مقياس قانون العلاقات الدولية

المستوى: سنة ثالثة التخصص: قانون عام

الأستاذ : بن مهني لحسن lahcenebm@yahoo.com

المحاضرة الرابعة: الأجهزة المركزية للعمل الدبلوماسي

ما يميز الدولة كشخص معنوي مقارنة مع الأشخاص القانونية الطبيعية أنها لا تستطيع أن تمارس بنفسها اختصاصاتها وأعمالها القانونية والمادية التي تتطلبها ممارسة هذه الاختصاصات، بل يتطلب ذلك وجود أشخاص طبيعيين يتولون باسم الدولة مباشرة هذه الاختصاصات، وطبقا لمبدأ تقسيم العمل فإن ممارسة هذه الاختصاصات تمارس عن طريق مجموعة من الأجهزة المركزية واللامركزية يبقى أهمها رئيس الدولة الذي يجسد إرادة الدولة باعتباره السلطة العليا فيها ثم وزير الخارجية الذي يسهر على توجيه سياسة الدولة في المجال الخارجي.

أولا: رئيس الدولة

تختلف صلاحيات رئيس الدولة باختلاف النظام السائد في كل دولة من الدول، واختلفت الدساتير بين مضيق لصلاحيات الرئيس كما هو الحال في النظم البرلمانية التي لا يتمتع فيها الرئيس بسلطات فعلية في المجالين الداخلي والخارجي، وموسع لهذه الصلاحيات كما هو الحال في النظم الرئاسية والشبه الرئاسية التي تجعل منه الموجه للسياسة الخارجية للدولة.

1- اختصاصات رئيس الدولة في المجال الخارجي:

في غياب قاعدة في القانون الدولي العام تحدد على وجه التدقيق اختصاصات وصلاحيات رؤساء الدول في العلاقات الدولية، فإن المرجعية ي هذا الصدد تعود إلى التشريعات الداخلية التي ورغم اختلافها إلا إنها تتفق على جملة من الصلاحيات والسلطات في المجال الخارجي لرؤسائها نذكر منها:

1- إبرام المعاهدات: نصت الفقرة الثانية من المادة 7 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 على أنه :"يعتبر الأشخاص التالون ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم، ودون حاجة إلى إبراز وثيقة التفويض الكامل: أ) رؤساء الدول....".

2- إعلان السلم والحرب: يضطلع الرؤساء في أغلب دساتير العالم بسلطة إعلان الحرب والسلم بضوابط معينة تختلف من دستور إلى آخر، ففي الدستور الجزائري مثلا تنص المادة 111 على أن لرئيس الجمهورية أن:" يوقع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم، ويتلقى رأي

المجلس الدستوري في الاتفاقيات المتعلقة بهما ويعرضها فورا على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها صراحة."

3- توجيه السياسة الخارجية للدولة: ويدخل ضمن صلاحياته في توجيه السياسة الخارجية ما سبق ذكره من اختصاصات بما فيها إبرام العاهدات وحضور المؤتمرات وإجراء المفاوضات والوساطة والتوفيق والمساعي الحميدة وجل الوسائل الأخرى المذكورة في المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة، وفي الدستور الجزائري مثلا تنص المادة 91 في فقرتها الثالثة على أن رئيس الدولة هو الذي يتولى "تقرير السياسة الخارجية للأمة وتوجيهها.."

4- إيفاد واستقبال البعثات الدبلوماسية: وفي ذلك نص الدستور الجزائري في المادة 2/92 على أنه:" ..ويعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

2- مسؤولية الدول عن أعمال رؤسائها: الإشكال الذي يطرح في هذه المسألة هو الحالة التي يتجاوز فيها الرئيس حدود صلاحياته المحددة دستوريا، فهل تلتزم الدولة بما يترتب عنها من التزامات أم يمكنها التضرع بعدم دستورية هذه التصرفات لتتنصل مما ترتب عنها من حقوق لغيرها من الدول، وقد اختلف الفقهاء في هذه المسألة إلى ثلاث اتجاهات رئيسية:

- **الاتجاه الأول:** يرى بوجوب التزام الدول بما يصدر عن رؤسائها من أفعال وتصرفات ولو كانت مخالفة لقواعدها الداخلية، وسندهم في ذلك أن الدول الأخرى لا يفترض فيها وفقا لمبدأي السيادة وتساوي السيادات أن تبحث في مدى دستورية التصرف وفقا للتشريعات الداخلية للدولة المعنية.
- **الاتجاه الثاني:** يرى بأن الدول لا تلتزم بتصرفات رؤسائها إلا بالقدر الذي تكون به هذه التصرفات ضمن دائرة الصلاحيات المحددة في الدستور، ووفقا للدكتور أبو هيف فإن قبول هذا المنطق يحكمه اعتباران: الأول عدم الإضرار بالطرف الآخر حسن النية، والثاني أن تتحمل الدولة نتائج إبطال هذا التصرف في مواجهة الطرف الآخر.
- **الاتجاه الثالث (الراجح):** يتوسط هذا الاتجاه الاتجاهين السابقين إذ يرى بالتزام الدول كأصل عام بما يترتب من التزامات ناشئة عن تصرفات رؤسائها، إلا في الحالة التي يكون فيها تجاوز الاختصاص جوهريا وبارزا لا يمكن للطرف الآخر حسن النية تجاهله، وهو الرأي الذي نراه منطقيا خاصة لو أخذا في الاعتبار ما ورد في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969 إذ اعتبرت المادة 2/7 منها رؤساء الدول مفوضين لإبرام المعاهدات باسم دولهم دون الحاجة إلى وثيقة تفويض، ونصت المادة 27 على أنه :" لا يجوز لطرف في معاهدة أن يحتج بنصوص قانونه الداخلي كمبرر لإخفاقه في تنفيذ المعاهدة، وأكدت المادة 46 في الفقرة الأولى منها على أنه:"

ليس للدولة أن تحتج بأن التعبير عن رضاها الالتزام بالمعاهدة قد تم بالمخالفة لحكم في قانونها الداخلي يتعلق بالاختصاص بعقد المعاهدات كسبب لإبطال هذا الرضا إلا إذا كانت المخالفة بينة وتعلقت بقاعدة أساسية من قواعد القانون الداخلي..."

3- حصانات وامتيازات رؤساء الدول:

من المستقر عليه قانونا أن رؤساء الدول باعتبارهم ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم فهم وفقا لمبدأي السيادة وتساوي السيادات محصنون ضد أي نوع من أنواع الخضوع للقوانين الداخلية، فلا يجوز القبض عليهم أو محاكمتهم أمام قضائها، كما لا يجوز إخضاعه للضرائب والرسوم المفروضة داخل إقليمها، ويقع على عاتقها التزام بحمايته شخصيا من كل أنواع الاعتداء أو الدخول عنوة إلى مقر إقامته دون إذن منه تحت طائلة المسؤولية الدولية.

3-1 الحصانة الشخصية لرئيس الدولة:

يجب على الدولة المضيفة أن تتخذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة لحماية رؤوساء الدول الأجنبية على إقليمها من كافة أنواع الاعتداء على شخصهم أو حريتهم أو كرامتهم، وتمتد هذه الحصانة إلى أسرهم ومكان إقامتهم ومراسلاتهم و أموالهم وأدواتهم، ويثار في هذا الصدد حالة سفر الرئيس باسم مستعار، وهي الحالة التي لا يصرح فيها الرئيس بصفته رغبة في بعض الخصوصية أو الراحة بعيدا عن البروتوكولات الرسمية، وفي هذه الحالة تبقى جميع الحصانات والامتيازات قائمة على عاتق الدولة المضيفة عند علمها بهذه الصفة.

3- 2/ الحصانة القضائية لرئيس الدولة:

يقصد بالحصانة القضائية عدم إمكانية متابعة رئيس دولة أجنبية على إقليم الدولة المضيفة أمام قضائها الوطني وهذا النوع من الحصانة بالنسبة للرئيس مطلق من الناحية الجنائية إذ لا يجوز القبض عليه ومتابعته لارتكابه عملا يدخل ضمن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، أما بالنسبة للقضاء المدني فتتوقف متابعة الرئيس على مركزه في الدعوى، فإذا كان هو المدعي رافع الدعوى فلا يجوز لدولته التحجج بمركزه لوقف إجراءات الخصومة لأنه هو نفسه برفعه للدعوى يعد متنازلا ضمنيا عن حصانته كرئيس، أما إذا كان مدعى عليه فلا يجوز أن تباشر إجراءات الخصومة إلا إذا تنازل هو عن حصانته سواء بشكل صريح أو ضمني كحالة تقديمه لمذكرة جوابية كمدعى عليه، وفي كل الأحوال تستثنى من المتابعة الأعمال التي يقوم بها بصفته كممثل لدولته والتي تنصرف آثارها إليها.

4- امتيازات رئيس الدولة:

يقصد بالامتيازات تلك المزايا والمنح والإعفاءات ذات الطابع المالي في الغالب والتي يستفيد منها رؤساء الدول باعتبارهم ممثلين لدولهم، إذ يعفى رؤساء الدول وعائلاتهم من

كافة الضرائب المباشرة والغير مباشرة المفروضة على إقليم الدولة المضيفة، وكذا الرسوم الجمركية على الهدايا والمشتريات التي بحوزتهم، وتستثنى من هذه الإعفاءات الضرائب المفروضة على العقارات الخاصة المملوكة للرؤساء وكذلك الحصص التي تؤول إليهم عن طريق الإرث أو التركة [1]، وتجدر الإشارة أيضا إلى أن رئيس الدولة لا يتمتع بالامتيازات إلا بالقدر الذي يكون معترفا به من الدولة الأجنبية على إقليمها.[2]

ثانيا: وزير الخارجية

يعتبر وزير الخارجية المسؤول الأول عن السياسة الخارجية للدولة وهو الموجه والمشرف على أعمال البعثات الدبلوماسية بكافة أشكالها، فهو الذي ينوب الرئيس في تسيير دفة الشؤون الخارجية للدولة وهو بهذا الوصف صلة الوصل بين دولته والعالم الخارجي وتصريحاته وأعماله تقيد دولته.

1- مهام وزير الخارجية:

تترك سلطة تحديد صلاحيات وزراء الخارجية للتشريعات الداخلية للدول وتقاليد كل واحدة منها على حدا، ورغم اختلاف هذه التقاليد في بعض التفاصيل إلا أنها تتفق تقريب على جملة من المهام الرئيسية يبقى أهمها:

- هو المشرف على تنفيذ السياسة الخارجية لدولته في الحدود المرسومة من قبل الجهة المختصة حسب نظام الحكم السائد في الدولة (رئيس الدولة، رئيس الحكومة، البرلمان).
- اختيار المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين لتمثيل دولته في الخارج، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتعيينهم في مناصبهم وإخطار البلد الأجنبي بتعيينهم وتحديد مواعيد وصولهم.
- استقبال المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب والتحاور معهم حول المصالح المشتركة.
- التوقيع على الاتفاقيات والمعاهدات باسم الرئيس دون الحاجة إلى وثيقة تفويض كما يشرف على إعداد مسودات الوثائق الرسمية الخاصة بدولته في حدود علاقاتها الدولية ومراجعتها والإشراف على صياغتها.
- إجراء المباحثات والمشاورات مع نظرائه من الدول الأخرى في الأمور ذات الاهتمام المشترك والتفاوض معهم.
- حماية مصالح دولته المادية والأدبية والدفاع عن حقوقها.

---

[1] عبد العزيز محمد سرحان، مرجع سابق، ص 80.

[2] علي حسين الشامي، مرجع سابق، ص 135.

- التنسيق بين مختلف البعثات الدبلوماسية لدولته وعقد الاجتماعات الدورية للاطلاع على الأوضاع في مختلف دول العالم، وتلقي تقاريرهم ورسائلهم حول هذه الأوضاع ومناقشتها مع رئيس الوزراء ورئيس الدولة.
- تمثيل دولته في المؤتمرات الدولية والحضور في اجتماعات الهيئات والمنظمات الدولية متى ما دعت الحاجة لذلك.

2/ حصانات وامتيازات وزير الخارجية:

بخلاف بقية الوزراء والمسؤولين يحتاج وزير الخارجية في ممارسته لمهامه إلى السفر المستمر والانتقال إلى البلدان التي تربطها علاقات دبلوماسية مع دولته والإقامة فيها، وهو الأمر الذي يحتاج إحاطته بسياج من الحصانات والامتيازات التي تسهل له إنجاز هذه المهام من جهة، وتعبر عن الاحترام المتبادل من الدول لسيادة بعضها البعض من جهة أخرى.

- **الحصانات:** في شخصه يحظى وزير الخارجية بحماية مادية كافية لدرء أي محاولة للاعتداء عليه أو احتجازه، ولا تملك الدولة المضيفة أن تمارس أي إجراء يحد من حرية الوزير وسلامته مهما كان ما نسب إليه من ممارسات في إطار وظيفته، ولا تملك في هذه الحالات إلا أن تطلب منه مغادرة إقليمها أو طرده، ويقع على عاتقها تحمل المسؤولية الدولية الناتجة عن أي تقصير في توفير الحماية اللازمة لشخص وزير الخارجية.

أما من الناحية القضائية ورغم الاختلاف بين الفقهاء بين مضيق وموسع لنطاق هذه الحصانات، إلا أن الأرجح هو تمتع وزير الخارجية بحصانة كاملة ومطلقة أمام المحاكم الجنائية للدولة الأجنبية لكنها ليست كذلك بالنسبة للمحاكم المدنية، إذ لا تشمل إلا الأعمال الرسمية وتبقى أعماله الخاصة خاضعة لاختصاص هذه المحاكم.

- **الامتيازات:** تقتضي قواعد المجاملات إعفاء وزير الخارجية من التفتيش الجمركي والرسوم الجمركية لما يحمله من وثائق تحتوي على أسرار لدولته تصان من خلال منع تفتيش حقائبه وأمتعته، ولا يتمتع بغيرها من الإعفاءات ذات الطابع المالي خاصة الضرائب.

3/ التزام الدول بما يصدر عن وزراء خارجيتها: من الضروري أن نؤكد على أن فعالية أي دبلوماسية في تحقيق أهدافها إنما يعتمد إلى حد كبير على جهاز دبلوماسي يقوده وزير خارجية مؤهل لأن يحسن إدارة الشأن الخارجي لدولته، غير أن التساؤل في هذا الصدد يطرح حول مدى التزام الدولة بما يصدر عن وزير خارجيتها من تصريحات وأعمال ترتب أثرا دوليا يتجاوز مجرد الشأن الداخلي لها، وقد ثار خلاف فقهي واسع حول هذا الموضوع نكتفي فيه بما استقرت عليه الممارسة بعد صدور قرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي في النزاع بين الدنمارك والنرويج حول جزر غرينلاند عام 1933 والذي أكدت

فيه المحكمة حول إعلان وزير الخارجية النرويجي **(نيلسون كلوز إهلن)** أن:" أي تصريح لوزير الخارجية باسم حكومته، في قضايا تتعلق بصميم اختصاصه يعتبر ملزما لبلاده"، وهو القرار الذي شكل قفزة نوعية في مكانة منصب وزير الخارجية وزاد من حرص الدول على اختيار الأشخاص المؤهلين لهذا المنصب.