واجازت الاتفاقية أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية الى قائد طائرة تجارية تزمع الهبوط فى مكان مسموح بدخوله . ويجب فى هذه الحالة أن يكون هذا القائد حاملا لمستند رسمى يبين فيه عدد العبوات المكونة للحقيبة ، ولكنه لا يعتبر فى حكم رسول دبلوماسى . ولا بعثة أن توفد احد اعضائها ليتسلم مباشرة ودون قيد الحقيبة الدبلوماسية من يد قائد الطائرة .

ولكن هل يتمتع قائد الطائرة أو ربان السفينة بالحصانة فى هذه الحالة ؟ الاجابة عندنا بالنفى (١) والاتفاقية لم تجعله رسولا دبلوماسيا والقصد من ايراد هذا الحكم هو تمتع الحقيبة نفسها وليس حاملها بالحصانة ، ويجب أن تفسر الحصانات ـ ككل المسائل التى تتضمن قيودا على سيادة الدولة ـ تفسيرا ضيقا .

٥ ـ استخدام علم وشعار الدولة :

يتضمن هذا الحق اعطاء رئيس البعثة سلطة رفع علم دولته ووضع

غلان القانون بين الامم ، المرجع السابق ص ١٢٤ ، وهو يشير الى سوابق اعتذرت فيها الدول عن سوء استخدام الحقائب الدبلوماسية .

(١) عكس هذا الرأى لدى الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ١٤٧ .

شعارها على مبنى البعثة ومسكنه وسيارته ·

٦ ـ الاعفاءات المالية :

٥٢٠ ـ لم يستقر العرف قبل اتفاقية فينا على اعفاء مبانى البعثة من الضرائب والرسوم التى تفرض على مبانى البعثة او الضرائب المحلية ، بل ان جانبا كبيرا من الفقه الدولى كان يتجه الى ان كل ما يتعلق بالارض يخضع لمختلف القوانين المالية للدولة · ولعل السبب فى ذلك أن مثل هذه الاعفاءات لا اثر لها فى قيام البعثة باعمالها (١) · وعلى ذلك فان منح اية اعفاءات مالية كان يتم بناء على الاتفاق بين الدول ووفقا لمبدأ المعاملة بالمثل ·

ومع ذلك فقد اتجهت الآراء فى لجنة القانون الدولى وفى مؤتمر فينا الى تقرير قاعدة عامة بهذا الشان ، وتمت الموافقة على وضع نص يقول : « تعفى الدولة المعتمدة من كافة الضرائب والرسوم العامة او الاقليمية او المحلية المربوطة على الاماكن الخاصة بالبعثة التى تكون مالكة او مستأجرة لها ، على الا يكون الامر متعلقا بضرائب او رسوم مما يحصل مقابل تادية خدمات خاصة » (المادة ٢٥) كذلك قررت المادة ٢٨ من الاتفاقية أن الرسوم والمستحقات التى تحصلها البعثة متصلة باعمال رسمية تعفى من كل ضريبة أو رسم ·

وهكذا تقرر اتفاقية فينا قاعدة جديدة بخصوص اعفاء كافة المبانى المخصصة للبعثة ، والاعمال التى تقوم بها من اية رسوم او ضرائب (٢) ·

ونحن نرى أن الظروف التى تمر بها كثير من الدول ـ وخاصة الدول

---

(١) Phillimore, Commentaires sur Le Droit International, T. II P. 140.

(٢) راجع مع ذلك الدكتورة عائشة راتب التى ترى « أن العرف يقضى باعفاء مقر البعثة من كافة انواع الضرائب والرسوم الا تلك التى تكون مقابل خدمات فعلية كالنور والكهرباء » راجع مؤلفها السابق الاشارة اليه ص ١٤٣

النامية - تحتاج الى اعادة النظر فى هذه القاعدة ، لان من شانها ان تحرم مثل هذه الدول من مصادر كبيرة لدخلها المحدود ، فضلا عن التشجيع على امتلاك مساحات واسعة من الاراضى من قبل دول اجنبية ٠

حصانات وامتيازات خاصة باعضاء البعثة :

٥٢١ - يطلق الفقه الدولى على الحصانات التى تمنح للممثلين الدبلوماسيين اصطلاح الحصانة الشخصية Personal Immunities وتعنى صور حماية شخص المبعوث وامواله من اى اعتداء عليه ، فضلا عن عدم خضوعه لاختصاص السلطات الادارية والقضائية فى الدولة المبعوث لديها ، وذلك على التفصيل الآتى :

١ - حماية شخص المبعوث :

٥٢٢ - نصت على هذه الحماية المادة ٢٩ من اتفاقية فينا بقولها « ذات المبعوث الدبلوماسى مصونة ، فلا يجوز اخضاعه لاى اجراء من اجراءات القبض او الحجز وعلى الدولة المعتمد لديها ان تعامله بالاحترام الوجب له ، وان تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع كل اعتداء على شخصه او على حريته او على كرامته » ٠

وتقر هذه المادة اقدم الاعراف الدبلوماسية التى تتعلق بحماية المبعوث الدبلوماسى من اية عوامل ضغط او اكراه او عدوان من قبل الدولة او احد رعاياها ٠ واذا كانت اهمية هذه الحصانة تبدو اليوم ضئيلة ، بحكم ان من واجب الدولة ان تحمى رعاياها ، ومن يقيمون على ارضها ، الا ان الامر لم يكن كذلك فى الماضى ، حيث كانت الحماية المقررة للاجانب ضئيلة ، وكان يستباح دمهم واموالهم الا اذا امنتهم الدولة ضد مثل هذه المخاطر ٠ هنا كانت تبدو اهمية هذه الحماية الخاصة للدبلوماسيين ، تلك الحماية التى جرى العرف الدولى على كفالتها لهم منذ زمن بعيد ٠

ومع ذلك لم تفقد هذه الحصانة اهميتها ، لان حرمة المبعوث الدبلوماسى ليست مجرد الحماية العادية التى تمنحها كل دولة لاى شخص يعيش فى سلام على اراضيها ، وانما هى الحق فى الامان المطلق الكامل ، وفي الحـــرية التي لا قيد عليها ، وفى عدم جواز المساس بشخصيه فى كل الظروف » (١) ٠

ولذلك نجد مختلف القوانين الداخلية تتضمن اسس هذه الحصانة ،فنجد المادة ١٨٢ من قانون العقوبات المصرى تعاقب كل من عاب بطريق القذف او السب فى حق ممثل لدولة اجنبية معتمد فى مصر بســـبب امور تتعلق بأداء وظيفته ، احتراما لهذا الحكم الذى يقضى به القانون الدولى (٢) ٠

وللحصانة الشخصية مظهران : يتعلق الاول بواجب الدولة فى ان تمنع اى عدوان محتمل على شخص المبعوث (واجب سلبى) أما الثانى فهو ذووجه ايجابى يتمثل فى العقاب المشدد لكل من يعتدى على المبعوث ٠

مدى الحصانة :

٥٢٣ ـ من المسلم به ان الحصانة الشخصية تتقرر للمبعوث منذ ان تطأ اقدامه اقليم الدولة المعتمد لديها ٠ وحتى تركه لها ٠ كما ان الحصانة تغطى كافة اوجهه نشاط المبعوث ، وليس فقط افعالة الرسمية (٣) ٠

ولذلك يثير الفقه عدة قضـــايا بهذا الصـــدد فما هو الحكم اذا تنازل

---

(١) راجـــع على صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ١٦٦ ٠

(١) يجيز بعض الفقهاء مع ذلك توجيه النقد المادى الذى لا يتضـــمن سبا او تشهيرا ، يراجع محمد حافظ ، مبادىء القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٥٩٠ ٠

(٢) راجـــع عكس هذا الرأى لدى عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ١٤٤ ٠ ويتجه الفقه الفرنسى الى نبذ التفرقة بين الاعمال الشخصيةوالاعمال الرسمية للمبعوث باخضاع الاولىلاختصاص الدولة وتمتع الثانية بالحصانة ، ويقول فى ذلك كولبارد « ان هذه الحـــلول خاطئة وعادة ما تؤدى الى اعتراضات من جانب الدول » ٠

المبعوث عن حصانته الشخصية ، وما هو الموقف اذا ما اشترك فى افعال تنافى امن الدولة المستقبلة ؟ او اذا قام بتعريض نفسه للخطر ؟ تلك بعض المشاكل التى تحتاج الى الحل ٠

التنازل عن الحصانة :

٥٢٤ - يقرر الفقه ان الحصانة الشخصية لم تتقرر لذات المبعوث ، وانما احتراما لصفته التمثيلية ، فهى رمز لاستقلال دولته وكرامتها ومن ثم لا يجوز التنازل عنها،بل يجب عليه ان يتمسك بها دائما فهى تحميه على الرغم منه (١) ٠

ومع ذلك يمكن بموافقة الدولة الموفدة ٠ أن يتنازل المبعوث عن حصانته الشخصية (٢) ، بشرط ان يكون كل من التنازل وموافقة الدولة صريحان ٠

سقوط الحصانة لاسباب تتصل بالمبعوث :

٥٢٥ - كثيرا ما يتسبب المبعوث بخطئه الشخصى فى سقوط الحصانة عنه ، ويحدث ذلك اذا ما اشترك فى افعال تتنافى مع مصلحة الدولة او امنها الداخلى او الخارجى ، او اذا ما وضع نفسه فى موضع يعرضه للمشاكل كما لو ساند حزبا فى الانتخابات مما عرضه لاعتداء انصار الحزب الآخر عليه مثلا ٠فى مثل هذه الأحوال لا يلومن الا نفسه ولا تستطيع الدولة ان تحميه٠ ولكن ما هو الحكم فى حالة اشتراك المبعوث فى جريمة تخل بأمن الدولة ؟ ان الحصانة الدبلوماسية ليس معناها اعطاء رخصة للمبعوث لمخالفة قوانين الدولة ، فهو ملتزم باحترام هذه القوانين ٠ ويفترض الفقه أن المبعوث قد تنازل عن حصانته الشخصية فى مثل هذه الاحوال ٠ ولكن من المستقر عليه انه لا يجوز محاكمة المبعوث فى هذه الحالة امام محاكم الدولة ، وانما كل

---

(٢) كولىارد ، النظم الدولية ، المرجع السابق ص ٣٢٥ ٠

(١) عائشة راتب ، التنظيم الديلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ٤٦١ ٠

ما للدولة هو ان تعتبره شخصا غير مرغوب فيه ، وتطلب من دولته اعـــادته اليها او تقوم بطردة اذا كان المنسوب اليه عملا جسيما (١) وفى احـــوال الضرورى القصوي يمكن حجز المبعوث مؤقتا لمنعه من مخالفة القوانين ومن تعريض سلامة او صحة الشعب للخطر (٢) • وقد قامت الحكومة الانجليزية بالقبض على وزير السويد المفوض فى لندن عام ١٧١٧ لتآمره على حياة ملك انجلترا « جورج الاول » كما قام رجال البوليس الامريكى بايقاف سيارة وزير ايران المفوض فى عام ١٩٢٤ عندما كانت تسير بسرعة فائقة فى واشـــنطن وقاموا بالقبض عليه هو ومن معه بالســـيارة ، ولما ابدوا مقاومة ، اقتادهم رجال الشرطة الى احدى نقط البوليس ، التى افرجت عنهم بعد التاكـــد من شـــخصياتهم ، ولما احتجت المفوضية الايرانية على هذا التصرف ، اعتذرت الحكومة الامريكية عن الحادث بمذكرة جاء فيها « ان الحصانة الدبلوماســية تفترض ان يقوم المبعوث الدبلوماسى باحترام قوانين الدولة احتراما كاملا » •

كما نشرت الصحف فى ١٤ ابريل عام ١٩٧٦ خبرا يقول بان حـــراس مصنع المعدات الحربية الملكى ببريطانيا (منطقة بور جفليد على بعد ٣٥ ميـلا غربى لندن) قد ابلغوا بانهم شاهدوا شخصين يلتقطان صـــورا للمصنع من سياراتهم التى كانت تنتظر فى مكان قريب من المصنع • كما جـاء بالخبر ان هذا المصنع هو مصنع التجميع الرئيسى للاسلحة الذرية فى بريطانيا بما فى ذلك الرؤس الذرية لصواريخ بولاريس • وقد حاول الرجلان الافلات وسارعا بالهروب من مكان الحادث ، ولكن البوليس تمكن من اللحاق بهما ، وفى مركز

---

(٢) حامد سلطان ، القانون الدولى العام فى وقت السـلم ، ص ١٦٩ وتقول الدكتورة عائشة راتب فى هذا المعنى « وكل ما يمكنها فعله هو اعطاؤه جواز سفر وتصريح مرور حتى الحدود ، كما تقوم بوضع الاختام على اوراقه» المرجع السابق ص ١٤٦ •

(٣) محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى ، المرجـــع الســـابق ص ٩٥١ •

شرطة بنيسنجستوك ثم احتجازهما عدة • وتبين انهما دبلوماسيان مجريان ، ومن ثم اطلقت الشرطة سراحهما •

وقد طالب أعضاء البرلمان البريطاني بضرورة طرد هذين الدبلوماسيين، كما طالبوا الحكومة بضرورة فرض قيود على دبلوماسي الدول الشرقية تماثل تلك التي فرضت على الدبلوماسيين السوفيت عام ١٩٧١ م والتي تمنعهم من الابتعاد عن وسط مدينة لندن بما يجاوز ٢٠ ميلا،وذلك عقب اكتشاف تجسسهم وعملهم لحساب المخابرات السوفيتية ؛ وذلك تأسيسا على أن الاتحاد السوفيتي يمكنه استخدام دبلوماسيين من الدول التي تجرى في فلكه لمحاولة الحصـــول على معلومات عن المناطق التي يمتنع على دبلوماسييه الدخول فيها •

جزاء الحصانة :

٥٢٦ - اذا حدث عدوان على الممثل الدبلوماسي يجرى العرف الدولي على ان المبعوث يقوم بتقديم احتجاج رسمي الى حكومة الدولة ويطالب الدولة بتقديم ما يلزم من الترضيات وعقاب المعتدى فاذا لم تقم الدولة بما يلزم ، حق له الالتجاء الى الوسائل الدبلوماسية التي تحفظ له كرامته • كما يجب أن يبلغ دولته بالاعتداء وان يتصرف وفقا للتعليمات التي ترد اليه • واذا تبينت الدولة وقوع عدوان على المبعوث ، فانها تقوم بتقديم ترضـيات تأخذ شكل الاعتذار الرسمي ، او بعثة الاعتذار ، او التعويض المادي ، كما تجرى تحقيقا سريعا وتعاقب المعتدي •

وقد حدث حادث له دلالته في هذا الشأن يوم الخميس الموافق٢٨نوفمبر عام ١٩٧٥ ، ذلك انه قد قام مجموعة من المسلحين في جمهورية بنجلاديش باقتحام مقر السفير الهندي فيهـا « سرسن » واطلقوا عليه الرصاص ممـــا ادى الى اصابته في كتفه ، وقد قام حرس السفير بمقاومة المعتدين • مما نتج عنه مقتل اربعة من افراد المجموعة المسلحة واصابة شخصين • وقد ادانت حكومة الهند

الحادث بعبارات شديدة اللهجة ، وطالبت حكومة بنجلاديش باجراء تحقيق سريع حول الحادث ومعاقبة المعتدى ، بينما وصفت حكومة بنجلاديش الحادث بانه محاولة لتشويه العلاقات الودية بين البلدين وامرت بعمل تحقيق فورى وبتعزيز الحراسة حول مقر المندوب السامى ٠

والواقع ان مثل هذه الحوادث اذا لم تقابل باهتمام شديد من الدولة فانها تعرض العلاقات بين الدولتين للخطر ، فقد يترتب على ذلك استدعاء السفير أو قطع العلاقات الدبلوماسية ، بل كان الفقه التقليدى يجيز شن الحرب لسبب انتهاك حصانة المبعوثين (١) ٠

حالة الدفاع الشرعى :

٥٢٧ ـ ما هو الحكم اذا ما حاول المبعوث ارتكاب جريمة من الجرائم ضد الدولة او ضد احد الاشخاص فيها ، هل يمكن ان يستخدم الدفاع الشرعى ضده ؟ ثم هل له الحق فى أن يستخدم الدفاع الشرعى فى حالة الاعتداء عليه؟

الاجابة عندنا بالايجاب فى الحالتين فيمكن للدولة ويمكن للشخص العادى ان يستخدما الدفاع الشرعى ضد المبعوث،بشرط التقيد بحدود الدفاع وخاصة ان يكون فعل الدفاع لازما للرد على المبعوث ، والا يكون بالامكان دفع العدوان بوسيلة اخف، ثم ان يكون هناك تناسب بين فعل العدوان وفعل الاعتداء ويكون الدفاع لوقف العدوان القائم لا للانتقام من الفعل الذى وقع ٠

٢ ـ حرمة المسكن والمستندات :

٥٢٨ ـ اشارت اتفاقية فينا الى تمتع مسكن المبعوث الخاص ، وكذلك مستنداته ومراسلاته ، بذات الحرمة المقررة لاماكن البعثة الدبلوماسية ، بل تمتد هذه الحصانة لتشمل المكان الذى يمضى فيه اجازته ٠

---

(١) راجع على صادق أبو هيف ، القانون الدبلوماسى ، المرجع السابق ص ١٥٢ وما بعدها ٠

٣ - الحصانة القضائية :

٥٢٩ - كما رأينا بالنسبة لرؤساء الدول ، نجد نفس الموقف تقريبا بالنسبة لاعفاء الممثلين الدبلوماسيين من الخضوع لولاية القضاء في الدول المعتمدين لديها ، وينبني ذلك على ضرورة ضمان استقلال المبعوث في ادائه لاعمال وظيفته وعدم اعاقة تادية هذه الاعمال في نظر البعض (١) ، وعلى التاكد لمبدأ سيادة الدولة الموفدة ، وحتى لا تتخذ الدولة المستقبلة القضاء كوسيلة لمراقبة تصرفات مبعوثي الدول ذات السيادة على رأى البعض الآخر (٢) .

وتشمل الحصانة القضاء الجنائي والمدني والاداري . كما تعفي المبعوث من المسئولية عن اعماله الرسمية وغير الرسمية مع بعض القيود على الطائفة الثانية على ما سوف نرى . ومع ذلك ليس مؤدى هذه الحصانة تحرر المبعوث من اطاعة القوانين واللوائح في البلد المعتمد لديه ، اذ ان ذلك من الواجبات الرئيسية المفروضة عليه ، كما لا يؤدى ذلك الي افلاته من العقاب أو المسئولية انما تختص بذلك دولته ، وسلطاتها العامة (المادة ٢١ من اتفاقية فينا) .

(أ) القضاء الجنائي :

٥٣٠ - تعتبر حصانة المبعوث ضد ولاية القضاء الجنائي في الدولة مطلقة ، ولا تقبل الاستثناء ، فلا يجوز اتهام للمبعوث بصدد أى جريمة ايا كان نوعها ، بل لا يجوز اتخاذ اى اجراء قضائي من قبض أو حبس أو اتخاذ اجراء تحقيق . وقد تطلب الدولة المستقبلة من الدولة الموفدة أن ترفع الحصانة عن المبعوث حتى تتمكن من تحقيق العدالة ، ولكن طالما لم يتنازل المبعوث عن

---

(١) علي صادق ابو هيف ، محاضرته في الدورة الدبلوماسية الثانية التي نظمتها وزارة الخارجية الكويتية ، المرجع السابق ص ٢٢٠ .

(٢) P. Guggenheim, Traité de Droit International public. Tome 1, 1967, P. 406.

حصانته ولم توافق الدولة على هذا التنازل ، فانه لا يعيق محاكمته (١) .

ويظل المبعوث خاضعا للاختصاص الجنائي لمحاكم دولته ، ويحق للدولة المعتمد لديها المبعوث طلب محاكمته ، وعلي دولة المبعوث ان تستجيب لهذا الطلب (٢) .

(ب) القضاء المدنى والادارى :

٥٣١ - لم يكن العرف الدولي مستقرا علي اعفاء المبعوث من ولاية القضاء المدنى على النحو المقرر بالنسبة لولاية القضاء الجنائى ، وخاصة بالنسبة للنشاط الخاص الذى يمارسه المبعوث كما او مارس التجارة ، أو قام بتملك عقارات في الدولة المعتمد لديها .

ومع ذلك كان الاتجاه الفقهي الغالب ، والرأى الذى لا زال سائدا فى الدول الانجلوسكسونية ، يرى تعميم الاعفاء بصورة مطلقة ، وبدون تمييز بين الاعمال المتصلة بمهمة البعثة وتلك التي تتصل بنشاط خاص .

٥٣٢ - ولكن الغلو فى هذا الشأن من جانب المبعوثين ، وقيامهم بتصرفات بعيدة كل البعد عن التقاليد الدبلوماسية ، ومستلزمات وظيفتهم ، كعقد صفقات وقروض بغرض البيع وجمع المال ، وكتملك عقارات استغلالية خلاف مساكنهم الخاصة ، وكالاقتراض لاشباع حاجات ورغبات غير مشروعة ، دفع بعض الدول الي التفرقة بين الاعمال الرسمية والاعمال غير الرسمية ، واخضاع الطائفة الثانية لاختصاص القضاء المدني ، وتأيد هذا الاتجاه

---

(١) نصت الفقرة الاولي من اتفاقية فينا علي هذه الحصانة فى عبارة عامة ، وجاء فى تعليق لجنة القانون الدولى علي هذا النص ، أن الحصانة بالنسبة للمسائل الجنائية لا تحتمل اى استثناء ، علي خلاف المسائل المدنية .

(٢) نصت الفقرة الرابعة من المادة ٣١ من اتفاقية فينا على أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث فى الدولة المعتمد لديها لا تعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المعتمدة .

عن طريق مؤتمرات ومجمعات دولية عديدة وأخذت به الدول فى اتفاقية فينا التى نصت على أن المبعوث الدبلوماسي يتمتع بالاعفاء من القضاء المدنى والادارى باستثناء الحالات الآتية :

- الدعاوى العينية المتعلقة بالاموال العقارية الخاصة الكائنة فى ارض الدولة الموفد اليها اذا كانت هذه العقارات غير مخصصة لاغراض البعثة الدبلوماسية . والواقع أن هذا الاستثناء يقوم على قاعدة مستقرة فى كثير من الدول تقضي بخضوع العقارات دائما للقانون المحلى حتي ولو امتلكها الاجانب وتستند هذه القاعدة على أن الدعاوى العقارية لا تمس بالصفة التمثيلية التى يتمتع بها المبعوث ولا تتعارض مع الحرية اللازمة له فى عمله (١) .

هذا وقد استثنت اتفاقية فينا حالة ما اذا كان المبعوث حائزا للعقار لحساب دولته ولاغراض البعثة فلم تخضعه لولاية الدولة .

- الدعاوى المتصلة بالتركات التى يكون فيها المبعوث منفذا للوصية او مديرا للتركة او وارثا او موصي له ، وذلك بصفته الشخصية ، وليس باسم الدولة الموفدة . وحكمة هذا الاستثناء هو اتصال هذه المسائل بحياة الممثل الخاصة وليس بعمله الرسمى ، ولسرعة الفصل فى هذه القضايا التى يشترك فيها فى العادة العديد من الاطراف الاخرى .

- والحالة الاخيرة هى حالة الدعاوى المتعلقة بنشاط مهنى او تجارى يقوم به الممثل الدبلوماسي فى الدولة الموفد اليها خارج نطاق عمله الرسمى . ويفترض الفقه هنا أن المبعوث بممارسته لمثل هذه الاعمال ، انما يتنازل ضمنا عن حصانته .

---

(١) راجع عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسي والقنصل ، المرجع السابق ص ١٥٥ .

(ج) الشهادة امام المحاكم :

٥٣٣ - نصت المادة ٣١ علي انه « لا يلزم المبعوث الدبلوماسي باداء الشهادة » ويعتبر ذلك امتدادا للحصانة القضائية · ويشمل هذا الاعفاء كافة القضايا وسواء اكانت مدنية ام جنائية ، بل حتي لو كانت معلوماته اساسية وقاطعة فى الدعوى ·

على أن ذلك لا يمنع من أن يدلى المبعوث بمعلومات كتابية ، وتعطى له حرية ان يفعل ذلك او لا يفعله طبقا لتقديره الخاص ، دون ان يؤخذ عليه الامتناع على انه اخلال بواجب قانوني (١) ·

(د) التنازل عن الحصانة القضائية ورفعها :

٥٣٤ - كنا رأينا بالنسبة للحصانة الشخصية ، نجد أن المبعوث لايستطيع أن يتنازل عن الحصانة القضائية الا بموافقة دولته ، او بناء علي نص صريح فى قانون دولته يعطيه حق التنازل عن الحصانة · وهذا المبدأ الذى اقرته اتفاقية فينا ، هو ما يقضى به العرف الدولى وتاخذ به احكام المحاكم · وقد حدث أن تعهد سكرتير السفارة المكسيكية بسنتياجو فى عقد خاص بأن المنازعات التى تنتج عن تنفيذ هذا العقد تخضع للقضاء المحلي · وقد عرض نزاع نتج عن هذا العقد بالفعل امام المحاكم ولم يدفع السكرتير بحصانته · ومع ذلك فلقد احتج سفير المكسيك نفسه على هذا التصرف علي اساس أن السكرتير لم يحصل على اذن دولته قبل التنازل عن الحصانة وهنا حكمت المحكمة العليا فى شيلى بأن هذا التعهد قد وقع باطلا منذ البداية ، رغم تنازل المبعوث عن حصانته ، مستندة فى ذلك الى احكام المادة ١٩ من اتفاقية هافانا للحصانات

---

(١) راجع حكم محكمة النقض المصرية الدائرة الجنائية والصادر فى ٢٨ ديسمبر عام ١٩٥٣ ، فى مجموعة احكام النقض الدائرة الجنائية السنة الخامسة العدد الاول ص ١٩٠ ، وفيها ادانت المحكمة متهما بهتك عرض فتاة دون سماع اقوال والدتها بناء على فكرة الحصانة الدبلوماسية لوالدة الفتاة · وراجع مبادىء القانون الدولى للدكتور حافظ غانم ، ٥٩٤ (هامش ٣) ·

الدبلوماسية والمبرمة بين دول امريكا اللاتينية (١) . كما اكدت احكام اخرى صادرة عن المحكمة العليا فى الارجنتين ان الحصانة الدبلوماسية تعتبر اكثر اتصالا بالدولة الموفدة عنها بشخص المبعوث . ان المبعوث عليه ان يحصل على اذن دولته ان أراد ان يتنازل عن الحصانة (٢) .

وعلي ذلك جاء نص المادة ٣٢ من اتفاقية فينا يقول :

١ - للدولة المعتمدة ان تتنازل عن الحصانة القضائية المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين وللاشخاص المستفيدين من هذه الحصانة وفقا لنص المادة ٣٧ .

٢ - يجب ان يكون التنازل صريحا دائما .

٣ - اذا اقام مبعوث دبلوماسي او احد الاشخاص المستفيدين من الحصانة القضائية وفقا للمادة ٣٧ دعوى ما على شخص او هيئة ، فلا يقبل منه بعد ذلك الدفع بالحصانة القضائية بالنسبة لكل طلب فرعي متصل مباشرة بالطلب الاصلى » .

هذا ويلاحظ ان التنازل عن الحصانة القضائية لا يشمل اجراءات التنفيذ اذا ما صدر حكم ضد المبعوث ، بل يجب في هذه الحالة ان يصدر اذن آخر بالتنازل عن التنفيذ (٣) .

٤ - الاعفاءات المالية :

٥٣٥ - كانت الدول تجرى علي اعطاء المبعوثين اعفاءات مالية من مختلف الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على مواطنيها او على من يقيمون فيها، وذلك علي سبيل المجاملة وعلى اساس المعاملة بالمثل .

---

(1) Inetrnational Law Reportes 1956, P. 322.

(٢) انظر قضية Ghossoin V. via Alduiela المرجع السابق الاشارة اليه عام ١٩٥٥ ص ٥٣٩ .

(٣) راجع الفقرة الرابعة من المادة ٣٢ من اتفاقية فينا .

" وقد رأى المؤتمرون بغينا أن يجعلوا من هذه الاعفاءات قاعدة عامة تلزم مختلف الدول ، ومن ثم راينا المادة ٣٤ من اتفاقية فينا تقول :

« ويعفي المبعوث الدبلوماسي من كل الضرائب والرسوم الشخصية والعينية العامة والمحلية والبلدية » .

٥٣٦ - ومع ذلك فلقد استثنت الاتفاقية الانواع الآتية من الضرائب والرسوم والزمتهم بدفعها :

(أ) الضرائب غير المباشرة التى تندمج بطبيعتها فى اثمان السلع(١) .

(ب) الضرائب والرسوم علي الاموال الخاصة فى اقليم الدولة المعتمد لديها ما لم يكن المبعوث يحوزها لحساب الدولة المعتمدة لاغراض البعثة .

(جـ) ضرائب التركات المستحقة للدولة المعتمدة لديها .

(د) الضرائب والرسوم علي الايرادات الخاصة التى يكون مصدرها فى الدولة المعتمد لديها ، والضرائب علي راس المال التي تفرض علي الاموال المستخدمة فى مشروعات تجارية فى الدولة المعتمدة لديها .

(هـ) الضرائب والرسوم التى تحصل مقابل خدمات خاصة كرسوم الانارة وثمن المياه واصلاح الطرق ورسوم الحراسة التى تفرض على العقارات

(و) رسوم التسجيل والقيد والرهن والدمغة بالنسبة للاموال العقارية .

وقد علقت لجنة القانون الدولى على مشروع هذه المادة المقدم لمؤتمر فينا بان هذه الاعفاءات تمثل الحد الادنى الذى استقر عليه العمل بين الدول

---

(١) اقرت اتفاقية فينا - مع ذلك - اعفاءات من الضرائب غير المباشرة ، كما تجرى العديد من الدول على تخصيص محلات فيها تبيع لرجال السلك الدبلوماسي فقط وباسعار مخفضة . وتجرى العديد من شركات السيارات فى العالم على منح تخفيضات جمركية للدبلوماسيين .

ومن ثم فلا يوجد ما يمنع من زيادة هذه الاعفاءات بين الدول ، وعلى اساس المعاملة بالمثل ، كما ان هذه المادة لا تؤثر على ما تسير عليه دول اخـــرى فى منح اعفاءات اوسع للدبلوماسيين المعتمدين لديها .

الرسوم الجمركية :

٥٣٧ ـ تعتبر الرسوم الجمركية من قبيل الضرائب غير المباشرة ، ومع ذلك فالعرف الدولى يسير على اعفاء الدبلوماسيين منهـا اذا كانت الاشـياء المستوردة لازمة لعمل البعثة او للاستعمال الشخصي لاعضائها . وقد اقـرت هذا العرف اتفاقية فينا ، وجاءت المادة ٣٦ تقول :

١ ـ تمنح الدولة المعتمد لديها ـ وفقا للاحكام التشريعية والتنظيمية التي تأخذ بها ـ اعفاءات من الرسوم الجمركية وغيرها من المستحقات المتصـلة بها ، خلاف مصاريف الايداع والنقل والمصروفات المقـابلة لخدمات مماثلة بالنسبة :

(أ) للاشياء المخصصة للاستعمال الرسمى للبعثة .

(ب) للاشياء المخصصة للاستعمال الشخصى للمبعوث او لافـــراد اسرته الذين يقيمون معه فى معيشة واحدة بما فيها الاشياء المعدة لاقامته .

٢ ـ يعفي المبعوث الدبلوماسي من تفتيش متاعه الخاص ما لم توجـــد مبررات جدية للاعتقاد بانها تحوى اشياء لا تتمتع بالاعفاء المنصوص عليـه في الفقرة الاولي من المـادة ، او اشياء لا تتمتـع بالاعفـاء المنصوص عليه بمقتضى تشريع الدولة المعتمد لديها او خاضعة للوائحها الخاصـة بالحجر الصحي وفي مثل هـذه الحـالة يجب ان يتـم التفتيش فى حضور المبعـوث الدبلوماسي او ممثله المفوض فى ذلك

وواضح ان النص يحيل الي التشريعات الداخلية لمختلف الدول فى رسم

حدود الاعفاءات الجمركية للمسائل التى ذكرها ، ومن ثم راينا الدول تنظم هذه الاعفاءات بقوانينها الخاصة . ومن ذلك اننا نرى ان القانون المصرى رقم ٥٧ لسنة ١٩٦١ ينظم الاعفاءات الجمركية الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسي فى مصر ، وقد نص على انه يعفي من الرسوم والعوائد الجمركية. ومن اجراءات الكشف ، وذلك بشرط المعاملة بالمثل وفى حدود تلك المعاملة ما يلى :

(ا) الامتعة الشخصية ، وكل ما يرد للاستعمال الشخصي لرجال السلك الدبلوماسى والقنصلى المقيدين بالجداول التى تنشرها وزارة الخارجية وكذلك ازواجهم واولادهم القصر .

(ب) ما تستورده السفارات والمفوضات والقنصليات من اثاث واشياء بقصد الاستعمال الرسمى فيما عدا المواد الغذائية والمشروبات الروحية والادخنة (١) .

على انه فى حالة الاشتباه فى احتواء امتعة الدبلوماسى على ممنوعات او على اشياء تخرج عن الاعفاء المقرر له ، فان تفتيشها يجب ان يتم فى حضور رجل السلك الدبلوماسى او من يمثله .

٥ - حرية التنقل :

٥٣٨ - من التسهيلات الضرورية لاداء الدبلوماسى لمهام وظائفه ان يسمح له بحرية الانتقال بين مختلف اجزاء الدولة ، وان كانت هذه الحرية تتحدد فى العادة بالقوانين واللوائح التى تصدرها الدولة فى خصوص الاماكن الممنوعة لاسباب تتعلق بالامن القومى . واذا قامت الدولة بمخالفة هذا الالتزام ، وحظرت على اعضاء البعثة التنقل بين ربوعها ، فان للدول الاخرى ان تعاملها بالمثل ، راجع المادة ٢٦ من اتفاقية فينا ، ويلاحظ دائما ان القيود

---

(١) راجع تفصيلات عن هذا الموضوع فى مؤلف محمد حافظ غانم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، ص ١٤٥ وما بعدها .

على حرية التنقل يجب ان ... ثنائية وبدون تمييز بين بعثة دولة واخرى.

٦ ـ حق رفع علم الدولة وشعارها :

٥٣٩ ـ يعتبر حق رفع علم الدولة وشعارها على دار السفارة او المفوضية من الحقوق التي استقر العرف الدولي على تقريرها للبعثة يضعها رئيسها على منزله وعلى سيارته .

ويلحق بذلك ايضا الحق في اقامة الشعائر الدينية بمقر البعثة .

٧ ـ الاعفاء من بعض احكام القوانين المحلية :

٥٤٠ ـ اقرت اتفاقية فينا العديد من الاعفاءات الاخرى من القوانين المحلية بالنسبة لرجال السلك الدبلوماسي نذكر منها ما يلي : ـ

١ ـ الاعفاء من الخدمة العسكرية او اية تكاليف اخرى ذات طابع قومي قد ترى الدولة فرضها على المواطنين او على يقيمون في ارضها . كما لو فرضت ضرائب لمواجهة حالة حرب او ازمة طارئة تمر بها الدولة .

٢ ـ لا يجوز للدولة اذا كانت تأخذ بحق الاقليم ـ اي تمنح جنسيتها لكل من يولد على اقليمها ـ ان تفرض جنسيتها على ابناء المبعوثين الدبلوماسيين

٣ يعفى رجال السلك الدبلوماسي بالنسبة للخدمات المقدمة للدولة من احكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة . بل يسري هذا الاعفاء على الخدم الخصوصيين للمبعوث بشرطين :

ـ الا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها المبعوث او من المقيمين فيها اقامة دائمة .

ـ ان يكونوا خاضعين لاحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة او في اية دولة اخرى .

وقد الزمت اتفاقية فينا المبعوث الذي يستخدم اشخاصا لا يسري

الاعفاء السابق ان يراعى الالتزامات التى تفرضها قوانين الضمان الجماعى على ارباب الاعمال . كما لا يمنع هذا الاعفاء الاشتراك الاختيارى للمبعوث فى نظام الضمان المعمول به فى الدولة .

مدى تمتع كل من اعضاء البعثة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية :

٥٤١ - ذكرنا من قبل ان البعثة الدبلوماسية تتكون من عدة فئات ، وتختلف الحصانات التى تمنح لهم وفقا لاهمية العمل الذى يقومون به فى البعثة على النحو الآتى :

(أ) الممثلين الدبلوماسيين :

٥٤٢ - وهؤلاء يتمتعون بكامل الحصانات والامتيازات الاجنبية ، من اكبرهم درجة (سفير) الى اقلهم فى الدرجات (الملحق) . ويتمتع بها معهم زوجاتهم واولادهم ، وكل افراد اسرتهم الذين يقيمون معهم او يعتمدون عليهم فى معيشتهم ، وذلك بشرط الا يكونوا من مواطنى الدولة المعتمد لديها . على ان هؤلاء يتمتعون فقط بالحصانة القضائية بالنسبة للاعمال الرسمية التى يقومون بها اثناء تادية وظائفهم . كما ان الدولة قد توافق على منحهم حصانات اخرى .

(ب) الموظفين الاداريين والفنيين واسرهم :

٥٤٣ - يتمتعون بالحصانات والامتيازات الاجنبية التى قررتها اتفاقية فينا بالشرط وفى الحدود الآتية :

١ - الا يكونوا من مواطنى الدولة الموفد لديها والا تكون اقامتهم الدائمة فيها . ومع ذلك يتمتع هؤلاء بالحصانات التى تسمح لهم بها الدولة . كما انه عند ممارسة الدولة لاختصاصها الاقليمى بالنسبة لهم ، يتعين عليها ان تتحنب التدخل فى شئون البعثة .

٢ - بالنسبة للاعضاء الذين يستلمون بها مرة واحدة وبالنسبة

للاشـــياء التى ترد لهم فى بدء اقامتهم فقط ، كما انهـــم لا يعفون من تفتيش حقائبهم او ما يحملونه من اشياء عند دخولهم الدولة ٠

٢ ـ بالنســـبة للاعفاء من الولاية القضائية المدنية والادارية فهى لا تسرى الا بالنسبة للاعمال الرسمية ، اما التصرفات الخاصة فتخضع لولاية القضاء ٠

(ج) مستخدمى البعثة :

٥٤٤ ـ وهم يتمتعون بالحصانة القضائية عن اعمالهم الرسمية فقط ، كما يتمتعون بالاعفاء من الضرائب والرسوم على الاجور التى يتقاضونها نظير عملهم ويسرى هنا ايضا شرط الا يكونوا من مواطنى الدولة او ممن يقيمون بها اقامة دائمة ٠

(د) الخدم الخصوصيين :

٥٤٥ ـ يتمتعون فقط بالاعفاء من الضرائب والرسوم على مايتقاضونه من اجور وبالحصانات الاخرى التى تسمح بها الدولة الموفد اليها ٠ ويســـرى هنا ايضا قيد ان لا يكونوا من مواطنى الدولة او ممن يقيمون بها اقامة دائمة٠

سريان الحصانات الدبلوماسية فى الزمان:

٥٤٦ ـ من الطبيعى ان ترتبط الحصانة بالعمل الرسمى للمبعوث ، ومن ثم فهى تسرى منذ تاريخ تقديم أوراق اعتماده ان كان رئيســا للبعثة ، أو من تاريخ تسلم العمل واخطار وزارة الخارجية بالنسبة لسائر اعضاء البعثة ٠ ومع ذلك فتسهيلا للعمل الدبلوماسى رأينا العمل بين الدول يجيز تمتع المبعوث بحصاناته من وقت وصوله الى اقليم الدولة ، وذلك حتى يتمتع بالحصـــانات التى تمنح له فى المطارات او الموانى التى يصل منها ٠ ولقد اقرت الدول فى اتفاقية فينا هـــذا العمل ، وورد بهـــا نص يقول « كل شـــخص له الحق فى المزايا والحصانات ، يستفيد منها منذ دخوله أرض الدولة المعتمد لديها لشـــغل

مركزة ،وفى حالة وجوده أصلا فى هذه الدولة منذ ابلاغ قرار تعيينه الى وزارة الخارجية او الى اى وزارة اخـــرى يتفق عليها » ٠

وينتهى تمتع العضو بالحصانات منذ انتهاء مهمته الرسمية او عمله فى البعثة ٠ ومع ذلك جرى العمل واقرت اتفاقية فينا بقاء العضو متمتعا بالحصانات والامتيازات الى الفترة المناسبة لتدبير شئونه ومغادرته اقليم الدولة ، وذلك حتى فى حالة وجود نزاع مسلح ٠ وتستمر اسرة من توفى من افراد البعثـــة فى التمتع بالامتيازات والحصانات التى يستحقونها حتى يتم تجهيز أمورهم والحصول على مستحقات مورثهم (١) ٠

وتثور بعض الصعوبات فى الحالة التى تنتهى فيها مهمة المبعوث بالاستقالة او بالفصل ، مع تفضيله استمرار الاقامة فى الدولة المعتمد لديها ، فما هـــو الحكم فى التصرفات التى تمتعت بالحصانة من قبل ؟ هل ترفع عنها الحصانة وتجوز مساءلته عنها ؟ ٠

تزول الحصانة باثر رجعى عن التصرفات الخاصة دون الرسمية ، وقد اقرت اتفاقية فينا هذا الحكم فى المادة ٣٩ التى جاءت تقول : « تصـــــتمر الحصانة للاعمال التى يقوم بها الشخص ــ عضو البعثة ــ اثناء مباشـــرة مهامه كعضو فى البعثة ، ويمكن أن يستخلص من هذا النص بمفهوم المخـــالفة أن الاعمال التى لا تتصل بالمهمة الرسمية للمبعوث يمكن مساءلته عنها بمجرد انتهاء وظيفته (٢) ٠

حصانات الدبلوماسيين اثناء مرورهم بدولة اخرى :

٥٤٧ تبحث فى هذه الفقرة عن مدى الحصانات الدبلوماســـية التى

---

(١) راجع المادة ٣٩ من اتفاقيه فيه

(٢) راجع على صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسى بعد اتفاقية فينا ، المرجع السابق ص ٢٣٦ ٠

يتمتع بها المبعوث عند مروره بدولة ثالثة فى طريق ذهابه الى الدولة المعتمد لديها أو عودته الى دولته • وكما نجد ان الدبلوماسى كثيرا ما يتوجه الى دولة ثالثة لقضاء اجازة نهاية الاسبوع فيها مثلا او للاستشفاء او لشراء لوازم له، الى غير ذلك من الاغراض •

وقبل اتفاقية فينا لم تكن هناك حصانات ثابتة بهذا الصدد ، وقد اعطت محاكم بعض الدول لهم نفس الحصانات المقررة لهم فى الدول المعتمد لديها ، وان كان لم يعرف اذا كان ذلك تابعا من قاعدة عرفية أم على أساس المجاملة (١) •

وجاءت جامعة هارفارد لتضع فى التقنين الذى اعدته للعلاقات الدبلوماسيه والقنصلية نصا (٢) يقول بأن الدولة الثالثة تلتزم بان تمنح الدبلوماسى الذى يمر باقليمها ، مع اسرته ، وكذلك الاداريين ، الحصانات والامتيازات الضرورية لتسهيل عبورهم • ويخضع هذا الواجب المحدد لشرط مؤداه ان تعترف الدولة الثالثة بالدولة الموفدة ، وان تقوم الاخيرة باخطارها بالصفة الرسمية للدبلوماسى •

ولقد تاثرت اتفاقية فينا بهذا النص ، وان اوردت تنظيما اكثر تفصيلا لهذه الحالات ، فقد جاءت المادة ٤١ تقول :

١ - اذا كان المبعوث يمر او يوجد باقليم دولة ثالثة •• وذلك للتوجه لأداء مهامه او لتسلم وظيفته او فى طريق عودته الى بلده ، فتراعى هذه الدولة منح كافة الحصانات الضرورية لتمكينه من المرور او العودة • ويراعى ذلك ايضا بالنسبة لافراد اسرته الذين يستفيدون من المزايا والحصانات ، سواء كانوا فى صحبة المبعوث او كانوا مسافرين انفرادا للحاق به او للعودة الى بلدهم •

---

(١) سورنسن ، موجز القانون الدولى ، المرجع السابق ص ٤٠٢ •

(٢) المادة ١٥ من التقنين •

٢ ـ فى الظروف المماثلة لتلك المنصوص عليها فى الفقـــرة الاولى من المـادة يجب على الدول الاخـرى الا تعوق المرور فى اقليمها بالنسبة لاعضاء البعثة من الاداريين والفنيين والمستخدمين وافراد اسرهم ٠

٣ ـ تمنح الدول الاخرى للمراسلات ووسائل الاتصال الرسمية الاخرى المارة بها ، ومن بينها الرسائل الاصطلاحية او الرمزية ، نفس الحرية والحماية التى تمنحها الدولة المعتمد لديها ، وتمنح كذلك للرســـل الدبلوماســـيين بعد حصولهم على تاشيرة الدخول ، كذلك للحقائب الدبلوماسية المـارة بها ، ذات الحرمة والحماية التى تلتزم الدولة المعتمد لديها بمنحها لهم ٠

٤ ـ التزامات الدول الاخـــرى المنصوص عليها فى الفقرات السابقة تراعى أيضا بالنسبة للاشخاص المذكورين فى هـذه الفقرة ٠ وكذا بالنسبة للمراسلات والحقائب الدبلوماسية ، اذا كان وجودهم على ارض الدولة الثالثة ناتجا والحقائب الدبلوماسية عن قوة قاهرة ، ٠ وسنفسر هـــذا النص لنبين الحصانات التى تمنحها الدولة الثالثة ، وشروط منحها ونطاقها ٠

١ ـ الحصانات التى تمنحها الدولة الثالثة :

٥٤٨ ـ تقتصر هذه الحصانات على ما هو ضـــرورى منها للمرور او العبور كعدم تفتيش حقائب المبعوث ، وكاعفاءه من الرسوم الجمركية،وكتسهيل عملية الدخول والخروج ، الى غير ذلك من المسائل المتصلة بالعبور ٠ فـــلا يشمل حصانات الاقامة ، كالمسكن او الاعفاء من ضرائب الدخل مثلا ٠

٢ ـ شروط منح الحصانة :

١ ـ ان يمر المبعوث او يوجد بشكل مؤقت فى اقليم الدولة ، فلا يشمل ذلك اذن اقامة المبعوث لفترة طويلة فيها ، واذا اطال المبعوث المدة بغير مبرر ، فلا تلتزم الدولة باعطاء الحصانة له ٠

٢ ـ ان يكون سبب المرور ، اما الذهاب الى مقر العمل او العودة منـه

الى بلده بقوة قاهرة ، كنزول الطائرة فى الميناء الجوى للدولة نسب ... مثلا ، فلا يتمتع بالحصانة من ذهب للاستشفاء او للتنزه فى الدولة .

٣ - نطاق الحصانة من حيث الاشخاص والاشياء :

٥٤٩ - تشمل الحصانة المبعوثين واسرهم وكذلك الاعضاء الاداريين والفنيين للبعثة وحتى ولو لم يكونوا برفقتهم . وتسرى الحصانة على وسائل الاتصال المختلفة بما فيها الحقائب الدبلوماسية ونلاحظ هنا ان الاتفاقية لم تشترط - كما هو الحال فى تقنين هارفارد - اعتراف الدولة الثالثة بالدول الموفدة ، او اخطارها الرسمى من الدولة الموفدة بالبعثة الرسمية للمبعوث . ولعل سبب الاستغناء عن هذا الشرط ، هو ان الصفة الدبلوماسية تتضح من جواز السفر الدبلوماسى ، وكذلك من تاشيرة الدخـــول الموجودة على جواز الســـفر .

الاساس القانونى للحصانات الدبلوماسية

٥٥٠ - اختلف الفقه فى رؤية الاساس الذى قبلت بمقتاه الدول ان تعامل الممثلين الدبلوماسيين هذه المعاملة المتميزة ، ونجد فى هذا الصدد ثلاثة آراء متميزة .

٥٥١ - الراى الاول : والمتمثل فيما عرف قديما باســـم نظرية عـــدم التوجد الاقليمى exterritorialité واقد استخدمت هذه النظرية فى البـــداية فى تبرير حصانات رؤســـاء الدول على اساس الافتراض بان رئيس الدولة عندما يسافر الى دولة اخرى لايغادر دولته اصليه وانما يظل فيهـــا ، فاقليم دولته يمتد معه ، ولا يوجد - تبعا لذ لك - على اقليم الدولة الاخرى .

وعلى هذا الاساس نفسه بدانا نرى تفسيرات فقهية لحصانات البعثـــة الدبلوماسية والممثلين الدبلوماسيين ، فلما كان مقر البعثة يوجـــد فى اقليم الدولة ، كان من الطبيعى الا تســـرى قوانينها عليه ، وان يظل خاضـــعا

لقانون الدولة الموفدة . ولعل ذلك هو ما يفسر لنا حق اللجأ ، وعدم امكان سلطات الدولة المعتمد لديها اقتحامه ، ونفس هذا المنطق هو ما تقول به النظرية بصدد الممثلين الدبلوماسيين .

ونستطيع أن نقول ان هذه النظرية قد هجرت من الفقه الآن ، لأنها قائمة على خيال غير حقيقي ، كما انها تؤدي الى توسيع دائرة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بشكل غير طبيعي ، ولا يتفق مع ما ارتضته الدول في اتفاقية فيينا ، التي أكدت في نصوص عديدة خضوع الممثل لانظمة الدول وقوانينها (١) ويكفي للتدليل على فسادها ، وخاصة الان ، ان بعض الدول كانت تطالب باعفاءات تتناول الحي أن المنطقة كلها التي توجد بها مقر البعثة أو المفوضية .

ومع ذلك فلا زال جانب كبير من الفقه يعتمد هذه النظرية بالنسبة لرؤساء الدول وللملوك على وجه الخصوص . وذلك على اساس ان رئيس الدولة هو السلطة العليا فيها ، والرمز المعبر عن سيادتها ،ولما كان من القواعد الرئيسية للقانون الدولي عدم خضوع دولة لدولة اخرى ، فانه من الطبيعي الا يخضع رئيس الدولة في دولة اخرى اسلطتها ، فلما كانت الدول متساوية قانونا ، فان رؤساءها المعبرين عن ارادتها متساوون ايضا ، ومبدأ المساواه بينهم ينفي خضوع أحدهم للاخر (٢) .

---

(١) من ذلك نص المادة ٤١ التي جاءت تقول :

١ - يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات،مع عدم الاخلال بها ، احترام الدولة المعتمدين لديها وانظمتها .

٢ - ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شئونها الداخلية .

٣ - يجب الا تستخدم دار البعثة باية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية او في غيرها من قواعد القانون الدولي العام او في اية اتفاقيات خاصة نافذة بين الدولة المعتمدة لديها .

(٢) من مؤيدي هذه النظرية في الفقه الدولي :

- Plantchli, Le Droit International codifé, Paris P. 121.

ونحن نرى انه سواء بالنسبة لرؤســـاء الدول أم البعثات الدباوماسية للخارج فان الامر لا يحتـــاج الى الافتراض لكى تؤسس حصانتهم ، فهـــذه الحصـــانات تعتمد الآن على عرف دولى وعلى قواعد وضعية ، ومن ثم يجب البحث فيما يبرر هذه القواعد من افكار أخـــرى مثل الضرورات الاجتماعية، أو العدالة أو المصالح المشتركة الى غير ذلك ٠

الاتجاه الثانى: نظرية الصفة التمثيلية:

La théorie du caractère représentatfe.

٥٥٢ ـ وهذا ما فعله بعض الفقهاء فاسندوا الحصانات الدبلوماسية الى الصفة التمثيليةالتى يتمتعبها رئيس الدولة وممثيلهاعندما يتواجدونبالخارج ، والضرورات الدولية التى تلزم الدول بضرورة معاملتهم بصـــورة لا تؤدى استمرار العلاقات بين الدول ٠

فلما كانت الدولة هى أعلى الاشخاص الدولية ٠ ولها سيادتها وعظمتها فى المجتمع الدولى ، فيجب احاطة ممثليها بمزايا وحصانات تسير مع هـــذه السيادة والعظمة التى تتمتع بها الدول ٠

ومع ذلك فلقد انتقدت هذه النظرية بدورها علي اساس انها لا تصـــلح لتفسير الحصانات التى يتمتع بها المبعوثون خارج عملهم لرسمي ، فلا تفسر الاعفاءات الاخرى التي يتمتعون بها بصفتهم الشـــخصية والامتيـــازات التى تقررها لهم الدول من باب المجاملة (١) ٠

— De Martens, Précis du Droit des gens moderne de L'Europe. 1864, Liv. V.T.H. P. 10.

— Hufter, Le Droit International de L'Europe 1884, P. 126.

(١) راجع محمد حافظ غانم ، المبادىء ص ٥٨١ ، وعائشة راتب ، التنظيم الدباوماسي والقنصلي ، المرجع السابق ص ١٢٨ ٠

الاتجاه الثالث : نظرية ضرورات الوظيفة :

Le théorie de nessité de fonction

٥٥٣ ـ وهو الاتجاه الحديث الذى ينحو اصحابه الي القول بأن اساس الحصانات والامتيازات المقررة للمبعوثين هو ضرورة قيامهم بوظائفهم خير قيام فالحصانات وفقا لهذه النظرية مقررة للوظيفة الدبلوماسية ، وما تقتضيه من ضرورة قيام التعاون الدولي واستمرار العلاقات الودية بين الدول · فالموظف الدبلوماسي لا يمكنه القيام بعمله على الوجه الاكمل اذا قررنا خضوعه بصورة كاملة لقانون الدولة المعتمدة · اذا لابد من اعفائه منها الى الحد اللازم للقيام بعمله دون أن نتجاوز ذلك · ويشايع معظم الفقه الحديث كله تقريبا هذا الاتجاه (١) ·

ونحن نرى انه لا فارق نظرى كبير بين النظريتين الثانية والثالثة ، فالوظيفة التى تتقرر لها الحصانات هى وظيفة تمثيل الدول الاخرى ومن ثم فالارتباط واضح بين النظريتين · ولعل ذلك هو ما تاثرت به اتفاقية فينا تماما عندما ذكرت ديباجتها : « ان الغرض من الحصانات ليس تحقيق فائدة الافراد ، بل ضمان الاداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية باعتبارها ممثلة للدول » (٢) ·

وهكذا نجد ان أحكام الحصانات كما وردت فى اتفاقية فينا قد تاثرت

---

(١) راجع فى عرض مختلف الاتجاهات الفقهية :

H. . Reknaud, Les relations et immunites diplomatiques. R.D.I., 1958, P. 415, SS. Genet, Traité de diplomaties et Droit diplomatique, 1931, T.I. P. 300 Briggs, The Law of Nations, London 1953, P.763.

(٢) ورد فى تعليق لجنة القانون الدولى على مشروع اتفاقية فينا أن اللجنة قد تاثرت بنظرية مصلحة الوظيفة عند حل المشاكل التى لم تتمكن من حسمها بسبب غموض الحلول المستفادة مما جرى عليه العمل ، مع عدم اهمال نظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة والبعثة ذاتها ·

بفكرتى الوظيفة والصفة التمثيلية فى نفس الوقت :

- فمن ناحية نجد تاثير فكرة الوظيفة واضحا فى تقرير حصـــانات وامتيازات للموظفين الاداريين والفنيين فى البعثة على ما راينا ، لان هـؤلاء الافراد يتولون اعمالا تعتمد علي الثقة وتعد بالنسبة للبعثة اكثر اهمية من المها التى يقوم بها بعض افراد السلك الدبلوماسي ٠

فطبقا للتعليق الذى ارفقته اللجنة مع مشروع الاتفاقية ، فان سكرتير السفارة ، او موظف الارشيف يمكن أن يؤتمن علي الاسرار والامور المتعلقـة بالبعثة اكثر من افراد الطاقم الدبلوماسي ، وبذلك تكون حاجته للحمـــاية قدر هذه الاهمية ضد اى ضغط ممكن من جانب الدولة المعتمد لديها ٠ هذا لتوسع يفيد الدول الكبرى التي تضم بعثاتها الدبلوماسية عـددا كبيرا من وظفين على اختلاف انواعهم ، الامر الذى كان محلا لمعارضة العـديد من دول الصغرى (١) ٠

ومن هذا القبيل ايضا نجد حرص الاتفاقية على ان تمنح الدولة المعتمد لديها سلطات قبل الممثلين الدبلوماسيين تصل الي حد طردهم من اقليم الدولة، فليس من قبيل الاعمال الوظيفية أن يسيء المبعوث الي الدولة او ان يعمـل ضد مصالحها ٠

- ومن ناحية اخرى نجد صدى واسعا لنظرية الصفة التمثيلية في الحصانات التى اعترفت بها اتفاقية فينا للمبعوثين ٠ من ذلك الصفة المطلقة التى اقرتها لـادة ٢٢ منها لمقر البعثة ، والذى يتجاوز كثيرا مقتضيات الوظيفة ، ومـا

---

(١) عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، المرجع السابق ص ١٧ ٠ ولهذا السبب نجد أن جمهورية مصر العـربية قـد تحفظت علي النص الذى اقر لهؤلاء الموظفين بالحصانات،نص المـادة ٣٧/٢،: ولم تكن غالبية الدول تمنحهم حصانات تذكر ٠

رايناه من الامتيازات المقررة للدبلوماسيين حتى ولو كانوا يعبرون اقاليم الدول الاخرى ، ، وكذلك فى تقرير امتيازات واعفاءات من الخضوع للقوانين الداخلية لاسر المبعوثين ، وصعوبة ربط مثل هذه الامتيازات بفكرة ضرورات الوظيفة ·

ثالثا : الامتيازات المالية فى الشريعة الاسلامية

٥٥٤ ـ يقرر فقهاء المسلمين مبدأ اعفاء المبعوث من الضرائب والرسوم عند دخوله أو خروجه من الدولة الاسلامية ، وذلك علي أساس قاعدة «المقابلة» أو المعاملة بالمثل ، فاذا كانوا لم يأخذوا من تجار المسلمين ولا من رسلهم شيئا ، لم يأخذ المسلمون منهم شيئا » · « وعند سفر الرسول تعفي امتعته من كل عشر ، ولا يتعرض له » (١) ·

ويسمح للمبعوث أن يخرج باية حاجات أو بضائع ·

هذه هي المبادىء العامة فى الفقه الاسلامي ، ولكن الفقهاء قد وضعوا قيودا علي هذه المبادىء لمصلحة المسلمين والدولة الاسلامية ·

فاذا تجاوز المتاع الذى دخل به الرسول حدود حاجته وثبت انه جاء به لغرض التجارة ، فيؤخذ عليه العشر · كذلك فى الخروج لا يسمح أن يخرج باشياء تزيد من قوة دولته على حساب الدول الاسلامية · ويعبر الفقهاء عن هذه القاعدة بقولهم انه لا يجوز للرسول أن يرجع الى دار الحرب ومعه سلاح ولا كراع ولا رقيق مما أسر من اهل الحرب ، فان اشتروا من ذلك شيئا ، يرد على الذى باعه لهم ويرد الثمن اليهم ·

والكراع يطلق علي الخيل ، الاداة الرئيسية للقتال فى تلك الفترة ،

---

(١) ابن الفراء ، رسل الملوك ، المرجع السابق ص ١٤٢ ويقرر المذهب الشافعي بهذا الصدد انه « لا يؤخذ شيء من حربي دخل دارنا رسولا » مغنى المحتاج لابن قدامة ، الجزء الرابع ص ٢٤٧ ·

لذلك يحرم أخذه أو أخذ مسببات القوة الاخرى التى ستوجه الي المسلمين يوما كالعبيد والاسرى ، على خلاف الثياب والمتاع وما شاكله ، فلا يمنع الرسول من الخروج به ٠

ومثل هذه الحدود يجب أن تراعيها الدول الان ، خاصة بعد سوء استخدام المبعوثين للامتيازات المالية علي الخصوص ، وقيامهم بالتجارة فى أحايين كثيرة سرا ٠

٥٥٥ — الي هنا قد استعرضنا موقف الفقه الاسلامي من الحصانة الدبلوماسية ، ولم نتعرض لوضع البعثة ككل ومقرها لان الشريعة لم تعرف التمثيل الدائم ٠ ومع ذلك لا تمنع الشريعة الاسلامية من قيام تمثيل دائم بينها وبينَ الدول الاخرى ، لان ذلك يحقق مصلحة المسلمين ، مع ضرورة أن نلاحظ ان الشريعة الاسلامية لا تقر مظاهر الترف والاسراف التي ترتبط بالتمثيل الدبلوماسى فى العصر الحاضر ، كما ان مثل هذا التمثيل لا ينبغي أن يقام الا اذا ثبت تحقق فوائد اكيدة للدولة الاسلامية لا كما نرى اليوم من دأب الدول على اقامة التمثيل ولو لم يكن هناك تعامل تجاري أو اقتصادي أو تأثير سياسى او استراتيجى له اهميته لان نفقات التمثيل السياسي باهظة ، وتستنفد الكثير من أموال الدول ٠

ويمكن أن نستهدى بوضع المستأمن فى الدول الاسلامية ، فقد أجاز الفقهاء ان يقيم الاجانب علي أرض الدولة الاسلامية بعقد خاص « عقد الامان » وفقا لشروط خاصة تتصل باحترام انظمة وعقائد الدولة الاسلامية ، ولمدد معينة على تفصيل ليس هنا موضعه ٠

واذا كان من اهداف التمثيل فى الدولة الاسلامية نشر الدعوة الاسلامية، فان فكرة التمثيل الدائم بين الدول الأسلامية والدول الا- — - صا مواتية لتحقيق هذا الهدف ، وان كان ذلك يحتاج الي ادخال تعديلات على

النظام الدبلوماسي القائم بين الدول والذى ترسم اهدافه ووسائله اتفـــاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ٠

كلمة اخيرة عن موقف الشريعة من تاسيس الحصانات الدبلوماسية ، فهى اولا ترفض منطق النظرية الاولى ـ نظرية الامتداد الاقليمي ـ لان للدولة الاسلامية اختصاصا بمحاكمة الرسل كما ذكرنا كما ان البعثات الدائمـــة لم توجد فى الشريعة ٠ وبالنسبة لنظرية الصفة التمثيلية ، فهى ايضا بعيدة عن منطق اقرار الحصانات للرسل ، ولعل اقرب تصوير لبناء الحصانة فى الفقه الاسلامي ، هو ما تقول به نظرية الوظيفة ٠ فالفقه الاسلامي يجعل على عاتق الدولة الاســلامية تسهيل مهمة الرسول وتمكينـه من اداء مهمتـه وتامينه حتى يخـــرج من حـــدود الدولة الاســـلامية ، بغير ان تســـمح له بمظهريات التمثيل الدبلوماسى الحديث ، وفوق ذلك لا تلتزم الدولة الاسلامية بشيء ٠

المبحث الخامس

انتهـاء التمثيل الدبلوماسي ـ

٥٥٦ ـ كما درسنا كيف يولد التمثيل الدبلوماسي بين الدول ، ومـا يعتريه اثناء قيامه من عوامل ، نبحث هنا كيف ينتهي ٠

والواقع ان هناك اكثر من سبب لانتهاء مهمة البعثة كلها ، كما ان هنـاك اسباب لانتهاء مهمة المبعوث فقط ٠ وقد عالجت هذه المشاكل بشـكل مفصـل اتفاقية فيينا ، لذا سنكتفي بشرح احكامها ٠

٥٥٧ ـ اولا ـ انتهاء مهمة البعثة كلها :

تنتهى مهمة البعثة والممثلين الدبلوماسيين للدولة لعدة اسباب اهمها :

ـ قطع العـلاقات الدبلوماسية او استدعاء البعثة :

وهى اخطر التدابير السياسية التى تلجا اليها الدول ، ومن الطبيعى

ان يكون قطع العلاقات اشد وطأة من الاستدعاء المؤقت أو الدائم لاحدى البعثات ، وعموما كل هذه التدابير تعني أن العلاقات بين الدولتين قد وصلت الي حد كبير من التوتر .

٥٥٨ ـ الحرب :

وهو ايضا من أشد التدابير الدولية لما يعنيه من زوال حالة السلام وحلول حالة العنف محلها ، ومن المتفق عليه أن الحرب تنهى العلاقات الدبلوماسية .

وقد استقر العرف الدولى على انه فى اى من هذه الحالات التى تنتهى مهمة البعثة فيها ، يجب حراسة مقر البعثة ، واختيار دولة ثالثة لتقوم بهذه الحراسة وبرعاية مصالح الدول التى أوقفت أو الغت التمثيل الدبلوماسى بينها .

وقد قننت هذا العرف المادة ٤٥ من اتفاقية فيينا التي قررت الاحكام الآتية :

" يجب علي الدولة الموفد لديها ـ حتى في حالة وجود نزاع مسلح ـ ان تحترم وأن تحمى دار البعثة وأموالها ووثائقها .

" ويجوز أن تعهد الدولة المعتمدة الى دولة ثالثة بحراسة أموال البعثة محفوظاتها بشرط قبول الدولة المعتمد لديها .

" كما يجوز ايضا للدولة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة " .

والزمت الاتفاقية الدولة الموفد لديها بأن تمنح للممثلين التسهيلات اللازمة لتمكينهم هم واسرهم من مغادرة اقليمها في اسرع وقت ممكن حتى مع وجود نزاع مسلح .

كما اوجبت عليها أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لتقلهم

وأموالهم (المادة ٤٤ من الاتفاقية) ٠

وظائف الدولة الثالثة (١) :

٥٥٩ ـ ونخلص من ذلك الي انه فى حالة انعدام التمثيل الدبلوماسي بين دولتين ، يجوز أن تقوم دولة ثالثة بمهمة رعاية المصالح ، وتقوم هذه الدولة على الخصوص بما يلى :

١ ـ الاشراف علي المفاوضات الخاصة بترحيل الدبلوماسيين وأسرهم وتبادلهم بين الدولتين ٠

٢ ـ حماية اشخاص رعايا الدولة الموفدة الموجودين باقليم الدولة الاخرى والمحافظة على أموالهم ٠

٣ ـ الاشراف على تبادل الاسرى ـ فى حالة الحرب ـ ومعاونة الصليب الاحمر في مهمة التحقق من شخصياتهم وتنظيم تبادلهم :

٤ ـ الاشراف على أموال الدولة الموفدة لدى الدولة المستقبلة ٠

٣٨٥ ـ ومن ناحية اخرى ، قد تنتهي مهمة المبعوث فقط ، وليس البعثة كلها فى حالة من الاحوال الآتية :

١ ـ الاستدعاء :

٥٦٠ ـ تنتهى مهمة المبعوث باستدعائه من قبل الدولة الموفدة ويكون الاستدعاء لعدة اسباب ، كفصله ، أو تعيينه في منصب اخر او احالته الي المعاش ، وقد يكون الاستدعاء تلبية لرغبة الدول الموفد اليها ، كما لو اساء المبعوث التصرف او ارتكب جريمة،او اعتبرته هذه الدولة شخصا غير مرغوب وتلتزم الدولة الموفدة فى مثل هذه الاحوال باخطار الدولة الموفد اليها بانتهاء مهمة المبعوث ٠

---

(١) راجع محمد حافظ غانم ، المبادىء ، المرجع السابق ص ٦٠٤ ٠

٢ ـ الطـرد :

٥٦١ ـ رأينا انه اذا ما ارتكب المبعوث افعالا تمثل خطورة على كيـــان الدولة ، جاز لها ان تطرده من اقليمها او تكلفه بالرحيل عنها • وتلتزم هنـا بامهاله الى الفترة الكافية لتدبير شئونه •

ويلاحظ هنا ان هذا الاجراء يتخذ من قبل الدولة الموفد اليها مباشـــرة دون اخطار دولته ، وهذا ما يفرق هذا الاجراء عن الاستدعاء ، ومن ثم يكون فى الحالات التى تنطوى على قدر من الجسامة •

ولقد قامت مصر بطرد السفير التركى منها فى يناير عام ١٩٥٤ م ، لتعمده اهانة رجال الثورة المصرية عقب قيام النظام الجديد في مصر •

٣ ـ تغيير رئيس الدولة :

٥٦٢ ويحدث ذلك فى حالة الوفاة او تغير نظام الحكم في الدولة او انتهاء مدة الرئيس السابق ، واعتلاء رئيس اخر الحكم •

فوفقا للرأى الراجح فى الفقه يلتزم السفير او الوزير المفوض بتقديم اوراق اعتماد جديدة ، خـلافا للقائم بالاعمـــال الذى تعتمد اوراقه لدى وزير الخارجية (١) •

ومع ان معظم هذه المشاكل لم تكن لتثور فى الدولة الاســـلامية الا ان فقهاء المسلمين قد تعرضوا لبعضها •

فمثلا تعرضوا لحالة قيام حـرب بين الدولة الاســـلامية والدولة التى

---

(١) هناك اراء تتجه الى القول بان ذلك يلزم فقط فى حالة تغير الملوك دون رؤساء الجمهوريات •
راجع فى ذلك : حافظ غانم المبادىء ص ٦٠٣ •
ويلاحظ دائما : ان مثل هذا التغيير لا يؤثر في اسبقية المبعوثين •

أرسلت المبعوث ، فهذا يجيز للدولة الاسلامية أن تطلب من المبعوث الرحيل ، اعمالا لحق النبذ ـ أى نبذ عقد الامان الضمنى الذى يسمح للمبعوث بالاقامة فى دار الاسلام ـ اعمالا لقوله تعالى « واما تخافن من قوم خيانة فانبذ اليهم على سواء ... » . والمنبوذ اليه يظل آمنا من ان يلحق به أى سوء حتى يخرج من دار الاسلام ، بل وحتى يجتاز ما عساه يكون لها من ممتلكات منفصلة عن هذه الحدود ، اذا كان من الضرورى للرسول أن يمر بها فى طريق عودته الى بلده (١) .

٥٦٣ ـ وقد عرف العرب قبل الاسلام ، رد الرسل والسفراء لنفورهم منهم بسبب أعمال سيئة قاموا بها ، أو حتى لكراهية طارئة لهم من جانب المرسل اليه .

٥٦٤ ـ ولكن الاسلام يختلف عن العرف الدبلوماسى السائد فى ضرورة تجديد السفير لاوراق اعتماده اذا مات رئيس الدولة الموفود أو لديها ، فلا ضرورة لذلك ، لان القاعدة فى الاسلام هى أن الحماية التى يمنحها للرسل ، حماية مفروضة ويجب على كل المسلمين احترامها ، ولو تبدل ولى الأمر الذى ارسل اليه المبعوث أو مات ، تأسيسا على ان الواجبات الدينية العامة يستوى فيها المسلمون جميعا .

---

(١) راجع ، معنى المحتاج لابن قدامة المرجع السابق حـ ٤ ص ٣٥٩ .

التمثيلى القضلى

الفصل الاول

التطور التاريخى للتمثيل القنصلى

التمثيل القنصلى اسبق ظهورا من التمثيل الدبلوماسى

٥٦٥ ـ من المؤكد أن التمثيل القنصلى اسبق فى ظهـــوره من التمثيل الدبلوماسى ·ذلك ان التمثيل الدبلوماسى يعتمد على العلاقات الرسمية للدول، بينما يقوم التمثيل القنصلى على العلاقات التجارية التى يقيمها الافراد فى الدول الاخرى وهى اقدم ظهورا من علاقات الدول الرسمية فيما بينها البعض ·فمنذ وقت بعيد عرفت التجارة الدولية ونزح كثير من الافراد عن دولهم لتبـــادل الصفقات والمنتجات مع التجار الموجودين فى الدول الاخـــرى ، كما مارس بعض ارباب الحرف نشاطا مماثلا ،ولما كانت قوانين الدولة المقيمين فيها وانظمتها لا تناسبهم ، فقد اختاروا واحدا منهم يقوم بالفصـــل فيما ينتج من منازعات بينهم ، وفقا لقوانينهم ، وهذا هو النظام الذى عرف فى العصـــور الوسطى باســـم القنصل التاجر او القنصل القاضى ·

على ان هذا النظام قد بدأ يوجد منذ الحضارات القديمة وفى الحضارة اليونانية والرومانية على الخصوص وسنرى الصورة التى وجد هذا النظام فيها قبل ان نتكلم عن صورته فى العصور الوسطى سواء فى الدولة الاسلامية ام فى أوربا الغربية ، ثم كيف تطور فى العصور الحديثة ·

٥٦٦ ـ عرفت الحضارة المصرية القديمة النظام القنصلى ، وذلك فيما

يرويه هيرودوت الذى ذكر أن المصريين منحوا الجالية اليونانية التى نزحت للتجارة فيها - حق اختيار قاض من بينهم يقوم بتطبيق قانونهم عليهم .

٥٦٧ - وعرفت الهند القديمة نظاما مشابها بسماحها بأن يمثل طبقة الاجانب فيها احدهم ، يتولى ايضا مهمة الفصل فى مشاكلهم .

٥٦٨ - اما فى العصر اليونانى فقد اختلفت الصورة فيه بعض الشىء اذ أن الاجانب الذين وجدوا على اراضيها كانوا يختارون من يقوم برعايتهم ويتولى مصالحهم ليس من بينهم هم ، بل من بين مواطنى المدينة الذين يتواجدون عليها مما اوجد نظاما مشابها لنظام القناصل الفخريين ، عرف باسم Proxi auey وكان من يتولى هذه المهمة يمارس بعض الاختصاصات التى مارسها بعد ذلك القناصل مثل حماية مصالح التجار الاجانب الذين اختاروه ، وتقديمهم الى الاشخاص المهمين فى دولته والى الهيئات الرسمية والدينية فيها ، كما كانوا يهتمون بتصريف المنتجات التى يردون بها ، واخيرا كانوا يقومون ببعض الخدمات القانونية لهم ، كالشهادة على وصاياهم ، وادارة تركات من يموتون وهكذا (١) .

٥٦٩ - وفى العصر الرومانى ، انتقل النظام الذى وجد فى المدن اليونانية فى البداية ، ثم زال وحل محله نظام بريتور الاجانب الذى كلف بحسم المنازعات التى تثور بين الاجانب الموجودين على اقاليم الدولة الرومانية ، والذى كان يطبق قواعد مختلفة عن تلك التى كان يطبقها بريتور المواطن مما اوجد قانونا رومانيا آخر بجانب القانون المدنى ، هو قانون الشعوب ، والذى اتسم بعدم الاغراق فى الشكليات والتعقيدات التى ميزت القانون المدنى .

---

(١) تقرير الأستاذ Francis Déak الى لجنة القانون الدولى ، الكتاب السنوى للجنة عام ١٩٥٧ ، الجزء الثانى ، ص ٧١ وما بعدها .

قام بريتور الاجانب اذن بالمهمة التى كان يقوم بها القناصل فى البداية، واهتم بوضع قواعد مرنة لكى تتمشى مع اعتبارات نمو التجارة الدولية وعدم اخضاع الاجانب - وهم فى الفكر الرومانى اقل درجة - لنفس القواعد التى يخضع لها المواطنون الرمانيون ٠

النظام القنصلى فى العصور الوسطى :

٥٧٠ - وكان المناخ الملائم لتزايد التجارة الدولية فى العصور الوسطى، دول حوض الابيض المتوسط الايطالية والفرنسية ٠ ويشير الكتاب الى ان التجار الذين ينتمون لدولة معينة او مدينة معينة وينطلقون الى دولة اخرى للتجارة كانوا يعيشون فى حى واحد ويكونون جالية وطنية لها معابدها المستقبلة وعاداتها وانظمتها المتميزة ٠ وجرت عادتهم على ان يختاروا احدهم ليقوم برعاية مصالحهم ، والفصل فى المنازعات التى تنشا بينهم واطلق على مثل هؤلاء الاشخاص ابتداء من القرن الثانى عشر اسم القنصل القاضى٠

وبعد ان انتشر الاسلام ٠ وجد المجال واسعا للتبادل التجارى بين الدول العربية الاسلامية التى وجدت فى حوض البحر المتوسط والدول الاوربية الموجودة على الشواطىء الغربية المقابلة ، وانتقلت جماعات من التجار بين هذه الدول ، وطبقت نفس النظام فيها ، واعترف المسلمون للاجانب بحق تطبيق قوانينهم اخذا بقاعدة اسلامية تقضى بترك الذميين وما يدينون به ٠ واعطتهم الدولة العثمانية اعفاءات واسعة فى مرحلة تالية من تطبيق القوانين الوطنية عليهم ، مما كان له اثره فى ظهور نظام الامتيازات الاجنبية فى الدول الاسلامية المختلفة والذى لعب اسوء الادوار فى وقف تطور قضائها وانظمتها المختلفة وجعل بلادها وموادها نهبا للاستعمار الغربى٠المهم ان نظام القناصل المختارون قد شهد تطورا واسعا فى العصور الوسطى واثر فى التجارة الدولية بين المسلمين وغير المسلمين وتاثر بها ، وان كان الفضل الاساسى لهذا الازدهار التجارى يرجع الى المسلمين ٠ كذلك ان البابا اصدر مرسوما بابويا

عام ١١٧٩ حرم فيه على جميع المسيحيين التجارة مع المسلمين الذين وصفهم بالكفرة ، ولكن الاسلام لم يحرم التعامل بين المسلمين وغيرهم ، مما جعل التجارة الدولية فى النطاق الاسلامى تزدهر ، ومما اثر على القاعدة التى وضعتها الكنيسة وجعلها تنتهى بسرعة • ويعلق احد الفقهاء الغربيون على ذلك بقوله : « ليس من السهل ان نجد قواعد دولية قديمة تحكم المشاكل الاقتصادية الدولية • ذلك ان الدول الغربية كانت تتعامل مع دول الشرق على قدم المساواة طوال العصور الوسطى ، وحتى نهاية القرن الثامن عشر • وحكمت على ذلك التجارة الدولية على اساس التوازن ، وكان مصدرها الاساسى المبادىء التى عرفتها الدولة الاسلامية • فقد غيرت - على سبيل المثال - القاعدة المسيحية التى كانت تحرم التعامل التجارى بين المسيحيين وغيرهم ، واستبدلت بالقاعدة الاسلامية التى تجيز وتشجع هذا التعامل ، كما ان المعاهدات العديدة التى انعقدت بين الاوربيين والمسلمين خلال فترة الحروب الصليبية اسهمت فى تكوين قانون المعاهدات وفى احترام الكلمة المعطاة بين المختلفين فى الديانة (١) •

فى هذه الظروف وجدنا احد الاباطرة يكتب رسالة الى البابا يدافع فيها عن معاهدة انعقدت بينه وبين الامبراطور العثمانى عام ١٥٣٥ ويقول فيها : « ان الاتراك ليسوا خارج المجتمع البشرى ، وان كل ما يتصل بالشئون الانسانية فى واد لا يمكن ان يكون غريبا عنها واد اخر ، واذا كان البشر قد انقسموا على انفسهم ، فان الطبيعة ليست السبب • وانما هى العادات والتقاليد • ومع ذلك فان هذا الانقسام لا يمكن ان يؤثر على الوحدة الاخوية التى تربط بين كافة الاعضاء فى الانسانية وسوف تكون النتائج سيئة اذا ما جعلت روابط الدم بعض الجماعات غريبة عن دائرة المجتمع البشرى العالمى

---

(1) Alexandrowicz, Introduction to the Law of Nations in East Indies, Oxford, 1957, P. 236..

ان اختلافات الدين والثقافة والتقاليد لا يمكن أن تحط من الترابط الطبيعي بين بالشـــر » (١) ٠

وفي ظل هذا التسـامح الديني نمت التجارة الدولية وازدهرت ، وثبت وقوى معها نظام القناصـــل المختارين ٠

النظام القنصلي في العصور الحديثة :

٥٧١ ـ نستطيع أن نميز بين عدة مراحل هامة في الوظيفة القنصلية في العصور الحديثة : ففي بداية عصر النهضة الذي اقترن بتقوية سيادة الدولة والتمســك باختصاصاتها الاقليمية وتطبيق قوانينها على كافة المقيمين على أرضها ، تغيرت صفة القنصل من شخص مختار الى شخص تعينه الدولة لرعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها في الدول الاخـــرى ٠ وبدأت مـــرحلة التمثيل القنصلي في الوجود ، ومن ثم « لم يعد ممثلا أو وكيلا عن جماعته من التجار الذين ينتمون لدولة واحدة ، بل أصبح موظفا عاما من الدولة » (١)

ومما ساعد على نمو هذه الوظيفة ، ان التمثيل الدبلوماسي الدائم لم يكن قد وجد بعد في هذه الفترة ، فضلا عن المخاطر الجمة التي تحيط بالصفقات التجارية التي ترسلها دولة الى اخرى ، ان لم يكن هناك من يقوم بالاشـــراف عليها ٠ مما جعل تعيين من يقوم على هذه الامور من اهم المســـائل ٠

وفي نفس الوقت ، بدأت الدول ترفض أن يمارس القناصـــل وظائف الفصل بين المنازعات التي تثور بين رعاياهم في الدولة ، وبدأت الاختصاصات القضائية للقناصل في الذبول في أوربا ، وان ظلت هذه الفكرة قائمة في الدول الشرقية والدول الاسلامية على الخصوص تطبيقا لفكرة الامتيازات الاجنبية ٠

---

(١) نقلا عن الكساندروسيز ، مقدمة الى تاريخ القانون الدولي ، المرجع السابق ص ٢٢٦ ٠

(٢) راجع عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، المرجع السابق ص ٤٦ ٠

وفى مرحلة تالية ، تاكدت الصفة التمثيلية للقناصل فى المجال التجارى والاقتصادى ، وعلى الخصوص خلال القرن التاسع عشر الذى اعتبر عصر انتشار القنصليات فى جميع انحاء العالم • ووجدنا اهتماما واضحا من جانب كل دولة بالوظيفة القنصلية ، وبتحديد واجباتها ومركز من يقوم بها على ارض الدولة • كما لاحظنا فى بداية هذا القرن اتجاها واضحا نحو ابرام معاهدات دولية خاصة بتنظيم العلاقات القنصلية ، وتحديد مهامها •

٥٧٢ - وفى منتصف هذا القرن ، الغى نظام الامتيازات الاجنبية وانتهت نهائيا الوظيفة القضائية للقناصل فى الشرق والغرب على السواء •

اما بعد الحرب العالمية الثانية ، فاننا نجد عدة تغيرات هامة تحيط بالوظيفة القنصلية •

- فلم تعد لها اختصاصات اقتصادية او تجارية واسعة كما كان الوضع من قبل ، بل وجدنا الدول تهتم بالحاق اشخاص متخصصين فى هذه المسائل فى بعثاتها الدبلوماسية ، هم الملحقين التجاريين ، وقد بدأت روسيا فى اتباع هذا التقليد منذ عام ١٩١٧ ، وانتشر بعد ذلك بين بعثات مختلف الدول • ويرجع ذلك الى نمو النشاط الاقتصادى الذى تمارسه مختلف الدول الآن •

وهكذا لم يعد القنصل ممثلا للمصالح الاقتصادية والتجارية لدولته ، وان ظل له دوره فى العمل على تنمية هذه العلاقات بين دولته والدول المعتمد لديها ، على ما سوف نبين •

- تركز العمل الاساسى للقناصل فى مجموعة من الاختصاصات الادارية والتنفيذية المتعلقة بوجود مواطنى دولهم على ارض الدولة المعتمد لديها كاصدار جوازات السفر واعطاء التأشيرات لدخول دولهم ، الى غير ذلك •

- ومن ناحية اخرى تزايدت اختصاصات القناصل بظهور الملاحة الجوية واعطائهم اختصاصات واسعة بشأنها ، تضاف الى اختصاصاتهم المتصلة

بالملاحة في البحار ، على ما سوف نرى فيما بعد

تقنين القانون القنصلي :

٥٧٣ - وجدت محاولات فردية لبعض الفقهاء لتقنين قواعد القانون القنصلي منذ القرن الماضي ، كذلك قامت بعض الجهات العلمية كمجمع القانون الدولي وجامعة هارفارد ، باعداد تقنينات واضحة للقانون القنصلي

والى جانب ذلك وجدنا مجهودات رسمية في القرن الحالي تم فيها تقنين القانون القنصلي ، منها اتفاقية كاركاس التي ابرمت عام ١٩٥١ بين مجموعة من الدول الامريكية ، وكما رأينا بالنسبة القانون الدبلوماسي ، استبعدت لجنة الخبراء التابعة لعصبة الامم القانون القنصلي من بين المسائل التي رات انها صالحة للتقنين عام ١٩٣٠ . لذا لم تسنح الفرصة للتقنين الرسمي الكامل لهذا القانون الا بعد قيام الامم المتحدة واحالتها امر تقنين القانون الدولي الى اللجنة التي سميت بهذا الاسم ، وقامت بتقنين القانون الدبلوماسي الذي وافقت عليه الدول عام ١٩٦١ وبعد ذلك قننت احكام القانون القنصلي وعرض على مؤتمر دولي عقد في فيينا ايضا عام ١٩٦٣ ، واقر اتفاقية خاصة باحكام العلاقات القنصلية وملحق بها بروتوكول اختياري بشأن اكتساب الجنسية ، وافقت عليها العديد من الدول من بينها جمهورية مصر العربية .

٥٧٤ - ونلاحظ ان العديد من احكام القانون القنصلي قد ورد في الاتفاقات الثنائية التي عقدت بين الدول لتحديد مهام قناصل كل منها لدى الاخرى ، ومن ثم فدور المعاهدات هنا اهم من دور العرف ، على خلاف الوضع الذي رأيناه بالنسبة للقانون الدبلوماسي ، وان كان العرف لايفقد اهميته تماما في هذا الخصوص ، بل يظل هو المرجع العام لحسم اية مشكلة لم يرد فيها نص في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ، او في الاتفاقات التجارية الثنائية بين الدول الاطراف في هذه الاتفاقية وتطبيقا لذلك ورد نص في مادة الاتفاقية

يقول « ان الدول الاطراف فى هذه الاتفاقية تؤكد أن قواعد القانون الدولى التقليدى سيستمر تطبيقها على المسائل التى لم تفصل فيها صراحة نصوص هذه الاتفاقية » (١) ٠

ونلاحظ أن اتفاقية فيينا لم تقتصر على تدوين القواعد العرفية ، وانما تناولت ايضا المسائل التى كانت متروكة للاختصاص الوطنى أو الاتفاقات الثنائية كما قررت أن احكامها لا تمنع الدول المختلفة من ابرام اتفاقات تؤكد او تكمل او توسع او تمد مجال تطبيقها (٢) ٠

الفصل الثانى

علاقة التنظيم القنصلى بالتمثيل الدبلوماسى

طبيعة التنظيم القنصلى :

٥٧٥ ـ ما هى الطبيعة القانونية للتنظيم القنصلى ، هل يعتبر تمثيلا بين الدول بالمعنى الصحيح ، كما هو الحال بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى ؟ ثم هل من حق الدول ان توفد بعثات قنصلية للدول الاخرى أم أنه مجرد رخصة ، وما مدى التزام الدول الاخرى بقبول البعثات القنصلية لدولة معينة ؟

بالنسبة للسؤال الاول ، فانه من الثابت أن النظام القنصلى لا يعتبر تمثيلا بين الدول ، وان القنصل تبعا لذلك لا يعتبر ممثلا لدولته فى الخارج وانما هو موظف عام يمارس مجموعة من الوظائف التى تحددها له دولته فى الخارج ، او بعبارة اخرى ، يدير القنصل « احد مرافق القانون الداخلى لدولته فى الخارج » ، ولا ترتبط المهام التى يمارسها بسيادة الدولة ، او بالسياسة التى

---

(١) راجع عبد العزيز سرحان : قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، المرجع السابق ص ٥٣ ٠

(٢) راجع المادة ٧٣ من الاتفاقية ، وراجع مؤلف الدكتور على صادق ابو هيف القانون الدبلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ٢٦٠ ٠

تمارسها فى مجال العلاقات الدولية ، وانما تتصل اساسا بالنواحى التجارية والملاحية والادارية ·ولذلك سنرى ان القنصل لا يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية بالقدر نفسه الذى يتمتع به الممثل الدبلوماسى (١) ·

اما عن السؤال الثانى والخاص بمدى حق الدولة فى الايفاد وواجبها فى الاستقبال فالواقع انه كما راينا بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى،لا يعتبر الايفاد القنصلى حقا للدولة · وانما هو رخصة لها ، تمارسها او لا تمارسها حسبما تقدره ملائما ، وبحسب علاقاتها الاقتصادية والتجارية مع الدولة الاخرى ·

ومن ناحية اخرى يتم تبادل التمثيل القنصلى بالاتفـــاق بين الدولتين المعنيتين ولا تلتزم الدولة بغير رضاها بقبول بعثات قنصلية فى مدينها · وهناك اتفاق بين الفقهاء على انه لا يجوز اجبار دولة على اقامة تمثيل قنصلى غليها · لذلك نصت اتفاقية هافانا المبرمة بين الدول الامريكية لتنظيم علاقاتها القنصلية فى المادة الاولى منها على ان تعيين القناصل يكون باتفاق صريح او ضـــمنى بين الدول المعنية · وجاءت اتفاقية فيينا لتؤكد هذا الحكم فى مادتها الاولى ايضا التى جاءت تقول انه « لا يمكن انشاء بعثة قنصلية على اراضى الدولة الموفد اليها الا بموافقة هذه الدولة » ، بل اشترطت الاتفاقيـــة هذه الموافقة ايضا فى الاحوال الآتية : —

١ — تحديد مقر البعثة ودرجتها ودائرة اختصاصها ·

٢ — قيام احدى القنصليات العامة بافتتاح نيابة قنصلية او وكالة قنصلية او مكتبا يكون لقنصلية قائمة فى منطقة غير التى توجد فيها ، او خارج مقرها ·

على انه ينبغى ان يلاحظ من ناحية اخرى ، ان المصالح التجارية والملاحية تتطلب من الدول الدخول فى العلاقات القنصلية ، مما يجعل من رفض الدولة

---

(١) عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسى والقنصلى ، المرجع السابق ص ١٦٣ ·

(٢) عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية ، المرجع السابق ص ٥٢ ·

اقامة علاقات قنصلية دون سبب قوى ، بمثابة اخلال بواجبها فى التعـــاون الدولى الذى صار التزاما بمقتضى نصوص ميثاق الامم المتحدة على الدول الاعضاء فى الجماعة الدولية (١) .

٣ ـ وفى الحالة التى توجد فيها قنصليات فى مكان منفصل عن البعثة الدبلوماسية فان ذلك لا ينفى خضوعها لرئاسة رئيس البعثة الدبلوماسية ، بل تعطى التشريعات الداخلية لرئيس البعثة حق الاشراف على القناصـــل التابعين لدولته ، واصدار التعليمات والتوجيهات لهم والتعقيب على اعمالهم .

٥٧٦ ـ ويلتزم رئيس البعثة من ناحية اخـرى بحمايتهـــم من تعرض السلطات المحلية لهم ، كما يحرم على البعثة القنصلية ان تتصل بسلطات الدولة الا عن طريق البعثة الدبلوماسية (٢) .

---

(١) راجع الفصل التاسع من ميثاق الامم المتحدة ، وخاصة المادتين ٥٤ ، ٥٥ والتى القتا على عاتق الهيئة والدول الاعضاء التزام بان يقوموا منفردين او مشتركين بما يجب عليهم من عمل لتيسير الحلول للمشاكل الدولية فى امور والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى امـــور الثقافة والتعليم .

(٢) تنص المادة ٩٠ من قانون السلكين الديبلوماسى والقنصلى المصرى (القانون رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٢) على ان جميع اعضاء بعثة التمثيل القنصلى لجمهورية مصر العربية يتبعون رئيس بعثة التمثيل الديبلوماسى المعتمدة فى البلد التى يؤدون اعمالهم فيها ويخضعون لاشرافه وعليهم تنفيذ مـا يصدره اليهم من الاوامـر فى حـدود اختصاصاتهم ، كما اجاز القـانون للبعثة القنصلية ان تتصل رأسا ببعض الوزارات الاخرى غير وزارة الخارجية بالنسبة للاعمال المرتبطة بوظائفهم كوزارة الداخلية بالنسبة للاعمال المتعلقة بجوازات السفر او التاشيرات (المـادة ٨٩) .

ولا يجوز للبعثة القنصلية المصرية ان تتصل بالسلطات الحـكومية فى الدولة المعتمدة لديها الا عن طريق البعثة الديبلوماسية ، واذا لم توجد بعثة دبلوماسية للدولة جاز لها الاتصال ان كان عرف الدولة المستقبلة يسمح به والا وجب ان ترجع الى وزير الخارجية لكي يجرى ايـا هذه الاتصالات ، هذا وتجمع العديد من الدول ـ كمصر ـ السـلكين الدبلوماسى والقنصلى

علاقة التنظيم القنصلي بالتمثيل الدبلوماسي :

٥٧٧ ـ التنظيم القنصلي لا يعد تمثيلاً دبلوماسيا بالمعنى الصحيح ؛ الا أن روابط عديدة تجمع بينهما ، فكلاهما يتصل بالعلاقات الخارجية للدولة، وان تخصص الثاني في فرع منها هو العلاقات التجارية والملاحية ، بينما يتصل الأول بالعلاقات السياسية . ومن ناحية ثانية نجد تداخلا بينهما في كثير من الاحيان . فمن مهام التمثيل الدبلوماسي حماية مصالح الدولة في الخارج ، ولا شك أن من بين تلك المصالح ، المصالح التجارية ، ويدخل في هذا الاختصاص ايضا ، رعاية الافراد التابعين للدولة بالخارج ، وهذا من صميم العمل القنصلي . لذا من المستقر عليه في الفقه أن التمثيل القنصلي تابع للتمثيل الدبلوماسي ومرتبط به ، خاصة وان المهيمن عليه في كل الدول هو جهاز واحد ، أعني وزارة الخارجية .

ـ ويترتب على هذه الحقيقة عدة نتائج هامة نجملها فيما يلي :

١ ـ ان الاتفاق على انشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين يتضمن الموافقة على انشاء علاقات قنصلية ضمنيا ، ما لم يتفق على غير ذلك ، المادة ٢ من اتفاقية فيينا) .

٢ ـ تعهد معظم الدول الى بعثاتها الدبلوماسية بممارسة الوظائف القنصلية الى جانب عملها الدبلوماسي ، او على الاقل تجعل العمل القنصلي يتم تحت اشراف البعثة الدبلوماسية . وتسير على هذا المنوال جمهورية مصر العربية والمملكة العربية السعودية (١) .

في سلك خارجي واحد ، وتطبق على القائمين بالعملين نفس الاحكام (راجع التعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة المادة ٢٤ القاهر يوليو ١٩٥٩ .

(١) ويجرى عمل البعثات الدبلوماسية على تخصيص عضو او أكثر من أعضاء البعثة لتولي الشئون القنصلية وقد اجاز القانون المصري ذلك وتضمنت المادة ٨٦ على ان يعتبر رئيس البعثة الدبلوماسية قنصلا عاما في دائرة اختصاص بعثته وبما لا يتعارض مع دوائر اختصاص القنصليات العامة .. وله ان يعهد باختصاصاته القنصلية كلا او بعضها الى احد اعضاء البعثه الدبلوماسية ..) .

٣ - يجوز - من ناحية اخرى للدولة ، اذا لم يكن لها بعثة دبلوماسية في دولة اخرى ، أن تكلف البعثة القنصلية بالقيام بالمهام الدبلوماسية وذلك بموافقة الدولة الموفد لديها . على أن قيامها بهذه الاعمال لا يخولها الحق في المزايا والحصانات الدبلوماسية ، كما لا يؤثر ذلك علي طابعها القنصلي (المادة ٩٧ من اتفاقية فيينا) ، وتجرى عادة الدول الصغرى - توفيرا للنفقات - علي هذا الحل فى كثير من الحالات .

على انه فى الحالة التي يجمع فيها المبعوث بين وصف القنصل ووصف القائم بالاعمال ، فانه يتمتع بالحصانات الدبلوماسية باعتبار ان له صفة دبلوماسية . ويشترط فى هذه الحالة أن يكون معه خطاب اعتماد بهذه الصفة .

٥٧٨ - على أن الفرق لا يزال شاسعا بين الوظيفة الدبلوماسية والوظيفة القنصلية لان الاولي كما ذكرنا وظيفة تمثيلية بينما لا تتمتع الثانية بهذا الوصف ويترتب علي ذلك عدة نتائج هامة هى :

١ - فبينما نجد التمثيل الدبلوماسي بين دولتين قاطع فى اعتراف كل منها بالاخرى ، لا نجد للتمثيل القنصلي هذه الصفة ، اذ يجوز أن يتم بين دولتين لا تعترف احداهما بالاخرى ، وذلك لانه يقتصر على المسائل الاقتصادية والتجارية ولا شأن له بالتمثيل الدبلوماسي ، ويؤيد العمل بين الدول هذا الوضع (١) .

---

(١) هناك راى اخر يذهب الى القول بان تعيين القنصل وممارسته لاعماله المختلفة مع ما يتطلبه ذلك من اتصالات بالسلطات الرسمية الداخلية يمكن تاويله بالاعتراف ، ويتجه آخرون الي القول بان تعيين القنصل لدى دولة معينة وصدور براءة بالاعتماد منها ، يعني الاعتراف الضمني منها بالدولة الموفدة له ؛ لذلك يجب على الدولة التي تريد تجنب الاعتراف بالحكومة او بالدولة الجديدة أن تتحفظ عند قبولها تبادل القناصل .

راجع عبد الله العريان ، التنظيم الدبلوماسي والقنصل طبعة ١٩٥٣ ص ١٥ .

٢ - ويجرز - ترتيبا على ذلك - انشاء علاقات قنصلية بين دولتين لا يوجد بينهما تمثيل دبلوماسى ·

٣ - ويترتب على عدم تمتع القنصل بالصفة التمثيلية ان مهمته لا تنتهي فى حالة وفاة رئيس دولته أو رئيس الدولة الموفد لديها ، كما لا تنتهي المهمة القنصلية فى حالة تغيير نظام الحكم فى الدولة الموفد لديها ، أو فى حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين،على خلاف ما رأينا بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى ·

٤ - لا يؤدى قيام حالة حرب بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها الى انهاء التمثيل القنصلى ، وان كانت كثير من الدول تفضل استدعاء قناصلها فى مثل هذه الاحوال بسبب استحالة قيامهم بمهمتهم فى ظل حالة الحرب ·

الفصل الثالث

انشاء البعثات القنصلية

الاتفاق على اقامة العلاقات القنصلية :

٥٧٩ - يتم تبادل البعثات القنصلية بين الدول المستقلة ذات السيادة بناء على الاتفاق الذى توقعه الدولتان الراغبتان فى اقامة التمثيل القنصلى بينهما (١) ·

واذا كان لا يمكن أن يكون لدولة اكثر من بعثة دبلوماسية لدى دولة واحدة ، نرى انه بالامكان ان تنشىء اكثر من بعثة قنصلية لدولة واحدة

---

(١) يتوقف حق الدولة ناقصة السيادة فى انشاء تمثيل قنصلى لها على مدى ما تسمح به علاقة التبعية مع الدولة القائمة عليها ، وكذلك بالنسبة لاعضاء الاتحادات الفيدرالية ، وفقا للاحكام التى سبق ان ذكرناها بالنسبة للتمثيل الدبلوماسى ، لذا نحيل الى حديثنا السابق ·

فى احدى الدول . لذلك نصت اتفاقية فيينا على أن الاتفاق على العلاقات القنصلية بين الدولتين يتناول عدد البعثات القنصلية المسموح للدولة باقامتها ومقارها ودرجتها (١) .

كما يجوز للبعثة أن تمارس وظائفها لحساب الدولة الموفدة فى أكثر من دولة بعد موافقة الدول المعنية (المادة ٧) .

واخيرا يجوز أن يمارس القنصل أعمال وظائفه خارج حدود الاختصاص المكانى لبعثة قنصلية فى نفس الدولة ، كل ذلك بموافقة الدولة المعتمد لديها .

تعيين القناصل وقبولهم :

٥٨٠ ـ يعتبر تعيين القناصل من قبيل الاختصاصات الداخلية التى تمارسها الدول وفقا لقوانينها الداخلية ، لذا هى التى تقوم بتعيين رؤساء البعثات القنصلية واعضائها وتحدد لهم المدن التى يقومون بالعمل فيها (١) .

وتختلف قوانين الدول المختلفة فى تحديد من له حق تعيين رئيس البعثة القنصلية ، بعضها يوكل هذا الاختصاص لرئيس الدولة ، والبعض الآخر يوكله لوزير الخارجية ، بل احيانا يقوم بالتعيين القنصل العام فى الدولة الموفد لديها ، بشرط تصديق وزارة خارجيته على التعيين (٢) .

---

(١) راجع المادتين الثانية والثالثة من الاتفاقية .
ويجوز للبعثة القنصلية التابعة لاحدى الدول ان تقوم بممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة ، وذلك بموافقة الدولة المعتمد لديها (المادة ٨ من اتفاقية فيينا) .

(٢) تنص المادة السادسة من نظام وزارة الخارجية للمملكة العربية على انه « تنشأ البعثات السياسية والقنصلية بمرسوم ملكى والنيابات والوكالات القنصلية بقرار وزارى وتحدد بقرار وزارى دائرة اختصاص كل قنصلية » .

(٣) نص النظام سالف الذكر على انه « يعين السفراء والوزراء المفوضون ووكيل وزارة الخارجية بمرسوم ملكى ، ويعين من دونهم بقرار من وزير الخارجية » .

وتضع القوانين المحلية الشروط الواجب توافرها فيمن يشغلون الوظائف القنصلية ، وهي لا تختلف في مصر وفي المملكة العربية السعودية عن تلك التي يجب أن تتوافر في المبعوث الدبلوماسي ، نظرا لدمج الفئتين في سلك وظيفي واحد . وقد اشترطت اتفاقية فيينا أن يكون أعضاء البعثات القنصلية ممن يحملون جنسية الدولة ، الا اذا وافقت الدولة الموفد لديها على تعيين أعضاء من غير جنسيتها ، سواء كانوا من جنسية الدولة الموفد لديها أو ممن يحملون جنسية دولة ثالثة .

ولا يشترط سبق الاخطار المقدم للدولة الموفد لديها باسم رئيس البعثة القنصلية على خلاف ما رأينا بالنسبة لرؤساء البعثات الدبلوماسية . ومع ذلك فقد ألزمت المادة ٢/١٩ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الدول بأن تقوم باخطار الدولة الموفد لديها بالاسم الكامل للمبعوثين القنصليين وبرتبهم ودرجاتهم - غير رئيس البعثة - وذلك مقدما وبوقت كاف ليتسنى لها أن تعترض على من لا ترغب في قدومه اليها .

واعطت الاتفاقية صراحة للدول الموفد لديها الحق في أن تعتبر أي عضو في بعثة قنصلية شخصا غير مرغوب فيه قبل وصوله اليها ، واذا كان قد وصل ، فان لها أن تعلن ذلك قبل تسلمه لاعماله في البعثة القنصلية ، ولا تلتزم في هذه الحالة بابداء الاسباب .

البراءة القنصلية :

٥٨١ - يزود رؤساء البعثات القنصلية بخطابات تعيين تصدر من رئيس الدولة وتوجه الى رئيس الدولة الاخرى اذا كان رئيس البعثة القنصلية في درجة قنصل أو نائب قنصل ، ومن وزير الخارجية ان كان اقل من ذلك ويثبت في هذا الخطاب اسمه ومرتبته ودرجته ودائرة اختصاصه

ومقر البعثة القنصلية ، ويطلق عليها عادة البراءات القنصلية (١) وترسل هذه البراءات الى سلطات الدول المعتمد لديها بالطريق الدبلوماسي ، واذا لم يوجد تمثيل دبلوماسي بين الدولتين ، فبأى طريق آخر مناسب ٠

ويقوم الممثل الدبلوماسي للدولة بتقـــديم صورة من البراءة القنصلية٠

اجازة ممارسة الاعمال القنصلية :

٥٨٢ ـ يلزم لكى يبدأ الممثل القنصلي فى ممارسة مهام وظيفته ، أن تقر الدولة المعين فيها تعيينه لديها ٠ ويتم ذلك عن طريق اجـــراء يعـــرف باسم الاجازة القنصلية ، يصدرها رئيس الدولة اذا كان المعين قنصـــلا أو قنصلا مساعدا ، ووزير الخارجية ان كان دون ذلك ٠ ويجوز للدولة الموفد لديها أن ترفض منح الاجازة القنصلية لاسباب سياسيةأو شخصية تتعلق برئيس البعثة٠ وهنا يجب سحب هذا الرئيس ٠ على انه يجوز من ناحية اخرى ان تسمح الدولة لرئيس البعثة القنصلية بالقيام بعمله بشكل مؤقت لحين صدور الاجـــازة القنصلية (٢) ٠

ومن الآثار التى تترتب على منح الاجازة لرئيس البعثة ٠ امكان ممارسة سائر الاعضاء فيها لعملهم دون حاجة الى صدور اجازة خاصة بكل منهم ٠

---

(١) هذا ولا تتقيد الدولة في تحرير هذا الخطـــاب بشكل معين ، كمـــا انها لا تلتزم بتدوين بيانات معينة فيه ٠

(٢) يختلف موقف الدول بالنسبة للشكل الذى يتم فيه اتخاذ هذا الاجراء فمنها من يصدره في وثيقة خاصة ترسل الى الممثل الدبلوماسي اللذى عين القنصل فى دائرته ، أو ترســـلها الى البعثة القنصلية نفسها ٠ وتقوم دول اخرى بوضع الاجازة فى صيغة معينة على خطاب التعيين ذاته ، كما ان من الدول من يكتفى بابلاغ منح الاجازة بالطريق الدبلوماسى ٠

راجع : على صادق ابو هيف ، محاضرة عن القانون القنصلى بعـــد اتفاقية فيينا عام ١٩٦٣ م ، ضمن الدورة الدبلوماسية الثانية لوزارة خارجية الكويت ، المرجع السابق : ص ٢٤٧ ٠

٥٨٣ - ويجوز أن تسحب الدولة الموفد لديها الاجازة القنصلية فى أى وقت اذا ما قامت البعثة بأعمال مخالفة لأنظمتها او اتت افعالا تمس كيانها . وقد تقدم الدولة على هذا التصرف لأسباب سياسية ، ويترتب على ذلك انهاء الصفة الرسمية للبعثة ، وعدم الاعتراف بهـا ، وان كان ذلك لا يؤثر على العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين .

٥٨٤ - هذا وقد الزمت التعليمات القنصلية لجمهورية مصر العربيـة رؤساء البعثات القنصلية المصرية ان يطلبوا عن طريق البعثات الدبلوماسية المصرية ، الاذن لهم مؤقتا بمباشرة عملهم انتظارا لصدور الاجازة القنصلية (المـادة الثانية من التعليمات القنصلية) ، واذا ما صدر الاذن ، كان للقنصل ان يباشر كافة الوظائف القنصلية وان يتمتع بحصانات القناصل فيها (١) .

وتقوم الدولة الموفد اليها او السلطة التى تعينها هذه الدولة بالآتى :

(أ) بتعيين أعضاء البعثة القنصلية ووصولهم بعد تعيينهم ، ورحيلهم النهائى وانهاء اعمالهم ، وكذا بجميع التغيرات الاخرى المتصلة بصفتهم والتى قد تطرأ اثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية .

(ب) بوصـول أى شخص ينتمى الى اسـرة أى من اعضـاء البعثة القنصلية ،.وممن يعيشون فى كنفه ورحيلهم النهائى ، وكذلك اذا ما انتهى انتماء اى شخص لاى سبب كان لاحد الاعضاء ... ،

تشكيل البعثة القنصلية :

٥٨٥ - رغم أن الدول تجرى على ارسال ممثلين قنصليين من موظفيها التابعين لها ، الا أن نظـام القناصل القديم الذى كان يقوم على اختيار احد

---

(١) محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى ، المرجع السـابق ، ص ٦١٠ .

الاشخاص بالدولة الاجنبية لرعاية المصالح التجارية للدولة ولمواطنيها ، لازال يترك اثره على التمثيل القنصلى فيما عرف بين الدول باسم القناصل الفخريين . وهكذا نجد تفرقة لها ما يبررها بين القناصل المبعوثين والقناصل الفخريين ، سنوضح اهم معالمها الآن .

القناصل المبعوثون :

٥٨٦ ـ هم الذين توفدهم دولتهم للقيام بالاعمال القنصلية لدى دولة اخرى ، ويكونون فى العادة من موظفى الدولة وممن يحملون جنسيتها ، وهم الآن العنصر الغالب فى التمثيل القنصلى .

وتشكل البعثة القنصلية من رئيس يكون بمثابة الممثل القنصلى للدولة ويعاونه عدد كاف من الاعضاء القنصليين والموظفين القنصليين أو المستخدمين ويقوم الرئيس بادارة البعثة والاشراف على شئونها .

ويكون رئيس البعثة عادة فى درجة قنصل عام أو قنصل او نائب قنصل او وكيل قنصل (المادة ٩ من اتفاقية فيينا) .

وتتحدد اسبقية رؤساء البعثات على اساس الدرجة التى يكونون فيها ، فاذا تساووا ، تم تحديد الاسبقية على اساس الاسبقية فى منح الاجازة القنصلية أو الاذن المؤقت ، واذا منحت الاجازة او الاذن لشخصين فى وقت واحد ، كان اساس الاسبقية بينهما ، هو تاريخ اخطار الدولة الموفد لديها بأوراق التعيين .

ويكون فى البعثة القنصلية عدد كاف من الاعضاء الذين يشغلون الوظائف القنصلية ، وتختلف درجات الموظفين القنصليين فى الدول المختلفة فهناك درجات متفاوتة من مساعدى ونواب القناصل والملحقين بالقنصليات وفى حالة غياب رئيس البعثة القنصلية مؤقتا يحل محله اقدم الاعضاء

القنصليين أو أي شخص آخر تختاره الدولة الموفدة (١) .

القناصل الفخريون :

٥٨٧ - وهم الاشخاص الذين تختارهم الدولة من بين الاشخاص المقيمين في الجهة التي ترغب في أن يكون لها تمثيل قنصلي بها ، ولا يشترط أن يكونوا من رعايا الدولة التي اختارتهم ، بل يجوز أن يكونوا من رعايا الدولة التي يؤدون فيها مهمتهم أو من رعايا دولة ثالثة. وهم الآن الجزء الباقي من النظام القنصلي القديم . وقد ذكرت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أن « كل دولة حرة في تعيين أو قبول أعضاء قنصليين فخريين » .

٥٨٨ - مقارنة بين القناصل المبعوثين والقناصل الفخريين :

١ - من حيث الاعمال التي يؤديها كل نوع : يمارس القناصل الفخريون نفس الاختصاصات القنصلية التي يمارسها القناصل المبعثون ، الا انهم عادة لا يقومون بها كلها ، وانما بواحد او اكثر منها حسبما تحدده لهم الدولة التي اختارتهم .

٢ - من حيث الحصانات والامتيازات المقررة للقناصل المبعوثين ، بل ان الاصل انهم لا يتمتعون بحصانات على الاطلاق ، وان جرت العادة على منحهم بعضها ، كما سوف نرى .

٣ - من حيث المركز القانوني لكل منهم :

القنصل المبعوث موظف عام من الدولة يخضع للنظام الوظيفي لها ، من حيث قواعد التعيين والترقية ، الى غير ذلك . بينما لا يعد القنصل

---

(١) تلتزم الدولة الموفدة باخطار الدولة الموفد اليها بمختلف الاختصاصات التي تحددها للقناصل الفخريين حتى لا يتصرفوا امامها خارج هذه الحدود ، ويسند اليهم عادة اختصاصات التاشير على جوازات السفر وتولي المصالح الملاحية او غير ذلك من الاعمال .

المختار موظفا ولايدخل فى النظام القانونى لموظفى الدولة ، بل ان الاصل انه لا يتقاضى مرتبا ، وان امكن ان يحصل على مكافآت • وهو لا يعدو ان يكون مجرد وكيل عن الدولة فى الشئون التى تعهد بها اليه •

٤ ـ يمكن للقناصل المختارين ان يقوموا بالاعمال الحرة والتجارية وكافة الانشطة المباحة فى الدولة بينما الا يستطيع ذلك القناصل المبعوثون لانهم موظفون عامون •

٥ ـ لا يشترط فى القناصل الفخريين ان يكونوا من جنسية الدولة الموفدة ، بل الاصل انهم يكونون من جنسية الدولة الموفد اليها ، ولا يوجد مع ذلك ما يمنع من ان يكونوا من رعايا دولة ثالثة ، بينما نجد ان القناصل المبعوثين يكونون من تابعى الدولة الموفدة •

٦ ـ تشكل معظم الدول بعثتها القنصلية من بين القناصل المعينين (١) وتستعين على سبيل الاستثناء بقناصل مختارين ، اما لاعتبارات سياسية او لاعتبارات اخرى • انما تضع الدول القيود العديدة على قبول قناصل مختارين فى اراضيها ، من ذلك ان تشترط المعاملة بالمثل (٢) او عدم تعيينهم فى عاصمة الدولة اذا كان للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية بها ، او قصر تعيينهم على مدن معينة فيها (٣) •

---

(١) وتعتبر فرنسا النموذج الرئيسى لذلك فهى تقتصر على القناصل المعينين ، ولا تستخدم قناصل فخريين •

(٢) من ذلك جمهورية مصر العربية (راجع قرار رئيس الجمهورية الصادر فى ٧ نوفمبر عام ١٩٥٤ م ، بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين بالقاهرة) •

(٣) تقتصر جمهورية مصر العربية تعيين القناصل الفخريين فى المدن الآتية : (القاهرة ، الاسكندرية ، وبور سعيد والاسماعلية ، والسويس) • كما تشترط لقبول القناصل الفخريين بالقاهرة الا يكون للدولة الطالبة بعثة

٥٨٩ ـ والى جانب فئتى القناصل المبعوثين والمخبرين ، تستعين البعثات القنصلية ـ كالبعثات الدبلوماسية ـ بطائفة من الموظفين ، كالكتبه والمترجمين وامناء المحفوظات والعهد والحرس والمراسلات ٠

حجم البعثة القنصلية :

٥٩٠ ـ يتوقف هذا الحجم على مدى الاعمال المنوط بالبعثة القيام بها ، واذا لم يوجد اتفاق صريح حول هذه المسائل بين الدولتين ، فان للدولة الموفد اليها ـ حسبما ورد النص عليه فى اتفاقية فيينا ـ ان تحتم أن يبقى هذا الحجم فى حدود ما تعتبره هى معقولا وعاديا بالنظر الى الظروف والاحوال السائدة فى دائرة اختصاص القنصلية والى احتياجات البعثة القنصلية المعنية ٠

الفصل الرابع

حياة البعثة القنصلية على أرض الدولة

٥٩١ ـ بعد ان رأينا كيف تولد البعثة القنصلية نأتى الآن الى بيان اهم ما يمر بالبعثة اثناء تواجدها على أرض الدولة الاخرى ، فنرى اهم اعمال البعثة ثم نرى حصانات وامتيازات البعثة القنصلية ٠

اولا : الوظائف القنصلية

٥٩٢ ـ تحدد هذه الوظائف القوانين الداخلية لكل دولة فى حدود ما يقرره العرف والقواعد الدولية ، وهى عموما لا تخرج عن المسائل الآتية : ـ

دبلوماسية بها ولا يجوز القنصل الفخرى أن يباشر اعماله رسميا الا بعد ابلاغه قرار الاعتماد الذى تصدره وزارة الخارجية بناء على الطلب الذى تقدمه الدولة الطالبة بالطريق الدبلوماسى ٠

(١) حماية رعايا الدوله والاشراف على شئونهم فى الخارج

وتعتبر هذه الوظيفة المهمة الرئيسية التى قام من اجلها التمثيل القنصلى، وان كانت البعثات الدبلوماسية تشاركها فيها بقدر أو اخر الان ، وهـذه المهمة متشعبة :

١ - فمن ناحية يقوم القنصل بالتأكد من أن مواطنيه يعاملون معاملة حسنة فى الدائرة التى يمارس عمله فيها ، ويتمتعون بكامل الحقوق التى تقررها لهم الاتفاقات التى تكون الدولة طرفا مـع دولتهم فيها ، واذا لم توجد ، فهناك معيار الحد الادنى من الحقوق التى يتمتع بها الاجانب فى الدول التى يوجدون فيها ، ، والتى يقررها القـانون الدولى ويفرض على الدول التعامل وفقا لها . وله - تحقيقا لهذا الهدف - أن يتصل بالسلطات المحلية ليعرض عليها شكاوى وطلبات مواطنية كما انه يساعدهم فى رفع دعواهم ان اقتضى الامـر .

وقد نصت اتفاقية فيينا على أن من مهام البعثات القنصـلية ، تمثيل رعايا الدولة الموفدة ، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم المناسب امام المحاكم والسلطات الاخرى فى الدولة الموفد لديها لطلب اتخاذ الاجراءات المؤقتة طبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة ، لصيانة حقوق ومصـالح هؤلاء الرعايا ، فى حالة عدم استطاعتهم ، بسبب غيابهم أو لاى سبب اخـر ، الدفاع فى الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم وذلك مع مراعاة التقاليد والاجراءات المتبعة فى الدولة الموفد لديها .

٢ - وهناك فئة خاصة تحتاج الى حماية الدولة فى الداخل والخارج ، وقد اسندت اتفاقية فيينا اختصاص الحماية لهم فى الخارج الى قناصل الدولة ونعنى بهم القصر وعديمى الاهلية وناقصيها ، فى حدود ما تقضى به قوانين ولوائح الدولة الموفد لديها ، وخاصة فى الحالة التى يتطلب الامر فيها اقامة

الولاية أو الوصاية او القوامة أو اتخاذ تدابير الحجر عليهم (١) .

٣ ـ ومن قبيل ذلك ايضا واجب القنصل فى حماية مصالح الدولة الموفدة أفرادا أو هيئات فى مسائل التركات فى اراضى الدولة الموفد لديها وطبقا لقوانين وانظمة هذه الدولة (٢) .

٤ ـ تقوم البعثة القنصلية بمساعدة الفقراء والمعوزين والمرضى ، وتتخذ اجراءات ترحيلهم الى الدولة عند الحاجة . كما انها تنقل جثث من يتوفى منهم الى الدولة الموفدة .

٥ ـ وبالاضافة الى ذلك يقدم القنصل لمواطنيه مجموعة من الخدمات الادارية نيابة عن سلطات دولته ، تتصل عموما بالتوثيق والتصديق :

١١٥ ـ فهو يقوم بتحرير عقود زواج مواطنيه والتصديق عليها .

ـ ويقوم ايضا بتحرير العقود الرسمية والوصايا وشهادات الاعتراف بالبنوة واعلامات الوراثة وفقا لقوانين الدولة الموفدة والتصديق عليها .

ـ وتحرير جوازات السفر لمواطنيه والتصديق عليها .

ـ ويقوم ايضا بتحرير اشهادات الطلاق والتصادق عليها .

ـ يجرى بعض التدابير التى تتصل بالخدمة العسكرية لمواطنيه كتلقى طلبات تأجيل التجنيد ، وتحرى الأسباب التى يتطلبها ورفعها الى سلطات دولته .

ـ يقوم بالتصديق على الوثائق الصادرة من سلطات الدولة التى يعمل فيها وذلك حتى يمكن الاحتجاج بها امام سلطات دولته .

وحتى يتمكن القنصل من ممارسة هذه الاعمال فانه يعد سجلات

---

(١) المادة الخامسة ، فقرة (ط) .

(٢) اتفاقية فيينا المادة ٥ فقرة (ز) .

خاصة يدون فيها أسماء مواطنيه الموجودين فى دائرة اختصاصه ٠

(ب) حماية المصالح الاقتصادية والتجارية لدولته :

٥٩٣ ـ من الاختصاصات الرئيسية للبعثات القنصلية ، العمل على حماية المصالح الاقتصادية لدولتها او لرعاياها فى الخارج ،بل نصت اتفاقية فيينا على اختصاصها فى « العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها ، وكذلك توثيق عـــلاقات الصداقه بينهما باى شكل وفقا لنصوص هذه الاتفاقية » ٠ كما ادخلت فى هذه المهمة الاستعلام بجميع الطرق المشروعة عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعملية فى الدولة الموفد اليها وارسال تقارير عن ذلك الى حكومات الدولة ، واعطاء المعلومات عن الاحوال التجارية والاقتصادية لدولته لمن يطلبها (١) وتقوم البعثة القنصلية بالاشراف على تنفيذ اتفاقيات التبادل التجارى والصناعى بين الدولتين ، ومراعاة الا يتم اى خرق لهـــا من جانب الدولتين ٠

٥٩٤ ـ وتلزم التعليمات القنصلية لمصر ، رؤساء البعثات القنصلية فى البلاد التى لا يوجـــد فيها تمثيل تجارى ، امداد وزارة الخارجية المصرية بتقرير شهرى عن الأحداث الاقتصادية وحركة التجارة بين الدولة ومصر وبتقرير سنوى عن الأحوال الاقتصادية العامة للدولة (٢) ٠

(جـ) الاشراف على شئون الملاحة والطيران لدولته :

٥٩٥ ـ وتوكل الأعراف الدولية الى القناصل اختصاصات هامة فى الأحوال العادية والأحوال الطارئة فى هذه الحقول ، ففى الأحوال العادية

---

(١) راجع الفقرتين ب ، جـ من المادة الخامسة من الاتفاقية ٠
(٢) راجع المادة ٣٦٦ من التعليمات السابق الاشارة اليها والمطبوعة فى مجلد خاص عام ١٩٥٩

يقومون بالاطلاع على الأوراق الخاصة برحلة السفينة ، وحمولتها ، ويقومون بممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها فى قوانين ولوائح الدولة الموفدة على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة ، وعلى الطائرات المسجلة فى هذه الدولة وعلى طاقم كل منها ٠

٥٩٦ - ويقوم القنصل بتقديم المساعدة لهذه السفن والطائرات والى اطقمها وتلقى البلاغات عن سفرها ، وفحص اوراقها والتاشير عليها ٠

اما فى الأحوال الطارئة فهم يقومون باجراء التحقيقات اللازمة لمعرفة اسباب اى حادثة تقع من السفينة او الطائرة التابعة للدولة ٠ وارسال نتائج ذلك الى دولهم وذلك دون اخلال بحقوق الدولة الموفد لديها ٠ كما يقومون بتسوية كافة الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة (١) ٠

٥٩٧ - ونجد تفصيلات وافية عن هذه المهمة فى التعليمات القنصلية لجمهورية مصر (٢) ٠

---

(١) راجع اتفاقية فيينا المادة الخامسة (ك ، ل) ٠

(٢) اعطت التعليمات لرؤساء البعثات القنصلية المصرية فى الخارج اختصاصات سلطات الموانىء المصرية فيما يتعلق بممارسة الشئون الادارية للملاحة بالنسبة لتحركات السفن التى تحمل علم الجمهورية او فى المنازعات التى تنشب بين ربانية السفن وبحارتها ، ولذلك الزمت ربانية السفن التابعة لمصر بالتقدم خلال اربع وعشرين ساعة الى القنصل المصرى فى المرفأ الذى رست فيه السفينة واطلاعه على دفتر السفينة ورخصة السفر ، والشهادة الصحية ٠ ويقوم القنصل بالتاشير على هذه الأوراق ٠

واعطته هذه التعليمات سلطة عمل المحاضر اللازمة عن المنازعات التى تقع بين ربان السفينة او الملاحين فى اى شان من الشئون ، وان يحاول التوفيق بينهم ٠ ويتولى التصديق على دفاتر يومية السفن والتقارير المقدمة من الربان عن السفينة التى تكون قد تعرضت هى وحمولتها او طاقمها او ركابها لحوادث جسيمة اثناء رحلتها فى طريقها الى الميناء الواقـــع فى دائرة اختصاص البعثة ٠

(د) بعض الاختصاصات القضائية :

٥٩٨ ـ يعد زوال اختصاص القناصل فى حسم المنازعات بين مواطنيهم والغير ، بعد انتهاء نظام الامتيازات الأجنبية ، لم يعد للقناصل سوى اختصاصات ضئيلة في مساعدة سلطات دولهم القضائية فى القيام ببعض المهام المتصلة بالنظام القضائى .

٥٩٩ ـ وقد عبرت اتفاقية فيينا عن هذه الاختصاصات فى أكثر من موضع . فالقناصل يقومون ، بتسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالانابات القضائية وفقا للاتفاقيات الدولية القائمة ، وفى حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات ، فبأى طريقة تتمشى مع قوانين ولوائح دولة المقر » .

٦٠٠ ـ كما اشرنا الى اختصاص القناصل فى تمثيل مواطنيهم والدفاع عن حقوقهم امام الجهات القضائية ، وخاصة فى اتخاذ الاجراءات المطلوبة للحفاظ على مستحقات القصر وعديمى الأهلية .

ولا يوجد فى النهاية ما يمنع القنصل من أن يقوم حكما بين مواطنى دولته اذا ما اتفقوا على ذلك ، ولم تكن قوانين الدولة الموفد لديها تمنع ذلك (١) .

= ولرئيس البعثة القنصلية سلطة منح السفن التى تبنى فى الخارج لحساب مصر اجازة تبيع الابحار رافعة علم الجمهورية وذلك حتى يتم تسجيلها كما أن له باذن لربانية السفن باقتراض المبالغ اللازمة لها وذلك اذا طرات حاجة ملحة لها اثناء سفرها (المواد من ٣٦٧ ـ ٣٧٣ من التعليمات) .

(١) نصت الفقرة اخيرة من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا التى عددت المهام القنصلية على اختصاص القناصل ، بممارسة جميع الأعمال الأخرى التى توكل الى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتى لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها او التى لا تعترض عليها هذه الدولة أو التى ورد ذكرها فى الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها .

(هـ) بعض الاختصاصات السياسية :

٦٠١ ـ لا يعتبر القنصل ممثلا عاما للدولة ، وانما هو موظف يتولى بعض الاختصاصات الاقتصادية والتجارية والادارية ، ومن ثم فليس له اختصاصات سياسية اصلا . ومع ذلك اقر العرف الدولى قيام البعثة القنصلية استثناء ببعض المهام السياسية ، وقد اقرت اتفاقية فيينا هذا العرف وان اشترطت لجوازة مايلى :

١ ـ الا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية فى الدولة ، كما لا تمثلها فيه سياسيا دولة ثالثة .

٢ ـ ان توافق الدولة الموفد لديها على قيام البعثة القنصلية بهذه المهام .

٣ ـ الا يكتسب القنصل اية امتيازات او حصانات دبلوماسية .

٦٠٢ ـ ويقضى العرف الدولى بجواز ان يعهد للقناصل من جانب دولهم ـ وبموافقة حكومة الدولة الموفد لديها ـ بتولى الشئون السياسية للدولة وهنا يكتسبون صفة القائم بالأعمال الى جانب صفتهم كقناصل ويتمتعون فى هذه الحالة بمختلف الحصانات والامتيازات الدبلوماسية » .

٦٠٣ ـ ومن ناحية اخرى اجازت اتفاقية فيينا تكليف عضو قنصلى بتمثيل الدولة الموفدة لدى اية منظمة دولية حكومية ، وفى هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التى يمنحها القانون الدولى التقليدى او الاتفاقات الدولية الى مثل هؤلاء الممثلين . غير انه فيما يختص بأى عمل قنصلى يمارسه ، ليس له الحق فى حصانة قضائية تتجاوز تلك التى يتمتع بها العضو القنصلى بموجب هذه الاتفاقية (١) :

---

(١) راجع المادة ٤٩ / ١ ، ب من اتفاقية فيينا .

ثانيا : حصانات وامتيازات البعثة القنصلية

١ ـ مدى الحصانات :

٦٠٤ ـ مقارنة بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية :

تقل الحصانات القنصلية عن الحصانات الدبلوماسية لسبب رئيسى ، هو أن التمثيل القنصلى تمثيل محدود يختص بأعمال معينة ، بينما التمثيل الدبلوماسى تمثيل عام يتضمن عنصر سياسى ومظهرى لا نجده فى العمل القنصلى .

٢ ـ مصدر هذه الحصانات :

٦٠٥ ـ بينما نجد الحصانات الدبلوماسية تقرر بقواعد عامة يقرها القانون الدولى ، نجد أن مصدر الحصانات القنصلية ، الاتفاقات الثنائية بين الدول وقوانينها المحلية ، وبعد عام ١٩٦٣ صارت اتفاقية فيينا هى أساس منح هذه الحصانات بالنسبة للدول الأطراف فيها ، وذلك الى جانب بعض أحكام العرف الدولى .

٣ ـ الحصانات المتعلقة بمقر البعثة القنصلية :

٦٠٧ ـ لا تكاد تجد فارقا بين الحصانات والامتيازات المتعلقة بمقر البعثة الدبلوماسية وتلك المتعلقة بالبعثة القنصلية الا فى مسائل بسيطة ، فمقر البعثة القنصلية له نفس حرمة مقر البعثة الدبلوماسية ، فيما عدا المسائل الآتية : ـ

٦٠٨ ـ بينما لا يجوز ابدا دخول مقر البعثة الدبلوماسية وملحقاته من حديقة او جراج او حتى سيارات ، نجد حصانة مقر البعثة القنصلية تقف عند « الجزء المخصص من مبانى القنصلية لأعمال البعثة القنصلية » (١) .

---

(١) المادة ٢/٣١ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .

٦٠٩ ـ يجوز اعلان جميع الأوراق القضائية والادارية مباشرة الى الممثل القنصلي في مقر عمله سواء تعلقت هذه الأوراق بالشئون القنصلية التي يتولاها عن مواطنيه ، او تعلقت بأفعال تتصل بتصرفاته الخاصة ، بينما لا يجوز اتخاذ اية اجراءات من هذا النوع في مقر البعثة الدبلوماسية على ما راينا من قبل ٠

٦١٠ ـ راينا خلافا فقهيا حول مدى حق البعثة الدبلوماسية في ايواء اشخاص فيها ، ولا خلاف بين الفقهاء في ان القنصليات ليس لها هذا الحق ٠

٦١١ ـ كذلك اجازت اتفاقية فيينا صراحة دخول السلطات العامة مقار البعثات القنصلية في حالة حدوث حريق او كارثة اخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية فورية ، بينما لم تنص اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية صراحة على هذا الحكم (١) ٠

٦١٢ ـ اخيرا اجازت اتفاقية فيينا نزع ملكية مقار البعثات القنصلية للمنفعة العامة مع تعويض فورى وفعال ، ومع عدم اعاقة قيام البعثة بعملها بينما لا يجوز ذلك بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ٠

٦١٣ ـ وفيما عدا ذلك نجد نفس المزايا والحصانات المقررة للبعثات الدبلوماسية ، تتمتع بها البعثات القنصلية بمقتضى اتفاقية فيينا ، من ذلك ضرورة تسهيل حصولها على مكان خاص ، وحرمة الوثائق والمحفوظات الخاصة بها ، وحرية الاتصال وحرية المراسلات عدا استخدام الأجهزة اللاسلكية فيجب موافقة الدولة على ذلك ٠ كذلك لها نفس المزايا المالية من حيث

---

(١) راينا انه لا يجوز دخول السلطات في مقار البعثات الدبلوماسية الا بموافقة صريحة من رئيسها ٠ اما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية فقد اخذت بعكس المبدأ بل اعطت لرئيس البعثة الدبلوماسية ان يسمح للسلطات بدخول مقار البعثات القنصلية (المادة ٣١) ٠ وقد ذكرنا ان هذه الموافقة تعتبر مفترضة في حالات الحرائق او الكوارث ٠

الاعفاء من كافة الضرائب والرسوم على ما تحصله من مبالغ عند قيامها بمهامها ، ولها نفس الاعفاءات الجمركية المقررة للبعثات الدبلوماسية (١) وكذلك لها الحق فى استعمال العلم الوطنى ووضع الشعار الخاص بالدولة على المبنى الذى تشغله وعلى مسكن رئيس البعثة والوسائل التى ينتقل بها ٠

ويجوز للبعثة القنصلية أن تستخدم حقيبة دبلوماسية ، بنفس الشروط والأوضاع التى ذكرناها بالنسبة للحقيبة الدبلوماسية ٠

تسهيل قيام القنصليات بأعمالها :

٦١٤ - يقتضى قيام القنصليات بأعمالها ، الاتصال المستمر برعايا الدولة الموجودين فى دائرتها ، واحيانا الاتصال بالسلطات الرسمية فى الدولة وتطبيقا لذلك وجدنا نصوصا صريحة فى اتفاقية فيينا تعطى للقنصليات هذا الحق الذى يقررة العرف الدولى من قبل ٠

٦١٥ - وهكذا وضعت المادة ٣٦ من الاتفاقية التزاما على عاتق الدولة بتسهيل اتصال البعثة القنصلية برعايا الدولة وحقابلتهم بحرية ٠ كما أوجبت الاتفاقية على الدولة ان تخطر البعثة القنصلية بدون تأخير فى اى من الأحوال الآتية ٠ (١) ٠

- حالة القبض على احد رعايا الدولة او حجزه او اعتقالة لأى سبب من الأسباب متى طلب ذلك ، كما يجب على هذه السلطات اخطار القنصلية باى اتصال يوجه اليها من الشخص المقبوض عليه او المعتقل أو المحجوز ٠

وللموظفين القنصليين الحق فى أن يزوروا رعايا الدولة الذين يوجدون فى السجون لأى سبب وفى التحدث والتراسل معهم وفى ترتيب من ينوب عن مسجون أو معتقل او محجوز ، الا اذا اعترض على ذلك ٠

---

(١) راجع المواد ٣٢ ، ٣٩ ، ٥٠ من الاتفاقية ٠
(١) راجع المادتين ٣٦ ، ٣٧ من اتفاقية فيينا ٠

ـ حالة وفاة أحد رعايا الدولة الموفدة ٠

ـ الأحوال التى تتطلب تعيين ولى او وصى أو قيم على احـــد رعايا الدولة من ناقصى الأهلية أو عديمها ٠

ـ حالة غرق أو جنوح سـفينة تابعة للدولة الموفدة فى المياه الاقليمية أو الداخلية للدولة الموفد لديها ٠

ـ حالة اصابة طائرة مسجلة فى الدولة الموفدة بحادث على أراضى الدولة الموفد لديها ٠

٦١٦ ـ اما عن الاتصال بالسلطات المحلية المختصة فى دائرة القنصلية فهذا ما قررته صراحة المـادة ٣٨ من الاتفاقية ٠ ويجوز ايضا للبعثة القنصلية الاتصال بالسلطات المركزية الخاصة بالدولة اذا سمحت بذلك قوانين الدولة ، وفى حدود ما يسمح به العرف أو الاتفاقات الدولية ٠

٤ ـ المزايا والحصانات الخاصة باعضاء البعثة القنصلية :

الحرمة الشخصية للقناصل :

٦١٧ ـ من المناسب ايضـــا ان نقارن بين الحصانات الديبلوماسـية والحصانات القنصلية المقررة لأعضاء البعثات الديبلوماسية والقنصلية ، والواقع ان هناك تشابه بينهما فى كثير من الأمور ٠ فمثلا نجد ماذكرناه بصدد الحصانة الشخصية للاعضاء ، اى معاملتهم بالاحترام اللازم ، واتخـــاذ الاجراءات اللازمة لحماية اشخاصهم من أى اعتداء ، مقررة بالنسبة للاعضاء القنصليين ، بنفس القواعد التى رأيناها بالنسبة للممثلين الديبلوماسيين ٠

الحصانة ضد ولاية القضاء الجنائى :

٦١٨ ـ انما يختلف الوضع بالنسبة للحصانة القضائية ، إذ يخضـع الأعضاء القنصليون لولاية القضاء الجنائى بشكل كامل ، ومع ذلك أوردت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بعض القيود على سلطات الدولة فى اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد اعضاء السلك القنصلى ،

٦١٩ ـ فقد حظرت القبض عليهم أو وضعهم فى الحبس الاحتياطى او اخضاعهم لاجراءات تحد من حريتهم الا فى حالة ارتكابهم جنايات خطيرة ، وتنفيذا لقرار صادر من السلطة القضائية المختصة ٠

٦٢٠ ـ واوجبت الاتفاقية عند مباشرة محاكمة عضو قنصلى امام السلطات المختصة أن يتم ذلك بالاحترام اللازم له نظرا لمركزه الرسمى ، وفيما عدا حالة ارتكاب جنايات خطيرة ، يجب الا يكون من شان هذه المحاكمة اعاقة قيام القنصل بأعمال وظيفته ، الا فى اضيق الحدود ٠

٦٢١ ـ ويجب أن يبلغ رئيس البعثة القنصلية باسرع ما يمكن بأية اجراءات تتخذ ضد احد اعضاء البعثة القنصلية ، اما اذا كانت هذه الاجراءات قد اتخذت ضد رئيس البعثة القنصلية نفسه فيجب ابلاغ الدولة نفسها بالطريق الدبلوماسى ، وفيما عدا ذلك يكون مركز الاعضاء القنصليين هو نفس مركز الأفراد الذين يقيمون باقليم الدولة فيما يتعلق بمباشرة الاجراءات الجنائية ضدهم ٠ وعلى ذلك فانه ليس لساكنهم حرمة تفوق الحرمة المقررة لسائر الأفراد ، كما انه يحكم عليهم باية عقوبة مقررة للجريمة التى يرتكبونها وتنفيذ عليهم الأحكام من جانب سلطات الدولة ٠

٦٢٢ ـ ورغم أن هذا هو المبدأ المسلم به بين الدول ، والذى اخذت به اتفاقية فيينا ، الا أن بعض الدول تجرى ـ وفقا لاتفاقات خاصة وعلى اساس المعاملة بالمثل ـ على قصر محاكمة القناصل على حالة ارتكابهم جرائم جسيمة مثل الجنايات والجنح الخطيرة ، على خلاف الجنح البسيطة والمخالفات فهى لا تقدم عادة على محاكمتهم من اجلها (١) ٠

---

(١) راجع على صادق ابو هيف ، القانون القنصلى بعد اتفاقية فيينا ، البحث السابق الاشارة اليه ص ٢٥٤ ٠

الحصانة في المسائل المدنية :

٦٢٣ ـ والمبدأ العام الذى يحكم هذه المسألة ، هو ان القناصل يخضعون لولاية القضاء المدنى للدول المعتمدين لديها ، فيما عدا المسائل المتصلة بالأعمال الرسمية للبعثة . بل انه فى المسائل الأخيرة يخضعون لسلطان الدولة القضائى فى حالتين :

الحالة الأولى : خاصة بالمسائل الناتجة عن عقد ابرم بمعرفة عضو او موظف قنصلى ولم يكن التعاقد قد تم صراحة او ضمنا على اساس صفته كوكيل عن الدولة الموفدة .

والحالة الثانية : تتعلق بالدعاوى التى ترفع من طرف ثالث عن ضرر نتج له فى الدولة الموفد اليها بسبب مركب او سفينة او طائرة تابعة للدولة الموفدة (١) .

٦٢٤ ـ يختلف وضع اعضاء البعثة القنصلية هنا ايضا عن وضع الدبلوماسيين ، فهم يلتزمون باداء الشهادة ، ويجوز لسلطات الدولة الادارية او القضائية ان تطلب شهادتهم فى اية مسائل او دعاوى تعرض عليها ، انما يجب ان يتم ذلك بالشروط الآتية : ـ

١ ـ الا يطلب منهم الادلاء بمعلومات تتصل بمباشرة اعمالهم الرسمية ولا ان يقدموا مكاتبات او مستندات خاصة بهذه المسائل (١) .

٢ ـ يجب الا يكون من شان اداء الشهادة عرقلةعمل عضو البعثة القنصلى وقد ذكرت اتفاقية فيينا هذا الشرط صراحة . واشارت الى انه بامكان سلطات الدولة ان تحصل على الشهادة من مسكن القنصل او فى مقر

---

(١) المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا العلاقات القنصلية .

(٢) المادة ٤٤ فقرة ٣ من اتفاقية فيينا .

البعثة القنصلية أو بمقتضى تقرير كتابى يحرره المرسلة لها ، كلما تيسر شىء من ذلك (١) .

بعض المزايا الأخرى :

٦٢٥ — يتمتع أعضاء البعثة القنصلية باعفاءات مالية عن المسائل المتصلة باعمالهم الرسمية ، كما اقرت اتفاقية فيينا بتمتعهم ببعض المزايا الخاصة نذكر منها :

١ — الاعفاء من قيود تسجيل الأجانب (المادة ٤٦) .

٢ — الاعفاء من تراخيص العمل فيما يتعلق باستخدام البعثة لموظفين من غير رعايا الدولة الموفدة (م ٤٧) .

٣ — الاعفاء من الخدمات الشخصية والعامة ، وكذلك من الخدمة العسكرية ومن اية ارتباطات تتصل بالدفاع عن الدولة (م ٥٢) .

الحصانات القنصلية فى حالة المرور فى اقليم دولة ثالثة :

يتمتع القناصل بالحصانات والامتيازات المقررة لأعضاء السلك الدبلوماسى فى هذه الحالة وفقا للضوابط التى رأيناها بشأنها (٢) .

سريان الحصانات القنصلية فى الزمان :

٦٢٦ — يبدأ تمتع عضو البعثة القنصلية بالحصانات والامتيازات منذ وصوله الى اقليم الدولة او منذ تاريخ تسلمه لعمله ، ان كان موجودا اصلا فى اقليم الدولة .

وينتهى تمتعه بهذه الحصانات منذ الوقت الذى يغادر فيه اقليم الدولة بعد انتهاء مهمته ، او بانتهاء المهلة المعقولة التى تكون الدولة قد أعطتها له

---

(١) المادة ٤٤ فقرة ٢

(٢) المادة (٥٤) وردت فيها نفس الأحكام التى ذكرتها المادة (٤٠) من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية .

لتجهيز شئونه . ويسرى هذا الحكم حتى فى حالة وجود نزاع مسلح بين الدولتين (١) .

٦٢٧ ـ وتستمر حصانة العضو القنصلى عن الأعمال التى اداها بصفته الرسمية ، حتى لو زالت عنه الحصانه بعد ذلك ويتمتع اعضاء عائلة عضو البعثة القنصلية بهذه الحصانات والامتيازات ، من وقت دخولهم اقليم الدولة ، أو من التاريخ الذى اصبحو فيه اعضاء فى اسرة العضو أو قاموا فيه بخدمته (الخدم الخصوصين) . وينتهى تمتعهم بالحصانات من تاريخ انتهاء تمتع العضو بها أو بانتهاء انتمائهم الى اسرة العضو أو خروجهم من خدمته .

٦٢٨ ـ وفى حالة وفاة عضو بعثة قنصلية ، يستمر افراد اسرته الذين يعيشون معه فى التمتع بالمزايا والحصانات الممنوحة لهم حتى وقت تركهم لاقليم الدولة الموفد اليها ، أو حتى تنتهى مدة معقولة تمكنهم من ذلك ايهما اقرب كما تلتزم الدولة الموفد اليها فى هذه الحالة بالسماح بتصدير منقولات المتوفى عدا تلك التى تكون حيازتها محظورة وقت الوفاة . كما تلتزم الدولة بعدم تحصيل رسوم اهلية أو محلية أو بادية على التركة او على نقل ملكية المنقولات التى ارتبط وجودها فى الدولة الموفد اليها بوجود المتوفى فيها بوصفه عضوا بالبعثة القنصلية أو فردا من افراد اسرة عضو البعثة .

حصانات وامتيازات البعثات القنصلية الفخرية :

٦٢٩ ـ يختلف مركز القناصل الفخريين والبعثات الفخرية عن الأحكام التى قررناها بالنسبة للقناصل المعينين .

وقد وضعت اتفاقية فيينا تمييزا بين الطائفتين مؤداه خضوعهم لأحكام مشتركة فى بعض المسائل ، وتمييز القناصل الفخريين والبعثات القنصلية

---

(١) المادة (٥٣) من اتفاقية بينا العلاقات القنصلية .

الفخرية باحكام خاصة فى مسائل اخرى :

٦٣٠ ـ ففيما يتعلق بحصانات البعثة ، فانها تشترك مع البعثات المعينة فى معظم المسائل كالحق فى استعمال العلم الوطنى وشعار الدولة ، وتيسير حيازة المبانى اللازمة للبعثة ، واسكنى اعضائها ، وحرية التنقل للاعضاء ، وحرية الاتصال وحرية المراسلات اراسلات القنصلية،وحق الاتصال برعايا الدولة الموفدة ، والاتصال بسلطات الدولة الموفد اليها وحق تحصيل الرسوم والتحصلات القنصلية ، وضرورة ابلاغ البعثة القنصلية عن حالات الوفاة والولادة والوصاية وحوادث البواخر والطائرات وكذلك اقرت الاتفاقية التزامات الدولة الثالثة بالنسبة لحرمة المراسلات القنصلية وحامل الحقيبة القنصلية (١) .

٦٣١ ـ ومن ناحية ثانية نجد ان الاتفاقية اعطت البعثات القنصلية الفخرية حصانات اقل فى بعض النواحى : فمع اقرارها اعفاء البعثة واعضائها من الضرائب الا انها قصرت الحماية على المبانى المملوكة او المؤجرة للدولة الموفدة دون تلك المملوكة او المؤجرة لشخص يعمل لحسابها (٢) .

٦٣٢ ـ كذلك اقرت حرمة المحفوظات والوثائق الخاصة بالبعثة الفخرية مع اشتراط أن تكون منفصلة عن باقى الأوراق والمستندات ـ وعلى الأخص ـ عن المراسلات الشخصية لرئيس البعثة او لأى شخص يعمل معه . وايضا على ان تستقل عن الكتب او المتعلقات الخاصة بهم (٣) .

٦٣٣ ـ وتقصر الاتفاقية الاعفاء من الرسوم الجمركية على شعارات الدولة والاعلام واللافتات والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية

---

(١) تراجع المواد : (٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ ، ٣٤،٣٥ ٣٦ ٣٧ ٣٨ ٣٩ ٥٤/ ٣) .

(٢) المادة (٦٠) من الاتفاقية .

(٣) المادة (٦١) من الاتفاقية .

واثاث المكاتب والمهمات والأدوات المكتبية والأصناف المشابهه التى تورد للبعثة بمعرفة الدولة الموفدة او بناء على طلبها (١) .

ولا تسمح الاتفاقية بتبادل الحقائب بين بعثتين يراسهما عضوان قنصليان اخران فى بلدين مختلفين الا بعد موافقة الدولتين الموفدة والموفد اليها (٢) .

٦٣٤ - أما فيما يتعلق بحصانات الأعضاء القنصليين ، فاننا نجد ايضا احكاما مشتركة بينهم وبين القناصل المعينين ، هى ضرورة الابلاغ عن اجراءات الحجز أو القبض او المحاكمة التى تتخذ ضدهم (٣) ، كذلك يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة للاعمال الرسمية فقط (٤) ، ولا يلتزمون باداء الشهادة عن وقائع تتصل بعملهم الرسمى (٥) .

٦٣٥ - ومن ناحية اخرى نجد امتيازاتهم اقل فى العديد من المسائل ، من ذلك ان المزايا والحصانات التى قررتها الاتفاقية لا تعطى لأفراد اسرة العضو القنصلى الفخرى او الموظف القنصلى الذى يعمل فى بعثة قنصلية يراسها عضو قنصلى فخرى (٦) .

٦٣٦ - كذلك يقتصر الاعفاء من الضرائب والرسوم المستحقة عن الكافات والمرتبات التى يتقاضونها من الدولة الموفدة نظير ممارستهم الأعمال القنصلية ، ولا يتمتع القنصل الفخرى باية اعفاءات جمركية عن البضائع التى يستخدمها او يستوردها بصفته الخاصة .

٦٣٧ - وفى الاعفاء من قيود تسجيل الأجانب ، اشترطت الاتفاقية

---

(١) المادة (٦٢) من الاتفاقية .
(٢) المادة (٥٨) من الاتفاقية .
(٣) المادة (٤٢) من الاتفاقية .
(٤) المادة (٥٨) من الاتفاقية .
(٥) المادة (٤٣) من الاتفاقية .
(٦) المادة (٣/٤٤) من الاتفاقية .

لمنحهم هذه الميزة الا يقوموا ، بممارسة اى نشاط مهنى او تجارى بقصد تحقيق الربح (١) ٠

٦٣٨ ـ كما ان الاعفاء من الخدمات الشخصية لا يشمل سوى رؤساء البعثات القنصلية الفخرية ، دون بقية اعضاء البعثة او حتى افراد اسرهم (٢) ٠

٦٣٩ ـ يبقى ان نقرر ان الحماية الشخصية التى قررتها الاتفاقية لقناصل الفخريين اقل من تلك التى تقررت للقناصل العامين (٣) ، وكذلك بالنسبة لجواز القبض على القناصل ، فبينما نجده لا يجوز بالنسبة للقناصل العامين ، الا فى حالة ارتكابهم جرائم خطيرة ، نجد ان القيد غير وارد بالنسبة للقناصل الفخريين (٤) ٠

الوكلاء القنصليون :

٦٤٠ ـ لا يتمتع الوكلاء القنصليون بالحصانات المقررة فى الاتفاقية ، وانما يجب ان يبرم اتفاق خاص بين الدولتين الموفدة والموفد لديها يبين شروط قيام الوكلاء القنصليون باختصاصاتهم ومدى الامتيازات والحصانات التى تقرر لهم ٠ وواضح ان الوكلاء القنصليون لا يرسلون بعثات قنصلية وانما يمارسون بعض المهام فى المناطق التى لا توجد فيها بعثات وعادة مايتبعون قنصلية للدولة فى منطقة اخرى ، بل قد يختارهم القنصل فى الدولة ويعملون تحت اشرافة ٠

حصانات من يعملون فى البعثات القنصلية من رعايا الدولة الموفد اليها :

٦٤١ ـ الأصل ان هؤلاء الرعايا لا يتمتعون بغير الحصانات الشخصية

---

(١) المادة (٦٥) من الاتفاقية ٠
(٢) المادة (٦٧) من الاتفاقية ٠
(٣) المادة (٦٤) من الاتفاقية ذكرت ان « الدولة تمنح الدولة الموفدة اليها العضو القنصلى الفخرى الحماية اللازمة نظرا لمركزه الرسمى » ٠
(٤) راجع المادة (٦٣) ٠

والقضائية فى اداء اعمالهم الرسمية ٠

ويجب ـ مـع ذلك ـ اخطار الدولة الموفدة فى أحوال القبض عليهم ، وتلتزم الدولة بأن تتم الاجراءات الجنائية فى مواجهتهم بشـكل لا يعوق قيامهم بمهامهم الرسمية ٠

اما عن موظفى البعثة القنصلية.فهم لا يتمتعون الا بالتسهيلات والحصانات التى تسمح لهم بها الدولة الموفد اليها ٠

واجبات أعضاء البعثة القنصلية

٦٤٢ ـ استعرضنا فيما سبق مختلف الحقوق والمزايا التى يتمتع بهـا اعضاء البعثة القنصلية فى الدول الأخرى ، ولاشك ان عليهم كذلك واجبات تجاه هذه الدول التى يعملون بها ٠

ويأتى على رأس هذه الواجبات عدم التدخل فى شئون الدولة ، واحترام قوانينها وانظمتها المختلفة ، كما يجب على الخصوص ان يتخذوا اجراءات التأمين على المسئولية المدنية المترتبة على استعمال اية سيارة أو سـفينة أو طائرة تابعة لدولهم ٠

ومن ناحية اخرى عليهم الا يستخدموا مقر البعثة القنصلية بطريقة لاتتفق مـع نظم الدولة كايواء الفارين من العدالة فيها ٠

ويلتزم القناصل العامون بعدم ممارسة اى نشاط خاص تجارى أو مدنى بقصد الربح ٠ ولا يتمتع بالحصانات القنصلية الموظفون فى البعثة أو الخدم أو افراد اعضاء البعثة القنصلية اذا ما مارس أحدهم مهنة تدر دخلا للدولة الموفد اليها (١) ٠

---

(١) محمد حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، المرجع السابق ص ٦٢٤ ٠

الفصـل الخامس

انتهاء مهمة البعثة القنصلية

أسباب انتهاء مهمة البعثة القنصلية :

٦٤٣ ـ لا تنتهى البعثة القنصلية الا فى حالة ما اذا قدرت الدولة الموفدة أن العلاقات التجارية والاقتصادية بين الدولتين لا تبرر قيام البعثة فتقـدم على الغائها · وعلى خلاف البعثات الديبلوماسية لا يتاثر قيام القنصليات بعملها ، بقطع العلاقات الديبلوماسية بين الدولتين ـ ما لم ينص صـراحة ايضا على قطع العلاقات القنصلية ـ او لقيام حرب بين دولتين ، وان كان يحدث فى مثل هذه الظروف أن تستدعى الدولة بعثاتها القنصلية فى الدولة الاخرى لاستحالة قيام علاقات سلمية بين الدولتين فى مثل هذه الأحـوال ·

كما لا تتاثر مهمة القنصل فى حالة وفاة او تغيير رئيس الدولة الموفدة او رئيس الدولة الموفد اليها ، او حتى نظام الحكم فى اى منهما ، وذلك لأنه ليس للقناصل صفة التمثيل السياسى للدولة ·

٦٤٤ ـ اما الأسباب التى تؤدى الى انتهاء مهمة العضـو القنصلى فهى :

١ ـ الوفاة او الاستقالة ·

٢ ـ الاستدعاء سـواء من جانب الدولة الموفدة ، او بناء على رغبة الدولة الموفد لديها ·

٣ ـ سحب البراءة القنصلية ، ويكون ذلك فى حالة اخلال القنصـل بنظام الدولة الموفد لديها ، او بقوانينها الأساسية ، كقيامه بالتجسس عليهـا او تدبير المكائد ضدها :

٤ ـ انهاء الدولة الموفدة لمهمته ، سواء بفصله او بنقله او بوضعه فى وظيفة اخرى ، ويجب ابلاغ الدولة الموفد لديها بهذا الانهاء ٠

٥ ـ انقضاء شخصية الدولة الموفدة لأى سبب كان ، كالتنازل او الضم او الفناء ٠ وتلتزم الدولة فى مثل هذه الأحوال بالمحافظة على موجـودات البعثة ووثائقها حتى يتسلمها من تعينه الدولة الموفدة لهذا الغرض ٠