التطور التاريخي والاساس القانوني للبعثات الخاصة في القانون الدولي

عمار حميد عبد الأمير الحسني

/ ماجستير في القانون الدولي العام من معهد العلمين للدراسات العليا/ دبلوماسي في وزارة الخارجية العراقية/ صدر له كتاب عن دار الكتب والدراسات العربية في ٢٠١٨ بعنوان حماية الممتلكات الثقافية طبقا لمبدأ المسؤولية عن الحماية نشر هذا المقال تحت

إشراف الاستاذ الدكتور سيد ياسر ضيائي /

جامعة قم الحكومية في ايران

AMMAR HAMEED ABDUL

AMEER mail / Omex351@gmail.com

الملخص

حاولنا في هذا البحث استعراض التطور التاريخي لنشوء البعثات الخاصة وكيف انها كانت الوسيلة الأولى للتواصل بين الدول والممالك القديمة لحل النزاعات وتجنب الحروب كما انها كانت تساهم في تعزيز العلاقات بين الشعوب وكانت هذه البعثات تحظى بالاحترام والتقدير من الدولة المستقبلة لأنها تمثل شخص الملك او الزعيم الذي اوفدها.ان تطور العلاقات الدولية والتغيرات التي شهدتها أوربا وخصوصا بعد معاهدة وستفاليا فتح الباب للاعتماد على البعثات الدبلوماسية الدائمة كأداة رئيسية للتواصل مابين الدول. إلا أنه وبعد الحرب العالمية الثانية عادت الحاجة إلى البعثات الخاصة نتيجة لازدياد عدد الدول وتشابك العلاقات الدولية وتفاقم المشاكل الأمر الذي تحتاج معه إلى سرعة في اتخاذ القرارات وهذا قد لا تمتلكه البعثات الدائمة التي تعتمد على الإجراءات الروتينية البطيئة وقد تكون احيانا خارج صلاحياتها.ان تعدد المنظمات الدولية المتخصصة في المجالات الاقتصادية والعسكرية والعلمية والفنية أدى كذلك إلى زيادة الاعتماد على البعثات الخاصة وتنامي دورها في محيط العلاقات الدولية مما اضطر الجماعة الدولية إلى ابرام اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة في عام ١٩٦٩، والتي حاولت وضع قواعد ملزمة للدول المنظمة اليها لتنظيم عمل البعثات الخاصة وفصلها عن البعثات الدبلوماسية الدائمة، لكن مايؤسف له انه لازالت الكثير من الدول لم تنظم لهذه الاتفاقية خوفا من منح المزيد من الحصانات والامتيازات لاعضاء هذه البعثات.

الكلمات المفتاحية :١.البعثات الخاصة ٢. المبررات الفلسفية ٣. دبلوماسية القمة ٤. اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة .

abstract

In this research, we tried to review the historical development of the emergence of special missions and how they were the first means of communication between ancient states and kingdoms to resolve conflicts and avoid wars, as it contributed to strengthening relations between peoples and these missions were respected and appreciated by the receiving country because they represent the person of the king or leader who sent them.The development of international relations and the changes in Europe, especially after the Treaty of Westphalia, opened the door to relying on permanent diplomatic missions as a main tool for communication between countries. However, after the Second World War, the need for special missions returned as a result of the increase in the number of States, the intertwining of international relations and the exacerbation of problems, which require speed in decision-making, and this may not be possessed by permanent missions that rely on slow routine procedures and may sometimes be outside their powers.The multiplicity of international organizations specialized in the economic, military, scientific and technical fields also led to an increase in dependence on special missions and the growing role in the vicinity of international relations, which forced the international community to conclude the Vienna Convention on Special Missions in 1969, which tried to set binding rules for the countries organizing them to regulate the work of special missions and separate them from permanent diplomatic missions, but what is unfortunate is that many countries have still not organized this convention for fear of granting more immunities and privileges to members of These missions.**Keywords :1. Special missions 2. Philosophical justifications 3. Summit diplomacy 4. Vienna Convention on Special Missions.**

مقدمة :

منذ استقرار الجماعات البشرية على أقاليم محددة، بدأت ظاهرة إيفاد المبعوثين من دولة الى أخرى، وكانت بين الأسر الحاكمة لتلك الدول والممالك، بداية لظهور البعثات الخاصة والتي كانت غالباً لغرض محدود، ، كعقد الأحلاف أو إنشاء علاقة مصاهرة وكذلك لإزالة أسباب التوتر وتجنب الحرب بين دولتين أو غير ذلك . ان طبيعة العلاقات بين تلك لم تكن تعتمد على التمثيل الدائم، بل اعتمدت على المبعوثين الخاصين سواء كانوا افراداً أم مجموعات، واستمر الاتصال بين الدول عن طريق البعثات الخاصة حتى ظهور الدبلوماسية الدائمة في القرن السادس عشر الميلادي، كما ان الدين الاسلامي قد عرف البعثات الخاصة كونه قد جاء بمبدأ العمومية للعالم اجمع، لذا فانه قد اعتمد على إرسال المبعوثين الخاصين لتبليغ ونشر تعاليم الاسلام الى مختلف دول العالم لقد كانت القواعد التي يستند عليها عمل البعثات الخاصة في الماضي تستند في مجملها على الأعراف السائدة في التعامل مع المبعوثين والرسل بين الشعوب والدويلات القديمة، وبعد ظهور الديانات السماوية واعتناقها من قبل العديد من الشعوب، اصبحت تعاليم هذه الديانات تلقي بضلالها على طريقة التعامل مع الرسل، وخصوصاً بعد

انتشار المسيحية ومن بعدها الإسلام، حيث تعاملت مع المبعوثين باحترام وتقدير من منطلق ديني وأخلاقي إضافة الى القواعد العرفية التي كانت سائدة في تلك الفترات.لذا فإننا سنتناول في هذا البحث البعثات الخاصة منذ العصور القديمة وتطورها التاريخي وحتى وقتنا الحاضر وهذا ما سوف يتناوله المطلب الاول، أما المطلب الثاني فسيبحث في الأساس القانوني للبعثات الخاصة وكما يلي :المطلب الاول : التطور التاريخي للبعثات الخاصة المطلب الثاني : الأساس القانوني للبعثات الخاصة في القانون الدولي

المطلب الأول التطور التاريخي للبعثات الخاصة

من الصعوبة بمكان تحديد تاريخ دقيق لظهور البعثات الخاصة، حيث ان العمل بالبعثات الخاصة لم يقتصر على الحضارات ، بل ان الجماعات البدائية والقبلية قد مارستها من قبل كوسيلة للتفاهم وفض النزاعات فيما بينها[1] ، ولم تقتصر العلاقات بين الشعوب القديمة على القتال والغزو، بل كانت هنالك علاقات سلمية تنظم حسب اتفاق او تعاهد يتم بعد التفاوض عن طريق مبعوثين او رسل يحظون بالحفاوة والتكريم[2]، وكان قيامهم بمهامهم يقتضي حمايتهم وعودتهم سالمين، وقد بينت الآثار التي عثر عليها وهي عبارة عن لوح حجري عثر عليه في منطقة ((الكلدة)) يرجع تاريخه الى حوالي ٢٨٥٠ سنة ق.م ويحوي نقوشاً مسمارية ، عن قيام علاقات دولية في منطقة بلاد ما بين النهرين وتحوي اتفاقاً على فض نزاع حول الحدود بين مدينتي (لكش) و(أوما) من جانب، ومدينة شط الحي من مدن بابل من جانب آخر [3]، كما تفيد الاكتشافات الآثارية الى ان هذه الشعوب والدويلات كثيراً ما لجأت الى الوساطة والتحكيم لحسم خلافاتها ونزاعاتها، وقد برز دور المفاوضات الى جانب الحرب في هذه المرحلة من تطور الدول، وكان الهدف منها إقامة اتفاقات وتحالفات فيما بينها من أجل تعيين الحدود أو تحديد المراعي أو استعمال الآبار ومياه الانهار .[4]

الفرع الأول : البعثات الخاصة في الحضارات القديمة .

ان من اهم الحضارات التي نشأت قديماً هما حضارتي وادي الرافدين وحضارة وادي النيل، وقد قامت هاتين الحضارتين بإرسال المبعوثين الخاصين لتنظيم علاقاتها الخارجية عن طريق إبرام المعاهدات [5]، وبحسب المصادر التاريخية فان معاهدة (قادش) هي اول المعاهدات المبرمة عن طريق المبعوثين في الشرق القديم وقد أبرمت بين "رمسيس الثاني" ملك مصر، و " حاتوسيل الثالث " ملك الحيثيين في عام (١٢٧٤ ق.م)، ويرى البعض أنها أول معاهدة موثقة في التاريخ [6] . وقد برزت فيها أهمية المبعوثين والرسل والاعتراف بمركزهم في تنفيذ السياسة الخارجية لدولهم، وهذا ما أكدته المعاهدة التي بدأت على النحو التالي : (في اليوم ٢١ من شهر طوبه في السنة ٢١ من حكم ملك مصر العليا والسفلى رمسيس ابن الشمس وسيد العدالة المفوض من الإله رع ... حضر رسول ملكي من قبل الأمير (حاتوسيل) أمير حيثا، ومثل بين يدي فرعون مصر العظيم وقدم إليه لوحاً من الفضة منقوشاً عليه المعاهدة ...)، وقد ركزت المعاهدة على إقامة علاقات ودية بين الطرفين وضمان حرمة أراضي الدولتين وتسليم المجرمين ، كما حرمت النكث ببنود المعاهدة وان لعنات الآلهة ستحل على من لا يراعي العهود المدونة في هذه اللوحة .[7]ويمكن القول بأن هذه الوثيقة تعتبر من أولى الوثائق المكتوبة التي تطرقت الى بعض مبادئ القانون الدولي القديم، كما أنها بينت دور المبعوثين الدبلوماسيين والاعتراف بأهميتهم، وقد أظهرت هذه المعاهدة الصورة الواضحة عن أوضاع الممالك في الشرق القديم من ناحية انصهار الدولة بشخص الحاكم .[8]ورغم التطور التدريجي في الاعتماد على المبعوثين في تنظيم العلاقات بين الدول القديمة، إلا أن دورهم بدأ يبرز في عهد الاغريق الذين اعتمدوا في علاقاتهم الخارجية على إنشاء بعثات مؤقتة للقيام بمهام محددة وقصيرة الاجل، فنشأ التنظيم في استقبال وإيفاد الممثلين الدبلوماسيين، وكانت مجالس الشعب هي التي تقوم باختيار وتفويض المبعوثين وتسلمهم خطاب الاعتماد، وتقوم باستقبالهم. إلا أن المبعوثين كانوا دائماً في موضع الشك، لذلك كانت البعثة تتكون من عدة أشخاص يمثلون وجهات النظر المختلفة، أي ان البعثة غالباً ما تكون جماعية، وكان المبعوثون الاغريق يحظون بالاحترام والتكريم والتكفل بنفقات سفرهم وإقامتهم في حال نجاح مهمتهم وعودتهم الى وطنهم، أما في حالة إخفاقهم فإنهم يتعرضون الى أقسى العقوبات الجنائية وكان عليهم أن يعيدوا الأموال التي أنفقت عليهم في مهمتهم، ونلاحظ ان الإغريق قد مارسوا الدبلوماسية وطرحوا بعض القواعد التي تنظم عمل البعثات الخاصة .[9]وقد ورث الرومان عن الإغريق بعضاً من التقاليد والقواعد الدبلوماسية، حيث كان مجلس الشيوخ الروماني هو الذي يدير السياسة الخارجية، ثم منح هذا الحق للأباطرة ولكن بعد استشارة هذا المجلس الذي قام بإنشاء ديوان خاص لإدارة الشؤون الخارجية، وكان مجلس الشيوخ يقوم بمقابلة مبعوثي الدول الاجنبية والاستماع الى مطالبهم وقبولها أو رفضها، وكان له الحق ايضاً في رفض مقابلة أي مبعوث دبلوماسي أجنبي والاستماع اليه، وفي هذه الحالة يحدد لمن رفضت مقابلته مدة لمغادرة روما يفقد بعدها ما منح من حصانة دبلوماسية ، ويعتبر بمثابة جاسوس يطرد الى خارج الحدود، وكان لمجلس الشيوخ صلاحية إرسال المبعوثين الى الخارج ويزودهم بخطابات الاعتماد والتعليمات للمهام المكلفين

بها . [10] وأتبع الرومان أسلوباً خاصاً في إرسال البعثات الى الدول الأخرى، فقد كانت البعثة الدبلوماسية بمثابة لجنة تمثل مجلس الشيوخ يتراوح عددها بين شخصين وعشرة أشخاص، يتم اختيارهم من درجة الشيوخ أو الفرسان البارزين، وعند عودتهم من مهمتهم يقدمون تقريراً مفصلاً الى مجلس الشيوخ يصوت عليه بالموافقة أو بالرفض، ويمكن القول ان الرومان قاموا بتطوير القواعد الدبلوماسية من الناحية النظرية باستحداث وظائف أمناء المحفوظات لترتيب ودراسة الاتفاقات والمعاهدات مع الدول الاخرى وإجراءات استقبال وايفاد المبعوثين (مراسم دبلوماسية)، اي بمعنى آخر انهم ساهموا بإبراز الجانب العلمي للدبلوماسية بعد أن كانت قاصرة على فن التمثيل والمفاوضة .[11]وبعد انهيار الامبراطورية الرومانية في القرن الخامس الميلادي، تأسست في بيزنطة الدولة الرومانية الشرقية، واستمرت كدولة مهمة اتخذت من القسطنطينية عاصمة لها حتى ظهور عصر شارلمان في عام ٨٠٠ م، وظهور الإسلام والدولة الإسلامية. وقد كان البيزنطيون أكثر مهارة من الرومان في استخدام الدبلوماسية وكانت مساهماتهم اكثر اهمية وقيمة على صعيد الممارسة الدبلوماسية، حيث انهم طبقوا صيغة جديدة في العمل الدبلوماسي، وهو اسلوب الدبلوماسي المراقب الذي لا تقتصر مهمته فقط على تنفيذ المهمة الموكلة اليه، بل تتجاوزها الى مراقبة اوضاع الدولة الموفد اليها واعداد تقارير مفصلة عن ما شاهده هناك، مما دعا البيزنطيين الى إنشاء ديوان خاص للشؤون الخارجية، يقوم بتدريب المبعوثين قبل ايفادهم لجعلهم محترفين في أمور التفاوض وقواعد الذوق و اللياقة، وكان من ضمن تعليمات ديوان الشؤون الخارجية انه ينبغي على المبعوثين الإقلال من مصاريف البعثة، وهذا ما أدى الى أن يقوم المبعوثون بحمل بعض البضائع معهم لبيعها من أجل تسديد النفقات، وبالتالي كانت العلاقات التجارية تنمو بموازاة القيام بالمهام السياسية .[12]كذلك فقد عرفت حضارات الشرق القديم نظام التمثيل الدبلوماسي الذي كان يعتمد على إرسال المبعوثين، حيث تشير المدونات الصينية القديمة الى نصوص محددة لتنظيم تعيين المبعوثين وتحديد واجباتهم ومهامهم واستقبال المبعوثين الأجانب، وفي هذا الإطار يذهب الفيلسوف " كونفوشيوس "، الى ضرورة إنشاء هيئة مشتركة لإدارة العلاقات الدولية والدفاع عن مصالحها في الخارج [13]، سواء على مستوى الدول أم جماعة الدول [14]، كما ان الفيلسوف الصيني " كوانج شينج " حدد بعض المبادئ التي يجب ان تقوم عليها العلاقات الخارجية للصين، وفضل اللجوء الى استخدام الوسائل السلمية على الوسائل الحربية، ودعا إلى أن تخصص الدولة ثلث ميزانيتها للإنفاق على الاتصالات والبعثات الدبلوماسية. وبشكل عام، اتبعت الدبلوماسية الصينية قواعد معينة في التعامل الدبلوماسي مع المبعوثين، منها قواعد الاسبقية ومراسم الاستقبال، كما فرضت على مبعوثيها الالتزام بالتعليمات المتعلقة بسلوكهم في الخارج واستقصائهم للمعلومات بشكل سري .[15]وفيما يتعلق بالدبلوماسية الهندية القديمة فيمكن التعرف اليها من خلال كتبهم المقدسة، خاصة " الفيدا " و قانون " مانو "، حيث كان المبعوثون الدبلوماسيون يتبعون مبادئ وقواعد نص عليها قانون " مانو " الذي انتشر في الهند منذ القرن العاشر ق.م، والذي تضمن بعض القواعد المتعلقة بالسياسة الخارجية وشؤون الحكم، ومن هذه القواعد :

أولاً : أن يتم اختيار المبعوثين من الأشخاص الملمين بالقواعد الدينية والقضايا النفسية، الى جانب الاستقامة والمعرفة التاريخية والجغرافية، والتمتع بالشجاعة والفصاحة.

ثانياً : تقوم العلاقات الخارجية على عاتق المبعوث، حتى إن الحرب اعتبرت المهمة الأولى للدبلوماسية وعول عليها أكثر من مهمة السلم، حيث حددت المادة ٦٥ من قانون مانو بأن ((الحرب والسلام يعتمدان على السفير...)). وهذا يختلف عن الفلسفة الصينية التي فضلت الوسائل السلمية عن الحرب .

ثالثاً : في مجال التفاوض يجب على المبعوث أن ينتبه الى أهداف الملك الأجنبي من خلال بعض الإشارات والتصرفات المتعلقة بالحاكم او بموظفيه، كما يجب ان يعرف مشاريعه ونواياه عن طريق اتصاله بمستشاريه الطامعين أو الناقمين، هذا الى جانب حنكته في المفاوضات والحصول على المعلومات . [16]وبصورة عامة فإن عمل البعثات الخاصة في العصور القديمة، كان الغرض الرئيسي منه هو إقامة الأحلاف بين الدول والممالك في ذلك الوقت لمجابهة عدو آخر قد يراه طرفين مهدداً لمصالحهما، كما استعمل المبعوثين من قبل ملوكهم كأداة لإظهار عظمة وقوة دولهم، وكانوا مصدراً مهماً للمعلومات حول إمكانيات وقوة الدولة التي يرسلون اليها .

الفرع الثاني : البعثات الخاصة منذ معاهدة وستفاليا حتى الآن .

تعد معاهدة وستفاليا التي أبرمت في العام ١٦٤٨م، نقطة فاصلة لبداية عهد جديد من نظام التمثيل الدبلوماسي، حيث استقرت في العرف الدولي قواعد التمثيل الدبلوماسي بين الدول الأوربية، ووضعت حداً للمفاهيم القديمة التي كانت تقضي بخضوع الدول لنظام رئاسي أعلى منها وهو نظام الإمبراطور في الإمبراطورية الرومانية المقدسة، وكذلك السلطة الروحية المتمثلة في الكنيسة الكاثوليكية، وشيدت إطاراً جديداً لقواعد القانون الدولي الحديث على أساس إقرار مبدأ السيادة والاستقلال والمساواة بين الدول وترسيخ التعاون الدائم من خلال التبادل

الدبلوماسي والقنصلي بين الدول ، وكانت المعاهدة بداية لظهور مفهوم " الدولة الوطنية " في أوربا بصورته الحديثة، حيث أقرت نظام إحلال البعثات الدبلوماسية الدائمة محل البعثات الدبلوماسية المؤقتة، وهذا القرار أدى بعد ذلك الى إقرار القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية [17]. وفي هذه الفترة أصبحت المدرسة الدبلوماسية للبندقية والمدرسة الإيطالية عموماً هي المثل الذي احتذت به سائر البلدان الأوربية في عصر النهضة، كما ان المدرسة الفرنسية في الدبلوماسية قد احتلت مكانة مهمة على المستوى الأوربي ، خصوصاً بعد تولي الكاردينال " ريشيلو " الوزارة عام ١٦٢٢م، وحافظت على هذه المكانة حتى قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م [18] . ولم تكن بريطانيا بعيدة عن التجربة الدبلوماسية، وقد حفز الحادث الذي وقع للسفير الروسي بتعجيل إصدار قانون الملكة " آن " لحماية المبعوثين الدبلوماسيين من الإجراءات القضائية عام ١٧٠٨م . [19]وجاء مؤتمر فيينا الذي عقد في العام ١٨١٥م، ليشهد تقنين تلك القواعد في البروتوكول الذي أسفر عنه ذلك المؤتمر التاريخي، ورغم انتشار البعثات الدائمة وتزايد أهميتها، إلا ان ذلك لم يقض على البعثات الخاصة تماماً ، بل استمرت الدول باللجوء إليها في بعض المناسبات ، و كانت لتلك البعثات صفة تمثيلية خالصة ، إذ كانت تمثل رئيس الدولة الموفدة لدى رئيس الدولة الموفد لديها ، و تنقل إرادة هذا إلى ذاك ، و ترتب على هذه الصفة التمثيلية حتى و إن اختلفت الآراء في ترتيب الأسبقية بين البعثات الخاصة و البعثات الدائمة ، و نشأ شبه عرف يقضي بتقديم الأولى على الثانية حتى وجد أعضاء مؤتمر فيينا التاريخي ضرورة أن يضمنوا البروتوكول نصا مؤداه أن صفة البعثة الخاصة لا تسبغ على المبعوث أية أسبقية على المبعوثين الدائمين (المادة (٣) من بروتوكول فيينا الموقع في ١٩ مارس ١٨١٥ م) وهو الحكم الوضعي الوحيد الذي تعرض لهم والذي قرر أن الموفدين الدبلوماسيين في مهمة غير عادية ليس لهم بوصفهم هذا أية صدارة خاصة(، ثم ان هذا النص كما يستفاد من أعمال مؤتمر فيينا ، كان مقصودا به بعثات المراسم أو التشريفات باعتبارها الصورة الوحيدة المألوفة للبعثات الخاصة في ذلك الوقت بعد تعميم نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة ، و لم يدخل في اعتبار المؤتمر غير ذلك من الصور ، و لهذا رؤي أن تلتزم تلك البعثات الخاصة بقواعد الصدارة التي تقررت بالنسبة للبعثات المقيمة، وإلى هذه الملابسات التاريخية يرجع لقب "المندوب فوق العادة" الذي كان يطلق في أول الأمر على رئيس البعثة الخاصة لتمييزه عن رئيس البعثة الدائمة، وكان هذا اللقب يتضمن فضلاً عن معنى الاسبقية بأنه يعتبر مبعوثاً خاصاً لشخص رئيس الدولة الموفدة . [20]وبعد مضي قرن ونيف على انعقاد مؤتمر فيينا عام ١٨١٥م، أقدمت دول القارة الأمريكية على في مؤتمرها السادس الذي عقد بتاريخ ٢٠ شباط في العاصمة الكوبية (هافانا) عام ١٩٢٨م، بإبرام أول اتفاقية دولية عالجت موضوع المبعوثين الدبلوماسيين وقواعد التمثيل الدبلوماسي، كما تناولت موضوع الحصانات والامتيازات للمبعوثين الدبلوماسيين [21] . لكن يؤخذ عليها بأنها كانت معاهدة إقليمية تخص الدول الأمريكية، كما أنها تناولت البعثات الخاصة بنصوص ضيقة ومحدودة [22]، ورغم تزايد دور البعثات الخاصة في تنظيم العلاقات الدولية، إلا أن الحال استمر على ما هو عليه لغاية إبرام اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة عام ١٩٦٩م، والتي تناولت تنظيم البعثات الخاصة بصورة دقيقة ومفصلة . [23]

المطلب الثاني الأساس القانوني لعمل البعثات الخاصة في القانون الدولي

لم تظهر القواعد القانونية المنظمة لعمل البعثات الخاصة إلا في فترة متأخرة، قياساً بمثيلتها الدائمة، وكانت على الأغلب تعتمد على العرف الدولي كأساس لعملها، أو تستعين بالقواعد الخاصة بالبعثات الدائمة، ورغم وجود محاولات لتنظيم عمل البعثات الخاصة سواء على المستوى الاقليمي أو الثنائي، إلا انها كانت غير كافية لمواكبة التغيرات الكبيرة التي حصلت في العلاقات الدولية، خصوصاً بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، والتي أفرزت نظاماً دولياً جديداً يختلف في علاقاته بين الدول عما كان معهوداً سابقاً، الأمر الذي تحتم معه ايجاد نوع جديد من الدبلوماسية غير التقليدية تتعامل مع الواقع الجديد، وتساهم في حل المشاكل والأزمات بين الدول بعيداً عن الطرق الكلاسيكية القديمة للدبلوماسية، لذا سنبحث في هذا المطلب دور المعاهدات الدولية وكذلك الاقليمية والثنائية في تأسيس قواعد قانونية لعمل البعثات الخاصة، وكذلك دور العرف الدولي في هذا الجانب، إلا أننا سنتطرق قبل هذا الى المبررات الفلسفية التي نعتقد ان عمل البعثات الخاصة يستند عليها.

الفرع الأول : المبررات الفلسفية

إن المبررات و النظريات الفلسفية التي سعت الى تفسير وتبرير عمل البعثات الخاصة وتمتعها بالضمانات الدولية، ماهي إلا مبادئ تطورت عبر التطور التاريخي للنظرية والممارسة الدبلوماسية بشكل عام، وجاءت لتحكم هذه النظرية في فترات مختلفة، بحيث أن كل نظرية ومبرر فلسفي جاء ليحتل مرحلة زمنية معينة، يطبق فيها ويعتبر هو المبرر الأمثل، لكن بفعل المتغيرات والظروف الدولية يظهر عدد آخر من المبررات، كل منها يواكب مرحلة زمنية دون غيرها، وبما أن كل دولة تمارس سيادتها على الأشخاص المقيمين على إقليمها، مواطنين كانوا أو أجانب، فإن العرف الدولي جرى منذ عهود طويلة على منح المبعوثين بعض الامتيازات والحصانات التي توفر لهم حيزاً مناسباً للقيام

بأعمالهم بعيداً عن القيود الداخلية . [24]ولم يستقر الفقهاء والمشرعين الدوليين حول تحديد مبرر منطقي ومقبول يستند عليه كأساس لعمل البعثات الخاصة، وعلى أي حال، وبهدف توضيح المبررات الفلسفية سواء كانت تاريخية او قانونية، وبما يتماشى مع النظرية والممارسة الدبلوماسية من حيث مراحل تطورها، ومن وجهة نظرنا نعتقد أنه يمكن إيجاز هذه المبادئ والمبررات على النحو التالي :

أولاً : قدسية شخص المبعوث

تعتبر هذه النظرية أول مبرر فلسفي استند عليه عمل البعثات الخاصة، ويمكن القول انها بدأت مع أول مبعوث أو ممثل سياسي توجه الى الطرف الآخر سواء كانت عائلة أو قبيلة أو مدينة أو دولة، بهدف أن يتفاهم معها حول قضايا متنازع عليها، وملخص هذه النظرية أن المبعوث الدبلوماسي أو الممثل له قدسية من منطلق الوظيفة التي يقوم بها.إن تسمية هذا المبرر تعود الى أن ظهوره كان ما قبل الديانات السماوية، ثم تطور مع تطور هذه الديانات، وقد استمرت هذه النظرية التي تعتبر ذات المبعوث مقدسة كما هي وظيفته منذ العصور القديمة الى نهاية العصور الوسطى، وكانت مبرراً مقبولاً آنذاك كونها تتماشى مع طبيعة الظروف التي فرضتها، وخاصة في أوربا التي كانت تحت هيمنة الكنيسة، إلا ان بوادر الاختلاف في تشكيل ملامح المجتمع الدولي أدى الى ظهور تباينات في طبيعة العلاقات بين الدول، حتى اصبحت الضرورات والمصالح الدولية تبحث عن مبرر آخر ينسجم مع المتغيرات في المجتمع الدولي . [25]

ثانياً : التمثيل الشخصي

لا يمكن الجزم ببداية ظهور هذه النظرية، إلا أن وجودها كمبرر فلسفي ظهر مع نهاية العصور الوسطى وبداية العصر الحديث، ويمكن القول إنها استقرت فعلياً مع ولادة الدولة القومية وبروز الأنظمة الملكية في أوربا.وتتلخص هذه النظرية في ان العلاقات الدولية في تلك الفترة كانت تعتبر بمثابة علاقات شخصية ما بين الملوك والأمراء، وإن المبعوث الخاص يعتبر ممثلاً شخصياً للملك، ووكيلاً عنه في كل شيء، واستندت هذه النظرية في مبرراتها الى مؤلفات الفقيه " فاتيل " الذي اعتبر إن " الدبلوماسي المعتمد يمثل رئيس الدولة وهو وكيل عنه، لذا يجب اعتبار شخص المعتمد مقدساً ، اي أن يعامل بالاحترام والتقدير الذي يناله الملك أو رئيس الدولة، لان الوكيل كالأصيل " . كما أن الفقيه الفرنسي " مونتسيكيو " قد أعطى تفسيراً داعماً لهذه النظرية في كتابه " روح القوانين "، حيث يقول : " إن الممثل الدبلوماسي هو صوت الأمير الذي يمثله، ويجب أن يكون هذا الصوت حراً غير مقيد، لا يعوقه أي عائق عن أداء وظيفته " .[26]إن توازن القوى في أوربا، وظهور عدد من الكيانات السياسية الجديدة المتساوية بالنفوذ والقوة والسيادة، ساهم في مقبولية ومنطقية مبرر التمثيل الشخصي، كونه ينسجم مع طبيعة الظروف السائدة في تلك الفترة، إلا أن انتشار الديمقراطية بعد قيام الثورة الفرنسية و زوال فكرة ان الدولة تتجسد في شخص الملك، وانتقال السلطة والسيادة الى الشعب بواسطة التمثيل النيابي، وسقوط الملكيات المستبدة، الأثر الكبير في تراجع هذه النظرية، وإن المتغيرات الجديدة اقتضت ظهور مبرر جديد يتماشى معها [27] ، وتوظيف نظرية جديدة للمرحلة المقبلة.

ثالثاً : نظرية دبلوماسية القمة

إن بروز التشابك والتعقيد في العلاقات بين الدول، استلزم معه اسلوباً جديداً لحل النزاعات والمشاكل التي قد تحدث بينها، بعيداً عن البيروقراطية التي تقترن بعمل البعثات الدائمة، والتي قد تأخذ وقتاً طويلاً لحين ايجاد الحلول لمشاكل في حاجة الى سرعة اتخاذ القرار، لذا فإن الدور الذي تقوم به البعثات بدأ بالتنامي وأخذت دوراً أكبر من دور البعثات الدبلوماسية خصوصاً بعد ظهور المنظمات الدولية التي شجعت الدول على التعاون فيما بينها، بل إن هذه الأخيرة يتحول دورها إلى استشاري عند وجود بعثة خاصة تمثل الدولة ذاتها، خصوصاً إذا كانت هذه البعثة برئاسة رئيس الدولة أو وزير خارجيتها أو إحدى الشخصيات المهمة في الدولة.إن المبرر الفلسفي لهذه النظرية قد فرض نفسه بنفسه، لأن الغاية من مهام البعثات هو ضمان انجاز مهامها بشكل فعال بوصفها ممثلة للدول، وأن بطء الإجراءات الذي يرافق عمل البعثات الدائمة، وكذلك طبيعة النظام السياسي لبعض الدول والذي لا يتيح لهذه البعثات إمكانية اتخاذ القرار في مسألة معينة، يستوجب معه وجود نوع آخر من المبعوثين يمتلك الصلاحية لحل المشاكل أو عقد الاتفاقيات مع الدولة الأخرى بصورة حاسمة وبوقت قصير .

الفرع الثاني : المعاهدات الدولية

لقد أثارت مشكلة الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين ورغبة بعضهم بالتقدم على البعض الآخر وخاصة في مراسم الاستقبال والاجتماعات، من منافسة بينهم، وبالأخص إذا كانوا من درجة واحدة، فقد كان المبعوثون الدبلوماسيون يتسابقون في حسن مظهرهم ،ويتمسكون بوجوب احتفال الملوك باستقبالهم للدلالة على إظهار عظمة دولتهم، وكان الملوك انفسهم يشجعون مبعوثيهم على التقدم على غيرهم من المنافسين لبيان قوة العلاقة و الرغبة في المودة للدولة الموفد اليها، وهذا كله كان مصدر للنزاع بين المبعوثين الدبلوماسيين، حتى انعقاد مؤتمر فيينا

عام ١٨١٥م [28] . ونجم عن هذا المؤتمر صدور أول وثيقة دولية أنهت الخلافات حول الأسبقية بين المبعوثين الدبلوماسيين، وتم الاتفاق فيها على أن لا يتم وضع مراتب أو درجات للدول، من ناحية قدم الدولة أو قوتها وعراقة اسرتها الحاكمة، كأساس لتقديم احداها على الأخرى أو أسبقية ممثليها الدبلوماسيين، وإنما ساوى بين الدول جميعاً، ولكنه قسم الممثلين الدبلوماسيين الى درجات وأقر الأسبقية بينهم للدرجة الأعلى، وهي درجة السفراء ومن في درجتهم من وكلاء البابا أو القاصد الرسولي، تليها درجة الوزراء، ثم القائمين بالأعمال، أما الموظفين الدبلوماسيين من الدرجة ذاتها، فقد انتهى المؤتمر ولائحته الى أن تكون الأسبقية فيما بينهم حسب تاريخ وصولهم رسمياً الى الدولة المستقبلة . [29]لكن لائحة فيينا لسنة ١٨١٥م، لم تذكر شيئاً عن الوزير المقيم من ناحية الأسبقية بينه وبين السفراء الآخرين، كالسفير المبعوث، واختلفت الآراء في هذا الموضوع، مما أدى الى إثارته في مؤتمر " اكس لا شابل "، الذي عقد في عام ١٨١٨م ، وقد اتفقت الدول الخمس، النمسا وبروسيا وروسيا وانجلترا وفرنسا، أثناء هذا المؤتمر على إضافة درجة رابعة للوزير المقيم الى درجات الممثلين الدبلوماسيين الثلاث التي نصت عليها لائحة فيينا لعام ١٨١٥م، وأبرم بروتوكول بتاريخ ١٨١٨/١٠/٢١م، في هذا الشأن [30] . ولم تنضم باقي الدول لهذا البرتوكول في ذلك الحين، إلا أنها استندت إليه في معاملاتها الدبلوماسية . [31]أما نظام القواعد التي خضعت لها البعثات الخاصة، فقد كانت غير واضحة حتى وقت قريب، ولم يتوفر لها النظام القانوني الذي يحدد وضعها بالشكل الذي يمكن الدول من الالتزام به، وقد كان السؤال المطروح : ما هو الوضع القانوني لهذه البعثات ؟ وما هو الأساس الذي يحق بموجبه لهذه البعثات أن تطالب بالامتيازات والحصانات اللازمة لأداء مهامها ؟إن كل هذه التساؤلات ساهمت في إثارة موضوع البعثات الخاصة أمام لجنة القانون الدولي، حيث رأت اللجنة وجوب دراسة الصور الأخرى للدبلوماسية، التي تشمل المبعوثين المتنقلين ووفود الدول في المؤتمرات الدولية والبعثات الموفدة لدولة ما لأغراض محددة، لتستخلص القواعد القانونية التي تحكمها، وخلال دورتها الحادية عشر عام ١٩٥٩م، قررت اللجنة إدراج موضوع الدبلوماسية الخاصة في جدول أعمال الدورة التالية [32] . وفي ١٩٦٠/١٢/١٢م، أصدرت الجمعية العامة قرارها (١٥٠٤)، المتضمن إحالة المشروع الى مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية " مؤتمر فيينا "، لكي يتم بحثها سوية مع مشاريع المواد المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة، وعلى إثر مؤتمر فيينا، تمت إحالة موضوع البعثات الخاصة إلى لجنة فرعية أنشأتها اللجنة الجامعة. وفي حين شددت اللجنة الفرعية على أهمية موضوع البعثات الخاصة، لاحظت إن مشاريع المواد المتعلقة بالبعثات الخاصة، وخلافاً للسياقات المألوفة، لم تقدم للحكومات لإبداء تعليقاتها عليها قبل صياغتها في صورتها النهائية، وذلك بسبب ضيق الوقت، وإن مشاريع المواد لم تزد على بيان أي القواعد المتعلقة بالبعثات الدائمة تنطبق على البعثات الخاصة، وأيها لا تنطبق عليها، واعتبرت اللجنة الفرعية أنه على الرغم من أن القواعد الأساسية قد تكون في الواقع هي نفسها، لكن لا يمكن افتراض أن هذا النهج يغطي بالضرورة كامل مجال البعثات الخاصة، وبعد أن نظرت اللجنة الفرعية واللجنة الجامعة في الموضوع، اتخذ مؤتمر فيينا قراراً يوصي فيه الجمعية العامة بأن تحيل الموضوع ثانية الى لجنة القانون الدولي. وفي ١٩٦١/١٢/١٨م، أصدرت الجمعية العامة القرار(١٦٨٧)، والذي طالبت فيه لجنة القانون الدولي بأن تجري مزيداً من الدراسة لموضوع البعثات الخاصة، وأن تقدم تقريراً بشأنه الى الجمعية . [33]وفي عام ١٩٦٣م، أدرج موضوع البعثات الخاصة من جديد في جدول أعمال اللجنة، وتم اختيار الاستاذ " ميلان بارتوش " من يوغسلافيا مقرراً خاصاً له، وقد اتخذت اللجنة بهذا الخصوص القرارات التالية :

١. أن يقوم المقرر الخاص بوضع مشروع نصوص، على أن تكون أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م، كأساس لهذه النصوص، دون إغفال البعثات الخاصة ، سواء من حيث مهامها، ومن حيث طبيعة تنظيمها المختلف عن البعثات الدائمة.
٢. أن لا يتناول المشروع المذكور سوى البعثات الخاصة الموفدة من دولة إلى دولة أخرى .
٣. أن لا يتعرض المشروع لمبعوثي الدول في المؤتمرات الدولية، لارتباط وضعهم بموضوع العلاقات بين الدول والمنظمات الحكومية، وهو موضوع منفصل بحسب رأي اللجنة.كما تم تناول هذا الموضوع من جديد في السنوات من ١٩٦٤ إلى ١٩٦٧م من قبل ذات اللجنة، والذي عرضت فيه هذه الأخيرة تقارير المقرر الخاص، والملاحظات التي قدمتها الحكومات، بالإضافة إلى وثيقة أعدتها الأمانة العامة، هذا وتجدر الإشارة الى أنه في عام ١٩٦٤م، اعتمدت اللجنة مؤقتاً (١٦) مادة قدمت الى الجمعية العامة وإلى الحكومات للاطلاع عليها، وفي الجزء الأول من دورتها التي عقدت في عام ١٩٦٥م، اعتمدت اللجنة مؤقتاً (٢٨) مادة أخرى، وبعد ذلك قدمت جميع مشاريع المواد التي اعتمدت حتى ذلك الحين الى الجمعية العامة كي يتم النظر فيها، وأحيلت كذلك الى الحكومات لإبداء تعليقاتها عليها. وفي عام ١٩٦٦، قامت اللجنة ببحث مسائل معينة ذات طبيعة عامة تؤثر على البعثات الخاصة، وكانت ناتجة عن الآراء المطروحة في اللجنة السادسة القانونية للجمعية العامة، وكذلك التعليقات التي قدمتها الحكومات، والتي كان من المهم معالجتها تمهيداً للعمل اللاحق المتعلق بمشاريع المواد . [34]وفي عام

١٩٦٧، وخلال دورتها التاسعة عشر، توصلت لجنة القانون الدولي التابعة لهيئة الامم المتحدة إلى وضع مشروع نهائي لاتفاقية عامة في هذا الخصوص، ثم قامت بتقديمه الى الجمعية العامة والتي بدورها اتخذت الخطوات اللازمة لإبرام هذه الاتفاقية، وقد تلقت اللجنة السادسة آنفة الذكر المشروع المقدم وأوصت بإدراجه في جدول أعمال الجمعية في دورتها الثالثة والعشرين عام ١٩٦٨، لتعتمد هذه الأخيرة التوصية بموجب القرار(٢٢٧٣) في ١٩٦٧/١٢/١م، ودعت الجمعية العامة الدول الأعضاء بأن تقدم ملاحظاتها على المشروع كتابة في موعد أقصاه ١٩٦٨/٩/١م وقد اقرت الجمعية العامة في دورتها الرابعة والعشرين وبموجب قرارها بالرقم (٢٥٣٠) في ١٩٦٩/١٢/١٣، اتفاقية البعثات الخاصة بعد إدخال بعض التعديلات والإضافات على المشروع المعروض، كما أقرت إلى جانب الاتفاقية بروتوكولاً اختيارياً يتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات التي تنشأ عن تطبيق الاتفاقية المذكورة كإجراء تكميلي، وعرضت الاتفاقية والبروتوكول الاختياري على الحكومات للتوقيع والتصديق عليهما والانضمام إليها في ١٦ كانون الأول ١٩٦٩م، وضمت الاتفاقية (٥٥) مادة، تناولت فيها تحديد وضع البعثات الخاصة، ونظام الحصانات والامتيازات التي يمكن أن تمنح لأعضائها لتيسير مهامهم المكلفين بها نيابة عن دولتهم باعتبارهم ممثلين لها، ويلاحظ أن لجنة القانون الدولي عند وضعها لمشروع الاتفاقية سارت على نهج اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م، الى حد كبير من حيث شكلها ومضمونها [35] وقد احتوت الاتفاقية (٥٥) مادة، وتم تقسيمها الى ثلاثة اقسام، تتقدمها ديباجة تبين الدافع والهدف من إبرام الاتفاقية، ويتضمن القسم الأول الأحكام بتكوين وإيفاد البعثات الخاصة واستقبالها وما يتعلق بممارستها للمهام المكلفة بها، وهي المواد من (١-٢٠)، ويتناول قسمها الثاني بيان الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاء هذا النوع من البعثات، وهي المواد من(٢٢-٤٧)، أما القسم الثالث فيحتوي على بعض الأحكام، كالتزام أعضاء البعثة الخاصة باحترام قوانين الدولة المستقبلة، والامتناع عن مزاولة أي نشاطات مهنية أو تجارية، والواجبات التي تقع على عاتق الدولة المستقبلة ومنها عدم التمييز في المعاملة بين البعثات الخاصة لمختلف الدول، واختصت بذلك المواد من (٤٨-٥٠)، أما المواد الخمس الأخيرة فتعلقت بإجراءات النفاذ والسريان [36]، فقد نصت المادة (٥٣) من الاتفاقية بشأن نفاذها على :

١. تنفذ هذه الاتفاقية في اليوم الثلاثين من بعد إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

٢. وتنفذ هذه الاتفاقية، بالنسبة الى كل دولة تصدق عليها أو تنضم اليها عقب إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين، في اليوم الثلاثين من بعد إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها . [37]إن استقلال البعثات الخاصة عن البعثات الدائمة بقواعد تنظيمية خاصة بها، كان له مبرراته، حيث ان محاولات معالجة هذه المسألة من الناحية القانونية لم يكتب لها النجاح، وكانت ترتكز على ثلاثة اتجاهات في التفسير وهي :

أولاً : أنه في ظل غياب قواعد قانونية واضحة للبعثات الخاصة، فمن الضروري الاعتماد على قواعد المجاملة في التعامل مع هذه البعثات، وهذا رأي منتقد كونه مجرد من الإلزام مما يجعله ضعيفاً.

ثانياً : يستند هذا الرأي على قاعدة القياس، أي بقياس القواعد المقررة للبعثات الدائمة على البعثات الخاصة، بالنسبة لنظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، لكن هذه القواعد مقررة أصلاً في إطار اتفاقيات ثنائية و دولية، وهذا رأي منتقد ايضاً، إذ وجب أن تقرر الحصانات والامتيازات للبعثات الخاصة بنفس الطريقة المقرة للبعثات الدائمة، وليس من خلال القياس.

ثالثاً : اعتمد هذا الرأي على النظر إلى طبيعة مهام البعثة الخاصة، فإذا كانت مهمتها سياسية فهي بذلك تضفي على البعثة صفة الدبلوماسية، كونها متعلقة بسيادة الدولة، أما إذا كانت مهمتها غير سياسية فهي مجردة من هذه الصفة، وعليه لا يعامل أعضائها معاملة البعثات الدبلوماسية، وتكون حصاناتهم وامتيازاتهم في إطار ضيق يسمح لهم بأداء المهمة الموكلة إليهم. وهذا الرأي مردود كونه أهمل الصفة التمثيلية للبعثة الخاصة.وإزاء هذا التباين في الآراء حول الطبيعة القانونية للبعثات الخاصة، كان من المهم ان تعمل لجنة القانون الدولي الى ما وصلت إليه من إنجاز مشروع اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة لعام ١٩٦٩م، والتي دخلت حيز التنفيذ في ١٩٨٥/٦/٢١م، بمرور ثلاثين يوماً على إيداع تصديق الدولة الثانية والعشرين على الاتفاقية .

الفرع الثالث : الاتفاقيات الإقليمية والثنائية

تعد المعاهدات والاتفاقيات التي تعقد على مستوى دول اقليمية أو على المستوى الثنائي مصدراً مهماً من مصادر القواعد الدبلوماسية، وهذا النوع من المعاهدات لم يظهر الى حيز الوجود إلا منذ بداية القرن التاسع عشر، وإن مثل هذه المعاهدات تضمن بشكل عام منح امتيازات على أساس المعاملة بالمثل، أو بنوداً يعترف فيها كل طرف للآخر بمركز الدولة أو الأمة الأكثر رعاية، ومنها المعاهدة الموقعة عام ١٨٠٩م،

بين انكلترا والدولة العثمانية، ومعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين هولندا والمكسيك عام ١٨٢٧م، والمعاهدة المعقودة بين فرنسا وايران عام ١٨٥٥م . كما بعض المعاهدات نصت على امتيازات فرعية خاصة ومنها المعاهدة التي وقعتها الولايات المتحدة مع الصين عام ١٨٥٨م، والتي خولت الممثلين الدبلوماسيين الامريكيين أن يتعاملوا مع الموظفين الصينيين على قدم المساواة، وأن يقوموا بزيارة العاصمة الصينية مع حق الإقامة فيها . وهناك بعض المعاهدات اكتفت بالامتيازات التي أقرتها القوانين الدولية العامة، كالمعاهدة الفرنسية – الصينية لعام ١٨٥٨م، والمعاهدة المعقودة بين الولايات المتحدة الامريكية والفلبين عام ١٩٢٦م، والتي نصت في المادة الثالثة منها على " إن الممثلين الدبلوماسيين لكل من الطرفين المتعاقدين يتمتعون في أراضي الطرف الآخر بالامتيازات والحصانات الممنوحة لهم بصورة عامة بموجب قواعد الحقوق الدولية" . [38]ورغم أن البعثات الخاصة لم تحظى على مستوى التنظيم الاقليمي بنفس الاهتمام الذي حظيت به البعثات الدائمة، إلا أن اتفاقية " هافانا " التي أبرمت خلال المؤتمر السادس الخاص بالدول الأمريكية في ٢٠ شباط ١٩٢٨م، هي أول معاهدة إقليمية تناولت موضوع البعثات الخاصة [39] . حيث ورد في المادة الثانية من الاتفاقية التي ضمت (٢١) دولة : " إن الممثلين الدبلوماسيين ينقسمون الى ممثلين عاديين وإلى ممثلين فوق العادة. وان الممثلين العاديين هم الذين يمثلون بصورة دائمة حكومة دولة لدى حكومة دولة أخرى، أما الممثلين فوق العادة هم الذين يعهد إليهم بمهمة خاصة، أو الذين يعتمدون لتمثيل حكوماتهم في المؤتمرات والاجتماعات، أو في المنظمات الدولية الأخرى " . أما المادة التاسعة من الاتفاقية فقد نصت على : " يتمتع الممثلون الدبلوماسيون فوق العادة، بنفس الميزات والحصانات التي يتمتع بها الممثلون العاديون " [40] . وتعد هذه الاتفاقية هي المحاولة الابرز على المستوى الاقليمي التي تناولت موضوع البعثات الخاصة، رغم انها كانت لا ترقى الى مستوى الطموح في هذا الجانب.

الفرع الرابع : العرف الدولي كأساس لعمل البعثات الخاصة لعل النظام القانوني المتعلق بالبعثات الدبلوماسية هو أول النظم الدولية القانونية التي تعززت عن طريق العرف، وظلت تستند إليه مباشرة حتى وقت قريب. ذلك لأنه على مر العصور والأزمنة نشأت مجموعة من القواعد المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية بين الدول من حيث تبادلها . [41]وتصدر القاعدة العرفية عن عدد من الممارسات تسمى السوابق، ويصبح هذا السلوك قاعدة معترف بها نتيجة حاجة المجتمع الدولي، والقاعدة العرفية أساسها العمل الذي ينتج عن تكرار بعض المواقف بصفة مستمرة في ميدان خاص من ميادين العلاقات الدولية، وللقاعدة العرفية أهمية كبيرة في العلاقات الدولية لأن أغلب القواعد في حقيقتها هي قواعد عرفية. فالعرف مجموعة من الأعمال القانونية التي نشأت من تكرار التزام الدول بها في تعاملها مع غيرها في حالات معينة بوصفها قواعد ثبت لها صفة الإلزام القانوني في اعتقاد أغلبية الدول، وقد تناولت المادة (٣٨) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه " دليل على ممارسة عامة مقبولة كقانون " . [42]ورغم أن معظم قواعد القانون الدبلوماسي قد تم تقنينها الآن، إلا أن ذلك لا يعني إلغاء دور العرف في هذا الخصوص، ذلك أن العرف يلعب دوراً في إطار هذه القواعد، يتمثل في :

١ . إن العرف يتم الرجوع إليه فيما لم يتم تقنينه من قواعد قانونية، وقد أبرزت هذا الدور اتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩م، في ديباجتها حيث جاء فيها " وإذ تؤكد استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها أحكام هذه الاتفاقية . [43]

٢ . إن العرف يمكن أن يكون مصدراً لقواعد مستقبلية قد تنشا في إطار العلاقات الدبلوماسية .

٣ . إن العرف يمكنه أن يلعب دور " المفسر " للقواعد القانونية التي تم تقنينها، باعتبار أنها مستمدة منه أصلاً . [44]إن المصادر الاتفاقية المتعلقة بالبعثات الخاصة تتميز بقلتها، وإن وجدت فإنها تتضمن قواعد متباينة، ليس فقط باختلاف الدول الأطراف في هذه الاتفاقات، بل حتى بين الدولتين نفسيهما قد لا تطبق تلك القواعد في جميع الأحوال، بل قد تختلف من مناسبة إلى أخرى. وهذا كله يجعل استنباط قواعد القانون الدولي المتعلقة بالبعثات الخاصة أمراً محفوفاً بالكثير من الصعاب من جهة، وضئيل الحصيلة من جهة أخرى، وكانت أغلب الممارسات المتعلقة بعمل البعثات الخاصة بين الدول، تعتمد على العرف، وهذا العرف قد لا يعتد به في بعض الأحيان، إذ يتأثر بطبيعة العلاقات بين الدول إيجاباً أو سلباً.

الخاتمة:

من خلال ما تم ذكره يتبين لنا ان البعثات الخاصة كانت البذرة الأولى لنشوء الدبلوماسية بمفاهيمها الحالية، حيث كانت من أول صور التواصل بين الدول، وقد سبقت في ظهورها بعثات التمثيل الدائم. وقد تطور عمل البعثات الخاصة نتيجة للتغيرات التي طرأت على المجتمع الدولي وما شهده العالم من تشابك وتعقيد في العلاقات بين الدول، الأمر الذي استدعى معه ضرورة حل المشاكل والأمور العاجلة والبت فيها بعيداً عن الإجراءات الروتينية التي يتم اعتمادها في إطار البعثات الدبلوماسية الدائمة والتي تستلزم وقتاً طويلاً. كما أدى ازدياد عدد المنظمات

الدولية في المجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية والعلمية إلى ضرورة إرسال بعثات خاصة للعمل على تنظيم العلاقات بين الدول، بما ينسجم والتطور الدولي الكبير في هذه المواضيع، إذ يتطلب الحضور إلى هذه المؤتمرات الدولية بعثات متخصصة في المجال الذي تتخصص به المنظمة.كما أن تطور العلاقات الدولية أدى إلى بروز ظاهرة مؤتمرات القمة بين الدول، سعياً منها إلى تطوير العلاقات الدولية والحاجة إلى اتخاذ قرارات حاسمة في المسائل الدولية المهمة، كالحد من انتشار أسلحة الدمار الشامل وتنظيم الاقتصاد الدولي ومعالجة مشاكل التلوث البيئي وغيرها من المسائل التي تهم المجتمع الدولي، وقد أضفت هذه المؤتمرات أهمية للبعثات الخاصة بشكل لا يتوافر في البعثات الدائمة. وعلى الرغم من هذه المكانة التي احتلتها البعثات الخاصة في العلاقات الدولية، إلا أنها لم تحظى بإطار قانوني متكامل ونهائي، ورغم أن الجماعة الدولية قد ساهمت في إقرار اتفاقية البعثات الخاصة عام ١٩٦٩، من خلال لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، فإن هذه الدول نفسها قد حالت دون نفاذ هذه الاتفاقية حتى عام ١٩٨٥، ويرجع ذلك إلى جملة من التخوفات التي كانت تبديها الدول حول مدى معاملة البعثات الخاصة معاملة مماثلة للبعثات الدائمة وخصوصاً في الشق المتعلق بالمزايا والحصانات .

الاستنتاجات:

١. إن البعثات الخاصة تم العمل بها منذ العصور القديمة، وقبل أن توجد البعثات الدائمة، وكانت النواة الأولى لنشوء العلاقات وحل المشاكل بين الدول والممالك القديمة.
٢. بعد أن استقر المجتمع الدولي في الاعتماد على البعثات الدائمة، ظهرت الحاجة مرة أخرى للبعثات الخاصة نتيجة عوامل عدة، منها ازدياد المشاكل بين الدول وتعقيداتها، الأمر الذي يستلزم الحاجة إلى اتخاذ قرارات بصورة مستعجلة قد تكون خارج صلاحيات البعثة الدائمة .
٣. رغم الدور الذي تلعبه البعثات الخاصة في محيط العلاقات الدبلوماسية الدولية، إلا أنها لم تحظى بالاهتمام القانوني اللازم من قبل فقهاء وكتاب القانون الدولي كما هو الحال مع البعثات الدائمة.
٤. إن القواعد العرفية التي نظمت عمل البعثات الدبلوماسية الدائمة تم تقنينها عن طريق اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ ، بينما لم تستقر عرفياً القواعد التي نظمت عمل البعثات الخاصة، وهذا يعود إلى أن العديد من الدول لم تنظم إلى الاتفاقية لغاية الآن.
٥. إن عدم الانضمام من قبل الكثير من الدول لاتفاقية البعثات الخاصة، لا يمكنها من إثارة المسؤولية الدولية تجاه الدولة التي تنتهك وتتجاوز على حصانات وامتيازات البعثة الخاصة التابعة لها.

التوصيات :

١- رغم الأهمية التي احتلتها البعثات الخاصة في محيط العلاقات الدبلوماسية الدولية، لكنها لم تحظ بالاهتمام القانوني الذي حظيت به البعثات الدائمة، لذا نقترح اعادة النظر في اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة لعام ١٩٦٩، ومعالجة الثغرات وخصوصا تلك المتعلقة بالحصانات والامتيازات حتى تتلائم والمتغيرات التي طرأت على الحياة الدولية.

٢- نقترح في حالة انتهاك حصانات أو امتيازات البعثات الخاصة أو التجاوز عليها، الإبتعاد عن استخدام مبدأ المعاملة بالمثل، كونه يشكل حالة غير صحية في العمل الدبلوماسي، وأن يتم اللجوء إلى محكمة العدل الدولية كونها الجهة القضائية المختصة للفصل في النزاعات التي تحدث بين الدول أو اللجوء إلى لجان تحكيم دولية.

٣- ضرورة انضمام الدول غير المنظمة الى اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة ومنها العراق، لغرض تأمين الحماية الدولية الكافية للبعثات الخاصة، لاسيما ان حصانات وامتيازات البعثات الخاصة لم تكتسب صفة الالزام عن طريق العرف الدبلوماسي باستثناء حصانات وامتيازات رئيس الدولة.

هوامش البحث

[1] -ضياء هاني الفجر، التنظيم القانوني الدبلوماسي، بيروت ، ٢٠١٧، ص٣٤ .

[2] -جمال مرسي بدر، البعثات الخاصة في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢٢، القاهرة، ١٩٦٦، ص١٧٩، أشير اليه في حرشاوي علان، مصدر سابق، ص١٠ .

[3] – علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، ط٢، ١٩٦٧، ص ٧٥، أشير إليه في علي حسين الشامي، ، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١١، ص٦٢ .

[4] –علي حسين الشامي ، المصدر نفسه، ص٦٢ .

[5] –زايد عبد الله مصباح، الدبلوماسية، ط١، دار الجيل، بيروت،١٩٩٩، ص٤٥

[6] –محمد سعد عبد الله الشهراني، تطور مفهوم الدبلوماسية في بلاد اليونان والشرق الادنى خلال القرنين الرابع والثالث قبل الميلاد، بحث منشور في مجلة بحوث الشرق الاوسط ، جامعة عين شمس ، الاسكندرية، العدد ٤٨، المجلد السابع، ٢٠١٩، ص١١.

[7] –أبرمت هذه المعاهدة بعد حرب طويلة بين الطرفين في المنطقة الواقعة بين قادش وحلب على ضفاف نهر العاصي سنة ١٢٩٤ ق.م، انهزم فيها جيش الحيثيين ، مما دعا ملكهم الجديد حاتوسيل الثالث الى طلب الصلح مع فرعون مصر وعقد معاهدة سلام وصداقة، خاصة وان الدولتين شعرتا بخطر تعاظم قوة الدولة الآشورية، لذا سعت مصر والحيثيون الى ابرام هذه المعاهدة التي سميت نسبة الى معركة قادش أو قادس لتحقيق التوازن في القوى بمواجهة الدولة الاشورية ، وقد وجدت هذه المعاهدة منقوشة بالأحرف الهيروغليفية على الحائط الجنوبي بمعبد آمون في مدينة الكرنك، لذا يطلق عليها ميثاق الكرنك، وكان المتبع في ذلك العهد ان تعرض المعاهدات بعد إبرامها نهائياً في المعبد الرئيسي لكل طرف، وهذا يعد اعترافاً ونشراً للمعاهدة، ووجد النص الخاص بالحيثيين باللغة الكلدية في سنة ١٩٠٧ في مدينة بوغاز كوي التي تقع في آسيا الصغرى(وسط تركيا) والتي قامت على أنقاض مدينة حتوساس عاصمة الحيثيين، علي أبو هيف ، مصدر سابق، ص٧٨

[8] – محمد المجذوب ، في العلاقات الدولية، مكتبة مكاري، بيروت، لبنان، ١٩٧٨، ص٣٦ .

[9] –قام بعض كتاب الإغريق بتنظيم بعض قواعد الدبلوماسية، مثل دنتيروس Denietrios (٢٨٣ ق.م)، وكذلك أعقبه بوليب polybe (٢١٠-١٥٠ ق.م)، بالاهتمام بكتابة بعض القواعد التي كانت تحكم العلاقات الخارجية للشعوب اليونانية بضمنها القواعد المتبعة في شأن المعاهدات والصلح والحرب والتمثيل الدبلوماسي، علي أبو الهيف، مصدر سابق، ص٨١ .

[10] –علي حسين الشامي، مصدر سابق، ص٧٧ .

[11] –علي أبو هيف، مصدر سابق، ص٨١ .

[12] –علي حسين الشامي، مصدر سابق، ص٧٩-٨٢ .

[13] –علي يوسف الشكري، الدبلوماسية في عالم متغير،ط١، دار الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ص٢٢ .

[14] –يقول كونفوشيوس : ان النظام القويم لقانون الشعوب هو أن تتكون جماعة دولية، توفد اليها الدول التي تصبح أعضاء فيها مندوبين عنها تختارهم من بين أكثر مواطنيها فضيلة وأوفرهم كفاية. (البند الأول من الفصل السابع من كونفوشيوس Li Li)، ذكره علي أبو هيف، مصدر سابق، ص٧٩ .

[15] –علي حسين الشامي، مصدر سابق، ص٦٦ .

[16] –عز الدين فودة، النظم الدبلوماسية، دار الفكر العربي، مصر، ١٩٦١م، ص٨٨، اشير اليه في علي حسين الشامي، ص٦٧ .

[17] –ذيب جمال، القيمة القانونية الدولية لمعاهدة وستفاليا، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠٢١، ص٥٣ .

[18] –ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، ط١، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠م، ص٤٣ .

[19] –تتلخص الواقعة في أن حكماً قضائياً قد صدر بحق السفير الروسي لعدم وفائه ببعض ديونه، فقبض عليه تنفيذاً لحكم القضاء الإنكليزي، مما أثار استياء بطرس الأكبر قيصر روسيا، وأمر بسحب سفيره دون أن يقدم أوراق اعتماده. المصدر السابق، ص٥٤ .

[20] –حرشاوي علان، النظام القانوني للبعثات الخاصة في ضوء القانون الدولي المعاصر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم الادارية في جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠٠٥، ص١٧ .

[21] –علي حسين الشامي، مصدر سابق، ص١٧٨ .

[22] –نصت المادة (٢) من اتفاقية هافانا على أن : (يصنف الموظفون الدبلوماسيون الى اعتياديين وفوق العادة، وان الدبلوماسيون الذين يمثلون باستمرار حكومة دولة واحدة لدى حكومة دولة أخرى هم الدبلوماسيون الاعتياديون، أما الدبلوماسيون الذين يعهد اليهم بمهمة خاصة

والذين يعتمدون لتمثيل حكوماتهم في المؤتمرات والهيئات الدولية الأخرى فهم الدبلوماسيون فوق العادة)، ضياء هاني الفجرمصدرسابق، ص٣٩ .

[23] –المصدر السابق، نفس الصفحة.

[24] –أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص١٢٧ .

[25] –ياسر نايف قطيشات، البعثات الدبلوماسية بين الضمانات ومقتضيات الأمن الوطني، دار آمنة للنشر، عمان، الأردن، ٢٠١٣م، ص١٨

[26] –فؤاد شباط ، الدبلوماسية، مطبعة الف باء ، دمشق، ١٩٦٨، ص٢١٠ ، أشير إليه في المصدر السابق، ص٢٠ .

[27] –سموحي فوق العادة، الدبلوماسية، دار اليقظة العربية، دمشق، ١٩٧٣، ص٢٧٤ .

[28] –COLLIARD, Claude Albert, la convention de Viennesurles relations diplomatiues, AFDI, 1961,P3.

[29] – في ذلك نصوص المواد من (١– ٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٨١٥م ، الخاصة بدرجات الممثلين الدبلوماسيين

[30] –عقد المؤتمر بناءً على اقتراح " مترنيخ "، مستشار النمسا لضم فرنسا الى نظام أوربا الذي نتج عن مؤتمر فيينا في ١٨١٥، وتوقيع معاهدات انهاء الاحتلال للأراضي الفرنسية من قبل جيوش بروسيا والنمسا وروسيا وانجلترا بعد هزيمة نابليون، وقد نص بروتوكول اكس لا شابل على " تفادياً للمناقشات الكريهة التي قد تقع مستقبلاً بشأن الإتيكيت الدبلوماسي الذي لم يتناوله ملحق اتفاقية فيينا الخاص بترتيب درجات الممثلين الدبلوماسيين، فقد تم الاتفاق بين بلاط قصور الدول الخمس(بروسيا، النمسا، روسيا، انجلترا، فرنسا)على ان يوضع الوزراء المقيمون المعتمدون لديها في درجة خاصة تلي وزراء الدرجة الثانية، وتسبق درجة القائمين بالأعمال "، محمد عبد الكريم حسن، مبادئ القانون الدبلوماسي، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة، ٢٠١٧م ، ص٨٠ .

[31] –غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، دار الثقافة للتوزيع والنشر، عمان، الاردن، ٢٠١٧م، ص٤١ .

[32] –علي صادق أبو الهيف، مصدر سابق، ص٤٢٨ .

[33] –علي صادق أبو الهيف، مصدر سابق، ص٤٢٩ .

[34] –إيمان عابد، النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الخاصة، رسالة ماجستير في القانون العام مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة محمد العربي بن مهيدي، الجزائر، ٢٠٢٠، ص٢١.

[35] –علي صادق أبو الهيف، مصدر سابق، ص٤٣١.

[36] –مايكل وود، مقال حول اتفاقية الأمم المتحدة للبعثات الخاصة، مكتبة الأمم المتحدة السمعية والبصرية للقانون الدولي، منشور على الموقع www.un.org/law/avl، ٢٠١٢، ص٣ .

[37] – نص المادة ٥٣ من اتفاقية البعثات الخاصة .

[38] –علي حسين الشامي، مصدر سابق، ص١٧٩– ١٨٠، نقلاً عن P.Cahier : Le Droit diplomatique contemporain, publication de le institute universitaires de Hautes Etudes Internationationales, N.40,Geneve – Paris ١٩٦٢

[39] –تم ابرام الاتفاقية في العاصمة الكوبية "هافانا"، وضمت كل من (بيرو، الأورغواي، الأكوادور، المكسيك، بنما، السلفادور، غواتيمالا، بوليفيا، نيكاراغوا، فنزويلا، كولومبيا، هندوراس، كوستاريكا، شيلي، البرازيل، الأرجنتين، بارغواي، هاييتي، كوبا، الولايات المتحدة الأمريكية).

[40]– نص اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٢٨ .

[41] –طحشي محمد، الأساس القانوني لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، رسالة ماجستير في القانون الدولي العام مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجزائر، ٢٠٢١، ص٣٨ .

[42] – المادة ٣٨ من النظام الأساس لمحكمة العدل الدولية.

[43] – ديباجة اتفاقية البعثات الخاصة ١٩٦٩م .

[44] –السيد أبو عيطة، مفهوم التعامل الدبلوماسي على ضوء أحكام القانون الدولي، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص٥٤–