



جامعة محمد لمين دباغين سطيف
كلية الحقوق والعلوم السياسية



قسم الحقوق

محاضرات في مادة القانون الدبلوماسي والقنصلي

محاضرات أقيمت على طلببة السنة الثالثة قانون عام
(المجموعة ب)

من إعداد: د. بوسعدية رؤوف

السنة الجامعية: 2025-2026

تمهيد

إن العلاقات بمفهومها الواسع قد نشأت ووجدت منذ أن خلق الله الإنسان على هذه الأرض، لأن الإنسان لا يستطيع أن يعيش وحيداً منفرداً بعيداً عن أقرانه من البشر الآخرين، فهو كائن اجتماعي بطبعه، حياته ليست كاملة وشاملة بل إنه يحتاج لكمالها وشموليتها وسد النقص فيها من التعامل مع الآخرين، وهذا التعامل توسع وازدادت آفاقه مع اتساع الآفاق المكانية وتطاول الفترات الزمانية، فكلما ازداد عدد البشر وكلما كثرت احتياجاتهم وتعددت تجمعاتهم ازدادت علاقاتهم، بل كان من الضرورة أن يتم التواصل فيما بينهم.

فهذا النظام الاجتماعي الذي وجد بسبب رغبة الإنسان من العيش في جماعات كانت تسود فيه العلاقات بسبب تنوع المصالح واختلاف الحاجات، فكانت هناك العلاقات الاجتماعية من زواج ومصاهرة وتزاور وعلاقات اقتصادية من تبادل للسلع والحاجيات رغبة في استمرار العيش، إضافة إلى ذلك العلاقات الأمنية والعسكرية التي اشتملت على المعارك والحروب وحماية التجمعات السكانية من مخاطر الاعتداء عليها وصدد العدوان عنها والتحالفات مع التجمعات المجاورة... الخ. كل ذلك لم يأخذ طابعاً دولياً بعد بل كان على مستوى بسيط يتلاءم وطبيعة المجتمع الذي كان قائماً آنذاك.

ومع اتساع المجتمع وتطوره وانتقاله من مجتمع الفرد والأسرة إلى مجتمع القبيلة ثم القرية ثم المدينة ثم الدولة، اتسعت معه نطاقات العلاقات وبدأت تأخذ طابعاً دولياً، فالمتصفح لتاريخ العلاقات الدولية يرى أنها قامت بين الحضارات القديمة وشملت كافة نواحي الحياة وأخذت أشكالاً وأنماطاً متعددة تلاءمت مع الظروف والأحوال التي كانت سائدة آنذاك، رغم أن الكثير من الفقهاء والمفكرين يرون أن العلاقات الدولية لم تظهر بالمفهوم الذي نعرفه اليوم إلا بعد مؤتمر وستفاليا عام 1648¹.

¹ أغلب المراجع التي تشرح تطور العلاقات الدولية وخاصة المعاصرة منها تنطلق من مؤتمر وستفاليا لعام 1648 كنقطة بداية لظهور التنظيم الدولي، والذي أنهى سنوات من الحروب الدينية في أوروبا وجاء بمبادئ الولاء القومي والسيادة وعدم التدجل في الشؤون الداخلية للدول، ولكن رغم ذلك فإن التنظيم الدولي يمتد إلى ما قبل مؤتمر وستفاليا، فالحضارات القديمة وخاصة الحضارة الإسلامية كان لها دور بازر في تطور العديد من المفاهيم الحديثة، وخاصة ما ارتبط بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

تعتبر العلاقات الدولية إحدى حقول المعرفة الإنسانية ، وقد ظهرت حديثاً حيث أفرزتها الأحداث الدولية المتلاحقة ، لذلك فهي مجال واسع للدراسة والبحث وهي متطورة ومتزايدة وذلك بتزايد واتساع نطاق الأحداث الدولية ، فهي تستوعب الأحداث والعلاقات التي تتشابك بين دول العالم. أن العلاقات الدولية قادرة للتعامل مع متغيرات العصر الجديد في العالم أجمع بما فيها الدول النامية والدول العربية على وجه العموم لأنها وجدت المناخ الملائم لها من سهولة الانتقال وسرعة الحصول على المعلومات والتبادل الإعلامي والمؤسساتي الدولي السريع، والاهتمام بالرأي العام العالمي، كل هذه العوامل جعلت من العلاقات الدولية واستراتيجياتها مناهجاً ملائمة لاستخدامها الاستخدام الأمثل للنهوض بالعالم سياسياً واقتصادياً وفكرياً وثقافياً حتى يعيش العالم في سلام وأمان وهذه هي قمة عمل العلاقات الدولية التي وُجدت من أجلها.

إن هذا التحول الكبير في المجتمع الدولي أدى إلى تطوير قانون العلاقات الدولية بصورة مختلفة، فوجدت هناك ضرورة لحماية مصالح المجتمع الدولي ورعاية حقوق أفرادها بوجود قانون يحقق هذا الغرض، ولذلك فإن ارتباط الجماعة الدولية بقانون خاص يرقى مقتضياتها المختلفة ليس وليد اليوم، حيث نشأ القانون الدولي ليحكم العلاقات بين الدول منذ أمد بعيد لينتقل لاحقاً إلى رعاية شؤون المجتمع الدولي ككل.

وانطلاقاً مما سبق يمكن القول أن العلاقات الدولية الحالية تتميز بخاصية بارزة هي الطبيعة الاجتماعية، وهذه الطبيعة تدفع الدول إلى إقامة علاقات دبلوماسية بينها، لأن هذه الأخيرة تعد عاملاً مهماً ولازماً للحياة الدولية، كما أنها تشكل وسيلة فعالة من وسائل العلاقات السلمية بين الدول قد يتم ممارستها من طرف مؤسسات وأشخاص مؤهلين للقيام بهذا الدور.

وعلى ضوء ذلك تقوم الدبلوماسية بدور هام في نطاق العلاقات الدولية، فعن طريقها تتم إقامة هذه العلاقات وتدعيمها، ومعالجة كافة الشؤون التي تهم مختلف الدول، والتوفيق بين مصالحها المتعارضة ووجهات النظر المتبادلة.

فظاهرة الدبلوماسية تكتسي اليوم أهمية بالغة، إذ تحتل الموقع البارز والأساسي في مسار تطور العلاقات الدولية، وإزاء هذا التطور الذي تشهده العلاقات الدولية اليوم تصبح العلاقات الدبلوماسية الوسيلة الأساسية والمثلى لتنفيذ السياسة الخارجية للدول، كما تعد مدخلا هاما ورئيسيا في تحقيق السلم والأمن الدوليين، وتحقيق ورعاية مصالح الدول والأفراد.

وإلى جانب العلاقات الدبلوماسية تظهر أيضا أهمية العلاقات القنصلية التي كانت سباقة في الظهور، وذلك في رعاية مصالح مواطني الدولة الموفدة وحماية حقوقهم وتقديم المساعدة لهم في الخارج، إلى جانب تعزيز التعاون التجاري والاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين الدول، وتوفير قناة اتصال أساسية لتبادل المعلومات ودعم المصالح الوطنية.

وتتطلب دراسة هذه المادة مجموعة من المحاور على النحو التالي:

المحور الأول: التطور التاريخي للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

المحور الثاني: أشكال العمل الدبلوماسي

المحور الثالث: تقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي والقنصلي.

المحور الرابع: الوظائف الدبلوماسية والقنصلية.

المحور الخامس: الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية

المحور الأول: التطور التاريخي للعلاقات الدبلوماسية

تكتسي ظاهرة الدبلوماسية اليوم أهمية بالغة، إذ تحتل الموقع البارز والأساسي في مسار تطور العلاقات الدولية، كما أنها تعد المدخل الأساسي الذي يتم من خلاله تحقيق حماية ورعاية مصالح الدول والأفراد، كما يتم عن طريقها إقامة العلاقات بين الدول وتدعيمها، ومعالجة كافة الشؤون التي تهم مختلف الدول، والتوفيق بين مصالحها المتعارضة ووجهات النظر المتبادلة.

من أجل ذلك يعد النشاط الدبلوماسي حاليا الوسيلة العادية والمثلى لتعزيز التعاون بين الدول في مختلف المجالات على أساس الاحترام الكامل للسيادة الوطنية وحرية واستقلال الشعوب. وقد اكتسب هذا الموضوع أهمية متزايدة بسبب تضاعف العلاقات الدبلوماسية،

فرغم تعدد وسائل الاتصال اليوم على الصعيد الدولي فإن التمثيل الدبلوماسي الدائم يحتل مكانا بارزا في العلاقات الدولية بصفة عامة، والعلاقات الدبلوماسية بصفة خاصة، ذلك أن التبادل الدبلوماسي الدائم أصبح أحد الملامح الرئيسية لتصريف العلاقات بين الدول، ويعد أيضا من أهم الوسائل لتصريف السياسة الخارجية لأية دولة.

لقد ارتبط نشوء وتطور الدبلوماسية بنشوء وتطور العلاقات الدولية، فتاريخ الدبلوماسية يعود إلى فترة تكوين الجماعات البشرية واتصالها ببعضها البعض، فلقد عرفت المجتمعات القديمة الدبلوماسية وطبقت بعض القواعد المرتبطة بها، ومنذ ذلك الوقت والدبلوماسية في تطور مستمر لتتماشى مع تطور العلاقات الدولية والمجتمع الدولي، فمن دبلوماسية غير دائمة وغير مستقرة إلى دبلوماسية دائمة ومستقرة، ومن دبلوماسية غير منتظمة وغير مقننة إلى دبلوماسية منتظمة ومقننة.

وقبل التطرق إلى التطور التاريخي للعلاقات الدبلوماسية لابد من الإشارة إلى تعريف الدبلوماسية وتحديد بعض المصطلحات المرتبطة بها.

أولاً: تعريف الدبلوماسية

سوف نشير في البداية إلى أصل كلمة دبلوماسية ثم نتناول تعريف الدبلوماسية، وأخيراً نحدد بعض المصطلحات المرتبطة بها.

1- أصل كلمة دبلوماسية

يعود أصل كلمة دبلوماسية (وهو مصطلح دخيل على اللغة العربية) إلى اللغة الإغريقية ونجده مستمداً أو مشتقاً من كلمة دبلون (diploun) ومعناها يطوي، أو دبلوما (diploma) المأخوذة من الفعل (diplome)¹، والتي تعني الوثيقة الرسمية التي تصدر عن أصحاب السلطة والرؤساء السياسيين للمدن التي يتكون منها المجتمع الإغريقي، وتمنح لحاملها

¹ هناك من الكتاب من يرى أن أصل كلمة دبلوماسية يرجع إلى مصطلح (duplicata) والتي تعني نسخة من الوثيقة الصادرة عن الأمير أو الملك، حيث يبقى أصل هذه الوثيقة محفوظاً.

امتيازات وحصانات من أجل تسهيل المهمة المسندة إليه¹، كما قد تعني أيضا عند بعض الشراح أن هذه الكلمة يقصد بها خطاب التقديم²، أما اللغة الإغريقية الحديثة فيقصد بها الشهادات أو خطابات الاعتماد المالية³.

وقد استخدمها الرومان فيما بعد للإشارة إلى الوثيقة المطوية أو المكتوبة التي تطوى بشكل خاص، وتعطي بعض الامتيازات لمن يحملها مثل جواز السفر أو رخص المرور، أو الاتفاقات التي التي أبرمتها الامبراطورية الرومانية مع المجتمعات والقبائل الأجنبية⁴.

وكذلك استعمل معنى آخر في اللغة اللاتينية وهو يتعلق باستعمال الرومان لكلمة دبلوماسية بما يفيد طباع المبعوث أو السفير، وبما تقتضيه هذه الصفة من الأدب والمودة المصطنعة وتجنب أسباب النقد، وقصدت الرجل المنافق ذو الوجهين⁵.

وقد دلت لفظة الدبلوماسية فيما بعد وحتى نهاية القرن السابع عشر، إلى الأوراق والوثائق الرسمية وكيفية حفظها وتبويبها، وترجمة كلماتها وحل رموزها من كُتّاب متخصصين، أو ما يسمى أمناء المحفوظات. وأطلق على من يقوم بهذه المهمة اسم الدبلوماسي، وأطلق على العلم المتخصص بهذا الموضوع اسم العمل الدبلوماسي، وذلك نسبة إلى الدبلوماسية.

¹ علي حسين الشامي، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 2007، ص 28. وأيضا: علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص 16 وما بعدها.

وأیضا: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1986، ص 38.

² عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دراسة تحليلية في الفقه والقضاء الدوليين وأحكام اتفاقيتي فيينا عام 1961، 1963، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 3-4.

³ يلاحظ في هذا الشأن أن المعاني السابقة لكلمة الدبلوماسية مازالت متصلة بالاستعمال الحديث لكلمة الدبلوماسية، ذلك أن المبعوث الدبلوماسي عند اعتماده من طرف دولته لدى دولة أجنبية يقدم أوراق اعتماده، وهي بمثابة خطاب من قبل رئيسه إلى رئيس الدولة التي الأجنبية التي اعتمد بها.

⁴ أطلق الرومان تسمية دبلوما والتي كانت تعني طي أو ثني الوثائق وجوازات السفر على ألواح معدنية ذات وجهين مطبقين سويا بطريقة خاصة، ثم اتسع هذا المفهوم ليشمل وثائق أخرى غير معدنية كنصوص الاتفاقيات المبرمة من طرف الامبراطورية الرومانية.

⁵ علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 31-32.

وقد انتقل هذا المصطلح والمفهوم إلى اللغات الأخرى وإلى اللغة العربية¹ ، وهذا التدرج تناولته معظم المؤلفات الدبلوماسية التي تتبع تطور هذا المفهوم.

ولم يتم استخدام لفظ الدبلوماسية أو الدبلوماسي للإشارة إلى المعنى المتعارف عليه اليوم، وهو إدارة العلاقات الدولية إلا في نهاية القرن الثامن عشر وتحديداً عام 1796، حيث استعملت كلمة "Diplomacy" باللغة الإنكليزية في إنكلترا ، وأصبحت الكلمة في ذلك الوقت تطلق على ممثلي الدول الأجنبية الذين يحملون كتب اعتماد من دولهم.

كما عُرفت عند قيام الثورة الفرنسية بمعنى التفاوض، وعُرف الدبلوماسي بأنه المفاوض ، وأخذت كلمة الدبلوماسية تتبلور وتكتسب بصورة محددة قواعدها الخاصة وتقاليدها ومراسمها² ، ولما دونت قواعد القانون الدولي في نصوص قانونية كان من ضمن ما تم تدوينه قواعد العلاقات الدبلوماسية، وكانت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 أول اتفاقية رسمية تأخذ بمصطلح الدبلوماسية بصفته مصطلحاً قانونياً³.

وعموماً فإن تطور كلمة دبلوماسية ارتبط على مر الزمن بتطور الممارسة الدبلوماسية ، وأصبحت هذه الكلمة تستخدم في جميع اللغات بمعنى واحد للتعبير عن مفهوم علمي له قواعده وأصوله.

2- تعريف الدبلوماسية

تعددت تعريفات الدبلوماسية وتم استخدام الكلمة للإشارة إلى معانٍ مختلفة لدرجة يصعب جمعها كلها في تعريف واحد، فقد اختلف المهتمون من أساتذة القانون الدولي

¹ استعمل العرب مصطلحين للتعبير عن النشاط الدبلوماسي أو الممارسة الدبلوماسية، فاستعمل مصطلح كتاب للتعبير عن الوثيقة التي يتبادلها أصحاب السلطة فيما بينهم، وتمنح مزايا لحامله، واستعمل مصطلح سفارة بمعنى الرسالة، أي التوجه إلى القوم بغرض التفاوض والصلح.

² غازي حسن صباريني الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002. ص11.

³ هناك خلاف بين الكتاب في هذه المسألة، فمنهم من يعتبر أن مصطلح الدبلوماسية أستعمل لأول مرة على إثر انعقاد مؤتمر فيينا لعام 1815 الذي حدد الوظائف الدبلوماسية، ونظم ترتيب أسبقية رؤساء البعثات الدبلوماسية ومزاياها وخصائصها.

والعلاقات الدبلوماسية في تحديد معنى الدبلوماسية وذهبوا في ذلك مذاهب شتى، ويمكن استعراض عدد من الآراء والتعريفات التي أوردها الكتاب في هذا المجال.

- عرفت الدبلوماسية بأنها: "تطبيق الذكاء واللباقة في إدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة، والتي تمتد أحياناً أيضاً إلى علاقاتها مع الدول التابعة، أو باختصار هي إدارة الأعمال بين الدول بالوسائل السلمية"¹.

- وعرفت أيضاً بأن الدبلوماسية هي: "إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات بلأسلوب الذي يستخدمه السفراء والمبعوثون لإدارة وتسوية هذه العلاقات، وهي وظيفة الدبلوماسي أو فنه"².

- و تعرف أيضاً بأنها: "علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول، كما تنشأ عن مصالحها المتبادلة، وعن مبادئ القانون الدولي ونصوص المعاهدات والاتفاقيات التي تنشأ، وهي ضرورية لقيادة الشؤون العامة ومتابعة المفاوضات"³.

- كما عرفت أيضاً بأنها: "عملية سياسية تستخدمها الدولة في تنفيذ سياستها الخارجية، وذلك في تعاملها مع الدول والأشخاص الدوليين الآخرين وإدارة علاقاتها الرسمية بعضها ببعض ضمن النظام الدولي"⁴.

وانطلاقاً من التعاريف السابقة يمكن القول أن الدبلوماسية هي عملية سياسية ترتبط مباشرة بإدارة وتوجيه العلاقات الدولية للدول بما يخدم مصالحها، والقائمة على مجموعة

¹ Lord Gore-Booth, *Satow's Guide to Diplomatic Practice, Fifth Edition, Longman Publishing Group, New York, 1979, p3.*

² هو التعريف الذي ورد في قاموس أوكسفورد والذي تبناه هارولد نيكلسون، راجع: Lord Gore-Booth, *Satow's Guide to Diplomatic Practice, opcit, p3.*

³ وهو تعريف شارل كالفو، راجع عبد الفتاح شبانة، الدبلوماسية: القواعد القانونية - الممارسة العلمية - المشكلات الفعلية. الطبعة الأولى، القاهرة: مكتبة مدبولي، 2002، ص 9.

⁴ عدنان البكري، المرجع السابق، ص 42.

من القواعد والأعراف الدولية دأبت الدول على التعامل بها، وهي في مضمونها تبين الالتزامات والواجبات والامتيازات الممنوحة للبعثات و المبعوثين وذلك في زمن السلم¹.

وعلى هذا يمكن القول أن الدبلوماسية هي علم وفن إدارة العلاقات بين الأشخاص الدوليين، عن طريق الممثلين الدبلوماسيين، ضمن ميدان العلاقات الخارجية للأشخاص الدوليين في إطار ما يقره القانون والعرف الدولي².

ويتضح من التعاريف المختلفة أيضا أن تعريف الدبلوماسية وإن اختلفت الزاوية التي يركز عليها الباحثون من وجهة نظرهم، إلا أنها تبين بعض العناصر الأساسية للدبلوماسية كحاجة ضرورية في علاقات الوحدات الدولية بسبب الظروف؛ الإقتصادية، والاجتماعية والتطور العلمي والتكنولوجي الهائل الذي شهده المجتمع الدولي، والذي أدى إلى تشابك العلاقات والمصالح وتطورها، فعلى الرغم من أن الرسائل أصبحت سريعة الوصول من دولة إلى أخرى في يومنا هذا، إلا أن اللقاءات الشخصية تضيف خصوصية وصدقا متبادلا بين الدولتين؛ فالدبلوماسية الرسمية هي نظام دائم من التواصل الرسمي بين الدول، ومن ذلك السفراء، وبقاء السفارات في العواصم الأجنبية، وإرسال الرسائل بواسطة مبعوثين مؤهلين رسمياً والمشاركة في المؤتمرات.

3- تحديد مفهوم بعض المصطلحات المرتبطة بمصطلح الدبلوماسية

¹ اختلف أغلب الكتاب والمفكرين في إعطاء وصف دقيق ومحدد للدبلوماسية؛ فهناك من اعتبر أن الدبلوماسية في فن جوهرها هي فن تطبيق مبادئ القانون الدبلوماسي، بينما يذهب اتجاه آخر إلى اعتبار الدبلوماسية علم يركز على الأصول والقواعد العلمية، أي أنها علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول والنتيجة عن المصالح المتبادلة وعن مبادئ القانون الدولي وأحكام الاتفاقيات، ويتوسط الاتجاهين السابقين اتجاه ثالث يقوم على ملائمة الجمع بين اعتبارات الفن ومقتضيات الأصول العلمية في تعريف الدبلوماسية، فالدبلوماسية وفق هذا الاتجاه هي علم وفن التفاوض، أو هي علم وفن تمثيل الدول المتفاوضة، بمعنى آخر هي مجموعة القواعد والأعراف والمبادئ الدولية التي تهتم بتنظيم العلاقات القائمة بين الدول والمنظمات الدولية والأصول الواجب إتباعها في تطبيق أحكام القانون الدولي، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة، وفن إجراءات المفاوضات والاجتماعات والمؤتمرات الدولية وعقد الاتفاقيات والمعاهدات. بينما يرى اتجاه آخر أن الدبلوماسية عبارة عن مهنة ووظيفة، فالذين يمارسونها اليوم يتصرفون بها بكامل نشاطهم، وبالتالي يتفرغون لأداء وظائفهم كأي نشاط سياسي أو إداري متخصص ومستقل.

² علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص39.

يثير مصطلح الدبلوماسية العديد من الإشكاليات حول تحديد مفهومه وتداخله مع العديد من المفاهيم الأخرى المشابهة، ولهذا وجب تحديد مفهوم بعض المصطلحات.

أ - العلاقات الدولية:

إن مفهوم العلاقات الدولية واسع وغير محدد ، ولكن مجمل التعريفات تركز على موضوع التفاعل بين الوحدات الدولية، والتي هي في الغالب الدول باعتبارها صانعة القرار والمؤثرة على إدارة العلاقات الدولية، وأيضا العلاقات القائمة بين الدول والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية.

وعلى هذا الأساس فإن العلاقات الدولية تعرف بأنها مجموعة من الاتصالات والتبادلات التي تتم بين أشخاص القانون الدولي في شتى المجالات (الثقافية- التجارية- الاقتصادية....). إن هدف العلاقات الدولية هو السعي للحصول على معرفة عامة حول سلوك الجماعات السياسية لفهم الأحداث والقضايا الدولية، وإيجاد الحلول الممكنة لها. ويشمل علم العلاقات الدولية مجموعة من المواضيع تتمثل أساسا في السياسة الدولية، التنظيمات الدولية، القانون الدولي.

فالعلاقات الدولية هي نتيجة للسياسات الخارجية التي تسلكها الوحدات الدولية تجاه بعضها البعض، وعن طريق الدبلوماسية تتم إقامة العلاقات الدولية و تدعيمها، وتعالج كافة الشؤون التي تهم مختلف الدول ويتم التوفيق بين المصالح المتعارضة وتيسير حل الخلافات وتسويتها.

ب -القانون الدبلوماسي:

يعتبر القانون الدبلوماسي جزءا من القانون الدولي، وهو مجموعة المبادئ القانونية الموجهة لتنظيم العلاقات الخارجية التي تقوم بين مختلف أشخاص القانون الدولي المكلفين بشكل دائم أو مؤقت للعلاقات الدولية.

ويعرف القانون الدبلوماسي أيضا بأنه فرع من فروع القانون الدولي العام الذي يضم القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين أشخاص القانون الدولي، ويتناول بصفة خاصة تنسيق العلاقات الخارجية للدول¹.

¹ علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998، ص21.

وبناء عليه يمكن القول أن القانون الدبلوماسي هو الفرع الذي يهتم بصورة خاصة بتقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي وإدارة الشؤون الدولية وطرق قيادة المفاوضات، كما يشمل أيضا دراسة إجراءات ووسائل إنشاء العلاقات الودية بين الدول متضمنا بصورة أساسية وضع الممثلين الدبلوماسيين وحقوقهم وواجباتهم والحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها. ومن جهة أخرى فإن القانون الدبلوماسي له علاقة في بعض جوانبه بالقانون الدولي الخاص لا سيما على صعيد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية¹.

ج- التمثيل الدبلوماسي:

يعد وجود التمثيل الدبلوماسي مظهرا من مظاهر وجود العلاقات الدولية، فقد دفعت الحاجة إلى الاتصال بين الشعوب والدول إلى ممارسة التمثيل الدبلوماسي. ويرتبط مفهوم التمثيل الدبلوماسي بمفاهيم السيادة والمساواة والسلام والأمن الدوليين. وأقر القانون الدولي هذه الممارسة كحق يتحصل أساسا في قدرة الدولة ذات السيادة المستقلة على إرسال واستقبال البعثات الدبلوماسية ومبعوثيها. ويعتبر التمثيل الدبلوماسي مفتاح الدبلوماسية والعلاقات الدولية، ويشمل على مظهرين مظهر إيجابي وآخر سلبي؛ فالأول يتمثل في قدرة الدولة على إرسال مبعوثين دبلوماسيين لدى دولة أجنبية، ويدعى حق التمثيل الإيجابي، أما الثاني فهو حق التمثيل السلبي، ويتمثل في قدرة الدولة على استقبال أو قبول مبعوثين دبلوماسيين للدول الأجنبية لديها².

د- السياسة الخارجية:

ترتبط الدبلوماسية بالسياسة الخارجية ارتباطا وثيقا، فهي ليست فقط أداة لتنفيذ السياسة الخارجية، بل تساهم أيضا في تحضير وإعداد السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها. وقد تستخدم أحيانا الدبلوماسية للدلالة على السياسة الخارجية لدولة ما دون تمييز بينهما من منطلق أن الدبلوماسية تقوم بصياغة السياسة الخارجية وتنفيذها بالاشتراك مع وزارة الخارجية.

¹ أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية القنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 34.

² المرجع نفسه، ص 35. راجع أيضا: سلامة عبد القادر، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والدبلوماسية في الإسلام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 42-44.

فالساسة الخارجية عادة تعرف بأنها نشاط الدولة في علاقاتها مع غيرها من الدول، أو هي المنهج الذي تتبعه الدولة في علاقاتها السياسية والاقتصادية والاستراتيجية مع أعضاء الجماعة الدولية¹، ورسم السياسة الخارجية لدولة ما هو إلا تعبير عن مصالح الدولة القومية بالدرجة الأولى، وتحقيق لأهداف معينة أو محددة بالاعتماد على المقومات الداخلية والظروف التاريخية والأوضاع الاجتماعية والجغرافية والاقتصادية والعسكرية. فالساسة الخارجية إذن هي جزء أساسي من السياسة العامة للدولة، وتعد امتدادا للسياسة الداخلية فيها، أما الدبلوماسية فهي تشكل الوسيلة الأساسية في تنفيذ السياسة الخارجية وتحقيق أهدافها في وقت السلم والحرب².

ثانيا: التطور التاريخي للعلاقات الدبلوماسية

يبين تاريخ الدبلوماسية أنها قديمة قدم الشعوب والحضارات، حيث ارتبطت بحاجات الجماعات الإنسانية المختلفة في سعيها لتنظيم العلاقات في ما بينها، وقد مرت الدبلوماسية عموما بمرحلتين أساسيتين: فالمرحلة الأولى تتميز بعدم ثبات واستقرار التمثيل الدبلوماسي (الدبلوماسية المؤقتة)، تبدأ من العصور القديمة حتى الحرب العالمية الأولى، بينما المرحلة الثانية تميزت باستقرار التمثيل الدبلوماسي وتقنين مجمل القواعد العرفية التي كانت سائدة (الدبلوماسية الدائمة).

وساهم التطور التكنولوجي في تطوير الدبلوماسية بظهور بعض المفاهيم والممارسات الجديدة في العمل الدبلوماسي.

وسوف نتناول المراحل التي تطورت من خلالها الدبلوماسية ابتداء من العصور القديمة إلى غاية العصور الحديثة.

1- المرحلة الأولى: الدبلوماسية القديمة (مرحلة الدبلوماسية المؤقتة):

¹ علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 45.

² المرجع نفسه، ص 47.

تعتبر الدبلوماسية من أقدم الوظائف التي عرفتها المجتمعات منذ أمد بعيد، وتاريخها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتاريخ الشعوب والحضارات، وهو ينسجم مع الأوضاع الاجتماعية الأساسية للمجتمعات في ترتيب علاقاتها مع بعضها البعض.

عرفت الدبلوماسية تطوراً وازدادت تطور العلاقات بين الجماعات والبيئة المحيطة بها، والتي ولم تكن مقتصرة بالطبع على العلاقات الحربية بل امتدت للعلاقات السلمية التي كانت تتم عبر مبعوثين خاصين يقومون بمهمة الاتصال والتمثيل والتفاوض ويتوصلون لعقد الاتفاقيات والتحالفات، كما أضافت الممارسة الدبلوماسية مزيداً من التأصيل، واتجهت نحو إقامة علاقات ذات صفة دولية ودائمة بين الشعوب عند انتقالها من المراحل القديمة إلى المراحل الحديثة.

فقد عرفت الحضارات القديمة مستوى متقدماً من الممارسات الدبلوماسية سواء في بلاد الشرق القديم أو بلاد اليونان والرومان وغيرها، أما في العصور الوسطى فقد استخدمت بيزنطة الدبلوماسية كأداة رئيسية لبقائها كدولة وعند العرب فإن المفاهيم الدبلوماسية ظهرت منذ القدم، حيث حفلت الحضارة العربية بالنظم السياسية المتطورة على مختلف العصور. إلى أن أخذت العلاقات الدبلوماسية تنتظم تدريجياً نتيجة تطور الحياة السياسية وعقد المعاهدات الدولية وإرساء القواعد الثابتة للدبلوماسية.

فبالنسبة للدبلوماسية في العهود الأولى كان ظهورها لسد الحاجات التي أملتها الظروف المعيشية وحاجة الإنسان إلى أخيه الإنسان، ولإيجاد لغة للتفاهم والحوار من أجل تحقيق احتياجاته الضرورية، ولتنظيم المصالح المتبادلة في أجواء تسودها الصراعات والتناحر خاصة تجاه الفئات الغريبة على مناطقها وحتى إزاء القبائل التي تجاورها.

ولقد أدركت الشعوب البدائية بالفطرة جدوى تحقيق المصلحة المشتركة باللجوء إلى الطرق السلمية عن طريق المفاوضات وعقد الاتفاقيات، وأدى ذلك إلى ظهور بعض القواعد تمثلت في أن إرسال البعثات في هذه المرحلة يقتصر على القيام بالتباحث حول أمور المصاهرة

والزواج بين القبائل، أما القبائل القريبة فكانت الدعوة إلى عقد اجتماعات عامة بهدف التباحث حول عدة شؤون منها: الصيد، ممارسة الشعائر الدينية، الأعياد¹.

أما بالنسبة لمصر وبلاد الشام والرافدين اتفق معظم المؤرخين أنه ومنذ الألف الثالثة قبل الميلاد أقيم نظام للعلاقات الدبلوماسية بين دول الشرق الأدنى القديم، ولوحظ أن مثل هذه العلاقات قامت على مبدأ التوازن السياسي، وقد بينت الآثار التي وجدت في وادي الرافدين وجود علاقات دولية سلمية بين دول المنطقة، كما تم اكتشاف نقوش مسمارية تفيد قيام علاقات سلمية بين دويلات المدن، خاصة ما تعلق منها بترسيم الحدود بين تلك الدويلات². كما تفيد تلك النقوش أيضاً أن هذه الشعوب والدويلات لجأت في كثير من الأحيان إلى الوساطة والتحكيم لحل منازعاتها، وبرزت المفاوضات إلى جانب الحرب في هذه المرحلة، وكان الهدف منها إقامة إتفاقات وتحالفات في مجالات معينة³، وإبرام معاهدات الصلح والسلام وتبادل الأسرى أثناء الحروب وبعدها، وكذا الاتفاق على المحافظة على القوافل التجارية وطرق مرورها.

- أما على صعيد الممارسة الدبلوماسية في عهد الحضارة الآشورية القديمة فيلاحظ أنها اتبعت قواعد ومبادئ ارتبطت بنظرتهم الفلسفية، فأصبغت عليها نوعاً من القداسة النابعة من التعاليم الدينية، واتبعت النظم الدبلوماسية مبادئ معينة خاصة في مجال اختيار المبعوثين الدبلوماسيين وفي مجال إبرام المعاهدات وتبادل التمثيل الدبلوماسي⁴.

- أما بالنسبة للحضارة الإغريقية التي يرجع الكثير من الكتاب أنها بداية عهد الدبلوماسية المنظمة، فقد أتاح وضع المدن اليونانية المجال لظهور التمثيل والممارسة الدبلوماسية، إذ كان نظام المدينة يقوم على أساس وجود العديد من الدول المتجاورة التي ترتبط بروابط

¹ علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 60.

² من الأمثلة البارزة على المعاهدات المبرمة في هذه المرحلة معاهدة "قادش" التي تم إبرامها بين مصر الفرعونية ودولة الحيثيين سنة 1280 ق.م وتتكون من ديباجة وتسعة عشر مادة وخاتمة، وتعتبر هذه المعاهدة وثيقة قانونية مهمة تضم مجموعة من القواعد والأحكام التي تعبر عن درجة تطور وتنظيم العلاقات الدولية في تلك المرحلة. راجع:

علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 63-65. وأيضاً: منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008، ص 20-26.

³ علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 73.

⁴ المرجع نفسه، ص 74.

مشتركة فيما بينها، فقد كان الاتصال يجري بين هذه الدول من خلال رسول يتم تعيينه خصيصا لهذه المهمة، وأحيانا من خلال منادي الملك الذي شكل فيما الصورة الأولى للتمثيل الدبلوماسي والذي أطلق عليه الدبلوماسي المنادي¹، وفي أحيان أخرى من طرف الخطباء، وكان يتم اختيار المبعوثين من بين الخطباء والفلاسفة والحكماء.

كما عرفت المدن اليونانية التحكيم في منازعاتها وفض منازعاتها، وكذلك المصالحة أو التسوية بالتراضي، وكذلك الاتفاق الذي كان يعني الهدنة المحلية المؤقتة، كما اتجهت المدن اليونانية نحو التكتل في صورة إتحادات تعقد فيما بينها اجتماعات دورية لمناقشة المسائل المتعلقة بمصالحها المشتركة والتهديدات الخارجية التي تتعرض لها.

وكان لكل مدينة مندوب أحيط بنوع من القداسة والاحترام، وتم تزويدهم بخطابات اعتماد وتصريحات خاصة للسفر².

وكذلك فقد عرف اليونان نظام القناصل، وكان القنصل ينتمي إلى مواطني المدينة التي يقيم فيها، ويقوم برعاية مصالح مواطني المدينة التي عينته³.

- أما الحضارة الرومانية فقد ساهمت نوعا ما في تطوير الممارسة الدبلوماسية، فقد غلبت على الدولة الرومانية النزعة العسكرية حيث كان اعتمادهم على القوة والحروب غير المتكافئة في علاقاتهم مع غيرهم من الدول بدل استخدام الوسائل الدبلوماسية¹.

¹ كان يستخدم المنادي كرسول لإعلان رغبة الملك حول مسألة معينة والتفاوض بشأن بعض الأمور. راجع: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 75.

² كونت هذه القواعد فيما بعد النواة الأولى لقواعد الحصانة الدبلوماسية.

³ إن القواعد القانونية التي عرفتها دبلوماسية هذا العصر تعد جد مهمة في دراسة القانون الدبلوماسي، حيث يمكن ذكر الخصائص التالية:

- عدم خضوع الممثل الدبلوماسي للقانون والقضاء الداخلي للدولة التي يوفد إليها، وعدم مراعاة ذلك كان مبررا لاندلاع الحرب.

- كان إرسال البعثات الدبلوماسية في عهد الإغريق من الحقوق الأساسية للمدينة، ويقابله التزام يقع على المدن الأخرى بضرورة استقبال هذه البعثات.

- عدم التعرض لشخص الممثل الدبلوماسي كان مبدأ معترف به في هذه الفترة، وكذا حق اللجوء السياسي.

- تبادل البعثات لم يكن مقتصرًا على البعثات التي ترسل لدى رؤساء المدن الإغريقية، بل امتد أيضا إلى المجالس النيابية التي تمثل الإرادة الشعبية، وهي شبيهة بالدبلوماسية البرلمانية في عصرنا الحالي.

وعلى الرغم من ضعف الممارسة الدبلوماسية في زمن الامبراطورية الرومانية إلا أن ذلك لم يمنع ظهور بعض الممارسات التي ساهمت في تطوير العمل الدبلوماسي على غرار انتشار وظيفة أمناء المحفوظات المدربين الذين انصب عملهم على دراسة الوثائق والاتفاقيات الدولية، فتكونت نتيجة ذلك فئة من المتخصصين في الإجراءات والأسبقيات الدبلوماسية. وتم أيضا إنشاء ديوان خاص لإدارة الشؤون الخارجية وفض المنازعات المتعلقة بحصانات المبعوث الدبلوماسي، وفي هذا الإطار تولى مجلس الشيوخ مهمة استقبال السفراء الأجانب، والإتصال بهم مباشرة فيما يتعلق بمهامهم في الدولة ومناقشة المسائل المشتركة بين البلدين²، إضافة إلى أن المبعوثين الأجانب العاملين في روما تمتعوا بحصانات وامتيازات لم يتمتع بها غيرهم من الأجانب مراعاة لصفاتهم التمثيلية³.

- أما في عهد الدولة البيزنطية⁴ التي ساهمت بشكل واضح في تطوير الممارسة الدبلوماسية بسبب اتجاههم (نتيجة ضعفهم) إلى الاعتماد على الدبلوماسية لمواجهة الأخطار والتهديدات من قبل الشعوب المحيطة بهم (العرب- الفرس)، حيث لجأ البيزنطيون إلى استخدام المفاوضات في علاقاتهم الخارجية، وأيضا انتهاج المكر والخديعة والحيلة لإضعاف أعدائهم عن طريق إثارة بعضهم ضد بعض، وخلق أسباب التنافس والتناحر وهذا يحتاج إلى قدرة عالية من الفطنة

¹ نجح الرومان في خلق تراث قانوني وثقافي وعسكري في حين أخفقوا في تطوير العمل الدبلوماسي. راجع: محمد عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 15.

² كان مجلس الشيوخ يدير السياسة الخارجية ويوقع المعاهدات ورعاية العلاقات الرسمية بين الدول الأجنبية.

³ تميزت الممارسة الدبلوماسية الرومانية بعدة خصائص نذكر منها:

- انصرف اهتمام الرومان إلى الشكل بدل المضمون، ويظهر ذلك إلى إجراءات عقد وتسجيل المعاهدات وعقد الصلح وشروط إعلان الحرب.

- كان مجلس الشيوخ هو الذي يدير السياسة الخارجية، حيث تم إنشاء ديوان خاص للشؤون الخارجية.

- كان مجلس الشيوخ يقوم بقبول السفراء والاستماع إلى مطالبهم، كما كان له إرسال البعثات الدبلوماسية إلى الخارج وتزويدهم بخطابات الاعتماد والتعليمات الخاصة.

- عند عودة السفراء من مهامهم يقدمون تقريراً مفصلاً إلى مجلس الشيوخ الذي يصوت عليه بالقبول أو الرفض.

- كان الممثلون المعتمدون في روما يتمتعون بالحصانة الشخصية حتى في وقت الحرب، لكنها لم تشمل مراسلاتهم وأفراد أسرهم وخدمهم.

⁴ كانت امتدادا للامبراطورية الرومانية الشرقية وتركزت في القسطنطينية

وتقديم الحجج والبراهين، وهذه المهمة اقتضت وجود جهاز دبلوماسي متمرس في جمع المعلومات وتقصي أخبار الأعداء، وبالتالي ظهر تقليد جديد في ممارسة العمل الدبلوماسي وهو أسلوب الدبلوماسي المراقب¹، فكان الدبلوماسي يعد التقارير عن الأوضاع الداخلية للدولة التي يرسل إليها، وأدى ذلك بالدولة البيزنطية إلى إخراج الدبلوماسية من مهامها التقليدية إلى النشاط التجسسي مما انعكس ذلك على نظرة الدول لشخص الدبلوماسيين الأجانب باعتبارهم جواسيس يعملون لمصالح دولهم².

كما أنشأ البيزنطيون في القسطنطينية جهازا خاصا للشؤون الخارجية من أجل تدريب المفوضين وإعدادهم للقيام بالوظائف الدبلوماسية، كما تم إنشاء ديوان خاص بالاهتمام بمصالح المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب (ديوان البرابرة).

كما برز اهتمام خاص بموضوع المراسيم وإجراءات الحماية والحصانة وحسن استقبال السفراء الأجانب المعتمدين لدى الامبراطورية البيزنطية³.

الدبلوماسية في تصور المسلمين:

لم يكن العرب قبل الإسلام بمعزل عن المحيط الذي كانوا يعيشون فيه، بل كانت لهم علاقات وثيقة مع جيرانهم، وأنشأوا البعثات الدبلوماسية بين بعضهم البعض، وبينهم وبين غيرهم من الشعوب، فقد كانت وحدة اللغة هي المحرك الأساسي في توثيق صلات العرب فيما بينهم، والموقع الجغرافي المتميز قد شكل الدافع على الإتصال بغيرهم من البلدان الأجنبية. فقد كان للعرب علاقات مع جيرانهم من الروم والفرس والمصريين والأفارقة عموماً، ومع بلدان بعيدة عنهم كالهند والصين، وكانت الوفود الدبلوماسية هي المحرك الفاعل في التواصل ما بين العرب وغيرهم⁴.

¹ أسلوب الدبلوماسي الرقيب بدل الدبلوماسي الخطيب الذي اقتصر عمله على تمثيل مصالح دولته وإعلان وجهة نظر بلاده.

² علي حسين الشامي، المرجع السابق، ص 81.

³ المرجع نفسه، ص 82.

⁴ أحمد سالم باعمر، الدبلوماسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدولي، دار النفائس للنشر والتوزيع، 2001، ص 56.

كما عرف العرب أيضا في الجاهلية كلمة سفارة واستعملت في تمثيل القبيلة لدى القبائل الأخرى للتفاوض والوصول إلى اتفاق لحل المشاكل المتعلقة والمنازعات وعقد الصلح بعد الحرب، وقد فرض موقع العرب الجغرافي على الطرق الرئيسية للقوافل وتعاطيهم لتجارة رحلة الشتاء والصيف ضرورة عقد المعاهدات التجارية مع الأقوام الأخرى العربية وغير العربية¹.

وبعد ظهور الإسلام نشطت الحياة الدبلوماسية للعرب، وبدأت في الدبلوماسية تتطور شيئا فشيئا، فقد تميزت العلاقات الدولية والدبلوماسية منذ بداية الإسلام بمبدأ العامية والشمولية، واعتمدت على مبادئ السلام والوئام والتعاهد.

وقد خلق قيام الدولة الإسلامية اهتمامات جديدة سياسية واجتماعية ودينية، حيث أخذت السفارات مظهرا جديدا بهدف نشر رسالة الاسلام. حيث أنه منذ عهد النبي صلى الله عليه وسلم نظم المسلمون علاقاتهم مع غيرهم من الأمم والشعوب والقبائل، سواء في حال السلم أو الحرب تنظيماً رائداً رعي فيه ما كان مألوفاً من قيم العلاقات الدولية والتي لا تتعارض ومفاهيم الدين الجديد، مع إضافة بعض القيم التي كان يفتقدها عرف العلاقات الدولية الذي كان سائداً آنذاك، فقد مارس المسلمون الدبلوماسية، بالمعنى والمضمون من خلال المفاوضات وإبرام المعاهدات وتبادل المصالح، وما اتسمت به هذه العلاقات من فن الفطنة والذكاء والكياسة².

حيث بدأ رسول الله صلى الله عليه وسلم بإيفاد المبعوثين من الصحابة إلى الملوك والأمراء في كافة أنحاء المعمورة، ولم تقتصر أهداف الدبلوماسية في هذا العهد وعهد الخلفاء الراشدين على الدعوة إلى الاسلام فقط، بل تعددت لتشمل التفاوض لإبرام المعاهدات وفض النزاعات بالطرق السلمية وتبادل الأسرى وتقصي المعلومات عن الدول الأخرى ودعيم العلاقات الاقتصادية والتجارية والعسكرية³.

¹ كانت القبائل تختار أفضل رجالها شخصية وحنكة وذكاء للقيام بالتفاوض مع الآخرين لحل المشاكل وترسلهم في سفارات، ومن أمثلة هذه السفارات سفارة عبد المطلب بن هاشم إلى أبرهة، للمفاوضة من أجل استرداد الإبل التي استولت عليها جيش الحبشة. راجع: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 28.

² محمد حبش، الإسلام والدبلوماسية قراءة في القيم الدبلوماسية في الإسلام، مركز قطر لحوار الأديان، 2013، ص 32.

³ سلامة عبد القادر، المرجع السابق، ص 27-28.

وفي عهد الدولة الأموية (662-750م) استمرت نفس الأهداف المشار إليها سابقا، ولكن ما يسجل للدبلوماسية الإسلامية في هذه الحقبة هو تطور أسلوب عملها وطابعها وتنظيمها وتشعب ميدانها بفعل امتداد حدود الدولة الإسلامية، وانفتاحها على الحضارات الأخرى. فقد عملت على إحلال السلم محل الحرب مع خصومها، كما أنشأت ديوان للرسائل الذي كان بمثابة مكتب للشؤون الخارجية، يُعد الرسائل الموجهة للملوك والأجانب، ويستقبل الكتب والوثائق الواردة منهم ويقوم أيضا بتحليل التقارير¹.

أما في العصر العباسي (750-841) الذي كان العصر الذهبي للدبلوماسية الإسلامية، وكان هذا الإزدهار الدبلوماسي انعكاسًا لازدهار الدولة الإسلامية وتوطد أركانها، وتزايد أعباءها وتشابك المصالح بفعل توسع نطاق الدولة الإسلامية، مما اقتضى زيادة عدد الرسل لتغطية نشاطها السياسي والدبلوماسي، ومواجهة الأوضاع والتهديدات الخارجية التي كان يشكلها الروم والبيزنطيون على الدولة في الشرق².

الملاحظ في هذا الشأن أن الشريعة الإسلامية كانت هي السبّاقة لابتكار نظام التمثيل الدبلوماسي، وتحديدًا نظام العمل الدبلوماسي، حيث كان الرسول عليه الصلاة والسلام القدوة، والمعلم الأول في فن الدبلوماسية، فقد اتبع عليه الصلاة والسلام أرقى أساليب التعامل وأفضلها في علاقاته مع الزعماء والملوك، فقد كان يستخدم العبارات المؤثرة، وأسلوب الخطاب الملائم الذي يليق بمقام من يرسل إليهم، ولقد كانت كتب رسول الله عليه الصلاة والسلام بأسلوبها ومنهجها ومحتواها تدل على حكمة مرسلها، كما كان الرسول عليه الصلاة والسلام ينتقي للرسالة من بين الصحابة ما اكتملت به صفات المرسل من جميع جوانبها، وكان يحسن استقبال السفراء والوفود ويكرم وفادتهم فقد كان عليه الصلاة والسلام إذا قدم الوفد لبس أحسن ثيابه وأمر أصحابه بذلك، كما كان عليه الصلاة والسلام يقبل الهدية ويثيب عليها، واتباع النبي أسلوب التفاوض والحوار لحل المنازعات، ولم يلجأ النبي إلى الحرب، إلا عندما يفشل الحل السلمي، وقد ظهر ذلك جليًا في مفاوضاته عليه الصلاة والسلام. ومما سبق ذكره يشير إلى النمط السياسي الذي كان يتبعه النبي والذي يعبر عن دبلوماسية فائقة، فما استقبله للوفود وإرساله للرسول والسفراء وقبوله الهدايا وتغليبه للغة التفاوض والسلم وعقده للمعاهدات إلا دليل ثاقب على دبلوماسيته عليه الصلاة والسلام.

¹ سلامة عبد القادر، المرجع السابق، ص 30.

² تم نقل العاصمة من دمشق إلى الكوفة ثم تأسيس مدينة بغداد.

ونظرا لأهمية هذا الدور حرصت الدولة الاسلامية على اختيار السفراء من بين كبار موظفي الدولة كالوزراء والتجار وحتى الأمراء¹.

طبيعة العمل الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية:

أولت الشريعة الاسلامية للعلاقات الدبلوماسية أهمية خاصة بسبب طبيعة الدعوة الاسلامية لبناء علاقات مع المسلمين مع غيرهم من الشعوب الأخرى، لذلك أصبحت للعلاقات الدبلوماسية في ظل العهد الاسلامي متميزة بحيث احتل المبعوث الدبلوماسي مكانة خاصة عند المسلمين انطلاقاً من مبادئ الشريعة الاسلامية في نشر الدعوة بأسلوب المفاوضة والاقناع، لذلك كان ينظر للرسول نظرة احترام وتقدير، وأن أي إعتداء عليهم هو اعتداء على كرامة الأمة. وكان تنظيم العلاقات الدبلوماسية يتم من خلال عدة ممارسات اعتبرت من صميم العمل الدبلوماسي الحديث، من ذلك مبدأ المساواة والسيادة وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للغير، وتسوية المنازعات بالطرق السلمية كالتحكيم والوساطة والصلح.

خصائص وامتيازات الدبلوماسي في الشريعة الإسلامية:

مصطلح الدبلوماسي أو الرسول (Messenger) يحتل مكانة خاصة عند المسلمين نتيجة الاهتمام الذي أولته الشريعة الاسلامية بالرسول، وأطلقت هذا المصطلح على الأنبياء كما ورد في العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية وأقوال العلماء، وانطلاقاً من المبادئ الأساسية التي جاءت بها الشريعة الاسلامية في نشر الإسلام تنظر الشريعة الاسلامية إلى رسلها نظرة تقدير واحترام بالنظر للمهمة الصعبة الموكلة إليهم وتعتبر الاعتداء عليهم اعتداءً على كرامة الأمة التي أرسلتهم. ولهذا ركز القادة المسلمون في اختيار الرسل (الممثلين الدبلوماسيين) ممن تتوفر فيهم الخصائص التالية²:

- طلاقة اللسان ولباقته

- المدارك الثاقبة وحسن المنظر والمخبر.

¹ نقل كان للدبلوماسيين في هذه المرحلة دور مهم في تثبيت الحكومة الشرعية في بغداد، وأيضا في عقد التحالفات والتوازنات، وتوثيق العلاقات مع الروم والفرنجة والصين.

² أحمد جميل نجم، أحكام الرسل والسفراء في الفقه الإسلامي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2008، ص 24 وما بعدها.

- الشخصية الفذة التي تستطيع التأثير في النفس ليكون معبراً صادقاً عن شخصية مرسله.

- أن يكون أميناً في نقل ما أوكل إليه ويستطيع التصرف في الظرف الملائم.

- صحيح الفطرة والمزاج ومؤدبا

ورافق نشر الدعوة الاسلامية مبدأ الاعتراف الدولي الذي اعتمده الخلفاء الراشدون منذ البداية وكان هذا مبدأ ذا أهمية بالغة، فهو يقوم على الاعتراف بالسيادة للخليفة مقابل الاعتراف بسيادة سلاطين الممالك الاسلامية وكان نمط المبايعة في الاسلام نوعاً من الاعتراف بالسيادة للحاكم.

وبسبب سعة رقعة الدولة الاسلامية ومجاورتها لدول متعددة وازدياد تبادل الرسل مع هذه الدول، ظهرت الحاجة إلى وضع قواعد خاصة تنظم مركز الرسل في الدولة الاسلامية ومنحهم امتيازات خاصة تضمن أداء مهمتهم، ولهذا أكد فقهاء الشريعة الاسلامية منح الرسل الأجانب الذين يوفدون إليها الامتيازات كافة التي يتمتع بها المستأمن في الدولة الاسلامية واعتبروا الرسول مستأمناً تطبق عليه القواعد الخاصة بالمستأمن ومنحوه مجموعة من الامتيازات¹.

من خلال هذا الإستعراض الموجز للعمل الدبلوماسي عند المسلمين، يتبين لنا أن المسلمين قد مارسوا الدبلوماسية وطوروا في أدواتها، وفي ذلك ردٌّ واضح على بعض فلاسفة الغرب الذين

¹ من بين أهم الامتيازات التي منحت للممثلين الدبلوماسيين نذكر:

- دخول الرسول الدولة الاسلامية بدون عقد أمان (وثيقة تمنح للمستأمن الذي يأتي من أجل الزيارة والتجارة، وأن وجوده بينهم يقتضي تحديد إقامته بمدة محددة وهي في الغالب سنة واحدة) شرط أن يراعي واجباته دون تجاوز وأن لا يأتي بفعل لا يأتلف مبادئ الشريعة الاسلامية، ويتمتع الرسول بحق التنقل في أرض المسلمين بحرية تامة ويستطيع العودة إلى دولته في أي وقت يشاء.

- مدة إقامة الرسول. ذهب فقهاء الشريعة الاسلامية إلى أن مدة إقامة الرسول تكون مطلقة وغير محدودة بمدة معينة.

- ولا يجوز إخراج الرسول من الدولة الاسلامية إلا في حالة قيامه بأعمال خطيرة كالتجسس أو الدعوة ضد الدين الاسلامي.

- الإعفاء من التكاليف حيث أقر فقهاء الشريعة الاسلامية إعفاء الرسل من التكاليف التي تفرض على المسلمين.

- صيانة شخص الرسول وأمواله، حيث ألزم فقهاء الشريعة الاسلامية توفير حماية لشخص الرسول وضمان تمتعه بحرية العقيدة وأداء أعماله بحرية تامة، ولا يجوز قتله أو أسرهِ أو استرقاقه وعدم التعرض لأمواله. للتفصيل أكثر راجع:

أحمد جميل نجم، المرجع السابق، ص 24 وما بعدها.

قالوا بأن العالم لم يعرف الدبلوماسية إلا من خلالهم، وأن سائر الأمم والشعوب قد أخذت الدبلوماسية عنهم.

2- المرحلة الثانية: الدبلوماسية الحديثة (مرحلة الدبلوماسية الدائمة)

تميزت الدبلوماسية في هذه المرحلة بطابعها الدائم والمستقر والثابت، وبفعل استمرار تبادل التمثيل الدبلوماسي أصبحت الدبلوماسية مهنة ومسلكا قائما بذاته يعتمد على قواعد وأصول ثابتة.

ويهدف تسليط الضوء على تطور وخصائص الدبلوماسية الحديثة سنتناول مرحلة ما قبل لحرب العالمية الأولى ومرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى.

أ - تطور الدبلوماسية قبل الحرب العالمية الأولى

إن التطورات التي حصلت في أوروبا وقيام النهضة الصناعية فيها وتشابك المصالح السياسية والاقتصادية كل ذلك شكل مرحلة جديدة ومهمة من مراحل الدبلوماسية¹، استقر فيها العمل الدبلوماسي كمهنة تقوم على قواعد وأصول ثابتة، والدبلوماسية الحديثة نشأت منذ منتصف القرن الخامس عشر بين إمارات ومدن إيطاليا الشمالية، نتيجة ظهور البرجوازية التجارية وقيام النهضة العلمية والفكرية.

وقد لعبت جمهورية البندقية (فنيسيا) بصفة خاصة دورا كبيرا في إرساء قواعد الفن الدبلوماسي، طيلة الفترة الممتدة بين القرنين الخامس عشر والثامن عشر، وذلك في ضوء ما

¹ أهم ما ميز عصر النهضة في أوروبا هو الانتقال من الدبلوماسية القديمة غير الدائمة وغير المستقرة إلى دبلوماسية دائمة ومستقرة، وحولت الدبلوماسية إلى مهنة أكثر تنظيما واستقرارا وذات قواعد و مؤسسات قائمة بذاتها.

كانت تتمتع به من قوة حربية¹. كما أخذت دعائم السلام التي ظلت قرونا طويلة تسيطر على ربوع القارة الأوروبية تنداعى وتتهار بفعل كثير من القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وخاصة تحت تأثير التصادم الديني الذي تفجر بين الكاثوليك بزعامة إسبانيا والبروتستانت بزعامة فرنسا، وتحول هذا التصادم إلى حرب ضروس والتي عرفت بحرب الثلاثين والتي بدأت عام 1618 وانتهت عام 1648، دون أن تفلح الجهود المتتالية والتي بذلت خلال هذه السنوات الطويلة لحقن الدماء وتقريب وجهات النظر بين المتحاربين، إلى أن تم توقيع معاهدة السلام المعروفة بمعاهدة وستفاليا وهي التي وضعت ولأول مرة أسس النظام الدولي الحديث الأمر الذي تطلب عقد معاهدات متعددة بينها، عن طريق مبعوثين دبلوماسيين يوفدون لهذا الغرض، وكان لمعاهدة وستفاليا دور إيجابي في إقرار التوازن الأوروبي والحد من خطر الحرب. وتعد معاهدة وستفاليا فاتحة عهد جديد للعلاقات الدولية²،

¹ بتأثير الأسلوب الإيطالي والفرنسي اكتسبت الدبلوماسية عدة خصائص أصبحت من خلالها مهنة قائمة على أصول وتقاليد التزمت بها الدول فيما بعد، وأهم هذه الخصائص نذكر:

- الاعتماد على البعثات الدائمة بدل البعثات المؤقتة، وهذا التوسع رافقه توسع في بعض قواعد التمثيل.
- سائر تطور نظام التمثيل الدبلوماسي الدائم تطور بعض قواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من أجل تأمين البعثات ومبعوثيها في الدولة المستقبلة، وتطورت معها الأسس التي تركز عليها هذه الحصانات والامتيازات.
- أصبح اختيار السفراء والمبعوثين الدبلوماسيين يتم من بين الموظفين (الطبقة المتوسطة) الذين يمتازون بخصال حميدة ورجاحة عقل وثقافة واسعة، ولم تعد مقتصرة على أبناء العائلات الغنية والنبلاء.
- انتشر كذلك اهتمام كبير بموضوع المراسيم والأسبقيات بين البعثات الدبلوماسية ومبعوثيها، وكثيرا ما كانت هذه الأخيرة موضوع خلاف وجدل بين الدول في هذا الخصوص.

² صلح وستفاليا (Peace of Westphalia) هو اسم عام يطلق على معاهديتي السلام اللتين دارت المفاوضات بشأنهما في مدينتي أوسنابروك (Osnabrück) ومونستر (Münster) في وستفاليا، وتم التوقيع عليهما في 15 مايو 1648 و 24 أكتوبر 1648 وكتبتا باللغة الفرنسية. وقد أنهت هذه المعاهدات حرب الثلاثين عاماً في الإمبراطورية الرومانية المقدسة (معظم الأراضي في ألمانيا اليوم) وحرب الثمانين عاماً بين إسبانيا ومملكة الأراضي المنخفضة المتحدة. ووقعها مندوبون عن إمبراطور الإمبراطورية الرومانية المقدسة فرديناند الثالث (هابسبورغ)، ممالك فرنسا، إسبانيا والسويد، وجمهورية هولندا والإمارات البروتستانتية التابعة للإمبراطورية الرومانية المقدسة.

يعتبر صلح وستفاليا أول اتفاق دبلوماسي في العصور الحديثة وقد أرسى نظاماً جديداً في أوروبا الوسطى مبنياً على مبدأ سيادة الدول. مقررات هذا الصلح أصبحت جزءاً من القوانين الدستورية للإمبراطورية الرومانية. وغالباً ما تعتبر اتفاقية البرينيه الموقعة سنة 1659 بين فرنسا وإسبانيا جزءاً من الاتفاق العام على صلح وستفاليا.

ويتلخص أهم ما استحدثته في النطاق الدولي والدبلوماسي ما يلي:

- وجود العائلة الدولية بكل معنى الكلمة لأول مرة في التاريخ والمشكلة من الدول المستقلة ذات السيادة التي تستطيع الدخول في علاقات دولية .

- أنها أقرت مبدأ المساواة بين الدول المسيحية الكاثوليكية والبروتستانتية في الحقوق والواجبات.

- إحلالها نظام السفارات الدائمة، محل نظام السفارات المؤقتة الذي كان متبعاً وقد ساعد هذا على قيام علاقات دولية دائمة.

- كما أنها فتحت الباب لتدوين القواعد القانونية التي تسري عليها الدول، ووضعت الحجر الأساس لسياسة توازن القوى.

وقد حدثت في أعقاب ذلك مجموعة من الأحداث الدولية المختلفة كان لها الأثر البالغ على العلاقات الدولية، ومن أبرز تلك الأحداث نذكر على سبيل الذكر لا الحصر توقيع معاهدة أوترخت عام 1713، التي أنهت سلسلة الحروب التي قادتها فرنسا لتوسيع مملكتها على حساب جيرانها دون مراعاة فكرة التوازن الدولي، ناهيك عن تعاظم قوة روسيا وظهورها على الساحة الدولية، وإعلان استقلال الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك الثورة الفرنسية سنة 1789، وعقد مؤتمر فيينا سنة 1815 لإعادة تنظيم العلاقات السياسية بين الدول الأوروبية، ويعتبر هذا المؤتمر الذي عقد في مارس 1815 باجتماع ما يقارب الخمسين ملكاً وأميراً وحوالي تسعين وفداً أول مؤتمر بعد مؤتمر وستفاليا يبحث في إيجاد السبل لعقد سلام دائم بين الدول الأوروبية لا سيما بعد حروب نابليون¹.

وقد نتج عن هذا المؤتمر عدة قرارات ومبادئ اعتبرت بمثابة قواعد ثابتة في بناء الدبلوماسية الحديثة، فقد اكتسبت بعده الخدمة الدبلوماسية أبعادها الخاصة كمهنة مميزة عن حرفة السياسي أو رجل الحكم وأصبحت لها قواعدها وإجراءاتها ومراسمها الخاصة، لقد وضعت اتفاقية فيينا لعام 1815 حداً لفوضى الألقاب والمراتب الدبلوماسية، وأرست قواعد

¹ حسين الشامي، المرجع السابق، ص 174.

الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين، وبعد أن كانت الأسبقية الشغل الشاغل للممثلين الدبلوماسيين وما رافقها من جري وتدافع لاحتلال مكان الصدارة الذي يليق برؤساء دولهم وما كانت تؤدي إليه المنافسة على الأسبقية من احتكاك شخصي وتدهور في العلاقات، حددت لائحة فيينا الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين من درجة واحدة على أساس تاريخ تبليغ وصولهم رسميا دون المساس بوضع ممثلي البابا الخاص ودون اعتبار لمنزلة دولهم في القوة والمكانة والنفوذ¹.

وإضافة إلى مؤتمر فيينا 1815 عقد مؤتمر إكس لاشابيل سنة 1818 الذي كان الهدف منه طرح مشكلة التوازن بين الدول الكبرى وخاصة فرنسا، ومن ناحية الممارسة الدبلوماسية نوقش في هذا المؤتمر درجة الوزير المقيم وإضافتها إلى درجات الممثلين الدبلوماسيين التي أقرها مؤتمر فيينا، وهذه الدرجة تسبق درجة القائمين بالأعمال وتأتي بعد درجة الوزراء (الدرجة الثانية)، كما اتفق في هذا المؤتمر على اتباع الحروف الأبجدية لأسماء الدول باللغة الفرنسية عند التوقيع على المعاهدات².

ب- تطور الدبلوماسية بعد الحرب العالمية الأولى:

اشتعلت نيران الحرب العالمية الأولى سنة 1914 بين ألمانيا والنمسا والإمبراطورية العثمانية وبلغاريا والمجر من جهة وبين دول الحلفاء فرنسا وإنجلترا وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية واليابان من جهة أخرى، وانتهت هذه الحرب بفرض خمس معاهدات للصالح على الدول الخمس المهزومة، وشكل الحلفاء بعد نهاية مؤتمر فرساي لعام 1919 مجالس عليا للحلفاء تدعمها مؤتمرات للسفراء بصفة دورية لمتابعة تنفيذها لمعاهدات السلام، ولذلك ظلت مسألة تأسيس العلاقات الدولية هامة حتى نهاية الحرب العالمية الأولى، لكنه بفضل أفكار الرئيس الأمريكي

¹ تضمن هذا الاتفاق سبع مواد وردت في الملحق السابع عشر لمقررات المؤتمر، حيث تطرقت المادة الأولى إلى تقسيم الموظفين الدبلوماسيين إلى ثلاث فئات أو ثلاث درجات (السفراء ووكلاء البابا، المندوبون والوزراء المعتمدون لدى الملوك، القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية)، أما المادة الثانية فمنحت حق التمثيل للفئة الأولى فقط، بينما قررت المادة الرابعة أن الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين تتحدد بتاريخ التبليغ الرسمي لوصولهم إلى الدولة المضيفة، وأشارت المادة الخامسة إلى تحديد نمط واحد لاستقبال الموظفين الدبلوماسيين من كل درجة.

² حسين الشامي، المرجع السابق، ص 187.

ودرو ويلسون أمكن في عام 1919 إنشاء أول منظمة دولية ذات اتجاه عالمي وذات طابع سياسي هي منظمة "عصبة الأمم"، يعد إنشاؤها نقطة تحول بارزة في تاريخ القانون الدولي والعلاقات الدولية، الأمر الذي أدى إلى ضرورة تنازل الدول عن بعض حقوق السيادة التقليدية، ووضع القيود على حق اللجوء إلى الحرب لتسوية المنازعات على صعيد العالم من جديد، وظهور مبدأ الأمن الجماعي.

وقد فشلت عصبة الأمم في تحقيق أهدافها التي أسست من أجلها، وذلك نتيجة عدم تطابق وتوافق مبادئها مع أهداف الدول الكبرى التي كانت لها نزعة استعمارية متنامية وقد تفشت العقلية الاستعمارية استنادا إلى مبدأ القوة في العلاقات الدولية.

وقد عرفت هذه الفترة تطور مهم على مستوى العلاقات الدولية إذ أسفرت هذه الفترة عن وجود منظمات دولية وغير دولية على مستوى التنظيم الدولي مثل محكمة العدل الدولية الدائمة التي أنشأت سنة 1920.

لكن رغم فشل عصبة الأمم في تحقيق أهدافها ظل في اختلاف وجهات النظر بين الدول، وعدم التخلي عن المفاهيم التقليدية المرتبطة بالسيادة والقوة، إلا أن عصبة الأمم بذلت جهودا كانت بمثابة الانطلاقة لتقنين العديد من موضوعات القانون الدولي ومن بينها التنظيم الدبلوماسي، فقد اتخذت عصبة الأمم عن طريق الهيئة العامة قرارا في 22 سبتمبر 1924 بتكوين لجنة خبراء في الحقوق الدولية وخاصة في القانون الدولي، وبدأت هذه اللجنة أعمالها في ديسمبر من نفس السنة باختيار إحدى عشر مسألة من مسائل القانون الدولي، وكان من بينها موضوع العلاقات الدبلوماسية خاصة مسألة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية¹، وتم إرسال مجموعة من الأسئلة للدول للإجابة عليها في هذا الموضوع، وقامت اللجنة في أفريل من سنة 1927 بدراسة ردود الدول حيث انتهت إلى إدراج مسألة ترتيب المبعوثين الدبلوماسيين

¹ بحثت اللجنة الفرعية المنبثقة عن لجنة الخبراء في موضوع العلاقات الدبلوماسية الأساس القانوني لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، بين نظرية امتداد الإلیم ونظرية مقتضيات الوظيفة، حيث فضلت اللجنة هذه الأخيرة تماشيا مع مقترحات الدول، وأيضا مسألة الحرمة الشخصية وحرمة مقر البعثة الدبلوماسية ومساكن أعضائها، كما تم التطرق مسألة الحصانة القضائية والعفاء من الضرائب، وأخيرا مسألة تصنيف المبعوثين الدبلوماسيين، وشكلت هذه المناقشات والمقترحات أرضية لاتفاقية هافانا لسنة 1928.

ضمن قائمة المسائل التي يجب بحثها، غير أن الجمعية العامة فيما بعد استبعدت موضوع العلاقات الدبلوماسية وذلك في اجتماعها في سبتمبر من سنة 1924 وأبقت على بعض المواضيع الهامة في القانون الدولي كالجنسية ومسؤولية الدول، والمياه الإقليمية. وبعد محاولات عصبة الأمم لتقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي، قامت الدول الأمريكية في مؤتمرها السادس على إبرام اتفاقية دولية في 20 فيفري 1928 في مدينة هافانا بكوبا، وتعتبر هذه الاتفاقية هي الأولى من نوعها لما تضمنته من مواد عالجت القواعد الأساسية للتمثيل الدبلوماسي والوضع القانوني للبعثات الدبلوماسية، وأيضاً كونها أول اتفاقية جماعية التي جمعت وقننت قواعد العلاقات الدبلوماسية والحصانات الدبلوماسية، وقد نصت على العديد من المبادئ المهمة منها¹:

- الممثلون الدبلوماسيون يمثلون حكوماتهم وليس رؤساء الدول.
- تبادل التمثيل الدبلوماسي لا يكون إلا بين الدول التي تعترف ببعضها البعض.
- لا يمنح المبعوثون الدبلوماسيون إلا الحصانات والامتيازات اللازمة للقيام بأعمالهم الرسمية.
- مجمل الحصانات المقررة بموجب الاتفاقية : الحصانة الشخصية- حصانة المقرر- حصانة ممتلكات البعثة وأعضائها- حرية الاتصال- الحصانة القضائية- الاعفاء من الضرائب.
- وجاءت هذه الاتفاقية في 25 مادة وقسمت إلى خمسة أجزاء: الجزء الأول يتعلق برؤساء البعثات الدبلوماسية، الجزء الثاني يتعلق بأعضاء البعثات الدبلوماسية، الجزء الثالث يتعلق بواجبات المبعوثين الدبلوماسيين، الجزء الرابع يتعلق بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، الجزء الخامس يتعلق بانتهاء التمثيل الدبلوماسي.
- وبعد ظهور الأمم المتحدة عملت على الاهتمام بتقنين وتنظيم قواعد العلاقات الدبلوماسية، بعد إخفاق عصبة الأمم في هذا الأمر، ونجحت منظمة الأمم المتحدة في تحضير

¹ تعتبر هذه الاتفاقية ذات قيمة أساسية في تقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي، حيث اعتمدت لجنة القانون الدولي من خلال مقررها الخاص على هذه الاتفاقية في وضع المشروع الخاص باتفاقية دولية خاصة بالعلاقات الدبلوماسية، والتي اعتمدت سنة 1961.

وإقرار أكثر من اتفاقية تهتم بالعمل الدبلوماسي ككل¹، وهي اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963، واتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969، وأخيراً اتفاقية لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية لسنة 1975، وهي التي ستكون مجال الدراسة في المحور الموالي.

المحور الثاني: أشكال العمل الدبلوماسي الدبلوماسي

إن الانتقال من الدبلوماسية التقليدية إلى الدبلوماسية الحديثة أو المعاصرة شمل إلى جانب القواعد والمبادئ والأسس، الأشكال المختلفة للعمل الدبلوماسي فمن دبلوماسية ثنائية أو جماعية تمارسها الدول فقط إلى دبلوماسية علنية متعددة الأطراف تمارسها إلى جانب الدول المنظمات الدولية، ومن دبلوماسية البعثات الثنائية المستقرة والدائمة إلى دبلوماسية البعثات الخاصة أو المؤقتة التي تنشأ بخصوص موضوعات محددة أو طارئة. لقد نظمت كل هذه الأشكال اتفاقيات دولية حددت أغلب القواعد التي تنظم التبادل الدبلوماسي حسب كل شكل من الأشكال، وبالتالي أصبح للدبلوماسية قانون مكتوب له قواعد وأحكام ملزمة للدول والمنظمات الدولية.

كما يمكن تصنيف أشكال الدبلوماسية وفقاً للمؤسسات التي تقوم بممارسة العمل الدبلوماسي، ذلك أن هناك العديد من المؤسسات التي يمكن أن تقوم بالمهمة الدبلوماسية. ويقصد بمؤسسات العمل الدبلوماسي تلك المؤسسات المنوط بها القيام بالممارسة الدبلوماسية، أو التي تختص بتحقيق أهداف الدبلوماسية. أو المؤسسات التي تمارس الدبلوماسية سواء بشكل دائم أو مؤقت.

أولاً: الدبلوماسية الثنائية (التقليدية):

¹ كانت الفكرة في البداية تحضير اتفاقية دولية واحدة تشمل كل أشكال العمل الدبلوماسي المذكورة أعلاه، لكن لجنة القانون الدولي رأت أنه يصعب من الناحية النظرية والعملية جمع كل أشكال العمل الدبلوماسي في اتفاقية واحدة، ولهذا قامت من خلال مقررها الخاص التحضير لاتفاقية تشمل كل القواعد والمبادئ المعترف بها في مجال العلاقات الدبلوماسية، ويمكن تطبيقها على كل أشكال العمل الدبلوماسي، وهو ما جسده اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية باعتبارها اتفاقية إطار لكل الاتفاقيات اللاحقة لها.

تعتبر الدبلوماسية الثنائية أقدم أنواع الدبلوماسية وأكثر شيوعاً انتشاراً على الساحة الدولية، وتتمثل في ممارسة الدبلوماسية على أساس التمثيل الثنائي بين دولتين من أجل تقوية العلاقات أو تسوية المنازعات القائمة بينهما، بناء العلاقات السياسية، التعاون والبعد الأمني، الثقافة والإعلام والتعليم، الدبلوماسية العامة، التعاون والتنسيق والتواصل بين وزارات الخارجية خصوصاً في مجال الإصلاحات الداخلية، الدبلوماسية الاقتصادية، الشؤون القنصلية، دبلوماسية القمة الثنائية بين رؤساء الدول والحكومات.

وتعتبر ممارسة الدبلوماسية الثنائية واحدة من أبرز مظاهر السيادة للدولة الحديثة. فبمجرد حصول أية دولة على استقلالها فأنها تسعى إلى الحصول على الاعتراف الخارجي، وتتوسع في بناء العلاقات الدبلوماسية الثنائية مع الدول الأخرى وذلك من خلال إرسال وقبول المبعوثين الدبلوماسيين وفق قواعد القانون الدولي.

وتمارس الدبلوماسية الثنائية الأطراف (رغم تعددها في بعض الأحيان) ما بين الدولة المرسله والدولة المستقبلة عبر بعثات دبلوماسية تقليدية، أي عبر سفارات معتمدة في الخارج، والتي نُظمت لمهامها، وروعيت حصاناتها وامتيازاتها بما يتماشى مع حسن تأديتها لمهامها على أفضل وجه.

وتنظم هذا الشكل من التمثيل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961، والتي تعد أهم اتفاقية تنظم العمل الدبلوماسي، وأول اتفاقية تم إقرارها والمصادقة عليها في إطار الأمم المتحدة، كما أنها تعد أكثر اتفاقية تم المصادقة عليها من طرف الدول¹، وتتمثل أهميتها أيضاً كونها أخضعت القواعد العرفية للصياغة القانونية الرسمية المحددة، وأزالت عن بعضها الشكوك والغموض، واستحدثت بعض القواعد التي ساعدت على تكييف القانون مع متطلبات المجتمع الدولي المعاصر².

¹ أبرمت في 1961/04/18، ودخلت حيز النفاذ في 1964/04/24. صادقت عليها الجزائر بتحفظ في سنة 1964، وذلك بموجب المرسوم رقم 64-84 الصادر في 4 مارس 1964 المتضمن المصادقة على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

² نظراً لأهمية الاتفاقية من الناحية الشكلية والموضوعية سيتم التركيز على شرح مفصل لأهم الأحكام الواردة فيها.

والاتفاقية تغطي العلاقات التي تديرها البعثات الدبلوماسية الدائمة بين الدول فقط، وهذا يعني استثنائها لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول والمنظمات الدولية، وكذلك المؤتمرات والبعثات الخاصة¹.

ومع ذلك، فإن هذه الدبلوماسية التقليدية شهدت تدهورا نسبيا من حيث القيمة والأهمية، لصالح دبلوماسية القمة ودبلوماسية المؤتمرات والمنظمات الدولية، فعلى الرغم من أن الدبلوماسية الثنائية التقليدية تظل بمثابة القناة الرئيسية للاتصال والتفاعل بين الدول، إلا أن هناك العديد من الاعتبارات التي قللت من فاعلية هذا النوع من الدبلوماسية، مثل الزيادة الهائلة في عدد الدول وتداخل وتشابك المصالح بين الدول والإيقاع السريع للأحداث والتطورات الدولية والتعقد الهائل في المشكلات والصراعات الدولية، حيث أدت هذه العوامل إلى عجز الدبلوماسية الثنائية عن حسن معالجة القضايا الدولية المختلفة، وأصبح من المألوف أن تتجه الدول نحو ممارسة القمة لسرعة معالجة القضايا العالقة بدلا من قنوات الدبلوماسية الثنائية التقليدية بالإضافة إلى التسيير اليومي لمختلف القضايا في العلاقات الثنائية بين الدول.

ثانيا: العلاقات القنصلية:

يعتبر ظهور العلاقات القنصلية أسبق من ظهور العلاقات الدبلوماسية وذلك لاعتبارات تاريخية وتبعاً للحاجة لكل منهما، فتاريخ الوظيفة الدبلوماسية يرتبط إلى حد كبير بتطور التجارة الدولية والمصالح الاقتصادية للدول.

إذن فالتمثيل القنصلي في وجوده يسبق التمثيل الدبلوماسي الدائم ويختلف عنه، وذلك نتيجة لحاجات التجارة الدولية، وما كانت تستلزمه ظروفها في العصور السابقة من رعاية العاملين بها وحماية مصالحهم ليتمكنوا من ممارسة نشاطاتهم الاقتصادية، وتوطيدا للعلاقات التجارية وتنميتها وتطويرها بين مختلف الشعوب، ذلك أن التجارة دفعت أصحابها منذ العصور الغابرة إلى السفر والبحث في كافة أنحاء المعمورة والإقامة في بلاد بعيدة ومعايشة شعوب كثيرة تختلف عاداتهم ولهجاتهم ونظمهم وقوانينهم وطرق معيشتهم.

¹ أهم عدنان البكري، المرجع السابق، ص 37.

ولئن كانت جذور المؤسسة القنصلية تعود إلى العصور اليونانية القديمة، فإن أول شكل قنصلي لم يظهر سوى في القرن الثاني عشر، ثم استمر في التطور حتى بلغ شكله الحالي الأكثر تعقيدا، بالإضافة إلى ذلك تم تطوير القوانين الأولى المتعلقة بالمهام القنصلية خلال نفس الفترة، وكان معظمها في شكل مجموعات قوانين بحرية¹.

وفي القرنين السادس عشر والسابع عشر، وفي سياق تأسيس البعثات الدبلوماسية في أوروبا وما تلاها من انتشار، حدث تحول كبير في السلطات القنصلية، وبلغ ذروته بنشر المجموعة الأولى من القواعد القنصلية (*Ordonnance de la Marine, Colbert, 1681*)، وكشفت الزيادة غير العادية للقنصليات خلال القرنين التاسع عشر والعشرين عن الحاجة إلى إطار قانوني أكثر دقة، لا سيما فيما يتعلق بالخدمة القنصلية والوضع القانوني للقناصل.

وفي مرحلة لاحقة أدت التغيرات المفاجئة في النشاط الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، وكذلك الاتجاهات العالمية المتزايدة التي تؤثر على الحياة اليومية، إلى تحدي جديد للمؤسسة القنصلية ألا وهو حماية المواطنين وحماية مصالحهم.

وإذا كانت العلاقات الدبلوماسية قد نشأت نشأة عرفية ولم يتم تدوين القواعد القانونية الدولية الخاصة بها إلا بعد أن استقر العرف الدولي بشأنها تماما، فإن العلاقات القنصلية عرفت ظاهرة عكسية، فقد نشأت القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات القنصلية في كنف القانون المكتوب، حيث جرت الدول على إبرام ما عرف بالمعاهدات القنصلية لتنظيم عمل القناصل الذين تبعث بهم الدولة الطرف إلى الدولة الأخرى الطرف الثاني في مثل هذه المعاهدات، أين جرى العمل على إصدار تشريعات داخلية تتعلق بعمل ونشاط القناصل.

ونتيجة لهذه المعاهدات الثنائية المتعلقة بالعلاقات القنصلية وما يتصل بها من تشريعات داخلية، وما صدر بشأنها من أحكام قضائية داخلية، وقرارات أصدرتها هيئات تحكيم دولية، أسفرت إلى اعتماد اتفاقيات إقليمية² سبقت العمل الرائد الذي قامت به عصبة الأمم حول هذا

¹ Juan Manuel Gómez Robledo, *The Vienna Convention on Consular Relations*, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2008, p1.

² برز في هذا الشأن مؤتمران:

الموضوع، فبناء على قرار الجمعية العامة لعصبة الأمم المتحدة في 22 سبتمبر 1924، شكلت لجنة من الخبراء للقيام بتقنين قواعد القانون الدولي، وفي عام 1926 قامت هذه اللجنة بتحديد مجموعة من المواضيع التي اعتبرت صالحة للتقنين ومنها قضايا الجنسية ومسؤولية الدولة والمياه الإقليمية. كما قامت بتأليف لجنة فرعية لتحديد مدى إمكان تقنين القواعد الدبلوماسية والقنصلية، وفي أبريل 1927 وجهت اللجنة أسئلة إلى الدول الأعضاء لاستطلاع رأيها حول إمكان عقد معاهدة دولية للشؤون القنصلية، وتلقت تأييد 17 دولة من أصل 26 دولة أجابت عن أسئلتها، والتي اقترحت إضافة موضوع الوضع القانوني للقناصل ووظائفهم إلى المواضيع السبعة التي حددتها سابقا إلا، أن الجمعية العامة لعصبة الأمم قررت إرجاء البحث في هذا الموضوع.

لكن في عهد الأمم المتحدة وتحديدا في سنة 1949، نظرت لجنة القانون الدولي في مسألة إدراج العلاقات والحصانات القنصلية ضمن أعمال التدوين التي تضطلع بها مستقبلا، وعينت اللجنة في دورتها السابعة المنعقدة في جنيف في الفترة من 2 ماي إلى 8 جوان 1955 السيد ياروسلاف زوريك مقرا خاصا لبدء استعراض المسألة وصياغة مجموعة من القواعد المؤقتة على أساس القواعد الأمرة والقانون الدولي والوطني، لكن النقاش لم يبدأ رسميًا إلى غاية عام 1958، حيث تم تقسيم مشروع مجموعة القواعد لاحقًا إلى أربعة فصول (الأحكام العامة، إنشاء العلاقات القنصلية، الامتيازات والحصانات القنصلية، الوضع القانوني للقناصل

1- المؤتمر الذي عقد في كاركاس عاصمة فنزويلا سنة 1911، وتوج بعقد معاهدة بين عدد من دول أمريكا اللاتينية، وتضمنت تحديدا لمهام قناصل هذه الدول.

2- مؤتمر هافانا لسنة 1928، الذي أقر في مؤتمر القارة الأمريكية السادس (إضافة إلى اتفاقية للعلاقات الدبلوماسية سابقة الذكر)، اتفاقية خاصة بالعلاقات القنصلية.

إضافة إلى هذين المؤتمرين نشير أيضا إلى مشروع المعاهدة التي أعدها المعهد الأمريكي للقانون الدولي سنة 1925، وتضمنت 11 مادة عالجت أوضاع القناصل، وأيضا مشروع المعادة الجماعية التي تبنتها جمعية القانون الدولي في مؤتمرها الخامس والثلاثين، تضمن المشروع 24 مادة، وكذلك الدراسة التي قام بها فريق الأبحاث في جامعة هارفرد سنة 1932، وتوج بتقنين يتألف من 34 مادة حدد مجمل الأحكام المتعلقة بالتمثيل القنصلي. راجع في هذا الخصوص: عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، دار عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 2001، ص110.

الفخريين وامتيازاتهم وحصاناتهم) ، ثم قدم مشفوعا بالشروحات والتعليقات إلى الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتها في مختلف مراحل المفاوضات¹.

وفي دورتها الثانية عشرة التي عقدت في الفترة من 25 أبريل إلى 1 جويلية 1960، قررت اللجنة أن المواد التي تشير إلى القناصل الدائمين (المسلكيين) يجب أن تنطبق أيضا على القناصل الفخريين²، وبالتالي أدرجت اللجنة أحكاماً أكثر شمولاً وأدرجت بعض المواد الجديدة ، قبل الاعتماد المؤقت لمشاريع المواد والتعليقات.

وقد أدى التشابه الكبير في عدة أوجه بين هذا الموضوع و موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية إلى اعتماد نهجاً مسعجلاً من قبل اللجنة في تناول موضوع العلاقات القنصلية. ولما قدمت مشاريع المواد الـ 71 إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة قررت الغالبية العظمى من الدول أنه ينبغي أن تشكل الأساس لوضع صك متعدد الأطراف يقنن القانون القنصلي³.

وانعقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية في فيينا في الفترة من 4 مارس إلى 22 أبريل 1963، وحضره مندوبون من خمس وتسعين دولة، وبعد دراسة متأنية لنص لجنة القانون الدولي أعدت النسخة النهائية لتقديمها إلى الجلسة العامة.

¹ Juan Manuel Gómez Robledo, *opcit*, p1.

² القنصل الفخري هو الشخص الذي تختاره الدولة المرسله من بين المقيمين في أراضي الدولة المستقبلة سواء الذين يحملون جنسيتها أو جنسية الدولة المستقبلة أو جنسية دولة ثالثة، وكثيراً ما يكون القنصل الفخري من التجار وأصحاب الأعمال الحرة. فتضاف القنصلية الفخرية إلى عمله الأصلي وتكلفه بالقيام بأعمال قنصلية تحددها له دون أن تعتبره موظفاً رسمياً من موظفيها، ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له، وعادة ما يعتمد القنصل الفخري في مناطق ليس للدولة التي عينته فيها تمثيل دبلوماسي. وخلت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 من أي تعريف للقنصل الفخري رغم تخصيص الفصل الثالث من الاتفاقية لشرح الأحكام المتعلقة بالحصانات والامتيازات والتسهيلات التي يستفيد منها الموظفون القنصليون الفخريون.

³ Juan Manuel Gómez Robledo *opcit*, p2.

وفي 24 أبريل 1963، اعتمد المؤتمر الاتفاقية وفتح باب التوقيع عليها، وعلى البروتوكول الاختياري بشأن اكتساب الجنسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات، دخلت الاتفاقية والبروتوكولين الاختياريين حيز التنفيذ في 19 مارس 1967¹.

تتكون اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من ديباجة² و 79 مادة، حيث قسمت الاتفاقية إلى ثلاثة فصول، تناول الفصل الأول العلاقات القنصلية بشكل عام، حيث خصص القسم الأول (المادة 2- المادة 24) لإنشاء العلاقات القنصلية وممارستها³، بينما خصص القسم الثاني (المادة 25- المادة 27) لحالات انتهاء الوظائف القنصلية، وذلك في الحالات العادية والاستثنائية.

بينما تناول الفصل الثاني الحصانات والامتيازات والتسهيلات الممنوحة للبعثات القنصلية وأفرادها، حيث خصص القسم الأول (المادة 28- المادة 39) للحصانات والامتيازات والتسهيلات العائدة للبعثة القنصلية، بينما خصص القسم الثاني (المادة 40- المادة 57) للحصانات والامتيازات والتسهيلات العائدة للموظفين القنصليين وغيرهم موظفي البعثة القنصلية.

أما الفصل الثالث (المادة 58- المادة 68) من الاتفاقية فتناول الأحكام المتعلقة بالموظفين القنصليين الفخريين والبعثات القنصلية التي يرأسها هؤلاء الموظفين.

أما الفصل الرابع (المادة 69- المادة 71) فتناول أحكاما عامة⁴.

ثالثا: البعثات الخاصة:

¹ صادقت عليها الجزائر في سنة 1964، وذلك بموجب المرسوم رقم 64- 84 الصادر في 4 مارس 1964 المتضمن المصادقة على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

² استملت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بديباجة متطابقة تماما مع ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

³ من خلال الأحكام المتعلقة بإنشاء البعثات القنصلية يظهر التداخل بين هذه الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية، حيث يمكن للبعثات الدبلوماسية القيام بالأعمال القنصلية في حالات محددة، وفي المقابل يمكن للبعثات القنصلية القيام بالوظائف الدبلوماسية في حالات محددة (المادة 17 والمادة 70 من الاتفاقية).

⁴ على خلاف اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، أتاحت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للدول عقد اتفاقيات ثنائية لتأكيد أو إكمال أو تطوير أحكامها أو توسيع مجال تطبيقها، وانطلاقا من هذا قامت العديد من الدول على غرار الجزائر بعقد مثل هذه الاتفاقيات، والتي تعد مصدرا مهما من مصادر القانون القنصلي.

البعثات الخاصة هي البعثات التي يتم الاعتماد عليها في حالة المهام الصعبة أو المراسمية أو التشريفية، ويعتبر هذا الشكل من أقدم أشكال العمل الدبلوماسي والأكثر بروزاً على مدى التاريخ، حيث كان الملوك والأمراء يعتمدون أساساً على المبعوثين الخصوصيين في إيصال الرسائل إلى الملوك والأمراء الآخرين.

إذن ينصرف معنى البعثات الخاصة إلى البعثات المؤقتة التي ترسلها الدولة لتمثيلها بمهمة طارئة أو مؤقتة في دولة أخرى أو مؤتمر دولي، فقد كان سائداً أن البعثات الخاصة هي أسبق من حيث الظهور عن البعثات الدائمة¹.

وعلى الرغم من أن التوسع في نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة منذ أوائل القرن التاسع عشر قد أدى إلى التراجع عن نظام البعثات الخاصة، إلا أن تاريخ الدبلوماسية شهد عودة ملحوظة لدبلوماسية البعثات الخاصة منذ الستينيات، وذلك في ظل ازدياد المشكلات الدولية التي تحتاج إلى مبعوثين خصوصيين من أجل القيام بالأعباء والمهام الدبلوماسية الصعبة، أو حتى من أجل القيام بالمهام المراسمية والتشريفية، حيث تبرز أهمية البعثات الخاصة بصورة محددة في حالة القضايا التي تتطلب درجة عالية من التخصص، بصورة لا تستطيع البعثات الدبلوماسية الدائمة أن تقوم بها بمفردها.

أما عن السياق التفاوضي الذي مرت به هذه الاتفاقية التي يشار إليها باتفاقية نيويورك، فيمكن القول أن لجنة القانون الدولي بعد تذكيرها بضرورة إدراج موضوع الدبلوماسية ذات

¹ إن العرف القائم بإيفاد مبعوث خاص في مهمة من دولة إلى أخرى، ربما يكون الوسيلة الأقدم من بين جميع أشكال التمثيل الدبلوماسي، ولم يتوقف هذا النمط من التمثيل على الرغم من تطور القواعد الخاصة بالتمثيل الدبلوماسي الدائم، فمثلاً في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر كان يتم إرسال البعثات الخاصة من أجل تمثيل الدول بالصورة اللائقة في المناسبات الاحتفالية الكبرى كاحتفالات التتويج أو حفلات الزفاف الملكية، أو لغرض إجراء المفاوضات السياسية الهامة. راجع:

Michael Wood, Convention On Special Missions, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012, p1.

الطابع المتخصص¹، كأحد أشكال العلاقات الدبلوماسية، قام المقرر الخاص المعني بموضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية السويدي ساندستروم بوضع مشاريع مواد بشأن البعثات الخاصة، وقدمتها لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، وكان ذلك سنة 1960، ثم قررت هذه الأخيرة إحالة مشاريع المواد إلى مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية، وذلك بموجب القرار 1504 المؤرخ في 12 ديسمبر 1960².

وفي مؤتمر فيينا تم إحالة موضوع البعثات الخاصة إلى لجنة فرعية خاصة، كما اتخذ قراراً يوصي الجمعية العامة بأن تحيل الموضوع ثانية إلى لجنة القانون الدولي. وفي سنة 1963 عينت لجنة القانون الدولي السيد ميلان بارتوش مقراً خاصاً، وقررت أن يعد مشاريع مواد استناداً إلى أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، مع مراعاة خصوصية النظام الخاص بالبعثات الخاصة، ونظرت اللجنة في هذا الموضوع على مدار ثلاث سنوات (1964-1967)، حيث تم اعتماد المشروع النهائي بشأن البعثات الخاصة مكوناً من خمسين مادة، والذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 8 ديسمبر 1969، ودخل حيز التنفيذ في 21 جوان 1985، وصادقت عليه مجموعة معتبرة من الدول³. وتتكون هذه الاتفاقية من ديباجة⁴ و55 مادة، ويمكن من خلال نصوص الاتفاقية الإشارة إلى النقاط التالية:

- عرفت الاتفاقية البعثة الخاصة أنها بعثة مؤقتة تمثل الدولة، وتوفدها دولة إلى دولة أخرى، برضا الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل محددة أو لتؤدي لديها مهمة محدودة، ومن ثم فإن البعثة الخاصة تتولى القيام بمهمة محدودة ومؤقتة في وقت محدود، وتنتهي مهمتها سواء

¹ تشمل الدبلوماسية ذات الطابع المتخصص المبعوثين المتنقلين والمؤتمرات الدبلوماسية والبعثات الخاصة التي ترسل إلى دولة ما لأهداف محدودة.

² Michael Wood, *Convention On Special Missions*, opcit, p2.

3

⁴ استهلكت اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة بديباجة متطابقة تماماً مع ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، مثلها مثل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

بالنجاح أو الفشل، ويكون لها صفة تمثيل الدولة المرسل، أي أنها تعامل نفس معاملة البعثة الدبلوماسية الدائمة لدى الدولة المستقبلة.

- يكون إيفاد البعثة الخاصة برضا الدولة المستقبلة. وتختلف البعثات الخاصة عن الوفود الحكومية الرسمية أو اللجان الفنية التي تختص بالتباحث في قضايا ما مع مثيلاتها في الدول الأخرى، أو التي تشارك في مؤتمرات أو اجتماعات ما، حيث أن هذه الوفود لا تتمتع بصفة تمثيل الدولة الموفدة، وفي نفس المضمون يمكن إيفاد البعثة الخاصة رغم عدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية.

- هناك أشكالاً مختلفة من الأنشطة التي تندرج ضمن نظام البعثات الخاصة، بعضها يعتبر عاما، والبعض يعتبر أكثر تحديدا. وتتمثل الأشكال العامة لدبلوماسية البعثات الخاصة في: زيارات رؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية، ومؤتمرات القمة، والوفود الرسمية التي تبعثها الدول الأخرى إلى المنظمات الدولية والإقليمية للمشاركة في الاجتماعات الرسمية، والاجتماعات والمؤتمرات الدولية غير الدائمة، والوفود الثقافية أو التجارية أو الفنية المكلفة بمهمة مؤقتة. ومع ذلك، فإن دبلوماسية البعثات الخاصة تعتبر أكثر شيوعا في أشكال محددة تتمثل في زيارات السفراء المتجولين أو الممثلين الشخصيين لرؤساء الدول الموفدين في مهام خاصة أو لنقل رسالة سرية أو لشرح حادثة هامة أو لطلب الرأي والمشورة أو لطلب الدعم والتأييد أو لوضع الأسس الأولية لاتفاق ما، بالإضافة إلى البعثات الخاصة التي توفدها دولة إلى دولة أخرى لغرض معين، سواء كانت في إطار مهمة محددة أو في إطار المراسم والمجالات.

- يتحدد تشكيل البعثة الخاصة على أساس طبيعة المهمة التي سوف تتولى البعثة تنفيذها في الدولة المستقبلة (تحدد وظائف البعثة الخاصة بتراضي الدولة المرسل والمستقبلة) فمن الممكن أن تتألف البعثة من شخص واحد ممثل للدولة المرسل، وربما تتألف من أكثر من شخص، على أن يتم تعيين رئيس من بينهم.

وربما تضم البعثة أيضا أعضاء مساعدين، مثل الخبراء أو المستشارين، ولكن هؤلاء المساعدين لا يتمتعون بالصفة التمثيلية، وربما تتألف البعثة من أعداد كبيرة في حالة البعثات الهامة جدا

أو التي تتولى القيام بمهمة تحتاج إلى إقامة طويلة في الدول المضيضة، حيث يمكن أن تضم مثل هذه البعثة إداريين وفنيين وعاملين... وغير ذلك.

- تتمتع البعثة الخاصة بحصانات وامتيازات معينة من أجل تمكينها من تنفيذ المهام المكلفة بها، وتتمثل هذه الحصانات في حصانة مقر الإقامة والمراسلات الرسمية وحصانة أعضاء البعثة المتمتعين بالصفة التمثيلية والحصانة القضائية والإعفاء من دفع الرسوم والضرائب عن المرتبات التي يتقاضونها في مقابل عملهم، بالإضافة إلى حصانة أسرهم، كما يتمتعون بنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع في الحق لرفع العلم الوطني والشعار القومي والحصول على التسهيلات اللازمة لتنفيذ مهمة البعثة الخاصة ومساعدتها في إيجاد مقر الإقامة المناسب وحرية التنقل والسفر داخل إقليم الدولة المضيضة وحرية الاتصال مع البعثة الدبلوماسية والقنصلية للأغراض الرسمية.

رابعاً: الدبلوماسية متعددة الأطراف:

تعتبر المنظمات الدولية من أهم الركائز التي يقوم عليها المجتمع الدولي المعاصر حيث تنظم شؤونه وتحقق التنسيق والتعاون المشترك سواء بين الدول نفسها أو بين الدول والمنظمات الدولية وذلك في مختلف المجالات.

وللمنظمات الدولية أيضاً دور أساسي في حلّ المشاكل السياسية وتعزيز العلاقات بين المنظمات الدولية والدول خاصة في مجال قانون العلاقات الدبلوماسية الدولية التي تتم في إطارها، وعليه فإنه بالإضافة إلى أنه توجد علاقات ما بين الدول فهناك أيضاً علاقات بين الدول والمنظمات الدولية.

وإذا كان تاريخ العلاقات الدبلوماسية تعود نشأته منذ القدم بين الدول فقط، فإنّ هناك ظاهرة جديدة في العلاقات الدولية المعاصرة تتمثل في دبلوماسية المنظمات الدولية، والتي تعتبر نمطاً معاصراً من أنماط الممارسة الدبلوماسية¹.

إن نمو ظاهرة المنظمات الدولية وازدياد دورها في الحياة الدولية، دفع هيئة الأمم المتحدة إلى العمل على تنظيم وتقنين قواعد تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات

¹ ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2000، ص 68.

الصفة العالمية، وإذا كانت الدبلوماسية الثنائية تتم بين الدول فقط، فإن الدبلوماسية متعددة الأطراف تعبر عن النشاط الدبلوماسي لحركية التفاعل السلمي بين مجموعة من الدول في نطاق المنظمة، وهي علاقة ثلاثية الأطراف أي بين منظمة دولية ودولة مرسله ودولة مستقبله¹.

ومن جهة أخرى فإنه يلاحظ تشابه كبير بين القواعد المنظمة للتمثيل الدائم الثنائي والتمثيل المتعدد والمشارك من حيث أجهزة التمثيل وأنماط الاعتماد وممارسة الوظائف ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

وعلى هذا الأساس تم اعتماد اتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية في 13 مارس 1975، وهذه الاتفاقية كما ذكرنا تنظم علاقات وقواعد دبلوماسية متعددة قائمة بين دولة مرسله وأخرى مستقبله توجد على إقليمها المنظمة، وتقوم هذه الأخيرة باستقبال بعثة الدولة المرسله.

وتستمد هذه الاتفاقية أحكامها من مصادر متنوعة سواء كانت اتفاقيات دولية أو عرف دولي أو اتفاقيات المقرّ أو من ميثاق المنظمة نفسه، حيث تهتم هذه القواعد بالجانب التنظيمي لتمثيل البعثات الدبلوماسية الدائمة للدول لدى منظمة الأمم المتحدة من حيث إنشاء البعثة، وتعين أعضائها، وتكوين البعثة وأهم المهام التي تمارسها البعثات الدبلوماسية، ونظام المزايا والحصانات، بالإضافة إلى أنها تعالج طرق تسوية المنازعات الناشئة بين الدولة المرسله ودولة المقر.

وتتألف الاتفاقية المذكورة من ديباجة² و92 مادة مقسمة إلى ستة أبواب، حيث خصص الباب الأول (المادة 1- المادة 4) المعنون ب: مقدمة إلى مختلف التعاريف المرتبطة بتطبيق الاتفاقية، حيث حددت المادة الأولى من الاتفاقية المقصود بالمنظمة الدولية ذات الطابع

¹ حسين الشامي، المرجع السابق، ص 154.

² استهلّت اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها بالمنظمات الدولية ذات الطابع العالمي بديباجة متطابقة تماماً مع ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، مثلها مثل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، واتفاقية فيينا للبعثات الخاصة.

العالمي وهي الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة¹، والوكالات الدولية للطاقة الذرية، وأية منظمة مماثلة تكون عضويتها ومسؤولياتها على نطاق العالم. أما مصطلح البعثة الدائمة فيراد به بعثة ذات طابع دائم، تمثل الدولة، وترسلها الدولة العضو في منظمة دولية إلى هذه المنظمة، بخلاف مصطلح البعثة المراقبة الدائمة التي يراد بها بعثة ذات طابع دائم تمثل الدولة وترسلها الدولة إلى منظمة دولية ليست عضوا أو طرفا فيها.

أما الباب الثاني (المادة 5- المادة 41) فتناول البعثات لدى المنظمات من حيث الأنشاء والوظائف التي تكلف بها، وتعيين أعضاء هذه البعثات و الحصانات والامتيازات الممنوحة لهذه البعثات وأفرادها. أما الباب الثالث (المادة 42- المادة 70) فخصص للوفود التي ترسل إلى الهيئات والمؤتمرات من حيث تعيين الحق في إرسال الوفد وتعيين وتكوين أعضائه والتسهيلات والحصانات الممنوحة للوفد وأفراده. أما الباب الرابع (المادة 71- المادة 72) فخصص لوفود المراقبة المرسلة إلى الهيئات والمؤتمرات، والتي تسري عليها الأحكام المنصوص عليها في الباب الثالث والخاصة بالوفود التي ترسل إلى الهيئات والمؤتمرات. بينما خصص الباب الخامس (المادة 73- المادة 85) للمسائل المرتبطة بجنسية أعضاء البعثات الدائمة والواجبات الملقاة على أعضائها في الدولة المستقبلية. أما الباب السادس (المادة 86- المادة 92) فهو عبارة عن أحكام ختامية.

المحور الثالث: تقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي

¹ وكالات الأمم المتحدة المتخصصة هي منظمات مستقلة تعمل مع الأمم المتحدة. وتعمل هذه المنظمات مع الأمم المتحدة من خلال اتفاقات، فبعضها كان موجودا قبل الحرب العالمية الأولى، وبعضها كان متصلا برابطة الأمم، في حين أن بعضها أنشأت نشوء متزامنا مع تأسيس الأمم المتحدة أو أن الأمم المتحدة هي نفسها التي أنشأتها. أما بعضها الآخر فأنشأتها الأمم المتحدة عند ظهور حاجات تتطلب ذلك، ومثال ذلك: البنك الدولي والمجموعات التابعة له- صندوق النقد الدولي- منظمة الصحة العالمية- منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (يونسكو)- منظمة العمل الدولية- منظمة الأغذية والزراعة - الصندوق الدولي للتنمية الزراعية- المنظمة البحرية الدولية- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية- المنظمة العالمية للملكية الفكرية - منظمة الطيران المدني الدولي-الاتحاد الدولي للاتصالات- منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعي-الاتحاد البريدي العالمي- منظمة السياحة العالمية.

لقد اختلف الوضع بعد الحرب العالمية الثانية وخاصة بعد إنشاء منظمة الأمم المتحدة التي ساعدتها الظروف القائمة بعد الحرب العالمية الثانية على عكس عصبة الأمم¹، حيث عمدت هيئة الأمم المتحدة بعد إنشائها إلى دراسة وإقرار اتفاقية دولية في هذا المجال، وسبق ذلك نجاح الهيئة في تحضير وإقرار عدة اتفاقيات في هذا الإطار لكنها أكثر شمولاً، بدءاً باتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي اعتمدت في 13 فيفري 1946، وذلك بناء على المادة 105 من ميثاقها، ثم اتفاقية حول حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة التابعة لها سنة 1947.

ولأهمية الدور الذي قامت به منظمة الأمم المتحدة في مجال تقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي سوف نتطرق بالتفصيل إلى المراحل التي مرت بها مرحلة التقنين، وكان إنشاء لجنة القانون الدولي في إطار الأمم المتحدة خطوة مهمة أمام التدوين الشامل لتأكيد ما تم قبوله من قواعد مستقرة، إن لم تكن عالمية الاحترام، من قواعد القانون الدولي. إلا أنه بقيت مجالات اختلفت ممارسة الدول بشأنها، ومنها على وجه الخصوص امتيازات وحصانات صغار الموظفين، ووضع الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة، ومدى الاستثناءات من حصانة دبلوماسي من الولاية القضائية. وفي هذا الإطار يمكن اعتبار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من أكثر الصكوك التي تم إبرامها في إطار الأمم المتحدة لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي نجاحاً خاصة من ناحية المشاركة شبه العالمية فيها من قبل الدول ذات السيادة، والدرجة العالية من التقيد بها بين الدول الأطراف والتأثير الذي كان لها على النظام القانوني الدولي.

ويعود الفضل في نجاحها ليس فقط إلى امتياز العمل التحضيري الذي قامت به لجنة القانون الدولي والمهارات التفاوضية لممثلي الدول في المؤتمر، ولكن إلى الاستقرار الطويل

¹ رغم فشل العصبة في الوصول إلى اتفاقية دولية لتقنين التمثيل الدبلوماسي إلا أنها نجحت في الشروع بمحاولة جديدة وطرحت بعض المسائل الأساسية مهدت الطريق فيما بعد أمام الأمم المتحدة لعقد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

للقواعد الأساسية للقانون الدبلوماسي، بالإضافة إلى فعالية مبدأ المعاملة بالمثل كجزء لعدم الامتثال¹.

ولقد سار العمل التحضيري لمؤتمر فيينا على نهج إجراءات الأمم المتحدة المعتادة لتدوين قواعد القانون الدولي الذي تم تطبيقه في المجالات التي تكثر فيها فعلا ممارسات الدول وسوابقها ومذاهبها. ففي عام 1952 اقترحت يوغوسلافيا أن يكون لذلك الموضوع الأولوية، وبعد المناقشة في اللجنة السادسة (القانونية)، طلبت الجمعية العامة أن تقوم لجنة القانون الدولي على سبيل الأولوية بتدوين قانون العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وعينت اللجنة السيد ساندستروم ممثل السويد مقررًا خاصًا وشكل تقريره أساسًا لمشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة في 1957².

وتمت مناقشة تلك المواد في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، كما تم إرسالها إلى جميع أعضاء الأمم المتحدة أو أي وكالة من وكالاتها المتخصصة مشفوعة بدعوة إلى تقديم تعليقات، وقد أخذت اللجنة التعليقات القادمة من 21 حكومة في الاعتبار وأعدت في عام 1958 مواد منقحة وموسعة وأوصت بأن تشكل أساسًا لاتفاقية، الأمر الذي أيدته الجمعية العامة، وشاركت 81 دولة في المؤتمر الذي عقد في فيينا من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961 وتم التوقيع على الاتفاقية في 18 أبريل.

ويعود نجاح المؤتمر والاتفاقية التي صاغها إلى عدة عوامل منها؛ أولاً استقرار القواعد المركزية المنظمة للعلاقات الدبلوماسية طيلة ما يقارب عن مائتي سنة. وعلى الرغم من التغير الجذري لطرق إنشاء السفارات والاتصال بها فإن مهامها الأساسية، ألا هي مهام تمثيل الدولة المرسله وحماية مصالحها ومصالح الذين يحملون جنسيتها، والمفاوضات مع الدولة المستقبلية وملاحظة الظروف والتطورات هناك والموافاة بالتقارير عنها بقيت ولا تزال دون تغيير، ثانياً نظراً لإقامة العلاقات الدبلوماسية وإيفاد البعثات الدائمة بالموافقة المتبادلة بين الدول، فإن كل دولة تعتبر دولة مرسله ومستقبله في ذات الوقت، ويعتبر ممثلوها في

¹ Eileen Denza, *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, united nations audiovisual library of international law, New York, 2009, p1.

² Ibid.

الخارج رهائن بشكل ما، وقد يعانون على أساس المعاملة بالمثل إذا انتهكت قواعد الحصانة الدبلوماسية، أو قد يعاقبون حتى بسبب قيود صغيرة تتعلق بالامتيازات أو البروتوكول. هذا إن لم يكن هناك ثمة تعارض في المصالح بين مجموعات الدول المعارضة¹.

والاستثناء من هذا التماثل في المصالح يكمن في مسألة الاتصالات بين السفارة ودولتها المرسل، ظهر ذلك جليا في مؤتمر فيينا، حيث كانت المسألة الأكثر مدعاة للخلاف هي ما إذا كان من حق الدول المرسل أن تتركب وتستعمل جهاز إرسال لاسلكي، فعلى الرغم من أن الحق في الاتصال الحر بين الدولة المرسل وبعثاتها في الخارج قد تم إرساؤه منذ وقت طويل من ناحية حرمة ناقلي الطرود والرسائل الدبلوماسية التي ينقلونها، بحيث كانت هناك اعتراضات خفية تم إظهارها في مؤتمر فيينا، لأنه الدول التي كانت تمتلك أجهزة إرسال كانت فقط الدول الحائزة لموارد التكنولوجيا المتطورة. وأعربت دول أخرى عن القلق من أن تلك الأجهزة قد تستعمل في بث الدعاية المحلية، ومن أن تلك الأجهزة قد تؤدي، لأنها موضوعة في مبان ذات حرمة فيما يتجاوز سيطرة الدولة المستقبل، إلى انتهاك الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية. واعتمد المؤتمر تعديلا جاء ضد رغبات جميع الدول الكبرى حيث تطلب صراحة موافقة الدولة المستقبل على توفير جهاز ناقل لاسلكي وأيضا ترتيبات مناسبة لاستعماله وفقا لقوانين الدولة المستقبل والأنظمة الدولية.

ولكن في الجلسة العامة تم التوصل إلى حل توفيق، وتم سحب واستبعاد الكلمات المذكورة أعلاه من علامات الاقتباس وهي الكلمات التي لعلها تضمنت حقا في التفتيش للدولة المستقبل.

ويوضح هذا المثال استعداد الوفود المرسل إلى مؤتمر فيينا سنة 1961 للسعي إلى التوصل إلى حل توفيق يجعل نص الاتفاقية النهائي مقبولا لدى الحكومات والبرلمانات الوطنية التي تبت في وقت لاحق في التصديق بدلا من مواصلة الحث من أجل الإقرار بميزة الأعداد. وأبدي أيضا نهج بناء على نحو مماثل تجاه مسألة خلافية، وهي مسألة الحقيبة الدبلوماسية، ففي إطار ممارسة عرفية سابقة كان مما يسمح به أن تتحدى دولة مستقبل

¹ حسين الشامي، المرجع السابق، ص198.

تشبهه في أن تحتوي حقيبة دبلوماسية مواد غير الوثائق والمعدات الرسمية المسموح بها لنقل الطرود - عندئذ يمكن للدولة المرسله إما أن تعيد الحقيبة المشتبه فيها وهي غير مفتوحة أو تعرضها للتفتيش بإشراف سلطات الدولتين. ودار جدل مطول في لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بما إذا كان ينبغي الإبقاء على هذه الإمكانية، إلا أنه وفي نهاية المطاف تم اتخاذ القرار القائل بأنه لا يجوز فتح الحقيبة أو احتجازها في أي ظرف من الظروف على الرغم من أن من واجب الدولة المرسله ألا تستعمل الحقيبة إلا في إرسال الوثائق الدبلوماسية أو لوازم للاستعمال الرسمي. وعلى الرغم من التعديلات والحجج الكثيرة في المؤتمر كانت هذه هي القاعدة التي تم اعتمادها في المادة 27 في نهاية المطاف¹.

وثمة مسألة ثالثة لا تتفق فيها الممارسة العملية للدول، ألا وهي شمول الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظفين الإداريين والفنيين في بعثة - صغار الموظفين بدون مرتبة دبلوماسية مثل الأمناء والمترجمين وكبار موظفي الأمن. في بعض الدول تم منح هؤلاء الموظفين نفس الحصانات والامتيازات الممنوحة للدبلوماسيين، بينما اقتصرت الحصانة في دول أخرى على أعمالهم الرسمية. وبعد تقديم حجج كثيرة، اقترحت لجنة القانون الدولي أن يتم منحهم الحصانات والامتيازات الكاملة، وأيدت بعض الدول في المؤتمر هذا النهج، بينما أعربت دول أخرى عن قلقها، على الأخص من إمكانية إساءة استعمال امتيازات الجمارك الكاملة. وقصر المؤتمر الإعفاء من الرسوم الجمركية لصغار الموظفين على المواد المستوردة عند الوصول للموقع لأول مرة. إلا أنه بعد ما بدا احتمال الفشل في التوصل إلى اتفاق فيما يتعلق بالحصانة الممنوحة للموظفين الإداريين والفنيين، تبنى المؤتمر حلاً وسطاً تقدمت به المملكة المتحدة، بموجبه يتمتع هؤلاء الموظفون بحصانة كاملة من الإجراءات القضائية الجنائية، ولكنهم لا يتمتعون بأية حصانة من الإجراءات القضائية المدنية أو الإدارية طالما ترتبت على أعمال قاموا بها خارج نطاق واجباتهم. ولذلك يمكن أن يخضعوا للمقاضاة فيما يتعلق بحادث سير على الطريق يحدث في غير الأوقات التي يؤدون فيها واجباتهم أو بسبب مسائل أخرى لا تتعلق بعملهم للبعثة.

¹ Eileen Denza, *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Opcit, p3.

إن اتفاقية فيينا توفر إطاراً كاملاً لإقامة علاقات دبلوماسية والحفاظ عليها وإنهاءها على أساس الاتفاق بين دول مستقلة ذات سيادة. وتحدد مهام البعثات الدبلوماسية، والقواعد الرسمية المنظمة للتعيينات والإعلان عن الشخص غير المرغوب فيه لدبلوماسي قام بجريمة بطريقة ما، والأسبقية بين رؤساء البعثات. وتقدم الاتفاقية قواعد خاصة - امتيازات وحصانات - تمكن البعثات الدبلوماسية من العمل دون خوف من الإكراه أو التحرش عن طريق إنفاذ القوانين المحلية ومن الاتصال بأمان بحكوماتها المرسلة.

وتنص على سحب بعثة ما - قد يحدث بسبب الاقتصاد أو الأمن المادي - وعلى الإخلال بالعلاقات الدبلوماسية الذي قد يقع رداً على انتهاك الحصانة أو التدهور الشديد في العلاقات بين الدول المرسلة والمستقبلة. في أي من هذه الحالات - أو حيث لم تنشأ بعثات دائمة - يوفر إطار لمصالح كل دولة مرسلة تحميها دولة ثالثة في الدولة المستقبلة.

تؤكد المادة 22 حرمة مباني البعثة - وتستبعد أي حق في الدخول من قبل ضباط تنفيذ القانون للدولة المستقبلة، وتفرض واجباً خاصاً على الدولة المضيفة بحماية المباني من التسلل أو التسبب في الضرر أو الإخلال بالسلام أو انتهاك الكرامة. وحتى في حالة الرد على انتهاك هذه الحرمة أو الحالة الطارئة، لا يجوز الدخول بدون موافقة رئيس البعثة. وتكفل المادة 24 حرمة محفوظات ووثائق البعثة حتى وهي خارج مباني البعثة - حتى لا تستولي الدولة المستقبلة عليها أو تفتشها أو تسمح باستعمالها في الإجراءات القانونية.

وتضمن المادة 27 الاتصال الحر بين البعثة ودولتها المرسلة بكل الوسائل المناسبة، وتكفل ألا يتم فتح أو احتجاز الحقيبة الدبلوماسية التي تنقل تلك الاتصالات حتى عند الاشتباه في الانتهاك. ونظراً لأغراض البعثات الدبلوماسية، فإن الاتصال المأمون للحصول على المعلومات والتعليمات قد يكون أكثر الحصانات أهمية.

كما تنص المادة 29 على حرمة شخص الدبلوماسيين وتحدد المادة 31 حصانتهم من الولاية المدنية والجنائية - باستثناءات دقيقة من الحصانة من الولاية المدنية حيث تختلف الممارسات السابقة التي تتبعها الدول. والحصانة من الولاية - مثل حصانات وامتيازات أخرى - قد تتنازل عنها الدولة المرسلة.

وتحدد المادة 32 قواعد التنازل. وتبين المادة 34 الإعفاء الضريبي الممنوح للدبلوماسيين مع استثناءات مفصلة بشأن مسائل غير متعلقة بواجباتهم الرسمية أو بالحياة العادية في الدولة المستقبلية.

وتنص المادة 36 على الإعفاء من الرسوم الجمركية على الواردات الدبلوماسية طوال وقت تعيين الدبلوماسي.

كما تعرض المادة 37 نظاماً معقداً لمعاملة الأسر وصغار الموظفين مختلفاً عن الممارسات السابقة، كما تمت الإشارة إليه أعلاه مختلفة والتوصل إلى حل توفيقى عن طريق المفاوضات صعب.

وتحرم المادة 38 الرعايا والمقيمين الدائمين في الدولة المستقبلية من جميع الامتيازات والحصانات، باستثناء الحصانة لأعمالهم الرسمية. خفض هذان الحكمان أعداد هؤلاء الأشخاص في كثير من الدول تخفيضاً جذرياً، ما يحتمل احتمالاً أكبر أنه يشوه سمعة نظام الامتيازات والحصانات وكان متفقاً اتفاقاً كاملاً مع التبرير الأساسي المطبق في الاتفاقية برمتها، وهو قصر الحصانات على ما هو لازم لكفالة الأداء الفعال لمهام البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول.

تأثير اتفاقية فيينا في العلاقات الدبلوماسية

أصبحت الاتفاقية حجر الزاوية في العلاقات الدولية الحديثة¹، وعلى الرغم من الحاجة إلى تنفيذ التشريعات الوطنية في عدد من الدول فإن نفاذ الاتفاقية بدأ بعد تصديق 22 دولة بعد ثلاث سنوات فقط من اعتمادها، وجميع دول العالم تقريباً أطراف فيها اليوم. ومما يلفت الانتباه أن النظام الذي تضعه لإقامة العلاقات الدبلوماسية أصبح موحداً نظراً إلى أن التحفظات التي أبدتها دول مصدقة على نقاط قليلة كانت خلافية خلال المفاوضات قد تم

¹ حسب رأي العديد من الفقهاء والكتاب والممارسين فإن مسألة تعديل نصوص الاتفاقية بات أمراً حتمياً من عدة زوايا، فاتفاقية فيينا من الناحية الزمنية لم تعد قادرة على مواكبة التطورات الحديثة الحاصلة في العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية ككل، ومن ناحية أخرى فالمبادئ التي اعتمدت عليها الاتفاقية عند إعدادها يجب أن تعدل أو تستبدل، فالنظام الدولي الحالي يختلف تماماً عن الوضع الذي كان سائداً عند إعداد الاتفاقية، لهذا نجد كل سنة تقوم بعض الدول بالمطالبة بضرورة تعديل الاتفاقية، لكن كل هذه المطالبات والمقترحات لم تؤخذ بعين الاعتبار.

سحبها أو ببساطة لم يتم تطبيقها في حالات كثيرة. واتضح أن الاتفاقية قادرة على مواجهة التهجم على مبادئها الأساسية. وقد أتى ذلك خلال الثمانينيات من القرن العشرين من الذين أُصيبوا بالجزع من فرص الانتهاك التي توفرها العلاقات الدبلوماسية كما تبين على نحو خاص حينما قطعت المملكة المتحدة، في أعقاب قتل شرطية بإطلاق النار من مبنى البعثة الدبلوماسية الليبية في لندن سنة 1984، وغادر جميع الذين كانوا ضمن البعثة في ظل درع الحصانة.

وفي الآونة الأخيرة صدرت تهجمات عن دارسين قلقين من التضارب بين الحصانة وحق الإنسان في الحصول على العدالة، أو من الحصانة لمنتَهكي القانون الجنائي الدولي والمعنيين على نحو خاص. ولكن عمليا يلاحظ تآكل غير جدير بالذكر في حصانات الدبلوماسيين نظرا إلى أنه من المقبول على نطاق واسع أن قواعد الاتفاقية تقصر الحصانات على ما يلزم للقيام بالمهام الدبلوماسية.

وبدلا من ذلك تحول تركيز الاهتمام العام إلى ضعف الدبلوماسيين حيال الهجمات الإرهابية قد تتخذ شكل اختطاف الدبلوماسيين مع المطالبة بدفع فدية أو الإفراج عن سجناء، وكانت تلك مشكلة خطيرة في السبعينيات من القرن العشرين حتى تم السيطرة عليها إلى حد ما بالتقرير الجماعي من قبل الحكومات بأن اتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية الدبلوماسيين لا يعني الاستسلام للابتزاز.

ومن جهة أخرى، قد ينطوي الإرهاب على حصار السفارات وتفجيرها كالهجمات التي طالت سفارتي الولايات المتحدة في كينيا وتنزانيا في 1998، ولم تكن الأطراف في الاتفاقية في معظمها، متواطئة بأي حال من الأحوال في هذين الهجومين، وبذلت قصارى الجهد لتوفير الحماية.

وقد كان الاستثناء الأكثر لفتا للنظر هو احتجاز الرهائن في سفارة الولايات المتحدة في طهران مدة تزيد عن سنة بإقرار من الحكومة الثورية الجديدة نسبيا في إيران. ورفعت الولايات المتحدة دعوى ضد إيران إلى محكمة العدل الدولية، مستندة في غالب الأمر إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، بما في ذلك البروتوكول الاختياري لتسوية المنازعات

الذي كانت كلتاها طرفا فيه. ولم تبذل إيران جهودا جادة لتبرير سلوكها من الناحية القانونية أمام المحكمة، ويحتوي حكم المحكمة في قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين للولايات المتحدة في طهران على تحليل هام لكثير من المبادئ في الاتفاقية، وساعد الولايات المتحدة في الإبقاء على التأييد من المجتمع الدولي وتأمين الإفراج في نهاية المطاف (وهو الإفراج الذي كانت الجزائر وسيطة فيه) عن الرهائن.

وفي المحاكم الوطنية تم تطبيق اتفاقية فيينا في مئات القضايا، نظرا إلى أن أحكامها التي استند إليها على نحو أكثر تواترا تعنى بما إذا كان يمكن لمحكمة وطنية أن تكون لها ولاية على قضايا مدنية أو جنائية وبما هي الأدلة التي يمكن أن تكون مقبولة في الإجراءات الوطنية. معظم هذه القضايا معنية بحالات الغموض في نص قضايا من قبيل المعنى الحقيقي للاستثناءات من الحصانة من الولاية المدنية، أو تفسير مصطلح المقيم الدائم، أو حماية الحساب المصرفي لسفارة ما من إجراءات التنفيذ الجبري، أو التوازن الذي ينبغي أن يقام بين حماية حرمة مباني السفارة والسماح بالممارسة الفعالة لحقوق الإنسان في التظاهر وفي التكلم بحرية.

وبخلاف القضايا الموصوفة المذكورة سلفا، فإنها لا تنطوي على انتهاكات رئيسية للاتفاقية.

وقد اعتمدت المعاهدات اللاحقة التي تنظم الحصانات والامتيازات أيضا على الاتفاقية اعتماداً كبيراً، فقد تم اللجوء إلى أحكام الاتفاقية كنقطة بداية في صياغة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 واتفاقية نيويورك للبعثات الخاصة لسنة 1969، إلا أنه في الحالة الأخيرة جاء ذلك بنتائج مؤسفة، حيث لم تراعى الاختلافات بين البعثات الدائمة ومعظم البعثات الخاصة مراعاة كافية، مما أدى إلى أن الاتفاقية لم تجتذب سوى تأييد محدود¹.

¹ Eileen Denza, *Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Opcit, p5.

وتعد الاتفاقية نقطة مرجعية لتحديد المعاملة التي ستعامل بها المباني والمحفوظات وكبار المسؤولين في عدد كبير من المنظمات الدولية، وتستعمل أحيانا على أساس مماثل في اتفاقات مع دولة مستقبلة تنظم مركز القوات العسكرية أو البعثات المدنية الموفدة إما من قبل منظمات دولية أو دول تقدم المساعدة العسكرية أو المدنية.

إن اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية لسنة 2004 تحتوي على إشارات إلى أحكامها، نظرا إلى ارتباط قواعد حصانة الدول والحصانة الدبلوماسية ارتباطا وثيقا بطبيعتها، على الرغم من الاختلاف في أصولها وتبريرها.

وفيما يتعلق بالمعاملة الواجبة لرؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية بصفتهن الشخصية - وعلى الرغم من الاختلاف الجزئي في الممارسة - إلا أن قواعد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية تعد مرجعا إرشاديا، بل وقد تشكل الحد الأدنى لتلك المعاملات.

أهم الأحكام والقواعد المنصوص عليها في الاتفاقية

ترتكز اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961، كما تركز اتفاقيات الدبلوماسية اللاحقة (اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، اتفاقيات البعثات الخاصة، اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية على مبادئ عامة ومفاهيم وقواعد خاصة في مجال الوظيفة الدبلوماسية، وأيضا في مجال الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ويمكن القول في هذا الخصوص أن الاتفاقيات الدبلوماسية اللاحقة تعتمد على نفس المبادئ التي جاءت بها اتفاقية فيينا لسنة 1961، وهذا التشابه ناتج عن اعتماد نفس الأسس والمصادر التي تقوم عليها قواعد القانون الدبلوماسي.

أولا: مصادر القانون الدبلوماسي:

ينظر إلى القانون الدبلوماسي على أساس أنه اتجاه من الاتجاهات الصادرة عن القانون الدولي العام الذي يضم القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم العلاقات السلمية بين أشخاص القانون الدولي سواء لغرض التنسيق في مجال العلاقات الخارجية للدول أو سواء لغرض ممارسة وتقنين العلاقات الخارجية للدول وصيغ تمثيلها في الخارج وإدارة الشؤون الدولية وطريقة قيادة المفاوضات الدولية.

وتتكون مصادر القانون الدبلوماسي من الأعراف والمعاهدات، حيث كان يعد العرف هو المصدر الأساسي لقواعد العمل الدبلوماسي، قبل أن يتم تقنين وتبني هذه الأعراف في قواعد مكتوبة، يضاف إليها القوانين الداخلية للدول واجتهادات المحاكم والمبادئ العامة للقانون. وتجدر الملاحظة أن القواعد العرفية رغم تقنين العديد منها إلا أنها مازالت تشكل مصدرا رئيسيا للعمل الدبلوماسي.

1- المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

المعاهدات هي عبارة عن نصوص قانونية ثنائية أو جماعية تخضع للقانون الدولي العام، تقوم بعقدتها دول أو منظمات دولية، وبالتالي فإنه ينظر إلى المعاهدات والاتفاقيات الدولية باعتبارها اتفاق دولي مكتوب يبرم بين شخصين من أشخاص القانون الدولي العام أو أكثر، يستهدف ترتيب آثار قانونية معينة طبقا للقانون الدولي العام، كما يمكن استخلاص تعريف المعاهدة الدولية من نص الفقرة الأولى من المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي تنص على ما يلي " يقصد بالمعاهدة الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر ومهما كانت تسميته الخاصة"¹.

فالمعاهدات والاتفاقيات الدولية من المصادر الأساسية للعلاقات الدبلوماسية، وهي التي تعقد بهدف معالجة مسائل وموضوعات تتعلق بالعلاقات الدبلوماسية.

¹ الملاحظ أن المادة السابقة حاولت تعريف المعاهدة دون حصر التسمية بمصطلح المعاهدة، وإنما حاولت هذه المادة تعريف المعاهدة بغض النظر عن التسمية أو المصطلحات، ذلك أن المعاهدة لها عدة مترادفات تؤدي إلى معنى واحد مثل : اتفاق ، اتفاقية، عهد، ميثاق. وبمعزل عن تفاصيل الخلاف الفقهي حول الطبيعة الإلزامية للاتفاقيات الدولية باعتبارها مصدرا من مصادر القانون الدولي العام، يذهب البعض إلى القول بأن للمعاهدات الدولية وظيفتين رئيسيتين: الأولى تشريعية والثانية عقدية، فأما التشريعية، فيقصد بها أن المعاهدة الدولية تستهدف سن قواعد قانونية جديدة ، بعبارة أخرى فإن المعاهدة الدولية تكون في هذه الحالة مصدرا لقواعد القانون الدولي العام، كما تعد تشريعا دوليا بالنظر لصدورها عن الإرادة الشارعة لأطرافها، ولذا فإن الفقه الدولي يطلق على هذا النوع من المعاهدات الدولية بالمعاهدات الشارعة، أما الوظيفة العقدية فيقصد بها أن المعاهدة الدولية التي يكون الهدف من وراء إبرامها إنشاء التزامات على عاتق أطرافها طبقا لقواعد القانون الدولي العام، وفي هذه الحالة تكون المعاهدة مصدرا للالتزامات ، ويطلق الفقه الدولي على هذا النوع من المعاهدات الدولية المعاهدات العقدية.

وتنقسم هذه المعاهدات إلى قسمين: المعاهدات الثنائية وهي التي تعقد بين دولتين وتتعلق بإنشاء العلاقات الدبلوماسية أو تبادل التمثيل الدبلوماسي، أو رفع درجة التمثيل الدبلوماسي أو منح امتيازات خاص لإحدى الدول. ويرى البعض أن هذه الاتفاقيات ليست لها أهمية كبرى كمصدر من مصادر القانون الدبلوماسي، ويمكن النظر إليها على أساس أنها مصدر للقواعد العرفية العامة التي تحكم العلاقات الدبلوماسية في القانون الدولي، وذلك بالقدر الذي تعد فيه المعاهدات الثنائية مصدرا للقواعد العرفية في القانون الدولي¹.

في حين نجد بأن المعاهدات الجماعية هي التي يتم عقدها بين عدد غير محدد من الدول بهدف تنظيم قواعد معينة ميزتها الاستمرارية لتنظيم علاقة دولية عامة، وتهدف أيضا إلى إنشاء امتيازات خاصة للبتعثات الدبلوماسية للدول الاعضاء في الاتفاقية. وغالبا ما تكون هذه المعاهدات شاملة لقواعد كانت في الأصل أعراف وأصبحت قواعد لتمنحها صفة التحديد والوضوح.

ولقد سبقت الإشارة إلى أهم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي، كاتفاقية فيينا لعام 1918، واتفاقية هافانا لسنة 1928، واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 التي نحن بصدد دراستها.

2- العرف الدولي:

بالرجوع إلى نص المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية نجد بأن العرف الدولي يصنف على أساس أنه المصدر الثاني من مصادر القانون الدولي، إذ تشكل قواعد القانون الدولي في أغلبها قواعد عرفية تم تقنينها في معاهدات دولية عامة، والقاعدة العرفية تنشأ من خلال إتباع وتواتر أشخاص القانون الدولي العام سلوكا معيناً مع توفر الاعتقاد والاعتقاد لديهم بالزامية اتباع ذلك السلوك.

¹ بن ناصر بن عبد الرحمان العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية المقررة في القانون الدولي،

العبيكان للنشر، عمان، الأردن، 2007، ص115.

ويقصد بالعرف كمصدر من مصادر القانون الدبلوماسي مجموعة القواعد القانونية غير المكتوبة التي تنشأ من استمرارية سلوك الدول على العمل بها على وجه الإلزام بالنسبة لمجمل المواضيع المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي.

ويمثل العرف مصدرا مهما وأساسيا للعلاقات الدبلوماسية وخصوصا الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية، فرغم أن قواعده ليست مكتوبة إلا أن أنه مازال ذو أهمية بالغة بالنسبة للعلاقات الدبلوماسية، من أجل ذلك أكدت ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 وكل الاتفاقيات اللاحقة التي تم الإشارة إليها إلى استمرارية العرف في تنظيم المسائل التي لم تنص عليها الاتفاقية صراحة، إضافة إلى تطبيقه بين الدول غير الأطراف في الاتفاقيات المنظمة للعمل الدبلوماسي، كما أنه يعد مصدرا في حالة انسحاب دولة أو أكثر من أحد الاتفاقيات المشار إليها¹.

ويضاف إلى ذلك تطبيق العرف بالنسبة للدول غير الأطراف في اتفاقيات دولية متعلقة بالتبادل الدبلوماسي ثنائية أو جماعية والتي لم تسن تشريعات داخلية ذات صلة بهذا الأمر². ورغم أن معظم قواعد القانون الدبلوماسي تم تقنينها، إلا أن العرف مازالت أهميته واضحة، فالقواعد المكتوبة تكون قد تكون عرضة للتغيير حسب التطورات والأزمات التي تحدث في المجتمع الدولي، وبذلك يبقى العرف الدولي المرجع الرئيسي لسد النقائص التي يمكن أن تقع أو التغالي في التفسير أو في حالة عدم وجود أي نص قانوني، ومع ذلك فإنه مهما حدثت من محاولات لغرض تقنين أحكام العرف الدولي فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال استيعاب جميع هذه القواعد. وعلى الرغم أن بعض هذه القواعد كان ينظر إليها على أنها من قواعد للمجاملات الدولية التي لم تمنحها الدولة إلا على أساس المعاملة بالمثل، فإن أغلبية هذه القواعد وخاصة المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية كان ينظر إليها على أنها من قواعد العرف الدولي، وسرعان ما تحولت بعض قواعد المجاملات إلى قواعد عرفية يجب على الدول الالتزام بها.

¹ عبد الفتاح الرشدان، محمد خليل موسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المركز العلمي للدراسات

السياسية، عمان، الأردن، 2005، ص 108-109.

² المرجع نفسه.

إن البعض يرى أن أهمية العرف في نطاق العلاقات الدبلوماسية كادت تتلاشى بعد إبرام اتفاقية فيينا لعام 1961 ، إلا أن الوقائع تثبت استمرار الاعتماد على العرف على أساس:

أ - هذه الاتفاقية لا تلزم إلا الأطراف المتعاقدة . وهذا يعني أن القواعد العرفية مازالت سارية المفعول بالنسبة إلى الدول التي لم تنضم إلى تلك الاتفاقية.

ب - الاتفاقية تسمح للدول عند التصديق أو الانضمام، بإيراد التحفظات عن بعض أحكامها. وهذا يعني بقاء القواعد العرفية على حالها بالنسبة إلى الأحكام التي تعرضت للتحفظ.

ج - شرح أحكام الاتفاقية أو تفسيرها يحتم العودة إلى مصدرها التاريخي أي إلى القواعد العرفية التي كانت سائدة قبل إبرام الاتفاقية، والتي كانت المرجع لتكوين تلك الأحكام.

د - قواعد القانون الدولي العرفي مازالت، في الحالات التي تخلو فيها اتفاقية فيينا من أي نص ملائم، هي المرجع لحل المشكلات الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية، وهذا ما تنص عليه ديباجة الاتفاقية

وتتمثل أهمية العرف الدولي، في وجود مجموعة كبيرة من القواعد المفصلة التي تشكل القسم الأكبر من قانون العلاقات الدولية المعترف به، ويشكل هذا الجزء من القانون الدولي العام معظم القواعد التي تنظم المناطق المختلف على سيادتها بين الدول، والحصانة الدبلوماسية التي تمنح لأعضاء البعثات الدبلوماسية والمعاملة بالمثل، كأحد الضمانات ليكون القانون الدبلوماسي ذو فاعلية ويسمح له اتخاذ اجراءات بحق بعض البعثات عندما تتعرض بعثاتها لمعاملة غير مضيية، والتعامل بالمذات الخطية والشفهية و الامتيازات الدبلوماسية والقنصلية.

3- الأحكام الدولية والفقه الدولي:

تعتبر اجتهادات وفتاوى المحاكم من مصادر القانون الدبلوماسي سواء على المستوى الدولي والمقصود بها الفتاوى والأراء الاستشارية الصادرة عن محكمة العدل الدولية، حيث تختص محكمة العدل الدولية بالمنازعات الناشئة بين الدول بشرط موافقة الدول المعنية لإحالة النزاع إلى المحكمة بما فيها تفسير معاهدة من المعاهدات، أو للتحقيق في واقعة بعينها تعتبر خرق

لالتزام دولي أو حول أي موضوع له صلة بالقانون الدولي وحول مدى التعويض واتساعه نتيجة خرق أي التزام دولي. أو سواء على صعيد فتاوى المحاكم على الصعيد المحلي.

على هذا الأساس فالأحكام القضائية تعد من المصادر الاحتياطية للقانون الدولي، وبما أن القانون الدبلوماسي فرعاً من فروع القانون الدولي العام، وبالرغم من قلة الأحكام القضائية المتعلقة بالممارسة الدبلوماسية، إلا أنه يمكن الإشارة إلى قرار محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ 1 نوفمبر 1950 المتعلق باللجوء السياسي، وأيضاً القرار الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية الرهائن الأمريكيين في طهران التي رفعتها الولايات المتحدة ضد إيران بشأن الرهائن المختطفين من السفارة الأمريكية في طهران في عام 1980، حيث أشارت المحكمة إلى أهمية العلاقات الدبلوماسية في الحفاظ على السلم والأمن بالدوليين، وأصدرت قرارها الشهير بشأن مسؤولية إيران عن الانتهاكات لنظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

4- القوانين الداخلية:

جرى سلوك الدول على إصدار تشريعات وطنية لها دور هام في تنظيم عدد من المسائل المتعلقة بالقانون الدبلوماسي، وفي هذا الإطار فالتشريعات الداخلية بهذا المفهوم لا تعدو أن تكون مجرد عملية تكييف أو توصيف للقانون الداخلي على مقتضى القانون الدولي¹. والقوانين الداخلية تتصف بصفة الإقليمية، وبالتالي فلا تطبق إلا على إقليم الدولة التي وضعتها ولا تلتزم بأحكامها الدول الأخرى، فالقوانين والأنظمة تركزت تحت تصرف الدول تقرر محتواها، وهي عموماً تحدد الأمور التالية²:

- القوانين والأنظمة المتعلقة بالجمارك والضرائب والإعفاءات الجمركية الخاصة بالأجانب وهذه تتعلق بقواعد المجاملة الدبلوماسية ومبدأ المعاملة بالمثل أكثر منها بالقانون الدبلوماسي -القانون المتعلق بتنظيم وزارة الخارجية وتحديد اختصاصها ويشمل هذا القانون البعثات الدبلوماسية المعتمدة للدولة في الخارج وتشكيلها وشروط وإجراءات التعيين وواجبات المبعوث الدبلوماسي والقواعد الحالية لوظائف البعثات الدبلوماسية والنظام التأديبي¹.

¹ عبد الفتاح الرشدان، محمد خليل موسى، المرجع السابق، ص 109.

² بن ناصر بن عبد الرحمان العبيكان، المرجع السابق، ص 118-119.

- قانون العقوبات والإجراءات الجزائية التي تنص على منح حصانات خاصة لرؤساء الدول وأعضاء البعثات الدبلوماسية.

3- اجتهادات المحاكم

بالنسبة لاجتهاد المحاكم أي أحكام وقرارات المحاكم الداخلية والتي تتعلق بالأمور الدبلوماسية، فإنها تشكل مصدرًا للقانون الدبلوماسي بقدر ما توضحه نقاطه الغامضة في بعض الأحيان. وعلى الرغم من أنه ليس لأحكام المحاكم في دولة ما صفة القانون في دولة أخرى فإنه يمكن الرجوع إلى قضاء هذه المحاكم على سبيل الاستدلال والتعرف إلى كيفية تطبيقه للقاعدة القانونية.

كما أنه يمكن سد الثغرات التي ترافق القانون الدبلوماسي بفضل صدور تلك القرارات القضائية. ويعتبر اجتهاد المحاكم من مصادر القانون الدبلوماسي، فقرارات المحاكم الوطنية يكون لها أهمية خاصة لمعرفة متى تطابق قراراتها مع قواعد القانون الدولي.

وعلى صعيد قرارات المحاكم الوطنية، فهي متعددة ومتنوعة جدًا نظرًا لتنوع القضايا المعروضة على القضاء الوطني، وبالرغم من طابعها الوطني فإن هذه القرارات الصادرة عن المحاكم الداخلية تساعد كثيرًا على معرفة التشريعات الوطنية المتعلقة بالقانون الدبلوماسي وكيفية تطبيق النصوص القانونية تطبيقًا سليمًا.

ثانياً: حق التمثيل الدبلوماسي

يعد التمثيل الدبلوماسي من مظاهر السيادة الخارجية للدولة، فموجبه تمتد سيادة الدولة إلى خارج حدودها، حيث يقول كالفو إن حق التمثيل بواسطة ممثلين دبلوماسيين وقنصليين هو مظهر جوهري من مظاهر استقلال الأمم.

¹ أصدرت العديد من الدول تشريعات وقوانين وكذا لوائح وقرارات تهتم بتنظيم العمل الدبلوماسي والقنصلي داخل إقليمها، على غرار الجزائر التي يمكن الإشارة إلى القوانين التالية:

- مرسوم رئاسي رقم 08-162 المؤرخ في 02 جوان 2008 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية بوزارة الخارجية، الجريدة الرسمية العدد 29، المؤرخة في 04-06-2008.

- مرسوم رئاسي رقم 02-406. مؤرخ في 26 نوفمبر 2002، يحدد صلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، العدد 79، المؤرخة في 1-12-2020

- مرسوم رئاسي رقم 96-242 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، الجريدة الرسمية العدد 26، المؤرخة في 23-04-1996.

ويشتمل هذا الحق على مظهرين: الأول إيجابي يتمثل في قدرة الدولة وحققها في إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الدول الأجنبية، بينما الثاني هو سلبي يتمثل في حق الدولة في استقبال أو قبول البعثات الدبلوماسية الأجنبية ومبعوثيها على إقليمها.

ويرتبط حق التمثيل الدبلوماسي بمفهوم السيادة الكاملة وما ينتج عنها من صلاحيات تمارسها الدولة خارج إقليمها، وعلى ضوء ذلك فالدولة ذات السيادة هي التي تتمتع بهذا الحق لأن ممارسة التمثيل الدبلوماسي من مظاهر السيادة، أما الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول المشمولة بالوصاية فهي لا تملك عادة إرسال مبعوثين دبلوماسيين من طرفها، وتتولى تمثيلها في الخارج الدولة الحامية أو الدولة القائمة بالإدارة، إلا إذا كانت العلاقة بينهما لا تسمح بذلك، على أن عدم مباشرة الدولة ناقصة السيادة لحق إيفاد مبعوثين من قبلها، لا يمنعها من أن تمارس التمثيل السلبي الذي هو قبول مبعوثين من الدول الأخرى¹، وفي الدول الاتحادية يختلف الوضع تبعاً لنوع الاتحاد، ففي دول الاتحاد الفعلي والدول التعاهدية، تباشر التمثيل الدبلوماسي عن الجميع الهيئة المركزية للاتحاد وذلك ما لم يتفق على أن يكون لإحدى أو بعض هذه الدول أن تباشر بنفسها التمثيل الدبلوماسي، أما في دول الاتحاد الشخصي والدول المتعاهدة، يكون لكل من هذه الدول حق مباشرة التمثيل الدبلوماسي عن نفسها مستقلة عن الأخرى ما لم يتفق على خلاف ذلك².

وفي نفس المضمون فإنه لا يمكن مباشرة التمثيل الدبلوماسيين دولتين تتمتعان بالسيادة الكاملة دون أن يعترف أحدهما بالآخر، فالاعتراف شرط أساسي من الشروط التي يجب توفرها في الأطراف التي تنوي إقامة علاقات دبلوماسية فيما بينها، بمعنى أن إقرار الدولة المعترفة بوجود الدولة المعترف بها وقبولها في المجتمع الدولي يتمان عن طريق الاعتراف. ويجب أن يكون الاعتراف الذي تقوم على أساسه العلاقات الدبلوماسية اعترافاً صريحاً أو قانونياً وليس مجرد اعتراف ضمني أو بالأمر الواقع، وأن العلاقات التي توصل أو تستمر دون اعتراف صحيح لا تعتبر من قبيل العلاقات الدبلوماسية النظامية³.

¹ علي صادق أبو هيف، ص 104

² المرجع نفسه.

³ علاء أبو عامر، المرجع السابق، ص 149.

وقد عرف الاعتراف بأنه: "التسليم من جانب الدول القائمة بوجود هذه الدولة وقبولها كعنصر في الجماعة الدولية والاعتراف إجراء مستقل عن نشأة الدولة فالدولة تنشأ باستكمال عناصرها الثلاثة: (الإقليم، الشعب والسلطة)، وإذا ما نشأت ثبت لها السيادة في الخارج ومباشرة حقوقها قبل الجماعة الدولية إلا إذا اعترفت هذه الجماعة بوجودها"¹.

كما يمكن أن يتخذ الاعتراف أشكالاً متنوعة، فهناك الاعتراف الفردي الذي تقوم به كل دولة منفردة، والاعتراف الجماعي الذي يصدر من عدة دول عن طريق مؤتمر دولي أو معاهدة دولية، أو عن طريق قبول منظمة الدولية للدولة الجديدة بشكل جماعي.

وفي هذا الإطار نصت المادة الثانية من اتفاقية فيينا على أن العلاقات الدبلوماسية تنشأ بين الدول بناء على الاتفاق المتبادل بينها، وهو يتضمن أيضاً الاتفاق على إفاد البعثات الدبلوماسية الدائمة، وهذا يعني أن عنصر الرضا المتبادل لا يشمل فقط إقامة العلاقات الدبلوماسية، بل يمتد أيضاً لاستقبال البعثات الدائمة. وهذين العنصرين غير مترابطين فقد ترغب بعض الدول في إقامة علاقات دبلوماسية دون إرسال بعثات دائمة، بل تكتفي بإرسال بعثات خاصة أو بعثات معتمدة لدى دولة ثالثة.

وفي نفس المضمون فقد أفسحت الاتفاقية المجال أمام الدول لاعتماد أشكال متنوعة من التبادل الدائم، فرغم أن الأصل أن تعين الدولة ممثلاً دبلوماسياً خاصاً لدى كل دولة تريد أن تقيم معها علاقات دبلوماسية، لكن كثيراً ما يحدث أن تعهد الدولة إلى رئيس بعثة واحدة بتمثيلها لدى عدة دول في نفس الوقت، أما من باب الاقتصاد وهو الغالب، أو نقص في الهيكل البشري أو لأسباب أخرى، وحسب ما ورد في المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 فإنه يجوز للدولة المعتمدة، بعد إرسالها الإعلان اللازم إلى الدول المعتمد لديها المعنية، اعتماد رئيس بعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين حسب الحالة لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

كما يجوز للدولة المعتمدة أيضاً اعتماد لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال مؤقت في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.

¹ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 105.

كما يجوز لرئيس البعثة أو لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيلاً لدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية.

أما بالنسبة للتمثيل المشترك أو المختلط فهو يعني إمكانية أن تشترك دولتان أو أكثر في اعتماد شخص واحد لتمثيلها لدى دولة واحدة، فتتص المادة السادسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على أنه يمكن لعدة دول أن تعين ذات الشخص بوصفه رئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض على ذلك الدولة المعتمد لديها.

ثالثاً: تشكيل البعثات الدبلوماسية واعتماد أعضائها

تعد البعثة الدبلوماسية مؤسسة من مؤسسات الدولة أو مرفق من مرافقها أنشأت لإدارة علاقاتها الخارجية، وهي وحدة قائمة بذاتها مستقلة عن الأعضاء المكونين لها.

وتتشكل أية بعثة من بعض العناصر المادية والشخصية، فبالنسبة للعناصر المادية فهي تشمل مباني البعثة الدبلوماسية، وهي حسب المادة الأولى من الاتفاقية تشمل المباني وأجزاء المباني والأراضي الملحقة بها التي البعثة أيا كان المالك، كما تشمل مقر إقامة رئيس البعثة. وتمتد العناصر المادية لتشمل أرشيف البعثة الدبلوماسية وهو مجموع الوثائق والمراسلات التي تخص البعثة، ويطلق عليها مصطلح محفوظات البعثة الدبلوماسية (المادة 24 من الاتفاقية)، وكذلك وسائل الاتصال الدبلوماسي، وتشمل وسائل الاتصال التي تستخدمها البعثة، وكذلك وسائل المواصلات الخاصة بها كالسيارات، الحقائق الدبلوماسية، الأجهزة المعدة للاتصالات السلكية واللاسلكية.

أما بالنسبة للعناصر الشخصية فقد أُنشأت الشان فيما يتعلق بتصنيف أفراد البعثة الدبلوماسية إلى ثلاثة أصناف من موظفين يختلفون م، فهناك الصنف حيث الصفة والمرتبة، فهناك الصنف الأول وهم ذوو الصفة الدبلوماسية ويشمل رئيس البعثة والموظفون الدبلوماسيون، وصنف ثان لا يتمتع بالصفة الدبلوماسية وهم الموظفون الإداريون ومستخدمي البعثة والخدم الخصوصيون، وقد تضمنت المادة الأولى من الاتفاقية تعريفا لكل صنف من هذه الأصناف.

أما بالنسبة لتعيين أعضاء البعثات الدبلوماسية، فإذا ما وافقت دولتان من حيث المبدأ على تبادل التمثيل يتم الاتفاق على مستوى هذا التمثيل سواء كان على مستوى السفراء أو على مستوى القوائم بالأعمال كما يتفق على نوع التمثيل هل هو مقيم أو غير مقيم وبعد الاتفاق على

مستوى التمثيل الدبلوماسي المطلوب تبادله ونوعه ويتم الاتفاق على صيغة البيان المشترك، وعقب صدور البيان المشترك تعين وزارة الخارجية دبلوماسيا يسافر إلى البلد الآخر ومعه خطاب موجه من وزير الخارجية إلى وزير خارجية الدولة الثانية¹، ومسألة اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية هي مسألة داخلية تعود للقوانين والأنظمة المحلية المتبعة في الدولة المرسله وليس للقانون الدبلوماسي أية علاقة بالموضوع، ومع ذلك يجب على الدولة المرسله الحصول على موافقة الدولة المستقبلة قبل إرسال رئيس بعثتها لاستلام عمله فيها وهذا ما جاء في نص المادة الرابعة الفقرة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961، أما الفقرة الثانية من نفس المادة فأنها نصت على عدم إلزام الدولة المستقبلة بإبداء أسباب الرفض، ولا يكفي اتخاذ إجراء تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من جانب دولته بعد تأكدها من قبوله لدى الدولة الموفد إليها ليتولى القيام بمهامه في هذه الدولة بل يجب أن تكون هذه

الأخيرة على علم بمعلومات أخرى تخص مرتبة هذا المبعوث والسلطات المخولة له ويكون ذلك عن طريق رسالة رسمية يحملها معه رئيس البعثة، وتسمى هذه الرسالة بأوراق الاعتماد¹، وتتضمن أوراق الاعتماد كافة البيانات الخاصة برئيس البعثة من اسمه ومرتبته وصفته ومهمته العامة كما يكتب فيها بأن رئيس البعثة مفوض تفويضا كاملا باسم حكومته ويرجو رئيس الدولة المعتمدة من رئيس الدولة المعتمد لديها أن يحيط رئيس البعثة بتأييده ويوليه رعايته، ويقوم رئيس البعثة بمجرد وصوله إلى الدولة المبعوث لديه بإخطار وزير خارجيتها بذلك، ويرفق الإخطار بصورة من أوراق الاعتماد ويطلب تحديد موعد لمقابلة رئيس الدولة وتقديم أصل أوراق الاعتماد إليه، فإذا ما تحدد الموعد توجه المبعوث لمقابلة رئيس الدولة بحضور وزير الخارجية وقدم إليه أوراق الاعتماد.

أما عن الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية، فقد رتبت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 المبعوثين الدبلوماسيين في نص المادة 14 إلى ثلاث فئات على النحو التالي:

¹ عدنان البكري، المرجع السابق، ص 76.

- السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة.

- المندوبون والوزراء المفوضون، ومندوبو البابا من درجة نائب قاصد رسولي، والوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول.

- القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية

كما أكدت نفس المادة في فقرتها الثانية أنه لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم، إلا فيما يتعلق بحق التقدم والصدارة.

أما فيما يتعلق بالأسبقية بين رؤساء البعثات في تقديم خطاب الاعتماد والمراسم المتبعة في ذلك، فإن المادة 16 من الاتفاقية أشارت أنها تكون لكل طبقة تبعا لتاريخ وساعة تسلمهم لمهام مناصبهم وفقا لما جاء بالمادة 13¹.

أما بخصوص تعيين باقي أعضاء البعثة الدبلوماسية فالقاعدة العامة هي عدم اشتراط موافقة الدولة المعتمد لديها على تعيينهم والاكتفاء بإشعار وزارة خارجيتها بالتعيين. ومع ذلك فلهذه الدولة أن تطلب موافقتها بأسماء الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين مقدما لتبدي موافقتها عليهم قبل تعيينهم، وقد نصت المادة السابعة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على ذلك².

كذلك فإن المبدأ العام الذي أقرته المادة 8 من اتفاقية فيينا هو أن أعضاء البعثة الدبلوماسية يحملون جنسية الدولة المرسله، ولكن لو حصل أن عينت الدولة المرسله موظفا

¹ نصت المادة 13 من الاتفاقية على أنه: "يعتبر رئيس البعثة أنه تسلم مهام منصبه لدى الدولة المعتمد لديها إذا ما قدم أوراق اعتماده أو إذا ما أخطر وزارة الخارجية بوصوله وقدم إليها صورة من أوراق اعتماده أو قام بعمل ذلك لدى وزارة أخرى تبعا للمتفق عليه، ووفقا لما يجري عليه العمل في الدولة المعتمد لديها، على أن يطبق ذلك بشكل موحد . ويتوقف موعد تقديم أوراق الاعتماد أو صورة تلك الأوراق على تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة".

² تنص المادة السابعة من الاتفاقية على أنه: "مع مراعاة نصوص المواد 8، 9، 11 للدولة المعتمدة أن تعين كما تشاء أعضاء طاقم بعثتها، وبالنسبة للملحقين العسكريين والبحريين والجويين للدولة المعتمد لديها أن توجب إبلاغها أسمائهم كي تنظر في قبول تعيينهم".

دبلوماسية يحمل جنسية الدولة المستقبلية لوجب الحصول على موافقة الدولة المستقبلية التي يحمل جنسيتها¹.

أما في الجزائر وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي 221-09 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصلين فإنهم يشكلون أربعة أسلاك:

- سلك الوزراء المفوضين ويتضمن أربعة مراتب.
- سلك مستشاري الشؤون الخارجية وتتضمن ثلاثة مراتب.
- سلك كتاب الشؤون الخارجية ويتضمن ثلاثة مراتب.
- سلك ملحقى الشؤون الخارجية ويتضمن ثلاثة مراتب.

أما عن شروط الالتحاق بالوظائف الدبلوماسية فنجد في المقام الأول شرط الجنسية، ثم بعض الشروط الموضوعية وذلك بالنظر إلى الطبيعة الخاصة للعمل الدبلوماسي وحساسيته، وتأثيره المباشر على المصالح العليا لكل دولة، ومن أجل ذلك يحدد القانون الداخلي لكل دولة شروطا ومواصفات معينة².

أما فيما يتعلق الطاقم الإداري والفني الذي يشمل حسب المادة الأولى من الاتفاقية أعضاء البعثة الذين يقومون بأعمال إدارية وفنية ومن بينهم أمناء المحفوظات ومديري الحسابات والسيارة والكتابة.

¹ تنص المادة السابعة من الاتفاقية على أنه: "من حيث المبدأ يكون أعضاء طاقم البعثة الدبلوماسي من جنسية الدولة المعتمدة.

لا يمكن اختيار أعضاء طاقم البعثة الدبلوماسي من مواطني الدولة المعتمد لديها إلا بموافقة هذه الدولة التي يجوز لها سحب موافقتها على ذلك في أي وقت، وللدولة المعتمد لديها أن تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا من مواطني الدولة المعتمدة".

² تنص مثلا المادة 39 من المرسوم الرئاسي 221-09 السالف الذكر على شروط التوظيف الخاصة بالأعوان الدبلوماسيين والقنصلين وهي كالآتي:

- أن يكون هو وزوجته من جنسية جزائرية.
- أن يحسن لغتين أجنبيتين على الأقل.
- أن يتمتع بحقوقه المدنية
- أن يستوفي شروط التأهيل المعمول بها.
- أن يثبت مستوى التأهيل المطلوب لممارسة الوظيفة.
- أن يثبت وضعيته إزاء الخدمة الوطنية.
- أن يستكمل شرط السن واللياقة البدنية.

أما بخصوص مستخدمو البعثة الدبلوماسية أو ما يصطلح عليهم الخدم الخاص، فهم أعضاء البعثة الذين يؤدون أعمال الخدمة والصيانة والحراسة في مقر البعثة الدبلوماسية، إضافة إلى الخدم الخاص الذين يعملون لدى أعضاء البعثة.

رابعاً: وظائف البعثات الدبلوماسية والواجبات المرتبطة بها

تسعى الدول من خلال تبادل التمثيل الدبلوماسي وإيفاد البعثات الدبلوماسية إلى تحقيق مجموعة من المصالح وتنميتها، وقد تناولت اتفاقية فيينا وظائف البعثات الدبلوماسية في المادة الثالثة من الاتفاقية¹، وقد ذكرت على سبيل المثال وليس الحصر مما يعني أنها تركت المجال مفتوحاً أمام الدول لممارسة نظام الوظائف المفتوح والمرتبطة بتطور وظائف الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي، ومن خلال استقراءنا لنص المادة الثالثة يمكن أن نلخص وظائف البعثات الدبلوماسية فيما يلي:

1 - الوظائف العادية: عدت الاتفاقية خمسة وظائف تمارسها

البعثات الدبلوماسية وهي كالآتي:

أ - تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمدة لديها:

تعتبر وظيفة التمثيل الدبلوماسي من الوظائف الرئيسية التي يقوم بها رئيس البعثة الدبلوماسية أو من ينوب عنه، وهي مرتبطة باستقلالية الدولة، وتتخذ شكلين: التمثيل القانوني: فرئيس البعثة هو وكيل الدولة القانوني في الدولة المستقبلية، فهو الذي يتحدث باسمها ويعبر عن رغبات دولته ووجهة نظرها، ويقوم بتبليغ القرارات والتصريحات إلى الدولة المستقبلية، كما يقوم أيضاً بتمثيل دولته في المؤتمرات والمنظمات الدولية، كما يقوم بتبليغ المعلومات والمواقف الرسمية، كما يعد وسيلة الاتصال الرسمي مع سلطات الدولة المستقبلية

¹ تنص المادة الثالثة من الاتفاقية على أنه: "تشمل أعمال البعثة الدبلوماسية ما يأتي : أ- تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها . ب- حماية مصالح الدولة المعتمدة وكذلك مصالح رعاياها لدى الدولة المعتمد لديها في الحدود المقررة في القانون الدولي.

ج- التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها . د- التعرف بكل الوسائل المشروعة على ظروف وتطور الأحداث في الدولة المعتمد لديها وعمل التقارير عن ذلك لحكومة الدول المعتمدة . هـ- تهيئة علاقات الصداقة وتنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها . و- لا يفسر أي نص من نصوص هذه الاتفاقية بأنه يحرم البعثة الدبلوماسية من مباشرة الأعمال القنصلية.

وباقى السفارات. أما الشكل الثانى فهو التمثيل الرمزي: حيث يقوم رئيس البعثة الدبلوماسية بأعمال ذات طابع رمزي الهدف منها إشراك البعثة فى الحياة العامة للدولة المستقبلية من خلال المشاركة باسم دولته فى الحفلات والاستقبالات، وجميع الدعوات الرسمية والأعياد الوطنية.

ب - حماية مصالح الدولة المرسله ومصالح رعاياها فى الدولة المستقبلية

يقوم المبعوث الدبلوماسي بحماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها فى الدولة المعتمدة لديها، وذلك فى الحدود التى يقرها القانون الدولى، وفى حالة التعرض إلى أموال الدولة المعتمدة أو مصالحها الاقتصادية والسياسية تبادر البعثة باتخاذ جميع الإجراءات المشروعة لحماية هذه المصالح، كما يقوم المبعوث بتقديم كافة المساعدات لرعايا دولته وحمايتهم والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التى تصيبهم، وذلك بعد استنفاد جميع الطرق القانونية لدفع ما لحق بهم من أضرار طبقاً لقوانين الدولة المستقبلية.

ج- التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلية

يتولى رئيس البعثة الدبلوماسية أو من ينوب عنه التفاوض بناية عن الدولة المرسله فى كل ما يهم الدولة من الموضوعات السياسية والاقتصادية والإدارية، وتقريب وجهات النظر فى المسائل المشتركة مع الهيئات الرسمية فى الدولة المعتمدة لديها ، أو فيما يتعلق بالقضايا الدولية التى تهم الطرفين، وعادة ما تسبق تلك المفاوضات مشاورات ومباحثات تمهيدية يقوم بها رئيس البعثة الدبلوماسية.

د- إستطلاع الأحوال والتطورات فى الدولة المستقبلية:

يدرس المبعوث الدبلوماسي جميع مظاهر الحياة الداخلية للدولة المستقبلية فيراقب عن كثب كل مايجري فى الدولة المستقبلية من أحداث سياسية واقتصادية أو غيرها، ويقوم بإرسال التقارير بصورة منتظمة إلى وزارة خارجية دولته عن الأحوال التى تهم هذه الأخيرة، ولا ينبغي أن يصبح عمله يقترب من نشاط التجسس أى أنه يقوم بمهمة المراقبة بطرق مشروعة، حيث لابد أن يحصل على المعلومات من المصادر العادية والقانونية دون اللجوء إلى الوسائل غير

المشروعة كالصحف أو المطبوعات أو المعلومات التي تجمعها من خلال اللقاءات والمقابلات التي تجريها مع المسؤولين أو رؤساء الأحزاب السياسية أو المواطنين في الدولة المستقبلية. والهدف من تنظيم مسألة المراقبة التي تقوم بها بعثات الدول الدبلوماسية في الخارج هو مساعدة هذه الدول في رسم سياساتها العامة والخارجية تجاه بعضها البعض، خاصة وأن كل دولة تقوم بتجميع هذه المعلومات والتقارير والتحليلات التي ترسلها بعثاتها الدبلوماسية في الخارج إليها وتقيم هذه المعلومات في ضوء ما يرد إليها من معلومات مماثلة من جهات رقابية أخرى سواء كانت في الداخل أو الخارج¹.

كما تتابع البعثة الدبلوماسية تنفيذ الدولة المستقبلية لالتزاماتها تجاه الدولة المرسل، وفي حالة الإخلال بهذه الالتزامات فإن المبعوث الدبلوماسي يبلغ دولته بذلك. لكن الملاحظ في هذا الشأن، ونظرا لخطورة هذه الوظيفة رغم صراحة نص المادة الثالثة بخصوص مشروعية الوسائل المستعملة في جمع المعلومات، إلا أن الاتفاقية لم تحدد ما هو مشروع وما هو غير مشروع، وبالتالي تركت المجال مفتوحا أمام الدولة المستقبلية، وهذا رتب عدة مشاكل في إطار الممارسة الدبلوماسية وأثر بشكل واضح على العلاقة بين الدولتين المرسل والمستقبلية.

هـ- دعم العلاقات وتوطيدها بين الدولة المرسل والمستقبلية

تقوم البعثة الدبلوماسية بالسعي إلى تطوير العلاقات بين الدولتين المعتمدة والمعتمد لديها، وتسهيل الإجراءات اللازمة للتبادل التجاري والثقافي والعلمي والاقتصادي والعسكري، والعمل على تقريب وجهات النظر في المسائل التي تهم البلدين، ولذلك يحق لهذه البعثات مراقبة تنفيذ الاتفاقيات الدولية الثنائية المبرمة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها هذه البعثات، وإبلاغ وزارات الخارجية أو أية وزارة أخرى تتفق عليها الدولتان بحالات التقاعس وعد الالتزام بتنفيذ هذه المعاهدات أو الاتفاقيات،

¹ منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. المرجع السابق، ص 72

كما تعمل هذه البعثات الدبلوماسية على معرفة كافة العوارض والمشكلات والعوائق التي تقف حائلا دون تحقيق أفضل تعاون دولي بين الدولتين المرسله والمستقبله.

2 - الوظائف الاستثنائية للبعثة الدبلوماسية

تقوم البعثة الدبلوماسية إضافة إلى الوظائف العادية ببعض الوظائف الاستثنائية متمثلة فيما يلي:

أ - القيام بالوظائف القنصلية

نصت الفقرة الثانية من المادة 3 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 على أن البعثة الدبلوماسية في حالة عدم وجود بعثة قنصلية تتولى إدارة المهام القنصلية وتأدية الوظائف القنصلية إلى جانب مهامها الدبلوماسية، دون الحاجة لموافقة مسبقة وفي هذه الحالة فإن رئيس البعثة الدبلوماسية يسند المهام القنصلية لأحد مستشاريه للقيام بها¹. ويشمل العمل القنصلي ما يأتي:

- حماية مصالح الدولة المعتمدة ورعاياها في الدولة المعتمد لديها وفي حدود القانون الدولي.
- تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها ..
- الاستعلام بجميع الطرق المشروعة عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في الدولة المعتمد لديها.
- إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة المعتمدة. ومنح التأشيرات أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون بالسفر إلى الدولة المعتمدة
- تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة المعتمدة أفرادًا كانوا أم هيئات.

¹ منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية. المرجع السابق، ص 73.

- القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية، وممارسة الأعمال المتعلقة ذات الطابع الإداري ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها.

- حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعاية الدولة الموفدة، في حدود قوانين ولوائح الدولة المعتمدة لديها.

- تمثيل رعاية الدولة المعتمدة أمام المحاكم في الدولة المعتمد لديها طبقاً للوائح وقوانينها من أجل صيانة وحقوق رعاية الدولة المعتمدة في حالة عدم استطاعتهم لأي سبب كان الدفاع عن مصالحهم.

- تسليم الأوراق القضائية والقيام بالإنبات القضائية وفقاً للاتفاقيات الدولية القائمة . أو أي طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر.

- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة المعتمدة على سفن الملاحة البحرية التابعة لجنسية الدولة المعتمدة.

- تقديم المساعدة للسفن والطائرات وطاقمها وتلقي البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة المعتمد لديها.

- ممارسة جميع الأعمال الأخرى التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة المعتمدة والتي لا تخطر عليها قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها .

ب- رعاية مصالح دولة ثالثة:

تتولى البعثة الدبلوماسية رعاية مصالح دولة ثالثة إذا ما قطعت هذه الأخيرة علاقاتها مع الدولة المعتمد لديها، وهذا ما جاء في المادة 45 الفقرة ب، ج من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، إذ نصت على: "ب- يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة دار البعثة، وكذلك أموالها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

ج - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها."

كما نصت المادة 46 على أنه: "إذا وافقت الدولة المعتمدة لديها على طلب دولة ثالثة ليست ممثلة لديها تقوم دولة معتمدة لدى الدولة الأولى بتولي الحماية المؤقتة لمصالح الدولة الثالثة ومصالح مواطنيها".

خامساً: واجبات البعثة الدبلوماسية اتجاه الدولة المستقبلة

في مقابل الوظائف التي تمارسها البعثات الدبلوماسية في أراضي الدولة المستقبلة، وأيضاً الحصانات والامتيازات التي تستفيد منها، وضعت الاتفاقية على عاتق تلك البعثات مجموعة من الواجبات التي يجب الالتزام بها لإحداث نوع من التوازن بين مصلحتين متعارضتين، وتضمنت المادة 41 من الاتفاقية¹ هذه الواجبات وحددتها كما يلي:

- يجب على البعثة وأعضائها الالتزام بجميع القوانين والأنظمة داخل الدولة المعتمد لديها. وتشمل هذه القوانين والأنظمة، الأحكام المتعلقة بأنظمة الشرطة والأمن والنظام العام وبالأحكام الخاصة بالبناء والترميم والتشييد التي تفرض شروطاً معينة بالنسبة للتنظيم المدني والسلامة العامة، وكذلك الأحكام المتعلقة بحركة السير وقيادة السيارات والمرور، والقوانين المتعلقة بالمحافظة على الصحة العامة وشروط العمل بالنسبة للأفراد العاملين في خدمة البعثة كالتقيد بساعات العمل وأنظمة الضمان الاجتماعي.

¹ تنص المادة السابعة من الاتفاقية على أنه: "مع عدم المساس بالمزايا والحصانات على الأشخاص الذين يتمتعون بها احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمدين لديها، وعليهم كذلك واجب عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة. كل المسائل الرسمية المعهود بحثها لبعثة الدولة المعتمدة مع الدولة المعتمد لديها يجب أن تبحث مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها عن طريقها أو مع أي وزارة متفق عليها. لا تستعمل مباني البعثة في أغراض تتنافى مع أعمال تلك البعثة التي ذكرت في هذه الاتفاقية أو مع قواعد القانون الدولي العام أو مع الاتفاقيات الخاصة القائمة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها".

كما تشمل هذه القوانين إجراءات الأمن التي تلجأ إليها الدولة المعتمد لديها، وتفرضها في بعض الظروف الخاصة أو الاستثنائية على جميع الأشخاص بمن فيهم المبعوثون الدبلوماسيون الذين يجب عليهم مراعاتها كغيرها، بهدف الحفاظ على الأمن العام وأمن الدولة . إن جميع هذه الأحكام تطبق على جميع الأشخاص الموجودين على إقليم الدولة المعتمد لديها بمن فيهم أفراد البعثة دون أن يتناقض ذلك مع مبدأ حصانتهم أو يعتبر انتقاصاً منها أو مساساً بها. وبالتالي يجب على البعثة وأعضائها أن يمتنعوا عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى إساءة استعمال حصانتهم، وعدم انتهاك أو مخالفة الأنظمة التي تفرضها الدولة المعتمد لديها إلا في حال حصل المبعوث على ترخيص وموافقة من السلطات المحلية.

سادساً: إنتهاء الوظائف الدبلوماسية

تنتهي المهام الدبلوماسية لعدة أسباب قد تكون عامة أو متعلقة بإرادة الدولة المستقبلية أو دولة المرسل، أو أسباب أخرى تتعلق بشخص المبعوث الدبلوماسي.

1 - إنتهاء مهمة البعثة الدبلوماسية

تنتهي مهمة الدبلوماسية الدبلوماسية في بعض الحالات نذكر:

أ- حالة زوال الشخصية القانونية الدولية

عندما تزول الشخصية القانونية للدولة المرسل أو الدولة المستقبلية تنتهي بعثاتها في الخارج، وتزول الشخصية القانونية الدولية بأحد الحالات:

- حالة ضم دولة إلى دولة أخرى.
- حالة انقسام الدولة إلى عدة دول¹.

ب - حالة قيام الحرب بين الدولتين

إن قيام النزاعات المسلحة بين الدولتين المرسل والمستقبلية يتعذر معه استمرار العلاقات الدبلوماسية، فبمجرد نشوب حرب تغلق مقرات البعثات الدبلوماسية وتقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين أو تتوقف مؤقتاً إلى غاية إجراءات التسوية، أو يعهد إلى دولة ثالثة محايدة حماية مصالح كل دولة أو مصالح رعاياها.

¹ بن ناصر بن عبد الرحمان العبيكان، المرجع السابق، 187.

ج- حالة قطع العلاقات الدبلوماسية

يعتبر قطع العلاقات الدبلوماسية أخطر المتغيرات التي تطرأ على العلاقات الدبلوماسية، ونظراً لفعالية هذا الإجراء ولحاجة الدول لفترات الاتصال العادية فيما بينها وأيضاً لعدم الرغبة في تحمل الآثار السيئة التي تترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية، فإن الدول عادة تعتبره آخر وسيلة تلجأ إليها، فلا يكون إلا في الحالات الخطيرة لتدهور العلاقات بين الدولتين المرسله والمستقبله، بمعنى أن قطع العلاقات الدبلوماسية سيؤدي إلى حقيقة واحدة وهي عدم تحقق الأهداف التي تحققها الوظائف الدبلوماسية في جميع الميادين، أي إنهاء الصّلات الودية التي كانت قائمة بين الدول. والملاحظ أن اتفاقية فيينا لم تتطرق بالتفصيل لموضوع قطع العلاقات الدبلوماسية، بل اكتفت بذكر القواعد المتعلقة ببعض الآثار المترتبة على حالة القطع، وذلك بموجب المادة 45 والمادة 39 اللتين فرضتا احترام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع سنحاول البحث في طبيعة قطع العلاقات الدبلوماسية وتحديد أسبابه، وتبيان النتائج السلبية التي تنجم عنها من خلال ما نصت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

- الطبيعة القانونية لقطع العلاقات الدبلوماسية¹

يعد قطع العلاقات الدبلوماسية من أبرز الظواهر وأخطرها في العلاقات الدولية وأصبح عاملاً معطلاً لأسباب التعاون والترابط بين الدول، إذ أن العلاقات الدبلوماسية هي الإطار العام الذي تسير فيه العلاقات الدولية بأكملها، كما أن توتر هذه الأخيرة في أي قطاع منها سيؤدي إلى قطع العلاقات الدبلوماسية.

وقد عرف هذا الإجراء بأنه عمل انفرادي يعبر عن اختصاص تقديري للدول والذي تختلف معانيه وأشكاله طبقاً لأسباب ونيات الأطراف المعنية ويترتب عليها إنهاء مهمة البعثة الدبلوماسية الدائمة وبعض الآثار القانونية المحددة².

¹ للتفصيل أكثر في مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية راجع: أبو الوفا أحمد، قطع العلاقات الدبلوماسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.

² أحمد أبو الوفا، قطع العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 89.

إن من أهم أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية هو انتهاك حق معين للدولة كانتهاك الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثة الدبلوماسية، فيكون بمثابة رد فعل أو إجراء مضاد، وفي مثل هذه الأحوال ولأن انتهاك الحق محل البحث يمثل اعتداء على حق يجب احترامه وصيانته فإن مثل هذا الانتهاك قد يدفع الدولة التي انتهك حقها إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المسئولة عن هذا الانتهاك .

فيمكن القول إذن أن قطع العلاقات الدبلوماسية هو عمل إنفرادي تتخذه الدولة تجاه دولة أخرى ولأسباب قوية كانتهاك الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تهدف من خلاله لوضع حد للعلاقات الدبلوماسية الموجودة بينهما.

قطع العلاقات الدبلوماسية عمل انفرادي : إن قطع العلاقات الدبلوماسية هو عمل انفرادي تتخذه دولة ما ضد دولة أخرى. ويقصد بالعمل الانفرادي الصادر عن الدولة التعبير عن إرادة تلك الدولة بصورة لا لبس فيها، وأن يصدر بقصد إحداث آثار قانونية في علاقاتها مع دولة أو أكثر أو مع منظمة دولية أو أكثر بشرط أن تعلم به هذه الدولة أو المنظمة¹.

ومن المعلوم أن الأعمال الانفرادية تستخدم استخداما مضطربا في العلاقات الدولية الحالية باعتبارها أعمالا تتم من جانب واحد ويترتب عليها بطريقة تلقائية بعض الآثار القانونية، وذلك بغض النظر عن الإجراءات التي يتخذها أشخاص القانون الدولي الآخرون ، بمعنى أن هذا العمل الانفرادي يحدث أثارا لا تتوقف على قبول الدول ومن دون انتظار رد فعلها، فقطع العلاقات الدبلوماسية مستقل في إنتاجه للآثار القانونية عن أية إرادة أخرى، لأنه يرجع أساسا إلى المصلحة الخالصة للدولة ، فهو بذلك يعد عملا انفراديا وتصرفا أحادي الجانب، وهذا لأن إرادة الدولة وحدها هي التي تحدد ضرورة القيام به أو الامتناع عنه.

وانطلاقا من هذا المفهوم يمكن القول أن أهم خاصية للعمل الانفرادي هي أن إنتاجه لآثاره لا يتوقف على رد فعل أو قبول لاحق للدول الأخرى، وهذا هو شأن قطع العلاقات الدبلوماسية؛ فبمجرد أن تقرر دولة ما قطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى ينتج هذا القرار كافة آثاره

¹ Jean SALMON, *Manuel de droit diplomatique*, op. cit, p. 497.

دون حاجة إلى استجابة أو قبول أو رد فعل الدولة الأخرى، ودون حاجة لإثبات رضاها أو عدم رضاها¹.

وهذه الطبيعة الانفرادية لقطع العلاقات الدبلوماسية تميزه عن العمل القانوني الذي يترتب عليه إقامة هذه العلاقات بين الدول التي تتم - كما هو معلوم - على أساس التراضي. وهذا لا يعني أن القطع هو انتهاك للاتفاق الذي ترتب عليه إقامة العلاقات الدبلوماسية، وبالتالي فهو يعد تصرفاً قانونياً مشروعاً من وجهة نظر القانون الدولي وليس مناقضاً للالتزامات الدولية، فكل دولة ليست ملزمة إطلاقاً بالاستمرار أو المحافظة على علاقاتها الدبلوماسية التي أقامتها سلفاً مع دولة أخرى، كما أنها تظل حرة في أن تضع في أي وقت حدا لهذه العلاقة حتى ولو لم تقم الدولة الأخرى بأي انتهاك لقواعد القانون الدولي.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول أنه يحق لأي دولة قطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى من دون الحاجة إلى استطلاع رأي الدولة المعنية بقرار القطع، وهذا ما يجعل قطع العلاقات الدبلوماسية في بعض الأحيان عملاً غير ودي أو غير متوافق مع قواعد المجاملة إلا أنه لا يعتبر عملاً غير مشروع.

قطع العلاقات الدبلوماسية عمل سيادي: يعتبر قطع العلاقات الدبلوماسية واحداً من الأعمال السيادية التي تضطلع بها السلطة العامة في الدولة بمقتضى الدستور الذي يعطي للسلطة التنفيذية الحق في تصريف كل الشؤون الخاصة للدولة، فقرار القطع يعد من القرارات الصادرة عن إرادة الدولة وحدها، ومنطلقه الوحيد هو السلطة التقديرية للدولة وفق الأسباب التي تراها مقنعة لاتخاذ هذا العمل، وخاصة عند تضرر مصالحها.

والملاحظ في هذا الخصوص أن الاعتبارات السياسية تلعب دوراً كبيراً في تحديد القرار الذي تتخذه الدولة على أن ذلك لا يخالف القانون الدولي، لأن هذا الأخير لا يمنع الدول في ظروف معينة من أن تتخذ قرارات مستوحاة من اعتبارات سياسية بحتة. ولقد أثبتت هذه المسألة في عهد عصبة الأمم بمناسبة قطع العلاقات بين الإتحاد السوفيتي والأوروغواي إثر اتخاذ حكومة

¹ مصطفى أحمد فؤاد، النظرية العامة للتصرفات الدولية الصادرة بإرادة منفردة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1984،

الأورغواي قرارا بقطع العلاقات الدبلوماسية مع الاتحاد السوفيتي بسبب اتهام هذا البلد بقيامه بأعمال ونشاطات تخريبية تجسسية ضد أمن الدولة، فقرر مجلس العصبة أن قطع العلاقات الدبلوماسية ليس إلا إجراء مؤقتا، وحث الطرفين على إيجاد صيغة للتفاهم وعلى إعادة العلاقات الدبلوماسية بينهما¹.

وفي تعقيبهِ على هذه الحادثة يقول الدكتور علي صادق أبو هيف أنه يستفاد من هذه السابقة ومن موقف مجلس العصبة أن مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية تعتبر من المسائل التي تدخل في نطاق الاختصاص الخاص لكل دولة، وأنه من الناحية القانونية لا معقب عليها في القرار الذي تتخذه في هذا الشأن، وإن كان من المستحسن أن تبين للرأي العام الدولي الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ مثل هذا القرار .

وفي المعنى نفسه أكدت محكمة العدل الدولية أن أية دولة غير ملزمة بإقامة علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى، وأضافت المحكمة أن الدولة تملك دائما علاجا ناجعا يتمثل في السلطة التقديرية التي تملكها هذه الأخيرة في أن تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى وأن تطلب الإغلاق الفوري للبعثة الدائمة.

وأخيرا يمكن أن نشير إلى إمكانية تقييد السلطة التقديرية للدولة في اتخاذ قرار قطع العلاقات الدبلوماسية باعتباره عملا قد يحدث تهديدا للسلم والأمن الدوليين، واتخاذهُ يشكل نوعا ما تجاوزا للمادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة التي تحتم على الدول إيجاد حل لنزاعاتها بالطرق السلمية المذكورة في هذه المادة من مفاوضات وتحقيق وتوفيق ووساطة ومساعد حميدة أو تحكيم دولي أو اللجوء إلى محكمة العدل الدولية.

قطع العلاقات الدبلوماسية عمل ينهي العلاقات الدبلوماسية: هذه الخاصية هي اللب أو الهدف من قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول، فأنهاء العلاقات الدبلوماسية يوقف القنوات العادية للاتصال بين الدول، وتتمثل الصورة العادية لهذا الأنهاء في إغلاق البعثات الدبلوماسية للدولتين المعنيتين واستدعاء أعضاء تلك البعثات.

¹ أحمد أبو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص38

وبالتالي يختلف قطع العلاقات الدبلوماسية عن بعض الأشكال الأخرى التي لا تؤدي إلى إنهاء العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين المرسله والمستقبله، ومن هذه الأشكال ما تناولناه في المطلب السابق كإعلان المبعوث شخصا غير مرغوب فيه بموجب نص المادة 9 من اتفاقية فيينا لعام 1961 أو تحديد أو تخفيض حجم البعثة الدبلوماسية بموجب المادة 11 من اتفاقية فيينا، كذلك قد يختلف قطع العلاقات الدبلوماسية عن وقفها، فالقطع يعد أقوى وأشد أشكال التوتر في العلاقات بين الدول، وتعبيرا عن انهيار كل العلاقات الودية التي تربطها ببعضها البعض، أما الوقف فهو مسألة أقل شدة من القطع فهو إنهاء مؤقت للعلاقة الدبلوماسية ولا يضع حدا نهائيا لهذه العلاقة.

وتلعب النية دورا هاما هنا، فإذا كانت النية تأييد إنهاء العلاقة فهو قطع للعلاقة الدبلوماسية، أما إذا توجهت نية مصدر القرار إلى تأقيت هذا الأنهاء فهو وقف للعلاقات الدبلوماسية، وتعلق هنا المسألة بنية مصدر القرار.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن هناك فرقا بين قطع العلاقات الدبلوماسية وقرار أنهاءها الذي يفرض في بعض الأحوال إحلال دولة محل دولة أخرى بخصوص إقامة العلاقات الدبلوماسية، مثال ذلك ما أعلنته الولايات المتحدة الأمريكية على نقل الاعتراض من تايوان إلى الصين الشعبية باعتبارها الممثل الشرعي والوحيد للشعب الصيني، وأخطرت تايوان بأنهاء العلاقات الدبلوماسية مع استمرارية العلاقات التجارية والثقافية لكن دون تمثيل حكومي رسمي ودون علاقات دبلوماسية (باعتبار تايوان جزءا من الصين).

ويمكن ذكر العديد من الأمثلة عن قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين المرسله والمستقبله.

- الآثار المترتبة على قطع العلاقات الدبلوماسية

باعتبار أن قطع العلاقات الدبلوماسية عمل قانوني أحادي الجانب فهو في ذات الوقت إجراء غير ودي لأنه يؤدي إلى خلق وضعية قانونية جديدة ذات آثار قانونية. فيعتبر إذن قطع العلاقات الدبلوماسية نقطة تحول بين أشخاص القانون الدولي وهذا في مسيرة علاقاتهم وتطورها، لهذا كان يجب أن يرتب بعض الآثار القانونية، وهي آثار متعددة تمس مختلف فروع القانون

الدبلوماسية، ولكن الذي يهم هي الآثار التي يخلفها قطع العلاقات الدبلوماسية على الدبلوماسية الثنائية، وقد نصت عليها المادة 45 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ومن استقراءنا لهذا النص نجد أن هذه الآثار تنعكس على مصير البعثة الدبلوماسية الدائمة ومصير أعضائها، وعلى أداء هذه البعثة ووضعية مبانيها ووثائقها وعلى السلطة الحامية المكلفة بحماية مصالح كل دولة ومصالح رعاياها.

مصير البعثة الدبلوماسية الدائمة: يخص الأثر المباشر لقطع العلاقات الدبلوماسية دون أدنى شك البعثة الدبلوماسية الدائمة التي أقامتها كل دولة من الدولتين المعنيتين على أراضي الدولة الأخرى، ويتمثل هذا الأثر في ثلاث نقاط أساسية:

الأثر الموضوعي أو المادي: إن قرار قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي في الأصل إلى غلق مقر البعثة الدائمة لكن رغم ذلك فإن الدولة المستقبلة تلتزم بموجب اتفاقية فيينا باحترام وحماية مباني البعثة وأموالها وممتلكاتها والوثائق والسجلات الخاصة بها.

وجاءت آراء الفقهاء والاتفاقيات الدولية السابقة على اتفاقية فيينا لتحريم الانتهاكات والاعتداءات على البعثة الدبلوماسية رغم حالة التوتر الموجودة بين الدولتين وأيضا في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب خرق إحدى الدولتين لحق موضوعي يخص الدولة الأخرى.

فحصانة مقر البعثة باعتباره مكان العمل الرسمي للبعثة الدبلوماسية، واعتباره أيضا محطة إرسال ووصل بين وزارة خارجيتها وبين بعثاتها في الدولة المستقبلة يعد شرطا أساسيا لممارسة الوظائف الدبلوماسية حتى في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية. وتجدر الإشارة إلى أن سلوك الدول في هذا الخصوص، وكذلك قضاءها الداخلي يختلف من دولة لأخرى وخاصة القرارات التي تؤدي إلى نزع ملكية مبنى السفارات بعد إخلائها.

أما بالنسبة للممتلكات فقد تمت معالجة هذه المسألة من خلال الفقرة الثالثة من المادة 22 من اتفاقية فيينا لعام 1961 التي أكدت على حماية أثاث البعثة وأموالها ومفروشاتها التي توجد في مباني البعثة ضد كل إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ، كما احتفظت المادة 45 من الاتفاقية بنفس مفهوم الحماية بالنسبة للممتلكات.

وقد طرحت المسألة على بساط البحث سنة 1975 فيما إذا كان بالإمكان في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية وغلق مقر البعثة الدبلوماسية الدائمة سحب المبالغ الضرورية من حساب البعثة المصرفي المحجوز لدفع قوائم الديون الخاصة، إلا أن مجموعة كبيرة من الدول رفضت هذه الفكرة على أساس التزاماتها المتعلقة بحماية ورعاية الممتلكات.

كما يقع على الدولة المستقبلية أيضا التزام بحماية محفوظات البعثة، فباعتبارها سرية تعد حماية كل الوثائق والسجلات الخاصة بالبعثة ضد أي انتهاك أمرا ضروريا وهذا ما أكدت عليه المادة 24 من اتفاقية فيينا، وهذا الالتزام مستقل عن الالتزام الخاص بحماية مقر البعثة، أضف إلى ذلك تلك الأهمية التي نصت عليها المادة 45 فقرة ب والتي تسمح للدولة المرسله أن تعهد بحراسة مباني بعثتها وما يوجد داخلها من ممتلكات ووثائق ومحفوظات إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة المستقبلية.

والقول نفسه ينطبق على الحقيبة الدبلوماسية، ذلك أن الرأي الغالب في الفقه ينظر إلى حصانة الحقيبة الدبلوماسية على أنها الأثر المترتب على حصانة مراسلات ومحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية، والغرض منه منع أي اعتداء على السر الدبلوماسي. هذا رغم عدم تطرق اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لهذه المسألة ولعل السبب يرجع إلى أن موضوع قطع العلاقات الدبلوماسية لم يكن من أهداف مؤتمر فيينا الدبلوماسي بل كان هدفه هو اتفاقية للعلاقات الدبلوماسية، أي الاتفاق حول المبادئ التي تنظم إنشاء العلاقات الدبلوماسية بين الدول مثل إقامة العلاقات الدبلوماسية، وإنشاء البعثات الدبلوماسية، والمبادئ الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

كل ذلك يعني إذن أن حصانة وثائق البعثة هي أمر واجب في أي وقت وفي أي مكان وجدت حتى ولو كان ذلك خارج مقر البعثة.

الأثر الشخصي: إن قطع العلاقات الدبلوماسية يترتب عليه توقف نشاط البعثة ويتم إغلاقها ويغادر أعضاؤها إقليم الدولة المستقبلية، فعلى صعيد أعضاء البعثة الدبلوماسية فقد نصت الاتفاقية أيضا على منحهم جميع التسهيلات اللازمة لمغادرة إقليم الدولة المستقبلية لكن مع ذلك يستمر أعضاء البعثة الدبلوماسية في التمتع بالامتيازات والحصانات المقررة لهم خلال

فترة معقولة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية، وهذا يلاحظ من نص المادة 2/39 التي تنص على أنه: "تنتهي عادة امتيازات وحصانات كل شخص انتهت مهمته بمغادرته من البلاد أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح له لهذا الغرض".

وللاشارة فإن هذه الفترة التي تعطى للدبلوماسي من أجل المغادرة ليست محددة بشكل دقيق مما يحمل على الاعتقاد بأنه يمكن أن تمتد إلى أسابيع أو حتى أشهر أو أيام أو ساعات، وبهذا الصدد يمكن القول إن هذه المدة هي من أجل مغادرة الإقليم حتى يستطيع تصفية وترتيب أعماله، وتقديرها يعود إلى الظروف والأحوال السائدة في الدولة المستقبلية.

وفي هذا الصدد نشير إلى أنه لا توجد أية قاعدة تحدد مهلة معينة يجب منحها لأعضاء البعثة لمغادرة أراضي الدولة المستقبلية، لكن ما يجري عليه العمل هو أن تقوم الدولة التي بادرت بقطع العلاقات الدبلوماسية بتحديد الميعاد الذي يجب أن يغادر فيه أعضاء البعثة أراضيها، ويتخذ ذلك شكلين: إما أن تعلن الدولة المستقبلية هذه المهلة شفاهة، وإما أن تحددها في المذكرة المكتوبة التي تسلم إلى رئيس البعثة ليقوم بإبلاغها إلى حكومته، ويمكن للدولة الأخرى في هذه الحالة أن ترد على ذلك بالمثل أخذا بمبدأ المعاملة بالمثل.

ومن جهة أخرى أوجبت المادة 44 من الاتفاقية على الدولة المستقبلية منح جميع التسهيلات اللازمة لتمكين الأجانب المتمتعين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وتمكين أفراد أسرهم أيًا كانت جنسيتهم من مغادرة إقليمها في أقرب وقت ممكن، كما يجب عليها بصفة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لنقلهم ونقل أموالهم.

الأثر على المهمة العملية للبعثة: من المعلوم أن وجود بعثة دبلوماسية على أراضي الدولة المستقبلية الغرض منه القيام بمجموعة من الوظائف والتي تتمثل أساساً في خمس منها: التمثيل، الحماية، التفاوض، الملاحظة، وتنمية العلاقات الثنائية بين الدولة المرسل والمرسل والمستقبلية، وقد وردت هذه الوظائف في نص المادة 3 من اتفاقية فيينا لعام 1961، والأصل أنها وردت على سبيل المثال لا الحصر، فهي مجرد أمثلة لأهم الوظائف فقط، ويتضح ذلك من خلال المادة الثالثة التي تستخدم لفظ "خصوصاً (notamment)"، مما يعني أنها تركت المجال مفتوحاً أمام الدول لممارسة نظام الوظائف المفتوح والمرتبط بتطور وظيفة الدولة على الصعيد الداخلي والخارجي

والذي ينسجم مع تطور العلاقات الدولية والدبلوماسية ، ومن جهة أخرى هناك وظائف أخرى تستطيع البعثة الدبلوماسية القيام بها والتي نصت عليها مواد أخرى من الاتفاقية كالمعلقة برعاية المصالح والتمثيل المتعدد والمشارك .

وبما أن قطع العلاقات الدبلوماسية هو عمل يترتب عليه إنهاء مهمة البعثة أو أعضائها فإن هذه الوظائف لا يمكن تحقيقها بداهة بواسطة البعثة الدائمة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية، وبعبارة أخرى يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية الاستحالة القانونية والعملية لقيام البعثة بهذه الوظائف والتي لا يمكن تحقيقها إلا باللجوء إلى وسائل أخرى من وسائل الاتصال بين الدول، كإرسال بعثة خاصة.

فالمادة 20 من اتفاقية البعثات الخاصة تؤكد على أن قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولة المرسل والمرسل والمستقبل لا يعد بحد ذاته سببا لإنهاء البعثات الخاصة الموجودة وقت قطعها.

من جهة ثانية أشارت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 في مادتها الثانية الفقرة الثالثة إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائيا قطع العلاقات القنصلية، وجاء هذا النص ليعالج حاجة دولية ملحة وهي محاولة ملء الفراغ الذي يطرأ نتيجة لقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول والتي تبقى مصالحها ومصالح رعاياها دون رعاية أو حماية، خاصة عندما لا تكون هناك بعثة لرعاية مصالح الدولة المرسل ومصالح رعاياها، فوجود البعثة القنصلية يكون أكثر حرصا وتغطية من تكليف دولة ثالثة برعاية مصالح البعثة الدبلوماسية أو مصالح رعاياها التي تفتقر إلى معرفة قوانين الدولة التي كلفتها أو الإلمام بها من جميع الجوانب ، لهذا نجد أن العمل الدولي يتجه في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية إلى الإبقاء على العلاقات القنصلية، وتجب ملاحظة أن اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية كانتا قد أجازتا ازدواجية الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية من قبل البعثات الدبلوماسية أو من قبل البعثات القنصلية.

ويرى البعض أن قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي إلى تعليق الوظائف القنصلية يتبعه قطعها فيما إذا لم تعتمد الدولة المرسله إلى تحديد وتعيين وإرسال أشخاص يقومون بالمهام القنصلية .

- دور بعثات رعاية المصالح في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية

لقد سبق أن ذكرنا أنه من بين الآثار التي يتركها قطع العلاقات الدبلوماسية على البعثات الدائمة هو إنشاء سلطة حامية مكلفة برعاية مصالح كل دولة ومصالح رعاياها. وهذا الوضع دائم التكرار في محيط العلاقات الدبلوماسية، إذ هناك العديد من الدول التي تقوم بالاضطلاع بتمثيل الدول الأخرى، وهذه الحالة كثيرا ما توجد لدى الدول الأوروبية وخاصة سويسرا والسويد بالإضافة إلى بعض الدول الأخرى .

وتحل هذه السلطة التابعة لدولة ثالثة والتي يطلق عليها مصطلح "بعثة رعاية المصالح" محل البعثة التي أغلقت، وتعمل هذه البعثات في هذا الإطار بعد قبولها من الطرفين المتنازعين. إذن في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية يمكن للدولة المرسله أن تعهد بحراسة مباني بعثتها وممتلكاتها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبل بها المستقبلية، وهذا ما نصت عليه المادة 45 في فقرتها (ب)و(ج)، من اتفاقية فيينا لعام 1961.

ويوحي هذا النص بأن الدولة القائمة برعاية مباني البعثة يمكن أن تكون غير تلك القائمة بحماية مصالح الدولة ورعاياها، لكن الغالب أن تقوم دولة ثالثة واحدة بالمهمتين معا ، وتتلخص مهمة بعثات رعاية المصالح في وظيفتين أساسيتين:

أولاً: حماية ورعاية مقار البعثة وأموالها ومحفوظاتها، وما يجري عليه العمل أن يتم تجريد تفصيلي لأموال البعثة ومحفوظاتها ومقارها مع وضعها تحت الأختام، وتحت حماية السلطة الحامية والتي تعتبر منذ ذلك الوقت مسئولة على رعاية هذه الأشياء.

ثانياً: حماية مصالح الدولة المعتمدة وكذلك مصالح رعاياها في الدولة المستقبلية، وهذا لأن مصالح كل دولة لدى الدولة الأخرى تبقى ممتدة وحتى في حالة عدم وجود العلاقات الدبلوماسية، نظرا لأن المصالح القنصلية والتجارية والثقافية تظل سارية مما يتطلب رعايتها وحمايتها.

وتتضمن بعثات رعاية المصالح أعضاء وموظفين تابعين لدولتهم (الدولة الحامية) وفي بعض الأحوال - وبموافقة الدولة المستقبلة - يمكن أن تضم بعثة رعاية المصالح بعض الدبلوماسيين التابعين للدولة المرسل (المستفيدة) ، ويكون لكل بعثة من هذه البعثات رئيس يرأسها وتمارس هذه الأخيرة وظائفها داخل مبنى سفارتها ويكون ذلك عادة إذا كانت المهام الموكلة إليها محدودة أو داخل مبنى سفارة الدولة المستفيدة بموافقة حكومة هذه الدولة، أو قد تمارس هذه الوظائف في مبان مؤجرة خصيصا لهذا الغرض.

ويقوم رئيس بعثة رعاية المصالح بالاتفاق مع رئيس البعثة الدبلوماسية الراعية على الكيفية التي يمكن عن طريقها تحقيق التعاون بينهما في حماية مصالح دولته ومصالح رعاياها وفي الاتصال بخارجية الدولة المستقبلة وكثيرا ما تقوم هذه الأخيرة بتحديد الإدارات لتكون حلقة الوصل بين بعثة رعاية المصالح وبقية إدارات الخارجية.

إن اتفاق الحماية المشار إليه (اتفاق الأطراف الثلاثة) ينشئ علاقة تمثيل الدولة الحامية لمصالح الدولة المستفيدة وليس للدولة المستفيدة ذاتها، ويمنح بمقتضاه تفويضا للدولة الحامية يكون محدودا وليس مطلقا ، يتحدد من جهة بما منحه الدولة المستفيدة من صلاحيات لبعثات رعاية المصالح، ومن جهة أخرى فالدولة المستقبلة أن تعترض على هذا التفويض والصلاحيات التي منحت من خلاله، لكن في مقابل هذا الاعتراض تلتزم في حالة قبوله بعدم إعاقة أو منع بعثة رعاية المصالح من القيام بواجباتها.

وتقوم هذه البعثات وهي تمارس نشاطها بالاتصالات الرسمية مع الدولة المستقبلة نيابة عن الدولة المستفيدة التي لا تستطيع القيام بها ، بحيث توجه المكاتبات والمراسلات الخاصة بهذه البعثة إلى وزارة الخارجية للدولة المستقبلة باسم البعثة الراعية .

أما حصانات وامتيازات هذه الأخيرة وحصانات ممتلكاتها ووسائل مواصلاتها واتصالاتها فقد جرى العرف على احترامها، وتتحكم طبيعة العلاقات السياسية في مجملها بشكل عام في تحديد نطاق الامتيازات والحصانات الممنوحة لبعثة رعاية المصالح والموظفين .

وفي هذا الخصوص وعلى ذكر موظفي بعثة رعاية المصالح، فإن هؤلاء لا تربطهم بالدولة المستفيدة أية علاقة، وتظل علاقتهم بدولتهم الحامية في كل ما تطلبه منهم فضلا عن ذلك فإن تصرفات الدبلوماسيين في ممارستهم لمهمة الحماية أمر يتعلق بالدولة الحامية فقط .

أخيرا فالملاحظ اليوم أن الدول - ولأسباب معينة- أصبحت لا تلجأ إلى قطع العلاقات الدبلوماسية رغبة في الاحتفاظ بقنوات الاتصال العادية بين الدولتين، وعلى هذا الأساس نجد أن اتفاقية فيينا لعام 1961 حتى في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية تضع نظاما خاصا يحافظ على الاتصال بين الدولتين المرسل والمرسل إليه، وذلك عن طريق البعثات القنصلية التي لا تتأثر وظيفتها بهذا القطع، وأيضا عن طريق بعثات رعاية المصالح التي تنوب عن الدولة المرسل إليها في علاقاتها مع الدولة المستقبلية ، وتنوب عنها أيضا في حماية مصالحها ومصالح رعاياها، مما يعزز التقارب بين الدول ويخلق الظروف المواتية لكفالة انتظام واستمرار علاقاتها الدبلوماسية.

2 - انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي في الحالات التالية:

- إخطار الدولة المرسل للدولة المستقبلية بانتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي.
- إخطار الدولة المستقبلية برفض الاعتراف بشخص المبعوث الدبلوماسي كعضو في البعثة، أو اعتباره شخصا غير مرغوب فيه.
- انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي من الناحية الزمنية أي المدة الزمنية أي المدة المحددة له من طرف دولته.
- تغيير درجة البعثة.
- إلغاء البعثة أو سحبها نتيجة ظروف اقتصادية.
- وفاة المبعوث الدبلوماسي أو استقالته أو إقالته من منصبه¹.

سادسا: نظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

من أجل تسهيل قيام المبعوث الدبلوماسي بمهامه على أكمل وجه، فإنه بحاجة إلى العديد من

¹ لقد أشارت المادة 57 من المرسوم الرئاسي 221-09 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين لهذه الحالات.

الضمانات التي تتمثل في الامتيازات والحصانات الدبلوماسية والتي يرجع تاريخها إلى العهد الأولى للعلاقات الدولية، وقد خصصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدولية لعام 1961 ، عشرون مادة لموضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وجاء في الفقرة الرابعة من ديباجة الاتفاقية: "وإذ تعتقد أن المزايا والحصانات الدبلوماسية ليس الغرض منها تمييز أفراد وإنما تمكين البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول من القيام بمهامها على أكمل وجه، ولذا يجب منح المبعوث الدبلوماسي مجموعة من المزايا والحصانات تيسر له القيام بواجباته ومسؤولياته. وسنحاول التطرق إلى الأساس القانوني لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ثم مضمون تلك الحصانات والامتيازات.

1- الأساس النظري والقانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية¹.

لقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 على أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد أساسها من القانون الدولي، كما أنه يستمر العمل بأحكام العرف الدولي في حالة أن بنود هذه الاتفاقية لا تتضمن قواعد تطبق على بعض المواضيع، ولمعرفة مصدر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فقد ظهرت عدة نظريات تبرر هذه الحصانات، كما أن العرف والمعاهدات الدولية والتشريعات الوطنية تعتبر أساس قانوني لهذه الحصانات والامتيازات. نبين ذلك أولاً في الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ثم الأساس القانوني لنظام الحصانات والامتيازات.

أ - الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

الحصانة الدبلوماسية مصطلح قانوني للامتياز الذي يمنح إلى السفراء أو الوزراء والوكلاء الدبلوماسيون الذين يعيشون في البلاد الأجنبية، وهو يسمح لهم أن يظلوا خاضعين لسلطة القوانين في بلادهم، فلا يمكن القبض عليهم لمخالفة قوانين البلاد التي يرسلون إليها وقد بحث فقهاء القانون الدولي عن الأساس النظري الذي يفسر الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وظهرت عدة نظريات، أهمها ثلاث نظريات نوضحها كما يلي:

¹ للتفصيل أكثر في مسألة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية راجع: فادي الملاح، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1993.

-نظرية الصفة التمثيلية:

نادى بها النظرية الفقيه الفرنسي مونتسكيو، انتشرت هذه النظرية في القرن الثامن عشر في العصر الملكي في أوروبا¹، مفادها أن الامتيازات والحصانات المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين تستند إلى صفتهم النيابية باعتبارهم يمثلون دولهم نيابة عن رؤسائهم، وما يقتضيه ذلك من ضرورة احتفاظهم باستقلالهم في مهمتهم وتجنب أي اعتداء عليهم أو على كرامتهم صيانة لكرامة وهيبة الدولة التي يمثلونها، وهناك العديد من القرارات القضائية التي استندت صراحة إلى جوهر هذه النظرية: "أن حصانات السفراء هي نتيجة للطبيعة التمثيلية التي يتقلدها السفراء ويقود إلى استقلالية الأمم والتي من المفروض أن تعمل من خلال وزيرها" وهو ما قرره محكمة الاستئناف في بروكسل في قرارها في 30 ديسمبر 1810.

واستطاعت هذه النظرية أن تفسر بعض الخصوصيات، مابين المراسيم الأخرى، لا توضح إلا بعض الأشكال من نظام الامتيازات الوحيدة للبعثة ورئيسها الذي له وحدة الصفة التمثيلية. وأخيرًا، فإنه في الوقت الحاضر، فإن رئيس البعثة لا يمثل الملك ولكن الدولة بكاملها ككيان سياسي وقانوني.

وقد تعرضت هذه النظرية للنقد لأنها لا تفسر إلا الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي للقيام بأعماله الرسمية، ولا تفسر هذه الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها بصفته الشخصية. كما أنها تضيق عن تفسير كثير من الأوضاع الجاري عليها العمل فعلا، كالحصانات التي يتمتع بها المبعوث أثناء وجوده في دولة ثالثة مع أنه ليست له قبلها صفة تمثيلية، وكخضوعه على العكس لبعض الإجراءات التي قد تفرضها الدولة المبعوث لديها للصالح العام كحظر استيراد أشياء معينة أو حظر التجول أو ما أشبهه، وكإخضاع أملاكه العقارية لقوانين الدولة التي توجد فيها، وكاعتبار إعفائه من أداء الرسوم الجمركية على ما يستورده للاستعمال الشخصي من قبيل المجاملة فقط وبشرط المعاملة بالمثل، وغير ذلك من الأوضاع التي تقصر عن تفسيرها هذه النظرية.

¹ عارف خليل أبو عيد، "الحصانات الدبلوماسية بين الإسلام والقانون الدولي (دراسة مقارنة)". مجلة الشريعة والقانون،

كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الخامس، جويلية 2008، ص 5

- نظرية الامتداد الإقليمي:

ظهرت هذه النظرية في أواخر القرن السادس عشر على يد الفقيه الهولندي غروسيوس، والتي تقوم على افتراض أن الممثلين الدبلوماسيين ومكاتب البعثة الدبلوماسية ومبانها تعتبر امتداد للاختصاص الإقليمي للدولة المعتمدة، أي أن المبعوثين الدبلوماسيين يعتبرون وكأنهم لم يغادروا إقليم الدولة المعتمدة، ولهذا فهم لا يخضعون لقوانين الدولة المستقبلية. فتنتقل هذه الفكرة من أن المبعوث الدبلوماسي ينجو من سلطة السيادة الإقليمية للدول المستقبلية. ومن هنا، فإن هناك من يعتقد بأن كل شيء يحصل كما أن المبعوث الدبلوماسي يقيم على أرضه الوطنية¹.

لقد تعرضت هذه النظرية إلى العديد من الانتقادات لأنها تقوم على افتراض خيالي، كما أنها غير كافية لتفسير الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، فهي محل نقد واعتراض شديدين. إذ أنها من ناحية لا تمثل الواقع ولا تتفق مع الأوضاع الجارية فعلاً، ومن ناحية أخرى نسوق إلى حلول ونتائج غير مقبولة إطلاقاً، فمن حيث الواقع والأوضاع الجارية فمن المتفق عليه أنه يتعين على المبعوث الدبلوماسي التزام لوائح البوليس في الدولة المبعوث لديها، وأن عليه أداء رسوم محلية معينة تمثل خدمات فعلية يحصل عليها. وأنه إذا تملك عقارات في الدولة التي يمارس فيها مهمته خضع في شأن هذه العقارات لقوانين

تلك الدولة، فهل يستقيم كل هذا مع القول باعتبار مقر البعثة أو إقامة المبعوث امتداد لإقليم دولته أو امتداد لإقامته في وطنه.

ومن حيث النتائج التي يسوق إليها اعتبار مقر البعثة مكان أجنبي عن إقليم الدولة التي توجد فيها أنه إذا وقعت جريمة داخل المقر وجب إخضاعها دائماً لقوانين وقضاء الدولة صاحبة البعثة أياً كانت جنسية المتهم. كما أنه إذا لجأ مجرم إلى دار البعثة بعد ارتكاب جريمة خارجها ولم تستطيع السلطات المحلية وضع يدها عليه إلا عن طريق الإجراءات الخاصة بتسليم المجرمين كما لو كان قد فر إلى إقليم أجنبي.

¹ ناظم عبد الواحد الجاسور، المرجع السابق، ص 150.

وهذه النتائج تتعارض مع سيادة الدولة صاحبة الإقليم ولا يمكن للدول أن تقبلها والعمل جار على خلاف ذلك وفي تطبيقها على شخصية المبعوث الدبلوماسي فإن هذه النظرية غير قادرة على تفسير الحدود التي تولدها الامتيازات والحصانات الشخصية للمبعوثين الدبلوماسيين وخصوصا امتيازات الأعضاء الآخرين في طاقم البعثة، إذ أنه ومن خلال الممارسة المعتادة أتضح بأن أعضاء البعثة الدبلوماسية ملزمون باحترام القوانين وقواعد الدولة المعتمد لديها وفي افتراض بأن هذه النظرية تفرض بأن مقر السفارة يجب أن

يقارن شكلياً مع الإقليم الوطني للدولة المعتمدة فإن المفهوم لا يبقى منه بما فيه الكفاية في تفسير النظام الحالي للامتيازات والحصانات خارج المباني المستمرة فيها ويضاف إلى ذلك فإن هذا المفهوم غير قادر على الأخذ بنظر الاعتبار بحدود الامتيازات (فيما يتعلق بالشؤون المالية مثلا) أو حتى في حقيقة بأن الحصانة أو الحرمة لم تكن مفهوما ذو محتوى سلبي حيث أن لها مفهوما إيجابيا واجب الحماية من جهة الدولة المعتمد لديها وأن نظرية الامتداد الإقليمي غير قادرة على التفسير.

- نظرية مقتضيات الوظيفة

مفاد هذه النظرية أن المزايا والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون نتيجة قيامهم بمهامهم بعيدا عن ضغط أو تدخل الدولة المستقبلة، وتعد هذه النظرية أصلح النظريات التي يمكن أن تتخذ أساسا لإسناد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ويقول أحد مؤيدي هذه النظرية في عرضه لها أنه عندما يقتضي الأمر أن تعرف ما إذا كان إجراء معين تتخذه الدولة ضد المبعوث المعتمد لديها مخالفا للقانون الدولي من حيث أنه يخل بالحصانة التي يقرها القانون لأمثاله، يجب أن نبحث عما إذا كان هذا الإجراء يمس الطمأنينة التي يحتاج إليها المبعوث لأداء أعمال وظيفته الرسمية بوصفه ممثلا دبلوماسيا لدولة أجنبية، فالحماية الملائمة للوظيفة الدبلوماسية هي إذن جوهر القانون وأساس أحكامه في هذا الشأن. ويضيف غيره من أنصار هذه النظرية تكملة لذات الفكرة أنه: "من المؤكد أنه ليس ضروريا لحسن أداء المبعوث الدبلوماسي لمهمته أن يكون مالكا لعقارات أو أن يمارس التجارة في الدولة المعتمد لديها"

إن منح الحصانات والامتيازات للمبعوث الدبلوماسي لا يعني الاستخفاف بقوانين الدولة المعتمد لديها، ففي اللحظة التي تزول فيها الحصانة لأي سبب كان تعود القوانين للتطبيق، وفي حالة انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها يسأل عن المخالفات التي ارتكبتها أثناء تمتعه بالصفة الدبلوماسية، إلا ما كان منها متعلقا بصورة مباشرة بأدائه لوظيفته الرسمية، كما جاء في نص المادة 41 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

وهو أكثر الاتجاهات قبولا، لأنه من جهة يتمشى مع الواقع ومنطق الأمور. ولأنه من جهة أخرى يتسع لتبرير كافة الأوضاع السابق الإشارة إليها التي ضاقت نظرية الصفة التمثيلية عن تفسيرها، ويعزز أن نظرية مقتضيات الوظيفة هي أسلم النظريات التي يمكن إسناد الحصانات إليها أن المنظمات الدولية تتمتع حاليا بمقتضى اتفاقات أقرتها الدول الأعضاء فيها بحصانات مماثلة أو مقارنة للحصانات التي تتمتع البعثات الدبلوماسية.

ولا يتصور إمكان إسناد حصانة الدور التي تشغلها هذه المنظمات في بعض الدول لفكرة امتداد الإقليم حيث لا إقليم نختص به أصلا، كما لا يتصور إمكان إسناد الامتيازات التي يتمتع موظفو هذه المنظمات إلى نظرية الصفة التمثيلية لأنهم لا يؤدون عملهم نيابة عن دولة ما، ولا يكون هناك إذا مبرر لتمتعهم بالامتيازات المقررة لهم إلا مقتضيات العمل الذي يقومون به.

ونشير أن اتفاقية فيينا في ديباجتها كما أشرنا سابقا جمعت بين نظرية الصفة التمثيلية ونظرية مقتضيات الوظيفة لتبرير منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للبعثة الدبلوماسية وأفراد تلك البعثات.

ب - مضمون الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

- الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة

كرست اتفاقية فيينا لعام 1961 هذه الحصانات والامتيازات العائدة للبعثة، وهي حسب هذه الأخيرة متعددة، منها ما يتعلق بحصانة مقر البعثة ومنها ما يتعلق بحصانة المراسلات الدبلوماسية وحرمة الحقيبة الدبلوماسية. وتجب الإشارة إلى المبدأ العام المنصوص عليه في المادة 25 من الاتفاقية "تقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائف البعثة"، يعتبر الأساس

لأغلب الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثة، وهذا النص متطابق مع ما تطرحه ديباجة الاتفاقية¹.

1 - حصانة مقر البعثة الدبلوماسية

يقتضي نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة أن تكون لها مقرات وأمكنة خاصة بها تستخدمها في ممارسة مهامها وفي اتصالاتها بدولتها وبالدولة المستقبلة، وبغيرها من البعثات الأجنبية. وتعتبر حصانة مقر البعثة من أقدم وأهم الحصانات، بل تعد من أهم قواعد القانون الدولي المعترف بها في الممارسة الدولية.

وهذه الأمكنة والمقرات تشمل حسب المادة الأولى من اتفاقية فيينا المباني وأجزاء الأبنية والأراضي الملحقة بها، بغض النظر عن مالكها، المستخدمة في أغراض البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة. كما تمتد أيضا لتشمل الأثاث والأموال الموجودة في مقر البعثة ووسائل النقل التابعة لها.

ويقع على الدولة المستقبلة التزام بتقديم جميع التسهيلات، وأن تيسر حسب قوانينها للدولة المرسله اقتناء المباني اللازمة لبعثتها، أو أن تساعد على الحصول عليها.

وبموجب قواعد القانون الدولي يستفيد مقر البعثة الدبلوماسية من الحصانة التامة سواء كان هذا المقر مملوكا للدولة أو كان مستأجرا، وسواء كان في مكان واحد أو موزعا في أكثر من موقع، وأكدت المادة 22 من اتفاقية فيينا لعام 1961 على هذا المبدأ بقولها " تكون حرمة دار البعثة مصونة ". ولقد استقرت الممارسة الدبلوماسية منذ بدء التمثيل الدبلوماسي بين الدول أن تتمتع مقرات البعثات الدبلوماسية بحصانة تامة ضمانا لاستقلال المبعوثين من ناحية، واحتراما لسيادة الدول التي يمثلونها من ناحية أخرى.

ويرى بعض الفقهاء أن حصانة مقر البعثة كانت تستند فيما مضى إلى فكرة امتداد الإقليم، وبالتالي عدم خضوعها لسلطات صاحبة الإقليم، لكن نظرا لما قد يترتب على الأخذ بهذه النظرية من نتائج غير مقبولة فقد تم العدول عنها في الوقت الحاضر.

¹ Jean SALMON, op. cit, p. 175.

وحرمة مقر البعثة في القانون الدولي الحديث هو الوضع الخاص الممنوح للمباني أو الممتلكات الموجودة فعلياً في أراضي الدولة المستقبلية والتي لا تخضع لولايتها في الحالات العادية .

وترتب هذه الحرمة على عاتق الدولة المستقبلية نوعين من الالتزامات؛ التزام سلبي بموجبه يمنع على سلطات هذه الدولة دخول أو اقتحام مقر البعثة بغرض التفتيش أو الحجز أو التنفيذ أو الاستيلاء أو تنفيذ أحكام قضائية إلا بموافقة أو طلب رئيس البعثة . والالتزام آخر إيجابي بموجبه تتخذ الدولة المستقبلية كافة الوسائل والإجراءات والتدابير المناسبة لحماية دار البعثة ضد أي اعتداء أو هجوم أو تخريب، ومنع أي إخلال بأمن البعثة.

وقيام الدولة المستقبلية بالتزامها هذا يقتضي منها اتخاذ إجراءات خاصة لذلك خلافا لما تتخذه عادة قياماً بواجبها العام في المحافظة على الأمن العام والنظام العام.

وتتجلى هذه الإجراءات عادة في وضع حراسة خاصة على مقر البعثة إما بمبادرة منها أو أن تطلب من السفارات التكفل بذلك، ومنع وإبعاد المظاهرات التي تقوم بالقرب من السفارة، وحظر الدعاية المضادة التي قد تؤدي إلى تأجيج المشاعر ضد البعثة.

ويمتد هذا الالتزام حتى في حالة توتر العلاقات بين الدولتين المرسل والمستقبلية، فمقر البعثة يظل في حراسة وحماية طوال الوقت حتى في حالة النزاع المسلح .

وتجدر الإشارة أن حصانة مقر البعثة يثير إشكالية تتعلق بمفهوم الحصانة المطلقة أو النسبية لهذه المقرات؛ فإذا اعتبرنا حصانة هذه الأخيرة مطلقة فإنه يترتب على ذلك عدم جواز دخول أو اقتحام مقر البعثة من طرف سلطات الدولة المستقبلية. أما إذا اعتبرناها حصانة نسبية فإنه يترتب على ذلك وجود حالات استثنائية تبرر لسلطات الدولة المستقبلية انتهاك هذه الحرمة.

نشير أنه على مستوى الفقه الدولي يذهب الرأي الغالب إلى أن حرمة مقر البعثة ليست مطلقة، وبالتالي الأخذ في هذه الحالة بالموافقة المفترضة في الحالات الاستثنائية والطارئة شرط أن تفسر بطريقة تجعل لدى سلطات الدولة المستقبلية اعتقاد بإمكانية دخول مقر البعثة. أما على مستوى لجنة القانون الدولي- التي كانت مكلفة بإعداد مشروع الاتفاقية- فقد اقترح مقررها ساندستروم حدوداً لحصانة المقرات، وذلك بالسماح لسلطات الدولة المستقبلية بدخول مقرات

البعثات الدبلوماسية دون رضا رئيس البعثة أو أخذ الإذن منه، وهذا في حالة الضرورة القصوى التي تطرح نفسها لإبعاد الأخطار الداهمة والأكيدة على حياة الإنسان، وعلى أملاك وصحة السكان، أو الحفاظ على أمن الدولة . وبناء عليه فلا بد من بعض الحالات الاستثنائية لمبدأ الحرمة المطلقة كحالة الحريق أو حالة مؤامرة ضد أمن الدولة المستقبلية أو حالة اعتداء وقع على أشخاص أو أعضاء البعثة داخل مقر البعثة أو حالة وقوع جريمة.

لكن بعد النقاش الذي دار من طرف أعضاء لجنة القانون الدولي تبين أن الدولة المستقبلية قد تستغل حالة الضرورة لتبرير أو خلق ظروف مصطنعة لتبرير اقتحام مقر البعثة ، وتفاديا لخطورة ما يترتب على ذلك تبني مؤتمر فيينا الحصانة المطلقة لمقر البعثة حتى في حالة الاستخدام غير الملائم والمشروع ، وهذا ما يلاحظ على نص المادة 22 الذي أُريد من خلاله منح أكبر قدر من الحماية لمقر البعثة بقطع أي احتمال لاستغلال حالة الطوارئ كحجة لانتهاك حرمة مقر البعثة من قبل سلطات الدولة المستقبلية التي يمكن بسهولة أن تفتعل حريق أو تدعي بوجود مؤامرة.

وفي كل الحالات لم يسجل كأصل عام أي إشكال في عدم تعاون رئيس البعثة الدبلوماسية مع سلطات الدولة المستقبلية للحد من أضرار حريق أو كارثة .

ووفقا لما سبق فإن حرمة مقر البعثة الدبلوماسية مطلقة لا يمكن الادعاء بأي استثناء لانتهاكها ، غير أن هذا المبدأ قد أرفقه مؤتمر فيينا بمبدأين آخرين من خلال الفقرة الأولى والثالثة من المادة 41 من اتفاقية فيينا وهو احترام قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها الداخلية، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية، وعدم استخدام مقرات البعثة بأي طريقة تتنافى مع وظيفة البعثة، وذلك من أجل الحفاظ على التوازن بين مصالح الدولة المستقبلية ومصالح الدولة المرسل.

وفي هذه الفكرة الأخيرة فإنه لا يمكن استعمال مقر البعثة بشكل لا ينسجم مع مهام البعثة، سواء استعمل بشكل غير شرعي مخالف لقوانين وأنظمة الدولة المستقبلية كاحتجاز الأشخاص داخل السفارة، أو استعمال المقر لتخزين الأسلحة والمواد المحظورة لا سيما

المخدرات، أو يستعمل بشكل لا يتفق مع مهام البعثة كأن يستعمل المقر لنشاط تجاري خاص أو القيام بتجمعات.

2 - حصانة الحقيبة الدبلوماسية

تعتبر حرية الاتصال الدبلوماسي من أهم الامتيازات المقررة للبعثات الدبلوماسية، حيث تمكنهم من الاتصال بكل حرية بحكومة الدولة المرسله وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية أينما وجدت، أو الاتصال بمواطنيها في الدولة المستقبلة.

ومن أجل ضمان ذلك تستخدم البعثة جميع الوسائل وطرق الاتصال المناسبة كالحقائب الدبلوماسية والرسل الدبلوماسيين ووسائل الاتصال الهاتفية والبرقية واللاسلكية والبريدية.

لقد فرضت أحكام اتفاقية فيينا من خلال المادة 27 احترام حرمة الاتصالات التي تجريها البعثة الدبلوماسية والحفاظ على سريتها، والعمل على تقديم جميع التسهيلات التي من شأنها مساعدة البعثة على استخدام الوسائل المشروعة وغير المخالفة لتشريعات الدولة المستقبلة.

كما ربطت هذه المادة مبدأ حرية الاتصال بالأغراض الرسمية فقط وهذا يتوافق مع نظرية مقتضيات الوظيفة، التي تعد من أكثر النظريات تمشياً مع الاتجاهات الحديثة في مجال منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية¹.

إن حرية الاتصال الدبلوماسي تعتبر أهم مجال يبرز فيه التعارض بين مصلحة الدولة المرسله في الحفاظ على سرية المراسلات الدبلوماسية، وبين مصلحة الدولة المستقبلة في الاطلاع على مضمون هذه الاتصالات؛ أي الالتزام بعدم انتهاك حرمة المراسلات في مقابل مصلحة الدولة في فرض رقابة على الاتصال القائم بين البعثات الدبلوماسية ودولها، خاصة إذا علمنا أن حرمة المراسلات طبقاً لاتفاقية فيينا مطلقة².

¹ حسين الشامي، المرجع السابق، ص 462.

² Eileena DENZA, op. cit, pp. 173-174.

ورغم التقدم التكنولوجي الهائل الذي يسر الاتصال بين الدول من خلال وسائل الاتصال الحديثة، فإن ذلك لم يمنع استمرار اعتماد البعثات الدبلوماسية على استخدام الحقيبة الدبلوماسية باعتبارها أداة اتصال آمنة مع حكومة الدولة المرسله أو مع البعثات المنتمية إلى نفس الدولة¹، وأيضاً أنها وسيلة لا يمكن إحلال أية وسيلة أخرى محلها في نقل البيانات والمعلومات ذات الطبيعة الخاصة، وبشكل يتفق مع المتطلبات اليومية للعمل الدبلوماسي بعد الثورة التكنولوجية الحديثة التي سمحت للدول بكسر الشفرة أو الكود الذي تستخدمه البعثات الدبلوماسية في الاتصال².

ويرجع الاهتمام بحرمة الحقيبة الدبلوماسية إلى فترات زمنية طويلة وكانت لممارسات الدول في هذا الشأن دور أساسي لاستقرار القواعد العرفية التي تهدف إلى إضفاء الحماية اللازمة للحقائب الدبلوماسية والتي انعكست فيما بعد في شكل قواعد مكتوبة وبخاصة اتفاقية فيينا لعام 1961 وما بعدها من اتفاقيات. إن اتفاقية فيينا كرست الحرمة المطلقة للحقيبة الدبلوماسية³، وترتب هذه الحرمة التزاماً على عاتق الدولة المستقبلية بعدم انتهاكها، واشترطت الفقرة الرابعة من المادة 27 أن تحمل الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تدل على طبيعتها وعادة ما يكتب عليها "مراسلات دبلوماسية" أو "مراسلات رسمية"، ولا يجوز أن تحتوي إلا على الوثائق

¹ نجد أن وزارات الخارجية في أغلب الدول مازالت تضم أجهزة ومديريات خاصة بهذه الوسائل، على غرار الجزائر التي تضم الإدارة المركزية بها مديرية فرعية للحقيبة الدبلوماسية و البريد التي تقوم بمهمة استلام البريد وتسجيله وتوزيعه وإرساله، وكذا وضع أختام الدولة على الحقائب والطرود الدبلوماسية، راجع المرسوم الرئاسي رقم 404/02 المؤرخ في 2002/12/01 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الخارجية، الجريدة الرسمية السنة 39 العدد 79، وخصوصاً المادة العاشرة منه.

² محمد سامح عمرو، حرمة الحقيبة الدبلوماسية بين القواعد والممارسات وفي ضوء المستحدثات الحديثة، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، العدد 81، 2009، ص 241.

³ لم تعرف اتفاقية فيينا الحقيبة الدبلوماسية رغم جهود أعضاء لجنة القانون الدولي في ذلك، وسارت على ذلك النهج اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، واتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969، وكذا اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية لعام 1975.

الدبلوماسية المعدة للاستعمال الرسمي (كالخطابات، التقارير، التعليمات، الشفرة ، المعدات اللاسلكية، الكتب، الصور...) ¹.

كما يمكن استعمالها في مجالات أخرى، فتستعمل مثلا لأغراض إنسانية كالتموين بالمواد الصيدلانية من طرف المنظمات الإنسانية، وخاصة في أوقات الحروب والانقلابات ².

كما تستعمل أيضا في نقل الوثائق الإدارية الهامة أو لنقل أوراق الانتخابات وملصقات المرشحين أو محاضر الفرز من مكاتب الانتخاب الموجودة في الخارج ³.

وللإشارة فإن أعضاء لجنة القانون الدولي أثناء مناقشتهم لحصانة الحقيبة الدبلوماسية اتفقوا من حيث المبدأ العام وهو عدم تفتيش الحقيبة، لكنهم أثاروا مسألة الاستخدام غير المشروع لهذه الأخيرة.

كما لاقت الحصانة المطلقة للحقيبة الدبلوماسية الكثير من الانتقاد من طرف العديد من الدول التي اعتبرت أن هذه الحماية تمكن في الكثير من الحالات استخداما في أفعال غير مشروعة، وكان هذا الأمر محل نقاش كبير عند إعداد الفقرة الثالثة من المادة 27، وعلى هذا أن العديد من الدول قد أبدت تحفظات فيما يخص هذا الجانب كالبحرين والمملكة العربية السعودية وليبيا وقطر.

نظرا لقصور اتفاقية فيينا على إيجاد حلول للمشاكل التي تطرحها حصانة الحقيبة الدبلوماسية جاء المشروع الخاص بمركز الحقيبة الدبلوماسية ومركز حاملها ليعزز الحماية التي كانت تتمتع بها بمنع فتحها أو الحجز عليها.

وقد عولجت هذه الثغرة من خلال نص المادة 28 من المشروع والتي منحت للدولة المستقبلية الحق في طلب فتحها وتفتيشها إذا توافرت لديها أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة الدبلوماسية تحتوي على أشياء غير مشروعة، بشرط أن يتم فتحها وتفتيشها بحضور ممثل عن وزارة الخارجية للدولة المستقبلية ومندوب من بعثة الدولة المرسلة، فإذا رفض هذا الطلب يتم إعادة الحقيبة إلى مصدرها الأصلي. وبالتالي فإن هذا النص يوفق بين

¹ Patrick DAILLIER, Matias FORTEAU, Alain PELLET, *op. cit*, pp. 834-835.

² ألان بلانتي، في السياسة بين الدول مبادئ في الدبلوماسية، موفم للنشر التوزيع، الجزائر، 2006، ص 320.

³ J.CHARPENTIER, *Pratique française de droit international*, A.F.D.I, 1986, p. 1034.

سرية وحصانة الحقيبة الدبلوماسية من جهة، ومصالح وأمن الدولة المستقبلية ودولة العبور من جهة أخرى. وذهب المشروع إلى عدم إخضاع الحقيبة الدبلوماسية إلى أي نوع من أنواع الرقابة سواء كانت مادية أو عن طريق الوسائل الالكترونية أو غيرها من الأجهزة التقنية، وهذا ما يعتبر عنصرا إضافيا من الحماية لم تنص عليه اتفاقية فيينا من قبل.

- الحصانات والامتيازات العائدة لأفراد البعثات الدبلوماسية

مع إقرار المفهوم الوظيفي للحصانات والامتيازات الدبلوماسية أصبح أعضاء البعثة الدبلوماسية يستمدون حصاناتهم وامتيازاتهم من البعثة بوصفها هيئة قائمة بذاتها تستمد حصاناتها من الدولة بوصفها ممثلة لها، وبالتالي يتمتع أعضاء البعثة بحصانات وامتيازات متنوعة تشمل الحصانة الشخصية والحصانة القضائية والحصانة التنفيذية إلى جانب الإعفاءات الجمركية والمالية.

غير أن هذه الحصانات والامتيازات لا تشمل أعضاء البعثة بصورة متساوية والدرجة والحجم نفسه، فهناك اختلاف في مجال منح هذه الحصانات لأفراد البعثة فمنهم من يتمتع بحصانات مطلقة، ومنهم من يتمتع بحصانة نسبية مقيدة ببعض الشروط المتعلقة بطبيعة أعمالهم ووظائفهم وجنسياتهم وإقامتهم. وقد أكدت اتفاقية فيينا هذا الاختلاف عندما ميزت بين أربع فئات من الأعضاء الذين ينتمون إلى البعثة.

1 - الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي

تعد الحصانة الشخصية من أقدم قواعد القانون الدولي، كما تمثل قاعدة شاملة معترف بها والتي تشكل جزءا من قواعد العرف الدولي، ولقد أقرها جميع الفقهاء والكتاب وأكدتها جميع الاتفاقيات الدبلوماسية، وأدرجتها الدول في قوانينها الداخلية.

فحرمة ذات المبعوث تعتبر أساسا لكل الحصانات الأخرى، كما تعتبر من أهم مواضع القانون الدولي، ويفهم من خلال هذه الحرمة أن المبعوث الدبلوماسي له الحق في الأمان الكامل والمطلق والحرية دون قيد، وتضمن الدولة المستقبلية عدم المساس بشخصه وعدم إخضاعه للاعتقال أو الحجز أو الإبعاد أو التسليم أو التضييق على حريته، كما يفرض عليها اتخاذ التدابير الوقائية الضرورية المتاحة لحماية شخص المبعوث الدبلوماسي.

لقد أكدت اتفاقية فيينا لعام 1961 على الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي بنصها في المادة 29، ويرتبط هذا النص مباشرة بالمبدأ العام للحرمة الشخصية التي تتمتع بها البعثة الدبلوماسية، ويؤكد أن حصانة المبعوث تستمد مباشرة من حصانة البعثة بوصفها ممثلة للدولة، فكما هو الحال في المادة 22 التي نصت على حرمة مقرات البعثة، كذلك نصت المادة 29 وبالروح نفسها على حرمة المبعوث الدبلوماسي¹.

فهناك جانبان من الحرمة؛ جانب سلبي تمتنع فيه الدولة المستقبلية عن ممارسة حقها السيادي على المبعوث الدبلوماسي، وجانب آخر إيجابي تقوم فيه هذه الأخيرة بحماية شخص المبعوث ضد أي اعتداء على شخصه أو كرامته².

ويبدو من صياغة المادة 29 أن الحرمة الشخصية مطلقة وهذا ما يتعارض من جهة مع أهداف اتفاقية فيينا ومع نظرية مقتضيات الوظيفة، ومن جهة أخرى فهو يتعارض مع مبدأ التوازن بين مصلحة الدولة المرسل والمرسل والمستقبلية، حيث يمنع على هذه الأخيرة اتخاذ أي إجراء لحماية مصالحها لأن المبعوث الدبلوماسي قد يسيء استعمال هذه الحصانة، ويقوم بالعديد من الأعمال غير المشروعة المخالفة لواجباته خاصة الأعمال التي تتعلق بأمن الدولة المستقبلية وسلامتها وكرامتها؛ كالتدخل في الشؤون الداخلية، التآمر، التجسس، مخالفة الأنظمة الداخلية، ارتكاب جرائم جنائية كالقتل أو السرقة، أو الاتجار بالمخدرات.

لهذا ظهر اتجاه يدعو إلى ضرورة وضع قيود معقولة على حرمة ذات المبعوث الدبلوماسي كأن تقوم الدولة المستقبلية ببعض التدابير والإجراءات لحماية مصالحها ونظامها العام، وكذا منع المبعوث الدبلوماسي من ارتكاب جرائم بسبب إساءة استخدام حرمة الشخصية.

فالفقه والممارسة الدوليين يظهران أن الحصانة الشخصية مقيدة وليست مطلقة، إضافة إلى حالة إساءة استعمال الحصانة الشخصية من خلال التجسس أو التآمر أو من خلال الأعمال التي تتعلق بالجرم المشهود، هناك حالات أخرى كالحالات الطارئة أو حالة خطر داهم، وحالة

¹ Fraciszek PRZETACZNIK, *Les pouvoirs découlant pour l'Etat accréditaire de l'inviolabilité personnelle de l'agent diplomatique*, McGill Law Journal, vol 17, 1971, p. 361.

² حسين الشامي، الوجع السابق، ص 531.

الدفاع الشرعي وحالة التصرفات الجديرة بالعقاب ، بحيث لا يمكن للمبعوث الدبلوماسي أن يتمسك بالحصانة في هذه الحالات.

2 - الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي

تعتبر الحصانة القضائية من بين أهم الحصانات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي لأنها قيد على سيادة الدولة في اختصاصها القضائي، فالحصانة القضائية تعفي المبعوث من الخضوع لقضاء الدولة المستقبلية طوال مدة عمله بها وتشمل الحصانة القضائية الإعفاء من القضاء الجنائي والمدني والإداري ومن إجراءات أداء الشهادة أمام المحاكم المحلية للدولة المستقبلية. إن عدم خضوع الدبلوماسي لقضاء الدولة المستقبلية كان قد أثار جدلاً في الفقه والاجتهاد الدوليين، لكن الفقه الحديث اتجه إلى إقرار مبدأ الحصانة القضائية واعتبر أن تمتع المبعوث بحصانة شخصية لا يكفي لوحده إن لم يكن متمتعاً بحصانة قضائية تمتد إلى جميع الأعمال والتصرفات التي يقوم بها أثناء إقامته في الدولة المستقبلية وذلك ضماناً لاستقلاله وعدم الإخلال بطمأنينته وإزعاجه.

غير أن عدم خضوع الدبلوماسي لقضاء الدولة المستقبلية لا يعني عدم احترامه لقوانينها وأنظمتها الداخلية، بل يجب عليه أن يحترم هذه القوانين والأنظمة التي تعتبر من واجباته الأساسية وفق ما أقره التعامل الدولي ، وهذا ما نصت عليه المادة 41 من اتفاقية فيينا لعام 1961. كما أن عدم خضوعه لقضاء الدولة المستقبلية لا يعني إعفائه من الخضوع لقضاء دولته وهذا ما نصت عليه المادة 31 في فقرتها الرابعة من نفس الاتفاقية.

ولعل أهم مسألة واجهت الفقه كانت تدور حول نطاق الحصانة القضائية ومدى شمولها في الزمان والمكان، بعبارة أخرى هل تشمل هذه الحصانة جميع الأعمال والتصرفات التي يمارسها المبعوث الدبلوماسي في الدولة المستقبلية، أم أن هناك استثناءات لا تعفيه من الخضوع للسلطة القضائية لتلك الدولة.

إن تطور العلاقات الدبلوماسية واتساع نطاقها دفع الفقه والاجتهاد إلى البحث عن نطاق الحصانة القضائية التي يجب أن يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي، واعتبر أنه إذا كان مبدأ الحصانة يجب أن يشمل جميع الأعمال والتصرفات التي يقوم بها المبعوث استناداً إلى المفهوم

الوظيفي، بما فيها بعض الأعمال التي يقوم بها في بعض الميادين بصفته الخاصة ولا تدخل في أغراض البعثة لاسيما الأعمال المدنية والإدارية التي يقوم بها نيابة عن دولته، على هذا الأساس اتجه بعض الفقهاء إلى التمييز بين الأعمال والتصرفات التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي، حيث أن هناك أعمالاً يؤديها بصفته ممثلاً لدولته والتي تنتج آثارها في مجال القانون الدولي كأعمال المفاوضات لإجراء معاهدة، وهناك أعمال أخرى يؤديها المبعوث لكنها تتعلق بالقوانين والأنظمة المحلية للدولة المستقبلية كأعمال التجسس أو كشف أسرار الدولة المستقبلية.

وذهب الفقه إلى أن الإعفاء من القضاء الإقليمي يمتد فقط إلى الأعمال المتصلة بالطابع الرسمي في حين لا تمتد الحصانة إلى الأعمال خارج النطاق الرسمي لوظائفه¹.

وقد أشار بعض أعضاء لجنة القانون الدولي أن المبعوث الدبلوماسي لا يمكنه التذرع بالحصانة عند ممارسته أعمالاً تخرج عن نطاق الأعمال الرسمية وخاصة الأعمال التجارية، وعند ذلك تقوم الدولة المستقبلية بمعاملتهم على قدم المساواة مع الأشخاص العاديين الذين مارسوا نفس النشاط.

بينما ذهب البعض الآخر إلى أن هذا التمييز لا لزوم له لأن المبعوث الدبلوماسي (عملياً) لا يشارك في أي نشاط مهني خارج مهامه الرسمية، وإذا ما تم هذا الأمر فإن الدولة المستقبلية تملك الحلول المناسبة لمواجهة ذلك. هذه التفرقة تبدو من الناحية العملية صعبة وغير منطقية لأنه من العسير التمييز بين الأعمال الرسمية والأعمال الخاصة، لأنها تؤدي إلى فصل حاد في أعمال المبعوث الدبلوماسي، مما يجعل موضوع الحصانة محصوراً في حيز ضيق من الأعمال الخاصة دون الرسمية، وهذا ما يتناقض مع المفهوم الوظيفي لمبدأ الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، إضافة إلى صعوبة تحديد الجهة التي تمتلك صلاحية تقرير كون الفعل متعلقاً بأعمال رسمية أو خاصة، إذ أنه إذا ما أنيطت هذه المهمة إلى الدولة المستقبلية فلا شك في إمكانية تعسف مؤسساتها في تقرير ذلك، وهو ما يؤدي إلى إضفاء الصفة الخاصة على أعمال المبعوث الرسمية تمكيناً من إخضاعه لقضاء الدولة المستقبلية، أما إذا ما أوكلت هذه المهمة إلى الدولة المرسله فستعمل هذه الأخيرة على إضفاء الصفة الرسمية على تصرفات المبعوث تمكيناً له من الإفلات

¹ فادي الملاح، المرجع السابق، ص 173.

من القضاء الإقليمي للدولة المستقبلية، مما يجعل احتمال التعسف في استعمال الحصانة واردا ويعرض علاقة الدولتين للخطر¹.

لقد أقر الفقه والاجتهاد الدوليين للمبعوث الدبلوماسي حصانة قضائية مطلقة في المسائل الجزائية، حيث لا يمكن إخضاعه لقضاء الدولة المستقبلية بأية صورة من الصور ومهما ارتكب من أعمال وتصرفات مخالفة يعاقب عليها قانون هذه الدولة، ولقد بدأ الأخذ بالحصانة القضائية الجزائية في محيط العلاقات الدبلوماسية في القرن السادس عشر.

وأيد الفقهاء هذا المبدأ واعتبروا أن المبعوث الدبلوماسي يبقى متمتعاً بالحصانة القضائية الجزائية حتى لو ارتكب جريمة أو اشترك في مؤامرة ضد الدولة المستقبلية، لأنه لو أجاز لسلطات الدولة المستقبلية أن تتخذ من إجراءات ضد المبعوث الدبلوماسي في حالة وقوع جريمة من هذا الأخير أو الاشتباه في ارتكابه لها فسوف تنتهك حرمة المبعوث الدبلوماسي، وتكون بالتالي وسيلة للانتقام من هؤلاء المبعوثين للتشهير بهم وشل نشاطاتهم في الدفاع عن مصالح دولهم تجاه حكومة الدولة المستقبلية².

وجاءت اتفاقية فيينا لعام 1961 لتؤكد هذا المبدأ من خلال الفقرة الأولى من المادة 31 التي جاءت صياغتها مطلقة لا تقبل أي مناقشة أو تأويل، وهذا يعني أن أية سلطة قضائية جنائية في الدولة المستقبلية لا يمكنها أن تكون مختصة في محاكمة المبعوث الدبلوماسي الذي ارتكب جريمة أو جنحة، ولا يمكن أن يكون محل تهمة أو تورط. ويبدو أن نص المادة 31 كما أوردنا لا يقبل أي استثناءات بخلاف الفقرة الثانية المتعلقة بالحصانة القضائية المدنية؛ إذ أنه مهما كانت خطورة الجريمة أو الجنحة فإن الحصانة تقتضي بأن تكون سارية خلال ممارسة الوظائف أو خارجها، كما أن الحصانة تستمر في حالة وفاة الدبلوماسي فأى تحقيق لا يمكن أن يمارس على ظروف موته بدون رفع الحصانة. وبالتالي فإنه يجوز للسفارة أن تطلب عدم تشريح الجثة مثلاً³.

¹ شادية رحاب، الحصانة القضائية الجزائية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة نظرية وتطبيقية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2006، ص 106.

² علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 183.

³ سمير فرنان بالي، الحصانة الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص 12.

إن الإعفاء من القضاء الجنائي الإقليمي يعد من قواعد النظام العام، فلا يجوز للمحاكم أن تخالفها كما لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي التنازل عنه، لأنه حق للدولة المرسله وليس حقا شخصيا له. ويعتبر أي إقدام على محاكمته أمام القضاء الإقليمي انتهاكا لسيادة الدولة التي يمثلها وإخلالا بحقها في المساواة في مواجهة الدولة المستقبلية، ولهذا يتعين على المحاكم إذا رفعت دعوى جنائية ضد مبعوث دبلوماسي أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها متى ثبتت لديها صفة المبعوث¹.

لكن تمتع المبعوث بحصانة جنائية مطلقة لا يعني أنه يستطيع أن يفعل ما يشاء بل يجب عليه احترام قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها الداخلية، ولهذا نجد من الفقهاء من حاول التمييز بين الجرائم البسيطة والجرائم الجسيمة التي يرتكبها المبعوث الدبلوماسي، أي النظر إلى الباعث من وراء ارتكابها، فتكون الجريمة جسيمة عندما تمس بأمن الدولة الداخلي أو الخارجي، وتكون الجريمة بسيطة إذا كانت تحتوي على باعث آخر غير المساس بكيان الدولة أو سلامة أمنها.

وهذا التقسيم حسب هذا الرأي يشكل أهمية كبرى في تقرير ما ينبغي أن يكون خاضعا لسلطات الدولة القضائية وما يخرج عن ولايتها القضائية؛ فالجريمة البسيطة تخرج عن نطاق الاختصاص القضائي للدولة المستقبلية، أما إذا كانت الجريمة جسيمة تهدد أمن الدولة وسلامتها فإنه يفترض ذلك مقاضاة المبعوث الدبلوماسي وذلك دفاعا عن أمنها القومي الذي ينبغي أن يكون في المقام الأول.

لكن هذا الرأي انتقد على أساس أنه يمنح الفرصة لسلطات الدولة المستقبلية لأن تنتهك حرمة المبعوث الجزائية بدعوى البحث عن أدلة الجريمة ومكوناتها لمعرفة نوع الجريمة المرتكبة، في حين أن حصانة المبعوث تفترض أن القاضي لا يمتلك سلطة تكليف المبعوث بالحضور أمام سلطات التحقيق أو تفتيشه أو تفتيش منزله، أو الاطلاع على مراسلاته أو أوراقه الرسمية أو الخاصة بحجة البحث عن عناصر الجريمة،

¹ انقسم الفقه بشأن طبيعة الدفع بالحصانة القضائية الجزائية إلى اتجاهين: اتجاه أول يرى أن الدفع بالحصانة هو دفع بعدم الاختصاص، وبالتالي فإن كل النزاعات التي يكون فيها الشخص متمتعاً بالحصانة تخرج عن نطاق المحاكم الوطنية، أما الاتجاه الثاني فيرى أن الدفع بالحصانة هو دفع بعدم قبول الدعوى بالنظر إلى صفة المدعى عليه.

كما انتقد أيضا لصعوبة إيجاد حد فاصل بين الجرائم الخطيرة وغير الخطيرة لاختلاف نظرة الدول في تشريعاتها الجزائية إزاء ما يعد خطيرا منها وما يعد بسيطا¹. وأمام هذه الجدلية قد يلجأ أفراد البعثات إلى إساءة استعمال حصاناتهم الدبلوماسية القضائية وذلك بارتكاب جرائم القتل، الاعتداء، السرقة، المتاجرة في المخدرات، الاعتداء الجنسي، ومخالفة قوانين وأنظمة المرور وغيرها، فالاعتقاد السائد لدى هؤلاء أنه لا يمكن للدولة المستقبلية أن تقاضيهم أمام محاكمها لأنهم يتمتعون بالحصانة.

لكن اتفاقية فيينا وفي هذه المسألة أشارت إلى إقامة الاختصاص في هذه الحالات أمام محاكم دولة المبعوث، وهذا ما نصت عليه المادة 31 الفقرة الرابعة على اعتبار أنه مسئول هو ودولته عن جميع الأعمال غير المشروعة التي يرتكبها في الدولة المستقبلية، وإذا تقاعست الدولة المرسله ورفضت مقاضاة مبعوثها تعتبر في هذه الحالة متواطئة ويحق للدولة المستقبلية اتخاذ ما تراه مناسباً من المواقف السياسية والقانونية.

كما يحق لدولة المبعوث كذلك وفي هذه الحالة التنازل عن حصانة المبعوث وبالتالي قبولها خضوعه لاختصاص محاكم الدولة المستقبلية، وهذا ما نصت عليه صراحة اتفاقية فيينا في المادة 32 الفقرة الأولى التي جاء فيها: "يجوز للدولة المرسله أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة 37"، والتنازل في هذه الحالة يفيد بأن الدولة المرسله رأت في التصرفات والأفعال التي قام بها المبعوث أنها تسيء إلى سمعتها، وأن ما قام به لا يتفق وصفته كممثل لها، فمن العدل معاقبة هذا المبعوث من أجل إيصال الحقوق، وألا تكون الحصانة مبرراً يلجأ إليها المبعوث للإساءة إلى سمعة دولته.

لقد ظل المبعوث الدبلوماسي يتمتع بحصانة قضائية مطلقة وشاملة سواء كان ذلك في المسائل الجزائية أو المدنية أو الإدارية حتى أواخر القرن 19، وأقر العرف هذا المبدأ وأدرجته أغلب الدول في تشريعاتها الداخلية منذ القرن 17².

¹ عبد الرحمن لحرش، المرجع السابق، ص 105.

² حسين الشامي، المرجع السابق، ص 552.

وبذلك سار الفقه والاجتهاد خلال هذه الفترة في هذا الاتجاه خاصة في ظل سيطرة نظرية امتداد الإقليم ونظرية الصفة التمثيلية اللتين كانتا تبرران منح الحصانة الدبلوماسية. وقد كان جانب من الفقه نادى بضرورة تقييد الحصانة القضائية المدنية وقصرها على الأعمال الرسمية فقط دون الأعمال الخاصة التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي، خاصة عندما بدأ يظهر أن المغالاة في حماية المبعوثين الدبلوماسيين وإعفاءهم من القضاء الإقليمي أخذت تشجع هؤلاء على التعسف في استعمال الحصانة والقيام بتصرفات بعيدة عن وظائفهم الدبلوماسية (كمزاولة الأعمال التجارية وعقد الصفقات وإبرام عقود بغرض الربح وجمع الأموال كتملك العقارات الخاصة والاقتراض لإشباع حاجات أو رغبات ليست من مقتضيات الحياة العادية) لاسيما بعد ظهور نظرية مقتضيات الوظيفة كأساس لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

والملاحظ في هذا الشأن أن اتفاقية فيينا أخذت بالحصانة المقيدة بالنسبة للقضاء المدني والإداري، حيث نصت المادة 31 الفقرة الأولى على مجموعة من الاستثناءات تعتبر قيوداً على مبدأ الحصانة المطلقة بالنسبة للقضاء المدني والإداري .

وأقرت الاتفاقية بخضوع المبعوث الدبلوماسي إلى القضاء الإقليمي في بعض الحالات التي تتعلق بأعماله الخاصة والتي يقوم بها أصالة عن نفسه ولا تدخل في أغراض البعثة؛ أي هناك تمييز بين الأعمال الرسمية والأعمال الخاصة ، وتجدر الإشارة إلى أن المادة 42 من اتفاقية فيينا منعت على المبعوث القيام بأي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية، وجاءت هذه المادة مترابطة مع المادة 31 وذلك بهدف الحفاظ على هيبة الدبلوماسي واعتبار ممارسته لأعمال مهنية وتجارية منافية لأهداف وظيفته.

وعلى إثر ذلك فإن اتفاقية فيينا أقرت الحصانة القضائية المدنية المطلقة في الدعاوى المدنية بالنسبة للتصرفات والأعمال التي تدخل ضمن أعمال وظيفته الرسمية التي يزاولها نيابة عن دولته بغض النظر عن مصدر الالتزام.

مسألة تطبيقية (حادثة احتجاز أعضاء البعثة الدبلوماسية والقنصلية في طهران)

لأشك أن حادثة احتجاز الدبلوماسيين الأمريكيين في طهران تعد بكل أبعادها القانونية والسياسية نموذجا لانتهاك الحصانة الدبلوماسية في الدولة المستقبلة وكذا الحصانة التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي.

1 - اقتحام مقر السفارة

في صباح الأحد 4 نوفمبر 1979 (يوم الطالب) حوالي العاشرة والنصف صباحا قام مئات الطلبة الإيرانيين يطلق عليهم اسم الطلبة الإسلاميون يقدر عددهم بحوالي 400 طالب ومعهم مجموعة من المتظاهرين تقدر بثلاثة آلاف شخص تقريبا باقتحام مقر السفارة الأمريكية في طهران، بتواطؤ مع حرس الثورة الإيرانية الذي كان يقوم بحراسة مبنى السفارة، واستمرت هذه العملية حوالي 3 ساعات دون تدخل من رجال الشرطة أو أي مسئول إيراني لوقف أو عرقلة ذلك، وكانت نتيجة الهجوم حدوث أضرار كبيرة لمباني السفارة والممتلكات والاستيلاء على الأرشيف ومصادرة المحفوظات واحتجاز 100 رهينة بينهم 90 أمريكيا ، وذلك احتجاجا على أن السفارة الأمريكية أصبحت وكرا للتجسس . وتم في اليوم الموالي احتلال القنصلية الأمريكية في كل من مدينتي شيراز وتبريز، وأيضا احتلال السفارة البريطانية في طهران لعدة ساعات، وتعد هذه الحالة الثانية بعد المحاولة التي تمت في 09 فيفري 1979 من قبل 150 مسلحا، وتم فيها احتلال السفارة الأمريكية واحتجاز السفير الأمريكي وقتل أحد الموظفين العاملين في السفارة.

وقد أعلن إمام الثورة الإيرانية الخميني تأييده للطلبة وموقفهم المتشدد من أن السفارة كانت وكرا للتجسس، ومركزا لتدبير المؤامرات ضد الشعب الإيراني، وقد تم إطلاق سراح 13 رهينة من الأمريكيين من مجموع المحتجزين بأمر من الإمام الخميني بين 18 و20 نوفمبر 1979، في حين استمر احتجاز الآخرين حتى انتهاء النزاع وكان من بينهم القائم بالأعمال وزميلاه اللذين كانا بوزارة الخارجية الإيرانية عند الهجوم على السفارة وانضموا فيما بعد إلى زملائهم بالسفارة يوم 1981/01/4، وحسب الحكومة الأمريكية فإن 28 شخصا من المحتجزين يتمتعون بصفة الدبلوماسي و20 منهم من أعضاء السلك الإداري والتقني ، وأعلن الطلبة في بيان لهم أن هؤلاء المحتجزين سوف يقدمون للمحاكمة طبقا لإجراءات الشريعة الإسلامية بما أن أدلة إدانتهم قد

توفرت ، وهددوا بقتل هؤلاء الرهائن ونسف مبنى السفارة الأمريكية إذا لجأت الولايات المتحدة الأمريكية إلى استخدام القوة لمحاولة إطلاق سراحهم .

وأعلنت وزارة الخارجية الإيرانية على لسان وزير خارجيتها صادق قطب زادة أن بعض الدبلوماسيين المتورطين في أعمال التجسس قد انتهكوا قواعد وحدود الحصانة الدبلوماسية، وأنه سوف تتم محاكمتهم أمام المحاكم الثورية الإيرانية.

2 - موقف السلطات الإيرانية والأمريكية من احتجاز الرهائن

أ - الموقف الرسمي الإيراني :

الملاحظ أن الموقف الرسمي الإيراني من هذه القضية هو مباركة الاحتجاز والاستيلاء على السفارة، فقد وافقت السلطات الإيرانية والحكومة ومجلس الثورة وأية الله الخميني وهو أعلى سلطة في الدولة الإيرانية الذي صرح في 1979/11/17 بأن السفارة الأمريكية كانت وكرا للتجسس والمؤامرات وأكد أن عملية الاحتجاز ستبقى على حالها ما لم تسلم الولايات المتحدة الشاه ليواجه المحاكمة وإرجاع أمواله إلى إيران.

ولقد حاول القائم بالأعمال الأمريكي " بروس لينغن " طلب المساعدة من مسؤولي وزارة الخارجية الإيرانية عندما كان أثناء الاحتجاز في مبنى الوزارة، لكن الخارجية الإيرانية رفضت ذلك وظل رهينة الاحتجاز لمدة 444 يوما.

وكان وزير الخارجية الإيراني خلال مؤتمر صحفي عقده في 1979/11/5 قد أقر بأنه طبقا للقواعد الدولية فإن الحكومة الإيرانية عليها واجب المحافظة على الرعايا الأجانب وممتلكاتهم، ولم يكن في خطابه السياسي أي إشارة إلى الحصانات الدبلوماسية التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية، وصرح بأن عمل الطلبة يتمتع بموافقة ودعم الحكومة وإن الولايات المتحدة الأمريكية هي المسئولة عن هذا الحادث .

ب - الموقف الرسمي الأمريكي:

لقد كانت ردود الفعل الأمريكية من عملية احتجاز دبلوماسيها في طهران قوية وفي كل الاتجاهات، فعلى المستوى الثنائي تم تعيين وزير العدل الأمريكي السابق للتفاوض وتسليم رسالة من رئيس الولايات المتحدة الأمريكية إلى الزعيم الإيراني آية الله الخميني للتفاوض، إلا أن

إيران كانت ترفض التفاوض ولا تريد إقامة أي اتصال مباشر حول موضوع الرهائن. وفي 1979/12/12 تم إبلاغ القائم بالأعمال الإيراني في واشنطن بقرار الحكومة الأمريكية القاضي بتخفيض عدد موظفي السفارة الإيرانية من 57 إلى 15 عضو وكذلك موظفي القنصليات الإيرانية من 167 إلى 60 عضو.

أما في 1980/04/07 فقد قطعت الولايات المتحدة الأمريكية علاقاتها الدبلوماسية مع إيران. أما على المستوى الدولي فقد قدم المندوب الدائم للولايات المتحدة الأمريكية في 1979/11/09 رسالة إلى مجلس الأمن يطلب فيها البحث عما يمكن فعله بشكل مستعجل بهدف إطلاق سراح الرهائن الدبلوماسيين فوراً وضمان حياتهم وتمكينهم من مغادرة الأراضي الإيرانية.

أما على الصعيد العسكري فقد ارتكبت الولايات المتحدة الأمريكية خطأ فادحاً عرضها للفشل الدولي وتصعيد الموقف وذلك إثر قيامها بالحملة العسكرية الفاشلة على إيران من أجل انقاذ الرهائن يوم 1980/04/24، وبررت الولايات المتحدة هذه العملية العسكرية بأنها حق طبيعي في الدفاع الشرعي عن ضحايا الهجوم على السفارة الأمريكية.

أما على المستوى القضائي فقد قامت الولايات المتحدة الأمريكية برفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية بتاريخ 1979/11/29 ضد إيران طالبة من المحكمة أن تصدر إجراءات طارئة لمعالجة الوضع، واستناداً إلى المادة 41 من النظام الأساسي للمحكمة طالبت الولايات المتحدة الأمريكية أن تصدر المحكمة الإجراءات التحفظية التالية:

-إطلاق سراح جميع الرهائن فوراً ومساعدتهم على مغادرة الأراضي الإيرانية بشكل لائق وإنساني.

-إخلاء مقار السفارة الأمريكية والقنصلية وإعادتهما إلى الولايات المتحدة الأمريكية.

-ضمان حرية جميع الأشخاص التابعين للسفارة وتمتعهم بحرية التنقل داخل الأراضي الإيرانية لمباشرة مهامهم الدبلوماسية.

-ألا تقوم إيران بأي عمل يمكن أن يعرض حياة الرهائن للخطر أو يهدد سلامتهم.

وبحسب الطلب الأمريكي فإن المحكمة مختصة بالنظر في القضية استناداً إلى : - اتفاقية

فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 وعام 1963.

-البروتوكول الاختياري الملحق للاتفاقيتين الخاص بتسوية النزاعات.

-اتفاقية واشنطن لعام 1973 الخاصة بمنع ومعاقبة الجرائم ضد الأشخاص المشمولين بالحماية الدولية بما فيهم المبعوثين الدبلوماسيين.

-اتفاقية الصداقة والتجارة والحقوق القنصلية المبرمة بين إيران والولايات المتحدة الأمريكية.

ج- دور محكمة العدل الدولية في القضية

قبل أن تنظر المحكمة في اختصاصها بنظر الدعوى أخطرت إيران بطلبات الولايات المتحدة الأمريكية وبمواعيد الجلسات، وقبل بدء المرافعات تلقت المحكمة رسالة من وزير الخارجية الإيراني مؤرخة في 1979/12/09 دفع فيها بعدم اختصاصها لأن قضية الرهائن تشكل عنصرا هامشيا من القضية الكبيرة المتمثلة في التدخل في الشؤون الداخلية لإيران طوال ربع قرن من طرف الولايات المتحدة.

ولم تجد المحكمة صعوبة في رد الحجج الإيرانية فقررت أن النزاع حول المقار الدبلوماسية يدخل بطبيعته في اختصاص القضاء الدولي، واستندت المحكمة إلى الوقائع التي قدمها الجانب الأمريكي حيث لم تكن هناك دفعوات من الجانب الإيراني. وعقدت المحكمة جلسات استماع عامة سلمت فيها الولايات المتحدة الأمريكية دفعواتها القضائية، التي طالبت فيها بإعلان أن الحكومة الإيرانية قد خرقت التزاماتها الدولية تجاه الولايات المتحدة الأمريكية، ويجب التأكيد على مبدأ الإطلاق الفوري لسراح الرهائن وإعادة الحصانة الدبلوماسية لكل الدبلوماسيين إلى ما كانت عليه بما في ذلك الحصانة ضد الإجراءات القضائية والمحاكمة، بالإضافة إلى توفير وسائل مناسبة لمغادرة إيران، وكذا تسليم المسؤولين عن هذه الجريمة إلى السلطات الإيرانية لأجل محاكمتهم أو تسليمهم للولايات المتحدة الأمريكية، وأخيرا دفع تعويض مالي عن الضرر. ولم تشارك إيران في إجراءات المحاكمة أو حضور الجلسات ولم تقم بأي إجراء دفاعي أو تعيين من يمثلها.

واستندت المحكمة في هذه الدعوى إلى ثلاثة نصوص قانونية، وهي مجموعة من النصوص تؤكد كلها على الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية.

وعقبه أصدرت المحكمة حكمها النهائي في 24 ماي 1980 حَمَلت فيه المسؤولية الدولية لإيران على انتهاكها لالتزاماتها الدولية تجاه الولايات المتحدة، وألزمها بإطلاق سراح جميع الرهائن المحتجزين، وأخيرا منح تعويضات للولايات المتحدة الأمريكية عن الأذى الذي أصابها جراء هذا العمل.

قائمة المصادر والمراجع

1 - باللغة العربية

- أحمد أبو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991.
- أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية القنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- أحمد سالم باعمر، الدبلوماسية بين الفقه الإسلامي والقانون الدولي، دار النفائس للنشر والتوزيع، 2001.
- ألان بلانتي، في السياسة بين الدول مبادئ في الدبلوماسية، موفم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- بن ناصر بن عبد الرحمان العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية المقررة في القانون الدولي، العبيكان للنشر، عمان، الأردن، 2007.
- ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، 2000.
- سلامة عبد القادر، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي والدبلوماسية في الاسلام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- سمير فرنان بالي، الحصانة الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- شادية رحاب، الحصانة القضائية الجزائية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة نظرية وتطبيقية)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2006.

- عارف خليل أبو عيد، "الحصانات الدبلوماسية بين الإسلام والقانون الدولي (دراسة مقارنة)" مجلة الشريعة والقانون، كلية الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد الخامس، جويلية 2008.
- عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، دار عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 2001.
- عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دراسة تحليلية في الفقه والقضاء الدوليين وأحكام اتفاقيتي فينا عام 1961، 1963، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- عبد الفتاح الرشدان، محمد خليل موسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، الأردن، 2005.
- عبد الفتاح شبانة، الدبلوماسية: القواعد القانونية - الممارسة العلمية - المشكلات الفعلية . الطبعة الأولى، القاهرة : مكتبة مدبولي، 2002.
- عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، بيروت، الطبعة الأولى، 1986.
- علي حسين الشامي، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، الأردن، 2007، ص 28.
- علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1998.
- غازي حسن صباريني الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2002.
- محمد حبش، الإسلام والدبلوماسية قراءة في القيم الدبلوماسية في الإسلام، مركز قطر لحوار الأديان، 2013.
- محمد سامح عمرو، حرمة الحقيبة الدبلوماسية بين القواعد والممارسات وفي ضوء المستحدثات الحديثة، مجلة القانون والاقتصاد، القاهرة، العدد 81، 2009،...
- منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.

باللغة الأجنبية

- Eileen Denza, *Vienna Convention on Diplomatic Relations, united nations audiovisual library of international law, New York, 2009.*
- J.CHARPENTIER, *Pratique française de droit international, A.F.D.I, 1986.*
- Fraciszek PRZETACZNIK, *Les pouvoirs découlant pour l'Etat accréditaire de l'inviolabilité personnelle de l'agent diplomatique, McGill Law Journal, vol 17, 1971*
- Jean SALMON, *Manuel de droit diplomatique, Bruyant, Bruxelles, 1994.*
- Lord Gore-Booth, *Satow's Guide to Diplomatic Practice, Fifth Edition, Longman Publishing Group, New York, 1979.*
- Juan Manuel Gómez Robledo, *The Vienna Convention on Consular Relations, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2008.*
- Michael Wood, *Convention On Special Missions, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2012.*