

التّظيم الديّنبولياسيّ لقنصليّ

تأليف

دكتورة عائشة راتب

أستاذة القانون الدولي العام المساعدة
بكاية الحقوق — جامعة القاهرة

دار النهضة العربيّة
٣٢ شارع عبدالحقّ شروت

١٩٦٣

التنظيم الديبلوماسي لقنصليّ

تأليف

دكتورة عائشة راتب

أستاذة القانون الدولي العام المساعدة
بكلية الحقوق — جامعة القاهرة

دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبدالخالق ثروت

١٩٦٣

خطبة السالفة ١٦ و ١٧ شاح نزيح سدر الباقية

مقدمة

تبادل العلاقات بين أعضاء الجماعة الدولية هو من أهم مظاهر الحياة الدولية الحديثة . وبالرغم من مناصرة البعض لفكرة الدولة العالمية إلا أن ذلك لا يؤثر في الحقيقة الخالدة وهي انقسام البشرية سياسياً إلى أكثر من مائة دولة ذات سيادة ، يمارس كل منها سلطة تامة وكاملة على إقليم معين من أقاليم العالم . والعلاقة المتبادلة بين حكومات هذه الدول هي أساس وموضوع العلاقات الدولية ^(١) . ومهما اختلفت العوامل التي تشكل السياسة الخارجية للدول المختلفة والطريقة التي تمارس بها ، إلا أنها تنبع أساساً من التصرفات البشرية والرغبات الجماعية والفردية التي تمارس في النطاق الإقليمي لكل دولة وتشكل بخصائص شعب هذا الإقليم وبشكل حكومته ، وبالحالة الاقتصادية والزعامات الفردية التي توجد فيه في وقت معين ، وكذلك بالنظريات والأفكار التي يتبناها الرأي العام داخل الدولة .

وتتأثر العلاقات بين الدول حتماً بالعوامل التالية :

١ — رغبة شعوب معينة في السيطرة على مجموعة من الشعوب الأخرى .

٢ — زيادة الاتصال بين الدول المختلفة .

٣ — سعى الحكومات المتواصل لتحسين مستوى المعيشة في أقاليمها

٤ — تأكيد القوة والنفوذ والأمن الوطني الداخلي .

هذه العوامل المختلفة دفعت الدول إلى إنشاء العلاقات وتبادلها مع الدول

(١) يطلق البعض على العلاقات الدولية لفظ السياسة الدولية International Politics

انظر : Padeford and Lincoln : *International Politics*, 1954, p. 1-2.

الأخرى وإلى تكثيف رغباتها وتعديلها وتبديلها بما يتفق مع رغبات وحاجات أعضاء المجتمع الدولي الآخرين .

١ — الجماعة الدولية : La Société Internationale

وتتكون أساساً من الجماعات السياسية « الدول » التي تتبادل الاعتراف والعلاقات الدولية في وقت معين . بمعنى أن العلاقات الدولية تنشأ بين الدول التي تتبادل الاعتراف والعلاقات الدبلوماسية وترضى بقواعد القانون الدولي كقيد على حريتها في التصرف في المجال الدولي^(١) . والجماعة الدولية تضم مجموعة من الدول ذات السيادة ، قد تتفاوت في القوة ، ولكنها تتساوى في الحقوق والواجبات ، وتختص كل منها بممارسة السلطة والقضاء في حدود إقليمية معينة . وطبيعة تكوين هذه الجماعة^(٢) تختلف تماماً عن الجماعة الداخلية : فالجماعة الأخيرة توجد فيها سلطة حاكم ذات سيادة يخضع لها الأفراد ويقومون باتباع اللوائح والقوانين التي تقوم بإصدارها وإلا تعرضوا للجزاءات المختلفة التي تقررها هذه القواعد . أما الجماعة الدولية فإنها تتكون من جماعات تتساوى في الحقوق والواجبات ولا تخضع لسلطة عليا كالتي يخضع لها الأفراد

(١) انظر كتاب الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان طبعة ١٩٥٣ ص ٣

والدكتور محمد حافظ غانم طبعة ١٩٥٩ ص ٢٢ — ٢٤ .

Paul Guggenheim : *Traité de droit international public*, Tome I, 1953, p. 16 ; Percy C. Corbett : *Law and Society in the Relations of States* (New York, 1951) chs. 2-4 ; Edwin D. Dickinson : *Law and Peace*, (Philadelphia, 1951), ch. I ; Sir Alfred Zimmern, *International Law and Social Consciousness*, Grotius Society Transactions, London, 1935, vol. XX, pp. 25-44.

(٢) اقتصرت الجماعة الدولية في البدء على دول أوروبا المسيحية ، ولم تتمتع روسيا بعضويتها إلا في نهاية القرن ١٧ . والاعتراف بالولايات المتحدة عام ١٧٨٣ وبلاد أمريكا اللاتينية في القرن ١٩ مد نطاق الجماعة إلى خارج القارة الأوروبية وبعد قبول تركيا عام ١٨٥٦ اتسعت الدائرة لتشمل الدول غير الغربية غير المسيحية والآن هي تشمل كافة دول العالم تقريباً .

داخل الدولة . والاتجاه الحديث في الفقه الدولي ينادى بإنشاء هذه السلطة حتى تمتنع أسباب المنازعات بين الدول^(١) . وقد زاد الشعور بعد الحرب العالمية الثانية بضرورة إنشاء هذه السلطة ، بل واتحدت بعض الدول في أشكال مختلفة إلا أن ذلك لم يصل إلى حد إنشاء الحكومة « العالمية » التي تحمل محل السيادة الوطنية وتمتع بسلطة إلزام الدول ، بصرف النظر عن المصالح الوطنية أو الرغبات المحلية . ويترتب على ذلك أن سيادة الدولة لازالت هي الصفة المميزة قانوناً لأفراد الجماعة الدولية ، ولازالت الدولة هي التي تقوم بوضع القواعد والأحكام الدولية سواء بالاتفاق الصريح أو بالاتفاق الضمني ، وتلتزم بها في تصرفاتها الدولية المختلفة مع سائر أفراد الجماعة الدولية .

ولا جدال في أن الوحدة السياسية لا تتمتع بوصف الدولة ولا تصبح عضواً في الجماعة الدولية آلياً ، وإنما يتوقف ذلك على قبولها والاعتراف بها من جانب الجزء الأكبر من الجماعة الموجودة ، وتبادل العلاقات الدبلوماسية بينها وبين سائر أفراد الجماعة . والاعتراف يلعب هنا دوراً كبيراً ، فالوحدة السياسية لا تصبح حقيقة قانونية إلا إذا اعترفت بها سائر الدول وتبادلت العلاقات معها . والاعتراف معناه قبول الوحدة السياسية كدولة عضو في الجماعة الدولية ، وهو عملية تقديرية تقررها الدول بكامل حريتها ولا تصبح مصدراً للواجبات والالتزامات الدولية إلا قبل الدولة التي قامت بالاعتراف^(٢) .

٢ — ممارسة العلاقات بين الدول :

وغالبية أشخاص القانون الدولي تتكون من جماعات إقليمية . فالأفراد

(١) عائشة راتب ، الفرد والقانون الدولي ، رسالة دكتوراه ١٩٥٣ ص ١٧ .

(٢) انظر أيضاً Bourquin : *Droit international de la Paix*, Section III, p. 34 ; Delos : *La Société internationale et les principes du droit international public*, publication de la Revue Générale de Droit Int. Pub., 1929, p. 280.

لا يسألون مباشرة أمامه وإنما الجماعة ككل هي شخص من أشخاص القانون الدولى وهى التى تتمتع بالحقوق وتلتزم بالواجبات الدولية. غير أن الجماعة تقوم بإنشاء وتنفيذ القواعد القانونية بواسطة الأفراد . ويطلق علم القانون Science de droit على الفرد أو جماعات الأفراد التى تقوم بهذه الوظيفة لفظ هيئة أو عضو Organe ^(١) . وتطبيقاً لذلك فإن رئيس الدولة هيئة من هيئات (عضو) الدولة ويتمتع بالوصف القانونى بناء على ذلك . كما يطلق نفس اللفظ على المندوبين والممثلين الذين ينوبون عن الدولة فى عقد الاتفاقيات الدولية ^(٢) .

وهيئات القانون الدولى تحتل — وهذا يحدث أيضاً فى القوانين الداخلية — بالأفراد الذين يمارسون وظائفها . إلا أن ذلك لا يعنى أن كل الأعمال التى يمارسها هؤلاء الأفراد « الممثلون — الهيئات — الأعضاء » هى أعمال للهيئة بوصفها شخصاً قانونياً دولياً وممارسة منها لوظائفها ، فلا تسأل الجماعة عن كل أعمال الفرد فى هذه الحالة ، وإنما تقتصر المسؤولية على مجموعة الأعمال التى يحددها النظام القانونى ويسبغ عليها الصبغة القانونية . وهذا يؤدى إلى ضرورة التزام الفرد « الممثل — الهيئة » القائم بعمل الهيئة بحدود وظائفه وسلطاته وصحة تصرفاته فى هذه الحالة ، وبطلان أى تصرف لا يستند إلى سلطة يمتلكها . والفعل فى هذه الحالة ، إما عمل قانونى يقوم به الفرد فى النطاق القانونى وبذلك يكتسب الصحة القانونية ، وإما عمل غير قانونى لفرد يعتقد عن خطأ أن له أهلية التصرف باسم الهيئة .

(١) أو ممثل أرجم إلى حامد سلطان وعبد الله العريان ، المرجع السابق ص ١١٧ .

(٢) ينص ميثاق الأمم المتحدة فى المادة ٧ على أن هيئات الأمم المتحدة الرئيسية هى « جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادى واجتماعى ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة » .

وأشخاص القانون الدولي « الدول » لهم سلطة وضع وتنفيذ القواعد الدولية ، والجماعة الدولية تستخدم هذه الهيئات لتبسيط وتسهيل تطبيق القواعد القانونية الدولية . فعقد أى معاهدة دولية وتنفيذها يتطلب بالضرورة وجود الهيئات التى تقوم بهذه المهمة طبقاً لقواعد القانون الدولى العرفية . وكل نظام قانونى فى حاجة ماسة لهيئات تقوم بوضعه وتطبيقه ، غير أن الصورة التى يتم بها ذلك تتفاوت فى الدقة والحبكة القانونية ، فى حين استقر الوضع فى النظم القانونية المتقدمة « وبخاصة القوانين الداخلية » على الهيئات التى تقوم بالعمليات القانونية المختلفة ، نجد أن وضع وتنفيذ القواعد القانونية فى النظم الاجتماعية البدائية لا تقوم بها هيئات تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل *division du travail* . فقبل أن يؤدى التقدم الاجتماعى البطيء لمبدأ تقسيم العمل إلى إنشاء الهيئات المركزية ، كان وضع وتنفيذ القانون من اختصاص أفراد الجماعة^(١) . وقد يكون الفرق بين هذا النظام القانونى البدائى وبين النظام القانونى المتقدم « الذى يأخذ بمبدأ تقسيم العمل — ويقوم بوضع القانون فيه وتنفيذه هيئات مختصة » مهماً من ناحية الفن الاجتماعى ، غير أنه ليس بالفرق الكبير من الوجهة القانونية . فأفراد الجماعة الذين يقررون وجود الأعمال غير المشروعة وينفذون العقوبات هم فى الحقيقة هيئات

(١) انظر : Kelsen : *Reine Rechtslehre*, p. 118, traduction par

Guggenheim, p. 483.

المراجع السابق

“C'est au fils qu'il appartient de venger la mort de son père à l'encontre du meurtrier et de sa famille ; c'est le créancier qui est autorisé à s'emparer du débiteur en demeure pour se satisfaire... En posant ces états de fait, les membres de la communauté agissent en qualité d'organes de l'ordre juridique et de la communauté établie par ce dernier, car ils agissent sur autorisation de l'ordre juridique. C'est seulement parce qu'ils peuvent — en vertu de cette autorisation — être attribués à la communauté — puisque c'est la communauté qui réagit ainsi contre la violation du droit — que ces actes de coercition ne constituent pas eux-mêmes des violations du droit”.

جماعية . والقانون الدولي نظام قانوني بدائي يتميزه اللامركزية المطلقة ، والجماعة الدولية لا تعرف السلطات التشريعية أو التنفيذية أو المركزية . والقواعد القانونية التي تقوم بإنشائها وتنفيذها هيئات معينة ، تعمل وفقاً لمبدأ تقسيم العمل ، موجودة وصحيحة في ميادين وأحوال خاصة . فبواسطة الاتفاقات والمعاهدات الدولية تستطيع الدول والاتحادات الدولية وضع القواعد العامة التي تتغلب بها على بدائية النظام القانوني الدولي ، وداخل نطاق هذه النظم القانونية الجزئية التي يسندها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين — يستطيع القانون الدولي إيجاد المجموعات القضائية والتشريعية والتنفيذية التي تعمل وفق مبدأ تقسيم العمل .

وينتج عن ذلك الإتحاد بين هيئات القانون الدولي وبين هيئات القانون الداخلي ، إذ يقوم القانون الوطني في الدول المختلفة بتحديد الهيئات التي تكلف بممارسة العلاقات القانونية الخارجية . وتلجأ الدول في ممارستها للعلاقات الدولية إلى عدة طرق ووسائل مختلفة تحاول بها حماية مصالحها الوطنية ، والتوفيق بينها وبين مصالح الدول الأخرى ولفض المنازعات التي قد تثور بينها . هذه الطرق قد تكون سلمية وقد تلجأ الدول إلى استخدام العنف والقوة لتحقيق أطماعها الخارجية .

قلنا إن الدول تلجأ عادة إلى مجموعة من الطرق والإجراءات السلمية لفض المنازعات الدولية ، وبرغم أن هذه الوسائل لم تنجح دائماً في منع الحروب إلا أن العلاقات بين الدول تمر عادة بعدة أدوار : المناقشة والمفاوضة والاتفاق . وهذا يتطلب ضرورة تبادل التمثيل الدبلوماسي والإشتراك في المؤتمرات والدخول في المفاوضات وعقد المعاهدات السياسية والتجارية والاقتصادية وزيادة التعاون الدولي بصوره المختلفة . والاتفاق على هذه الموضوعات قد يتم

بالوسائل الدبلوماسية العادية أى عن طريق اتصالات وزارات الخارجية والممثلين الدبلوماسيين ، وقد تم عن طريق الهيئات والاتحادات الدولية كالأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والمتخصصة المختلفة .

وليس ثمة شك فى أن النزاع على السيطرة وظهور المصالح والمطالبات الوطنية فى المجال الدولى يؤثر دائماً على العلاقات الدولية . وذلك نتيجة لظهور الدولة ذات السيادة فى المجتمع الحديث ، مما نتج عنه استخدام وسائل الضغط الإقتصادية والسياسية والأدبية للحصول على مزايا ترغبها إحدى الدول من دولة أو حكومة أخرى . وقد تنأزم الأمور إلى حد يتطلب تقدم إحدى الدول بعرض مساعدتها وخدماتها ووساطتها للوصول إلى حل وسط للنزاع ، وقد يدفع الخلاف أحد الأطراف إلى عرض موضوعه على هيئة أو محكمة دولية . غير أنه غالباً ما تم الإتفاقات عن الطريق الدبلوماسى وبواسطة الدبلوماسيين المحترفين الذين يقومون بإيجاد الأسس اللازمة للاتفاق بشكل يرضى مصالح الحكومات المعنية ويؤدى إلى زيادة التفاهم الدولى فى الميادين السياسية والإقتصادية والتجارية الخ . وزادت أهمية العلاقات الدبلوماسية بصورها المختلفة بعد إنشاء عصبة الأمم والأمم المتحدة والمنظمات الدولية المختلفة وبعد الزيادة الهائلة فى عدد أعضاء الجماعة الدولية الحاضرة . ونظراً لعظم أهمية العلاقات الدبلوماسية ولا ندثار بعض العادات الدبلوماسية ولعدم وجود تشريع دولى موحد بهذا الخصوص ، فقد ظهرت الحاجة إلى توضيح وتقنين كل ما يتعلق بالقانون الدبلوماسى . ولهذا السبب فإن الجمعية العامة للأمم المتحدة حين كلفت لجنة القانون الدولى بتقنين بعض أجزاء قانون الشعوب ألقت عليها أيضاً عبء وضع مشروع للامتيازات والحصانات الدبلوماسية^(١) .

(١) انعقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية فى نيوهافبورج =

٣ — القانون الدبلوماسى :

والقانون الدبلوماسى يمر بنفس موجات التطور التى تمر بها الجماعة الدولية وتتغير عاداته وتقاليده وأشكاله وقواعده بمرور الوقت إن لم يكن كلياً فعلى أقل تقدير جزئياً تبعاً للتغيرات التى تحدث فى الوضع السياسى والإجتماعى للدول .
وقديماً ، أسند الفقه قواعد الدبلوماسية إلى القانون الإلهى *le droit divin* أما الآن فإن الاتجاه الحديث فى الفقه يؤسس هذه القواعد على مبدأ سيادة الدولة . وإذا كان الممثل الدبلوماسى قديماً هو وسيلة الأمير^(١) فى تحقيق مطالبه ورغباته الشخصية ، فإنه يعبر فى المجتمع الدولى الحديث عن مصالح الأمة التى تقوم بإيفاده . والعمل الدبلوماسى قديماً لم يهتم بالعلاقات الدولية وبتأصيلها بالقدر الذى اهتم فيه بتدبير المؤامرات ومعرفة أسرار القصور المختلفة ، أما الآن فإن الممثل الدبلوماسى يعبر عن مصالح الدولة مما بعد بالوظيفة الدبلوماسية عن نطاق الجاسوسية والمراوغة ، وقصرها على الإلمام بالتقدم المتزايد فى مدنية الشعوب المختلفة . واليوم يقرر الواقع الدولى أن أحسن دبلوماسية وأدقها هى تلك التى تسندها الحقيقة .

هذا وقد ناقش الفقه التقليدى طويلاً موضوع الأسبقية والاستقبالات الرسمية ونظرية عدم التواجد الإقليمى (نظرية الامتداد الإقليمى) والمزايا والحصانات الدبلوماسية المختلفة . وبعد انتشار الديمقراطية اختلف الوضع ،

== فى فيينا بالنمسا من ٢ مارس إلى ١٤ إبريل ١٩٦١ وانتهى بإقرار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وبروتوكولين اختياريين أحدهما خاص باكتساب الجنسية والآخر بالتسوية الإلزامية للمنازعات .

(١) عرف الدبلوماسى فى الماضى بأنه :

“Un homme de bien envoyé à l'étranger pour mentir dans l'intérêt du gouvernement qui l'accrédite”.

انظر : Pradier-Fodéré : *Cours de droit diplomatique*, 1899, p. 1.

وأصبح الفقه ينظر إلى نظرية عدم التواجد الإقليمي على أنها خلق غير طبيعي ، وفرض صناعي لا يفسر شيئاً . كما تحدت وظيفة الدبلوماسية والحريات التي يتمتع بها ، وتم تأصيل المزايا والحصانات وتأكدت أهدافها وقيودها واختفى الكثير من امتيازاتهم القديمة . أما الصفة التمثيلية ، فقد أصبح الدبلوماسي سواء أكان ملحقاً أم سفيراً لا يمثل إلا شيئاً واحداً ، هو سيادة الأمة . وأدى التقدم المتزايد في المواصلات من جهة أخرى إلى التقييد إلى حد كبير من حريته في التصرف وأصبح يرجع في كل صغيرة أو كبيرة إلى حكومته واقتصرت مهمته على التعبير عن آمال دولته ونقل رغباتها إلى الدول الأخرى والمساهمة ، عن طريق اتصالاته الشخصية ، في حل الخلافات التي قد تنشأ بين دولته والدولة الموفد لديها .

ونحن في دراستنا للتنظيم الدبلوماسي والقنصلي سوف تتبع المنهج التالي :

القسم الأول : النظرية العامة للنظم الدبلوماسية .

الباب الأول : صور العلاقات القانونية الدولية .

الباب الثاني : التمثيل الدبلوماسي .

الباب الثالث : الدبلوماسية الجماعية .

القسم الثاني : التنظيم القنصلي .

الباب الأول : البعثات القنصلية .

الباب الثاني : الحصانات القنصلية .

الفصل الأول

النظرية العامة للنظم الديبلوماسية

الباب الأول

صور العلاقات القانونية الدولية

ونقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : الدول ذات السيادة .

الفصل الثاني : هيئات العلاقات الدولية .

الفصل الأول

الدول ذات السيادة

أولاً — مبدأ السيادة :

من المهم أن نعرف كيف تتحدد العلاقات القانونية الدولية حتى نصل إلى تعيين الهيئات التي تقوم بها والأشخاص التي تمارس أعمالها .

ومن اللازم أن نوضح أن الاختلافات الجوهرية بين المجتمع الدولي والمجتمعات الداخلية لها تأثيرها في الشكل القانوني لسير العلاقات الدولية . وقد سبق لنا الإشارة إلى أن الجماعة الدولية تتكون من جماعات سياسية تتمتع بالسيادة . فما المعنى المقصود بالسيادة ؟ سنعرض هنا في إيجاز لمبدأ السيادة حتى نحدد أساس الحصانات والامتيازات التي يرتبها الفقهاء عليه .

ونحن هنا لا يمكننا قبول مجموعة النظريات التقايدية وبخاصة النظريات الألمانية التي ترتبت على نقل نظرية سلطان الإرادة من محيط العلاقات الداخلية إلى نطاق العلاقات الدولية ، والتي تقرر سيادة الدولة المطلقة بمعنى تمتع الدول بسلطات وامتيازات مطلقة غير محددة ، تعطى لها الحق في التصرف كما تشاء في نطاق العلاقات الدولية . إذ يترتب على قبول مبدأ السيادة بهذا المعنى عدم مسئولية الدولة مدنياً أو جنائياً عن العمليات التي تقوم بها . والقانون الدولي لا يزال يحتفظ ببعض آثار هذه النظرية ولا زال مبدأ السيادة هو أحد الحقوق الأساسية التي تتمتع بها الدول المستقلة . ونحن نرى أن مبدأ

Baron S. A. Korff : *The problem of sovereignty*, Am. Pol. Sci. Rev., p. 409. (١)

أنظر أيضاً عائشة راتب ، رسالة الفرد والقانون الدولي ، ص ٤١ .

السيادة لم يعد يعبر في العرف الدولي عن السلطة المطلقة في التقرير والحرية الكاملة في العمل ، فتراضى الدول على السير على مجموعة القواعد الدولية قد قيد من مبدأ السيادة التقليدي . أى أن مبدأ السيادة الآن أصبح يعبر عن السيادة المقيدة ، السيادة في الحدود القانونية المشروعة . فالدولة لا زالت تتمتع بحرية التصرف اللازمة ، إلا إذا قبلت تقييدها ، فهنا تلتزم بمجموعة الحدود الجديدة . بل إن مجرد قبول الدول للاتفاقات التي تحد من حريتها كدول ذات سيادة إنما هو اعتراف ضمني بها كأعضاء في الجماعة الدولية وكأشخاص قانونية تلتزم بالقواعد القانونية الدولية وإلا تعرضت لأحكام المسؤولية الدولية . فمبدأ السيادة باق ، وكل ما في الأمر أنه أصبح يعبر عن اشتراك الدولة في جماعة دولية يحكمها مبدأ سيادة الدول واحترام الالتزامات الدولية واستقلال الأشخاص القانونية الأخرى . فالدولة حرة في نطاقها الداخلي ومقيدة بمجموعة القواعد الدولية في النطاق الخارجي بوصفها عضواً في الجماعة الدولية التي يحكمها مبدأ مساواة الدول ومبدأ احترام الالتزامات الدولية .

والعلاقات المتبادلة بين الدول ذات السيادة تظهر في المحيط الخارجي في صور ثلاث :

(١) عقد المعاهدات .

(٢) المفاوضة .

(٣) الحرب أو بمعنى أدق استخدام القوة .

وقد عالج الكتّاب هذه الصور الثلاث للعلاقات الدولية بوصفها الانعكاسات التي تظهر بها ، في المحيط الخارجي ، مجموعة من الحقوق الخاصة التي تتمتع بها الدول ذات السيادة وهي :

(١) حق عقد المعاهدات Jus tractatus

(٢) حق تبادل المبعوثين *Jus legationis*

(٣) حق الحرب *Jus belli*

وممارسة هذه السلطات الجزئية الثلاث *Competences partielles*

تنعكس في المحيط الدولي في صورة بعض عمليات قانونية تقوم بها الدولة وتحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين *Pacta sunt servanda* فيما يتعلق بحق عقد المعاهدات ، وفي صورة وقائع مادية بالنسبة للسلطتين الأخيرتين . إلا أن الدولة في كل التصرفات التي تقوم بها تخضع للقواعد الدولية التي تحدد مدى السلطة الخارجية التي تتمتع بها^(١).

وتكتسب الدول هذه السلطات الخارجية طبقاً لاتفاق دولي مبدئي « الاعتراف » وقبل الاعتراف تمتلك الوحدة السياسية باعتبارها جماعة سياسية منظمة ، أهلية فعلية لا اكتساب الشخصية القانونية الدولية . وهذه الأهلية الفعلية هي التي تمكنها من عقد هذا الاتفاق الأولي الذي تتحول به إلى أهلية قانونية يقوم بتمثيلها مجموعة من الهيئات الداخلية التي يسبغ عليها القانون الدولي وصف الهيئات الدولية^(٢) .

وغنى عن الذكر أن الدولة — كما سبق القول — لا تخضع في تحديدها لاختصاصاتها وهيئاتها لسلطة عليا . وتبنى القواعد الدولية على ذلك مجموعة من الامتيازات تتمتع بها الدول المتساوية في السيادة حتى تمارس وظائفها الداخلية

(١) انظر L'Huillier : *Eléments de droit international public*, p. 290.

وأيضاً Cavaré : *Le droit international public positif*, 1951, p. 827.

(٢) قررت حكومة الجمهورية العربية المتحدة أخيراً الاعتراف بالدول المقسمة في آسيا وحدها ، إذا طلبت منها هذه الدول الاعتراف . وقد اتخذت القاهرة هذا القرار اعتماداً على أن الوضع القائم الآن في هذه الدول المقسمة أصبح حقيقة واقعة ، وأن تجاهل هذا الوضع لا يضيف جديداً إلى الموقف وعلى هذا الأساس أعربت وزارة الخارجية عن استعدادها للاعتراف بكوريا الجنوبية ، يعد إعلان اعترافها رسمياً بكوريا الشمالية .
الأهرام ، سبتمبر ١٩٦٣ .

والخارجية . ونظراً لأن الدولة هي الحكم الأول والأخير فيما يقع داخل إقليمها ، ونظراً لأن الدول هي التي تقوم بتحديد اختصاصاتها الداخلية والخارجية فقد رتب العرف الدولي على ذلك عدم جواز خضوع تصرفات الدولة لرقابة ما يباشرها قضاء دولة أجنبية ، إلا إذا قبلت ذلك . وتكون الرقابة على تصرفات الدولة في هذه الحالة من اختصاص أعضاء الجماعة الدولية يباشرونها بالطرق الدبلوماسية أو عن طريق الرجوع إلى الهيئات القضائية الدولية . ويستتبع ذلك بالضرورة عدم جواز التنفيذ على الأموال المملوكة للدول الأجنبية الموجودة في إقليم الدولة^(١) .

ثانياً — عدم خضوع الدولة للقضاء الأجنبي :

١ — مبررات الحصانة : يبرر الفقه التقليدي حصانة الدولة المطلقة من الخضوع للقضاء الأجنبي بالمبررات التالية :

(١) تلتزم المحاكم برفض الدعاوى المرفوعة على الحكومات الأجنبية احتراماً لمبدأ استقلال وسيادة الدول وتساويها في الحقوق والواجبات التي تقرها القواعد الدولية . ذلك أن قبول الدعوى في هذه الحالة معناه ممارسة سلطة آمرة تخالف مبادئ القانون الدولي التقليدي .

(ب) يجرى العرف الدولي على تقرير الحصانة للدول الأجنبية . ومن الملاحظ حالياً أن محاكم عدد كبير من الدول قد تركت العمل بهذه القاعدة ، وذلك بالنسبة لأعمال الإدارة Jure gestionis دون أن تعارض الدول في قرار الاختصاص . وذلك يدفعنا إلى القول بأن مبدأ الحصانة المطلقة لم يعد جزءاً من العرف الدولي .

(ج) من الخطأ إخضاع الدول إذا قامت بنشاط اقتصادي معين للقضاء

(١) انظر محمد حافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي طبعة ١٩٥٩ ص ٢٩٦ .

الحلى فقد يكون هذا النشاط عارضاً في حياة الدول . إلا أن الواقع الدولى الآن يظهر لنا عكس ذلك ، فالمبدأ الاشتراكى هو أحد مظاهر النظم السياسية الحديثة .

٤ — تقضى القواعد الدولية بعدم جواز التنفيذ بالحجز أو بأية طريقة أخرى ضد دولة أجنبية . ويتفرع على ذلك أن قبول مبدأ ممارسة القضاء على الدول الأجنبية لن يكون له الأثر الفعال المرغوب^(١) . ومن السهل الرد على هذه الحجة ذلك أن الحصانة من التنفيذ ليست بالقاعدة الحتمية فى القانون الدولى العام . فالحكم هنا ، حتى ولو صدر فى دولة تأخذ بحصانة الدول الأجنبية من التنفيذ ، له أثر كبير حتى ولو تجاهلته . إذ أنه يحرك الإجراءات الدبلوماسية والإجراءات القضائية الدولية فى بعض الأحوال . ونحن لا نرى ما يمنع من عدم تنفيذ الحكم إذا امتلكت الدولة المدعى عليها ممتلكات تقع داخل إقليم الدولة . ومن جهة أخرى فإن تجاهل الحكم بتوقف على تقديرنا للوضع القانونى الدولى لمبدأ عدم خضوع الدول للاختصاص القضائى الأجنبى بصفة عامة . فإذا سائرنا القول القاضى باستناد هذا المبدأ إلى قواعد القانون الدولى ، فإن الدولة التى ترفض النظر فى الحكم الصادر ضدها من دولة أجنبية لن تتحمل بأى مسئولية دولية . ولا شك فى اختلاف الوضع لو قررنا أن عملية ممارسة القضاء هنا ، عملية قانونية سليمة .

٥ — صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة *Jure imperii* وأعمال الإدارة *Jure gestionis* والدول التى أخذت بمبدأ الحصانة النسبية عاملت أوجه

(١) "L'attachement que de telles solutions entretiennent pour le faux dogme de la Souveraineté de l'Etat aboutit à un véritable déni de justice et fait, là où elle est possible, de la poursuite de cet Etat étranger devant les tribunaux de l'autre Etat une manifestation illusoire". Sibert : *Traité de droit international public*, vol. I (1951), p. 273.

النشاط المختلفة للدول بطريقة متفاوتة^(١) .

(١) نجد هنا مثلاً أن بعض المحاكم قد نظرت إلى قيام الدول بالإشراف على وسائل النقل الداخلية باعتباره عملاً خاضعاً للقانون العام ، بينما أخضعت بعض المحاكم الأخرى لأحكام القانون الخاص . فالقانون البلجيكي الصادر عام ١٨٦٩ قرر التزام الدولة بتيسير المواصلات للمواطنين ، وبالرغم من ذلك نجد أن محكمة النقض البلجيكية قد ذهبت في أحد أحكامها إلى أن هولندا حين تتصرف كمالك للسكك الحديدية ، فإنها تتصرف باعتبارها شخصاً خاصاً *personne civile*

"Etat néerlandais v. Société du Chemin de Fer Liégeois-Limbourgeois, Pascriste Belge, 1909, Vol. I, p. 294".

ويحدث نفس الخلط بالنسبة للديون التي تعدها الدول ومشتروات قواتها الحربية . وترددت نفس الشكوك داخل لجنة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولي التي قررت الرجوع إلى قانون الدولة الممارسة للنشاط التجاري أو قانون الدولة التي يتم العقد على إقليمها . والدفع بأن الدول حين تمارس نشاطاً خاصاً في الميادين الصناعية أو التجارية تخضع نفسها لأحكام القانون الخاص قد تلاشى وحل محله فكرة المصلحة العامة أي أن الدولة شخص عام يعمل لمصلحة المجموع . وتفضى هذه النظرية إلى النظر إلى أعمال الإدارة باعتبارها أعمال سلطة . حكم المحكمة العليا للولايات المتحدة الذي أصدرته في قضية :

Berlizzi Brothers v. Steamship Pesaro, 1926, 271, U.S. 562 :

وذهبت فيه إلى عدم وجود

"An international usage which regards the maintenance and advancement of the economic welfare of a people in time of peace as any less a public purpose than the maintenance or training of a naval force".

ووصل القضاء الفرنسي إلى نفس النتيجة بعد تجارب مريرة ترك فيها معيار التفرقة التقليدي بين أعمال السيادة *actes administratifs d'autorité* وأعمال الإدارة

actes administratifs de gestion انظر في ذلك ديجي *Traité de droit*

constitutionnel, Vol. III (2e éd.) 1923, p. 39. ونادي Weiss (القاضي

بمحكمة العدل الدولية) بالتفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السيادة تبعاً لطبيعة العمل . فإذا

كانت مما يمكن للفرد أن يقوم به فهي عمليات خاصة ، وإذا كانت الدولة تفرد بالقيام بها

فإنها تخضع لأحكام القانون العام . انظر :

La Compétence ou l'incompétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, Hague Academy of Int. Law, Rec. des Cours, 1923.

فهو لا ينظر إلى أغراض العقد وإنما معيار التفرقة عنده هو الفرد ، والفرد هو الذي

يمكنه التعاقد وهو الذي يرتكب الأخطاء وترفع عليه الدعاوى . أما الأعمال التشريعية ،

أو لإنكار العدالة أو لإبعاد الأجانب فهي أعمال سلطة تقوم بها الدولة وتخضع للقانون العام ،

وللدولة أن تدفع بخصوصها بالحصانة المطلقة . إلا أن المشكلة لا تقتصر فقط على صعوبة

التفرقة بين أعمال الإدارة وأعمال السلطة والعبء الذي يقع على المحاكم في تحديد كل من =

وإذا كان العرف الدولى وجزء كبير من الفقه يناصر فكرة الحصانة المطلقة للدولة ذات السيادة من الخضوع للقضاء الأجنبى فإن المحاكم^(١) فى غالبية الدول تجرى الآن على الأخذ بقاعدة الحصانة النسبية (أى التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة)^(٢) ، وافترض رغبة الدول الضمنية فى الخضوع للقضاء الأجنبى إذا كانت طرفاً فى العقد .

ولا يمكن إطلاقاً قبول مبدأ الحصانة المطلقة لتعطية تصرفات الدولة التجارية ، بعد التدخل المتزايد للدول فى الحياة العامة . وطبيعة النشاط الاقتصادى أوجدت لنا العلاج الناجع وهو افتراض النية الضمنية للخضوع للقضاء^(٣) . ولا جدال فى عيوب نظرية الحصانة النسبية إلا أن ذلك لا يبرر

== النطاقين . ونتيجة للأحكام المتعارضة التى أصدرتها المحاكم ، أصبح من السير وضع معيار دقيق للتفرقة ، وهذا يؤدى إلى ضرورة البحث عن معيار عام دقيق يطبق بطريقة دائمة ، بعد أن تركت غالبية محاكم الدول مبدأ الحصانة المطلقة . الحكم فى قضية :

"The Ardennes (owner of cargo) v. The Ardennes (owners) 1950, 2 All. E.R."

(١) القضاء الوحيد الذى يأخذ بنظرية الحصانة المطلقة هو القضاء الانجليزى .

(٢) انظر الحكم الصادر من محكمة الاسكندرية التجارية بتاريخ ٢٩ مارس ١٩٤٣ وقد ورد فيه أنه إذا عرض على القاضى فعل صادر من حكومة أجنبية فعليه أن يحدد أولاً طبيعته . فإذا كان الفعل مما لا يصدر بطبيعته إلا عن الدولة أو باسمها ، تعين عليه الحكم بعدم الاختصاص ، أما إذا كانت طبيعة الفعل بحيث يستطيع أى شخص من أشخاص القانون الخاص أن يقوم به كعقد أو قرض أو ما شابه ذلك ، كان للمحكمة الأجنبية حق النظر والفصل فيه ، أياً كان الدافع لايه أو الغرض الذى تم من أجله . كما أخذت بنفس المبدأ محكمة الاسكندرية المدنية فى حكم أصدرته فى ١٢ مايو ١٩٥١ . انظر محمد حافظ غام ، مبادئ القانون الدولى العام ص ٢٩٨ طبعة ١٩٥٩ .

(٣) انظر مقاله Cohn : *Waiver of immunity*, British Year Book of In. Law, 1958, p. 266.

وانظر أيضاً Gemür : *Gerichtsbarkett über Fremde Staaten*, Zurich, 1948, p. 117.

وقد ورد فيه ذكر مجموعة من الأحكام والآراء الفقهية تؤيد فكرة التنازل المفترض عن الحصانة . وفى البدء ساهمت المحاكم فى وضع صور للحالات التى يمكن فيها افتراض نية الخضوع =

استمرار الأخذ بمبدأ الحصانة المطلقة وخاصة بعد أن ظهرت الدولة القانونية في النظم السياسية^(١).

ويتجه جزء من الفقه الحديث إلى تشبيه الدولة الأجنبية بدولة الإقليم وإخضاع الأولى لنفس الإجراءات التي تمر بها الأخيرة أمام محاكمها الوطنية. « ولا شك أن في ذلك تجديد خطير في المراكز القانونية وبالرغم مما قد يترتب على هذا القول من ضرورة تغيير القواعد القانونية إلا أنه لا يتعارض مع أى مبدأ قانونى دولى أو قاعدة عرفية دولية . فقد أدت التطورات الحديثة وضغط رأى العام القانونى والضرورات الاقتصادية كما سبق القول إلى الأخذ بمبدأ خضوع الدول لحكم القانون ، وكان من أثر ذلك إحلال قاعدة الحصانة النسبية محل مبدأ الحصانة المطلقة في غالبية البلاد . إلا أن هذه القاعدة الأخيرة لا يمكن استمرار الأخذ بها نظراً لما تثيره من صعوبات عند التطبيق »^(٢) .
إلا أن هذا الاتجاه ما هو إلا صورة جديدة لقاعدة الحصانة النسبية . ذلك أن الدول لا تخضع كل أعمالها الداخلية لرقابة محاكمها الوطنية .

= للقضاء ، ثم قلت بالتدرج أهمية تعبير النية المفترضة عن الحقيقة . وقد قام الفقه هنا أيضاً بدور كبير مكن المحاكم من تخطى الفراغ الموجود بين نظرية الحصانة المطلقة والحصانة النسبية .

(١) يمكننا دائماً مسؤولية الدول الأجنبية أمام محاكم خاصة تختص بالنظر في الدعاوى الناتجة عن العقد أو الخطأ بنفس الطريقة التي تسأل بها الدولة أمام محاكمها الوطنية .
وانظر بحث « مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة » ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٦٠ ، للدكتور طعيمة الجرف .

(٢) انظر :

٢ - الحصانة من القضاء وقواعد القانون الدولي :

ويفضى بنا ذلك إلى بحث مدى ما في إخضاع الدولة للقضاء الأجنبي من توافق أو تعارض مع قواعد القانون الدولي . والأخذ بهذا المبدأ فيه خروج عن الاعتقاد السائد في الآثار القانونية لمبدأ السيادة والمساواة للدول المستقلة . ومن الضروري أن تحدد ما إذا كانت هذه القواعد الدولية تمنع المحاكم حقيقة من نظر القضايا التي تمس بالدول الأجنبية . ودراسة العرف الدولي لا توفر لنا سابقة لمعارضة الدول في نظر محاكم دولة أخرى في قضية تخصها أو في التنفيذ عليها . فالحكومات تلجأ عادة إلى الطرق الدبلوماسية وتقبلور هذه الإتصالات دائماً في طلب تدخل دولة الإقليم لدى المدعى Appeal of intercession . ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات رسمية في الأحوال التي رفضت فيها الحكومات التدخل^(١) . وتجرى الدول عادة على الأخذ هنا بقاعدة المعاملة بالمثل ، مما يؤكد خلو القانون الدولي من القاعدة الدولية الملزمة . فالقواعد القانونية عادة لا تكتسب القوة الإلزامية من مبدأ المعاملة بالمثل ، ولا ينطبق شرط التبادل إلا على الامتيازات والمنح التي تتمتع بها الدول ولا تلزم بها طبقاً لقاعدة قانونية دولية . وقد يبدو هذا القول غريباً في البدء وخاصة إذا ما قارناه بما يقوله البعض من ترتيب مبدأ الحصانة من القضاء

(١) في قضية Attualità ومى باخرة تابعة للحكومة الإيطالية ، احتجت الحكومة الأخيرة لدى الولايات المتحدة بأن نظر محاكمها في هذه القضية مما يتعارض مع قواعد المجاملة الدولية .

“Rules of international courtesy which are invariably observed when the sovereign rights of a foreign State are involved”.

وأن ذلك “...was inconsistent with the dignity of a foreign State” ولم تتقدم الدول بأى احتجاجات حين مهدت المحاكم الإيطالية والبلجيكية والمصرية المختلطة الطريق وقررت اختصاصها بدعاوى الدول الأجنبية « أعمال الإدارة » . واتبعتها سائر محاكم الدول الأخرى ووصل بعضها إلى حد القضاء باختصاصه بالتنفيذ .

الأجنبي على مبادئ المساواة والاستقلال التي تتمتع بها الدول ذات السيادة^(١). إلا أن مبدأ الاستقلال يتطلب منطقياً اعتراف محاكم الدولة بصحة العمليات التشريعية التي تقوم بها دولة تعترف بها وتبادل معها العلاقات الدبلوماسية ، طالما لم تخالف هذه العمليات قواعد القانون الدولي ومبادئ العدالة ، وطالما لم تطلب من الدول الأخرى تطبيقها أو ترسم لها نطاقاً يمتد خارج إقليمها . وعلى ذلك فإذا قامت محاكم دولة بالنظر في القضايا المتعلقة بدولة أجنبية ، خاصة بالعمود أو الأخطاء التي ترتكب على نفس إقليم الدولة التي تمارس محاكمها الاختصاص ، فلا يمكن الدفع في هذه الحالة بوجود اعتداء على مبدأ سيادة الدول . بل إن القول العكسي فيه اعتداء صريح على مبادئ السيادة والاستقلال والمساواة ، ومحاولة الدولة التخلص من بعض أعمالها باعتبارها فوق القانون والدفع بعدم خضوعها للقضاء الأجنبي في هذه الحالة ، فيه مخالفة صريحة لأبسط مبادئ العدالة .

وإذا تعمنا في دراسة أصل حصانة الدول الأجنبية من القضاء الإقليمي نصل إلى تأسيسها على اعتبارات عدة لا يدخل فيها مبدأ الاستقلال والمساواة للدول ذات السيادة . وأهم هذه الاعتبارات :

١ — كرامة الدول الأجنبية .

(١) تؤكد الكتب الدراسية دائماً أن حصانة الدولة وممتلكاتها أساسه قاعدة قانونية دولية هي مبدأ مساواة واستقلال الدول ذات السيادة . وإذا رجعنا إلى الكتب التقليدية لا نجد أى دليل على ذلك . فغروسوس لا يشير إليها وبينكر شوك يعترض عليها . أما فائيل فبعد أن يعترف بها بالنسبة لرئيس الدولة الأجنبية لا يعلق عليها بخصوص الدولة ذاتها . ويذهب البعض إلى أن المبدأ ليس هو حصانة الدول الأجنبية وإنما المبدأ هو الاختصاص القضائي الإقليمي دولة ، وحصانة الدولة الأجنبية هي تنازل صريح أو ضمني عن القضاء من جانب الدولة الإقليم . انظر حكم القاضي Marshall في قضية Scooner Exchange v. Macfaddon لوثر باخت ، المرجع السابق ص ٢٢٩ .

٢ — الادعاء بأن الدولة ذات السيادة فوق القانون وتتمتع بمركز ممتاز أمام محاكمها الخاصة الداخلية .

ولا شك أن اتخاذ كرامة الدولة حجة لعدم إخضاعها للقضاء كلية لن يعمر طويلاً أمام الضرورات الدولية . وإخضاع الدولة الأجنبية للقضاء الأجنبي مع توفير الضمانات اللازمة لمنع إساءة الاستعمال لا يمس بكرامة الدولة من قريب أو بعيد . وقد لاحظ القضاء وبحق أن كرامة الدولة قد تمس من الدفع بالحصانة أكثر من قبولها الخضوع للقضاء^(١) . والدفع بالحصانة المطلقة مما يتعارض مع فكرة حكم القانون ولحقيقة مركز الدولة في المجتمع الحديث^(٢) .

وليس ثمة شك في أن إعفاء الدولة من الخضوع للقضاء الأجنبي أساسه الحصانة التي تتمتع بها الدول أمام محاكمها الداخلية . ونظرية حصانة الدولة سواء أ كانت دولة الإقليم أم الدولة الأجنبية من الخضوع للقضاء هو بقايا

"The dignity of a foreign State may suffer more from an (١) appeal to immunity than from a denial of it".

انظر أيضاً في الرأي المخالف ملحوظات Lapradelle على تقرير M. Lemonon الذي قدمه إلى جمعية القانون الدولي .

"L'égalité souveraine des Etats indépendants membres de la Société internationale, ne leur permet de venir ni en demande, ni en défense devant les tribunaux d'un autre Etat".

"Pour celle-ci, l'Etat, demandeur ou défendeur, est trop grand et cette justice trop petite".

ويرى Von Praag وهو من أشد أنصار الحصانة المطلقة أن أساسها هو تعارض مبدأ خضوع الدولة للقضاء الأجنبي مع الاحترام الواجب للدولة ذات السيادة .

انظر Revue de droit international et de législation comparée, 16 (1935), p. 100.

(٢) يرى لوثر باخت أن مبدأ الحصانة من القضاء الأجنبي إما أن قبله ككل أو نرفضه ككل فإما أن نطبقه على كل أعمال الدولة سواء أ كانت أعمال سلطة أم أعمال لإدارة وإما أن نخضع جميع هذه العمليات للقضاء . ويرى أنه إذا ما قامت دولة الإقليم بإخضاع تصرفاتها لحكم القانون دون أن تمنح لنفسها مركزاً ممتازاً ، مما يدفع بهذا الرأي إلى الأمام ، المرجع السابق ص ٢٣٠ .

العهد الذى كان صاحب السلطان يمارس العدالة فيه كمنحة لا كواجب . فهو أحد بقايا نظم الحكم المطلقة التى كان رئيس الدولة — وبالتالى الدولة — فيها فوق القانون^(١) .

ونجد العمل الدولى فى كثير من الدول يميل إلى إخضاع تصرفات الدولة لحكم القانون . وفى فرنسا تعالج العلاقات الخارجية باعتبارها جزء مهم من أعمال الحكومة *Actes de gouvernement* التى لا يجوز للمحاكم أو لمجلس الدولة النظر فيها^(٢) . وبالرغم من ذلك فالفقه والقضاء الفرنسى يجرى بالتدريج منذ الحرب العالمية الأولى على ترك مبدأ حصانة الحكومات الأجنبية المطلقة . ويقرر دستور وايمار (م ١٣١) مبدأ مسئولية الدولة عن أعمال موظفيها ويجيز الرجوع إلى المحاكم العادية بخصوصها . وكما تأثر فقه الحصانة المطلقة فى إنجلترا بمبدأ حصانة التاج فإن صدور قانون ١٩٤٧ *The crown proceedings Act* الذى أعطى الأفراد حق اللجوء إلى الطرق القانونية العادية ضد التاج أدى إلى تمهيد الطريق نحو وضع الدول الأجنبية والفرد على قدم المساواة أمام القانون^(٣) .

نخلص من كل هذه الدراسة لحصانة الدول ذات السيادة ، إلى إنكار وجود القاعدة الدولية التى تمنع من إخضاع الدولة للقضاء الأجنبى . والتطورات الحديثة والنشاط المتزايد للدول فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية

(١) ومى الفكرة التى عبر عنها القاضى Holmes فى قضية :

"Kawananakao v. Polyblank 1907, 205 U.S. 349, 353.

وأسس حصانة الدولة فيها على
on the logical and practical ground
that there can be no legal right as against the authority that
makes the law on which the right depends".

(٢) ويقول ديجى فى ذلك
"L'idée de Souveraineté est restée plus
vivante dans les relations extérieures des Etats que dans son activité
intérieure... cette persistance n'est certainement pas étrangère au
maintien de l'irresponsabilité de l'Etat en matière diplomatique.

أدت إلى تغيير النظرة التي عالج بها الفقه الدولي مبدأ السيادة والآثار التي رتبها عليه من حصانات دولية^(١). وسوف نرى فيما بعد أثر ذلك أيضاً على الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها رؤساء الدول وممثلوها في البلاد الأجنبية . فالفقه — كما سنرى — يبنى هذه الحصانات على الحصانة التي تتمتع بها الدول ذات السيادة . ونحن قد أوضحنا التطور الذي تقابله هذه الفكرة في العمل الدولي الآن مما سيكون له أثره أيضاً في تغيير الفكرة التقليدية في مراكز الدبلوماسيين وحصاناتهم .

حقيقة أن الدول ذات السيادة حرة التصرف داخل وخارج إقليمها إلا أن هذه الحرية تحد منها القواعد الدولية التي تقرر مسؤولية الدولة عن أعمالها . ووسيلة المجتمع الدولي في ذلك هي الطرق القضائية (الدولية أو الداخلية حسب الظروف وحسب طبيعة العمل) والإجراءات الدبلوماسية .

(١) بعد أن طالب البرفسور Lauterpacht بإخضاع الدولة الأجنبية لنفس المعاملة التي تلقاها دولة الإقليم أورد الاستثناءات التالية :

(أ) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التشريعية التي تقوم بها الدول الأجنبية والإجراءات اللازمة لتطبيقها . كأن تقوم الدولة بتأميم ممتلكات أجنبية طبقاً للأنظمة أو قانون داخلي يعارض التزام دولي سابق . حقيقة أن بعض الدول قد يلجأ إلى التخلص من مجموعة من الالتزامات بهذه الطريقة إلا أن العلاج في هذه الحالة يكون عن طريق الإجراءات الدبلوماسية .

(ب) الإبقاء على الحصانة بالنسبة للعمليات التنفيذية والإدارية التي تقوم بها دولة أجنبية داخل إقليمها ، كطرد غير قانوني أو سجن تعسفي أو إنكار للعدالة بصفة عامة . فلا تقبل الدعاوى الخاصة بالأخطاء التي ترتكبها الدولة على إقليمها وتصحيح الوضع هنا يكون عن طريق محاكم هذه الدولة أو الإجراءات الدبلوماسية العادية .

(ج) عدم جواز رفع دعاوى تخالف المبادئ المتعارف عليها دولياً بخصوص الحصانات الدبلوماسية . وهذا الاستثناء مرجعه الرغبة في تسهيل الاتصالات بين الدول ، وبرغم ذلك قررت بعض المحاكم اختصاصها بالنظر في مثل هذه الدعاوى .

الفصل الثاني

هيئات العلاقات الدولية

١ — تنشأ العلاقات بين أشخاص القانون الدولي بواسطة مجموعات تلعب دور الوسيط بين النظم الدولية المختلفة ، يطاق عليها لفظ هيئات *organes* و *agents* وهى سلطات تكلف بالتعبير عن إرادة الدولة أو الهيئات الدولية سواء أ كانت مؤقتة أو دائمة . وإذا كانت هذه الهيئات تعبر عن إرادة الدولة وتمثلها في المحيط الخارجى إلا أنها أيضاً هيئات وطنية داخلية . فالجتمع الدولى يستخدم الهيئات الداخلية « رئيس الدولة ، الوزراء ... الخ » لتكوين إرادة الدولة في المحيط الدولى ولتوثيق الروابط الدولية^(١) . فكان معنى كلمة « هيئة » في النطاق الدولى هو نفس المعنى الذى تقصده القوانين الداخلية حيث « الهيئة *organe* » هى السلطة المكلفة بالتقرير والإعلان عن رغبات الجماعة .

ويصدق ذلك على رئيس الدولة وعلى الوزراء على أقل تقدير^(٢) .

(١) انظر : *Le droit international public positif*, 1951, Cavaré : p. 827.

وأيضاً : Redslob : *Traité de droit des gens*, 1950, p. 193.

(٢) يقوم المجلس الفيدرالى أو إحدى لجانه في سويسرا بهذه المهمة . غير أن الدستور الفيدرالى يحتفظ بجزء منها للجمعية الفيدرالية « م ٨٥ من الدستور الفيدرالى الخاصة بإجراءات المحافظة على السلم وعلى استقلال وحياد سويسرا وإعلان الحرب وعقد المعاهدات » .

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٨٤ . انظر الدكتور حامد سلطان وعبد الله العريان المرجع السابق ص ١١٧ . والدكتور حافظ غاتم ، العلاقات الدبلوماسية والفصلية ١٩٦٠ ص ٤ .

٢ — وإذا قام الممثل (الهيئة) بنشاط معين باسم هيئة دولية فإنه لا يتمتع بسلطة التقرير التي يتمتع بها أفراد الطائفة الأولى . فهو لا يقوم — إلا فيما ندر — بالتعبير عن إرادة جماعية عليا . ومن السهل تفسير ذلك ، لأننا أمام هيئات قانونية دولية قليلة العدد نسبياً . والممثل هنا أداة لنقل رغبات الدولة *des agents de transmission* ، وهذا يصدق على مندوبي الدول في اللجان والمؤتمرات الدولية وفي فروع الأمم المتحدة واللجان الدولية .

٣ — وفي النهاية توجد طائفة أخرى من الأشخاص تقوم بتعيينهم الدول المعنية وتضع على عاتقهم عبء القيام بنشاط دولي في العلاقات المتبادلة بينها وبين أشخاص المجتمع الدولي الآخرين ، وهم الممثلون الدبلوماسيون .

وتقوم القواعد الدستورية الداخلية بتحديد الهيئات المختلفة التي تقوم بتكوين وبالإعلان عن إرادة الدولة في المحيط الخارجي ، وعادة تتولاها الأجهزة الإدارية العليا . ووزارة الخارجية هي أهم هذه الهيئات وتخضع كمبدأ لقواعد النظم الإدارية الوطنية . ووزارة الخارجية هي إحدى الهيئات التي يسبغ القانون الدولي عليها وصف الدولية^(١) . وذلك نظراً لقيامها بعمليات دولية مستقلة داخل نطاق السلطات التي يخولها إياها النظام القانوني الوطني « مثل عقد المعاهدات وإرسال مذكرات الاحتجاج أو تقريرها إجراءات خاصة بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية » .

الهيئات الوطنية:

ويدخل في هذه الطائفة رئيس الدولة (سواء أكان ملكاً أو رئيساً

(١) انظر براديه فوديريه ، المرجع السابق ص ٢٥٢ .

الجمهورية أو ديكتاتوراً) ووزير الخارجية . وهم برغم اختلاف درجة تمثيلهم للدولة يقومون بتكوين إرادتها والتعبير والإعلان عنها في المحيط الدولى الخارجى .

أولاً — رئيس الدولة :

١ — مفهومه :

(١) ويتفق المركز القانونى الدولى الذى تعترف به القواعد الدولية لرئيس الدولة مع الامتيازات التى كان يتمتع بها وفقاً للقوانين الدستورية الداخلية وقت نشأة القانون الدولى . فهو الهيئة الداخلية العليا le souverain التى تتمتع بالسلطة وبحق تقريرها *repraesentationis omnimodo* .

وتقضى قواعد القانون الدولى بإسناد إرادة رئيس الدولة والأعمال التى يؤدىها بهذا الوصف إلى الدولة نفسها . وتتحمل الأخيرة بكافة النتائج التى تترتب على هذه الإرادة أو على هذه الأعمال على أساس أن رئيس الدولة هو أسمى ممثل لها . فـ رئيس الدولة ليس بحاجة إلى تصريح خاص أو خطابات اعتماد لممارسة حقوقه كرئيس للدولة^(٢) .

(١) ويرى Verdross أن الهيئة الداخلية العليا فى الدولة هى فى النهاية — طبقاً للقواعد الدولية — الفرد أو الأفراد الذين يمارسون السلطة فعلاً فى الدولة . وإذا خضعت الحكومة إلى سلطان شخص يعمل من وراء الستار ، فهذا الشخص هو رئيس الدولة :

“Si donc le gouvernement officiel se trouve placé sous l'autorité (Befehlsgewalt) d'un détenteur du pouvoir agissant dans les coulisses, c'est ce dernier qui, en droit international, doit être considéré comme chef d'Etat”.

ومن السهل الرد على هذا القول ، فليس من الضرورى أن يكون الشخص الذى يمارس السلطة فى الدولة هو رئيس الدولة كما يخلف من النظم البرلمانية وما جرى عليه العمل فى الديكتاتوريات . ونجد أن الدستور السويسرى (المادة ١٠٣) يقضى بقيام مجلس من المستشارين الفيدراليين المتساوين فى الحقوق بممارسة السلطة التنفيذية العليا . فى حين تنص المادة ١٤ من القانون الفيدرالى الخاص بتنظيم الإدارة الفيدرالية الصادر فى ٢٦ مارس =

ورئيس الدولة هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية^(١)، ويلعب في معظم الدول دوراً ولو إسمياً^(٢) في ممارسة العلاقات الخارجية. وتقوم الدساتير المختلفة بتحديد السلطة التي يتمتع بها، وقد قامت النظم الدستورية الحديثة بتقييد سلطاته وقاسمتها السلطات التشريعية فيها. وقد يترك لهذه السلطة الأخيرة حق تقرير إعلان الحرب^(٣). وتحدد النصوص الدستورية والتقاليد الدولية دور رئيس الدولة في الممارسة الفعلية للعلاقات الخارجية كما تحدد شخصية ومصالح رئيس الدولة والظروف المحيطة به^(٤).

= ١٩٢٤ على قيام رئيس الاتحاد بتمثيله في الخارج. ويرى جوجنهايم أن هذا النص لا يتفق مع السلطات التي يتمتع بها رئيس الاتحاد وأنه أحد بقايا الفكرة القديمة في وظائف رئيس الدولة.

انظر جوجنهايم المرجع السابق ص ٤٨٥ وأيضاً ردسلوب المرجع السابق ص ١٩٣.

(١) ينص الدستور المصري على أن السلطة التنفيذية من حق رئيس الدولة (رئيس الجمهورية) الذي يتولاها ويمارسها على الوجه المبين في الدستور (مادة ١٦٩). فهو الذي يقترح القوانين (المادة ١٣٢) ويعرض عليها (المادة ١٣٤/١٣٣) ويصدر قرارات تكون لها قوة القانون فيما بين أدوار الانقضاء وفي فترة حل مجلس الأمة (المادة ١٣٥) ويصدر اللوائح التفويضية (مادة ٣٦) ويرتب المصالح العمومية (المادة ١٣٨) وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة (المادة ١٣٩) ويعين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين الدبلوماسيين (المادة ١٤٠) وله حق العفو (المادة ١٤١) ويعطى الحرب (المادة ١٤٢) ويرسم المعاهدات (المادة ١٥٣) ويعان حالة الطوارئ (المادة ١٤٥).

(٢) يعمل ملك إنجلترا على اكتساب صداقات الدول وتأييدها لدولته.

(٣) يقرر الدستور المصري في المادة ١٢ أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية وينص في المواد ١٤٠، ١٤٢ على إعطائه حق تعيين الممثلين الدبلوماسيين وعزلهم وحق إعلان الحرب بشرط تعاقب الإعلان على موافقة مجلس الأمة دون تفريق بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية. انظر الدكتور طعيمة الجرف، موجز القانون الدستوري ١٩٦٠ ص ٣٧٣.

(٤) تحدد القواعد العرفية الدولية المركز القانوني لرئيس الدولة بوصفه أسمى ممثل لدولته في المحيط الخارجي. وعادة يتمتع رئيس الدولة باختصاصات هامة في السياسة الخارجية سواء مارسها بنفسه كما هو الحال في الملكيات pays monarchiques أو بالديكتاتوريات =

وطبقاً لقواعد القانون الدولي ، يقوم رئيس الدولة بدور رئيسى فى التفاوض باسم دولته وفى عقد المعاهدات والتصديق عليها وفى إعلان الحرب وهى الصور الثلاث لعلاقات الدول الخارجية .

(ب) عقد المعاهدات : وقبل عام ١٧٨٩ وخلال جزء كبير من القرن التاسع عشر ، قام رؤساء الدول بدور شخصى مباشر فى عقد المعاهدات . كما حدث فى مؤتمر فيينا حين قام رؤساء الدول بالتوقيع على معاهدات الحلف المقدس (١٨١٤—١٨١٥) . إلا أن ذلك ، ورغم التطور الجديد فى العلاقات الدولية لا يحدث الآن إلا قليلاً^(١) . وقد حضر الرئيس ولسن مناقشة عهد العصبة وقام بالتوقيع عليه وعلى معاهدات فرساي شخصياً . إلا أن حضور رئيس الدولة المؤتمرات الدولية شخصياً ، قد تترتب عليه بعض المشاكل وبخاصة فى قواعد البروتوكول فى البلاد الديمقراطية^(٢) .

(ج) التصديق على المعاهدات : تنص الدساتير عادة على إعطاء رئيس الدولة بوصفه الهيئة الدستورية العليا حق التصديق على المعاهدات . فكان

= pays autoritaires وفى البلاد التى تأخذ بمبدأ فصل السلطات كالولايات المتحدة الأمريكية أو مارسها بواسطة وزراء مسئولون كما هو الحال فى الحكومات البرلمانية . ورئيس الدولة هو أعلى سلطة فى النطاق الخارجى puissance suprême . انظر Sibert : *Traité de droit international public*, 1951, T. II.

(١) مؤتمر القمة بباريس الذى انعقد فى صيف ١٩٦٠ وكان نصيبه الفشل . ومؤتمر الدار البيضاء الذى جمع بين رؤساء الدول الإفريقية . ومؤتمر أديس أبابا الذى أسفر عن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية .

(٢) تنص المادة ٦٥ من الدستور المصرى على أن « رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ، ويبلغها مجلس الأمة وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً لأوضاع المقررة ، وعلى أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة ، أو تتعلق بحقوق السيادة ، أو التى تحمل خزائن الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الميزانية . لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة » .

دور رئيس الدولة في التصديق على المعاهدات باق كما هو^(١).

هذا ويرتب القانون الدولي الآثار القانونية اللازمة على إرادة رئيس الدولة حتى ولو خالف في ذلك القواعد الدستورية الداخلية وتلتزم الدولة في هذه الحالة بنتيجة العمليات التي قام بها.

٢ - امتيازات رؤساء الدول :

هذا المركز الاستثنائي الذي يشغله رئيس الدولة في ميدان العلاقات الدولية يفسر لنا بالإشتراك مع مبدأ الاستقلال الذي تتمتع به الدول ذات السيادة^(٢)، وما ينتج عنه من واجب الاحترام الدولي لكرامة الدول الأجنبية، نصوص القوانين الداخلية التي تنص على معاقبة التعرض لرؤساء الدول، ومراسم التكريم المختلفة التي تقدم لهم عند سفرهم إلى الخارج^(٣)، *les honneurs officiels* ومجموعة الامتيازات والإعفاءات التي يقررها لهم العرف الدولي^(٤).

وقد استقر العرف الدولي على إعطاء رؤساء الدول الأجنبية عند سفرهم إلى الخارج مجموعة من الامتيازات المختلفة فما هي هذه الامتيازات؟ وما هي الاستثناءات التي ترد عليها؟ وما هو الأساس القانوني لها؟

وسندرس هذه الامتيازات بشيء من التفصيل لأنه لا يكفي تعداد هذه

(١) ورد ذلك في مؤتمر باريس ١٩١٩. أنظر كافاري المرجع السابق ص ٩.

(٢) "...et la courtoisie internationale qui ramène chaque Etat à respecter l'indépendance et la dignité des autres Etats souverains". Cour d'appel anglaise : aff. *Mighell v. Sultan of Jahore* 1894, *Cobbett, Cases*, 6th ed., T. I, p. 104, etc.

(٣) إلا إذا سافر متكرراً ويقع على سلطات الأمن الداخلية عيب حمايته في هذه الحالة.

الإمتيازات بل يجب أن نعالج ما تثيره من مشاكل في الميدان الدولي .

(١) الأساس القانوني لامتيازات رئيس الدولة : نظرية عدم التواجد

إقليمي : يقرر العرف الدولي إعفاء رؤساء الدول المسافرين بالخارج من الخضوع لأحكام القوانين والقضاء الأجنبي . ويسند الفقه هذا الامتياز بنظرية عدم التواجد الإقليمي exterritorialité وهي فرض ينحصر في اعتبار رئيس الدولة المسافر بالخارج والمقيم بدولة أجنبية كأنه لم يترك إقليم دولته وبذلك لا يخضع للنظم الداخلية للدولة المقيم على إقليمها .

ولا جدال في مجافاة هذا الإدعاء لمبدأ من المبادئ الرئيسية التي يقرها القانون الدولي للدول المستقلة وهو مبدأ السيادة . حقيقة أن الهدف المباشر الذي تسعى هذه النظرية إلى تحقيقه هو إسباغ الصفة الشرعية القانونية على تصرفات رئيس الدولة الموجود بالخارج حتى ولو خالفت اللوائح المحلية إلا أنه يمكننا الوصول إلى نفس الحل لو نظرنا إلى هذا الامتياز على أنه إعفاء استثنائي من الخضوع لسيطرة القواعد الأجنبية .

وقد ناقش الفقه قديماً هذه النظرية وذهب De Martens ^(١) إلى تقرير وجود عرف دولي أوروبي يمنح حق عدم التواجد الإقليمي لرؤساء الدول الأجنبية . أما Klüber فقد وسع من هذا الامتياز ومده إلى مقر رئيس الدولة وحاشيته ومنقولاته ^(٢) . وأخذ Heffter بنفس الرأي وأرجعه إلى مبدأ المساواة بين رؤساء الدول الأجنبية ^(٣) . أما Bluntchli ^(٤) فقد قرر أن سلامة العلاقات

(١) Précis du droit des gens moderne de l'Europe, 1864, liv. V, T. II, p. 10.

(٢) Droit des gens moderne de l'Europe, 1874, p. 80 et 192.

(٣) Le droit international de l'Europe, 1883, p. 126.

(٤) Les souverains sont, dans la règle, au dessus des lois de l'Etat, même s'ils se trouvent sur un territoire étranger". Le droit international codifié, 1881, p. 121.

الدولية ومبدأ استقلال الدول يجب مبدأ السيادة الإقليمية ، ولتأكيد استقلال الدول يجب عدم إخضاع رؤسائها لسلطة أجنبية .

والفقه والعرف الدولي إذ يقرران مبدأ عدم التواجد الإقليمي لرئيس الدولة ويمدان من أثره حتى يشمل حاشيته ومنقولاته^(١) فإنما يصدران في ذلك عن باعث واحد هو : رئيس الدولة هو أسمى سلطة في دولته ورمز سيادتها ومن ثم لا يجوز إخضاعه لأية سلطة أجنبية . فبما أن الدول متساوية في السيادة قانوناً ، فإن رؤسائها المعبرين عن إرادتها متساوون أيضاً ، ومبدأ المساواة بينهم ينفي فكرة خضوع أحدهم للآخر نظراً للاحترام الواجب إظهاره للدول ذات السيادة ولرؤسائها . وزيادة على ذلك فالدول تعامل رؤساء الدول الأجنبية معاملة ممتازة بناء على اعتبارات الملاءمة والمجاملة .

ماهية هذه الامتيازات :

١ — يجب على الدولة التي يقيم فيها استقباله وفقاً لمراسم خاصة ، تهطوي على الإجلال والاحترام .

٢ — يعفى رئيس الدولة من الخضوع للقوانين المحلية . وهو امتياز سلبي ينحصر في منع تطبيق القوانين المحلية على رئيس الدولة ، إلا أنه لا يسمح لرئيس لدولة بخرق القوانين المحلية .

٣ — عدم التعرض لشخصه وإعفائه من كل مظاهر العنف المباشر وغير المباشر التي قد تقوم بها السلطات المحلية بشرط عدم قيامه بما يخالف لوائح الأمن والنظام العام . ويشمل ذلك إعفائه من الخضوع لقضاء المحاكم الجنائية

(١) وذلك يرجع إلى معاونتهم رئيس الدولة ، بطريقة غير مباشرة ، على قيامه بأعباء وظيفته وتمثيل الدولة في الخارج .

إلا أن ذلك لا يمنع السلطات المحلية من اتخاذ إجراءات الأمن اللازمة . وإذا حدث وقام رئيس الدولة أثناء تواجده بالخارج بارتكاب مخالفة للقوانين المحلية فللدولة الحق في إنهاء زيارته^(١) .

٤ — يعني رئيس الدولة من دفع كافة الضرائب الشخصية والمباشرة كما يعني من دفع الرسوم الجمركية بالنسبة لأمتعته ولا يجوز تفتيش حقائبه أو أمتعته . بل وتجرى الحكومات على إعفائهم ، من باب الجمالة ، من دفع الرسوم التي تكون مقابل خدمات فعلية تقوم بها الدولة كالنور والكهرباء .

٥ — القضاء المدني : يجري العرف الدولي على إعفائهم من القضاء المدني وخاصة بالنسبة للديون التي يقومون بعقدها . والفقه والقضاء مختلفان حول اختصاص المحاكم الوطنية للدول الأجنبية بنظر الدعاوى التي ترفع على رؤساء الدول بخصوص الالتزامات التي يشتركون فيها عند تواجدهم بإقليم الدولة . ويذهب رأى أول ، استناداً إلى مبدأ السيادة ، إلى منع القضاء من النظر في هذه الالتزامات ، ولرئيس الدولة إن شاء ، التنازل صراحة أو ضمناً عن هذا الامتياز .

ويرى جزء آخر من الفقه ، ويؤيده في ذلك القضاء الفرنسي ، التفرقة بين الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة بوصفه ممثلاً للدولة ذات سيادة ، والأعمال التي يقوم بها بصفته الشخصية . ويقرر عدم خضوع الأولى لقضاء المحاكم ، أما الثانية فيجب رفع الدعوى بخصوصها . ويفرق هنا بين ما إذا كان رئيس الدولة مدعياً أو مدعى عليه . ففي حالة قيام رئيس الدولة برفع الدعوى^(٢)

(١) غير أنه لا يرق تحت طائلة القانون . انظر :

Vattel : *Le droit des gens*, édition annotée par Pradier-Fodéré, 1863, Liv. IV, chap. VII, T. III, p. 295.

(٢) يسير القضاء الأمريكي على هذا الرأى انظر :

aff. Dexter et Carpenter v. Kungling Jarnvagsslsentyre et al. U.S. Circuit Court of Appeals (second circuit) 14 juillet 1930.

وكذلك القضاء الألماني والإيطالي في قضية Sapphire التي عرضت أمام المحكمة =

لا يوجد ما يبرر الإعفاء من القضاء ، لا تنفاء مقتضيات المصلحة العامة . أما إذا رفعت عليه الدعوى فإن المحاكم الداخلية تقضى عادة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى . وأصل هذا الرأي حكم أصدرته إحدى المحاكم الإنجليزية في دعوى فسخ وعد بالزواج ارتبط به سلطان جوهور . فبعد أن قررت المحكمة تمتع سلطان جوهور بوصف رئيس الدولة ، قضت بأن الإعفاء من الخضوع للقضاء المحلى أساسه الاحترام الواجب لممثل كل دولة ذات سيادة^(١) ، وأن امتياز الإعفاء من الخضوع للقضاء الأجنبي يستند إلى مبدأ حصانة الدولة . وأكدت تمتع رئيس الدولة بهذا الامتياز حتى ولو قام بالتعاقد بصقته الشخصية أو بإسم مستعار^(٢) .

إلا أنه إذا قبل رئيس الدولة اختصاص المحكمة ، فإن الفقه والقضاء يقرران في هذه الحالة جواز الاستمرار في الدعوى "On ne saurait être plus exigeant que lui" فقبول رئيس الدولة رفع الدعوى عليه ينفي وجود ما يمنع من ممارسة الاختصاص القضائي . وسنتكلم عن هذه النقطة مرة أخرى فيما بعد .

٦ — يحتفظ رئيس الدولة أثناء سفره بالخارج ، بكل حقوق السيادة الخاصة بدولته ورعاياها . وله أن يصدر لوائح تنفيذية تخص دولته

== العليا للولايات المتحدة ، بعد أن تصادمت الباخرة سافير مع الباخرة الفرنسية Eurgale ، باسم نابليون الثالث إمبراطور فرنسا وطالب فيها بالتعويضات عن الخسائر التي ألحقت بالباخرة الفرنسية . وقررت محاكم الدرجة الأولى والاستئنافية ثم المحكمة العليا الأمريكية أن الرئيس الأجنبي له أن يرفع الدعوى أمام محاكم الولايات المتحدة الأمريكية .

Mighell v. Sultan of Johore, 1894.

(١)

قررت المحكمة في هذه القضية "Aucune juridiction ne peut être exercée par les tribunaux sur la personne de tout souverain d'un autre Etat".

(٢) أنظر كاثارى المرجع السابق ص ١١ وما بعدها .

طالما لم يتعدى على سيادة الدولة المقيم على إقليمها .

ولكن هل لرئيس الدولة أن يباشر القضاء خارج إقليم دولته ؟ يذهب رأى إلى السماح له بذلك فى حالات الضرورة ، بشرط ألا يتعارض ذلك مع قوانين دولته أو مع القوانين المحلية . غير أن ذلك لا يتمتع السلطات المحلية من التدخل إذا ما قام رئيس الدولة بعمل مخالف للنظام العام . ومعنى إعطاء رئيس الدولة سلطة القضاء على رعاياه ، إلزام السلطات المحلية بتنفيذ الأحكام التى يصدرها فى هذه الحالة على رجال حاشيته ، أو السماح له بتنفيذها بنفسه دون أن تستطيع هذه السلطات الحد من إساءة الاستعمال المحتملة فى هذه الحالة . وهو قول لا يمكن لنا الأخذ به .

ويجوز العرف على عدم السماح لرئيس الدولة بمباشرة القضاء على رجال حاشيته . ذلك أن سلطة القضاء إحدى خصائص السيادة ، ورئيس الدولة لا يتمتع بها فى إقليم الدولة الأجنبية الذى يخضع لسيادة رئيس دولة آخر .

ولا يمكن القول بوجود سلطتين تتمتعان بالسيادة فى دولة واحدة . فالأمة هى مصدر السلطات ولا شك أنها لم تقصد منح الأمير الأجنبى السيادة على إقليمها وما يترتب على ذلك من سلطة القضاء . ولا يمكن هنا قبول الدفع الذى يقدمه البعض بأن رئيس الدولة ذات السيادة الذى تستقبله الدولة الأجنبية له الحقوق للصيقة بمبدأ السيادة . ذلك أننا حتى لو قبلنا هذا الفرض ، فإن رئيس الدولة الأجنبى لا يمارس بالخارج إلا السلطات التى يمتلكها فى بلده الأصلية . وتجرى غالبية الدول على حرمان رئيس الدولة من حق ممارسة القضاء على المحيطين به ، بعد انتهاء عهد الإقطاع وعهد الملكية المطلقة . وعلى هذا فإذا ارتكب أحد أفراد الحاشية جريمة ما فعلى رئيس الدولة الأجنبى تسليمه إلى السلطات المحلية أو إعادته إلى دولته الأصلية . كما

لا يتمتع رؤساء الدول بحق إيواء المجرمين الفارين من القضاء الإقليمي^(١).

الاستثناءات التي ترد على امتيازات رؤساء الدول :

يورد الفقه الاستثناءات التالية :

١ — إذا دخل رئيس الدولة في الخدمة العسكرية للدولة التي يوجد في أراضيها . والمقصود هنا الخدمة العسكرية العاملة ، إذ أن الرتب الفخرية العسكرية لا تخضع أحدهم للآخر . والخدمة العسكرية العاملة تمنع تطبيق نظرية عدم التواجد الإقليمي وما ترتبه من امتيازات ، منعاً جزئياً ، بمعنى أن رئيس الدولة يتوقف امتيازاته هنا . وإذا حصل نزاع ما ، فالأفضلية لوصف رئيس الدولة وللأخير الخيار بين التنازل عن الخدمة أو عن امتيازات السيادة .

٢ — يفقد رئيس الدولة امتيازاته إذا زالت عنه صفة رئيس الدولة ، كما لو عزل أو تنازل عن العرش أو انتهت مدة رئاسته « إذا كان رئيساً للجمهورية » . والحكومة الدولة المقيم على أراضيها معاملته كفرد عادي في هذه الحالة^(٢) .

٣ — إذا أساء رئيس الدولة أثناء وجوده بالخارج إلى الدولة المقيم على إقليمها . كما لو قام بعمل يهدد الأمن والنظام العام أو بأعمال معادية لرئيس الدولة الموجود على إقليمها ، فحقوق الضيافة لا توجه ضد المضيف .

٤ — إذا وجد رئيس الدولة الأجنبي على إقليم الدولة رغم إرادة السلطات المحلية . وتجرى الدولة عادة على طلب تصريح بدخول رئيسها ويتم ذلك بتعبير رئيس الدولة عن رغبته في زيارة الإقليم ، أو إظهار نية القيام بالزيارة أو الإعلان

(١) انظر براديه فوديريه — المرجع السابق ص ١٩٠ .

(٢) وقد تحتفظ حكومة الإقليم له بها من باب المجاملة انظر Sibert المرجع السابق .

عنها^(١) وعادة ترحب السلطات المحلية بذلك من باب الجمالة .

٥ — تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته : إذا سافر رئيس الدولة تحت اسم مستعار فإنه يعامل كمواطن أجنبي عادى ، إلا أن له أن يعلن عن شخصيته فى أى لحظة فتصبح الامتيازات من حقه من جديد . وسفر رئيس الدولة تحت اسم مستعار يفيد رغبة رئيس الدولة فى التنازل عن صفته التمثيلية وما يترتب عليها من امتيازات . وإذا أخذنا بعكس ذلك تسببنا فى الإضرار بمصالح من يتعاملون معه وهم يجهلون شخصيته الحقيقية . فالفرد الذى يداين رئيس دولة وهو عالم بذلك ليس له أن يشكو إن ضاع حقه فى رفع الدعوى ، فقد تعاقد وهو عالم بصفة من يتعاقد معه . والوضع يختلف إذا تعامل مع رئيس دولة ينكر شخصيته الأصلية ، فالعدالة لا تتحقق إذا رفضنا السماح له برفع الدعوى عليه . فالواجب النظر إلى موقف المتعاقدين عند التعاقد ومعرفة ما إذا كان رئيس الدولة قد تنازل أو لم يتنازل عن امتيازاته حتى لا نعطى له فرصة التهرب من التزاماته بالإعلان عن شخصيته .

ويتجه جزء من الفقه إلى تقرير بطلان تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته وقبوله الخضوع للقضاء الإقليمى . ويبررون رأيهم هذا بأن رغبة رئيس الدولة فى الخضوع للقضاء المحلى فيها اعتداء صريح على واجبه فى احترام سيادة الدولة التى يمثلها . والقضاء لم يستقر على رأى واحد فى هذا الموضوع .

ذهبت المحاكم الإنجليزية إلى ضرورة تنازل رئيس الدولة صراحة عن امتيازاته أمامها حتى تنظر فى الدعوى^(٢) . ذلك أن قواعد الإجراءات المدنية

L'annonce d'un projet, la manifestation d'une intention, (١)
l'expression d'un désir.

(٢) قضية سلطان جوهو حيث طلبت المحكمة

"A submission in the face of the court, as for example by appearance to a writ". B.Y.B., 1958, p. 261.

الإنجليزية لم تكن تسمح لأى شخص سواء أ كان فرداً عادياً أو دولة ذات سيادة بالخضوع للقضاء المحلى إلا إذا قبل اختصاص المحكمة صراحة^(٢) . فكان القضاء الإنجليزى لم يقرر قاعدة من قواعد القانون الدولى العام أو قاعدة تتعلق فقط بالدول ذات السيادة وإنما أكد قاعدة إجرائية موجودة ، تطبق على كل أطراف الدعاوى فى القضايا التى ترفع أمامها^(٣) . ولا جدال

== واستندت المحكمة فى ذلك إلى آراء لقائيل ورد ذكرها فى الحكم :

"On his (i.e. the sovereign's) making himself known he cannot be treated as subject to the common laws, for it is not to be presumed that he has consented to such a subjection and if a prince will not suffer him in his dominion on that footing, he should give him notice of his intention".

واستناد المحكمة على هذه الفقرة غير سليم ، إذ أن قاتيل يقرر أن سفير الأمير متنبكراً لا يكتفى لإثبات النزاع ولكنه لا يشرح ما يجب فعله حتى يعتبر النزاع موجوداً .

Facie Curiae

(١)

(٢) . أنظر أيضاً القضية التى عرضت على القضاء الإنجليزى عام ١٨٩٦ .

The British Wagon Co. Ltd. v. Gray

وفىها أرسل المدعى عربات محملة بالفحم إلى المدعى عليه فى اسكتلندا وتم رفع الدعوى بناء على نص ورد فى العقد يقضى بتطبيق القانون الإنجليزى واختصاص المحكمة العليا الإنجليزية فى المنازعات الناتجة عن العقد . وقد رفضت المحكمة الحكم باختصاصها بناء على أن أطراف العقد ليس لهم تقرير اختصاص المحاكم عن طريق الاتفاقات المتقدمة .

"Such an agreement could not give the Court power to make an order which the rules say shall not be made. Such a contract was ultra vires, and of no effect". B.Y.B. 1958, p. 263.

وقد صدر قانون عام ١٩٢٠ غير هذه القاعدة ويقضى :

"Notwithstanding any thing contained in Rule I of this order the parties to any contract may agree (a) that the High Court of Justice shall have jurisdiction to entertain an action in respect of such contract, and, moreover in the alternative, (b) that service of any writ of summons in any such action may be effected at any place within or out of the jurisdiction on any party or on any person on behalf of any party or in any manner specified or indicated in such contract". B.Y.B. 1958, p. 262.

وفى قضية « الشرقىة The Charkieh » قضت المحاكم الإنجليزية بعدم انطباق وصف

رئيس الدولة على خديو مصر ورفضت الدفع بعدم خضوعه للقضاء . وقضت بأنه حتى لو كان يتمتع بهذا الوصف ، فإنه باستعماله السفينة فى الأغراض التجارية العادية ، قد تنازل عن هذا الامتياز .

أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء تفقد أهميتها أمام المحاكم الإنجليزية لو أنها أخذت بنظرية الحصانة النسبية التي أخذت بها المحاكم الأوروبية والتي تقضى بقصر الإعفاء على أعمال السلطة . ولو أن مشكلة التنازل عن الإعفاء من القضاء المحلي تختلف عن مشكلة تحديد مدى هذا الإعفاء ، وقد احتفظت مشكلة تنازل رئيس الدولة عن امتيازاته بأهميتها حتى في النظم القانونية التي تأخذ بالفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والقانون الإنجليزي لم يحدد بعد معيار الفرقة بين هذين النوعين من الأعمال ولذلك يميل الفقه الإنجليزي إلى تقرير قبول التنازل عن الامتيازات ورفض السماح لرئيس الدولة بالرجوع فيه ^(١) .

أما محاكم دول القارة فقد قبلت تقرير اختصاصها في الأحوال التي مد فيها الأطراف سلطة المحكمة عن طريق العقد . وقررت سلطة أطراف العقد في اختيار المحكمة المختصة ^(٢) . وانتقلت هذه القاعدة بالتدريج إلى القضاء الدولي . وحتى وقت قريب لم تفرق المحاكم الأوروبية بين الاختصاص الداخلي والاختصاص الخارجي ^(٣) ، وطبقت القواعد الداخلية ، بصرف النظر عما إذا

(١) والفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إحدى المشاكل القانونية المعاصرة . ذلك أن تحديد أعمال السلطة يتطلب مبدئياً عملاً سياسياً هو تحديد الوظائف العامة التي تقوم بها الدولة الحديثة . ولا يجب النشأؤم والقول بأن هذه الصعاب تقف حجر عثرة في قبول المحاكم لمبدأ الفرقة ، وخاصة بعد أن كثرت هذه الدعاوى ولذلك تبدو ضرورة النص صراحة على التنازل عن الامتيازات . ولن يكون لهذا النص أى فائدة إذا لم تعترف المحاكم بالقيمة القانونية التي يتمتع بها هذا النص .

انظر : *Delaume : Jurisdiction of Courts and International Loans*, in *American Journal of Comparative Law*, 6 (1957), p. 189.

(٢) تأثرت قوانين الإجراءات المدنية لدول القارة المختلفة بالقاعدة الرومانية *prorogatio fori* . انظر :

Engelmann-Millar : History of Continental Civil Procedure, Boston, 1927, p. 552.

(٣) وبخاصة لانقسام بعض الدول الأوروبية حتى وقت قريب إلى دويلات صغيرة « ألمانيا وإيطاليا وسويسرا » . انظر قرار المحكمة العليا الألمانية الصادر في ١٤ نوفمبر ١٩٢٩ ، المجموعة الرسمية ، المجلد ١٢٦ ص ١٩٩ .

كانت المحكمة التي اتفق الطرفان على اختصاصها ، من وجهة نظر أحد الأطراف أو من الوجهة القانونية ، محكمة أجنبية . والقول بغير ذلك في قارة تتداخل دولها وتبادل التجارة ، يضر باقتصادها وتجارتها أكبر الضرر . ولهذا فإن الفقه الأوروبي في دراسة مشكلة التنازل عن الامتيازات لم تقابله المشاكل التي واجهت القضاء الإنجليزي . ولم يكن من السهل إنكار أو رفض إعطاء هذا الحق لرئيس الدولة^(١) ، بعد أن قررته المحاكم للأفراد العاديين . وتجري المحاكم على السماح بالتنازل عن امتياز الإعفاء من القضاء المحلى سواء صراحة أو ضمناً وباختصاص المحكمة التي يتفق عليها الطرفان .

والارتباط واضح بين فقه وقضاء حصانة الدولة من الخضوع للقضاء الأجنبي ونظرية عدم التواجد الإقليمي وما ترتبه من عدم خضوع رئيس الدولة للقضاء المحلى . ونحن نرى التفرقة هنا بين نوعين من الأعمال :

١ - أعمال السلطة ، وهذه لا يجوز لرئيس الدولة التنازل عن الإعفاء من

(١) يقرر Gmür أن غالبية الفقه القانوني تقبل فكرة التنازل عن الإعفاء من القضاء بأي شكل وأنها ملزمة للدولة التي قامت بها . واتبعت المحاكم الأوروبية وجهة النظر هذه ، فنجد أن المحكمة السويسرية الفيدرالية العليا قد قررت أن إصدار أذونات حكومية قابلة للدفع في سويسرا تتضمن قبول الاختصاص القضائي السويسري - Official Reports, Vol. 44, part I, p. 54 وقد مهد هذا الحكم الطريق لقضاء المحاكم السويسرية وفي توضيح الفرق بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة . والمحاكم الفرنسية تأخذ بتفسير للإعفاء أضيق من ذلك الذي تقول به المحاكم الإيطالية والبلجيكية ، غير أنها تقرر منذ عام ١٨٨٨ أن التنازل الضمني أو الصريح صحيح قانوناً . انظر :

Tribunal Civil Seine re Rochald O. Dahdah v. Tunisian Government, 10 April 1888 ; Journal du droit international, Clunet, p. 670.

ويوجد في الرأي المعارض حكمان : صدر أحدهما من أحد المحاكم الفرنسية والآخر من المحكمة العليا اليابانية . ويقرر الحكم الأخير عدم جواز تقرير الاختصاص في اتفاق يعقد بين دولة أجنبية وأحد الأفراد العاديين . إذ أن قبول الاختصاص في رأى المحكمة ، يجب أن يتم عن طريق معاهدة تعقد بين الحكومة اليابانية والحكومة الأجنبية . انظر :

Matsuyama and Sano v. Republic of China, Annual Digest of International Law, 1927-1928, Case No. 107.

القضاء بالنسبة لها لما في ذلك من اعتداء على حقوق الدولة التي يمثلها .

٢ — الأعمال العادية التي قد يباشرها رئيس الدولة سواء أ كانت أعمال إدارة أو أعمال قام بها بصفته الشخصية وهذه يجوز له فيها التنازل عن امتيازاته . وإذا قام بالتنازل فلا يجوز له أن يرجع فيه فيما بعد وإلا أدى ذلك إلى ظلم أطراف العقد الآخرين . ولا شك أن سيادة الدولة لا يجب أن يتخذ منها رئيس الدولة ستاراً لأعماله الشخصية ، يتنازل عنها يوماً ويعلن صفته ويطالب بامتيازاتها في يوم آخر .

نظريّة عدم التوافق القلبي ورؤساء الجمهوريات :

رئيس الدولة أياً كان وصفه ، يتمتع بالامتيازات التي يقرها العرف الدولي لشاغل هذا المنصب . ويجرى جزء كبير من الفقه على التفرقة في المعاملة بين الملوك ورؤساء الجمهوريات فيما يتعلق بالامتيازات التي تقرر لهم في الدول الأجنبية . فإذا سافر رئيس الجمهورية إلى الخارج وقام بعمليات مختلفة بوصفه رئيساً لدولته ، فإن له الحق في الدفع بالإعفاء من القضاء المحلى . وإذا لم يعلن عن صفته هذه حتى ولو لم يكن مجهلاً فإنه يعامل معاملة الأفراد العاديين . ويبرر Pradier-Fodéré ذلك بقوله إن الملك له وضع خاص لأنه يمثل سيادة الدولة ولا يخضع لسيادة خارجية إلا استثناء ، في حين يحدث العكس بالنسبة لرؤساء الجمهوريات . فهم ، كقاعدة عامة ، أشخاص عاديين قبل رئاستهم وبعد انتهاء مدتها . وصاحب السيادة في الجمهوريات الحديثة هو الشعب ، أى مجموع المواطنين ، والهيئة العليا — السلطة العليا — في الدولة ذات النظام الجمهورى تنوب عن الشعب صاحب السيادة الذى يمنحها مجموعة من الاختصاصات تقوم بتحديد القواعد الدستورية الداخلية . ورئيس الجمهورية لا يتمتع بالسيادة لشخصه فهو ليس إلا مواطن عادى اختاره مواطنوه لشغل مركز ممتاز بصفة

مؤقتة . وهو أهم موظف تنفيذي في دولته ، ويساعده في أداء عمله مجموعة من الهيئات الأخرى . وهو رمز استقلال الدولة وعنوان كرامتها ويجب له لذلك الاحترام الواجب لأتمته . ويترتب على ذلك إعطائه الحق في لقب رئيس الدولة وفي المعاملة اللائقة وفي مراسم الحفاوة والتكريم التي يقررها العرف الدولي ، إلا أنه لا يتمتع بالامتيازات الشخصية المقررة لرؤساء الدول المللكية . *

إلا أن هذا القول لا يصدق الآن ، فرئيس الدولة ، سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية لا يمثل إلا شيئاً واحداً هو سيادة الأمة بصرف النظر عن الطريقة التي يتم بها اختياره . والامتيازات التي يقررها العرف الدولي الآن لرئيس الدولة يقررها لشاغل هذا المنصب بصرف النظر عن طبيعة مركزه في القانون الداخلي ، أي أن العرف يقررها للدول ذات السيادة أولاً ثم لشاغل هذا المنصب ثانياً .

تقرير نظرية عدم التواجد الإقليمي :

١ — يهاجم البعض نظرية عدم التواجد الإقليمي بالبعد عن الحقيقة والاعتماد على الحيلة والافتراض . غير أنهم في هذا النقد ، لا يهدفون إلى حرمان رئيس الدولة عند سفره بالخارج من التمتع بالامتيازات اللازمة وإنما يرون أن هذه الامتيازات لا تحتاج إلى الافتراض في تبريرها . ويرى هذا الجمع من الفقهاء أنها من أخطاء النظريات التي ابتدعها تاريخ الفقه القانوني ، فدولة الإقليم لا يمكنها رفض منح رئيس الدولة ما تمنحه عن طيب خاطر لسفرائه ووزرائه المفوضين ، وبما أن الأخيرين يتمتعون بامتياز عدم التواجد الإقليمي فمن باب أولى تمتع رؤساء الدول بهذا الامتياز . وخطأ هذا القول ظاهر في أن امتيازات الدبلوماسيين تستمد قوتها القانونية من قيامهم بأعباء الوظيفة

الديبلوماسية . والامتيازات التي يجرى العرف على تقريرها لم ما هي إلا مراسم ومجاملات لا تركز على أى أساس قانونى سليم . وبالتالى يمكننا أن نؤسس هذه الامتيازات على الاحترام الواجب نحو مركزهم الكبير^(١) .

٢ - وهاجم البعض الآخر هذه النظرية وقرر مخالفتها لقواعد العدالة والنظام العام . فالمحافظة على النظام الاجتماعى يقتضى معاقبة الجرائم المختلفة سواء ارتكبها رئيس دولة أو فرد عادى . ومن جهة أخرى فالجماعة تهتم بتطبيق الأحكام المدنية اهتمامها بتطبيق الأحكام الجنائية . والقانون الدولى لا دخل له بقضاء المحاكم ، الذى لا يس إلا بحقوق وواجبات الجماعة . والمحافظة على النظام الاجتماعى شرط أساسى لوجود واستمرار الجماعات البشرية ولا كيان للقانون الدولى إذا اختفى القانون الجنائى والقانون المدنى كما أن توزيع العدالة بين الأمم لن يتم إلا إذا تحققت بين مختلف الأفراد . ولا يمكن قبول ما ذهب إليه Bynkershoeck من عدم جواز محاكمة رؤساء الدول وما رتبته على قوله هذا من عدم جواز خضوعهم للمحاكم المحلية . حقيقة وجد هذا الوضع فى النظم القانونية القديمة إلا أن العصر الحديث وانتشار الديمقراطية قد أدى إلى تطور كبير فى الفكر القانونى . ويرى هؤلاء الفقهاء أن التفرقة بين الجرائم المختلفة وإخضاع بعضها لقضاء المحاكم وإعفاء البعض الآخر منها فيه منافاة للقواعد القانونية فالقانون لا يفرق بين الجرائم ، وطلب مغادرة رئيس الدولة للأقليم لا يكفى لتحقيق العدالة وإنما هو بالفعل اعتداء صارخ عليها . ويرى Phillimore أننا حتى لو اتخذنا من مبدأ السيادة أساساً لهذه النظرية^(٢) فإن

(١) انظر De Martens : Précis du droit des gens moderne de l'Europe, 1864, T. II, p. 11.

Par in parem non habet potestatem.

(٢)

رئيس الدولة حين يقوم بارتكاب جريمة في بلد أجنبي أو بمقد مجموعة من الديون فهو يتصرف بصفته الشخصية ولا يمكن الدفع بأن الدولة التي يمثلها هي التي قامت بهم . ولا شك في ضعف نظرية تركز على الإعفاء من القضاء نتيجة للخلط بين رئيس الدولة وبين الدولة التي يمثلها . فنظرية لويس الرابع عشر L'Etat c'est moi لا يمكن قبولها أساساً للمراكز القانونية ، والدفع في عصر سيادة الدساتير بأن شخص رئيس الدولة يندمج في الأمة هو مما لا شك فيه نوع من الفوضى الفكرية .

هل نأخذ بتفسير Wheaton الذي أسس هذه النظرية على قواعد المجاملة الدولية ؟ غير أن قواعد المجاملة لا يمكن أن تحجب قواعد العدالة . ويرد Wheaton على ذلك بأن الدولة إذا قبلت السماح لرئيس الدولة الأجنبي بدخول إقليمها ، كان معنى ذلك قبولها إعطائه امتيازات السيادة ومنع القضاء من ممارسة القضاء . ولا شك في ضعف هذه الحجة ، فإعفاء رؤساء الدول من الخضوع للقضاء الإقليمي هو استثناء من القواعد العامة يؤدي إلى وقف ممارسة القضاء في كل الأحوال التي تتعلق برئيس دولة أجنبي . وممارسة العدالة كما سبق لنا القول هو أحد مظاهر السيادة التي تتمتع بها الدولة ، ولا يمكن للأخيرة التنازل عنها . وتحقيق العدالة هو من أهم أسس النظم الاجتماعية ، والسماح لرؤساء الدول بمخالفة اللوائح وارتكاب المنوعات دون خوف من جزاء ، ضد مصلحة الأفراد بل ضد مصلحة الدولة نفسها . وأهم واجبات الأمة هو واجب المحافظة على كيائها مما يؤدي إلى بطلان الاتفاقات الضمنية المخالفة^(١) لهذا الواجب .

ونحن نرى أن أساس هذه النظرية هو الاحترام المتبادل للمركز الممتاز الذي يشغله رؤساء الدول الأجنبية . فنظراً لتمثيلهم دولاً ذات سيادة فإن

Laurent : *Le droit civil international*, T. III, Nos. 28 et (١) suiv., p. 44.

ذلك يعطيهم الحق في التمتع ببعض الامتيازات . وقد سبق لنا أن أوضحنا عند الكلام على امتيازات الدول ذات السيادة أن الاتجاه الآن في الفقه والقضاء يميل إلى إخضاعها لسلطان المحاكم الوطنية مع التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة وإعفاء الأولى من الرقابة القضائية . ولا شك أن نفس القول ينطبق على الشخص الذي يمثل الدولة . فإذا قام بعمل ما يدخل في طائفة أعمال السيادة فنحن نرى إعفائه من الرقابة القضائية الأجنبية تأسيساً على الاحترام الواجب لشاغل وظيفته . إلا أنه إذا قام بعمل ما ، بصفته الشخصية ، دون أن يصدر في ذلك عن باعث المصلحة العامة فإنه يخضع للقضاء الأجنبي . ولا شك أن المشكلة هي صعوبة التفرقة بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة إلا أنه في الأحوال التي تسهل فيها التفرقة فإنه يسأل شخصياً عن أعماله سواء أمام القضاء الأجنبي أم القضاء الوطني . والاتجاه في القضاء الآن إلى الحد من أعمال السلطة غير أنه متى ثبت أن رئيس الدولة قام بعمل يدخل في طائفة أعمال السيادة فإن دولته تسأل عنه طبقاً للقواعد العامة في أحكام المسؤولية الدولية .

وعلى العموم فإن أهمية هذا البحث فيما يتعلق برؤساء الدول قليلة نسبياً وذلك أنه بالرغم من كثرة الزيارات المتبادلة بين رؤساء الدول فإنه من النادر جداً عقدهم لديون لا يوفون بها أو ارتكابهم لجرائم تقع تحت طائلة قوانين الدولة الموجودين على إقليمها . وسنعود مرة أخرى إلى الكلام عن هذا الموضوع عند بحثنا للحصانات الدبلوماسية .

ثانياً — وزير الخارجية :

يوجد إلى جانب رئيس الدولة وتحت رياسته ممثل يشاركه تصريف الأمور الخارجية للدولة ، وتوجيه سياستها الخارجية وعلاقاتها مع سائر الدول

يعاونه في ذلك مجموعة من الموظفين^(١) . ووزير الخارجية^(٢) أهم الهيئات الداخلية التي يعنى بها وينظمها القانون الدولى وهو الذى يقوم عملاً بإدارة العلاقات الخارجية . فبالرغم من السلطات التى قد يتمتع بها ويمارسها رؤساء الدول والحكومات فإن المسئولية الرئيسية فى رسم السياسة الخارجية للدولة تقع على وزارة الخارجية ووزيرها . ووجود منصب وزير للخارجية للإشراف على كل ما يمس الدولة بالخارج له ما يبرره . فمن اللحظة التى تقرر فيها الوحدة السياسية ، تبادل التمثيل مع الخارج مع ما يترتب عليه من مفاوضات متعددة ومقابلات واتصالات ومؤتمرات ، تبدو أهمية وضرورة وجود شخص مسئول عن الإشراف عن هذه العمليات^(٣) . ووزير الخارجية عضو مهم فى وزارة دولته وهو الذى يتخذ القرارات فى المحيط الدولى ويلون السياسة الخارجية^(٤) . ويديرها ويخضع لإشرافه ممثلو دولته بالخارج ، كما يقوم بإجراء المفاوضات وعقد المعاهدات وهو على اتصال مستمر بممثلى الدول الأجنبية الموجودين على إقليم الدولة^(٥) .

(١) انظر حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول القانون الدولى ١٩٥٣ ص ١٢٥ .
(٢) سكرتير الدولة للشئون الخارجية (فى إنجلترا) سكرتير الدولة (الولايات المتحدة)
قوميسير الشعب للشئون الخارجية (الاتحاد السوفيتى) وزير الدولة (أسبانيا) وغالبية الدول تطلق عليه وزير الخارجية .

انظر حافظ غانم ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ١٩٦٠ ص ٢١ .

(٣) انظر ريدسلوب ، المرجع السابق ص ١٩٤ ، انظر أيضاً براديه — فوديريه
المرجع السابق ص ٢٥٦ وأيضاً كافارى المرجع السابق .

(٤) كلنا نعلم مدى الأثر الذى أحدثته جون فوستر دالاس فى سياسة أمريكا الخارجية وبخاصة سياسة « حافة الحرب » .

(٥) وارتبطت أول صورة للهيئة المختصة بالانصالات الخارجية وإدارة العلاقات الدولية بصالح وستفاليا وبعض السكردينال ريشليو . فتجدت الدول ضرورة تبادل الرقابة والآراء السياسية وخاصة بعد أن كثرت إرسال المبعوثين الأجانب .

وزير الخارجية رسول دولته ووسيطها لدى حكومات الدول الأجنبية .. ونظراً لأنه يقوم بالنيابة عن رئيس الدولة بإدارة الشؤون الخارجية فهو الهيئة الداخلية التي يسبغ عليها القانون الدولي وصف الدولية في العلاقات الخارجية . وفي الدول التي يمارس فيها رئيس الدولة إدارة العلاقات الخارجية ، فإن وزير الخارجية يظل محتفظاً بأهميته بوصفه الوسيلة التي تتم بها هذه العلاقات ^(١) .

ومنذ عام ١٩١٨ ومهام وزراء الخارجية تتكاثر ، فقد قاموا بدور رئيسي في عقد المعاهدات وخاصة في اجتماعات الجمعية العمومية لعصبة الأمم وفي مجلس العصبة بل وكانوا كثيراً ما يجتمعون اجتماعات مستمرة على مدار الأعوام . وقدمت اعتراضات عدة في البدء على ذلك وأسف البعض لترك التقاليد الدبلوماسية القديمة . واتبع نفس الحل عام ١٩٤٦ عند وضع معاهدات الصلح فقد قام مجلس وزراء خارجية الدول الأربع الكبرى Conseil des Quatres بوضع النقاط الأولى لهذه المعاهدات . وأصبح إجماع وزراء الخارجية للدول المختلفة أحد مظاهر الاتصالات الدولية الحديثة ، وفضلاً عن ذلك تجعل بعض المنظمات من بين فروعها مجالس تجمع بين وزراء خارجية الدول الأعضاء كما هو الحال في الجامعة العربية وجامعة الدول الأمريكية وحلف شمال الأطلسي ومجلس أوروبا ^(٢) ومنظمة الوحدة الإفريقية ^(٣) .

ونظراً لأن وزير الخارجية هو الرئيس الطبيعي للممثلين الدبلوماسيين للدولة فإن له الأولوية على كل رجال الهيئة الدبلوماسية الأجنبية . وعليه أن يؤدي

-
- (١) يتولى رئيس الجمهورية العربية المتحدة وفقاً لأحكام الدستور المؤقت مسؤولية إدارة العلاقات الخارجية ، ويساعده وزير الخارجية في هذا الشأن . إلا أن الدستور قرر مسؤولية الوزراء عن أعمال وزاراتهم أمام مجلس الأمة . المادة ٣٩ من الدستور المؤقت .
- (٢) انظر حافظ غانم وعائشة راتب ، المنظمات الإقليمية المتخصصة ١٩٦٠ .
- (٣) المادة ١٢ من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية « يتكون مجلس وزراء المنظمة من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو أي وزراء تحددهم حكومات هذه الدول » .

القسم أمام رئيس دولته ، ويجب عليه بعد تعيينه إخطار البعثات الدبلوماسية الأجنبية ورؤساء بعثات دولته وقناصلها بالخارج ، بهذا النبا كتابة .

اختصاصات وزير الخارجية :

وزير الخارجية وفقاً للقواعد الدولية هو ممثل الدولة وهو الناطق باسمها في الميدان الدولي . ويحدد القانون الدولي العام اختصاصات وزير الخارجية على النحو التالي :

العمل على تقوية الروابط مع الدول الأجنبية واستلام المراسلات التي ترسلها حكوماتها ؛ إدارة المفاوضات الدولية والإشراف على كتابة وتوقيع التفهرافات والمكاتبات المختلفة ، تحضير مشروعات المعاهدات والمذكرات والإنذارات والسهر بدقة على تنفيذ الاتفاقات الدولية والعمل على المحافظة على الوثائق الدبلوماسية ، اقتراح أسماء المبعوثين الدبلوماسيين والقناصل على رئيس الدولة وإعطائهم خطابات الاعتماد اللازمة ، كتابة التعاليمات التي يحملها الممثلون معهم إلى الخارج أو التي ترسل إليهم ، إخطار الحكومات الأجنبية بإرسال أو سحب الممثلين الدبلوماسيين واستقبال مبعوثي الدول الأجنبية وتقديمهم لرئيس الدولة وإصدار براءات الاعتماد *exequatur* لقناصل الدول الأجنبية ، والعمل على احترام حصانات الممثلين والقناصل طيلة تواجدهم على إقليم الدولة ، حماية مصالح دولته الأدبية والمادية بالخارج وخاصة مصالحها الاقتصادية والتجارية والعمل على تأكيدها وتأييدها ، وكذلك حماية مواطنيه بالخارج واستلام وإرسال مطالبات زعايا دولته ضد الدول الأجنبية ورعاياها^(١) إلخ .

Padeford and Lincoln: *International Politics*, 1954, p. 473. (١)

وقد تم تنظيم وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة عام ١٩٥٧ ، وأعاد القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٥٩ تعيين موطنى وزارة الخارجية ، كما صدر القرار الجمهورى رقم ١٣٦٧ لسنة ١٩٥٩ الذى وحد شروط الخدمة فى وزارة الخارجية عن طريق تطبيق اللائحة =

وبجانب مسئولية تنظيم السياسة الخارجية والإشراف على إدارة أعمال وزارته في الداخل والخارج ، فإن برنامج وزير الخارجية مزدحم بالمحادثات الدبلوماسية والمؤتمرات والزيارات والاجتماعات . فهو يقوم بالمحادثات والمفاوضات المهمة Top level . وهي عملية تتطلب منه الغياب المتكرر المستمر عن إقليم دولته^(١) . وكان لاتساع نطاق العلاقات الخارجية وتعدد مظاهرها أثره في ضرورة استعانة وزراء الخارجية بالمساعدين الفنيين وخاصة في الموضوعات

== التنظيمية للخدمة في وزارة الخارجية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٤٦ لسنة ١٩٥٨ على موطنى وزارة الخارجية من أبناء الإقليم الشمالى ، كما صدر القانون رقم ١٠٣ لسنة ١٩٥٩ بشروط التعيين في وظائف المحققين في وزارة الخارجية ، والقرار الجمهوري بشأن توحيد بدل التمثيل لأعضاء السلكين الدبلوماسى والقنصلى . وتأخذ وزارة الخارجية في الجمهورية العربية المتحدة بنظام التشابه والتماثل بين وظائف الإدارة العامة للوزارة وبين وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى وتعمل على إجراء تقيلات بين من يشغلون وظائف الإدارة العامة ومن يشغلون وظائف السلكين الدبلوماسى والقنصلى . ونظام التماثل هذا هو المتبع في غالبية الدول كفرنسا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة . ويعاون وزير الخارجية عادة نواب له ووكلاء للوزارات . وتنقسم الوزارة إلى مجموعة من الإدارات يرأس كل منها موظف كبير بدرجة سفير أو وزير مفوض يعاونه عدد من الموظفين . وتنقسم وزارة الخارجية العربية إلى الإدارات الآتية : (١) إدارة مكتب الوزير . (٢) إدارة مكتب نائب الوزير . (٣) إدارة مكتب وكيل الوزارة . (٤) إدارة المراسم . (٥) إدارة المؤتمرات والهيئات الدولية . (٦) إدارة الصحافة . (٧) إدارة المعاهدات . (٨) إدارة الثقافة . (٩) إدارة غرب أوروبا . (١٠) إدارة شرق أوروبا . (١١) إدارة أمريكا الشمالية . (١٢) إدارة أمريكا اللاتينية . (١٣) الإدارة الآسيوية والشرقية . (١٤) إدارة الشؤون الإفريقية . (١٥) الإدارة العربية . (١٦) إدارة الأبحاث . (١٧) إدارة التفيتش . (١٨) الإدارة القنصلية . (١٩) الإدارة العامة . (٢٠) إدارة المفتريين . (٢١) الإدارة المالية . (٢٢) إدارة المحفوظات . (٢٣) الإدارة اتقانونية .

(١) افتتح دين راسك وزير الخارجية الأمريكية أخيراً جولة جديدة من المباحثات الهامة بين الشرق والغرب تشترك فيها ٦٠ دولة أو أكثر . وتحدد مستقبل العلاقات مع روسيا فقد اجتمع بوزير خارجية ألمانيا الغربية ثم تباحث مع انيليو بيتشيونى وزير الخارجية الايطالية كبدية لسلسلة من المباحثات يجريها مع ٥٠ أو ٦٠ من رؤساء الدول ووزراء الخارجية في واشنطنون ثم في نيويورك خلال اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة .
الأهرام ٢١/٩/٦٣ .

المتعاونة بالمشا كل الدولية التي تتصل بميادين تخصصهم . وقد تقوم الهيئات الفنية المختصة بالمسائل الاقتصادية والمالية والحربية بتقديم مشوراتها ونصائحها . ويتصل المبعوثون الأجانب ، تحت إشراف وزارة الخارجية ، بممثلى هذه الهيئات . كما أنها توفر لوزير الخارجية الخبراء والمستشارين اللازمين للبعثات الدبلوماسية والهيئات الدولية وفروعها ، ويصاحب وفود الدول في المؤتمرات دائماً عدد من هؤلاء الفنيين . وقد دأبت الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب وبعدها على إرسال ممثلين للخزانة والتجارة والدفاع وهيئة المساعدات الدولية في الاجتماعات التي عقدت خلال هذه الفترة . ويعمل هؤلاء الفنيون ، بجانب خضوعهم لوزارتهم الأصلية ، تحت إشراف وإدارة وزير الخارجية أو أحد مساعديه أو السلك الدبلوماسى بالخارج .

سلطات وزير الخارجية :

سبق لنا القول أن وزير الخارجية ، طبقاً لقواعد القانون الدولى هو ممثل للدولة ، بمعنى أن إرادته ونشاطه ينسبان لدولته ويقيدانها في الدائرة الدولية . فما هو مدى مسئولية الدولة عن أعمال وأقوال وزير الخارجية ؟ أثير هذا السؤال أمام محكمة العدل الدولية في قضية Greenland Oriental بعد أن صرح وزير خارجية النرويج لممثل الدانمرك كتابة في ٢٢ يوليو ١٩١٩ بأن دولته تعترف بسيادة الدانمرك على جرينلاند . ثم حدث أن عدلت النرويج عن هذا الموقف وتمسكت الدانمرك به وعرض الموضوع على محكمة العدل الدولية^(١) . فقررت الأخيرة أن تصرح وزير الخارجية لدبلوماسى أجنبى ، باسم حكومته في

مسألة تدخل في اختصاصاته يقيد الدولة التي يمثلها وذلك لأنه صدر من ممثل له حق التعبير عن إرادتها^(١).

“Une réponse faite par le Ministre des affaires étrangères au nom de son gouvernement à un agent diplomatique étranger dans une affaire qui est de son ressort, lie le pays dont il est le Ministre. (٢)”

وقد استقر الفقه والقضاء على هذا الرأي منذ صدور هذا الحكم^(٣).

(١) اجتماعات وزراء خارجية الشرق والغرب أثناء اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة لاستكشاف احتمالات تحقيق تقدم في مسألة برلين وغيرها من نقاط النزاع القديمة بين الشرق والغرب وذلك في جو الودية الذي نتج عن توقيع معاهدة حظر التجارب النووية . وقد بدأت في ٢٥ سبتمبر وأراد الغرب بها معرفة ما إذا كان الاتحاد السوفيتي على استعداد للتفاوض بشأن برلين والهجوم المفاجيء ولإجراءات أخرى « على أساس واقعي » . الأهرام ٦٣/٩/٢٦ .

(٢) قرر Anzilotti في الرأي المعارض بعد دراسة وافية لهذه النقطة ، أن لوزير الخارجية إصدار تصريحات ملزمة لدولته وذلك تأسيساً على ما تعارفت عليه الدول .
“Une pratique constante et générale des Etats, qui attribue au Ministre des Affaires Etrangères, agent immédiat du Chef de l'Etat, le pouvoir de faire aux représentants diplomatiques étrangers des communications relatives aux affaires courantes, et en particulier, pour leur déclarer quelle attitude le gouvernement au nom duquel il parle, adoptera dans une question donnée”.

مطبوعات محكمة العدل الدولية ، ص ٩١ .

(٣) انظر أيضاً كتاب القانون الدولي في وقت السلم للدكتور حامد سلطان ،

يناير ١٩٦٢ .

الباب الثاني

التمثيل الدبلوماسي

ويشمل الفصول التالية :

الفصل الأول : التطور التاريخي للبعثات الدبلوماسية

الفصل الثاني : تعريف الممثل الدبلوماسي والدبلوماسية .

الفصل الثالث : التكيف القانوني لحق تبادل التمثيل .

الفصل الرابع : الحصانات الدبلوماسية .

الفصل الأول

التطور التاريخي للبعثات الدبلوماسية

١ — البعثات الدبلوماسية هي وسيلة الاتصال بين الجماعات السياسية لأعضاء في الجماعة الدولية . ويطلق على الأشخاص الذين تستخدمهم الدولة للقيام بالمحادثات الرسمية والمفاوضات الدولية لفظ « الممثلين الدبلوماسيين » . ونظراً لازدياد العلاقات الثقافية والاقتصادية والحربية في العصور الحديثة ، قد تستعين الدول بعدد كبير من الرسميين تقوم باختيارهم من خارج السلك الدبلوماسي التابع لها ليساهموا بنصائحهم ومشوراتهم في إدارة العلاقات الخارجية للدولة .

وتبادل العلاقات الدولية « الدبلوماسية » قديم قدم العالم^(١) ، فمن المؤكد والثابت أن الجماعات السياسية القديمة قد تبادلت الاتصال منذ القدم لتحقيق إشباع حاجياتها المختلفة . وبالرغم من أن الاتصال بين الجماعات القديمة لم ينجح دائماً في القضاء على الخلافات والمنازعات وعلى رغبة كل منها في التمتع بمركز ممتاز على حساب الجماعات الأخرى ، ومعاملتها لها معاملة البرابرة الأغراب ، فإن مراجعة الوثائق التاريخية^(٢) أثبتت أن شعوب الصين البدائية وكذلك فراعنة مصر قد تبادلوا البعثات مع جيرانهم طبقاً لقواعد دقيقة وطقوس دينية محددة . كما أرسلت مدن اليونان المستقلة القديمة البعثات واستقبلتها ، بشكل ثابت

(١) "La Diplomatie est vieille comme le monde", De Mauldé: *La Diplomatie au temps de Machiavel*, Paris 1892, 3 vols., T. I.

(٢) انظر Graham Stuart : *Le droit et la pratique diplomatique et consulaire*, Rec. des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, 1934, t. II, p. 464.

منتظم^(١) . وكانت هي الوسيلة التي تمت بها الاتصالات بين مدن اليونان رغم أنها كانت بعثات مؤقتة بمهام معينة . وقد سارت روما على نفس القواعد التي وضعها الإغريق رغم المركز الممتاز الذي تمتعت به وبخاصة في عصرها الذهبي .

وفي نهاية العصور الوسطى ، عولجت الدبلوماسية كفن ودرست كعلم له أصول ، وساهمت البابوية بقدر كبير في إرساء دعائمها بارسالها مختلف الرسل Legates, noncios لرؤساء الدول الأوروبية الكبرى واحتفظ البابوات ببعثات شبه دائمة في القسطنطينية ، وذلك لأهمية العلاقات التي كانت تربط بينهم وبين الإمبراطورية البيزنطية . وأطلق على هؤلاء المبعوثين لفظ apocrisaires ou responsables ، ومن أقدمهم أسقف évêque de Cos اعتمده القديس لويس لوجراند لدى الإمبراطور مارسيان عام ٤٣٣ . كما احتفظ البابا بمبعوث دائم في بلاط رافينا ، وأرسل رئيس أساقفة هذه البلدة ، من جهته ، مندوب خاص لدى البابا^(٢) un responsable . وفي نفس الوقت تقريباً ، احترف بعض الأفراد مهنة الدبلوماسية في مدن وجمهريات إيطاليا المستقلة التي ازدهرت تجارتها مع بلدان الشرق المختلفة^(٣) . وارتفعت بالتالي قيمة الدبلوماسية والأشخاص الذين يمارسونها ، فأرسلت فلورنسا في القرنين الثالث والرابع عشر أبرز مواطنيها

Albert A. Forgac : *Essai sur la diplomatie nouvelle*, Paris, (١)
1950, p. 9.

وانظر أيضاً :

D. J. Hill : *A History of European Diplomacy*, London, 1921.
Ragnar Numelin : *The Beginnings of Diplomacy*, New York, 1951.
E. Satow : *A guide to diplomatic practice*, vol. I, 1922.

Kransk, O. : *Die Entwicklung der ständigen Diplomatie*, Leipzig, (٢)
1918, p. 8.

Hill : *History of Diplomacy in the development of Europe*, (٣)
New York, 1905, t. II, p. 154.

كدانتي وبتراك وبوكاس كعموئين عنها ، كما قام ميكيا فيلي بمهمات على قدر كبير من الأهمية . غير أن العرف لم يجر على استمرار البعثة في بلاط واحد ، في هذا العصر ، أكثر من شهر أو شهرين . وامتدت بعض البعثات في القرن الخامس عشر إلى سنتين ، وفي القرن السادس عشر إلى ثلاث سنوات .

والفضل يرجع إلى فرنسيسكو سفورزا ، دوق ميلان ، في إنشاء أول بعثة دائمة في أوروبا ، بإرساله مبعوثاً دائماً عنه لدى مدسيس في فلورنسا في منتصف القرن ١٥^(١) . وتحولت البعثات ، بعد هذه المحاولة الأولى ، إلى عملية دائمة ثابتة منتظمة وخاصة أن مدن إيطاليا الأخرى مهدت الطريق بوضع قواعد محددة للدبلوماسية (مثل جمهورية البندقية التي أصدرت مع بداية القرن الثالث عشر عدة لوائح متتالية نظمت بها مسلك المبعوثين) .

وسرعان ما اتبع ملوك أوروبا الغربية هذا المسلك ، فاستقبلت روما وفرنسا وأسبانيا وإنجلترا البعثات بصفة مستمرة . أما ميلان وماتتوا ومقاطعات سويسرا المختلفة وفلورنس ونابلي فقد أقامت البعثات بها بصفة دائمة^(٢) .

واستقر هذا النظام في منتصف القرن السابع عشر بعد صلح وستفاليا ، ومنذ عهد لويس الرابع عشر على الأخص .

٢ — والدبلوماسية الدائمة « البعثات الدائمة » صاحبت ظهور الدول الأوروبية الحديثة ذات السيادة . وهذا أمر طبيعي ، فالدولة ذات السيادة بمقوماتها المعروفة ظهرت في المحيط الدولي بعد أن حاربت الإقطاع ووحدت أقاليمها الداخلية ، وانتفضت كوحدة سياسية قوية لها السلطة والنفوذ على شعب

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ص ١٤ — ١٥

(٢) ألبرت فورجاك ، المرجع السابق من ١١ — ١٣ . انظر أيضاً :
Garrett Mattingly : *Renaissance Diplomacy*, London, 1955, p. 27.

وإقليم معين . وأدى ذلك إلى التنافس على النفوذ في المحيط الخارجى ، ونتج عن هذا الصراع رغبة الدول المتبادلة في تحقيق الرقابة الدائمة على ما يدور داخل كل منها ، وفي المحافظة على الصداقات المختلفة حفظاً للتوازن الأوروبى ومنعاً للأعمال العدوانية المفاجئة^(١) .

وتمكس القواعد التقليدية والأشكال المختلفة التى اتخذتها الدبلوماسية فى الفترة ما بين القرن السادس عشر والثامن عشر ، الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التى سادت وقتئذ . ولعل الصفة المميزة لهذا العصر (عصر توازن القوى والتوازن الأوروبى) هى ظهور نظم الحكم المطلقة absolute state ووجود حاكم مطلق على رأس كل دولة ، له سلطات غير محددة تندمج الدولة فى شخصه وآماله ورغباته . وكان حتمياً ، أن يمثل المبعوث شخص الحاكم رئيس الدولة وأن تتم اتصالاته بالتالى مع الحكام الآخرين أو مع من يمثّلونه فى الرتبة من ممثليهم . وفى مثل هذا النظام ، ونظراً لبداية طرق المواصلات فى ذلك الوقت ، تمتع المبعوث بسلطة واسعة فى التصرف . ولم تكن مهمته صعبة ، فقد كان من السهل تحديد وتقدير العوامل التى كانت تتحكم فى تصرفات الدول (المطامع السياسية — المركز الاقتصادى — القوة العسكرية) . وقد أدى هذا بالإضافة إلى قاعدة توازن القوى ، إلى تمتع المبعوث بنطاق عمل معروف ومحدد تحرك فى نطاقه بثقة وحرية^(٢) .

٣ — هذا وقد انتقلت القواعد والمراسم التى وضعت فى هذا العصر إلى العصر الذى تلاه برغم اختلاف الظروف . فإذا كان القرن الثامن عشر هو عصر الدبلوماسية الكلاسيكية فإن القرن التاسع عشر هو عصر الدبلوماسية المقيدة .

Redslob : *Traité de droit des gens*, 1950, p. 195.

(١)

Gordon A. Crag and Felix Gilbert : *The Diplomats*, 1953, p. 4. (٢)
Garret Mattingly : *Renaissance Diplomacy*, 1955, p. 233.

فقد أدت الاختراعات الفنية الحديثة إلى تسهيل المواصلات وبالتالي الاتصالات بين الدول . وحلت الرسائل التلغرافية والتليفونية محل التقارير المطولة التي كانت تأخذ وقتاً طويلاً حتى تصل إلى مقرها . وانتهى بالتالى عصر السفراء العظام Great ambassadors الذين لعبوا دوراً كبيراً على مسرح السياسة الأوروبية . وقام بالإشراف على وضع سياسة الدولة وتنظيمها ، إدارات وطنية « وزارات الخارجية » أمسكت بدفة الأمور الخارجية وسيرتها وفق قواعد ونظم مدروسة .

كما أدت التغيرات الاقتصادية الناتجة عن الثورة الصناعية وعن التوسع فى حرية التجارة ، إلى التأثير إلى حد كبير فى أوضاع ومراكز الدبلوماسيين . فقد زاد عدد الأفراد المطلعين على ظروف وأحوال الدول الأخرى مما أدى إلى التنافس بينهم وبين الدبلوماسيين المحترفين ، وغير من طبيعة وظائفهم ومدى من نطاقها حتى تشمل الميادين الفنية والاقتصادية والعسكرية المهمة . وانقسمت البعثة تدريجياً إلى إدارات فنية مختلفة وزاد الاعتماد على الخبراء الفنيين .

غير أن أهم تغيير تم فى هذا العصر ، أدى إليه التطور الدستورى الداخلى وسقوط نظم الحكم المطلق وظهور الديمقراطية . فانتشار الديمقراطية ، مع ما تفرضه من ضرورة رقابة رأى العام على السياسة الخارجية ، تتعارض مع أهم خصائص الدبلوماسية التقليدية وهى السرية . ولا شك أن ترك سرية المداولات والمحادثات الدبلوماسية لم يكن أمراً سهلاً وبخاصة لاختلاف درجة الوعى السياسى باختلاف الشعوب . ومن جهة أخرى زاد اعتماد الحكومات على رغبات الناخبين وأدى ذلك إلى التعارض بين نضائح الدبلوماسيين وبين رغبات وميول رأى العام . ولعل التوفيق بين صالح الدولة وبين اتجاهات رأى العام هو أحد المشاكل الكبرى التى تواجهها الدبلوماسية الحديثة^(١) .

هذا ويلاحظ أن انتشار الديمقراطية أدى إلى تغيير الأساس الذى أسند إليه الفقه طويلاً ، أصل الوظيفة الدبلوماسية . فقديمًا ، وكما سبق لنا القول ، مثل الدبلوماسى الحاكم شخصيًا واعتمد العمل الدبلوماسى على رغباته . وهذا الافتراض هو الذى برز به الفقه الرسميات والاحتفالات ومراسم التكريم المختلفة وقواعد الأسبقية التى تحكم النظم الدبلوماسية . والآن ، فى ظل النظم السياسية الحديثة ، يمثل البعث سيادة الدولة ويعبر عن رغبات الأمة فى المحيط الخارجى ^(١) .

٤ — وبعد الحرب العالمية الأولى ، التى ألقى البعض وزرها على عاتق الدبلوماسية السرية ، طالب الرأى العام ^(٢) بإحلال دبلوماسية جديدة محل الدبلوماسية القديمة حتى يرتكز السلم والأمن على دعائم قوية متينة . وابتدأت هذه الحركة بالتصريحات التى أدلى بها الرئيس ولسون وطالب فيها بضرورة علانية اتفاقات الصلح والمؤتمرات الدولية المختلفة ، ورفض الاعتراف بالاتفاقات السرية أياً كانت طبيعتها ومنع المساومات السرية فى مصائر الشعوب والأقاليم . ولم يكن البحث عن دبلوماسية جديدة هو محور الصراع الوحيد بعد الحرب

(١) مما أدى البعض إلى تعريف الدبلوماسى بأنه تقليد اجتماعى وراثته عن الماضى .
"Something of an anachronism".

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص ٥ . ويضيف قائلاً إن « الدبلوماسى فى عالم يتكون من مواطنين محترفين ورجال أعمال وعمال » يبدو
"As the man with top hat and monocle".

(٢) كتب الرئيس Masaryk فى كتابه

La Résurrection d'un Etat, 1914-18, Paris 1930, p. 416.

« مطلوب الآن دبلوماسية جديدة . وهذا طبعى ، لأن الدبلوماسية التقليدية هى دبلوماسية العروش والتيجان . والدبلوماسية الجديدة تعبرها عن رغبات المواطنين ، ستكون دبلوماسية مثقفة ، أمينة لا تفرق بين الطبقات وتخدم دولتها وشعبها دون محاولة التلاعب مع الدول الخارجية . لها السرية والحذر اللازم إلا أنها صريحة » .

العالمية الأولى ، فقد ظهرت طرق جديدة للتنظيم السياسى ، ووجدت الدول الديمقراطية نفسها أمام جماعات تأخذ بنظم مطلقة تشابه تلك التى سادت فى القرن الثامن عشر . وتشابهت مراكز الدبلوماسيين فيها بوضع الدبلوماسيين القدامى : فقد كان على الدبلوماسى حتى ينجح فى عمله ، التقرب من الحاكم أو من مساعديه الآخرين . وفى علاقاته الخاصة بدولته ، كان يضطر إلى الخضوع لما تقضى به النظم الديمقراطية من مسابقة الرأى العام واتجاهاته وإلا تحمل المسؤولية .

٥ — وفى خلال الحرب الأخيرة ، اتجه الرأى العام الدولى إلى تفضيل الدبلوماسية الجماعية ، أى دبلوماسية المؤتمرات على الطرق الدبلوماسية الثنائية التقليدية . وأدى ذلك إلى استبعاد الدبلوماسيين المحترفين من المناقشات والمداولات المهمة وإلى تفضيل الخبراء الفنيين . وجرى العرف على توكيل العمليات التى كانت تقوم بها البعثات الدبلوماسية بكفاءة ، إلى بعثات خاصة غير عادية يرأسها وزراء غير محنكين تنقصهم التجارب الدولية الكافية .

يخلص من كل ما تقدم أن العلاقات الدبلوماسية هى الصورة الحية للاتصالات الدولية الدائمة . وتجمع بين الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين فى البلد الواحد ، جماعة خاصة دائمة^(١) « الهيئة الدبلوماسية » ترتبط بها وتنظمها القواعد الدولية ، لما لها من أهمية فى نطاق السلم والأمن الدولى . واستقر الوضع على إسباغ صفة الدوام عليها كظهر للصداقة والمودة بين أعضاء الجماعة الدولية^(٢) .

(١) عارض Grotius بشدة فكرة لإنشاء البعثات الدائمة .

“On est tout à fait fondé en droit pour refuser d'admettre les missions permanentes, qui sont, de nos jours, en usage, et dont le peu d'utilité est démontré par la pratique des temps anciens, auxquelles elles étaient inconnues”. *Le droit de la guerre et de la paix*, traduction française, 1867, Livre II, chap. XVIII, t. II, p. 329.

(٢) أو كما قال البعض “The great engine used by civilized society for the purpose of maintaining peace”.

كريبج ، المرجع السابق ، ص ٩ . انظر أيضاً :

Charles Cheney Hyde : *International Law*, 1951, p. 1211.

الفصل الثاني

تعريف الممثل الدبلوماسي والدبلوماسية

أولاً — تعريف :

المبعوث الدبلوماسي Diplome شخص يقوم بتمثيل دولته بالخارج بصفة دائمة ، في كل ما يمس علاقاتها الخارجية مع الدولة المستقبلية . والصفة التمثيلية هي التي تسبغ عليه الوصف الدبلوماسي وما يترتب عليه من حصانات . وكلمة دبلوماسي يرجع أصلها التاريخي إلى ما جرت عليه الدول من تسليم مبعوثيها شهادة Diploma تعطيهم الحق في معاملة ممتازة بوصفهم رسل الحاكم أو الجماعة المستقلة ذات السيادة^(١) .

والدبلوماسية هي فن وعلم معالجة الشؤون الخارجية الدولية^(٢) .

(١) انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ .

(٢) عرفها Kluber بأنها :

"L'ensemble de connaissance et des principes nécessaires pour bien conduire les affaires publiques entre Etats". *Le droit des gens moderne de l'Europe*, édition 1874, p. 8.

وعرفها De Martens بأنها علم أو فن التفاوض : "La Diplomatie est la science des relations extérieures, ou des affaires étrangères des Etats, et, dans un sens plus précis, la science ou l'art de négociation".

انظر فورجياك ، المرجع السابق ، ص ٩ .

ويرى سانيو أنها : L'application de l'intelligence et du tact à la direction des relations officielles entre Etats".

ويضيف بأن الغرض منها هو : "Le but de la diplomatie est de concilier les intérêts de son propre pays avec ceux du pays où l'on est accrédité, de maintenir haut l'honneur de sa patrie et de cultiver une mentalité internationale", 1932, p. 1.

"The Art of diplomacy consists in making the policy of His Majesty's Government, whatever it may be, understood and if possible, accepted by other countries".

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

وقال عنها البعض بأنها :

"The art of winning friends and influencing people".

وتقبلور في إدارة العلاقات الدولية^(١) ودراسة المسائل الخارجية والإشراف على مصالح الشعوب والحكومات المختلفة في علاقاتها السلمية أو العدوانية^(٢) مع أعضاء الجماعة الدولية الآخرين . فعن طريق الدبلوماسية يمكن الدول من إيجاد أسس فض المنازعات والتوفيق بين وجهات النظر المختلفة .

فكان الدبلوماسية هي فن تمثيل الحكومة ومصالح الدولة لدى حكومة بلد أجنبي ؛ ويتضمن هذا السهر على احترام حقوق ومصالح الدولة وإدارة العلاقات الخارجية طبقاً للتعليمات المرسلة ، والقيام بالمفاوضات الدبلوماسية . فإذا توقفت المفاوضات ولجأت الدول إلى التسلح لتغيير ميزان القوى ولتحقيق مطامعها إما سلبياً أو بالقوة المسلحة ، فليس معنى ذلك استبعاد الدبلوماسية والدبلوماسيين ، إذ أن التنافس على التسلح يصاحبه دائماً التنافس على الأصدقاء الحلفاء وعلى المراكز الاستراتيجية . وقد تبدو الحرب المخرج الوحيد من الخوف ومن الأزمات المستحكمة » كما كان حال أوروبا منذ عام ١٩٣١ حتى بدء الحرب العالمية الثانية وخاصة بعد أن ابتدأت كل من اليابان وألمانيا حروبهما

= انظر بادفور ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ ، كما عرفها بأنها فن تحقيق السياسات الوطنية على أكمل وجه . انظر ص ٤٦٩ .

وينذهب هارولد نيكولسن إلى أن "Diplomacy is not an end but a means ; not a purpose, but a method. It seeks by the use of reason, concillation, and the exchange of interests, to prevent major conflicts arising between sovereign states. It is the agency through which the foreign policy seeks to attain its purpose by agreement rather than by war".

وإذا استعمل الاتفاق : "Diplomacy, which is the instrument of peace, becomes inoperative, and foreign policy, the final sanction of which is war, becomes operative". Harold Nicolsen : *The Congress of Vienna*, New York, 1946, pp. 164-165.

Heffter : *Le droit international de l'Europe*, Liv. III, Sect. II, (١) 18٧3, p. 426.

(٢) ويعرفها البعض بأنها القانون الدولي التطبيقي "Le droit des gens appliqué", G. Gogordan : *Le ministère des affaires étrangères pendant la période révolutionnaire*, Revue des Deux Mondes, 15 août, 1877, T. XXII, p. 870.

«التوسعية ومحاولة هتلر تعديل معاهدات فرساي». وكما هو الحال الآن بين الدول الكبرى منذ عام ١٩٤٦ ، ولا جدال في أهمية دور الدبلوماسية في هذه الظروف .

وكان الدبلوماسي هو الشخص الذي توكل إليه دولته القيام بعمل دبلوماسي أيًا كان نوعه ، وهو الشخص الذي يحدد لدولته المخرج وقت الأزمات . وتعتبر صفة « دبلوماسي » عن كل ما يتصل بالدبلوماسية ، وتستخدم في تعريف المبعوثين الدبلوماسيين ، والسلك الدبلوماسي ، والمؤتمرات الدبلوماسية ، واللغة الدبلوماسية وتميزها عن غيرها من الفئات ^(١) .

ونخلص في النهاية أن مهمة الدبلوماسية والدبلوماسي ، هي تأكيد رفاهية الشعوب والمحافظة على العلاقات الودية والسلمية بينها ، في نفس الوقت الذي تؤكد فيه من طمأنينة وأمن كل جماعة ^(٢) . ورغم استخدام الدبلوماسية في

(١) وقد يقصد بها معان أخرى ، فالكاتب الدراسية حين تعالج الدبلوماسية الفرنسية أو الانجليزية أو الروسية فإنما تقصد بلفظ دبلوماسية في هذه الحالة كل الهيئة الدبلوماسية بما فيها وزارات خارجية هذه الدول . وكثيراً ما يعبر اللفظ عن كائن افتراضي être abstrait كما لو قصد بها الكلام عن دبلوماسية قرن معين أو الدبلوماسية الحديثة أو المعاصرة ، أي النظر إلى العمل الدبلوماسي في قرن وبلد معين لتقديره والحكم عليه . فإذا قيل مثلاً أن عصر الدبلوماسية الذهبي في فرنسا القديمة هو عصر الكردينال ريشليو ومازاران ، وإذا ما أكدنا أن الدبلوماسية الحديثة ليست وسيلة لتحقيق أطماع رئيس دولة معين ، وإنما هي تصدر عن المصالح العليا للشعوب ، فإن اللفظ لا يعبر هنا عن فن التفاوض أو الوظيفة ، وإنما يعبر عن العمل الدبلوماسي تحت إدارة أشخاص معينين أو باستلزام الروح المعاصرة .

انظر بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ . وانظر أيضاً براديه — فوديره

ص ٣ .

(٢) "Conciller les intérêts des nations, telle est la noble mission d'un diplomate, qui ne doit avoir d'autre objet que de cultiver les bonnes relations des Etats, ou de les rapprocher et de rétablir ces relations, si malheureusement elles se sont rompues".

=

انظر براديه — فوديره ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

الماضى كوسيلة لتحقيق أطاع بعض الدول فإن هدفها الأول هو تحقيق المنفعة العامة وتحديد قواعد السلوك الضرورية والمحافظة على كرامة وحقوق الشعوب المختلفة .

ثانياً - الصفات الدبلوماسية :

وأهمية هذه العمليات المختلفة تتطلب توافر صفات خاصة فى شخص شاغل هذه الوظيفة . وتتولى القوانين واللوائح الداخلية^(١) ، عادة ، تحديد الشروط اللازمة فيمن يتقدم لها ، وغالباً ما يتم ذلك عن طريق امتحانات ومسابقات خاصة . والمقصود من ذلك خلق طبقة معينة من الدبلوماسيين المحترفين ذوى الخبرة فى تصرفات الحكومات المختلفة وبالأسباب والعوامل السرية المختلفة التى تصدر عنها . وهى معارف ألزم ما تكون لشخص يقوم باسم دولته ، بالاشتراك فى مفاوضات دولية . وبملا شك فيه ، أن ممارسة الدبلوماسية لمهنته فترة طويلة ، مما يؤدى إلى وضع مجموعة من القواعد والتقاليد ويضمن حسن تنفيذها . وهذا هو ما سمح للدول الأوروبية بالسبق فى الفن الدبلوماسى . وعادة تتطلب قوانين ولوائح الدول المختلفة تمتع الدبلوماسى بجنسيتها ، كما تسمح كثير من الدول للنساء بالاشتغال فى الوظائف الدبلوماسية . وإذا كان رجل

= ويعرفها الكونت دى جاردن فى كتابه : *Traité complet de diplomatie* :
"Elle embrasse le système entier des intérêts qui naissent des rapports établies entre les nations ; elle a pour objet leur sûreté leur tranquillité, leur dignité respective et son but direct, immédiat, est, ou doit être au moins, le maintien de la paix et de la bonne harmonie entre les Puissances".

(١) تلزم بعض الدول « فرنسا » موظفيها الدبلوماسيين بممارسة الصحافة فى مكاتب الصحافة التابعة لوزارات الخارجية . وهى طريقة ممتازة لتكوين طبقة جديدة . من الدبلوماسيين ، ذلك أن العمل الصحفى ، مع ما يتطلبه من علاقات مستمرة برجال الصحافة ، يفيد الدبلوماسى فى حياته المقبلة ويبله سرعة الرد على الأسئلة المباشرة الدقيقة وسهولة التخلص من المأزق . ولا شك أنها أحسن طريقة للقاء على النظام الروتينى التقليدى .

السلك الدبلوماسى متزوجاً ، فقد تشترط القوانين شروط خاصة فى الزوجة تتعلق بجنسيتها أو بأصلها الاجتماعى^(١) .

ويتطلب الشراح عادة توافر المرونة والمهارة والحدق والثقافة الواسعة فى شاغل هذه الوظيفة . وعلى الأخص تمتعه بفهم وتقدير صحيح للأمور والقدرة على التحكم فى أقواله وأعصابه^(٢) ، حتى لا يتسرع ويتفوه بما يضر دولته^(٣) .

ثالثاً — الثقافة الدبلوماسية:

سبق لنا القول أن السياسات الوطنية تظهر فى المحيط الدولى بواسطة مبعوثى الدولة . وقد كان لفظ دبلوماسى ودبلوماسىة قديماً وقت أن كان عدد الحكومات قليلاً ، يعبر عن الاتصالات السياسية الخارجية والاتفاقات التى يعقدها رؤساء الدول ووزرائهم المسئولين أو الدبلوماسيون المحترفون . غير أن ازدياد العلاقات الدولية وامتدادها إلى الميادين الفنية والحربية والاقتصادية ، أدى ، كما قلنا ، إلى ظهور بعض الهيئات الحكومية مباشرة فى نطاق العلاقات الدولية . ولا يمكن الدفع بعدم تمتع هؤلاء الأشخاص بالوصف الدبلوماسى . ذلك أن ظهور سياسة

(١) أنظر : محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٦٢ . أنظر أيضاً :

Hanser : *Histoire diplomatique de l'Europe, 1871-1917*, Paris, 1929, t. I, p. 14.

وكذلك براديه — فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) كانت نصيحة السياسى الفرنسى تاليران الذى عاصر نابليون ثم الحكومات المتعاقبة

بعد سقوطه للدبلوماسيين المبتدئين :

“Et surtout pas trop de zèle”.

حديث لسفير الأرجنتين فى الأهرام الاقتصادى ، أول يونيو ١٩٦٣ .

(٣) “Balance, perspective, humor and personal charm, the ability to state his country's position without alienating his hearers, the willingness to give a fair hearing to their point of view and to indicate that he understands the reasoning that informs it even when he cannot accept it”.

انظر كريج ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

الدول في المحيط الخارجى تتطلب السهر عليها وتنفيذها في كافة الميادين، سواء في وقت السلم أو الحرب . ومن السهل التفرقة بين الدبلوماسى المحترف والدبلوماسى الفنى غير المحترف ، والقاعدة العامة هى وجوب إشراف وزارات الخارجية على كل الاتصالات الخارجية بما فيها المفاوضات الاقتصادية والحربية والفنية حتى تضمن تنسيقها مع السياسات الأخرى التى قد لا يعرف الخبراء عنها شيئاً . ولهذا ، فمن الضرورى تمتع الدبلوماسى بثقافة واسعة تكفل له صدق الحكم وصوابه ، على كل ما يدور فى النطاق الخارجى للدولة . ويرى Heffter عدم كفاية الشهادات الجامعية ، وأن التجربة والتاريخ هما خير مدرسة للدبلوماسية^(١) . فمن الخطأ القول بكفاية توافر الفطنة لنجاح الدبلوماسى ، وقد انبنى هذا القول على نجاح أحرزه قلة من الأشخاص الذين لم يحدقوا الفنون الدبلوماسية . فالذكاء لا يكفى لإيجاد الحلول وقت الأزمات ، كما لا تكفى فى ذلك الخبرة . والممثل الدبلوماسى تحوطه عادة مجموعة من المشاغل والمشا كل تمنعه من زيادة الدرس والتحصيل ولن تساعد الواقع التى تمر أمام ناظرية على إصدار الحكم الصحيح ، إذا جهل المبادئ الأولية التى ترتكز عليها والنتائج المعقولة التى يمكنه الوصول إليها . فالتجربة هى نتيجة العمل ، ولا بد من استنادها على نظريات ومعارف معقولة ، حتى يمكن الاستفادة منها^(٢) . ولذلك ، فلا بد للدبلوماسى من معرفة تامة بالعلوم السياسية

(١) ويضيف قائلا "S'il arrive qu'un talent politique devienne quelquefois un bon diplomate, sans être préparé en école pour cette mission, il se maintiendra néanmoins, de nos jours, difficilement à la hauteur de sa position, sans une instruction possible. La vie du monde surtout dans les sphères élevées, suffira tout au plus pour former des figurants". Heffter : *Le droit international de l'Europe*, 1883, p. 531.

(٢) هذا وقد بدأت وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة فى تنفيذ تقليد جديد يقضى بأن يتولى المسئولون فى الوزارة مناقشة الدبلوماسيين العرب الذى تقلوا من السفارات =

على اختلاف صورها ، والفن العسكري والقانون العام الوضعى الداخلى
والخارجى ، وفن التفاوض والجغرافيا^(١)

== فى الخارج للعمل فى الديوان العام بالناهرة ، لمعرفة مدى استيعابهم للموقف الدول العالمى ،
ومشكلات الدول التى كانوا يعملون بها فى الخارج والفوائد التى حصلوا عليها والملاحظات
التي سجلوها والآراء الجديدة التى حملوها معهم بعد قضاء عدة سنوات فى عواصم الدول
الأجنبية . عدد الأهرام ٦٣/٩/٢٦ .

(١) ويضيف De Martens إلى هذه القائمة ، قانون الشعوب الطبيعى ، والقوانين
العامة للدول المختلفة ، وتاريخ الحروب والمفاوضات والمعاهدات التى تمت فى القرون الماضية
والتي تسمح بتكوين نظرية عامة عن سياسة الحكومات المختلفة ، والنظم السياسية الممكنة
الأخذ بها كالتوازن والاتحادات ، والاقتصاد السياسى ، وكذلك الإلمام باللغات الأجنبية
وبخاصة لغة الدولة المستقبلة .

الفصل الثالث

التكليف القانونى لحق تبادل التمثيل^(١)

أولاً — أساس هو إرسال واستقبال الممثلين :

خلصنا مما سبق إلى استقرار عرف الدول المستقلة ذات السيادة على تبادل التمثيل الدائم . ويذهب جزء من الفقه إلى تقرير أن حق تبادل التمثيل هو أحد الحقوق التي تتمتع بها أشخاص القانون الدولى العام وأنه نتيجة حتمية لطبيعة تكوين الجماعة السياسية أدت إليها العوامل التالية :

١ — ضرورة الاتصال بين الجماعات السياسية المختلفة .

٢ — صعوبة وعدم كفاية الاتصالات بين رؤساء الدول .

فحق تبادل التمثيل ، فى رأيهم ، هو أحد الحقوق الطبيعية اللصيقة بأشخاص القانون الدولى وهو تطبيق عملى لمبدأ المساواة بين الدول ذات السيادة فى نطاق العلاقات الخارجية^(٢) .

ويرفض البعض وجهة النظر هذه ويقرر أن ما يطلق عليه حق التمثيل الدبلوماسى ما هو إلا مجرد أهلية أو رخصة لإنشاء العلاقات الدبلوماسية ، والقواعد الدولية خلو من النص الصريح أو الاتفاقية التى تقرر إلزامه . وخاصة أن العرف الدولى لم يجر على مسئولية الدولة التى ترفض إرسال أو استقبال

(١) Droit de représentation diplomatique ou droit de légation ou droit d'ambassade.

(٢) Génét : *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

انظر أيضاً كافارى ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

الممثلين الدبلوماسيين^(١) .

وأياً كان الرأي ، وسواء اعتبرنا تبادل التمثيل أحد حقوق الدولة ذات السيادة ، أو مجرد رخصة أو سلطة تمارسها الدولة^(٢) ، فإنه مما لا شك فيه أن العلاقات الدبلوماسية هي الوظيفة الطبيعية للدولة في النطاق الخارجى^(٣) ، وعن طريق الأخذ بمبدأ المعاملة بالمثل ، رتبت الدول عليها مجموعة الحصانات الدبلوماسية . فأساس التمثيل الدبلوماسى ، فى نظرنا ، هو الترابط والتعاون الدولى فى حياة جماعية مشتركة وما ترتبه من ضرورة الاتصال بين الوحدات المختلفة المكونة لها . فالمجاملة والرغبة فى حياة مشتركة هو الذى يؤدى بالدول إلى تبادل التمثيل . ولا جدال فى أن رفض الدولة تبادل التمثيل مع جيرانها ، معناه تنازها بإرادتها عن صور الترابط المادية والمعنوية التى تربطها مع سائر أعضاء الجماعة . فتبادل التمثيل ضرورة لا معدى عنها وكما لا يستطيع الإنسان العيش فى عزلة عن نظرائه ، كذلك الدولة ، كلما زاد تقدمها كلما زادت حاجتها

(١) يرى Briggs أن حق تبادل التمثيل هو مجرد رخصة أو أهلية لا يترتب عليها أى

جزاء قانونى . "Merely a capacity or aptitude to enter into diplomatic relations and that there exists no veritable legal right or obligation to do so". *The law of nations*, 1953, 2nd edition, p. 748.

انظر أيضاً :

L'Huilier : *Eléments de droit international public*, 1950, p. 296.

Harvard Research in International Law, *Diplomatic privileges and immunities*, 1932.

(٢) انظر :

Henry J. Reynaud : *Les relations et immunités diplomatiques*, *Revue de droit international*, 1958, p. 415. Dupuis : *Les relations internationales*, *Rec. des cours*, I, p. 287. Wolgast : *Le diplomate et ses fonctions*, 1937, II, p. 251.

(٣) ولأشخاص القانون الدولى الأخرى التى لا تتوافر فيها مقومات الدولة ، حق تبادل التمثيل . فالمنظمات الدولية كمصبة الأمم والأمم المتحدة والاتحادات الدولية والكنيسة الكاثوليكية والدول الأعضاء فى اتحاد فيدرالى لها حق تبادل التمثيل منذ نشأتها طالما اعترفتنا لها بالشخصية القانونية الدولية .

انظر المنظمات الدولية الإقليمية والمتخصصة ، لمحمد حافظ غانم وعائشة راتب ، ١٩٦٠

س ١٤٧ وما بعدها .

إلى الاتصال بالجماعات الأخرى لإشباع حاجاتها المادية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية المختلفة .

وحق تبادل التمثيل له مظهران :

(أ) مظهر إيجابي : حق تبادل التمثيل الإيجابي^(١) أى سلطة إرسال البعثات الدبلوماسية .

(ب) مظهر سلبي : حق تبادل التمثيل السلبي^(٢) وهو سلطة استقبال البعثات الدبلوماسية .

(أ) حق تبادل التمثيل الإيجابي :

وهي رخصة تمتلكها كل دولة ذات سيادة تم اعتراف سائر أعضاء الجماعة الدولية بها ، مهما تفاوتت إمكاناتها . فوصف السيادة يساوى بين الدول في الحقوق والواجبات ، ورفض الدولة تبادل التمثيل مع دولة أخرى معناه رفض الاعتراف لها بالسيادة في المجتمع الدولي^(٣) . وإذا كان من الثابت أن إرسال البعثات هو حق كل دولة مستقلة ، فالنتيجة الحتمية هي أن حكومة الدولة^(٤) التي تسيطر على إقليمها هي التي تقوم بممارسة هذا الحق والتعبير عن إرادة الأمة في المجتمع الخارجى . وتحدد الدساتير الداخلية الهيئات التي تمثل الدولة في المحيط الخارجى ، ويختلف هذا باختلاف نظم الحكم الداخلية : ففي الملكيات سواء منها البرلمانية أو المطلقة ، يقوم الملك أو الوصى أو مجلس

Droit de légation active

(١)

Droit de légation passive

(٢)

Potter : *Permanent delegations to the League of Nations*, p. 193. (٣)

(٤) في الحروب الأهلية ، حيث تتواجد حكومتان ، للدولة التي لا ترغب والتدخل إيقاف العلاقات الدبلوماسية حتى يستقر الوضع .

الوصاية بإرسال البعثات ، وفي الجمهوريات قد تكون من حق رئيس الدولة أو مجلس الشيوخ أو المستشارين أو كليهما معاً . وفي جميع هذه الأحوال ، لا يمثل المبعوث الديبلوماسي الشخص الذي قام بإرساله وإنما يعبر عن سيادة الأمة .

وإرسال البعثات يتم بالاتفاق^(١) ، إذ لا توجد قاعدة دولية تلزم الدولة بإرسال المبعوثين . وقد استقر العرف على ضرورة تبرير الدولة رفضها إرسال البعثات ، ولعل ضيق الموارد المالية والاقتصادية هو أهم هذه المبررات ، وعادة تتكفل دولة صديقة ، في هذه الحالة ، بتمثيل هذه الدولة لدى الدول الأخرى أو قد ترسل الدولة نفس المبعوث لدى عدة حكومات مختلفة .

وينبنى على ترتيب إعطاء حق إرسال البعثات للدول المستقلة ذات السيادة عدم تمتع الدول ناقصة السيادة به . وتحدد علاقات التبعية والخضوع التي تربطها بالدول الأخرى مدى ما تتمتع به من سلطة في الميدان الخارجي . فالدولة الحامية مثلاً هي التي تقوم بمباشرة العلاقات الخارجية للدولة المحمية . وعادة لا تتمتع الدول أعضاء الاتحادات الفيدرالية بحق إرسال البعثات ، إلا إذا قرر دستور الاتحاد الفيدرالي عكس ذلك (كما كان الحال في الإمبراطورية الألمانية عام ١٨٧١ ، والرايخ الألماني عام ١٩١٩ ، وكما هو الحال في الاتحاد السوفيتي) . ولا تتمتع الدول الأعضاء في اتحاد حقيقي بهذا الحق نظراً لتولي هيئة واحدة الشؤون الخارجية للاتحاد . وعلى العكس ، تتمتع الدول الأعضاء في الاتحادات السكونفدرالية والتي تحتفظ بالشخصية الدولية التامة ، بحق إرسال البعثات على الأقل بالنسبة للمسائل التي لا يتولاها الاتحاد .

(١) تنص المادة الثانية من مشروع لجنة القانون الدولي ، نيويورك ١٩٥٨ .

"L'établissement des relations diplomatiques entre Etats et l'envoi de missions diplomatiques permanentes se font par voie d'accord mutuel".

وقد ورد نص النص في اتفاقية فيينا للعلاقات الديبلوماسية ١٩٦١ .

(ب) حق تبادل التمثيل السامي :

وهو أحد حقوق الدول ذات السيادة أيضاً ، وهنا لا ترتب القواعد الدولية أى التزام على عاتق الدولة باستقبال البعثات ، وإنما هو أحد مظاهر الجمالة الدولية وتطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل . وينبنى على هذا القول ، إعطاء حكومة الدولة الحرية الكاملة فى تحديد شروط قبول البعثات وتقرير ما تشاء لها من حصانات ، لا يقيدها فى ذلك إلا القواعد التى تعارفت عليها الدول . هذا ولا تلتزم الدولة بإبداء الأسباب التى دفعها لرفض بعثة حكومة معينة^(١) . ولو أن العمل يجرى على عدم رفض رسل الدول الأجنبية دون تبريرات وأسباب معقولة ، وإلا لجأت الدول الأخرى إلى مبدأ المعاملة بالمثل وعزلتها عن مجرى الحوادث الدولية . ولا يكفى فى ذلك الدفع بحالة الحرب للتخلص من رفض استقبال البعثة وإلا صعب على الدول إيجاد الحل للنزاع . أما بالنسبة لبعثات الدول المحايدة ، فمن السهل تصور رفض قبول بعثاتهم حتى لا يتولوا نقل المعلومات للأعداء ، وتلتزم الدولة بتبرير الرفض فى هذه الحالة . كما تعطى القواعد الدولية للدولة المحاربة الحق فى منع الأعداء من إرسال الرسل لطلب المساعدة من الدول المحايدة تطبيقاً لحقها المشروع فى منع الإمدادات عنها .

ثانياً — تكوين البعثات :

تحدد مجموعة من اللوائح الداخلية والقواعد العرفية الدولية^(٢) وضع الممثلين

(١) ويرجم ذلك لأحد السببين التاليين :

(أ) عدم رغبة الدولة فى الاعتراف بهذه الحكومة .

(ب) عدم توافق ممارسة البعثة لوظائفها مع السيادة الوطنية أو مع القوانين المحلية .

(٢) اتفاقية ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التى قررها المؤتمر السادس للدول الأمريكية بهافانا ،

ومعاهدة فيينا ١٨١٥ ولاكس لا شابل . ١٨١٨ ، وقانون الملكية آن
Diplomatic Privileges Act.

الديبلوماسيين وخاصة فيما يتعلق بإجراءات تعيينهم وترقياتهم ودرجاتهم وقواعد الأسبقية بينهم. ذلك أن الممثل الديبلوماسي هيئة وطنية يقوم بوظيفة دولية محضة يقرر لها العرف الدولي مجموعة من القواعد المستقرة .

١ - تعيين أعضاء البعثة :

١ - ضرورة موافقة الدولة المستقبلية على شخص رئيس البعثة :

تقوم الدولة الموفدة بتعيين أعضاء البعثة الديبلوماسية ورئيسها بشرط عدم معارضة الدولة المستقبلية . وطبقاً للعرف الدولي ، يجب على الدولة المرسله التحقق من موافقة حكومة الدولة المستقبلية على شخص رئيس البعثة ^(١) l'agrément وعمّا إذا كان شخصاً مرغوباً فيه Persona grata ^(٢) وللدولة المستقبلية الحق في الرفض دون أن تلتزم بتسببيه ^(٣) . وعادة لا تتطلب الدول

= الصادر عام ١٧٠٨ . انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

انظر أيضاً :

Genet : *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 1931, t. I, l'Agent diplomatique.

(١) المادة ٤ من مشروع لجنة القانون الدولي

"L'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission auprès d'un autre Etat a reçu l'agrément de cet Etat".

ومى نفس المادة ١/٤ من اتفاقية فيينا .

(٢) يرى البعض ومنهم Verdross أن الدولة المستقبلية ليس لها الحق في الاعتراض على شخص رئيس البعثة . والعرف يجرى على عكس ذلك ، وقد صدر حكم من المحكمة الفيدرالية السويسرية في ٢٢ أكتوبر ١٩٤٩ قضى بحق الدولة في رفض استقبال شخص لا ترغب فيه .

ويرى Wehberg أن الدولة ليس لها الرفض إلا إذا لم تتوافر فيه الشروط اللازمة في عضو البعثة الديبلوماسية . انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٤٩٨ .

(٣) تجرى الحكومة البريطانية على عكس ذلك . انظر ردسلوب ، ص ١٩٨ . هذا وتقرر المادة ٢/٤ من اتفاقية فيينا عدم إلزام الحكومة المعتمد لديها رئيس البعثة بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المعتمدة .

الموافقة إلا بالنسبة لرئيس البعثة . وقد تعارفت بعض الدول حديثاً على أخذ رأى حكومة الدولة قبل إرسال الملحقين البحريين والعسكريين والجويين^(١) . وتجري الولايات المتحدة على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل ، ولا تطالب بأخذ موافقتها إلا بالنسبة للدول التي تطلبها . ويجب على الدولة تغيير شخص رئيس البعثة إذا رفضت الدولة الموافقة عليه . غير أن العرف لا يشترط التحقق من موافقة الدولة المستقبلية على شخص رؤساء البعثات المرسلة في مهمات خاصة .

والموافقة تمر بمرحلتين : المرحلة الأولى استفسار غير رسمى توجهه الدولة المرسلة إلى الدولة المستقبلية عن رأيها في شخص رئيس البعثة المقترحة إسمه . والمرحلة الثانية هي رد الدولة بالموافقة أو بالرفض وهو عادة غير رسمى أيضاً^(٢) .

٢ — اختيار أحد رعايا الدولة المستقبلية كرئيس لبعثة أو عضواً في بعثة الدولة المرسلة^(٣) :

(١) ومنها البرازيل وبلجيكا والأرجنتين وبيرو وإيطاليا وأسبانيا وسويسرا والبرتغال وهولندا . انظر Reynaud ، المرجع السابق ص ١٧ ؛ وتنص المادة السادسة من مشروع لجنة القانون الدولى :

“En ce qui concerne les attachés militaires, navals ou de l'air, l'Etat accréditaire peut exiger que les noms de ces attachés lui soient soumis à l'avance aux fins de consentement” .

وقد تضمنته المادة السابعة من اتفاقية فيينا .

(٢) المواد ٨ ، ٩ ، ١٠ من مشروع هارفارد . انظر Briggs : *The law of Nations*, 1953, p. 752.
Moore : *Digest*, IV, p. 573. Hackworth, IV, p. 446.

انظر أيضاً اتفاقية هانانا ، ٢٠ فبراير ١٩٢٨ .

(٣) تقرر المادة ٨ من اتفاقية فيينا ما يأتى :

١ — يجب مبدئياً أن يحمل الموظفون الدبلوماسيون جنسية الدولة المعتمدة .

٢ — لا يجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدولة المعتمد لديها إلا برضاها ؛ ويجوز لها سحب هذا الرضا فى أى وقت .

والمبعوث هنا خاصة دولية مختلطة : أولاً أنه مواطن رعية للدولة المستقبلية وثانيهما أنه مبعوث دبلوماسي لدولة أجنبية . ولذلك يشترط العرف الدولي ضرورة موافقة الدولة المستقبلية . وللأخيرة الحرية المطلقة في التقرير ، وقد تصاحب موافقتها مجموعة معينة من التحفظات . ومعنى موافقة الدولة على اختيار أحد مواطنيها لتمثيل دولة أجنبية ، إيقاف علاقات التبعية والخضوع التي تربطه بها طيلة مدة البعثة أو على أقل تقدير كل ما يتعارض منها مع ممارسة الوظائف الدبلوماسية . وتبدو أهمية ذلك في تقرير الحصانات اللصيقة بالوظيفة التي يشغلها . إلا إذا قضت بعكس ذلك الدولة المستقبلية وقت موافقتها على تعيينه . ويرى البعض أن المبعوث لا يتمتع بالحصانات الدبلوماسية في هذه الحالة إلا في الحدود التي تعترف لها الدولة طبقاً لظروفها وأوضاعها الخاصة ، وخاصة أن العرف الدولي مستقر على عدم إعطاء الدول امتيازات لرعاياها . والعمل الدولي غير مستقر هنا ، وقد قررت اتفاقية فيينا ضرورة تمتع الدبلوماسي في هذه الحالة بالحصانات اللازمة لحسن أدائه لأعمال وظيفته^(١) . فالحصانات يقررها العرف الدولي للممثل الدبلوماسي بصفته مبعوث عن الدولة^(٢) . وقد تختار الدولة الموفدة أحد رعايا دولة ثالثة رئيساً

(١) "L'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire bénéficie de l'inviolabilité et aussi de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il bénéficie des autres privilèges et immunités qui peuvent lui être reconnus par l'Etat accréditaire".

وقررت المادة ٣٨ من اتفاقية فيينا الآتي : « لا يتمتع المبعوث الدبلوماسي الذي يكون من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها إقامة دائمة ، إلا بالحصانة القضائية وبالحرمة الشخصية بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه ، وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية » .

انظر أيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٣ .

(٢) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ .

لبعثتها ، وقد توفد ، لاعتبارات اقتصادية ، نفس الشخص كرئيس لبعثاتها لدى عدة دول . ولا يقيدوها في اختيارها إلا ضرورة الحصول على موافقة الدولة المستقبلية .

ويجوز للدولة المعتمدة 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^(١) .

٣ — عدد أعضاء البعثة :

للدولة الحرية المطلقة في تحديد عدد أعضاء بعثتها ، بشرط عدم المبالغة فيه^(٢) ومن المتفق عليه بين الشراح أن عدد أعضاء البعثة يجب أن يتناسب مع أهمية العلاقات بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية وألا يتعدى العدد المعقول اللازم لممارسة العمليات المتبادلة . ويجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلية بكل تغيير يحدث في عدد أعضاء البعثة وبخاصة المستشارين والسكرتيرين والملحقين بها . وتحضر وزارات الخارجية بناء على ذلك قوائم بالأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية .

(١) المادة ٢/٥ من اتفاقية فيينا .

(٢) طلب كاسترو رئيس كوبا تخفيض عدد موظفي سفارة الولايات المتحدة في كوبا إلى ٣٠٠ موظف مبرراً طلبه باحتفاظ الولايات المتحدة بحوالي ٣٠٠ موظف يتخفى ٨٠٪ منهم وراء الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس . الأهرام ، ٣ يناير ١٩٦١ .

هذا وتقرر المادة (١١) من اتفاقية فيينا ما يأتي :

« ١ — يجوز للدولة المعتمد لديها ، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد أفراد البعثة ، اقتضاء الإحتفاظ بعدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولا وعادياً ، مع مراعاة الظروف والأحوال السائدة في الدولة المعتمد لديها وحاجات البعثة المعينة .

ب — ويجوز كذلك للدولة المعتمد لديها أن ترفض ضمن هذه الحدود وبدون تمييز ، قبول أى موظفين من أى فئة معينة » .

بتعدد المبعوثين هنا . هذا ويتشكك البعض في أهميتهم ويعارض في وجودهم لما يسببونه من إحراج للدولة المستقبلية^(١) .

٢ — تقسيم البعثات :

. ويمكن تقسيم المبعوثين تبعاً لمدى السلطات التي تخولها لهم الدولة وتبعاً لمدة البعثة وطبيعة الأعمال التي يقومون بها إلى الفئات التالية :

(١) الممثلون الدبلوماسيون^(٢) :

وتندرج هنا الفئتان القائمتان :

١ — الممثلون المعتمدون بصفة دائمة^(٣) ، وهم موظفون يوكل لهم تمثيل دولهم بالخارج وبالتفاوض والمراقبة وإرسال التقارير لحكوماتهم كما يشهرون على تنفيذ الاتفاقات الدولية وعلى حماية مصالح مواطنيهم بالخارج الخ .

٢ — المبعوثون الدبلوماسيون في مهمات سياسية خاصة مؤقتة ، كالبعوثين الذين ترسلهم الدولة في مهمات دبلوماسية خاصة لتمثيلها في مفاوضات مشتركة أو لحضور اجتماعات مؤتمر دولي وتختارهم من موظفي وزارة الخارجية بدلاً من نواب أعضاء هيئتها الدائمة بالخارج . وهذه البعثات هي الأصل التاريخي للبعثات الدائمة ، ولا تلجأ إليها الدولة إلا في الظروف العارضة . وقد جرى الرئيس ترومان في مناسبات كثيرة على إرسال مبعوث سياسي خاص « آفريل هاريمان » وسار الرئيس ايزنهاور على نفس التقليد

(١) براديه — فوديره ، المرجع السابق ، ص ٣٠٤ .

(٢) Ministres publics. (٢)

Les agents diplomatiques proprement dits. (٣)

وأرسل نائبه نيكسون في مهمات سياسية كثيرة . وإرسال البعثات الخاصة حق من حقوق رئيس الدولة ويهدف إلى توثيق الروابط الشخصية مع رؤساء الدول الأجنبية تمهيداً لمحدثات ذات أهمية دولية^(١) .

ثانياً — مبعوثون لهم الوصف الدبلوماسي :
وتشمل هذه الفئة :

(١) المبعوثون في مهمات خاصة لها صبغة سياسية ، كأعضاء البعثات التي ترسلها الدولة لتقديم طلب زواج .

(ب) المبعوثون في مهمات ليس لها الطابع السياسي ، سفراء فوق العادة بدون الصفة السياسية كحضور احتفال معين كتنويع أو زواج أو عزاء^(٢) .

ثالثاً — مبعوثون لا يتمتعون بالوصف الدبلوماسي :

(١) المبعوثون السياسيون الدائمون أو غير الدائمين الذين تكلفهم الدولة بمهمات دون أن يكون لهم الوصف الدبلوماسي مثل مبعوثي الدول ناقصة السيادة لدى الحكومات الأجنبية وعلى الأخص الذين يمثلونها لدى رئيس الدولة ، أو مبعوثي الحكومات التي لم يتم الاعتراف بها أو مبعوثي الثوار الذين اعترف لهم بوصف المحاربين في حرب أهلية .

(ب) المبعوثون الفنيون^(٣) أو الإداريون أو الاقتصاديون المرسلون لتمثيل الدولة في اللجان المختلفة لمؤتمرات دولية خاصة . كمؤتمر للبريد أو للتلفراف .

(١) وقد تثير هذه الطريقة بعض المشاكل وبخاصة إذا كلفت بمهام تزيد عما تقوم به البعثات الدائمة . انظر بادفورد ، المرجع السابق ، ص ٤٧٥ .

(٢) Envoyés de cérémonie ou d'étiquette, ambassadeurs extra-ordinaires sans caractère politique.

commissaires ou agents

(٣)

(ج) أعضاء اللجان المختلفة الوقتية المعينون من جانب حكومتين أو أكثر لبحث نزاع معين أو لحل بعض المشاكل التي تنجبت عن حوادث معينة وقعت في نطاق العلاقات الدولية . وكذلك أعضاء اللجان الدائمة المختلطة أو الدولية . كأعضاء وموظفي لجنة الدانوب الدولية وموظفي مكاتب الاتحادات الدولية .

(د) المبعوثون السريون^(١) الذين لا تعلن حكوماتهم عن طبيعة وظائفهم وترسلهم بالخارج لمراقبة تصرفات بعض مواطنيها المشكوك في ميولهم أو للحصول على معلومات سرية سياسية أو عسكرية .

(و) المبعوثون في مهمات^(٢) خاصة ، وهؤلاء تعلن الدولة عن طبيعة بعثاتهم وترسلهم لمناقشة بعض المسائل السرية الهامة دون أن تسبغ عليهم الصفة الرسمية ، ولا تعلن عن وصفهم إلا بعد نجاحهم في بعثتهم . وهؤلاء يتمتعون بالأمن والحماية اللازمة ، وليس لهم الحق في مراسم التكريم الخاصة .

رابعاً — القناصل :

وهم المثلون الدائمون المكلف بهم حماية مصالح دولهم التجارية في الأماكن التي يعملون بها ، وتقديم يد المساعدة لمواطنيهم وللتجار والبحارة ، وإرسال المعلومات اللازمة لحكوماتهم .

ولا ينطبق وصف الممثل الدبلوماسي إلا على أفراد الطائفة الأولى ، رغم

commissaires secrets

(١)

envoyés confidentiels ou négociateurs secrets

(٢)

انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ ، وبراديه — فوديريه ، المرجع السابق ،

تتمتع بعض أفراد الفئات الثانية بالوصف الدبلوماسي^(١) ويلاحظ أن الدول قد تكلف

(١) وذلك لأن وظيفتهم التمثيلية تميزهم عن سائر الفئات . ويقرر القانون الدولي من حيث المبدأ وجوب إعطاء أعضاء البعثات الأخيرة رعاية وحماية من نوع خاص ، غير أنه لا يمكن القول بوجود أحكام عامة محددة تفصيلية بهذا الخصوص . ويتوقف تحديد مدى الإمتيازات التي تتمتع بها هذه الفئات على الاتفاقات التي أنشأتها ، وقد حدث عقب العدوان الثلاثي على مصر وأثناء قطع العلاقات الدبلوماسية بين الجمهورية العربية المتحدة وفرنسا أن وقعت اتفاقية زيورخ البرمة بتاريخ ٢٢ أغسطس ١٩٥٨ بين الجمهوريتين وجاء في ديباجتهما أنهما ترغبان في تسوية المشاكل التي قامت بينهما بسبب أحداث أكتوبر وتوفير ١٩٥٦ وفي إعادة العلاقات الثقافية والاقتصادية والمالية بينهما ولذلك عقدتا هذا الاتفاق الذي يسرى بالنسبة إلى الجمهورية العربية المتحدة على الإقليم المصري فقط . ونصت المادة السادسة من الاتفاقية على أن « تشكل لجنة من عدد محدود من الخبراء الفرنسيين ، وتكون مهمتها تقديم مساعيها الحميدة لدى السلطات المختصة لشئون الحراسة لمن يتقدم إليها من الرعايا الفرنسيين بطلب فيما يتعلق بأمواله وحقوقه ، ويكون وجود اللجنة في مصر موقوتاً ومرتبطاً بإنجاز مهمتها وتحصل خلال مدة قيامها بمهمتها على التسهيلات اللازمة لإنجازها » . وقد صدر من رئيس الجمهورية العربية القرار رقم ١٣٩٠ المنشور في العدد ٣٥ من الجريدة الرسمية بتاريخ ١١/٦/١٩٥٨ ونصه « ووفقى على الاتفاقات المعقودة في ٢٢ أغسطس سنة ١٩٥٨ بين الجمهورية العربية والجمهورية الفرنسية لتسوية المسألة المالية » . وتطبيقاً لهذا القرار صدر قرار آخر من وزارة الخارجية منشور في العدد ٩٦ من ملحق الوقائع المصرية بتاريخ ٨/١٢/١٩٥٨ من مادة وحيدة تتضمن النص على نشر اتفاق زيورخ وبروتوكولاته في الجريدة الرسمية ويسرى مفعولها ابتداء من ٢٢ أغسطس سنة ١٩٥٨ .

وبتاريخ ٢٣ إبريل ١٩٥٩ أرسلت وزارة الخارجية العربية إلى سفارة سويسرا المصروفة على الشئون الفرنسية في الجمهورية ، مذكرة جاء فيها أنه بالإشارة إلى مذكرة السفارة السويسرية المؤرخة ٢٣ مارس ١٩٥٩ بشأن طلب تعيين ممثل للحكومة المالكة المتحدة للشئون الخاصة بتنفيذ الاتفاق المعقود في القاهرة في ٢٨/٢/١٩٥٩ بين حكومة الجمهورية العربية وحكومة بريطانيا فإن الحكومة العربية توافق على تطبيق نفس الإعفاءات والتسهيلات التي وردت في هذه المذكرة في البند الخامس (وهي الخاصة بتمتع رئيس وأعضاء البعثة الإنجليزية بالإعفاءات والتسهيلات وخاصة الحصانات ضد الاجراءات القضائية) على بعثة المساعي الفرنسية بشرط المعاملة بالمثل .

وقد نظم القانون رقم ٢١٦ لسنة ١٩٥٩ مزايا وحصانات البعثتين الإنجليزية والفرنسية فمنع على حرمة الأماكن التي تشغلها البعثتان وتمتعهما بحصانة عدم الخضوع للاجراءات القانونية . أما الحصانة القضائية التي يتمتع بها رئيس البعثة وأعضاؤها فقد قصرت طبقاً للفقرة الأولى من المادة الثانية على ما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية . وقد أشارت =

مبعوثيها الدبلوماسيين ، علاوة على وظائفهم التقليدية ، بمهام خاصة لها صبغة سياسية أو بحضور احتفالات معينة . ويجمع المبعوث ، في هذه الحالة ، بين وصف الممثل الدبلوماسي ووصف المبعوث الذي له الوصف الدبلوماسي ^(١) .

٣ — ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين :

تتوافر في الممثل الدبلوماسي الخاصتان التاليتان :

(أ) الخاصة الأولى أنه موظف عمومي fonctionnaire public .

(ب) الخاصة الثانية أنه ممثل للدولة mandataire .

وقد ذهب الفقه التقليدي إلى قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة « ممثل رئيس الدولة ذات السيادة » ورتب له الحق في رمميات واحتفالات

المذكورة الإيضاحية لهذا القانون إلى أن : « الغرض من تكوين البعثتين هو تنفيذ الاتفاقيين المذكورين ، وترتب على ذلك أن طلب الجانب البريطاني والجانب الفرنسي منح البعثتين التابعتين لها المزايا والمصانات الدبلوماسية كي تتمكن من القيام بأعمالها . فرأت وزارة خارجية الجمهورية العربية المتحدة أن التسهيلات التي تبسر لأعضاء هاتين البعثتين يجب ألا يقسم نطاقها وأن تحد بما يكفل حسن سير أعمالها » . ولم يعترض الجانب الفرنسي على هذا القانون .

وقد حدث أن قبضت النيابة العامة على رئيس وأعضاء اللجنة الفرنسية (وآخرين) وقدمتهم لمحكمة أمن الدولة بتهمة الاشتراك في اتفاق جنائي الغرض منه ارتكاب جرائم التخابر مع دولة أجنبية بقصد الإضرار بمركز البلاد العربي والسياسي والاقتصادي . ودفع المتهمون من جانبهم بعدم ولاية المحكمة بنظر الدعوى الجنائية المرفوعة عليهم من النيابة العامة استناداً إلى أنهم أعضاء في بعثة خاصة دبلوماسية ويتمتعون بالمصانات المقررة في العرف الدولي للبعثات الدبلوماسية الدائمة وأخصها إعفاؤهم من الخضوع للقضاء الجنائي الإقليمي للجمهورية العربية المتحدة سواء تعلقت الجرائم المنسوبة إليهم بعملهم الرسمي أم كانت خارجة عنه . وقد قضت محكمة أمن الدولة برفض الدفع وقضت بولايتها بنظر الدعوى بتاريخ ٢١ يناير ١٩٦٢ .

والخلاصة أن الطابع المميز لأفراد الفئة الأولى هو الوظيفة التمثيلية العامة .

(١) هذا ولا يتمتع المبعوث الذي يرسله رئيس الدولة في مهمة شخصية خاصة به كإدارة أملاكه في بلد أجنبي ، بالوصف الدبلوماسي . انظر براديه — فوديره ، ص ٢٩٦ .

معينة^(١) . إلا أن هذا التصور قد تغير الآن وأصبح الممثل الدبلوماسي أياً كانت طبقته ، لا يعبر إلا عن مصالح الأمة في العالم الخارجى . وامتدت الصفة التمثيلية حتى شملت صفار الممثلين الدبلوماسيين ، ولو أنها تظهر في رئيس البعثة بشكل أقوى من الشكل الذى تظهر به في سائر معاونة^(٢) . ولذلك يجرى العرف الدولى على المساواة بين الدبلوماسيين في المعاملة ، أياً كانت طبقته ولا يميز بينهم إلا في الشكليات والمراسم المتبعة .

(١) درجة تبادل التمثيل :

هذا وتلزم الإشارة إلى أن الدول هي التي تقوم بتحديد درجة تبادل التمثيل فيما بينها وتأخذ عادة بمبدأ المعاملة بالمثل^(٣) . ولا يقيد من حريتها إلا حق

(١) يرى البعض قصر الصفة التمثيلية على رئيس البعثة لأنه يمثل شخص رئيس الدولة بجانب تمثيلة لدولته ، وتجب له نفس مظاهر الحفاوة التي يقابل بها لو كان هو موجوداً . وهي مراسم لا يتمتع بها الممثلون الأقل طبقة .

(٢) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ . وأيضاً جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩١ .

(٣) حتى عام ١٩٥٧ أرسلت سويسرا وزيراً مفوضاً لتمثيلها في باريس ، في حين أن فرنسا كانت تمثل دائماً في برن بسفير . وإذا توثقت عرى الصداقة بين دولتين فإنهما ترفعان درجة التمثيل بينهما إلى سفارة ، وقد رفعت فرنسا عام ١٩٣٩ درجة تبادل التمثيل في لاهاي إلى سفارة . وعلى العكس فإن سحب السفير ، وقيام وزير مفوض بدله بأعمال البعثة يفيد سوء العلاقات بين الدولتين .

وقد أوصت الأمم المتحدة عام ١٩٤٦ ، الدول التي تتبادل العلاقات مع الجزائر فرانكو بسحب سفرائها . انظر كافارى ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

انظر نص المادة ١٤ من مشروع لجنة القانون الدولى :

“Les Etats conviennent de la classe à laquelle doivent appartenir les chefs de leurs missions”.

كما تقرر المادة ١٥ من اتفاقية فيينا « تتفق الدول فيما بينها على الفئة التي ينتمى إليها رؤساء البعثات » .

الدولة في تحديد الامتيازات والراسم التي تقدمها المبعوث^(١) . ولرئيس الدولة أياً كانت أهمية دولته وإمكاناتها ، الحق في إرسال مبعوثين من الدرجة الأولى تطبيقاً لمبدأ المساواة بين الدول في الحقوق والواجبات . وغالباً ما يوجد اتفاق خاص في أحوال عدم المعاملة بالمثل دون أن يترتب على ذلك أى اعتداء على حقوق وكرامة الدولة وبخاصة إذا كانت مواردها المالية محدودة .

والاتجاه الحديث هو تبادل المبعوثين بدرجات متساوية . ويميل العرف الدولي منذ عدة سنوات إلى تبادل التمثيل بدرجة سفير حتى بالنسبة للدول الصغرى . وقد قامت الجمهورية العربية المتحدة برفع درجة تمثيلها ، في عدد كبير من الدول ، إلى درجة السفارة . كما رفعت الولايات المتحدة الأمريكية بعثاتها بالتدريج إلى درجة السفارة ، حتى تكون بعثاتها دائماً في الصف الأول .

(ب) درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية :

جرى العمل في الماضي على التفرقة بين مبعوثي الدول المختلفة وإعطاء حق التقدم والصدارة لمبعوثي الدول الكبرى^(٢) . ووضعت الدول المشتركة في مؤتمر فيينا عام ١٨١٥ لأئمة خاصة بترتيب الدبلوماسيين أكملها بروتوكول اكس لاشابل عام ١٨١٨ ، وأخذت بها باقي الدول من باب الجمالة ، في علاقاتها المتبادلة . ومن الصعب هنا تحديد أين ينتهي القانون وأين تبتدىء قواعد الجمالة الدولية ، إلا أن الدول قد تعارفت على قواعد معينة . ويجرى

(١) قد ترفض الدولة استقبال مبعوثين من الدرجة الأولى أو بالنسبة لمبعوثي دولة معينة فقط .

(٢) رفضت البعثة السويدية في مؤتمر وستفاليا إعطاء الأسبقية للبعثة الفرنسية مما أدى إلى عقد المؤتمر على فترات مختلفة ، في مونستر وأوزنا بروك لتفادي الخلاف بين الحلفاء . انظر ردسلوب ص ١٠٧ ، وبادفورد ص ٤٧٥ .

العمل عادة الآن على تبادل البعثات بمبعوثين من نفس الدرجة تطبقاً لمبدأ المعاملة بالمثل .

وتفرق لأئحة فيينا وبروتوكول اكس لاشابل بين أربعة أنواع من الممثلين :

١ — السفراء^(١) ومندوبو البابا^(٢) من درجة قاصد رسولى ، ويعتمدون لدى رؤساء الدول . وقصرت حق إرسال هذه الطبقة على الدول الكبرى تأكيداً منها لمركزها الممتاز فى الجماعة الدولية . ولأفراد هذه الطبقة الحق فى الاتصال مباشرة برئيس الدولة ويتمتعون بمزايا ومراسم خاصة ترتبت لهم بوصفهم ممثلين لشخص رئيس الدولة^(٣) .

٢ — المندوبون فوق العادة^(٤) والوزراء المفوضون^(٥) ويعتمدون لدى رئيس الدولة أيضاً ، إلا أنهم لا يمثلون شخصياً رئيس الدولة وليس لهم الحق فى الاتصال برئيس الدولة المستقبلية مباشرة .

٣ — الوزراء المقيمون^(٦) ويعتمدون لدى وزراء خارجية الدول وهم فى الدرجة التالية بعد الوزراء المفوضين . وقد أضاف بروتوكول اكس لاشابل هذه الفئة .

ambassadeurs (١)

nonces, légats (٢)

(٣) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٧ .

envoyés extraordinaires (٤)

ministres plénipotentiaires (٥)

ministres résidents (٦)

٤ — القائمون بالأعمال ويعتمدون لدى وزير الخارجية وقد يكون القائم بالأعمال دائماً أو مؤقتاً^(١) .

هدفت لائحة فيينا ، كما سبق القول ، إلى تأكيد سلطة ومركز الدول الكبرى ، فقصرت الصفة التمثيلية على أفراد الطبقة الأولى . ولا يعنى ذلك إنكارها الصفة التمثيلية على باقى المبعوثين ، وإنما رتبت لأفراد الفئة الأولى مجموعة من الرسميات والشكليات باعتبارهم يقومون بتمثيل رئيس الدولة . وهو ما لا يتفق مع الروح الدستورية الحديثة . والترتيب الوحيد المعقول ، ما دمنا قد قبلنا مبدأ المساواة بين الدول ، كبيرها وصغيرها ، فى السيادة وفى الحقوق والواجبات والجماعات التى تترتب على ذلك ، هو الترتيب تبعاً لطبيعة الأعمال التى يعالجها كل مبعوث ، مع تمتع الجميع بنفس الصفة التمثيلية دون أى نفرة بينهم . وقد حاولت إحدى لجان عصبة الأمم تعديل المادة الثانية من لائحة فيينا والمساواة بين الممثلين الدبلوماسيين عدا القائمين بالأعمال ، إلا أنه لم يؤخذ بوجهة نظرها . وقد سارت اتفاقية فيينا على التقسيم الذى وضعته لائحة فيينا عام ١٨١٥ فنصت المادة ١٤ من الاتفاقية على الفئات التالية :

(أ) السفراء أو ممثلو البابا من درجة قاصد رسولى ويعتمدون لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات الآخرين ذوى الرتبة المماثلة .

(ب) المندوبون والوزراء المفوضون وممثلو البابا من درجة وكيل قاصد رسولى ويعتمدون لدى رؤساء الدول .

(ج) القائمون بالأعمال ويعتمدون لدى وزراء الخارجية .

(١) هذا وتجب التفرقة بين البعثة التى يرأسها قائم بالأعمال ، وبين القائم بالأعمال بالنيابة *chargés d'affaires ad interim* فالأخير يقوم برئاسة البعثة فى حالة غياب رئيسها الفعلى .

وقررت في الفقرة الثانية من نفس المادة عدم التمييز بين رؤساء البعثات
بمئاتهم المختلفة إلا فيما يتعلق بأحكام التقدم والمراسم .

وحتى يمكن تفادى المشا كل المتعلقة بالأسبقية والإيتيكيت ، تذكر في
أوراق اعتماد رئيس البعثة ، الفئة التى ينتمى إليها . ويرأس البعثات
الديبلوماسية الموجودة في بلد أجنبى ، عميد هو أقدم السفراء ^(١) . وتجرى بعض
الدول في ترتيب تقدم رؤساء البعثات المنتمين لفئة واحدة ، على الأخذ بتاريخ
الإخطار الرسمى ^(٢) بوصول رئيس البعثة إلى مقر عمله . ويجرى البعض الآخر
على الأخذ بتاريخ تقديم أوراق الاعتماد وإعطاء الأقدمية للسفير الذى يقدم
أوراق اعتماده قبل غيره من السفراء ^(٣) . ويجرى العرف في البلاد الكاثوليكية
على إعطاء الأسبقية لمندوب البابا حتى ولو لم يكن أقدم المبعوثين ^(٤) .

هذا وتجب ملاحظة أن المبعوث في مهمة خاصة ، ليست له درجة
ديبلوماسية بالمعنى الصحيح حتى ولو كان لمهمته الوصف الديبلوماسى ، ويترتب

(١) أوردت معاهدة الصداقة والتحالف التى كانت معقودة بين الحكومة المصرية
والحكومة البريطانية (معاهدة ١٩٣٦) حكماً خاصاً يقرر أقدمية السفراء البريطانيين على
باقى الممثلين الديبلوماسيين المعتمدين لدى الحكومة المصرية . فنصت المذكرة الأولى الملحقه
بهذه المعاهدة على أنه « بالإشارة إلى المادة الثامنة من المعاهدة التى وقعناها اليوم أتشرف
بإبلاغكم أنه نظراً لأن حضرة صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى وأيرلنده والأملاك
البريطانية وراء البحار وإمبراطور الهند سيكون أول ملك أجنبى يمثله في مصر سفير ، فإن
السفراء البريطانيين سيستبرون ذوى أقدمية على باقى الممثلين السياسيين المعتمدين لدى بلاط
صاحب الجلالة ملك مصر » . وقد تحررت الحكومة المصرية من هذه القاعدة الاستثنائية
منذ فترة طويلة . أنظر النظم الديبلوماسية والقنصلية للدكتور عبد الله العريان ، ١٩٦٠ .

notification officielle

(٢)

(٣) ولم تفصل المادة ١٣ من اتفاقية فيينا في هذا الموضوع بل تركته لإرادة الدولة
تقضى فيه وفقاً لما جرى عليه العمل فيها مع مراعاة وحدة التطبيق .

(٤) الفقرة (٣) من المادة السادسة عشر من اتفاقية فيينا .

انظر براديه -- فوديريه ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

على ذلك إعطاء الأسبقية للمبعوثين العاديين الدائمين ولوأن الآخرين قد جروا
من باب المجاملة على معاملة المبعوثين الخاصين لدولهم معاملة خاصة .

(ح) بدء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية :

إذا أعلنت الدولة المستقبلية موافقتها على شخص رئيس البعثة ، تقوم
حكومة دولته بإعطائه أوراق الاعتماد وجواز سفر دبلوماسي . ويذكر في
أوراق الاعتماد اسم رئيس البعثة ودرجته وأوصافه وصفاته وألقابه .

وتصدر أوراق اعتماد السفير والوزير المفوض عادة ، موقعاً عليها من رئيس
الدولة ووزير الخارجية ولا تنتظر الدولة المرسلة عادة رد من الدولة المستقبلية
على أوراق الاعتماد إذ أن في موافقة الدولة السابقة على ترشيحه ، واستلام
المبعوث لعمله ما يفيد قبولها لبدئته العمل . وتجري بعض الدول على الردها
من باب المجاملة^(١) .

ويجب على رئيس البعثة ، عند وصوله إلى مقر عمله ، إخطار مدير إدارة
البروتوكول بوزارة خارجية الدولة بوصوله^(٢) ، ويضمن الإخطار صورة
مفتوحة من أوراق اعتماده . وتقوم وزارة خارجية الدولة المستقبلية بتحديد يوم
وساعة الاحتفال الرسمي^(٣) الذي يقابل فيه ويقدم أوراق اعتماده لرئيس الدولة .
هذا إذا كان المبعوث من طبقة سفير أو وزير مفوض . وبالنسبة لطبقة القائمين
بالأعمال يقوم وزير الخارجية باستلام أوراق الاعتماد الخاصة بهم . وعادة

(١) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

(٢) م ٩ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"L'arrivée et le départ des membres du personnel de la mission, ainsi que des membres de leur famille et de leurs domestiques privés sont notifiés au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire..."

وقد تضمنت هذا الحكم نص المادة (١٠) من اتفاقية فيينا بقرايتها المختلفة .

يرافق مدير البروتوكول رئيس البعثة وموظفي بعثته ، في اليوم المحدد ، من منزله إلى المقر الرسمي لرئيس الدولة في احتفال مهيب^(١) .

ولم يستقر العرف الدولي على تحديد وقت استلام رئيس البعثة لأعماله : وتجري بعض الدول على تحديده بلحظة إخطار وزارة الخارجية رسمياً بوصوله . ويتطلب البعض الآخر ضرورة تقديم المبعوث لأوراق اعتماده لرئيس الدولة . ولم تقطع اتفاقية فيينا برأى في هذا الموضوع وتركته لتقدير الدولة^(٢) .

ويميل الفقه^(٣) إلى ترتيب تمتع المبعوث بالحصانات الدبلوماسية من اللحظة التي تطأ فيها أقدامه إقليم الدولة المعتمد لديها من باب الجاملة ، إلا أنه لا يصبح له الحق فيها قانوناً إلا بعد تقديم أوراق اعتماده لرئيس الدولة . وتقرر الحصانات ، للمبعوث المقيم أصلاً بإقليم الدولة المستقبلية ، من لحظة موافقتها على تعيينه^(٤) .

٤ — الهيئة الدبلوماسية الأجنبية^(٥) :

وتتألف من مجموعة المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة ، وتضم

(١) وتقرر المادة ١٨ من اتفاقية فيينا وجوب مرافقة كل دولة اتباع إجراء واحد في استقبال الرؤساء البعثات المندوبين لفئة واحدة .

(٢) المادة ١٢ من مشروع لجنة القانون الدولي :

“Le chef de la mission est réputé avoir assumé les fonctions dans l'Etat accréditaire dès qu'il a notifié son arrivée et présenté copie figurée de ses lettres de créance au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou dès qu'il a présenté ses lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée d'une manière uniforme” .

ومى المادة ١٣ من اتفاقية فيينا .

(٣) Reynaud نظر Pradier, Fauchille, Genet, Sottille ص ٤١٩ .

(٤) تقرر المادة ٣٩ من اتفاقية فيينا « يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات

أن يتمتع بها منذ دخوله لإقليم الدولة المعتمد لديها لتولى منصبه ، أو منذ إعلان تعيينه إلى وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها ، إن كان موجوداً في إقليمها » .

كافة مبعوثى الدول الأجنبية لدى الدولة المستقبلة ويرأسها أقدم مبعوثى الطبقة الأولى فى الدولة^(١) ويطلق عليه اسم عميد الهيئة^(٢). وتجرى الدول الكاثوليكية على تقرير العادة للقاصد الرسولى مهما كانت أقدميته. ولعميد الهيئة الدبلوماسية حق تمثيل الدبلوماسيين وحق التعبير عن إرادتهم فى الاحتفالات والمناسبات الرسمية كما يقوم بحماية حصاناتهم الدبلوماسية.

ويلاحظ أن الهيئة الدبلوماسية ليست لها أى صفة قانونية أو سياسية^(٣) فهى اتحاد يجمع بين مجموعة من الأفراد، كل منهم مستقل تمام الاستقلال عن الآخر. غير أنها أحد مظاهر التضامن والترابط الدولى. ولتصريحات عميد الهيئة أثره الدولى الكبير وبخاصة حالة الاعتداء على مصالح الهيئة الدبلوماسية فى الدولة. وهذا، ويمكن لرئيس الدولة — فى ظروف خاصة — توجيه تصريحاته العامة إلى الهيئة الدبلوماسية ككل، مثل التصريح الذى أصدره

(١) حالة التساوى فى الطبقة، يؤخذ بأقدمية تاريخ لإخطار وزارة الخارجية بوصول على إقاييم الدولة. وفى حالة التساوى فى التاريخ، تقرر الأقدمية حسب الترتيب الأبجدي لأسماء الدول. وتقرر المادة ١٥ من مشروع لجنة القانون الدولى :

“Les chefs de mission prennent rang, dans chaque classe, suivant la date de la notification officielle de leur arrivée ou suivant la date de remise de leurs lettres de créance, selon la pratique en vigueur dans l'Etat accréditaire, qui doit être appliquée sans discrimination”.

هذا وتقرر المادة ١٦ من اتفاقية فيينا « ١ — يرتب تقدم رؤساء البعثات المتمين لفئة واحدة حسب تاريخ وساعة توليهم وظائفهم بمقتضى أحكام المادة ١٣. ٢ — لا يتأثر تقدم رئيس البعثة بأية تعديلات تقناول أوراق اعتماده ولا تستتب تقيراً فى فته. ٣ — لا تخل أحكام هذه المادة بأى عمل تجرى عليه الدول المعتمد لديها فيما يتعلق بتقديم مندوبى الكرسى البابوى ».

le doyen

(٢)

(٣) انظر فى هذا المعنى فتوى مجلس الدولة بتاريخ ٢٢ أبريل ١٩٤٨ بأن للحكومة المصرية إذا شاءت أن تحذو حذو حكومة الولايات المتحدة مثلاً فلا تقرر قيام الممثلين الدبلوماسيين لديها بمسمى مشترك إذا أرادت أن لا تقيّد نفسها بقاعدة عامة وأن تدرس كل حالة على حدة بحسب ظروفها وملابساتها. انظر مجموعة فتاوى قسم الرأى بمجلس الدولة، سنة ١٩٤٩ ص ٤٨٨. انظر محمد حافظ غانم، المرجع السابق ص ٧٧.

المارشال تيتان في ١٥ يوليو ١٩٤٩ ورفض فيه ترك فرنسا^(١).

٥ — نهاية مهلة رئيس البعثة الدبلوماسية :

ينتهي عمل رئيس البعثة بأحد الأسباب التالية :

١ — إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمد لديها بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي^(٢).

٢ — تنفيذ المهمة وذلك في حالة البعثات الموفدة في مهمة خاصة .

٣ — تغير درجة تبادل التمثيل بين الدولتين .

٤ — تغير رئيس الدولة الموفدة أو الدولة الموفد لديها المبعوث ويجب عليه في هذه الحالة تقديم أوراق اعتماد جديدة .

٥ — الاستدعاء^(٣) بناء على رغبة الدولة الموفدة أو الدولة المستقبلة

(١) انظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٢ .

(٢) المادة ١/٤٣ من اتفاقية فيينا وهو نفس نص المادة ١/٤١ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"Les fonctions d'un agent diplomatique prennent fin notamment :
a) Si elles lui ont été confiées pour une période limitée, à l'expiration de cette période, à condition qu'il n'ait pas eu prorogation".

(٣) نص المادة ٢/٤١ من نفس المشروع :

b) Par la notification du gouvernement de l'Etat accréditant au gouvernement de l'Etat accréditaire que les fonctions ont pris fin (rappel).

وقد تضمنته الفقرة الثانية من المادة ٤٣ من اتفاقية فيينا . هذا وقد قدمت وزارة الخارجية السوفيتية احتجاجاً شديد الالهجة إلى السفارة الأمريكية في موسكو وطلبت فيه لإبعاد ريتشارد كارل جاكوب أحد المسؤولين بالسفارة على الفور بعد أن ألفت السلطات السوفيتية القبض عليه وهو يأخذ أوراق تحتوي على معلومات سرية كانت موضوعة في مخبأ سرى في مدخل أحد منازل موسكو والمعلومات التي تضمنتها الأوراق لا تدع مجالاً للشك في أن جاكوب كان على اتصال بأحد الجواسيس الذين يعملون داخل أراضي الاتحاد السوفيتي (أنظر عدد الأهرام الصادر في ٦٢/١١/٥) وبتاريخ ٦٣/٧/٢ أصدرت الولايات المتحدة أمراً بطرد دبلوماسي سوفيتي — لم يذكر اسمه — بتهمة التجسس .

وفي هذه الحالة يقوم بتقديم أوراق استدعائه لرئيس الدولة المستقبلية ويستأذن في السفر إلا إذا كان الاستدعاء بناء على شكوى الدولة المستقبلية .

٦ - إعلان الدولة المستقبلية بأن المبعوث الدبلوماسي شخص غير مرغوب فيه^(١) .

٧ - قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين^(٢) أو قيام حالة الحرب .

== هذا كما تبادلته الهند والباكستان اتهامات التجسس في ٦٣/٩/٩ وأعلنت الهند في النهاية طلب سحب المستشار الجوي الباكستاني وغيره بإعتبارهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم لقيامهم بالتجسس على الهند . أظن عدد الأهرام في ١٠/٩/٦٣ .

(١) "L'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre du personnel de la mission est persona non grata ou non acceptable. L'Etat accréditant rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission, selon le cas."

وقد سحبت الولايات المتحدة وزيرها في بلغاريا في يناير ١٩٥٠ بعد أن اعتبرته الدولة الأخيرة شخصاً غير مرغوب فيه . واتبعت ذلك بقطع العلاقات الدبلوماسية معها في ٢٠ فبراير ١٩٥٠ . وفي ١٣ مايو ١٩٥٠ طلبت الحكومة الرومانية من الولايات المتحدة تخفيض عدد أعضاء بعثتها الدبلوماسية إلى عشرة أشخاص وقد استجابت الأخيرة لهذا الطلب إلا أنها ردت عليه بفرض عدة قيود على تحركات الرسميين الرومانيين في بلادها . اظن Briggs ، المرحم السابق ، ص ٧٥٣ وما بعدها .

(٢) كان السبب الأساسي في قطع العلاقات بين الجمهورية العربية المتحدة وبين الأردن وتركيا هو الطريقة التي جرى بها اعتراف كل منهما بحركة الانفصال الرجعية في سوريا والتي قطعت بسوء النية وإضرار الشر والكراهية للقومية العربية .

كما قررت الجمهورية العربية المتحدة بتاريخ ١٩/٧/١٩٦٣ قطع العلاقات الدبلوماسية والفصلية مع حكومة البرتغال وورد في بيان وزارة الخارجية أنها تتخذ هذا القرار « نظراً لاستمرار حكومة البرتغال في سياستها الاستعمارية وعدم استجابتها لقرارات الأمم المتحدة الخاصة بإنهاء الاستعمار وبوقف عمليات القمع والإرهاب ضد الشعوب الإفريقية الخاضعة للاستعمار البرتغالي » . وأبرقت إلى سفيرنا في البرتغال بقلبه القرار وتطلب منه تسليم أعمال سفارة الجمهورية العربية المتحدة إلى الدولة التي يختارها مع تحديد الموعد الذي يراه لإنهاء أعماله هناك ليم على ضوءه تحديد موعد سفر سفير البرتغال في القاهرة . وقد جاء في البيان الذي أذاعته وزارة الخارجية أن هذا القرار اتخذ تنفيذاً لقرارات مؤتمر القمة الإفريقي في اجتماعه بأديس أبابا بتاريخ ٢٥ مايو سنة ١٩٦٣ وتنفيذاً لقرارات الأمم ==

ويجب على الدولة المستقبلية في حالة انتهاء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية ، تسهيل إجراءات رحيله حتى ولو كان السفر بسبب قيام حالة الحرب أو قطع العلاقات السياسية وأن توفر له كل وسائل النقل الضرورية له ولتنقلاته^(١) وتلزم بحماية مقر البعثة ومخفوطاتها^(٢) ، ويجرى العرف على قيام دولة ثالثة في هذه الحالة بحماية مصالح وممتلكات الدولة الموفدة في إقليم الدولة المستقبلية ، بشرط موافقة الدولة الأخيرة^(٣) .

== المتحدة ومؤتمر بلغراد ومؤتمر أكرا ومؤتمر أديس أبابا لموقف البرتغال من أنجولا وموزنيق وغينيا البرتغالية وأرائس أخرى . ثم قررت قطع جميع العلاقات الاقتصادية والتجارية معها بتاريخ ٦٣/٩/١٥ .

وقد قطعت الجمهورية العربية المتحدة علاقاتها لنفس هذه الأسباب مع حكومة جنوب إفريقيا . (أنظر عدد الأهرام الصادر في ١٩٦٣/٧/٢٠) .

كما أعلنت الحكومة الإندونيسية في ١٩٦٣/٩/٢١ قطع جميع العلاقات الاقتصادية والتجارية مع اتحاد ماليزيا وخاصة مع الملايو وسنغافوره رداً على قرار ماليزيا قطع علاقاتها الدبلوماسية مع إندونيسيا .

(١) م ٤٢ من مشروع لجنة القانون الدولي :

"L'Etat accréditaire doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités de sortir de son territoire aussi promptement que possible, et en particulier, il doit, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens".

وهو نفس المادة ٤٤ من اتفاقية فيينا .

(٢) م ٤٣/١ من نفس المشروع :

"L'Etat accréditaire est tenu de respecter et de protéger, même en cas de conflit armé, les locaux de la mission et les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives de la mission".

وهو نفس حكم المادة ١/٤٥ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٤٣ ب/ ، ٤٣ ج من نفس المشروع :

b. "L'Etat accréditant peut confier la garde des locaux de la mission, avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives, à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

c. "L'Etat accréditant peut confier la protection de ses intérêts à la mission d'un Etat tiers acceptable pour l'Etat accréditaire".

وهي نفس الأحكام التي وردت في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة (٤٥) من

اتفاقية فيينا .

٦ — اللغة الدبلوماسية :

تستخدم الدول عادة ، لغتها الرسمية في مراسلاتها واتصالاتها مع الدول الأخرى . ولا شك في سهولة ذلك إذا تم الاتصال بدولة تتكلم نفس اللغة . والوضع يختلف إذا تم الاتصال بين دولتين لا تتكلمان نفس اللغة : وقد جرى العرف في المؤتمرات الدولية على استعمال لغة ذائعة الانتشار في الاتصالات الرسمية بين وفود الدول وفي أعمال المؤتمرات . وفي البدء التجأت الدول إلى اللغة اللاتينية ثم أصبحت الصدارة للغة الفرنسية في المحادثات والمؤتمرات الدولية . وقد ورد نص المادة ١٢٠ من الاتفاقية العامة لمؤتمر فيينا سنة ١٨١٥ ، قاضياً بأن استعمال اللغة الفرنسية في وثائق المؤتمر لا يعد سابقة بالنسبة للمستقبل وترك الأمر لتقدير الدول في اختيار اللغة الدبلوماسية التي تناسبها .

وابتدأت اللغة الإنجليزية تنافس اللغة الفرنسية ، كلفة دبلوماسية منذ القرن ١٩ ونص عهد عصبة الأمم ومعهادات الصالح على اعتبار النصين ، الفرنسي والإنجليزي ، نصين رسميين . أما ميثاق الأمم المتحدة فقد نص في المادة ١١١ على اعتبار « اللغات الخمس وهي الصينية والفرنسية والروسية والإنجليزية والأسبانية ، لغاته الرسمية على وجه السواء » .

ثالثاً — وظائف البعثة الدبلوماسية :

يقوم المبعوث الدبلوماسي بتمثيل رئيس وحكومة وشعب دولته في إقليم الدولة المستقبل للبعثة . فهو عين وأذن حكومته بالخارج ويقع عليه عبء الدفاع عن مصالحها وتوثيق العلاقات وتقوية الروابط الاقتصادية والثقافية والسياسية بين البلدين . ويتمتع الدبلوماسي بحرية تامة في العمل^(١) لا يقيد فيه إلا

(١) ويقول أوبنهايم في ذلك :

“But it does not mean that a diplomatic envoy must have a right to do what he likes... he acts and behaves in such a manner as harmonises with the internal orders of the receiving state... if he conspires against the receiving state... he may be arrested for the time being, although he must be in due time be safely sent home.” Oppenheim, *International Law*, 1955, p. 790, 791.

واجب عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلية وضرورة استخدام الطرق القانونية المشروعة في أدائه لوظائفه والبعد بنقر البعثة عن أعمال الجاسوسية والإمتناع عن القيام بأي نشاط معاد للدولة المستقبلية ، وإلا حق لها طرده من إقليمها وأساء بذلك إلى العلاقات التي تربط بين الدولتين^(١) .

وقد ازدادت المهام الدبلوماسية التي تقوم بها البعثات في الخارج ، بعد امتداد العلاقات الدولية إلى كافة أوجه النشاط المختلفة نتيجة لمساهمة الدول واشتراكها في الاتفاقات الإقليمية ونظم الأمن المختلفة . غير أن الوظائف التقليدية للبعثات الدبلوماسية بقيت على حالها وهي على التوالي :

(١) التمثيل representation

(ب) المراقبة observation

(ج) الحماية الدبلوماسية protection diplomatique

(د) والمفاوضة negociation

١ — تمثيل الدولة المرسله لدى الدولة المستقبلية :

وهي الوظيفة الأساسية التي يقوم بها الممثل الدبلوماسي ، وهو الهدف الذي قصدت الدولة إلى تحقيقه بإرسالها البعثات . وهذه المهمة هي التي تميز المبعوث الدبلوماسي عن غيره من المبعوثين . فهو أولا وقبل كل شيء وسيط

(١) المادة ٤٠/١ من مشروع لجنة القانون الدولي تقضى بإلزام المبعوثين الدبلوماسيين :
 "...ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat accréditaire. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat".

وتقرر المادة ٤١ من اتفاقية فيينا ما يلي « ١ — يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والمحصانات ، مع عدم الإخلال بها ، احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها . ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شئونها الداخلية .

٢ — يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتناقى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقات خاصة نافذة بين الدولة والدولة المعتمد لديها » .

حكومته لدى حكومة الدولة المستقبلية ، يقوم بتبليغ التصريحات والقرارات سواء أكانت شفوية أم مكتوبة . وهذه الوظيفة هي التي دعت الفقه الدولي إلى إسباغ الوصف التمثيلي بمعناه الحديث على الممثل ، وإسناد الأعمال التي يقوم بها إلى الدولة التي أوفدته . فالممثل الدبلوماسي عنوان الدولة وكرامتها واستقلالها . ويترتب على ذلك ، ضرورة استقرار الممثل الدبلوماسي في إقليم الدولة المستقبلية أو في مقر المؤتمر الموفد إليه ، واشتراكه باسم دولته ، في الاحتفالات والاجتماعات الرسمية وشرح وجهة نظر حكومته بلباقة ووضوح وإقناع^(١) ، وبذل الجهد المستمر لتوثيق أو اصر الصداقة والتفاهم بين البلدين . ويبدأ التعبير عن ذلك منذ حفلة تقديم أوراق اعتمادة ، فقد جرى العرف على إلقاء رئيس البعثة كلمة يعبر فيها عن أمله في تقدم العلاقات بين البلدين حتى ولو كانت هناك أزمة أو نزاع بين الدولتين^(٢) .

٢ — المراقبة :

قلنا إن الدبلوماسي هو عين وأذن دولته بالخارج ، ولذلك يقع عليه عبء إرسال التقارير عن الأحوال التي تهم دولته سواء من الوجهة الداخلية أو الدولية . ويرسل المبعوث بانتظام التقارير الدورية المكتوبة إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة . وقد تقوم الأخيرة باستدعائه شخصياً للاستفسار عن حوادث معينة لها أهمية دولية (قامت الحكومتان الفرنسية والإنجليزية باستدعاء سفيريهما في برلين بعد ١٤ مارس ١٩٣٩) .

وتعتمد حكومة الدولة في رسم سياستها الخارجية على التقارير والمذكرات التي تصلها من مبعوثيها الدبلوماسيين . وتحتوي هذه التقارير عادة على المعلومات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والحربية مشفوعة برأى المبعوث

(١) انظر Cavaré ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

(٢) Graham H. Stuart : *American Diplomatic and Consular practice*, New York, 1936, p. 240.

الشخصى فى ميول واتجاهات زعماء الدولة ، ومواقف الرسميين المسئولين واتجاهات الرأى العام . ويتطلب الحصول على هذه المعلومات من الدبلوماسى مشقة كبيرة ومعرفة خاصة بالظروف والأوضاع الوطنية والمحلية ، وإنشاء الصداقات الشخصية مع الشخصيات البارزة فى الدولة . ويقع على وزارة الخارجية عبء الربط بين المعلومات المختلفة التى تصلها من دبلوماسيها المختلفين ، وتكوين فكرة صحيحة عما يدور بالخارج ويمس ولو من بعيد بالمصالح الوطنية . فقد يشتمل أحد التقارير على تفاصيل محادثة دارت فى دولة أجنبية قد لا يبدو لها منفردة قيمة ما ، إلا أنها إذا ربطت بتقرير وصل من جهة أخرى أو بمحادثة وقعت فى مكان معين من العالم ، لظهرت لها صورة أخرى^(١) .

وبرغم التزام المبعوثين بالامتناع عن التجسس والالتجاء إلى المصادر المشروعة سواء أكانت خاصة أو عامة للحصول على المعلومات فكثيراً ما تطالب الدول بترحيل بعض رجال السلك السياسى الأجنبى بتهمة الجاسوسية (ما حدث فى السنوات الأخيرة بين الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة الأمريكية) .

٣ — الحماية الدبلوماسية :

يشرف الدبلوماسى على حماية مصالح الدولة ومواطنيها بالخارج ويلجأ

(١) "He must be, first and foremost, an interpreter, and this function of interpreting acts both ways. First of all, he tries to understand the country which he serves—its conditions, its mentality, its actions and its underlying motives and to explain these things clearly to his own government. And then, contrariwise, he seeks means of making known to the government and the people of the country to which he is accredited the purposes and hopes and desires of his native land. He is an agent of mutual adjustment between the ideas and forces upon which nations act". J. C. Crew : *Ten Years in Japan*, New York, 1944, p. 262.

فى ذلك إلى المفاوضات والاتصالات مع وزارة خارجية الدولة المستقبلية .
ويقدم المبعوث الدبلوماسى النصائح إلى رعايا دولته ويطلب نيابة عنهم
بالتعويض عن الأضرار التى أصابتهم بشرط أن يكونوا قد استنفذوا طرق
الطعن والتقاضى الداخلية .

وحماية الرعايا ومصالح الدولة بالخارج مسئولية ضخمة وبخاصة فى الدول
التي تتنازعها قوى سياسية غير مستقرة ، وقد تؤدى إلى مشاكل عدة . وإذا
تطورت الأحوال وأصبحت الحرب وشيكة الوقوع ، وجب على البعثة بذل
الجهد للوصول بمواطنيها إلى مناطق الأمن أو ترحيلهم إلى بلدهم الأصلي .
والمعتاد أن تقوم دولة ثالثة فى هذه الحالة (الحرب أو قطع العلاقات السياسية)
بالإشراف على مصالح ورعايا الدولة الموفدة . وقد قامت سويسرا والسويد
برعاية مصالح المتحاربين خلال الحربين العالميتين . كما قامت الهند بالإشراف
على مصالح الجمهورية العربية المتحدة فى المملكة المتحدة إثر قطع العلاقات
الدبلوماسية بينهما بعد العدوان الثلاثى على الإقليم الجنوبى (مصر) .

٤ — التفاوض ^(١) :

يقوم الممثل الدبلوماسى بدور الرسول بين دولته وحكومة الدولة المستقبلية

(١) حددت المادة ١/٣ من اتفاقية فيينا وظائف البعثات الدبلوماسية بالتالى :

» (أ) تمثيل الدولة المعتمدة فى الدولة المعتمد لديها .

(ب) حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها فى الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود

التي يقرها القانون الدولى .

(ح) التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .

(د) استطلاع الأحوال والتطورات فى الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة

وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة .

==

ويقتضى هذا إرساله التقارير الرسمية وعقد الإتفاقات والاشتراك في المفاوضات وفض المنازعات وإزالة سوء التفاهم الذى قد يقوم بين الدولتين . وقد قلت أهمية هذه المهمة نسبياً الآن ، بعد التقدم الحديث فى المواصلات الذى جعل فى استطاعة رئيس الدولة أو وزير الخارجية مباشرتها شخصياً . غير أن هذا لم يؤثر فى مهمة الدبلوماسى الأصلية أو الاستعانة بنصائحه وتوصياته . وعادة تتم المفاوضات فى جو تسوده المودة والصداقة ، وقد تكون مضنية تحتاج إلى دراسة ومهارة . وقد تطالبه حكومته بتقديم مذكرات لا يوافق هو عليها ، وليس له فى هذه الحالة سلطة تعديها أو تغييرها . وقد تكلفه فى وقت الأزمات ، بالتقدم بالشكاوى والمطالبات أو بالعمل على اتخاذ حكومة الدولة المعتمد لديها موقفاً سياسياً معيناً قد لا توافق هى نفسها عليه . وعليه هنا استخدام الكياسة والمهارة والدقة للتغلب على الصعوبات^(١) وبخاصة إذا كانت الدولتان تتنازعان القوة أو النفوذ فى المجال الدولى أو كانت الأزمة مستحكمة بينهما .

رابعاً — فى بعثات التمثيل الدبلوماسى للجمهورية العربية المتحدة :

تنشأ بعثات التمثيل الدبلوماسى العربى بقرار من رئيس الجمهورية بناء

== (هـ) تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية .

كما حظرت فى فقرتها الثانية تفسير أى حكم من أحكام هذه الإتفاقية على أنه يعنى البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف الفصلية » .

(١) مثل المقابلات التى تمت بين مندوبى الحلفاء وهتلر وريبنتروب عام ١٩٣٨ —

١٩٣٩ .

ومقابلة Hull-Nomura يوم ضربت اليابان بيرل هاربور بالنابل . ومفاوضات الاتحاد السوفيتى ودول الغرب المستمرة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية .

على اقتراح وزير الخارجية^(١) . وتشمل هذه البعثات :

١ — السفارات .

٢ — المفوضيات .

٣ — وفد الجمهورية العربية المتحدة الدائم لدى الأمم المتحدة ومكاتب
ممثلها لدى فروعها .

١ — ترتيب درجات أعضاء السلك الدبلوماسي :

ترتب درجات أعضاء السلك الدبلوماسي على الوجه الآتي :

(١) سفراء فوق العادة مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية :

وقد أدخل القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ هذا التعديل على لقب مبعوثي
الدرجة الأولى ، فعُدل لقب السفير إلى سفير فوق العادة مفوض أخذاً بما
استقر عليه العرف الدولي .

(ب) مندوبون فوق العادة ووزراء مفوضون من الدرجة الأولى والدرجة

الثانية والدرجة الثالثة .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية منح رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسي
الذي يشغل وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض لقب سفير فوق العادة

(١) قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقوانين أرقام ٥٤٨ في ٤ نوفمبر ١٩٥٤ و
٤٦٨ في ٢١ سبتمبر ١٩٥٥ و ٣٢٩ في ١٠ سبتمبر ١٩٥٦ و ٣٦٢ في ١٤ أكتوبر
١٩٥٦ و ١٢٢ في ١٣ يونيو ١٩٥٧ و ٢٠٣ في ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ والقرارات
الصادرة في ٢٠ فبراير ١٩٥٨ وقرار رقم ٣١٨ في ١٨ فبراير لسنة ١٩٥٩ . والقانون
رقم ٧٤ في ١٧ مارس ١٩٥٩ والقانون رقم ١٠٣ الصادر في ١٠ مايو ١٩٥٩ .

مفوض وذلك بصفة مؤقتة^(١).

(ج) مستشارون من الدرجة الأولى والدرجة الثانية ولا يعينون إلا في السفارات والمفوضيات الهامة .

٤ — سكرتيرون أول وثاني وثالث .

٥ — ملحقون .

هذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد برياسة بعثة التمثيل الدبلوماسية إلى أحد المستشارين أو السكرتيرين أو القناصل العامين أو القناصل وفي هذه الحالة يمنح رئيس هذه البعثة لقب « قائم بأعمال البعثة الدبلوماسية » chargé d'affaire^(٢) . ومركزه القانوني يختلف عن القائم بالأعمال بالنيابة chargé d'affaire ad interim الذي يلي رئيس البعثة في الوظيفة ويحل محله في حالة غيابه^(٣) .

وبلاحظ أنه يجوز بقرار من رئيس الجمهورية أن يعهد إلى شخص من غير أعضاء السلك الدبلوماسي « أو القنصلي » بالقيام بأعمال وظيفة دبلوماسية بصفة مؤقتة أو بأداء مهمة خاصة ويمنح في هذه الحالة لقب سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ووزير مفوض وتحدد المكافأة التي تمنح

(١) المادة ٥٠ من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ . وبلاحظ أن منح الوزير المفوض لقب السفير فوق العادة مفوض لا يؤثر في مرتبه الأصلية ولكن يرفع من البدلات المخصصة له حتى تتناسب مع لقب السفير .

(٢) المادة ٥١ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة ٤٨ من نفس القانون .

له بقرار جمهورى بناء على اقتراح وزير الخارجية^(١) .

هذا ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية فى البلاد التى بها بعثة تمثيل دبلوماسى أن يعين رئيس هذه البعثة لتولى أعمال رئيس بعثة التمثيل القنصلى وفى هذه الحالة يمنح لقب « قنصل عام » علاوة على لقبه الأسمى . ولرئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى أن يعهد باختصاصاته القنصلية كلها أو بعضها إلى أحد أعضاء البعثة الدبلوماسية التابعة له^(٢) .

٦ — الملحقون الفنيون :

ويجوز لوزير الخارجية أن يندب موظفين من الوزارات الأخرى بالاتفاق مع الوزير المختص لشغل وظائف مستشارين أو سكرتيرين أو ملحقين فنيين ببعثات التمثيل الدبلوماسى ويمنح هؤلاء المرتبات الإضافية وبدل التمثيل والمبالغ الأخرى المقررة للوظائف التى يشغلونها^(٣) . ويكون هؤلاء الملحقون الفنيون ، بغير إخلال بما للوزارات ذات الشأن من حق التوجيه والاتصال المباشر بالملحقين الفنيين التابعين لها أو الذين يتصل نشاطهم بأعمالها ، خاضعين لإشراف رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى وخاصة فيما يتعلق بصلاتهم بالهيئات المحلية فى دوائر اختصاص البعثة الدبلوماسية وعليهم أن يطلعوه على تقاريرهم قبل إرسالها إلى الوزارة التى يتبعونها^(٤) .

(١) المادة ٥٣ من القانون رقم ١٦٦ .

(٢) المادة ٥٢ من نفس القانون .

(٣) المادة ٥٤ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٤) المادة ٥٥ من نفس القانون .

٢ — شروط تعيين أعضاء السلك الرييلوماسى :

(١) الملحقين :

١ — يشترط فيمن يعين ملحقاً بوزارة الخارجية الشروط التالية^(١) :

(١) أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية المتحدة من أبوين متمتعين بهذه الجنسية .

(٢) أن يكون متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة .

(٣) أن يكون حاصلاً على مؤهل عال من إحدى جامعات الجمهورية العربية المتحدة أو من أحد معاهدها العسكرية أو على شهادة أجنبية تعتبر معادلة له وأن ينجح في هذه الحالة الأخيرة في امتحان المعادلة وفقاً للقوانين واللوائح الخاصة بذلك أو يحصل على معادلة من لجنة تعادل الشهادات في الإقليم السورى بالنسبة إلى من يعينون منه .

(٤) أن يكون محمود السيرة حسن السمعة .

(٥) ألا يكون قد سبق الحكم عليه في جنايه أو في جريمة مخلة بالشرف ما لم يكن قد رد إليه اعتباره .

(٦) ألا يكون قد صدر ضده حكم أو قرار تأديبي نهائى لأمر مغل بالشرف ولم يمض على صدوره ثمانية أعوام على الأقل .

(٧) ألا يكون متزوجاً من أجنبية ومع ذلك يجوز بإذن من رئيس الجمهورية إعفاؤه من هذا الشرط إذا كان متزوجاً بمن تنتمى بجنسيتها إلى إحدى البلاد العربية .

(١) قانون رقم ١٠٣ سنة ١٩٥٩ الخاص بشروط التعمين في وظائف الملحقين بوزارة الخارجية والمادة الخامسة من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٨) ألا تقل سنه عن إحدى وعشرين سنة شمسية وألا تزيد على سبع وعشرين سنة شمسية عند طلبه للامتحان المقرر لشغل الوظيفة .

(٩) أن تثبت لياقته الصحية .

٢ — ويكون التعيين في وظائف الملحقين من بين الناجحين في امتحان يحدد تاريخه ومكانه وشروطه ومواده ونسبة النجاح فيه ويعين أعضاء اللجنة التي تجريه بقرار من وزير الخارجية ينشر في الجريدة الرسمية . ولا يسمح بدخول الامتحان لمن رسب فيه مرتين . ويرتب الناجحون في الامتحان في قائمة حسب درجة الأسبقية فيه وإذا تساوى اثنين أو أكثر في الترتيب قدم الأقدم في التخرج وعند التساوى يقدم الأكبر سناً ويجرى التعيين في الوظائف الشاغرة بحسب الترتيب الوارد في هذه القائمة . وتبقى القائمة صالحة لمدة سنتين من تاريخ إعلان نتيجة الامتحان لتعيين المقيدين فيها الذين تتوافر فيهم شروط التعيين المنصوص عليها في المادة السابقة .

ويعتبر المعينون في وظائف ملحقين تحت الاختبار مدة سنتين من تاريخ إلحاقهم بوظائفهم ، فإن قرر مجلس شئون أعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » بعد انتهاء السنتين عدم صلاحية أحدهم فصل من وظيفته إذا ما اعتمد وزير الخارجية قرار هذا المجلس أو لم يعترض عليه خلال شهر من تاريخ رفعه .

(ب) أعضاء السلك الدبلوماسي الآخرين :

يكون التعيين في وظائف السلك الدبلوماسي « والقنصلي » بطريق الترقية من الوظيفة التي تسبقها مباشرة وذلك لغاية وظيفة وزير مفوض من الدرجة الثالثة .

ويجوز متى كان المرشح لشغل الوظيفة متمتعاً بالأهلية المدنية الكاملة ، غير متزوج بأجنبية ، محمود السيرة حسن السمعة ، لم يحكم عليه من المحاكم أو من مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف أن يعين رأساً في وظيفة سفير فوق العادة مفوض من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو في وظيفة مندوب فوق العادة ووزير مفوض ، دون التقيد بشرط المؤهل .

ويجوز أن يعين رأساً ، متى توافرت الشروط السابقة ومنها شرط المؤهل ، في وظيفة مستشار من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو سكرتير أول أو ثان أو ثالث^(١) :

(١) المستشارون من الدرجتين الأولى والثانية والسكرتيرون الأول والثوان والثالث والقناصل العامون من الدرجتين الأولى والثانية والقناصل ونواب القناصل السابقون ، ويكون تعيينهم في الوظائف التي كانوا يشغلونها أو الوظائف المماثلة لها .

(ب) موظفو الكادرين الفني والعالي والإداري ورجال القضاء والنيابة والموظفون الفنيون بمجلس الدولة وإدارة قضايا الحكومة وأعضاء هيئات التدريس بالجامعات وضباط الجيش من خريجي كلية أركان الحرب ويكون تعيينهم في الوظائف المقابلة لوظائفهم .

كما يجوز تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي^(٢) رأساً في الوظائف المذكورة آنفاً حسبما يقتضيه صالح العمل وبناء على اقتراح وزير الخارجية .

هذا وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفين من خارج السلكين

(١) أو قنصل عام من الدرجة الأولى أو الدرجة الثانية أو قنصل أو نائب قنصل .

(٢) والقنصل .

الديبلوماسية « والقنصلى » من تاريخ بدء تعيينهم فى السلك الديبلوماسى أو « القنصلى » بعد تأدية امتحان مسابقة تكتب فيه صلاحيتهم ويحدد شروطه قرار يصدره وزير الخارجية^(١) .

ولا يجوز أن يعين رأساً فى وظائف السلك الديبلوماسى « والقنصلى » من جاوزت سنه ستين سنة ميلادية عدا من يعين فى وظيفة سفير فوق العادة مفوض .

ويحلف أعضاء السلك الديبلوماسى « والقنصلى » قبل اشتغالهم فى وظائفهم يمين الإخلاص للوطن ودستور البلاد وقوانينها وأن يؤدى أعمال وظائفه بالذمة والشرف^(٢) . ويحلف السفراء فوق العادة المفوضون والمندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون والمستشارون من الدرجة الأولى أمام رئيس الجمهورية بحضور وزير الخارجية ويحلف باقى أعضاء السلك الديبلوماسى « والقنصلى » أمام وزير الخارجية . وعند تعذر الحلف أمام رئيس الجمهورية أو وزير الخارجية تؤدى اليمين كتابة بصفة مؤقتة ويبعث بها إلى وزير الخارجية .

(ج) موظفو البعثات ومستخدموها من الإداريين والكتابيين :

يلحق بالبعثات المصرية موظفون من الكادرين الإدارى والكتابى بالدوان العام للقيام بما يعهد إليهم من مسك العهد وأعمال الحفوظات والمسائل الإدارية والمالية والكتابية . على أن يكونوا حاصلين على شهادة التجارة

(١) المادة ٥ من قانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ ، وقد صدر القانون رقم ٢٤٣ لسنة ١٩٦٠ (الجريدة الرسمية ١٨ يوليو ١٩٦٠ ، عدد ١٦٠) مقيداً من هذا الشرط إذ يقضى بجواز نقل ضباط القوات المسلحة وغيرهم من موظفى الدولة بقرار جمهورى خلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون إلى وظائف السلك الديبلوماسى والقنصلى دون التقيد بالقواعد المقررة عند التعيين فى تلك الوظائف ، على أن يحتفظ الموظفون المنقولون بعمرتهم عند النقل ، فإذا كانت تتجاوز نهاية مربوط درجة الوظيفة المنقول إليها احتفظوا بعمرتهم بصفة شخصية .

(٢) المادة ١٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

المتوسطة أو ما يعادلها على الأقل وألا تقل درجاتهم عن السابعة ولا تزيد عن الخامسة^(١) .

(د) المترجمون والكتابة المؤقتون :

ويجوز عند الاقتضاء وبإذن من وزارة الخارجية وبالشروط التي تضعها تعيين مترجمين وكتابة مؤقتين في البعثات الدبلوماسية والقنصلية ويجوز انتخابهم محلياً كما يجوز أن يكونوا من الأجانب .

ويعين المترجمون والكتابة المؤقتون بالمكافأة التي تحددها لهم وزارة الخارجية ، وليس لهم الحق في بدل اغتراب أو بدل ملابس ولا في مصاريف انتقال أو بدل سفر عند التعيين أو الرفت أو مكافأة عن مدة خدمتهم إلا إذا كانت قوانين بلادهم تحتم صرف هذه المكافأة^(٢) .

(هـ) الخدم :

تلتحق وزارة الخارجية خدماً من درجات مختلفة ببعثاتها التمثيلية بالخارج^(٣) .

(١) المادة ٧ من اللائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٧ الخاصة بشروط الخدمة في وظائف السلكيين الدبلوماسي والقنصلي ويصرف لهم بدل اغتراب بالفتات :

الدرجة الخامسة (٢٤٠ جنيهاً سنوياً) .

الدرجة السادسة (١٨٠ » ») .

الدرجة السابعة (١٢٠ » ») .

(٢) ويكون صرف بدل الاغتراب مشاهرة باعتبار جزء من لائى عشر جزءاً أسوة بالمرتبات . ويسرى على من ينطبق عليهم الوصف السابق أحكام المادتين ٣ ، ٤ من اللائحة (وسنتكلم عنهما فيما بعد) على أن تحسب نسبة العلاوة العائلية أو بدل الاغتراب الإضافى على أساس بدل الاغتراب المقرر لهم .

(٣) المادة ٢٨ من اللائحة المذكورة تنص على الفتات التالية :

خادم درجة أولى من ١٢ إلى ٢٠ جنيهاً شهرياً .

خادم درجة ثانية من ٨ إلى ١٢ جنيهاً شهرياً .

ولوزارة الخارجية حق التعيين بأى مرتب ومنح العلاوات فى حدود الدرجات المذكورة حسب ظروف الحال^(١) .

ويجوز للبعثات الدبلوماسية « والفصلية » تعيين خدم محليين مصريين أو أجانب بمكافأة شهرية بعد موافقة وزارة الخارجية^(٢) .

٣ — فى مرتبات ورواتب السلكين الدبلوماسى « والفصلى » :

يستحق رئيس البعثة الدبلوماسية رواتب من تاريخ وصوله مقر وظيفته ويستحق أعضاء البعثة التمثيلية وموظفوها الإداريون والكتابيون رواتبهم من تاريخ مباشرة كل منهم للعمل بمقر وظيفته^(٣) .

(١) فى المرتبات :

ترتب درجات أعضاء السلكين الدبلوماسى « والفصلى » على الوجه الآتى :

== خدام درجة ثالثة من ٥ إلى ٨ جنيه شهرياً . ويمنع بدل الاغتراب الإضافى على أساس مرتباتهم .

(١) تقرر المادة ٢٩ منح الخدم المصريون غير المعيّنين محلياً بالبعثات الدبلوماسية والفصلية مكافأة توازى مرتب شهر ونصف ولا تقل عن عشرة جنيهات مصرية فى حالة التعيين أو النقل أو الفصل من الخدمة وذلك نظير ما يتكلفه من النفقات التى يستلزمها نقل العفش أو الأمتعة وكذا نظير جميع المصاريف النثرية المتعلقة بسفر الخادم وأفراد عائلته . كما تقرر المادة ٣١ الحق للخدم الوارد ذكرهم فى السفر على نفقة الحكومة بالدرجة الثالثة بحراً وبالسكة الحديد وبالدرجة السياحية إذا كان السفر بالطائرة ، فى حالات التعيين والنقل والفصل من الخدمة والقيام بأمورية . وتقضى المادة ٣٣ بتحمل وزارة الخارجية بنفقة كساوى الخدم بالطريقة التى تقرها .

(٢) وتنص المادة ٣٤ من اللائحة السابقة على أنه فى حالة فصل الخادم المعين محلياً أو وفاته تصرف له أو لورثته مكافأة تعادل شهراً عن كل سنة من سنين الخدمة بشرط ألا تقل هذه المدة عن سنة وعلى ألا تزيد المكافأة عن مجموع المكافآت التى كان يحصل عليها فى السنة الأخيرة من خدمته إلا إذا كانت قوانين البلد تخالف ذلك .

(٣) لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

جنه	جنه	سفير
١٨٠٠	من ١٦٠٠ إلى	
١٥٠٠	» ١٢٠٠	وزير مفوض
١١٤٠	» ٧٨٠	مستشار « أو قنصل عام درجة أولى »
٧٨٠	» ٥٤٠	سكرتير أول « أو قنصل عام درجة ثانية »
٥٤٠	» ٤٢٠	سكرتير ثان « أو قنصل »
٤٢٠	» ٣٠٠	سكرتير ثالث أو نائب قنصل
٣٠٠	» ١٨٠	ملحق

(ب) في الرواتب :

١ — بدل التمثيل الأصلي :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسي « والقنصلي » بدل تمثيل أصلي لمواجهة النفقات التي يستلزمها تمثيل مصر تمثيلاً لائقاً وذلك طبقاً للفئات المبينة بالجدول الآتي :

أولاً — بالنسبة لأعضاء البعثات التمثيلية :

سفير فوق العادة مفوض أو مندوب فوق العادة ، ووزير مفوض بقلب
سفير ٣٠٠٠ جنيهًا سنويًا .

١٥٠٠	جنيه	مندوب فوق العادة ووزير مفوض
» ١٠٠٠		قائم بالأعمال
» ٦٠٠		مستشار
» ٦٦٠		« قنصل عام من الدرجة الأولى »
» ٤٢٠		سكرتير أول
» ٥٨٠		« قنصل عام من الدرجة الثانية »

١١٢

سكرتير ثان	٣٦٠ جنيه
« قنصل »	» ٤٢٠
سكرتير ثالث	» ٣٠٠
« نائب قنصل »	» ٣٦٠
ملحق	» ٢٤٠

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية زيادة بدل التمثيل المخصص للسفير فوق العادة المفوض أو المندوب فوق العادة ووزير مفوض بـ ٢٥٠٠ جنيه وذلك في الدول التي تقتضى المصلحة العامة تلك الزيادة فيها .

ثانياً : بالنسبة لأعضاء السلك الدبلوماسي بالديوان العام لفاية درجة سكرتير أول :

سفير	٦٢٥ جنيهاً سنوياً
وزير بـ لقب سفير	» ٥٠٠ »
وزير مفوض	» ٣٧٥ »
مستشار	» ٢٤٠ »
سكرتير أول	» ١٢٠ »

ويكون صرف بدل التمثيل مشاهرة باعتبار جزء من اثني عشر جزءاً أسوة بالمرتبات .

ولقد نص القرار الجمهوري رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٩ على تحديد بدل التمثيل لأعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » الخاضعين للرسوم التشريعي ٥٨ لسنة ١٩٥٢ « الإقليم السوري » حق يتساوى ما يستحقه كل منهم من رواتب شهرية ومجموع الرتب وبدل التمثيل الذي يحصل عليه عضو السلكين

الديبلوماسى والقنصلى الذى يخضع للقانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ « الإقليم المصرى » المتقابل معه فى الوظيفة والمعين بالديوان العام^(١) .

ويصرف لأعضاء السلكين الديبلوماسى « والقنصلى » وكذلك للموظفين الإداريين والكتابيين بالبعثات أو بالديوان العام علاوة على ما يصرف لمن يعمل بالبعثات منهم من بدل تمثيل أصلى أو بدل اغتراب ، بدل لغات نظير إتقانهم إحدى اللغات الأجنبية غير اللغتين الانجليزية والفرنسية وذلك طبقاً للأوضاع والشروط وبالكيفية التى يصدر بها قرار من وزير الخارجية وبالفتا التى يقررها رئيس الجمهورية .

(ب) علاوة عائلية^(٢) :

يصرف لأعضاء السلكين فى البعثات التمثيلية المتزوجين أو غير المتزوجين ولم ولد علاوة عائلية بنسبة ١٥٪ من بدل التمثيل الأصلى ترفع إلى ٢٥٪ للمتزوج وله ولد أو أكثر أو لغير المتزوج وله ولدان أو أكثر وذلك حتى درجة مستشار ، أما السفراء والوزراء المفوضون فلا تصرف لهم فى هذه الحالات علاوة عائلية إلا بنسبة ١٥٪ من بدل التمثيل الأصلى . وتعتبر العلاوة العائلية جزءاً من بدل التمثيل الأصلى وتسرى عليها القواعد الخاصة باستحقاقه وخفضه وانتهائه .

(ج) بدل التمثيل الإضافى وإعانة غلاء المعيشة^(٣) :

تحدد فئات بدل التمثيل الإضافى لأعضاء السلكين الديبلوماسى « والقنصلى »

(١) الجريدة الرسمية ٣٧ فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٥٩ .

(٢) لائحة ٢٠ فبراير ١٩٥٨ — المادة ٣ وما بعدها .

(٣) المواد ٤ ، ٥ من اللائحة .

بالمخارج وكذلك بدل الاغتراب الإضافي للموظفين الإداريين والكتابيين بقرار من وزير الخارجية بعد أخذ رأى لجنة تشكل لهذا الغرض برئاسة وكيل الوزارة وعضوية وكلاء الوزارة المساعدين وأقدم المفتشين وممثل عن كل من وزارة المالية والاقتصاد وديوان الموظفين . وتعمد هذه اللجنة كل ستة شهور على الأقل وذلك للنظر في تعديل هذه النسب زيادة أو نقصاً بناء على ما تراه الوزارة وفي ضوء الشكاوى التي ترد إليها من بمثاتها في الخارج وتقارير المفتشين ، وعلى أن يراعى مركز الجمهورية العربية المتحدة في هذه البلاد ، ومستوى وظروف المعيشة فيها . ويعمل بقرار الوزير من تاريخ صدوره إذا كان تعديل النسب بالزيادة ، وبعد ثلاثة أشهر من تاريخ الشهر الذى صدر فيه القرار إذا كان تعديل النسب بالخفض . ولا يعتبر إعانة غلاء معيشة في الخارج سوى الجزء من الرواتب المساوى لمقدار إعانة غلاء المعيشة المقررة على ما يتقاضاه عضو السلكين الدبلوماسى « القنصلى » والموظف الإدارى والكتابى لو كان يعمل في مصر .

هذا ويصرف لعضو السلكين الدبلوماسى والقنصلى الذى يندب لمهمة من الوزارة أو من الخارج في جهة غير البلد الذى به مقر وظيفته بدل التمثيل بالفتات المقررة للبلد الذى به مقر وظيفته الأسمى أو البلد المنتدب فيه أيهما أكثر ويصرف له أيضاً هذا البديل أثناء السفر بالفتات المقررة لوظيفته في مقر عمله الأسمى أو في البلد المنتدب فيه أيهما أكثر وذلك كله على ألا يزيد مجموع ما يصرف له من بدل تمثيل والسفر عما يصرف لرئيس الوفد إذا كان عضواً في وفد للجمهورية العربية بالخارج .

(د) بدل الإنابة :

في أحوال خلو وظيفة رئيس البعثة الدبلوماسية « أو القنصلية » أو وجوده

في أجازة أو تغيبه في غير الدولة التي بها مقر وظيفته الأصلي ، يمنح من يقوم بالعمل مقامه ابتداء من هذا التاريخ علاوة على بدل تمثيله الأصلي بدل إناة يعادل ربع بدل التمثيل الأصلي المقرر لرئيس البعثة بشرط ألا يتجاوز ما يصرف من هذا البديل خمسين جنيهًا في الشهر وعلى ألا يزيد مجموع بدل التمثيل الأصلي وبديل الإنابة عما يتقاضاه رئيس البعثة من بدل تمثيل أصلي .

(٥) بدل الملابس :

يصرف لأعضاء السلكين الدبلوماسي « والقنصلي » المعيّنين بالبعثات لأول مرة بدل ملابس قدره ١٥٠ جنيهًا . وتتحمل وزارة الخارجية النفقات الفعلية لعمل الكسوة الرسمية المقررة للوظيفة ، كما تتحمل نفقات تعديل هذه الكسوة إذا لزم الأمر عند الترقية .

(و) مصاريف الانتقال ^(١) :

يكون سفر أعضاء السلكين الدبلوماسي « والقنصلي » وعائلاتهم في أحوال التعيين والنقل والندب والاستدعاء والفصل على نفقة وزارة الخارجية في الدرجة الأولى برًا وبحرًا وجوًا . وفي الدرجة الأولى الممتازة بالنسبة للسفراء

(١) هذا وقد تقرر إعفاء رجال السلك الدبلوماسي والقنصلي للجمهورية العربية المتحدة وغيرهم من موظفي وزارة الخارجية الذين يعملون بالبعثات في الخارج وموظفي الوزارات الملحقين بهذه البعثات والذين صدرت قرارات نقلهم إلى القاهرة أو لإنهاء خدماتهم أو لإحالتهم إلى المعاش قبل العمل بقانون الجمارك الجديد من الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المقررة على الأمته الشخصية بما فيها « السيارة الخاصة » . وقد اشترط قرار الإعفاء أن يكون قد مضى على تملك هذه الأشياء واستعمالها ٦ أشهر على الأقل وأن يكون قد تم شحنها حتى آخر أكتوبر ١٩٦٠ وذلك بالإضافة إلى صدور قرار النقل أو انتهاء الخدمة أو الإحالة إلى الاستبداء كما يقضى القرار بأن تستحق الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم على الأشياء المعفاة طبقاً لهذا القرار إذا تم التصرف فيها قبل مضى سنتين من تاريخ دخولها الجمهورية العربية المتحدة .

والوزراء المفوضين . ويتضمن ذلك كافة مصاريف السفر بما فيه البيت في عربات النوم . وإذا ما استخدم العضو سيارته الخاصة في السفر يصرف له قيمة تذاكر السفر بالسكة الحديد وعربات النوم له ولأفراد عائلته المرافقين له . ويعامل الموظفون الإداريون والكتابيون معاملة أعضاء البعثة من الدبلوماسيين من حيث مصاريف الانتقال ، على أن يكون لهم حق السفر في الدرجة المقررة لوظائفهم .

وتشمل عائلة العضو الدبلوماسي « أو القنصلي » أو الموظف الإداري أو الكتابي الزوجة وأولاده الإناث غير المتزوجات والذكور دون الحادية والعشرين كما تشمل من يعوله العضو من أفراد عائلته . وتحمل الوزارة كذلك نفقات سفر خادم تابع للعضو الدبلوماسي « والقنصلي » في الدرجة الثالثة برأً وبحراً وفي الدرجة السياحية جواً وإذا كان له أولاد تقل سنهم عن ١٢ سنة فتحمل الوزارة أيضاً مصاريف مربية في الدرجة المرخص له بالسفر فيها ، وتكون مصاريف سفر عائلة العضو وخادمه ومربية أطفاله على نفقة وزارة الخارجية سواء أ كانوا في صحبته أو كان سفرهم سابقاً لسفره وعليه أن يطلب كتابة الاحتفاظ بالحق في سفرهم إذا كان ذلك لاحقاً لسفره . ولا تتحمل وزارة الخارجية بنفقات من يعوله العضو من أفراد عائلته إلا بترخيص منها ، وإذا تزوج أحدهم أثناء خدمته بالخارج ، تتحمل وزارة الخارجية نفقات سفر الزوجة إلى مقر عمل زوجها .

وتتحمل الوزارة في حالات السفر بسبب التعيين^(١) والنقل والفصل نفقات

(١) في أحوال الانتدابات أو المأموريات لا يسوغ لعضو السلك الدبلوماسي « أو القنصلي » أن يستصحب معه على نفقة الوزارة أحداً من أفراد عائلته إلا بترخيص خاص من وزير الخارجية وبشرط أن يكون الانتداب أو المأمورية لأكثر من شهرين .

نقل الأمتعة والأثاث بما فيه سيارة واحدة من تغليف وحزم ومشال وشحن وتأمين بالبر أو البحر على أن يقدم بياناً مفصلاً بما يريد نقله تعتمده الوزارة أو رئيس البعثة الدبلوماسية^(١).

(ز) سكن رؤساء البعثات وسياراتهم :

يتمتع رؤساء البعثات الدبلوماسية بحق السكن المجاني مع استعمال الأثاث في دور تقوم الوزارة بإعدادها لهذا الغرض . وتحمل الوزارة مصاريف الكهرباء والمياه والغاز والتهوية والتدفئة والنظافة ، كما تتحمل بأجور الخدمة في الحدود التي تقررها . ولا يجوز للقائمين بالأعمال بالنيابة النزول في سكن رئيس البعثة إلا إذا كان منصبه شاغراً . ويشترط الحصول على ترخيص كتابي من الوزارة وعليه أن يخلى السكن فور صدور قرار تعيين رئيس البعثة وإبلاغه إليه .

وتخصص لرؤساء البعثات الدبلوماسية سيارة يكون لهم حق استعمالها دون غيرهم من أعضاء البعثة ، على أن يتحملوا نفقات وقودها .

(١) وإذا استخدم العضو الطريق الجوي تتحمل الوزارة بالإضافة إلى ما سبق مصاريف ما لا يزيد عن ٥٠ كيلو جراماً خلاف الوزن المسموح له به ولأفراد عائلته بالطائرة . ومع ذلك للعضو الدبلوماسي والموظف الإداري أو الكتابي إذا رغب الحق في أن يصرف له مرتب شهر ونصف نظير تلك النفقات (المادة ١٧ من اللائحة) . ولعضو السلك الدبلوماسي « والفصل » وللموظف الإداري والكتابي بالبعثة الذي ينقل أثناء وجوده في الإجازة بمصر أو الخارج الحق في مصاريف السفر له ولين ينقلون من عائلته وأتباعه على نفقة الوزارة من محل وجوده إلى مقر وظيفته الجديدة بشرط ألا تزيد هذه المصاريف عن تلك التي تتكفلها الوزارة لو كان موجوداً عند النقل في مقر وظيفته الأصلي وتسرى هذه الأحكام في حالات الندب والفصل (المادة ١٨) . وإذا رغب العضو في قضاء إجازته في مصر فله الحق في السفر إليها هو وأفراد عائلته وأتباعه وتتحمل الوزارة نفقات سفرهم إذا كان قد قضى في الخدمة في الخارج ثلاث سنوات متصلة تدخل فيها مدة الإجازة المصرح له بها بشرط ألا تقل مدة الخدمة في أي فترة عن سنة واحدة . وتخفيض المدة إلى سنتين بالنسبة للبلاد التي تقع بين خطي العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء (المادة ١٩) .

(ط) الملاج والتبريض ومصرفات الوفاة :

(١) إذا مرض العضو الديبلوماسى « أو القنصلى » أو الموظف الإدارى أو الكتابى أثناء وجوده فى الخارج ورأى رئيس البعثة أن حالته مما يستوجب النظر ، يكلف طبيبين بفحصه لتقرير ما إذا كانت حالته تستوجب عودته لأنها ليست مما تحتل الشفاء أو لأنه لا يكون بعد شفائه قادراً على الاستمرار فى الخدمة بالخارج . فإذا قرر الطبيبان وجوب عودته تتحمل الوزارة مصروفات العودة وتتخذ جميع الإجراءات اللازمة لراحته . كما تتحمل الوزارة تكاليف الكشف ونفقات العلاج والتبريض لأعضاء بعثاتها وموظفيها الإداريين والكتابيين بعد عرض المريض على القومسيون أو طبيبين معتمدين وبموافقة رئيس البعثة التى يتبعونها وعليه إخطار الوزارة بذلك .

وإذا توفى أحد أعضاء البعثات أو موظفيها أو أحد أفراد عائلاتهم المقيمة بالخارج تتحمل الوزارة نفقات السفر ونفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التى يدفن فيها ببلده .

هذا وتنهى حقوق أعضاء السلكين الديبلوماسى والقنصلى والموظفين الإداريين والكتابيين الملحقين بالبعثات فى المراتب والرواتب أى فى بدل التمثيل الأسمى والإضافى والملاوة العائلية وبدل الاغتراب الأسمى والإضافى فى الأحوال التالية :

١ — عند الإحالة على المعاش أو الفصل من الخدمة :

(١) بالنسبة لرؤساء البعثات الديبلوماسية ابتداء من اليوم التالى لتاريخ انتهاء مهمتهم سواء بتقديم أوراق استدعائهم أو بمفادرتهم مقار أعمالهم .

(ب) بالنسبة لباقى أعضاء البعثة وللموظفين الإداريين والكتبة ، ابتداء من اليوم التالى لتاريخ مفادرتهم لقر عملهم .

٢ - وفي حالة النقل إلى وزارة أو مصلحة أخرى ، ابتداء من تاريخ مغادرة المصو أو الموظف الإداري والكتاني لمقر عمله^(١) .

٤ - في أقدمية وترقية ونقل ونسب أعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » :

(١) الأقدمية والترقية :

تعين أقدمية الملحقين في القرار الصادر بتعيينهم وفقاً للترتيب الوارد في قائمة الناجحين في امتحان الملحقين^(٢) . أما باقي أعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » فيكون تحديد أقدميتهم وفقاً لتاريخ القرار الجمهوري الصادر بتعيينهم أو بترقيتهم . وإذا عين عضوان أو أكثر في وقت واحد وفي نفس الدرجة أو رقوا إليها حسبت أقدميتهم وفقاً لترتيب تعيينهم أو بترقيتهم في القرار . وتعتبر أقدمية أعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » السابقين الذين يعادون إلى مناصبهم من تاريخ القرار الصادر بتعيينهم أول مرة . وتحدد أقدمية من يعينون من الموظفين من تاريخ القرار الجمهوري الصادر بتعيينهم بوزارة الخارجية^(٣) ، ويمين القرار الجمهوري أقدمية غير الموظفين . وينشأ بوزارة الخارجية مجلس دائم يسمى « مجلس شئون أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي » . ويختص المجلس بالنظر في تعيين وترقية ونقل أعضاء السلك الدبلوماسي « والقنصلي » من درجة مستشار فأقل . ويرفع رئيس المجلس قرارات المجلس إلى وزير الخارجية لاعتمادها فإذا لم يعتمدها أو لم يبين اعتراضه

(١) المادة (١١) من لائحة شروط الخدمة بوزارة الخارجية ، ٢٠ فبراير ١٩٥٨ .

(٢) المادة (١١) من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٣) المادة (٥) من قانون رقم ٧٤ بتنظيم وزارة الخارجية ١٩٥٩ .

عليها خلال شهر من تاريخ رفعها إليه اعتبرت معتمدة وتنفذ^(١). ويقدم رؤساء
بعثات التمثيل الدبلوماسية « والفنصلى » ومديرو الإدارات بوزارة الخارجية
تقارير دورية عن أعضاء السلك الذين يعملون معهم تبين مقدار صلاحيتهم .
وتقوم اللجنة السابق الإشارة إليها بفحص هذه التقارير وتقدير صلاحية العضو
ويكون تقديرها نهائياً^(٢) . ويحال العضو الذى يقدم عنه تقريران متتاليان
بدرجة ضعيف إلى الهيئة التى يشكل منها مجلس التأديب لفحص حالته فإذا
تبين لها أنه قادر على تحسين حالته وجهت إليه تنبيهاً بذلك وإلا قررت نقله
إلى وظيفة أخرى فإذا قدم عنه تقرير ثالث بدرجة ضعيف يفصل من الخدمة .
ويترتب على تقديم تقريرين متتاليين عن العضو بدرجة ضعيف عدم أحقيته
لأى علاوة دورية .

وتكون الترقية إلى وظيفة سكرتير ثالث وما يعلوها من وظائف لغاية
سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية بالأقدمية فى الدرجة ومع ذلك
تجوز الترقية بالاختيار للصلاحية فيما لا يزيد على ربع الوظائف الخالية فى كل
درجة ويشترط أن يكون من وقع عليه الاختيار قد أمضى سنتين على الأقل
فى درجته . ويبدأ بالنسبة المخصصة للأقدمية ويرقى أقدم الأعضاء مع تخطى
الضعيف . أما النسبة المخصصة للترقية بالاختيار فالترقية فيها حسب ترتيب
درجات الصلاحية فى العامين الأخيرين .

(١) أما إذا اعترض الوزير على كل أو بعض قرارات المجلس فعليه أن يبدى كتابة
أسباب هذا الاعتراض ويعرضها على المجلس الذى يجب أن يبدى رأيه فى اعتراض الوزير
فى بحر شهر على الأكثر من تاريخ عرضها عليه فإذا انقضت هذه المدة دون أن يبدى
المجلس رأيه اعتبر رأى الوزير نهائياً ، أما إذا تمسك المجلس برأيه فيرفع قراراته فى هذا
الشأن للوزير لاتخاذ ما يراه ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائياً . انظر قانون رقم ٢٠٣
فى ٢٨ ديسمبر ١٩٥٧ .

(٢) ويخضع لنظام التقارير السنوية أعضاء السلك الدبلوماسى « والفنصلى » لغاية
من يشغل وظيفة سكرتير أول أو قنصل عام من الدرجة الثانية . انظر قانون رقم ٥٤٨
فى ٤ نوفمبر ١٩٥٤ .

وتكون الترقية إلى وظيفة مستشار أو قنصل عام من الدرجة الأولى وما يعلوها من وظائف بالاختيار للصلاحيات دون التقيد بالأقدمية وعلى الوزارة إخطار من تتخطاهم في الترقية بالاختيار من هؤلاء الأعضاء ولهم التظلم إلى الوزير في خلال شهر من إخطارهم وتكون قرارات الوزير في هذا الشأن نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة كانت . ولا يجوز النظر في ترقية الموظف المنقول من وزارة أو مصلحة إلى إحدى وظائف وزارة الخارجية إلا بعد مضي سنة على الأقل من تاريخ نقله مالم تكن الترقية في نسبة الاختيار^(١).

(ب) في النقل والندب :

ينقل إلى الديوان العام بالوزارة أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسية و « القنصلي » عدا السفراء فوق العادة المفوضين والندويين فوق العادة والوزراء المفوضين متى أمضوا بالخارج خمس سنوات متتالية على الأكثر ويجوز مدها سنة واحدة بقرار مسبب من وزير الخارجية ولا يجوز نقلهم إلى الخارج ثانية إلا بعد مضي مدة لا تقل عن سنتين^(٢). هذا ولا يجوز إبقاء عضو بعثة التمثيل في البلاد الواقعة بين خطي العرض ١٢ شمال وجنوب خط الاستواء أو في البلاد التي يصدر بها قرار من وزير الخارجية أكثر من سنتين متتاليتين ويجوز مدها سنة أخرى إذا دعت الضرورة . ولا يجوز أن تتجاوز المدة ثلاث سنوات متتالية إلا برضاء العضو . كما لا يجوز نقل عضو

(١) المواد ١٣ ، ١٤ ، ١٥ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ ، وانظر أيضا القوانين رقم ٥٤٨ لسنة ١٩٥٤ ، ورقم ٢٠٣ لسنة ١٩٥٧ .

(٢) المادة ١٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

بعثة التمثيل من مقر وظيفته قبل مضي سنتين مالم يقض صالح العمل بنير ذلك^(١).

ويجوز لوزير الخارجية أن يندب أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسية و « القنصلى » للعمل بديوان الوزارة . كما يجوز له أن يندب أعضاء السلك المعينين بديوان الوزارة للعمل في بعثات التمثيل الدبلوماسية و « القنصلى » على ألا تتجاوز مدة الندب سنة واحدة^(٢) . كما يجوز لوزير الخارجية أن يندب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل الدبلوماسية في وظائف بعثات التمثيل القنصلى وفي هذه الحالة يكون للعضو المنتدب جميع اختصاصات عضو بعثة التمثيل القنصلى الذى ندب في وظيفته . كما يجوز لوزير الخارجية أن يندب بصفة مؤقتة أعضاء بعثات التمثيل القنصلى في وظائف بعثات التمثيل الدبلوماسية^(٣).

٥ — واجبات أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى »^(٤) :

(أ) يجب أن يقيم أعضاء البعثات في المدينة التى بها مقر وظائفهم ولا يجوز أن يقيموا بعيداً إلا لأسباب يقرها وزير الخارجية .

(ب) يجب ألا يفضوا بمعلومات أو إيضاحات عن المسائل التى ينبغى أن تظل سرية بطبيعتها أو تقتضى تعليمات خاصة ويظل الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد انفصالهم من وظائفهم .

(١) المادة ١٧ ، ١٨ من نفس القانون .

(٢) المادة ١٩ من نفس القانون .

(٣) المادة ٢٠ من نفس القانون .

(٤) المادة ٢٤ من نفس القانون .

(ح) يجب أن يظهروا بالمظهر اللائق بالوظيفة التي يشغلونها .

٦ — في تأديب^(١) أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » :

لوزير الخارجية حق تنبيه أعضاء السلك الدبلوماسى إلى ما يقع منهم مخالفاً لواجباتهم أو مقتضيات وظيفتهم ويكون التنبيه شفهاً أو كتابة . وإذا تكررت المخالفات أو استمرت أقيمت الدعوى التأديبية . ويتولى التحقيق فيما ينسب إليهم رئيسهم المباشر أو من يندبه من أعضاء السلك الدبلوماسى ولوزير الخارجية أن يباشر التحقيق بنفسه أو أن يعهد به إلى أحد أعضاء السلك ، هذا ولوزير الخارجية إيقاف العضو عن عمله إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك ، على أنه لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب . كما أن لرئيس بعثة التمثيل الدبلوماسى عند وجود أسباب خطيرة وموجبة للاستعجال أن يوقف مؤقتاً أى عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسية أو القنصلية التابعين له على أن يخطر وزير الخارجية فى الحال بذلك ، وللوزير الحق فى إلغاء الإيقاف أو مده .

ويصدر القرار بالإحالة إلى المحاكمة التأديبية من وكيل وزارة الخارجية متضمناً بياناً بالتهمة المنسوبة إلى العضو . ويختص بتأديب أعضاء السلك الدبلوماسى و « القنصلى » مجلس تأديب يشكل لهذا الغرض فى وزارة الخارجية^(٢) . وتنقضى الدعوى التأديبية باستقالة العضو المحال إلى المحاكمة

(١) المواد من ٢٥ إلى ٤١ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) تنص المادة ٣٠ على تشكيل المجلس على الوجه الآتى :

(١) مندوب فوق العادة وزير مفوض يعينه وزير الخارجية رئيساً . (٢) نائب من شعبة الشؤون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة . (٣) رئيس بناية ، عضوين . وإذا كانت التهمة موجهة إلى سفير فوق العادة مفوض أو مندوب =

وقبول وزير الخارجية لها^(١)

٧ - انتهاء خدمة أعضاء السلك الدبلوماسي و « الفصل » في

الجمهورية العربية المتحدة :

(١) الاستقالة : تنتهى خدمة عضو السلك باستقالته من الخدمة . ويعتبر مستقيلاً من وظيفته من يتزوج منهم بأجنبية . ويلاحظ أنه لا يترتب على استقالة العضو سقوط حقه في المعاش أو المكافأة^(٢) .

(ب) الإحالة على المعاش^(٣) : يحال عضو السلك الدبلوماسي أو التقني إلى المعاش عند بلوغه سن ستين سنة ميلادية ، ويجوز مد خدمته بقرار من وزير الخارجية بمد الاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تتجاوز سنتين عدا من يشغل وظيفة سفير فوق العادة مفوض فيجوز مدّها مدة تتجاوز السنتين .

= فوق العادة ووزير مفوض شكل المجلس على الوجه الآتي :

(١) وزير الخارجية رئيساً . (٢) وزير العدل . (٣) رئيس محكمة استئناف القاهرة . (٤) النائب العام . (٥) رئيس شعبة الشؤون الداخلية والسياسية بمجلس الدولة ، أعضاء .

(١) يحكم المجلس بالعقوبات التالية : الإنذار ، اللوم ، الغزل من الوظيفة ، الغزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

(٢) ويسوى المعاش أو المكافأة وفقاً لقواعد المعاشات والمكافآت المقررة للموظفين المفصولين بسبب إلقاء الوظيفة أو الوفر . (اللوادر ٤٢ ، ٤٣ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤) .

(٣) المادة ٤٤ من نفس القانون . وتضيف المادة ٤٥ أنه يجوز إبقاء عضو السلك بعد انتهاء خدمته مدة لا تتجاوز شهراً واحداً لتسليم ما في عهده ولا يجوز مد هذا الميعاد إلا بترخيص من وزير المالية والاقتصاد لمدة لا تتجاوز شهرين إذا اقتضت الضرورة ذلك وتصرف له عن كل شهر من مدة التسليم مكافأة تعادل مجموع ما كان يصرف له شهرياً قبل انتهاء خدمته .

(ج) الوفاة : إذا توفى أحد أعضاء السلك أثناء تأدية وظيفته في الخارج أو توفى وهو في إجازة في الخارج في غير مقر عمله . ويصرف لعائلته في هذه الحالة مبلغ بوازي مجموع ما كان يتقاضاه عن شهرين وتنقل رفاقته إلى الجمهورية العربية المتحدة إذا رغبت في ذلك أرملته أو ورثته . وتتكفل الحكومة بنفقات التحنيط ونقل الرفات إلى الجهة التي تدفن فيها وبنفقات رجوع عائلته^(١).

(د) الإحالة على الاستيداع^(٢) : وحدها الأقصى سنة يحال بعدها عضو السلك إلى التقاعد وتعتبر الوظيفة التي كان يشغلها شاغرة . ويصرف له نصف مرتبه فقط وله الحق في طلب إحالته إلى التقاعد .

(هـ) العزل من الوظيفة بناء على قرار من مجلس التأديب أو للاستغناء لعدم صلاحيته^(٣)

(١) المادة ٤٦ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

(٢) المادة (٢) من قانون ٧٤ لسنة ١٩٥٩ .

(٣) المادة ٤٠ من قانون ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

الفصل الرابع

الحصانات الدبلوماسية

يجرى العرف الدولي على إحاطة المبعوث الدبلوماسى بمجموعة من الحصانات تيسر له القيام بأعباء مسؤولياته ووظائفه . وقد وجدت هذه الحصانات من قديم وسبقت ظهور الدولة الحديثة ، ونتجت عن تقليد يقضى بإحاطة المبعوث بكل مظاهر الاحترام . ففى أثينا القديمة ، أقيم دائماً تمثال للسفير الذى يتوفى وهو يخدم بلده ، كما جرت روما على معاقبة كل من يعتدى على المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب ، وكان مجلس الشيوخ يحمى مبعوثى روما ومبعوثى حلفائها ، وكان يسلم المعتدى إلى الأمة التى يتبعها المبعوث المعتدى عليه حتى تنتقم منه بنفسها^(١) .

ويؤكد العرف، الدولى هذه الحصانات بصرف النظر عن وجود التشريعات أو الاتفاقات الملزمة بذلك^(٢) . فهى لا تعتمد فى وجودها على القوانين الداخلية

(١) انظر Briggs : *The Law of Nations*, 2nd ed., 1953, p. 761. انظر أيضاً Lauterpacht, 7th ed., I, p. 687.

(٢) عام ١٨١٠ وقعت حادثة أكدت مدى ما يمكن أن يؤدى إليه إساءة استعمال الحصانات الدبلوماسية . فقد نام بعض أعضاء السلك الدبلوماسى التابعين لسفارات روسيا والنمسا وفرنسا ببعض التجريبات فى وزارة الحربية الفرنسية مكنتهم من معرفة خطط ومسروعات نابليون . فأراد الأخير إصدار لأتحة داخلية تافى حصانات الدبلوماسيين وقدم Merlin تقريراً اشتدل على تاريخ الدبلوماسية وأوجه إساءة الاستعمال المختلفة السابقة تمهيداً لإصدار هذا التشريع . إلا أن مشرعاً آخر d'Hauterive وضع تقريراً مضاداً أوضح فيه أهمية الحصانات الدبلوماسية للعلاقات الدولية وأنها بالفرقة بين مدى سلطة *autorité* وكرامة *dignité* والاحترام الواجب لرئيس الدولة . وذكر أن سلطة رئيس الدولة تتحدد بإقليمها وتتعدد بتعدد الدول أعضاء الجماعة الدولية ، ولا يمكن نقها وممارستها خارج نطاق الإقليم . أما الكرامة فهى صفة لصيقة بالسلطة العليا تقررها حاجات ومصالح الجماعة ، أسندها الفقه على الحق الإلهى ، فهى عامة لاتتغير . ورئيس الدولة لا يتمتع بالنفوذ =

وإنما هي جزء من القواعد العرفية الدولية أدت إليه طبيعة الأشياء والضرورات الدولية . فهو تقليد دولي عام يرتكز على العرف الدولي وعلى بعض المعاهدات ونصوص بعض التشريعات الوضعية ، التي أكدت سواء صراحة أو ضمناً هذه الحصانات . والقانون الدبلوماسي يعتمد على القوانين والعادات ولذلك فإن اتفاقية فيينا (١٩٦١) قد هدفت في نصوصها المختلفة إلى توحيد هذه القوانين والعادات لاختلافها باختلاف تقاليد الدول وعاداتها . وتضمن البروتوكول الاختياري بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات الملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية النص على إحالة النزاع ، عند وقوع خلاف على التطبيق أو التفسير ، وعند فشل المفاوضات ، إلى التوفيق أو التحكيم أو عرضه من جانب أحد الأطراف ، على محكمة العدل الدولية ^(١) . ورغم من أن هذه الاتفاقية ظفيرة كبيرة إلى الأمام في سبيل توحيد وتقنين العادات والتقاليد الدبلوماسية فمن المشكوك فيه موافقة عدد كبير من الحكومات عليها للأسباب التالية :

== لا داخل إقام دولته ، أما كرامته والاحترام الواجب له ، فهما حق له تعترف له بها كل الدول . وقد راقبت هذه النظرية للناييون وخاصة أنها استندت إلى فكرة تمثيل المبعوث لشخص رئيس الدولة . ولم تصدر اللائحة . انظر براديه — فوديره ص ٧ ، المرجع السابق .

(١) المادة ٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولي .

“Tout différend entre Etats concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention qui ne peut être réglé par les voies diplomatiques, sera soumis à la conciliation ou à l'arbitrage ou, à défaut, à la requête de l'une des parties, à la Cour Internationale de Justice”.

وتنص المادة الأولى من البروتوكول « تدخل المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها في الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية ... » والمادة الثانية « يجوز للطرفين الاتفاق على الرجوع إلى هيئة تحكيم بدلا من محكمة العدل الدولية ... » كما يجوز لهم طبقاً للمادة الثالثة « اللجوء إلى إجراء التوفيق قبل الرجوع إلى محكمة العدل الدولية » .

(١) عدم رغبة الحكومات المختلفة في عقد اتفاقات تحكم هذا الموضوع .

(ب) ما يتطلبه تنفيذه من ضرورة تغيير القوانين واللوائح المحلية وما يثيره ذلك من مشاكل .

(ج) بعض المواد الواردة في الاتفاقية نتجت عن توفيق لجنة القانون الدولي بين الآراء المتعارضة للحكومات المختلفة .

(د) تقتصر الاتفاقية على بحث حصانات البعثات الدائمة ، ولا تذكر وضع المبعوثين الآخرين الذين ترسلهم الدولة لدى المنظمات الدولية^(١) .

هذا ولا شك أن السبب الرئيسي الذي أدى إلى تقرير هذه الحصانات هو ضرورة تأكيد استقلال المبعوث وحرية أمام الحكومة التي يتفاوض معها . فالمبعوث الدبلوماسي المكلف بعبء بحث مشكلة سواء أ كانت سلمية أو غير سلمية ، عرضة دائماً للمؤامرات المستمرة من جانب مندوبي الدول التي لها مصالح في عرقلة هذه المفاوضات بل ومن جانب جزء من مواطني الدولة الموفد لديها . فهناك من يشك دائماً في كل ما هو أجنبي وبخاصة الدبلوماسيين ، ويعتقد أنهم يقومون دائماً بأعمال ضارة لبلادهم . ولذلك فقد قرر العرف الدولي حصانة خاصة للدبلوماسي وعائلته وممتلكاته ، حتى يتمكن من القيام بأعمال وظائفه بحرية وهدوء وطمأنينة^(٢) .

(١) انظر Reynaud ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

(٢) "Les prérogatives des ministres publics, et plus particulièrement l'inviolabilité et l'indépendance, ont pour objet de les mettre en état de remplir avec sûreté et liberté les fonctions dont ils sont chargés".

انظر براديه — فوديره ، ص ١٢ .

أورو — التكييف القانوني للمصانن الدبلوماسية :

ردها الفقه إلى نظريات ثلاث :

النظرية الأولى — نظرية عدم التواجد الإقليمي :

وقد سبق لنا الكلام عنها ، وتنبع من الفكرة الدستورية الدولية القديمة^(١) عن مبدأ سيادة الدولة وتقضى بعدم مسؤولية الحاكم المطلقة وبعدم خضوعه لأى رقابة أجنبية . ورتب الفقه التقليدى على ذلك عدم إخضاع مبعوثيه أيضاً للسلطات الأجنبية ، وحصاتهم من القوانين والقضاء الداخلى^(٢) . وهذا نتيجة التطور الناقص لنظرية الاختصاص الإقليمي التى حلت محل الاختصاص الشخصى فى عصر الإقطاع ، ومؤداها اعتبار المبعوث المقيم فى إقليم الدولة ، كأنه غير موجود به^(٣) ، وإلى اعتبار مبانى ومقر البعثة « وفى بعض الأحيان الحى الذى يقطنه السفير » جزءاً من إقليم الدولة الموفدة^(٤) .

فالاختصاص أساسه الترابط بين سلطة الدولة وإقليمها ، فيخضع للولاية الداخلية كل ما يقع على إقليم الدولة ، ولا يخضع لها كل ما يقع خارجه . وعلى ذلك فالأشخاص المقيمون على إقليم الدولة والذين لا يخضعون لولايتها ، يفترض إقامتهم خارج الإقليم . وبما أنه من الضرورى إقامة الشخص فى إقليم

(١) أرجعها Heffter إلى العصور القديمة انظر :

Le Droit international de l'Europe, Traduction française, 1883, p. 485.

(٢) انتقد Hurst هذه النظرية لتعارضها مع فكرة التمثيل ، نظراً لأن الممثل طبقاً

لها لا يقيم على إقليم الدولة التى يمثل دولته فيها .

(٣) انظر Montell Ogdon : *Juridical Bases of Diplomatic Immunity*, 1936, 8 ff., 225-243 ; E. R. Adair : *The Extraterritoriality of Ambassadors*

in the Sixteenth and Seventeenth Centuries, 1929 ; Preuss : *Capacity for legation and the theoretical basis of diplomatic immunity*, 10 N.Y.U.L.Q.R., 170, 182-187.

(٤) بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٦٢ وأيضاً كافارى ، المرجع السابق ص ١٨ .

معين فإنه يفترض في هذه الحالة أنهم لم يتركوا دولتهم الأصلية . وبناء على ذلك فالمبعوث الدبلوماسي يقيم بالخارج ومسكنه ومحل إقامته جزء من إقليم أجنبي .

وقد أخذ بهذه النظرية جزء كبير من الفقه التقليدي^(١) ، وفسروا بها الحصانات الدبلوماسية في وقت سادت فيه فكرة سيادة القوانين الإقليمية . إلا أنها لا تكفي الآن لتفسير الحصانات وخاصة أن القانون الدولي حالياً لا يحتاج إلى الصورية أو الافتراض لتفسير قواعده . وما لا جدال فيه أنها نظرية تقوم على الحيلة والافتراض ولا تفسر شيئاً كما أنها لا تتفق مع الواقع الدولي الحديث بالإضافة إلى ما يتولد عنها من مشاكل : ذلك أننا لو طبقناها حرفياً لكان معنى ذلك الاعتراف بضرورة إجراء « الترحيل » لتسليم المجرمين الذين التجأوا إلى سفارة أجنبية . في حين يكفي عملاً إصدار الممثل الدبلوماسي تصريحاً بذلك . كما أنها تؤدي إلى اعتبار ولادة من ولدوا بالبعثة كأنها تمت خارج الإقليم وذلك إذا كان قانون دولة البعثة يأخذ بحق الإقليم كأساس

(١) مثل Phillimore, Travers-Twiss, Oppenheim, De Martens, Wheaton, Calvo, Bluntchli, Geffeken.

ويرى Pradier-Fodéré ضعف الانتقادات الموجهة لنظرية عدم التواجد الإقليمي ، فهذه الكلمة لا يجب الحكم عليها بالمعنى الحرفي للفظ . حقيقة أسيء استخدام هذه الكلمة إلا أنها موجودة في الواقع الدولي بقدر معين ، فبالإضافة إلى وجود عمليات يفترض في المبعوث فيها عدم مغادرته لإقليم دولته ، تتمم مجموعة من الأشخاص والأشياء الموجودة داخل الإقليم بمحسسات تحميها من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . حقيقة أن المبعوث هنا ، لا يتمتع بها باعتباره غير موجود بإقليم الدولة المستقلة ، وإنما لتقرير القواعد الدولية الحصانات الضرورية لوظيفته . ويعطى هذا اللفظ معنى يعبر به عن مجموعة الإعفاءات والحصانات التي تضم المبعوث الأجنبي ، إن لم يكن خارج إقليم الدولة ، فعلى الأقل بعيداً عن سلطة القانون العام الوطني . ويرى أن في ذلك الكفاية لتفسير نظرية عدم التواجد الإقليمي . ويعرف هذه النظرية بأنها إعفاء بعض الأشخاص وبعض أجزاء الإقليم من الخضوع للنظام القانوني المحلي ، في العمليات التي كان يجب أصلاً إخضاعها له . انظر كتابه القانون الدبلوماسي ،

للجنسية ، وإلى إعطاء البعثات حق مأوى المجرمين الفارين وبذلك يصعب القبض عليهم .

والفقه الحديث يرفض الأخذ بهذه النظرية^(١) وأهمها منذ عام ١٩١٤ ، خاصة وقد أيدت كثير من التشريعات الحديثة وأحكام المحاكم ، المبدأ القاضى باختصاص المحاكم المحلية بالنظر فى المسائل المدنية والجنائية المتعلقة بأفراد قد يتواجدون خارج إقليمها .

النظرية الثانية — نظرية الصفة التمثيلية :

وترتب هذه النظرية الحصانات الدبلوماسية على الصفة التمثيلية التى يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ، وتدمج بالتالى حصانته فى حصانة الدولة التى يمثلها . وقد فسرت هذه النظرية فى البداية مجموعة الامتيازات التى يتمتع بها رئيس الدولة بوصفه رئيساً لدولة ذات سيادة ثم اسندت إليها جزء من الفقه لتبرير إعفاء الممثل الدبلوماسى من الخضوع للقوانين والقضاء المحلى ، فى العمليات التى يقوم بها فى حدود وظائفه الرسمية كما يقررها القانون الوطنى وطبقاً للقواعد التى يضعها القانون الدولى العام . فحصانة الدول ذات السيادة تغطى

(١) أنظر تقرير الأستاذ Diena :

Report to the League of Nations Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law, 1926, V. 2, 20 A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 153.

ويذكر فيه :

"It is perfectly clear that ex-territoriality is a fiction which has no foundation either in law or in fact, and no effort of legal construction will ever succeed in proving that the person and the legation buildings of a diplomatic agent situated in the capital of State X are on territory which is foreign from the point of view of the State in question. There are sound practical as well as theoretical reasons for abandoning the term ex-territoriality".

أنظر أيضاً : Annuaire de l'Institut de Droit International, Sess. de : New-York, 1929, 11, 207-256, 307-311.

أنظر أيضاً عبد الله العريان ، النظم الدبلوماسية والقنصلية ، صفحة ٤١ وما بعدها .

لأعمال التي يقوم بها المبعوث بصفته الرسمية . والحصانات طبقاً لهذه النظرية ، ترجع إلى طبيعة البعثات ، وتقرر المبعوث من اللحظة التي تعترف له فيها الدولة المستقبلة بالصفة التمثيلية اللصيقة بوظيفته ، ليقوم بأعماله دون تأخير أو صعوبات . فالأصل أن للدولة الحق في أن تمارس السيادة على إقليمها وعلى كل الأشخاص والأشياء الموجودة به ، غير أن ممارسة السيادة الإقليمية يجب ألا يتم بطريقة تجعل من الصعب المحافظة على العلاقة الدبلوماسية بين الدول المختلفة ^(١) .

غير أن الاستثناء لا يجب أن يحجب القاعدة أو أن يتعارض معها ، ويجب ممارسته في حدود الأغراض التي يسعى إلى تحقيقها . وعلى ذلك يضيف فريق آخر من أنصار هذه النظرية ، أن الضرورات الدولية تدفع بالدول إلى منح الممثلين الدبلوماسيين الحرية والأمن السكافي للصفة التمثيلية التي تصنع أعمالهم . ويجب على الدبلوماسي ألا يدفع بحصاناته إلا في الحدود الضرورية الضيقة اللازمة لقيامه بأعماله .

ونظرية الصفة التمثيلية بمفردها ، لا تسكني لتفسير الحصانات المختلفة التي يتمتع بها الدبلوماسيون ، ولا تفسر إلا الإعفاءات المتعلقة بالأعمال الرسمية ولكنها لا تفسر الإعفاءات الأخرى التي يتمتعون بها بصفتهم الشخصية والامتيازات التي تقرها لهم الدول من باب المجاملة .

النظرية الثالثة — النظرية الحديثة نظرية الضرورة :

ويأخذ أتباع هذه النظرية بالتفسير الذي قدمه جروسوس

(١) أنظر Briggs ، المرجع السابق صفحة ٧٦٣ . أنظر أيضاً أوجدن المرجع السابق صفحة ١٠٥ — ١٦٥ ؛ بروس ، المرجع السابق صفحة ١٧٨ — ١٨١ ؛ وكافاري ، المرجع السابق صفحة ١٨ ؛ وجونهام ، المرجع السابق ص ٢٩٥ ؛ ورينو صفحة ٢١٩ . وعبد الله العريان ص ٤٤ ؛ وحافظ غانم ص ١١٦ .

Ne impediatur legatis ورتبوا^(١) الحصانات للوظيفة الدبلوماسية وما تقتضيه من ضرورة تأكيد وضمان حرية الاتصالات بين الدول المختلفة .

ويقول Hall في ذلك :

“Diplomatic immunities are required on the ground of practical necessity... It is in the interest of the state accrediting a diplomatic agent, and in the long run in the interest also of the state to which he is accredited, that he should have such liberty as will enable him, at all times, and in all circumstances, to conduct the business with which he is charged; and liberty to this extent is incompatible with full subjection to the jurisdiction of the country with the government of which he negotiates.”^(٢)

فالمصلحة والرغبة في تسهيل الاتصال هو الأساس السليم للحصانات الدبلوماسية طبقاً لهذه النظرية ، ويتماشى هذا مع الاتجاه الدولي في العصر الحديث . وعلى ذلك يعنى المبعوث من الخضوع للوائح الداخلية بالقدر اللازم لممارسة وظائفه . وهذا لا يعنى حصانته المطلقة في كل الأوقات وفي كل العمليات التي يقوم بها ، ذلك أنه يلتزم بمراعاة قواعد القانون الداخلي والنظام العام للدولة المستقبلية . وللاخيرة في هذه الحالة تنبيه المبعوث الدبلوماسي إلى واجب مراعاة قواعد السلوك أو الخضوع للقيود التي تحد من حرية تصرف الأجانب الموجودين على إقليم الدولة^(٣) .

An ambassador ought to be free from all compulsions, de jure belli ac pacis, L. iii, C. XIII, S. IX.

أنظر Briggs المرجع السابق ، صفحة ٢٦٣ .

(٢) والدول تقرر الحصانات من باب الجمالة وللفادة التي تجنيها من ذلك :

“Convenience so great as to be almost equivalent to necessity”
Treatise on Int. Law, 8th ed. by Higgins, 1934, p. 216-18. أنظر أيضاً :
Diplomatic immunities, British Year Book, 1958, p. 368.

(٣) قررت لجنة الخبراء التابعة لعصبة الأمم :

“The Committee does not consider that the conception of ex-terri-

ويشايح هذه النظرية جزء كبير من الفقه الحديث^(١).

وقد أخذت لجنة القانون الدولي بهذه النظرية مع احتفاظها بنظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة وللبعثة نفسها^(٢).

toriality, whether regarded as a fiction or given a literal interpretation, furnishes a satisfactory basis for practical conclusions. In its opinion, the one solid basis for dealing with the subject is the necessity of permitting free and unhampered exercise of the diplomatic function and of maintaining the dignity of the diplomatic representative and the state which he represents and the respect properly due to secular traditions". League Documents 1926, V. 2; A.J.I.L. 1926, Spec. Supp. 149.

(١) أنظر أوجدن ، المرجع السابق صفحة ١٦٦ — ٢٢٤ وأيضاً بروس من ١٨١ — ١٨٧ ويقول :

"As the foundation of diplomatic immunities, the theory ne impediat legatis or the interest of function is now predominant, having supplanted the fiction of ex-territoriality as the theoretical basis of diplomatic privileges and immunities. It shares the field with the representation theory without being excluded by it".

أنظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، صفحة ٤٩٥ وهو يقرر أن أساس الحصانات هو أهمية الخدمة العامة الدولية service public وضرورة تحقيق المصلحة الدولية . ويرى Reynaud تأسيسها على : ١ — طبيعة الوظيفة ٢ — التضامن السلمي للدول . ٣ — ضرورات التعاون الدولي . ٤ — المجاملة الدولية . ٥ — الاحترام الواجب للدولة التي يثأر المبعوث الذي لا يتمتع بالحصانات بصفته الشخصية وإنما لقيامه بأعباء وظيفة عامة يمثل فيها دولته . المرجع السابق صفحة ٤١٩ .

وقد كتب جروسوس :

"Neither can the movable property of the ambassador nor anything, which is reckoned a personal appendage, be seized for the discharge of a debt, either by process of law or even by royal authority. For, to give him full security, not only his person but everything belonging to him must be protected from compulsion". Campbell's translation, 1814, p. 242.

وذهب جروسوس إلى أن حماية المبعوث من إجراءات العنف تنفي عن الحصانات الأخرى .

أنظر :

A. B. Lyons : *Immunities other than Jurisdictional of the Property of Diplomatic Envoys*, B.Y.B., 1953, p. 116.

(٢)

"La Commission s'est inspirée de l'idée de "l'intérêt de la fonction" pour résoudre les problèmes au sujet desquels la pratique ne fournit pas de directives précises, tout en ne perdant pas de vue le caractère représentatif du chef de la mission et de la mission elle-même". Rapport de la Commission du droit int. sur les travaux de sa dixième session, 1958, Doc. off. 13 sess. supp. 9, A/3859, p. 17.

وتقرر إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في دياجتها أن الدول الأطراف في الاتفاقية :
« ... إذ تدرك أن مقصد هذه الإمتيازات والحصانات ليس لفائدة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدولة .. »

الخلاصة :

من الممكن توضيح الخلط الذى وقع فيه الفقهاء فيما يتعلق بأصل ومدى الحصانات الدبلوماسية التى يتمتع بها المبعوثون وممتلكاتهم ، لو أننا رجعنا إلى الأصل والسبب الذى أدى إلى تقريرها . فى البدء ، وضع جروسيوس ، كما رأينا ، قاعدة *omnis coactio abesse e legato debet* التى تقرر إعطاء المبعوث الحرية والفرصة للقيام بأعباء وظيفته وتمثيل رئيس دولته . والتى تقضى بامتناع رئيس الدولة المستقبلية عن فعل ما من شأنه إثارة الصعوبات أمام المبعوث . وبعد جروسيوس ظهرت نظرية عدم التواجد الإقليمى بما تتضمنه من معاملة المبعوث كما لو كان غير موجود بإقليم الدولة المستقبلية . وهى نظرية ضعيفة كما سبق أن بينا ، لا تكفى لتبرير إخراج فئة من الأشخاص وما يمتلكونه من الاختصاص القضائى لحاكم الدولة وإعطائهم مركزاً أسمى وأعلى من مجموعة الفئات الأخرى الموجودة على إقليم الدولة .

والنظرية الحديثة فى مصلحة الوظيفة هى رجوع إلى نظرية جروسيوس القديمة ، وتبرر الحصانات بضرورة تمكين الدبلوماسيين من القيام بأعباء وظائفهم بدقة لمصلحة الجماعة الدولية . ذلك أن خضوعهم لصور التدخل الشرعية والسياسية العادية المختلفة ، ومعاملتهم معاملة الأفراد العاديين معناه اعتمادهم إلى حد بعيد على رغبات الدولة المستقبلية وتأثرهم بالتالى وتفضيلهم للراحة والسلامة ، لدرجة قد تعوقهم مادياً عن ممارسة وظائفهم .

ونحن نرى الأخذ بنظرية الوظيفة وضرورة تأكيد حرية الاتصال بين الدول ذات السيادة ، ولا معنى للحصانات الدبلوماسية بدون هذا الأساس . والباب مفتوح أمام الدول لمنح أى فئة تراها ما تراه من امتيازات أو حصانات

بالطرق التنفيذية أو التشريعية إلا أن القواعد الدولية تضع لذلك حداً أدنى لا يجوز للدولة النزول عنه . هذا الحد الأدنى هو القدر اللازم من الحصانات الذى يسمح لهم بالقيام بوظائفهم دون صعوبات^(١) . وليس من الضرورى منحهم من الحصانات أكثر من ذلك ، ولأن فعلت الدولة ، فإنما يكون ذلك من باب المجاملة الدولية .

وقد رأينا التطور الذى قابله فكرة حصانة الدول ذات السيادة أمام القضاء الأجنبى ، كما عاجلنا المشا كل التى تثيرها امتيازات رؤساء الدول عند تواجدهم بالخارج . ونحن هنا نطبق القاعدة التى سرنا عليها ، بخصوص حصانة الدول ورؤسائها ونرى إعفاء الممثل الديبلوماسى من الخضوع للوائح والقوانين والقضاء الوطنى بخصوص الأعمال الرسمية التى يقوم بها بوصفه ممثلاً لدولته ، وهذه تسأل دولته عنها طبقاً لما سبق لنا ذكره من القواعد . أما الأعمال الأخرى التى يقوم بها الممثل الديبلوماسى ويخالف بها اللوائح المحلية أو المخالفات العقيدية ، فانه يسأل عنها وتخضع لأحكام اللوائح الداخلية . خاصة وأن القواعد الدولية تضع على عاتق الديبلوماسى واجباً بعدم فعل مامن شأنه مخالفة القواعد والإجراءات الداخلية^(٢) . وسوف نتكلم فى هذا الموضوع

(١) كتب لوتر باخت عن حصانة الدولة :

"At a period in which in enlightened communities the securing of the rights of the individual in all their aspects has become a matter of special and significant effort, there is no longer a disposition to tolerate the injustice which may arise whenever a defendant screens himself behind the shield of diplomatic immunity in order to defeat a legitimate claim. Similarly, it may be argued, there is a tendency not to accept uncritically a system which permits the ambassadorial office to be used as a cloak for evading the payment or performance of what is due or the observance of legislative enactments which bear upon others residing in the State to which the minister is accredited. There is a need, therefore, to inquire into and, if possible, establish the extent of the immunities which States are required by international law to accord to diplomatic agents and their property". British Year Book, 28, 1951, p. 235.

(٢) تقرر المادة ٤٠ من مشروع لجنة القانون الدولى واجب المبعوثين الديبلوماسيين فى احترام قوانين ولوائح الدولة المستقبلة .

مرة أخرى عند تعدادنا لأنواع الحصانات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي .

ثانياً : الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات :

تختلف دائرة الأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية من دولة لأخرى . وتجرى غالبية الدول تقريباً على نفس القواعد ، تطبيقاً لمبدأ المساواة بينها ، كبيرها وصغيرها^(١) ، في الحقوق والواجبات .

ويفرق عادة بين الفئتين التاليتين :

١ — الأعضاء الرسميين للبعثة^(٢) : وتشمل هذه الفئة ، بجانب رئيس البعثة ، المستشارين والسكرتيرين والملحقين العسكريين والبحريين والجوئيين والماليين والثقافيين وأيضاً حاملي الحقايب الدبلوماسية والمترجمين ، وأفراد عائلاتهم^(٣) .

٢ — الأعضاء غير الرسميين : وتشمل هذه الفئة الخدم الخصوصيين والسكرتير الخاص والمربيات والسواقين^(٤) .

(١) عادة تحدد الدولة الرسالة الأفراد الذين يتمتعون بالحصانات . وقد سبق أن بينا الخلاف الموجود في الفقه حول تحديد لحظة تمتعهم بها .

Le Personnel officiel

(٢)

أنظر المادة ١/٢٦ من مشروع لجنة القانون الدولي :

“En dehors des agents diplomatiques, les membres de la famille qui font partie de son ménage, de même que les membres du personnel administratif et technique de la mission avec les membres de leur famille...”

وهي المادة ١/٣٧ ، ٢/٣٧ من اتفاقية فينا .

(٣) وتضيف بعض الدول ، ومنها إنجلترا ، أمناء المحفوظات والكتبة والبوابين . ارجع إلى جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٩٧ . ورينو ، المرجع السابق ص ٤٢٢ ، وبريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٤ .

(٤)

“Les domestiques privés du chef ou des membres de la mission, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire, sont exemptés des

ويجرى العمل على إسباغ الحصانات الدبلوماسية ، برمتها ، على كل أفراد الفئة الأولى . أما الفئة الثانية فلا تتمتع بها إلا من باب المجاملة^(١) وبشرط موافقة الممثل الدبلوماسي وطالما استمروا في خدمته^(٢) . وتجري إنجلترا على منح الحصانة لكل من يعمل في خدمة المبعوث ، وتمنحها ألمانيا لهم بشرط ألا يكونوا من رعاياها وتأخذ بذلك الولايات المتحدة الأمريكية مع استثناء الديون التي عقدها قبل دخولهم الخدمة .

وتقوم وزارات خارجية الدول المختلفة بأعداد قوائم بالأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات بناء على تقارير البعثات الأجنبية .

ولم يستقر العرف الدولي بعد على الحصانات الواجب إعطاؤها للمبعوث الذي يتمتع بجنسية الدولة المستقبلة .

وقررت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إعطائه الحصانة القضائية والحرمة الشخصية بالنسبة إلى الأعمال الرسمية التي يقوم بها بمناسبة ممارسة وظائفه وذلك ما لم تمنحه الدولة المعتمد لديها امتيازات وحصانات إضافية^(٣) .

impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. En outre, ils ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat accréditaire. Toutefois, l'Etat accréditaire doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive la conduite des affaires de la mission".

وهو نفس نص المادة ٣٧ / ٤ من الاتفاقية .

"Ces choses-là ne sont saintes qu'accessoirement et pour (١) autant qu'il plaît à l'ambassadeur".

أنظر كافاري ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

(٢) انظر حكم محكمة برلين في ٢٦ يونيو ١٨٩٩ بخصوص خادم رعية فرنسية في سفارة أسبانيا ببرلين ، سقط عنه الإعفاء الاستغناء عن خدماته . Clunet, 1902, p. 146.

(٣) المادة ٣٨ من الاتفاقية وقد نص عليها مشروع لجنة القانون الدولي في المادة ٣٧ / ١ .

Moore : *Digest of international law*, IV.

أنظر أيضاً
Gutteridge : *Immunities of the subordinate diplomatic staff*, 1947, B.Y.B., 148-159.

ويتمتع المبعوث الذى يحمل جنسية دولة ثالثة بالحصانات الدبلوماسية ، كما يتمتع المبعوث الذى يرأس بعثة دبلوماسية لدى عدة دول ، بالحصانات الدبلوماسية فى أقاليم هذه الدول جميعاً .

ثالثاً — تطبيق الحصانات الدبلوماسية :

تلتزم الدول بمنح المبعوثين الدبلوماسيين الحصانات الدبلوماسية بناء على قاعدة عرفية تتبعها كل الدول أعضاء الجماعة الدولية^(١) . ولهذا ، لا نجد غير القليل من أحكام المحاكم التى تعرضت لهذا الموضوع .

وقديماً ، فى القرن ١٦ وفى القرن ١٧ ، لجأ الدبلوماسيون إلى الطرق الدبلوماسية للدفاع عن حصاناتهم . بجانب الاحتجاجات التى كانت تقدمها الهيئات الدبلوماسية الأجنبية عند وقوع اعتداء على أحد المبعوثين مثل الاحتجاج الذى قدمته بعد حادثة السفير الروسى Mattueoff التى كانت سبباً فى صدور تشريع الملكة آن سنة ١٧٠٧ . وبعد صدور التشريع الأخير ، صدرت مجموعة من اللوائح الداخلية فى الدول المختلفة جعلت من الاعتداء على الحصانات الدبلوماسية مخالفة جنائية تعاقب عليها القوانين الداخلية .

هذا ولا يجوز العرف الدولى المعاملة بالمثل عند مخالفة الحصانات الدبلوماسية ، فالدولة التى تتعرض لمبعوث دبلوماسى تخالف بذلك القواعد العامة الدولية ، ولا يجوز مجازاة الفعل غير المشروع بفعل غير مشروع غيره . والعمل مستقر ، حالة رفض الدولة الاعتذار ، أو إصلاح الخطأ ، على خلع الصفة الدبلوماسية

"Where diplomatic customs grew into law, the legal norms (١) were mainly rules of procedure which, once they were generally acknowledged as valid, were willingly observed and mutually considered to be a helpful rationalisation of customary forms of behaviour. Such rules were based on the firmest foundation of all law, the principle of reciprocity, and thus not in much danger of being violated". Schwarzenberger, I, 2nd ed., p. 66.

عن بعثتها الدبلوماسية ، أو إنهاؤها تبعاً لرغبة الدولة المعتدى على حقوق مبعوثيها . وتلتزم حكومة الدولة في هذه الحالة بتسهيل إجراءات سفرهم وب حمايتهم الحماية الكافية حتى يتخطوا حدودها .

أنواع الحصانات الدبلوماسية :

١ — الحصانات المتعلقة بمقر البعثة :

تلتزم الدولة المستقبل للبعثة الدبلوماسية بالسماح لها بالحصول على الأماكن اللازمة لها^(١) ، ولا يشمل هذا الالتزام مساكن الدبلوماسيين الأجانب . وبالرغم من أن امتلاك الأراضى والمباني اللازمة للعمل الدبلوماسى تبرره اعتبارات الجمالة ومبدأ المعاملة بالمثل ، فإن العمل الدولى ينظر اليه باعتباره حقاً قانونياً للدولة المرسلة .

ويترتب على ذلك تمتع الدولة الأخيرة بحق الملكية والحيازة التى تقرها الدولة المستقبل . ويخضع المبنى بالتالى ، ككل المباني العقارية ، لتشريع الدولة المستقبل ويحكمه مبدأ المصلحة العامة *Forum rei sitae* ^(٢) .

(١) حرمة مقر البعثة *l'Inviolabilité* :

ويجرى العرف على عدم جواز دخول السلطات المحلية مقر البعثة والأمكنة الأخرى التى تشغلها ، أو تفتيشها إلا بموافقة رئيس البعثة . وينطبق هذا

(١) م ٢ من مشروع هارفارد والمادة ٢١ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية . أنظر أيضاً عبد الله العريان ، النظم الدبلوماسية والفصلية ، ١٩٦٠ ، ص ٧٥ وما بعدها .
(٢) فإذا اقتضت المصلحة أعلامة استيلاء الدولة على جزء من مباني البعثة ، كان لها ذلك مع التزامها بالتعويض وبوضع أما كن أخرى تحت تصرفها . أنظر رينو ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ . أنظر جينيه ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، ص ٥٤٧ وأيضاً برينجز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٠ .

القول على كافة الموظفين الإداريين أو القضائيين. كما يحرم العرف الدولي اتخاذ أى إجراءات من أى نوع كان داخلها أو التعرض لها بأى صورة كانت .

إلا أنه يجوز للسلطات المحلية دخول مقر البعثة بصفة استثنائية فى أحوال الضرورة القصوى كما لو اندلعت النيران فى مبنى البعثة أو لمنع ارتكاب الجرائم . وتلتزم الدولة المستقبلية باحترام مقر البعثة وبتوفير الحراسة اللازمة له وبعدم الاعتداء عليه بأى صورة كانت . ويلحق بالبناء ملحقاته كالحديقة والجراج . كما لا يجوز التنفيذ عليه ويمتنع بالتالى دخول المحضرين داخله . وتم الإعلانات عن طريق وزارة الخارجية بالطرق الدبلوماسية اللازمة أو بالبريد العادى إن أمكن .

ويؤكد الفقه الدولى هذه الحصانة ، ذلك أن أولى الحصانات الرئيسية فى نظرهم هى :

“Comprises, the inaccessibility of the premises to officers of justice, police, or revenue, and the like, of receiving States, without the special consent of the respective envoys” (١)

وللمبعوث الدبلوماسى الحق فى طلب الحماية ، وإذا كانت الدولة تلتزم عادة بحماية كل ما يقع على أراضيها ، فمن باب أولى تلتزم بحماية مباني بعثات التمثيل الدبلوماسى (٢) .

(١) أونهايم المرجع السابق ، ص ٧١٣ . وساتو ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ .

(٢) “We do not think any question arises as to the immunities attached to the Embassy building and offices... The practice of the Foreign Office is based on the principle that diplomatic immunity is accorded not for the benefit of the individual in question but for the benefit of the State in whose service he is in order that he may fulfil his diplomatic duties with the necessary independence”. Inter-Departmental Committee on Diplomatic Immunities. British Year Book, 1953, p. 126.

أنظر أيضاً المادة ٢٠/٢ من مشروع لجنة القانون الدولى التابعة للأمم المتحدة .
وأيضاً المادة ٢٢/٣ من اتفاقية فيينا .

ويترب على حرمة مقر البعثة إخضاع بعض العمليات القانونية التي تتم داخل مبنى السفارة إلى قانون دولة البعثة . ويميل العرف الدولي إلى تقييد هذه العمليات بالقدر الذى يسمح بحرية العمل الدبلوماسى .

وحصانة المقر تتحدد بالقدر الضرورى لاستقلال وحرية المبعوث ولحصانة الوثائق الرسمية والمخفوظات . وإذا ما أساء المبعوث استخدام هذه الحصانة فلا يوجد ما يجبر حكومة الدولة المستقبلية على الوقوف موقف المتفرج^(١) . ويرى جزء كبير من الفقه مستنداً فى ذلك إلى بعض القضايا المشهورة^(٢) ضرورة تسليم الجناة الذين لا يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية والذين يرتكبون جريمة داخل المبنى الدبلوماسية إلى السلطات المحلية .

ويميل القضاء فى غالبية الدول إلى رفض نظرية الامتداد الإقليمى وإلى إخضاع الإجراءات والأعمال غير المشروعة التي تتم داخل المبنى الدبلوماسية للقانون والقضاء الإقليمى^(٣) .

(١) ولا يجوز العرف حجز أى شخص داخل المقر بالقوة . فى أكتوبر ١٩٢٩ طلب المستشار الأول للسفارة الروسية بباريس لإطلاق سراح زوجته وابنته المحجوزتان داخل مبنى السفارة ، بعد أن اضطر هو إلى التفر من النافذة حتى لا يرغم على العودة إلى بلاده . وقررت السلطات الفرنسية أن له الحق فى رفع الحصانة عن مبنى السفارة ، نظراً لغياب السفير الروسى . ودخلت المبنى رغم معارضة باقى الموظفين وأطلق سراح عائلة المستشار .
أظن

Le Temps, Paris, Octobre 4, 1929, p. 4.

(٢) قضية Nickitschenko ، ارتكب جريمة داخل مقر البعثة الروسية بباريس عام ١٨٦٧ وقبض عليه البوليس الفرنسى . طالبت الحكومة الروسية بترحيله لارتكاب الجريمة داخل مقر السفارة ودفعت بعدم اختصاص القضاء الفرنسى . رفضت الحكومة الفرنسية وتنازلت روسيا عن طلبها . أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٤ ؛ سانو ص ٣٨٢ ، وچينيه ص ٣٨٣ .

قضية San Yat Sen وهو صينى حجز بالقوة فى المفوضية الصينية بلندن عام ١٨٩٦ . دفع الوزير الصينى بأن مقر السفارة قطعة من الأراضى الصينية . وتم الإفراج عنه بعد تدخل الحكومة الانجليزية .

(٣) قررت محكمة النقض الإيطالى فى قضية Gnome and Rhone Motors .

كما يتجه قضاء المحاكم إلى إخضاع العقود والتصرفات القانونية التي تتم

Gatteano أن بيع منقولات لم تتبع فيه الإجراءات القانونية ، داخل السفارة الإيطالية باريس يعتبر قد تم على أرض إيطالية . ارجع إلى Clunet, 58, 1931, p. 762 Annual Digest, 1929-30, Case No. 199.

وقررت إحدى المحاكم الألمانية ، عام ١٩٣٠ أن الخدمة بالسفارة الألمانية بلندن ، هي خدمة بالخارج ، ولا يصح للمدعى المطالبة بإعانة بطالة . وقضت في حكمها :

"The principle of the inviolability of the premises of the official representation, although it is based on the principle of extraterritoriality, does not include the fiction that the house of the official representation is to be regarded as territory of the sending State".

وقضت المحاكم الفرنسية بأن التبنى يجب أن يتم وفقاً للقانون الفرنسي لا الأمريكي إذا تم في فرنسا :

"The premises of a foreign Embassy in Paris, although, inviolable, were none the less an integral part of French territory". Borat v. Ministère Public : Gazette du Palais, 1948, 1er sem., Jurisprudence, p. 277 ; Dalloz, 1949, Jurisprudence, p. 368 ; Annual Digest, 1948, Case No. 102.

وفي المخالفات الجنائية ، التي تتم في السفارات الأجنبية ، رفضت المحاكم السماح للمتهم بالتهرب من نتيجة أعماله استناداً إلى أن المخالفة تمت بالخارج . وقد رفضت محكمة السين المدنية عام ١٩٠٩ هذا الدفع من جانب بلغاري اتهم بسب وتهديد الوزير البلغاري في المفوضية البلغارية بباريس . وأوضحت المحكمة في حكمها أن افتراض الامتداد الإقليمي استثناء من القانون العام وقصد به حماية المبعوثين الدبلوماسيين فقط . ولا يمكن إخراج الجريمة من الولاية القضائية الوطنية لمجرد اتصالها بمبعوث دبلوماسي . أنظر : Clunet, 37, 1910, p. 551.

وفي قضية Pacory : Ministère Public v. Dame Veuve Pacory, 1934, Dalloz hebdomadaire, 1943, p. 367 ; Annual Digest, 1933-34, Case No. 391.

قضت المحكمة بعدم جواز مد الحصانة إلى غير الدبلوماسيين وأن الفرض من افتراض الامتداد الإقليمي هو حماية مقر المبعوثين ولا يمكن استفادة أشخاص آخرين يقومون بارتكاب جرائم داخل المبنى ، به .

ويأخذ القضاء البلجيكي بنفس الاتجاه ، فقد قضت محكمة بروكسل الجنائية عام ١٩٢٩ في قضية Procureur du Roi v. Chung and Others التي اتهم فيها بعض الصينيين بسب الوزير الصيني داخل المفوضية ببطلان دفع المتهمين بعدم اختصاص المحكمة لوقوع الجريمة في أرض صينية . أنظر :

Clunet, 57, 1930, p. 469, Annual Digest, 1929-30, Case No. 200. ووصل القضاء الألماني إلى نفس النتائج .

وتأخذ محاكم قلة من الدول ، برفض الدفع بأن مقر البعثات بالخارج ليست أرضاً أجنبية حالة ارتكاب جريمة بها . ففي قضية اتهم فيها بعض الأشخاص بتقديم معلومات خاطئة للحصول على جوازات سفر ، قضت المحكمة العليا الحربية بأن الجريمة تمت :

داخل البعثات إلى أحكام القوانين المحلية^(١). إلا أنها تقضى جميعاً ببطلان التنفيذ أو الحجز على مقر البعثات بأى صورة من الصور^(٢). وقد أخذ بذلك مشروع لجنة القانون الدولى واتفاقية فيينا^(٣).

(ب) من الملجأ :

ولا يميز العرف للمبعوثين الدبلوماسيين إيواء القارين من العدالة فى مباني البعثة . فالحصانة لا تمتد لأبعد من الضرورى اللازم لحماية المبعوث الدبلوماسى ومقر البعثة . ويجب على رئيس البعثة فى هذه الحالة تسليمهم للسلطات المحلية إذا ما طالبت بتسليمهم .

ويميل العرف الدولى إلى حرمان البعثة أيضاً من حق الملجأ السياسى^(٤)

"Not abroad but in the territory of the Hungarian State. The premises of the Royal Hungarian Legation which enjoyed the privileges of extraterritoriality, must be regarded as Hungarian territory. Accordingly, all acts committed there must be judged according to the rules of Hungarian law". Annual Digest, 1927-28, Case No. 252.

(١) قضت محكمة روما بولايتهما القضائية على العقود التى تم داخل المباني الدبلوماسية :

"The extraterritoriality of the seats of diplomatic agents means only that without their consent the local authorities may not carry out any acts therein. From the point of view of international law, a legation is part of the territory of the receiving State ; those in the legation are inside the receiving State ; a contract therein concluded is concluded within that State. It can therefore be stated that, even having regard to the accorded immunities, the contract of labour... arose and operated in Italy". Annual Digest, 1938-40, Case No. 41.

(٢) حكم المحكمة العليا النمساوية عام ١٩٢١ بطلان أمر دخول إلى مفوضية أجنبية :

"Embassy buildings of a foreign State are not an object for execution". Annual Digest, 1919-22, Case No. 208.

(٣) المادة ١/٢٠ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accrédité d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission".

وتنص المادة ٣/٢٢ من اتفاقية فيينا على إعفاؤها « من التفتيش أو الاستيلاء أو الحجز أو التنفيذ » .

(٤) كان حق الملجأ يمتد قديماً حتى يشمل الحى الدبلوماسى بأكمله وأطلق عليه اسم Franchise de quartier . ومنذ القرن ١٧ تنازلت الدول الكبرى عنه .

لما يتضمنه من اعتداء على سيادة الدولة الإقليمية . إلا أنه لم يستقر على ذلك بصفة قاطعة . فدول أمريكا اللاتينية تعترف به وتلتزمه به مجموعة من الاتفاقات الدولية^(١) . وحق الملجأ السياسى تبرره الاعتبارات الإنسانية ، ولا يجوز لرئيس البعثة ممارسته بأى حال إلا بعد استئذان حكومته .

ويقدم التاريخ الحديث لنا أمثلة عدة على حوادث اللجوء السياسى وبخاصة فى دول أمريكا الجنوبية حيث تكثر الثورات الداخلية .

وحق الملجأ حق سلبى ، وبعبارة أخرى لا يجوز للاجئين السياسيين مطالبة البعثات الدبلوماسية به كحق تقرره القواعد الدولية . وإنما للبعثة التصرف تبعاً للظروف والأوضاع السياسية السائدة داخل الدولة . ولا شك أن المصلحة الدولية تقتضى التقييد من هذا الحق حتى لا تصبح البعثة الدبلوماسية وكرماً للمتآمرين على سلامة الدولة^(٢) .

(١) Convention d'asile التى قررها مؤتمر الدول الأمريكية المنعقد فى هافانا فى ٢٠ فبراير ١٩٢٨ . وأثار تفسير هذه الاتفاقية منازعات عدة عرضت على محكمة العدل الدولية .

انظر حكم محكمة العدل فى ٢٠ نوفمبر ١٩٥٠ فى قضية :

Columbian-Peruvian Asylum Case, I.C.J. Reports, 1950, 266.

الذى قررت فيه جواز إعطاء حق الملجأ للمجرمين السياسيين ، أنظر بريجز ، ص ٧٩٢ . انظر كذلك قرار معهد القانون الدولى الخاص بالأشخاص المهددين فى أرواحهم وسلامتهم وحررياتهم من جانب السلطات المحلية أو كانت الأخيرة عاجزة عن حمايتهم ، والذى أجاز إعطاء البعثات الدبلوماسية حق الملجأ وخاصة حالة تقلل الأوضاع داخل الدولة . وطبقاً لهذا القرار ، يجوز فى الحروب الأهلية إعطاء حق الملجأ لى المضطهدين السياسيين إلى حين ترحيلهم خارج الإقليم . أنظر جوجنهايم ص ٤٠٦ وأيضاً كافارى ص ٢١ .

(٢) ولا يجوز بأى حال استخدام مقر البعثة فى أغراض أخرى تتعارض مع طبيعة ووظيفة البعثة الدبلوماسية . كاتخاذها مركزاً للتجسس أو لتشجيع الاضطرابات ضد حكومة الدولة وخاصة لإمداد الثوار بالأسلحة . وجزاء ذلك هو سحب أو طرد البعثة الدبلوماسية .

(ج) حرمة المحفوظات :

يقرر العرف عدم جواز المساس بمحفوظات ووثائق البعثة الدبلوماسية ويلزم الدولة المستقبلية بحمايتها والحفاظة عليها^(١). ولم توفق الدول دائماً إلى احترام وحماية سرية محفوظات البعثات الدبلوماسية وذلك يرجع إلى الصفة غير المحدودة لهذا الالتزام . ولا شك أنه لا يشمل الالتزام بمنع شراء الوثائق التي يحصل عليها البعض من أرشيف سفارة أجنبية .

(د) الإعفاءات المالية :

برغم أن فرض الضرائب والرسوم على المباني الدبلوماسية لا أثر له في حرية العمل التي يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسي ، وخاصة أن إعفائها منها قد يؤدي إلى امتلاك الدول الأجنبية مساحات واسعة في الدولة ، ومنعها من أحد مصادر الدخل القومي بالتالي فإن العرف يقضى بإعفاء مقر البعثة من كافة أنواع الضرائب والرسوم إلا تلك التي تكون مقابل خدمات فعلية كالنور والكهرباء^(٢).

(هـ) استعمال العلم والشارات :

والعرف الدولي غير مستقر هنا ، وذهبت لجنة القانون الدولي في مشروعها إلى إعطاء البعثة الدبلوماسية ورئيسها الحق في رفع العلم ووضع شعار الدولة

(١) فلا يجوز المطالبة بتقديمها أمام القضاء . وتنص المادة ٢٢ من مشروع لجنة القانون الدولي على حرمة محفوظات البعثة وهو نفس نص المادة ٢٤ من اتفاقية فيينا .

(٢) يتجه الفقه التقليدي إلى إخضاع المباني للضرائب التي تفرضها الدولة . ومنهم دى مارتنز وفيايمور وهويتون . وكتب أحدهم :
"Everything concerning land is subject to the forum of the State".

انظر Drion ، حصانة الممثلين الدبلوماسيين ، ١٨٩٥ ، ص ١٦٨ .

وانظر المادة ٢٣/١ من الاتفاقية .

على مبنى البعثة ومسكن رئيسها وسياراته^(١).

٢ — الحصانات الشخصية :

(١) الحصانة الشخصية : وهى من أقدم الحصانات التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون. فالمبعوث الديبلوماسى له الحق فى الأمن والحماية الكافية ، وعلى الدولة المستقبلية حمايته من الإهانة أو الإعتداء سواء من جانب السلطات الرسمية أو غير الرسمية . ولا يعنى ذلك إعطاء المبعوث الديبلوماسى الحق فى الخروج على أحكام القوانين المحلية ، وإنما يترتب التزام حكومة الدولة المستقبلية بالإمتناع عن استخدام العنف ضده وحمايته من اعتداء رعاياها وعدم التعرض له بأى صورة كانت^(٢). حقيقة أن الدولة ملزمة بحماية كل من يوجد على أراضيها سواء أكانوا مواطنين أم أجانب ، إلا أن واجب الدولة تجاه الديبلوماسيين يتطلب منها إشرافاً وضمانات أقوى من تلك التى تتخذها عادة . وعليها تقديم حرس خاص لحماية مبنى البعثة وشخص المبعوث إذا طلب منها ذلك^(٣). وإذا وقع اعتداء على أحد الديبلوماسيين ، التزمت الدولة بتقديم

(١) "La mission et son chef ont le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat accréditant sur les bâtiments de la mission et sur la résidence et les moyens de transport du chef de la mission". المادة ١٨ من المشروع . أنظر المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا للعلاقات الديبلوماسية .

(٢) أنظر رينسو ، المرجع السابق ، صفحة ٤٢٤ ، وبراديه فودربه صفحة ١٥ . أنظر أيضاً :

Phillimore : *Commentaires sur le droit international*, II, p. 142 ; Esperson : *Droit diplomatique et juridiction internationale maritime*, No. 104, p. 70.

(٣) المادة ٢٧ من مشروع لجنة القانون الدولى :

"La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité".

وقد تضمنته المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا .

كما تنص المادة ٣٠ من الاتفاقية على تمتع المنزل الخاص الذى يقطنه المبعوث الديبلوماسى بـ الحصانة والحماية اللتين تتمتع بها دار البعثة .

التفسيرات والاعتذارات الكافية للممثل ، وإذا ثبت تقصيرها التزمت بدفع التعويضات . ويرتب العرف مسئولية مشددة على عاتق الدولة بهذا الخصوص . وقد وافق مجلس عصبة الأمم بتاريخ ١٣ مارس ١٩٢٤ على رأى اللجنة القانونية ، عن مقتل أعضاء لجنة تحديد الحدود اليونانية الألبانية الإيطاليين ، الذى قررت فيه أن :

“Le caractère public reconnu que revêt un étranger entraîne pour l'Etat un droit de vigilance spécial à son égard”. (١)

والقضاء الدولى خلو من الأحكام التى تقرر تشديد المسئولية^(٢) ، إلا فيما يتعلق بالقناصل . ومن باب أولى الأخذ بها بالنسبة للديبلوماسيين^(٣) .

وتغطى الحصانة الشخصية كل أوجه نشاط المبعوث الديبلوماسى الرسمى وتقرر له^(٤) منذ يطأ إقليم الدولة ، متى أعلن صفته الرسمية ، وتستمر حتى يترك إقليم الدولة . وذلك حتى ولو أعلنت حالة الحرب بين الدولتين . ويجب على الدولة المستقبلية تسهيل إجراءات ترحيله فى هذه الحالة^(٥) .

ما الحكم إذا قام المبعوث برد الإعتداء الواقع عليه مباشرة ؟ مما لاشك فيه

(١) أنظر كافارى ، المرجع السابق ، صفحة ١٧ — ١٩ .

(٢) لم تجد محكمة العدل الدولية مبرر - ريرها فى قضية Borchgrave التى قتل فيها ديبلوماسى بلجيكي فى أسبانيا خلال الحرب الأهلية ، لتراضى الدولتان قبل الانتهاء من إجراءات القضية .

(٣) توجد مجموعة من قرارات التحكيم التى قضت بتشديد المسئولية عن الأضرار التى تصيب الأجانب . قضية Paciflo ، بين اليونان وإنجلترا فى ٥ مايو ١٨٥١ ، انظر لا براديل وبوليتيس ، المرجع السابق ، الجزء الأول ، صفحة ٥٨٠ .

(٤) ولأفراد بعثته الرسمية وغير الرسمية وتطبق على زوجته وأولاده وعلى كل ما هو ضرورى لأعماله

(٥) بالنسبة للدولة التى يمر بإقليمها ، إذا أعلن عن صفته . وكانت فى حالة حرب مع دولته وسمحت له بالمرور فإنها تلتزم بتقديم التسهيلات اللازمة من باب المجاملة .

أن الممثل الدبلوماسى يتمتع بحق الدفاع الشرعى عن النفس . وكثيراً ما تدق التفرقة بين ما إذا كان الاعتداء شخصياً أو ما إذا كان قد وقع عليه بصفته العامة . وعلى المبعوث هنا ألا ينسى طبيعة مهنته وعليه ألا يلجأ إلى الانتقام المباشر إلا إذا كان فى حالة دفاع شرعى عن النفس فعلاً .

ويمجرى العرف على تقدم المبعوث حالة الإعتداء عليه بالإحتجاج لحكومة الدولة المستقبلية ، ومطالبتها باتخاذ ما يلزم من الإجراءات لعقاب المعتدى فى حدود ما تقضى به القوانين الداخلية . فإذا لم تقدم له ما يكفى من الترضيات ، حق له الإلتجاء إلى الطرق الدبلوماسية التى تحفظ له كرامته . ويجب عليه ، من جهة أخرى ، إبلاغ حكومته بالإعتداء وإرسال التقارير الوافية عن الحادث ، والنصرف وفق التعليمات التى ترد إليه . وعادة يؤمر بتقديم شكوى للدولة المستقبلية وتقوم الأخيرة بتقديم ما يلزم من الترضيات (تعويض مادى — اعتذار رسمى — بعثة اعتذار) وبمعاينة الجانى . فإذا ما رفضت رفع الأمر من جديد لحكومته للنصرف . وقد يترتب على ذلك استدعاء حكومة دولته له أو قطع العلاقات الدبلوماسية^(١) .

ويشمل التزام الدولة بحماية المبعوث حمايته ضد كل اعتداء مادى أو معنوى يقع عليه سواء من جانب رعاياها أو من جانب سلطاتها الرسمية . ويردد الشراح بخصوص الهجوم الصحفى الذى قد يتعرض له أحد المبعوثين الدبلوماسيين . وذلك إذا لم يصل هذا الهجوم إلى حد التشهير أو الإهانة ،

(١) يتجه تيار من الفقه إلى حرمان المبعوث السرى من الحصانة الشخصية ومنهم Heffter المرجع السابق ، ص ٤٨٤ . ويرى تيار آخر إعطائهم هذا الحق بشرط قيام الدولة باستقباله وبدء قيامه بمهمته أنظر :
De Martens, Liv. III, chap. XII, p. 249.

إذ أن القانون الجنائي للدولة يعاقب عليهما . وتقرر غالبية الفقه أن حل المشكلة يتوقف على السياسة العامة التي تتبعها حكومة الدولة وعلى شكل ومدى قوة السلطات الدستورية التي تتمتع بها .

وقف الحصانة الشخصية : تتوقف الحصانة في الأحوال التالية :

(١) التنازل الصريح : إذا تنازل المبعوث عنها صراحة بشرط موافقة حكومته . ذلك أن الحصانة الشخصية تتقرر للمحافظة على هيبة الدولة التي يمثلها المبعوث وعلى كرامتها .

(ب) التنازل الضمني : كما لو اشترك المبعوث في أعمال منافية لأمن وسلامة الدولة الموفد لديها . فالمبعوث الذي يقوم بمثل هذه الأعمال يسمى استعمال الحصانة ، ويرتب الفقه على ذلك افتراض تنازله عنها . ولا يعنى هذا إعطاء الدولة المستقبلية الحق في اتخاذ العنف ضد المبعوث ، وكل ما يمكنها فعله هو إعطاؤه جواز سفر وتصريح مرور حتى الحدود كما تقوم بوضع الأختام على أوراقه .

(ج) إذا كان المبعوث هو البادئ بالاعتداء : أو إذا قام بعمل يتنافى مع مركزه الدبلوماسي بتواجده في مكان غير أمين تعرض فيه للضرب ، أو للاهانة ، أو ساند وجهة نظر تخالف اتجاه الرأي العام للدولة فقام الغوغاء بالاعتداء عليه ، وكذلك إذا عرض نفسه للخطر وتوسط بعض المشاغبين . في كل هذه الأحوال ليس له أن يشكو إلا نفسه لتناسيه مركزه وطبيعة عمله^(١) .

(١) يجب على المبعوثين عدم التدخل في سياسة وشئون الدولة الداخلية . ولا يجوز لهم أن يساندوا بأى طريقة أحد الأحزاب السياسية وبخاصة أثناء الانتخابات .

ويترتب على منح الحصانة الشخصية للديبلوماسى الحقوق التالية :

(١) حرية الاتصال Liberté de Communication

بحكومة دولته وبمبعوثيها^(١) وبالقناصل والمنظمات الدولية وبرعايا دولته سواء بالبريد السياسى أو بالحقائب الدبلوماسية . والبعثة حق استخدام الرموز والشفرة وإذا كان لها جهاز اتصال لاسلكى ، وجب عليها الحصول على تصريح من الدولة^(٢) .

والحقبة الدبلوماسية هى حقائب مغلقة ومختومة ولا يجوز فتحها بمعرفة السلطات المحلية^(٣) . ويجب على حامل الحقبة حمل ما يثبت صفته وشخصيته . ويتمتع كل منهما بالحصانة الدبلوماسية . ولا يجوز استعمال الحقبة فى غير الأعمال الرسمية ، ويحدث أن تستعمل فى أغراض غير مشروعة وللسلطات فى هذه الحالة الحق فى فتحها بعد إذن وزارة الخارجية وفى حضور رئيس البعثة أو من ينوب عنه .

ويلاحظ أنه إذا كان الرسول الدبلوماسى يقود بنفسه الطائرة المخصصة لنقل الحقبة فإنه يشبه بحامل الحقبة الدبلوماسية ويتمتع بالتالى بالحصانة^(٤) .

(١) « تتمتع كذلك بالحصانة أوراقه ومراسلاته » ، المادة ٣٠/٢ من اتفاقية فيينا .

(٢) بريجى ، المرجع السابق ص ٧٨٠ ؛ جوجنهايم ، المرجع السابق ص ٥٢ .
أنظر المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا .

(٣) تقرر المادة ٢٧/٢ من الاتفاقية « لا يجوز فتح الحقبة الدبلوماسية أو حجزها » .

(٤) وضمت اتفاقية فيينا فى هذه الحالة حكماً خاصاً يقضى بأنه « يجوز أن يصهد بالحقبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها فى أحد موانئ الدخول المباحة ، ويجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التى تتألف منها الحقبة الدبلوماسية ، ولكنه لا يعتبر رسولا دبلوماسياً . ويجوز للبعثة لإفاد أحد أفرادها لتسلم الحقبة الدبلوماسية من ربان الطائرة بصورة حرة مباشرة » ، المادة ٢٧/٧ .

(ب) حرية التنقل Liberté de mouvement :

يجب على الدولة المستقبلة ضمان حرية الانتقال والسفر لأعضاء البعثات الدبلوماسية ، فيما عدا بعض الأقاليم التي تتمتع بالسرية أو التي ينظم دخولها لأسباب خاصة . والقيود التي ترد على هذا المبدأ يجب أن تكون استثنائية محضة . ولا شك في مخالفة ما تجرى عليه بعض الدول من فرض قيود على تحركات أعضاء البعثات للقانون الدولي والعادات المرعية^(١) .

(ج) حصانة المسكن والممتلكات :

يتمتع المسكن الشخصي للمبعوث الدبلوماسي وممتلكاته الخاصة بنفس الحصانة التي يتمتع بها مقر البعثة الدبلوماسية^(٢) . وتمتد هذه الحصانة حتى تشمل المقر الذي يقضى فيه أجازته ، وتغطي كافة منقولاته كالسيارة وحسابات البنوك والبضائع المخصصة لاستعماله^(٣) . ويظهر الاختلاف بين الشراح عند تحديد القواعد التي تخضع لها أنواع الملكية المختلفة : كالممتلكات الشخصية ، والممتلكات المخصصة لأغراض رسمية وممتلكات أسرته وحاشيته . ولم يستقر الفقه بعد عما إذا كانت حصانة المسكن والممتلكات حصانة ذاتية أم هي

(١) وقد كان الأمل معقوداً على مؤتمر القمة الذي عقد في ٣١ أكتوبر ١٩٥٨ في أن يصل إلى اتفاق بخصوص الإشراف على التجارب النووية لما يترتب عليه من إلغاء هذه القيود . ولا شك أن تحقق مثل هذا الاتفاق يتطلب حسن النية والإخلاص والصدق من جانب الدول وهو ما لا يتوافر حتى الآن . وتقرر المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا « تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظور أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن القومي » .

(٢) المادة ٢٨/١ : « La demeure privée de l'agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission » .

وهو نفس نص المادة ٣٠/١ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٢٨/٢ من مشروع لجنة القانون الدولي والمادة ٣٠/٢ من الاتفاقية .

إنعكاس لخصائصه الشخصية .

١ — المنقولات : اختلفت آراء الفقهاء هنا : فذهب جروسيوس إلى عدم جواز التنفيذ أو الحجز عليها . أما قاتيل فيقرر لها الحصانة إلا إذا استخدمت في عمل تجارى . ويرى ساتو حصانة المنقولات الموجودة في مبنى البعثة تفريغاً على الحصانة الأصلية التي يتمتع بها المقر^(١) حتى ولو لم يكن مالكها له الصفة الدبلوماسية . أما هيرست فيمد الحصانة إلى كل المنقولات سواء وجدت داخل مقر البعثة أم خارجه طالما كانت لازمة للعمل الدبلوماسي .

“All the property without which the task of the diplomatic agent cannot be fulfilled... archives and official correspondence in his chancelry, furniture in his house, carriages or motor-cars wherewith to get abroad and money at his bank wherewith to defray the expenses of his establishment... and because no one but the diplomatic agent himself could determine whether a particular article was or was not necessary to the proper fulfilment of his duties, the privilege must in practice extend to all the property which the diplomatic agent possesses in the country in which he is stationed”. (٢)

والفرق بين ساتو وهيرست واضح . ولا شك أن خير الأمور الوسط وعلى ذلك نقرر أن منقولات الدبلوماسي تتمتع بالحصانة طالما كانت في حيازته

(١) ذلك أن رفع الحصانة عنها قد يؤدي إلى المساس بسرية وثائق ومراسلات البعثة .

أنظر Satow : *A Guide to diplomatic practice*, 3rd ed., p. 385.

Hurst: *International law*, Collected Papers, 1950, pp. 269-376. (٢)

ويقرر قانون الملكة آن الصادر عام ١٧٠٨ :

“Utterly null and void all writs and processes whereby the goods or chattels of any ambassador or public minister may be distrained, seized or attached”.

ويقضى بمعاقة كل من يحاول تنفيذ ذلك .

الفعلية . أما المنقولات الأخرى التي خرجت من حيازته ، ويريد مد الحصانة إليها ، فإنه يجب عليه فوق إثبات حق الملكية وحقه هو شخصياً في الحصانة الدبلوماسية ، إثبات ضرورتها وأهميتها لأعماله الرسمية^(١) .

هذا والأحكام القضائية هنا قليلة نظراً لصعوبة رفع الدائنين الدعاوى على المبعوثين الدبلوماسيين . وحتى لو تنازل المبعوث عن حصانته وقبل التداعى أمام المحاكم المدنية ، فإنه لا يمكنه تنفيذ الحكم إذ أن التنازل عن الحصانة القضائية لا يشمل التنفيذ . وذهبت المحاكم ، في القضايا النادرة التي عرضت عليها إلى حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسي^(٢) . وهذا اتجاه صحيح إذا كانت هذه المنقولات في حيازة المبعوث وكانت ضرورية لعمله الدبلوماسي ويتغير الوضع إذا أخرجت هذه المنقولات من حيازته : فمن الصعب مثلاً رفض إعطاء صاحب محل رهونات الحق في الاحتفاظ بالمنقولات المرهونة لديه من مبعوث دبلوماسي أو إعطاء الأخير الحق في استردادها قبل وفاء ما عليه من ديون . كما لا يمكن المطالبة مثلاً بمنقولات تركها أحد رجال السلك الدبلوماسي أمانة في فندق قبل أن يسدد ما عليه من حسابات .

(١) يعالج أوبنهايم بطريقة مقتضبة موضوع حصانة منقولات المبعوث الدبلوماسي قائلاً :

“The protection of diplomatic envoys is not restricted to their own persons, but must be extended to... their furniture, carriages, papers”. International law, p. 386.

(٢) في قضية Macartney v. Garbutt قررت المحكمة أن المدعى « وهو سكرتير

المفوضية الصينية » .

“He would seem to be clearly entitled to the privileges of the “corps diplomatique” and it would follow that his personal effect would be exempt from seizure”.

ارجع إلى مقالة ليونز
Immunities other than jurisdictional of the property of Diplomatic Envoys, B.Y.B., 1953, p. 116.

٢ - الأوراق المالية :

قد يمتلك الدبلوماسى فى البلد الموفد لديه سندات أو أسهم أو حسابات بالبنوك . ولم يستقر العرف الدولى على قاعدة معينة هنا رغم أن الرقابة عليها قد تعطل أو تعرقل عمله الدبلوماسى . وتختلف اللوائح المالية باختلاف الدول ، وقد يكون لبعضها أثر فى تحديد نشاط المبعوث الدبلوماسى^(١) . ولقد بحث المحكمة العليا بأورجواى مسألة تأثير اللوائح المالية فى حسابات رجال السلك الدبلوماسى ، وذلك بمناسبة حكم قضائى أوقف أحد البنوك عن القيام بمعاملاته . وكان لرجال السلك الدبلوماسى الفرنسى حسابات به ، وقضت بالإفراج عن حساباتهم^(٢) . وقد جانب هذا الحكم الصواب إلى حد كبير ، ذلك أنه من الصعب تصور تطبيق مبدأ الامتداد الإقليمى على حسابات المبعوثين الدبلوماسيين بالبنوك . وإعطاء المبعوث الدبلوماسى الحصانة من قوانين الدولة لا يعنى تمييزه على الدائنين العاديين . وتوقف البنك عن القيام بمدفوعاته هو لصالح كل المودعين ، ولا يمكن تبرير إلزامه بالدفع إلى الدائن الدبلوماسى بأى مبرر كاف إلا إذا أثبت الأخير أن عدم

(١) قد لا يؤثر تحديد سعر الفائدة على عمل الدبلوماسى إلا أن تغيير النقد قد يحد من نشاطه كثيراً .

(٢) قضية *In re Ledoux* ، وصدر الحكم عام ١٩٤١ وقررت المحكمة فيه : "Every act designed to prevent free disposition of bank deposits belonging to accredited diplomatic agents is contrary to the principles upon which are based privileges universally recognized for such agents and expressed in the principle of inviolability... [the principle effect of the moratorium was to immobilize credits at the bank. If this effect was] extended to deposits belonging to diplomatic agents... it would violate the principle of extritoriality sanctioned by universal doctrine, accepted by our country by means of ratification of the Habana Convention, and would disregard the standards of reciprocity in international matters". *Jurisprudencia Abade-Santos*, vol. 61 (1942), Fasc. 149-51, No. 12, 592, pp. 7-16. *Annual Digest and Reports of Public International law cases*, 1943-45, Case No. 75.

الدفع سيجرب عليه الإضرار بأعماله الرسمية فعلاً^(١).

٣ - المقارنات :

ولم يتحدد بعد مدى الحصانة التي يتمتع بها مسكن المبعوث وعائلته وحاشيته إذا كان بعيداً عن مقر البعثة . وبالعلاج بعض الكتاب حصانة مقر البعثة وحصانة مسكن الدبلوماسي كشيء واحد ويرتب له نفس الحصانات . والرأي الغالب في الفقه^(٢) يذهب إلى تقرير الحصانة لمسكن الدبلوماسي إذا وجد داخل مبنى البعثة أو كان في نفس الحى مع استخدامه للأغراض الرسمية . ولا تتمتع ممتلكاته العقارية الأخرى ، كالمنزل الريفى أو كوخ الصيد طبقاً لهذا الرأي بالحصانة . ويلاحظ أن القول بأن دخول السلطات لهذه الأماكن عمل من أعمال العنف يمنعه من القيام بواجباته ، فيه كثير من المغالطة . قد يتسبب هذا

(١) أنظر: Hackworth : *Digest of international law*, vol. IV, 1942, p. 566.

(٢) والفقه التقليدى لم يعالج هذه النقطة بوضوح ، وذهب قائل إلى تقرير الحصانة للممتلكات الموجودة في الحيازة الفعلية للمبعوث ويعطى المسكن الخاص للمبعوث إذا كان يملكه ، الحصانة القضائية . ويقرر فيل مور الحصانة لمسكن المبعوث الخاص فقط :

"The house, or as it is usually called, the hotel of the ambassador, is by universal consent inviolable and inaccessible to the ordinary officers of Justice or revenue".

المرجع السابق ، ص ٣٤٢ .

ويرى ساتو "No officer of state and in particular no police officer, tax collector, or officer of a court of law, can enter the residence of the diplomatic agent, nor without consent discharge any function therein".

ويشير ساتو إلى قضية خادم الأميرال Apodaca المبعوث الألماني في لندن عام ١٨٠٨ ، التي سبق لنا الإشارة إليها . فقد تم القبض عليه داخل مقر المبعوث . واحتج الأخير ودفع بمحصناته الدبلوماسية التي تمنع من دخول منزله قبل إخطاره واستئذانه . وبناء على ذلك أفرج عن الخادم وقدمت السلطات الاعتذار اللازم . ويؤكد حصانة مساكن موظفي البعثة حتى ولو بعدت عن مقرها . ويبين ساتو على ذلك ضرورة قيام المبعوثين بتسليم مرتكبي الجرائم إلى السلطات المحلية ، أنظر ص ٣٨٢ . ويأخذ جينيه بنفس الرأي خاصة وأن المسكن غالباً ما يكون ملكاً للدولة الموفدة . المرجع السابق ، ص ٥٤٣ .

الفعل في إحداث بعض الضيق للمبعوث إلا أنه لا يتعارض مع مبدأ الحرية اللازمة للمبعوث *ne impediatur legatis* وتقرير الحصانة لمثل هذه الأماكن هو من قبيل الجمالة الدولية ولا يستند إلى قاعدة قانونية دولية بالمعنى الصحيح .

وقد تضاربت أحكام المحاكم فيما يتعلق بحصانة المبانى الدبلوماسية ، غير مقر البعثة وذهب بعضها^(١) إلى رفض الأخذ بحصانة المسكن أو العقارات التي يحوزها المبعوث بصفته الشخصية . وقرر البعض الآخر حصانتها إذا ثبت استخدامها في الأعمال الرسمية^(٢) .

(د) الحصانة القضائية :

وتترتب على الصفة التمثيلية التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسى ومعناها إعفاؤه

Enforcement of international awards (Czechoslovakia) Case (١)
Annual Digest, 1917-8, Case No. III.

(٢) المحكمة العليا الكندية في قضية Rockcliffe Park Case انظر :
Annual Digest, 1941-2, Case No. 106.

ومحكمة السين ، في قضية Petrococchino v. Swedish State.
Clunet : *Journal de droit international privé et de jurisprudence comparée*, 59 (1932), p. 945 ; Annual Digest, 1929-30, Case No. 198.

وفي عام ١٩٢٥ رفض المحقق العسكرى الإيطالى في وارسو ترك شقة مفروشة عند انتهاء مدة العقد . وعند اتخاذ الإجراءات لاسترداد الحيازة قررت المحكمة العليا البولندية ولاية المحاكم المحلية بنظر قضايا العقارات المملوكة لمبعوث دبلوماسى إلا إذا ثبت استخدامها في الأغراض الرسمية . أنظر :

Annual Digest, 1925-26, Case No. 246.

ويشير هيرست إلى حكمين فرنسيين للتدليل على عدم التفرقة بين العقار المملوك أو الذى يشغله مبعوث أجنبى لحسابه الخاص وبين العقار الذى يشغله باسم حكومته .

Foy v. Jarlsberg : Clunet, 44 (1917), p. 588. De Bruc v. Bernard : 11 (1884), p. 56.

ولا يمكن قبول وجهة النظر هذه ، فالحصانة كقاعدة عامة تقرر للمبانى الدبلوماسية وليس للمبانى التى يشغلها الدبلوماسيون . وأصلها مبدأ *ne impediatur legatis* فإذا تملك الدبلوماسى بصفته الشخصية ولمنفعة الخاصة ، عقارات فإن حرمانها من الحصانة لن يصل إلى حد تعطيل الدبلوماسى عن القيام بأعماله .

من الخضوع لقضاء الدولة المقيم على أراضيها : وهي إحدى نتائج حرية التصرف التي يجب كفالتها للمبعوث الدبلوماسي ، تأكيداً لمبدأ سيادة الدول المستقلة . ويرى البعض ضرورتها للممثل أثناء أدائه لأعمال وظيفته حتى لا تتخذ الدول القضاء كوسيلة لمراقبة تصرفات مبعوثي الدول ذات السيادة . وتشمل الحصانة القضائية القضاء الجنائي والمدني والإداري وتغطي كل أعمال المبعوثين سواء منها الشخصية أو الرسمية . وبالرغم من أن المبعوث يظل خاضعاً لدرجة كبيرة لقانون الدولة المستقبلية^(١) إلا أنها تؤدي فعلاً إلى حمايته من هذه القوانين .

١ — القضاء الجنائي :

لا يخضع رجال التمثيل الدبلوماسي عادة لولاية المحاكم الجنائية . وتكتفي الدولة المستقبلية باغت نظر دولة المبعوث الخاطئ طالبة سجنه ومحاكمته . وللمجني عليهم التقدم بالشكاوى لوزارة خارجية الدولة المستقبلية حتى تتخذ الإجراءات

(١) أنظر جوجنهايم ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ وقد بررها الفقه القديم بنظرية عدم التواجد الإقليمي وبررها الفقه الحديث بمبدأ ضرورات الوظيفة . حكم محكمة روان في

Salm v. Frazier.

١٢ يوليو ١٩٣٣ في قضية

"Le principe de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques est fondé sur l'intérêt des Etats, en maintenant les relations diplomatiques avec chacun, de garantir le respect et l'indépendance de leurs représentants".

ارجع إلى كافاري ، المرجع السابق ، ص ٢١ .

وقد قرر القاضي مور في الجزء الرابع من كتابه ص ٦٣٠ أنه « كثيراً ما يطلق على إعفاء الممثلين الدبلوماسيين من القضاء المحلي لفظ عدم التواجد الإقليمي . واللفظ بهذا المعنى خطأ وافترض . فلو قامت حكومة البلدة التي أرسلت المبعوث برفع الحصانة عنه ، فإن محاكم الدولة المستقبلية يمكنها مباشرة اختصاصها القضائي وتنفيذ الحكم سواء أكان جنائياً أم مدنياً . فالإعفاء في الحقيقة ما هو إلا مجرد إعفاء من إجراءات التقاضي طالما احتفظ المبعوث بوصفه الدبلوماسي » .

أنظر المادة ١/٣١ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

الديبلوماسية اللازمة . وقد تطالب الأخيرة برفع الحصانة عنهم حتى تتمكن من تحقيق العدالة^(١) .

وإذا خالف المبعوث عن قصد القوانين الجنائية للدولة ، فإنه يخرج بالتالى عن حدود وظيفته وتحق مساءلته^(٢) . إلا أنه إذا لم يتنازل عن الحصانة أو لم ترفعها عنه دولته ، فإن الدولة المستقبلية تشل يدها عن اتخاذ أى إجراءات ضده^(٣) .

٢ - القضاء المدنى :

ويذهب رأى الراجح فى الفقه إلى تقييد الإعفاء من القضاء المدنى^(٤) .

(١) إذا كان رئيس البعثة هو الجانى فإن حكومة الدولة المستقبلية تتصل بحكومته رأساً . أما إذا كان أحد أعضاء البعثة فإنها تتصل برئيسها طالبة رفع الحصانة عنه أو استدعائه أو سجنه .

(٢) وإلا إذا كان معنى ذلك أنه لم يرتكب أى مخالفة .

(٣) أما إذا صدقت دولته على عمله غير المشروع فإن الموقف يتغير وتتجمل هى بالمسئولية . أنظر :

Macleod Case, 1841, Moore, Digest of Int. Law, p. 261.

وتقرر المادة ١/٣٢ من اتفاقية فيينا : يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة ٣٧ .

(٤) وجدت أحكام قضائية عدة سمحت بتحديد مدى هذا الإعفاء . وفى إنجلترا ومنذ صدور قانون الملكة آن عام ١٧٠٨ يعنى المبعوث من الولاية المدنية القضائية . ويذهب الفقه الانجليزى إلى أن هذا القانون كاشف لقاعدة دولية سابقة .

وتجرى المحاكم الانجليزية على رفض الدعاوى التى ترفع على المبعوثين الديبلوماسيين .

وفى قضية The Magdalena Steam Navigation Company v. Martin لورد كامبل الدعوى استناداً إلى أقوال جروسيسون وإلى نظرية عدم التواجد الإقليمى وإلى مبدأ ضرورة توفير الحرية اللازمة للديبلوماسية . وأضافت المحكمة قائلة أن حصانة الممثل تعوق عملاً القبض عليه .

وترفض المحاكم الإيطالية إعفاءهم من القضاء المدنى عن العمليات الخارجية عن نطاق وظائفهم الرسمية . انظر بريجز ، المرحم السابق ، ص ٧٨٣ ، وبراديه ، المرحم السابق

وذلك بالاستثناءات التالية :

(١) الدعاوى العقارية : عن الأملاك العقارية التي يحوزها المبعوث بصفته الشخصية في الدولة الموفد لديها^(١). فالمقارات تخضع عادة للولاية القضائية الإقليمية وتعبر عن هذا المبدأ بصراحة المادة ٣ من القانون المدني الفرنسي التي تقضى باخضاع المقارات للقانون المحلي حتى ولو امتلكها الأجانب .

“Les immeubles même ceux possédés par des étrangers sont régis par la loi française”.

ومن السهل تبرير هذا الاستثناء ، ذلك أن وصف المالك يتعارض مع وصف المبعوث . كما أن الدعاوى العقارية لا تمس بالصفة التمثيلية التي يتمتع بها ولا تتعارض مع الحرية اللازمة له في عمله . وبديهي أن الأملاك الدبلوماسية لا تخضع لهذا الاستثناء .

(ب) دعاوى التركات والميراث سواء أ كان المبعوث مديراً أو منفذاً أو وارثاً أو موصى له . وذلك لتسهيل سرعة الفصل فيها^(٢).

(ج) الدعاوى الخاصة بأوجه النشاط التجاري أو المهني التي يمارسها المبعوث . وهذا الفرض نادراً ما يحدث للمبعوث الدبلوماسي ولو أنه كثيراً ما يحدث للقناصل . ويفترض الفقه هنا تنازله عن الحصانة بقيامه بأوجه النشاط الخاص^(٣).

(١) وبأخذ مشروع لجنة القانون الدولي بذلك في الفقرة الأولى من المادة ٢٩ .

وكذلك المادة ١/٣١ من اتفاقية فيينا .

(٢) المادة ٢/٣١ من اتفاقية فيينا .

(٣) المادة ٢٩/٢ من مشروع لجنة القانون الدولي وهو نص المادة ٣/٣١ من

اتفاقية فيينا . وقد اقترح مشروع هارغاردر في المادة ٣٤ وقف الحصانة في هذه الأحوال .

هذا وبالرغم من أن الحصانة الشخصية تغطي أعمال المبعوث حتى تركه لإقليم الدولة^(١)، إلا أن حصانة الأعمال الرسمية هي حصانة دائمة، تندمج في حصانة الدولة وتترتب على الطبيعة الذاتية للفعل العام، مهما كان مرتكبه سواء أكان دبلوماسياً أم لا وذلك استثناء من الاختصاص الذي كانت تتمتع به المحاكم الوطنية أصلاً^(٢).

ويميل الفقه إلى إعطاء الممثل الدبلوماسي الحق في التنازل عن الإعفاء القضائي وهو اتجاه يتفق مع الفكرة الحديثة عن الحصانات الدبلوماسية. فالممثل له السلطة التقديرية في تحديد ما هو لازم له لقيامه بأعماله. وتأخذ بذلك غالبية المحاكم^(٣).

(١) وتجوز المحاكم على منحه الحصانة في الفترة اللازمة لتركه لإقليم الدولة بعد انتهاء عمله.

Un temps raisonnable après la cessation des fonctions.

كافاري ص ٢٢. ولنا عودة في هذا الموضوع.

(٢) حكم محكمة باريس ٩ أبريل ١٩٢٥، قضية La Perdix et Peuquet Co. Koubouboff

الذي ذهبت فيه إلى أن الحصانة القضائية

“Est érigé dans l'intérêt des gouvernements et non dans celui des diplomates”.

وهي قضية اتهم فيها سكرتير السفارة الأمريكية ووقع الحادث في ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ورفضت الدعوى في ١٠ ديسمبر ١٩٢٣ وانتهت أعماله في ٢٠ نوفمبر ١٩٢٣. وقد اعتبرت المحكمة مدة العشرين يوماً كافية لإصدار الحكم. وذهبت محكمة لاهاي في ١٥ أبريل ١٩٢٩ إلى إعطاء الدبلوماسي الفترة اللازمة لتصفية أعماله. ولا تعترف محكمة جنيف بهذه الفترة.

J.D.I.P., 1927, p. 1179.

(٣) تجرى المحاكم الفرنسية على ذلك منذ عام ١٨٩١ بالرغم من اعتبارها الحصانة القضائية جزءاً من النظام العام. وفي إنجلترا المبعوث التنازل سواء أكان مدعياً أم مدعى عليه. أنظر A.J., 1931, 252. وغالبية الدعاوى كانت عن حوادث سيارات ومخالفات المرور. وفي هذه الأحوال لا يجوز التنفيذ على ما هو لازم للعمل الدبلوماسي.

وهل يتمتع الدبلوماسى بالحصانة القضائية فى الدول التى يمر بها ؟ يقرر القضاء ذلك بالنسبة للبلاد التى يمر بها أثناء ذهابه أو رجوعه من مقر عمله^(١).

ويلاحظ أن الحصانة القضائية لا تعنى عدم العقاب الكلى أو عدم جواز رفع الدعوى . إذ تختص محاكم دولة المبعوث بالنظر فى أمر محاكمته . هذا بجانب الجزاء الدبلوماسى الذى قد توقعه عليه حكومة دولته .

والرأى الجارى عليه العمل فى الجمهورية العربية المتحدة ، هو اختصاص المحاكم بنظر القضايا التى ترفع على ممثل دولة أجنبية إذا تعلقت الدعوى بأعماله الخاصة أو بنشاطه التجارى أو المدنى . ويؤيد هذا رأى مرسوم صدر فى أول مارس سنة ١٩٠١ يقضى بأن الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين الذين يستغلون عقارات فى مصر يخضعون لاختصاص المحاكم المصرية المختلفة فى الدعاوى التى لا تتصل بصفتهم الرسمية^(٢).

Wilson v. Blanco, 1889.

(١) حكم المحكمة العليا الأمريكية

رفعت فيها الدعوى على المبعوث الفنزويلى لدى الحكومة الفرنسية وهو فى طريقه إلى مقر عمله ، أمام محاكم ولاية نيويورك وصدر الحكم عليه . قررت المحكمة العليا بطلان الإجراءات وتطبيق الإعفاء حتى فى البلاد التى يمر بها للوصول إلى مقر عمله ، وذلك لتمثله رئيس دولته . انظر : Cobbet, Cases, 6e ed., t. I, p. 342.

وفى هذا المعنى ، حكم بروكسل استثنائية ، فى ٢٦ فبراير ١٨٩٣ . انظر :

Clunet, 1893, pp. 942-43.

ومحكمة النقض الرومانية فى ٣ مارس ١٩٢٨ أنظر : R.D.I. Privé, XXV, p. 51.

أنظر أيضاً : A.J. 1929, p. 858 ; A.J. 1931, p. 252.

(٢) أفتى قسم الرأى بمجلس الدولة ، بتاريخ ٢٦ يونيو ١٩٤٩ برأى مخالف وقضى بأن الأمر فى تحديد اختصاص المحاكم بالنسبة لهذا النوع من المنازعات أصبح مرجعه القانون الدولى العام والعرف الدولى . وقد تأثر بمجلس الدولة فى هذه الفتوى بما تجرى عليه بعض الدول من منح الممثلين الدبلوماسيين الحصانة المطلقة . وهذا يخالف ما جرى عليه التشريع وما استقر عليه القضاء فى مصر فى عهد المحاكم المختلطة وبمدها ، من قصر الحصانة على ما يتم من أعمال داخل حدود الوظيفة الرسمية للممثل الدبلوماسى . انظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ - ١٣٣ .

(٥) الإعفاءات المالية : Exemption Fiscale

تجرى الدول على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الضرائب الشخصية المباشرة ، كضريبة رأس المال والدخل ، لما تفرضه هذه الضرائب من وجود علاقة تبعية بين دافع الضريبة والدولة . كما يعفى المبعوث من بعض الضرائب غير المباشرة من باب المجاملة الدولية وبشرط المعاملة بالمثل مثل الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة لما هو لازم لعمل البعثة أو للاستعمال الشخصى لأعضائها . إلا أنهم لا يعفون من دفع الرسوم التى تفرض مقابل خدمات فعلية كالإنارة والكهرباء^(١).

وتأخذ بنفس الرأى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية إذ تقررى المادة ٣٤ إعفاء المبعوث الدبلوماسى من كافة الضرائب والرسوم شخصية كانت أم عينية ، قومية كانت أو محلية وبلدية وذلك باستثناء الضرائب والرسوم التالية :

١ — الضرائب غير المباشرة المندجة فى أثمان السلع والخدمات .

٢ — الضرائب والرسوم على ما يمتلكه المبعوث الدبلوماسى من عقارات بصفته الشخصية^(٢) . أما المقارات المحصنة لأعمال البعثة الرسمية فتعفى من الضرائب^(٣) .

(١) أنظر بريجز ، المرجع السابق ص ٣٨٣ ، وكافارى المرجع السابق ص ٢٤ .
وتقوم الدول بعقد بعض المعاهدات التى تحدد الضرائب التى يعفى المبعوثون منها ، وأهمها :
الضرائب الاستثنائية أو التى تصدر أثناء الحرب لمجابهة ظروف أو أوضاع خاصة .

(٢) ويجرى العبل على إعفائها إلا إذا كانت فى حيازة المبعوث لحساب حكومته .

(٣) ولا توجد أى قاعدة هولية تعفى مسكن المبعوث أو ممتلكاته العقارية من الضرائب التى تخضع عادة للوائح المحلية . وتمتنع بعض الحكومات عن جنيها من باب =

٣ — ضرائب التركات التي تفرضها الدولة المستقبلية .

٤ — الضرائب والرسوم على الدخل الذي يكون مصدره في الدولة المستقبلية .

٥ — الرسوم التي تكون مقابل خدمات فعلية^(١)

= المجاملة وبشرط العمالة بالمثل . وتنص عليها في تشريعاتها الداخلية أو في بعض المعاهدات الاتفاقية . ف نجد مثلاً أن المادة ١٥ من معاهدة لاتران بين إيطاليا والفاتيكان والتي وقعت عام ١٩٢٩ تنص على تمتع بعض العقارات الداخلة في الإقليم الإيطالي بالحصانة التي يتمتع بها المقر الرسمي للبعثات الدبلوماسية وعلى إعفائها من الضرائب .

“...shall be exempt from all taxes whether ordinary or extraordinary, whether levied by the State or by any other entity whatsoever”.

وفي إنجلترا ، تتمتع الممتلكات التي يشغلها المبعوث الدبلوماسي من الإعفاء الضرائبي إلا إذا تملكها شخص آخر لا يتمتع بالحصانة .

The Income Tax Act, 1952, Section III,

الذي يأتي بعبء الضريبة على عاتق المالك أو المنتفع بإيجار مسكن المبعوث الدبلوماسي .

(١) مثل رسوم الكهرباء — إصلاح الطرق — استهلاك المياه — الحراسة التي تفرض على العقارات .

ويلاحظ أنها جزء من الضرائب التي تفرضها الحكومات وبالتالي جزء من الدخل الوطني . والفرق هنا هو أنه بينما نجد أن الاتفاق مستقر بين الصراح على عدم إعفائه المباني الدبلوماسية من الضرائب ، يختلف الرأي بالنسبة للضرائب التي تكون مقابل خدمات فعلية . فيذهب هويتون إلى فرضها عليها إلا إذا وجد نص عكسي (المرجع السابق ، جزء أول ، ص ٦٥٢) . ويرى هفتر عدم جواز الإعفاء إلا إذا كان من باب المجاملة . ويذهب جينيه إلى ضرورة دفعها . انظر براديه فوديرييه المرجع السابق ص ١٤١٤ .

ويتجه البعض الآخر إلى إعفائها منها ، ترتيباً على تمتع المباني بالحصانة . فيقول Westlake “It has been held in England that payment of local rates cannot be enforced by suit or distress against a member of a mission”. International law, 1910, Part I, p. 278.

ويقول أوبنهايم ، المرجع السابق ، ص ٧١٨ :

“As regards rates, it is necessary to draw a distinction. Payment of rates from which an envoy himself derives benefit, such as sewerage, lighting, water, night watch and the like, can be required by the envoy, although often this is not done. Other rates such as poor rates and the like, he cannot be requested to pay”.

وذهبت المحكمة العليا الكندية في قضية

Rochcliffe Park Case, Annual Digest, 1941-2, Case No. 106, p. 342.

٦ — الرسوم القضائية « التسجيل — الرهن — الدفعة الخ » .

كما تنص المادة ٣٦ من الإتفاقية على إعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من الرسوم الجركية بالنسبة للأصناف المستعملة في أغراض البعثة وبالنسبة للأصناف التي يستعملونها استعمالاً شخصياً بما في ذلك الأثاث . وتعفى أمتعتهم من التفتيش ، إلا إذا كانت هناك شبهات قوية في أن الأمتعة الشخصية تحتوي على أشياء لا يتناولها الإعفاء أو يمنع القانون الداخلي استيرادها . وفي مثل هذه الأحوال لا يجب إجراء التفتيش إلا في حضور المبعوث الدبلوماسي أو من ينوب عنه^(١) .

وينظم القانون رقم ١٩١ لسنة ١٩٥٣ الإعفاءات الجركية الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسي والقنصلي في الإقليم المصري ويقضى بالإعفاء من المراجعة ورسوم الصادر والوارد والرسم القيمي والإضافي ورسوم الاستهلاك ورسم الإنتاج على البنزين وعوائد الرصيف والرسوم البلدية :

(١) الأمتعة الشخصية وكل ما يرد للاستعمال الشخصي لرجال السلك الدبلوماسي والقنصلي المقيدين بالجدول التي تنشرها وزارة الخارجية وكذلك أزواجهم وأولادهم القصر . ولا تمنح هذه الإعفاءات إلا بشرط المعاملة بالمثل وفي حدود تلك المعاملة . ويشترط أن تكون بوليصة الشحن محررة باسم من له الحق فيها أما إذا حررت باسم آخر أو لأمر حاملها فلا يجوز الإعفاء إلا بإذن وزير المالية والاقتصاد .

— إلى عدم جواز فرض هذه الرسوم على المباني الدبلوماسية . وعادة تدفعها وزارات الخارجية ، ثم تحصلها من البعثات المختلفة .

(١) وتجري بعض الدول ومنها سويسرا على إعطاء رؤساء البعثات وأعضائها الحق في استيراد سيارة ركوب خاصة كل ثلاث سنوات ، ولا يجوز لهم بيعها قبل مضي ثلاث سنوات ، بشرط المعاملة بالمثل .

(ب) ما تستورده السفارات والمفوضيات والقنصليات من أثاث وأشياء بقصد الاستعمال الرسمي فيما عدا المواد الغذائية والمشروبات الروحية والأدخنة .

(ج) بعض الحصانات الأخرى :

يعنى المبعوث الديبلوماسى من كل الأعباء الشخصية التى قد تفرضها الدولة على الأشخاص المقيمين على أراضيها^(١) . كما يعنى هو وأفراد عائلته من تطبيق تشريعات الجنسية التى قد تفرضها الدولة المستقبلية . ولهم أن يباشروا شعائهم الدينية فى مقر البعثة الديبلوماسية .

المختصة :

يشمل الإعفاء من الاختصاص الإقليمى كل الأشياء الضرورية للعمل الديبلوماسى، وذلك طبقاً لما استقر عليه العرف الدولى . ولا تمتد الحصانة إلى ما هو أزيد من الضرورى لقيام المبعوث بعمله إلا من باب المجاملة الدولية وبشرط المعاملة بالمثل . وتلجأ المحاكم، عند الشك، إلى القاعدة الأصلية *ne impediatur legatis* لمعرفة ما إذا كان الشئ لازماً أم لا للعمل الديبلوماسى . والحصانات الديبلوماسية تقررت أساساً لضمان حسن سير وتنفيذ العمل الديبلوماسى ، ولذلك إذا ثبت للمحكمة ضرورة الشئ . محل النزاع للوظيفة الرسمية ، قضت بعدم الاختصاص . وينطبق هذا على المنقولات وعلى الملكية النقدية . أما حصانة العقارات التى يشغلها المبعوث فى قيامه بأعباء وظيفته فأساسها الحصانة الشخصية التى يتمتع بها المبعوث . وإذا كان العقار ملكاً خاصاً

(١) المادة ٣٣ من مشروع لجنة القانون الدولى .

"L'agent diplomatique est exempt de toute prestation personnelle"
وهى المادة ٣٥ من اتفاقية فيينا .

للمبعوث ، يقع عليه عبء إثبات ضرورة تمتعه بالحصانة وأن العكس يؤدى إلى منعه من القيام بأعباء الوظيفة كما يجب .

وحصانة المقر الرسمى للبعثة سواء استقر به المبعوث أم لا ، هى حصانة مطلقة وتمتد حتى تغطى كل الأشياء اللازمة للعمل الدبلوماسى . إلا أنها لا تجعل من مقر البعثة أرضاً أجنبية وإنما تخضع للضابط العام الذى سبق لنا الكلام عنه . ويترب على ذلك ضرورة التزام اللوائح الداخلية فى العقود والمبادلات والتحالفات التى تتم به . أما الإعفاء من الضرائب فالرأى الغالب فى الفقه يتجه إلى ضرورة فرضها . ولا يؤثر فى هذا الرأى استحالة تحصيلها . أما رسوم الخدمات العامة فالعرف يجرى على تحصيلها نظراً لانتفاء ما يدعو إلى إعفاء المبعوثين منها ولا ينتقص من ذلك صعوبة المطالبة بها أمام المحاكم .

رابعاً - انتهاء الحصانات الدبلوماسية :

(١) ما هو الوضع القانونى للمبعوث الدبلوماسى فى إقليم الدولة المستقبلية بعد انتهاء وظيفته ؟

تقرر اتفاقية فيينا^(١) انتهاء تمتع المبعوث الدبلوماسى بالحصانات الدبلوماسية بانتهاء عمله الدبلوماسى ، مع مد الحصانات الفترة المعقولة اللازمة له لترتيب حاجياته . وذلك حتى فى حالة حدوث نزاع مسلح بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلية .

ويحكم هذا الموضوع الضوابط التالية :

- ١ - تغطى الحصانة القضائية أعمال المبعوث الرسمية والشخصية .
- ٢ - تتقرر الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية عادة لتسهيل أداء

(١) المادة ٣٨ من مشروع لجنة القانون الدولى والمادة ٣٩/٢ من الاتفاقية .

العمل الدبلوماسي إلا أنها لا تتضمن الخروج على أحكام قوانين الدولة المستقبلية . ونظراً لأن الحصانة القضائية عن الأعمال الشخصية ترتبط بشخص المبعوث الدبلوماسي ، وبما أنه لا يعفى من المسؤولية القانونية عن هذه الأعمال فإن الحصانة تنتهى بانتهاء الصفة الرسمية مع إعطائه الوقت الكافي لمغادرة الإقليم .

٣ - . والحصانة القضائية عن الأعمال الرسمية تترتب للدولة التي يمثلها المبعوث وهي حصانة من الاختصاص القضائي المحلي وإعفاء من القوانين المحلية في نفس الوقت . ويتربط على ذلك تمتع الأعمال الرسمية بالحصانة بصرف النظر عن انتهاء الوظيفة أو الصفة الدبلوماسية .

وذلك على التفصيل التالي :

١ - الأعضاء الرسميين للبعثة :

يحتفظ المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية طوال الفترة اللازمة له لترتيب حاجياته ورجوعه للدولة الموفدة^(١) . وذلك حتى ولو كان السبب في انتهاء عمله هو طرده من الدولة المستقبلية لمساهمة في نشاط يهدد أمنها وسلامتها . وقد تقوم الدولة المستقبلية بوضعه تحت المراقبة إلا أنه يظل محتفظاً بالحصانة .

(١) قضية *Magdalena Steam Navigation Company v. Martin*

التي قضى القضاء الإنجليزي فيها بعدم جواز التنفيذ على أحد رجال السلك الدبلوماسي إذا ترك الدولة في خلال فترة معقولة من انتهاء عمله . والقضاء والعرف مستقر على ذلك :
"Immunity inherent in the persons of diplomatic agents extends for a reasonable time after the cessation of diplomatic functions in order that they may complete their arrangements to leave the country".

أنظر مقالة : Jones : *Termination of Diplomatic Immunity*, B.Y.B., 1948, p. 265.

أنظر أيضاً رينو ، المرحم السابق ، صفحة ٢١٣ .

والدبلوماسية الحق في التنازل عن الحصانة وقبول التداعى أمام القضاء المحلى خلال هذه الفترة .

ولم يستقر العرف بعد على تحديد الوقت اللازم للمبعوث لترتيب إجراءات سفره . وعادة يتم ذلك بعد تبادل رأى مع الرسميين المختصين^(١) .

وللدولة المستقبلية تقدير ما يلزم من وقت ، وعادة يقدم المبعوث الدبلوماسى المبررات الكافية حتى تمتد فترة إقامته .

وتختص المحاكم بنظر المنازعات السابقة واللاحقة على انتهاء عمل المبعوث^(٢) ، بعد انتهاء الوقت المحدد . وتسقط الحصانات عن الدبلوماسى الذى يختار الإقامة الدائمة فى الدولة التى كان موفداً لديها^(٣) . إلا أن الحصانة السابقة تغطى الأعمال الرسمية التى سبق له القيام بها . ويعفى الدبلوماسى السابق من المسئولية ، إذا أثبت أن العمل قد تم بصفته الرسمية داخل

(١) سمحت البرازيل بتأجيل سفر السفيرين الألمان والإيطالى بناء على طلبهما ، بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بينها وبين دول المحور وقبل دخولها الحرب العالمية الثانية . أنظر : The New York Times, 8 May 1942, p. 8, col. 3.

(٢) قضت المحاكم الانجليزية فى قضية Marshall v. Critico أن الدبلوماسى : "Once he is divested of his privileged character a diplomat is subject to local jurisdiction on the same basis as any other alien".

ورفضت المحاكم الهولندية عام ١٩٣٠ الدفع بالحصانة الذى قدمه مبعوث برتغالى فى دعوى رفعت بعد مضى سنتين من انتهاء بعثته على أساس أن : "Immunity from civil jurisdiction in the state of his diplomatic mission ends for the diplomatic representative of a foreign power with the end of his mission, except for the time necessary to settle his affairs".

أنظر مقالة جونز السابق الإشارة إليها ، ص ٢٧٠ .

(٣) ولدائنيه فى هذه الحالة رفع الدعاوى عليه لا تنفاه صفته الرسمية . ذلك أن القواعد الدولية لا تقرر أى امتياز للمبعوث الذى يختار الإقامة فى الدولة الموفد لديها سابقاً ، بعد انتهاء عمله الرسمى . ويسأل فى هذه الحالة أيضاً عن التحالفات الجنائية .

نطاق وظائفه ، أو تنفيذاً لأوامر حكومته . وكذلك يعفى من المسئولية عن الأعمال التي تقوم حكومة دولته بالتصديق عليها .

وبتجه القضاء في بعض البلاد إلى منح الحصانة الدائمة للأعمال المتصلة بالوظيفة الرسمية مع التوسع في مدلول هذه الأعمال^(١) .

هذا ولا يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانات الدبلوماسية إذا رجع بصفة غير رسمية للدولة الموفد لديها سابقاً ، حتى ولو كان يعمل في السلك

(١) قررت محكمة استئناف روان عام ١٩٣٣ في قضية *Salm v. Frazier* أن انتهاء الحصانة لا يكون إلا عن الأعمال اللاحقة على انتهاء الوظيفة الدبلوماسية . فالدبلوماسي السابق في رأيها ، لا تجوز محاسبته عن أعمال عاصرت وظيفته وتجت عنها وإلا كان معنى ذلك عدم تطبيق مبدأ الحصانة .

“...to render illusory the very principle of immunity” .

Noel Henry : *Clunet*, 54, 1927, p. 1184.

نظر :

Annual Digest, 1933-4, Case No. 161.

وانظر أيضاً :

إلا أن المحاكم الفرنسية قضت باختصاصها بنظر القضايا التي وضعت فيها طبيعة العمل . ففي قضية *Laperdix et Peuquer v. Kousouboff et Bellin* قررت محكمة استئناف باريس اختصاصها بنظر قضية رفعت ضد السكرتير السابق للسفارة الأمريكية بباريس ، عن الإصابات التي أصابت المدعين والتي أحدثها المدعى عليه بسيارته في ٢١ سبتمبر ١٩٢٣ ، أي قبل انتهاء عمله بشهر . وذهبت المحكمة إلى عدم امتداد الحصانة بعد انتهاء عمل المبعوث وإلا كان معنى ذلك تمتعه بعدم مسئولية مطلنة .

وقد بذلت محاولات عدة ترمي كلها إلى رفض مد الحصانة إلى الأعمال غير الرسمية . أنظر المادة ١٦ من مشروع الحصانات الدبلوماسية الذي قام به معهد القانون الدولي ، نيويورك ، عام ١٩١٩ ، والمواد ٢٠ ، ٢٢ من اتفاقية هافانا عن المبعوثين الدبلوماسيين بتاريخ ٢٠ فبراير ١٩٢٩ التي قررها المؤتمر السادس لاجتماع الدول الأمريكية . وانظر أيضاً التقرير الذي قدمه الوفد الأمريكي لهذا المؤتمر سنة ١٩٢٨ ص ٢٠٧ .

وتقرر المادة ٣٩/٢ من الاتفاقية : « ... وتستمر الحصانة قائمة ، مع ذلك ، بالنسبة إلى الأعمال التي يقوم بها هذا الشخص أثناء أداء وظيفته بوصفه أحد أفراد البعثة » .

الدبلوماسية للدولة الموفدة^(١) .

ب — الأعضاء غير الرسميين للبعثة :

ويتجه العرف الإنجلوسا كسون إلى إعطاء الحصانة إلى صغار موظفي البعثة خلال الفترة اللازمة لتركهم إقليم الدولة وذلك نظراً لمساهمتهم واشتراكهم في تنفيذ سياسة دولهم المعنية .

أما الخادم الشخصي فإنه لا يتمتع عادة بالحصانة إلا أثناء قيامه بوظيفته فإذا فصل منها خضع لاختصاص المحاكم المحلية^(٢) .

(١) وثائق وزارة الخارجية البريطانية ٢٢٣٢/٨٣ ، في ٤ يناير ١٨٤٠ . وفي عام ١٨٧٣ رجع القائم بالأعمال البرازيلي السابق إلى لندن بعد أن تركها رسمياً . وعند ما طوبل بدفع الضرائب التي تراكمت على مقر سكنه « وهو أيضاً مقر البعثة » خلال إقامته بهما ، دفع بسبق لإخطاره بإعفائه منها عند استلامه لعمله الرسمي . وأوقفت وزارة الخارجية الاجراءات التي اتخذت لمطالبته عن الضرائب التي استحققت خلال فترة توليه عمله الرسمي .

(٢) عام ١٨٩٩ اعتدى خادم فرنسي يعمل في خدمة السفير الأسباني في برلين على أحد زملائه . ورفضت المحكمة في البدء قبول الدعوى ، إلا أنها قبلت نظر الموضوع بعد ترك الخدمة .

Clunet, 20 (1902), p. 46.

نظر :

وقد علق هيرست على هذا الحكم قائلاً أن المبعوث الدبلوماسي يمكنه تسهيل العمل على سلطات الدولة الموفدة لديها بوضعه الخادم تحت تصرفها وطرده من الخدمة . ونادراً ما يرفض المبعوث ذلك إلا لمبررات قوية .

وتذهب المحاكم الأمريكية إلى قصر المدعى الخدم الذين لا يتمتعون بالجنسية الأمريكية قضية :

District of Columbia v. Paris, Annual Digest, 1941-2, Case No. 110

وذهبت المحاكم الانجليزية إلى أن رفع حكومة الولايات المتحدة الحصانة عن موظف بالسفارة الأمريكية بعد طرده من الوظيفة يسقط الحصانات . ويخضع الموظف بالتالي لإجراءات التقاضي العادية . قضية Rex v. Kent ، انظر مقالة جونز ، المرجع السابق ، ص ٢٧٦ .

(٢) انتهاء الحصانات بوفاة المبعوث :

تتمتع أرملة المبعوث المتوفى وأطفاله بالحصانة إلى أن تترك إقليم الدولة المستقبلية . ويجب إظهار الاحترام اللازم لها ولأولادها ، وتلتزم الدولة المستقبلية بتسهيل إجراءات إعادتهم إلى بلدكم الأصلي^(١) .

(٣) المرور في دولة ثالثة :

يتمتع الممثل الدبلوماسي وهو في طريقه إلى أو عند العودة من مقر عمله بالحصانات الدبلوماسية في الدولة التي يمر بها بشرط أن تعترف الأخيرة بدولة المبعوث . ويجب عليها في هذه الحالة منحه كل التسهيلات الممكنة له ولمراسلاته^(٢) .

(١) المادة ٣٩/٣ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية .

(٢) قررت محاكم الولايات المتحدة عام ١٩٤٨ أنه لا يجوز اتخاذ أى إجراءات ضد المبعوث الفرنسي لدى بوليفيا أثناء مروره بالولايات المتحدة لاستلام عمله . وقررت محكمة الاستئناف أن الدبلوماسي المار بإقليم الدولة يامل معاملة الدبلوماسي المقيم . انظر بريجز ، المرجع السابق ، ص ٧٨٧ . انظر المادة ١٠/٤ من اتفاقية فيينا .

الباب الثالث

الديبلوماسية الجماعية

وينقسم هذا الباب إلى فصلين :

الفصل الأول : المؤتمر الدولي .

الفصل الثاني : حصانات وامتيازات الهيئات الدولية .

الفصل الأول

ديبلوماسية المؤتمرات والهيئات الدولية

منذ عام ١٩١٨ وجزء كبير من العلاقات الدولية يتم عن طريق المؤتمرات الدولية والاجتماعات الدورية للمنظمات الدولية المختلفة ، ولا يعنى هذا اندثار الطرق الدبلوماسية الثنائية التقليدية ، وإنما اضطر المجتمع الدولي إلى الالتجاء إلى طريقة المؤتمر الدولي بطريقة مستمرة منتظمة ، لمناقشة المسائل ذات الأهمية الدولية البالغة ، نظراً لما تحققة من نفع وفوائد كبرى .

أولاً — تطور نظام المؤتمر الدولي :

والديبلوماسية الجماعية ورشها القرن الحالى عن القرون الماضية . ويرجع أصلها التاريخى إلى مؤتمرات صلح وستفاليا التى عقدت من عام ١٦٤٢ إلى ١٦٤٨ ، والذى أرسلت إليها الرسل كل من فرنسا والإمبراطورية الرومانية المقدسة والسويد والبابا ورواندا وأسبانيا وجماعات الأمراء الألمان البروتستانت وتم عقد مؤتمر مشابه فى أوترخت عام ١٧١٢ . وقررت الدول صراحة فى التسويات الإقليمية الناجمة عنه أن الهدف من التنظيم المحافظة على التوازن الأوروبى . وتلى هذا المؤتمر مؤتمر اكس لا شابل عام ١٧٥٨ . غير أن الاقتراح بتنظيم المؤتمرات وتواليها لم يتحقق إلا فى مؤتمرات فييناهاام ١٨١٥ التى التزمت الدول فيها بالمحافظة على اتفاقات السلم ووضعت القواعد اللازمة لذلك وتعهدت فيها بعدم تغييرها إلا بعد تبادل المشورة . واستقر العرف بالتدريج ، خلال القرن التاسع عشر ، على الاجتماع دورياً لمناقشة كل ما يستجد من المشاكل . وبذلك انعقدت المؤتمرات لبحث موضوعات أخرى غير

اتفاقات السلم^(١).

وفي ظل هذا النظام تعاونت الدول الأوروبية لحماية الأمن في أوروبا وفي غيرها من البلاد .

وبإنشاء عصبة الأمم ، عقب الحرب العالمية الأولى ، وضحت ضوابط نظام محدد دائم للدبلوماسية الجماعية ، ينظر في كل ما يهم المجتمع الدولي من موضوعات سياسية أو اقتصادية الخ .

١ — الدبلوماسية المكشوفة : وضع عهد العصبة نظاماً يضمن علانية المداولات وممارسة الدبلوماسية العلنية كما وردت في مبادئ ولسون الأربعة عشرة^(٢) . ومن البديهي أن هذا النظام لم يهدف إلى منع المناقشات السرية للموضوعات الحساسة وإنما قصد إلى ضمان علانيتها بعد الفراغ منها . كما أنه لم يستطع المطالبة بعلانية كل الاتفاقات نظراً لما يحويه بعضها من خطط

(١) عقدت عدة مؤتمرات خلال القرن ١٩ بحثت في القضايا المهمة التي هددت المجتمع الدولي ، مثل المسألة الشرقية ، واستقلال اليونان ، التوسع الروسي في البلقان ، المصالح المتعارضة لدول أوروبا في قارة إفريقيا . ومنها مؤتمر باريس ١٨٥٦ ، مؤتمر برلين ١٨٧٨ والمؤتمر اللاحق له عام ١٨٨٤ ، ومؤتمر بروكسل ١٨٩٠ . أنظر :

David Hill : *A History of European Diplomacy*, London, 1921 ; Hayes : *Modern Europe to 1870*, New York, 1953.

كما اشتركت الدول المختلفة في مؤتمرات لاهاي ١٨٩٩ ، ١٩٠٧ التي ناقشت قوانين الحرب وحاولت وضع نظام محدد لحل المنازعات حلاً سلمياً . وآخر مؤتمرات نظام التوافق الأوروبي هو مؤتمر لندن ١٩١٢ الذي نظر في اتفاقات الصلح بين الدول البلقانية في نهاية حرب البلقان الثانية .

أنظر للمؤلفة ، مذكرات في المنظمات الدولية ، سنة ١٩٦٠ ، صفحة ١٣ .

(٢) أنظر هارولد نيكولسن :

An Open Look at Secret Diplomacy, The New York Times Magazine, Sept. 13, 1953.

وأيضاً : Padover : *Wilson's Ideals*, Washington, 1942, p. 70.

وأيضاً بادفورد ولنكولن ، المرجع السابق ، صفحة ٤٨٢ .

استراتيجية ، خاصة وأن المفاوضات تفترض حرية كل طرف في تقدير ما يراه ، ولا شك في صعوبة الوصول إلى حلول مرضية أمام كل أنظار الرأي العام العالمي .

وقد توسعت الأمم المتحدة في هذا النظام وخاصة لما يصاحب العصر الحديث من تقدم في الصحافة والراديو والتليفزيون . غير أننا لا يجب أن ننسى أن الكثير من مظاهر الدبلوماسية المكشوفة التي نراها ، خادع ومضلل ونتج عن مناقشات ومفاوضات سرية سابقة تمت بين الوفود في اجتماعات خاصة . وبالرغم من ذلك ، فإنه مما لا شك فيه أن الأمم المتحدة ووكالاتها المختلفة قد أوجدت صوراً جديدة للدبلوماسية بما تشمله من فروع وموظفين دائمين واجتماعات دورية وإجراءات محددة . وإذا كانت الدبلوماسية الثنائية قد وضحت قواعدها خلال قرون طويلة فإن اعتبارات الأمن الجماعي والمصالح الوطنية المختلفة أدت إلى ظهور ووضوح قواعد فنية خاصة تضبط الدبلوماسية الجماعية .

٢ - أنواع المؤتمرات : والمؤتمر قد يكون على مستوى رؤساء الدول كالمؤتمرات المهمة التي عقدت خلال الحرب العالمية الثانية وجمعت بين ستالين وروزفلت وشيانج كاي شيك . وقد يكون اجتماع للخبراء يناقشون فيه قواعد غنية خاصة .

وتنقسم المؤتمرات الدولية إلى الفئات التالية :

(١) اجتماعات رؤساء الدول أو وزراء الخارجية ، أو وزراء الاقتصاد الخ .. وتعد لبحث بعض المشاكل العامة الجماعية . مثل اجتماعات وزراء الجمهورية العربية المتحدة^(١) ووزراء ألمانيا وتشيكوسلوفاكيا وروسيا والولايات المتحدة .

(١) الاتفاق الخاص بالمعونة الفنية والاقتصادية التي يقدمها الاتحاد السوفيتي للجمهورية العربية المتحدة لإنشاء السد العالي في وضعه النهائي الذي تم التوقيع عليه في موسكو في ٢٧ =

(ب) اجتماعات المندوبين الوطنيين على مستوى أقل . مثل مؤتمرات الوكالات المتخصصة .

(ج) المؤتمرات الرسمية الكبرى مثل مؤتمر باريس الفاشل سنة ١٩٦٠ ، والذي جمع بين أيزنهاور و خروشوف وما كميلان و ديجول لمحاولة إزالة أسباب الحرب الباردة . ونتجته كل أنظار الرأي العالمى إلى مثل هذه الاجتماعات محاولة التأثير عليها بكل الطرق ، حتى تصل إلى الحلول المرجوة .

(د) الاجتماعات الروتينية المنتظمة للمنظمات الدولية ، كاجتماعات الأمم المتحدة ، ومجلس أوروبا والجامعة العربية والمنظمات الفنية التابعة لها .

(هـ) الاجتماعات المستمرة داخل المنظمات الدولية لتنظيم العمل بين هذه المنظمات وبين الدول المختلفة .

وهذه المؤتمرات قد توفر الفرص لمناقشة موضوعات دولية هامة قد لا ترد أصلا في جداول أعمالها^(١) .

٣ — إجراءات المؤتمرات . وتختلف من مؤتمر لآخر إلا أن القواعد العامة التى تحكمها واحدة ، فلكل اجتماع دولى جماعى جدول أعمال محدد ، وإضافة أو حذف أى موضوع منه قد يكون مثار خلافات طويلة قبل وأثناء الاجتماع . وعادة تتم اتصالات مبدئية غير رسمية بين المبعوثين الديبلوماسيين الدائمين ووزارات خارجية الدول المعنية لتحديد وجهات النظر المختلفة والتوفيق بينها .

= أغسطس ١٩٦٠ . ووقع عليه وزير الأشغال للأقاليم الجنوى من الجمهورية العربية المتحدة والنائب الأول لوزير العلاقات الاقتصادية الخارجية للاتحاد السوفيتى .

(١) اتفاق المرور لى برلين Berlin Blockade Problem نتج عن المفاوضات التى دارت بين مبعوثى الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى خلال اجتماع الجمعية العامة للأمم المتحدة فى سبتمبر ١٩٤٩ .

ويقوم كل وفد بإعداد دراسات توضح أقصى ما يمكنه التنازل عنه مع توضيح الأسانيد والحجج المؤيدة لوجهة نظره . ويختار المؤتمر عادة رئيساً له ، قد يكون مبعوث الدولة المضيقة . ويكون ذلك بالانتخاب أو طبقاً لترتيب الحروف الأبجدية أو بأى طريقة أخرى يتفق عليها فى الاجتماع . ولكل مؤتمر سكرتارية تحافظ على وثائقه وتوزع أوراقه وتطبعها وتقوم بالعمليات الإدارية . والسكرتارية الدولية فى المنظمات الدائمة تقوم بكل العمليات الفنية التفصيلية .

والمؤتمر الدولى قد يودى إلى زيادة التفاهم الدولى أو قد يزيد على العكس من التوتر الموجود . وإذا لم يصل المؤتمر إلى حل ، يؤجل إلى اجتماع آخر حتى تتمكن الوفود المختلفة من دراسة المشاكل دراسة مستفيضة ووضع الاتفاقات التمهيدية أو النهائية اللازمة . وقد يكون للمندوبين سلطة التوقيع على الاتفاقات بشرط التصديق اللاحق من جانب حكوماتهم .

ويلاحظ أن المؤتمرات الدولية قد تودى إلى الإضرار بالعلاقات الدولية وذلك حالة فشلها فى الوصول إلى اتفاق . فالخلافات العلنية ضارة تماماً كالديبلوماسية السرية . ولهذا يتجه العمل الدولى إلى تأجيل المؤتمرات وعدم تحديد جداول أعمالها بدقة إلى أن تجد الديبلوماسية الهادئة الأسس اللازمة للاتفاق . ويرى البعض أن انعقاد المؤتمر وفشله أكثر فائدة للجماعة الدولية من عدم الاجتماع ، لتوفيره الفرصة للشعوب المختلفة للاطلاع على الحقائق بدقة ووضوح .

ثانياً — تقرير نظام المؤتمر كوسيلة من وسائل الدبلوماسية :

وجد هذا النظام فى المجتمع الدولى وسبقه إحدى الوسائل الرئيسية لفض

النازعات الدولية . وهو خطوة مهمة في سبيل توحيد وجهات النظر المختلفة للدول المستقلة ذات السيادة . حقيقة أن نجاح المؤتمر يتوقف كقاعدة عامة على مدى نجاحه في التغلب على الصعوبات والمشاكل الدولية المختلفة ومنها عدم مرونة بعض الشعوب لتقبل الحلول الوسطى ، وعدم استعدادها لاتخاذ مواقف محددة إزاء بعض المشاكل التي لا تمسها مباشرة ، وتعصب بعضها في المسائل التي تتطلب المشاركة الجماعية الفعالة ، وضعف تأثير الرأي العام على مواقف الوفود المختلفة والوقت المحدود الذي لا يستطيع المفاوضون البارزون تجاوزه في بعدهم عن دولهم الأصلية وبخاصة في الاجتماعات التي تتم على مستوى عال ، إلا أن التغلب عليها يسهل إذا توصل المؤتمر إلى وضع الإجراءات والطرق الفنية اللازمة وإلى إنشاء الفروع الإدارية الضرورية بواسطة الطرق الدبلوماسية التقليدية أثناء المناقشات التمهيدية التي تعقد بين الوفود المختلفة قبل وأثناء انعقاد المؤتمر . ويظهر ذلك لنا بوضوح الرابطة الوثيقة التي تصل ما بين الدبلوماسية الجماعية والدبلوماسية الثنائية . فالأخيرة تعجز بمفردها عن إيجاد الحلول للمشاكل الدولية الجماعية ، كما أن الأولى لن تتوصل إلى فض المشاكل الدولية دون أن تعتمد على الدبلوماسية الثنائية التي تمهد الطريق للتوفيق بين الآراء المتضاربة للدول المختلفة .

ونخلص من كل ما تقدم أن الدبلوماسية الحديثة هي خلاصة أو هي مزج طبيعي بين نظام المؤتمر الدولي والدبلوماسية الثنائية^(١) . وتنص على ذلك

(١) لا زالت الدبلوماسية الثنائية هي الوسيلة الأولى لحل المشاكل الدولية الفردية . وتراوح هذه الإجراءات بين الاتصالات الشفوية وتبادل المذكرات وعقد المعاهدات وبين الإنذارات التي تقدمها الدول . وعادة تتقدم دولة ثالثة للاشتراك في حل النزاع إذا كان يحس بمصالح الجماعة الدولية ككل أو في حالة ثورة الشعور الوطني بدرجة جعلت من الصعوبة إمكان إيجاد الحلول عن طريق المفاوضات الثنائية المباشرة .

المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة التي تلزم أطراف النزاع بضرورة حله عن طريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو عن طريق الوكالات والتنظيمات الإقليمية ، وذلك قبل عرضها على الأمم المتحدة . وكلها طرق ثانوية إذا ما قارناها بالإجراءات الجماعية الرئيسية التي ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة وبما تشتمل عليه المنظمة من فروع تجمع بين مندوبى الدول المختلفة . ولا يعنى هذا أن الأمم المتحدة قد قصت نهائياً على استخدام القوة في المجتمع الدولي ، فتاريخها القصير يظهر لنا العكس ، غير أن الأزمة الحالية الموجودة بها هي أزمة خلقية نتجت عن سوء الفهم المتبادل بين الحكومات والتضارب بين مصالح الدول الاستعمارية الكبرى . وقيام الأمم المتحدة بعملها لا يتوقف على النصوص التي يتضمنها الميثاق أو الإجراءات التي ينص عليها وإنما يقف أساساً على مدى المساعدة والمعاونة التي تقدمها لها الحكومات . والأمل كبير في أن تستطيع الشعوب المختلفة التأثير على حكوماتها ، حتى يستقر السلم العالمى على أسس قوية سليمة ، وحتى تنجح الدبلوماسية في دورها التقليدى في أن تصل بجماعة الشعوب إلى عالم أفضل يسوده السلام والوئام .

— وإذا فشلت هذه الطرق ، قد تلجأ الدولة إلى استخدام القوة التي لا تصل إلى حد إعلان الحرب كوسيلة دبلوماسية تفرض بها النزاع وتحقق سياستها الوطنية أو تفرضها على الجماعة الدولية . ومن ذلك أن تقوم الدولة باستعراض قواتها البحرية أو العسكرية أو الجوية بالقرب من المناطق المضطربة . ويصعب في بعض الأحوال التفرقة بين استعراض القوة للإرهاب والحفاظ على التوازن الدولى وبين الاستعراضات السنوية التقليدية أو الزيارات الدولية التي تقوم بها الوحدات العسكرية للدولة . وقد تفرض الدولة الحصار الساسى على موانئ دولة أخرى لإجبارها على مجموعة معينة من الشروط دون أن يصل بها الأمر إلى حد إعلان الحرب . وقد تضرب موانئها بالقنابل للانتقام منها أو تحتل جزءاً معيناً من إقليمها أو تتدخل عسكرياً في شئونها الداخلية .

الفصل الثاني

حصانات وامتيازات الهيئات الدولية

أورد — الأساس القانوني لخصانات الهيئات الدولية :

أدى العرف الدولي إلى إسباغ الشخصية القانونية الدولية على المؤتمرات الدولية الدائمة . وتتضمن عادة موثيق هذه الهيئات النصوص اللازمة التي تقرر الاعتراف لها بعناصر الشخصية القانونية الدولية . واستناداً إلى نظرية ضرورات الوظيفة وما ترتبه من ضرورة توفير الحرية اللازمة للمنظمات حتى تقوم بأعمالها على خير وجه ، تمتعت الهيئات الدولية تدريجياً بمجموعة من الحصانات والامتيازات المختلفة .

ولم تتمتع المنظمات بالحصانات ، قبل عام ١٩٢٠ ، إلا بصفة استثنائية ، وتوسعت الدول فيها بطريقة منتظمة في الفترة ما بين عام ١٩٢٠ ، ١٩٣٩ عن طريق الموائيق والاتفاقات المختلفة التي اشتركت في التوقيع عليها^(١) . وبالإضافة

(١) تمتع بها لجنة الدانوب الدولية ، وقررها القانون الفرنسي لمندوبين اللجنة المركزية لنهر الراين ، كما أعطاهما القانون الإيطالي في يونيو ١٩٣٠ لأعضاء الجمعية العامة واللجنة الدائمة وبعض موظفي الهيئة الزراعية الدولية في روما . واعترفت بها المعاهدات المختلفة للجان الدانوب والألب والأودر الدولية وكذلك للهيئات التي نجت عن معاهدات صلح باريس والمعاهدات اللاحقة كلجنة الحلفاء العليا الخاصة بالراين ولجان التعويض والحدود والاستفتاء الدولية . وفي عام ١٩٢١ انفقت الحكومة السويسرية مع عصبة الأمم على تتمم كبار موظفي السكرتارية ومنظمة العمل الدولية بنفس الحصانات التي يقرها القانون الدولي لأعضاء البعثات الدبلوماسية . كما تقرر لقضاة محكمة العدل الدولية وكبار موظفي السكرتارية في هولندا بناء على اتفاقية تم عقدها بين وزير الخارجية الهولندي ورئيس المحكمة في ٥ يونيو ١٩٢٨ .

أظهر في ذلك : Kunz : *Privileges and Immunities of international organisations*, 41, A.J.I.L., 1947, p. 831-832.

وأيضاً بريسز ، المرجع السابق ، ص ٧٩٣ ، وكافاري ، المرجع السابق ص ٣١ .

إلى ما جرت عليه المواثيق المختلفة للهيئات الدولية من الاعتراف لها بالشخصية القانونية ، نجد أن عناصر هذه الشخصية قد قامت بتحديددها مجموعة من النصوص الدولية الواردة في الاتفاقات المتبادلة بينها وبين الأمم المتحدة ، وفي اتفاقيات المقر^(١) المختلفة التي تعقدها مع الدول التي تمارس فيها نشاطها ، وكذلك في اتفاقات المساعدة المتبادلة التي تعقدها فيما بينها ، وعلى الخصوص الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة واتفاقات المقر التي عقدتها مع الدول المختلفة .

وبلاحظ أن معظم هذه الاتفاقيات اتجهت إلى تشبيه الوضع القانوني للمنظمات الدولية بوضع البعثات الدبلوماسية . وليس ذلك بالغريب ، كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة ، ذلك أن حصانات البعثات الدبلوماسية ، كما سبق لنا القول ، نجمت عن ضرورة تمتع البعثة بالحرية اللازمة لقيامها بالأعمال الموكلة لها ، ولا شك في ضرورة توافر نفس الحرية للمنظمة الدولية حتى تقوم بتحقيق أهدافها وأغراضها . وإذا رجعنا إلى الاتفاقات السابق ذكرها ، نجد أن الحصانات المختلفة الواردة بها هي الحصانات الضرورية للمحافظة على استقلال المنظمات وتنفيذ وظائفها المختلفة . أو كما قال البعض :

"It is also necessary to accord the... Organisations the practical facilities necessary for the efficient conduct of their offi-

(١) أنظر اتفاقات المقر التالية : اليونسكو وفرنسا في ١٩ فبراير ١٩٤٧ ، منظمة العمل الدولي وسويسرا في ٢٧ مايو ١٩٤٦ ، منظمة الصحة العالمية وسويسرا في ١٧ يوليو ١٩٤٨ ، منظمة التغذية والزراعة وإيطاليا في ١ فبراير ١٩٥١ ، منظمة الطيران المدني وكندا في ١ مايو ١٩٥١ ، اتحاد اللاسلكي الدولي وسويسرا في ١ يناير ١٩٤٨ ، واتحاد البريد العالمي وسويسرا في ٣ فبراير — ٢٢ أبريل ١٩٤٨ . واتفاقية المقر التي تم عقدها بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة والتي دخلت في دور التنفيذ في ٢١ نوفمبر ١٩٤٧ ، وأيضاً القانون رقم ٢٩١ للولايات المتحدة الذي حدد مجموعة الحصانات التي تتمتع بها المنظمة .

(١) "cial business".

ويترتب منطقياً على ذلك، ضرورة تمتع المنظمة بنفس العلاقة القانونية التي تربط البعثة الدبلوماسية بدولة المقر . وقد اعترف بذلك صراحة اتفاق منظمة العمل الدولية^(٢) والقانون العام رقم ٢٩١ الذى أصدرته الولايات المتحدة^(٣) . وتتضمن اتفاقات المقر عادة تحديد المركز القانونى للمنظمات بدقة تامة ، غير أننا يجب ، فى المسائل التى أغفلتها هذه الاتفاقات وفى حالة سكوت الميثاق أن نرجع إلى القواعد العامة التى تحكم مركز البعثات الدبلوماسية ، طبقاً للنظرية التى سبق لنا بسطها . وفى حالة التعارض بين نصوص الاتفاقات وبين القواعد العرفية الدولية الخاصة بالحصانات الدبلوماسية ، فالأولى هى الأولى بالتطبيق^(٤) . ولا جدال فى أن الصالح العام يقتضى تضافر الدول فى تحديد هذه القواعد بدقة تسهلاً للعمل الجماعى الدولى .

وستولى فيما يلى شرح الأحكام العامة التى وردت فى الاتفاقات السابقة وبخاصة ماورد منها فى اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة السابق الإشارة إليها ، واتفاقية المقر بينها وبين الولايات المتحدة .

(١) ارجع الى مقاله Jenks : *The legal personality of International Organisations*, British Year Book, 22, 1945, pp. 11-72.

(٢) المادة ٢ : "The International Labour Organisation enjoys the immunities known in international law as diplomatic immunities".

(٣) الفقرة الثانية من القسم الثانى من القانون :

;International organisations, their property and their assets wherever located, and by whomsoever held, shall enjoy the same immunity from suit and every form of judicial process as is enjoyed by foreign governments".

(٤) أنظر Brandon : *The Legal Status of the Premises of the United Nations*, B.Y.B., 1951, p. 90.

ثانياً — الحصانات المقررة لصلح النظر :

١ — الشخصية القانونية :

تتمتع المنظمات بالشخصية القانونية بما يترتب عليها من حق التعاقد وحق تملك الأموال المنقولة والثابتة والتصرف فيها وحق التقاضي . ولم يثر الاعتراف للمنظمات بهذه الحقوق أى صعوبات عملية ، نظراً لتوافقها مع مبدأ سيادة الدولة وعدم تعارضها معه ^(١) .

٢ — الحصانة القضائية .

تتمتع المنظمات وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بالإعفاء القضائي بصفة مطلقة ، ما لم تقرر صراحة التنازل عن هذا الحق . ويسرى هذا التنازل في جميع الأحوال ما عدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية .

وتفصيل ذلك :

سبق لنا القول عند بحث الحصانة القضائية للبعثات الدبلوماسية أن الفقه الدولي قد بررها بنظرية الامتداد الإقليمي . وقد رفضنا الأخذ بهذه الفكرة كأساس لهذا الإعفاء ، وبالتالي لا يمكننا قبولها لتفسير حصانات المنظمات الدولية . ذلك أنه لا يمكن تصور وجود المنظمة وأملأها وأموالها إلا في الدولة التي تتواجد حقيقة فيها . وقد رأينا أن الفقه ، وشايه في ذلك قضاء المحاكم ، قد ذهب إلى أن الإعفاء القضائي لا يعنى عدم خضوع المخالفات والمعاملات القانونية التي تقع داخل البعثات الدبلوماسية للقوانين المحلية .

(١) أنظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، عن المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة ، ص ١٤٧ وما بعدها .

ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية، رغم الإعفاء القضائي، يجب أن نرجع إلى القواعد الخاصة التي تتضمنها اتفاقات المقر ومن ذلك: تقضى اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة في الفقرة الثانية من القسم السابع بتطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر المنظمة «إلا إذا نص على عكس ذلك في نفس هذه الاتفاقية أو في الاتفاقية العامة»^(١). وهذا النص الاستثنائي قصد به الإشارة إلى مجموعة النصوص التي يتضمنها القسم الثامن من الاتفاقية الذي يعطى الأمم المتحدة سلطة إصدار اللوائح التنظيمية الداخلية^(٢)، وقضى بتطبيقها حتى ولو تعارضت مع القوانين المحلية^(٣). وهذه السلطات الكبيرة ليس لها أى سابقة دولية، وترد عليها القيود التالية:

١ — أن يكون القصد من هذه اللوائح خلق الظروف المواتية لحسن تنفيذ عمل الأمم المتحدة (داخل المقر).

٢ — أن يكون القصد منها تمكين الأمم المتحدة داخل مقرها بالولايات المتحدة من القيام بمسئولياتها وتنفيذ أغراضها^(٤). وهو الهدف الرئيسى من عقد الاتفاقية.

"The federal state and local law of the United States shall (١) apply within the headquarters district... except as otherwise provided in this agreement or in the general agreement".

"The power to make regulations, operate within the head- (٢) quarters district, for the purpose of establishing therein conditions in all respects necessary for the full execution of its functions".

No federal, state or local law or regulation of the United (٣) States which is inconsistent with a regulation of the U.N. authorized by this section shall, to the extent of such inconsistency, be applicable within the headquarters district". B.Y.B., 1951, p. 98.

"To enable the U.N. at its Headquarters in the United States, (٤) fully and efficiently to discharge its responsibilities and fulfil its purposes".

وقررت الاتفاقية الرجوع إلى التحكيم، حالة وقوع خلاف في التفسير.

٣ — أن يقتصر تطبيق هذه اللوائح على مقر الأمم المتحدة .

وعادة تتحدد هذه السلطة بالمسائل الإدارية إلا أنه لا يوجد إطلاقاً ما يمنع من مدها إلى غيرها ، فقد رأينا فيما سبق ، عند الكلام على العمليات القانونية التي تتم داخل مقر البعثات الدبلوماسية ، خضوع بعضها ، نظراً لطبيعته الخاصة ، لقانون الدولة المرسلة للبعثة . وينطبق نفس القول على كل المنظمات حتى تلك التي تحتوى اتفاقات المقر الخاصة بها على نصوص صريحة بتطبيق القوانين المحلية داخل المقر ، مثل الأمم المتحدة ومنظمة التغذية والزراعة . ويتحقق هذا على الخصوص بالنسبة لعقود العمل التي تربطها بموظفيها وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل . فهذه العمليات يفترض فيها خروجها عن دائرة القوانين المحلية . فلائحة الأمم المتحدة الداخلية لا تدرج تحت اللوائح التي يشير إليها القسم الثامن وتخضع كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التي أسستها الجمعية العامة للأمم المتحدة .

وعلى ذلك فإنه بعد استبعاد بعض العمليات القانونية التي ينظمها القانون الدولي كالاتفاقات الدولية التي تعقدها الأمم المتحدة مع الدول الأعضاء ، تتم العقود والمخالفات التي تقع داخل المقر أساساً على إقليم الولايات المتحدة ، ويتوقف تحديد القانون الواجب التطبيق على نصوص اللائحة .

وعلى هذا فإذا اضطرت الأمم المتحدة إلى الخروج عن أحكام القوانين المحلية ، والقسم الثامن يعطيها هذه السلطة ، فإن المحاكم المحلية حين تنظر في المنازعات التي تنجم عن المعاملات التي تتم داخل المقر ، تلتزم طبقاً للفقرة الثانية من القسم السابع بوضع هذه الاعتبارات محل تقديرها .

أما المخالفات الجنائية التي تقع داخل مقر الأمم المتحدة ، فمن المنطقي إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر^(١) .

وتقرر اتفاقية إقامة منظمة التغذية والزراعة في الفقرة الثانية من القسم السادس تطبيق القوانين المحلية داخل مباني المنظمة . كما تقرر الفقرة الثالثة من القسم السادس اختصاص المحاكم المحلية بنظر العمليات والمبادلات القانونية التي تتم داخل المبنى ، إلا إذا نص على عكس ذلك في الاتفاقية . ومن العسير تقدير القيمة القانونية لهذا النص نظراً لخلو الاتفاقية من النصوص التي تحول منظمة الزراعة والتغذية سلطة وضع لوائح مشابهة لتلك التي تقوم بها الأمم المتحدة .

وبالرغم من أن الفقرة الأولى من القسم السادس تنص على اعتراف الحكومة الإيطالية بحصانة مقر المنظمة exterritoriality إلا أننا يجب أن نفسر هذا اللفظ تفسيراً ضيقاً وأن نقصر معناه على حرمة المقر . والقول بغير ذلك يبطل كل أثر لما يليها من فقرات ، وينتج عنه إعفاء كل المخالفات والعمليات التي تتم داخل المبنى من الخضوع لأحكام القوانين المحلية . وعلى ذلك فإذا لم يوجد نص في القوانين المحلية يحكم العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها يرجع إلى اللائحة الداخلية للمنظمة .

وتقرر المادة الرابعة من اتفاقية المقر بين منظمة العمل الدولية والحكومة السويسرية اعتراف الأخيرة بحصانة المنظمة^(٢) . ويجب تفسير لفظ الحصانة هنا في ضوء التصريحات التي أصدرتها السلطات السويسرية المختصة والتي قررت

(١) وينص القسم العاشر من الاتفاقية على إعطاء المحكمة الجنائية للأمم المتحدة (إذا وجدت) سلطة طرد الأشخاص الذين يخالفون لوائح الهيئة الأخيرة من مقرها . كما ينص على معاقبتهم طبقاً للقوانين المحلية إذا كانوا قد خالفوها أيضاً .

(٢) "The Swiss Federal Council recognizes the exterritoriality of the grounds and buildings of the International Law Organisation".

أن المقصود بها كافة الحصانات والامتيازات الدبلوماسية^(١).

ومن الصعب تصور أن العمليات القانونية التي تعقد داخل المنظمة تتم خارج الأراضي السويسرية . ولذلك يجب أن نأخذ هنا بالتفسير الذي سبق لنا توضيحه وأن نقصر الإعفاء على فئة معينة من المعاملات كتلك التي تحدد العلاقة القانونية بين المنظمة وموظفيها ونخضعها بالتالي للأئحة منظمة العمل الدولية الداخلية التي قررتها مؤتمرات العمل الدولي ومكتبه التنفيذي . وبرغم تمتع المباني بالحصانة طبقاً للنص إلا أن المخالفات الجنائية يجب إخضاعها لحكم القانون المحلي .

أما المنظمات الدولية التي تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون الواجب التطبيق فإنها تخضع للقوانين المحلية ، فيما عدا بعض العمليات الخاصة التي تحكمها عادة لوائحها الداخلية .

٣ — حرمة المباني :

تكون مصنونة حرمة المباني التي تشغلها المنظمات ولا تخضع أموالها ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصادرة أو نزع ملكية أو لأى نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية . كما تكون مصنونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت .

وتفرض حرمة المبني على الدولة المضيفة^(٢) واجب بعدم التعرض للمنظمة أو

Secrétan : *Problèmes de droit diplomatique devant le juge et le gouvernement suisses*, Extrait des *Mélanges François Guisan*, Rec. des travaux publié par la Faculté de droit de l'Université de Lausanne, 1950.

(٢) أنظر :

Scelle : *Manuel de droit international public*, 1948, p. 547.

وأيضاً ، Fauchille : *Tratté de droit international*, 1926, vol. 1, Part 3, p. 64.

دخول مقرها إلا بإذن صريح من مديرها . كما يتعين على الدولة من جهة أخرى اتخاذ التدابير اللازمة لحماية المباني من أى اعتداء وأن تقرر لها أيضاً بعض الإعفاءات المالية .

(١) والالتزام بعدم التعرض للمباني الديبلوماسية استقر عليه العرف الدولي من قدم كما سبق لنا القول . وتنص اتفاقات المقر صراحة^(١) على تمتع مباني المنظمات بهذه الحصانة . فباني الأمم المتحدة في الولايات المتحدة مثلاً تتمتع طبقاً للنصوص الواردة في القسم الثاني من القانون العام رقم ٢٩١ ، بالحصانة من التفتيش أو المصادرة وبجرمة محفوظاتها . وتنص أيضاً على ذلك الفقرة الأولى من القسم التاسع من اتفاقية المقر ، هذا بخلاف المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة التي تعطيها الحق في التمتع في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها . وينطبق هذا القول على كل المنظمات^(٢) .

(ب) كما تلتزم الدولة المضيقة بعدم دخول أى مبنى من المباني التابعة للمنظمة إلا بإذنها . ويترتب على ذلك بطلان دخول المحضرين والإجراءات القضائية والإدارية والتنفيذية المتخذة داخلها . ويرد على ذلك الاستثناءات التالية :

(١) القسم الثاني من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا . وورد النص على حرمة المحفوظات في القسم الثالث . وتحتوى اتفاقية منظمة العمل الدولي على نص مشابه (المادة ٢/٦) وحرمة المحفوظات (المادة ٨) . اتفاقية منظمة التغذية والزراعة في الأقسام ١٧ ، ١٨ . اتفاقية منظمة الطيران المدني الدولية (المادة ٢ ، قسم ٤/ب) مع تقييدها بأحوال الضرورة الخاصة باندلاع التيار وحرمة المحفوظات (القسم ٥) .

(٢) أنظر المادة ٣ من اتفاقية اليونسكو مع الحكومة الفرنسية والتي تقضى بأن :

“Les biens appartenant à l'organisation sont insaisissables. Ils ne peuvent faire l'objet de mesures d'expropriation si ce n'est pour cause d'utilité publique et après accord entre l'Organisation et le Gouvernement Français”.

١ - يتجه الرأي إلى إباحة الدخول في أحوال الدفاع الشرعى عن النفس . وتطبيقاً لذلك تتضمن بعض اتفاقات الإقامة نصوصاً تعطى الدولة الحق في اتخاذ كل الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة وأمن الدولة . ولا شك في أن هذا اتجاه سليم ، فصلحة الدولة يجب أن تحجب الاعتبارات الأخرى .

٢ - أحوال الضرورة ، كحدوث حريق أو قيام الدليل على نية ارتكاب جريمة داخل المبنى . ويتجه الرأي إلى أن القوة القاهرة تتضمن الإذن الضمنى للدخول^(١) .

ويتربى على منع السلطات المحلية من دخول المباني ، منع الأخيرة من استخدام حق الملجأ وإيواء الأشخاص الفارين من العدالة « حق الملجأ المادى » وكذلك الفارين من الاضطهاد السياسى « حق الملجأ السياسى » . وتحلو نصوص اتفاقات الإقامة المختلفة من أى إشارة إلى حق الملجأ السياسى . وتطبق هنا القواعد الخاصة بالبعثات الدبلوماسية .

وتنص بعض اتفاقات الإقامة صراحة على منع المنظمات من استخدام مبانيها لإيواء الفارين من العدالة . فنجد أن الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الإقامة التى عقدها الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة تنص :

(١) تنص اتفاقية الإقامة بين الأمم المتحدة وسويسرا على أن :

"The premises of the United Nations shall be inviolable".

ويقول بارينود Parrenoud أن :

"L'immunité locale est toujours reconnue en faveur des organisations internationales jouissant des privilèges et immunités en Suisse. Elle l'était expressément pour la Société des Nations ; elle l'est aujourd'hui également en faveur de l'Organisation des Nations Unies".

انظر :

Régime des Privilèges et Immunités des Missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse, 1949, p. 136.

"Without prejudice to the provisions of the General Convention of Article IV (7) of this agreement, the United Nations shall prevent the headquarters district from becoming a refuge either for persons who are avoiding arrest under the federal state, or local law of the United States or are required by the Government of the United States for extradition to another country, or for persons who are endeavouring to avoid service of legal process".

ويبدو من ذلك بجلاء أن جميع الأشخاص ، ومنهم موظفي المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة والقانون العام رقم ٢٩١ واتفاقية الإقامة ، وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهرب من الفوغاء مثلاً ، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ^(١) .

(١) وتحتوى اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والغذية على نصوص مشابهة (المادة ٣ ، قسم ٧ (ب)) . والمادة ٢ قسم ٤ (ج) من اتفاقية إقامة منظمة الطيران المدني الدولية تحدد الأشخاص الذين لا يجوز إعطاؤهم حق المأوى :
"...persons who are avoiding arrest or... persons who are endeavouring to avoid service or execution of legal process".

ولا يشمل هذا النص الأشخاص الذين تطالب الحكومة الكندية بترحيلهم لدولة أخرى ولذلك يجب الأخذ هنا بسابقة الأمم المتحدة . وتنص اتفاقية البونسكو في المادة (٣) :
"Toutefois, l'organisation ne permettra pas que l'immeuble serve de refuge à une personne contre laquelle un mandat de justice aura été lancé par les autorités françaises".

ويبدو لأول وهلة من اقتصار النص على لفظ mandat d'arrêt أن المنصود هنا الإجراءات الجنائية فقط ، وأن أولئك الذين يحاولون الهرب من الإجراءات المدنية ، الذين تشير إليهم اتفاقية الأمم المتحدة :

"those who are endeavouring to avoid service of legal process".
لا يشملهم هذا النص . بل وقد يعارض البعض في حق فرنسا في المطالبة بأشخاص معينين لترحيلهم ، لحلول النص مما يفيد ذلك . ونعتقد وجوب تطبيق الحكم العام الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة .

أما اتفاقات الإقامة مع الحكومة السويسرية فتخلو من الإشارة إلى حق المأوى المؤقت « السياسى » . إلا أن الحكومة الأخيرة تعطى المبنى الدبلوماسى هذا الحق . ويطلب البعض عند هذا الحكم العام على المبنى التابعة للمنظمات الموجودة في سويسرا . وتخلو اتفاقية إقامة صندوق النقد الدولي وبنك الإنشاء والتعمير من هذا النص . وبطبق أيضاً هنا الحكم العام السابق الإشارة إليه .

ومنع المنظمات الدولية من استخدام حق اللجوء ، يرجع إلى طبيعة هذا الحق وإلى عدم توافقه مع أهداف ووظائف المنظمات التي تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة .

(ج) وتلتزم الدولة المضيئة باتخاذ الإجراءات الضرورية المعقولة اللازمة لحماية مباني المنظمات . ولا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة ، وإنما تلتزم الدولة ببذل الجهد لمنع دخول الأشخاص غير المرغوب فيهم إلى مباني المنظمات كما يجب عليها منع الاضطرابات خارجها وحمايتها بصفة عامة .

وقد تضمنت الفقرة الأولى من القسم السادس عشر لاتفاقية إقامة الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة النص التالي :

"The appropriate American authorities shall exercise due diligence to ensure that the tranquility of the headquarters district is not disturbed by the unauthorized entry of groups of persons from outside or by disturbances in its immediate vicinity and shall cause to be provided on the boundaries of the headquarters district such police protection as is required for these purposes".

وقد يذهب البعض في تفسير لفظ الاضطرابات ، امتداده إلى الاجتماعات والمظاهرات السلمية التي تتم خارج المبنى . إلا أن التفسير الصحيح هو الذي يتماشى مع الهدف من الحماية ، وهو توفير وضمان أداء وظائف الأمم المتحدة ، وهذا لا يتعارض إطلاقاً مع حرية الاجتماع والتجمع السلمي^(١) .

(١) والمادة ٤ من القسم ٨ / من اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والتغذية تحتوي على نص مشابه . وورد النص صريحاً على ذلك في المادة ١٨ / ١ من اتفاقية إقامة اليونسكو :
"Le Gouvernement français prendra les mesures de police nécessaires à la protection du siège de l'organisation et au maintien de l'ordre dans son voisinage immédiat".

وتتخلو نصوص اتفاقات إقامة المنظمات الدولية مع سويسرا من النصوص الخاصة بالحماية .
إلا أن الحكومة السويسرية قد سبق لها الاعتراف بامتداد القاعدة العرفية الدولية الناضية =

(٤) الإعفاء من الضرائب :

لم يستقر العمل الدولي هنا على قاعدة محددة . فالولايات المتحدة مثلا — وهى دولة يوجد على أراضيها الكثير من المنظمات — تعفى مبانى البعثات الدبلوماسية إذا استخدمت فى أغراض رسمية ، وسواء ملكتها الدولة المرسله أو المبعوث الدبلوماسى ، من الضرائب . وبالرغم من ذلك فإنها لا تعفى ممتلكات الحكومات الأجنبية التى تستخدمها وفودها الدائمة فى الأمم المتحدة ، فى أغراض رسمية ، من الضرائب المباشرة (الملكية) .

أما فيما يتعلق بمبانى المنظمات فإن القسم السادس من القانون العام رقم ٢٩١ ينص على إعفاء المنظمات الدولية من كل ضرائب الملكية . ويجب أن نساوى هنا بينها وبين مبانى البعثات الدبلوماسية وأن نقرر عدم إعفائها من الضرائب التى تقرر مقابل خدمات فعلية^(١) .

== بحماية المبانى الدبلوماسية على مبانى عصبة الأمم تطبيقاً للحصانة التى تمتع بها الهيئة الأخيرة طبقاً للعادة (٧) من الميثاق . ويترب على ذلك تمتع مبانى المنظمات الواقعة على الأراضي السويسرية بنفس الامتياز ، حالة إغفال النص صراحة على ذلك . وتخلو كذلك اتفاقات إقامة اتحاد البريد المدنى الدولى وصندوق النقد الدولى وبنك الإنشاء والتعمير من هذه النصوص . ونطبق هنا الحكم العام ، ونشبه مبانى هذه المنظمات بالمبانى الدبلوماسية .

(١) اتفاقية الإقامة بين الولايات المتحدة وسويسرا تقرر فى المادة (٢) ، القسم ١/٥ إعفاء أملاك الأمم المتحدة من كل الضرائب المباشرة أو غير المباشرة ما عدا ما كان منها مقابل خدمات فعلية . والمادة العاشرة من اتفاقية العمل الدولى تحتوى على حكم صريح مشابه :

“The International Labour Organisation is exonerated from direct and indirect taxes, federal, cantonal and communal on buildings of which it is the owner and which are occupied by its services as well as on its movable property, it being understood that the I.L.O. does not claim exemption from charges corresponding to a service rendered by a public authority”.

وأصرح من هذا النص ، اتفاقية إقامة منظمة الزراعة والأغذية التى يقرر القسم ١/١٩ منها إعفاء المنظمة من الضرائب المباشرة ويعدد مختلف الضرائب المقرر لها الإعفاء . كما يطبق القسم ١/١٩ ب نفس الإعفاء الذى تتمتع به الإدارات الإيطالية فيما يتعلق بـضرائب استهلاك الكهرباء للاضاءة والغاز والتسخين، ومن الصعب تقدير هذا الإعفاء ، إلا أنه مثل بادر =

وتقرر المادة السابعة من الاتفاقية العامة بشأن مزايا وحصانات الأمم المتحدة إعفاؤها هي وموجوداتها وأموالها من :

- ١ - جميع الضرائب المباشرة ما عدا ما يختص منها بالمرافق العامة .
 - ٢ - جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية وبشرط أن التصرف بالبيع فيما استورد معنى من الرسوم الجمركية يكون بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن .
 - ٣ - جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره من المطبوعات الخاصة بها .
- ولا يعفى ما تشتريه الأمم المتحدة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً لا يستهان به ففي هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب ^(١) .

(٥) حرية الاتصال :

تعامل الرسائل الرسمية للمنظمات في أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أى دولة أخرى وبعثاتها الدبلوماسية . ولا تخضع مكاتبها ورسائلها الرسمية الخاصة بها لأية رقابة ^(٢) . كما يجوز

فيما يتعلق بمباني المنظمات الدولية . وعلى العكس ، تنص لاتفاقيات إقامة اليونسكو في المادة ٦ / ١ على إعفاء المنظمة من دفع الضرائب المباشرة مع إخضاعها للضرائب المقررة للخدمات الفعلية .
 "L'organisation est exonérée du versement de tout impôt direct. Toutefois elle acquitte les taxes pour services rendus".

أما اتفاقية اتحاد الطيران المدني الدولي ، فتقرر المادة الثانية من القسم السادس نصراً مشابهاً لتلك التي وردت في القسم ٥ / ١ من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا ، مع مد الإعفاء إلى كل المباني التي تملكها أو تشغلها المنظمة . وهو مثل نادر أيضاً بهذا الخصوص .

(١) المادة (٨) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(٢) المادة (٩) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

لها استعمال الرمز في رسائلها وفي إرسال وتسليم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسول والحقائب الدبلوماسية^(١).

ملاحظة :

اتبعت مختلف الوثائق القانونية واتفاقات الإقامة الدولية تقريباً نفس القواعد التي يقررها العرف الدولي في حصانات البعثات الدبلوماسية . والسبب في هذا التشابه هو وحدة الهدف من تقريرها ، وهو الرغبة في تأكيد وضمان حرية تنفيذ أعمال البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية . وتفرعاً على ذلك وفي حالة تخلف النص الصريح ، يجب الرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم حصانة البعثات الدبلوماسية . ومن المفيد الإشارة إلى تشابه الحصانات التي وردت في الوثائق المختلفة ويرجع ذلك بلا شك إلى رغبة الدول في توحيد القواعد الواجبة التطبيق وخاصة مع تلك التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية .

ثالثاً : حصانات ممثلي الدول الأعضاء وموظفي المنظمات الدولية :

ويجب التفرقة بين مندوبي الدول لدى المنظمات الدولية وبين الموظفين الدوليين بالمعنى الصحيح . ويمكننا إجراء هذه التفرقة بإحدى الطرق التالية :

١ - طبيعة الأعمال التي يقوم بها كل منهم : فعادة تنصرف آثار العمل الذي يقوم به ممثل الدولة لدى المنظمة إلى الحكومة التي قامت بإرساله . في حين تلتزم المنظمة بنتيجة العمل الذي قام به الموظف الدولي . وقد تدق التفرقة عملاً ، وذلك أن مجموع أصوات مندوبي الدول في الفروع المختلفة للمنظمات ، ينتج عنه قرار جماعي تتحمل به المنظمة . غير أن الممثل إذا أدلى بصوته

(١) المادة (١٠) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

باسم دولته فإن الأخيرة تسأل عن ذلك طبقاً لمبادئ القانون الدولي .

٢ — التبعية : تقوم الدول عادة بتعيين ممثلها لدى المنظمات الدولية وتقوم الأخيرة بتعيين موظفيها . ولا يعنى ذلك طغيان هذه الصفة على حقيقة مركز الموظف الدولي . فكثيراً ما تعين الحكومات الموظفين الدوليين إلا أن ذلك لا يجعل منهم مندوبين عنها .

كما تحدد القوانين الوطنية مركز الممثلين الوطنيين للدولة في حين تحدد المواثيق سواء صراحة أو ضمناً المركز القانوني لموظفيها^(١) .

والموظف الدولي طبقاً للحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في تقريرها للتعويضات عن الأضرار التي تصيب الموظف الدولي ، « هو شخص يتقاضى مرتباً وقد لا يتقاضاه ويعمل بصفة دائمة أو بصفة وقتية ويكلفه فرع من فروع المنظمات بالقيام بعمل أو بالاشتراك في مباشرة إحدى وظائفها^(٢) . ويجب على الموظف الدولي ، أثناء قيامه بعمله ، ألا يخضع لتأثير أى سلطة خارجية^(٣) ، بل يجب عليه العمل مستقلاً عن جميع المؤثرات الخارجية . وتسيع المنظمة عليه حمايتها الوظيفية بالنسبة للأضرار التي قد تصيبه أثناء تأديته لوظيفته .

أما مندوبو الدول فهم غالباً الممثلون الدبلوماسيون للدول الأعضاء في مقر

(١) أنظر مذكرات في المنظمات الدولية ، لعائشة راتب ، عام ١٩٦٠ ،

(٢) المادة ١٠٠ من ميثاق الأمم المتحدة « ليس للأمين العام ولا الموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها . ويتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحت لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسيء إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم » .

الهيئة ، وقد تعين الدولة ممثل دائم لها في المنظمة من سلكها الدبلوماسي أو من خارجه . وحرية الدول في تعيين مندوبيها ليست مطلقة تماماً وخاصة في المنظمات الفنية التي قد تتطلب توافر شروط معينة فيهم . ويحدد الميثاق في هذه الحالة الشروط اللازمة .

١ — مزايا وحصانات ممثلي الدول الأعضاء :

يتمتع المندوبون عن أعضاء المنظمات الدولية بالمزايا والإعفاءات المختلفة التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات . وتنطبق هنا القواعد العامة التي سبق لنا ذكرها عند بحثنا حصانات المبعوثين الدبلوماسيين من حيث بدء هذه الحصانات وانتهائها . وتحدد اتفاقات المقر التي تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التي يوجد المقر في إقليمها مركز مبعوثي الدول لدى هذه المنظمات . وعادة يتمتع أعضاء الوفود الدائمة بمركز يساوي مركز البعثات الدبلوماسية الدائمة .

ويتمتع ممثلو الدول الأعضاء في الاجتماعات التي تدعو إليها أية منظمة دولية إبان اضطلاعهم بأعمالهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بالمزايا والحصانات الآتية :

(أ) عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما في ذلك ما يصدر منهم شفويًا أو كتابيًا .

(ب) حرمة المحررات والوثائق .

(ج) حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بمحقاتب مختومة .

(د) حق إعفائهم ووزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة وإجراءات قيد الأجانب والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يدخلونها أو التي يمرون بها في قيامهم بأعمالهم .

(هـ) ذات التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع .

(و) ذات الحصانات والتسهيلات التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بامتعتهم الخاصة .

(ز) جميع المزايا والتسهيلات الأخرى التي لا تتعارض ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسي مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة ولا يكون خاصاً باستعمالهم الشخصي أو من ضريبة الإنتاج أو البيع .

هذا ورغبة في تحقيق الحرية المطلقة في القول والكتابة تنفيذاً للأعمال المنوطة بممثلي الدول أعضاء الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمات المختلفة وفي المؤتمرات المختلفة التي تدعو إليها ، تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم في أقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية . كما يجب على الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق العدالة أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الفرض الذي من أجله منحت . ذلك أن هذه الحصانات لا تمنح لهم لمصلحتهم الخاصة وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل استقلالهم في أداء أعمالهم .

ولا يتمتع ممثلو الدول في المنظمات الدولية بالحصانات في مواجهة سلطات الدولة الذين هم من رعاياها أو التي يمثلونها أو كانوا يمثلونها .

ولا ريب في افتتات هذه الحقوق على سيادة الدول الأعضاء في المنظمة .
إذ يترتب عليها إزام الدول بتسهيل دخول مندوبي الحكومات الذين
يرغبون في حضور المؤتمرات الدولية التي تدعو إليها المنظمة . وبذلك تفقد
الدولة الحق في منع رعايا الأعداء من دخول أقاليمها . غير أننا لا يجب أن
نأخذ بظاهر النصوص ، فقد أظهر العمل أن الالتزامات الدولية التي تخلو من
الجزاءات ، تهمل ولا تحترم إلا في أوقات السلم أو من جانب دولة تقف على
الحياء في نزاع دائر . ويتردد الكثير من الدول في السماح بدخول أقاليمها
لمندوبي الدول الذين يرغبون في الحضور تلبية لدعوة وجهتها لهم منظمة دولية ،
وخاصة إن كان ذلك يفترض استقرارهم في بلادها ، كما في حالة المندوبين
الدائمين ، وعدم خضوعهم بالتالي للوائح التي تنظم استقرار الأجانب في
إقليم الدولة .

والصعوبات التي يثيرها تطبيق هذه المزايا والحصانات كثيرة في العمل ،
وقد تؤدي إلى استحالة قيام المنظمة بأعمالها . حقيقة أن المنظمات الدولية ،
يجب إعطاؤها حرية كبيرة في العمل ، بل ويطلب البعض بضرورة تحويلها
الحرية المطلقة في التصرف دون تدخل حكومات الدول التي تمارس فيها
أعمالها ، إلا أننا من جهة أخرى لا يمكننا إغفال حقوق الدول الأساسية ،
وتعريض أمن الدولة وسلامتها للخطر . فهذه مسائل تجب في الأهمية أية
اعتبارات أخرى . ونحن نميل إلى التزام الحذر والحيلة عند إعطاء هذه
الحقوق للمنظمات الدولية . فإعطاء الدول الأعضاء في المنظمة حرية اختيار
مندوبيها في المؤتمرات التي تدعو إليها ، وإسباغ المزايا والحصانات على
هؤلاء الأشخاص ، وحمايتهم من السلطات المحلية وحرمان الأخيرة لمن حق
الرقابة على العمليات التي تدور بينهم وبين دولهم الأصاية ، كل ذلك لا يتفق

مع الواقع أو مع العرف الدولي . ولقد سبق لنا أن بينا أن الدول تنضم إلى المنظمات بمحض رضاها لوضع تنظيم جماعي للمصالح المشتركة ، أى أن الدول قد استهدفت الصالح العام عند قبولها لأحكام المواثيق . غير أنه إذا تعارض التنظيم المشترك مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية فلا جدال في ضرورة تفضيل صالح الدولة . والأخذ بغير ذلك يؤدي إلى عزوف الدول عن الاشتراك في المنظمات المختلفة وعدم مساهمتها في أعمالها . ذلك أن مبدأ السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول ، وإذا قامت دولة ما بوضع القيود عليه ، فإنها تلتزم رغم ذلك بعدم المساس بعناصره الضرورية وإلا اعترفنا بوجود « السلطة العليا » التي تفرض الأحكام والالتزامات على الدول . وهو ما يناقض العرف الدولي الذي جرى على تمسك الدول بمبدأ المساواة في السيادة وانضمامها إلى المنظمات مع احتفاظها بسلطة التقرير في المسائل التي تعتبرها من صميم اختصاصها^(١) .

٢ — مزايا وحصانات الموظفين الدوليين :

وتقرير الحصانات للموظفين الدوليين قد مد من نطاق الحصانات لأشخاص ليست لهم الصفة الدبلوماسية ، مما أدى ببعض الدول إلى المعارضة في منحها لهم . وقد قامت وزارة الخارجية الأمريكية في ١٦ أكتوبر عام ١٩٣٣ بإخبار السفير التركي المعتمد لديها ، بوصفه عميداً لرجال السلك الأجنبي ، بأن « الحصانات الدبلوماسية يقتصر التمتع بها على فئة معينة واحدة وهي فئة المبعوثين الدبلوماسيين الموفدين من دولة إلى دولة أخرى » . وقررت أن هذا الوصف لا يتحقق في موظفي عصبة الأمم الذين لا يتمتعون بالحصانات إلا في الدول الأعضاء

(١) أنظر مؤلفنا بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ، المنظمات الإقليمية والمتخصصة

في العصبية ، طبقاً لميثاق الهيئة الأخيرة . وأضافت أن الحصانات الدبلوماسية الدولية لا تمتد إلى موظفي المنظمات إلا إذا كانوا في نفس الوقت أعضاء في بعثة دولتهم الدبلوماسية في الولايات المتحدة . أما في غير هذه الحالة ، فإن الموظفين الدوليين لهم الحق في حماية خاصة ومجاملات معينة « بوصفهم مواطنين ممتازين لحكوماتهم » . ولم تشارك بقية الدول ، الولايات المتحدة ، في هذا الموقف السلبي ^(١) .

ولا شك أن سبب هذا الخلط هو عدم فهم المشكلة فهماً حقيقياً . فالحصانات التي تطالب بها المنظمات الدولية لنفسها ولموظفيها بغير تلك التي يتطلبها العمل الدبلوماسي . فكما يقول kunz « لا يحتاج القاضى الدولى إلى حرية الاتصال بحكومته بقدر حاجته إلى حرية المرور من وإلى مقر عمله » . والتفرقة بين النوعين من الحصانات أساسها أن الحصانات الدبلوماسية تنقرر لمصلحة الدول ذات السيادة ، وترمى إلى إعطاء مبعوثيها المراكز القانونية التي تسمح لهم بالقيام بأعباء ووظائفهم دون أى تدخل من جانب الحكومات الموفدين لديها . وينبنى على ذلك عدم جواز احتجاج المبعوث الدبلوماسي بحصاناته في مواجهة الدولة التي يمثلها . أما فئة الموظفين الدوليين ، فهي فئة لا تعمل باسم دولة معينة ، وإنما يعمل الموظفون الدوليون لمصلحة الجماعة الدولية ككل . ويضاف إلى ذلك أن المنظمات لا تعتمد على لدولة معينة وإنما هم قد ينتقلون بين عدة دول ومنها الدول التي يتمتعون بجنسيتها أثناء قيامهم بأعباء ووظائفهم ^(٢) .

(١) أنظر هاكورت ، الجزء الرابع ، ص ٤١٩ — ٤٢٣ .

(٢) صرح السكرتير العام للعصبة في ١١ يونيو ١٩٢٥ بأن :

“In theory, at any rate, an international official might find diplomatic privileges and immunities particularly necessary as far as his own government was concerned”.

أنظر أيضاً كونز ، المرجع السابق ، صفحة ٨٤١ ، ٨٤٢ .

ولذلك فالأتجاه الحديث في الفقه الدولي يطالب بوضع قواعد دولية جديدة خاصة بحصانات الموظفين الدوليين . فالحصانات الدبلوماسية التقليدية قد تكفي الموظفين الدوليين وقد لا تكفيهم في أحوال أخرى . ولذلك تظهر ضرورة وضع مجموعة جديدة من الضمانات قد لا يحتاجها المبعوث الدبلوماسي . وبالرغم من صراحة نص المادة ١٩ من ميثاق محكمة العدل الدولية على تمتع القضاة بالحصانات الدبلوماسية إلا أن المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة تقتصر على النص على ضرورة تمتعها هي وموظفوها بالمرافق والإعفاءات التي تتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة . ويظهر نفس الوصف الوظيفي بوضوح في نصوص الاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات الأمم المتحدة وفي اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة وفي اتفاقات الإقامة المختلفة .

ويجري العمل على التفرقة بين الفئات التالية من الموظفين الدوليين :

١ — كبار الموظفين الدوليين كالأمين العام والأمراء المساعدين وهؤلاء يتمتعون علاوة على المزايا والحصانات التي يتمتع بها أفراد الفئة التالية ، سواء فيما يختص بهم أو بزوجاتهم وأولادهم القصر ، بالمزايا والحصانات والتسهيلات الممنوحة طبقاً للمبادئ المقررة في القانون الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين^(١) .

٢ — فئة الموظفين الذين تقوم المنظمة بتعيينهم ، ويحدد الأمين العام للمنظمة عادة أفراد هذه الطائفة ويخطر بها حكومات كافة الدول الأعضاء . كما تبلغ أسماء الموظفين الداخلين في هذه الفئة بصفة دورية إلى حكومات الدول الأعضاء . وتتمتع هذه الفئة بالمزايا والحصانات التالية :

(١) أنظر المادة ١٩ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة .

(١) الحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بصفهم الرسمية بما في ذلك ما يصدر عنهم شفويًا أو كتابيًا .

(ب) الإعفاء من أية ضريبة على ماهياتهم ومرتباتهم التي يتقاضونها من المنظمة .

(ج) الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم وأفراد عائلاتهم الذين يعملونهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب .

(د) الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية (العسكرية) .

(هـ) نفس التسهيلات التي تمنح للموظفين في كرجاتهم من أعضاء السلك السياسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن وذلك فيما يتعلق بتحويل العملة .

(و) نفس التسهيلات — بالنسبة لهم ولزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعملونهم — التي تمنح لنظرائهم في المرتبة من أعضاء البعثات الدبلوماسية في وقت الأزمات الدولية وذلك فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم .

(ز) الإعفاء من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أساس ومقتات لمناسبة أول توطن لهم في الدولة صاحبة الشأن^(١) .

٣ — باقى الموظفين الإداريين وهؤلاء لا يتمتعون بأى حصانات .

هذا ويلاحظ أننا هنا في النطاق العقدى ، ويترتب على ذلك أن الموظفين الدوليين لا تقرر لهم الحصانات إلا إذا أسبغها عليهم اتفاق صريح . وعدا ذلك لا تلزم الدول إلا بعدم التعرض لهم مع تمتع المحفوظات والمكاتب بالحصانة .

(١) أنظر المواد ١٧ ، ١٨ من اتفاقية زايأ وحصانات الأمم المتحدة .

غير أن الموظفين لا يمكنهم الدفع بالحصانة القضائية إلا إذا ورد النص صريحاً على ذلك^(١).

وللنظمات الحق — حالة وجود النص الصريح — في منح جوازات سفر لموظفيها تعترف بها وتقبلها سلطات الدول الأعضاء كسند صالح للسفر. وتلتزم الدول الأعضاء بفحص طلبات الحصول على التأشيرات في أقرب وقت ممكن، على أن تكون مصحوبة بشهادة تثبت سفر هؤلاء الموظفين لأعمال تتعلق بالهيئة، ويراعى منحهم كافة التسهيلات لضمان سفرهم في أقرب وقت^(٢).

(١) إرجع إلى مقاله : Law Preuss : *Privilèges diplomatiques et immunités des Agents investis de fonctions d'intérêt international*, A. J. p. 695.

أنظر أيضاً : Suzanne Basdevant : *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, 1830.

وقد ذهب مجلس عصبة الأمم عام ١٩٠٧ إلى ضرورة تشديد العقوبة على الخطيء من موظفيها. أنظر فيما يخص موظفي عصبة الأمم :

Ray : *Commentaires du Pacte de la S.D.N.*, p. 289.

وطبقاً للعادة (٧) من ميثاق العصبة تتمتع الموظفون بالحصانات الدبلوماسية، وتم عقد عدة اتفاقات بين العصبة وبين المجلس الفيدرالي السويسري شبتت الموظفين بنظرائهم من أعضاء البعثات الدبلوماسية الموجودة في برن. وقد فرق البكرتير العام للعصبة، في خطاب له بتاريخ ١٩ يوليو ١٩٢١ بين فئتين : (أ) فئة كبار الموظفين الذين تتوافر فيهم الصفة التمثيلية *vraiment représentatif* وقرر لهم الحصانة الشخصية والقضائية والحق في حماية خاصة. (ب) وفئة الموظفين الفنيين الإداريين *technique et manuel* وقرر لهم الحصانة القضائية عن الاعمال الرسمية التي تدخل في نطاق وظائفهم. وصدر قرار عام ١٩٢٦ أعفى كل الموظفين سواء أفراد الفئة الأولى أو الثانية وحتى الذين يتمتعون بالجنسية السويسرية من دفع الضرائب وخاصة الدخل.

وتنقضى المادة ١٩ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. يتمتع أعضاء المحكمة في مباحرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات الدبلوماسية. وفي ٢٦ يونيو ١٩٤٦ عقد اتفاق خامس بين رئيس المحكمة وبين وزير خارجية هولندا ينظم مدى هذه الحقوق.

أنظر مقالة : Manley Hudson, A. J., 1947, p. 17.

وأيضاً : Cavaré : *Le Droit International Public Positif*, p. 31.

(٢) المواد ٢٤، ٢٥ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، والمادة ٢٦ من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة.

وكما يخلص من اتفاقات مزايا وحصانات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة واتفاقات الإقامة المختلفة ، لا تمنح هذه الحصانات للموظفين لمصلحتهم الخاصة بل لصالح المنظمات . ولكل منظمة الحق في وعليها التزام بأن ترفع الحصانة الممنوحة للموظف في كافة الأحوال التي ترى فيها أنها تحول دون أخذ العدالة مجراها وأن رفعها لا يضر بمصلحتها . كما تلتزم المنظمات بالتعاون في كل الأوقات مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتحقيق العدالة ومراعاة تنفيذ لوائح البوليس وتجنب ما قد ينشأ من سوء استعمال هذه الحصانات .

وقد أثار إعفاء الموظفين الدوليين من الخضوع لأحكام القوانين واللوائح الوطنية اعتراضات عنيفة وقفت حجر عثرة في طريق نجاح مفاوضات اتفاقيات الإقامة ، والتصديق على الاتفاقيات الخاصة بحصانات المنظمات الدولية .

ومن جهة أخرى فإن مصلحة المنظمات في تأمين وتأكيـد حرية موظفيها في العمل بالنسبة لدولهم الأصلية ، واضحة ، غير أن كل ما توصلت إليه في هذا الشأن تعلق بإعفائهم من التزامات الخدمة الوطنية . وحصانات الموظفين الدوليين نبعت أساساً من تلك تتمتع بها البعثات الدبلوماسية ، ومن البديهي صعوبة تصور تطبيق الدولة لها على رعاياها الذين يعملون في المنظمات المستقرة على أراضيها وبخاصة ما تعلق منها بضريبة الدخل . وتلجأ بعض الحكومات ، تحت تأثير الرغبة في استقرار المنظمة بإقليمها ، إلى قبول شروط مجحفة بسيادتها . ونحن نرى ضرورة التزام الحدود المعقولة عند عقد مثل هذه الاتفاقيات وعدم منح المنظمة هذه المزايا والحصانات إلا بالقدر الضروري لقيامها بأعمالها^(١) .

(١) أظنر مؤلفنا المنظمات الإقليمية والمخصصة ، بالاشتراك مع الدكتور حافظ غانم ،

٣ - إساءة استعمال المزايا الحصانات :

هذا ولا يحق لسلطات الدولة أن تطلب إلى ممثلي الدول الأعضاء في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات ، أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه أو إلى موظفي المنظمات ، مغادرة البلاد التي يباشرون فيها وظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفته الرسمية . على أنه إذا ما أساء أحدهم استعمال ميزة الإقامة بأن أتى أعمالاً تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية ، كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب إليه مغادرة أراضيها . بشرط مراعاة القواعد التالية :

(١) ألا يطلب إلى ممثلي الدول الأعضاء أو الأشخاص المتمتعين بالحصانة الدبلوماسية مغادرة البلاد إلا وفقاً للإجراءات الدبلوماسية التي تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة .

(ب) أنه إذا كان الموظف من الطائفة التي لا تسرى عليها الحصانة الدبلوماسية ، فلا يجوز إصدار الأمر إليه بمغادرة أراضي الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة وعلى ألا تعطى هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذي للمنظمة ذات الشأن ، وإذا اتخذت إجراءات إبعاد الموظف كان الرئيس التنفيذي للمنظمة حق التدخل فيها لصالح الموظف الذي اتخذت ضده .

من كل ما تقدم ، نرى أن العرف الدولي قد جرى على إعطاء الهيئات الدولية مجموعة من المزايا والحصانات تسهل لها تحقيق الأغراض والأهداف المختلفة التي تنص عليها موائيقها . ولا شك في تعارض بعض هذه المزايا والحصانات مع حقوق الدول الأساسية ، ويمكن للدولة التخلص من هذه

المشاكل عن طريق النص على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع في الاتفاقيات التي تعقدها مع المنظمات^(١) . ذلك أننا ، كما سبق لنا القول ، في النطاق التعاقدى والدولة الحرية المطلقة في رفض ما تراه من الالتزامات ضاراً بحقوقها في السيادة الوطنية .

(١) راجع مؤلفنا السابق الإشارة إليه ، ص ١٦٢ .

القسم الثاني

التنظيم القنصلي

وينقسم إلى الفصول التالية :

- الفصل الأول : تطور النظام القنصلي .
- الفصل الثاني : التكيف القانوني للنظام القنصلي .
- الفصل الثالث : الحصانات القنصلية .

الفصل الأول

تطور النظام القنصلي

ترجع أصول النظام القنصلي إلى الرغبة المتبادلة للأمم في حماية تجارتها ومصالحها التجارية في الخارج . والتمثيل القنصلي قديم : فقد جرى الأجانب في اليونان وروما القديمة على اختيار أحد مواطنهم ليقوم بحمايتهم ورعاية مصالحهم المختلفة . وفي العصور الوسطى^(١) جرت عادة التجار في مدن إيطاليا وأسبانيا وفرنسا التجارية على اختيار واحد أو أكثر منهم يحكم فيما يشور بينهم من منازعات وأطلق عليه لفظ « القنصل القاضى » أو القنصل التاجر^(٢) . ثم نقل التجار الأوروبيون هذا النظام معهم إلى البلاد الشرقية التي استقروا فيها بعد الحروب الصليبية . وتبعت كل جماعة من التجار المتمتعين بجنسية واحدة ، قنصل واحد . واتسعت سلطات هؤلاء القناصل بعد عقد الاتفاقات مع سلاطين وأمراء الشرق ، وهذا هو مصدر وأساس نظام الامتيازات الأجنبية التي تمتع بها الأجانب في البلدان الشرقية المختلفة . وتمتع القناصل بسلطة مباشرة الاختصاص القضائى المدنى والجنائى على رعايا دولهم ووقع عليهم عبء حمايتهم ورعاية امتيازاتهم وممتلكاتهم .

وانتقل هذا النظام من الشرق إلى الغرب في القرن الخامس عشر بعد ازدياد المعاملات التجارية بين دول أوروبا وإماراتها المختلفة . وظهر قناصل إيطاليون في هولندا ولندن ، وقناصل إنجليز في هولندا والسويد والنرويج

(١) أنظر بادفورد ولنسكولن ، المرجع السابق ، ص ٤٧٦ . وأيضاً كافارى ،

المرجع السابق ، ص ٢٥ .

والدائمك وإيطاليا . وبأشر هؤلاء القناصل الاختصاص القضائي المدني والجنائي على مواطنيهم^(١) . ولما قويت الدولة في أوروبا ، بعد تغير الأوضاع السياسية وبعد أن وسعت الدول من سلطاتها^(٢) وقضت على أمراء الإقطاع ، ازدادت عنايتها بنظام القناصل وصيغتهم بالصفة العامة ونظمت اختصاصاتهم وقواعد تعيينهم وأحلت محل القنصل المختار electus القنصل المعين missi . وترتب على ذلك أن تغيرت طبيعة الوظيفة القنصلية في البلاد الغربية عنها في البلاد الشرقية ، خاصة بعد أن انتزعت الدولة الأوروبية الحديثة لنفسها سلطة القضاء ورفضت منح القناصل سلطة ممارسة القضاء على مواطنيهم . واستقر الوضع على ذلك بعد معاهدة وستفاليا ، واقتصر نشاطهم على المسائل الإدارية وعلى رعاية مصالح دولهم ومواطنيهم التجارية والاقتصادية والملاحية ولهم ، بهذا الوصف ، وظائف مهمة تتزايد حتى وقتنا هذا .

أما في البلاد غير المسيحية ، فقد ظل القناصل حتى وقت قريب يمارسون سلطة القضاء بين مواطنيهم ، وخاصة في البلاد الشرقية التي خضعت لنظام الامتيازات الأجنبية .

(١) أنظر رد سلوب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٢) أنظر أوبنهايم ، ١٩٣٧ ، ص ٦٤٤ وما بعدها .

المفصل الثاني

التكليف القانوني للنظام القنصلي

العلاقات القنصلية تحكمها مجموعة كبيرة من القواعد مصدرها اللوائح الداخلية الوطنية ومجموعة من العادات والمعاهدات القنصلية^(١). إلا أنه لا توجد قواعد جامعة موحدة تحكم النظام القنصلي وذلك لكثرة هذه المصادر من ناحية، وتعارضها من ناحية أخرى. ويمكن القول بأن القنصل موظف عام رسمي يقيم في إقليم الدولة بقصد ممارسة مجموعة من الاختصاصات تحددها القوانين الداخلية، وأهمها حماية المصالح التجارية والملاحية للدولة الموفدة له. ولا ينطبق على القنصل وصف الممثل الدبلوماسي بالمعنى المفهوم من هذا اللفظ، ذلك أن الاختصاصات التي عهد بها إليه في الماضي لم ترتبط بسيادة الدولة أو بمجموعة السياسات التي تتبعها في المجالات الدولية. بل اقتصر نشاطه دائماً على الجزء الخاص منها بالاقتصاد والتجارة.

ولما كان الغرض من إرسال القناصل هو حماية المصالح التجارية المتبادلة، فقد جرى العمل على عدم تدخل القنصل في الاتصالات السياسية التي تدور بين كل من الدولتين المتبادلتين للتمثيل القنصلي، مع إعطائه الحق في الاتصال فقط بالسلطات الإدارية المحلية للدولة التي يباشر عمله فيها، وقد تعهدت الدولة إلى القنصل مباشرة وظيفة من الوظائف الدبلوماسية، وتلجأ الدول الصغرى إلى

(١) مثل اللائحة القنصلية Consular Act التي أصدرتها إنجلترا عام ١٨٢٥ ، واتفاقية هافانا الخاصة بالقناصل والتي أسفر عنها المؤتمر السادس للدول الأمريكية عام ١٩٢٨ . انظر أوبنهايم ١٩٣٧ ، ص ٦٤٤ وما بعدها . انظر أيضاً كاتاري . المرجع السابق ، ص ٢٦ .

هذا الحل توفيراً للنفقات . وبلاحظ هنا أن القنصل في هذه الحالة لا يتمتع بالصفة الدبلوماسية ولا تترتب له الامتيازات الدبلوماسية ما لم ينص على ذلك صراحة في الاتفاقية القنصلية التي وقعت عليها كل من الدولتين .

والوضع يختلف حالة جمع المبعوث بين وصف القنصل ووصف القائم بالأعمال ، إذ هو يجمع هنا بين وظيفتين مختلفتين : فهو وصفه قائماً بالأعمال هو مبعوث دبلوماسي يتمتع بكل الحصانات الدبلوماسية ، بشرط أن يحمل معه خطاب الاعتماد . وبوصفه القنصلي لا يترتب له أى حق قانوني فيها إلا إذا نص على خلاف ذلك^(١) .

أولاً - أنواع القناصل :

يفرق عادة بين نوعين من القناصل :

١ - القناصل المبعوثون « المعينون »^(٢) : ويطلق عليهم أيضاً لفظ القناصل المحترفين . وهم فئة ترسلها الدولة إلى دولة أخرى لمباشرة الوظيفة القنصلية . وتختارهم الدولة من رعاياها ليمارسوا الخدمة القنصلية بصفة دائمة . وهم موظفون تابعون للدولة تدفع لهم مرتباتهم ، وتمنعهم من ممارسة أى عمل آخر بجانب عملهم الرسمي .

٢ - القناصل المنتخبون^(٣) : وتختارهم الدولة من بين التجار المقيمين بإقليم الدولة الأجنبية ، ولا تسبغ عليهم الوصف العام بل تعتبرهم وكلاء عنها .

(١) انظر ردسلوب ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ .

(٢) Consules missi

(٣) Consules electi . انظر حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول القانون

الدولى ، ١٩٥٣ ، ص ١٤١ .

وقد تختارهم الدولة الموفدة من بين رعاياها أو من رعايا دولة أخرى ، ويباشرون أعمالهم القنصلية بجانب أعمالهم الخاصة العادية^(١) . وهذه الفئة لا تملك القيام إلا بمجموعة من الاختصاصات المحددة ، كالتأشير على جوازات السفر وما هو شبيه بذلك من الأعمال .

وتقتصر بعض الدول على تعيين قناصل من الفئة الأولى « كفرنسا » . وتجري معظم الدول على إرسال الفئتين ، وذلك تبعاً لأهمية الدائرة القنصلية . ولا تفرق القواعد الدولية بين القنصل المعين والقنصل المختار ، غير أن الأول يتمتع بسلطات واختصاصات أكثر . كما تقرر الاتفاقات القنصلية مجموعة من الامتيازات يتمتع بها القنصل المعين .

ويجرى العمل عند تعيين القناصل الفخريين على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل . وهذا هو ما تجرى عليه الجمهورية العربية المتحدة التي ترخص بقبول قناصل فخريين من الأجانب بشرط المعاملة بالمثل^(٢) . وتتطلب توافر الشروط التالية لقبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب في مصر :

(أ) أن يثبت للجهات المختصة أنه من ذوى المكانة والسمعة الطيبة والسلوك الحسن .

(ب) أن يكون مطلوباً اعتماداً في إحدى المدن المرخص بتعيين قناصل فخريين بها وهى : القاهرة والإسكندرية وبورسعيد والاسماعيلية والسويس^(٣) .

(١) ولهذا النظام عيوبه ، إذ قد يفضل القنصل المنتخب مصالحه الشخصية على المصالح الرسمية العامة .

(٢) قرار ٧ نوفمبر ١٩٥٤ بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب ، الوقائع عدد نوفمبر ١٩٥٤ .

(٣) أضاف إليها قرار نائب وزير الخارجية الصادر في ٤ يناير ١٩٦٠ دمشق والاذقية وحلب .

على أنه يشترط بالنسبة لقبول قناصل فخريين بالقاهرة ألا يكون للدولة الطالبة بعثة تمثيلية دبلوماسية بها . واستثناء من هذه القاعدة ، يستمر اعتماد القناصل المعيّنين قبل صدور القرار سواء كانوا في المدن الغير مرخص بإنشاء قنصليات فخرية بها أو كانوا معيّنين بالقاهرة وكان للدولة التابعين لها بعثة تمثيلية بها وذلك حتى تنتهى مهمتهم بسبب من الأسباب .

(ح) أن يكون من رعايا الدولة الطالبة أو من رعايا دولة أخرى تعترف بها إذا لم يوجد بين رعايا الدولة الطالبة من تتوفر فيه الشروط المنصوص عليها . ويجوز سحب الاعتماد إذا ما تخلف شرط من هذه الشروط بعد التعيين .

ولا يجوز للقنصل الفخري مباشرة أعماله رسمياً إلا بعد إبلاغه قرار الاعتماد الذى تصدره وزارة الخارجية بناء على طلب مقدم من الدولة الطالبة بالطريق الدبلوماسى .

ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية تعيين قناصل ونواب قناصل فخريين فى بعض البلاد التى يكون للجمهورية العربية مصالح فيها . ويكون لهم نفس اختصاصات أعضاء بعثات التمثيل القنصلية ، ولا يتقاضى القناصل ونواب القناصل الفخريين مرتبات من الدولة ، ولرئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية أن يقرر لهم مكافآت^(١) .

ثانياً — ترتيب درجات القناصل :

لا توجد هنا قاعدة دولية ملزمة ، ولكل دولة حرية تحديد وترتيب درجات القناصل الذين توفدهم إلى الخارج . وعادة يتم اختيارهم بنفس الطريقة التى يتم بها اختيار المبعوثين الدبلوماسيين . ويمكن تقسيمهم إلى الطبقات

(١) قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل بالقانون رقم ٢٣١ لسنة ١٩٥٩ .

التالية (١):

١ — قنصل عام : ويعين كرئيس لعدة دوائر قنصلية ويخضع لإشرافه في هذه الحالة بقية أفراد الهيئة القنصلية التابعة لدولته ، ويعاونه في عمله — كل في الدائرة المخصصة له — القناصل ونواب القناصل . وقد يعين كرئيس لدائرة قنصلية مهمة كبيرة .

٢ — قنصل : ويعين رئيساً لدائرة قنصلية معينة وعادة يكون ذلك في المدن والموانئ فقط .

٣ — نائب قنصل : ويرسل للمراكز التجارية القليلة الأهمية نسبياً ، ويساعد القنصل العام أو القنصل . كما يتمتع بالصفة القنصلية مما يسمح له بالقيام بالاختصاصات القنصلية حالة غياب أحدهما ، وتمنح اللوائح الداخلية في بعض الدول ، القناصل حق تعيين نوابهم بشرط اعتماد دولهم لهذا التعيين .

٤ — الوكيل القنصلي : وهو موظف له الصفة القنصلية يعينه القنصل العام أو القنصل بعد موافقة دولته لمباشرة بعض المهام القنصلية في مدينة تدخل في دائرة اختصاصه . ولا يحق للوكيل القنصلي الاتصال المباشر بسلطات دولته ، إذ هو يعمل تحت إشراف القنصل الذي قام باختياره .

(١) نظم القانون رقم ٧٤ لسنة ١٩٥٩ درجات السلك القنصلي على الوجه التالي :

١ — قنصل عام .

٢ — قنصل من الدرجة الأولى .

٣ — قنصل من الدرجة الثانية .

٤ — قنصل مساعد .

٥ — نائب قنصل .

٦ — ملحق .

انظر صفحة ١٠٦ وما بعدها من هذا المؤلف .

ثالثاً — تعيين القناصل :

هذا وتحدد اللوائح الداخلية للدولة الموفدة الشروط والمؤهلات اللازم توافرها في شخص من يشغل الوظيفة القنصلية . ونظراً لأن الوظائف القنصلية لها الصبغة المحلية ، تقوم معظم الدول بتعيين عدة قناصل في أقاليم الدول الأخرى ، ويتحدد اختصاص كل واحد منهم بالدائرة أو المنطقة التي يعين فيها . وعادة يكون مقر القنصلية المدن التجارية الكبرى والموانئ الهامة . ويعمل كل منهم مستقلاً عن الآخر ، وله حق الاتصال المباشر مع وزارة خارجية الدولة التابع لها . ولا يجوز للقنصل مباشرة الوظائف القنصلية لحساب دولة أخرى إلا بعد موافقة دولته والدولة الموفد لديها^(١) . ويحدد الاتفاق القنصلي الذي وقعت عليه الدولتان الدوائر القنصلية المختلفة والاختصاصات التي يباشرها قناصل الدولتين والحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها . ويلاحظ أن سلطات القنصل تتحدد بالدائرة القنصلية التي يمارس وظائفه فيها كما يتمتع فيها بالامتيازات القنصلية التي قد تقررها له السلطات المحلية .

ويخضع القنصل ، كقاعدة عامة ، لرئيس البعثة الدبلوماسية التابعة لدولته إذ تعطى التشريعات الداخلية ، للمبعوث الدبلوماسي ، حق الإشراف على قناصل دولته ومراقبة أعمالهم المختلفة . كما تعطى له حق إصدار الأوامر والتعليمات التي يلتزم القناصل بتنفيذها . ومن جهة أخرى ، يجب على رئيس البعثة الدبلوماسية حماية قناصل دولته من تعرض السلطات المحلية لهم .

ويتبع جميع أعضاء بعثة التمثيل القنصلي للجمهورية العربية المتحدة في الخارج^(٢) ، رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسي المعتمد في البلد أو البلاد التي يؤدون

(١) يجوز بقرار من رئيس الجمهورية بناء على اقتراح وزير الخارجية إسناد رعاية بعض المصالح في بلد أو أكثر إلى الممثل القنصلي لبلد صديق .

(٢) مادة ٥٧ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ .

علمهم فيها ويخضعون لإشرافه وعليهم تنفيذ ما يصدره اليهم من الأوامر في حدود اختصاصاتهم . ومع ذلك يجوز للبعثات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة أن تتصل رأساً ببعض الوزارات الأخرى غير وزارة الخارجية ، كوزارة الداخلية مثلاً بالنسبة للأعمال المتعلقة بجوازات السفر أو التأشيرات . ولا يجوز لرئيس البعثة القنصلية التابعة للجمهورية العربية المتحدة الاتصال بالسلطات المركزية لحكومة الدولة الموفد إليها إلا عن طريق البعثة الدبلوماسية التابع لها إن وجدت . فإن لم توجد يجوز له الاتصال بتلك السلطات إذا كان العرف المحلى يسمح بذلك ، وإلا وجب عليه الرجوع إلى وزير الخارجية للاتصال بهذه السلطات بالطريق الدبلوماسي^(١) .

١ — تعيين القناصل وقبولهم :

سبق لنا القول أن تعيين القناصل عمل داخلي تقوم به السلطات الدستورية المختصة طبقاً للقواعد الداخلية . ويجرى العمل على قيام رئيس الدولة بتعيين القناصل ، وقد تختص الحكومة بذلك عن طريق وزير خارجيتها . وقد يقوم به القنصل العام أو القنصل بشرط موافقة دولته على التعيين .

ويحمل رئيس البعثة القنصلية معه خطاب تعيين^(٢) يحدد اسمه وطبقته وسلطاته ومقر القنصلية . ويتولى المبعوث الدبلوماسي للدولة الموفدة للقنصل ، تقديم خطاب التعيين لوزير خارجية الدولة المعتمد لديها . ويتم قبول القنصل بقيام رئيس الدولة أو السلطة المختصة وفقاً للقوانين الداخلية بإصدار البراءة القنصلية^(٣) . وتصدر البراءة عادة إمافى وثيقة منفصلة وإما بالتصديق على نفس خطاب التعيين .

(١) مادة ٤ من التعليمات القنصلية للجمهورية العربية الصادرة في ١٣ يوليو ١٩٥٩ .

(٢) Patent or Commission — Lettre de Provision .

Exequatur .

(٣)

هذا وقد ترفض الدولة الموفد لديها القنصل إصدار البراءة لأسباب خاصة . كما يجوز لها سحبها إذا ما خالف القنصل التشريعات المحلية أو إذا ما تداخل في شئونها الداخلية . ويترتب على سحب البراءة إنهاء الصفة الرسمية للقنصل ، ولا أثر لهذا الإجراء على العلاقات الدبلوماسية التي تظل قائمة بين الدولتين .

هذا وتدمج بعض الدول^(١) ومنها الجمهورية العربية المتحدة السلكين الدبلوماسي والقنصلي في سلك خارجي واحد . ولذلك تنطبق القواعد التي سبق لنا شرحها عند الكلام على تعيين وشروط خدمة ومراتب ورواتب وقواعد نقل رجال السلك الدبلوماسي على رجال السلك القنصلي العربي ، فيرجع إليها .

٢ — التمثيل القنصلي والاعتراف :

حق تبادل التمثيل القنصلي هو رخصة تمتلكها الدول ذات السيادة . ويتوقف الأمر في حالة الدول ناقصة السيادة ، على ظروف كل دولة . وعادة لا تتمتع الدول أعضاء الاتحادات الفيدرالية بهذا الحق إلا إذا قرر دستور الاتحاد الفيدرالي عكس ذلك .

وإرسال البعثات القنصلية يتم بالاتفاق ، كما سبق لنا القول . ولا شك في أن تزايد العلاقات الاقتصادية والتجارية كان له أثره الكبير في قبول الدول الدخول في علاقات قنصلية . غير أن ترتيب التبادل القنصلي على رغبة الدول المتبادلة في حماية المصالح التجارية المختلفة أدى إلى إبعاده عن النطاق السياسي ،

(١) ومنها روسيا والولايات المتحدة وإنجلترا . انظر الباب الخامس من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ . وتنص المادة ٦٧ منه على أن يعتبر أعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي الذين يعملون بديوان وزارة الخارجية وأعضاء البعثات الدبلوماسية والقنصلية وحدة واحدة .

بما دفع بجزء كبيرة من الفقه إلى إنكار ترتيب الاعتراف على تبادل التمثيل
القنصلي . فإذا ما تبادلت دولة التمثيل القنصلي مع دولة أو حكومة جديدة
لم يترتب على ذلك الاعتراف بها قانوناً ، وفقاً لهذا الرأي . ويؤيد العمل
الدولي هذه الفكرة .

والمثل التقاليدى الذى يسوقه الشراح عادة فى موضوع العلاقة بين التمثيل
القنصلي ومشكلة الاعتراف هو ما قرره اللجنة الاستشارية التى شكلتها الجمعية
العامة لعصبة الأمم^(٣) فى سنة ١٩٣٣ لبحث مشكلة عدم الاعتراف بمنشوكيو
من أنها لا تعد تعيين القناصل عملاً ينطوى على الاعتراف بمنشوكيو . وقد
استندت اللجنة فى رأيها إلى أن هؤلاء المندوبين قد عينوا بفرض تمكين
حكوماتهم من تتبع سير الأمور فى منشوكيو وحماية رعاياها .

ويذهب البعض الآخر إلى أن تعيين القنصل وممارسته لأعماله المختلفة مع
ما يتطلبه ذلك من اتصالات بالسلطات الرسمية الداخلية ، يمكن تأويله
بالاعتراف الضمنى بالدولة .

والرأى الراجح فقهاً ، هو أنه إذا ما عين القنصل وصدرت له البراءة كان
معنى ذلك الاعتراف الضمنى بالدولة أو الحكومة الجديدة الموفدة له . أما إذا
لم تعينه الدولة بطريقة رسمية أو لم تصدر له الدولة المفود لديها البراءة ، لم يترتب
على ذلك الاعتراف بالدولة أو بالحكومة التى يمثلها . ومثل هؤلاء الأشخاص
لا يصدق عليهم الوصف القنصلي رغم منح السلطات المحلية لهم ، لأسباب سياسية ،
رخصة ممارسة الوظائف القنصلية . ولذلك يجب على الدولة ، التى تريد تجنب
الاعتراف بالحكومة أو بالدولة الجديدة ، أن تحتفظ عند قبولها تبادل القناصل .

(١) انظر عبد الله العريان ، المرجع السابق ، صفحة ١٥ . انظر أيضاً هال ،

المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، ومور المرجع السابق ، صفحة ٧٢ . وأيضاً

رابعاً — اختصاصات البعثات القنصلية :

وتحددتها تفصيلاً مجموعة كبيرة من القواعد العرفية الدولية والاتفاقات القنصلية والتجارية واللوائح والتعليقات القنصلية الداخلية . وقد ازدادت المهام القنصلية التي يقوم بها القناصل في الخارج ، بعد تزايد طرق المواصلات الدولية وتقدمها . غير أن الوظائف التقليدية للبعثات القنصلية بقيت على حالها ، وهي على التوالي :

١ — العمل على تقدم التجارة والصناعة .

٢ — الإشراف على الملاحة البحرية .

٣ — حماية ومساعدة الرعايا .

٤ — التوثيق .

وبلاحظ أن الأصل فيها هو عدم تمتع القنصل بالوصف التمثيلي بالمعنى الصحيح . وينبئ على ذلك ، عدم ممارسة القنصل لحق التفاوض لإلبناء على توكيل وتصريح خاص من جانب حكومته^(١) .

١ — العمل على تقدم التجارة والصناعة :

يشرف القناصل على تنفيذ المعاهدات التجارية ، ويرسلون بانتظام التقارير الدورية المكتوبة لدولتهم عن كل ما يتصل بالتجارة والصناعة في الدولة التي يقومون بأعمالهم فيها . ويقدمون المعلومات اللازمة لمواطنيهم من التجار والصناع . والقناصل أولاً ، هم موظفون إداريون وتجاريون . وبوصفهم عملاء تجاريين

(١) "Pour investir un Consul du pouvoir de négocier, il faut drait un mandat spécial de son Gouvernement". Hassaurek : Equateur-Etats-Unis, 17 août 1865, Commission de Guyaquil, Affaire des Navires Medea et Good Return. De la Pradelle et Politis : *Rec. des Cours*, t. II, 429.

للدولة ، يقومون بتمثيل مصالح مواطنيهم التجارية في كل ما يتعلق منها
بالملاحة أو الصناعة أو الصيد .

ويلزم الباب الرابع والعشرون من التعليمات القنصلية للجمهورية العربية
المتحدة رؤساء البعثات القنصلية في البلاد التي لا يوجد فيها تمثيل تجاري
تزويد وزارة الخارجية بتقرير شهري عن الأحداث الاقتصادية وحركة
التجارة بين البلد وبين الجمهورية العربية المتحدة ، وتقرير سنوي عن الأحوال
الاقتصادية العامة للبلد ^(١) .

٢ — الإشراف على الملاحة البحرية :

يقوم القنصل بمراقبة البواخر التجارية التي تحمل علم دولته في الموانئ التي
تدخل في دائرة اختصاصه ، ويراجع دفاتها وينظر في المسائل المتعلقة بالنظام
فيها ليتأكد من احترام قوانين دولته داخلها ، ويفصل في المنازعات التي
قد تقوم بين الربانة والبخارة ، ويقوم بمساعدة الفقراء والمعوزين منهم
ويشرف على إعادة ترحيلهم إلى بلادهم .

وتنص التعليمات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة على أن يقوم رؤساء
بعثات التمثيل القنصلية في الموانئ الأجنبية الواقعة في دائرة اختصاصهم مقام
سلطات الموانئ في الجمهورية العربية المتحدة فيما يتعلق بممارسة الشئون الإدارية
للملاحة بالنسبة لتحركات البواخر التي تحمل علم الجمهورية ، أو في المنازعات
التي تنشأ بين ربانة السفن وبجارتها من المواطنين ^(٢) . ورئيس البعثة القنصلية
سلطة منح السفن التي تبني في الخارج لحساب الجمهورية العربية المتحدة إجازة

(١) أنظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ١٨٤ وما بعدها .

(٢) المادة ٣٦٦ من التعليمات القنصلية ، لسنة ١٩٤٩ .

تبيح لها الإبحار رافعة علم الجمهورية وذلك حتى يتم تسجيلها^(١). وله أن يأذن لربانة السفن باقتراض المبالغ اللازمة لها وذلك إذا طرأت حاجة ملحة لها أثناء سفرها^(٢). كما يتولى مهمة التصديق على دفاتر يومية السفن والتقارير المقدمة من ربانة سفن الجمهورية العربية المتحدة التي تكون استهدفت هي أو حمولتها أو بحارتها لحوادث جسيمة أثناء رحلتها في طريقها إلى الميناء الواقع في دائرة اختصاص البعثة^(٣). كما يقوم بعمل المحاضر اللازمة عن المنازعات التي تقع بين ربان السفينة أو بحجرتها والملاحين بخصوص الأجور وغيرها، وذلك إذا لم يكن من المستطاع التوفيق بين هؤلاء^(٤). وعلى ربان كل سفينة تابعة للجمهورية العربية المتحدة أن يتقدم خلال أربع وعشرين ساعة إلى القنصل في المرفأ الذي رست فيه سفينته ومعه الوثائق التالية: دفتر السفينة، رخصة السفر، المانيفستو، الشهادة الصحية^(٥). ويختص القنصل بالتأشير على بيان حولة البضائع المانيفستو إذا كانت هذه البضائع مشحونة برسم أحد موانئ الجمهورية العربية المتحدة بصرف النظر عن جنسية السفينة التي تحملها، ويكون التأشير من البعثة القنصلية التي يقع في دائرتها مرفأ التصدير إن وجدت أو من البعثة التي يقع في دائرتها آخر مرفأ ترسو فيه قبل الوصول^(٦).

وعلى بعثات التمثيل القنصلية مراعاة الأحكام الواردة في القوانين والتشريعات

(١) المادة ٣٦٧ من التعليمات القنصلية.

(٢) المادة ٣٦٨ من التعليمات القنصلية.

(٣) المادة ٣٦٩، ٣٧٠ من التعليمات القنصلية.

(٤) المادة ٣٧١ من نفس التعليمات.

(٥) المادة ٣٧٢ من التعليمات القنصلية.

(٦) المادة ٣٧٣ من التعليمات القنصلية.

المخصصة بالبحرية التجارية وبصفة خاصة فيما يتعلق بحفظ النظام والتأديب في
البواخر وبسلامة السفن^(١).

٣ — حماية ومساعدة الرعايا :

وهي إحدى الوظائف الرئيسية التي يقوم بها القنصل ، وإحدى
الأهداف التي قصدت الدولة إلى تحقيقها بإرسالها البعثات القنصلية . ولهذا
الغرض يحتفظ القنصل بسجل يقيده فيه أسماء وعناوين مواطنيه المقيمين بدائرة
اختصاصه ، حتى يلجأ إلى حمايتهم والدفاع عن مصالحهم وإسداء النصح
والمشورة لهم عند الحاجة . كما يقوم بمساعدة الفقراء والمعوزين والمرضى وبرعاية
مصالح التوفين منهم . وإذا ما انهم أحد مواطنيه بجريرة فعلية الاتصال
بالسلطات المحلية لمراقبة سير المحاكمة . ويلاحظ أن واجب القنصل في الحماية
يقتصر على رعايا دولته فقط ، وللدولة الموفدة له أن تكلفه بالإشراف على
رعايا دولة أخرى لم تقم بإرسال قنصل لها في الدائرة القنصلية التي يعمل بها .
وعلى القناصل حماية الرعايا من الإجراءات التحكيمية والتعسفية التي قد يكونوا
محلا لها من جانب السلطات المحلية . وقد ورد النص على ذلك في عدة اتفاقات
قنصلية^(٢).

(١) وتنص المادة ٦٥ من قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ على أن يباشر أعضاء بعثات
التمثيل القنصلية الاختصاصات المحولة للقناصل بموجب القوانين أرقام ٤٥ لسنة ١٩٣٤ بشأن
الاختصاص القضائي للقناصل المصريين و ١٣٢ لسنة ١٩٣٩ بشأن المحافظة على النظام
والتأديب في البواخر و ٢١ لسنة ١٩٤٠ بشأن سلامة السفر . وكذلك سائر الاختصاصات
المحولة للقناصل بمقتضى القوانين الأخرى واللوائح والعرف .

(٢) أنظر المعاهدات التالية : المادة ١٥ من الاتفاق القنصل بين ألمانيا وتركيا بتاريخ

٢٨ مايو ١٩٢٩ ، و اظر :

Rec. des traités de la S.D.N., Vol. CXXXIII, p. 257.

والمادة ١٦ من الاتفاقية الألمانية اللتوانية بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٢٨ ، والمادة ١٦ من

الاتفاقية الألمانية البلغارية بتاريخ : يونيو ١٩٢٩ نفس المرجع : Vol. XC, p. 254

وتنص اللوائح والتعليقات الصادرة في الجمهورية العربية المتحدة على قيام أعضاء بعثات التمثيل القنصلية بمساعدة وحماية مواطنيهم الموجودين في دائرة اختصاصهم وعليهم أن يحافظوا على مصالح التجارة والصناعة للجمهورية العربية المتحدة. كما تنص على أن يخصص في كل قنصلية سجل لقيد أسماء المواطنين المقيمين في دائرة اختصاصها ويكون القيد فيه بناء على ما يقدم من المستندات التي تثبت جنسيتهم. ويجب على القناصل قيد مواليد مواطنيهم ووفياتهم في حدود دوائر اختصاصهم وعليهم اتخاذ جميع الإجراءات التحفظية في حالة وفاة أحد مواطنيهم عن أموال في دوائر اختصاصهم وعلى الأخص متى كان الورثة غائبين أو كان بينهم ناقصو أو عديمو أهلية لا ينوب عنهم أحد. وعليهم أن ينوبوا عن هؤلاء الورثة أمام القضاء.

وبياشر القناصل كل ذلك في حدود العادات والانفاقات والمعاهدات على ألا تتعارض هذه الاختصاصات مع قوانين البلاد التي يؤدون فيها أعمالهم^(١) ويلاحظ أن هذه الوظيفة هي التي تبرر الصفة العامة التي يتمتع بها القناصل كما تبرر حقهم في الاتصال بالسلطات المحلية والامتيازات المختلفة التي يتمتعون بها.

هذا ويجب ملاحظة أن القناصل ليس لهم بأي حال حق استخدام العنف ضد أحد مواطنيهم^(٢).

٤ — التوثيق والتصديق.

يقوم القنصل بعمل الموثق نيابة عن موظفي دولته : فيحرر عقود زواج

(١) أنظر المواد ٦٢ — ٦٤ من القانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤.

(٢) قضية مدام كازنيكيتا بين الولايات المتحدة وروسيا. أنظر :

مواطنيه ويصدق عليها ، ويصدق على التوثيق والإمضاءات ويجرز العقود الرسمية والوصايا وشهادات الاعتراف بالبنوة وإعلانات الوراثة وفقاً لقوانين دولته^(١) . كما يقوم بتحرير جوازات السفر لمواطنيه والتصديق عليها وإعطاء التأشيرات على جوازات سفر الأجانب الذين يرغبون في زيارة أقاليم دولته . وكل هذه الوظائف لا يتمتع بها القنصل إلا إذا ورد النص عليها في معاهدة التبادل القنصلي التي توقع عليها كل من الدولتين .

وتنص لوائح الجمهورية العربية المتحدة^(٢) على قيام القناصل بتحرير عقود الزواج متى كان كل من الزوجين عربى الجنسية والتصديق على الزواج الذى انقضى صحيحاً أمام السلطات المحلية الأجنبية . وتحرير إعلانات الطلاق والتصديق عليه وشهادات الاعتراف بالبنوة وتحرير إعلانات ثبوت الوراثة والتصديق على إمضاءات مواطنيهم وتحرير جميع الإقرارات القانونية الصادرة منهم ، إعطاء شهادات بقاء على قيد الحياة لمواطنيهم وكذلك للأجانب إذا كانوا في حاجة إلى استعمالها في مصر . إصدار جوازات سفر لمواطنيهم وتجديدها والتأشير على سفر الأجانب . واستلام الوصايا من مواطنيهم والمحافظة عليها وتحرير التصرفات الصادرة منهم وكذلك التصرفات التى يكون فيها الصادر منهم التصرف أو أحدهم من الأجانب إذا كانت متعلقة بأموال موجودة في الجمهورية العربية المتحدة وتكون لهذه المحررات قوة المحررات الرسمية الصادرة في الجمهورية . كما يقومون بتسليم صور رسمية من المحررات التى يقومون بتحريرها مترجمة إلى لغة البلاد

(١) ذهبت بعض لجان التحكيم إلى أن الشهادات القنصلية لا تكن لإثبات الجنسية ، مخالفة بذلك ما يقضى به العرف بصحتها عادة . قرار اللجنة الألمانية المكسيكية في قضية كارلوس كلب . A.J., 1930, p. 610.

(٢) أظن قانون رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ والتعليقات القنصلية للجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٥٩ .

التي يؤدون فيها أعمالهم وكذلك صورة مترجمة إلى اللغة العربية من المحررات المكتوبة بلغة تلك البلاد . التصديق على الإمضاءات الموقع بها على المحررات الصادرة من سلطات البلاد التي يؤدون فيها أعمالهم إذا كان الغرض من تلك المحررات الاحتجاج بها أمام سلطات الجمهورية العربية المتحدة . وكذلك التصديق على الإمضاءات الموقع بها على المحررات الصادرة من السلطات العربية إذا كان الغرض الاحتجاج بها أمام السلطات الأجنبية .

كما يقوم القناصل بالحكم بصفة محكمين متى رفع الأمر اليهم في المنازعات القائمة بين مواطنيهم الموجودين في دوائر اختصاصهم بشرط أن يتنازل الخصوم في مشاركة التحكيم عن جميع طرق الطعن في الحكم وأن يرخصوا العضو بعثة التمثيل القنصلية بأن يمثل حكم مفوض له بالصلح غير مقيد في عمله بالإجراءات والقواعد القانونية . ويجب أن تحرر مشاركة التحكيم حسب الأشكال التي يحددها القانون المحلي ، فإن كان لا يعترف بصحة مشارطات التحكيم على النحو المتقدم ، فإنه يجب الامتناع عن تحريرها احتراماً للقوانين المحلية .

وظاهر مما تقدم ، اتساع الوظائف القنصلية وتشابكها مع بعض الوظائف التي يقوم بها عادة المبعوث الدبلوماسي . والحدود الفاصلة بين النظامين في طريقها إلى الزوال . ولعل الباعث على ذلك هو تأثير ازدياد وتقدم وسائل الاتصال بين الدول ، ففي حين تزداد أهمية النشاط القنصلي تبعاً لازدياد الرواج الاقتصادي والتجاري ، تقل أهمية الوظيفة الدبلوماسية تبعاً لدخول الحكم عن طريق المؤتمرات المشتركة في علاقات دولية مباشرة واستغنائهم بالتالي عن المبعوثين الدبلوماسيين . مما يقلل من أهمية وظيفة التفاوض وهي إحدى الوظائف الرئيسية التي يقوم بها الدبلوماسي عادة .

خامساً — انتهاء مهمة رجال السلك القنصلي :

تنتهى مهمة القناصل بإحدى الأسباب التالية :

١ — الوفاة : ولا يجوز للسلطات المحلية في هذه الحالة المساس بمحفوظات القنصلية ، التي تبقى تحت رعاية موظف مسئول في القنصلية أو تحت إشراف قنصل تابع لدولة أخرى وذلك حتى يصل خليفة القنصل المتوفى .

٢ — الاستدعاء : سواء بناء على رغبة الدولة الموفدة أو الدولة الموفد إليها

٣ — سحب البراءة والطرده : وذلك حالة خروج القنصل عن حدود وظيفته أو نتيجة لقيامه بعمل غير مشروع ولا يترتب على ذلك أى تأثير على العلاقات الدبلوماسية التي تظل مستمرة بين الدولتين .

٤ — الحرب : ويختلف الفقه فى أثر قيام حالة الحرب على العلاقات القنصلية . ويذهب بعضهم إلى استمرارها نظراً لأن القناصل ليست لهم الصفة السياسية . هذا وتجوز للدول عادة على استدعاء رجال سلكها السياسى والقنصلى إذا قامت الأعمال العدوانية بينها وبين دولة أخرى . ولا يجوز للسلطات المحلية هنا أيضاً المساس بمحفوظات القنصلية التي تظل تحت رعاية قنصل تابع لدولة ثالثة حتى تضع الحرب أوزارها .

٥ — ضم دائرة اختصاص القنصل إلى دولة أخرى :

ويكون ذلك حالة الضم أو التنازل إثر ثوره أو غزو خارجى ، ويذهب رأى الراجح إلى انتهاء وظيفة القنصل لتغير الدولة التي أصدرت البراءة القنصلية .

هذا ولا تنتهى الوظيفة القنصلية ، على عكس ما يحدث فى التمثيل

الديبلوماسية ، إذا تغير شخص رئيس إحدى الدولتين المتبادلتين للعلاقات
القنصلية . ولا يلزم في هذه الحالة إصدار براءة جديدة سواء اعتلى ملك
جديد العرش ، أو تحول نظام الحكم الداخلى من ملكى إلى جمهورى .
ولا يترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية إنهاء العمل القنصلى طالما لم يصدر
قرار صريح بذلك .

وتلتزم الدولة فى كل هذه الأحوال بتفسير ترحيل القناصل وبالمحافظة
على مقر القنصلية ومحفوظاتها .

الفصل الثالث

الحصانات القنصلية

يعتمد القانون القنصلي على مجموعة من القوانين الداخلية المحلية وعلى بعض المعاهدات والاتفاقات الدولية . ويخلص من دراسة هذه القواعد المختلفة، التفرقة بين مركز القناصل ومركز المبعوثين الديبلوماسيين . وتجرى بعض الدول على رفض منح أى نوع من الحصانات للقناصل . وهذا وضع لا يمكن قبوله ، ذلك أننا لا يمكننا بأى حال معاملة القناصل نفس المعاملة التى يلغاها الأجانب المقيمين بالدائرة القنصلية . ولا شك أن قيام الدولة بإصدار البراءة القنصلية فيه معنى الاعتراف لم بمركز معين : هو الاعتراف بهم بوصفهم عملاء ووكلاء عن الدولة الموفدة . ورغم عدم تمتع القنصل بالوصف التمثيلى لاقتصار تمثيله لدولته على فرع معين محدد من العلاقات الدولية ، وهى العلاقات التجارية والاقتصادية ، فإنه بصفته هذه ، يتمتع بوصف عام يميزه عن سائر الأفراد ويؤدى إلى اختلافه عنهم فى المركز . ومن الطبيعى ألا ينبى على ذلك إعطاء الحق القانونى للقناصل فى المطالبة بامتيازات خاصة من أى نوع كان ، وإنما يتوقف تقرير الامتياز على طبيعة الاتفاق بين الدولتين وما يحتويه من نصوص . ذلك أن أساس الحصانات القنصلية هو الاتفاقات القنصلية فى حين تستند الحصانات الديبلوماسية على العرف الدولى . فنحن هنا فى المجال الاتفاقى التعاقدى . ولا جدال فى تشابه الحصانات القنصلية بتلك التى يتمتع بها المبعوثون الديبلوماسيون . غير أنه نظراً لعدم وجود قواعد دولية موحدة تحكم المركز القانونى للقناصل ، لا تحتوى القواعد الدولية على الاتفاقية العامة التى يخضع لها

أفراد الجماعة الدولية كما لا يوجد العرف الذى يلزمهم بتوفير الحصانات اللازمة لهم . وإنما تمنح الأخيرة ، كقاعدة عامة ، إما من باب المجاملة الدولية وإما تنفيذاً لنصوص خاصة وردت فى معاهدات قنصلية أو تجارية ثنائية بين الدولتين المتبادلتين للعلاقات القنصلية^(١) .

وقد استعان الفقه الدولى بنظرية الوظيفة وما ترتبه من ضرورة تأكيد استقلال القنصل وحرية أثناء أدائه لأعباء وظيفته لتبرير منح الحصانات القنصلية للقناصل . غير أن مدى هذه الحصانات أقل بكثير من مدى الحصانات الدبلوماسية .

ويخلص من دراسة الاتفاقات المختلفة والتشريعات المحلية ترتيب الحصانات التالية للقناصل :

أولاً — الحصانات المتعلقة بمقر القنصلية :

يتمتع مقر البعثة القنصلية بنفس حصانات مقر البعثة الدبلوماسية . فلا يجوز دخوله من جانب السلطات المحلية بشرط ألا يرتكب القنصل داخله ما يفاير أعباء وظيفته ، إذ للسلطات المحلية ، فى هذه الحالة ، حق اقتحام المبنى . ولا يجوز التعرض لحفوظات القنصلية سواء بالتفتيش أو الحجز عليها ، وعلى القنصل أن يفصل بين أوراقه الشخصية والأوراق والوثائق الرسمية حتى يسهل التمييز بينها .

(١) ينطبق ذلك على القناصل المعينين ، أما القناصل الفخريين فيتمتعون بصفة عامة محدودة ولا يترتب لهم إلا القليل من الحصانات التى تقرها لهم الدولة الموفدة . أنظر ردسلوب صفحة ٢٠٦ . وبادفورد ولنكولن ، صفحة ٤١٣ .

وقد نص قرار ٧ نوفمبر ١٩٥٤ بشأن قبول واعتماد القناصل الفخريين الأجانب فى مصر ومن بعده قرار وزارة الخارجية فى ٤ يناير ١٩٦٠ على أن يتمتع القناصل الفخريون بالإعفاءات والمزايا الآتى بناتها :

- (أ) الإعفاء من الخضوع للقضاء المحلى فى الأعمال التى يؤدونها بصفتهم الرسمية بالنيابة عن حكوماتهم والتى تقع ضمن دائرة الأعمال القنصلية وفقاً للقانون الدولى .
- (ب) الحق فى رفع علم الدولة التابع لها ووضع شعارها على مبنى القنصلية .

ولا يجوز للقنصل إيواء الفارين من العدالة ، وله حق الاتصال بدولته
ورجال البعثة الدبلوماسية التابعة لها كما أن له حق رفع العلم والشعار على مقر
القنصلية .

ثانياً — الحصانات الشخصية :

١ — الحصانة الشخصية :

لا يجوز القبض على القناصل أو حجزهم وإلا التزمت الدولة بأحكام
المسئولية الدولية^(١) .

٢ — الحصانة القضائية :

يخضع القناصل للقضاء الإقليمي المدني والجنائي ، غير أن العمل يجري
على إعفائهم من القضاء الجنائي إلا في^(٢) الجرائم الكبيرة . ويلاحظ أن

(١) في حادثة القبض على قنصل الولايات المتحدة بالمكسيك وحجسه ، دفعت حكومة
المكسيك تعويضاً قدره ٤٠٠٠ دولار وجاء في الحكم الصادر بتاريخ ١٠ إبريل ١٨٧٢
أن القنصل يجب معاملته بالاحترام اللائق وأن يسق اتخاذ إجراءات العنف ضده سحب
البراءة وذلك عدا حالات التلبس . كما قررت لجنة تحكيم لـ *Commission de Lima*
عام ١٨٧٠ ضرورة التفرقة بين القنصل والأجنبي العادي وقدرت له تعويضاً أكبر . أنظر
De la Pradelle et Politis : Rec. des Arb. II, p. 600.

أنظر أيضاً حادثة ضرب القنصل الأمريكي في المكسيك في *A. J. 1907, p. 803* وحادثة
جرح القنصل الأمريكي في بورتو ميكسيكو وقد قررت اللجنة في حكمها الصادر في ٢٤
أكتوبر ١٩٣٠ مسئولية الحكومة المكسيكية وخاصة بعد أن سبق للقنصل إبلاغ
السلطات المحلية بخطابات التهديد التي وصلته ولم تتخذ الأخيرة الاحتياطات اللازمة ، ويتفق
هذا مع قرار مجلس عصبة الأمم الصادر عام ١٩٢٤ الخاص بالمثلين الدبلوماسيين فقد عُد
السوابق ومنها رسالة فيلور إلى الكونغرس الأمريكي في ٢ ديسمبر ١٨٥١ والتي ورد
فيها الإشارة إلى حادث الاعتداء على القنصل الأسباني في نيو أورليانز ، وقرر أن القناصل
كالدبلوماسيين ، في ضرورة تمتعهم بحماية خاصة . ويتفق هذا الاتجاه مع الفقه
الدولي . أنظر *Moore : Digest, vol. 6, p. 813.*

(٢) يذهب القضاء الأمريكي إلى عدم إعفائهم من الولاية القضائية الجناية الإقليمية .

الحصانة هنا ليس معناها الإعفاء الكلى من العقاب^(١) ، فلاسلطات المحلية اتخذ الإجراءات اللازمة بالطرق الدبلوماسية كما أن لها الحق في سحب البراءة إلا أنه يجب عليها إخطار الدولة الموفدة للقنصل إذا ألقت القبض عليه^(٢) . هذا ولا تجوز مساءلة القنصل عن الأعمال الرسمية التي يقوم بها أثناء ممارسته لأعمال وظيفته .

وبعني القناصل من الإدلاء بالشهادة أمام المحاكم ولهم ، إن شاءوا إرسالها كتابة إلى المحكمة .

٣ — الإعفاءات المالية :

يعني القنصل ، وبشرط المعاملة بالمثل ، من كل الضرائب المباشرة

(١) ظل يحاكم دولة القنصل مختصة بنظر الدعاوى التي ترفع عليه .

وقد ذهبت محكمة التحكيم الدولية الدائمة في قضية Chevreaux بين فرنسا وإنجلترا في ٩ يونيو ١٩٣١ إلى عدم مسئولية قنصل يقوم بإدارة قنصلية دولة أخرى عن إعمال وقع منه . أنظر : A.J. 1932, p. 806 ; A.J. 1933, p. 154 .

ونحيل إلى الاتفاقات القنصلية وإلى تفسير المحاكم الداخلية لها . ارجع إلى اتفاقية هافانا ، ٢٠ فبراير ١٩٢٨ التي أسفر عنها مؤتمر الدول الأمريكية السادس وبخاصة المواد ٨ ، ٢٣ منها . أنظر أيضاً

Le Fur et Chklaver : Rec. des Textes de D. I., 2ème éd., p. 961.

وقد قررت المحكمة العليا الأمريكية ، في قضايا الأحوال الشخصية ، في ٢٠ يناير ١٩٣٠ في قضية Popovici عدم اختصاصها بنظر قضية طلاق مرفوعة ضد نائب قنصل أجنبي ، وقضت بأن يحاكم الولاية هي المختصة بتقرير نظرها من عدمه . أنظر : A.J., 1930, p. 282 .

(٢) خالفت الصين الشعبية هذه القواعد في نوفمبر ١٩٤٨ ، إذ حددت إقامة القنصل الأمريكي بمنزله ، بعد أن اتهمته بإساءة معاملة خادم صيني . ثم قامت بمحاكمة هو وأفراد الهيئة القنصلية وحكمت عليهم أحكام تفاوتت في الطول واتصرت بعد ذلك على إبعادهم بتهمة إنشاء حلقات للجاسوسية .

أنظر بادنورد ولنسكولن ، المرجع السابق ، صفحة ٤٧٧ .

ولا يسرى الإعفاء على الضرائب غير المباشرة أو العقارية .

٤ — بعض الإعفاءات الأخرى :

يمنى القناصل من الإلتزامات الخاصة بالإقامة وبقيود الأجانب . وكذلك من التزامات الخدمة الوطنية وخدمة البوليس وإجراءات الاستيلاء والقروض الإجبارية^(١) .

هذا ولا تستفيد عائلة القنصل عادة من الحصانات القنصلية ولا يجوز للقنصل التنازل عن حصاناته إلا بعد موافقة الدولة الموفدة له .

(١) أنظر حافظ غانم ، المرجع السابق ، صفحة ٢٢٢ .

فهرس

صفحة	
٣	مقدمة
٤	١ — الجماعة الدولية
٥	٢ — ممارسة العلاقات بين الدول
١٠	٣ — القانون الدبلوماسي
١١	منهج البحث

القسم الأول

النظرية العامة للنظم الدبلوماسية

الباب الأول

٥١	صور العلاقات القانونية الدولية
١٧	الفصل الأول : الدول ذات السيادة
١٧	أولاً — مبدأ السيادة
٢٠	ثانياً — عدم خضوع الدولة للقضاء الأجنبي
٢٠	١ — مبررات الحصانة
٢٥	٢ — الحصانة من القضاء وقواعد القانون الدولي
٣٠	الفصل الثاني : هيئات العلاقات الدولية
٣١	الهيئات الوطنية
٣٢	أولاً — رئيس الدولة
٣٢	١ — حقوقه
٣٥	٢ — امتيازات رؤساء الدول
	(أ) الأساس القانوني — نظرية عدم التواجد
٣٦	الإقليمي
٣٧	(ب) ماهية هذه الامتيازات
	(ج) الاستثناءات التي ترد على امتيازات رؤساء
٤١	الدول

صفحة

(٤) نظرية عدم التواجد الإقليمي ورؤساء	٤٦
الجمهوريات	...
(٥) تقدير نظرية عدم التواجد الإقليمي	٤٧
ثانياً — وزير الخارجية	٥٠
١ — اختصاصات وزير الخارجية	٥٣
٢ — سلطات وزير الخارجية	٥٥

الباب الثاني

التمثيل الدبلوماسي	٥٧
الفصل الأول : التطور التاريخي للبعثات الدبلوماسية	٥٨
الفصل الثاني : تعريف الممثل الدبلوماسي	٦٥
أولاً — تعريف	٦٥
ثانياً — الصفات الدبلوماسية	٦٨
ثالثاً — الثقافة الدبلوماسية	٦٩
الفصل الثالث : التكيف القانوني لحق تبادل التمثيل	٧٢
أولاً — أساس حق إرسال واستقبال الممثلين	٧٢
(أ) حق تبادل التمثيل الإيجابي	٧٤
(ب) حق تبادل التمثيل السلبي	٧٦
ثانياً — تكوين البعثات	٧٦
١ — تعيين أعضاء البعثة	٧٧
١ — ضرورة موافقة الدولة المستقبلة	٧٧
٢ — اختيار أحد رعايا الدولة المستقبلة كرئيس لبعثة	...
أو عضو فيها	٧٨
٣ — عدم أعضاء البعثة	٨٠
٢ — تقسيم البعثات	٨١
١ — الممثلون الدبلوماسيون	٨١
٢ — مبعوثون لهم الوصف الدبلوماسي	٨٢
٣ — مبعوثون لا يتمتعون بالوصف الدبلوماسي	٨٢
٤ — الانفصال	٨٣
٣ — ترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين	٨٥

صفحة

٨٦	...	...	...	...	(١) درجة تبادل التمثيل
٨٧	...	...	...	...	(ب) درجات رؤساء البعثات الدبلوماسية
٩١	...	...	...	...	(ج) بدء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية
٩٢	...	...	...	...	٤ — الهيئة الدبلوماسية الأجنبية
٩٤	...	...	...	...	٥ — نهاية مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية
٩٧	...	...	...	...	٦ — اللغة الدبلوماسية
٩٧	...	...	...	...	ثالثاً — وظائف البعثة الدبلوماسية
٩٨	...	...	...	...	١ — التمثيل
٩٩	...	...	...	...	٢ — المراقبة
١٠٠	...	...	...	...	٣ — الحماية الدبلوماسية
١٠١	...	...	...	...	٤ — التفاوض
١٠٢	...	...	...	...	رابعاً — في بعثات التمثيل الدبلوماسي للجمهورية العربية المتحدة
١٠٣	...	...	...	...	١ — ترتيب درجات أعضاء السلك الدبلوماسي
١٠٦	...	...	...	...	٢ — شروط تعيينهم
١١١	...	...	...	...	٣ — في المراتب والرواتب
١١١	...	...	...	...	(أ) في المراتب
١١٢	...	...	...	...	(ب) في الرواتب
١٢٠	...	...	...	...	٤ — في الأقدمية والترقية والندب
١٢٠	...	...	...	...	(أ) الأقدمية والترقية
١٢٢	...	...	...	...	(ب) النقل والندب
١٢٣	...	...	...	...	٥ — واجبات أعضاء السلك الدبلوماسي
١٢٤	...	...	...	...	٦ — في تأديبهم
١٢٥	...	...	...	...	٧ — انتهاء الخدمة
١٢٧	...	...	...	...	الفصل الرابع : الحصانات الدبلوماسية
١٣٠	...	...	...	...	أولاً — التكليف القانوني
١٣٠	...	...	...	...	نظرية عدم التواجد الإقليمي
١٣٢	...	...	...	...	نظرية الصفة التمثيلية
١٣٣	...	...	...	...	نظرية الضرورة
١٣٨	...	...	...	...	ثانياً — الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانات
١٤٠	...	...	...	...	ثالثاً — تطبيق الحصانات الدبلوماسية
١٤١	...	...	...	...	أنواع الحصانات
١٤١	...	...	...	...	١ — الحصانات المطلقة يحقر البعثة

صفحة	
١٤١	(١) حرمة المقر
١٤٥	(ب) حق اللجأ
١٤٦	(٣) حرمة المحفوظات
١٤٦	(٤) الإعفاءات المالية
١٤٧	(٥) استعمال العلم والشعار
١٤٧	٢ — الحصانات الشخصية
١٤٨	(١) الحصانة الشخصية
١٥٢	حرية الاتصال
١٥٣	حرية التنقل
١٥٣	(ب) حصانة المسكن والممتلكات
١٥٤	١ — المنقولات
١٥٦	٢ — الأوراق المالية
١٥٧	٣ — المقارات
١٥٨	(٥) الحصانة القضائية
١٥٩	١ — القضاء الجنائي
١٦٠	٢ — القضاء المدني
١٦٤	(٤) الإعفاءات المالية
١٦٧	(٥) بعض الحصانات الأخرى
١٦٧	خلاصة
١٦٨	رابعا — انتهاء الحصانات الدبلوماسية
١٦٨	١ — الوضع القانوني للمبعوث بعد انتهاء الوظيفة
١٦٩	(١) الأعضاء الرسميين للبعثة
١٧٢	(ب) الأعضاء غير الرسميين
١٧٣	٢ — انتهاء الحصانات بوفاة المبعوث
١٧٣	٣ — المرور في دولة ثالثة

الباب الثالث

١٧٥	الدبلوماسية الجماعية
١٧٧	الفصل الأول : دبلوماسية المؤتمرات والهيئات الدولية ..
١٧٧	أولا — تطور نظام المؤتمر الدولي
١٧٨	١ — الدبلوماسية المكشوفة
١٧٩	٢ — أنواع المؤتمرات

صفحة

١٨١	ثانياً — تقدير نظام المؤتمر كوسيلة من وسائل الدبلوماسية ...
١٨٤	الفصل الثاني: حصانات وامتيازات الهيئات الدولية ...
١٨٤	أولاً — الأساس القانوني ...
١٨٧	ثانياً — الحصانات المقررة لمصلحة المنظمة ...
١٨٧	١ — الشخصية القانونية ...
١٨٧	٢ — الحصانة القضائية ...
١٩١	٣ — حرمة المباني ...
١٩٦	٤ — الإعفاء من الضرائب ...
١٩٧	٥ — حرية الاتصال ...
١٩٨	خلاصة ...
١٩٨	ثالثاً — حصانات ممثلي الدول الأعضاء وموظفي المنظمات الدولية ...
٢٠٠	١ — مزاي وحصانات ممثلي الدول الأعضاء ...
٢٠٣	٢ — مزاي وحصانات الموظفين الدوليين ...
٢٠٩	٣ — إساءة استعمال المزاي والحصانات ...

القسم الثاني

التنظيم الفصلي

٢١١

٢١٣	الفصل الأول : تطور النظام الفصلي ...
٢١٥	الفصل الثاني : التكيف القانوني للنظام الفصلي ...
٢١٦	أولاً — أنواع القناصل ...
٢١٨	ثانياً — ترتيب درجات القناصل ...
٢٢٠	ثالثاً — تعيين القناصل ...
٢٢١	١ — تعيين القناصل وقبولهم ...
٢٢٢	٢ — التمثيل الفصلي والاعتراف ...
٢٢٤	رابعاً — اختصاصات البعثات الفصلية ...
٢٢٤	١ — العمل على تقدم التجارة والصناعة ...
٢٢٥	٢ — الإشراف على الملاحة البحرية ...
٢٢٧	٣ — حماية ومساعدة الرعايا ...
٢٢٨	٤ — التوثيق والتصديق ...
٢٣١	خامساً — انتهاء مهمة رجال السلك الفصلي ...

صفحة	
٢٣٣	الفصل الثالث : الحصانات القنصلية
٢٣٤	أولاً — الحصانات المتعلقة بمقر القنصلية
٢٣٥	ثانياً — الحصانات الشخصية
٢٣٥	١ — الحصانة الشخصية
٢٣٥	٢ — الحصانة القضائية
٢٣٦	٣ — الإعفاءات المالية
٢٣٧	٤ — بعض الإعفاءات الأخرى