

دار المتنبى للطباعة والنشر
العنوان: حي تعاونية الشيخ المقراني/ طريق إشبيلية
مقابل جامعة محمد بوضياف/ المسيلة
الفاكس: 035.35.31.03 / الهاتف: 0668.14.49.75
EMAIL : elmotanaby.dz@gmail.com



المسيلة في: 2022/05/28

شهادة نشر كتاب

تشهد وتتشرف دار المتنبى للطباعة والنشر بـ
بنشر وطباعة كتاب الموسوم بـ:

قانون العلاقات الدولية

تأليف

د. مقيرش محمد

والمسجل إداريا برقم الإيداع القانوني

ردمك (ISBN) : 0 _ 49 _ 865 _ 9931 _ 978

بتاريخ: 2022/05/28



د. محمد مقيرش

قانون العلاقات الدولية

دار المنبئي للطباعة والنشر
EDITION EL MOTANABY

قانون العلاقات الدولية

د. محمد مقيرش

دار المنبئي للطباعة والنشر
EDITION EL MOTANABY

سنة النشر: 1443 هـ / 2022 م

مقر دار النشر: حي تعاونية الشيخ المقراني، طريق إشبيليا / مقابل جامعة محمد بوضياف-المسيلة

التواصل مع دار النشر: elmotanaby.dz@gmail.com ISBN: 978-9931-865-49-0

الهاتف: 0773305282 / 0668144975

فاكس: 035353103

الحقوق: جميع الحقوق محفوظة ©

سنة النشر: 1443 هـ / 2022 م

دار المنبئي للطباعة والنشر
EDITION EL MOTANABY

دار المنبئي للطباعة والنشر



9 789931 865490

قانون العلاقات الدولية

د/مقيرش محمد

بسم الله الرحمن الرحيم

- العنوان: قانون العلاقات الدولية
- إعداد: د. مقيش محمد
- تنسيق داخلي للكتاب: العربي زغلاش أيوب
- مقاس الكتاب: 17/25



- الناشر: دار المتنبي للطباعة والنشر
- رقم الإيداع: ISBN: 978 _ 9931 _ 865 _ 49 _ 0
- سنة النشر: 1443هـ / 2022م
- الحقوق: جميع الحقوق محفوظة ©
- مقر الدار: حي تعاونية الشيخ المقراني / طريق إشبيلية
- مقابل جامعة محمد بوضياف / المسيلة
- للتواصل مع الدار:
- elmotanaby.dz@gmail.com
- هاتف: 0668.14.49.75 / 0773.30.52.82
- تليفاكس: 035.35.31.03

د/مقيرش محمد

قانون العلاقات الدولية

دروس موجهة لطلبة السنة الثالثة ليسانس
تخصص: قانون عام

2022

إهداء

أهدي هذا العمل العلمي المتواضع لكل

طلبة الحقوق

ولكل المدافعين عن حرية الشعوب

د/ مقيرش محمد

مقدمة

(المدخل والإطار المفاهيمي)

إن الدولة أيا كان شكلها الدستوري وبناء حكمها ومدى ممارسة الشعب ومساهمته في السلطة، لا تكون بأي حال من الأحوال بمنأى عن سير وحركة الحياة الدولية، والتي تشكل فيها العلاقات الدبلوماسية والقنصلية حجر الأساس، ومن جهة أخرى تعتبر الوجه الظاهري للسيادة الخارجية للدولة، فهي إذ تقوم بمختلف النشاطات الدبلوماسية والقنصلية، فهي بذلك تسعى إلى إبراز ذاتها وسيادتها على صعيد المجتمع الدولي، وبالتالي فإن العلاقات الدبلوماسية والقنصلية تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة نظرا لحساسيتها في وقتنا الحالي، وحساسية الوسط الذي تمارس فيه.

إن الكلام عن ضرورة وجود علاقات بين الدولة مرتبط بضرورة الحفاظ على مستوى العلاقات بين الدول فيما يتعلق بمصالحها المشتركة، ونشير إلى أن الدبلوماسية تعد من أقدم القطاعات والنشاطات التي تهتم بها الدولة وتسخر لها إمكانيات جمة وذلك ما تثبته الدراسات التاريخية المختلفة، فقد ظهرت العلاقات الدبلوماسية بين المدن والحضارات القديمة كمصر الفرعونية والحضارة الرومانية والمدن اليونانية، مروراً بالقرون الوسطى وبرز ما يسمى بالعرف الدبلوماسي والقنصلي الإسلامي، ثم تطور الأمر ليظهر في العصر الحديث ما يسمى بالدبلوماسية الدائمة الثنائية والدبلوماسية الجماعية وذلك انطلاقاً من الملكيات الأوروبية الكلاسيكية كإنجلترا وفرنسا وإسبانيا إلى غاية القرن العشرين واستقرار النظام الدبلوماسي والقنصلي ضمن اتفاقياتي فيينا، الأولى للعلاقات الدبلوماسية 1961 والثانية للعلاقات القنصلية 1963 وأخيراً اتفاقية البعثات الخاصة 1969.

الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي (المفاهيم والمصادر القانونية)

لقد عرف الكثير من الفقهاء والمؤلفين الدبلوماسية -على اختلاف جنسياتهم ومشاربهم الفكرية- تعريفات عدة، وكانت منطلقات غالبيتهم من زاوية القانون الدولي التقليدي، والذي يعتبر الدولة الشخص الدولي الوحيد، وفيما يلي نسرد بعض

التعاريف لبعض الكتاب الغربيين والكتاب العرب¹.

- يعرفها أرنست ساتو (SATOW) بأنها "استعمال الذكاء والكياسة لإدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقبلية".
- وعرفها شارل دي مارتينز (DE-MARTENS) بأنها "علم العلاقات الخارجية أو الشؤون الخارجية للدول، وبمعنى أضيق هي علم وفهم المفاوضات".
- أما شارل كالفو (CALVO) فيعرفها بأنها "علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول والناجمة عن المصالح المتبادلة وعن مبادئ القانون الدولي العام ونصوص المعاهدات والاتفاقيات".

- وبول جينيه (P.GENET) يعرف الدبلوماسية بأنها "فن تمثيل السلطات ومصالح البلاد لدى الحكومات والقوى الأجنبية، والعمل على أن تحترم ولا تنتهك ولا يستهان بحقوق وهيبة الوطن في الخارج، وإدارة الشؤون الدولية، وتوحيد ومتابعة المفاوضات السياسية حسب تعليمات الحكومة "ويضيف" من أجل تطوير الدبلوماسية يجب تعلم أصولها كعلم والكشف عن خفاياها كفن".

¹ أنظر لمزيد من الاضطلاع على التعاريف المختلفة للدبلوماسية كلا من:

- محمود خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، دار زهران، طبعة 02، 1997، ص70 وما بعدها.

- سموي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، طبعة 01، 1973.

- PAUL Genet, traité de diplomatie et de droit diplomatique, Paris 1931, P46.

ومن الكتاب العرب:

- يعرفها سموحي فوق العادة في كتابه (الدبلوماسية الحديثة) "هي مجموعة القواعد والأعراف والمبادئ الدولية التي تهتم بتنظيم العلاقات القائمة بين الدول والمنظمات الدولية والأصول الواجب إتباعها في تطبيق أحكام القانون الدولي، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة، وفن إجراء المفاوضات والاجتماعات والمؤتمرات الدولية وعقد الاتفاقيات والمعاهدات".
- ويعرفها حسين الشامي بقوله "هي علم وفن إدارة العلاقات بين الأشخاص الدوليين، وهي مهنة الممثلين الدبلوماسيين، أو الوظيفة التي يمارسها الدبلوماسيون، وميدان هذه الوظيفة هو العلاقات الخارجية للدول والأمم والشعوب" ثم يضيف حسين الشامي حيث يقول "وبالطبع لا تقتصر وظيفة الدبلوماسية وممارستها على الدول فقط، بل هناك أطراف أخرى تمارس العمل الدبلوماسي، وهذه الأطراف هي المنظمات الدولية والأحزاب السياسية والشركات"¹.

ومن كل هذه التعاريف، نلاحظ أن الدبلوماسية أو النشاط الدبلوماسي والقنصلي للدولة، إنما يقوم أصلاً على أساس مدى قدرة الدولة على إدارة علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية بشكل فعال ومتناسق وعلى مستوى عالي من الانسجام يضمن للدولة، المكانة اللائقة وسط المجتمع الدولي من جهة، وضمن لمواطنيها بالخارج والمواطنين الأجانب بإقليمها، الحماية اللازمة لمصالحهم وتصريف شؤونهم المختلفة على وجه كامل ودقيق.

¹ أنظر: حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها)، دار العلم للملايين، طبعة 01، بيروت

مصادر القانون الدبلوماسي والقنصلي

تعتبر مصادر القانون الدولي العام هي ذاتها مصادر القانون الدبلوماسي والقنصلي، وباعتبار أن الوظيفة الدبلوماسية خاصة بكل دول على حدة فإن كل واحدة منها تنفرد بإعداد قواعد داخلية خاصة تخصصها لطريقة وكيفية وشروط تعيين هذه الفئة فرغم أنها تابعة إلى قواعد القانون الدولي العام إلا أن القانون الداخلي يعتبر هو المنبع في تحديد القوانين.

أولاً: المصادر الدولية للقانون الدبلوماسي والقنصلي

كما سبق قوله أن مصادر القانون الدولي العام هي ذات المصادر للقانون الدبلوماسي وأول هذه المصادر الدولية هي الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وأنه ابتداء من القرن التاسع عشر أصبحت العلاقات الدبلوماسية تنظم باتفاقيات ومعاهدات دولية ثنائية، أو متعدد الأطراف.

01- المعاهدة

فقد تم إبرام العديد من الاتفاقيات في هذا الشأن نذكر منها الاتفاقية التي تمت بين بلجيكا والاتحاد السوفيتي سابقاً لتبادل البعثات الدبلوماسية فيما بينهما بتاريخ 12 يوليو 1935.¹

والهدف الجوهري لهذه المعاهدات هو تنظيم العلاقات القنصلية والدبلوماسية وتنظيم المصالح فيما بين الدولتين والتي تقوم على أساس لمعاملة بالمثل.

¹ -Jean salunon, manuel de droit diplomatique 1994, p 19.

عن ابراهيم احمد خليل، القانون الدولي الدبلوماسي، القانون الدولي العام، الإسكندرية، 2005، ص 14.

ومن أهم المعاهدات الدولية في هذا الامر معاهدة فيينا المبرمة في 19 مارس 1815 بين دول اوروبا والمتعلقة بتصنيف وترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وقد تم تأكيد هذه المعاهدة ببروتوكول ابرم في مدينة Aix la chapelle في 21 نوفمبر 1818 وتعد هذه المعاهدة البداية الحقيقية لتقنين القواعد المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي. إلى جانب ذلك اتفاقية هافانا المتعلقة بالموظفين الدبلوماسيين التي تم التوقيع عليها في 20 فبراير 1928 وذلك مؤتمر دول امريكا السادس وفي 18 ابريل 1969 تم التوقيع في فيينا على المعاهدة الأساسية التي تنظم العلاقات الدولية الدبلوماسية، ودخلت حيز النفاذ في 24 افريل 1964¹

والجدير بالذكر إن المعاهدات الثنائية الأطراف لا تلجأ إليها الدول إلا في حالة ما إذا أريد منها الخروج عن القواعد العامة للعلاقات الدبلوماسية وعلى الدول إن تلتزم بالحصانات والامتيازات لأعضاء الدول الأجنبية. ففي حالة وجود أجنبي في دولة غير الدول المعتمد لديها، وتلاقيه بعض التسهيلات فهذا راجع إلى قواعد المعاملات الدولية courtoisie internationale وليس مصدره إلزام قانوني يرتبه القانون الدولي العام.

هذا حسب المادة 40 من اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 والمادة 54 من اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات القنصلية لعام 1963.

¹ - Claude albert colliard, la convention de vienne sur les relations diplomatique, Afdi 1961 , p 03.

- عن احمد خليفة، المرجع السابق، ص 15.

أما المعاهدات الجماعية فهي تبرم بين عدد غير محدد من الدول في أمور تهم هذه المجموعة الدولية أولا ولها علاقة بالمجموعة الدولية الأخرى، وتعتبر هذه المعاهدات تشمل قواعد سبق لها أن استقرت عن طريق العرف ليتبع عليها صفة الرسمية والقانونية وتصبح تتسم بالإرادة الجماعية للدول ومن بين هذه المعاهدات الجماعية اتفاقية المبعوثين الدبلوماسيين التي وقعت في هافانا بتاريخ 1928/20/20 على إثر نجاتح المؤتمر الدولي الأمريكي السادس وقد اعتبرت كتقنين للقانون الدبلوماسي¹.

دور دبلوماسية المؤتمرات في تقنين مبادئ التعاون الدولي والقانون الدبلوماسي

استقر نظام المؤتمرات كإطار للدبلوماسية في القرن التاسع عشر، واستمر الأخذ به حتى نشبت الحرب العالمية الأولى، فاتسع نطاقه خلالها وبعدها -كما رأينا- وما زال أنسب الأطر الدبلوماسية في عصرنا الراهن بعد أن تطور إلى شكل جديد وهو أشبه ما يكون بالبرلمانات أو ما يصطلح على تسميته الدبلوماسية البرلمانية La Diplomatie Parlementaire، وذلك في إطار المنظمات الدولية.

إن من أهم ما حققه هذا النظام الدبلوماسي الجماعي على الإطلاق، هو تقنين وكتابة العرف الدولي - إن صح التعبير- واستيعابه لشتى المسائل ذات الصبغة الدولية حيث أخرجها عن دائرة المشاكل السياسية، ليؤسس لمبادئ التعاون الدولي الشامل لجميع مناحي الحياة الدولية حتى وصل إلى حد

¹ - المواد من 48 إلى 52 من هذه الاتفاقية تعبر الأحكام المتعلقة بالتوقيع والتصديق عليها، وبيان نفاذها والانضمام إليها.

- غازي حسن صابرين، المرجع السابق، ص 39.

مناقشة المسائل المتعلقة بالتنمية البيئية المستدامة والحفاظ على الأرض
كمكان للعيش الموحد لجميع الدول والشعوب.

إن الترسانة الرهيبة من المواثيق والمعاهدات والقرارات والتوصيات
وغيرها من وثائق القانون الدولي بمختلف فروعها لم تكن لتوجد لولا الشكل
الجديد الذي ميز الدبلوماسية المعاصرة وهي دبلوماسية المؤتمرات الدولية، لأن
مسائل تقنين القانون الدولي ومبادئ التعاون لا يمكنها بأي شكل من الإشكال
أن تتمخض عن عمل دبلوماسي ثنائي الأطراف، لأن المشكلات التي تتناولها
المؤتمرات تتعدى قدرة الدول منفردة أو جماعات صغيرة أو تكتلات هنا وهناك.
وأمكننا القول إذا، أننا إذا تفحصنا ومحصنا مسيرة المؤتمرات الدولية،
لوجدناها الآلة -إن صح التعبير- المنتجة لجميع مبادئ التعاون الدولي والتي
تتراكم يوما بعد يوم ومنذ مؤتمر واستفاليا إلى آخر مؤتمر يعقد في اليوم الذي
تكتب فيه هذه السطور، لكننا سوف نكتفي بالإشارة إلى النصوص القانونية
الدولية التي تهمنا فقط في مجال القانون الدبلوماسي بصفة عامة ويكون
تقسيم هذا الفرع كالتالي:

أ: مؤتمر فيينا 1815 وبرتوكول إكس لاشابل 1818.

ب: مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961.

ج: مؤتمر فيينا الخاص بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات العالمية ذات
السمة العامة لسنة 1975.

وفيما يلي التفصيل:

أ- مؤتمر فيينا 1815 وبرتوكول إكس لاشابل 1818

يعتبر مؤتمر فيينا لعام 1815 وما أقره من قواعد دولية ثابتة، حجر الزاوية في بناء الدبلوماسية الحديثة، فقد اكتسبت بعده الخدمة الدبلوماسية أبعادها الخاصة كمهنة مميزة وحرفة لها أصول وقواعد ومراسم وإجراءات¹، ولعل أهم المبادئ والقواعد تلك المتعلقة بمسألة الألقاب والمرتبات الدبلوماسية، حيث أرست اتفاقية فيينا لعام 1815 قواعد الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين، فصانت بذلك كرامة المهنة وما التصق بها من تصرفات صبغانية -إن صح التعبير- التي كان يأتى بها بعض الدبلوماسيين فبعد أن كان يطلق على الممثلين الدبلوماسيين شتى الأسماء والألقاب مثل وكلاء أو ممثلي البابا (le gâtes) وخطباء (Orators) وقاصدين رسوليين (nuncios) ومندوبين (Commissors) ونواب (Proucrators) ووكلاء (Agents) وسفراء (Ambassadors) وسفراء فوق العادة (Ambassadors Extraordinary)، حصرت لائحة فيينا وما أعقبها من تعديلات أجريت عليها في مؤتمر إكس لاشابل (Aix-La -Chapelle) عام 1818، حصرت درجات الممثلين الدبلوماسيين بأربع درجات هي:

- 1- السفراء وممثلو البابا والقاصدون الرسوليون
- 2- المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون (Ennoys Extraordinary and Ministers Plenipotentary).

¹ - أنظر في مجال محاولات تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية:

- عدنان البكري، "العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، المرجع السابق، ص 34-35.

- voir aussi:

- JAMES MACCAMY, « conduct of new diplomacy », (Harper and raw) 1964, P07.

3- الوزراء المقيمون (Ministers Resident)

4- القائمون بالأعمال (Chargé d'affaires)

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

ب- مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961

لم يكن من باب الصدفة اختيار فيينا بالذات لاجتماع (مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية) الذي بدأ أعماله في شهر مارس 1961، ففي فيينا تم التصديق على أول اتفاق لتحديد الوضع القانوني للممثلين الدبلوماسيين ومراقبتهم عام 1815 كما رأينا، وعلى الرغم من ضيق أبعاد المواضيع التي عالجها مؤتمر فيينا الأول فقد كان بلا شك الأساس الذي بنت عليه الجهود الناجحة لتقنين ما يسمى بالقانون الدبلوماسي لعام 1961² لقد بذلت الكثير من الجهود منذ زمن طويل لتحقيق صياغة القواعد العرفية للتعامل الدبلوماسي وإخراجها في شكل قواعد قانونية محددة وموحدة تتفق عليها الدول، لكنها لم تلق إلا نجاحاً محدوداً وكان معظمها جهوداً خاصة

¹- أنظر:

- JAMES MAC GAMY, op-cit, Pp 07-08.

²- أنظر: عدنان البكري، مرجع سابق، ص 35

وفردية غير رسمية قام إما أفراد مثل مشروع "بلونتشيلى" (1868) ومشروع "فايور" (1890) ومشروع قانون بسوا (1911) ومشروع قانون فيليمو (1926) ومشروع قانون سراب (1926)، وإما مؤسسات مثل نظام معهد القانون الدولي في كمبريدج (1895) ومشروع اتفاقية المعهد الأمريكي للقانون الدولي (1925) وقرار معهد القانون الدولي في نيويورك (1929) ومشروع اتفاقية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الصادر من معهد كلية الحقوق لجامعة هارفارد (1932)¹.

وقد حاولت عصبة الأمم إحراز بعض التقدم ضمن الإطار الأوسع للقانون الدولي،

فشكلت جمعية العصبة الخاصة لجنة خبراء اجتمعت في جنيف عام 1925، لكن كل أعمالها باءت بالفشل، ومقابل هذا الفشل فقد حقق المؤتمر الدولي السادس للدول الأمريكية المنعقد في هافانا سنة 1928 نجاحا كبيرا في التوقيع على اتفاقية التمثيل الدبلوماسي الشامل لكل المواضيع، ولكن الآثار القانونية لهذا التقنين كانت إقليمية لا تشمل سوى عدد معين من الدول².

وجاءت الأمم المتحدة لتكمل المسيرة التي بدأتها عصبة الأمم بنجاح أكبر وأدت الحاجة الملحة للتقنين إلى اهتمام المنظمة بتقنين القانون الدولي بصورة عامة، فالفوضى التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، وظهور عدد كبير

¹ - للإطلاع على تفاصيل جهود الأفراد راجع:

- Harvard Law School, " research in international law, V.I, diplomatic privileges and immunities

² - سوف نشير إلى اتفاقية هافانا 1928 أثناء معالجة مسألة خطيرة تخص النظام القانوني لتمثيل الدول في المؤتمرات الدولية التي تعقد خارج المنظمات الدولية في المبحث الثاني.

من الدول الجديدة على المسرح الدولي فرضت ضرورة ترسيخ قواعد القانون الدولي العام الرئيسية من جهة، وتكييفها مع حاجات ومتطلبات المجتمع الدولي المتزايدة من جهة أخرى، وقد أتاح التقنين للدول الجديدة المشاركة في صياغة القواعد القانونية التي لم تشارك أصلاً في تطويرها أو إرساء قواعدها في الماضي وإزالة أسباب تشكيك الدول المستقلة حديثاً في شرعيتها، فكان التقنين هو الاستجابة العملية الفعالة لتوسيع قاعدة القانون الدولي العالمية والحد من التشكيك في قواعده.

وقررت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في أول اجتماع عقدته في عام 1949 إدراج موضوع العلاقات الدبلوماسية في جدول أعمالها ولكنها مع ذلك لم تعالج الموضوع بجدية حتى عام 1952 حين استجابت الجمعية العامة لاقتراح يوغسلافيا وتبنت القرار (685) طالبة بموجبه من لجنة القانون الدولي إعطاء الأولوية لتقنين القواعد التي تحكم العلاقات والحصانات الدبلوماسية وفي عام 1957 وضعت اللجنة أول مسودة لائحة بالمواد المقترحة مع التعليقات ووزعتها على الحكومات لإبداء الملاحظات ثم نوقشت في اللجنة السادسة (اللجنة القانونية) في السنة نفسها، وفي اجتماعها لسنة 1958 أجرت اللجنة بعض التعديلات على اللائحة على ضوء الملاحظات التي أبدتها الحكومات وقدمت المسودة النهائية للجمعية العامة مع التعبير عن رغبتها في التوصية للدول الأعضاء بقبولها على شكل معاهدة.

وفي السنة التالية صدر القرار رقم 1450 من الجمعية العامة وبموجبه طلبت الجمعية من الأمين العام الدعوة لعقد مؤتمر فيينا بتاريخ لا يتعدى ربيع 1961، وقد عقد المؤتمر بالتاريخ المعين في فيينا ووافق على

اتفاقية العلاقات الدبلوماسية والبروتوكولين الاختياريين، الأول يتعلق بالحصول على الجنسية، والثاني بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية بالنسبة لحل المنازعات الناجمة عن تطبيق الاتفاقية.

هذا وقد عقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية بعد مؤتمر العلاقات الدبلوماسية بسنتين أي سنة 1963، وهذا بإقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وبالضبط في 24 نيسان/ابريل 1963 وبروتوكولين اختياريين ملحقين بها، الأول يتعلق باكتساب الجنسية والثاني بالتسوية الإلزامية للمنازعات الناجمة عن تلك الاتفاقية، وتأثرت نصوص وصياغة اتفاقية العلاقات القنصلية بما وصل إليه مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية¹.

ج: مؤتمر فيينا الخاص بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات العالمية ذات السمة العامة لسنة 1975²

لقد كان هذا المؤتمر من بين أهم المؤتمرات الدولية التي أزالَت النقاب واللبس عن أحد أهم مجالات العمل الدبلوماسي أهمية وتعقيدا في آن واحد، فقد كانت العلاقات الدبلوماسية الثنائية والنظام القانوني لها هو الشغل الشاغل للمجتمع الدولي وفقهاء القانون الدبلوماسي على حد سواء وقد انتهى بهم الأمر إلى إقرار نص معاهدي فيينا لسنة 1961 و1963، لكن الذي

¹- أنظر: عدنان البكري، مرجع سابق، ص 202.

²- لمزيد من التفاصيل أكثر وظروف عقد الاتفاقية راجع: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها

voir aussi: *EL ERIAN, op cit, p 445 et s.*

ثم راجع الجهود الدولية في هذا الصدد في المبحث الثاني من الفصل الأول: الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة (القواعد العامة لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية).

استجد في هذا الصدد هو نوع جديد من التمثيل الدبلوماسي، ولم يتسن ملاحظته وفهمه إلا مع تجلي النظرة الواقعية والقانونية في إطار الدبلوماسية المعاصرة في ظل المنظمات الدولية وطرحت الأسئلة حول الوضع القانوني لعلاقة الدول بالمنظمات الدولية لاسيما تلك ذات الطابع العالمي، وكذا المركز القانوني لممثلي تلك الدول والنظام الذي يحكمهم؟

لقد جاء مؤتمر فيينا لسنة 1975 ليميط اللثام ويجب على كل الأسئلة، فقد استغرق إعداد مشروع مواد الاتفاقية الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية جهودا كبيرة على مدى عدة سنوات انتهت بإقرار الاتفاقية في المؤتمر المذكور وذلك في 14 مارس 1975 بعدما صدر قرار عن الجمعية العامة للأمم المتحدة 14 من شهر ديسمبر عام 1972 رقم 2966 الذي دعت بمقتضاه إلى مؤتمر دولي لدراسة مشروع المواد المقدم من طرف لجنة القانون الدولي والتي كلفت الأستاذ الدكتور عبد الله العريان كمقرر خاص لهذا الموضوع.

من هنا يتضح جليا كيف أن نظام المؤتمرات الدولية قد اختزل الكثير من الجهد والوقت في تقنين العديد من القواعد القانونية المتعلقة بمبادئ التعاون الدولي وتنظيم أطره الدبلوماسية وكذا معالجة وتقنين العديد من المجالات على غرار المجال الدبلوماسي الذي تعمدت الاقتصار على معالجته في الفقرة السابقة، ونذكر منها جملة من الاتفاقيات التي مست حفظ السلم والأمن الدوليين والحد من انتشار التسليح النووي، وكذا مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المتعلق بالنزاعات المسلحة وهي كثيرة الاتفاقيات الخاصة به، كما مست قضايا اجتماعية كاتفاقيات المخدرات والمؤثرات العقلية، ومجال الاتجار بالأشخاص والمنشورات الخليعة، ومجال الصحة

والتجارة الدولية والتنمية والبيئة والنقل والمواصلات والمسائل الجمركية وقواعد المرور والمسائل التربوية والثقافية والإعلام، والقائمة تطول، مما يبرز أهمية ودور دبلوماسية المؤتمرات في احتواء ومعالجة شتى الميادين ومهما كانت دقيقة ومتشعبة.

02- العرف الدولي.

إلى جانب المعاهدات فإن العرف يلعب دورا كمصدر لقواعد القانون الدولي العام لا يمكن الاستهانة به.

اعتبرت القواعد العرفية هي مجموعة من الأعمال القانونية نشأت ن تكرار التزام الدول بها في تصرفاتها مع غيرها في حالات معينة بوصفها قواعد تثبت لها صفة الالتزام القانوني في اعتقاد أغلبية الدول وقد عرفت العرف المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه: ((عمل أو عادة مستمدان من التواتر والقبول بهما كقانون))، وقد أخذ القانون الدبلوماسي تطورا عبر العصور من خلال تصرفات الدول واتفاقها، فكل دولة لها مصلحة في التعامل مع البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها حتى تلاقي نفس الشيء في الخارج.

فبعد توقيع اتفاقية للعلاقات الدبلوماسية عام 1961 تغير ذلك حيث إن الاتفاقية قامت بتقنين القواعد العرفية الموجودة وبعد ذلك أصبح المصدر الأساسي للقانون الدبلوماسي القانون المكتوب ولكن هذا لا يمنع القواعد العرفية من لعب دور مهم، وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في ديباجتها على مايلي:

(وإذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية)).

وتجدر الإشارة أن اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 نقلت صياغة ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية نفسها، رغم أن نقطة الضعف التي يتميز بها العرف هي خضوعها للتغيرات الناتجة عن تطورات حاجيات المجتمع الدولي، إلا أنه يمكن الرجوع إلى العرف الدولي حتى في حالة عدم وجود نص في اتفاقية دولية أو قانون داخلي¹.

ولا ننسى في هذا الإطار الإشارة إلى الدور الذي لعبته الشريعة الإسلامية وسنة رسول الله صلى الله عليه وسلم ومعاملته اتجاه الوافدين من طرف ملوك وأمرأ غير المسلمين وهو ما سبق الإشارة إليه في التشريع الإسلامي.

ثانيا: المصادر الوطنية للقانون الدبلوماسي والقنصلي

على غرار المعاهدات الدولية العامة والخاصة التي تبرم بين الدول وكذا العرف الدولي كمصادر دولية، توجد النصوص القانونية والتنظيمية التي تصدرها السلطات الداخلية للدول والتي تحدد الهيئات الدبلوماسية والقنصلية وصلاحيات كل منها، وإذا ما رجعنا إلى المشرع الجزائري نجد نصوصا كثيرة نذكر منها:

- أول نص لتنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية كان في 1963/01/08، (المرسوم 05-63)، ج. ر، عدد: 1963/04.
- 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج. ر، عدد: 79 (2002/12/01).
- المرسوم 360-90 المؤرخ في 1990/11/10 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والمرسوم 253-93 المعدل والمتمم للمرسوم

¹- غازي حسن صابرين، المرجع السابق، ص 37.

90-360، ثم المرسوم 96-441 المؤرخ في 09/12/1996 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيرا المرسوم 02-404 المؤرخ في 26/11/2002 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

• المرسوم 77-55 المؤرخ في 01/03/1977 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

• المرسوم 79-250 المؤرخ في 01/12/1979 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.

• المرسوم 84-165 المؤرخ في 14/07/1984 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.

المرسوم 64-58 المؤرخ في 10/02/1964 المحدد لاختصاصات وزير الخارجية والمنظم لوزارته، ج.ر، عدد: 1964/14.

• المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 24/06/2009 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.

المحور الأول

التطور التاريخي للتمثيل

الدبلوماسي

المحور الأول

التطور التاريخي للتمثيل الدبلوماسي

استمدت كلمة الدبلوماسية جذورها منذ العهد القديم حيث كان يعتقد أن الدبلوماسية كانت معتمدة من الناحية الدينية وتكمن في الرسل، والملائكة، إلا أنها استحدثت جذورها فعلا من القرون القديمة ومنذ بدء العلاقات بين الشعوب في الماضي البعيد، إلا أن الدبلوماسية أصبحت اليوم مجالا يسيرا ويسهل التطور في هذا العصر، وتستخدم فيها وسائل وإمكانيات مختلفة، كانت موجودة بطريقة أو بأخرى وقد يتخلل هذه الدبلوماسية نوع من الاختلاف في مجالات متعددة وهذا ما أدى بوجود الحصانة الدبلوماسية التي كانت تفرض على المجتمعات باحترام الآخر.

المبحث الأول: التمثيل الدبلوماسي لدى الرومان والإغريق، واليونان

إن نفور العلاقات الدبلوماسية لا نستطيع أن نذكرها لدى الرومان أو الإغريق أو اليونان فقد انفردت كل واحدة منها بتسيير خاص بها فقد تميزت كل مرحلة من هذه المراحل بميزات خاصة بها نذكر منها مثلا النظام القانوني الذي ظهر في العهد الروماني والذي سمي ب¹ Jusfetiale - قانون الشعوب وهو بمثابة قانون دبلوماسي بين الأصول والإجراءات التي يتبعها المفوضون في القيام بمهامهم من إعلان حرب وعقد صلح وإبرام معاهدات...

¹ الدكتور غازي حسن جباري، الدبلوماسية المعاصر، دراسة قانونية، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2002، ص 26.

أما عند الإغريق فإن الحضارة تميز بعدة خصائص أهمها:
- عدم خضوع الممثل الدبلوماسي للقانون والقضاء الداخلي في الدولة التي يوفد فيها.

- كان إرسال البعثات الدبلوماسية في نظر الإغريق من الحقوق الأساسية للمدينة ويقابله على عاتق المدن الأخرى الالتزام بضرورة استقبال هذه البعثات فلا يحق لأي منها أن تفرض الدخول في علاقات دبلوماسية مع المدن الأخرى
- يشير الأستاذ Stuart أن تبادل البعثات غي العصر الإغريقي لم يكن قاصرا على البعثات التي ترسل لدى رؤساء المدن الإغريقية بل كان أيضا قائما بين المجالس النيابية التي تمثل الإدارة الشعبية لسكان المدينة، وهو في ذلك يقول:
«L'assemblée du peuple Recevait et envoyait les envoyés diplomatiques et souvent le but de la mission était exposé publiquement par les ambassadeurs étrangers aux représentants du peuple ».

وهذا الوضع الذي لا مثيل له في العلاقات الدبلوماسية، يمكن تعليقه بان السيادة الفعلية في ذلك العصر كانت للشعوب، وان هذه الشعوب ممثلة في برلمانها أو جمعياتها الوطنية النيابية كانت هي التي تباشر فعلا حقوق السيادة الثابتة للدولة ومنها حق تبادل البعثات الدبلوماسية.

- كان من المحرم على الممثل الدبلوماسي قبول أي هدية من الدول أو المدينة التي يوفد إليها في مهمة دبلوماسية وعدم مراعاة هذا الالتزام كان يعرض مرتكبه لعقوبة الإعدام.

- كان عدم العرض لشخص المبعوث الدبلوماسي مبدأ معروف ومطابقا في القانون الدبلوماسي في عهد الإغريق وهذا ما يؤكده الأستاذ Stuart حيث قال:

«L'inviolabilité des envoyés diplomatiques était un principe fondamental des bonnes relations internationales »

- يؤكد الأستاذ Stuart وجود حق اللجوء السياسي ضمن مبادئ القانون الدبلوماسي لدى الإغريق¹ Droit D'asile.

وكان يختار السفراء من بين ابلغ الخطباء وابرع المحامين وأشدّهم تأثيراً وقبولاً وأصبحت مهمة هؤلاء الخطباء إقناع مستمعهم بأرائهم. وكان هذا بداية دبلوماسية الخطيب Orateur، وقد سمي المندوب الروماني ب Le gradus. أما في العصور الوسطى لم تساعد الأنظمة التي كانت موجودة في تلك الفترة لتطوير العلاقات الدبلوماسية، باعتبار أن هذا العصر اشتهر بالنظام الإقطاعي، واعتمد على الحروب، إلا انه ظهر عنصر جديد في مجال الممارسات الدبلوماسية هو دبلوماسية المراقب Observateur ذي الخبرة والدراية، وبدأت الدبلوماسية تتطور وتأخذ طريقها كمهنة يتولاها دبلوماسيون محترفون²، إلا أن هذا التطور كان بطيئاً، وكانت مهمتهم محدودة ومؤقتة وقد تطلب تحول البعثات الدبلوماسية من مهمات مؤقتة إلى مهمات دائمة وقتاً من الزمن امتد إلى ما بعد القرن الخامس عشر، وكان هذا من أهم التحولات في المجال الدبلوماسي، ومنذ هذا الوقت يمكن الكلام والقول عن دبلوماسية حقيقة ذات اثر فعال في ترقية السياسة الدولية وتطويرها.

¹ عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مطبعة جامعة عين الشمس، 1986، ص 12.

² علي صادق اوهيف، مرجع سابق، ص 78

المبحث الثاني: الدبلوماسية في عهد الدولة الإسلامية

عرفت الدولة الإسلامية الدبلوماسية منذ أن أقام سيدنا محمد صلي الله عليه وسلم علاقات دبلوماسية مع الخارج¹

فقد أرسل سيدنا محمد صلي الله عليه وسلم مبعوثين إلى ملك الحبشة وملك مصر وإمبراطور الروم وملك الفرس وأسقف نجران وملك عمان والبحرين واليمن، وبشكل عام فقد كانت لهذه الدبلوماسية عدة أهداف منها الدعوة للإسلام أو من أجل الفداء وتبادل الأسرى أو بهدف الأخبار والاستعلام عن حالة العدو، وقد تطور هذا الشكل من الدبلوماسية في ظل الدولتين الأموية والعباسية بحيث كان اختيار الدبلوماسيين من فئة معينة كالقضاة والفقهاء والعلماء والمتحدثين وكبار موظفي الدولة من أمراء ووزراء وقادة جيوش، وحرص لحكام ولأمرء على تزويد أمرائهم بوثائق عرفت باسم التذاكر تتضمن أسمائهم وصفاتهم وطبيعة مهامهم وهي تشبه في أيامنا هذه جوازات السفر وأوراق الاعتماد لتسهيل عملية انتقال المبعوثين. وعرف عن هؤلاء السفراء "عامر الشعبي" و"نصر ابن الأزر" و"سفارة" العادل سيف الدين شقيق صلاح الدين الأيوبي، إلى ريتشارد ملك انجلترا بهدف التفاوض لعقد الصلح².

ونلاحظ ان السفارة الإسلامية في بداية الدعوة الإسلامية كان هدفها الدعوة إلى السلام، وفيما بعد تعددت أغراضها خاصة بعد تأسيس الدولة الإسلامية، ذلك بان استهدفت إضافة إلى نشر الدعوة الإسلامية - عقد الهدنة

¹ الغنيمي، قانون السلام في الإسلام، ص 577 وما بعدها، الإسكندرية.

² علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية، دار الشرق، ص 20.

واقترضاء الجزية إبرام معاهدات الصلح، ولم تقف السفارة في الإسلام عند هذا الحد بل تطورت في العهود اللاحقة في عهد الخلفاء الراشدين وفي عهد الأمويين والعباسيين.

والجدير بالذكر أن السفارة الإسلامية *بسمتها الدينية – ليست بدعا من السفارات فقد سبقها في الغرب سفارة البابا إلى ملوك فرنسا وأباطرة بيزنطة، وكان مبعوثو البابا يسمون المستولين Responsables ثم تطورت مهمتهم فأصبحوا يوفدون في بعثات سياسية أو لتمثيل البابا في أمر من الأمور وعندئذ أصبحوا يسمون المندوبين "Légats"¹

وفي العصور الوسطى تم إدخال تغييرات على مفهوم الدبلوماسية مما كان له أكبر اثر في العلاقات الدبلوماسية، وكان في مقدمة الدول التي طورت من هذا المفهوم هي فرنسا.

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى تطورت الدبلوماسية واتسمت بطابع العلانية وهذا على عكس ما كانت عليه الدبلوماسية التقليدية من خفاء وسرية، وقد البعض على الدبلوماسية المعاصرة الدبلوماسية المفتوحة أو ما يسمى ب "الدبلوماسية الديمقراطية" وتم هذا التحول بتأثير الرئيس الأمريكي "ويلسن Wilson" الذي رأى أن من المفيد أن تمارس الدبلوماسية في إطار من الصراحة والجماهيرية وأن من الخطأ معاملة الشعوب وكأنها مجرد أشياء. وبذلك ظهرت مفاهيم الدبلوماسية العلنية ودبلوماسية المؤتمرات المفتوحة على وسائل الإعلام².

¹ الغنيبي، قانون السلام في الاسلام، مرجع سابق، ص 579، 580.

² علاء عامر، المرجع السابق، ص 04.

ولم يبين لنا التاريخ انه حدث واقعة واحدة خالف فيها الرسول صلى الله عليه وسلم أو خلفاؤه أو أي من حكام الدول الإسلامية قاعدة قدسية السفير أي مبعوث الأمم الأخرى.

وقد حدث أن جاء سفير امة أجنبية وقابل الرسول صلى الله عليه وسلم ونطق بعبارات كلها قذف في حق الإسلام والرسول صلى الله عليه وسلم وكان رد الرسول صلى الله عليه وسلم هو: «لولا انك مبعوث لأمرت بقتلك» وقد حدث أن أرسل الملك ليون LEON احد رجال الدين بصفته سفيرا فوق العادة إلى المأمون ،ولما قابله نطق بعبارات نابية كلها مدح وتعظيم للملك ليون ومملكته وقذف وسب للمأمون، وبعد الترجمة العربية للخطبة التي ألقاها هذا المبعوث، أشار المأمون إلى المبعوث بان يشرح موضوع مهمته، وهو يقسم دون أن يلحق به أي أذى¹.

وما يكشف من قبل الإسلام والدولة الإسلامية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم واحترامهم للوضع القانوني الخاص لمبعوثي الدول الأخرى، انه في الوقت الذي كان يقابل فيه سفراء هذه الدول بالاحترام ويحاطون بالحماية الكاملة حتى لو خرجوا على القواعد الأولى ي مخاطبة رؤساء الدول، كان سفراء الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الدول الإسلامية يعاملون كقاعدة عامة بسوء المعاملة من ذلك أن ملك الفرس خسرو Khosroes قطع الخطاب الذي أرسله

¹ ما جاء في خطبة هذا المبعوث ما يلي:

Le souverain seigneur des trois Royaumes de Farsem des agrandisseur des trois états, Le glorieux Roi bermondo fils de Romiro mon seigneur , M envoie à toi Mohamed fils d' Omar général de HesHam fils d'elhakem qui intitule le khalife de cordone commandeur les Croyants , que dieu brise ses vainstirs " - viardot – Histoires des arabes et Moaurs d'Espagne, Paris 1851 , P 301.

عن عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقيصلية، 1986، ص 18 .

إليه الرسول صلى الله عليه وسلم وداسه بأقدامه ونجا حامله من القتل بأعجوبة. ويضاف أن السفراء الذين أرسلهم الرسول صلى الله عليه وسلم إلى أمير الغساسنة عوملوا أسوء المعاملات، ومبعوث الرسول صلى الله عليه وسلم إلى حاكم باصورا Bassora الروماني، قتل على يد هذا الأخير، والأمثلة كثيرة على ذلك وهي معاملة غير متكافئة فيما بين معاملة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المبعوثين إليه والمبعوث الذين يبعثهم الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الدول الأخرى ولا تحترم تجاههم الحصانة الدبلوماسية ما هي معروفة، بل كلن السلام يحترم الموفدين وحصانهم بل نحى أنهم قرروا أن الدولة الإسلامية تسال عن خطأ المبعوث الدبلوماسي في الخارج توفي هذه المسؤولية من بيت المال، كما يحصل في حالة خطأ القاضي والاتجاه الذي سار ليه الرسول صلى الله عليه وسلم جاه سفراء الدول الأخرى ماهو إلا قدوة يقتدي بها كل العرب، والدول الإسلامية، وما هي إلا بادرة بادر بها الإسلام للتعامل مع الأفراد والأجانب في الدولة الإسلامية وخاصة منهم السفراء¹

المبحث الثالث: التمثيل الدبلوماسي الدائم

ان التطور التاريخي لقواعد القانون الدولي التي تحكم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية يبين أن هذه القواعد نشأت في صورة قواعد عرفية وظلت كذلك من بداية القانون الدولي العام حتى عامي 1961- 1963 وأصبح لدينا تنظيم قانوني كامل فقد اصطدم القواعد القانوني، الدولية التي تحكم العلاقات الدبلوماسية والقنصلية فهي تترجم مدى العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الداخلي.

¹ عبد العزيز سرحان، نفس المرجع السابق 19

لم يتأكد هذا النوع من الدبلوماسية إلا في القرن الخامس عشر حيث بدأت تظهر في إيطاليا دول في شكل جمهوريات مستقلة، وقد اعتبر بعض الكتب أن المعاهدة " Westphalie " المبرمة في 1648 والتي أنشأت بعد التوازن بين الدول الأوروبية، أرسلت مبدأ المساواة القانونية بين الدول وهي التي ساعدت فعلا على انتشار الدبلوماسية الدائمة، وبدأت الدول تنشئ مكاتب داخلية تهتم بمصالحهم وتؤكد العلاقات الدولية، وهي التي تعتبر النواة الأولى لإنشاء الوزارات الخافية في المجتمعات الدولية.

ويمكن تلخيص الصفات الأساسية للدبلوماسية في هذا العصر على النحو التالي:

- 1 - أصبحت قواعد القانون الدبلوماسي تتسم بالوضوح ولا سيما منها متعلقا بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية
 - 2 - كان الممثلون الدبلوماسيون يمثلون رؤساء الدول لا الدول نفسها، وذلك نتيجة حتمية للخلط الذي كان يسود في هذا العصر بين الدول والملك وقيام نظم الحكم المطلقة.
 - 3 - كثرة التدخل للمبعوثين الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للدولة وكثرة حالات التجسس، والاشتراك في قلب أنظمة الحكم.
- ومن أهم الظروف التي كانت سببا في تحول البعثات الدبلوماسية من بعثات مؤقتة إلى بعثات دائمة هي:

- 1 - قيام الدول الكبرى كفرنسا وإنجلترا وإسبانيا منذ أواسط القرن الخامس عشر وما تبع ذلك من تنافس بين هذه الدول على صدارة المجتمع الأوروبي.

- 2 - توسع الأتراك في فتوحاتهم نحو الشرق بعد الاستيلاء على القسطنطينية وزوال الإمبراطورية الرومانية الشرقية وتكوين إمبراطورية إسلامية كبرى مكانها أصبحت تهدد سلطات ونفوذ الدول المسيحية الأوروبية.
- 3 - اكتشاف أمريكا وتسابق الدول الأوروبية كل من ناحيتها للاستثمار بأقاليم القارة الجديدة ومواردها وبسط نفوذها عليها.
- 4 - الحروب الكبرى التي قامت في غرب أوروبا كحرب المائة عام وغيرها¹.

¹ عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 21.

المحور الثاني

الأجهزة المركزية لإدارة

العلاقات الدبلوماسية

والقنصلية

المحور الثاني

الأجهزة المركزية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

أيا كان نظام الحكم في الدولة وكيفية توزيع مهامه، وأيا كان قدر مساهمة الشعب في الشؤون العامة، وأيا كان دور رجال الحكم في الاضطلاع بشؤون السياسة الخارجية، فلا بد في كل حال من الأحوال من وجود تنظيم خاص لهذه الشؤون يكفل بصفة دائمة الإشراف عليها وإدارتها وفق القواعد والأساليب المتعارف عليها بين الدول.

إن طبيعة العلاقات الدبلوماسية من حيث الممارسة، تتطلب أن يكون هناك جهاز مركزي يشرف على إدارتها والتنسيق المحكم لمختلف المسائل والنشاطات التي تسعى الدولة إلى معالجتها، ومن ثم الخروج بمعطيات سليمة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية للوصول إلى الأهداف المرجوة في السياسة الخارجية ولتحقيق المصالح العليا والحفاظ عليها.

هذا وقد استقر الوضع في الممارسة الدبلوماسية والقنصلية على أن الأجهزة المركزية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية تتمثل في شكل هرم قمته رئيس الدولة (المبحث الأول)، وأوسطه وزير الشؤون الخارجية (المبحث الثاني) وقاعدته الإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية (المبحث الثالث)، والعلاقات وطيدة بين هذه الهيئات، مع العلم أن رئيس الدولة يملك الاختصاص الأصيل في تصريف شؤون الدولة وإدارة علاقاتها مع الدول الأخرى، وباعتبار الشساعة الهائلة لموضوع الإدارة الدبلوماسية والقنصلية، توزع الأعباء على باقي الهيئات الأخرى: وزير الشؤون الخارجية والإدارة المركزية للوزارة بمختلف دوائرها وشعبها غير المصالح الخارجية (التي سنتناولها في

المحور الثالث، مع بقاء التدرج في الإشراف والإدارة وفقا للهرم المشار إليه أعلاه، وسوف نعالج هذا المحور تماشيا مع التقسيم المشار إليه.

المبحث الأول: رئيس الدولة

يعتبر رئيس الدولة رأس السلطة العامة في دولته، وأعلى جهاز فيها، سواء من الناحية السياسية أو من الناحية الإدارية التقنية، حيث أنه ينوب على دولته أصلا ومباشرة في إدارة شؤونها سواء في الداخل أو في الخارج، وبهذا يعتبر الممثل الأسى لدولته في المحيط الدولي وفي علاقتها بالدول الأخرى¹.

هذا ولقد كانت شخصية رؤساء الدول في العصور الغابرة وحتى مطلع العصر، -ومعظمهم كانوا ملوكا- تندمج بكيان الدولة نفسها، إذ كانوا يقومون بإدارة شؤون دولهم بمفردهم وتحت سلطتهم، سواء كان على الصعيد الداخلي أو على الصعيد الخارجي، أما في عصرنا الحالي فقد تغير الأمر مع ظهور الديمقراطية والمشاركة في الحكم، حيث أصبح رئيس الدولة يرجع دوما في إدارة وتقرير السياستين الداخلية والخارجية لبلاده لهيئات مختلفة نيابية وتنفيذية²، هذا التطور الوظيفي لرئيس الدولة سنتناوله في المطلب الأول، إضافة لمركز رئيس الدولة في المجال الدولي، أما فيما يتعلق بوظائف ومهام رئيس الدولة مهما كان مركزه الدستوري (ملكا أو رئيسا للوزراء أو إمبراطورا أو رئيسا للجمهورية...) -على صعيد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، سنتناولها

¹ أنظر د. علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي (دراسة للتنظيم الدبلوماسية والقنصلية وما يتصل بها).

منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 1967، ص 35.

² أنظر سموي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، الطبعة الأولى 1973، ص 102.
Voir aussi, Philippe cahier, le droit diplomatique contemporain, Droz, Genève, 1962, P333 et s.

في المطلب الثاني وفي المطلب الثالث سنعالج مسألة الحماية القانونية لرئيس الدولة، وهذا وفقاً للآتي:

المطلب الأول: مركز رئيس الدولة في المحيط الدولي.

سنبرز في هذا المطلب مركز رئيس الدولة في المحيط الدولي، وضمن النشاط الدبلوماسي لدولته، حيث نتطرق للمفهوم الوظيفي لرئيس الدولة في الفرع الأول، ونحاول معالجة مسألة الاعتراف برئيس الدولة في الفرع الثاني، أما في الفرع الثالث، فسنعرض للقب رئيس الدولة والاعتراف به، وهذا وفقاً للآتي:

الفرع الأول: المفهوم الوظيفي لرئيس الدولة.

تاريخياً، نجد أن منصب رئيس الدولة قد مر بمراحل، تبعاً للظروف التي مر بها المجتمع الدولي.

ففي العصور القديمة والمتوسطة ومن ثم مع الملكيات المطلقة وحتى الثورة الفرنسية كان هو الجهاز (الشخص) الوحيد والمهيمن على صناعة وتنفيذ السياسة الخارجية، أي أن الملوك كانوا يمثلون دولهم تمثيلاً مطلقاً وسيادتهم هي سيادة الدولة، لذلك كان مبدأ أو نظرية "الصفة التمثيلية" هي السائدة في الممارسة الدبلوماسية، ومن حيث أن العلاقات الدولية كانت تعتبر مجرد علاقات شخصية بين الملوك والأمراء، وسفراؤهم كانوا يعتبرون ممثلهم الشخصيين وليسوا ممثلي الدولة¹.

وعندما اندلعت الثورة الفرنسية، وبدأت بتصدير مفاهيمها "الثورية"، أنهز مبدأ توازن القوى بين الملكيات المطلقة، ومن ثم اهتز مفهوم نظام الحكم السائد آنئذ، فتحول مفهوم السيادة، التي أصبحت تمارس باسم الشعب وليس

¹ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 145.

باسم الملك، وأهمية الملك لم تعد بتلك القيمة السابقة، وهكذا بدأت الأنظمة تتغير نحو البناء الدستوري والقانوني، ونحو مشاركة الشعب في الحكم والبناء التشريعي، وأصبح القانون الداخلي الرئيسي لكل دولة هو الذي يحدد صلاحيات كل رئيس دولة¹.

هذا ويمكننا القول عموماً، أن الإدارة العامة للشؤون الخارجية وما يتبعها من إبرام للمعاهدات، وضمان تنفيذها وسلطة حضور المؤتمرات واجتماعات القمة وتعيين وعزل المبعوثين الدبلوماسيين السامين إلى غير ذلك من المهام، تعود أساساً لرئيس الدولة، رغم أن هذه المهام ولاسيما التشريفية منها هي من صميم صلاحيات وزارات الخارجية، إلا أن التوجيه العام والإشراف السياسي على الإدارة الدبلوماسية والقنصلية يكون من سلطة رئيس الدولة، وهذا ما أشارت إليه المادتين 77-78 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996².

الفرع الثاني: الاعتراف برئيس الدولة.

لما كان رئيس الدولة هو ممثلها الأصيل في مواجهة الدول الأخرى، كان من الضروري أن يكون شخصه معلوماً وصفته الرسمية ثابتة لدى هذه الدول، لذا جرى العرف على أنه كلما تولى الحكم في الدولة رئيس جديد تخطر الدول رسمياً بذلك، سواء كان تولي هذا الرئيس مقاليد الدولة عن طريق اعتلاء العرش بحكم الوراثة كما في الدول ذات النظام الملكي، أو عن طريق الانتخاب كما في الدول ذات النظام الجمهوري.

¹ محمود خلف، نفس المرجع، ص 145-146.

² Voir richard GHEVONTION, droit des relations internationales.
Xiv université, 3^{ème}: Edition, Marseille, P70.

وعادة ما يتضمن الإخطار الوعد باستمرار العلاقات الودية وحسن الصلات بين الطرفين على ما كان جاريا من قبل، مع إبداء الرغبة في أن تتخذ الدولة المرسل إليها الإخطار موقفا مماثلا، فإن استجابت هذه الدولة للرغبة المذكورة، فإنها تبعث بردها متضمنا التهاني والتمنيات الطيبة للرئيس الجديد مقرونة بالأمل في استمرار صلات الود والصداقة السابقة، ويعتبر ذلك بمثابة اعتراف برئيس الدولة الجديد¹.

ونشير إلى أن أهمية الاعتراف برئيس الدولة الجديد، تظهر أكثر إذا كنا أمام حالة تولي هذا الرئيس الجديد الحكم إثر حركة ثورية أو انقلاب أطاح بالرئيس السابق، وترتب عليه تغير نظام أو شكل الحكم ذاته، هنا يصبح الاعتراف من جانب الدول الأجنبية بنظام الحكم الجديد ضروريا لاستمرار العلاقات بينها وبين الدولة التي تغير نظام الحكم فيها.

وقد يكون الاعتراف صريحا، كأن يفرغ في وثيقة معينة أو يتم في شكل تبليغ دبلوماسي، كما قد يكون الاعتراف ضمنيا، ولعل صورته الشائعة هي أن يقوم مبعوثو الدول الأجنبية لدى الدولة التي تغير رئيسها أو تغير نظام الحكم فيها بتقديم اعتماد جديد إلى الرئيس الجديد².

الفرع الثالث: لقب رئيس الدولة والاعتراف به.

للقب رئيس الدولة في وقتنا الحاضر وحتى في الماضي، أهمية عظمى من حيث قيمة الدولة وتقاليدها من جهة، ومن حيث احترام التقاليد البروتوكولية (المراسمية) من جهة أخرى، لذلك فإننا نجد أن أي دولة تعنى بمنح لقب معين

¹ أنظر: علي أبوهيف، المرجع السابق، ص 36.

² المرجع نفسه، ص 37.

لرئيسها وذلك تبعا لنظام الحكم فيها، وكيفية الوصول إلى سدة الحكم، هذا ونشير إلى أن لكل دولة مطلق الحرية في اتخاذ ما تراه مناسبا لها من ألقاب، ففي الدول التي يكون فيها تولي منصب رئيس الدولة عن طريق الوراثة، يتخذ رئيس الدولة عادة لقب ملك أو إمبراطور أو قيصر أو سلطان أو غير ذلك من الألقاب التقليدية مثل شاه إيران أو ميكادو اليابان.

وفي الدول التي ينتخب فيها رئيس الدولة يلقب عادة برئيس الجمهورية (ومثاله الجزائر)، أو رئيس الاتحاد كما في سويسرا والاتحاد السوفيتي، أو الفوهرر كما كان في ألمانيا في عهد الحكم النازي، أي المرشد العام أو الزعيم¹، أو الأمير والسلطان والخليفة في بعض البلاد العربية والإسلامية.

هذا ويقابل حرية الدولة في اختيار لقب رئيسها، حرية الدول الأخرى في تقدير هذا الاختيار للاعتراف أو عدم الاعتراف باللقب تبعا للظروف والملازمات التي أحاطت به².

وإذا علمنا أن قيمة لقب رئيس الدولة الفعلية لا تكتسب ولا تحترم إلا إذا اعترفت به المجموعة الدولية، فلقد جرى العرف أن يسعى رئيس الدولة الذي يتخذ لنفسه لقباً أرفع من الذي كان يحملها سابقاً إلى الحصول على الاعتراف الدولي في أسرع وقت ممكن، وعادة ما لا ترفض الدول الاعتراف إذا لم

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 41.

² الكلام عن الظروف والملازمات المحيطة بالاعتراف بلقب رئيس الدولة يرتبط أساساً بالاعتراف بالنظام ويظهر ذلك عندما يكون هناك أكثر من شخص يدعى رئاسة دولة واحدة، هذه الحالة التي تفرز أكثر من احتمال لمعرفة الرئيس صاحب الحق، وبالتالي تكون أمام صراع سياسي مصلي بعيداً عن القانون وتماشياً مع مصالح الدول، فهناك دول تعترف بأحد النظامين دون الآخر بينما تقف دولاً أخرى موقفاً مضاداً.

يكن في الأمر محاولة للحصول على موقع ممتاز على حساب الرؤساء الآخرين، أو لم يكن في الأمر تجاوزا على صعيد القوانين المعمول بها داخل تلك الدولة¹.

المطلب الثاني: وظائف رئيس الدولة في إدارة العلاقات الخارجية.

رغم أن مدى نطاق سلطات رؤساء الدول تتولاها القوانين الداخلية في مختلف الدول، وتتولى الدساتير رسمها بالشكل الذي يتناسب مع تطور النظام السياسي في الدولة، وممارسة الديمقراطية فيها، إلا أن القانون الدولي ينظم هذه الاختصاصات ولكل من وجه آخر ألا وهو إعلان إرادة الدولة تجاه المجال الخارجي وفقا لما يعبر عنه رئيسها، وترتيب الآثار التي تترتب على ذلك، ولهذا نستطيع أن نبرز وظائف واختصاصات رئيس الدولة من خلال: -تكوين إرادة الدولة في العلاقات الخارجية (أي صناعة قرار السياسة الخارجية)، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إعلان إرادة الدولة (أي الجانب الذي يهتم المجتمع الدولي)، الأمر الذي يفرض علينا دراستها وفقا لفرعين، ندرس من خلال كل فرع، النقاط الأساسية لفهم دور رئيس الدولة في إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، تبعا لنوع المحيط أو الوسط الذي يعمل فيه رئيس الدولة، داخليا أم خارجيا كان.

هذا وسنخصص فرعا ثالثا لمركز رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية ووظائفه في المجال الخارجي والدولي.

¹ صدر الاعتراف لقيصر روسيا (بطرس الأول) بلقب إمبراطور الذي اتخذه لنفسه سنة 1721 وذلك من عدة دول منها روسيا والسويد سنة 1723، الدنمارك 1732، إنجلترا 1742 وفرنسا سنة 1745.

الفرع الأول: تكوين إرادة الدولة:

إن تكوين إرادة الدولة الخارجية وصناعة قرارها في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، يستتبع تبيان شكل الدولة ونظام حكم فيها دستوريا، وبالتالي نجد أن اختصاصات وصلاحيات رئيس الدولة تخضع لهذا الاختلاف، وسنرى من خلال الفقرتين التاليتين مدى التباين بين النظامين البرلماني والرئاسي في هذا المجال.

أولا: النظام البرلماني: إذا لاحظنا النظم البرلمانية، سنجد أن رئيس الدولة لا يستقل بنفسه في تكوين إرادة الدولة في العلاقات الخارجية، وإنما يشاركه في هذا التكوين المجلس التشريعي (أو البرلمان)، والذي ترسم الأغلبية المنتخبة فيه مختلف سياسات الدولة في الداخل والخارج، وقد يكون لرئيس الدولة دور في هذا التكوين، ولكن يبقى أن إرادة الأغلبية هي الحاسمة في هذا الشأن¹.

هذا وتدل التطورات الدستورية في النظم البرلمانية التقليدية كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا الاتحادية وإسبانيا، على أن زعيم الأغلبية الحاكمة، أو الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء كما يسمى أحيانا، يمارس العديد من اختصاصات رؤساء الدول الخارجية، والتي سنعددتها فيما بعد- إن لم تكن كلها، وإن بقيت للرؤساء أو الملوك اختصاصات اسمية شرفية بهذا الشأن².

¹ أنظر: جعفر عبد السلام، قواعد العلاقات الدولية (في القانون الدولي وفي الشريعة الإسلامية)، مكتبة السلام العالمية، الطبعة الأولى-1981، ص182.

² أنظر: أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، بدون دار الطبع والنشر، الطبعة الثانية، 1993، ص323.

هذا وتدل التطورات الدستورية في النظم البرلمانية التقليدية كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا الاتحادية وإسبانيا، على أن زعيم الأغلبية الحاكمة، أو الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء كما يسمى أحياناً، يمارس العديد من الاختصاصات الخارجية لرؤساء الدول -والتي سنعددتها فيما بعد- إن لم تكن كلها، وإن بقيت للرؤساء أو الملوك اختصاصات اسمية شرفية بهذا الشأن¹.

ثانياً: النظام الرئاسي: بعكس النظام البرلماني، فإننا نلاحظ أن دور رئيس الدولة في النظام الرئاسي دور أصيل ذو أهمية بالغة، إذ أنه يعتبر العضو الأسى والحقيقي للدولة في علاقاتها الخارجية، فالرئيس هو نائب الأمة الوحيد في علاقاتها الخارجية، وهو ممثلها الأصيل أمام الأمم الأجنبية، وهذا ما عليه (دين راسك) وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية السابق بقوله "إن رئيس الولايات المتحدة هو رئيس الدولة، والرئيس الرسمي والرمزي للأمة الأمريكية، وتتمثل فيه أمام العالم الخارجي كرامة الدولة وسياستها الخارجية وصورتها خارج حدودها الإقليمية، وهو الأمين على مصلحتها الوطنية"².

وهكذا، نجد أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بسلطات واسعة في تكوين إرادة الدولة، رغم أن معظم الأنظمة الديمقراطية تضع قيوداً على إرادة الرئيس حتى في الأنظمة الرئاسية، إلا أنها محدودة، حيث أن هذه القيود لا تمارس على العموم من بين رجال السلطة التنفيذية، إذ يجمع الرئيس بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، ويقتصر دور وزير الخارجية على إبداء

¹ أنظر: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 182.

² أنظر: جعفر عبد السلام، نفس المرجع، ص 182.

النصح والمشورة للرئيس الذي يملك وحده سلطة إصدار القرار¹، ويبقى للمجالس التشريعية بعض السلطات في مجال تكوين إرادة الدولة الخارجية في هذه الأنظمة، كالتصديق على المعاهدات، والموافقة على قرار الحرب.

ثالثا: تكوين الإرادة الخارجية للدولة الجزائرية: سوف نحاول في هذه الفقرة، إبراز النمط المتبع في الدولة الجزائرية في إطار إدارة الرئيس للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وتحديدًا في مجال صناعة وتكوين إرادة الدولة وفي تقرير سياستها الخارجية.

هذا وإذا رجعنا للدستور الأخير للجمهورية الجزائرية لسنة 1996 في مادته 77، والتي نصت على جملة الصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية، ومن بينها، ما نصت عليه الفقرة 03: "يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها" وما نصت عليه أيضا الفقرة 09: "يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها".

وباستقراءنا لفحوى نصي الفقرتين السالفتين، سوف يتبين لنا الاتساع الهائل لحجم السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في تكوين إرادة الدولة في مجال العلاقات الخارجية، حيث نستطيع وصفها بالمطلقة، نظرا لأن رئيس الجمهورية يملك الاختصاص الأصيل في إدارة العلاقات الخارجية وفي توجيهها والإشراف عليها، لاسيما إذا علمنا أنه هو من يعين أعضاء الجهاز الدبلوماسي والقنصلي من ذوي الدرجات الرفيعة كوزير الشؤون الخارجية والممثلين الدبلوماسيين والقنصلين، والذين يخضعون لسلطته الرئاسية في مجال غدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية للجمهورية الجزائرية، لكن مع وجود

¹ وهذا ما سنشير إليه في النقطة الثالثة عندما نكون بصدد قرار السياسة الخارجية في الجزائر ووفقا للدستور الجزائري.

قيود في مجملها شكلية في بعض العناصر. لكن، وبالمقابل لا نهمل دور وزير الخارجية والأعضاء الدبلوماسيين والقنصلين الذين يتبعون وزارته في صناعة قرار السياسة الخارجية، حيث أن قناعة رئيس الجمهورية لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تتكون تجاه قضية معينة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ما لم يستقي المعلومات اللازمة ويستأنس بما تحمله التقارير الواردة من مختلف البعثات الخارجية للجزائر في الدول الأجنبية، إضافة إلى أهمية منصب وزير الشؤون الخارجية، والذي يلعب دورا رئيسيا في صناعة وتكوين القرار الخارجي للجمهورية الجزائرية، والذي وبدون شك، يعتمد عليه رئيس الجمهورية أيما اعتماد.

ومن كل ما سبق نستطيع القول بأن طبيعة وحجم السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية الجزائري بمقتضى الدستور في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية وإدارتها وتكوين إرادة الدولة بصددّها، يجعل الجمهورية الجزائري تسلك النموذج المتبع بالنسبة للأنظمة الرئاسية، على الأقل فيما يخص تكوين الإرادة في هذا المجال.

الفرع الثاني: إعلان إرادة الدولة

إن الإعلان عن إرادة الدولة في المجال الخارجي (الدبلوماسية السياسي أو القنصلي) من صلاحيات رئيس الدولة، سواء كانت هذه الصلاحيات رمزية أم اسمية¹. فهو الذي يعين المبعوثين الدبلوماسيين ويوقع كتب اعتماد سفراء الجمهورية لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية الحكومية، كما يستقبل السفراء الأجانب بمناسبة تقديم كتب اعتمادهم أو انتهاء مهمتهم أو بمناسبة الأعياد القومية أو عندما يكلفون بإبلاغه رسالة شفوية أو خطية.

كما أنه يوقع البراءات القنصلية للقناصل المعيّنين بالخارج، ويقوم بالاطلاع على التقارير والبرقيات السرية الواردة من رؤساء البعثات الدبلوماسية وبيان رأيه فيها، كما يطلع على المباحثات والمفاوضات الخارجية ويبدى رأيه فيها ويعطي توجيهاته من حيث توقيعها أو اللجوء إلى التحكيم أو التوفيق أو تقديم شكوى إلى مجلس الأمن، كما أنه يقوم بإبرام المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف ويقوم بالمصادقة عليها، ويسهر على ضمان نفاذها.

ومن صلاحيات رئيس الدولة في مجال الإدارة الدبلوماسية والقنصلية، القيام بإدلاء بيانات حول السياسة الخارجية والعلاقات الدولية، وإعلان عن إقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الجديدة، ويقرر قطع العلاقات

¹ بصدد صلاحيات رئيس الدولة في مجال إدارة الدبلوماسية والقنصلية أنظر،

— سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 104.

— جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 183 وما بعدها حتى ص 187.

— عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، بدون دار الطبع والنشر ورقم

الطبعة، سنة 1986، ص 62.

— دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996، المادة 78-الفقرة 02.

الدبلوماسية، كما أن له أن يشترك في اجتماعات القمة وبعض المؤتمرات أو الاجتماعات الدولية الهامة، وله أن يقوم بمهمة التوفيق أو التحكيم بين دولتين أجنبيتين، هذا وللرئيس القيام بزيارات رسمية للدول الصديقة في إطار توطيد أواصر الصداقة والتعاون السياسي والاقتصادي والثقافي.... إلخ، وله أيضا أن يطلب استفتاء شعبي حول موضوع دولي مثل عقد صلح أو إقرار الوحدة أو إقامة اتحاد مع دولة أخرى.

من خلال عرض جملة من الصلاحيات والسلطات الممنوحة لرئيس الدولة في مجال إعلان إرادة الدولة الدبلوماسية والقنصلية وتوجيهه هذه الإرادة وإدارة تنفيذها، ينتج لدينا نتيجتان هامتان:

الأولى: تفيد أنه تنسب الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة إلى الدولة نفسها بكافة الآثار التي تترتب عليها¹، ولا شك أن هذه النتيجة إذا كان الرئيس يمارس اختصاصا يخوله إياه الدستور، ولكن المشكلة تثور في حالة تجاوز الرئيس لسلطاته الدستورية، كأن يصادق على معاهدة بمفرده في حين يشترط الدستور الداخلي لدولته أن يشاركه في المصادقة المجلس التشريعي مثلا، أو يتخذ قرار الحرب بمفرده في الوقت الذي لا يجيز له الدستور هذه السلطة، فهل تنسب إرادته أيضا في هذه الحالة إلى الدولة؟ وهنا اختلف الفقه إلى ثلاث اتجاهات:

¹ عبرت عن ذلك المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية بقولها: "إن الرئيس وحده له سلطة التحدث وسلطة الاستماع باسم الدولة، وهو الذي يبرم المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ، وله سلطة القانون باسم الشعب، نقلا عن د. جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 183.

الاتجاه الأول: يرى أن إرادة رئيس الدولة هنا تحدث أثرها في الدائرة الدولية، ويتحمل رئيس الدولة مسؤولية مخالفة الدستور أمام شعبه.

الاتجاه الثاني: يذهب إلى عدم التزام الدولة بإرادة رئيسها في هذه الحالة ولبطلان هذه الإرادة لمخالفتها لأحكام الدستور.

أما الاتجاه الثالث: فهو يتوسط الرأيين السابقين، ويقول بضرورة التفرقة بين المخالفات الصريحة للدستور والتي لا تنتج المخالفة إثرها في حق الدولة إذ أن المخالفة صريحة ويمكن كشفها، وبين المخالفات التي تكون محلا لنزاع يتعلق بتفسير النصوص، فهذا النوع من المخالفات يقيد الدولة، لأن المناقشة في تفسير النصوص الدستورية تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدولة، والتي لا يجوز لدولة أخرى أن تتدخل فيها¹.

الفرع الثالث: السلطة الخارجية لرئيس الدولة في الإسلام:

تتميز هذه السلطات من منظور الشريعة الإسلامية بشمولها كافة المجالات الخارجية، سواء من حيث تكوين إرادة الدولة أو إعلانها، إنما يجب أن يتشاور الخليفة (وهو الرئيس من منظور الشريعة الإسلامية)، مع أهل الحل والعقد إذا ما أراد أن يقوم بها، وخاصة المسائل الهامة منها، ويمكن أن نحصر هذه الاختصاصات فيما يلي:

- 1- إبرام المعاهدات، في زمن السلم وفي الحرب أيضا، وقد شاور الرسول الصحابة عند إبرام صلح الحديبية.**
- 2- إعلان الحرب وقيادتها العامة.**

¹ أثارَت هذه الفكرة خلافا حادا في المحيطين الفقهيين الدولي والدستوري.

3- نشر الدعوة الإسلامية إلى مختلف الدول الأخرى، والقيام بما يلزم لذلك، حتى لو اقتضى الأمر الجهاد بالنفس والمال.

4- المفاوضات مع الدول الأخرى لإقامة العلاقات السلمية معها أو لحل المشاكل التي تنتج في العلاقات بينها، أو تبادل المنافع الاقتصادية والثقافية والعلمية.

5- حق إيفاد الرسل واستقبالهم، ونجد أن الرسول صلى الله عليه وسلم قد استخدم هذا الحق، كما استخدمه الخلفاء من بعده.

وهذا وقد يقوم الرئيس بعده الاختصاصات بنفسه أو يفوض من يراه مناسباً للقيام بها، نظراً لأن النظام الإسلامي لم يعرف مصطلح الوزارة آنذاك.

المطلب الثالث: الحماية القانونية لرئيس الدولة.

لقد كان من الطبيعي، ورئيس الدولة هو الممثل الأصيل لدولته في المحيط الدولي، ورمز سيادتها في مواجهة الدول الأخرى، أن يحيطه القانون الدولي بجملة من الحصانات والامتيازات التي تجسد الحماية التي تتفق مع أهمية الدول في المجتمع الدولي، ومن حيث مركز رئيس الدولة في العلاقات الخارجية سواء الدبلوماسية منها أو القنصلية¹.

هذا وتكون مسألة الحماية القانونية لرئيس الدولة حسب حالات ثلاث هي: حصانات وامتيازات رئيس الدولة في حالة ممارسته لمهامه، وهذا ما نتناوله في الفرع الأول، في حالة سفر الرئيس تحت اسم مستعار، وهو ما ندرسه في الفرع الثاني، وأخيراً حالة رئيس الدولة السابق²، حيث سنتطرق لها في الفرع الثالث.

¹ أنظر كلامي: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 44.

جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 192.

² Ancien chef d'état

الفرع الأول: أثناء ممارسته لمهامه.

يتمتع رئيس الدولة وهو في حالة ممارسته لمهامه بجملة من الحصانات والامتيازات، لكنها تتنوع وتختلف تبعا لظروف معينة نجملها في النقاط التالية¹.
أولا: الحرمة الشخصية (L'inviolabilité).

يعد عدم التعرض لشخص رئيس الدولة الأجنبية من الامتيازات والحصانات التي لا يرد عليها الخلاف بين شرح القانون الدولي والقانون الدبلوماسي خصوصا، ونصوصها هو أن الرئيس أثناء وجوده في زيارة لدولة أجنبية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقض عليه أو تتخذ ضده أي من إجراءات القوة، وهذه الحماية أو الحصانة تشمل محل إقامة رئيس الدولة، وأحواله، وأمتعته وكذا مستنداته ومراسلاته².

وفي سبيل ذلك، على الدولة المضيضة أن تحيط رئيس الدولة الضيف بكل ما يلزم من إجراءات من شأنها منع حدوث أي اعتداء على شخصه أو اعتباره أو خدش سمعته، وذلك تحت طائلة تعرضها للمسؤولية الدولية في حالة الفشل في حمايته، هذا وإذا كان في وجود رئيس الدولة الضيف على إقليم هذه الدولة خطر على سلامتها الإقليمية، يجوز لها أن تطلب من هذا الرئيس مغادرة إقليمها، وإن استدعى الأمر، تقوم بقيادته وحمايته نحو حدودها الإقليمية، وتركه دون أن يكون لها حق القبض عليه مباشرة أو تقديمه للمحاكمة³.

¹ Voir concernant le statut des chefs d'état en fonction; Jean SALMON, manuel de droit diplomatique, BRULANT, DELTA, BRUXELLES 1996, P591 ets

² أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 64.

³ Voir: Jean SALMON, OP.cit, P 595-596.

أنظر أيضا في هذا الصدد: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 194.

ثانيا: الحصانة القضائية: (L'immunité de juridiction)

أ-الإعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي:

تعد هذه الحصانة في نظر الفقه والعرف الدوليين كاملة، حيث أنه وإذا كان من النادر ارتكاب رئيس الدولة لجناية أو جنحة أو مخالفة، إلا أنه إذا حدث وارتكب، فإنه لا يخضع لولاية القضاء الجنائي للدولة الأجنبية المتواجد فيها، ويشمل ذلك كافة الإجراءات البوليسية كالقبض أو التوقيف أو رفع وتحريك الدعوى العمومية، وكل ما تستطيع الدول أن تفعله هو أن تطالب دولته بالطرق الدبلوماسية بدفع التعويضات اللازمة¹.

ب-الإعفاء من الخضوع للقضاء المدني:

يلاحظ من خلال استقراء العرف والفقه الدوليين، أن حصانة الرئيس ضدّ القضاء المدني، لا تثير خلافاً أو إشكالا إذا كان أساس مسؤوليته المدنية هي عبارة عن أعمال أتاها بصفته الرسمية، حيث تكون الحصانة في هذا الصدد تامة ومطلقة.

أما إذا كان أساس المسؤولية المدنية ناجما عن أعمال أو تصرفات شخصية لرئيس الدولة، فهنا يثور الخلاف، حيث يرى فريق من الفقهاء والشرح، تمتع الرئيس بالحصانة كاملة وكأن الرئيس في صفته الرسمية، وهو الاتجاه الذي أيدته المحاكم الإنجليزية والفرنسية وكذا الولايات المتحدة الأمريكية، بينما ذهب القضاء الإيطالي إلى الرأي القائل بمسؤولية رؤساء الدول عن التصرفات الخاصة الصادرة عنهم في الجانب المدني، وهذا طبقا لحكم

¹ أنظر: عرضا لهذا القضاء في جينيه (Genet) *traité de diplomatie et de droit diplomatique*

الجزء الأول، بند 451 ص 473 وما بعدها، نقلا عن، علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 47.

محكمة النقض الإيطالية في روما سنة 1921 الصادر ضد إمبراطور النمسا من أجل توريدات خاصة به¹.

ويذهب فريق ثالث إلى التمييز بين الدعاوى التي ترفع ضد الرئيس أثناء وجوده في إقليم الدولة الأخرى، والدعاوى التي ترفع بعد عودته إلى بلده، ففي الفرض الأول، تسري الحصانة، لأن علتها قائمة وهي الاهتمام برئيس الدولة، وتوفير الاستقلال له، وتفادي الظروف المختلفة التي يكون القصد من ورائها النيل من كرامة الدولة الأجنبية (دولة الرئيس) ومن سمعتها، عن طريق إثارة الشكوك حول رئيسها، أما في الغرض الثاني فلا تسري الحصانة لانتقاء العلة². ويعترف فريق رابع، بالحصانة المدنية كاملة، كقاعدة عامة، ويستثني الدعاوى التالية³:

– الدعاوى العينية (les actions réelles)، بما فيها ذلك دعاوى الحيازة التي تتعلق بمنقول أو عقار، موجود على إقليم الدولة الأجنبية التي ترفع الدعوى لمحاكمها.

– الدعاوى المؤسسة على صفة رؤساء الدول الأجنبية باعتبارهم ورثة أو موصى لهم، لشخص تابع لهذه الدولة الإقليمية، أو عندما تكون الدعوى متعلقة بتركه مفتوحة على إقليم هذه الدولة.

¹ أنظر: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 195.

وعبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 67.

Voir aussi: PHILLIP cahier, op.cit, P340-342.

² أنظر في هذا الصدد: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 68.

³ Jean SALMON, op.cit, P599.

- الدعاوى الخاصة بالمؤسسات التجارية أو الصناعية أو بخطوط السكك الحديدية التي يباشرها رئيس الدولة الأجنبية على إقليم الدولة التي ترفع الدعوى لإحدى محاكمها.

- الدعاوى التي يعترف بخصوصها رئيس الدولة الأجنبية باختصاص المحاكم الإقليمية.

- الدعاوى المتعلقة بطلب تفويض عن فعل ضار وقع على إقليم الدولة التي ترفع الدعوى لإحدى محاكمها.

ثالثاً: الامتيازات المالية والإعفاءات الجمركية.

يتمتع رئيس الدولة بالإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة لحقائبه والهدايا التي يجلبها معه، والسلع التي يستوردها لإقامة حفلاته.... إلخ، أما بالنسبة للضرائب المالية، فقد جرى العرف على عدم الاعتراف بالإعفاء بالنسبة لأُملاكه الخاصة، غير أنه سمح له، من باب المجاملة، الإعفاء من الرسوم المباشرة بالنسبة لمشترياته العادية في البلد المضيف، ومن الضرائب الغير مباشرة¹.

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 107.

المبحث الثاني: وزير الشؤون الخارجية (Ministre des affaires étrangères)

يعتبر منصب وزير الشؤون الخارجية من أهم المناصب في الدولة وأكثرها حساسية، باعتباره الشخص القيم على تنفيذ سياسة بلاده الخارجية، والقائم على رأس الوزارة المكلفة بإدارة وتنسيق نشاطات الدولة الدبلوماسية والقنصلية، لذا فهو يحتل مركزا هاما في مجال إدارة هذه النشاطات.

ولهذا، فإن دراسة وزير الشؤون الخارجية كأحد الهيئات المركزية، ستكون ضمن أربعة مطالب، نشأة وتطور المفهوم الوظيفي لحقبة الشؤون الخارجية في المطلب الأول، اختيار وزير الخارجية ومركزه القانوني في المطلب الثاني، ثم اختصاصاته في التنظيم الدبلوماسي في المطلب الثالث، وأخيرا المراسم والامتيازات المتصلة بمنصب وزير الخارجية في المطلب الرابع.

المطلب الأول: المفهوم الوظيفي لحقبة الشؤون الخارجية: نشأته وتطوره

لقد مرت حقبة وزارة الشؤون الخارجية بعدة مراحل تاريخية منذ نشأتها، وكان لكل عصر مميزاته، تأثيراته المختلفة على شكل الدولة وأساليب الحكم عموما، وبالضرورة على هيئة إدارة الشؤون الخارجية بصفة خاصة، كون أن الدول القديمة كانت تربطها علاقات كثيرة من نواح عدة، وهذا ما جعل الحاكم آنذاك يفكر في إنشاء حقبة (إدارة) مستقلة عن ديوانه تسهر على توجيه وإدارة العلاقات الخارجية والإشراف عليها، وعليه يتناول هذا المطلب (03) فروع:

- نشأة حقبة الشؤون الخارجية (الفرع الأول).
- حقبة الشؤون الخارجية في عهد الحكم الإسلامي (الفرع الثاني).
- تطور منصب وزير الخارجية في العصر الحديث (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نشأة حقبة الشؤون الخارجية.

كان رئيس الدولة قديما يتولى في الغالب إدارة علاقات دولته الخارجية، ذلك لندرة هذه العلاقات وقتئذ وضيق نطاقها، وكان يستعين عند الاقتضاء ببعض الأشخاص الذين يتمتعون بثقته فيعهد إليهم بهذه المهمة أو تلك إلى جانب المهام التي كانوا مكلفين بها أصلا، ولم يكن هناك جهاز خاص في الدولة للقيام بمهامها الخارجية، ولكن مع اتساع نطاق العلاقات بين الدول والشعوب، وما تبع ذلك من تضاعف المصالح وتشابكها وظهور مشاكل على الصعيد الخارجي لكل دولة، بدا من الضروري أن تنشأ حقبة خاصة تشرف على إدارة شؤون الدولة الخارجية - لاسيما القنصلية منها لطبيعتها المتشعبة - يقوم على هذه الهيئة شخص له دراية بهذه الشؤون ويمكن أن ينوب عن رئيس الدولة في تصريحها على نحو يحقق مصالح دولته، ويقرر مركزها تجاه الدول الأخرى¹.

هذا وإذا رجعنا إلى العصور القديمة، نجد أنه ومن الطبيعي ومنذ قيام علاقات دولية بين الكيانات السياسية آنذاك، أن يكون هناك شخص مقرب من رأس "الدولة" يستقبل المبعوثين ويسهر على راحتهم ويرافقهم في مقابلاتهم مع رئيسه الأعلى، وأول دليل يوجد لدينا على ذلك هو ما جاء على لسان المؤرخ "Egger" في دراساته للاتفاقيات ما بين المدن - والدول الإغريقية، من حيث يقول "هناك موظف سام مكلف بوظائف تشبه وظائف (مدير المراسم) اليوم،

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 49.

ويتمتع بنفس صفاته" وعليه يمكننا القول أن هذا الشخص هو النواة التاريخية لوزارة الشؤون الخارجية في الوقت الحاضر¹.

هذا ويعتقد أن مصر القديمة (الفرعونية) تعد من أول الدول التي عيّنت بتنظيم الشؤون الخارجية، حيث تنبه المصريون في العصور القديمة إلى ضرورة إنشاء ديوان خاص برسائل الدولة العامة ومدرسة لإعداد موظفي العلاقات الدولية².

ومن ثم، تطور هذا المفهوم مع الرومان، وفي عهد الدولة الإسلامية ظهر المكلف "بديوان الرسائل" الذي كان يقابله شبيهه في كل من بيزنطة وبلاد الفرنجة، وبدأ الاستقرار مع بداية قيام دول مستقلة عن البابا والإمبراطور في بداية نهاية العصور الوسطى، وحسب (إرنست ساتو SATTO) فقد ظهر في بريطانيا عام 1253 منصب "سكرتير الملك" مع هنري الثالث، والذي يعتبره ساتو، نواة وزارة الخارجية البريطانية³.

أما في إسبانيا، فقد منح الملك (فيليب الثاني) عام 1556 مساعديه المقربين مهمة القيام بالمهام الخارجية، واضعاً حداً للوضع السابق الذي كان ينفرد فيه الملك بكامل المسؤولية الخارجية، ومن ثم خصص أحد مستشاريه الخاصين لتبوء المنصب وأنشأ له جهازاً خاصاً به أصبح نواة لوزارة الخارجية الإسبانية، وكعدوى، فقد اتبعت باقي الملكيات الأوروبية النموذج الإسباني، ومع

¹ أنظر: محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص151.

² أنظر: علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية (نشأتها، مؤسساتها، قواعدها، قوانينها).

³ أنظر: د. محمود خلف، المرجع السابق، ص152.

الاستعمار الأوروبي الكبير لمختلف أنحاء العالم، صدر هذا التقليد في إدارة الشؤون الخارجية لمختلف الدول المستعمرة¹.

الفرع الثاني: حقبة الشؤون الخارجية في العصر الإسلامي.

لقد أنشأ النبي محمد صلى الله عليه وسلم عندما كان بصدد بناء دعائم الدولة الإسلامية، أشبه ما يكون بمكتب

خاص يقوم هو على رأسه، ويشرف عليه، حيث يضم عددا من الصحابة من ذوي المعرفة والخبرة والأمانة

يعملون تحت إشرافه مباشرة وذكر بأن له ما يقارب مائة (100) غلام يتكلم كل واحد منهم لغة خاصة².

ويضم مكتب محمد الخاص سجلا للقضايا الدبلوماسية يطلق عليه اسم "ديوان الإنشاء"، وهو أول ديوان وُضع في الإسلام، حيث كان يضم هذا الديوان مجموعة من الكتبة المتخصصين يقومون بأعمال تحرير الوثائق والمراسلات الدبلوماسية وكتابة العهود والعقود والمعاهدات المالية، والمداينات والمنح والعطاءات، ضف إلى ذلك عملهم في مراسيم استقبال الوفود، فقد كان للمسلمين مراسيم خاصة بهم، وقد كان هؤلاء الموظفين من الصحابة يعملون الوفود التي تأتي لمقابلة النبي محمد صلى الله عليه وسلم مراسيم استقباله وأساليب السلام عليه والتعامل معه³.

¹ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص152.

² أنظر: سهيل حسين القتلاوى، دبلوماسية النبي محمد صلى الله عليه وسلم (دراسة مقارنة بالقانون الدولي المعاصر) دار الفكر العربي، طبعة 01، بيروت، 2001، ص244.

³ المرجع نفسه، ص245.

كما يشير المؤرخون إلى أنه كانت هناك في مقر الدولة الإسلامية (المسجد النبوي) ما يعرف بأسطوانة الوفود والسفراء، وهي قاعة بنيت بمحاذاة المسجد كان يستقبل فيها النبي ضيوفه والوفود الأجنبية، هذا ويذكر أنه كانت هناك ما يعرف بدار الضيافة "الضيوفان"، فهي بمثابة دار تابعة للدولة الإسلامية تتخذ من أجل راحة الوفود طيلة إقامتهم في المدينة¹.

هذا ومن الممكن القول أن النبي محمد صلى الله عليه وسلم كان المشرف الأعلى على شؤون دولته الخارجية وبمساعدة عدد من الصحابة الذين عينهم للقيام بهذه الأعمال.

الفرع الثالث: تطور منصب وزير الخارجية في العصر الحديث.

بعدما تطرقنا لظروف نشأة منصب وزير الخارجية وحقيبه الوزارية في القرون القديمة والوسطى وكذا في عهد الحكم الإسلامي، نشير في هذه الفقرة للتطورات التي طرأت على هذا المنصب وهذه الحقيبة وصولاً إلى ما هي عليه الآن.

ف نجد أن تاريخ ظهور وزارات الخارجية في العالم المعاصر يرتبط تقريبا بتاريخ ظهور الدبلوماسية الدائمة، أو على الأقل يمكن أن يقال أنه ابتداء من هذا التاريخ ظهرت الإدارات الحكومية الداخلية التي تعد الأصل التاريخي لوزارات الخارجية في العالم في الوقت المعاصر.

ونلاحظ أن ظهور الدبلوماسية الدائمة قد صاحبه تضخم في علاقات الدول من حيث الحجم، ثم إن العلاقات الدبلوماسية الدائمة تقتضي وجود موظفين متخصصين في العلاقات الدولية، لا بد أن يوجد بجانبهم مجموعة

¹ أنظر: عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 93.

أخرى من الموظفين الإداريين، وأن تكون كل من هاتين المجموعتين تحت إشراف وإدارة ومسؤولية رئيس إداري ودبلوماسي أعلى، وهو ما يطلق عليه "وزير الخارجية" وهكذا نجد أن وخلال القرنين (15) و(16) قد أنشأت معظم دول أوروبا إدارات خاصة للشؤون الخارجية¹.

هذا وقد ظهر منصب وكيل الدولة في دولة الفاتيكان، والذي يعد بمثابة وزير الخارجية، هو حسب القانون الكنسي يلي مباشرة البابا من حيث الأهمية والمركز، وهو يختص بالنشاط الدبلوماسي الذي يقوم به المبعوثون الدبلوماسيون لدولة الفاتيكان ويسمون بـ "القاصدون الرسوليون"².

وتجدر الإشارة إلى دراسة قام بها عز الدين فودة، أثبت من خلالها أن وزارة الخارجية المصرية تعد أقدم وزارة الخارجية في العالم استنادا إلى كون نظام الوزارة أصلا يرجع إلى الفراعنة باعتبارهم هم أول من تنبه إلى أهمية إنشاء ديوان خاص يهتم برسائل الدولة العامة والدولية، وعهد إليه بتحرير هذه الرسائل وتسجيلها وحفظها، كما أنشأت مصر الفرعونية مدرسة لتكوين موظفي العلاقات الدبلوماسية وتدريبهم اللغات السامية التي كانت سائدة آنذاك، وتضيف الدراسة بأنه وطيلة القرن (19) لم يبلغ منصب وزير الخارجية في مصر إلا بعد أن فرضت الحماية الإنجليزية على مصر في 18/12/1914، وأثناء المفاوضات التي دارت بين ممثلي الأحزاب المصرية وإنجلترا وهي المفاوضات التي تمخضت عن تصريح 28/02/1922، تمسك الجانب المصري بضرورة

¹ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 95.

² المرجع نفسه، ص 95.

إعادة منصب وزير الخارجية والاعتراف لمصر بتبادل التمثيل الدبلوماسي مع الدول الأجنبية لأن هذا من أهم السمات المرتبطة بالاستقلال¹.

أما بالنسبة لمنصب وزير الخارجية في الجزائر، فقد ارتبط ظهوره بتشكيل أول حكومة مؤقتة وهذا في 19/09/1959، عندما استقلت الجزائر، كان إنشاء أول وزارة للخارجية في تاريخ الجزائر المستقلة ضمن حكومة مؤقتة تضم (19) وزيرا، هذا وقد كانت قيادة وزارة الشؤون الخارجية أكثر القيادات الوزارية استقرارا بالمقارنة مع كثرة التشكيلات الحكومية أثناء الدولة الجزائرية الفتية، حيث سجلت تعاقب (12) وزيرا عبر وجود (21) تشكيلة حكومية، وذلك حتى نهاية سنة 2000².

المطلب الثاني: اختيار وزير الخارجية ومركزه القانوني.

إن منصب وزير الخارجية من المناصب الخطيرة والدقيقة، ذات الحساسية الفائقة والمسؤوليات الجسام، لذا كان لزاما على الدول أن تتوخى كثيرا من الشروط، وتوفر عددا من الصفات حتى تختار من الأشخاص من يتقلد هذا المنصب ويعين فيه، للإشارة فإن استقرار هذا المنصب دليل على استقرار الوضع السياسي داخل الدولة، وهذا ما تحاول الأنظمة الحفاظ عليه، ومن كل ما سبق، سنحاول إبراز مسألة اختيار وزير الخارجية ضمن الفرع الأول، والفرع الثاني سنتطرق فيه لبعض المسائل القانونية المتعلقة بمنصب وزير الخارجية من حيث تعيينه وإقالته ومن حيث الصفة التمثيلية لوزير الخارجية.

¹ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 94.

² أنظر: محمد شتوح، رسالة ماجستير بعنوان: عملية التنظيم الإداري بوزارة الشؤون الخارجية، كلية الحقوق بالجزائر، سنة 2004.

الفرع الأول: اختيار وزير الخارجية.

لقد تعاضلت أهمية وزير الخارجية في العصر الحاضر بحيث أصبح المشرف والمنسق والموجه لعلاقات دولته، الخارجية بصورة دائمة، ولما كان القيام بمثل هذه المهمات يتطلب أشخاصا يمتازون بمواهب وقدرات تفوق الرجل العادي، من هنا برز الاهتمام والعناية الفائقة عند الدول في اختيارها لوزراء خارجيتها من بين رجالها الذين يمتازون بكفاءاتهم العلمية ومواهبهم الخاصة وتجاربهم الطويلة في شؤون السياسة الدولية¹.

وإذا أردنا إبراز بعض المؤهلات الواجب توافرها في المترشح للإشراف على وزارة الشؤون الخارجية، فإننا نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

1- أن يكون ذو كفاءة علمية وأكاديمية عالية لاسيما في مجال الدراسات الدولية والدبلوماسية.

2- أن يكون ذا سمعة طيبة وذو خلق عال.

3- أن يكون من محترفي العمل الدبلوماسي والسياسي.

4- أن يكون ذا عقل راجح وتفكير متزن يساعدانه على إدراك حقيقة الأهداف التي ترمي إليها الدول في نشاطها السياسي، وتتطلب منه أن يكون واسع الاطلاع، متمكنا من العلوم، دءوبا على العمل، بحيث يتمكن من متابعة مجرى الأمور واتخاذ الوسائل الضرورية وعليه أن يكون رابط الجأش قوي الأعصاب لا تهزه الأحداث والأزمات².

¹ أنظر: محمد شتوح، رسالة ماجستير بعنوان: عملية التنظيم الإداري بوزارة الشؤون الخارجية، كلية الحقوق بالجزائر، سنة 2004.

² أنظر: علاء أبو عامر، المرجع السابق، ص 76.

5- كما يجب أن يكون وزير الخارجية على معرفة دائمة ودقيقة بالجوانب المتصلة بمصالح دولته وتوجهاتها السياسية والعوامل التي يمكن أن تؤثر فيها سلبا أو إيجابا، وكذلك من المفروض أن يكون ملما إماما دقيقا وحقيقيا بالمصالح التجارية التي تقود إلى التقارب بين الدول، والموارد المادية التي تتركز عليها العلاقات الدولية، فيجري تنشيطها عن طريق المعاهدات والاتفاقيات التي تربط بينها وبالمليادين التي تسير سياستها، ورجال الدول الذي يديرون أمورها ويغيرون وجهتها، وبالمحالفات التي تؤثر فيها وعليها، وبالتنافس والجفاء بين الدول والذين لهما أثرهما الكبير في توجيهها¹، وهذه الصفات هي تقريبا نفسها التي يجب أن يتحلى بها باقي معاوني ومساعدى الوزير في أدائه لمهامه.

الفرع الثاني: المركز القانوني لوزير الخارجية.

نحاول أن نبرز في هذا الفرع، عناصر المركز القانوني لوزير الخارجية في النقطتين التاليتين:

أولا- تعيين وإقالة وزير الخارجية.

يتم تعيين وإقالة وزير الشؤون الخارجية وفقا لما يقضي به دستور كل دولة في شأن تعيين وإقالة الوزراء، وتختلف سلطة رئيس الدولة في هذا الشأن باختلاف نظم الحكم، ففي البلاد التي يسود فيها نظام الحكم المطلق، ينفرد رئيس الدولة باختيار وزرائه، وله في ذلك كامل الحرية، وبذلك يعتبر وزير الخارجية وكبلا عنه في إدارة الشؤون الخارجية ويسأل عن ذلك أمامه مباشرة².

¹ أنظر: المرجع نفسه، علاء أبو عامر، ص 77.

² علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 51.

أما في الدول التي تعتمد النظام الرئاسي¹، فإن الرئيس ينفرد باختيار وزير خارجيته، ويكون الأخير مسؤولاً أما الرئيس عن كافة أعماله، بينما في الدول التي جعلت من النظام البرلماني نظاماً دستورياً لها² فيتم اختيار وزير الخارجية عقب تكليف زعيم حزب الأغلبية في البرلمان بتشكيل مجلس الوزراء حيث يقوم هذا الأخير بالتشاور مع عدد من الشخصيات في هذا الخصوص ويعهد لشخص بينهم بوزارة الشؤون الخارجية³.

وفي الجزائر، والتي لم يبرز جلياً للملاحظ النظام المعتمد في الحكم، ولم يشر إليه في التعديلات الدستورية المتعاقبة إلى غاية دستور 1996 إلى يومنا هذا، نجد أن الوزير رجل سياسي، عضو في الحكومة⁴، يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة في حدود الاختصاصات والصلاحيات الموكلة إليه، ويكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عن جميع نشاطات وزارته وأعمالها ونتائجها، كما يقوم بتمثيل وزارته والدفاع عنها واحتياجاتها أمام مجلس الحكومة ومجلس الوزراء وأمام البرلمان⁵.

نستنتج من كل ما تقدم أن وزير الشؤون الخارجية في الجزائر مرتبط في مسائل تعيينه وإقالته واستقالته بالجهاز التنفيذي الأعلى للدولة (رئيس الدولة)، لأن الأمر متعلق بوزير من وزراء السيادة، ويكون ذلك بموجب مرسوم

¹ من بين الدول التي يشار إليها في مجال النظام الرئاسي، الولايات المتحدة الأمريكية.

² كذلك، من بين الأنظمة التي يضرب المثل في النظام البرلماني نظام المملكة البريطانية المتحدة.

³ أنظر: علاء أبو عامر، الوظيفة الدبلوماسية، المرجع السابق.

⁴ أنظر: عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط3، 1990.

⁵ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص62.

رئاسي كما هو موضح في دستور الدولة الجزائرية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية.

ثانيا-الصفة التمثيلية لوزير الخارجية.

لقد كانت هذه المسألة محل خلاف في الفقه، حيث يرى فريق أن وزير الخارجية يتقيد عند الالتزام باسم دولته بالحدود التي يرسمها الدستور، وعلى ذلك، إذا كان الدستور يقضي بأن المسألة لا يمكن البت فيها إلا بقرار من رئيس الدولة أو من مجلس الوزراء فإن ما يأتيه وزير الخارجية في هذا الصدد لا يلزم دولته¹.

ويذهب فريق آخر من الفقهاء مثل (RIEDRICH) إلى أن اختصاص وزير الخارجية لا يحدده فقط الدستور، بل القانون الدولي وما جرى عليه العمل في حالة انعدام النص في الدستور والقوانين المكمل له، وهذا ما أخذت به اتفاقية قانون المعاهدات الدولية لسنة 1969 والمصادق عليها من طرف الدولة الجزائرية.

مهما يكن من أمر، فإنه بصدد الحديث عن مدى أهلية وزير الخارجية في إلزام دولية، يمكن القول أنه لما كان وزير الخارجية في الوقت الحاضر يعد الجهاز الطبيعي والأساسي لإدارة العلاقات الخارجية لبلاده، فإنه يترتب على ذلك تمتعه بأهلية إلزام دولته في مسائل عديدة، وذلك عن طريق الاتفاقيات الدولية ذات الشكل المبسط والتي لا تحتاج في العادة إلى التصديق عليها، وإذا اشترك في مفاوضات خاصة بإبرام اتفاق دولي، فإن حضوره الشخصي لا يستدعي أن يكون مزودا بأوراق تفويض، وهو يلزم دولته أيضا عن طريق

¹ من أنصار هذا الرأي: DELOACTER, KORN, MATZEN, VONLISZT, HERMANSON.

التصريحات الشفوية التي يعلنها للدول أو لممثليها الدبلوماسيين ما دام أن هذه التصريحات تدخل في الاختصاص العادي لوزير الشؤون الخارجية، ولم يرد نص دستوري يحرمه من مباشرتها والإدلاء بها¹.

هذا ونشير إلى أن وزير الخارجية يمارس اختصاصاته عادة داخل إقليم دولته، ولكن قد يوجد وزير الخارجية في الخارج لسبب ما، وهنا لا يوجد ما يحول بينه وبين إدارة العلاقات الدبلوماسية القنصلية، والتي هي من صميم اختصاص وزارته، ومثال ذلك أن وزير خارجية إنجلترا قد اضطرته الاعتبارات الصحية في 1933 للإقامة في فرنسا، ولكنه كان يباشر مهام وظيفته من هناك، ويعاونه كبار مساعديه في الوزارة².

المطلب الثالث: اختصاصات وزير الخارجية في التنظيم الدبلوماسي الجزائري.

سنحاول في هذا المطلب توضيح اختصاصات وزير الخارجية، وذلك ضمن فروع ثلاثة، الأول تخصصه للاختصاصات العامة (الإدارية)، والآخر سوف نتناول فيه الاختصاصات القطاعية لوزير الخارجية بهدف تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، أما

¹ قُدرة وزير الخارجية في إلزام دولته في العلاقات الدولية، أكدها حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولية في قضيته جزيرة جرويلاند (GROELAND) سنة 1931، والذي ساندته المادة (41/فقرة 2) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 التي تقضي بأن "للمثلي الدبلوماسيين الأجانب أن يناقشوا مع وزارة الخارجية جميع المسائل الرسمية أو عن طريقها مع الوزارات الأخرى"، لمزيد من التفاصيل في قضية الجزيرة أنظر كلا من: -فؤاد حمزة، محاضرة: مهام وزير الخارجية وتنظيم الوزارة، الدبلوماسية الأولى، الكويت (وزارة الخارجية)، 1969، ص 100.

² أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 150.

الفرع الثالث فسنبرز من خلاله الاختصاصات التي يمارسها عن طريق التفويض الذي يمنحه لبعض الموظفين والمساعدين السامين.

الفرع الأول: الاختصاصات العامة (الإدارية).

يقصد بالاختصاصات العامة تلك التي يمارسها وزير الشؤون الخارجية بصفته الرئيس الإداري الأعلى للجهاز الذي يشرف عليه، وهي اختصاصات عامة مشتركة بين كل الوزراء بغض النظر عن المهمة التي توكل لكل واحد منهم، حيث يمارس بموجبها اختصاصات فنية نابعة عن طبيعة النشاط وعن الأهداف المحددة، فيعتبر الوزير من الناحية الإدارية الممثل القانوني للوزارة، ترفع الدعاوى القضائية باسمه الشخصي، كما توقع العقود الإدارية التي تبرمها الإدارة باسمه أيضا، وهو الأمر الرئيسي بالصرف، وللوزير اختصاصات أخرى يستمدّها من سلطاته الرئاسية، التنظيمية والوصائية.

أولا-السلطات الرئاسية للوزير:

يمارس الوزير سلطته الرئاسية على مجموع الموظفين التابعين لوزارته، فتعود إليه سلطة اتخاذ قرارات تعيينهم وتكوينهم وترقيتهم، تقييمهم وتسيير حياتهم المهنية وتحديد مراكزهم القانونية¹، ونقلهم نقلا مكانيا أو نقلا نوعيا ووظيفيا، كما يقوم بتحديد نوع العمل الذي يسند لكل موظف، كما له أن يوقع العقوبات التأديبية على رؤوسيه في حالة ارتكابهم لأخطاء مهنية طبقا للقانون، ويستثني من الأحكام السابقة الموظفون الذين يتم تعيينهم بموجب مرسوم².

¹ راجع المرسوم 442-96 المؤرخ في 1996/12/09 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصلين، ج ر: عدد 78.

² أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 79.

والسلطة الرئاسية تخول للوزير القيام بتوجيه موظفيه ومراقبة أعمالهم والتعقيب عليها، تعديلها أو إلغائها، سواء أكان هؤلاء الموظفين يعملون في الدوائر المركزية لوزارة الخارجية، أو يعملون في المصالح الخارجية لها. ثانيا- السلطة التنظيمية للوزير.

السلطة التنظيمية هي أصلا من اختصاصات رئيس الدولة، وبالتالي فليس للوزير أن يمارس هذه الصلاحية أو هذه السلطة لعدم وجود نص يخوله ذلك، هذا من الجانب القانوني والنظري، أما عمليا فإن الوزير هو الذي يقوم بإعداد مشاريع المراسيم التنظيمية ويقدمها لرئيس الجمهورية للتوقيع عليها، أما بخصوص التنظيم الداخلي للوزارة، فإن الوزير يمكنه في إطار ضمان حسن سير العمل أن يمارس وظيفة التنظيم بإصدار القرارات الإدارية ومختلف الأوامر الداخلية: - المناشير، التعليمات، المذكرات.... إلخ¹، ومعنى ذلك أنه يشارك في التنظيم بصفة غير مباشرة.

ثالثا- سلطة الوزير في الرقابة:

يمارس الوزير هذه السلطة على مجموع الهياكل المركزية لوزارة الشؤون الخارجية وكذا المصالح الخارجية للوزارة والمتمثلة في المراكز الدبلوماسية والقنصلية للتأكد من السير الحسن لمختلف المصالح وكذا التأكد من تنفيذ التدابير والقرارات الصادرة عنه.

الفرع الثاني: الاختصاصات القطاعية.

إن مسألة الاختصاصات القطاعية أو تحديد المهام الأساسية التي يضطلع بها وزير الخارجية هي في الحقيقة مرتبطة بتقاليد وقواعد تتمثل في

¹ المرجع نفسه، ص79.

مجملمها لدى مختلف الدول وبالتالي يمكن القول أن بعض التفاصيل في تحديد الاختصاصات إنما هي جوانب تتفرع عن تلك الأساسيات المتداولة في المجتمع الدولي كعرف متفق عليه، ذلك لأن طبيعة إدارة العلاقات الخارجية (الدبلوماسية والقنصلية) هي واحدة، وفي ضوء ما تقدم يمكن تصنيف وتحديد مختلف الاختصاصات القطاعية للوزير كالآتي:

أولاً: اختصاصات الوزير في المجال السياسي والدبلوماسي.

1- يضطلع وزير الشؤون الخارجية في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما وفقاً لأحكام الدستور، وتحت السلطة السامية لرئيس الجمهورية بتنفيذ العمل الدبلوماسي وقيادة السياسة الدولية التي تسلكها الدولة، وعلى الصعيد السياسي الداخلي عليه أن يطلع الحكومة على نتائج عمله، كما يسأل أمام البرلمان¹.

2- يسهر وزير الشؤون الخارجية على وحدة العمل الدبلوماسي في الخارج ووحدة الدفاع عن مصالح الدولة ورعاياها من خلال الممثلات الدبلوماسية والقنصلية، كما يختص الوزير أو الأشخاص المفوضون قانوناً من قبل رئيس الجمهورية للتعبير عن مواقف الجزائر الدولية².

¹ راجع المادة (01) من المرسوم الرئاسي 359-90 المؤرخ في 1990/11/10 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ونشير هنا إلى أن الصلاحيات محددة إجمالاً في هذا المرسوم، إلا أن المرسوم الرئاسي 403-02 المحدد لصلاحيات وزارة الخارجية قد ألغى المرسوم 359-90، وقد كان مهماً لإبراز وتحديد صلاحيات الوزير في حد ذاته مبيناً لصلاحيات الوزارة ككل، وبالتالي ستكون دراستنا مستنبطة من هذا المرسوم (359-90) كمصدر لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية في التنظيم الجزائري.

² راجع المادة (02) من المرسوم 359-90 المشار إليه أعلاه.

3-يعقد وزير الشؤون الخارجية، باسم الدولة الجزائرية، المفاوضات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف، وكذلك المفاوضات التي تجري مع الهيئات والمنظمات الدولية، ويخول توقيع جميع العقود والاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح، غير أنه يمكن أن تستند إلى سلطة أخرى مفاوضة وإنهاؤها بتفويض من وزير الشؤون الخارجية¹.

4-يولى وزير الشؤون الخارجية، في نطاق ممارسة صلاحياته تنفيذ التدابير الرامية إلى ضمان التنسيق والانسجام فيما يأتي:

- أي طور من أطوار دراسة مقترح معطيات ضرورية لتحديد كيفية إعداد سياسة علاقات البلد الخارجية وتطبيقها.
- جميع عمليات إعداد معاهدات أو اتفاقيات أو اتفاقات دولية لنصوص وتنظيمات تتعلق بالمهام المحددة للوزارة والممثلات الدبلوماسية والقنصلية والأعمال المسندة إليهما.
- استعمال الوسائل المختلفة الأنواع الموضوعة تحت تصرف الوزارة فيما يتفق والقوانين والتنظيمات المعمول بها².
- اقتراح تعيين الممثلين الدبلوماسيين (من غير القائمين بالأعمال)³، وكذا الممثلين القنصليين والإشراف على كتب اعتمادهم وتفويضهم وتقصي أمر تمتعهم بامتيازاتهم وحصاناتهم⁴.

¹ راجع المادة (06) من المرسوم نفسه.

² راجع المادة (08) من المرسوم نفسه.

³ وزير الشؤون الخارجية هو الذي يعين القائمين بالأعمال على عكس باقي رؤساء البعثات، فهو يقترح تعيينهم.

⁴ أنظر: فاضل زكي محمد، وزير الخارجية رئيس الدبلوماسيين، المرجع السابق، ص 19.

5- يعمل الوزير على المصادقة وتفسير الاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها، كما يسعى إلى نشرها أو تجديدها أو الانسحاب منها، ويدافع عن تفسير الدولة الجزائرية لدى الحكومات الأجنبية، وعند الاقتضاء لدى المنظمات أو المحاكم الدولية أو الوطنية¹.

6- هذا وكمبدأ عام، توجه جميع المراسلات والمذكرات الدبلوماسية من الحكومات الأجنبية إلى وزير الخارجية، وهو الذي يشير على رئيس الدولة بقبول مرشحي الدول الأجنبية من الممثلين السياسيين وإصدار براءات القناصل الأجانب².

ثانيا: اختصاصات وزير الخارجية في مجال التعاون الدولي.

يكتسي التعاون الدولي أهمية كبرى في مجال العلاقات الدولية، وتسعى مختلف الدول للاستفادة من التطور في شتى الميادين الاقتصادية والمالية، الثقافية، العلمية والاجتماعية وهو ما أشار إليه المرسوم الرئاسي 90-359 المذكور آنفا في مادته (07) حيث تنص على: "أن ينشط وزير الشؤون الخارجية في مجال التعاون الثنائي، وينسق تحضير جميع الأعمال والعمليات المخصصة لترقية التعاون الاقتصادي والمالي والتجاري والثقافي والاجتماعي والعلمي مع الحكومات الأجنبية وتحديدها وتنفيذها، ويتولى مراقبتها ومتابعتها وتقسيم نتائجها".

هذا ويقوم وزير الشؤون الخارجية على إعداد الاتفاقيات الدولية الملزمة للدولة الجزائرية، ويعد عند الاقتضاء بالاتصال مع الوزارات الأخرى،

¹ راجع المادتين (10) و(11) من المرسوم 90-359 السابق الذكر.

² أنظر: فؤاد حمزة، مهام وزير الخارجية وتنظيم الوزارة، المرجع السابق، ص 99.

جميع البرامج والمخططات ومشاريع الاتفاقيات مع الحكومات الأجنبية على الصعيد الثنائي والمتعدد الأطراف.

ثالثا: اختصاصات وزير الخارجية في مجال التشريعات.

من أهم الأعمال ذات الطابع التشريفي (أو البروتوكولي) التي يقوم بها وزير الخارجية هي استقبال الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة الجزائرية، واستلام نسخ اعتمادهم، وحضوره برفقة رئيس الدولة عند تقديمهم كتب اعتمادهم إليه، ومنحه البراءة للقناصل، كما يسهر على احترام الامتيازات والحصانات المقررة في النصوص والاتفاقيات الدولية لهؤلاء الممثلين الدبلوماسيين، هذا ويسهر على احترام الامتيازات والحصانات المقررة في النصوص والاتفاقيات الدولية لهؤلاء الممثلين الدبلوماسيين، هذا ويسهر الوزير بمساعدة موظفي وزارته على مختلف الأعمال التحضيرية للقاءات والاحتفالات والزيارات الرسمية التي تقوم بها الشخصيات الأجنبية في إطار العلاقات الرسمية¹.

رابعا: اختصاصات الوزير في الشؤون القنصلية.

يستولى وزير الخارجية في الشؤون القنصلية حماية المواطنين الجزائريين المقيمين في الخارج، كما يقوم بالدفاع عن مصالحهم بضمان تمثيلهم أمام المحاكم والسلطات الأخرى التابعة لبلد الإقامة وحماية حقوقهم المادية والمعنوية².

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 81.

² راجع المادة (02) من المرسوم 359-90 المذكور آنفا.

هذا ونشير إلى أن وزارة الشؤون الخارجية بإشراف وزير الخارجية تمارس كافة السلطات الإدارية على الموظفين الجزائريين المقيمين في الخارج، كما تشترك في إعداد أي قرار يهم الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من ذوي الجنسية الجزائرية والمقيمين في الخارج أو الأجانب المقيمين في الجزائر¹.

إضافة إلى كل هذا، فإن وزير الشؤون الخارجية له أن يقدر فيما إذا كان من الملائم أن ترسل الوزارات الأخرى والهيئات العمومية وفودا إلى الخارج، وله أيضا أن يشارك بحكم القانون في نشاط هذه الوفود لاسيما من خلال البعثات المعتمدة في البلدان التي تستقبل تلك الوفود.

كما على الوزراء الآخرين أن يطلعوا وزير الشؤون الخارجية على جميع القضايا التي يمكن أن يكون لها أثر على السياسة الخارجية، كما يطلع وزير الخارجية بدوره الوزراء على ما يتوفر لديه من معلومات قد تهمهم.

الفرع الثالث: تفويض الاختصاصات لمساعد الوزير.

إن اختصاصات الوزير المذكورة آنفا، ونظرا لكثرتها وتشعبها وحاجتها لتخصصات متعددة، وإلزاما بكل مقتضياتها، يستحيل على الوزير أن يلم بها بمفرده، لذا فإنه يلجأ إلى الاستعانة بمجموعة من الموظفين المختصين لمساعدته على ممارسة اختصاصاته²، أي تخويل بعض موظفي الإدارة بالمراكز الدبلوماسية والقنصلية ممارسة بعض الاختصاصات التي هي أصلا للوزير يمارسها الغير دون الرجوع إلى الوزير، لكن تحت إشرافه، وفي إطار التوجيهات العامة والإجراءات المعتمدة.

¹ راجع المادتين (15) و(16) من المرسوم نفسه.

² أنظر: عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 114.

هذه الممارسة من المساعدين لا يمكن أن تتم إلا في إطار قانوني محدد يسمح بذلك وهي تأخذ صورتين: -إما بناء على نص قانوني تنظيمي صريح يأذن بذلك، أو بتفويض من الوزير نفسه، كما أن للتفويض نوعان: -تفويض الاختصاص وتفويض الإمضاء.

هذا ونشير إلى أن هناك صنفين من مساعدي وزير الخارجية¹.

- مساعدون يعينون ضمن التشكيلة الحكومية يعملون تحت إشراف الوزير، يشاركونه في المهام والاختصاصات المسندة إليه وتختلف تسمياتهم وعددهم ومهامهم ومراتبهم من تشكيلة حكومية لأخرى، ومن التسميات المألوفة في الجزائر، الوزير المنتدب، نائب الوزير وكاتب الدولة.
- مساعدون للوزير من جهاز الوزارة وهم محددون وموزعون طبقا للتنظيم النموذجي للوزارات.

المطلب الرابع: المراسم والامتيازات المتصلة بمنصب وزير الخارجية.

لما كانت طبيعة العمل الذي يمارسه وزير الخارجية ذات صبغة سيادية ودبلوماسية جرى العرف الولي على إحاطة هذا المنصب بمجموعة من المراسم الدبلوماسية، ومنحه عددا من الامتيازات والحصانات أثناء أدائه لوظائفه، كونه من جهة يتمتع بصفة نيابية عن رئيس الدولة في تمثيل دولته في شؤونها الخارجية، ومن جهة أخرى يعتبر وزير الخارجية رئيسا للدبلوماسيين، والمرجع بالنسبة لهم في تنفيذ سياسة دولته الخارجية، ومنه سوف نبرز من خلال فرعين، هذه المراسم وتلك الحصانات والامتيازات كما يلي:

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 84.

الفرع الأول: المراسم المتصلة بمنصب وزير الخارجية.

إذا علمنا أن منصب وزير الشؤون الخارجية هو حلقة الاتصال الفعلي والرسمي بين دولته ومختلف الجهات الرسمية الأجنبية، وجب أن تحاط هذه الجهات علما بشخص من يشغل هذا المنصب حتى تكون صفته النيابية عن دولته ثابتة لديها رسميا وحتى تكون علاقاتها بالدولة في كل الشؤون التي يهمها التفاوض أو التشاور عن طريقه.

ولقد جرى العرف الدبلوماسي على أن يقوم كل وزير خارجية جديد عند تسليم مهام منصبه بإخطار المبعوثين الدبلوماسيين للدول الأجنبية لدى حكومة دولته بأمر توليه هذا المنصب، كما يخطر بذلك مبعوثي دولته لدى الدول الأجنبية وممثلها الدائمين في المنظمات الدولية¹، وينتظر وزير الخارجية بعد هذا الإخطار أن يبدأ مبعوثو الدول الأجنبية بالزيارة وذلك للتعارف وتهنئته بمنصبه، ثم يقوم هو برد هذه الزيارة للسفراء في ذات اليوم ولمن دونهم مرتبة في اليوم الموالي، ويمكن أن يكتفي بالنسبة للقائمين بالأعمال بترك بطاقته فقط².

وقد جرت العادة، أن يقوم وزير الخارجية بدعوة أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمد لدى دولته على مأدبة عشاء مراعيًا طبعًا تقاليد وقواعد الأسبقيات الدبلوماسية ويلقي كلمة بالمناسبة، معبرا لهم عن سعادته بملاقاتهم

¹ يكون نموذج إخطار مبعوثي دولته في الخارج على النحو التالي: "أعلمكم أن فخامة الرئيس قد عهد إلي القيام بأعباء وزارة الشؤون الخارجية، ويسرني بهذه المناسبة أن أعرب لكم عما أشعر به من ارتياح للتعاون معكم في سبيل خدمة المصلحة العامة، أملا أن تبقى علاقاتنا على أفضل ما يكون من انسجام وتعاون حميم، وأني أعتد على إخلاصكم وتفانيكم في أداء المهام الملقاة على عاتقكم مؤكدا أنكم ستلاقون مني كل مساعدة وتشجيع". راجع في هذا، فاضل زكي محمد، المرجع السابق، ص 18.

² أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 54.

ومؤكدًا بمواصلة العمل وبذل الجهود من أجل التعاون معهم للمضي بالعلاقات الثنائية في شتى الميادين قدما، وكذا إبداء رغبته في تسهيل مهامهم على نحو يليق بمستوى هذه العلاقات، أما زملاؤه وزراء الخارجية للدول الصديقة فإنهم غالبا ما يرسلون إلى وزير الخارجية الجديد برقيات تهنئة، والذي بدوره يجاوب عليها جميعا بالشكر والأمر نفسه يقوم به إزاء زملائه الآخرين في السلك الدبلوماسي¹.

الفرع الثاني: امتيازات وحصانات وزير الخارجية.

إن الوظائف الهامة التي يقوم بها وزير الخارجية في العلاقات الدولية تضطره إلى كثرة السفر إلى الخارج، والوجود على أقاليم الدول الأجنبية، وذلك بقصد القيام بالمباحثات أو إجراء المفاوضات الثنائية أو الاشتراك في المؤتمرات الدولية وغيرها من الاجتماعات الدولية، ومن أجل ذلك فإنه يعامل باحترام يتناسب مع مركزه، ويستقبل استقبالا رسميا من جانب حكومة الدولة التي يسافر إليها في مهمة رسمية، يكون على رأس هذا الاستقبال وزير خارجية هذه الدولة².

وقد طرحت هذه المسألة -تمتع وزير الخارجية بنظام الحصانات والامتيازات- عدة إشكالات، تعارضت بصدها التشريعات وأراء الفقهاء، فهناك من يرى ضرورة تمتع وزير الخارجية أثناء وجوده في بلد أجنبي في مهمة أو زيارة رسمية، بامتيازات وحصانات مماثلة لتلك المقررة لرئيس الدولة³، لأن وزير الخارجية يتمتع بالصفة النيابية لرئيس الدولة في تمثيل دولته في شؤونها

¹ أنظر: فاضل زكي محمد، وزير الخارجية رئيس الدبلوماسيين، المرجع السابق، ص 18.

² أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 113.

³ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 155.

الخارجية، إلا أن ما يجب الانتباه إليه، هو أن وجود وزير الخارجية بصفته والأغراض شخصية (كالإجازة أو الاستشفاء أو الاستجمام أو ما شابه ذلك.....) لا يعطيه حق المطالبة بامتيازاته وحصاناته وذلك لانتفاء مبرراتها¹، على عكس رئيس الدولة الذي تبقى حصاناته وامتيازاته مستمرة حتى مع وجوده في إقليم أجنبي لأغراض شخصية أو تحت اسم مستعار (كما رأينا في المبحث الأول)، حيث تمنح له على أساس قاعدة المجاملة.

وهناك من يرى تمتع وزير الخارجية بنظام الحصانات والامتيازات ينبع من تمتع أي دبلوماسي معتمد في بلد أجنبي بهذا النظام، لأن وزير الخارجية بمثابة رئيس لهؤلاء الدبلوماسيين، ومرجعهم في تنفيذ سياسة دولته الخارجية وبالتالي ومن باب أولى، تثبت للوزير كافة الامتيازات والحصانات التي أقرتها الاتفاقيات الدولية لهؤلاء الدبلوماسيين².

ومهما يكن من أمر، وبخصوص الحصانة القضائية للوزير، فهي كاملة ومطلقة بالنسبة للمحاكم الجنائية ومحاكم البوليس، ولكنها في المدنية، لا تشمل إلا الأعمال الرسمية لوزير الخارجية، وتظل أعماله الخاصة التي يأتيها بصفته الشخصية خاضعة لاختصاص المحاكم الأجنبية، كما لا تتمتع أملاكه العقارية والمنقولة التي يملكها في الخارج بأية حصانة قضائية ولا بأية حصانة ضد التنفيذ عليها³.

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص55.

² أنظر: فاضل زكي محمد، المرجع السابق، ص19، وبخصوص القانون الدولي، راجع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

³ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص113.

ويلاحظ أن قواعد المجاملات تقضي بإعفاء حقائب وزير الخارجية من التفتيش الجمركي والرسوم الجمركية وذلك بقصد المحافظة على أسرار الدولة التي يمثلها، وهي أسرار لن تصن حرمتها لو أجزنا تفتيش حقائب وأمتعة وزير الشؤون الخارجية، ولكن غيرها من الامتيازات المالية الأخرى فلا يتمتع الوزير بأي منها ولاسيما الإعفاء من الضرائب، كما يلاحظ أن زوجة وزير الخارجية وأولاده المرافقين له في الخارج أثناء قيامه برحلة رسمية، يتمتعون أيضا بالمركز الممتاز الذي يتمتع به الوزير، إلا إذا كان الوزير في رحلة غير رسمية، فلا يتمتع أعضاء أسرته بالمزايا والحصانات لأن الوزير نفسه لا يتمتع بها¹.

المبحث الثالث: الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية

Administration Centrale Du Ministère Des Affaires étrangères.

بعدما تعرضنا في المبحث السابق لمركز وزير الخارجية ودوره في إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وحددنا صلاحياته على وجه العموم، نتناول في هذا المبحث، الأداة التي يستعين بها الوزير في ممارسة تلك الصلاحيات والاختصاصات السالفة الذكر، وذلك نظرا لأن الوزير وحده لا يستطيع بحال من الأحوال تغطيتها كلها لوحده، وهذا لتشعب علاقات الدولة مع الأطراف الأخرى في المجتمع مع دول ومنظمات دولية، وكذا اتساع دائرة تنفيذ السياسة الخارجية للدولة.

هذا وتتكون الوزارة من جهازين هما: جهاز داخلي أو مركزي يضم -إلى جانب مساعدي الوزير المباشرين- عددا من الإدارات المختصة تتولى كل منها ناحية من نواحي شؤون الدولة الخارجية، ويطلق على هذا الجهاز الداخلي في

¹ أنظر: نفس المرجع لعبد العزيز سرحان، ص114.

بعض البلاد العربية اسم "الديوان العام" للوزارة، وفي الجزائر يسمى بـ "الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، وهو الذي يعيننا بالدراسة في هذا المبحث، أما الجهاز الآخر ويتمثل في المصالح الخارجية، فقد أفردنا له محورا كاملا وهو المحور الثالث.

وعليه، فإننا قسمنا هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، نشأة وزارة الشؤون الخارجية ومراحل تطور تنظيمها (في المطلب الأول)، ثم تحديد الوحدات الإدارية في وزارة الشؤون الخارجية (في المطلب الثاني) فوظائف وحدات وزارة الشؤون الخارجية (في المطلب الثالث).

المطلب الأول: نشأة وزارة الشؤون الخارجية ومراحل تطور تنظيمها.

سنتناول في هذا المطلب دراسة نشأة وزارة الخارجية (كفرع أول)، ومراحل تطور تنظيمها (كفرع ثان).

الفرع الأول: نشأة وزارة الشؤون الخارجية.

تعود نشأة أول وزارة للشؤون الخارجية بالجزائر إلى 19/09/1958، وهو تاريخ تشكيل أول حكومة جزائرية مؤقتة،

واستمر وجودها خلال الحكومة المؤقتة الثانية، بتاريخ 18 سبتمبر 1962 ظهرت أول وزارة للخارجية في تاريخ الدولة الجزائرية المستقلة ضمن حكومة مشكلة من 19 وزيرا¹.

إن وزارة الشؤون الخارجية في الجزائر تعتبر جزائرية المنشأ والتنظيم، على عكس من الوزارات والإدارات الأخرى والتي تجد لها المصالح الموروثة عن الاستعمال كمصدر لامتدادها، لذا نستطيع القول بأنها أول تجربة جزائرية

¹ أنظر: محمد شتوح، المجمع السابق، ص 63.

كاملة في تنظيم وإدارة جهاز إداري بحجم وزارة، وذلك رغم تأثرها بالتنظيمات وأساليب العمل التي كانت سائدة في الإدارات الأخرى¹.

لقد كانت وزارة الشؤون الخارجية أكثر الوزارات استقرارا في قيادتها، فرغم وجود (21) تشكيلة حكومية منذ الاستقلال إلى نهاية سنة (2000) فإن عدد الوزراء الذين تعاقبوا عليها بلغ (12) وزيرا بالإضافة إلى تولي الرئيس أحمد بن بلة مقاليد الوزارة استثنائيا خلال سنة 1963 لمدة (04) أشهر²، وكان عبد العزيز بوتفليقة صاحب أطول مدة على رأس الوزارة بـ (15) سنة و(05) أشهر، عبر (04) تشكيلات حكومية.

هذا وقد عرفت إدارة الشؤون الخارجية بالإضافة إلى الوزراء، نائب وزير مكلف بالتعاون والشؤون الخارجية لمساعدة الوزير، وذلك في التشكيلة الحكومية التاسعة، وسبعة (07) وزراء منتدبون لدى الوزير كلفوا في المجموع بمهام الشؤون المغربية، الجالية الوطنية في الخارج والشؤون الإفريقية، كما عرفت (11) مرة كتابا للدولة للشؤون المغربية والجالية في الخارج، وهذا يعكس اهتمام الدولة الجزائرية بمثل هذه الملفات.

ومن المفيد أن نشير بأن لوزارة الشؤون الخارجية عدة خصائص ومميزات منها:

¹ أنظر: المرجع نفسه محمد شتوح، ص 63.

² راجع المرسوم 167/63 المؤرخ في 1963/05/08 المتضمن تكليف رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء بوزارة الشؤون الخارجية.

- أنها وزارة سيادة.
- كما أن انتشار مصالحها الخارجية خارج إقليم الدولة عكس الوزارات الأخرى.

- أنها مرتبطة بشخص رئيس الجمهورية مباشرة.
- كما أنها تمارس صلاحيات هي أصلا من اختصاص قطاعات أخرى.

الفرع الثاني: مراحل تطور تنظيم وزارة الشؤون الخارجية.

إذا تتبعنا مختلف التعديلات التي مر بها تنظيم وزارة الخارجية سواء تعلق الأمر بتنظيم الاختصاصات أو بتنظيم الهياكل (هياكل الوزارة)، أو بتنظيم الوظيفة بعد ذاتها، لوجدنا أنها مرت بثلاث مراحل زمنية هامة هي:

- المرحلة الأولى: منذ الاستقلال إلى 1977، سنة صدور الأمر 10/77.
 - المرحلة الثانية: من 1977 إلى 1996 وصدور المرسوم 442/96.
 - المرحلة الثالثة: من 1996 إلى الآن مرورا بصدور المراسيم: 403/02، 404/02، 405/02، 406/02، 407/02 الصادرة سنة 2002.
- أولا- تطور تنظيم الاختصاصات.

لقد مر تنظيم الاختصاصات في وزارة الشؤون الخارجية بعدة أطوار تعكس خصوصيات المراحل التي مرت بها العديد من التنظيمات في الجزائر، فقد جاء أو نص لتحديد اختصاصات وزير الخارجية¹، لاحقا للممارسة الفعلية لهذا المنصب ومتأخرا عن تنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية².

¹ يراجع المرسوم 58-64 المؤرخ في 10/02/1964 المحدد لاختصاصات وزير الخارجية والمنظم لوزارته، ج.ر، عدد: 1964/14.

² أول نص لتنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية كان في 08/01/1963، (المرسوم 05-63)، ج.ر، عدد: 1963/04.

وهذا فرصته الضرورية ليستمر نشاط وزير الشؤون الخارجية على نمط ما قبل الاستقلال¹.

وقد تضمن النص الجمع بين صلاحيات الوزير والتي اقتصر في أربع (04) مقتضية، وبين التنظيم الهيكلي للوزارة، واستمر العمل بهذا النص مدة (14) سنة دون تعديل، إلى أن جاءت أول مراجعة تميزت بشيء من التفسير والتفصيل، في المهام الموكلة للوزارة فيما يتعلق بتنفيذ السياسة الخارجية للبلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي².

هذا وقد تناولت المراجعة كيفية التعامل والاتصال مع الممثلات والبعثات الدبلوماسية الجزائرية في الخارج من جهة، والبعثات الأجنبية المعتمدة في الجزائر، وأيضا كيفية الممارسة العملية للصلاحيات وترتيب وتنسيق علاقة وزارة الشؤون الخارجية مع غيرها من الوزارات والهيئات العمومية في التعامل مع الخارج ومع ممثلات الإدارات والمؤسسات والشركات الجزائرية في مختلف الدول.

ويلاحظ مرور تنظيم الاختصاصات بتغيير في جويلية 1984³، وقد تضمن هذا التغيير إدماج صلاحيات نائب الوزير المكلف بالتعاون بعد (05) أشهر من ظهور هذا المنصب في التشكيلة الحكومية لجانفي 1984، ثم تغيير

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 71.

² كانت هذه المراجعة بموجب المرسوم 54-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

³ راجع المرسوم 165-84 المؤرخ في 1984/07/14 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.

آخر ورد بموجب المرسوم 90-358، وقد تضمن فقط إلغاء صلاحيات نائب الوزير المكلف بالتعاون.

أما النص الأخير¹، الصادر سنة 2002، فإننا نلاحظ أنه أدمج صلاحيات الوزير ضمن عنوان صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، وألغى المرسوم السابق 90-359 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية. ثانيا-تطور تنظيم هياكل الوزارة².

إن أول تنظيم للإدارة المركزية كان بنص مشترك مع تنظيم صلاحيات الوزير³، حيث حدد الوحدات المكونة لها في كتابة عامة (أو سكرتارية عامة)، ومديريتين عامتين شكلتا على أساس النشاط، خصصت الأولى للشؤون السياسية والاقتصادية والثقافية، لتضاف إليها مديرية الشؤون الفرنسية ومديرية الشؤون القانونية والقنصلية.

هذا وقد أعيد النظر من جديد وبعد سنة من التعديل الأول فيما يتعلق بالإدارة المركزية⁴، حيث أن هذه العملية عدلت في مسألة توزيع المهام على الهياكل وكذا عدلت في حجم النشاط وسجلت غياب العمل بالمديريات العامة، وإلغاء ستة (06) مديريات.

¹ راجع المرسوم الرئاسي 403/02 المؤرخ في 2002/11/26 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 2002/79.

² نتناول في هذه الفقرة الهياكل المركزية في وزارة الشؤون الخارجية وليس المصالح الخارجية، لأن هذه الأخيرة يكون التطور فيها متمثلا في فتح وغلق الممثلات الدبلوماسية والقنصلية.

³ راجع المرسوم 58-64 المؤرخ في 1964/02/10 المحدد لاختصاصات وزير الشؤون الخارجية والمتضمن تنظيم وزارته، ج.ر، عدد: 14.

⁴ راجع المرسوم 209-65 المؤرخ في 1965/08/17 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية.

وقد حدثت مراجعة أخرى للإدارة المركزية سنة 1977¹، غيرت
باعتماد عدة أسس في التقسيم الجديد، فركز على الأساس الوظيفي في اعتماد
المديرية العامة، وأخضع هذه الأخيرة لأسس أخرى منها الأساس الجغرافي في
تقسيم المديرية العامة للشؤون السياسية والمديرية العامة للتعاون الدولي،
وعلى أساس العملية بالنسبة للمديرية العامة للشؤون القنصلية.

والمديرية العامة للبروتوكول²، ولم يكتفي التنظيم الأخير هذا بتحديد
الوحدات فحسب، بل أضاف تحديد مهام كل مديرية عامة، وهذا التنظيم
أعيب عليه أنه أدى إلى ظهور نطاق إشراف واسع جداً، يصعب من مهمة
الإشراف، بالرغم من وجود ثلاث (03) أمناء عامين مساعدين للأمين العام،
فهو يتكون من (15) وحدة (05 مديريات عامة و10 مديريات) بالإضافة إلى
مصالح ومكاتب³.

وانطلاقاً من عيوب التنظيم 55-77، جاء تنظيم 1979⁴ ليثبت عدم
ملاءمة التقسيم السابق لاسيما المديرية العامة للشؤون السياسية من حيث
الحجم الكبير الذي يصعب كسابقه من مهام الإشراف والتحكم في الملفات،

¹ راجع المرسوم 55-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

² راجع المواد: (03)، (06)، (25) من المرسوم 55-77 السابق الذكر.

³ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 73.

⁴ راجع المرسوم 250-79 المؤرخ في 1979/12/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.

واستدرك الأمر بتقسيم هذه الوحدة إلى (05) مديريات منفصلة عن بعضها، وأسند تنظيم المكاتب لقرار مشترك بين وزير الشؤون الخارجية ووزير المالية¹. وبعد صدور المرسومين 83-129 المؤرخ في 12/02/1983 المحدد لمهام أجهزة الإدارة المركزية في القطاع الوزاري والقانون الأساسي لبعض موظفيها، وكذا المرسوم 85-119 المؤرخ في 21/05/1985 المحدد للمهام العامة لهيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، اعتمدت كل التنظيمات اللاحقة لهما²، في الإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية تدرج الوحدات الجديدة-مديريات عامة، مديريات فرعية ومكاتب-.

ثالثا-تطور تنظيم الوظيفة.

لم تتعرض الوظيفة إلى تغييرات وتعديلات كثيرة مثلما هو الحال في الاختصاصات والهيكل، وبالتالي يمكن القول أنها أكثر استقرارا، حيث بلغ عددها ثلاثة بالإضافة إلى تعديلين للنص الأول³، ولقد تضمن النص الأول القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصلين وعالج الإطار الذي ينشط من خلاله العون، ففصل جيدا في الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية من حيث ترتيب الوظائف وكيفيات وشروط الالتحاق بكل سلك من

¹ راجع المادتين (01) و(23) من نفس المرسوم.

² راجع المرسوم 90-360 المؤرخ في 10/11/1990 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والرسوم 93-253 المعدل والمتمم للرسوم 90-360، ثم المرسوم 96-441 المؤرخ في 09/12/1996 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيرا المرسوم 02-404 المؤرخ في 26/11/2002 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

³ راجع المرسوم 63-05 المذكور آنفا، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصلين.

أسلكتها، سواء كان السلك يدخل ضمن الإدارة المركزية أو المصالح الخارجية، ثم صدر المرسوم 314-63 المؤرخ في 1963/08/22 المعدل والمتمم للمرسوم 05-63 وصولاً للمرسوم 442-96 المؤرخ في 1996/12/09 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين والذي يجري به العمل إلى يومنا هذا وبالتالي يمكن القول أن عملة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية عملية متواصلة ومستمرة تبعا للتطورات الحاصلة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وتماشيا مع ما تفرضه ضرورات الحياة الدولية من جهة، وما تخلص إليه التجارب الوطنية من جهة أخرى.

المطلب الثاني: تحديد الوحدات الإدارية بوزارة الشؤون الخارجية.

سوف نقوم في هذا المطلب بتحديد الوحدات الإدارية المُشكّلة للإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية وفقا لما هو ساري به العمل اليوم وفي ضوء النص التنظيمي الأخير¹.

وهنا سنقوم بتصنيف وتحديد الإدارة المركزية في الوزارة وفقا لثلاثة معايير: التحديد العضوي، التحديد الموضوعي والتحديد النوعي (أو الوظيفي) وسنتناول كلا من هاتاه الأصناف على حده ضمن الفروع الثلاثة كالاتي:

الفرع الأول: وفقا للمعيار العضوي.

يفهم من التحديد العضوي، الهيكل والوعاء الذي تتم فيه ممارسة النشاطات والوظائف المختلفة التي تدخل في اختصاص وزارة الشؤون الخارجية، ووفقا لعلم الإدارة وانطلاقا من المعيار الذي اعتمدته الجزائر في

¹ المرسوم الرئاسي رقم 404-02 المؤرخ في 2002/11/26 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

تقسيمها لهياكل القطاع الوزاري، نجد أن الوحدة الأساسية والقاعدية في التنظيم الإداري هي المكتب، وبضعة مكاتب تشكل فرعاً أو مديرية وهكذا إلى قمة الهيكل¹.

وبالنظر إلى المرسوم الرئاسي رقم 404-02 المؤرخ في 26/11/2002 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية نخلص إلى التحديد الآتي:

أولاً-المديريات العامة:

حدد عدد المديريات العامة في المرسوم المذكور بتسع (09) مديريات تتكفل كل منها زيادة على اختصاصها، بتنسيق أعمالها بين المصالح التابعة لها وبين الهياكل الأخرى في الوزارة.

أولاً-على أساس المعيار الجغرافي:

ونجد ذلك على مستوى المديريات العامة الآتية:

- 1- المديرية العامة للبلدان العربية.
- 2- المديرية العامة لإفريقيا.
- 3- المديرية العامة لآسيا وأوقيانوسيا.
- 4- المديرية العامة لأمريكا.
- 5- المديرية العامة لأوروبا.

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 99.

ثانيا-على أساس العملية¹.

ونجد ذلك على مستوى المديريات العامة الأخرى والمديريات التي لا

تندرج ضمن المديريات العامة المشار إليها في التنظيم، كالآتي:

- 1- المديرية العامة للتشريفات.
- 2- المديرية العامة للعلاقات المتعددة الأطراف.
- 3- المديرية العامة للشؤون القنصلية.
- 4- المديرية العامة للموارد.
- 5- المديرية العامة للشؤون القانونية.
- 6- المديرية العامة للاتصال والإعلام.
- 7- المديرية العامة دعم المبادرات الاقتصادية².

¹ راجع المادة (01) من المرسوم الرئاسي 404-02 السابق الذكر.

² هذه المديرية لا نجد لها في التنظيمات السابقة، حيث نجد مكانها مديرية المصالح التقنية، وذلك في المادة (01) من المرسوم 441-96 المشار إليه سابقا، وهذا طبعا تماشيا مع التحويلات الاقتصادية الأخيرة ذات الأهمية الكبرى والمتميزة بحركيتها الشريعة، والمتجهة وفقا للنظام الاقتصادي العالمي الجديد، نحو إطلاق حرية التبادل التجاري والاقتصادي، ما المصالح التقنية فأدرجت ضمن مديرية الموارد.

الفرع الثالث: وفقا للمعيار المادي (الوظيفي).

تصنف الوحدات الإدارية على أساس المعيار المادي إلى وحدات تنفيذية رئيسية ووحدات مساعدة تقنية وكذا وحدات ذات الطابع الاستشاري وهذه الأخيرة تابعة للوزارة وظيفيا¹.

أولا-الوحدات الإدارية التنفيذية الرئيسية (الأصلية).

إن هذه الوحدات هي تلك الوحدات الأساسية المشكلة للهرم الوظيفي والهيكل للوزارة، وكل وحدة رئيسية تتشكل ضمنها وحدات تنفيذية جزئية، وهذا الهرم قمته الوزير، وقاعدته جملة المكاتب والأعوان الإداريين الذين يعملون في الوعاء الذي تمارس فيه نشاطات ووظائف معينة وفقا للاختصاص المطلوب (لاحظ الشكل 1-1).

ثانيا-الوحدات المساعدة التقنية.

هي الوحدات التي تقوم بمساعدة الوحدات التنفيذية الرئيسية، حيث يعيها بالوظائف التي لا تدخل ضمن الوظائف الأساسية للوزارة، ولكنها ضرورية جدا للاستمرار والدقة في ممارستها، وذلك بتوفير الشروط والظروف اللازمة لضمان حسن سير العمل داخل الوحدات الرئيسية²، وهذه الوحدات تتمثل أساسا في المديرية العامة للموارد³، والتي تضم (03) مديريات:

¹ نشير إلى أن التنظيم الحالي لسنة 2002 لا يفرق بين هذه الوحدات وتلك إلا أنه اجتهد تناوله بعض المتخصصين في علم الإدارة وبعض الباحثين، راجع في هذه الإشارة:

— عمار عوايدي، المرجع السابق، ص132.

— محمد شتوح، المرجع السابق، ص103.

² أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص103.

³ راجع المادة (10) من المرسوم 404/02 السابق الذكر.

أ- مديرية الموارد البشرية.

ب- مديرية المالية والوسائل.

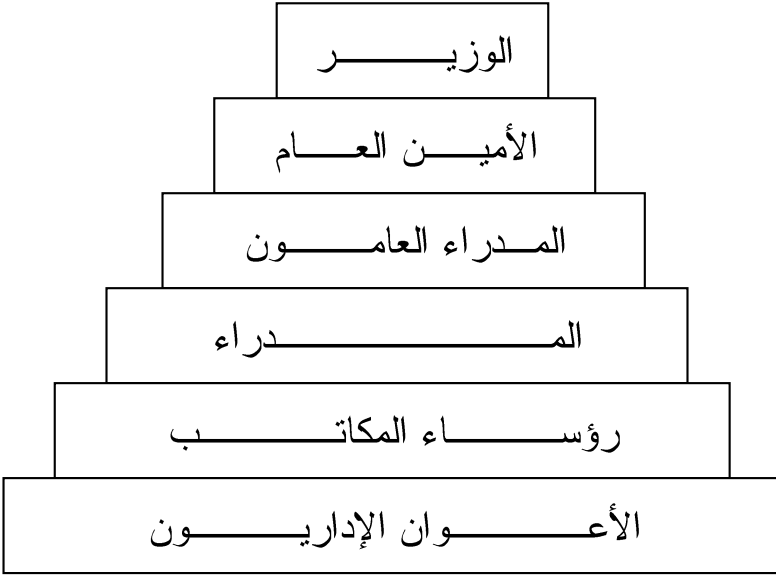
ج- مديرية المصالح التقنية.

ثالثا- الوحدات التابعة لوزارة الشؤون الخارجية.

تتمثل هذه الوحدات في:

أ- الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي¹.

ب- اللجنة الوطنية المكلفة بالعمليات العقارية بالخارج².



الشكل -1- هرم الوحدات الإدارية الرئيسية بالإدارة المركزية.

¹ إنشاء هذه الوكالة كان بموجب المرسوم الرئاسي 272-93 المؤرخ في 14/11/1993، والمعدل والمعمم بموجب المرسوم الرئاسي 286-94 المؤرخ في 25/09/1994، ثم حل هذه الوكالة بموجب المرسوم الرئاسي 171-99 المؤرخ في 02/08/1999.

² راجع المرسوم 217-86 المؤرخ في 26/08/1986 المتضمن إحداث لجنة وطنية تتولى العمليات القانونية العقارية بالخارج.

المطلب الثالث: وظائف وحدات وزارة الشؤون الخارجية¹.

تعتبر الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية المركزية المركز الرئيسي لنشاط الدولة الدبلوماسية والقنصلي، فهي ملتقى حركة مزدوجة مستمرة أشبه ما تكون بحركتي مد وجزر متقابلتين بين رئاسة الجمهورية ومبعوثها في الخارج، وهي بمثابة جهاز إرسال واستقبال لكل ما يتصل بالشؤون الخارجية، فعن طريقها ترسل التعليمات والتوجيهات لممثلي الدولة في مختلف البلاد والدول، وإليها ترد منهم المعلومات والتقارير عن مجريات الأمور والأحداث في شتى بقاع العالم، ثم تقوم الوزارة بعد ذلك بمهمة فرز هذه المعلومات والتقارير وتوزيعها على وحداتها المختلفة كل منها فيما يخصها، حيث تدرس وتحلل بدقة، ويستخلص منها كل ما يهم أولي الأمر في الدولة أن يكونوا على علم به².

هذا ومهما يكن من أمر، فإن وزارة الشؤون الخارجية، تكلف تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية وطبقاً لأحكام الدستور، بتنفيذ السياسة الخارجية للأمة، وكذا بإدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة، ويساهم عملهما في إنجاز برنامج الحكومة، ويسند الوزير في ممارسة المهام المخولة لوزارة الشؤون الخارجية، إلى هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها، وإلى المصالح الخارجية في وزارة الشؤون الخارجية³.

¹ سوف نعالج مهام وحدات الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية انطلاقاً من المرسومين الرئاسيين:

- 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).
- 404-02 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

² أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 56.

³ ستكون المصالح الخارجية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية محل دراسة في الفصل الثاني، راجع المادة (01) من المرسوم 403-02 السابق الذكر.

وإذا أردنا معالجة مهام الوحدات الإدارية المركزية بوزارة الشؤون الخارجية، فإنه من اللائق تصنيف الشؤون الخارجية إلى أصناف تتماشى مع طبيعتها داخل الوزارة وكذا سرد مهامها والإدارة التي تتولاها وذلك ضمن الفروع التالية:

- شؤون ديوان الوزير ومساعديه (في الفرع الأول).
 - إدارة الشؤون السياسية والقانونية (في الفرع الثاني).
 - شؤون المراسم (في الفرع الثالث).
 - الشؤون الاقتصادية (في الفرع الرابع).
 - الشؤون القنصلية (في الفرع الخامس).
 - شؤون الموارد والمسائل التقنية (في الفرع السادس).
 - شؤون الاتصال والإعلام (في الفرع السابع).
- الفرع الأول: شؤون ديوان الوزير ومساعديه.
- يتولى هذه الشؤون الإدارات التالية:

أولا-ديوان الوزير:

يستعين الوزير بديوانه في ممارسة المهام الموكلة إليه، والتي تدخل في الصلاحيات والاختصاصات المخولة لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها الأخرى، ولا يخضع اختيار أعضاء ديوان الوزير لشروط محددة لا في المؤهلات ولا في الأقدمية، كما يمكن اختيارهم من بين الموظفين العاملين بالوزارة أو من خارجها¹. هذا ويتشكل ديوان وزير الشؤون الخارجية² من:

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 86.

² راجع المادة (02) من المرسوم 96-441 السالف الإشارة إليه.

- رئيس الديوان، وتسند إليه مهام تنسيق ومتابعة النشاطات التي يقوم بها بقية الأعضاء.

- (10) سفراء مستشارين.

- (08) أعضاء مكلفون بالدراسات والتلخيص.

- (05) ملحقون بالديوان.

ويمكن تلخص مهام ووظائف ديوان وزير الشؤون الخارجية فيما يلي:

1- إدارة شؤون مكتب الوزير التقليدية والروتينية والمتمثلة في إعداد المراسلات الخاصة بالوزير أو نائبه (الأمين العام)، وكذا تدوين مذكرات بأحاديثهما مع زائريهما الرسميين، وعرض ما يقتضي الأمر عرضه عليهم من أعمال الوزارة وإبلاغ رأيهما فيها إلى الإدارات المختصة

2- يعتمد عليه الوزير في اختيار مجموعة من الأشخاص الذين يوكل إليهم مهمة تحضير وتنفيذ سياسة الوزارة، مع الربط الدائم بين المسائل السياسية والمتطلبات التقنية.

3- يقوم الديوان بجميع الدراسات والبحوث التي لها علاقة باختصاصات الوزير.

4- يعمل الديوان على تنظيم وتحضير مشاركة الوزير في أعمال الحكومة وفي علاقاته الخارجية، وكذا تنظيم علاقة الوزارة بمختلف المؤسسات العمومية الأخرى¹.

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 86.

ثانيا-مكتب الأمين العام¹.

يعمل الأمين العام بالقرب من الوزير، وهو موظف تقنوقراطي متخصص في شؤون الوزارة، ويعتبر معاونا للوزير ويخضع لسلطته الرئاسية. يتم تعيين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، ويعود ظهور نظام الأمين العام في الوزارة بالجزائر إلى 1964/12/02 بعدما كان سائدا نظام مكتب الوزير.

هذا ويتمتع الأمين العام بسلطات واسعة نذكر منها على الخصوص:

- 1- تنسيق نشاطات المصالح المختلفة بالوزارة.
 - 2- إمضاء القرارات والمقررات ويسهر على تنفيذها.
 - 3- يمكن له الحلول محل الوزير أثناء غيابه أو لمانع آخر، والقيام ببعض المهام ذات الأهمية الخاصة.
 - 4- يتولى الأمين العام تحت سلطة الوزير إدارة المصالح المركزية والمصالح الخارجية، ويشكل مركز كل النشاطات التي تقوم بها هذه المصالح ويقوم بتنسيق هذه النشاطات ومراقبتها.
- هذا ويساعد الأمين العام، أمين عام مساعد أو أكثر تماشيا مع الشؤون التي تستدعي عددا من الأمناء العامين المساعدين، حيث يكلفوا بالشؤون الإدارية والقنصلية ومسائل التعاون الدولي وكذا الشؤون السياسية

¹ راجع المرسوم 01-97 المؤرخ في 1997/01/04 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة،

والبروتوكول¹، وينوب الأمين العام المساعد عن الأمين العام في ممارسة المهام الموكلة إليه عند غيابه.

ثالثا- المفتشية العامة².

هي عبارة عن جهاز موضوع تحت تصرف الوزير، ويشرف عليها، مفتش عام، يساعده ثلاثة مفتشين، مهام هذه المفتشية العامة هي:

1- تتولى مهمة التفتيش والرقابة والتقويم بالإدارة المركزية للوزارة وكذا المصالح الخارجية للوزارة والمؤسسات التابعة لها.

2- السهر على حسن سير مصالح الوزارة والتأكد من تطبيقها للقوانين المعمول بها ورفع تقارير حول ذلك إلى الوزير أو الأمين العام.

3- تساهم المفتشية بتقديم الاقتراحات والتدابير التي من شأنها تحسين مردودية المصالح الوزارية المركزية والخارجية.

هذا ونشير إلى أن المفتشية العامة ليس لها سلطة تفتيش الإدارة التي تخضع لسلطة الأمين العام، كما أن التفتيش الذي تقوم به المفتشية العامة يكون بناء على برنامج سنوي يصادق عليه وزير الشؤون الخارجية، ويكون عادة مرتين كل سنة للمصالح الخارجية.

¹ راجع المرسوم 65-129 المؤرخ في 23/04/1965 المتضمن إنشاء منصب أمين عام مساعد ومفتش عام ومستشارين تقنيين بوزارة الشؤون الخارجية، والمرسوم 77/77 في 25/04/1977 المتعلق بالأمناء العاميين للوزارات (م: 3+4)،

² راجع المرسوم الرئاسي 94-167 في 15/06/1994 المتضمن مهام المفتشية العامة لوزارة الشؤون الخارجية وتنظيمها.

الفرع الثاني: إدارة الشؤون السياسية والقانونية¹.

إن الملاحظ للعلاقات الدولية يجد أن ازدواجية المجال الذي تمارس فيه السياسة الخارجية لبلد ما²، تفرض على هذا البلد أو ذلك، إنشاء إدارات مختصة بشؤون دول معينة تماشياً مع أهمية العلاقات والمصالح المشتركة من جهة، والخصائص الجغرافية والحضارية لمجموعة من الدول من جهة أخرى. هذا ومن جملة المهام³ التي تقوم بها هذه الإدارات المختصة في الشؤون السياسية الدولية ما يلي:

- 1- الاهتمام بالعلاقات السياسية التي تربط الدولة بكل الأقطار الأجنبية.
- 2- دراسة الأحداث السياسية الأجنبية التي تؤثر على الوضع الداخلي، والأوضاع العربية بشكل عام، ومنه السهر على التخطيط المحكم للعلاقات.
- 3- تهيئة التعليمات والتوجيهات السياسية وإرسالها إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية بالحقيبة الدبلوماسية، أو برقياً إذا اقتضى الأمر.
- 4- دراسة كل الملفات السياسية الداخلية ومتابعة كل ما من شأنه التأثير على السياسة الخارجية للدولة.
- 5- استلام التقارير الدورية والطارئة التي يرسلها رؤساء البعثات الدبلوماسية، ودراستها وتمحيصها، وإبلاغ بعض مضمونها إلى الوزراء المختصين، وإرسال صورة عنها إلى رئيس الدولة، والاهتمام بكل ما ورد فيها،

¹ راجع المواد من (03-08) والمادة (11) من المرسوم الرئاسي 404-02 المذكور آنفاً.

² المقصود هنا، هو وجود مجال داخلي يربط الدولة بالبعثات الأجنبية المقيمة في العاصمة عن طريق وزارة الشؤون الخارجية، ومجال آخر خارجي، يربط بعثات الدولة الموزعة عبر عواصم الدول الأجنبية برئاسة الدولة.

³ أنظر: سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 234.

والرد على الأسئلة المطروحة، والاستيضاح عن النقاط الغامضة وطلب دراسة موضوع معين والتوسع في شرح ملابساته وظروفه وأسبابه وكذا النتائج المترتبة عنه.

6- إعداد الملفات والاقتراحات المتعلقة بالعلاقات الثنائية مع الدول الأخرى، كل إدارة حسب دائرة اختصاصها وخصوصيتها، إضافة إلى الإدارة المختلفة بالعلاقات المتعددة الأطراف.

هذا وقد حدد التنظيم الجزائري في المرسوم الرئاسي 02-404 المذكور أنفا جملة من الإدارات السياسية وهي:

***المديرية العامة للبلدان العربية:**

وتدخل في دائرة اختصاصها شؤون دول المغرب العربي ضمن مديرية المغرب العربي واتحاد المغرب العربي وكذلك شؤون دول المشرق العربي ضمن مديرية المشرق العربي وجامعة الدول العربية.

***المديرية العامة لأوروبا:**

حيث تضم (03) مديريات، مديرية التعاون مع الاتحاد الأوروبي والمؤسسات الأوروبية، مديرية بلدان أوروبا الغربية ومديرية بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

***المديرية العامة لأمريكا:**

وبها مديرتين، مديرية أمريكا الشمالية، ومديرية أمريكا اللاتينية والكرايب (أمريكا الوسطى والجنوبية).

***المديرية العامة لآسيا وأوقيانوسيا:**

وتظم مديرتين، مديرية آسيا الجنوبية والشمالية، ومديرية آسيا الشرقية وأوقيانوسيا والمحيط الهادي.

وللشؤون القانونية إدارة خاصة بوزارة الشؤون الخارجية، هي مديرية الشؤون القانونية، وتكلف بـ:

1- إعطاء الآراء القانونية وتقديم كل ملاحظة حول مشاريع النصوص ذات الطابع التنظيمي أو القانوني التي تكون في طور التحضير، والموجهة للتطبيق على المستوى الداخلي أو التي تلزم الجزائر على المستوى الدولي.

2- تشارك هذه المديرية في إعداد الدراسات والملفات التحضيرية لإبرام اتفاقيات دولية،

3- تشارك أيضا في المفاوضات الدبلوماسية التي تنسق إبرام الاتفاقيات.

4- إعطاء توضيحات قانونية حول مقترحات الانضمام إلى العهود والوثائق الدولية الصادرة عن مصالح وزارة الشؤون الخارجية أو عن الدوائر الأخرى، كما لها صلاحية تفسير النصوص والوثائق الدولية واقتراح إمكانية إنهاء العمل بها أو تجديدها أو تعديلها.

5- الاحتفاظ بالنصوص الأصلية التي صادقت عليها الجزائر.

هذا وتعمل ضمن مديرية الشؤون القانونية أربع (04) مديريات فرعية هي:

*المديرية الفرعية للاتفاقيات الثنائية والمعاهدات المتعددة الأطراف: ومهامها هي:

1- المشاركة في الاجتماعات والمفاوضات بين الجزائر وشركائها الأجانب قصد القيام بدراسة مشاريع النصوص محل النقاش وذات القوة الملزمة، وذلك على المستوى القانوني.

2- الإعداد الرسمي للمعاهدات الدولية التي تلزم الجزائر، والعمل على التصديق عليها ونشرها.

3- دراسة ملفات التصديق على الاتفاقات الثنائية قبل إرسالها إلى الأمانة العامة للحكومة.

*المديرية الفرعية للتشريع والتنظيم: ومهامها تتمثل في:

1- إعداد مشاريع النصوص القانونية التي تخص وزارة الشؤون الخارجية حول كل مشاريع النصوص الوطنية، التشريعية منها أو التنظيمية، والمقدمة إليها من مختلف مصالح الوزارة أو من قبل الهياكل الأخرى للدولة.

2- القيام بإصدار النشرة الرسمية للوزارة.

*المديرية الفرعية للدراسات القانونية والتزاعات الدبلوماسية: ومهامها هي:

1- القيام بدراسات قانونية حول كل المسائل التي تهم الوزارة.

2- تمثيل الوزارة في جميع التزاعات الدبلوماسية والحرص على متابعة الإجراءات وتسييرها.

3- مساعدة الهياكل الأخرى للوزارة والبعثات الدبلوماسية عند الاقتضاء في كل مسألة تتصل بنزاع دبلوماسي.

*المديرية الفرعية لتسيير الأرشيف الدبلوماسي: ومهامها هي:

1- حفظ النصوص الأصلية للاتفاقيات الدولية الثنائية، وكذا الوثائق الدبلوماسية بعد التصديق عليها ودخولها حيز التنفيذ.

2- تقوم بإعداد دليل يحتوي على كل النصوص التي صدقت عليها الجزائر وتحيينه.

الفرع الثالث: شؤون المراسم.

يسهر على تصريف شؤون المراسم بوزارة الخارجية إدارة خاصة هي: المديرية العامة للتشريفات¹، ومن بين ما تهتم به هذه الإدارة، مسائل الأسبقية والبروتوكول، والوثائق الدبلوماسية المختلفة، مسائل المجاملة الدولية، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المعاهدات الدولية، وشؤون الإعلام والأوسمة والشعارات والزيارات الرسمية والاستقبالات والحفلات والمآدب، وكذا مسألة المواعيد الدبلوماسية.

ومهما يكن من أمر، فإن المديرية العامة للتشريفات، ولحسن سير وتصريف المهام الموكلة إليها، فإنها تستعين بمديرتين، تضم كل منهما مديرتين فرعيتين.

أولا-مديرية الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

تكلف هذه المديرية بالسهر على حرمة الممثلين الدبلوماسيين، والموظفين الدوليين، وحصاناتهم، مع أفراد عائلاتهم، وكذا حصانة مقار البعثات الدبلوماسية، ومقرات مساكن الموظفين الدبلوماسيين المعتمدين بالجزائر، كما تكلف بالنظر في الشكاوى والدعاوى التي قد ترفع على الممثلين الدبلوماسيين ومحاولة تسويتها أو إيجاد حل إداري لها، كما تقوم بمسك القوائم الدبلوماسية والقنصلية، والنظر في شؤون البنايات الدبلوماسية والقنصلية، وإصدار المستندات ووثائق الهوية للسلك الدبلوماسي، وكذا التأشيرات بالنسبة للمستندات الدبلوماسية.

¹ راجع المادة (02)، من المرسوم 404-02 المذكور آنفا.

وكل ما سبق من وظائف تقوم به ضمن هذه المديرية، المديرية الفرعية الآتية:

*المديرية الفرعية للعلاقات مع الممثلات الدبلوماسية والقنصلية والمنظمات الدولية.

*المديرية الفرعية للمستندات ووثائق السفر، ومهامها تتمثل في إصدار المستندات ووثائق السفر لموظفي وزارة الشؤون الخارجية بما في ذلك المعينين في المصالح الخارجية، وكذا للهيئات الرسمية للدولة كما تقوم بإعداد الأوامر بمهمة، الداخلية منها والخارجية، وكذلك تعمل على إيصال طلبات التأشيرة المقدمة لدى السفارات المعتمدة بالجزائر لصالح أعوان الوزارة ومبعوثي الدولة.

ثانيا-مديرية المراسم والزيارات الرسمية والمؤتمرات.

وتضم مديرتين فرعيتين:

❖ المديرية الفرعية للاعتمادات والمقابلات والزيارات الرسمية، وتقوم بإجراء الاعتماد وإعداد كتب الاعتماد ورسائل الديوان، والبراءات القنصلية، وطلبات الاعتماد، وتقوم أيضا بمتابعة مراسم تسليم نسخ كتب الاعتماد وإجراء طلب الاعتماد.

هذا وتسهر على تنظيم المقابلات التي يطلبها أعضاء السلك الدبلوماسي الأجنبي لدى السلطات الرسمية الجزائرية.

❖ المديرية الفرعية للمؤتمرات¹.

¹ تدخل هذه المديرية في إطار إدارة العلاقات المتعددة الأطراف، وهو ليس مطروحا للدراسة.

الفرع الرابع: الشؤون الاقتصادية.

لقد خص التنظيم الدبلوماسي الجزائري لإدارة الشؤون الاقتصادية الدولية للجزائر مديرية هي:

مديرية دعم المبادلات الاقتصادية¹: حيث تساهم هذه الأخيرة في تنفيذ سياسة دعم الصادرات من غير المحروقات وترقيتها، والتزويد بالمعلومات والتحليل الاقتصادية اللازمة لاكتساح الأسواق الخارجية ودعم مجهودات كل المؤسسات الجزائرية في هذا المجال.

كما تقوم بإعداد مذكرات ظرفية في مجال التجارة الدولية، موجهة للشركات والمؤسسات والهيئات والوزارات المعنية.

وتعمل ضمن هذه المديرية، مديرتين فرعيتين هما:

❖ المديرية الفرعية لتحليل المعلومات التجارية وتسييرها، ومهامها تتمثل في وضع شبكة معلومات تجارية وبنوك معطيات، وإنشاء موقع على شبكة الويب (WEB) فيما يخص التجارة الخارجية، ووضعه تحت تصرف المتدخلين الوطنيين وممثليتنا الدبلوماسية وكل طرف آخر معني بذلك.

هذا وتعمل على استقاء معطيات ومعلومات إحصائية تتعلق بالتجارة الخارجية وتحليلها وإرسالها إلى الشركاء المعنيين، ووضع الوسائل اللازمة لبث المعلومات وإذاعتها في الوسط الدبلوماسي الجزائري.

❖ المديرية الفرعية لمتابعة البرامج ودعم المؤسسات: وهي تسعى إلى تنشيط برامج وترقية المبادلات التجارية الخارجية الموجهة أساسا إلى تطوير الصادرات من غير المحروقات كما تقوم بوضع آليات وأدوات الترقية التجارية الناجعة

¹ راجع المادة (13) من المرسوم 404-02 المذكور آنفا.

لدعم المؤسسات الجزائرية المصدرة بالتنسيق مع المصالح التجارية والاقتصادية للسفارات المعتمدة بالخارج.

الفرع الخامس: الشؤون القنصلية.

خصصت للشؤون القنصلية بوزارة الشؤون الخارجية مديرية عامة

هي:

المديرية العامة للشؤون القنصلية¹: حيث كلفت بحماية مصالح الرعايا الجزائريين في الخارج، أشخاصا طبيعيين كانوا أم معنويين، وكذا بالمسائل التي تمس القانون الأساسي للأجانب في الجزائر.

هذا وتظم هذه المديرية العامة مديرتين هما:

أولا- مديرية حماية الرعايا الجزائريين في الخارج.

وتضم هذه المديرية:

- المديرية الفرعية للقانون الأساسي للأشخاص، وهي مكلفة بدراسة مجموع الملفات المتعلقة بالوضعية القانونية الأساسية وتلك المتعلقة بالنزاعات الخاصة بالجالية الجزائرية في الخارج ومعالجتها.
- المديرية الفرعية للجالية الوطنية في الخارج والشؤون الاجتماعية، وهي مكلفة بإعداد جداول إحصائية متعلقة بالجالية في الخارج، وكذا المشاركة في كل العمليات المتعلقة بالنزاعات الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج، سواء تعلق الأمر بمشاركة هذه الجالية في الانتخابات أو في التظاهرات التضامنية، كما أنها تعمل على ضمان مسك بطاقة خاصة بالحركة الجموعية الجزائرية والكفاءات الوطنية في الخارج.

¹ راجع المادة (09) من المرسوم نفسه.

• المديرية الفرعية للحالة المدنية وديوان القنصلية، وقد كلفت بتسليم مختلف شهادات الحالة المدنية للرعيا المولودين بالخارج والمسجلين لدى المراكز الدبلوماسية والقنصلية وتسليم شهادات التسجيل أو عدم التسجيل أو تغيير مكان الإقامة، وكذا العمل على تحويل الملفات القنصلية من مركز لآخر.

ثانيا-مديرية تنقل الأجانب وإقامتهم.

حيث يتمثل دورها في التكفل بالمسائل المتعلقة بوضعية الأجانب في الجزائر ومتابعتها وتضم هذه المديرية:

• المديرية الفرعية للتأثيرات والمسائل الجوية والبحرية، وقد كلفت هذه الأخيرة بمتابعة المسائل الجوية والبحرية وضمان تسيير تأشيرات الدخول إلى التراب الوطني بالتنسيق مع مجموع المراكز الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية، كما تعمل على تطبيق السياسة الوطنية في مجال الهجرة.

• المديرية الفرعية للشؤون القضائية والإدارية، وهي مكلفة بتنسيق النشاطات القنصلية في المجالين المدني والقضائي، وعلى متابعة تطبيق الاتفاقيات والاتفاقات الدولية المتعلقة بالعمل القنصلي، وتسهر على دراسة المسائل المتعلقة بإقامة الأجانب في الجزائر.

الفرع السادس: شؤون الموارد والمسائل التقنية.

يسهر على تصريف وإدارة هذه الشؤون بوزارة الشؤون الخارجية، المديرية العامة للموارد¹، والتي تسهر على التسيير الإداري للمستخدمين، وتنظيم الاختبارات المهنية ومسابقات الدخول إلى وزارة الشؤون الخارجية، كما

¹ راجع المادة (10) من المرسوم 404-02 الذي سبقت الإشارة إليه.

تساعد المعهد الدبلوماسي والعلاقات الدولية في مجال التكوين الممنوح لأعوان الوزارة، هذا وتعمل أيضا على تحضير ميزانيات التسيير والتجهيز وإعدادها وتنفيذها، وكذا متابعة صرف النفقات، وهي مكلفة أيضا بتزويد المصالح المركزية والخارجية بالوسائل، ومتابعة مسك الجرد بالمنقولات وبأموال الدولة العقارية في الخارج.

وللقيام بهذه الوظائف، تستعين هذه المديرية العامة بثلاث (03) مديريات:

أولا-مديرية الموارد البشرية:

وتعمل ضمنها ثلاث (03) مديريات فرعية، المديرية الفرعية لتسيير المستخدمين، المديرية الفرعية للتوظيف متابعة التكوين والمديرية الفرعية للتنظيم والشؤون العامة والشؤون الاجتماعية.

ثانيا-مديرية المالية والوسائل.

وتضم أربع (04) مديريات فرعية هي: المديرية الفرعية لميزانية التسيير، المديرية الفرعية للتسيير المالي للمراكز الدبلوماسية والقنصلية، المديرية الفرعية لميزانية التجهيز وأموال الدولة والمديرية الفرعية للوسائل العامة.

ثالثا-مديرية المصالح التقنية¹.

وتضم خمس مديريات فرعية هي: المديرية الفرعية للشفرة، المديرية الفرعية للاتصالات السلكية واللاسلكية، المديرية الفرعية للمعلوماتية، المديرية الفرعية للحقيبة الدبلوماسية، وكذا المديرية الفرعية للأرشيف.

¹ مديرية المصالح التقنية كانت تعمل مستقلة عن إدارة الموارد، وذلك وفقا لما جاء في المرسوم السابق 96-

الفرع السابع: شؤون الاتصال والإعلام.

يسهر على إدارة شؤون الاتصال والإعلام بوزارة الشؤون الخارجية مديريةية الاتصال والإعلام¹، والمكلفة عموما بتنظيم نشاطات الصحافة وتنسيقها في إطار العمل الدبلوماسي للجزائر وضمان بث المعلومات لكل هياكل الوزارة، ولضمان تنفيذ هذه المهام على أكمل وجه، نجد أن التنظيم الدبلوماسي الجزائري قد وضع أربع (04) مديريات فرعية هي:

أولا- المديرية الفرعية لتحليل المعلومات وتسييرها.

والتي تعمل على تسيير المعلومات المنشورة في الصحافة الدولية حول الجزائر وتحليلها، حول مجموع المواضيع التي قد تهم الدبلوماسية الجزائرية وكذا تسيير المعلومات الوطنية نحو الممثلات الدبلوماسية للجزائر.

ثانيا- المديرية الفرعية للوثائق والمنشورات.

حيث تعمل على تنظيم وتنسيق منشورات الوزارة ووثائقها، وكذا تنظيم المكتبة والميدياتيك.

ثالثا- المديرية الفرعية للعلاقات مع وسائل الإعلام.

والتي تقوم بتسيير علاقات وزارة الشؤون الخارجية مع جميع وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية البصرية، الوطنية والأجنبية المعتمدة بالجزائر.

رابعا- المديرية الفرعية للاتصالات الخارجية.

والتي تعمل على تنفيذ خطة الاتصالات الخارجية ومتابعة إنجازها، وذلك بالتنسيق مع الممثلات الدبلوماسية للجزائر. هذا ومهما يكن من أمر،

¹ راجع المادة (12) من المرسوم 404-02، ولمزيد من التفاصيل في هذا المجال، أنظر: جمال بركات، الدبلوماسية والإعلام (الجانب الإعلامي في العمل الدبلوماسي)، مجلة الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 04، سنة 1987.

فإننا نلاحظ أن جل التنظيمات المختلفة لوزارات الخارجية لشتى الدول لا تخرج عن السياق العام للإدارات المستحدثة في الجزائر بالوزارة والمذكورة آنفا، مع بعض الاختلافات الطفيفة التي تكون نتيجة للطبيعة الجغرافية والجيوسياسية لكل دولة، ومراعاة الأهمية للعلاقات مع هذه الدولة أو تلك.

المحور الثالث

الأجهزة الخارجية لإدارة

العلاقات الدبلوماسية

والقنصلية

المحور الثالث: الأجهزة الخارجية لإدارة العلاقات

الدبلوماسية والقنصلية

تعتبر المصالح الخارجية لأية دولة امتدادا لوزارة خارجية تلك الدولة وهي بمثابة أداة تتخذها الدول في تنفيذ سياساتها الخارجية تجاه المجتمع الدولي، ووسيلة لإدارة وتصريف الشؤون الدبلوماسية والقنصلية التي تربط الدول ببعضها البعض، نظرا لاتساع دائرة العلاقات الدولية وتشابك مصالح الدول، سواء أكان ذلك على الصعيد الثنائي (Belatérale) أو على الصعيد المتعدد الأطراف (Multilatérale) أو ما يسمى بالدبلوماسية الجماعية¹.

هذا وقد تكون البعثة الخارجية: -بعثة دبلوماسية دائمة² وقد تكون بعثة قنصلية (أو مركزا قنصليا)³ وقد تكون البعثة الخارجية بعثة خاصة⁴ ونستبعد الممثلات الدائمة لدى المنظمات الدولية، كون هذا النوع من البعثات الخارجية يندرج ضمن إدارة العلاقات الدبلوماسية المتعددة الأطراف، والتي لسنا بصدد التطرق إليها في هذا البحث.

هذا ومهما يكن من أمر، فسنقوم في هذا الفصل، بدراسة إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية الثنائية الأطراف من خلال البعثات الخارجية السالفة الذكر، حيث يستقل كل نوع من أنواع هذه البعثات بمبحث، فالمبحث الأول سندرس من خلاله البعثات الدبلوماسية الدائمة

¹ لقد استثنيت إدارة هذا النوع من الدبلوماسية في هذه الدراسة، والتي تعالج على الخصوص إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية في شكلها الثنائي.

فقد، بعيد عن العلاقات المتعددة الأطراف.

² تضمنتها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المبرمة في 1961، وأقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة.

³ تناولت هذا النوع من البعثات اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

⁴ عالجت هذا النوع من البعثات وحررت قواعدها في اتفاقية البعثات الخاصة المبرمة في عام 1969.

(Les missions diplomatiques permanentes)، والمبحث الثاني سنتطرق فيه للمراكز القنصلية (Les postes consulaires)، أما المبحث الثالث سنعالج من خلاله البعثات الخاصة (Les missions spéciales).

المبحث الأول: البعثات الدبلوماسية الدائمة

سيعالج هذا المبحث البعثات الدبلوماسية الدائمة كأداة أو كجهاز من الأجهزة الخارجية لإدارة العلاقات الدبلوماسية بعيدا عن الجانب التاريخي والتأصيلي لإقامة التمثيل الدبلوماسي الدائم، وشروط إنشاء البعثة ومراحلها، لأن الموضوع يفرض علينا الدخول مباشرة وطرق النقاط التي تهمنا في عملية إدارة وتصريف الشؤون الدبلوماسية من خلال هذا الجهاز، ذلك أننا نتطرق لمسألة تنظيم للبعثة الدبلوماسية (في المطلب الأول)، ونعالج المهام والواجبات المناطة بالبعثة الدبلوماسية في إدارة التمثيل الدبلوماسي (في المطلب الثاني)، وفي (المطلب الثالث) والأخير، سنتناول مسألة الحماية القانونية للبعثة الدبلوماسية وامتيازاتها.

المطلب الأول: تنظيم البعثة الدبلوماسية.

تشكل البعثة الدبلوماسية الدائمة من عدة عناصر، منها ما هو شخصي أي العناصر الشخصية في البعثة الدبلوماسية (الفرع الأول) ومنها ما هو مادي أي العناصر المادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العناصر الشخصية في البعثة.

لقد استقر الشأن فيما يتعلق بأفراد البعثة الدبلوماسية على ثلاثة (03) أصناف من الموظفين، يختلفون من حيث الصفة ومن حيث المراتب،

صنف يتمتع بما يسمى: "الصفة الدبلوماسية"¹. ويشمل هذا الصنف، رئيس البعثة الدبلوماسية² الموظفون الدبلوماسيون³، الموظفون الإداريون والفنيون⁴، وصنف آخر لا يتمتع بهذه الصفة، حيث يشمل كلا من: مستخدمي البعثة⁵، والخدم الخصوصيين⁶.

وسوف نقسم دراستنا ضمن هذا الفرع إلى ثلاث فقرات كالآتي:

أولاً: رئيس البعثة الدبلوماسية (Chef de mission).

رئيس البعثة الدبلوماسية هو الشخص الذي يتولى مسؤولية إدارة البعثة الدبلوماسية ويخضع لتوجيهاته جميع منتسبي البعثة، وهو الذي يمثل

¹ تثبت الصفة الدبلوماسية لموظف في البعثة بإحدى الوسائل التالية: أ- وثائق إثبات الشخصية الدبلوماسية.

ب- القائمة الدبلوماسية الصادرة عن الدولة المضيضة، ج- جواز السفر الدبلوماسي، د- الشهادات الصادرة عن وزارة الشؤون الخارجية للدولة المعتمدة، هـ- إثبات الصفة الدبلوماسية بالأشياء التابعة للبعثة كالسيارة الحاملة للوحة الدبلوماسية، ولمزيد من التوسع، أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علما وعملا) مع إشارة خاصة لما هو مطبق في مصر، النهضة العربية، القاهرة 2003، ص 77 وما بعدها، حتى ص 84.

² راجع المادة (01/فقرة أ) من اتفاقية فيينا 1961.

³ راجع المادة (01/فقرة د) من الاتفاقية نفسها.

⁴ راجع المادة (01/فقرة و) من الاتفاقية نفسها، يذهب الاتجاه الراجح إلى تمتعهم بالصفة الدبلوماسية.

⁵ راجع نص المادة (01/فقرة ج) من اتفاقية 1961.

⁶ راجع نص المادة (01/فقرة ز) من اتفاقية نفسها.

دولته في الدولة المستقبلية¹، وعرفته اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بأنه "هو الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة"².

هذا ويشترط في رئيس البعثة الدبلوماسية لكي يتمتع بهذه الصفة ما

يلي:

1- أن تمنحه دولته الصفة الدبلوماسية ومنح هذه الصفة مسألة داخلية تخص كل دولة، ولا علاقة للقانون الدولي بها، ولكل دولة مطلق الحرية في ذلك.

2- أن تقبل الدولة المعتمد لديها اعتماده كرئيس بعثة، فإذا رفضت، فليس للدولة المعتمدة الاعتراض على ذلك.

3- أن يقدم أوراق اعتماده إلى وزير الخارجية (نسخة) قبل اعتماده من قبل رئيس الدولة المعتمد لديها.

هذا وسنبرز في الفقرة الموالية، أهم المسائل القانونية التي تخص رؤساء البعثات الدبلوماسية، من حيث فئاتهم ومراتبهم وقواعد الأسبقية والتقدم بين رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى الدولة الواحدة، ثم من حيث معايير اختيار رئيس البعثة وكذا شروط وإجراءات تعيينه بهذه الصفة.

أ- فئات رؤساء البعثات الدبلوماسية ومراتبهم:

كانت مسألة الصدارة والترتيب قديما محل إشكالات ونزاعات بين رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى دولة ما، وذلك بسبب التنافس الشديد بينهم من أجل الصدارة والذي يؤدي أحيانا إلى التهديد بقطع العلاقات

¹ أنظر سهيل حسين الفتلاوي، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، ط1، بيروت 2002، ص525.

² راجع المادة (01/فقرة أ) من اتفاقية 1961.

أو بالحرب، ولذا بذلت الكثير من الجهود الدولية من أجل حسم هذه المشكلة البروتوكولية، وقد كانت أولى هذه المحاولات في مؤتمر فيينا 1815 ومؤتمر اكس لاشابل 1818 بوضع نظام لترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية¹.

ولم تحد اتفاقية فيينا 1961 عن لائحة فيينا 1815، فقد قسمت في مادتها (14) الفقرة (01) رؤساء البعثات الدبلوماسية إلى فئات ثلاث هي:

1- الفئة الأولى: السفراء² أو القاصدون الرسوليون³ المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة.

2- الفئة الثانية: المندوبون⁴ والوزراء المفوضون⁵ والقاصدون الرسوليون الوكلاء⁶ المعتمدون لدى رؤساء الدول.

3- الفئة الثالثة: القائمون بالأعمال⁷ المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

ويعتبر أصحاب الفئة الأولى أعلى المبعوثين مرتبة، حيث أنهم يعتمدون مباشرة لدى رئيس الدولة الموفدين إليها، ولهم حق الاتصال به وطلب مقابلته كلما كان هناك ما يقتضي ذلك، كما يتمتعون بأكبر مظاهر الحفاوة والتكريم في استقبالهم وفي الحفلات الرسمية التي يدعون إليها، ويطلق على البعثة الدبلوماسية التي يرأسها سفير اسم (سفارة)⁸ أما من هم في الفئة الثانية، فيلون أصحاب الفئة الأولى في المرتبة، غير أنهم مثلهم يعتمدون لدى رئيس

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 105.

² Les Ambassadeurs.

³ Les nonces.

⁴ Les Envoyés extraordinaires.

⁵ Les ministres plénipotentiaires.

⁶ Les Internonces.

⁷ Les chargés d'affaires.

⁸ Ambassade.

الدولة الموفدين إليها بوصفهم ممثلين لرؤساء دولهم، وتسمى البعثة الدبلوماسية التي يرأسها أحد هؤلاء (المفوضية)¹.

إنّ آخر فئات رؤساء البعثات مرتبة، هي فئة القائمين بالأعمال، ويعتبرون مبعوثين من قبل وزير الشؤون الخارجية لدولهم ومعتمدين لدى وزراء الخارجية للدولة الموفدين إليها.

ب- فائدة الأسبقية والتقدم بين رؤساء البعثات الدبلوماسية:

إن للترتيب الوارد في نص المادة (14) الفقرة الأولى (01)، أثره الكبير من ناحية الصدارة والمراسم، وتسبق كل مرتبة المرتبة التي تليها من حيث التقدم في الحفلات والمقابلات الرسمية²، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية (02) من نفس المادة بقولها (لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات الدبلوماسية بسبب فئاتهم، إلا فيما يتعلق بحق التقدم و"الانكيت").

وتكون الأسبقية بين أفراد المرتبة الأولى تبعاً للأقدمية، وتحسب من تاريخ إخطار المبعوث للدولة الموفد لديها بنبأ وصوله رسمياً، أو من تاريخ تقديم كتاب الاعتماد تبعاً للنظام المتبع في هذه الدولة، على أن يطبق هذا النظام بصفة عامة ودون تمييز بين المبعوثين³.

ونستطيع حصر المبادئ الأساسية التي تحكم ترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية⁴ في:

¹ Légation.

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص106.

³ راجع: -المادتين (15) و(16) من اتفاقية فيينا 1961.

⁴ أنظر في هذا الإطار: أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص71، 72، 73.

- 1- لا يؤثر الترتيب المذكور على صفة المبعوث ومدى ما يتمتع به من حصانات وامتيازات باعتباره رئيسا للبعثة، بل يمس فقط شؤون المراسم والصدارة.
- 2- على الدولة المعتمد لديها أن تراعي في استقبال رؤساء البعثات الدبلوماسية إتباع إجراءات مماثلة بالنسبة لأصحاب المرتبة الواحدة.
- 3- إذا خلا مركز رئيس البعثة (بالوفاء أو الاستقالة مثلا)، أو كان هناك ما يمنعه من مباشرة عمله، يجوز للدولة المعتمدة أن تعين قائما بالأعمال بصفة مؤقتة، يبلغ اسم هذا الأخير إما بواسطة رئيس البعثة أو، في حالة وجود مانع لديه، بواسطة وزارة خارجية الدولة المعتمدة إلى وزارة الدولة المعتمدة لديها أو وزارة أخرى قد يتفق عليها.

إضافة إلى احترام المعايير المذكورة في المادتين (15) و(16) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961.

ج- معايير اختيار الممثل الدبلوماسي وشروط تعيينه:

1- معايير اختيار الممثل الدبلوماسي (رئي البعثة):

هناك معايير شخصية ومعايير موضوعية واجبة التوفر في الممثل الدبلوماسي الناجح نلخصها فيما يلي:

-الشروط الشخصية لاختيار الممثل الدبلوماسي، وتتمثل هذه الشروط في الوسامة والمظهر اللائق، كما للجنسية التي يتمتع بها الممثل دور هام في اختيار الممثل، كما أن ثقافة زوجة الممثل الدبلوماسي ومهارتها وشخصيتها القوية ومستواها الاجتماعي، كل هذا له أهمية بالغة في المؤهلات الشخصية

لاختيار الممثل الدبلوماسي، ضف إلى ذلك السن الأصح لرئاسة البعثات الدبلوماسية وإدارة شؤونها والقيام على المفاوضات وإدارتها¹.

وعموما، فإن الشخصية القوية التي يتمتع بها رئيس البعثة، تساعده على التغلب على المصاعب الجمة التي تنجم عن الحياة الدبلوماسية، هذه بعض الشروط الشخصية.

-أما عن المعايير الموضوعية، فهي تشمل عنصر الكفاءات التي يتطلبها العمل الدبلوماسي بشتى مجالاته، حيث أصبحت الكفاءة والصفات الشخصية تفوق في الحاضر مزايا الثروة والنسب (الذين أخذت أهميتهما بالتضاؤل)، نظرا لما تؤديه من خدمات جليلة تعود على البلاد بالخير العميم، فحملة الشهادات العليا والملمون باللغات الأجنبية الرئيسية، هم أجدر من سواهم لترأس البعثات الخارجية والمفاوضات الدبلوماسية، ثم إن اختيار الشخصيات السياسية ممن شغلوا ويشغلون مناصب سامية في الدولة أصبح اليوم أمرا مألوفا لمقدرتهم على تحمل المسؤوليات الدبلوماسية، شرط أن تتوافر لديهم الكفاءات والمؤهلات اللازمة، وألا يحول دون ترفيع الدبلوماسيين المسلكيين -الذين سنتناولهم في الفقرة الثانية- القادرين الذين قضوا زهرة حياتهم في العمل والجد وتحمل مشقة الغربة والسفر للتوصل يوما ما إلى حقهم الشرعي في ترأس بعثة دبلوماسية².

¹ أنظر: سموي فوق العادة، المرجع السابق، ص 138-139.

² أنظر: سموي فوق العادة، المرجع السابق، ص 139.

2- شروط وإجراءات تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية:

يقع على عاتق وزير الشؤون الخارجية ورئيس الدولة بمساعدة رئيس الحكومة، مسألة انتقاء واختيار الممثلين الدبلوماسيين - هذا على الصعيد الداخلي للدولة-، أما على الصعيد الخارجي، فإن قبول الممثل الدبلوماسي ومباشرة أعماله يخضع لقواعد عدة منصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961¹، نلخص هذه الشروط والإجراءات فيما يلي:

تنص المادة (04) الفقرة (01) من اتفاقية 1961 على ما يلي: -"يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده رئيساً للبعثة المنشأة فيها"، وهذا ما يسمى بـ "عنصر القبول" ويجوز للدولة المعتمد لديها عدم قبول شخصاً معيناً كرئيس للبعثة المنشأة فيها، وبالتالي يمكنها اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه (Persona non grata)، وحسب الفقرة (02) من المادة نفسها، فإن الدولة المعتمد لديها ليس هناك ما يرغمها على إبداء أسباب الرفض²، والحكمة من شرط الموافقة (أو القبول) هي أن الثقة والاحترام المتبادل شرطان أساسيان لأداء رئيس البعثة لمهامه، طالما أنه بمثابة همزة الوصل بين دولته، ودولة الاعتماد. هذا وفي حالة تبادل رؤساء البعثات لأول مرة، تعرض كل من الدولتين اسم الشخص الذي ترشحه لتمثيلها

¹ راجع المواد (من المادة 04 إلى المادة 13) من الاتفاقية.

² أنظر في هذا الشأن: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ن طبعة 01، بيروت، 1986، ص ص76-78.

-فاضل زكي محمد، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، مطبعة شقيق بغداد، ط3، 1973، ص 49 وما بعدها إلى ص53.

-Geneviève Guyomar, Agents diplomatique, juris classeur, droit infer, V.I. A.E.P75.

في البلد الآخر عن طريق الجهة التي قامت بنقل الرغبة في تبادل وإقامة العلاقات الدبلوماسية¹.

أما إذا كانت العلاقات الدبلوماسية الدائمة قائمة، وقررت الحكومة استبدال رئيس بعثتها، فعلى رئيس البعثة بمجرد أن تصله تعليمات بنقله، أن يعد مذكرة يرفق بها تاريخ حياة المرشح الجديد وتتضمن اسمه الكامل وتاريخ ميلاده وحالاته الاجتماعية، ونبذة عن ثقافته والوظائف التي يشغلها والألقاب التي حصل عليها (Carriculum Vitae)، وترفق بمذكرة (Aide mémoire) يذكر فيها رغبة الحكومة بتعيين السفير (أو الوزير المفوض)، ويسمى هذا الطلب بطلب الموافقة (Agrément) على تعيين السفير (أو الوزير المفوض) بتقديم هذه المذكرة بنفسه إلى وزير الشؤون الخارجية للبلد المضيف².

ويجب أن يكون الرد بالموافقة أو بالرفض، صريحاً في مهلة لا تزيد عن الشهر، وإلا اعتبر السكوت دليلاً على عدم الرضا، وتعتبر الدولة المعتمدة عن استيائها لرفض مرشحها وتلجأ إلى تأخير تسمية مرشح جديد، وتكلف أحد أعضاء البعثة القيام بالأعمال بالنيابة.

بعد التطرق لمسألة وشرط الموافقة والقبول، ننتقل إلى مسألة وصول رئيس البعثة الجديد، وصول رئيس البعثة الجديد، فهناك مراسم استقر عليها العرف والقانون الدبلوماسي، وهي أنه وبعد الموافقة على تعيين رئيس البعثة، تتصل إدارة المراسم في وزارته بالقائم بالأعمال بالنيابة في البعثة التي يرأسها وتخبره بموعد مغادرته ووصله على أن يتم ذلك قبل الموعد بوقت كاف، ويقوم

¹ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 77.

² أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 77، 78.

القائم بالأعمال بالنيابة بدوره بإخطار إدارة المراسم في الدولة المستقبلة بيوم وساعة ومحل الوصول ووسيلة النقل، وعند وصوله يستقبله مدير المراسم أو نائبه، وفي بعض الدول ممثل رئيس الدولة، وبعد استراحة قصيرة في مقاعد كبار الزوار يتوجه بسيارة بعثته إلى منزله أو مقر عمله الجديد.

وبعد وصول رئيس البعثة بيوم، تطلب سفارته من إدارة المراسم بوزارة الخارجية تحديد موعد لمقابلة وزير الخارجية أو من ينوب عنه إن كان غائبا لتقديم نسخة من كتاب اعتماده وأخرى من كتاب استدعاء سلفه، وفي الموعد المحدد يقابل رئيس البعثة وزير الخارجية في مكتبه الرسمي دون مراسم، ويرجو منه تحديد موعد لتقديم كتاب اعتماده لرئيس الدولة، وينتظر الفرصة للإعراب عن سروره لاختيار حكومته له بتمثيل بلده لدى دولة وزير الخارجية وعزمه على توثيق عرى الصداقة والتعاون بين البلدين واستمراره على خطة سلفه بتدعيم السياسة الودية لما فيه مصلحة البلدين¹ هذه الإجراءات العرفية في حالة رئيس البعثة السفير أو الوزير المفوض، أما إذا كان رئيس البعثة من مرتبة قائم بأعمال أصيل (Chargé d'affaires en titre) فإنه يكون معتمدا لدى وزير الشؤون الخارجية وليس لدى رئيس الدولة، ويسلمه حين مقابلته كتاب تعيينه.

وفي انتظار موعد حفل الاعتماد أمام رئيس الدولة، يضل السفير رئيسا إداريا للبعثة، وبعد تقديم الاعتماد، يكتسب في لحظتها صفته الدبلوماسية، ويستطيع ممارسة نشاطه الرسمي بملء الحرية، لكن قبل هذا، لا يحق له أن

¹ أنظر كلا من: -سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 167.

-عدنان البكري، المرجع السابق، ص 78.

يقوم بزيارات رسمية عدا - وفي بعض البلاد- له أن يزور عميد السلك الدبلوماسي زيارة خاصة للاستفسار عن التقاليد المحلية والأنظمة المتبعة في مراسم الدولة المعتمد لديها، كما يزور مدير المراسم في وزارة الخارجية ليزوده بمعلومات دقيقة ووافية حول برنامج حفلة تقديم كتاب الاعتماد، وبأسماء الشخصيات الرسمية الذين يتوجب عليه زيارتهم¹.

وننتقل الآن إلى حفلة تقديم كتاب الاعتماد، ففي الموعد المعني، يتوجه السفير إلى المقر الرسمي لرئيس الدولة لتقديم النسخة الأصلية من كتاب الاعتماد (lettre de créance) مصحوبة بكتاب استدعاء سلفه (lettre de rappel)، ويتم ذلك عادة بمراسم خاصة تقررها كل دولة، حيث لا توجد قواعد موحدة تتبعها جميع الدول في هذه المناسبة، ولكن على الدولة أن تتبع المراسم نفسها مع كل السفراء ودون تمييز مهما كانت العلاقات بينها وبين دولة السفير.

هذا وقد جرت العادة على أن يلقي السفير الجديد كلمة أمام رئيس الدولة المستقبلية عند تقديم كتاب الاعتماد، ويجري إعداد هذه الكلمة عادة في وقت سابق بالاتفاق مع وزارة خارجية السفير².

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 167.

² تتبع طريقة وأسلوب التصريح أمام الصحافة الوطنية والدولية وبخصوص رئيس الجمهورية الجزائرية صعبة السفير أمام مدخل قصر الرئاسة، حيث يعرب فيه عن سروره بهذا الاعتماد والاستقبال ومواصلة العلاقات الودية.

ثانيا: موظفو البعثة الدبلوماسية:

نقصد بمصطلح موظفي البعثة الدبلوماسية: الموظفون الدبلوماسيون، الموظفون الإداريون والفنيون، ومستخدمو البعثة¹.
هذا ونشير إلى أن "الموظفين الدبلوماسيين"² (م01/فقرة د) هم موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية بينما يقصد بتعبير: "الموظفون الإداريون والفنيون"³ موظفو البعثة العاملون في خدماتها الإدارية والفنية (م01/فقرة و) أما عن مصطلح "مستخدمو البعثة"⁴ فيقصد به الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في البعثة الدبلوماسية كالفراشين والسعاة وعمال المواصلات والحراس...إلخ.
أ-الموظفون الدبلوماسيون⁵:

سنتناول في هذه الفقرة مختلف الأسلاك المشكلة لهذه الطائفة من موظفي البعثة الدبلوماسية، وتوظيفهم ضمن سلك البعثات الدبلوماسية، وهذا من زاوية التنظيم الدبلوماسي الجزائري، مع الإشارة لما هو مستقر عليه العمل في المجال الدولي.

¹ راجع نص المادة (01) الفقرة (ج) من اتفاقية 1961.

² *Agents diplomatiques.*

³ *Personnel administratif et technique.*

⁴ *Personnel de service.*

⁵ نشير إلى أن التنظيم الدبلوماسي الجزائري في المرسوم الرئاسي 442-96 المؤرخ في 1996/12/09 والذي يتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، لا يفصل في مجال الأسلاك العاملة في البعثات الخارجية بين العون القنصلي، حيث أنهم يشكلون الأسلاك المحددة في نص المادة 02 بدون تفرقة.

1- أسلاك الموظفين الدبلوماسيين:

بالرجوع إلى التنظيم الدبلوماسي الجزائري-والذي لا يختلف مع العرف والقانون الدبلوماسي بشكل عام- نجد أن الموظفين الدبلوماسيين (أو الأعوان الدبلوماسيين) وفقا لنص المادة (02) من المرسوم الرئاسي 442-96 المشار إليه أدناه في الهامش يشكلون -مع الأعوان القنصليين- أربعة (04) أسلاك ذات رتبة واحدة هي:

- سلك الوزراء المفوضين، ويتضمن أربعة (04) أصناف¹. (Ministres plénipotentiaires)

- سلك المستشارين الدبلوماسيين، ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Conseillers diplomatiques).

- سلك الكتاب الدبلوماسيين ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Secrétaires diplomatique).

- سلك الملحقين الدبلوماسيين ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Attachés diplomatiques).

2- شروط التعيين والتوظيف في السلك الدبلوماسي:

*وفقا لما نصت عليه المادة 17 من المرسوم 442-96 المبين أدناه، فإنه لا يمكن أن يوظف أحد في الأسلاك المحدثه بمقتضى القانون الأساسي²:

- إذا لم يكن هو وزوجه من جنسية جزائرية.

¹ يقصد بالصنف تبعية أعوان دبلوماسيين "وقنصليين لمجموعة من الدرجات الاستدلالية تبعا للكيفيات المحددة في م 28 من المرسوم 442-96، راجع م 02 ضمن الملحق في آخر المذكرة.

² الملاحظ أن الدول تختلف فيما بينها بصدد وضع شروط التوظيف في السلك الدبلوماسي، حيث أن لكل دولة الحرية في وضع شروطها.

- إذا لم يكن متمتعاً بحقوقه المدنية وذا سلوك حسن.
 - إذا لم يثبت مستوى التأهيل المطلوب لممارسة وظيفته ولم يكن يحسن لغتين أجنبيتين على الأقل.
 - إذا لم يستكمل شروط السن والأهلية البدنية المطلوب توفرها لممارسة وظيفته.
 - إذا لم يثبت وضعيته تجاه الخدمة الوطنية.
- هذا وتجدر الإشارة إلى أن كل سلك من الأسلاك الأربعة السالفة الذكر، قد وضع له المرسوم الرئاسي 96-442، الطرق المتبعة في التوظيف بشأنه¹.

ب- الموظفون الإداريون والفنيون ومهامهم الفنية:

كما سبق وأن أشرنا، فإن الموظفين الإداريين، والفنيين في البعثة الدبلوماسية هم الموظفون العاملون في الخدمة الإدارية والفنية للبعثة، كأمناء المحفوظات ومديري الحسابات والصيرافة والكتبة...إلخ.

هذا ويعمل ضمن هذه الطائفة من موظفي البعثة من يسمون بالملحقين الفنيين، وهم:

- الملحقون العسكريون² والجويون والبحريون: وهم ضباط يعينون لدى البعثات الدبلوماسية الدائمة بناء على اقتراح من وزارة الدفاع وموافقة وزارة الخارجية، لملاحظة الأوضاع العسكرية في الدولة المعتمدين لديها والتحسينات التي تدخلها على أنظمتها جيشها ومعداتها العسكرية.

¹ راجع في هذا الصدد المواد: 18، 19، 20، 21 من المرسوم الرئاسي 96-442 المذكور آنفاً.

Voir aussi: (Geneviève GUYOMAR, Op.Cit, pp74, 75 (Concernant les conditions de la nomination des agents diplomatiques).

² Atachés militaires

ويتم تعيين هؤلاء الملحقين بعد استمزاغ مع الدولة المستقبلية التي توافق على تعيينهم عملاً بأحكام المادة (07) من اتفاقية عام 1961، ويتم هذا الاستمزاغ عن طريق تقديم مذكرة مشفوعة بنبذة عن تاريخ حياة الضابط المرشح، أسوة بالسفراء والوزراء الموظفين¹، وإذا حدث وإن رفضت إحدى الدول تعيين الملحق العسكري المرشح فلا يترتب عليها بيان الأسباب.

• الملحقون التجاريون: حيث تهتم إدارة الملحق التجاري بالعلاقات التجارية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلية، وقد أنشئت حديثاً عقب تطور العلاقات التجارية العالمية، وتعد الأوضاع الاقتصادية في كل بلد، وتنحصر مهام الملحق التجاري بصفة عامة في دراسة الأوضاع التجارية والاقتصادية والمادية لدى الدولة المستقبلية، والسهر على حسن تنفيذ الاتفاقيات التجارية المعقودة بين البلدين، وتقديم المعلومات الفنية.

وقد يكون الملحق التجاري برتبة مستشار أو كاتب أو ملحق، ويخضع لسلطة رئيس البعثة الدبلوماسية، كما يكون على علاقة وثيقة مع القناصل المسلمين والفخريين الذين يمارسون الاختصاصات التجارية بحكم عملهم².

• الملحقون الثقافيون: تتناول اختصاصات الملحقين الثقافيين عدة نقاط نذكر منها تهيئة وعقد الاتفاقات الثقافية، تقديم المنح الدراسية لطلاب الدولة المستقبلية وباطلاعها، تنظيم محاضرات علمية وتبادل الأساتذة في الجامعات وكذا إقامة معارض فنية، كما يقوم الملحقون الثقافيون بالعمل على نشر

¹ سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 125.

² المرجع نفسه، ص 128.

ثقافة بلادهم بكل الوسائل الممكنة (المراكز الثقافية، المكتبات، المراكز الإعلامية... إلخ).

ويكون الملحق الثقافي برتبة مستشار أو ملحق ويخضع لسلطة رئيس البعثة¹.

-الملحقون الصحفيون (الإعلاميون): تضم البعثة الدبلوماسية عادة ملحقا إعلاميا، وإذا كانت بعثة دبلوماسية كبيرة، يكون القيّم على إدارة العمل الإعلامي بالبعثة مكتب إعلامي، والذي يقوم عادة بمتابعة ما ينشر في الدولة المضيفة وإبلاغ حكومته بها والرد على ما تدعو الحاجة إلى إيضاحه، كما يقوم بمتابعة الأحداث السياسية الخارجية والداخلية في تلك الدولة، والإطلاع على الصحف المحلية وبرامج أجهزة الإعلام المختلفة من إذاعة وتلفزيون وإعداد التقارير عنها بصفة دورية².

ويقوم الملحقون الصحفيون في هذا الإطار بالاتصال برجال الصحافة والإعلام المحليين وإقامة علاقات شخصية معهم للتعرف على الأخبار والشائعات وتيسير نشر وجهة نظر دولهم.

والملحقون والمستشارون الإعلاميون عادة ليسو من منسوبي وزارة الشؤون الخارجية من الدبلوماسيين، وإنما يجري اختيارهم وتعيينهم من بين أصلح الناس في وزارة الإعلام والاتصال وأجهزتها، أو الهيئة العامة للاستعلامات

¹ المرجع نفسه، ص129.

² أنظر: د-جمال بركات، مقالة بعنوان: -الدبلوماسية والإعلام (الجانب الإعلامي في العمل الدبلوماسي)، مجلة الدراسات الدبلوماسية، العدد 04 السنة 1987، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، ص71.

إن وجدت، وأحيانا من بعض العاملين بوكالات الأنباء شبه الرسمية أو الصحف شبه الحكومية المسماة بالوطنية¹.

*الملحقون الإداريون والمحاسبون: ويتولون الاختصاصات التالية:

- تسجيل جميع المراسلات الواردة والصادرة.
 - حفظ جميع السجلات والوثائق والمستندات والمراسلات وتنسيقها وتنظيمها، وحفظ القوانين والتعاميم والنشرات والوثائق الرسمية المرسلة إلى البعثة الدبلوماسية.
 - عدم السماح بإعطاء صورة عن مراسلات البعثة الدبلوماسية، تحت طائلة العقوبة والطرده أحيانا.
 - استلام الحقيبة الدبلوماسية الواردة وإعداد الحقيبة التي ترسلها البعثة بإشراف المستشار أو الكاتب الأول.
 - دفع نفقات البعثة الدبلوماسية من رواتب وأجور وإيجارات وحفلات ومشتريات، بموافقة رئيس البعثة أو نائبه إذا كان مفوضا بذلك.
 - تدقيق حساب البعثة مع المصرف الذي تتعامل معه.
 - تسجيل مفروشات دار البعثة... إلخ².
- ونشير إلى أنه في كثير من الأحيان يكون هؤلاء الموظفين الإداريين من مواطني دولة الاستقبال، ويتم التعاقد معهم بشكل شخصي أو من خلال مؤسسة خاصة في وزارة الشؤون الخارجية للدولة المستقبلة³.

¹ أنظر: جمال بركات، المرجع السابق، ص 71.

² أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 131.

³ أنظر: علاء أبو عامر، المرجع السابق، ص 199.

ج-مستخدمو البعثة الدبلوماسية:

أشرنا فيما سبق، إلى أن مستخدمي البعثة هم الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة الدبلوماسية كالفراشين والسعاة وعمال التلفون والحراس وما أشبهه¹.

ثالثا-الخدم الخصوصيون:

إن الخدم الخصوصيين هم الذين يعملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة الدبلوماسية، أو أحد أعضائها، وهو التعريف الذي ورد في المادة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

الفرع الثاني-العناصر المادية في البعثة:

تشمل العناصر المادية المكونة للبعثة الدبلوماسية، مقر البعثة والمباني التابعة لها، وكذا أرشيف البعثة الدبلوماسية، وتشمل كذلك مختلف وسائل الاتصال والتنقل الدبلوماسي.

أولا- مقر البعثة الدبلوماسية:

تعد المقر الدبلوماسية أمرا لا غنى عنه لممارسة البعثة لوظائفها، وتنشئ الدول -عادة- مقر بعثاتها الدبلوماسية في عواصم الدول المعتمد لديها، لما يمثله ذلك من بعض الفوائد العملية، إلا أن البعثة قد تحتاج إلى مقر خارج العاصمة (كإنشاء مكتب تجاري، أو في أحد الموانئ، أو بناء مقر صيفي نتيجة للظروف المناخية السائدة...إلخ).

ويشترط في هذه الحالة الحصول على موافقة دولة المقر، لذلك تنص المادة 12 من اتفاقية فيينا لعام 1961 على أنه "لا يجوز للدولة المعتمدة، قبل

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 111.

أن تحصل مسبقا على الموافقة الصريحة للدولة المعتمد لديها، أن تنشئ مكاتب تابعة للبعثة في أماكن أخرى غير تلك المنشأة فيها البعثة"¹.

ولقد عرفت المادة 01/ فقرة ط من اتفاقية فيينا 1961 مقار البعثة بأنها "تعني المبنى أو أجزاء المباني وكذلك الأرض المحيطة بها والتي -أيا كان ملكها- تستخدم لأغراض البعثة، بما في ذلك مقر رئيس البعثة"، ومعنى ذلك أن مقار البعثة تكون كذلك، سواء كانت مملوكة للبعثة أو قامت باستئجارها، والمعيار الوحيد في هذا الخصوص هو أن تكون مستخدمة لأغراض البعثة أو لسكن رئيسها، ويشمل ذلك أيضا المباني التابعة لها والمخصصة لأعضائها².

ثانيا-أرشفيف البعثة الدبلوماسية:

يشكل الأرشفيف، مجموع الوثائق والمراسلات الدبلوماسية التي تخص البعثة الدبلوماسية، ويطلق عليه أحيانا اسم "محفوظات البعثة الدبلوماسية".

ثالثا-وسائل الاتصال والتنقل.

تشمل وسائل الاتصال التي تستخدمها البعثة وكذلك وسائل المواصلات الخاصة مثل السيارات الدبلوماسية، الحقيبة الدبلوماسية، الأجهزة المعدة للاتصالات السلكية واللاسلكية وغيرها من وسائل التحرير والإعلام الآلي...إلخ.

¹ اقترحت إسبانيا إضافة عبارة: (أو أية منشآت دبلوماسية أخرى)، إلا أن الاقتراح لم يلق موافقة بعض الدول بالنظر إلى غموضه، ولذلك سحبه مندوب إسبانيا أثناء جلسة مؤتمر الأمم المتحدة لمناقشة مشروع اتفاقية 1961، نقلا عن د-أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص53.

² أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص53.

المطلب الثاني: مهام البعثة في إدارة التمثيل الدبلوماسي وواجباتها.

نعالج في هذا المطلب مهام وواجبات البعثة الدبلوماسية في إدارة التمثيل الدبلوماسي، وهذا في أربعة فروع، فالمهام ندرسها من زاويتين، من زاوية اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 بشكل عام، وهذا ضمن الفرع الأول، ثم من زاوية التنظيم الدبلوماسي الجزائري (أي مهام البعثة الدبلوماسية الجزائرية) في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث، سندرسه من خلال الصور الاستثنائية لإدارة التمثيل الدبلوماسي¹، والفرع الرابع والأخير سنتطرق فيه إلى الواجبات اللازم احترامها من قبل البعثة الدبلوماسية، وهذا تحت عنوان: واجبات أعضاء البعثة الدبلوماسية.

الفرع الأول-مهام البعثة الدبلوماسية من زاوية اتفاقية فيينا 1961.

نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على مهام البعثة الدبلوماسية الدائمة وهذا في مادتها (03)، ولقد ذكرت على سبيل المثال لا الحصر، ونستطيع من خال ملاحظتنا واستقراءنا لهذه المادة، أن نصنف المهام أو الوظائف الدبلوماسية إلى صنفين هما: المهام التقليدية (الفقرة الأولى) والمهام الاستثنائية (الفقرة الثانية).

أولاً-المهام التقليدية (العادية):

جاءت الفقرة الأولى من المادة الثالثة على سبيل المثال بخمسة وظائف للبعثة الدبلوماسية الدائمة نذكرها كالآتي:

¹ تشير هذه النقطة عدة إشكالات من حيث ممارسة المهام الدبلوماسية في حالة غياب تمثيل دبلوماسي، وبالتالي نكون أمام أشكال جديدة في الإدارة الدبلوماسية، لاسيما في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية، أو في حالة عدم القدرة على التغطية الكافية لنفقات فتح بعثات لإدارة التمثيل الدبلوماسي الدائم لدولة ما، خاصة مع الازدياد الرهيب لأعضاء المجتمع الدولي في عصرنا الأخير.

أ-تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها (Représentation).

والتمثيل يعني قيام الدبلوماسي بتبليغ المعلومات والمواقف الرسمية ووجهات نظر ومصالح حكومته لحكومات الدول المعتمد لديها والممثل فيها، والقيام بالاتصالات الرسمية وغير الرسمية نيابة عن حكومته بالمسؤولين الرسميين في حكومة الدولة المعتمد لديها، وبزملائه الدبلوماسيين الممثلين في السفارات الأجنبية في البلد المعتمد لديه، وبمواطني الدولة المعين فيها من ذوي النفوذ الذين ليست لهم صفة رسمية¹. ولا شك أن هذه المهمة هي الأساس ضمن جملة من المهام، لاسيما إذا علمنا أن ظل ولوقت طويل يطرح الإشكال والجدل حول هذه الوظيفة الأساسية، وهو من السلطة أو الهيئة التي يمثلها المبعوث الدبلوماسي؟ هل يمثل دولته؟ هل يمثل شخص الرئيس أو الملك؟ كل هذه الأسئلة، جاءت اتفاقية فيينا ووضعت لها حدا، وذلك باعتبار المبعوث الدبلوماسي ممثلا رسميا لدولته، وعليه فإن كل ما يصدر عن البعثة الدبلوماسية أو عن رئيسها من عمل أو قول أثناء قيامه بواجباته الرسمية، يعزى ذلك إلى الدولة المعتمدة².

¹ أنظر د-عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص58.

² أنظر: محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص208.

Voir: Patrick daillier et Alin pellet, Droit. International. Public, delta, L.G.D.J P715.

- Malcolm. N.Shaw, International law, Cambridge law price editions 4th edition, p525.

- Ahmed. A. Wafa Public, Public international law, Dar-Al-Nahda. Al-Arabia, edition (01), P375.

ب-التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها (Négociation):

يقصد بذلك محاولة التوفيق والمباحثات ضمن الاتفاقيات وإعداد المعاهدات والتوصل إلى الترتيبات السياسية، والمباحثة في أي أمر يهم الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، والمفوضات تحديداً، يمكن أن يكون لها معنى واسع، وهي أن تكون -باعتبارها إحدى المهام الأساسية للبعثة الدبلوماسية- على شكل طلب أو رد أو دفاع عن وجهة نظر أو شكوى، وهذا هو المعنى الواسع للمفاوضة لعقد اتفاق أو معاهدة¹.

والمفاوضات بالمعنى الضيق، هي عملية طرح مقترحات محددة بهدف الوصول إلى اتفاق إما على أساس تبادل المصالح المختلفة أو على أساس تحقيق المصالح المشتركة في حالة تضارب المصالح.

هذا وقد حلت أهمية المفاوضة كوظيفة من وظائف البعثة الدبلوماسية لاسيما بعد التقدم الهائل في المواصلات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، مما جعل في استطاعة رئيس الدولة أو وزير الخارجية مباشرتها شخصياً غير أن هذا لم يؤثر في مهمة البعثة الدبلوماسية الأصلية أو الاستعانة بنصائحها وتوصياتها².

وتجدر الإشارة إلى أن الممثل الدبلوماسي حين يدخل في مفاوضات مع الدولة المعتمد لديها، فإنه يجري مفاوضاته بوسائل متعددة قد تكون بصورة

¹ أنظر: جمال بركات، الدبلوماسية (ماضيها وحاضرها ومستقبلها)، مطبعة الفرزدق، الرياض 1985، ص

² أنظر: ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة، عمان، ط 1، سنة 2000، ص 149.

Voir aussi: Paul Genet, traité de diplomatie et de droit diplomatique, Paris, 1931, Pp192-193.

تحريرية (خطية) أو شفوية أو كليهما، وقد تأخذ بعض المفاوضات سيما التي تخص قضايا مهمة بكيان الدولة ومركزها الدولي، ومصالحها الحيوية وقتاً طويلاً واجتماعات مستمرة واتصالات تحريرية وشفوية، مما يتطلب من الممثل مزيداً من الحصافة والمهارة والدقة للتغلب على الصعوبات التي تعترضه خلال سير عملية المفاوضات¹.

ج- حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي

La protection diplomatique:

تعتبر هذه الوظيفة من أهم وظائف البعثة الدبلوماسية، وتلجأ البعثة في هذا المجال أحيانا إلى المفاوضات والاتصالات مع وزارة خارجية الدولة المستقبلية، وتقدم النصائح إلى رعايا دولتها وتطالب نيابة عنها بالتعويض عن الأضرار التي أصابهم بشرط أن يكونوا قد استنفذوا طرق الطعن أو التقاضي الداخلية².

1- بالنسبة لمصالح دولتها: فالبعثة هي عين دولتها في الخارج، وبالتالي فكل موقف ينطوي على إساءة أو مساس بها، ينبغي على المبعوث أن ينتبه له ويتخذ الخطوات اللازمة لدرئه.

2- حماية مصالح البعثة وأعضائها: فللبعثة حرمتها ولأعضاء حصانتهم، وقد يحدث من السلطات المحلية ما يمس ذلك، خرقاً لقواعد القانون الدولي التي تنظم المزايا والحصانات الدبلوماسية، وواجب المبعوث في هذه الحالة مراجعة

¹ أنظر: ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص 150.

² أنظر: عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 09.

وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها لتصحيح الوضع والمحافظة على حقوق البعثة وأعضائها¹.

3- حماية مصالح مواطني دولته: وذلك في حالة ما إذا كانوا عابرين أو مقيمين في الدولة المعتمد لديها، وعن طريق التوسط لدى السلطات الرسمية لحماية حقوقهم وغالباً ما تعتمد البعثة في أدائها لهذه الوظيفة أحد الطريقتين التاليتين أو كليهما معاً:

- عن طريق وزارة الخارجية حيث توجد عادة إدارات مختصة بشؤون الرعايا الأجانب، وتتولى الوزارة مهمة الاتصال بالجهة المختصة لنقل شكوى البعثة والتحقق من مصداقيتها.

- عن طريق الاتصال المباشر بالمراجع المسؤولة بواسطة الدائرة القنصلية في البعثة الدبلوماسية أو الملحقية الثقافية في البعثة².

ونشير إلى أن هذه الحماية تشمل كذلك المؤسسات الوطنية العاملة في دولة المقر، وتذليل مشاكلها لدى الدولة الأم، ودولة الإقامة على حد سواء، ومتابعة قيام الدولة المضيفة، بتنفيذ التزاماتها قبلها، واللجوء إلى الطريق الدبلوماسي، لحل ما قد تتعرض له من عراقيل بطريقة لا يشتم منها شهية

¹ ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص146.

² المرجع نفسه، ص146.

ونشير إلى أن الحماية الدبلوماسية لها قواعد ينبغي الرجوع فيها للاتفاقيات الدولية المتعلقة بها، وأنظر لمزيد من التفاصيل:

- حازم حسن جمعة، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة، سنة 1981، (بدون دار للنشر)، ص240.

- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج2، -القاعدة الدولية-، ط06، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1984.

التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة، وعلى البعثة الدبلوماسية أيضا، حق مطالبة دولة المقر، بحماية هذه المؤسسات من أي اعتداء أو إقحام غير مشروع.

كما أن عليها أيضا حماية السفن والطائرات التابعة لدولتها، وتيسير عمليات الرّسو والهبوط والإبحار والإقلاع دون عوائق، وحماية أطقمها من أي اعتداء قد يصيبهم على أراضيها¹.

د-استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة (Observations):

تعتبر ملاحظة وتتبع ما يدور في الدولة المضييفة للبعثة وإبلاغ حكومتها بها، من الركائز الأساسية في إدارة العمل الدبلوماسي، وهي من الوظائف المستمرة بالنسبة للبعثة وبالنسبة للمبعوث تبدأ من أول يوم وصوله إلى دولة الاعتماد إلى تاريخ مغادرته بعد انتهاء مهامه، ولا تقتصر الملاحظة على تقصي

¹ أنظر: عبد القادر سلامة، الاختصاص المزدوج للسفارات والقنصليات في حماية المصالح في الدولة المضييفة، مجلة الدبلوماسي (معهد الدراسات الدبلوماسية)، الرياض، العدد 16، ص21. وأنظر في مجال الحماية الدبلوماسية كمهمة من مهام البعثة الدبلوماسية كلا من:

- عبد القادر سلامة، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر والدبلوماسية في الإسلام، مع التركيز على النظام القنصلي والدبلوماسي المصري والسعودي، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ط1، 1996-1997، ص152.

- عاصم جابر، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة، منشورات عويدات بيروت، 1986، ص788.

- أحمد أبو الوفاء، مقالة الحماية الدبلوماسية، مجلة الدبلوماسي، الرياض، العدد14، 1991، ص73 وما بعدها.

المواضيع السياسية فحسب، وإنما تدخل ضمن اهتمام المبعوث الأحوال الاقتصادية ومستوى التطور التقني والتجارة والأسواق والأحوال العسكرية والاجتماعية¹، هذا ويجب على البعثة في جميع الأحوال، التأكد من درجة صحة معلوماتها قبل إرسالها وكذلك درجة ومدى دقة مصادر معلوماتها لكي لا تضلل حكومتها بدون دراية منها، وعليه فمن الخصائص الأساسية للتقرير الدبلوماسي أن يكون دقيقا وموجزا ووافيا وشاملا لوجهات النظر المختلفة².

ويستعين رئيس البعثة بمن يعملون تحت إشرافه من مستشارين وكتاب وملحقين دبلوماسيين وملحقين فنيين وعسكريين وتجارين في القيام بهذه المهمة، والواجب عليه هو أن يلجأ لطرق شريفة للحصول على ما يريد من معلومات، فيمتنع عليه أن يتوسل مثلا بالتجسس أو برشوة موظفي الدولة أو بخلاف ذلك من الطرق الذميمة³.

هـ- تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وإنماء علاقاتها الاقتصادية والثقافية والعلمية:

وهنا نشير أنه ليس من الضروري التأكيد على أهمية هذه الوظيفة والمتمثلة في توطيد العلاقات الاقتصادية من خلال العمل الدبلوماسي الذي يحمل الطابع السياسي التمثيلي، ونظرا لهذه الأهمية نرى أن البعثات الدبلوماسية الدائمة قامت منذ سنوات بإنشاء أقسام خاصة يرأسها تقليديا

¹ أنظر: ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص 150.

² أنظر: علاء ابو عامر، المرجع السابق (الوظيفة الدبلوماسية)، ص 260.

³ أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 105.

ملحق تجاري، وفي السنوات الأخيرة تعددت التسميات مثل: مستشار تجاري، رئيس المكتب التجاري، الملحق التجاري... إلخ.¹

أما بخصوص تدعيم العلاقات الثقافية والعلمية، فنجد أن أغلبية البعثات الدبلوماسية لديها قسم خاص يرأسه الملحق الثقافي، ومن الأهمية بمكان، الإشارة إلى أن بعض الدول ذات التبادل الثقافي والعلمي الكبير بينها، تقوم بإنشاء ملحقيات خاصة منفصلة عن مقر البعثة وموزعة على عواصم الأقاليم ذات التجمعات البشرية الكبرى داخل الدولة المعتمد لديها وذلك تسهيلا لهذه المهمة الهامة.²

ثانيا- المهام الاستثنائية.³

تمارس البعثة الدبلوماسية مهمتين استثنائيتين في إطار إدارة العلاقات الدبلوماسية الأولى ذكرتها المادة (03)/فقرة 2 من اتفاقية فيينا 1961 (وهي ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية)، وهي ما سنتناولها في هاته الفقرة، أما الثانية وهي رعاية مصالح دولة ثالثة قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المعتمد لديها، أو دولة ليس لها تمثيل دبلوماسي أصلا في هذه الدولة (نصت عليها المادة 45 من اتفاقية 1961)، فسنطرق إليها في الفرع الثالث الذي يتضمن أشكال أخرى لإدارة التمثيل الدبلوماسي.

¹ أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

² Voir: Maurice Flory; les relations culturelles et scientifiques, Colloque de Tours (Aspects récents du droit des relations diplomatiques) 1989, p153.

³ Voir: Claude Albert Colliard, la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Annuaire Français de droit International (CNRS), France A, 1961, p11.

إدارة البعثة الدبلوماسية للشؤون القنصلية¹.

يعتبر هذا الدور استثنائيا بالنسبة للبعثة الدبلوماسية، وينحصر هذا الدور -فقط- في مجال العمل القنصلي، بمنح التأشيرات الدبلوماسية اللازمة لدخول الدولة المعتمدة، أما التأشيرة العادية، فيختص بها إما القسم القنصلي الذي يتم إنشاؤه بالبعثة الدبلوماسية الكائنة في العاصمة التي لا توجد فيها بعثة قنصلية لعدم وجود مصالح حيوية في تلك المدينة للدولة المعتمدة، تستوجب إنشاء مثل هذه البعثة، أو اقتصاديا في النفقات، ويرأس القسم القنصلي بالبعثة الدبلوماسية، موظف دبلوماسي يتمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية².

هذا ولقد جرى العمل على أن تقوم البعثة الدبلوماسية بإبلاغ وزارة الشؤون الخارجية في دولة الإقامة باسم هذا العضو وبنموذج توقيعه، وبصورة خاتم البعثة، حتى يتسنى للإدارة القنصلية بتلك الدولة، التثبت من صحة المستند، وسلامة التوقيع عليه، وبالتالي تصادق على توقيع هذا العضو ليصبح المستند ذا حجية، في مواجهة السلطات المحلية بالدولة المعتمد لديها³. وعادة ما يعاون العضو الدبلوماسي الذي يرأس القسم القنصلي، موظف أو موظفان من الإداريين أو الكاتبين العاملين بالسفارة...

¹ أنظر في الصدد كلا من: -عبد القادر سلامة، مقال، دور الدبلوماسي القنصلي والقنصل الدبلوماسي بين النظرية والتطبيق، مجلة الدبلوماسي (معهد الدراسات الدبلوماسية)، الرياض، العدد 17، 1995، ص26 وما بعدها.

² أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

³ أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

الفرع الثاني: مهام البعثة الدبلوماسية الجزائرية.

لا يخرج التنظيم الجزائري في هذا المجال على القواعد المستقرة في القوانين والأعراف الدولية والمدونة ضمن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، لكن تبقى خصوصية كل بلد في تحديد بعض المهام والوظائف وكذا الاختصاصات الجزئية المتعلقة بكل عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسية، والفقرات الموالية سوف نتطرق فيها إلى مهام واختصاصات أفراد البعثة الجزائرية كالآتي:

أولاً: مهام رئيس البعثة الدبلوماسية (Chef de mission).

تضمن المرسوم الرئاسي: 406-02 المؤرخ في 21 رمضان 1423

الموافق لـ 26 نوفمبر 2002، صلاحيات ومهام سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹ (أو رئيس البعثة بصفة عامة)، وهي على الخصوص:

1- إعلام الحكومة، عبر قناة الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، بوضع الدولة المعتمدة لديها، وتزويد وزير الشؤون الخارجية بالعناصر التي تسمح بمساعدته في إدارة الشؤون الدولية²،

2- إعلام سلطات البلد التي يكون معتمدا لديه بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي،

3- التعريف بسياسة الحكومة في الخارج والمساهمة في إعداد سياسة الجزائر الخارجية والحفاظ على تأثيرها في الساحة الدولية،

¹ راجع نص المادة الثالثة (03) من المرسوم 406-02 المذكور أعلاه.

² قارن هذه الفقرة بنص المادة (03) فقرة 1 بند: د) من اتفاقية 1961.

- 4- يعتبر السفير الجزائري هو ممثل رئيس الجمهورية الذي يعتمده بصفته مفوضا للدولة والحكومة الجزائرتين لدى دولة معتمدة أو أكثر¹،
- 5- ترقية صورة الجزائر لدى سلطات الاعتماد، وتعزيز علاقات الصداقة والتعاون معها²،
- 6- يسهر السفير على حماية مصالح الجزائر وترقيتها في البلد المعتمد لديه، كما يسهر السفير على حماية مصالح الرعايا الجزائريين، أشخاصا طبيعيين ومعنوين، والحفاظ عليها³،
- 7- يشرك السفير في تحضير كل مفاوضة مع البلد المعتمد لديه وفي سيرها، ويكلف بإدارة هذه المفاوضات⁴،
- 8- يمارس السفير الوظائف القنصلية التي تخولها إياه أحكام اتفاقية فيينا حول العلاقات القنصلية والتشريع والتنظيم الوطنيين⁵،
- 9- هذا ويعمل السفير على تطوير العلاقات الاقتصادية وترقية التبادلات التجارية والشراكة مع مؤسسات بلد الاعتماد، كما يعمل ويسهر على تحسين

¹ راجع نص المادة الثانية (02) من المرسوم 406-02 وقارنه بنص المادة (03/فقرة 1 بند: أ) من الاتفاقية.

² قارن هذه الفقرة بنص المادة (03/الفقرة 1: بند:هـ) من اتفاقية 1961.

³ راجع بالمقارنة، كلا من نصي المادتين (04) و(14) من المرسوم 406/02 وكذا المادة (03/فقرة 1/بند: ب) من اتفاقية 1961 بالعلاقات الدبلوماسية.

⁴ راجع بالمقارنة كلا من النصين: -المادة (05) من المرسوم 406-02 وكذا المادة (03/فقرة 1/بند: ج) من الاتفاقية.

⁵ راجع نص المادة (13) من المرسوم 406-02 بالمقارنة بالفقرة (02) من المادة (03) من اتفاقية 1961.

العلاقات الثقافية ويسهر على رفع وتيرة التبادلات بين هيئات البلدين ومنظمتاهما ومؤسساتهما العلمية والثقافية¹.

هذا ويمارس السفير السلطة السلمية على مستقدي البعثة الدبلوماسية، وينشط عمل جميع مصالح البعثة الدبلوماسية الجزائرية التي يديرها، وينسق هذا العمل.

ويعتبر رئيس البعثة الدبلوماسية هو الأمر الثانوي بالطرق هو المسؤول على التسيير الإداري والمالي للمركز الدبلوماسي، وتقتضي هذه المسؤولية رقابة الحسابات وتقديمها بشكل دوري، كما يخول باتخاذ أي تدبير من شأنه ضمان أمن الموظفين والمحلات الدبلوماسية².

ثانيا- مهام المستشار الدبلوماسي (Conseiller diplomatique).

يحدد المرسوم الرئاسي 96-442 المؤرخ في 28 رجب 1417 الموافق لـ 1996/12/09 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصلين، مهام المستشارين الدبلوماسيين العاملين في البعثات الجزائرية كما يلي³:

1- القيام بمهام التصور والتحليل وتلخيص الملفات والأحداث الدبلوماسية الدولية،

2- دراسة تدابير التكيف والتحيين واقتراحها حسب ما يمليه تطور الملفات، واقتراح تأويلات لبنود الاتفاقيات التي تكون الجزائر طرفا فيها،

¹ يتطابق نصي المادتين (9) و(10) من المرسوم 406-02، مع نص المادة (03/فقرة 1/ بند: ه) من اتفاقية 1961.

² راجع المواد (15)، (16) من المرسوم 406-02.

³ راجع نصي المادة (07) من المرسوم 442-96 المبين أعلاه.

3- ضمان تحضير الملفات الخاصة بالمؤتمرات الدولية واللقاءات الثنائية مع الدولة المعتمد لديها،

4- التفاوض مع الشركاء الأجانب في مشاريع الاتفاقيات والاتفاقات والإعلانات والمحاضر، وهذه الصفة يمكنهم إدارة مجموعات عمل قطاعية في المفاوضات الثنائية،

5- المساهمة في الدراسات والأنشطة الخاصة بإعداد أطر التسيير القنصلي وكيفياته، وتسيير وضع الرعايا الجزائريين في الخارج،

6- ضمان مهام تأطير دورات التكوين أو تحسين المستوى.

ثالثا- مهام الكاتب الدبلوماسي (Secrétaire diplomatique).

تتمثل مهام الكاتب الدبلوماسيين وفقا لما نصت عليه المادة (08) من المرسوم 96-442 السالف الذكر فيما يلي: تسيير ملفات خاصة بمصلحة ما.

1- تحضير الوثائق والمشاركة في إعداد الملفات، وتحضير بطاقات تلخيصية قطاعية تتعلق بالشؤون التابعة للمصلحة الدبلوماسية التي يعمل فيها...

2- القيام بمساع مرتبطة بتنفيذ البرامج المقررة في مجال التعاون.

3- المشاركة في متابعة الملفات المتعلقة بتنقل الأشخاص وإقامتهم.

4- المشاركة في تحرير العقود والوثائق الدبلوماسية.

5- المساهمة في أشغال البعثات وذلك بالمشاركة في المفاوضات الثنائية مع الدولة المعتمد لديها.

رابعاً- مهام الملحق الدبلوماسي (Attaché diplomatique).

يمكن تلخيص مهام ووظائف الملحق الدبلوماسي، وفقاً لما نصت عليه المادة (09) من المرسوم 96-442 كما يلي:

- 1- المساهمة في أعمال نوعية تخص العمل الدبلوماسي و/أو التسيير العادي للشؤون الإدارية أو المالية أو القنصلية أو التشريعية.
- 2- تحضير الوثائق اللازمة لإعداد الملفات، ووضع بطاقة تلخيصية قطاعية تتعلق بالشؤون التابعة للمصلحة.
- 3- مراعاة تنفيذ البرامج المعدة في مجال التعاون.

خامساً- تسيير البعثة الدبلوماسية الجزائرية بالنيابة¹.

تعهد بالنيابة إلى العون الأكثر أقدمية وذي الرتبة الأعلى، أو إذا اقتضى الأمر، إلى عون دبلوماسي أو قنصلي تعينه الإدارة المركزية باقتراح من رئيس البعثة، في حالة الشغور المؤقت لبعثة دبلوماسية أو قنصلية من رئيسها المعين، أو في حالة الغياب المؤقت لرئيس البعثة، أو في حالة حصول مانع يعيقه لفترة ما.

هذا ويتخذ العون النائب لقب القائم بالأعمال بالنيابة (Chargé d'affaires en pied) أو المسير بالنيابة، وبهذا يتضمن نشاط البعثة وإدارة شؤونها، كما أنه يتمتع بالحقوق والصلاحيات المرتبطة لممارسة الوظيفة الموكلة إليه².

¹ راجع نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي 96-442 الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.

² راجع بالمقارنة نص المادة (13) من المرسوم 96-442 بالمادة (19) من اتفاقية فيينا 1961 التي جاء فيها:

هذا ويكون تسليم المهام من قبل رئيس البعثة المنقول إلى العون الدبلوماسي أو القنصلي المكلف بتسيير البعثة بالنيابة عند تغيير كل رئيس بعثة دبلوماسية أو قنصلية.

وينتج عن تسليم المهام هذا إعداد محاضر مخصصة لتحديد مسؤوليات كل منها، وتعني هذه المحاضر على الخصوص محاسبة البعثة والوثائق والمحفوظات والأثاث التابعة للدولة، ويتم إعداد المحاضر نفسها في حالة تسيير بالنيابة يتلو المغادرة النهائية لرئيس البعثة القنصلية.

الفرع الثالث: الصور الاستثنائية لإدارة التمثيل الدبلوماسي.

الشكل التقليدي لإدارة العلاقات الدبلوماسية على مستوى التمثيل الخارجي يتمثل في البعثة الدبلوماسية الدائمة، تمثل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها، وتدير الشؤون الثنائية للدولتين، ويرأس هذه البعثة معتمد لدى الدولة المستقبلة، لكن هناك أشكال وصور أخرى لإدارة التمثيل الدبلوماسي، وتعرف في الممارسة الدبلوماسية بالصور الاستثنائية لإدارة التمثيل الدبلوماسي، وسنتطرق لهذه الصور في الفقرات الثلاثة التالية:

"تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال مؤقت، إذا شغل منصب رئيس البعثة أو إذا تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه، ويقوم رئيس البعثة أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة إن تعذر عليه ذلك بإعلام وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت ويجوز للدولة المعتمدة، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين لتولي الشؤون الإدارية الخارجية للبعثة".

أولاً: إدارة التمثيل الدبلوماسي المزدوج¹ (المتعدد)

يقصد بإدارة التمثيل الدبلوماسي المزدوج (أو المتعدد)، أن تعتمد دولة بعثة دبلوماسية يرأسها مبعوث دبلوماسي (رئيس البعثة)، لدى أكثر من دولة، وبالتالي يكون التمثيل الدبلوماسي لهذه الدولة في الدول المعتمدة غير مقيم (غير دائم)². ولاشك أن اللجوء إلى مثل هذا التمثيل يفيد الدول الصغرى ذات الموارد القليلة، بما يحقق لها ميزة اقتصادية (توفير النفقات)، وإذا عينت الدولة رئيس بعثتها لدى دولة أو دول أخرى فلها أن تقيم في كل دولة لا يوجد بها المقر الدائم لرئيس البعثة، مبعثة دبلوماسية يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة³، وهذا ما أكدت عليه اتفاقية فيينا لعام 1961 في مادتها (05) عندما نصت على أنه:

1- يجوز للدولة المعتمدة، بعد إرسالها الإعلان اللازم للدولة المتعمد لديها المعنية، اعتماد رئيس البعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

¹ للتفصيل في هذه الصورة، أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 154 وما بعدها.

² يجيز المرسوم 406-02 المتعلق بتحديد صلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية في مادته (17) إمكانية تعيين سفراء فوق العادة ومفوضين غير مقيمين لدى بلدان لا تكون فيها للجزائر تمثيل دبلوماسي دائم.

³ أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 101. ويلاحظ في الممارسة الدولية، أن الدول تتعامل بهذا النوع من التمثيل بكثرة، وعلى سبيل المثال نجد أن بلجيكا تقيم علاقات دبلوماسية مع 96 دولة ليس لها فيها ممثل مقيم، وتتولى ذلك أقرب سفارة.

2- يجوز 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.

3- يجوز لرئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أي منظمة دولية"

ثانيا-إدارة التمثيل الدبلوماسي العام.

يعني هذا الشكل من إدارة التمثيل الدبلوماسي، قيام مجموعة من الدول بتعيين ممثل دبلوماسي واحد، معتمدة لدى دولة، تعتمده لدى دولة أخرى، على أن يظل ذلك مشروطا بعدم اعتراض الدولة المعتمد لديها، اعتراضا صريحا، وهذا ما أكثر عليه المادة (06) من اتفاقية 1961 حيث نصت على أنه "يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك".

ثالثا-بعثات رعاية المصالح (Les missions de la protection des intérêts).

تناولنا في الحالتين السابقتين إدارة العلاقات الدبلوماسية فيما إذا كان هناك غياب التمثيل الدبلوماسي بالكامل، أي تمثيل الدولة أو الدول التي لم تكن أصلا ترتبط دبلوماسيا مع الدولة أو الدول المعتمد لديها، وجاء التمثيل الدبلوماسي المتعدد أو العام، ليسد هذا الأمر، ويبين علاقات دبلوماسية بين هذه الدول، لكن ماذا لو أن هذه العلاقات الدبلوماسية كانت قائمة، ثم لسبب من الأسباب، تم قطع هذا العلاقات، فكيف تتم إدارة العلاقات الدبلوماسية في حالات قطع هذه العلاقات؟

تقطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول لأسباب عديدة¹، ويترتب على هذا القطع إغلاق البعثة الدبلوماسية، ويتم تعيين دولة ثالثة يتفق عليها للقيام بمهمة الدولة القائمة برعاية المصالح، وتحل محل البعثة التي أغلقت بعثة أخرى تابعة لدولة ثالثة مقبولة من الطرفين المتنازعين، وهذا الوضع يثير عددا من القضايا العملية الهامة، بالنظر إلى تواتر حدوثه، وعدم وجود قواعد شاملة اتفاقية تحكم تفاصيله².

هذا ومهما يكن من أمر، فإن المادة (45/فقرة ج) من اتفاقية 1961 قد نصت على أنه "يجوز في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين أو الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات، للدولة المعتمدة أن المعتمدة لحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمدة لديها"، وهذا ما نجده مطبقا في العمل الدولي (مثل الجزائر، عندما قطعت العلاقات الدبلوماسية بين الولايات المتحدة والعراق، تولت بعثة الجزائر إدارة الشؤون العراقية ورعاية مصالحها ومصالح مواطنيها).

¹ أول نص اتفاقي مكتوب أخذ بإمكانية التمثيل العام، هو نص المادة (05) من اتفاقية هافانا لعام 1928 والذي كان ينص على أنه "يمكن أن يتم تمثيل عدة دول لدى دولة أخرى بواسطة موظف دبلوماسي واحد".

² تعدد الأسباب قطع العلاقات الدبلوماسية بحيث لا تقع تحت الحصر، وبصفة عامة تواتر قطع العلاقات إما بقرار من منظمة دولية وإما احتجاجا على نشاط تجسسي يقوم به ممثلو الدولة المرسله وهو أمر شائع بين الدول الرأسمالية والاشتراكية، راجع بيانا مفصلا لحالات قطع العلاقات من 1945 إلى 1971 في:

-R.P apini/G. Cortese, la rupture des relations diplomatiques et ses conséquences, A. pedone, Paris 1972, PP249-263.

هذا وبموجب هذه الظروف، تتشكل علاقات ومراكز قانونية جديدة ثلاثية الأبعاد، فهناك العلاقة بين الدولة الراعية (أو الحامية) والدولة المستفيدة، والعلاقة بين الدولة الراعية والدولة الموفد إليها (المضيضة). وكذلك الوضع القانوني لبعثات الدولة المستفيدة سواء الدبلوماسية منها أو القنصلية (متى وإن كان قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه بالضرورة قطع العلاقات القنصلية)¹.

الفرع الرابع-واجبات أعضاء البعثة الدبلوماسية.

حددت المادة (41) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 الواجبات الملقاة على عاتق أعضاء البعثة الدبلوماسية أثناء ممارستهم لإدارة العمل الدبلوماسي² وهي كما يلي:
أولاً-احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها وحظر التدخل في شؤونها الداخلية³.

ففي هذا الإطار يجب احترام دستور الدولة المعتمد لديها، ونظام الحكم فيها والامتناع عن إتيان أي فعل فيه امتحان للحكومة أو للنظر السائدة، وعدم مخالفة اللوائح والتنظيمات والقواعد المفروضة في تلك الدولة لاسيما

¹ لمزيد من التفاصيل في المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح أنظر كلا من:

-عبد الله الأشعل، المرجع السابق، ص 147، وما بعدها.

-أحمد أبو الوفاء، قطع العلاقات الدبلوماسية، (بدون دار الطبع)، القاهرة، 1991، ص 94 وما بعدها.
Voir aussi: R Papini/ G.Cortese, op.cit, P263 et suite.

² هذه الواجبات تقع على عاتق أعضاء البعثة الدبلوماسية مقابل تمتعهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

³ أنظر: ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 106 وما بعدها.

قوانين المرور التي أصبحت تشكل الجانب الأكبر في مخالفات أعضاء السلك الدبلوماسي، ضف إلى ذلك التدخل في شؤونها الداخلية، ومثال ذلك أن يتدخل الدبلوماسي بعمل تمييزي في حرب أهلية سائدة في بلد الاعتماد، أو قدم مساعدة مالية أو عسكرية إلى أحد الأطراف المتنازعة، أو العمل على تشجيع الجهات والأحزاب المعارضة للسلطة الحاكمة في دولة الاعتماد (الفقرة 01 من المادة 41).

ثانيا- احترام قنوات العلاقات الرسمية المحددة من قبل الدولة المعتمد لديها.

جرت العادة أن تحدد الدول وزارة الشؤون الخارجية كقناة رسمية تتعامل البعثات الدبلوماسية من خلالها مع السلطات والهيئات الرسمية للدولة المعتمد لديها، ولا يمكن لهذه البعثات الدبلوماسية أن تتصل أو تتعامل مع السلطات الداخلية، إلا عن طريق وبموافقة وزارة الخارجية والممثلة في وزيرها، وهذا ما أكدت عليه (المادة 01/الفقرة 02).

وفي الواقع فإن لهذه القاعدة التقليدية مصلحة مزدوجة، سواء بالنسبة للدولة المعتمد لديها أو بالنسبة للبعثة نفسها، فبالنسبة للدولة المعتمد لديها حيث البعثة تمارس نشاطها، فإن للقاعدة تأثير واضح في الحيلولة دون تدخل البعثة في الشؤون الداخلية لهذه الدولة، وهي فوق ذلك تسمح لوزير الشؤون الخارجية في الاحتفاظ بوحدة الرأي في العلاقات مع الدول الأجنبية، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن السماح للوزارات الأخرى - متجاهلين الالتزامات الدولية للدولة- اتخاذ قرارات غير مقبولة بالنسبة للموقف الدولي للدولة في تجاهل حال القانون الدولي أو السياسة الخارجية من المسألة، ومن جهة أخرى، فإن هذه القاعدة القوية هي أيضا في مصلحة البعثة

الدبلوماسية الأجنبية، فهي بالنسبة لها ضمان، وفي الوقت نفسه للمساعدة والحماية¹.

ثالثا-الالتزامات المتعلقة باستعمال مقر البعثة.

إذا أن الفقرة الثالثة (03) من المادة (41) من اتفاقية فيينا 1961 قد أوضحت هذه النقطة بكل جلاء، حيث جاء في نصها: -"يجب ألا تستخدم دار البعثة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو غيرها في قواعد القانون الدولي العام أو في أية اتفاقيات خاصة نافذة بين الدول المعتمدة والدولة المعتمد لديها".

ويأتي نص المادة (42) ليعضف واجبا آخر يقع على عاتق المبعوث الدبلوماسي، ويصب في المجال نفسه، حيث تنص على "لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية" وعليه فلا يمكن استعمال مقر البعثة الدبلوماسية لأغراض غير مشروعة كاتخاذ مقر لجمعية أشرار أو تجارة غير مشروعة أو ما شابه ذلك، كما لا يجوز إيواء الهاربين من سلطات الدولة المعتمد لديها بحجة حصانة مقر البعثة.

هذا وتجدر الإشارة إلى الواجبات المرتبطة بمجال المجاملات، والتي يكون فيها على المبعوث الدبلوماسي أن يحرص على مراعاتها كل الحرص، حيث يساهم في الأحداث السعيدة كميلاد أو زواج رسمي أو ما شابه ويواسي في

¹ أنظر: ناظم عبد الواحد الجاسور، المرجع السابق، ص112.

المناسبات الأليمة، سواء التي تصيب الحاكم وأسرته، والتي تلم بالشعب ككل، كالكوارث الطبيعية وغيرها¹.

كما على المبعوث الدبلوماسي أن لا يتأثر في مسلكه الشخصي بما قد تمر به العلاقات الثنائية التي تربط دولته بدولة الاعتماد، فعليه أن يكون حريصا على بقاء صورته صافية تجاه رئيس دولة الاعتماد، ولا ينحرف عن اتباع قواعد السلوك والمجاملة الدبلوماسية².

المطلب الثالث: الحماية القانونية للبعثة الدبلوماسية، وامتيازاتها³.

من أجل إدارة العلاقات الدبلوماسية من قبل البعثة إدارة تتلاءم مع مستوى العلاقات الثنائية بين الدول، بعيدا عن الضغوطات والمشاكل التي يمكن أن تنجم عن وجود البعثة الدبلوماسية في إقليم الدولة المعتمد لديها، وأخذا بعين الاعتبار الأعراف والقواعد الدولية، من أجل كل هذا، أحيطت البعثة الدبلوماسية (بمقرها ومبانيها وبأفرادها وموظفيها وكذا بوسائل عملها واتصالها ومحفوظاتها)، أحيطت بجملة معتبرة من الحصانات والامتيازات⁴، نجملها ونلخصها ضمن الفروع الآتية:

¹ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 107.

² المرجع نفسه، ص ص 107-108.

³ لمزيد من التفصيل في هذه المسألة راجع: سيم ملوح، الحماية القانونية للبعثات الدبلوماسية، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، الجزائر، نوقشت سنة 2004.

⁴ حصرت مبررات التمتع والامتيازات الدبلوماسية في ثلاثة (03) مبررات هي: 1- نظرية الامتداد الإقليمي للدولة (*exterritorialité*) أي أن البعثة امتداد إقليمي للدولة. 2- نظرية الصفة التمثيلية (*La théorie du caractère représentatif*). أي أن الممثل الدبلوماسي هو ممثل لرئيس دولته، 3- نظرية مقتضيات الوظيفة (*Les conceptions fonctionnelles*) أي أن الحصانات والامتيازات لا تمنح بصفة شخصية بحتة، بل منحها والتمتع بها تفرضه الوظيفة الدبلوماسية، وعلى ما يبدو، فإن اتفاقية 1961 قد أخذت

ندرس في الفرع الأول، مزايا وحصانات أفراد البعثة الدبلوماسية (الحماية الشخصية) وندرس في الفرع الثاني، مزايا وحصانات مقار البعثة ووسائلها (حماية الجانب المادي للبعثة الدبلوماسية)، وفي الفرع الثالث، سنتطرق للمزايا والحصانات المرتبطة بنشاط البعثة الدبلوماسية.

الفرع الأول-مزايا وحصانات أفراد البعثة الدبلوماسية.

سندرس الحصانات والمزايا الشخصية لأفراد البعثة الدبلوماسية (رئيس البعثة الدبلوماسية وموظفو البعثة وأفراد أسرهم الذين يعيشون معهم في ثلاث فقرات تبعا لنوعية الحصانة والامتياز، وذلك كما يلي:
أولا-الحرمة الشخصية للمبعوث (مسكنه ومراسلاته).

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة الشخصية وهذا وفقا لما نصت عليه المادة (29) من اتفاقية فيينا 1961. "تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة، ولا يجوز إخضاعه لأي صورة من صور القبض والاعتقال، ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق، واتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حرمة أو كرامته" كما يتمتع مسكنه وأوراقه ومراسلاته بالحصانة والحرمة اللائقين، وهذا ما أكدت عليه المادة (30) من اتفاقية فيينا 1961 قولها: "1- يتمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تتمتع بهما دار البعثة.

بالمعيارين الثاني والثالث وذلك ما جاء ديباجة الاتفاقية، أنظر للتفاصيل في أسس ومبررات منح الامتيازات والحصانات كلا من:

-بوغزالة، محمد ناصر، محاضرات في النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ألفت على طلبه الماجستير القانوني الدبلوماسي، كلية الحقوق الجزائر، 2003، 2004.

-تتمتع كذلك بالحصانة، أوراقه ومراسلاته، كما تتمتع بها أمواله مع عدم الإخلال بالفقرة (3) من المادة (31)" وعليه فإن شخص المبعوث الدبلوماسي ومسكنه ومراسلاته وأمواله، كلها تتمتع بالحصانة اللازمة¹.

ثانيا- الحصانة القضائية (L'immunité juridictionnel).

لقد عالجت المادتين (31) و(32) مسألة تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية والتنازل عن هذه الحصانة²، حيث جاء في نص المادة (31) من اتفاقية 1961 ما يلي:

¹ Voir aussi: claud-Albert. Colliard, op.cit, P21 patrick daillier/Alain pellet, op.cit, PP717-718.

أنظر فيما يخص تفاصيل الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي كلا من:

-عدنان البكري، المرجع السابق، ص ص111-112.

-ناظم عبد الواحد الجاسور، المرجع السابق، ص 241 وما بعدها.

REYNAUD, *Les relations et immunités diplomatiques, revue de droit international et sciences diplomatiques et politiques*, 1958.

Claud. A. COLLIAIRD, op.cit, P25 et suite.

² وللتعمق في شرح وتفسير هاتين المادتين راجع كلا من:

- بوغزالة محمد ناصر، المرجع السابق.

- أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 161 وما بعدها.

- سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة مقارنة قانونية)، المكتب المصري لتوزيع المطبوعات، 2002، وهو يفصل في الحصانة القضائية بشق أنواعها (الحصانة الجزائية أو الحصانة ضد القضاء الجزائي، ثم الحصانة ضد القضاء المدني والقضاء الإداري، ثم الاستثناءات الواردة عنها، ومن ثم الإعفاء من أداء الشهادة وكذلك الحصانة ضد الإجراءات التنفيذية، وموضوع التنازل عن الحصانة القضائية، ويبرز بشكل مفصل التطبيقات العملية لهذا الموضوع من جهة الفقه والقانون والقضاء).

Voir aussi, Jean SALMON/SOMPONG SUCHRITKUL, *Les missions diplomatiques entre deux chajjes: immunité diplomatique de immunité d'état?*, AFDI, CNRS (Paris) x x XIII, 1987, P166 et suite.

1- يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي.

وكذلك فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري إلا في الحالات الآتية"
أ-الدعاوى العينية المتعلقة بالأمر العقارية الخاصة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامه في أغراض البعثة.

ب-الدعاوى المتعلقة بشؤون الإرث والتركات والتي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصلالة عن نفسه لا بالنيابة عن الدولة المعتمدة.

ج-الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدول المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية.

2- يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء من أداء الشهادة.

3- لا يجوز اتخاذ أي إجراءات تنفيذ إزاء المبعوث الدبلوماسي إلا في الحالات المنصوص عليها في البنود (أ)، (ب)، (ج) من الفقرة (1) من هذه المادة، ويشترط إمكان اتخاذ تلك الإجراءات دون المساس بحرمة شخصية أو منزله.

4- تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية للدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة".

كما تنص المادة (32) من الاتفاقية 1961 على قواعد التنازل عن الحصانة القضائية بقولها:

1- يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة 37-2- يكون

التنازل صريحاً في جميع الأحوال. -3- لا يحق للمبعوث الدبلوماسي أو الشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة 37، إن أقام أية دعوى، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي. -4- إن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أي دعوى مدنية أو إدارية، لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم، بل لابد في هذه الحالة من تنازل مستقل".

ثالثاً-الإعفاءات الخاصة بالضمان الاجتماعي.

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء، بالنسبة إلى الخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة، من أحكام الضمان الاجتماعي التي تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة (3) من المادة (33) من اتفاقية 1961 والتي تنص على أنه (لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين (1) و(2) من هذه المادة (33) من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها إن أجازت مثل هذا الاشتراك، هذا وجاء في المادة (33) فقرة 2 ما يلي: "كذلك يسري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة (1) من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده:

أ-إن لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

ب-وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة، المعتمدة أو في أية دولة أخرى".

والفقرة (3) تنص على أنه "يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي سيتقدم أشخاصا لا يسري عليهم الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة (2) من هذه المادة أن يراعي الالتزامات التي تفرضها عليه أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب العمل".

رابعاً- الامتيازات المالية والجمركية.

نصت المادة (34) من اتفاقية 1961 على الإعفاءات الضريبية التي يستفيد منها المبعوث الدبلوماسي، وقد أوردتها كما يلي: -"يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية أو القومية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

أ- الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال أو الخدمات.
ب- الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.

ج- الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات مع عدم الإخلال بأحكام (م39/ف4).

د- الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدول.

هـ- المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.

و- رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الموال العقارية، ذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة (23)".

هذا وبالنسبة للامتيازات الجمركية، فيحق للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته من أهل بيته، أن يستورد مواد أو أشياء معدة للاستعمال الخاص أو المعدة لاستقرار المبعوث، وذلك مع الإعفاء من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة¹، كما تعفى الأمثلة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي من التفتيش، ما لم توجد أسباب دعوى إلى الافتراض بأنها تحتوي مواداً لا تشملها الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة، أو مواد يحظر القانون استيرادها أو تصديرها، أو مواد تخضع لأنظمة الحجز الصحي في الدول المعتمد لديها، ولا يجوز إجراء التفتيش إلا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض².

يحظر القانون استيرادها أو تصديرها، أو مواد تخضع لأنظمة الحجز الصحي في الدولة المعتمد لديها، ولا يجوز إجراء التفتيش إلا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض³.

الفرع الثاني: مزايا وحصانات مقار البعثة ووسائلها.

تتمتع مقار البعثة الدبلوماسية والأشياء التابعة لها بجملة من الحصانات والامتيازات، أكدت عليها اتفاقية فيينا 1961⁴، وتشمل النقاط التالية:

¹ راجع نص المادة (36)/فقرة (1)/البند: من اتفاقية 1961.

² راجع نص المادة (36)/فقرة (2): من اتفاقية 1961.

³ راجع نص المادة (36)/فقرة (2)، من اتفاقية 1961.

⁴ راجع تفاصيل هذا الموضوع في كل من:

- أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ص 131 وما بعدها.

- علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 138-139.

أولاً: حرمة مقر البعثة.

استقر الوضع منذ بدء تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول على أن تتمتع دور البعثات الدبلوماسية في كل منها بحصانة وحرمة التأمين، وهذا ضماناً لاستقلال المبعوثين من ناحية، واحتراماً لسيادة الدولة التي يمثلونها من ناحية أخرى، ويلاحظ أن الحصانة الخاصة بمقر البعثة الدبلوماسية ليست مستمدة من الحصانة التي يتمتع بها رئيس البعثة بـحي يمكن ربط إحداها بالآخرى، وإنما من الخصائص المتصلة مباشرة بذات الدولة المفودة للبعثة باعتبار أن هذا المقر يستخدم كمركز لبعثها¹.

فلقد أكدت المادة (22) من اتفاقية فيينا 1961 في فقرتها (01) على ما يلي: "تكون حرمة دار البعثة مصونة، ولا يجوز لمأموري الدولة المعتمد لديها دخولها إلا برضا رئيس البعثة".

هذا وتمتد هذه الحرمة والحصانة التي تحمي الأماكن المخصصة للبعثة الدبلوماسية (Les locaux diplomatiques) من تفرض السلطات المحلية إلى كافة الأشياء المنقولة الموجودة بها كالأثاث والأدوات المختلفة المخصصة لاستعمال أو الصيانة والمأكولات والمشروبات وخلافها، وكذا وسائل المواصلات التابعة لها، فلا يجوز تفتيش هذه الأماكن والاستيلاء عليها أو على أي من موجوداتها أو توقيع الحجز عليها.

كما تجدر الإشارة، إلا أنه من الواجب على الدولة المعتمد لديها إما أن تسير، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المعتمدة، أو أن

¹ أنظر، علي صادق أبوهيف، نفس المرجع، ص 138.

تساعدها على الحصول عليها بأنه طريقة أخرى، كما يجب عليها كذلك أن تساعد البعثات، عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها¹.
ثانياً: حرمة المحفوظات والوثائق.

نظراً لضرورة حماية محفوظات البعثة ووثائقها للمحافظة على سريتها، تنص اتفاقية فيينا 1961 من مادتها (24) على أن "تتمتع محفوظات ووثائق البعثة بالحصانة في كل الأوقات وفي أي مكان توجد فيه".

ومعنى هذا أن حصانة وثائق ومحفوظات البعثة² هي أمر مستقل عن حصانة مقرها، فهي تتمتع بحصانة مطلقة ولا تتفرع عن حصانة مقر البعثة، والدليل هو اعتبار التمتع بالحصانة ثابتاً في أي مكان توجد فيه الوثائق والمحفوظات ولو كان خارج مقر البعثة نفسها، ويحتم ذلك، عدم تصدي القضاء الوطني لبحث مضمون تلك الوثائق أو بطله من البعثة تقديمها، أو أخذها والاستناد إليها كدليل أمام المحاكم دون موافقة الدولة المعتمدة، ويلاحظ أن الدول تعمل دائماً على احترام حصانة أرشيف ووثائق البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها³.

¹ راجع نص المادة (21) من اتفاقية 1961.

² تفرق بين الوثائق والمحفوظات، فالأولى هي التي لم يتم تسليمها فعلاً للبعثة، أما المحفوظات فنقصد بها الأرشيف، وهي الأوراق التي هي في حوزة البعثة فعلاً، ومراسلاتها التي تم سابقاً وغيرها من الأوراق المحفوظة.

³ أنظر، أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 146.

ثالثا: الامتيازات المالية والجمركية.

من خلال استقرائنا واستنباطنا للمواد والنصوص التي تعالج هذه الامتيازات، نستطيع أن نخرج بالنقاط والأحكام التالية:

1- تعفى الرسوم والمستحقات التي تحصلها البعثة مقابل ملء رسمي من كل ضريبة أو رسم (م28).

2- تعفى الدولة المعتمدة رئيس البعثة من جميع الرسوم والضرائب الوطنية والإقليمية والبلدية، المتعلقة بالأماكن الخاصة بالبعثة، المملوكة أو المستأجرة، على أن لا تكون ضرائب أو رسوم ناجمة عن تأدية خدمات معينة (المادة 23/فقرة01).

3- كما تسمح الدولة المعتمد لديها بدخول المواد المعدة للاستعمار الرسمي للبعثة، وذلك بإعفاءها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة. (المادة 36/فقرة 01/بند: أ).

الفرع الثالث: مزايا وحصانات نشاط البعثة الدبلوماسية.

بصفة عامة، تفرض اتفاقية فيينا 1961 على الدولة المعتمد لديها. القيام بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة البعثة لوظائفها بكل حرية وفي حدود ما تسمح به القوانين والأعراف الوطنية والدبلوماسية (المادة 25)، ويتضمن نشاط البعثة عموما خارج مقرها أمرين أساسيين هما: التنقل (المواصلات)، الاتصال (الحقيبة الدبلوماسية) أو (المراسلات الرسمية)، ثم المزايا والإعفاءات المالية الخاصة بالنشاط.

أولاً: حرية التنقل.

تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة، مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظورة أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن الوطني (المادة 26 من اتفاقية 1961)¹.

ثانياً: حرية الاتصال الدبلوماسي وحصانته.

لاشك أن البعثة الدبلوماسية -وخصوصاً رئيسها- تحتفظ باتصال دائم مع حكومتها، ولذلك تعد حرية الاتصال أمراً ضرورياً للبعثة، وسنشير هنا إلى مسألة استخدام البعثة لكل الوسائل الضرورية للاتصال، ونعرض للوضع القانوني للحقبة الدبلوماسية وحاملها.

أ- استخدام البعثة لكل الوسائل الضرورية للاتصال:

تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصون هذه الحرية، ويجوز للبعثة، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لا سلكي إلا برضا الدولة المعتمد لديها (المادة 27/فقرة 01). هذا وتكون حرمة المراسلات

¹ هناك حالات عديدة وأمثلة في العمل الدولي، تبين مدى خطورة هذا الأمر المتعلق بتنقل الدبلوماسيين في غقليم الدولة المعتمد لديها، والسبب في هذه الخطورة مرتبط دائماً بمعيار الأمن الوطني، وعلى سبيل المثال، فالجزائر وضعت قوانين تنظم تنقل الدبلوماسيين ضمن قانون الطوارئ الساري المفعول في السنوات التي انعدم فيها الاستقرار الأمني، ومنعت (أو رفعت مسؤوليتها) الحماية في حالة تجاوز الدبلوماسي مسافة 50 كلم بعداً عن العاصمة (الجزائر)، وذلك لأخطار الإرهاب، ومازال سارياً لحد رفع هذا القانون.

الرسمية مصونة، والمراد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها¹.

ب- مركز الحقبة الدبلوماسية² (La valise diplomatique).

من أجل ضمان حرمة جميع المراسلات الرسمية للبعثة الدبلوماسية، فإن البعثة الدبلوماسية يسمح لها ومن باب التسهيلات، استخدام طرود بريدية خاصة، جرت العادة على تسميتها بالحقبة الدبلوماسية، ووردت الإشارة إليها في المادة (27/ فقرات 4، 3)، حيث تنص الفقرة (03) على أن: "لا يجوز فتح الحقبة الدبلوماسية أو حجزها"، أما الفقرة (04) فحددت مفهوم الحقبة بنصها على أن "يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا على الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي".

وباستقرارنا لهذين النصين نستنتج أمرين هامين هما:

1- حرمة الحقبة الدبلوماسية تعني تزاجا في المصالح بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، الأولى تبتغي الضمان الأكيد بأن مراسلاتها لن تكشف أسرارها، والثانية تخشى المعاملة بالمثل في حالة الاعتداء على حرمة الحقبة.

2- أن هذه الحقبة يجب أن لا تحوي سوى وثائق دبلوماسية أو أشياء أخرى للاستعمال الرسمي، أي ما يعني بأن لا يكون حجمها أكبر من الحجم الطبيعي، الأمر الذي قد يثير شكوكا لدى الدولة المعتمد لديها، ويدفعها للتفكير السلبي تجاهها، وبالتالي قد يترتب على هذا الأمر القيام بعمل غير مستحب لتبرير

¹ أنظر الفقرة (01) من المادة (27) من الاتفاقية 1961.

² Voir concernant le statut de la valise diplomatique: philippe CHAPAL, le courrier diplomatique et la valise diplomatique, aspects récents du droit des relations diplomatique (colloque de tours 1989). P243 et suite.

شكوكها أي فتح الحقيبة وتفتيشها، إن جرى مثل هذا التصرف، فيجب أن يتم بإذن من وزارة الخارجية لهذه الدولة، ودائما بحضور مندوب عن البعثة، وإن لم تجد السلطات بداخلها شيئا وجب عليها الاعتذار من باب المجاملة، أما إذا وجد أمر غير مشروع، فما عليها إلا تثبيت ذلك أمام مندوب عن السفارة صاحبة الشأن ومندوب آخر من سفارة دولة أخرى (كشاهد عيان) تربط دولته علاقات جيدة مع دولة البعثة، ومن ثم الاحتجاج الرسمي لدى الدولة الموفدة، وفتح باب التحقيق في ذلك، فإن ثبت تورط رئيسها أو أحد أعضائها الدبلوماسيين، فما على الدولة المستقبلية إلا أن تعلن أن هذا الشخص أصبح غير مرغوب فيه وتطلب مغادرته لإقليمها¹.

ج- حصانة حامل الحقيبة الدبلوماسية.

تنص الفقرة (05) من المادة (27) من اتفاقية 1961 على هذه الحصانة بقولها: "تقوم الدولة المعتمدة لديها بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته، على أن يكون مزودا بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ويتمتع شخصه بالحصانة لا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض والاعتقال" وتضيف في هذا المجال المادة (27) في فقرتها (06) حيث تنص على: "يجوز للدولة المعتمدة أو للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص، وتسوي في هذه الحالة أيضا أحكام الفقرة (05)، وينتهي سريان الحصانة المذكورة فيها بقيام مثل هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهده إلى المرسل إليه".

¹ أنظر، محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص ص 265-266.

هذا ويجوز -حسب نص الفقرة (07)- أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدخول المباحة، وهذه الوسيلة هي من أحدث الوسائل وأكثرها نجاعة وضمانا وسرعة، كما أنها أصبحت الأكثر استعمالا، هذا ومن الواجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود، ولكنه لا يعتبر رسولا دبلوماسيان حيث يجوز إيفاد أحد أفراد البعثة لتسلم الحقيبة من ربان الطائرة.

ثالثا: المزايا المالية.

تتمثل المزايا المالية الواجب توافرها لمباشرة البعثة الدبلوماسية لنشاطاتها الرسمية، في إعفاء الأجور التي تتقاضاها البعثة الدبلوماسية أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب¹.

المبحث الثاني: المراكز القنصلية

لقد تناولنا في المبحث الأول إحدى المؤسسات الهامة المسؤولة عن إدارة العلاقات الدبلوماسية (ألا وهي البعثات الدبلوماسية الدائمة) وفي هذا المبحث، سوف نتطرق لمؤسسة أخرى لا تقل أهمية عن الأولى، ألا وهي: المراكز القنصلية أو ما يسمى بالبعثات القنصلية.

هذا ونشير إلى أن التمثيل القنصلي أو النشاط القنصلي لدولة يعد أقدم من التمثيل الدبلوماسي، حيث ارتبط تطور التنظيم القنصلي بتطوير العلاقات التجارية بين الدول والذي كان سابقا على تطور العلاقات الدبلوماسية، فقد دفعت التجارة العديد من التجار إلى السفر والإقامة في الدول التي يتاجرون معها من أجل ضمان حسن إدارة تجارتها وحماية

¹ راجع نص المادة (28) من اتفاقية فيينا لعام 1961.

مصالحها. فكان التجار هم الذين يتابعون تجارتهم في الدول الأخرى¹، وبالتالي فأينما وجدت التجارة وجد إلى جانبه النظام القنصلي رغم أنه في شكله الحالي من صنع أوروبا القديمة².

ويكمن الاختلاف بين التمثيل الدبلوماسي والتمثيل القنصلي في كون أن هذا الأخير يهدف أساسا إلى حماية المصالح التجارية ومراقبة تنفيذ المعاهدات الخاصة بها ومعاهدة الملاحة والصيد، بينما نجد أن التمثيل الدبلوماسي يخص أساسا العلاقات السياسية بين الدول، حيث أنه يخص تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها³، هذا وتحتل المراكز القنصلية مركزا هاما ضمن مؤسسات إدارة العلاقات الخارجية، وتلعب دورا هاما على صعيد العلاقات الدولية، إذ نجد أن هذا الدور ازداد خصوصا منذ فترة وجيزة، نتيجة لازدياد التنقلات والرحلات الجوية والبحرية والبرية بين الدول لأغراض السياحة وغيرها، ولازدياد حجم التجارة الدولية، وهي جهة أخرى، تدخل القنصليات في اتصالات مباشرة مع الإدارة المحلية وسكان البلد الذي يقيمون فيه.

وسندرس في هذا المذهب جملة من النقاط الهامة، وهذا للتعرف على المركز القانوني للبعثات القنصلية وتنظيمها وطبيعة عملتها في إدارة العلاقات

¹ أنظر: د. سهيل حسين الفتلاوي، الوسيط في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 608.

² صحيح أن النظام القنصلي في شكله الحالي هو من صنع أوروبا، غلا أن بلاد العرب هي الأخرى كانت مهدا للنظام القنصلي، نظرا لما كان بها من نشاط تجاري للدول والحضارات القديمة، وهذا لاحتلالها لموقع جغرافي ذو أهمية تجارية عظيمة من حيث أن لهذا الموقع يتوسط جغرافيا كلا من أوروبا ومصر والمغرب من جهة وبلاد الهند وجنوب شرق آسيا واليمن والعراق من جهة أخرى، وكل هذا يعد دليلا على وجود النظام القنصلي عند العرب.

³ أنظر: د. أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 399.

الخارجية، وأنماط هذه الإدارة، وهذا طبعا بعد إشارة وجيزة لتعريف النظام القنصلي.

تعريف النظام القنصلي:

النظام القنصلي نظام من نظم القانون الدولي العام، غايته الأساسية كما أسلفنا، رعاية المصالح الاقتصادية والتجارية للدولة ولرعاياها المقيمين خارجها، في حيز إقليمي محدد من خلال (قنصل) تقبل الدولة صاحبة السيادة على الحيز الإقليمي المشار إليه تمكينه من القيام بهذه المهمة وممارسة بعض الاختصاصات في مواجهة رعايا دولته¹.

ويمكن القول بأن النظام القنصلي -في صورته الراهنة- مظهر جوهري من مظاهر ممارسة الدولة لاختصاصها الشخصي في مواجهة رعاياها المقيمين في بقعة جغرافيا معينة خارج إقليمها، كما يمكن القول أيضا بأن القنصل يختص -أساسا- بتمثيل دولته في مواجهة دولة إقامة هؤلاء الرعايا²، هذا وسندرس هذا المبحث من خلال أربعة مطالب، نتناول في الأول نشأة نظام التمثيل القنصلي وقواعده، أما في الثاني فنبرز العناصر المادية والشخصية للبعثة القنصلية، وفي المطلب الثالث نتطرق للوظائف القنصلية وأنماط إدارتها، وأخيرا نعالج في المطلب الرابع الحماية القانونية للمراكز والأعمال القنصلية.

¹ أنظر: د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج3، الحياة الدولية، المجلد الأول، القانون الدبلوماسي والقانون القنصلي والقانون الدولي للبحر، ط3، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص105.

² أنظر: محمد سامي عبد الحميد، نفس المرجع، ص106.

المطلب الأول: نشأة نظام التمثيل القنصلي وقواعده.

سنقوم بدراسة هذا المطلب من خلال فرعين، نتطرق في الأول للمراحل التاريخية، لنشأة التمثيل القنصلي، بينما في الثاني سنتناول مصادر القواعد القنصلية.

الفرع الأول: المراحل التاريخية لنشأة التمثيل القنصلي.

مر النظام القنصلي بمراحل تطور متعددة، وقد اختلفت تطبيقات الدول في تحديد موقع النظام القنصلي، فجاءت اتفاقية فيينا لعام 1963 لتوحيد النظام القنصلي في اتفاقية عامة تلتزم بها الدول، وعليه فقد مر نظام التمثيل القنصلي بالمراحل الآتية:

أولاً: مرحلة القنصل التاجر.

يعود النظام القنصلي إلى عهد الإغريق القدامى في القرن السادس الميلادي، ولم يكن في ذلك الوقت مؤسسة رسمية تابعة للدولة، ولما كانت الدول لا تهتم إلا بشؤون مواطنيها، فقد كان الأجانب من دول مختلفة يختارون شخصا من بينهم يوكلون إليه مهمة الوساطة عنهم في الشؤون القضائية والأمور العامة وحل مشاكلهم لدى سلطات الدولة التي يتواجدون عليها، وكان لليونانيين المقيمين في مصل في ذلك العهد نظام مماثل حيث كانوا يختارون قاضيا لهم يقضي بينهم وفقا لقوانين بلادهم، ثم تطور عمل ممثل الأجانب إلى تمثيلهم أمام الهيئات القضائية وهيئات الدولة المحلية والجمعيات الوطنية، والإشهار على وصاياهم وتسوية مشاكلهم في مسائل تركت المتوفين منهم دون وريث، وتسهيل بيع البضائع التي يستوردونها.

وبعد قيام الإمبراطورية الشرقية سنة 476 على إنقاذ الإمبراطورية الغربية، أصبح هناك نشاطا تجاريا كبيرا يميز شرق أوروبا، وتطور نظام التمثيل

القنصلي أيما تطور، وامتد هذا التطور ليمس عددا من دول أوروبا الغربية آنذاك حيث أصبح لكل جماعة من الأجانب أن يختاروا أشخاصا من جنسيتهم في حي خاص بهم تقيم هذه المجموعة من الأجانب في هذا الحي وفي مخازن بضائعهم ومكاتب لإدارة أعمالهم التجارية، وقد اعترفت الدولة لهم بأن يكون لهم قاضي خاص يتولى شؤونهم وحل منازعاتهم أطلق عليه في القرن الثاني عشر بـ (القنصل)¹، هذا وقد ساعدت الحروب الصليبية على امتداد هذا النظام إلى بلاد شرق البحر المتوسط، ومنها لبلاد المغرب.

ثانيا: القنصل ممثل لدولته.

لقد كان لتغير الأوضاع السياسية في مستهل القرن السادس العشر عندما زال نظام الإقطاع، وتركزت السلطة في يد الملوك والحكام، بالغ الأثر حيث أصبحت ممارسة المهام القنصلية عن طريق النشاط الخاص لجماعة التجار على الوجه الذي قدمناه في الفقرة الأولى، لا يتفق مع هذه الأوضاع الجديدة، ولا تتماشى مع الفكرة الحديثة للدولة التي تفترض إدارة الحكومات لهذه المهام، وكان لابد للنظام القنصلي أن يتبع هذا النظام، وهذا لكي تضمن الدول حسن سير وأمن تجارتها واقتصادها الخارجيين، سواء ما تعلق منها برعاياها أو بطرق مواصلاتها البحرية أو البرية، خاصة إذا علمنا عدم وجود بعثات دبلوماسية دائمة تسهر على إدارة وسلامة كل ذلك².

¹ أنظر: سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 209.

² أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 293.

ثالثاً: مرحلة تقليص النظام القنصلي.

بعد تطور العلاقات الدولية واستمرار القناصل في مباشرة السلطة القضائية، وتمسك الدول بمبدأ سيادة الدولة. أصبح لزاماً على الدولة أن تحصر مهمة القناصل على رعاية الشؤون التجارية والصناعية والملاحية لدولهم ولمواطنيهم مع خضوع هؤلاء لسلطان الدول الدولة القضائية، ونتيجة اتساع اختصاصاتهم بدأ القناصل يتجاوزون مهامهم الأصلية ويتدخلون في الشؤون الداخلية للدول المعتمد لديها، ومن هذا فقد وجدت الدول ضرورة الحد من سلطاتهم، مما دفع الدول للحد من أعمالهم وخاصة اختصاصاتهم القضائية وقلصت اختصاصاتهم¹.

رابعاً: مرحلة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

في عام 1961 عقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية في مدينة فيينا، وبلغ عدد الدول الممثلة فيه (92) دولة، أسفر المؤتمر عن إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والبروتوكولين اختياريين أحدهم بشأن اكتساب الجنسية، والآخر بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية، وقد حددت الاتفاقية الأحكام العامة للنظام القنصلي وتركت للدول حق وضع ما تراه من قواعد أخرى تتفق عليها بحسب مصالحها².

وقد تضمنت اتفاقية العلاقات القنصلية على أبواب ثلاثة، الأول تناول العلاقات القنصلية بشكل عام، والثاني تناول التسهيلات والحصانات والامتيازات الخاصة بالبعثة القنصلية والقناصل، أما الباب الثالث فقد تناول

¹ سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 610.

² لمزيد من التفاصيل، أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1986، ص ص 199-200.

النظام المطبق على الموظفين القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يشرفون عليها.

الفرع الثاني: مصادر القواعد القنصلية.

إن دراسة القواعد الخاصة بالنظام القنصلي تستدعي التمييز بين نوعين من القواعد: القواعد التنظيمية للوظائف القنصلية والاختصاصات النوعية للقناصل، وهذه مرجعها التشريع الوطني لكل دولة، أما القواعد التي تحكم التمثيل القنصلي بشكل عام كنظام دولي، فهذه مرجعها القانون الدولي العام، وبدون شك، فإن كلا النوعين من القواعد يتكاملان ويشكلان منظومة قانونية هي القانون القنصلي¹.

أولاً: القواعد الدولية.

تتنوع القواعد الدولية التي تحكم النظام القنصلي، فنجد أنها تشمل فئتين، الفئة الأولى هي قواعد عامة تلتزم بها كافة الدول أو مجموعة كبيرة منها، وهذه مصدرها العرف أو القواعد العرفية وكذلك المعاهدات الجماعية أما الفئة الثانية فهي تلك القواعد الخاصة والتي تتخذ من المعاهدات الثنائية الخاصة².

¹ علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص298، وكذلك المادة (02) من المرسوم الرئاسي 405-02، المتعلق بالوظيفة القنصلية الصادر عن رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد: 79 (2002/12/01).

² نشير إلى أن القواعد العرفية هي التي تعارفت الدول على إتباعها في التمثيل القنصلي واتصفت مع مر الزمان بصفة عمومية، حيث لا يجوز للدول مخالفتها إلا باتفاق خاص، كما نجد المعاهدات الجماعية تتمثل أساساً في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام 1963، وقبلها الاتفاقية الخامسة من مجموعة الاتفاقيات التي أقرتها الدول الأمريكية بتاريخ 1928/02/20 في مدينة هافانا (كوبا)، والواقعة في 25 مادة تضمنت أسس تبادل التمثيل القنصلي فيما بين هذه الدول وكذا حصانات ومزايا الموظفين

ثانيا: القواعد الوطنية.

بدأت الدول تعني بتنظيم الوظيفة القنصلية عن طريق التشريعات الوطنية منذ القرن الثامن عشر عندما اتسعت دائرة التمثيل القنصلية وأصبح للكثير منها عدد كبير من القنصليات موزعة في مختلف البلاد. ولقد كانت فرنسا في مقدمة هذه الدول حيث وضعت لذلك عدة أوامر تشريعية ولوائح بين سنتي 1778 و 1781، ثم أعادت النظر فيها سنة 1833. كما وصفت الولايات المتحدة الأمريكية أول تشريع خاص بالقناصل سنة 1792، ثم غيرهما من الدول المتقدمة وتبعث الدول الأخرى من الدول المتقدمة وسارت على نهجها¹.

وأصبح لكل دولة في الوقت الحاضر تشريع خاص بالشؤون القنصلية يتضمن كافة القواعد المتعلقة بإدارة جهازها القنصلي هذا وبالرجوع للتنظيم القنصلي الجزائري، نجده في بداية الأمر قد تناول الوظيفة القنصلية في المرحلة ما بين 1963 و 1977 إلى جانب الوظيفة الدبلوماسية، حيث سرى العمل في هذه المرحلة بموجب المرسوم 5-63 المؤرخ في 1977/03/02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وهنا أفرد المشرع الوظيفة القنصلية بقانون خاص منفصل عن الوظيفة القنصلية الدبلوماسية.

وقد صدر أيضا المرسوم 58-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن القانون الأساسي الخاص لسلك القنصلين بالشؤون الخارجية، ثم المرسوم

القنصلين، أما عن المعاهدات الثنائية بين الدول، فعددها كثير جدا لكن نذكر من أهمها معاهدة "باردو- Pardo" المبرمة بين فرنسا وإسبانيا في 13 مارس 1723، وقد كانت هذه المعاهدة نواة لهذا النوع من المعاهدات واتخذها كثير من الدول نموذجا لها فيما عقدته من اتفاقيات قنصلية تالية.

¹ علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 301.

77-62 المؤرخ في 1977/03/01 المتعلق بالمراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ثم أخيرا، المراسيم الثلاثة الساري بها العمل اليوم، المرسوم الرئاسي 96-442 المؤرخ في 1996/12/04 والمتضمن القانون الأساسي الموظفين الدبلوماسيين والقنصلين والمرسوم الرئاسي 02-404 المؤرخ في 2002/11/26 والمتعلق بالوظيفة القنصلية، وكذا المرسوم الرئاسي 02-407 المؤرخ في 2002/11/26 المحدد لصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية¹.

المطلب الثاني: تنظيم البعثة القنصلية.

تستلزم دراسة الإدارة القنصلية على الصعيد الخارجي أو المحيطي بالمعنى الفني في الإدارة، معرفة العناصر المكونة للبعثة القنصلية أو المركز القنصلي المسؤول عن هذه الإدارة، سواء أكانت المادية، وهذا ما سنتطرق إليه ضمن الفرع الأول، أو كانت الشخصية، وهو ما نتطرق إليه ضمن الفرع الثاني، والوسائل القانونية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: الوسائل المادية للبعثة القنصلية.

نتناول في هذا الفرع، الجانب المادي في البعثة القنصلية، أي أنواع وتصنيف المراكز القنصلية ودوائر اختصاصها، والمحفوظات المادية التي تستعملها البعثة في الإدارة القنصلية.

¹ راجع فيما يتعلق بالمراسيم الثلاثة الساري بها العمل اليوم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية،

أولاً: تصنيف المراكز القنصلية ودوائرها اختصاصياً:

أ- تصنيف المراكز القنصلية (Postes consulaires).

يعني اصطلاح (بعثة قنصلية)، أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية¹ وهذا التصنيف هو المعتمد من قبل القانون الدولي الإنفاقي، هذا ونجد أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد وضعت القواعد التي تحكم إنشاء أي مركز قنصلي، فقد نصت المادة (04) على ما يلي:

1- لا يمكن إنشاء أي مركز قنصلي على أراضي الدولة الموفد إليها بموافقة هذه الدولة.

2- يحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها بمعرفة الدولة الموفدة وبعد موافقة الدولة الموفد إليها².

3- لا يمكن أن تقوم الدولة الموفدة بإجراءات تعديل لاحق لمقر أو درجة اختصاص البعثة القنصلية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها³.

4- ينبغي كذلك الحصول على موافقة الدولة الموفد إليها إذا رأت قنصلية عامة أو قنصلية فتح نيابة قنصلية، أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد هي فيها.

¹ راجع المادة (1) الفقرة (1) البند (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963.

² هذه هي القاعدة العامة التي تحكم إنشاء مركز قنصلي، ويمكن تبريرها بفكرة سيادة الدولة فوق إقليمها.

³ تكون هذه الموافقة صريحة عادة؛ وإن كان ليس ثمة ما يمنع من أن تكون ضمنية، كما لو تقدم رئيس البعثة القنصلية يخاطب (المذكور فيه مقر ودائرة القنصلية) إلى دولة المقر لمنحه الإجازة القنصلية فإذا وافقت على ذلك، فإنها تكون قد وافقت ضمناً على مباشرته لأعماله في المقر والدائرة القنصليتين.

-Voir: Genevière GUYOMAR, op-cit, P527.

5- ينبغي أيضا الحصول على موافقة صريحة من دولة المقر وبطريقة مسبقة إذا أرادت قنصلية قائمة إنشاء مكتب تابع لها خارج مقرها، هذا ونشير إلى أن التنظيم القنصلي الجزائري¹.

قد حصر المراكز القنصلية في التالي:

1- القنصلية العامة: وهي أعلى درجة، تمارس بالإضافة إلى العمل القنصلي المعتاد، مهام الإشراف على الدرجتين اللتين تتبعانها وهما:

2- القنصلية: يمكن اعتبارها الوحدة الأساسية للعمل القنصلي حيث يتم فيها كل نشاطات العمل القنصلي.

3- نيابة القنصلية: تعد هذه الأخيرة بمثابة فرع من القنصلية ينشأ للتخفيف من أعباء القنصلية أو لتقريب خدماتها للرعايا في الأقاليم أو دوائر الاختصاص الواسعة، وقد حول اسمها إلى "وكالة قنصلية" بموجب نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وهذا تعويضا عن اسم "نيابة قنصلية".

ب- الدائرة القنصلية: (Circonscription consulaire).

لكل مركز قنصلي دائرة قنصلية يمارس فيها نشاطه ووظائفه، وعلى ذلك فالدائرة القنصلية تعني الإقليم المحدد لممارسة المركز القنصلي لوظائفه، تبين الدائرة القنصلية الحدود الإقليمية التي يمارس في داخلها المركز القنصلي ومهامه في دولة المقر، وعلة ذلك تكمن في تعدد المراكز القنصلية التي قد تنشئها الدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها، الأمر الذي يحتم عليها تحديد دائرة عمل

¹ والعلة واضحة في ذلك، وهي لأنه إذا كان إنشاء المركز القنصلي ودرجته ودائرته يتوقف على موافقة دولة المقر، فإن إجراء أي تعديل بخصوص ذلك يجب أن يتم -ومن باب أولى- بموافقتها.

كل من منها حتى لا يكون هناك تداخل في الاختصاص أو تقاعس عن مباشرة الوظائف¹.

ثانيا: المقار القنصلية والأرشفيف القنصلي.

أ-المقار القنصلية: لكل مركز قنصلي مقار ومباني يمارس فيها اختصاصاته، وتشمل المقار والقنصلية (Locaux consulaires) المباني أو أجزاء المباني وكذلك الأراضي الملحقة بها والتي تستخدم بصفة مطلقة، وبغض النظر عن مالكةها، لأغراض المركز القنصلي².

ب-الأرشفيف القنصلي: (Les archives consulaires).

أي مركز قنصلي، لاشك أنه يحتاج عند مباشرته لعمله وبعد مباشرته لهذا العمل إلى بعض الوثائق والأوراق اللازمة لإنجازه، والاحتفاظ بأصولها بعد إنجازها لسيرورة العملية الإدارية بالمركز، ونظرا لأهمية تلك الوثائق والأوراق، فإنها تعد سرية ولا يجوز -كما سنرى- انتهاك حرمتها.

وهنا ويشمل الأرشفيف القنصلي (أو محفوظات القنصلية) جميع الأوراق والمستندات والمكاتبات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية، وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها³.

¹ أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 413.

² راجع نص المادة (01)، الفقرة (01)، البند (ي) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

³ راجع نص المادة (01)، الفقرة (01)، البند (ك) من نفس الاتفاقية.

الفرع الثاني: العناصر الشخصية للبعثة القنصلية.

هذه العناصر هي أهم ما يكون البعثة القنصلية، فالموظفون القنصليون هم المسؤولون عن إدارة الشؤون القنصلية لدولة إيفادهم فوق إقليم الدائرة القنصلية التي يتبعونها وهم عصب حياة البعثة، والموظف بصفة عامة وهو المحرك الأساسي للعملية الإدارية داخل البعثة القنصلية، أو لأية عملية إدارية مهما كان نوعها، مجموع الموظفين داخل البعثة (رئيساً أو أعضاء أو مستخدمين) هم أعضاء المركز القنصلي، والموظفون القنصليون فئات ودرجات، سواء بالنظر من زاوية القانون الدولي، أو من زاوية نظر التنظيم الوطني، وهو ما نتناوله في الفقرة الأولى من هذا الفرع، أما في الفقرة التالية، سنعالج بعض المسائل التي تخص الموظف القنصلي لاسيما التعيين وانتهاء المهام.

أولاً: فئات الممثلين القنصليين ودرجاتهم:

أ- فئات الممثلين القنصليين:

الممثلون القنصليون فئتان: مبعوثون missi، ومختارون electi¹.

فالممثلون القنصليون المبعوثون أو من يطلق عليها اسم (Consuls de carrière) هم الذين توفدهم دولهم لتولي شؤونها القنصلية في إقليم ما من دولة ما، وهم عادة من موظفي السلك الخارجي لدولتهم ومن رعاياها، وعليه، فليس من حقهم ممارسة أعمال أو مهنة حرة، بل يتفرغون تماماً للاشتغال في وظيفتهم القنصلية، والتي تشكل حرفة لهم وتخصصاً في أعمالهم، شأنهم في ذلك شأن باقي موظفي الدولة.

¹ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 324.

أما ممثلون القنصليون المختارون، أو ما يطلق عليهم حالياً، القناصل
الفخريون¹.

(Consuls honoraires)، فلا يعتبرون كموظفي للدولة التي
يمثلونها، وإنما هم مجرد وكلاء عنها في الشؤون القنصلية التي تعهد بها إليهم،
وهم عادة من الأشخاص المقيمين في الجهة التي ترغب الدولة التي عينتهم أن
يكون لها فيها تمثيل قنصلي، كما أنهم لا يتقاضون مرتبات ثابتة مقابل قيامهم
بالمهام القنصلية كما هو الحال لدى القناصل المبعوثين² وبالتالي يسمح لهم
بالاشتغال في الأعمال الحرة على عكس القناصل المبعوثين، ضف إلى ذلك أن
الامتيازات والحصانات تقتصر على مقومات عمل القنصل الفخري لا الرسمي،
ويظل خاضعاً في أعماله الخاصة للأحكام والقوانين التي تخضع لها سائر
مواطنيه.

ب-درجات الممثلين القنصليين: تنص الفقرة (01) من المادة (09) من اتفاقية
فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي: "ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع
درجات وهي:

¹ أفرد، لهذا النوع من القناصل في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 باباً كاملاً وهو الباب الثالث
تحت عنوان: النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يرأسونها.

² لمزيد من التوسع في تصنيف الممثلين القنصليين من حيث طبيعتهم ودرجتهم، راجع المقالات التالية:
- مشعان محمد الزعيج، المهام القنصلية ووضع القناصل، مجلة الدراسات الدبلوماسية، معهد
الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 08، ص 8 وما بعدها.

- عباس موسى مصطفى، أضواء على القناصل والقناصل الفخريين، مجلة الدبلوماسية، معهد
الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 12، ص 83.

1- قناصل عامون.

2- قناصل.

3- نواب قناصل.

4- وكلاء قنصليون¹.

هذه الدرجات أو الرتب تكاد تظهر بأسمائها وترتيبها في معظم التشريعات والتنظيمات القنصلية لمختلف الدول، مما يفيد استقرار الاتفاق عليها وما يفسر أيضا أنها أصبحت من الأوضاع والقواعد الدولية الثابتة عموما والتنظيم القنصلي الجزائري واحد من التشريعات الوطنية التي اعتمدت في بداية الأمر الترتيب الثلاثي الأول (قنصل عام، قنصل، نائب قنصل)، وذلك بموجب المرسوم 62-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتعلق بالمراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية، ثم تراجع عن هذا الترتيب، واعتمد الترتيب التالي: (قنصل عام، قنصل، وكيل قنصلية) وهذا بموجب المرسوم 405-02 المؤرخ في 2002/11/26 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وذلك ما نصت عليه المادتان 02 و 05.

ويعمل تحت الإشراف الإداري لرئيس المركز القنصلي جملة من الموظفين القنصلين، وذكرهم المرسوم 405-02 تحت عنوان الموظف القنصلي، وهم: القنصل العام المساعد ونائب القنصل والملحق القنصلي وكذا العون الدبلوماسي والقنصلي المكلف بإدارة المصلحة القنصلية في ممثلية دبلوماسية².

¹ *Consul général, Consul, Vice consul, Agents consulaires.*

² سوف نعالج ضمن أنماط إدارة الوظائف القنصلية في المطلب الثالث، إدارة المصلحة القنصلية في ممثلية دبلوماسية وهذا في حالة غياب تمثيل قنصلي مستقبل عن السفارة، وهذه إحدى الحالات

ثانيا: تعيين القناصل وانتهاء مهامهم¹.

أ-تعيين القناصل في أعضاء الطاقم القنصلي:

سنتطرق في هذه الفقرة إلى جملة من النقاط التي تصب في فكرة تعيين القناصل، وتشمل هذه النقاط شروط وإجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية ثم خاطب التعيين وإجازة ممارسة الأعمال القنصلية، ثم مسألة الأخطاء بالتعيين والوصول والرحيل.

1-شروط التعيين في الوظيفة القنصلية:

تختلف الشروط والمؤهلات الواجب توافرها فيمن يعينون في الوظيفة القنصلية من دولة إلى أخرى تبعاً لما يتطلبه التشريع الوطني لكل دولة في هذا الشأن، وعليه فإن هذا المرجع في هذا الموضوع يكون طبقاً للقانون أو التنظيم الدبلوماسي والقنصلي الساري في كل دولة، وهو عادة لا يجعل فرقاً بين من يعينون في الوظيفة الدبلوماسية ومن يعينون في الوظيفة القنصلية من حيث الشروط².

وإذا رجعنا إلى التنظيم الجزائري، نجد أنه لا يفرق فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المترشح لشغل وظيفة قنصلية، بين هذه الأخيرة والوظيفة الدبلوماسية، وعليه ومنعاً للتكرار، فإن الشروط قد ذكرت فيما

الاستثنائية وهي واردة في نص المادة (03) الفقرة (02) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، والتي تجيز للبعثة الدبلوماسية مباشرة الوظائف القنصلية استثناءً.

¹ أنظر: فيما يتعلق بالتعيين في الوظيفة القنصلية وانتهاء المهام بها.

-Geneveeve GUYOMAR, Consul (statut), op.cit, P528.

² أنظر: صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص332.

سبق، استنادا إلى نص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 96-442 المذكور أعلاه في المبحث السابق¹.

2- إجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية:

2-1- بالنسبة لرئيس البعثة القنصلية:

وفقا لما جاء في نص المادة (10) فقرة (01) هذا ومهما يكن من أمر، ومهما كانت مرتبة رؤساء المراكز من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، نجد أن تعيين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة المرسل، ويقبلون لممارسة وظائفهم من قبل الدولة المستقبلة.

كما أشرنا، فإن إجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية هو الآخر يخضع لقوانين وأنظمة وعادات دولة الموظف القنصلي، كما تحدد قوانين وأنظمة وعادات الدولة المستقبلة شروط قبولهم للعمل في إقليمها² القنصلية، قناصل عامين، أو قناصل أو نواب قناصل أو وكلاء قنصلين، فإنهم يزودون من قبل دولتهم بوثيقة رسمية تسمى عادة: "براءة قنصلية"³، وتحتوي الوثيقة كقاعدة عامة على اسم رئيس البعثة القنصلية ولقبه ومرتبه ودائرة اختصاصه القنصلي ومركز البعثة القنصلية التي يرأسها⁴ وتختلف البراءة القنصلية" عن "الكتاب الاعتماد" الذي يزود به رئيس البعثة الدبلوماسية،

¹ راجع المطلب الأول من المبحث الأول، البعثات الدبلوماسية في مجال شروط التعيين في الوظيفة الدبلوماسية.

² راجع المادة (10) فقرة (02) من اتفاقية 1963.

³ *La lettre de provision ou commission consulaire.*

⁴ راجع النموذج الخاص بالبراءة القنصلية في المطلب الرابع من المبحث الأول من الفصل الأول:

Voir aussi: Geneviève GUYOMAR, Consul (statut), op.cit, P528.

-Patrick daillier et Alin PELLET, droit inter public, op, cit, P727.

فالبراءة القنصلية لا توجه إلى رئيس الدولة المستقبلية، أو توجه إلى كل من يطلع عليها (مثل: بلجيكا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية).

وفي بعض الأحيان لا توجد لأحد بالمرة (مثل ما جرى عليه العمل في: النمسا، جمهورية الصين، الدنمارك وسويسرا وتركيا)¹، أو توجه إلى كل أحد تقع بين يديه هذه الوثيقة.

وعادة ما ترسل براءة تعيين الممثل القنصلي إلى حكومة الدولة المستقبلية عن طريق البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة المرسله إن وجدت العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين، وإلا فترسل عن طريق البعثة القنصلية للدولة المرسله (إن وجدت)، أو عن طريق البعثة الدبلوماسية لدولة ثالثة، أو حتى بالبريد (المادة 11 فقرة 02 من اتفاقية 1963)، وإن لم تعرض الدولة المستقبلية بممارسة وظيفته بترخيص يطلق عليه اسم "إجازة قنصلية" 'Exequature"، وإلى حين تسلم رئيس البعثة القنصلية المعين الإجازة القنصلية يجوز أن تسمح له الدولة بممارسة مهام وظيفته بصفة مؤقتة (المادة 13 من اتفاقية 1963).

وعلى السلطات المختصة في الدولة المستقبلية إشعار الدوائر المعنية الواقعة ضمن المنطقة القنصلية عن دائرة الاختصاص القنصلي منذ أن يسمح لرئيس البعثة القنصلية بمباشرة وظيفته، حتى لو كانت بصفة مؤقتة، وذلك لتمكينه من أداء واجباته، والتمتع بالحصانات والامتيازات المقررة له (المادة 14 من اتفاقية 1963).

¹ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 203.

هذا وتجدر الإشارة إلى مسألة تعيين رؤساء المراكز القنصلية وإصدار البراءات لهم وكذا قبولهم وإصدار الإجازات القنصلية لهم، لا تخضع لقواعد دولية موحدة، فالأمر كله موكول للقوانين والتنظيمات المعمول بها محليا بالنسبة لكل دولة على حده، ولكن يبدو أن الصلاحية محصورة بين رئيس الدولة ووزير الخارجية، ففي بعض الدول يقوم رئيس الدولة المستقبلية أو وزير الخارجية بمنح الإجازة القنصلية إذا كانت براءة التعيين صادرة من رئيس الدولة المرسلة، وفي بعضها الآخر يقوم وزير الخارجية بمنح الإجازة القنصلية في كل الأحوال¹.

2-2- بالنسبة لأعضاء الطاقم القنصلي:

تعتبر القواعد المتعلقة بباقي أعضاء البعثة القنصلية في مجال التعيين والقبول أقل تعقيدا من إجراءات تعيين رئيس البعثة، ذلك أننا نجد في اتفاقية فيينا 1963، بأن المطلوب فقط تبليغ الدولة المستقبلية بأسماء وألقاب ودرجة الموظفين القنصليين وذلك خلال فترة مسبقة كافية ليتسنى لها -إذا شاءت- ممارسة حقوقها في اعتبار عضوا أو أعضاء قنصليين أشخاصا غير مرغوب فيهم (Persona non grata).

¹ عدنان البكري، نفس المرجع، ص 204.

وأنظر لمزيد من التفصيل في مسألة التعيينات القنصلية: عبد القادر سلامة، تعيين أعضاء الطاقم القنصلي بين النظرية والتطبيق، مقالة بمجلة الدراسات الدبلوماسية، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 10.

أو عضواً آخر من الطاقم القنصلي ليس مقبولا (N'est pas acceptable)، وعلى الدولة الموفدة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو تنتهي أعماله لدى هذه البعثة القنصلية حسب الحالة¹.

أما إذا طلبت الدولة المرسله من الدولة المستقبلة منح الإجازة القنصلية لبعض الموظفين القنصليين دون رؤساء البعثة القنصلية، فهو أمر جائز يعتمد على قوانين وأنظمة كل من الدولتين المرسله والمستقبلة (المادة 19 الفقرة 04)، كما نشير إلى أن الدولة التي ترفض قبول رئيس البعثة أو أي عضو من أعضاء الطاقم القنصلي، لا تلتزم بإبلاغ الدولة المرسله أسباب الرفض (المادة 23 الفقرة 04).

3- حجم الطاقم القنصلي:

للدولة المستقبلة الحق في تقييد عدد موظفي جهاز الهيئة القنصلية ضمن ما هو معقول وملائم في حالة عدم وجود اتفاق صريح ينص على عدد معين (المادة 20 من اتفاقية 1963)، ولهذا الحق ما يبرزه على ضوء سلامة أمن الدولة المستقبلة، واحتمال استغلال المراكز القنصلية لأغراض غير التي من أجلها وجدت، وقد لخص ممثل نيجيريا في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية أسباب منح الدولة المستقبلة الحق في تحديد ما هو "ملائم" لحاجات البعثة القنصلية من موظفين بثلاث أسباب².

¹ راجع المادة (19) فقرة 02 والمادة 23 من اتفاقية 1963.

² Document A, NU/CONF. 25 C, 15r? 19/20/03, 1963, P9.

نقلا على عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية القنصلية.

Voir aussi, genière GUYOMAR, Consul, op, cit, P529.

- بسبب إساءة استعمال الامتيازات والحصانات القنصلية، في الماضي لا تستطيع الدولة المستقلة حديثاً قبول متطلبات واسعة في إقليمها.
- القنصليات الكبيرة في الدولة النامية يمكن أن تخلق مشاكل عملية مثل السكن والتعليم...إلخ.
- تمتع عدد كبير من الأشخاص بامتيازات وحصانات خاصة في دول صغيرة يمكن أن يكون له تأثيراً سيئاً على أفكار المواطنين.

4- أخطار الدولة الموفد إليها بالتعيين والوصول والرحيل:

من إقليمها للقواعد المنصوص عليها في المادة (24) من اتفاقية العلاقات القنصلية والتي تنص على أن:

"1- تبلغ وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو السلطة التي تعينها هاته الوزارة بالآتي:

أ- تعيين أعضاء البعثة القنصلية، ووصولهم بعد تعيينهم، ورحيلهم النهائي أو إنهاء أعمالهم، وكذا جميع التغيرات الأخرى المتعلقة بصفهم والتي قد تطرأ في أثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية.

ب- وصول شخص ينتهي إلى أسرة عضو من أعضاء البعثة القنصلية وممن يعيشون في كنفه ورحيلهم النهائي، وعند الإمكان حالة ما إذا انتهى شخص لأسرة أو لم يعد عضواً بها.

ج- الوصول أو الرحيل النهائي لأعضاء الطاقم الخاص، والحالات التي تنتهي فيها خدمتهم بهذه الصفة.

د- تعيين وتسريح أشخاص مقيمين في الدولة الموفد إليها كأعضاء في البعثة القنصلية أو كأعضاء في الطاقم الخاص ممن يتمتعون بالمزايا والحصانات.

2- يجب أن يتم التبليغ مقدما في أحوال الوصول والرحيل النهائي كلما أمكن ذلك".

ب- انتهاء المهام القنصلية:

1- انتهاء أعمال عضو بعثة قنصلية: وفقا لما جاء في نص المادة (25) من

اتفاقية 1963 فإن "أعمال عضو بعثة قنصلية تنتهي -عادة- بالآتي:

أ- إعلان من الدولة الموفد إلى الدولة الموفد إليها بانتهاء أعماله.

ب- سحب الإجازة القنصلية.

ج- إخطار من الدولة الموفد إليها إلى الدولة الموفدة بأنها أصبحت لا تعتبر

الشخص المعني عضوا بالطاقم القنصلي".

2- الرحيل من إقليم الدولة الموفد إليها:

يجب على الدولة الموفد إليها -حتى في حالة نزاع مسلح- أن تمنح

أعضاء البعثة القنصلية وأعضاء الطاقم الخاص الذين ليسوا من رعايا الدولة

الموفد إليها وكذلك أعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم -أيا كانت

جنسيتهم- الوقت والتسهيلات اللازمة للإعداد للرحيل ومغادرة إقليمها في أقرب

فرصة ممكنة بعد إنهاء أعمالهم، ويجب عليها بصفة خاصة -إذا ما استدعى

الأمر- أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لأشخاصهم ومتعلقاتهم

باستثناء الأشياء التي يكونوا قد حصلوا عليها في الدولة الموفد إليها ويكون

تصديرها محظورا وقت الرحيل¹.

¹ راجع نص المادة (26) من اتفاقية 1963.

Voir: Geneviève GUYOMAR, *Consul, op. cit.* P529.

والأمر نفسه إذا تعلق بمبني ومحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة فإنه يقع -وطبقا لما جاء في نص المادة (27) من الاتفاقية نفسها- على عاتق الدولة الموفد إليها واجب حمايتها في الظروف الاستثنائية الواردة في المادة، مثل حالة قطع العلاقات القنصلية بين دولتين، وكذا إذا كانت البعثة القنصلية في حالة إغلاق مؤقت أو دائم.

وعلاوة على ذلك، فإنه إذا كانت الدولة الموفدة ليست لها بعثة دبلوماسية في الدولة الموفد إليها، فيجوز تكليف هذه البعثة القنصلية¹ بحراسة مباني القنصلية التي أغلقت والممتلكات الموجودة بها والمحفوظات القنصلية، ويجوز أيضا تكليفها -بموافقة الدولة الموفد إليها- بممارسة الأعمال القنصلية في دائرة اختصاص البعثة المغلقة.

الفرع الثالث: الوسائل القانونية في الإدارة القنصلية.

كما سبق وأن أشرنا إلى أن الإدارة القنصلية كغيرها من الأجهزة الإدارية الأخرى، فإنها تركز إلى جانب الوسائل المادية والعناصر البشرية،، على جملة من الوسائل القانونية، فالعملية الإدارية أيا كانت طبيعتها أو محيطها الذي تمارس فيه، لا يمكن مباشرتها جزافا بل ينبغي أن تكون مؤسستا ومستندة إلى نصوص قانونية تحكم العملية الإدارية وسيرها من جهة، ومن جهة أخرى تعد كمرجع بالنسبة للموظف مهما كانت مرتبته، في تحديد مهامه ووظائفه، وإلا أصبحت هذه العملية ضربا من الفوضى واللاتنظيم.

¹ المقصود بهذه العبارة هو قنصلية دولة ثالثة، والتي يمكن أن يعهد غلبها بحراسة مباني القنصلية ومحفوظاتها.

وبالنسبة للأسس القانونية التي تستند إليها الإدارة القنصلية فهي تنقسم إلى جزأين:

- الأول يتعلق بالقانون الدولي الاتفاقي، والمتمثل في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المبرمة في 1963، حيث جاءت الاتفاقية بمجموعة هائلة من الأحكام القانونية التي تنظم العلاقات بين الدول في المجال القنصلي أي نظمت المحيط الدولي للإدارة القنصلية وذلك بدءا من مسألة إقامة وإنشاء العلاقات القنصلية وشروطها ومراحلها، وكذا الأنماط الاستثنائية لإدارة العلاقات القنصلية، مروراً بالأحكام الخاصة برؤساء المراكز القنصلية من حيث تعيينهم وانتهاء مهامهم، والأمر نفسه بالنسبة لباقي أعضاء الطاقم القنصلي، ضف إلى ذلك تحديد المهام القنصلية، ومسألة الحصانات والامتيازات القنصلية سواء المتعلقة بأعضاء الطاقم، أو تلك المقررة للبعثة ومقرها وحماية نشاطها، كما تطرقت الاتفاقية إلى النظام الخاص المطبق على البعثات القنصلية الفخرية، هذا فيما يخص الشطر الدولي في الإدارة القنصلية.

- أما الجزء أو الشطر الداخلي والوطني للأسس القانونية لعملية الإدارة القنصلية، فيتمثل في مجموعة من المراسيم المنظمة للنشاط القنصلي للدولة الجزائرية، وهي:

- المرسوم الرئاسي رقم 96-442 المؤرخ في 1996/12/09 والمتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصلين.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-405 المؤرخ في 2002/11/26 والمتعلق بالوظيفة القنصلية.

• المرسوم الرئاسي رقم 407-02 المؤرخ في 2002/11/26 والمحدد لصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

المطلب الثالث: الوظائف القنصلية وأنماط إدارتها.

تمارس المراكز القنصلية جملة من الوظائف والمهام، ذكرت على سبيل المثال في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وذلك في نص المادة (05)، وتسلك الدول في مجال تحديد مهام بعثتها القنصلية نهجا موازيا ومتمشيا مع نصوص الاتفاقية في هذا الصدد.

هذا وتفرض أحيانا الممارسة العملية للوظائف القنصلية أنماطا عدة لإدارتها على غرار الشكل العادي وهو أن تدير البعثة القنصلية للدولة (أ) شؤون دولتها القنصلية في الدولة (ب) الموفد لديها وفقا للقواعد العادية، لكن الحالات الاستثنائية للإدارة القنصلية تستلزم تطبيق النصوص الاستثنائية الخاصة بكل حالة.

ولذلك، سوف نعالج ضمن الفرع الأول الوظائف القنصلية، أما الفرع الثاني فسوف نخصصه لدراسة أنماط دراسة الوظائف القنصلية.

الفرع الأول: الوظائف القنصلية.

تحدد التشريعات والتنظيمات القنصلية لكل دولة الأعمال التي تعهد بها إلى ممثلها القنصليين وبعثاتها القنصلية، وذلك وفقا لقواعد القانون الدولي ولما جرت عليه الدول في هذا الشأن، ومع مراعاة ما تكون الدولة قد ارتبطت من اتفاقات قنصلية ثنائية أو جماعية. وقد تختلف هذه الأعمال في بعض جزئياتها من دولة إلى أخرى تبعا لما قد يوجد من اتفاقات خاصة بين بعض الدول في هذا

الصدد، لكنها في عموميتها تكاد تكون واحدة بالنسبة لجميع الممثلين القنصليين.

وقد نصت كما أشرنا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في مادتها الخامسة (05) على الوظائف التي استقر عليها العمل بين الدول في مجال التمثيل القنصلي (الفقرة الأولى)، كما تناول التنظيم الجزائي مجال المهام القنصلية بشيء من التفصيل ضمن مرسومين يتناول الأول الوظيفة القنصلية، والثاني صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (الفقرة الثانية).

أولا: الوظائف القنصلية من خلال اتفاقية 1963.

لقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في نص المادة (05) بجملة من الوظائف التي تمارس ضمن إدارة التمثيل القنصلي نستطيع ترتيبها وتجديدها كما يلي¹.

¹ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، لم تضع قيودا صارمة وحدودا ثابتة لما يمكن أن يقوم به القنصل من مهام على نحو محدد بدقة، وبالتالي أن هذه المهام المذكورة في المادة (05) هي على سبيل المثال لا الحصر، بينما يمكن للتنظيمات الداخلية للدول أن تكلف البعثات القنصلية بأي مهمة أخرى شريطة أن لا يكون ذلك العمل مخالفا لقوانين الدولة المضيفة أو أن يكون لها عليه اعتراض، ولا مخالفا لقوانين الدولة المضيفة، أو يكون لها عليه اعتراض، ولا مخالفا بشكل يبين لما هو منصوص عليه في الاتفاقية كما ذكرنا.

- Voir: Marthe Simon-DEP TRE, Consul (Attributions).

Article, juris classeur, V-1 (A-E), P534 et suite- P561.

- Charl ROUSSEAU, Agents diplomatiques et consuls, revue générale de droit internationale public, 1958, P240.

أ- حماية مواطني الدولة الموفد وتعهدهم شؤونهم:

فتقوم البعثة القنصلية في إطار ممارسة مهامها وفي دائرة اختصاصها في الدولة الموفد إليها بحماية مصالح رعايا دولة الإيفاد -أفرادا كانوا أو هيئات- وحدود ما يقضي به القانون الدولي (البند: أ)، كما تقوم بتقديم يد العون والمساعدة رعايا الدولة الموفدة، والقيام كذلك بأعمال التوثيق وتحرير العقود والنشاطات المتعلقة بهم أو المتعلقة بأجانب بشأن أموال كائنة بدولة الإيفاد، والقيام على الشؤون والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة ما لم تتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها (البند: و) هذا وتقوم البعثة القنصلية بحماية مصالح رعايا الدولة الموفدة -أفرادا كانوا أو هيئات- في مسائل الشركات في أراضي الدولة الموفد إليها وطبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة (البند: ز)، هذا وتقوم البعثة القنصلية بحماية مصالح القصر والناقصي الأهلية في رعايا الدولة الموفدة، في حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها، وخصوصا في حالة ما ينبغي إقامة الوصايا أو الحجز عليهم (البند د.ج).

ب- رعاية المصالح الاقتصادية لدولتهم وتنمية العلاقات التجارية:

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية حجر الأساس في الوظائف القنصلية المختلفة، وقد رست العلاقات القنصلية منذ فجر وجودها على هذا الأساس وعلى الرغم من تداخل وظائف الملحقين التجاريين الذين هم جزء من البعثات الدبلوماسية مع وظائف القنصلين، بقية وظيفة تنمية العلاقات التجارية تحتل مكان الصدارة في قائمة الوظائف القنصلية وخصوصا في الدول التي تبعد فيها مراكز التجارة والمال والأعمال عن مقرات البعثات الدبلوماسية في عواصمها حيث يباشر الملحقون التجاريون مهامهم،

أما القنصليات فتباشر نشاطاتها عادة في أي جزء من إقليم الدولة المستقبلية حيث الصناعة والتجارة¹.

ونشير إلى أن مهام القناصل في مجال الشؤون التجارية والاقتصادية تختلف عن الاهتمام الرئيسي للملحقين التجاريين والممثل في مراقبة وتنفيذ "السياسة الاقتصادية والتجارية" لدولهم والاتصال بالسلطات الحكومية المعنية بشؤون التجارة في الدولة المستقبلية وإجراء المفاوضات اللازمة لتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية وحمايتها، بينما نجد مهام القناصل ذات طابع إجرائي وتنفيذي، ويكتنفها شيء من التفاصيل.

1- دراسة حالة البلد التجارية واستيعاب السوق المحلية وتهيئتها لاستيراد منتجات الدولة المرسل.

2- دراسة المنافسة على السوق المحلية من قبل الدولة الأخرى وتقديم الدراسات والتوصيات بالفرص المتاحة.

3- ترقب الفرص التجارية بوعي مستمر وترصد ذكي.

4- تقديم التقارير بالحالة الاقتصادية والتجارية عن الدولة المستقبلية إلى الجهات المختصة في دولته.

5- التصديق على قوائم الشحن وشهادات المنشأ للبضائع المصدرة إلى بلد القنصل².

¹ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 217، (راجع البندين، ب، ج)، من المادة 05.

² عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 218.

ج-تنمية العلاقات الثقافية والعلمية:

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية غريبة على الوظائف القنصلية التقليدية، ولكن تبنيها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 في البند (ب) من المادة (05)، كان مؤشرا إلى اتجاه تكييف القواعد الدولية مع الواقع الدولي والممارسات التي فرضتها متطلبات العصر ومنها بالدرجة الأولى محاولة الدول التأثير على عقول الناس وكسب تعاطفهم مع الأيديولوجيات السائدة فيها والسياسات الخارجية التي تتبناها وإيصال المعلومات أو شرح المواقف أو تبريرها للرأي العام العالمي¹.

ولقد حسمت المادة الخامسة (الفقرة ب) من اتفاقية 1963 موضوع الوضع القانوني لمراكز الإعلام والمشرفين عليها بمنحهم الصفة القنصلية، لهذا إذا كانت تلك المراكز وموظفوها يشكلون جزءا من القنصلية، أو إذا كان القنصل نفسه يقوم بهذه الوظيفة، أما إذا كانت منفصلة عن القنصلية وتمارس نشاطاتها في أماكن لا وجود للقنصلية فيها، حينئذ يجب الحصول على موافقة دولة الإقامة في حالتين: الأولى في حالة رغبة إحدى القنصليات العامة أو القنصليات فتح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة أخرى غير المنطقة التي توجد فيها (المادة 04/فقرة 04)، والثانية فتح مكتب يكون جزءا من القنصلية القائمة خارج مقرها (المادة 04/فقرة 05)، وفي كلتا الحالتين يمكن ممارسة وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية، بموجب منطوق المادة الخامسة (فقرة ب).

¹ المرجع نفسه، ص218.

د-الاختصاصات الإدارية للمراكز القنصلية:

تبين هذه الاختصاصات عادة التنظيمات واللوائح الوطنية لكل دولة،

ولكن لا بأس أن نذكر بعض هذه الاختصاصات ولعل أهمها:

1- قيد أسماء المواطنين المقيمين في دائرة اختصاص القنصل في سجل خاص يعد لذلك.

2- إصدار وتجديد جوازات السفر لرعايا دولته، وكذا إعطاء تذاكر المرور ومنح التأشيرات للدخول لإقليم دولته للأجانب الراغبين في زيارتها.

3- إعطاء المعلومات المفيدة عن شؤون التجارة والصناعة في دولته لمن يهمه ذلك.

4- القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال ذات الطابع الإداري، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها¹.

5- القيام ببعض الإجراءات الخاصة بالخدمة العسكرية لمواطنيه المقيمين في دائرة اختصاصه كتلقي الطلبات المقدمة منهم للتأجيل، والقيام بالتسجيل والإحصاء وفقا لقوانين الدولة الموفدة في هذا المجال.

6- تحرير الفواتير القنصلية والتصديق عليها وكذا شهادات جنسية البضائع التي تستوردها دولته.

¹ راجع نص الفقرة (و) من المادة (5) من الاتفاقية.

7- التصديق على الوثائق والمستندات الصادرة من سلطات الدولة التي يعمل فيها أو من موظفيها لإمكان الاستناد إليها أمام الجهات المختصة في دولته¹.

ه- الاختصاصات القضائية:

نشير إلى أنه من ضمن الوظائف القنصلية، تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد إليها لطلب اتخاذ الإجراءات المؤقتة -طبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة- لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، في حالة عدم استطاعتهم - بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر- والدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم، وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة الموفد إليها².

هذا ويقوم رئيس المركز القنصلي بتسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنابات القضائية وفقا للاتفاقيات الدولية القائمة، أو -في حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات- بأية طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر³.

إن التساؤل الذي يطرح هنا والذي يصطدم بعمل القنصل نيابة عن مواطنيه ورعية دولته في هذا الجانب القضائي، وهو ما إذا كان ضروريا دائما وبغض النظر عن رأي الشخص صاحب الشأن المباشر وفيما إذا كان موافقا أو رافضا للتدخل نيابة عنه،

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي والنظم القنصلية، المرجع السابق، ص320. وقانون الفقرات: د، ي، م من المادة (05) من اتفاقية 1963.

² راجع الفقرة ط من المادة (05).

³ راجع الفقرة ي من المادة نفسها.

وبني موقفين هما:

-الدفاع عن المواطن وتمثيلها مهما كان موقفه موافقة أو رفضاً.
-الحجوم عن الدفاع التمثيل من قبل البعثة القنصلية في حالة رفض المواطن للنيابة عنه. والدول في هذا المجال تأخذ بالموقف الثاني لأنها تعتبر إصرار القناصل بالتدخل نيابة عن مواطنهم وإن لم يرغبوا في ذلك، أقول تعتبره الدول تدخلاً في شؤونها الداخلية ومساساً بسيادتها الوطنية، ولهذا فهي تسمح بدفاع القناصل عن مواطنهم ولكن ليس عندما يرفض المواطن أو المواطنين المعنيين رفضاً صريحاً هذا التدخل نيابة عنهم، وقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، لتؤيد هذا الاتجاه عندما أشارت في مادتها السادسة والثلاثين (فقرة ج) إلى:

"امتناع الموظفين القنصليين عن القيام بأي عمل بالنيابة عن مواطنهم المسجون أو الموقوف إذا عارض صراحة قيامهم بمثل هذا العمل"¹.
و-الاختصاصات المتعلقة بالملاحة:

يشمل عمل القنصل في هذا المجال -مجال الملاحة- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة الموفدة على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم كل منها².

كما تشمل كذلك تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة أعلاه، وإلى طاقمها، وتلقي البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتأشير عليها وإجراء

¹ مستعان بن محمد الذعيج، المقالة السابقة (المهام القنصلية ووضع القناصل)، ص 19.

² راجع نص الفقرة (ك) من المادة (05) من اتفاقية 1963.

التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد إليها، وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة¹.

ونشير في آخر هاته الفقرة، إلى أن الاتفاقية لم تضع حدا محدودا للوظائف الممارسة من قبل البعثة القنصلية، بل ذكرها على سبيل المثال، والدليل على ذلك هو نص الفقرة (م) من المادة (05) من الاتفاقية إذ نص: "ممارسة جميع المهام الأخرى التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتي لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها، أو التي لا تعترض عليها هذه الدولة، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها".

ثانيا: الوظائف القنصلية وفقا للتنظيم الجزائري:

لا تكتفي البعثة القنصلية أيا كانت طبيعتها ومرتبها في إدارة الوظائف القنصلية الموكلة إليها باللجوء لنص المادة (05) من اتفاقية العلاقات القنصلية، بل إن تفاصيل هذه الوظائف ينص عليها التنظيم الداخلي لأي دولة من الدول.

والجزائر تنظم الوظيفة القنصلية من خلال مرسومين رئاسيين هما:
الأول: المرسوم الرئاسي رقم 405-02 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بالوظيفة القنصلية.
الثاني: المرسوم الرئاسي رقم 407-02 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية

¹ راجع نص الفقرة (ل) من المادة نفسها.

للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، هذا وللإشارة -وقبل تحديد وظائف البعثة القنصلية الجزائرية-، فإن الوظيفة القنصلية كما أشار إليها المرسوم الأول، تمارس طبقا للمعاهدات والعرف الدولي مع احترام التشريع الوطني وقوانين دولة الإقامة وأنظمتها¹ وكذلك تمارس هذه الوظيفة تحت مراقبة وإشراف وزير الشؤون الخارجية.

وتطبيقا لها، نظمت المراكز القنصلية الجزائرية في قنصليات عامة وقنصليات ووكالات قنصلية حسب أهمية الجالية الجزائرية ومصالح الدولة الجزائرية في دائرة الاختصاص المعنية². وفي ضوء ما تقدم يمكن أن نصنف ونحدد المهام القنصلية على النحو الآتي:

أ-مهام ذات طابع عام:

1- يمكن أن يكلف مركز قنصلي جزائري بضمان التمثيل القنصلي لدولة أخرى³.

2- يعمل رئيس المركز القنصلي في دائرة اختصاصه على حماية مصالح الدولة وحقوق الرعايا الجزائريين أشخاصا طبيعيين ومعنويين، وحماية مصالحهم في المجال المدني والإداري والتجاري، كما يسهر على احترام الانفاقيات المبرمة مع دولة الإقامة⁴.

3- يعمل الموظف القنصلي تحت سلطة رئيس المركز وفي حدود دائرته القنصلية على:

¹ راجع المادة (02) من المرسوم 405-02 المبين أعلاه.

² راجع المادة (04) من المرسوم نفسه.

³ راجع المادة (09) من المرسوم نفسه.

⁴ راجع المادة (10) من المرسوم نفسه.

- ترقية سمعة الجزائر وإقامة اتصال مستمر لهذا الغرض، مع السلطات ووسائل الإعلام المحلية.
- إقامة علاقة منتظمة مع الممثلات القنصلية المحلية والأجهزة المؤهلة في تنمية التبادلات الاقتصادية الدولية.
- إعلام المتعاملين الاقتصاديين المحليين بالتظاهرات والمعارض الوطنية والدولية التي تنظمها الجزائر ووضع الوثائق التي تسهل تبادلاتهم مع الجزائر تحت تصرفهم.
- المشاركة في الاجتماعات والمناقشات والندوات كلما دعت إلى ذلك مصلحة الجزائر.
- التشجيع على إقامة علاقات شراكة من خلال العلاقات المنظمة لاسيما مع غرف التجارة والصناعة.
- تعزيز العلاقات العلمية وتطوير العلاقات الثقافية التي تجمع الجالية الجزائرية وتوطيدها¹.
- ضمان تنظيم العمليات الانتخابية الجزائرية في نطاق دائرة الاختصاص والسهر على حسن سيرها.

¹ المادة (12) من المرسوم 405-02 السالف بيانه.

ب- بحماية الرعايا الجزائريين وتعهده شؤونهم¹:

تشمل حماية الرعايا الجزائريين المهام التالية:

1- يضمن رئيس المركز القنصلي للرعايا الجزائريين الحماية المعترف بها دوليا ووطنيا، مع تطبيق التشريع الجزائري عندما يتعلق الأمر بمساندة طلبات أو مساع أو تمثيلات يقوم بها الرعايا الجزائريون.

2- على رئيس المركز القنصلي ألا يرفض حماية عادلة لمواطن جزائري بحجة عدم التسجيل أو الإقامة.

3- يجب على رئيس المركز القنصلي في حالة إلقاء القبض على مواطن جزائري أو سجنه أو وضعه رهن الحبس الاحتياطي... إلخ، أن يتصل بالسلطات المحلية المختصة للاستفسار عن أسباب التوقيف أو الحبس، وأن يتصل عند الاقتضاء بالمعني، ويؤهل رئيس المركز القنصلي لاتخاذ كل التدابير من أجل تنظيم الدفاع عن المعني، ويعلم في جميع الأحوال وزارة الشؤون الخارجية بنتائج مساعيه، ويقترح، عند الاقتضاء، التدابير الواجب اتخاذها.

4- مساعدة المواطن الجزائري الذي انقضى سبب مكوثه في دائرة اختصاص رئيس البعثة القنصلية إذا كان معوزا، وترحيله على نفقة الدولة بموافقة وزارة الشؤون الخارجية ويكون التحصيل بعد ذلك قانونيا.

5- تسهر البعثة القنصلية الجزائرية على الحفاظ على مصالح القصر وفاقي الأهلية الجزائريين المقيمين بدائرة اختصاصها إذا صدر طلب بتنظيم وصاية أو قوامة عليهم.

¹ راجع في هذا الشأن المواد: 13، 14، 15، 16، 17، 18 من المرسوم نفسه 405-02.

وتشمل هذا المهام، الاختصاصات القضائية المذكورة في المواد: 15، 17، 18، من المرسوم نفسه.

6- هذا ويؤهل رئيس المركز القنصلي الجزائري، بدون وكالة خاصة، لاتخاذ التدابير التي تسمح بضمان التمثيل المناسب للأشخاص المعنويين الجزائريين الخاضعين للقانون العام أمام المحاكم أو السلطات الأخرى لدولة الإقامة ولطلب اعتماد تدابير مؤقتة بهدف الحفاظ على حقوق هؤلاء الأشخاص المعنويين ومصالحهم، إذا لم يتمكنوا من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الوقت المناسب بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر.

كما يؤهل رئيس المركز القنصلي لتمثيل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين الخاضعين للقانون الخاص، على أساس توكيل صريح.

ج- المهام ذات الطابع الإداري:

تشمل المهام الإدارية للبعثة القنصلية الجزائرية المسائل التالية:

1- التسجيل والشطب¹:

يعني "التسجيل"، أن يقوم رئيس المركز القنصلي بتسجيل كل الرعايا الجزائريين المقيمين بدائرة اختصاصه الذين يطلبون ذلك، ويعدّلهم، لهذا الغرض بطاقة تسجيل قنصلية تحدد صلاحيتها بخمس (05) سنوات واجبة التجديد في أجل عشر (10) سنوات تحت طائلة ما يسمى بـ "الشطب"².

هذا ونشير إلى أن الرعايا الذين حكمت عليهم المحاكم الجزائرية بعقوبة جنائية ولم يقضوا مدة عقوبتهم، لا يمكن تسجيلهم إلا إذا سقطت هذه العقوبة بالتقادم، وإذا صدر الحكم بعقوبة بعد التسجيل، يعتمد إلى شطب

¹ راجع المواد من (19) إلى غاية المادة (27) من المرسوم 405-02 السالف بيانه.

² يعفى من هذا التسجيل طائفة أعوان الدولة العاملون في مركز دبلوماسي أو قنصلي وأعضاء عائلاتهم كما هو محدد في القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.

المعني هذا ويخضع التسجيل إلى تقديم صاحب الطلب كل الوثائق التي تثبت ما يأتي:

هويته، جنسيته الجزائرية، حالته المدنية ووضعيته العائلية، مهنته وإقامته المنتظمة في الدائرة القنصلية.

2- الحالة المدنية¹:

في إطار الحالة المدنية، يستلم رئيس المركز القنصلي، بصفته ضابطا للحالة المدنية، التصريحات ويعد عقود الحالة المدنية الخاصة بالرعايا الجزائريين ويحررها.

هذا ويمكن أن يرخص وزير الشؤون الخارجية لكل عون دبلوماسي وقنصلي ممارسة مهام ضابط الحالة المدنية. ويؤهل ضابط الحالة المدنية، في حدود أحكام القانون الجزائري للقيام بما يأتي:

- عقد الزواج بين الرعايا الجزائريين.
- تسجيل عقود الزواج والميلاد والوفاة المتعلقة بالرعايا الجزائريين الذين استقبلوا في دولة الإقامة حسب الأصول المعهودة، في سجلات الحالة المدنية القنصلية.

- تسليم دفتر عائلي للزوجين، بعد عقد الزواج أو تسجيله.

3- بطاقة التعريف الوطنية وجوازات السفر²:

في هذا الصدد، يقوم رئيس المركز القنصلي بإصدار بطاقات التعريف الوطنية وجوازات السفر الفردية للرعايا الجزائريين المسجلين، ويقوم بتمديد

¹ راجع المواد المتعلقة بالحالة المدنية القنصلية من (28) إلى غاية المادة (33) من المرسوم 405-02.

² راجع المواد من (34) إلى غاية المادة (37) من المرسوم 405-02 السالف الذكر.

صلاحية جوازات السفر وتجديد هذه الوثائق، كما يمكنه إصدار بطاقات تعريف وطنية وجوازات سفر فردية لأعوان الدولة وعائلاتهم بعد موافقة وزير الشؤون الخارجية.

هذا ويمكن لرئيس المركز القنصلي أن يمنح تأشيرات للرعايا الأجانب الخاضعين لإجراءات التأشيرة، الراغبين في الذهاب إلى الجزائر إذا كانوا حاملين وثائق سفر قيد الصلاحية، كما يمكنه منح تأشيرات للأشخاص القصر أو فاقد الأهلية المسافرين بجواز سفر جماعي.

4-المهام التوثيقية¹:

يقوم رئيس المركز القنصلي في المجال التوثيقي بما يلي:

- استلام تصريحات الرعايا الجزائريين وتحريرها والتصديق عليها.
- تحرير الوصايا وغيرها من العقود الأحادية الطرف التي يقدمها له هؤلاء الرعايا والتصديق عليها واستلامها لإيداعها.
- تحرير العقود التي تبرم بين الرعايا الجزائريين وأشخاص آخرين والتصديق عليها واستلامها لإيداعها أو التصديق على توقيعات الأشخاص المشاركين في إبرام تلك العقود، إذا كانت تتعلق بأشياء أو مصالح قائمة في التراب الجزائري أو يجب أن تنفذ فيه.
- التصديق على توقيع الرعايا الجزائريين على مختلف أنواع الوثائق.
- التصديق على العقود والوثائق التي تسلمها السلطات الجزائرية أو سلطات بلد الإقامة والتصديق على نسخ تلك العقود والوثائق.

¹ راجع المواد: 38، 39، 40 من المرسوم 02-405 السالف الذكر.

- ترجمة العقود والوثائق التي تعدها السلطات العمومية الجزائرية والتصديق على مطابقة تلك الترجمات.
 - استلام الوثائق التي تخص الرعايا الجزائريين أو الموجهة إليهم لإيداعها.
- هذا وتخضع العقود التوثيقية للرسوم القنصلية المنصوص عليها في القانون الجزائري.

5- مهام متعلقة بالجنسية والخدمة الوطنية¹:

يقوم رئيس المركز القنصلي في مجال الجنسية، بتسلم الطلبات والتصريحات المتعلقة بالجنسية الجزائرية، ويحيلها وفق الشروط المنصوص عليها في قانون الجنسية مقابل تسليم وصل، وفي حالة طلب شهادة الجنسية، يحيل رئيس المركز القنصلي الطلب مرفقا بكل الوثائق الثبوتية إلى قاضي محكمة مكان ميلاد صاحب الطلب، أو إلى وزارة العدل إذا كان صاحب الطلب مولودا بالخارج.

هذا ويقوم رئيس المركز القنصلي في إطار الخدمة الوطنية، بإحصاء المواطنين المعنيين بواجبات الخدمة الوطنية المسجلين بدائرة اختصاصه. كما يسلم للرعايا الذين تم إحصاؤهم على هذا النحو شهادة إحصاء، ويقوم بمختلف العمليات المندرجة في إطار الخدمة الوطنية.

¹ راجع نصوص المواد: 47، 48، 49 من المرسوم 405-02 السالف الذكر.

6- مهام متعلقة بالوفاة والتركات¹:

عند وفاة رعية جزائرية في دائرة اختصاص ليس لها فيها قرابة عائلية، يتخذ رئيس المركز القنصلي المختص إقليميا كل التدابير اللازمة لإبلاغ عائلتها ووزارة الشؤون الخارجية.

هذا ويتعين على رئيس المركز القنصلي الذي يخطر بطلب نقل جثمان شخص توفي بالخارج إلى الجزائر أن يسهر على استيفاء الشروط المنصوص عليها في التشريع الوطني في هذا المجال، وذلك قبل تسليم الإذن بنقل الجثمان. أما فيما يتعلق بالتركة، فإنه في حالة ترك أحد الرعايا الجزائريين بعد وفاته تركة في بلد الإقامة ويكون لرعية جزائرية يمر مقيمة في ذلك البلد حق فيها أو في جزء منها ولم يكن لها وكيل معين يمثلها، فإن رئيس المركز القنصلي يطلب من السلطات المحلية المختصة اتخاذ جميع التدابير التحفظية المناسبة بشأن التركة، ويمكنه أن يطلب شرعا وضع الأختام وإعداد جرد للتركة، أو أي تدبير آخر بغية الحفاظ على مصالح ذوي الحقوق.

د- الصلاحيات في مجال الإجراءات²:

يختص رئيس المركز القنصلي في مجال الإجراءات بما يلي:

1- إحالة العقود القضائية والعرفية وكذا بتنفيذ الإنابات القضائية في المجالين المدني والتجاري.

2- تسليم أو إبلاغ أي عقد قضائي أو عرفي إلى الرعايا الجزائريين، وكذا أي وثيقة إدارية تخصهم، ثم استلامها من وزارة الشؤون الخارجية.

¹ راجع نصوص المواد: 41، 42، 43 من المرسوم 405-02 السالف الذكر.

² راجع نصوص المواد: 44، 45، 46 من المرسوم 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية.

3- التصديق على توقيع الخواص المقيمين بدائرة اختصاصه وكذا توقيع الموظفين، أعوان المؤسسات العمومية الجزائرية، والتصديق على توقيع السلطات المحلية والموظفين القنصليين الأجانب التابعين لدائرة اختصاصه. هذا ويجب عليه في كل الأحوال، إما أن يذكر صفة الموقع في التاريخ الذي حرر فيه الوثيقة وإما أن يصدق على التوقيع الذي تحمله.

ه- الصلاحيات في مجال الملاحة¹:

يختص رئيس المركز القنصلي في مجال الملاحة وطبقا للتشريع الجزائري بما يلي:

- 1- استلام التصريحات وإعداد الوثائق المتعلقة بتسجيل سفينة بالجزائر وشطبها، وتسجيل الانتقالات الطارئة على ملكية سفينة مسجلة بالجزائر وما قد تثقل به تلك السفينة من رهن أو أعباء أخرى، ويمكن لرئيس المركز القنصلي في هذا الصدد تمديد سندات أمن السفن لمدة خمسة (05) أشهر.
- 2- إعداد كراسات الملاحة وتأشيرة الطاقم وسجلات المخالفات واستلام تقارير الإبحار.

3- ممارسة حقوق المراقبة والتفتيش المنصوص عليها في التشريع الوطني على البواخر والسفن الجزائرية والطائرات المسجلة بالجزائر وكذا على طوقمها، كما يقدم المساعدة لهذه السفن والطائرات.

4- مراقبة وثائق السفينة والتأثير عليها، والقيام بتحقيقات تخص الحوادث الطارئة خلال السفر أو أثناء التوقيفات، دون المساس بصلاحيات سلطات دولة

¹ راجع نصوص المواد: 50، 51، 52، 53 من المرسوم 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، نلاحظ في هذا الصدد تشابه كبير بين هذه النصوص والفقرتين (ك) و(ل) من المادة (05) من اتفاقية العلاقات القنصلية لسنة 1963، يكاد يكون التطابق بينهما.

الإقامة، والمساهمة في حدود صلاحياته في تسوية الخلافات التي تقع بين أعضاء طاقم السفينة.

5- إصدار عقود جنسية مؤقتة للسفن المكتسبة لحساب رعايا جزائريين، أشخاص طبيعيين ومعنويين، حيث تبقى هذه الوثائق صالحة حتى وصول هذه السفن إلى ميناء جزائري، وفي جميع الحالات، لا يمكن أن تتجاوز مدة صلاحياتها سنة واحدة.

هذا وقد تناول المرسوم 407-02 الذي يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية الجزائرية جملة من الاختصاصات تصب جلها في فجوى المرسوم 405-02 المتضمن الوظيفة القنصلية.

الفرع الثاني: أنماط إدارة الوظائف القنصلية.

لقد تطرقت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963، لأشكال متنوعة، وأنماط عدة غير ذلك النمط العادي لإدارة الوظائف القنصلية، فالمقصود من الشكل العادي، هو قيام قنصلية (أو مركز قنصلي) بإدارة وظائف قنصلية لدولة واحدة ولتكن الدولة (أ) في إقليم معين في الدولة (ب)، وهو الشكل المعتاد، لكن ما نريد فهمه من خلال هذه الفقرة، هو الأشكال والأنماط الأخرى للإدارة القنصلية، وذلك ضمن خمسة (05) عناصر سنفصل فيها، ولكن بعد الإشارة إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية، لا يؤدي حتما وبصورة تلقائية إلى قطع العلاقات القنصلية، فيمكن لقنصليات الدول التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية بعضها مع بعض لأي سبب من الأسباب

الاستمرار على أداء مهامها القنصلية بناء على رغبة الدولة المرسله وموافقة الدولة المستقبلة¹.

أولاً: إدارة التمثيل القنصلي بواسطة بعثة دبلوماسية

هناك العديد من النصوص التي أعطت للبعثة الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية، من ذلك المادة 03/فقرة 02 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 التي جاء فيها: "لا يمكن تفسير أي نص في هذه الاتفاقية على أنه يمنع ممارسة وظائف قنصلية بواسطة البعثة الدبلوماسية". وجاءت اتفاقية 1963 لتقرر ذلك في نص المادة (03): "تمارس الأعمال القنصلية بمعرفة بعثات قنصلية، ويمكن أيضا ممارستها بواسطة بعثات دبلوماسية تطبيقاً لأحكام هذه الاتفاقية"².

وجاءت المادة (70) لتنظم مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية كالتالي:

"1- تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك - في حدود ما تسمح به نصوصها- في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية.

¹ راجع المادة (20) من اتفاقية 1963.

² لقد أقر هذه المادة وهذا النمط من أنماط إدارة الوظائف القنصلية التنظيم الجزائري في نص المادة (04) من المرسوم 405-02 السالف الذكر حيث تنص في فقرتها (02) على ما يلي: "تمارس الممثلات القنصلية الوظائف القنصلية وعند غيابها، يمكن أن تمارسها البعثات الدبلوماسية التي تتوفر على مصلحة قنصلية".

Voir aussi concernatn la pratique française: Genèvieve GUYOMAR, Consul (Statut) op-cit, PP529-530.

2-تبلغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية المعينين للقسم القنصلي، أو المكلفين بالأعمال القنصلية في البعثة، إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة إليها أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة.

3-عند القيام بالأعمال القنصلية، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل بـ:

- السلطات المحلية في دائرة الاختصاص القنصلية.
- السلطات المركزية في الدولة الموفد إليها إذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وأعراف هذه الدولة، أو تبعا للاتفاقيات الدولية في هذا الصدد.

4-مزايا وحصانات أعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين في الفقرة (2) من هذه المادة، يستمر تحديدها وفقا لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية".

هذا ويتوقف طبعا كل ما قلناه على الموافقة أو الاتفاق بين الدولتين المرسل والمستقبل.

ثانيا: ممارسة الوظائف القنصلية خارج دائرة اختصاص القنصلية:

نصت على إمكانية ذلك المادة (06) من اتفاقية 1963 بقولها: "يمكن لعضو قنصلي في بعض الظروف الخاصة وبموافقة الدولة الموفد إليها، أن يمارس أعماله خارج اختصاص قنصليته". ويمكن أن نفهم من عبارة الظروف الخاصة، هو أنه يمكن وأن يحدث أن يكون لدولته أو لأحد رعاياها مصلحة تقتضي منه الحماية أو الإشراف على شؤونها، ولم تكن هذه المصلحة خاضعة لدائرة قنصلية أخرى تابعة للدولة الموفدة، فيجوز لهذا العضو القنصلي أن يعمل على حماية أو تعهد شأن تلك المصلحة أو الحق، ويكون ذلك بعد الحصول على موافقة دولة المقر.

ثالثاً: ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة

يمكن أن تكلف البعثة بممارسة أعمال قنصلية في دولة ثالثة، بشرط إخطار الدول المعنية وعدم اعتراض إحداها على ذلك صراحة، وقد نصت على ذلك المادة (07) بقولها:

"يجوز للدولة الموفدة -بعد إخطار الدولة المعنية- وما لم تعترض إحداها على ذلك صراحة أن تكلف بعثة قنصلية قائمة في دولة ما بممارسة أعمال قنصلية في دولة أخرى"¹.

رابعاً: ممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة

يجوز لقنصلية دولة أن تمارس الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة بالإضافة إلى وظيفتها الأصلية في ممارسة أعمالها القنصلية الموكولة إليها من قبل دولتها، بعد إبلاغ دولة الإقامة وعدم اعتراضها على ذلك، وعدم الاعتراض يعني عن الموافقة الصريحة².

هذا ويكون تطبيق وممارسة هذا النمط من الإدارة القنصلية في مناسبتين أو في ظرفين:

الأول: عندما لا ترتبط الدولة الثالثة بعلاقات قنصلية مع الدولة المستقبلية، ولكنها ترغب في تقديم الخدمات القنصلية لمواطنيها في الدولة المستقبلية فتختار دولة لها علاقات قنصلية لتقوم نيابة عنها في تأدية هذه الخدمات.

¹ قالت لجنة القانون الدولي أن الدولة المرسله هي تلك التي تتبعها البعثة، أما دولة المقر فهي الدولة التي تمارس البعثة وظائفها فوق إقليمها، وإذا امتدت الدائرة القنصلية إلى كل أو جزء من إقليم دولة ثالثة، فإن هذه الدولة يمكن اعتبارها دولة مقر، راجع: *CNUSRC, VOL2, p06* (نقلا عن: أبو الوفاء أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 438).

² راجع نص المادة (08) من اتفاقية 1963، ويسى هذا الشكل عادة بالتمثيل العام.

الثاني: عند قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدولة الثالثة والدولة المستقبلية، فتطلب الدولة الثالثة من دولة أخرى القيام بالمهام القنصلية نيابة عنها في الدولة المستقبلية¹.

خامسا: التمثيل القنصلي المزدوج (المتعدد)

مقتضى هذه الصورة في إدارة العلاقات القنصلية، هو أن تقوم دولتين أو أكثر بتكليف الشخص نفسه بصفة موظف قنصلي أيا كانت مرتبته للقيام بالأعمال القنصلية لهذه الدول، ويمكن أن يقوم هذا الموظف بإدارة هذه الأعمال في إقليم دولة أو أكثر، ويشترط في هذه الحالة أخذ موافقة الدولة أو الدول المستقبلية².

وواضح أن هذه الصورة تختلف عن سابقتها في أن الموظف القنصلي سيكون، في ممارسته لوظائفه، "أصيلا" عن كل من الدولتين أو أكثر وليس ممثلا لإحدهما ونيابة عن الأخرى، أي الصورة السابقة تكون فيها البعثة تابعة كلها لدولة واحدة، لكنها تمثل دولة أو دول أخرى. أما الصورة الحالية، فالشخص فيها يكون تابع لكل الدول التي عينته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فالصورة السابقة تكون فيها "البعثة" ممثلة لأكثر من دولة، بينما -هنا- نحن بصدد "شخص" من بين موظفيها، يتم تعيينه لدى أكثر من دولة.

¹ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 207.

² راجع نص المادة (18) من اتفاقية 1963.

المطلب الرابع: الحماية القانونية للبعثة القنصلية وامتيازاتها¹.

نقصد بالحماية القانونية في هذا المطلب، توفير الظروف الضرورية والتسهيلات اللازمة لحسن سير وظيفة إدارة العلاقات القنصلية، والتي أرى أنها تحمل وجهين، حيث يطلق على أحدهما: الوجه الإيجابي (الامتيازات)، وعلى الآخر: الوجه السلبي -إن صح التعبير- (الحصانات)، لأن الوجه الأول يمارس، أما الثاني فيحترم ويحصى، ولهذا ووفقا للعناصر التي تساهم في مجال الإدارة القنصلية، والتي تستوجب الحماية، ستكون دراستنا في هذا المطلب ضمن أربعة فروع هي:

- حصانات ومزايا المركز القنصلي (في الفرع الأول).
- حصانات ومزايا أعمال البعثة (في الفرع الثاني).
- حصانات ومزايا الموظفين القنصليين (في الفرع الثالث).
- نظام الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل الفخريين (في الفرع الرابع).

الفرع الأول: حصانات ومزايا البعثة القنصلية:

تشمل الدراسة في هذا الفرع كلا من: حرمة مقر التمثيل القنصلي (فقرة أولى)، حرمة الوثائق والمحفوظات القنصلية (فقرة ثانية)، حرية الاتصال وحرمة المراسلات القنصلية (فقرة ثالثة)، المزايا المالية (فقرة رابعة).

أولا: حرمة مقر التمثيل القنصلي:

تتمتع مقار البعثة القنصلية ومبانيها التابعة لها بالحرمة اللازمة والتي يتعين على الدولة التي توجد بها هذه المقار مراعاتها، وهو المتفق عليه على

¹ Voir S.TORRES. BERNARDEZ, la convention de vienne sur les relations consulaires annuaire français de droit international, 1963, P78-118.

الصعيدين الفقهي والعملي، لكن ليس بصفة مطلقة كما هو الشأن بالنسبة لمقر التمثيل الدبلوماسي، لأن طبيعة العمل والإدارة في كل من النوعين مختلفة، ذلك أنه من الجائز أن يتم إعلان جميع الأوراق القضائية والإدارية مباشرة إلى الممثل القنصلي في المقر الذي يعمل فيه سواء كانت هذه الأوراق والسندات تتعلق بالشؤون التي يتولاها باسم دولته لمصلحة مواطنيه أو بشؤونه الخاصة به والتي يخضع فيها للاختصاص الإقليمي، والأمر الواجب في هذه الحالة، هو أنه يتعين على رجال السلطة القضائية أو الإدارية عند اتخاذ أي إجراء من هذا القبيل يقتضي دخول المقر، طلب الإذن من القنصل وذلك من باب اللياقة والرعاية لدولته¹.

هذا ولا يجوز لرئيس المركز القنصلي على الإطلاق أن يقوم بإيواء مجرمين هاربين من السلطة المحلية، تحت طائلة حق المطالبة بتسليم اللاجئ فوراً إليها، وفي حالة الرفض يجوز لهذه السلطات المحلية اقتحام المركز للقبض على المجرم مع مراعاة عدم التعرض لمكاتب القنصلية وما تحويه من مستندات ومحفوظات.

هذا وتنص المادة (31) من اتفاقية 1963 على حرمة المباني القنصلية، حيث جاء فيها:

"1- تتمتع مباني القنصلية بالحرمة في الحدود المذكورة في هذه المادة.

2- لا يجوز لسلطات الدولة الموفد إليها أن تدخل في الجزء المخصص من مباني القنصلية لأعمال البعثة القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو من ينوبه أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، غير أنه يمكن

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 342-343.

Voir aussi-Genéviève GUYOMAR, *Consul (statut)*, op.cit, PP530-531.

افتراض وجود موافقة رئيس البعثة القنصلية في حالة حريق أو كارثة أخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية.

3- مع مراعاة الفقرة (02) من هذه المادة، فإن على الدولة الموفد إليها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير اللازمة والمناسبة لحماية مباني القنصلية ضد أي اقتحام أو إضرار بها، وكذا لمنع أي اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها.

4- يجب أن تكون مباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل النقل الخاصة بها محصنة ضد أي شكل من أشكال الاستيلاء لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة، وفي حالة ما يكون نزع الملكية ضروريا لمثل هذه الأغراض فيجب اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية ولدفع تعويض فوري ومناسب وفعال للدولة الموفدة.

ثانيا: حرمة الوثائق والمحفوظات القنصلية

تنص المادة (33) على أن: "يتمتع الأرشيف والوثائق¹ والمحفوظات القنصلية بالحصانة في أي وقت وفي أي مكان وجدت فيه".

وهذا الأمر ضروري لسير ممارسة المهام القنصلية، وتقدير هذه الحصانة معناه أن الوثائق والمحفوظات الخاصة بالبعثة تتمتع بالحصانة والحرمة في أي مكان، سواء وجدت داخل مقار البعثة أو خارجها (كأن يحملها أحد أعضاء البعثة ذاهبا أو راجعا إلى أو من مقرها، أو ينقلها في سيارة عند

¹ هناك فرق بين الأرشيف والوثائق، فالأول هو الأوراق التي هي في حوزة البعثة فعلا، ومراسلاتها التي تمت سابقا وغيرها من الأوراق المحفوظة (والأرشيف يعني كذلك المحفوظات)، أما الوثائق فتعني -فضلا عن ذلك- الأوراق التي لم يتم تسليمها فعلا للبعثة، والتي يجب حمايتها بطريقة تختلف عن المراسلات الخاصة بالأفراد العاديين.

إغلاق البعثة أو خارج مقرها أو دائرتها)، كذلك فإن الحصانة المقررة للوثائق والمحفوظات هي مستقبلية عن حصانة عضو البعثة الذي يحملها، وبمجرد توفر هذه الصفات يتعين على سلطات الدولة المستقبلية احترامها وصيانتها¹.

ثالثاً: حرية الاتصال وحرمة المراسلات القنصلية:

يقتضي قيام البعثة القنصلية بإدارة الشؤون القنصلية المكلفة بها، إحاطتها بحرية الاتصال، وصيانة حرمة مراسلاتها القنصلية، وهو ما أقرته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وذلك في نص المادة (35) التي جاء فيها:

1- على الدولة الموفد إليها أن تسمح وتؤمن حرية الاتصال للبعثة القنصلية في كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية، وللبعثة القنصلية -لدى اتصالها بحكومتها أو بالبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى للدولة الموفدة أيما وجدت- أن تستعمل كافة وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك حاملي الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والوسائل الرمزية، غير أنه لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب واستعمال محطة لا سلكية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها.

2- تتمتع المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بالحرمة، واصطلاح (المراسلات الرسمية) يعني كافة المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبأعمالها.

3- لا يجوز فتح أو حجز الحقيبة القنصلية، إلا أنه -إن كان لدى سلطات الدولة الموفد إليها أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحوي أشياء أخرى غير المراسلات أو الوثائق أو الأشياء المنصوص عليها في الفقرة (04) من هذه المادة- فيجوز لتلك السلطات أن تطلب فتح الحقيبة في حضورها بمعرفة مندوب

¹ أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 470.

مفوض من الدولة الموفدة، فإذا رفضت سلطات الدولة الموفدة ذلك تعاد الحقيبة إلى مصدرها.

الترتيب اللازم مع السلطات المحلية المختصة، يجوز للبعثة القنصلية أن توفد أحد أعضائها ليتسلم الحقيبة من قائد السفينة أو الطائرة مباشرة وبكل حرية.

رابعاً: المزايا المالية:

كانت المزايا المالية التي تمنح للبعثات القنصلية متروكة أصلاً لتقدير الدولة الموفد إليها، وتتقرر عادة على أساس المعاملة بالمثل، ما لم يكن هناك بينها وبين الدولة الموفدة اتفاق يفرض منح إعفاءات معينة لبعث كل منهما لدى الأخرى أو لأيهما¹.

هذا ونصت اتفاقية 1963 على الحد الأدنى للإعفاءات والمزايا المالية التي تلتزم الدولة الموفدة إليها بمنحها للبعثات القنصلية، وتشمل إعفاءات ضريبية خاصة بمقر البعثة وإعفاءات جمركية.

أ- الإعفاءات الضريبية: تنص المادة (32) من اتفاقية فيينا على ما يلي:

"1- تعفى مباني القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية "العامل"² إذا كانت ملكاً أو مؤجرة للدولة الموفدة أو لأي شخص يعمل لحسابها - من جميع الضرائب والرسوم أيا كانت أهلية أو بلدية أو محلية، بشرط ألا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة.

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 347.

² رئيس البعثة القنصلية العامل هو المسلكي المعين بهذه الصفة، وليس القنصل الفخري الذي يحكمه نظام خاص يتضمنه الباب الثالث من اتفاقية 1963.

2-الإعفاء الضريبي المذكور في الفقرة (01) من هذه المادة لا يطبق على هذه الضرائب والرسوم إذا كان تشريع الدولة الموفد إليها يفرض على الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو مع الشخص الذي يعمل لحسابها".

ب-الإعفاءات الجمركية: تنص المادة (50)/الفقرة (01) من اتفاقية 1963 على أن:

"تسمح الدولة الموفد إليها -مع مراعاة ما تقضي به القوانين واللوائح التي تتبعها- بإدخال الأشياء التالية، مع إعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الإضافية الأخرى، ما عدا رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة:

أ-الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية".

الفرع الثاني: حصانات ومزايا أعمال البعثة.

على الدولة الموفد إليها بصفة عامة أن تقدم للبعثات القنصلية كافة التسهيلات اللازمة لقيامها بإدارة شؤونها وتنفيذ مهامها على أحسن وجه¹. ويأتي في مقدمة هذه التسهيلات تيسير الحصول على المباني اللازمة لها، بل وعلى مساكن ملائمة لأعضائها إذا لزم الأمر، وقد جعلت الاتفاقية من ذلك واجبا على الدولة نصت عليه المادة (30).

هذا وتيسيرا لإدارة العلاقات القنصلية والشؤون المتعلقة برعايا الدولة الموفدة، يجب أن يتمكن الأعضاء القنصليون من الاتصال بهؤلاء الرعايا ومن مقابلتهم بحرية، كما يجب على السلطات المختصة في الدولة الموفد إليها في

¹ راجع نص المادة (28) من اتفاقية 1963.

حالة القبض على أحد هؤلاء الرعايا أو اعتقاله أو حجزه بأية صورة أن تخطر القنصلية التي يتبعها متى طلب ذلك.

ومن الحقوق الأخرى المعترف بها للموظفين القنصليين، الحق في زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة في السجن أو الاعتقال أو الحجز وفي التحدث والتراسل معه وفي الترتيب من ينوب عنه قانونا، ما لم يعترض هو على ذلك¹.

كما يحق لأعضاء البعثة القنصلية عند ممارستها لمهام وظائفهم أن يتصلوا بالسلطات المحلية المختصة في دائرة اختصاص القنصلية، كما أن لهم الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة الموفد إليها إذا كان ذلك مسموحا به وفي حدود ما تقضي به قوانين ولوائح وعرف هذه الدولة، أو حسب ما تقضي به الاتفاقات الدولية في هذا الصدد².

هذا ويحق للبعثة القنصلية استعمال علم الدولة الموفدة وشعارها الوطنيين³، كما يعفى الموظفون القنصليون وأعضاء الهيئة القنصليون الآخرون الذي يشغلون مناصب دائمة في القنصلية وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من جميع الالتزامات المتعلقة بتسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة المنصوص عليها في قوانين وأنظمة الدولة المستقبلية⁴.

¹ أنظر: علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص 349.

² راجع نص المادة (38) من اتفاقية 1963.

³ راجع نص المادة (29)/فقرة 1، 2 من اتفاقية 1963.

⁴ راجع نص المادة (36) من اتفاقية 1963.

الفرع الثالث: حصانات ومزايا الموظفين القنصليين.

يتمتع الموظفون القنصليون (العاملون) وفي باقي أعضاء البعثة القنصلية بجملة من الحصانات والتسهيلات والامتيازات نلخصها في الفقرات التالية:

أولا-حصانات الموظفين القنصليين العاملين:

تشمل حصانات الموظفين القنصليين العاملين (رئيس المركز القنصلي وباقي الأعضاء) ما يلي (حسب اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963):

1-حماية الأعضاء القنصليين: حيث يجب على الدولة الموفد إليها أن تعامل الأعضاء القنصليين بالاحترام اللازم لهم، وأن تتخذ كافة التدابير لمنع أي مساس بشخصهم أو حريتهم أو كرامتهم¹.

2-الحرية الشخصية للأعضاء القنصليين: فلا يجوز إلقاء القبض عليهم أو حبسهم احتياطيا إلا في حالة جناية خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة، وفيما عدا هذه الحالة الأخيرة، لا يجوز إخضاع الأعضاء القنصليين لأي نوع من الإجراءات التي تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي².

3-الإبلاغ عن القبض أو الحجز أو المقاضاة³.

4-الحصانة القضائية: حيث لا يخضع الأعضاء القنصليون وكذا المستخدمون لاختصاص السلطات القضائية أو الإدارية بالدولة الموفد إليها

¹ راجع نص المادة (40) من اتفاقية 1963.

² راجع نص المادة (41) من اتفاقية 1963.

³ راجع نص المادة (42) من اتفاقية نفسها.

فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها لمباشرة أعمالهم القنصلية، ويستثنى من هذه الأحكام، حالة الدعاوى المدنية الناجمة عن:

أ- عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلي أو مستخدم، ولم يكن قد أبرم هذا التعاقد -صراحة أو ضمناً- بصفته ممثلاً للدولة الموفدة.

ب- الدعاوى المدنية المرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نتج عن حادث في الدولة الموفد إليها سببته مركبة أو سفينة أو طائرة¹.

5- الالتزام بأداء الشهادة: حيث يجوز أن يطلب من أعضاء بعثة قنصلية الحضور للإدلاء بالشهادة أثناء سير الإجراءات القضائية أو الإدارية، ولا يمكن للموظفين القنصليين أو لأعضاء طاقم الخدمة أن يرفضوا تأدية الشهادة إلا في الأحوال التي تكون عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم، ولا بتقديم المكاتبات والمستندات الرسمية الخاصة بها -ويجوز الامتناع كذلك بوصفهم خبراء القانون الوطني لدولتهم، أما إذا رفض الموظف القنصلي الإدلاء بالشهادة فلا يمكن أن يتخذ إزاءه أي إجراء جبري أو جزئي، ولا يجوز للسلطة التي تطلب الإدلاء بالشهادة من موظف قنصلي، عرقلة هذا الأخير أثناء تأديته لمهامه، ويمكنها الحصول على الشهادة منه في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو قبول تقرير كتابي منه، كلما تيسر ذلك².

¹ راجع نص المادة (43) من اتفاقية نفسها.

² راجع نص المادة (44) من اتفاقية 1963، وأنظر لمزيد من تفاصيل هذه الحصانة، كلا من:

- عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 222 وما بعدها حتى ص 288.

- علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 353 وما بعدها حتى ص 256.

- Genéviere Guyomar, Consul, op, cit, P533.

هذا ونشير إلى أن الدولة الموفدة يجوز لها أن تتنازل عن الحصانات المذكورة آنفاً، بالنسبة لعضو من بعثتنا القنصلية، ويكون ذلك التنازل صريحاً في جميع الأحوال (إلا إذا رفع عضو أو موظف أو مستخدم قنصلي دعوى قضائية في موضوع يتمتع فيه بالحصانة القضائية، فلا يجوز له بعد ذلك أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب مضاد يرتبط مباشرة بدعواه الأصلية)، إضافة إلى ذلك يجب أن يبلغ هذا التنازل كتابة إلى الدولة الموفد إليها¹.

ثانياً- الإعفاءات المالية:

تشمل الإعفاءات المالية الممنوحة للموظفين القنصليين وفقاً لاتفاقية 1963 ما يلي:

1- الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الإقامة² التي تفرضها دولة الاستقبال.

2- الإعفاء من تراخيص العمل³.

3- الإعفاء من التأمين الاجتماعي للأعضاء القنصليين ولأفراد أسرهم.

4- الإعفاء بالنسبة لهم وبالنسبة لأفراد أسرهم من كافة الخدمات الشخصية والعامة أياً كانت طبيعتها، ومن الالتزامات العسكرية كتلك التي تتعلق بالاستيلاء والمساهمة في الجهود العسكرية وإيواء الجنود (المادة 52).

¹ راجع نص المادة (45) من اتفاقية 1963.

² راجع نص المادة (46) من اتفاقية نفسها.

³ راجع نص المادة (47) من اتفاقية نفسها.

5- في حالة وفاة أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته ممن يعيشون في كنفه، المساح بتصدير منقولات المتوفى فيما عدا تلك التي يكون قد حازها في الدولة الموفد إليها والتي يكون تصديرها محضورا وقت الوفاة (المادة 1/51)

6- الإعفاءات الضريبية: حيث يعفى الأعضاء والموظفون والمستخدمون القنصليون وكذا أفراد أسرهم الذي يعيشون في كنفهم، من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، الأهلية والمحلية والبلدية مع استثناء:

أ- الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات.
ب- الضرائب أو الرسوم على العقارات الخاصة الكائنة في أراضي الدولة الموفد إليها مع مراعاة أحكام المادة (32) –السالفة الذكر-.

ج- ضرائب التركات والأيلولة والإرث ورسوم نقل الملكية التي تفرضها الدولة الموفد إليها مع مراعاة الفقرة (ب) من المادة (49) –الحالية الذكر-.

د- الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص –بما في ذلك مكاسب رأس المال- التابعة في الدولة الموفد إليها، والضرائب على رأس المال المستثمر في مشروعات تجارية أو مالية في الدولة الموفد إليها.

هـ- الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل تأدية خدمات خاصة.
و- الرسوم القضائية ورسوم التسجيل والرهن والدمغة، مع مراعاة المادة (32)¹.

هذا ويعفى أعضاء طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها مقابل خدماتهم².

¹ راجع نص الفقرة (1) من المادة (49) من اتفاقية 1963.

² راجع نص الفقرة (2) من المادة نفسها.

الفرع الرابع: نظام الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل الفخريين¹.

ينطبق مفهوم الحصانات والامتيازات في هذه الفقرة مع المفاهيم المشار إليها في المبحث المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة وكذا البعثات القنصلية المسلحة، يتناول الباب الثالث من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 موضوع الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل بشكل مفصل، ويورد أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والمزايا والحصانات في نص المادة (58)، ويطبق عددا كبيرا من النصوص والقواعد المطبقة على الأعضاء القنصليين المسلحين (العاملين من نصون المواد (28)، (29)، (30)، (34)، (35)، (36)، (37)، (38)، (39)، والفقرة (3) من المادة (54)، الفقرتان (2) و(3) من المادة ر (55) هذه تطبق على البعثات القنصلية التي يرأس عضو قنصلي فخري، أما القواعد المطبقة على نظام الحصانات والامتيازات والتسهيلات الخاصة بهؤلاء القنصليين الفخريين فتنبص عليها المواد (59)، (60)، (61) و(62) من اتفاقية 1963، كما تطبق في هذا المجال أيضا المادتان (42)، (43) و(44/ف1) ضف إلى ذلك نصوص المواد (63)، (64)، (65)، (66) و(67).

هذا ونشير إلى أن المزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لا تمنح لأسرة العضو القنصلي الفخري أو الموظف القنصلي الذي يعمل في بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري، كما لا يسمح بتبادل الحقائق

¹ راجع الباب الثالث من اتفاقية 1963.

القنصلية بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان فخريان في بلديتين مختلفتين إلا بعد موافقة الدولتين الموفد إليهما المعنيتين¹.

المبحث الثالث: البعثات الخاصة

سندرس في هذا المبحث، الأسلوب الأكثر قدما في إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية على الصعيد الخارجي، ألا وهي "البعثات الخاصة"، كانت هي الوجه الأبرز والأوحد للبعثات الخارجية بشكل عام قبل ظهور ما يسمى بالبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الدائمة.

هذا ورغم قدم هذا الأسلوب في إدارة النشاط الدبلوماسي، فإنه يعد موضوعا حديثا، حي لم يتطرق إليه الفقهاء إلا مؤخرا في النصف الثاني من القرن العشرين، عندما ورد ذكره لأول مرة في اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة (اللجنة القانونية) عام 1960، كما بثته لجنة القانون الدولي (C.D.I) لأول مرة أيضا في دورتها المنعقدة في عام 1963 وتتابع من ثم دراسته إلى أن صدرت بتاريخ 16 كانون الأول (ديسمبر) 1969 اتفاقية البعثات الخاصة، التي نستند إلى أحكامها من شرح هذا الموضوع الهام الذي أخذ يحتل مكانا مرموقا في إدارة النشاط الخارجي للدولة².

¹ راجع نص الفقرتين (3) و(4) من المادة (58) من اتفاقية 1963.

² راجع في مجال تقنين قواعد البعثات الخاصة للأمن:

- جمال موسى بدر، مقالة بعنوان: البعثات الخاصة في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 22، سنة 1966، ص 191 وما بعدها.
- سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 525.
- ناظم عبد الواحد الجاسور، المرجع السابق، ص 447 وما بعدها حتى ص 450.
- محمود خلف، المرجع السابق، ص ص 227-228.

- Jeau SALMON, *OP.CIT*, P681 ets

- Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, DELTA. LGDJ 5^{ème} édition, 1994, P716.

ولدراسة هذا الموضوع، اقترحنا تناول المركز القانوني للبعثات الخاصة في (المطلب الأول)، وفي (المطلب الثاني) ومراعاة منا للطالع الخاص لمهام وظائف البعثات الخاصة وكيفية انتهائها، تتناول فيه مهام البعثات الخاصة وانتهائها، أما في (المطلب الثالث)، سوف نتطرق للحصانات والامتيازات المقررة للبعثة الخاصة. وأخيرا سنتطرق إلى الدبلوماسية الخاصة فيما يجرى عليه العمل في الجزائر (المطلب الرابع).

المطلب الأول: المركز القانوني للبعثات الخاصة.

إن دراسة المركز القانوني للبعثات الخاصة باعتبارها أحد أهم الأوجه للممارسة والإدارة الدبلوماسية تفرض علينا معالجة النقاط التالية:

تعريف البعثة الخاصة وخصائصها (في الفرع الأول).

نطاق شمول البعثة الخاصة وتكوينها (في الفرع الثاني).

إيفاد وقبول واعتماد البعثة الخاصة (وهذا في الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف البعثة الخاصة وخصائصها.

أولا-تعريف البعثة الخاصة:

يطلق تعبير "البعثة الخاصة" على بعثة رسمية من ممثلي دولة توفدهم إلى دول أخرى بغرض القيام بمهمة معينة، كما يطلق أيضا ذلك التعبير على المبعوث المتجول الذي يقوم في الدولة التي يقصدها بمهام خاصة لحساب دولته¹.

¹ هذا التعريف حسب: جمال موسى بدر، في المرجع السابق، ص182، هو الذي انتهت إليه لجنة القانون الدولي التابعة لهيئة الأمم المتحدة في دراستها لموضوع البعثات الخاصة.

وقد نصت اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969 في مادتها الأولى/ف1 على أنه "يقصد من عبارة البعثات الخاصة، بعثة مؤقتة تمثل الدولة، وتوفدها دولة إلى دولة أخرى بموافقة هذه الأخيرة لتعالج معها قضايا خاصة أو لتؤدي لديها مهمة محدودة".

ثانيا- خصائص البعثة الخاصة:

من خلال استقراءنا لفحوى نص المادة الأولى /الفقرة 01 من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969، نستخلص الخصائص المميزة للبعثة الخاصة هي:

أ- أن تكون موفد من دولة إلى دولة: فالبعثة الخاصة بالمعني الذي يعالجها به القانون الدولي العام لا تكون إلا على مستوى العلاقات بين الدول، وهي أداة من أدوات التعامل الدبلوماسي بين السیادات الوطنية المختلفة، ولذلك فكل بعثة ليست لها صفة تمثيل دولة موفدة لدى دولة أخرى.

لا تدخل تحت هذا التعريف السابق، ونستطيع القول بأنها تعامل معاملة البعثات الدبلوماسية الدائمة، "ولذلك تميز لها عن الوفود واللجان الأخرى التي ورغم أنها مكونة من موظفين سامين حكوميين إلا أنهم لا يمثلون دولهم¹، هذا ونظرا لزيادة تعقيدات.

الحياة الدولية بين الدول في شتى المجالات، نجد أنه تعددت اجتماعات وفود دولتين أو أكثر والذين يقومون بمهامهم دون صفة تمثيلية².

¹ أنظر كلا من: محمود خلف، المرجع السابق، ص229.

- جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص183.

- علي صادق أبوهيف، المرجع السابق، ص432.

² أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص299.

وعليه نستثني من جهة، الوفود المرسلة من قبل حزب سياسي أو حركة قومية للاتصال بدولة معينة، أو الوفود الحكومية المرسلة للاتصال بأحزاب سياسية أو حركات قومية أو ممثلي ثورة أهلية، ومن جهة أخرى نستثني الوفود ذات المهمة الدائمة أي غير المؤقتة (كالمكاتب التجارية ومكاتب المساعدة الاقتصادية... إلخ)¹.

ب- ضرورة تخصيص المهمة: لعل هذه الخصيصة هي أول ما يستحضره الذهن من خصائص البعثات الخاصة، فالذي يميز البعثة الخاصة عن البعثة الدبلوماسية الدائمة أن الثانية تتولى مجموع العلاقات بين الدول المعتمدة والدول المعتمدة لديها دون تقييد أو حصر، بينما الأولى لا تتولى إلا مهمة معينة بالذات هي التي دعت إلى إيفادها وتبأديتها ينتهي دور البعثة الخاصة².

هذا ونشير إلى أن المهام التي يعهد بها إلى البعثات الخاصة لا يجوز الخروج عنها.

- كنتيجة لمبدأ الاتفاق- إلا بالاتفاق بين الدولتين على ذلك التجاوز وعلى النطاق الجديد الذي تمتد إليه مهمة البعثة، وكذلك نستنتج أن تفسير الغرض من إيفاد البعثة الخاصة يكون تفسيراً ضيقاً لا مجال فيه للتوسيع من نطاق مهمتها عن طريق القياس أو التأويل.

ج- مهمة البعثة الخاصة مؤقتة: ينبغي أن تحدد المدة التي يتم فيها أداء المهام المحددة للبعثة الخاصة، فإذا غاب عنصر التحديد الزمني لمهام البعثة

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 527.

² راجع نص المادة (03) من الاتفاقية، حيث توجب الاتفاق مسبقاً على موضوع.

الخاصة، فإنها لا تدخل ضمن المدلول الذي تعنيه البعثة الخاصة رغم أنها تمارس مهاماً محددة مسبقاً.

وعلى ذلك فإن من البعثات الدبلوماسية الدائمة ما لا يتولى سوى مهمة خاصة، معينة ومع ذلك لا تعتبر من البعثات الخاصة بالمفهوم الذي استقر في القانون الدولي بل تعتبر بعثة دائمة¹. ونشير إلى أنه يجوز إيفاد بعثات خاصة حتى في وجود بعثات دبلوماسية دائمة أو بعثة قنصلية بين البلدين (المادة 07)، وحتى إذا كانت تلك العلاقات مقطوعة بينهما.

د- أن تكون مهمتها من طبيعة مهام البعثات الدبلوماسية:

إن المهام المحددة للبعثات الدبلوماسية الدائمة في نص المادة (03) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 يتسع لكثير من ألوان النشاط الذي يصح أن يعهد بها إلى بعثة خاصة، ومن المسلم به الآن أن البعثة الخاصة لا يلزم أن تكون ذات صبغة سياسية بحتة، بل إن من البعثات الخاصة ما يغلب على مهمتها الطابع الفني ولا يحول ذلك دون اعتبارها داخلة في تعريف البعثات الدبلوماسية الخاصة وذلك لأن الصيغة السياسية موجودة في كل علاقة بين دولتين على تفاوت في ظهورها باختلاف نوع مهمة البعثة على أن البعثات الخاصة الفنية تعمل هي أيضاً في إطار العلاقات بين سياستين وطنيتين ولها لذلك حظ من تمثيل الدولة الموفدة لدى الدولة الموفد إليها².

¹ نجد في الحياة الدولية المعاصرة بعثات من هذا النوع، فكل من بولندا ويوغسلافيا (سابقاً) تتبادل بعثات دائمة لتنسيق التعاون الاقتصادي والفني بين الدولتين، وهي ليست خاصة بالمعنى الصحيح رغم تخصيص مهمتها ورغم وجودها متميزة عن بعثات الدبلوماسي العادية.

² أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص 184.

هـ-يجوز للبعثة الخاصة القيام بمهام متتابعة لدى دولتين أو أكثر بعد الحصول على موافقتها (المادة 04 من الاتفاقية)، وإنما تقضي المجاملة الدولية بعدم إفاد نفس البعثة إلى دولتين عدوتين، ما لم تتعلق بالتوسط بينهما لحل النزاع القائم أو لتسوية الحدود... إلخ¹.

الفرع الثاني: نطاق شمول البعثة الخاصة وتكوينها.

أولاً: نطاق شمول البعثة الخاصة.

تشمل البعثات الخاصة بمقتضى التعريف السابق البعثات غير الدائمة ومنها².

أ- الوفود التي ترافق سفراء الدول إلى اجتماعات القمة.

ب- رؤساء الحكومات ووزراء الدولة الموفدين لإجراءات مباحثات هامة.

ج- السفراء المتحولون (Itinérants)، أو المندوبون الشخصيون لرؤساء الدول الموفدون بمهمة خاصة، أو لطلب الرأي والمشورة أو لطلب الدعم والمؤازرة، أو لوضع الأسس الأولية لاتفاق ما... إلخ.

د- السفراء أو الوفود المرسلة لوضع أسس مختلف المعاهدات السياسية أو الاقتصادية، أو لمعالجة موضوع طارئ، أو لإجراء مباحثات أولية تمهيدا للدخول في مفاوضات رسمية.

هـ- السفراء ووزراء الدولة الموفدون للقيام بحملة دبلوماسية.

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 527-528.

² أنظر: سموحي فوق العادة، نفس المرجع، ص 526.

و- الوفود المراسمية المكلفة بتمثيل الدولة في حفلة رسمية هامة، كذكرى الاستقلال أو حفلات زواج الملوك، أو الحفلات ذات الطابع التاريخي، أو حفلات تشييع رؤساء الدول والشخصيات العالمية....إلخ.

ز- الوفود الثقافية أو التجارية أو الفنية المكلفة بمهمة مؤقتة: كحضور أسبوع ثقافي، أو افتتاح جناح في معرض دولي، أو التحقيق في حادث، أو عقد صفقة تجارية ك شراء أسلحة أو مواد غذائية أو....إلخ.

ثانيا: تكوين البعثة الخاصة.

بداية نشير إلى أننا نستطيع أن نحدد صنفين من البعثات الخاصة وذلك على أساس معيار تكوين أو تشكيل البعثة الخاصة، وهذين الصنفين هما:

أ-بعثات جماعية: هذه البعثات مشكلة من أكثر من عضو، وبديهي أن الدولة الموفدة هي التي تتولى تشكيل بعثتها، وهي التي تعهد برئاسة البعثة إلى أحد أعضائها، وليس هناك قواعد متعلقة بعدد أعضاء البعثة الخاصة، وغالبا ما تحدد هذا العدد الضرورات العملية وطبيعة المهام المعهود بها إلى البعثة الخاصة، والأمر الذي يحدث عمليا، هو أن يحدد الاتفاق المبرم بين الدولتين على إبقاء البعثة وقبولها عدد الأعضاء الذين تتشكل منهم البعثة الخاصة¹.

هذا وينبغي تحاشي أن يعهد لرئيس البعثة الدائمة للدولة الموفدة لدى الدولة الموفد إليها برئاسة البعثة الخاصة إلا إذا تعلق الأمر ببعثات مراسم معينة ومجاملات، وذلك لسببين هما: الأول هو أن الصفة الفنية لمعظم البعثات الخاصة تتطلب صفات قد لا تتوفر في رئيس البعثة الدائمة، والسبب

¹ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص188.

الثاني تجنب تأثر مجموع العلاقات بين الدولتين بما قد يتسبب عن مباحثات البعثة الخاصة من توتر أو ما قد تؤول إليه مهمتها من فشل.

ب-مبعوثون أفراد: وهم غالبا من كبار رجال الدولة الموفدة تبعث بأحدهم إلى دولة معينة أو إلى مجموعة من الدول لغرض محدد، غالبا ما يكون من نوع المحادثات السياسية الاستطلاعية تمهيدا لعقد اتفاق دولي أو لحل مشكلة قائمة بين الدولة الموفدة والدولة أو الدول الموفد إليها، وقد انتشرت ظاهرة استخدام المبعوثين الأفراد في أمثال هذه المهام حتى أنشأت بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية المتحدة وظائف دائمة لسفراء متجولين (ambassadors at large). الخروج عنها يبعث بهم في بعثات دبلوماسية خاصة إلى الدول الأخرى كلما دعت الحاجة¹.

ونشير إلى أن اتفاقية البعثات الخاصة قد أكدت على كامل الحركة للدولية الموفدة بتعيين وتشكيل أعضاء بعثتها الخاصة، والبعثة الخاصة -كما أشرنا- تمكين أن تتكون من ممثل واحد أو أكثر للدولة الموفدة التي يجوز لها تعيين رئيس من بينهم، بالإضافة إلى أنه يجوز أن تضم البعثة أيضا أعضاء ليس لهم صفة تمثيلية، كالخبراء والمساعدين والمستشارين، وفي حالة البعثات الهامة جدا أو البعثات المكلفة بمهمة تتطلب إقامة طويلة في الدولة المستقبلة فيجوز للبعثة الخاصة أن تضم إليها أشخاصا إداريين وفنيين بالإضافة للعاملين في الخدمة (المادة 9، بند 1 و2)².

¹ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص 188.

² أنظر: -محمود خلف، المرجع السابق، ص 229.

-زايد عبيد الله مصباح، الدبلوماسية، دار الجيل ودار الزواد، بيروت، بدون سنة طبع، ص 81.

-أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 269.

ويجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة بتكوين البعثة الخاصة وبأية تغييرات لاحقة، وكذلك بإخطارها بالوصول والمغادرة النهائية لأعضاء البعثة (المادة 11 - إخطارات).

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المستقبلة ودون إبداء الأسباب، رفض قبول أي شخص كعضو في البعثة باعتباره غير مرغوب فيه (personanongrata)، أو غير مقبول، ويجب أن يكون أعضاء البعثة الخاصة من جنسية الدولة المرسلة، ولا يجوز أن يكونوا من رعايا دولة ثالثة أو من مواطني الدولة المستقبلة إلا بموافقة هذه الأخيرة.

كما نشير أنه يجوز -وعلى غرار التمثيل الدبلوماسي الدائم- ممارسة التمثيل الدبلوماسي الخاص أو المؤقت بأوجه عدة مثل: التمثيل المزدوج (أي بعثة خاصة إلى دولتين أو أكثر بشرط إعلام كل دولة مستقبلة عند الحصول على موافقتها عند إرسال البعثة إليها).

وكذلك يمكن لدولتين أو أكثر إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى من أجل معالجة مسألة ذات أهمية مشتركة باتفاق تلك الدول جميعاً، (أي التمثيل العام)¹.

الفرع الثالث: إيفاد وقبول واعتماد البعثة الخاصة.

أولاً- إيفاد وقبول البعثة الخاصة:

بداية يطرح التساؤل الآتي: "هل ثمة حق للدول يقضي بإيفاد بعثات خاصة، وواجب آخر يقضي بقبولها؟". القاعدة تقول أن لا حق هناك من هذا القبيل ولا واجب، وهو ما قرره المادة الثانية (02) من اتفاقية فيينا للعلاقات

¹ أنظر: أبو الوفاء، المرجع السابق، ص ص 269-270.

الدبلوماسية 1961، حيث أن التمثيل الدبلوماسي لا ينشأ إلا بالرضا المتبادل بين دولتين ترغبان في تبادله، ومن باب أولى يكون هذا هو حكم البعثات الخاصة المحدودة المدة والغرض¹.

على أنه إذا أبدت إحدى الدول رغبتها في إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى، ولم تكن هذه الأخيرة راغبة في استقبال هذه البعثة، فإن مقتضى المجالات الدولية أن لا يجيء الرفض في صورة مباشرة، بل تقوم الدولة المقترحة عليها بإبداء أعذار يحول دون استقبال البعثة في الوقت المطلوب إيفادها فيه أو تقدم في الموضوع الذي ينصب عليه غرض البعثة مقترحات في شأنها جعل إيفاد البعثة غير مجد، أو غير ذلك من الأساليب التي تحقق غرضها دون إحراج الدولة الراغبة في إيفاد البعثة الخاصة².

غير أن هناك رأي فقهي - غير مسلم به- يأخذ بوجود التزام بقبول البعثة الخاصة إذا كانت هناك علاقات دبلوماسية دائمة بين الدولة الموفدة والموفد لديها.

ثانياً: اعتماد البعثة الخاصة وكتاب الاعتماد.

يختلف مبدأ اعتماد البعثة الخاصة عن مبدأ قبول إيفادها، وعادة يكون تعيين أشخاص أعضاء البعثة لاحقاً للاتفاق بين الدولتين على إيفادها واستقبالها، والرأي الراجح بالنسبة للبعثات الخاصة أنه لا داعي لاعتماد أعضائها بشكل صريح من قبل الدولة الموفد إليها، بل يكفي أن تخطر هذه الدولة من قبل الدولة الموفدة بتشكيل البعثة الخاصة أو بشخص المندوب

¹ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص 194.

² نفس المرجع، ص 194.

الفرد، مع احتفاظ الدولة الموفد إليها بحق رفض الاعتماد واعتبار هذا المندوب شخصا غير مرغوب فيه، وبهذا لا يتعين عليه الاستمرار في مهمته، ويجب على دولته سحبه من هذه البعثة (المادة 12 من الاتفاقية).

وفيما يتعلق بكتاب اعتماد البعثة الخاصة، نشير إلى أنه وباستثناء بعثات المراسم والمجاملات ذات الصيغة البروتوكولية البحتة، يصح أن يصدر كتاب اعتماد البعثة الخاصة من رئيس الدولة الموفدة أو من رئيس حكومتها أو من وزير خارجيتها على السواء، بخلاف البعثات الدائمة التي يصدر كتاب اعتمادها من رئيس الدولة المعتمدة وتوجه إلى رئيس الدولة المعتمد لديها¹.

كذلك يصح أن يكون كتاب اعتماد البعثة الخاصة جماعيا شاملا لأعضاء البعثة أو موجه لجميع الدول التي سيزورها المبعوث المتجول، كما أنه ليس من الضروري تقديم أعضاء البعثة الخاصة لكتاب اعتمادهم قبل شروعهم أو شروع البعثة في مهمتها، بل يجوز أن لا يحتاج الأمر إلى تقديم تلك الأوراق إلا عند ضرورة إثبات صفة البعثة في إلزام الدولة الموفدة بالاتفاق الذي يبرم في نهاية مهمة البعثة الخاصة، وفي كل هذه المراحل والإجراءات تختلف قواعد البعثات الخاصة عن قواعد البعثات الدائمة².

المطلب الثاني: مهام البعثات الخاصة انتهائها.

سنتطرق في هذا المطلب إلى الجانب العلمي من وجود البعثة الخاصة كهيئة أو جهاز خارجي لإدارة النشاط الدبلوماسي والقنصلي، وفي هذا الإطار سنقوم بإدراج الفروع التالية ضمن هذا المطلب كالتالي:

¹ نفس المرجع، ص 197.

² نفس المرجع، ص 197.

- طبيعة مهام البعثة الخاصة (الفرع الأول).
- نشاطات البعثة الخاصة في إطار الإدارة الدبلوماسية (الفرع الثاني).
- بداية وانتهاء مهام البعثة الخاصة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: طبيعة مهام البعثة الخاصة.

رأينا في المطلب الأول أن مهمة البعثة الخاصة تختلف عن مهام البعثة الدبلوماسية الدائمة في مجال التحديد الزمني والتحديد الموضوعي، وعندما نتكلم هنا عن طبيعة مهام البعثة الخاصة، فإننا نقصد بالذات الجانب الموضوعي وليس الزمني.

فنظرا لطبيعة البعثة الخاصة في حد ذاتها، تكون غير مؤهلة للقيام بمهام البعثة الدبلوماسية الدائمة، وفي أغلبية الأحيان تقتصر البعثة الخاصة على القيام بمهمة واحدة تحدد باتفاق مسبق بين الدولتين المعنيتين (المادة 03)، والمهمات الأكثر شيوعا لا تخرج على أحد النوعين التاليين:

أولا: المهمة التفاوضية.

وتختلف طبيعتها باختلاف المهمة المكلفة بها سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم ثقافية أم عسكرية... إلخ، وصلاحيات البعثة الخاصة ممكن أن تكون متعددة، فتمتد صلاحياتها من مباشرة الاتصالات الرسمية لبحث قضية معينة حتى وضع اللمسات الأخيرة على مشروع محضر الاتفاقية أو المعاهدة أو التوقيع على معاهدة دولية هامة، ولكن في هذه الحالة الأخيرة، فمن الشائع أن يعرض مشروع المحضر الذي يتوصل عليه الجانبان على حكومتهما للموافقة عليه قبل التوقيع¹.

¹ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 301-302.

ثانيا: المهمة التمثيلية

وهي المهمة التي تقوم بها البعثة الخاصة لتمثيل دولتها بالمشاركة في الاحتفالات أو المراسيم في الدولة المستقبلية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أننا نستطيع وفقا لمعطيات معينة، تصنيف البعثات الخاصة من حيث طبيعتها وصفتها إلى الصنفين التاليين¹:

أ-بعثات ذات صفة تمثيلية: وهي التي تقوم بتمثيل رئيس الدولة لدى رئيس الدولة الموفد إليها، وينقل إرادة أحدهم إلى الآخر، فهي لذلك تتضمن معنى النيابة عن الموفد لدى الموفد إليه وهي نوعان:

1-بعثات المراسم والمجاملة التي توفد في مناسبات الوفاة والزواج أو في المناسبات الوطنية أو في تلك المتعلقة برئيس الدولة أو في المناسبات الشخصية المتعلقة بالأسرة الحاكمة في الملكيات.

2-الممثلون الشخصيون لرؤساء الدول لدى رؤساء الدول الأخرى، وهؤلاء مهمتهم سياسة بحتة، فهم يعبرون عن آراء رئيس الدولة الموفد إليها ويقومون بدور "ضابط الاتصال" بينهما بطريقة مباشرة لها من الفعالية ما لا يتوفر في الطرق الدبلوماسية المعتادة.

ب-بعثات ذات صفة وظيفية: وهي المنظور فيها أولا وأساسا إلى المهمة العملية التي تتولاها في الدولة الموفد لديها، وهي غالبا مهمة فنية يغلب عليها الطابع التقني العملي لا السياسي، ويكون الهدف الأول للبعثة حسن أداء تلك المهمة والبلوغ بها إلى مرتبة النجاح، ويكون لهذا الهدف العملي المتعلق بوظيفة البعثة الصادرة على تمثيلها دولتها، وهذه البعثات ذات الصفة الوظيفية قد تكون

¹ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص ص 189-190.

الغرض منها الوصول إلى اتفاق دولي في مجال تغلب عليه الصفة الفنية، وقد يكون الغرض تنفيذ اتفاق دولي سابق مثل بعثات تخطيط الحدود وبعثات التعاون الاقتصادي أو الفني أو التجاري...إلخ.

الفرع الثاني: نشاطات البعثة الخاصة في إطار الإدارة الدبلوماسية.

نظرا لتشابه النشاط التمثيلي للبعثة الخاصة بالبعثة الدائمة -نرى أنه ليس من الضروري أن نشرحه- بل نكتفي ببيان الاختلاف فيما يتعلق بالقواعد المنظمة للأسبقية، حيث أنه إذا اجتمعت بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليم الدولة المستقبلية أو في إقليم دولة ثالثة، تتقرر الأسبقية بينهما في حالة عدم وجود اتفاق خاص وفقا لترتيب أسماء الدول الأبجدي المعتمد في نظام المراسم (البروتوكول) للدولة المستقبلية (المادة 16)، وعليه فإنه من غير المعقول محاولة اتباع قواعد الأقدمية المطبقة بشأن البعثات الدبلوماسية الدائمة، بسبب أن الأصل في البعثات الخاصة التمثيلية أن تصل في نفس الوقت¹.

أما بخصوص إدارة النشاط التفاوضي، فيتم في غالبية الأحيان اتباع التفاوض الشفوية، ويكلل بإصدار (مشروع محضر اجتماع)، وفي حالات قليلة تتبع طريقة المفاوضة الخطية، ويتم إيصال المراسلات الخطية إما بواسطة البعثة الدائمة للدولة الموفدة إن وجدت، أو بأن يقوم رئيس البعثة بالتعامل المباشر مع الدولة المستضيفة مستعملا المذكرة الموقعة².

¹ راجع مسألة الأسبقية بين البعثات الخاصة، المادة 16 من الاتفاقية/ف(1)، ف(2)، ف(3).

وأنظر أيضا: - محمود خلف، المرجع السابق، ص 302.

- عدنان البكري، المرجع السابق، ص 187.

² أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص ص 302-303.

كما أنه من الشائع في الممارسة بأن تقوم البعثة الخاصة بالاتصال المباشر مع أجهزة متخصصة أخرى للدول المستقبلية غير وزارة الشؤون الخارجية، آخذين بعين الاعتبار الصفة المحددة لمهامها وتخصصاتها¹، والحقيقة أن هذا الاتصال المباشر يكون دائما مشروطا بالاتفاق المسبق بين الدولتين بالإضافة إلى أنه في غالبية الأحيان يشارك موظف ذو مرتبة عليا من وزارة الخارجية للدولة المستقبلية في المفاوضات.

الفرع الثالث: بداية وانتهاء مهام البعثة الخاصة.

أولا: مباشرة البعثة لمهامها.

تباشر البعثة الخاصة مهامها فور اتصالها بوزارة الشؤون الخارجية أو بالوزارة المتفق عليها، سواء أقدمت لها فورا كتاب الاعتماد أو كتاب التفويض الذي تحمله أو لم تقدمه²، الأمر الذي يميز البعثة الخاصة عن البعثة الدبلوماسية الدائمة في مسألة بداية المهام وممارستها، هذا وتنحصر علاقات البعثة الخاصة في الدولة المستقبلية بوزارة الخارجية مباشرة والتي تؤمن لها عند اللزوم اتصالاتها مع الوزارات أو الإدارات الأخرى، كما أشرنا في الفرع السالف.

ثانيا: انتهاء مهام البعثة الخاصة:

تنتهي وظائف البعثة الخاصة لأسباب كثيرة³ أهمها ما يلي:

1- إذا اتفقت على ذلك الدولتان المعنيتان.

2- إذا أنجزت البعثة مهمتها المحددة.

¹ راجع نص المادة 15 من الاتفاقية.

² راجع نص المادة 13 من الاتفاقية.

³ راجع نص المادة 20 من الاتفاقية.

- 3- إذا انقضت المدة المحددة للبعثة ما لم يتم مدّها صراحة.
- 4- إذا أرسلت الدولة الموفدة إخطارا بانتهاء وظائف البعثة أو باستدعائها.
- 5- إذا أرسلت الدولة المستقبلية إخطارا بأنها تعتبر وظائف البعثة منتهية.
- 6- لا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بذاته إلى انتهاء مهمة البعثات الخاصة الموجودة فعلا.

هذا وإذا انتهت وظائف البعثة الخاصة، لأي سبب من الأسباب، يتعين على الدولة المستقبلية احترام وحماية دار البعثة ما بقية مخصصة لها فضلا عن حماية أموالها ومحفوظاتها، على أنه يجب على الدولة المرسلّة سحب أموال البعثة ومحفوظاتها خلال فترة معقولة من الزمن. وإذا حدث قطع للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدولتين المعنيتين وأنهى على أثره أيضا وظائف البعثة الخاصة، فيجوز للدولة المرسلّة أن تعهد، حتى في حالة النزاع المسلح بحراسة أموال البعثة ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلية¹.

المطلب الثالث: حصانات البعثة الخاصة وامتيازاتها.

مثلا أشرنا سلفا، فإن أي بعثة خارجية موفدة لأجل مهام دبلوماسية أو قنصلية، قد أحاطها القانون الدولي بجملة من الحصانات والامتيازات وذلك على أساس حسن سير عمل هذه البعثات من جهة، واحتراما وحماية لدولة الإيفاد ومنها لأفراد هذه البعثات من جهة أخرى ومنه ستكون دراستنا لجملة هاته الحصانات والامتيازات كما يلي:

¹ أنظر: أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 268.

الفرع الأول: حصانات وامتيازات المقر والمحفوظات.

أ-تعفي مكاتب البعثة الخاصة من الضرائب والرسوم الإقليمية المحلية إلا ما كان منها لأداء خدمات معينة مثل أجور الماء والكهرباء التلفون وجمع القمامة... إلخ¹.

ب-تتمتع مكاتب البعثة الخاصة بحرمة. فلا يجوز لوكلاء الدولة المضيفة الدخول لتلك المكاتب إلا بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة المرسلة إذا تطلب الأمر، ويمكن افتراض القبول في حالة نشوب حريق أو في حالات الطوارئ الأخرى التي يمكن أن تهدد السلامة العامة بصورة جدية وبشرط تعذر الحصول على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدائمة صراحة².

هذا وتشمل حرمة مكاتب البعثة الخاصة، سجلات ووثائق ومراسلات البعثة في كل زمان ومكان، وهذا يعني امتداد الحرمة إلى السجلات والوثائق والمراسلات حتى لو وجدت خارج مكاتب البعثة، على أن تحمل علامات ظاهرة تميزها³.

كما أن الحرمة تعني كذلك عدم جواز الإطلاع على الوثائق والمراسلات أو العبث بها أو إتلافها أو تصويرها أو استنساخها، أو كل ما يكشف عن فحواها من قبل وكلاء وسلطات الدولة المستقبلة⁴.

¹ راجع نص المادة (24) فقرة 01 من الاتفاقية.

² راجع نص المادة 25 فقرة 01 من الاتفاقية.

³ راجع نص المادة 26 من الاتفاقية.

⁴ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 188.

ج- حرية الاتصال، حيث تتمتع البعثة الخاصة بحرية الاتصال مع حكومتها ومع بعثتها الدبلوماسية الدائمة ومع قنصليتها في الدولة المستقبلية، ومع البعثات الخاصة الأخرى الموجودة في الدولة نفسها ومع فروع البعثة إن كان لها أكثر من مكتب، ويقع على عاتق الدولة واجب حماية هذه الحرية، وتشمل ممارسة حرية الاتصال حق البعثة الخاصة باستخدام جميع الرسائل المألوفة ضمن ذلك حق استخدام حامل البريد والمواصلات بالرموز والشفرة، ومع ذلك فلا يجوز للبعثة الخاصة نصب واستعمال المراسلات اللاسلكية إلا بموافقة الدولة المستقبلية¹.

الفرع الثاني: حصانات وامتيازات أعضاء البعثة الخاصة.

أ- الحرمة الشخصية، وتشمل عدم تعرض الأعضاء لأي نوع من أنواع التوقيف أو الحجز، وعلى الدولة المستقبلية أن تعاملهم بالاحترام اللازم، وعليها أن تتخذ كل الإجراءات الكفيلة بمنع الهجوم على أشخاصهم، وإيقاع الأذى بهم والتعرض لحرمتهم أو الإنقاص من كرامتهم².

هذا وتتمتع محلات سكن أعضاء البعثة الخاصة بالحماية أنفسهما التي تتمتع بها مقرات مكاتب البعثة³، ولا يشترط أن تقع محلات السكن الخاصة في نيابة معينة لكي تتمتع بالحماية، بل تمتد الحماية إلى كل أنواع السكن الذي يختاره أعضاء البعثة الخاصة فرادى وجماعات مثل غرف الفنادق والشقق السكنية وحتى الغرف المستأجرة في بيوت الضيافة، أو حتى

¹ راجع نص المادة 28 من الاتفاقية.

² راجع نص المادة 29 من الاتفاقية.

³ راجع نص المادة 30 من الاتفاقية.

لو كانوا ضيوفا على الدولة المستقبلية يسكنون في دور ضيافتها الحكومية أو المستأجرة¹.

ب- الحصانة من الاختصاص المحلي، حيث يتمتع أعضاء البعثة الخاصة بالحصانة من الاختصاص الجنائي للدولة المستقبلية بالشروط والإجراءات نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذه الحصانة كما هو واضح من مقارنة نص الفقرة 01 من المادة (31) من اتفاقية البعثات الخاصة بالفقرة 01 من المادة (31) من اتفاقية فيينا 1961².

هذا ويتمتعون -كقاعدة عامة- بالحصانة من الاختصاص المدني والإداري للدولة المستقبلية على النهج نفسه الذي سارت عليه اتفاقية فيينا الدبلوماسية 1961، والاستثناء الوحيد هو عدم شمولهم بالحصانة. من القضاء المدني ضد الإدعاء بدافع التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث السيارات التي يقودونها خارج نطاق أدائهم لوظيفتهم الرسمية في البعثة الخاصة³، وهذا الاستثناء من الحصانة من الاختصاص المدني في حالة حوادث التسيير لا وجود له في الحصانات الدبلوماسية للبعثة الدائمة.

ج- الإعفاء من الخضوع لتشريع الضمان الاجتماعي، ويخضع هذا الإعفاء للقواعد والشروط نفسها التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة لتمتع الدبلوماسيين بالإعفاء نفسه⁴.

¹ أنظر: عدنان بكري، المرجع السابق، ص 189.

² راجع الفرع الثاني من المطلب الثالث من مبحث البعثات الدبلوماسية الدائمة السالف الدراسة.

³ راجع المادة (31) فقرة (02) بند (د) من الاتفاقية.

⁴ راجع بالمقارنة، المادة (32) الفقرة (03) من اتفاقية البعثات الخاصة بالمادة (33) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

د-الإعفاء من الرسوم والضرائب. حيث يعفى أعضاء البعثة الخاصة في الدولة المستقبلية في جميع الرسوم والضرائب الشخصية بالشروط والقواعد نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذا الإعفاء¹.

هـ-الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش، إن إعفاء البعثة الخاصة من دفع الرسوم الجمركية ليس مطاقاً، فللدولة المستقبلية الحق في تشريع القوانين التي تقيد الإعفاء من الضرائب الجمركية²، وهذا القيد لا وجود له في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة للدبلوماسيين وبعثات الدبلوماسية، وما لم تستعمل الدولة حقها في تقييد ما تستورده البعثة الخاصة أو فرض الرسوم الجمركية على مستورداتها، يحق للبعثة استيراد الحاجات لاستعمالاتها الرسمية معفاة من الرسوم، وكذلك أعضاء البعثة حيث يجوز لهم استيراد الحاجيات الشخصية دون دفع الرسوم الجمركية عليها³.

نشير هنا إلى أن هذه هي الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء البعثة الخاصة، أما بالنسبة لبقية الامتيازات والحصانات فقد سارت اتفاقية البعثات الخاصة على نهج اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 إلى درجة التطابق الحرفي في معظم النصوص بين الاتفاقيتين، ومنعا للتكرار، يمكن الرجوع إلى المبحث الأول (البعثات الدبلوماسية الدائمة) للإطلاع على الحصانات ولامتيازات الدبلوماسية الواردة بالنسبة لباقي أعضاء البعثة من

¹ راجع بالمقارنة، المادة (33) من اتفاقية البعثات الخاصة بالمادة (34) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

² راجع نص المادة (35) فقرة (01) من الاتفاقية.

³ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 190.

وراجع نص المادة (35) فقرة (أ) و(ب) من الاتفاقية.

موظفين إداريين وفنيين وموظفي الخدمة الخصوصيين الملحقين بهم أو بالبعثة وكذا أفراد عائلاتهم.

المطلب الرابع: الدبلوماسية الخاصة في الجزائر.

مارست الجزائر -كغيرها من الدول- إرسال بعثات خاصة إلى دول أخرى في مناسبات عديدة (كتقديم التهنئة بجلوس ملك أو بانتخاب رئيس، أو العزاء في وفاة رئيس الدولة أو شخصية مرموقة فيها) أو للقيام بمهمة محددة كالتفاوض على مسألة معينة مثل مسألة انضمام الجزائر لمنظمة التجارة العالمية أو غيرها من المهام.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القيام بمهمة خاصة يمكن أن تتم من طرف أشخاص لا ينتمون إلى سلك الأعيان الدبلوماسيين والقنصلين، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 96-442 مؤرخ في 09 ديسمبر 1996، المتضمن القانون الأساسي للأعيان الدبلوماسيين والقنصلين.

"يمكن أن تعهد وظائف السفير والقنصل العام والقنصل العليا إلى أشخاص لا ينتمون إلى سلك الأعيان الدبلوماسيين والقنصلين بالاقتراف من وزير الشؤون الخارجية، وفي حد أقصاه 10% من عدد المناصب، ويستفيد الأشخاص المعينون في هذه الحالة أثناء أداء مهمتهم نفس الحقوق ويخضعون إلى نفس الالتزامات السارية على الأعيان الدبلوماسيين والقنصلين.

وينتهي تعيينهم بوزارة الشؤون الخارجية حين انتهاء المهمة التي كلفوا بها.¹ ويضيف المرسوم الرئاسي 02-406 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002،

¹ يقابل هذا النص في القانون المصري رقم 166 لعام 1954 في مادته 53، أنظر في هذا الصدد وفيما جرى عليه العمل في مصر، د. أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 277.

وينص على إحدى وظائف السفير ومتابعته لنشاط ممثليات المؤسسات والهيئات العمومية الجزائرية المقامة في بلد الاعتماد التي تلزم بإطلاعها على نشاطاتها (المادة 11)، وفي المادة 12 تنص على أن تلزم الوفود الرسمية الجزائرية¹.

أما المادة 14 فتتضمن على: "توضع ممثليات الإدارات الجزائرية والمؤسسات والهيئات العمومية تحت سلطة رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمد في البلد الذي هي مستقرة فيه، وتطلع البعثات الدبلوماسية على نشاط هذه الممثلات وتقدم تقارير دورية عن سيرها".

تلکم هي أهم ملامح الممارسة الجزائرية في هذا الصدد، وقد تناولناها من خلال المواد التنظيمية التي تربط البعثات الخاصة بإطار الإدارة الدبلوماسية والقنصلية خارج النطاق الملكي. التي تكون في مهمة لدى البلد أو منظمة دولية، بإخطار السفير المعتمد هناك مسبقا وإعلامه بسير مهامها.

هذا وإذا رجعنا إلى المرسوم الرئاسي رقم 90-369 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1990، والمحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، سنجد أن الجزائر تعتمد على هذا النوع من البعثات في المهام الخاصة ذات الصيغة الفنية والمناسباتية والقطاعية (إن صح التعبير) وذلك عندما نستقرئ نص المادتين:

المادة 13 تنص على: "يقدر وزير الخارجية فيما إذا كان من الملائم أن ترسل الوزارات الأخرى والهيئات العمومية وفودا إلى الخارج، ويشارك بحكم

¹ يفهم من عبارة الوفود الرسمية الجزائرية في هذه المادة، البعثات الخاصة للجزائر في الخارج، حيث تلزمها هذه المادة بإخطار السفير المعتمد في البلد الذي تتواجد فيه وتمارس فيه مهامها، مسبقا وإعلامه بسير مهامها.

القانون في نشاط هذه الوفود لاسيما من خلال البعثات الدبلوماسية المعتمدة في البلدان التي تستقبل تلك الوفود".

أما المادة 14 فتتص على: "توضع ممثلات الإدارات الجزائرية والمؤسسات والهيئات العمومية تحت سلطة رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمد في البلد الذي هي مستقرة فيه، وتطلع البعثات الدبلوماسية على نشاط هذه الممثلات وتقدم تقارير دورية عن سيرها".

المحور الرابع

الدبلوماسية متعددة

الأطراف الدائمة

المحور الرابع

الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة

(La diplomatie multilatérale permanente)

يقصد بالدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة، دبلوماسية المنظمات الدولية، وهي تلك النشاطات أو التفاعلات السياسية التي تحدث بين الدول في نطاق المنظمات الدولية العالمية منها والإقليمية، لذلك فإن البعض يطلق على هذا النوع من الدبلوماسية مصطلح الدبلوماسية البرلمانية (La diplomatie Parlementaire) نظرا لوجود تشابه كبير بينها وبين العمل في البرلمانات الوطنية.¹

وتعد المنظمات الدولية الإطار الرسمي لممارسة الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة بسبب الاستقرار والديمومة الصفتان اللتان تميزان عمل المنظمة الدولية عن المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي تدعو إليها الدول، ضف إلى ذلك الشخصية القانونية الدولية التي تتمتع بها المنظمات الدولية مما يتيح لها إمكانية إقامة علاقات قانونية تمثيلية مع الدول الأعضاء من جهة ومع الدول غير الأعضاء من جهة أخرى على غرار دولة المقر التي ينشأ وضع خاص لها في إطار العلاقات التمثيلية للمنظمات الدولية مع الدول الأعضاء والدول المراقبة (Les délégations d'observation).

هذا وتتطلب دراسة العلاقات الدبلوماسية متعددة الأطراف في إطارها الدائم ضمن المنظمات الدولية معالجة نقاط هي غاية في الأهمية.

¹ - أنظر: زايد عبيد الله مصباح، الدبلوماسية، دار الجيل ودار الرواد، طرابلس، بدون تاريخ نشر،

المبحث الأول: مفهوم التمثيل الدبلوماسي لدى المنظمات الدولية

لقد ارتبطت فكرة التمثيل الدبلوماسي لدى المنظمة الدولية أساساً بفكرة التنظيم الدولي، بحيث أن ظهور المنظمة الدولية¹ ككيان قانوني دولي أدى - وباعتباره مجالاً للإدارة وتنسيق التعاون الدولي - إلى ظهور فكرة التمثيل الدبلوماسي لدى المنظمة الدولية بعدما كانت فكرة التمثيل محصورة بصفة محدودة بين الدول في إطار ما يسمى بالدبلوماسية ثنائية الأطراف، وإذا اعتبرنا الجانب التاريخي هو همزة الوصل بين الثابت (وهو التمثيل كضرورة اجتماعية)

-
- ¹ - لا يتسع المجال لدراسة الإطار التاريخي والمفاهيمي لظاهرة التنظيم الدولي، راجع من أجل هذا كلا من:
- مانع جمال عبد الناصر، التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية 2006.
 - محمد المجذوب، التنظيم الدولي (النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 2005.
 - عادل عبد الله المسدي، قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، طبعة ثانية، القاهرة 2009، ص 08 وما بعدها.
 - أحمد أبو الوفا، كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام، الجزء الثاني: أشخاص القانون الدولي في الإسلام، طبعة ثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 340 وما بعدها.
 - مفيد شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، طبعة سادسة، القاهرة، 1986، ص 56 وما بعدها.
 - إبراهيم أحمد خليفة: النظرية العامة للمنظمات الدولية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 412 وما بعدها.
 - بنعامر تونسي، قانون المجتمع الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 6، الجزائر، 2005، ص 159 وما بعدها.

- Ahmed ABOU- EL-WAFA, A Manual on the Law of international organizations, 3rd Edition, dar Al-nahda Al-Arabia, Cairo, 2005, PP:37-47.

- Claude Albert Golliard, Institutions des Relations internationales Dalloz, Paris, 1985, PP 36-51

والمغير (وهو فكرة التنظيم الدولي)، فإنه من الجدير اعتبار المؤتمرات والاتحادات الدولية الإدارية التي سبقت نشأة عصبة الأمم وبعدها هيئة الأمم المتحدة، اعتبارها النواة الأولى لظهور فكرة التمثيل الدبلوماسي لدى المؤتمرات الدولية ومع تطور صفة الديمومة والاستقرار التنظيمي للمنظمة الدولية كان ظهور فكرة التمثيل الدبلوماسي لدى المنظمات الدولية واستقرارها.

إن لدبلوماسية المنظمات الدولية مدلول ومفهوم خاصين من الجانبين النظري القانوني والعملي التقني، هذا الأمر الذي يجعل الدراسة في هذا المبحث تتجه نحو تحديد الأساس القانوني لإقامة علاقات خارجية للمنظمة الدولية، ثم توضيح المفهوم الخاص لدبلوماسية المنظمات الدولية، علما بأن المجال لا يتسع لدراسة المنظمة الدولية تعريفا وتطورا تاريخيا ومعالجة لمختلف الجوانب القانونية لاسيما تلك المتعلقة بالشخصية القانونية الدولية، وهذا بسبب استقرار الاتفاق الدولي بشأنها، وما يهمننا هنا هو التركيز على الجانب الدبلوماسي والتمثيلي الذي يتم في اطار المنظمات الدولية باعتبارها المجال الذي تمارس فيه الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة.

المطلب الأول: العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

إن إدراج فكرة العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية¹ في سياق موضوع البحث أي النظام القانوني للدبلوماسية متعددة الأطراف أمر لا مفر منه،

¹ - للتوسع أكثر في هذا الموضوع راجع:

- محمد سعيد الحلفاوي، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1978.

- محمد مصطفى يونس، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

- Abdullah El-ERIAN, Relations between States and Intergovernmental organizations year book of internationals

وذلك لسبب بسيط هو أنه لا يمكن تصور إقامة علاقات دبلوماسية جماعية دائمة في إطار المنظمات الدولية إلا إذا استقر الأمر والاتفاق على أن المنظمات الدولية تملك الأهلية القانونية اللازمة لإقامة علاقات خارجية قانونية في إطار الحياة الدولية، وهذا الأمر قد أصبح ثابتاً في وقتنا الراهن، فطالما أننا نعترف لها -أي المنظمات الدولية- بالشخصية القانونية، حتى وإن كانت محدودة وفي إطار ما وضع لها من سلطات واختصاصات، فإنه لا مناص من مناقشة النطاق القانوني والعملي لهذه العلاقات الخارجية سواء تلك التي تقيمها المنظمات مع الدول أو التي تقوم فيما بين المنظمات الدولية ذاتها، على غرار القول ما إذا كانت طبيعة تلك العلاقات تعاقدية واتفاقية أو تمثيلية أو ناجمة عن فكرة المسؤولية المترتبة على مخالفة التزام دولي.¹

الفرع الأول: صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية.

المنظمة الدولية ككيان دولي يتمتع بالشخصية القانونية، وكفضاء لممارسة الدبلوماسية متعددة الأطراف وكمجال لمناقشة القضايا والمصالح التي تهم المجتمع الدولي باختلاف أنواعها، لا يمكنها وبأي حال من الأحوال أن تبقى معزولة عن هذا المجتمع التي هي عضو فيه، فإقامة العلاقات الخارجية إذا ضرورة بيولوجية حيوية -إن صح التعبير- لضمان استمرارها ووجودها.

وتتنوع العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، منها ما يكون مع الدول ومنها ما يكون مع المنظمات الدولية الأخرى، وهذا التنوع أفرزته طبيعة

¹ - تعد مناقشة فكرة العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية تمهيدا ضروريا لفهم باقي عناصر هذا الفصل من الدراسة، أي أصول العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية وكذا أجهزة تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية.

المواضيع التي تربط المنظمة بغيرها من الكيانات، ويمكن أن نتناول هذا التنوع في الفقرات التالية:

أولاً: علاقات المنظمات الدولية مع الدول.

تقتصر علاقات معظم المنظمات الدولية مع أعضائها ولكن في حالات نادرة تمتد علاقاتها إلى غير أعضائها، فضلاً عن علاقاتها الخاصة بالدول المضيفة.

الفقرة الأولى: العلاقات مع الدول الأعضاء.

وهي الصورة العادية لنشاط المنظمات الدولية، وقد تكون علاقات المنظمة الدولية مع أعضائها داخلية أو خارجية، فالالتزامات التي تنشأ من النظام الأساسي للمنظمة أو من قرارات تصدرها المنظمة بموافقة الدول الأعضاء هي التزامات داخلية، أما تلك التي تنشأ نتيجة اتفاق خاص بين المنظمة وأعضائها فهي التزامات خارجية، وهكذا فإن الالتزام بسداد رسم الاشتراك في العضوية يعتبر التزاماً داخلياً، حيث يتحمل كل عنصر نصيبه بوصفه من العناصر المكونة للمنظمة، أما الالتزام بسداد حصة إضافية خلاف رسم العضوية هو تعهد الدول الأعضاء بسداد الحصة الإضافية للمنظمة، وهذا التعهد يحمل طابع العلاقة الخارجية لأن التبرع الإضافي يعد بمثابة اتفاق بين المنظمة والدولة، وكذلك الاتفاقات الخاصة التي يجوز لكثير من المنظمات الدولية إبرامها مع الدول الأعضاء في مجال المساعدات الفنية تندرج ضمن العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية.¹

¹ - أنظر: محمد مصطفى يونس، المرجع السابق، ص 6-7.

الفقرة الثانية: العلاقات مع الدول غير الأعضاء.

تعد علاقات المنظمات الدولية مع الدول غير الأعضاء من الحالات النادرة، فمعظم المنظمات تقصر اتصالها على أعضائها فحسب، أما إذا أرادت هذه المنظمات التأثير في سياسة الدول غير الأعضاء فإنها تفعل ذلك من خلال الدول الأعضاء، وإذا اتضح اهتمام الدول غير الأعضاء بعمل المنظمة، فبوسعها الانضمام إلى عضويتها سواء بعضوية كاملة أو بعضوية ناقصة، وهناك حالات تجعل العلاقات بين إحدى المنظمات الدولية وإحدى الدول غير الأعضاء مسألة ضرورية، وذلك على النحو التالي:

1. يجوز للدول التي تنطبق عليها شروط العضوية الكاملة اكتساب صفة "العضو المراقب" (Membre Observateur)، وتحضر بهذه الصفة اجتماعات المنظمة.

وتختلف الأهمية الفعلية للمراقبين، فالمراقبون من الدول التي لا تستطيع الانضمام للعضوية لأسباب سياسية تفوق أهمية المراقبين من الدول التي يحول حجمها الصغير دون التمكن من العضوية.¹

2. يجوز أن تتأثر غير الأعضاء بنشاط المنظمات الدولية، فالدول غير الأعضاء في المنظمات الدولية الفنية مثل إتحاد البريد العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية تطبق عادة معظم قواعد تلك المنظمات شأنها

¹ - من الأمثلة التي تستطيع الانضمام للأمم المتحدة لأسباب سياسية جمهورية ألمانيا الاتحادية وذلك حتى 1973/09/18، ومن أمثلة الدول التي لم تستطع الانضمام للأمم المتحدة لصغر حجمها إمارة موناكو.

راجع أكثر تفصيلاً حول موضوع بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية، أحمد رفعت، بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.ط.

ثم أنظر تفصيلاً ضمن المطلب الثالث من المبحث الثالث من هذا الفصل.

شأن الدول الأعضاء، لأنها لا تستطيع أن تطبق نظاما يختلف عن نظم البريد والاتصالات الدولية، وفي مثل هذه الحالات تجد هذه الدول أن عدم تمكنها من العضوية يحرمها من امتيازات العضوية، لأنها لا تستطيع الاشتراك على قدم المساواة في صياغة القواعد، وتعمل المنظمات الدولية من جانبها على مراعاة المشاكل الخاصة التي تحيط بالدول غير الأعضاء، وذلك لضمان تطبيق قواعدها على المستوى العالمي.

3. كذلك تستطيع الدول غير الأعضاء التفاوض مع المنظمات الدولية، وبالفعل عقدت تلك المنظمات اتفاقيات عديدة مع الدول غير الأعضاء، والعلاقة التي تنشأ بمقتضى تلك الاتفاقيات شبيهة إلى حد كبير بالمعاهدات التي ترتبط بها الدول.

الفقرة الثالثة: العلاقات مع الدول المضيفة.

تعد علاقة المنظمة الدولية مع الدولة المضيفة أو دولة المقر من أهم المواضيع دقة وتعقيدا بالنظر إلى الإشكاليات التي طرحت في هذا الصدد لاسيما القانونية منها من حيث نظام الحصانات والامتيازات والمتعلقة بالمنظمة وموظفيها وكذا بعثات الدول الأعضاء ووفود المراقبة للدول غير الأعضاء وغيرها من الإشكاليات القانونية.¹

¹ - هناك جملة من الالتزامات والواجبات تقع على عاتق دولة المقر تتمثل أساسا في ضمان أمن وسلامة المنظمة الدولية مقرا وموظفين وممثلي الدول الأعضاء وممثلي دول المراقبة وحمايتهم من كل ما من شأنه الحيلولة دون مباشرة وظائفهم على أكمل وجه، والإشكالات تنجم غالبا من فشل أو ضعف دولة المقر في الوفاء بهذه الالتزامات، وبالتالي فإن الأمر يتطلب إيجاد حلول ووسائل تتمكن من خلالها المنظمة الدولية - ولها كامل الحق في ذلك - من حماية مصالحها ومصالح الدول الأعضاء في مواجهة دولة الضيافة، وضمان استقلاليتها التي هي نتاج لاستقلالية ممثلي أعضائها، ولعل أبرز الوسائل المتاحة لحل النزاعات بين المنظمة الدولية ودولة المقر تكمن في التالي:

هذا وتباشر المنظمات الدولية علاقاتها مع الدول، وهي في الغالب دولة من الدول الأعضاء ولكن من المتصور ألا تكون الدولة المضيفة للمنظمة عضواً بها، وفي كل الحالات تقريباً ينظم العلاقة بين المنظمة والدولة المضيفة اتفاق دولي كي تستطيع أجهزة المنظمة العمل بمقتضاه، وحتى في غياب مثل هذا الاتفاق تلتزم المنظمة باحترام سيادة الدولة المضيفة، وفي الوقت ذاته تلتزم الدولة المضيفة بتسهيل أعمال المنظمة قدر المستطاع، وتلتزم باحترام حصانة مقرها

أ. تملك المنظمة الدولية حق اللجوء إلى الطرق السلمية وهي المفاوضات، التحقيق، الوساطة، والتوفيق.
ب. في حالات نادرة يمكن للمنظمة الدولية أن تخضع سلوك الدولة لتقييم القاضي الدولي لتقدير مدى مطابقتها للالتزامات التي تقع على عاتقها كدولة عضو في المنظمة، غير أن هذا الحق يسقط إذا تعلق الأمر بمنظمة دولية ذات سمة عالمية وهذا طبقاً لنص المادة 34 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، ومع جواز طلب رأي استشاري من المحكمة لعدما الزاميتها للمنظمة الدولية.

ج. يجوز اللجوء إلى التحكيم، وهذا ما جاء في البند 21/أ من المادة 8 من اتفاق المقر الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك والذي نص على اللجوء إلى هيئة المحكمين المكونة من 03 أعضاء يختار الأمين العام واحداً ووزير خارجية الولايات المتحدة واحداً ويقوم الاثنان باختيار الثالث، وإن تعذر الأمر يعينه رئيس محكمة العدل الدولية، هذه الهيئة تأخذ في الاعتبار فتوى محكمة العدل الدولية في الموضوع.

د. بموجب القرار رقم 2819 (د-26) بتاريخ 15 ديسمبر 1971، وقد أوكلت لها جملة من الاختصاصات تتضمن معالجة مسألة أمن البعثات وسلامة موظفيها وكذا جميع المسائل التي تنظرها في سبق اللجنة المشتركة غير الرسمية المعنية بالعلاقات مع البلد المضيف، والتي سبق تشكيلها في 17/12/1970، كما تختص اللجنة بوجه خاص بمراقبة وضمان احترام أعضاء البعثات الدائمة لقوانين ولوائح دولة المقر، وحل ما قد ينشأ من نزاعات بين دولة المقر وأية دولة أخرى ممثلة لدى الأمم المتحدة أو بين الهيئة نفسها ودولة المقر عن طريق التفاوض، وقد قامت هذه اللجنة بدور بارز في كثير من الإشكالات والنزاعات التي قامت بين ممثلي الدول الأعضاء وغير الأعضاء ودولة المقر والمنظمة الدولية من جهة أخرى ولعل أبرزها، قضية الوفد المراقب الفلسطيني الذي حرّمته الولايات المتحدة الأمريكية من التأشيرات لدخول ترابها من أجل حضور جلسات الجمعية العامة الاستثنائية 185 للأمم المتحدة، وكذا قضية القرار الأمريكي بإغلاق مكتب بعثة المراقب الدائم لمنظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة وذلك بين فترتي 1987 و1988.

ووثائقها، وتمنحها حصانة تعفيها من الضرائب، ومما لا شك فيه أن الدولة المضيفة تسمح لممثلي الدول الأعضاء بدخول أراضيها، وكذلك الوفود التي ترغب في حضور اجتماعات المنظمة، وتمنح هؤلاء امتيازات وحصانات معينة.¹ والالتزام بالسماح لممثلي الدول الأعضاء والمراقبين من الدول غير الأعضاء بدخول أراضي الدولة المضيفة ينبع من واجبات الضيافة التي تمنحها تلك الدولة، ويجوز الإستناد في ذلك إلى اتفاقية فيينا لسنة 1975 بشأن تمثيل الدول في علاقتها بالمنظمات الدولية ذات السمة العالمية ولاسيما المادتين 71 و72 منها.

ثانياً: العلاقات بين المنظمات الدولية.

تنشأ بين المنظمات الدولية بعضها البعض علاقات خارجية بهدف تبادل المصالح وتنظيم التعاون المشترك وتوثيق العلاقات فيما بينها، وتتخذ هذه العلاقات عدة صور من أهمها إبرام المعاهدات الدولية التي يتم من خلالها تحقيق التعاون في مختلف مجالاته والتنسيق بين جهودها المختلفة، وقد تهدف العلاقات الخارجية إلى تحقيق الاتصالات بين المنظمات الدولية عن طريق ما يسمى بلجان توثيق الصلات، وهي لجان دائمة أو مؤقتة تنشأ بهدف توثيق الصلات بين الأمانات العامة للمنظمات المختلفة، وتمارس نشاطها من خلال مكاتب في مقر المنظمة، أما الصورة الثالثة للعلاقات الخارجية فهي إيفاد المراقبين، وهم من ترسلهم المنظمة لتمثيلها في اجتماعات منظمة أخرى، ونظام إرسال المراقبين يحل -في علاقات المنظمات الدولية- محل المفوضين في علاقات

¹ - لمزيد من التفاصيل:

- Voir: Aymond Goy, *L'accès au siège des organisations internationales*, R.G.D.T.P.V66, 1962, PP357-370.

الدول، وأخيرا قد يتم التعاون فيما بين المنظمات الدولية عن طريق إنشاء أجهزة أو فروع مشتركة بينها، وتفترض هذه الصورة وجود تضامن حقيقي بين عدة منظمات، وهو ما يتحقق بصفة خاصة عندما تتشابه الهياكل التنظيمية للمنظمات التي تضم نفس الدول الأعضاء.¹

هذا ومن أهم المنظمات التي تباشر العلاقات الخارجية مع غيرها من المنظمات على نطاق واسع منظمة الأمم المتحدة، فلقد نجحت الأمم المتحدة على عكس عصبة الأمم في الربط بين نشاطها وبين نشاط المنظمات العالمية المتخصصة عن طريق عقد اتفاقيات معها تنظم علاقاتها المتبادلة تنظيما تفصيليا، فقد قرر واضعو الميثاق اعتبار الأمم المتحدة المحور الذي يدور وتركز عليه كل المجهودات الدولية في شتى ميادين التعاون الدولي وعلى أن تتحمل المنظمات الدولية المتخصصة العالمية العبء الأكبر في المجالات غير السياسية، كل ذلك في إطار التعاون والارتباط الوثيق مع الأمم المتحدة، مع احتفاظ كل منها بشخصيتها المستقلة، كما أخذ الميثاق بفكرة الإقليمية في إطار التنظيم الدولي، وتعرض لبيان العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية وضرورة

¹ - في صور العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية مع غيرها من المنظمات، أنظر:

- مفيد شهاب، المرجع السابق، ص 162-172.

- محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، المرجع السابق، ص 461-168.

- أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1984، ص 242-

248.

- محمد سعيد الحلفادي، المرجع السابق، ص 236 وما بعدها.

- R.J.DUPUY, *Le droit des relations entre les organisations internationales*, R.C.A.D.I, 1960, II, P461 et S.

وجود تعاون بينها في حل النزاعات الدولية وفي المحافظة على السلم والأمن الدوليين.

الفقرة الأولى: علاقة الأمم المتحدة بالوكالات المتخصصة.

تعرض الميثاق في مواده المختلفة لتنظيم العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة العالمية التي يطلق عليها اسم الوكالات المتخصصة (Institutions spécialisées)، والوكالات المتخصصة هي المنظمات ذات الاتجاه العالمي والمتخصصة في مجالات الاقتصاد والاجتماع والعلاقات الإنسانية وغيرها والتي ترتبط معها الأمم المتحدة إتفاقيا، حيث عرفت المادة 57/أ من ميثاق الأمم المتحدة الوكالة المتخصصة بأنها وكالة "تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات،

وتضطلع بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة والتربية وما يتصل بذلك من الشؤون". هذا وتعد الوكالات المتخصصة الأداة المركزية للأمم المتحدة لتحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي، وفي نفس الوقت يعترف الميثاق بأهمية هذه الوكالات واستقلالها في الاضطلاع بمسؤولياتها في مجالات تخصصها، والحكمة من المحافظة على استقلال الوكالات المتخصصة هو إبعادها عن المشاكل السياسية الدولية.

بالإضافة إلى أن العضوية فيها ليست مقصورة على أعضاء الأمم المتحدة، ويمكن إجمال أهم مظاهر العلاقة التي تربط الأمم المتحدة بالوكالات المتخصصة فيما يلي:¹

¹ - أنظر: محمد سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، 1969، ص 395-396.

1. تدعو الأمم المتحدة عند الحاجة، الدول الأعضاء فيها إلى إجراء مفاوضات بينها بقصد إنشاء أية وكالة متخصصة جديدة يتطلبها تحقيق أهداف الأمم المتحدة المتعلقة بالتعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي.¹
2. للأمم المتحدة أن تقدم ما ترى من توصيات للوكالات المتخصصة بشأن وجوه نشاطها ولوائحها الإدارية والمالية، وغير ذلك من الإجراءات بهدف التنسيق بين مختلف الوكالات المتخصصة.²
3. تلتزم الوكالات المتخصصة، وفقاً لاتفاقيات الوصل بتقديم تقارير دورية عن انجازاتها للأمم المتحدة.³
4. المجلس الاقتصادي والاجتماعي هو الأداة المركزية للتنسيق بين أوجه نشاط الوكالات المتخصصة، وعليه أن يقدم لها ما قد تطلبه من خدمات،⁴ وفي سبيل تحقيق هذه السياسة يشترك مندوبون عن الوكالات المتخصصة في مداورات المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجان التابعة له دون أن يكون لهم حق التصويت، كما يشترك مندوبون عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي في اجتماعات الوكالات المتخصصة.⁵
5. تلتزم الوكالات المتخصصة بعرض ميزانياتها على الجمعية العامة للأمم المتحدة لدراستها وتقديم توصياتها في هذا الخصوص.⁶

¹- راجع المادة 59 من ميثاق الأمم المتحدة.

²- راجع المواد: 58، 1/62، 2/63، من الميثاق.

³- راجع المادة: 64 من الميثاق.

⁴- راجع المادة: 2/66 من الميثاق.

⁵- راجع المادة: 70 من الميثاق.

⁶- راجع المادة: 3/17 من الميثاق.

6. لمجلس الأمن، طبقا لاتفاقات الوصل، الحق في الاستعانة بالوكالات المتخصصة لتنفيذ ما قد يوقعه على بعض الدول من جزاءات اقتصادية،¹ وللجمعية العامة، وفقا لقرار الاتحاد من أجل السلم، أن تستعين بالوكالات المتخصصة لمعاونتها في تنفيذ تدابير القمع.²

الفقرة الثانية: علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية.

تلعب المنظمات الإقليمية دورا بالغ الأهمية في التنظيم الدولي المعاصر وبصيغة خاصة فيما يتعلق بحفظ السلم والأمن الدوليين والدفاع عن أعضائها على المستوى الإقليمي، وتحقيق التعاون بينهم في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولقد تعرض الميثاق لبيان دور التنظيمات الإقليمية في إطار النشاط العام للهيئة العالمية، واعترف بضرورة وجود تعاون بين هذه المنظمات والأمم المتحدة كما اهتم الميثاق في الفصل الثامن بالتنظيمات الإقليمية التي تختص بالمحافظة على السلم والأمن وحرص على إخضاعها لإشراف ورقابة الأمم المتحدة.³

وقد تضمن ميثاق الأمم المتحدة الإشارة إلى عدة مبادئ أساسية فيما يتعلق بعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية أهمها ما يلي:

1. ضرورة أن تكون أهداف المنظمة الإقليمية ومبادئها متلائمة مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة، ومن ثم فإن الاتفاق على خلاف هذه المبادئ والأهداف في الميثاق المنشئ لمنظمة إقليمية، على فرض وقوعه، يبطل وثيقة تأسيسها،

¹ راجع المادة: 2/48 من الميثاق.

² وهذا ما أكدت عليه لجنة الإجراءات الجماعية التابعة للجمعية العامة.

³ أنظر المواد: 54، 53، 52، 51، 33، من الميثاق.

كما أن أي قرار يصدر من أجهزة المنظمة الإقليمية يتعارض في مضمونه أو فحواه مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة يجعل منه قرارا باطلا وعديم الأثر.¹

2. تتعاون الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية في مجال المحافظة على السلم والأمن الدولي، ولا يجوز لأي من هذه المنظمات اتخاذ أي عمل من أعمال القمع في حالة وقوع ما يخل بالأمن والسلم الدوليين، ولكن عليها بذل الجهود لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية قبل عرضها على مجلس الأمن،² وعلى المنظمات الإقليمية إحاطة مجلس الأمن بما يتخذ أو يعتزم اتخاذه من إجراءات في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين، في نطاق أقاليمها الجغرافي.³

3. يستخدم مجلس الأمن المنظمات الإقليمية في أعمال القمع التي يتخذها تطبيقا للفصل السابق من الميثاق، كلما رأى ذلك ملائما، ويكون عملها حينئذ تحت إشراف المجلس ومراقبته.⁴

الفرع الثاني: وسائل العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية.

تستخدم المنظمات الدولية وسائل عدة في سبيل دعم علاقاتها الخارجية ولاسيما مع الدول، ويمكن إبراز هذه الوسائل كالآتي:

أولا: الوسائل التعاهدية.

في هذا الإطار، تقيم المنظمات الدولية ما يسمى بالعلاقات التعاهدية بواسطة ما يصطلح عليه بـ الاتفاق،⁵ وهذا انطلاقا من حقها في إبرام

¹- راجع المادة 1/52 من الميثاق.

²- راجع المواد: 1/53، 2/52-3 من الميثاق.

³- راجع المادة: 54 من الميثاق.

⁴- راجع المادة 1/53 من الميثاق.

⁵- الاتفاق (Agreement).

المعاهدات مع الدول في إطار الأهداف التي أنشئت من أجلها الوظائف التي تعتبر مباشرتها من صميم سلطتها، حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في وثيقتها المنشئة طالما أن ذلك أمر ضروري لمباشرة المنظمة لاختصاصاتها وفقا لفكرة الاختصاصات الضمنية، ومن أمثلة المعاهدات التي أبرمتها المنظمات الدولية مع الدول، الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة في 13 فيفري 1946 بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن المقر الرئيسي للأمم المتحدة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاقيات بين المنظمات الدولية شأنها شأن المعاهدات بين الدول يمكن عقدها بأشكال مختلفة، وقد ميز بعض الفقهاء بين خمسة (05) أنواع من هذه الاتفاقات وهي:¹

1. اتفاقات شكلية (Formel Agreement).
2. تبادل مذكرات (Exchanges of Notes).
3. تبادل مذكرات منفصلة (Disjonctive Exchanges of Notes).
4. قرارات متوازية (Parallèle Résolutions).
5. اتفاقات شفوية (Oral Agreement).

وكما هو الحال في المعاهدات بين الدول، فإن شكل الاتفاق لا يؤثر في حد ذاته في القوة القانونية للاتفاقات، ومن ناحية المبدأ، فإن الاتفاقات غير الشكلية لها نفس قوة الإلزام القانونية التي تتمتع بها الاتفاقات الشكلية.²

¹- أنظر: محمد مصطفى يونس، المرجع السابق، ص 47.

²- أنظر: محمد مصطفى يونس، نفس المرجع، ص 47.

كما هو جدير بالذكر، فإن موضوع الجهاز المختص بإبرام الاتفاقات الدولية باسم المنظمة الدولية لا يزال يثير الكثير من الجدل والاختلاف إلا أن الراجح لدى الكثير من أعضاء لجنة القانون الدولي بالأمم المتحدة وعلى رأسهم الفقيه "Brirly"، أن هذه الصلاحية من اختصاص الجمعية العامة (المؤتمر العام) للمنظمة باعتبارها أعلى جهاز على مستوى المنظمة الدولية إلا أن بعض الأجهزة التنفيذية في المنظمة تخول أحيانا بسلطة عقد الاتفاقات طالما أن ذلك يدخل في صميم اختصاصها، ومثال ذلك مجلس الأمن في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين، أما في الممارسة، فغالبا ما يخول الأمين العام للمنظمة بعض الاختصاصات وفقا لضوابط يحددها المؤتمر العام، أي يفوض المؤتمر العام أمين عام المنظمة الدولية في عقد اتفاقات محددة.¹

كما أن الاختصاص الأصيل للسلطة الأعلى في المنظمة الدولية لا يمنع التفويض بالسلطة لأجهزة أخرى في المنظمة أقل منها درجة وسلطة. ولا ينبغي الإشارة إلى أن مواضيع الاتفاقات التي تبرمها المنظمات الدولية لا تخرج في كثير من الأحيان عن:

1. اتفاقات حول الوضع القانوني للمنظمة وعلاقاتها مع الهيئات الأخرى.
2. اتفاقات بشأن تقديم مساعدات للدول الأعضاء.
3. اتفاقات تتعلق بمجال عمل المنظمة ومصالحها.
4. الاتفاقات أو المعاهدات الشارعة.²
5. اتفاقات تتعلق بإنشاء منظمات دولية جديدة.

¹ - أنظر: عبد العزيز سرحان، الأصول العامة للمنظمات الدولية، 1967، ص 273.

² - وهذا لم يتم بعد؛ ولكن قد يتغير الأمر في المستقبل، ولاسيما المشاركة في المعاهدات الشارعة المتعلقة بنظم الحروب، وكذا قواعد الملاحة البحرية وأيضا مجال حقوق الإنسان.

ثانياً: الوسائل التمثيلية.

إن العلاقات التمثيلية بين المنظمات الدولية والدول¹ تتم بواسطة وفود ترسلها الدول إلى أجهزة المنظمة أو عن طريق بعثات دائمة معتمدة للدول لدى المنظمات الدولية، وتلعب البعثات الدائمة دوراً هاماً في حياة المنظمات الدولية، إذ تهدف إلى تمثيل الدول لدى المنظمة الدولية لتحقيق الاتصال الضروري مع الجهاز الإداري للمنظمة خصوصاً خلال الفترات التي تفصل بين جلسات الأجهزة المختلفة التابعة للمنظمة، وتتشابه البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية في عدة نواحٍ مع البعثات الدبلوماسية التقليدية؛ إلا أنها تختلف عنها في بعض الجوانب التي تحقق لها نوعاً من الذاتية الخاصة.

هذا وقد تطور نظام تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية في عصر الأمم المتحدة، حيث نصت المادة 28 من الميثاق على ضرورة أن يمثل كل عضو من أعضاء مجلس الأمن تمثيلاً دائماً في مقر الهيئة، إلا أن تطبيق هذا النص لم يقتصر على أعضاء مجلس الأمن بل أن كل عضو من الأعضاء أنشأ مكتباً دائماً له في مقر المنظمة، كما أنشأت الأمم المتحدة مكاتب للإعلام في جميع أنحاء العالم، مهمتها توفير الخدمات الإعلامية المتعلقة بنشاط المنظمة والتعاون مع مكاتب وفروع الوكالات المتخصصة والمنظمات الأخرى، وتجميع المعلومات التي تحتاجها الأمم المتحدة، وتقديم التسهيلات الضرورية لمباشره موظفي الهيئة لمهامهم الرسمية، وقد جرى العمل الدولي على أن تحتفظ وزارات الخارجية

¹ - سوف نتوسع بقدر كافٍ لتسليط الضوء على كيفية وقواعد إدارة العلاقات التمثيلية بين الدول والمنظمات الدولية وذلك استناداً إلى اتفاقية فيينا لعام 1975، بالنسبة للتمثيل الأصلي، والدائم، كما سنتناول مسألة بعثات المراقبة؛ والتي هي الأخرى تثير الكثير من المسائل الواجب معالجتها، وكل هذا في المبحث الثالث من هذا الفصل.

لنفسها بمسؤولية العلاقات مع المنظمات وعادة ما تنشئ وزارات الخارجية قسم خاص لهذا الغرض تحقيقا لمزيد من السرعة والفعالية في الاتصالات.

ثالثا: علاقات المسؤولية المترتبة على مخالفة التزام دولي¹

من صور العلاقات الدولية للمنظمة مع الدول: علاقة المسؤولية المترتبة على مخالفة أحكام القانون الدولي، وإمكانية اعتبار المنظمة الدولية طرفا في المسؤولية الدولية هو من المظاهر الحديثة للقانون الدولي التي أفرزها تزايد اختصاصات المنظمات الدولية وتنوعها، ومثال ذلك مسؤولية الدول عن الأضرار التي تلحق بموظفي منظمة دولية أثناء تأديتهم لوظائفهم، أو تلك المترتبة على بعض تصرفات منظمة دولية تجاه دولة معينة، كما هو الحال بالنسبة لمسؤولية الأمم المتحدة عن بعض التصرفات التي وقعت من موظفيها في الكونغو عام 1960، وأساس هذه المسؤولية يكمن في ارتكاب المنظمة لواقعة غير مشروعة دوليا، وهو ما يقتضي توافر عنصرين أساسيين: الأول شخصي يتمثل في وجود سلوك إيجابي أو سلبي (القيام بعمل أو الامتناع عن عمل)، يمكن نسبته إلى المنظمة طبقا للقانون الدولي، والثاني موضوعي أو مادي يقتضي بأن يمثل هذا السلوك المنسوب للمنظمة مخالفة من جانب المنظمة لالتزام دولي سابق يقع على عاتقها.

¹ - لمزيد من الإطلاع في هذا الموضوع، أنظر كلا من:

- أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 276 وما بعدها.

- أحمد محمد رفعت، المرجع السابق، ص ص 71-72.

- Eagleton, C, "International Organization and the law of responsibility", R.C.D.I, 1950, Vol I, tome, P323.

ويلاحظ أن هناك قيد على مسؤولية المنظمات الدولية يتمثل في أن النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا يسمح لها بالتقاضي أمامها،¹ فالتقاضي أمام المحكمة مقصور على الدول فقط في المنازعات القضائية، ولا يجوز للمنظمة إلا طلب الآراء الاستشارية، وعلى ذلك؛ لا يجوز العمل حالياً على اللجوء إلى التحكيم الدولي أو إعطاء المنظمة سلطة طلب رأي استشاري ملزم من محكمة العدل الدولية لتجاوز الصعوبة الناتجة عن ذلك القيد.

المطلب الثاني: المفهوم الخاص لدبلوماسية المنظمات الدولية

تطرح الكثير من التساؤلات القانونية المرتبطة بعلاقة التمثيل الدبلوماسي للدول لدى المنظمات الدولية ومن بينها هل شهد العصر الحالي تبادلاً في التمثيل بين المنظمات الدولية وبين الدول؟ وهل أدى التبادل إلى تغير مفهوم الدبلوماسية لدى الفقهاء؟ ثم من هم أطراف العلاقة التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية؟ بمعنى آخر لدى أي شخص يعتمد ممثلو الدول في العلاقة: ألدَى المنظمة أم لدى دولة المقر؟.

وللإجابة على هذه التساؤلات؛ نقوم بدراسة تطور العلاقات الدبلوماسية نحو ميلاد دبلوماسية المنظمات الدولية وهذا في الفرع الأول، ثم نتعرض لأطراف العلاقة التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية وهذا في الفرع الثاني. **الفرع الأول:** من الدبلوماسية الثنائية إلى دبلوماسية المنظمات الدولية. **الفرع الثاني:** أطراف العلاقة التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية. وفيما يلي تفصيل للفرعين:

¹ - وسوف نتناول أهلية التقاضي الخاصة بالمنظمة الدولية بالتفصيل في الباب الثاني الخاص بنظام الحصانات والامتيازات.

الفرع الأول: من الدبلوماسية الثنائية إلى دبلوماسية المنظمات الدولية.

لقد عرفت الدبلوماسية مفاهيم بدائية ارتبطت بالتفاوض وتبادل الرسل عند الحضارات القديمة مثل الصين والهند والرومان والفرس ومصر الفرعونية والعراق والإغريق وغيرهم، حيث سادت عدة مبادئ دبلوماسية أهمها الاعتراف للمبعوث أو الرسول بالحصانة،¹ المقدسة والاحترام والضيافة اللازمين، لأنه يمثل شخص الملك أو الإمبراطور، ثم مروراً بالعصور الوسطى ثم ازداد النشاط الدبلوماسي فيما بين الدول خاصة مع ظهور أصول جديدة لممارسة العمل التمثيلي منبعه الشريعة الإسلامية التي سادت آنذاك، وبدأت البعثات الدائمة في الظهور لاسيما في المجال القنصلي، وخصوصاً مع تطور التجارة والاقتصاد عند المدن الإيطالية.²

ومع نهاية العصور الوسطى وفي عام 1648؛ أي مع بداية حقبة المجتمع الدولي الحديث، أبرمت معاهدة واستفاليا Westphalie بقصد تحقيق التوازن الأوروبي، وكان من بين نتائجها أن أخذت الدول الأوروبية - بصفة عامة - بالتمثيل الدبلوماسي الدائم،³ وفي عام 1708 صدر في بريطانيا تشريع الملكة "آن" الذي أكد على حصانة السفراء الأجانب وعدم خضوعهم للقضاء المحلي للدولة المعتمدين لديها، وفي عام 1815 عقد مؤتمر "فيينا"،

¹ - أنظر: عبد المنعم جنيدي، القانون الدبلوماسي والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، القاهرة، 1975، ص19.

- Voir aussi: Sturat Graham, *Le droit et la pratique diplomatiques et consulaires*, R.C.A.D.I, 1934, T48, p463.

² - voir: Génét Raoul, *Traité de diplomatie et de droit dilemmatique*, Paris, 1932, T1, P11 et suite.

³ - لمزيد من التفاصيل أنظر: عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص ص20-21.

وفي عام 1918 عقد مؤتمر "أكسلاشابيل"، اللذان تمخض عنهما قواعد تقسيم درجات المبعوثين الدبلوماسيين وقواعد الصدارة.¹

هذا ويمكن الإشارة إلى أن المجتمع الدولي الحديث (أوروبا بين القرن 16 والقرن 20) كان قد عاش اتساعا واستقرارا وتأصيلا لقواعد التمثيل الدبلوماسي الدائم، كما ثبت للسفراء حق في الحرمة الشخصية والمزايا المختلفة، بحيث صارت هذه القواعد تشكل عرفا دوليا واجب التطبيق، ثم زادت رقعة المجتمع الدولي بدخول دول جديدة في العائلة الدولية.² إلا أن الملاحظ على النشاط الدبلوماسي في تلكم الحقبة أنه كان مقتصرًا فقط بين الدول بعضها ببعض، لأن القانون الدولي التقليدي لم يكن يعترف إلا بالدولة كشخص قانوني دولي يملك أهلية إقامة علاقات دبلوماسية تمثيلية ثنائية، وقد ظهرت هذه النزعة جليا في تعريفات قدماء الشراح في مجال القانون الدبلوماسي، ذلك أن الكثير من التعريفات المقدمة للدبلوماسية من قبلهم كانت تستند بصفة وحيدة على ما تقيمه الدولة من نشاطات تمثيلية، ولم تظهر قط هيئات أو أشخاص دولية أخرى.³

¹- راجع في التعليق على هاتين الاتفاقيتين:

Cahier Philippe, le droit diplomatique contemporain, "librairie Droz, Genève, 1964, p 405

²- أنظر: محمد حافظ غانم، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962، صص 40-41.

³- راجع جملة التعريفات المقدمة للدبلوماسية في حقبة القانون الدولي التمثيلي (الكلاسيكي)، من طرف شارل دي مارتينز (Charles de Martins)، شارك كافو (Charles Calvos)، ريفيه (A. Rivier)، وبراديه فور (Pradier-Fodere)، وغيرهم، في كل من:

- علي صادق أبوهيف، القانون الدبلوماسي، "دراسة للنظم الدبلوماسية والقنصلية وما يتصل بها" منشأة المعارف، طبعة ثانية، الإسكندرية، 1967، صص 10-09.

- سموي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، بيروت، 1973، صص 02-03.

وبعد ان شهدت الحياة الدولية المعاصرة وجود كيانات دولية جديدة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية ألا وهي المنظمات الدولية، طرحت مسألة أهلية هذه المنظمات في ممارسة العلاقات التمثيلية الدبلوماسية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام بصفة عامة والدول على وجه الخصوص.

وللإجابة على هذه الإشكالية، يحسن تتبع نشاط الهيئات الدولية منذ نشأة الظاهرة التنظيمية في المجتمع الدولي في مجال علاقة هذه الهيئات مع ممثلي الدول، فقد شهد نشاط الهيئات الدولية منذ بدايته في جلسات هذه الهيئات، وقد تأكدت الصفة التمثيلية عن طريق ممثلين ينوبون عن تلك الدول في جلسات هذه الهيئات، وقد تأكدت الصفة التمثيلية لأولئك الممثلين بمنحهم المزايا التي يتمتع بها الدبلوماسيون في العلاقات الثنائية، وسوف نوضح ذلك بعرض بعض النماذج تبعا للترتيب والتسلسل التاريخيين: كالآتي:

أولا. منذ بداية القرن 19 حتى 1920.¹

كان أول مظاهر منح الحصانات الدولية للمثلي الدول لدى الهيئات الدولية في الاتفاقيات الدولية التي تمخض عنها مؤتمر "بنما" عام 1826، ثم منحت المكسيك مندوبها في لجنة الدعاوى المشتركة في 1839/04/11 الصفة الدبلوماسية، وفي مجال الأنهار الدولية منحت المزايا والحصانات الدبلوماسية التي سميت مزايا (الاستقلال والحياد) إلى اللجنة المركزية للملاحة

¹ - أنظر: مصطفى سيد عبد الرحمن، تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1984، ص 128 وما بعدها.

-Voiraussi: Kunz, Josef. L, Privilegesand immunities of inter organizations, A.J.I.L.1947. Vol: 41, P828.

في "الراين"، كما منحت الأعضاء الأوروبية "الدانوب"، كما منحت كذلك الحصانة للجنة الكونغو الدولية طبقا لنصوص "برلين-الكنغو" 1885. كما منحت أيضا المزايا الدبلوماسية لقضاة المحكمة الدائمة للتحكيم الدولي طبقا لاتفاقيات "لاهاي" 1899-1907.

ثانيا: منذ عام 1920 إلى عام 1939.

كان منح المزايا والحصانات للهيئات الدولية في الفترة السابقة يعتبر استثناءً واضحاً، غير أن في الفترة منذ عام 1920 حدث تطور نسبي، حيث تأكدت في هذه الفترة المزايا والحصانات الدبلوماسية للهيئات الدولية التي حصلت عليها من قبل، كما حصلت بعض الهيئات والإدارات الدولية الأخرى على تلك المزايا والحصانات الدبلوماسية، فقد قامت فرنسا بمقتضى الأمر العالي الصادر في 1922 بمنح المزايا والحصانات الدولية للجنة الملاحة المركزية "للراين"، كما منحتها -أيضا- إيطاليا بالقانون الصادر في عام 1930 لأعضاء الجمعية العامة واللجنة الدائمة وموظفي المجموعتين الأولى والثانية للمعهد الدولي للزراعة في روما، كما منحت تلك المزايا والحصانات للجان الأنهار الأخرى، مثل لجنة "الدانوب" عام 1921، لجنة "الألب" عام 1922، اللجنة الفنية لنظام مياه "الدانوب" عام 1923.¹

كما منحت أيضا المزايا والحصانات الدبلوماسية إلى كثير من الأجهزة التي أنشأتها معاهدات باريس للسلام والمعاهدات اللاحقة عليها، وتطبيقا لذلك، فقد منحها المرسوم الفرنسي الصادر في 1920/04/30، للجنة التعويضات،

¹ - أنظر: Kunz, J., op.cit, PP830,831.

ومنحت أيضا للكثير من الهيئات الدولية للتحكيم في عدد من النزاعات الدولية.¹

هذا وقد منحت المادة 19 من نظام المحكمة الدائمة للعدل الدولي القضاة المزايا والحصانات الدبلوماسية لممارسة وظائفهم، كما منحت اتفاقية "هاج" المبرمة في 1930/01/20؛ جملة من المزايا والحصانات الدبلوماسية إلى بنك التسويات الدولية.

وبالرجوع إلى نص المادة 07/ فقرة 04 من عهد عصبة الأمم نجدها قد منحت ممثلي الدول الأعضاء ومبعوثي العصبة جملة من المزايا والحصانات الدبلوماسية، والملاحظ أن قيام عصبة كهيئة دولية ذات اختصاص عام، قد ساهم بشكل جلي في تأسيس فكرة التمثيل الدبلوماسي للدول لدى المنظمة الدولية من جهة، وتطوير مفهوم الدول للنشاط الدبلوماسي عموما ومفهومها الخاص بمنح المزايا والحصانات الدبلوماسية خصوصا من جهة أخرى، باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية التي ظل مسلكها وإلى غاية عام 1939 سلبيا في هذا الصدد من حيث اعترافها بأحقية المنظمة الدولية وممثلي الدول الأعضاء في التمتع بنظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ثالثا: منذ عام 1939.

لقد شهدت الفترة ما بعد 1939 وما بعد الحرب العلمية الثانية باستثناء هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة تطورا ملحوظا من حيث استقرار النظام الدبلوماسي متعدد الأطراف الدائم، سواء تعلق الأمر بنظام التمثيل الدبلوماسي للدول الأعضاء لدى المنظمة الدولية، أو بأحقية المنظمة

¹ - انظر: مصطفى سيد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 132.

الدولية أو الوفود الدائمة للدول الأعضاء منها التمتع بنظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية حيث وبالرجوع إلى أعمال اللجنة التحضيرية،¹ لميثاق المنظمة نجد أن مسألة المزايا والحصانات الدولية قد لقيت اهتماما طيبا، كانت بارزة ترجمته إلى أرض الواقع، فقد نصت المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة على تمتع المنظمة وممثلي الدول لديها بالمزايا والحصانات الدبلوماسية، والأمر نفسه بالنسبة لمحكمة العدل الدولية، حيث تمنح المادة 19 من نظامها الأساسي المزايا والحصانات الدبلوماسية لقضاة المحكمة.

كما نجد أن نظام مزايا وحصانات الأمم المتحدة وممثلي الدول الأعضاء فيها قد تأكد في نص المادة الرابعة من اتفاقية 1946 المتضمنة مزايا وحصانات الأمم المتحدة، وازداد النظام استقرارا وثباتا في اتفاقية المقر بين المنظمة والولايات المتحدة الأمريكية المبرمة نيويورك في 1947/06/26 لاسيما المادتين الرابعة والخامسة، وأيضا اتفاقية المكتب الأوروبي للأمم المتحدة المبرمة بين المنظمة وسويسرا في 1946/06/11 لاسيما المادتين الرابعة والخامسة.

هذا وقد خصّت الوكالات المتخصصة التابعة لمنظمة الأمم المتحدة باتفاقية تضمنت مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة المبرمة في 1947/11/21، ضف إلى ذلك؛ أنه قد خصت كل وكالة متخصصة باتفاقية

¹ -voir: U.N-Doc: PC/20.23 Décembre 1945, PP60-80.

منفصلة تناولت مسألة الحصانات والامتيازات الخاصة بها وبممثلي الدول الأعضاء فيها.¹

هذا وقد انتقلت فكرة قواعد التمثيل الدبلوماسي للدول لدى المنظمات الدولية وتمتعها وممثلي الدول الأعضاء فيها بنظام الحصانات والامتيازات إلى المنظمات الدولية الإقليمية مثل جامعة الدول العربية (المادة 14 من ميثاق الجامعة)، ومنظمة الدول الأمريكية... إلخ.²

لقد كان لهذا الاستقرار الواقعي والقانوني لنظام الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة في ظل المنظمات الدولية لاسيما منذ إنشاء الأمم المتحدة والكثير من المنظمات الدولية الإقليمية، وكذا الشخصية القانونية الدولية التي أضحت المنظمة الدولية تتمتع بها، الأثر البارز في آراء فقهاء القانون الدولي عموما والقانون الدبلوماسي خصوصا، في مسألة الاعتراف بأحقية المنظمات الدولية في إقامة التبادل التمثيلي مع أشخاص القانون الدولي العام ومع الدول خصوصا.

فها هي الأستاذة الدكتورة عائشة راتب على سبيل المثال تعرف الدبلوماسية بأنها: "فن وعلم معالجة الشؤون الخارجية الدولية"³ وتضيف أنه: "الأشخاص القانون الدولي الأخرى التي لا تتوافر فيها مقومات الدولة، حق

¹ - منظمة العمل الدولية بمقتضى ميثاق "فيلا دلفيا" عام 1944، المادة 08 من ميثاق منظمة الأغذية والزراعة، المادة 09 من اتفاقية صندوق النقد الدولي، المادة 07 من اتفاقية إنشاء البنك الدولي للإنشاء والتعمير، المادة 01 من اتفاقية إنشاء منظمة الطيران المدني والمادة 12 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو).

² - voir: Kunz, op.cit, P835.

³ - أنظر: عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963، ص 66

تبادل التمثيل، فالمنظمات الدولية كعصبة الأمم والأمم المتحدة الدولية والكنيسة الكاثوليكية والدول الأعضاء وإتحاد الفيدرالي لها حق التمثيل منذ نشأتها طالما اعترفنا لها بالشخصية القانونية الدولية".

ويذهب الأستاذ عبد العزيز سرحان¹ إلى أن الدبلوماسية هي: "الطريقة التي يسلكها أشخاص القانون الدولي العام لتسهيل قيام علاقات ودية وسلمية بينهم، وذلك بغية القضاء على ما قد يكون هناك من تضارب في الرأي وتنازع في المصالح المتبادلة، أي كانت طبيعية هذه المصالح".

كما يذهب الأستاذ عبد المنعم جنيدي² القانون الدبلوماسي بأنه هو: "ذلك العلم الذي يتصل بإدارة العلاقات الدولية بين أفراد المجتمع الدولي ومنظماته والطريقة التي تسلكها سواء الدول أو المنظمات الدولية في ممارسة سياستها الخارجية وتمثيلها في الخارج لرعاية مصالحها المتبادلة ولتنمية التعاون الودي والعلاقات السلمية فيما بينها متوخية في ذلك التوفيق بين المصالح المتبادلة".

أما في الفقه الدبلوماسي الغربي، فنجد أن الدكتور فيليب كاييه³ (Philippe Cahier) يعرف القانون الدبلوماسي بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم العلاقات التي تنشأ بين أجهزة القانون الدولي المسؤولة بصفة دائمة أو مؤقتة عن العلاقات الخارجية"، ويشير في موضع آخر

¹ - انظر: عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، بدون دار طبع، 1986، ص6.

² - أنظر: عبد المنعم جنيدي، المرجع السابق، ص08.

³ - voir: Cahier Philippe, Op-cite, PP5-6.

إلى أن: "المنظمة الدولية -كوحدة دولية- لها الحق في استعمال الأساليب السلمية وبصفة أساسية المفاوضات طبقاً للقانون الدبلوماسي".

وفي ذات السياق؛ يرى الأستاذ هاردي¹ (Hardy Michael) بأن: "رغم أن الدبلوماسية كانت تعني في الماضي أساساً بالعلاقات بين الدول كل منها على حده، فإنها مع تطور المنظمات الدولية أصبحت متعددة الأطراف في الشكل وجماعية في روحها" وبالرجوع إلى الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الشهير الصادر في 11/04/1949، والذي كان بمناسبة الجدل الثائر حول أهلية منظمة الأمم المتحدة في التمتع بالشخصية القانونية الدولية وبالتبعية أحقيتها في طلب التعويض عن الأضرار اللاحقة بها من طرف دولة ما، وأحقيتها بإقامة علاقات تمثيلية دبلوماسية تبادلية مع باقي أفراد المجتمع الدولي، حيث خلصت المحكمة في فتاوها إلى ضرورة تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية الأمر الذي يتيح لها مثلها مثل الدول لممارسة التبادل الدبلوماسي التمثيلي مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام بشكل لا يتعارض ولا يتنافى مع قواعد السلوك المعمول بها في هذا الجانب،² مع تسجيل أن هناك جانب من الفقه³ كان يعارض مسألة منح المنظمة الدولية الشخصية

¹ -voiraussi: Hardy Michael, *Modern diplomatic Law, From and London, 1968, P95.*

نقلاً عن: مصطفى سيد عبد الرحمن، المرجع السابق، هامش الصفحة 139.

² -لمزيد من التفصيل في هذا الصدد، انظر: محمد سعيد الحلفادي، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 14 وما يليها.

³ -على سبيل المثال: بيندور (Pindor)، الذي ذهب إلى أن عصبة الأمم لا تتمتع بحق التمثيل، ووفود الدول لديها ليست إلا وفود مراقبة (Dél2gations D'observation)، في حين يربالغنيي أن حق المنظمة الدولية في إقامة علاقات مع الدول يكون عن طريق الوفادة ويذكر "أننا لا نستطيع أن نتكلم في علاقة المنظمات الدولية بالدول عن تمثيل دبلوماسي بالمعنى الفني الدقيق وإنما عن نظام يقارن بالنظام الدبلوماسي ولكن لا يتطابق معه". انظر في هذا الصدد: مصطفى سيد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 140-141.

القانونية وأهلية إقامة علاقات تمثيلية وكذا التمتع بنظام المزايا والحصانات الدبلوماسية، رغم أن أغلبية الفقه وجمهور الفقهاء -ورأينا من رأيهم- يقر بأن المنظمة الدولية لها أهلية التبادل الدبلوماسي التمثيلي مع غيرها من وحدات المجتمع الدولي (الإيفاد والقبول) مثل حق الدول سواء بسواء وهذا استنادا إلى الحجج القانونية والواقعية التالية:

الحجة الأولى: أن تبادل المنظمات الدولية التمثيل مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام يعد أحد المظاهر والنتائج الحتمية لمجرد تمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية وعضويتها كوحدة في المجتمع الدولي، فحق التمثيل إذا ليس منحة من أحد، إنما هو نتيجة قانونية مفروضة فرضا.

الحجة الثانية: أن تبادل المنظمة الدولية للتمثيل -وخاصة مع الدول الأعضاء- يعد ضرورة واقعية لا غنى عنها لتحقيق الأهداف التي تنشأ المنظمة من أجلها¹ ضرورة وبالتالي نستطيع اعتبار التمثيل الدبلوماسي للدول ليس هدفا بحد ذاته، إنما وسيلة ضرورية ووحيدة من الناحية العلمية من أجل المشاركة في أعمال المنظمة الرامية لتجسيد وتحقيق أهدافها المعلنة في الوثيقة المنشئة للمنظمة.

الحجة الثالثة: أن المصلحة العامة الدولية تقتضي الإقرار للمنظمات الدولية بهذا الحق، وتأكيدا لذلك؛ فقد أظهرت الممارسة الدولية التي أشرنا إليها، الاعتراف للمنظمات الدولية ولمثلي الدول لديها بالمزايا والحصانات الدبلوماسية كمظهر لتمتعهم بالصفة التمثيلية.

¹ - انظر: مفيد شهاب، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 155، وأنظر: بالمقارنة:

- *Pescator.Pierre, Les relation extérieures des communautés Européennes, R.C.A.D.I, 1961-T2, P103.*

الحجة الرابعة: لا تشهد الفترة المعاصرة أية منازعة من أية دولة في أحقية المنظمات الدولية في التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية لها ولممثلي الدول اللهم إذا تعلق الأمر بمنظمة دولية غير معترف بها من طرف دولة معينة أو عدة دول.

الحجة الخامسة: فضلا عن أن الراجح لدى الفقه هو أحقية المنظمات الدولية في تبادل التمثيل مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام، فإننا لا نلاحظ أية منازعة فقهية جادة في العصر الحالي بصدد هذا الحق محل النقاش، وفي الخلاصة، أمكننا القول أن الدبلوماسية في حد ذاتها كإطار رسمي وسلمي تمارس من خلاله أشخاص القانون الدولي العام علاقاتها لتحقيق المصالح العليا للمجتمع الدولي والتوفيق بين مصالحها المتعارضة -فإنها تركز على عنصرين هامين:

أولهما: العنصر الشخصي؛ وهو يدور وجودا وعدما مع الشخصية القانونية الدولية، أي أن ممارسة العمل الدبلوماسي في الإطار الرسمي يتطلب الاعتراف للقائم به بأنه جزء من التركيبة العضوية للمجتمع الدولي وأنه يتمتع بصفة كاملة بالشخصية القانونية الدولية، أي أنه شخص مخاطب بقواعد القانون الدولي العام وقادر على إرساء قواعد قانونية جديدة وعلى إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمشاركة في صناعة العرف الدولي.

ثانيهما: العنصر المعنوي؛ وهو يرتبط بالأهداف والوظائف، ذلك أن الدبلوماسية أول ما تهدف إليه هو تحقيق مصلحة المجتمع الدولي والحفاظ عليها، عن طريق تحقيق السلم والأمن الدوليين ومنع استخدام القوة في العلاقات الدولية والحث على الطرق السلمية لحل المنازعات الدولية وتحقيق الرخاء والرفاهية لجميع شعوب المعمورة.

وإذا كانت المنظمات الدولية وعلى رأسها منظمة الأمم المتحدة جعلت نصب عينها تحقيق هذه الأهداف والوظائف، فإنها بذلك تعتبر إطارا ومناخا وحقلا خصبا لممارسة العمل الدبلوماسي في إطاره الجماعي وفي كنف الحوار والتعاون الدوليين، الأمر الذي يتيح لها من الناحية القانونية والواقعية العملية القيام بتبادل التمثيل الدبلوماسي على وجه يكون معه تحقيق هذه الأهداف والقيام بالوظائف المنوطة بها على أكمل وأحسن وجه.

وبالتالي يظل بإمكاننا القول بان دبلوماسية المنظمات الدولية هي صورة جلية للدبلوماسية المعاصرة جنبا إلى جنب مع الدبلوماسية التقليدية في إطارها الثنائي، وأكاد أقول -في عصرنا هذا- أنه وبالنظر إلى التطور الرهيب في مجال الاتصالات والمواصلات والمعلوماتية وانتشار ظاهرة التكتلات والاتحادات والمنظمات الدولية بأنواعها وتشابك المصالح وتفرعها وتشعبها، سيؤدي كل ذلك إلى ظمور العمل الدبلوماسي الثنائي الذي يبقى مقتصرًا على بعض الأعمال الإدارية الروتينية المتعلقة بمصالح الرعايا القنصلية، فاتحا الطريق أمام العمل الدبلوماسي متعدد الأطراف للاضطلاع بتنسيق العمل في شتى مجالات الحياة الدولية السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

الفرع الثاني: أطراف العلاقة التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية.

الظاهر في دبلوماسية المنظمات الدولية على غرار تميزها بالعلنية والانفتاح والطابع الجماعي للممارسة وكذا مراعاة الطابع الأخلاقي واحترام الرأي العام الداخلي والعالمي¹ أن هناك علاقات تمثيلية مركبة على عكس الدبلوماسية ثنائية الأطراف (La diplomatie bilatérale) التي تتميز ببساطة أطراف العلاقة التمثيلية، فهي تحوي طرفان يرسل كل منهما من يمثله لدى الآخر بطريقة تبادلية، فتكون الدولة فيها مرسله أو معتمدة (Etat Accréditaire)، وتكون الأخرى في الوقت نفسه مستقبلة أو معتمدة لديها (Etat Accréditant)، وذلك أن العلاقات التمثيلية المركبة التي أشرنا إليها تنشأ بين الدولة العضو في المنظمة الدولية وبين المنظمة الدولية التي أشرنا إليها، ثم بين الدولة العضو ودولة المقر، وأخيرا بين الدول الأعضاء أو حتى الدول غير الأعضاء في المنظمة.

لكن في حقيقة الأمر، وبالنظر إلى المفهوم الدقيق لنظرية التمثيل الدبلوماسي متعددة الأطراف الدائم في إطار المنظمات الدولية، فإن العلاقة التمثيلية الوحيدة لمؤسسة قانونا هي العلاقة بين المنظمة الدولية وبين كل دولة عضو على حده، مع إمكان ضم العلاقة بين المنظمة الدولية وبعثة المراقب

¹ - راجع بالتفصيل في خصائص دبلوماسية المنظمات الدولية كلا من:

- حسن فتح الباب، "الدبلوماسية البرلمانية في عصر التنظيم الدولي"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1986، ص 227.

- عز الدين فودة، ما الدبلوماسية، الهيئة العامة للتأليف والنشر، القاهرة، 1971، ص 68 وما بعدها.
- محمد التابعي، الدبلوماسية الجديدة، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 32، 1976، ص 34-38.
- Duroselle, J.B" L'opinion Public et la Politic et la Politique étrangère, Paris, 1959, P213 et suite.
- PH.C.JESSUP, "parliamentary diplomacy ", R.C.A.D.I, 1956, I, PP233-238.

بالنسبة للدول غير الأعضاء، وهذا طبعا يجعلنا نتساءل عن مآل العلاقات الأخرى أي تلك التي تربط دولة المقر بالمنظمة الدولية وتربط الدول في المنظمة الدولية والتي تجري بقصد التنسيق بين المواقف والسياسات داخل أو خارج جلسات المنظمة الدولية.

أولاً: ثنائية العلاقات التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية.

لكي نوضح المفهوم الدقيق لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية يتعين علينا أن نتساءل -من ناحية أولى- عن دور المنظمات الدولية في هذا التمثيل؟ وللإجابة على هذا التساؤل يجب التذكير بالنتيجة التي توصلنا إليها آنفاً عند معرض دراستنا لمفهوم الدبلوماسية في الوقت الراهن، والتي مؤداها أن المنظمات الدولية تستطيع أن تباشر التمثيل الدبلوماسي مع الدول، ولها في ذلك -بصفة خاصة- أن تستقبل مبعوثين كممثلين للدول الأعضاء أو حتى للدول غير الأعضاء لديها، كما تجب الإشارة إلى أن دبلوماسية المنظمات الدولية ما كانت لتوجد لولا وجود المنظمات الدولية ذاتها.

وبمعنى آخر فإن هذه الدبلوماسية تدور وجوداً وعدمًا مع المنظمة الدولية ذاتها، وعلى ذلك يمكن القول أن التمثيل -في هذا النوع من الدبلوماسية- يجري بين الدولة المرسله والمنظمة الدولية المعنية، أي أن التمثيل -في هذه الحالة- يجري بين المنظمة الدولية في جانب، وبين كل دولة تمثل لديها في جانب آخر، ومن هنا يمكن القول أن هذه العلاقة تعد في حقيقة أمرها علاقة ثنائية بين المنظمة الدولية وبين كل دولة على حده، ولا شأن لها

بعلاقات المنظمة الدولية ذاتها مع غير هذه الدولة، إلا أنها تجري في إطار جماعي خلقت طبيعة العلاقات الجماعية في عصر التنظيم الدولي.¹

ثانيا: فكرة العلاقات الدبلوماسية الجماعية – الثنائية.²

يطرح التساؤل القانوني حول مدى اعتبار ما يجري بين الدول الأعضاء في المنظمات الدولية داخل أو خارج الجلسات العامة أو الخاصة للمنظمة، عملا دبلوماسيا ذا طابع تمثيلي؟

هنا تجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين الدول الأعضاء في المنظمات الدولية مع بعضها البعض أو حتى مع الدول غير الأعضاء، والتي تجري بقصد التنسيق بين المواقف والسياسات سواء أثناء الجلسات أو خارجها ليست من قبيل العلاقات التمثيلية، رغم أن البعض يطلق عليها -مجازا- تعبير دبلوماسية المنظمات الدولية، فهي علاقات تقع -بالمعنى الدقيق- في نطاق العلاقات القانونية التي تنظم أحكام التمثيل في إطار دبلوماسية المنظمات الدولية.

ثالثا: إشكالية الإقليم وأثرها على قاعدة التمثيل لدى المنظمة الدولية.

إن النتيجة التي توصلنا إليها بشأن أطراف العلاقة التمثيلية -في الدبلوماسية المنظمات الدولية- تسوقنا إلى التساؤل، كيف يمكن للمنظمة الدولية أن تستقبل ممثلين عن الدول لديها وهي لا تملك إقليما خاصا بها ؟

للإجابة عن هذا التساؤل، تجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من البعثات الدبلوماسية الثنائية التي ترسلها بعض الدول وعلى الأخص الدول التي تعاني قصورا ماليا، لتمثيلها لدى غيرها من الدول تتخذ مقارها في الدول

¹ - انظر: مصطفى سيد عبد الرحمن، المرجع السابق، ص156.

² - ما يصطلح باللغة الفرنسية: *La Diplomatie Multi-Bilatérale*.

المجاورة، أي ليس فيها إقليم الدولة المستقبلية، ويحدث ذلك -غالبا- حينما تخصص بعثة واحدة لتمثيل دولتها لدى أكثر من دولة¹ وهذا ما يطلق عليه التمثيل المزدوج أو المتعدد.²

من خلال ما تبين ذكره يتضح أنه حتى إطار في الدبلوماسية الثنائية، فإن إقامة بعثة ما على إقليم إحدى الدول لم يكن عائقا من قيامها بتمثيل دولتها لدى دولة أخرى لا تقيم البعثة على إقليمها، ومن ناحية ثانية فإن تمتع مبعوثي الدول لدى الفاتيكان -مثلا- بالوضع الدبلوماسي طبقا للمادة 12 من اتفاقية "لاتران" المبرمة في 1929/02/11 بين إيطاليا والفاتيكان، يبرز إمكانية تمتع المبعوثين الدبلوماسيين بالمزايا والحصانات الدبلوماسية على إقليم دولة ليسوا معتمدين لديها، حيث يتمتع مبعوثو الدول لدى الفاتيكان بالوضع الدبلوماسي على إقليم إيطاليا وهم ليسوا معتمدين لديها.³

والذي يلاحظ؛ إن المنظمة الدولية رغم أنها لا تملك إقليما خاصا بها فإن ذلك لا يمنعها من استقبال ممثلي الدول لديها، وذلك لأن مسألة الإقليم الذي يتمتع فيه ممثلو الدول لدى المنظمة الدولية بالمزايا والحصانات لم تكن عائقا دون اعتماد الممثلين لدى المنظمة، إذ أن الدول التي تقع فيها مقار المنظمات الدولية قد اتفقت جميعها على منح ممثلي الدول لدى تلك المنظمات الوضع الدبلوماسي طالما اعتمدوا لدى المنظمة كممثلين لدولهم، ولهذا أبرمت

¹ - راجع نص المادة 05 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1661، والأمثلة على هذه الممارسة كثيرة لا يتسع المجال لذكرها.

² - أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 129.

³ - أنظر: عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1974، ص 34.

- Voir aussi: Cardinale, Le Saint Siège et la Diplomatie, Paris, 1962.

المنظمات الدولية ما يعرف باتفاقات المقر أو كما يطلق عليها بعض الفقهاء اتفاقيات الضيافة (Headquarters Agreement) مع دول المقار لتنظيم مسائل متعددة من بينها إقامة ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية على إقليم دولة المقر وتمتعهم بالمزايا والحصانات الدبلوماسية.

وعليه أمكننا القول أن العلاقة التمثيلية في دبلوماسية المنظمات الدولية تجري بين الدولة المرسل والمرسل والمنظمة الدولية مباشرة، إلا أن تنظيم الوضع القانوني الخاص بممثلي الدول لدى هذه المنظمات يتم في إطار علاقة قانونية أخرى تجري بين المنظمة الدولية المعنية ودولة المقر¹ وبمعنى آخر فإن الوضع هنا ينطوي على مثلث علائقي (Relationnel) يحوي الدولة المرسل والمنظمة الدولية من ناحية، والمنظمة الدولية ودولة المقر من ناحية أخرى.²

¹ - العلاقة مع دولة المقر ليست تمثيلية بل تنظيمية، ذلك أن الأساس النظري والقانوني لاعتبار وجود علاقة تمثيلية -وقد خلصنا إلى أنها بين المنظمة الدولية والدول الممثلة لديها فقط- من عدمه مرتبط بوجود مهام تمثيلية، والأكد في هذا الصدد هو أنه لا توجد أي مهام دبلوماسية تسهر على ممارستها البعثة الدائمة تجاه دولة المقر، الأمر الذي يقودنا إلى القول بأن فرضية وجود نوع من التمثيل للدولة العضو في المنظمة الدولية لدى دولة المقر هي فرضية بأن فرضية مردود عليها، وتنطلق من مقدمات نظرية وقانونية خاطئة.

² - أنظر:

- El-Erian ABDULLAH, *Organisations internationales Universelles, La conférence et la convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales*, A.F.D.I, 1975, P455.

المبحث الثاني: أصول العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية

سوف نحاول من خلال هذا المبحث معالجة أهم النقاط المتعلقة بالأصول والقواعد التي تنظم وتحكم العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية، وهذا لمعرفة مصادر النظام القانوني للدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة والقواعد العامة لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية، وكذا دراسة الوضع الخاص لدولة المقر في العلاقة التمثيلية، ثم نخرج إلى بعض الجوانب العملية للعمل الدبلوماسي للمنظمات الدولية وكيفية إدارته.

المطلب الأول: القواعد العامة لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية

من خلال هذا المطلب سنبرز أهم المصادر القانونية المعتمدة لتنظيم العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية، سواء المصادر العامة، أو المصدر الخاص والمتمثل في اتفاقية فيينا لعام 1975 لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية، ويندرج تحت هذا الطلب الفرعان الآتيان:

الفرع الأول: المصادر العامة للقواعد المنظمة للوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات.

الفرع الثاني: اتفاقية فيينا لعام 1975 الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتهم مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية.

وفيما يلي التفصيل:

الفرع الأول: المصادر العامة للقواعد المنظمة للوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات.

إن للقانون الدولي العام مصادر يعتمد عليها من أجل معرفة قواعد معينة وقابلية تطبيقها على مسألة معينة شأنه في ذلك شأن باقي فروع القانون، ولعل مسألة الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية من بين المسائل التي تخضع في جوانبها العامة للمصادر الشكلية التي حدتها المادة 38/1 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية¹، واستنتاجاً من نص المادة المذكورة أدناه في الهامش، فإن بمصادر العامة للقانون الدولي نوعان، مصادر أصلية وهي المعاهدات والعرف والمبادئ العامة للقانون، ومصادر احتياطية وتتمثل في أحكام المحاكم وفقه القانون الدولي العام.

ولعل الذي يهمننا في هذه الدراسة ضمن هذا المطلب، هو استعراض كل من المعاهدات والعرف الدولي، واستبعاد كلا من المبادئ العامة للقانون وباقي المصادر الاحتياطية لأسباب موضوعية وعملية لا يتسع المجال للتعمق فيها، نختصرها أن المتتبع لموضوع الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات

¹ - تحدد هذه المادة جملة المصادر التي يرجع إليها في مسائل القانون الدولي العام وحل المنازعات الدولية التي تطرح على المحكمة الدولية وذلك بنصها: "وظيفة المحكمة أن تفضل في المنازعات التي ترفع إليها وفقاً لأحكام القانونية الدولي، وهي تطبق في هذا الشأن: -الاتفاقات الدولية العامة لأحكام والخاصة التي تصنع قواعد معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة.

- العادات الدولية المرعية المعتمدة بميثاق قانون دل عليه تواتر الاستعمال.

- مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتحدة.

- أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون الدولي العام في مختلف الأمم، ويعتبر هذا أو ذاك مصدراً احتياطياً لقواعد القانون وذلك مع مراعاة أحكام المادة 59".

الدولية لا يجد لتلك المصادر المستبعدة أثرا ملموسا وجانبا محسوسا في تحديد وضع هؤلاء الممثلين.

ولهذا سوف نقتصر فيما يلي على استعراض أهم المصادر الأصلية وهي المعاهدات والعرف الدولي.

أولا: المعاهدات

لقد لعبت المعاهدات الدولية¹ في تحديد الوضع القانوني لمثلي الدول لدى المنظمات الدولية دورا أساسا لا يستهان به، بل يمكن القول بأنها أصبحت في الوقت الراهن من أهم المصادر القانونية المعتمدة في تحديد المركز القانوني سواء للمنظمة الدولية كهيئة أو لموظفيها ومحفوظاتها أو لمثلي الدول لديها. هذا وينبغي الإشارة إلى أن كل المعاهدات التي تبرمها المنظمة الدولية والدول من أجل تحديد الوضع القانوني لمثلي الدول لدى المنظمات الدولية وجب أن ترتب آثارا قانونية تلزم أطراف الاتفاق في مواجهة بعضها البعض، حتى ولو كان المستفيد المباشر من تلك الآثار بعض الأشخاص الطبيعيين كممثلي الدول لدى المنظمات الدولية لأن استفادة مثل هؤلاء الأشخاص من

¹-لمزيد من الإطلاع حول المفاهيم المتعلقة بالمعاهدات الدولية وقيمتها القانونية طالع على سبيل المثال:

- أحمد أبو الوفا، كتاب "الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام"، المرجع السابق، ج1 (المقدمة- المصادر- المعاهدات).

-صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 189 وما يليها.

- عبد العزيز سرحان، مبادئ القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 120 وما يليها.

- ROUSSEAU.CH, « Droit International Public », Paris, 1970, T1, Pp62 Ets

تلك الآثار ليست للمنفعة الذاتية لهم بل تعود في النهاية إلى تحقيق مصلحة لشخص دولي معين سواء كان منظمة دولية أو دولة¹.

والمتبع للوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية، يجد أنه كان موضوعاً في ثلاثة أنواع من الاتفاقات²:

1- المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية

حيث كان يشار إلى الوضع المتميز للهيئة وموظفيها وممثلي الدول لديها بشكل مقتضب ضمن مادة أو مادتين دون الدخول في التفاصيل وعلى سبيل المثال لا الحصر نص المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة، وكان ذلك في فقرتين:

أ- " تتمتع الهيئة في ارض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها.

ب- وكذلك يتمتع المندوبين عن أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي تطلبها استقلالهم في القيام لمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة".

كما أشارت الفقرة الثالثة من نفس المادة إلى أنه: " للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية من هذه المادة، ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا

¹ - تؤسس جملة الامتيازات والحصانات المقررة في دبلوماسية المنظمات الدولية على أساس مقتضيات الوظيفة وهو نفس الأساس النظري المقرر في النظام الدبلوماسي والقنصلي التقليدي الثنائي.

² - تشير إلى أن تنظيم الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية لم ينشأ ويتطور بنفس الشكل الذي كان عليه تنظيم الدبلوماسية الثنائية الأطراف حيث انطلقت قواعده عرفية ثم ما لبثت حتى تم تقنينها عبر جملة من المعاهدات وصولاً إلى معاهدة فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961، وبالتالي نقول أي تنظيم الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية ارتبط مباشرة في تقنينه بالاتفاقات المعروفة في هذا المجال.

الغرض"، وهذه الاتفاقات المشار إليها في الفقرة الثالثة تسمى الاتفاقات اللاحقة وهي من النوعين التالي ذكرهما.

2- اتفاقات المقر (les accords de siège)¹

وهي تلك المعاهدات التي تبرم بين المنظمات الدولية ممثلة في الموظف الإداري الأعلى بها-من ناحية- وسلطات الدولة التي يوجد في إقليمها مقر المنظمة الدولية-من ناحية أخرى، وتتناول هذه الاتفاقات في العادة، المركز القانوني للمنظمة ولموظفيها وخبرائها، كما تتناول أيضا-على خلاف الاتفاقات العامة كما سنرى في الفقرة الموالية- المركز القانوني لممثلي الدول في البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية المعنية، وهي غالبا ما تحاول سد الثغرات التي قد توجد في الاتفاقات السابقة.

3- الاتفاقات العامة أو ما يطلق عليها مصطلح الاتفاقات العامة للمزايا والحصانات

وذلك إشارة على عمومية الالتزام بأحكامها وهي التي تلزم كافة الأطراف في المنظمة بحيث تبرم في نطاق المنظمة المعنية وتوافق عليها الدول الأعضاء، ومن تطبيقاتها، اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة في 13/02/1946، واتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة في 21/11/1947، وقد

¹- راجع عموما في هذا المجال:

- CAHIER PHILIPPE, « les accords de siège conclus entre les organisations internationales et Etats au elles résident », Milano, 1959.

- GOY.R, « le droit d'accès au siège des organisations internationales », op.cit.

ومن أمثلة اتفاقات المقر اتفاقية مقر الأمم المتحدة المبرمة في 26/06/1947 بين الأمين العام للمنظمة وإدارة الولايات المتحدة، واتفاقية مقر اليونسكو المبرمة في 02/07/1954 بين المنظمة والحكومة الفرنسية، واتفاقية مقر منظمة الصحة العالمية المبرمة بين المنظمة والسلطات السويسرية وكذا اتفاقية مقر الأُمَم المتحدة للأغذية والزراعة بين المنظمة والحكومة الإيطالية.

تناولت هاتان الاتفاقيتان المركز القانوني للمنظمات الدولية التي عينت بها ومركز موظفي تلك المنظمات، كما تناولت أيضا المركز القانوني لمندوبي الدول لدى جلسات أجهزة تلك المنظمات ولدى المؤتمرات التي تعقدها¹.

غير أنه يلاحظ على تلك المنظمات العامة، أنها لم تشر إلى المركز القانوني للبعثات الدائمة التي توجد في مقار تلك المنظمات الدولية، واكتفت فقط بالإشارة إلى المندوبين الذين يحضرون جلسات أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها، وربما يعود ذلك إلى عدم توقع وجود مثل تلك البعثات الدائمة لدى توقيع تلك الاتفاقات، كما أنه من الملاحظ على تلك الاتفاقات أنها تتوسع بعض الشيء في ضمان استقلال المنظمة الدولية وممثلي الدول لديها، والأمر الذي يؤدي غالبا بالدولة التي يوجد عليها مقر المنظمة بألا تصادق عليها حتى لا تكون مقيدة بأحكامها طبقا للقواعد العامة لقانون المعاهدات الدولية².

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هناك نوعا رابعا من تلك الاتفاقات -التي لم تذكرها المادة 105 من الميثاق- وهي تلك الاتفاقات الثنائية التي تبرم بين إحدى المنظمات الدولية وإحدى الدول وذلك بمناسبة ممارسة المنظمة لنشاط مؤقت على إقليم تلك الدولة، وهذا ما حدث -على سبيل المثال- في اجتماع الدورة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة في باريس سنة 1951، حيث وقع

¹- أنظر: مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 199.

²- راجع: عبد المنعم جنيد، " القانون الدبلوماسي والعلاقات القنصلية"، المرجع السابق، ص 49، وعلى سبيل المثال نجد أن الولايات المتحدة وهي دولة مقر الأمم المتحدة لم تنضم إلى الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة لسنة 1946 إلا سنة 1970 مع بعض التحفظات.

اتفاق بهذا الشأن لتنظيم مركز المنظمة في تلك المناسبة، ويكون مثل هذا الاتفاق -طبعاً- محدود الأثر بحدود المناسبة التي أبرم من أجلها¹.

والخلاصة أن تفرق الأحكام المنظمة لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية، دعت الأمم المتحدة بواسطة لجنة القانون الدولي الأهمية إلى إعداد مشروع اتفاقية عامة تنظم ذلك التمثيل، الأمر الذي انتهى بإقرار اتفاقية فيينا لسنة 1975 الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية، والتي سوف نتعرض لها في الفرع الثاني من هذا المطلب.

ثانياً: العرف الدولي²

يقصد بالعرف الدولي مجموعة القواعد والأحكام العامة غير المدونة والتي تنشأ نتيجة لتكرار القيام بتصرفات معينة في أحوال معينة، وثبوت الاعتقاد لدى غالبية أشخاص القانون الدولي بالقوة القانونية لهذه التصرفات، وبالتالي فإن العرف الدولي ينبي على عنصرين أساسيين: الأول المادي، ويتمثل في القيام المستمر والمتكرر³ لفعل قانوني أو مادي معين، والثاني

¹ - أنظر: عبد المنعم جنيّد، المرجع نفسه، ص 51.

² - للإطلاع أكثر على مختلف المفاهيم المتعلقة بالعرف الدولي (تعريفاته وأركانه وتطبيقاته) راجع كلا من: صلاح الدين عامر، "مقدمة لدراسة القانون الدولي العام"، المرجع السابق، ص 348-372. أحمد أبو الوفاء، "كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام"، المرجع السابق، ص 75.

- سهيل حسين الفتلاوي، "الوسيط في القانون الدولي العام"، دار الفكر العربي، بيروت 2002، ص 78.
- ROUSSEAU.CH, op.cit, 315.
- ABOU-ELWAFA AHMED, « public international law », Dar-Annahda El-Arabia, cairo2002, p201 and s.

³ - لا يقصد بتكرار التصرفات تواترها مرات كثيرة وإنما التواتر غير المقرون بعدول مما يؤكد استقرار الحكم العرفي.

معنوي، ويتمثل في استقرار الاعتقاد بالزامية احترام ذلك التصرف في ظرف معين وإنزاله منزلة القاعدة القانونية المكتوبة.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا السياق، هو أنه إذا تبين أن المعاهدات قد أخذت السبق في تحديد المركز القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية، فهل تعد تلك المعاهدات المصدر الوحيد الذي يمكن الرجوع إليه للتعرف على الوضع القانوني لهؤلاء الممثلين؟

للإجابة على هذا السؤال ينبغي التنبيه إلى ما سبق ذكره من أن العامل الزمني للعرف يعد المعيار الأبرز بالرجوع إلى مفهوم النظام الدبلوماسي الثنائي الأطراف حيث كان العرف الدولي هو الأصل، ثم تم تقنين قواعد ذلك النظام ضمن جملة من المعاهدات الدولية بدءاً بلائحة مؤتمر فيينا بتاريخ 19 مارس 1815، ومروراً ببروتوكول إكس لاشابيل الذي أقرته الدول الأوروبية الكبرى في 21 نوفمبر 1818 ووصولاً إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961.¹

غير أن هذا المحور الزمني لم يكن لينطبق على مفهوم وتطور دبلوماسية المنظمات الدولية، ذلك أن منطلق النظام الدبلوماسي في إطار المنظمات الدولية كان مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً وجوداً وعدماً مع المواثيق المنشئة لتلك المنظمات وكذا الاتفاقات اللاحقة لها والمتعلقة بتحديد الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية، أما العرف الدولي فيأتي لاحقاً، حيث يلاحظ أنه اتخذ صورتين أساسيتين: الأولى تتمثل في التصرفات القانونية الداخلية² والتي تتخذها السلطات المختصة للشخص الدولي الذي يباشر هذه

¹ - أنظر: مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 196.

² - وجب أن تكون تلك التصرفات القانونية الداخلية، ذات صبغة دولية أي تمس بعض مبادئ القانون الدولي العام، ولا تتعلق كلية بالقانون الداخلي لتلك الأشخاص الدولية.

التصرفات، أما الثانية، فتتمثل في التواتر في شكل اتفاقات دولية¹ التبادل بين الدول أو غيرها من الاتفاقات الدولية.

إن مجرد الحديث عن العرف الدولي باعتباره مصدرا للنظام القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية وربطه مباشرة بالاتفاقات الدولية والتصرفات القانونية الداخلية التي تهدف إلى تنظيم وضع هؤلاء الممثلين، يسقط عن العرف ركنه الأساسي، ذلك أنه- في رأي- أن العرف هو السابق للتقنين المكتوب وليس العكس، وإذا قلنا بأن هناك تصرفات قانونية، فهذا كلام غير منطقي، لأن التصرفات القانونية إنما هي إصدار لقوانين مكتوبة استنادا إلى ما ورد من اتفاقات حثت الدول على احترام الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية وإلزامها بأن تنزلهن منزلة المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها في إطار العلاقات الدبلوماسية الثنائية مع الدول، وبالتالي فهم ما يستحقون - نظرا لوظائفهم الدولية- من حصانات وامتيازات تضمن

¹ - يستند مصطفى سيد عبد الرحمان في اعتبار العرف الدولي مصدرا مباشرا لتحديد النظام القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية- وأنا لا أوافق على الأقل بالنسبة للصورة الثانية أي العرف المستنتج من الاتفاقيات الدولية- على جملة من الأسانيد أهمها:

- تكرار النص على مزايا وحصانات المنظمات الدولية وممثلي الدول لديها يؤدي إلى اعتبارها أعراف اتفاقية - ورود الإشارة على تلك المزايا والحصانات تخضع للقانون الدولي العرفي وذلك في كثير من اتفاقات المقر وغيرها في الأسانيد والتي - للأسف- تستنبط في كل مرة بالرجوع إلى ما ورد في المعاهدات المقننة لوضع ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية واعتبارها قواعد عرفية أو على الأقل استقرار النص عليها ضمن الاتفاقات المختلفة يعد في حد ذاته عرفا، وهذا -في رأي- استنتاجات تنطلق أصلا من مقدمات خاطئة، ذلك أن تواتر التصرف دون عدول هو الركن المادي للعرف وليس تواتر تقنين التصرف والنص عليه هو الركن المادي، وبالتالي نرى أن الدكتور قد وقع في بعض التناقض.

استقلالهم واستقلال المنظمة الممثلين لديها وتضمن تسهيل ممارستهم لمهامهم والتي تهدف في نهاية المطاف إلى تحقيق الصالح العام للمجتمع الدولي ككل.

إن الشخصية القانونية للمنظمات الدولية في حد ذاتها تخضع خضوعاً تاماً لنص الميثاق أو الوثيقة المنشئة لها، فما بالك بمركز ممثلي الدول الممثلين لديها؟ المؤكد -منطقياً- أنهم لا يخضعون في تحديد وضعهم القانوني إلا للنصوص المكتوبة والمحددة طبقاً للاتفاقات والمعاهدات المعنية بهم وبالمنظمة الدولية التي يمارسون مهامهم التمثيلية لديها.

الفرع الثاني: اتفاقية فيينا لعام 1975 الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتهم مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية¹

سوف لن نتوسع في جميع النقاط والظروف التي كانت تحيط بإبرام الاتفاقية وكذا المسائل المتعلقة بقوتها الإلزامية وعلاقتها مع الاتفاقات السابقة لها والمعنية بالموضوع نفسه وأسبقية التطبيق بينها، الأمر الذي سوف نشير إليه في هذا الفرع يقتصر أساساً على بيان أهمية الاتفاقية والجهود التي بذلت

¹ - للإطلاع أكثر في هذا الموضوع أنظر كلا من:

- مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 219 ومل بعدها.

- Fennessy, J.G, "the 1975 Vienna convention on the representation of states in their relations with international organizations of a universal character", Q.J.I.L, 1976, vol 70.

- Abdullah El-Erian, « organisations internationales universelles », la conférence et la convention sur la représentations des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales », op. cit, P445 ets.

- Ritter, Jean-Pierre, « la conférence et la convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales », A.F.D.I, 1975, Pp475 ets.

- Abou-Elwafa Ahmed, « de quelques observation sur la convention de vienne en 1975 conservant la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales », R.Eg.D.I, 1982.

من أجل إبرامها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى سنعرض لأهم النقاط والمسائل القانونية التي تناولتها الاتفاقية ضمن نصوصها المختلفة وهذا بشكل مختصر، لأن الدراسة لا تتسع للدخول في تفاصيل الاتفاقية على الأقل من ناحية الاختلافات الفقهية والفلسفية التي واجهت صياغة نصوص الاتفاقية وعلاقتها مع الاتفاقات السابقة لها.

أولاً: جهود لجنة القانون الدولي وأهمية الاتفاقية

من المعلوم أن هذه الاتفاقية تتناول قواعد تبادل التمثيل بين المنظمات الدولية والدول، غير أنها تهتم بجانب واحد فقط من جوانب هذا التمثيل وهو الجانب السلبي من ناحية المنظمات الدولية، وبمعنى آخر فإن هذه الاتفاقية لا تنظم قواعد تمثيل المنظمات الدولية لدى الدول ولكنها تنظم قواعد تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية، كما أنها -أي الاتفاقية- تتناول الصور المختلفة لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية والمتمثلة في البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية والوفود الممثلة للدول لدى أجهزة المنظمات ومؤتمراتها، كما تناولت الوضع القانوني لمثلي الدول غير الأعضاء في المنظمات الدولية لدى تلك المنظمات، وتعطي الاتفاقية من جانب آخر قواعد إنشاء وإيفاد ومهام وبداية وانتهاء مهام وحصانات وامتيازات كلا من البعثات الدائمة والوفود وبعثات المراقبة وما تعلق بالقيود والواجبات الواردة في هذا المجال.

هذا وقد قامت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة ببذل جهود كبيرة في إعداد مشروع مواد اتفاقية فيينا لسنة 1975 بعد أن توجت جهودها فيما سبق باعتماد اتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية، القنصلية والبعثات الخاصة لسنوات 1961، 1963 و1969 على التوالي وهذا بعدما لفتت اللجنة انتباه الجمعية العامة أثناء دراسة اتفاقية 1961، بضرورة التفكير في

إبرام اتفاقية خاصة بتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية والتي لا تقل أهمية عن العلاقات التمثيلية الثنائية، وبالفعل تم إصدار قرار رقم 1289 الصادر في 1958/12/05 دعت من خلاله الجمعية العامة لجنة القانون الدولي لكي تقوم بدراسة موضوع العلاقات التمثيلية بين الدول والمنظمات الدولية وإعداد مشروع اتفاقية بهذا الصدد¹.

وبعد قيام لجنة القانون الدولي بتهيئة مشروع الاتفاقية، تقدمت به اللجنة تحت عنوان "تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية" وهذا في الدورة السابعة والعشرين، وفي نفس الدورة أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1972/12/14 قرارها رقم 2966 الذي دعت بمقتضاه إلى مؤتمر دولي لدراسة مشروع المواد المقدم من لجنة القانون الدولي وكاستجابة لدعوة النمسا قررت الجمعية العامة أن يعقد المؤتمر في أوائل عام 1975 وعلى ذلك فقد شهدت مدينة فيينا وقائع المؤتمر في الفترة ما بين 04 فيفري و14 مارس 1975.²

¹- راجع بالتفصيل:

- *Un Doc: A/CN, 4/161, Paras, 4-8*

²- نظرا لأهمية موضوع الاتفاقية بالنسبة لكافة أطراف المجتمع الدولي، فقد كانت الدعوة إلى المؤتمر موسعة حتى أنها شملت العديد من الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة، غير أن الاستجابة لهذه الدعوة لم تكن كاملة من كل الدول التي وجهت إليها، فقد استجاب لحضور المؤتمر إحدى وثلاثون دولة فقط من أصل مائة وخمسين دولة مدعوة من بينها ثمانية وثلاثين عضوا واثنى عشر غير أعضاء في الأمم المتحدة، راجع في هذا الخصوص: تقرير لجنة أوراق الاعتماد بمؤتمر فيينا لسنة 1975: *UN.DOC: A/Conf.67/10AND AD-1,p03* كما وجهت الدعوة إلى بعض المنظمات الدولية الإقليمية والوكالات الأمامية المتخصصة.

أما بخصوص الحديث عن أهمية الاتفاقية، فيمكن القول أن مراجعة النصوص القانونية المتفرقة التي تحكم وضع ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية ولدى أجهزتها ومؤتمراتها في مختلف المنظمات، تظهر أن هناك قدرا كبيرا من الأحكام المتشابهة في تلك النصوص، كما أن هناك قدرا من التباين في أحكام أخرى، ولذلك فقد ظهرت الحاجة الماسة إلى تقنين الأحكام المتشابهة وإلى توحيد الأحكام المتباينة، وهذا هو الهدف الذي رغبت إليه اتفاقية فيينا لسنة 1975، وتعليقا على هذا، فقد أشار المقرر الخاص لمشروع هذه الاتفاقية إلى أنه لا يجب أن ينظر إلى الاتفاقية على أنها تقنين فقط للقانون القائم، بل هي أيضا- تطوير لقواعد تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية¹.

هذا وتبرز أهمية الاتفاقية من الناحية القانونية في ظهور نمط جديد من القواعد تختلف جذريا عما هو مستقر في النظام الدبلوماسي الثنائي الأطراف، فمن ناحية، نجد أن هناك العديد من الأحكام المتشابهة الخاصة بقواعد تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية قننتها اتفاقية فيينا 1975، مثل قاعدة حرية الدول المرسلة في تعيين ممثلها لدى المنظمات الدولية ومؤتمراتها دون الرجوع لدولة المقر ما يعني انتفاء تطبيق قاعدة الموافقة (la règle d'agrément) المعمول بها في الدبلوماسية الثنائية²، وقاعدة اعتماد الممثلين قبل بدء ممارسة وظائفهم الرسمية لدى المنظمة³، وتقديم وثائق التفويض

¹- راجع:

- ABDULLAH EL-ERIAN, « la conférence et la convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales », Op-Cit, P445.

²- راجع المادة 9، 43 من الاتفاقية.

³- راجع المادة 10، 44 من الاتفاقية.

للقيام بتوقيع نص اتفاقية مع المنظمة المعتمد عليها¹، وانتفاء تطبيق قاعدة المعاملة بالمثل (règle de réciprocité) في العلاقة بين الدولة المرسله ودولة المقر²، وانتفاء آثار عدم الاعتراف بالدول والحكومات أو غياب التمثيل الدبلوماسي أو القنصلي في العلاقة بين الدولة المرسله ودولة المقر على الوضع القانوني لممثلي الدول لدى المنظمات الدولية ولدى مؤتمراتها³.

ثانياً: بعض قواعد وأحكام الاتفاقية

من خلال الاطلاع على نص اتفاقية 1975، نجد أن من بين قواعدها حق ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية في دخول إقليم دولة المقر والإقامة فيه لممارسة مهامهم دون قيد من قيود دخول الأجانب⁴، وحقهم في التمتع بالمزايا والحصانات اللازمة لتأمين عبورهم من وإلى موقع المنظمة أو المؤتمرات في الدولة الثالثة⁵، وعلى الأخص الحق في الحصانة الشخصية.

كما ثبت أيضاً للبعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية الحق في حصانة مقرها⁶، وثبت لكل من دار البعثة والوفد الحق في الإعفاء من الضرائب⁷، وحقها في حرمة المحفوظات والوثائق⁸، وحرية الاتصالات⁹، ومن القواعد التي

¹- راجع المادة 12 من الاتفاقية.

²- راجع المادة 73 من الاتفاقية.

³- راجع المادة 82 من الاتفاقية.

⁴- راجع المادة 79 من الاتفاقية 1975.

⁵- راجع المادة 81 من الاتفاقية.

⁶- راجع المادة 23 من الاتفاقية.

⁷- راجع المادة 24 و54 من الاتفاقية.

⁸- راجع المادة 25 و55 من الاتفاقية.

⁹- راجع المادة 27 و57 من الاتفاقية.

ثبتت لمصلحة أعضاء بعثات الدول ووفودها لدى المنظمات الدولية بشكل متشابه في مختلف المنظمات الدولية وقننتها اتفاقية فيينا لسنة 1975 الحق في الحصانة الشخصية¹ وحصانة مساكن الأعضاء الدبلوماسيين² والحصانة من الاختصاص القضائي³، ومن القواعد المتشابهة قواعد التنازل عن تلك الحصانة⁴، ومن هذه القواعد أيضا، قواعد إعفاء ممثلي الدول لدى المنظمات- وعلى الأخص في البعثات الدائمة- من أحكام الضمان الاجتماعي المعمول بها في دولة المقر⁵، والإعفاء من الرسوم والضرائب والإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش⁶.

كما استقر الأمر من غير نصوص على منح ممثلي الدول غير الأعضاء مما اصطلح على تسميتهم بالمراقبين عددا من المزايا والحصانات أهمها الحصانة الشخصية والحصانة من الاختصاص القضائي بشأن المهام الرسمية غير أن اتفاقية فيينا 1975 حرصت على تحديد وضع هؤلاء المراقبين وذلك بنصوص صريحة⁷.

¹- راجع المادة 28 و58 من الاتفاقية.

²- راجع المادة 29 و59 من الاتفاقية.

³- راجع المادة 30 و60 من الاتفاقية.

⁴- راجع المادة 31 و61 من الاتفاقية.

⁵- راجع المادة 32 و62 من الاتفاقية.

⁶- راجع المادة 33 من الاتفاقية.

⁷- راجع المواد 1/ ف 6+8+12+13+14 والمواد 5/ ف 2، م 7، م 73

المطلب الثاني: الوضع الخاص لدولة مقر المنظمة الدولية في العلاقة التمثيلية

من الثابت والمعروف في دبلوماسية المنظمات الدولية، أن العلاقة التمثيلية من الناحية القانونية تقوم-فقط- بين الدولة المرسلة والمنظمة الدولية، ولا دخل لدولة المقر في هذه العلاقة، إلا أنها تعتبر الحقل والمحيط الذي تمارس عليه مختلف جوانب تلك العلاقة التمثيلية ولاسيما ما تعلق منها بنظام الحصانات والامتيازات والتي يقع منحها واحترامها على عاتق دولة المقر، وبالتالي- وبالمقارنة مع الدبلوماسية الثنائية- فإن لدولة المقر وضع خاص يختلف جذريا عن الدولة المضيفة في النظام الدبلوماسي ثنائي الأطراف، بحيث نجد أنها طرف مباشر في العلاقة التمثيلية وتعاملها مع أعضاء البعثة الدبلوماسية المعتمدة لديها يكون بصفة مباشرة طبقا لما جاء في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 من قواعد، سواء أثناء مرحلة إنشاء العلاقة وتعيين البعثة أو أثناء ممارسة البعثة لمهامها الدبلوماسية الرسمية، ومن هنا تثور عدة إشكاليات قانونية وعملية بصدد هذا الوضع الخاص، ثم يثور الحديث حول أمن دولة المقر وما ينجر عنه من مسائل قد تكون سببا في ظهور بعض النزاعات، فما هي ضمانات أمن دولة المقر، وطرق حل النزاعات بينها وبين الدولة المرسلة؟ هاتان المشكلتان سنجيب عليهما ضمن الفرعين التاليين:

الفرع الأول: المشكلات التي تواجه دولة مقر المنظمة الدولية في العلاقة التمثيلية.

الفرع الثاني: ضمانات أمن دولة المقر وطرق حل النزاعات بينها وبين الدولة المرسلة، وفيما يلي التفصيل:

الفرع الأول: المشكلات التي تواجه دولة مقر المنظمة الدولية في العلاقة التمثيلية

تطرح الكثير من المشكلات القانونية والعملية بسبب تمثيل الدول لدى المنظمة الدولية وفي مواجهة دولة مقر تلك المنظمة، وهذه المشكلات أفرزها الوضع الخاص لدولة المقر، فهي في حين تعتبر الحقل الذي تمارس فيه العلاقة التمثيلية بين الدولة المرسل والمنظمة الدولية، وفي الحين نفسه لا تعتبر طرفا مباشرا في العلاقة، وهذه المشكلات يمكن تلخيصها على النحو التالي:

أولا: حرية الدولة المرسل في تعيين ممثليها لدى المنظمة الدولية دون الرجوع لدولة المقر

من الثابت في العلاقات الدبلوماسية الثنائية أن الهدف من التمثيل الدبلوماسي هو توطيد العلاقات الودية بين الدولتين، ولما كان ذلك لا يتأتى إلا إذا كان ممثل كل منها شخصا مقبولا (Persona Grata) من قبل كل منها لدى الأخرى، فقد استقر العرف على ذلك ونصت عليه المادة الرابعة من اتفاقية 1961¹.

ويتم إجراء القبول (règle d'agrément) في الدبلوماسية الثنائية بأن تقوم الدولة المرسل- حينما تشرع في إبتعاث ممثل لها لدى الدولة المستقبلية- بإرسال خطاب توضح فيه هوية الشخص الذي تعزم تعيينه لتمثيلها لدى تلك الدولة، وتوضح فيه -على الأخص- المناصب التي سبق أن تقلدها هذا الشخص²، فإذا قبلت الدولة المستقبلية تعيين هذا الشخص

¹- أنظر: مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 301.

²- أنظر بعض النماذج من الخطابات التي يطلب موافقة الدولة بواسطتها موافقة الدولة المستقبلية على شخص ممثل الدولة المرسل إليها:

كتمثل للدولة المرسلة لديها، قامت الأخيرة بتزويده بأوراق الاعتماد التي تثبت صفته وتحدد مهمته لاعتماده في الدولة المستقبلة كمثل لها.

ولكن بالرجوع إلى مجال تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية، نجد أنه وبناء على الوضع الخاص الذي يحكم ممثلي الدول، وانتفاء الصلة القانونية المباشرة بين الدولة المرسلة ودولة المقر، فقد نصت المادة 9 من اتفاقية فيينا لسنة 1975 على أنه: "مع مراعاة نصوص المادتين 14 الخاصة بحجم البعثة- و73- الخاصة بجنسية أعضاء البعثة أو الوفد أو الوفد المراقب- يمكن للدولة المرسلة أن تعين بحرية أعضاء البعثة"، كما نصت المادة 43 من الاتفاقية نفسها على أنه: "مع مراعاة المادتين 46- الخاصة بحجم الوفد- و73 يمكن للدولة المرسلة أن تعين بحرية أعضاء الوفد"، وفي هاتين المادتين أكدت الاتفاقية على حرية الدولة المرسلة في تعيين أعضاء بعثاتها الدائمة ووفودها إلى الأجهزة والمؤتمرات، وفي التعليق على مشروع المادة 9 (المادة 10 من المشروع) أكد بعض المتحدثين في الدرة الثالثة والعشرين للجمعية العامة للأمم المتحدة على أهمية المادة وعلى أنها تشكل فارقا أساسيا بين البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية التقليدية¹.

- Paul. Reuter et Gros. Andre « traites et documents diplomatique », Paris, 1970, Pp 507-508.

- a guide to diplomatic practice, vol II, Longmans grsir Ernest satow, een and co, London, 1992, p270 ands.

¹ - أنظر: مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 301.

لقد جاء هذا الاستقرار بعد الكثير من المشاكل التي أثارها الولايات المتحدة الأمريكية¹ كدولة مقر للأمم المتحدة بخصوص حقها في عدم قبول أحد أعضاء البعثة الدائمة لدولة معينة لدى الأمم المتحدة كونها هي من تمنح الحصانات والامتيازات مع أن اتفاقية المقر بينها وبين الأمم المتحدة لم تنص ولم تورد أي استثناء بخصوص حق دولة المقر في تقييد هوية أشخاص الطاقم الممثل لدى المنظمة الدولية، كما أن الحكومة المركزية السويسرية كونها دولة مقر للمكتب الأوروبي للأمم المتحدة قد واجهت نفس الإشكالية مع أن المادة 04 من اتفاقية المقر كانت صريحة في تمتع ممثلي الدول لدى فروع الأمم المتحدة ومؤتمراتها التي تدعو إليها في الأراضي السويسرية بجميع الحصانات والمزايا، دون أن يرد قيد بخصوص هوية هؤلاء الممثلين وتعيينهم من طرف دولهم، ويتعلق الأمر بقضية المواطن الإيراني الذي رفضت الحكومة السويسرية أن تقضي بالحصانة القضائية الذي ادعاها في شأن نزاع خاص رغم أن الممثل الدائم الإيراني لدى المقر الأوروبي للأمم المتحدة قدم تقريراً جاء فيه أن ذلك الشخص قد عين عضواً في طاقمه، لكن المحكمة استندت في قرارها إلى أن السلطات المركزية المختصة لم تمنح ذلك الشخص "بطاقة التصديق" أي (la carte légitimation)، نظراً لعدم استكمال إجراءات استصدارها.

¹ - أنظر في هذا المجال: قضية الولايات المتحدة الأمريكية ضد مستر(سانتيسيان) والكثير من القضايا

المماثلة وعلى الأخص رأي الكثير من الشراح وتعليقاتهم في هذا الخصوص:

- GROOS,LEO, « immunities and privileges of delegations to the united nations " international organization, 1972, Vol 26, n03, p491.

ثانيا: حق المنظمة الدولية في تلقي الإخطارات من الدولة المرسله مباشرة دون دولة المقر

يترتب على استلام ممثلي الدولة لمهام وظائفهم بعد أن يتم تعيينهم بهذه الصفة، أن يتمتع هؤلاء بالامتيازات والحصانات التي يخولها لهم القانون الدولي العام، وتمنح الدولة المستقبلية أو دولة المقر حسبما تكون الحالة، تلك الامتيازات والحصانات للممثل منذ لحظة دخوله إلى إقليمها، لذا كان من الواجب أن تعلم هذه الدولة أو تلك بالمعلومات المحيطة بالبعثات أو الوفود وبأفرادها¹، وقد جرى العمل على أن تعد الدول -بناء على هذه الإخطارات- قائمة تعتبر بمثابة السجل الرسمي للأشخاص الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات وتسمى بالقائمة الدبلوماسية (la liste diplomatique).

نجد أن موضوع الإخطارات في نطاق الدبلوماسية الثنائية قد نظم بالمادة العاشرة 10 من اتفاقية فيينا لسنة 1961 بشأن الاتفاقيات الدائمة وبالمادة الحادية عشرة 11 من اتفاقية البعثات الخاصة 1969 بشأن الأخيرة من حيث الجهة التي تتلقاها، وهي الدولة المستقبلية في الحالتين، ومن حيث عناصره المختلفة².

وبخصوص الإخطارات التي ترسلها الدول بشأن بعثاتها الدائمة لدى المنظمات الدولية ووفودها لدى أجهزتها، فإنها تثير مشكلة تعود إلى طبيعة

¹ -راجع: علي صادق أبو هيف، " القانون الدبلوماسي"، المرجع السابق، ص 127.

ويكون ذلك الإخطار الرسمي بواسطة قناة وزارة الخارجية للدولة الموفد لديها

² - يلاحظ على المادتين المذكورتين أن الإخطارات ترسل لمقتضاها إلى الدولة المستقبلية مباشرة من قبل الدولة المرسله، وهذا أمر منطقي يتفق مع طبيعة العلاقة القانونية المباشرة القائمة بين كل من الدولتين، كما يلاحظ أن كلا منها تطلب أن ترسل الإخطارات مسبقا كلما أمكن ذلك.

العلاقة الثلاثية بين الدولة المرسلّة والمنظمة الدولية ودولة المقر، فمن جانب، تلتزم دولة المقر بمنح المزايا والحصانات لممثلي الدول لدى المنظمة الدولية، وهذا يتطلب أن تخطر بالمعلومات اللازمة عنهم قبل دخولهم إلى إقليمها، لكي تتمكن من خلع هذه الامتيازات والحصانات عليهم، ومن جانب آخر، لا يعتمد هؤلاء الممثلون لدى دولة المقر، ولكن لدى المنظمة الدولية، وتقضي الاعتبارات القانونية بأن تكون المنظمة الدولية هي أول من يتلقى الإخطارات بشأنهم¹، ثم تقوم المنظمة بإخطار دولة المقر بما تقتضيه اتفاقية المقر والتي تنص على التزام دولة المقر بمنح جملة الامتيازات والحصانات لهؤلاء الممثلين والواردة أسماؤهم ومراتبهم طبقاً لنصوص اتفاقية المقر.

ثالثاً: انتفاء تطبيق قاعدة المعاملة بالمثل في العلاقة بين الدولة المرسلّة ودولة المقر (La Règle de Réciprocité)

تعتبر قاعدة المعاملة بالمثل من القواعد الأساسية في نطاق العلاقات الدبلوماسية الثنائية²، بينما في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية، فإن

¹ - للإطلاع أكثر على الوضع القائم بهذا الخصوص في مقر الأمم المتحدة في نيويورك وفي جنيف، راجع كلا من:

- مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 318 وما بعدها
- الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي لسنة 1968-2، ص 143.

² - راجع في مجال المعاملة بالمثل كلا من:

- بن الزين محمد الأمين، "مبدأ المعاملة بالمثل في القانون الدولي"، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.

Voir aussi:

- VIRALLY.M, « le principe de la réciprocité dans le droit international contemporain », R.C.D.I, 1967-3, t122.

- DECAUX. EMMANUEL, « la réciprocité en droit inter », paris 1980, p145ets .

مراجعة اتفاقات المقر المختلفة تدل على أن هذه الاتفاقات لا تحتوي بصفة عامة على إجازة بتقييد المزايا والحصانات لأعضاء البعثات الدائمة أو المندوبين المؤقتين إستنادا إلى مبدأ المعاملة بالمثل باعتباره ليس محلا للتطبيق في العلاقة بين الدول الممثلة لدى المنظمات الدولية ودول المقار لهذه المنظمات، وحينما تعرضت اتفاقية فيينا لسنة 1975 لمبدأ "عدم التمييز" بين الدول الممثلة لدى المنظمات الدولية في المادة 83 منها، لم تحتفظ بقاعدة "المعاملة بالمثل" و بالتالي تكون قد نفت وجود هذا المبدأ في العلاقة بين الدولة المرسله ودولة المقر، على خلاف الأمر فيما ورد بالنصوص المعنية بمبدأ عدم التمييز في الدبلوماسية الثنائية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الأمانة العامة للأمم المتحدة قد أكدت في أكثر من مناسبة أن مبدأ المعاملة بالمثل ليس له محل للتطبيق في العلاقة بين الدول الممثلة لدى المنظمة وسلطات دولة مقر المنظمة¹.

رابعا: انتفاء آثار عدم الاعتراف بالدول أو الحكومات أو غياب العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية في العلاقة بين الدولة المرسله ودولة المقر.

إن لمسألة الاعتراف بالدول أو الحكومات أو غياب العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية آثار قانونية هامة في نطاق العلاقات التمثيلية الثنائية، فهل يمكن إسقاط نفس الأمر في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية؟ بمعنى هل يؤثر غياب الاعتراف بالدول أو الحكومات أو عدم وجود علاقات دبلوماسية وقنصلية فيما بين إحدى الدول المرسله ودولة المقر لإحدى

¹- راجع ما ذكره الأمين العام للجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة حول هذا الموضوع في الدورة الثانية والعشرين للجمعية العامة في ديسمبر 1967: U.N.Doc: A/C.6/385,P2

المنظمات الدولية على الآثار القانونية الناتجة عن تمثيل تلك الدولة لدى هذه المنظمة؟.

وبالنظر إلى واقع العمل والسوابق في هذا المجال، يتبين أن حقوق الدولة المرسلّة الناشئة عن تمثيلها لدى منظمة دولية ما، لا تتوقف على تبادل الاعتراف بينها وبين دولة المقر أو على وجود علاقات دبلوماسية بينهما، ومن النصوص التي عيّنت بالعلاقة بين وجود العلاقات الدبلوماسية وغيرها من العلاقات التمثيلية، المادة 03 فقرة 02 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 للعلاقات القنصلية التي تفيد أن: "قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائيا قطع العلاقات القنصلية"، وأيضا المادة 07 من اتفاقية البعثات الخاصة التي تنص على أنه: "لا يلزم وجود العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لإيفاد إحدى البعثات الخاصة أو لاستقبالها"، وفي نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية، بينما لا تهتم نصوص اتفاقات المقر بمسألة العلاقة بين وجود الاعتراف والتمثيل الدبلوماسي والثنائي وبين الحقوق والواجبات المترتبة على تمثيل دولة لدى منظمة دولية ما في مواجهة دولة المقر، فإن المادة 82 فقرة 01 من اتفاقية فيينا لسنة 1975 تنص على أنه: "لا تتأثر حقوق وواجبات دولة المقر والدولة المرسلّة- سواء بعدم اعتراف إحدى تلك الدول بالدولة الأخرى أو بحكومتها ولا بعدم وجود أو قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بينهما"¹.

¹- مع وضوح نص المادة، إلا أن مسلك الولايات المتحدة الأمريكية درج على تقييد الامتيازات والحصانات التي تمنح إلى ممثلي الدول لدى الأمم المتحدة حينما تكون هذه الدول غير معترف بها من جانب الولايات المتحدة، ونحن لا نؤيد هذا المسلك لأنه بعد ما يكون عن المنطق القانوني والعملية استنادا على مقتضيات العلاقة التمثيلية بين الدولة المرسلّة والمنظمة الدولية صاحبة الاعتماد.

أنظر في هذا بالتفصيل: -33p, op.cit, CAHIER, le droit diplomatique contemporain,

خامسا: انتفاء إجراء إعلان الشخص غير المرغوب فيه في العلاقة بين الدولة المرسلة ودولة المقر

يحق للدولة المستقبلية- في نطاق الدبلوماسية الثنائية- في أي وقت وبدون حاجة لذكر الأسباب أن تبلغ الدولة المرسلة أن رئيس بعثتها أو أي عضو من أعضائها أصبح شخصا غير مرغوب فيه (persona non-grata)، وعلى الدولة المرسلة حينئذ أن تستدعي الشخص محل الاعتراض أو أن تنهي مهامه في بعثتها حسب الأحوال، وفي حالة ما إذا رفضت ذلك، كان للدولة المستقبلية أن ترفض الاعتراف للشخص غير المرغوب فيه بصفة عضو البعثة الدبلوماسية، ويمكن أن يصبح الشخص غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أراضي الدولة المستقبلية¹، وعلى ذلك الأساس فإن إجراء إعلان الشخص غير المرغوب فيه يعتبر -في نطاق الدبلوماسية الثنائية- أحد أسباب انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

أما في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية، فإن النصوص المعنية بوضع ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية لا تحتوي جميعها على نص صريح يجيز لدولة المقر أن تعلن أن ممثلا لإحدى الدول المرسلة شخصا غير مرغوب فيه، وذلك على غرار النصوص الصريحة المشار إليها أعلاه ضمن اتفاقيتي 1961 و1969، ومع ذلك فإن هناك فريقا من الفقهاء يذهب إلى أن دولة المقر يجب أن تتمتع بالحق في إعلان الشخص غير المرغوب فيه بدعوى أن ذلك ضروري لحماية أمن هذه الدولة، إلا أن فريقا آخر من الفقهاء- ونحن نميل مع رأيهم- يرى أن دولة المقر لا تملك الحق في إعلان الشخص غير المرغوب فيه

¹- راجع المادتين 09 من اتفاقية 1961 و12 من اتفاقية 1969 للبعثات الخاصة.

لسببين وجهين: الأول أن هذا الشخص غير معتمد لديها بل لدى المنظمة الدولية، والثاني أن امتلاكها هذا الحق يؤدي إلى التأثير على استقلال ممثلي الدول لدى المنظمة الدولية، وبالتالي المساس باستقلال المنظمة الدولية في حد ذاتها¹.

الفرع الثاني: ضمانات أمن دولة المقر وطرق حل النزاعات بينها وبين الدولة المرسلة

مع قلة الصلاحيات التي تملكها دولة المقر في مواجهة ممثلي الدول المرسلة لدى المنظمة الدولية كالتى تملكها الدولة المضيفة في مواجهة الدولة الموفدة في نطاق الدبلوماسية الثنائية، إلا أن هناك الكثير من الضمانات التي وضعها القانون الدولي لحماية وصيانة أمن دولة المقر وبالتالي لا يترك عرضة للمخاطر التي قد تتأتى بوجود أعضاء بعثات أجنبية على إقليمها وهي ليست معتمدة لديها وهذه الضمانات نتناولها في الفقرة الأولى، ثم من جانب آخر، كيف يمكن حل ما قد ينشأ من نزاعات بين دولة المقر وبعض الدول المرسلة والمنظمة الدولية، وعلى الأخص في حالة إساءة استعمال ممثلي الدول لامتيازاتهم وحصاناتهم؟ هذا ما سنجيب عليه في الفقرة الثانية.

أولاً: ضمانات أمن دولة المقر

لم يعن هذا الموضوع بالدراسة الأكاديمية الوافية، إلا أن الملاحظ في إطار العرف والقانون الدبلوماسيين، أن دولة المقر تملك ما يكفي من الضمانات صيانة لأمنها الداخلي، وحماية لمصالحها الحيوية، لأنه وببساطة

¹ - أنظر كلا من:

- Rousseau.Ch, « chronique des fait internationaux », R.G.D.I.P, 1967,T71, Pp828-829.

وجود مقر المنظمة الدولية وما يحققه من مزايا أدبية ومادية لا يشكل عوضاً لدولة المقر مقابل تنازلها على حقها في صيانة أمنها ومصالحها، ونستطيع اختصار هذه الضمانات في الفقرات التالية¹:

الفقرة الأولى: واجب ممثلي الدولة المرسلة في احترام قوانين ولوائح دولة المقر

يقتضي إعمال مبدأ سيادة الدولة على إقليمها أن تطبق قوانينها ولوائحها على هذا الإقليم بمن فيه من أشخاص سواء كانوا وطنيين أم أجانب، ويظل الأجانب خاضعين لقانون الدولة التي يوجدون فيها حتى ولو كانوا متمتعين بالحصانة الدبلوماسية، وهذا الاختصاص القانوني هو اختصاص أصيل.

والواقع أنه لاحترام قوانين ولوائح دولة المقر من طرف ممثلي الدول المرسلة وجهان:

1- الوجه السلبي: ويتمثل في عدم الخروج على القواعد القانونية المعمول بها في دولة المقر، حيث أن هذا الأمر ثابت ومستقر في العرف الدبلوماسي ومقنن في كثير من الاتفاقيات الدولية المعنية بالعلاقات التمثيلية، ذلك أن محتوى هذا الواجب هو مراعاة قوانين ولوائح الدولة المضيفة في المسائل الإدارية والجنائية والأمنية والمرورية، وأهم ما فيها عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة، لأن هذا الأمر يعد أكبر خرق لقواعد وأنظمة الدولة المضيفة.

¹- لمزيد من التفصيل في ضمانات دولة المقر راجع كلا من:

- مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 361 وما بعدها.

- علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 166.

- Cahier.ph, Op.Cit, p422 ets.

- Genet.R, Op.Cit, Pp 593-594.

2- الوجه الايجابي: ويتمثل هذا الوجه في التعاون مع سلطات دولة المقر أثناء إجراءات البحث والمحاكمة، حيث استقر الأمر في اتفاقية فيينا لسنة 1975 بناء على اقتراح الوفد النمساوي الذي تضمن النص على واجب الدولة المرسله في أن تتعاون مع دولة المقر أثناء سريان إجراءات أي بحث أو محاكمة تعاوناً كاملاً حينما يكون ذلك ضرورياً، وهذا ثابت في المادة 76 من اتفاقية 1975¹.

الفقرة الثانية: واجب الدولة المرسله في التنازل عن حصانة مبعوثها إذا كان من شأن الاحتفاظ بالحصانة إعاقه مجرى العدالة في دولة المقر

تثور مسألة أمن دولة المقر إذا تذرع بعض المتمتعين بالامتيازات والحصانات من ممثلي الدول لدى المنظمة الدولية التي يوجد مقرها في تلك الدولة بما يتمتعون به من حصانات بقصد عدم المثل أمام قضاء تلك الدولة، مما قد يؤدي إلى إعاقه مجرى العدالة فيها، وذلك في حين أن تحقيق العدالة في دولة ما يعتبر ضرورة لاستقرار الأوضاع الأمنية فيها طبعاً.

والقاعدة أن التنازل عن الحصانة يعتبر من المسائل التي تدخل في اختصاص الدولة المرسله التي يتبعها العضو الدبلوماسي المراد إسقاط حصانته، وذلك لأن الحصانة من الاختصاص القضائي مقررة لتحقيق استقلال ممثل الدولة في أداء وظائفه التي يؤديها لمصلحة الدولة المرسله، وبالتالي فإن الدولة المرسله تملك-دون غيرها- حق التنازل عن حصانة ممثليها، وذلك سواء في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية أو في نطاق الدبلوماسية

¹- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 373.

ويكون التعاون متمثلاً في تقديم أي مستندات أو شهادات أو مذكرات مدونة تفيد في تقدم البحث أو المحاكمة في قضية معينة يكون فيها تعاون ممثل الدولة المرسله لدى المنظمة الدولية مفيداً للسلطات القضائية لدولة المقر.

الثنائية، وغني عن الذكر أن التنازل عن حصانة أحد ممثلي الدول لدى منظمة دولية معينة إنما يكون في مواجهة الشخص الدولي صاحب الولاية الإقليمية ومانح الامتيازات والحصانات لهؤلاء الأشخاص، وهذا الشخص الدولي- في حالتنا هذه- هو دولة المقر، وليس المنظمة الدولية المعتمد لديها الشخص المتمتع بالحصانة¹.

الفقرة الثالثة: حق دولة المقر في اتخاذ الإجراءات الضرورية لصيانة أمنها
من الثابت في الدبلوماسية الثنائية -فقها وقانونا- أن من واجب المبعوث الدبلوماسي احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها وكذا عدم التدخل في شؤونها الداخلية، وإذا صدر منه ما يعد خرقاً لهذه الواجبات، فإن من حق الدولة المضيفة إعلان شخص غير مرغوب فيه، أما في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية، فإن دولة المقر حتى وإن كانت لا تملك اتخاذ هذا الإجراء- كما اشرنا من قبل- فإنه لا يعني ذلك- أن تترك أمنها عرضة للخطر والانتهاك، كيف ذلك؟

في حقيقة الأمر أن النصوص القانونية التي عيّنت بالعلاقة بين الدولة المرسلة ودولة المقر، لم تنظم جميعها صلاحيات دولة المقر في مثل هذه الحالة، وقد تداركت اتفاقية فيينا لسنة 1975 هذا الفراغ بأن نصت المادة 77 فقرة 4 منها على أحقية دولة المقر في اتخاذ الإجراءات التي قد تكون ضرورية لحماية

¹- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، نفس المرجع، ص 376

راجع بالمقارنة مع التنازل عن الحصانة في نطاق الدبلوماسية الثنائية وأساسها القانون كلا من المادتين 32 من اتفاقية 1961 والمادة 41 من اتفاقية 1969 للبعثات الخاصة واللذان تفرضان على الدولة المرسلة واجب التنازل عن حصانة أحد أعضاء بعثاتها إذا كان من شأن الاحتفاظ بها إعاقة لسير العدالة لدى سلطات الدولة المضيفة.

أمنها، على أن يتم ذلك بالتشاور بينها وبين الدولة المرسلة بطريقة مناسبة للتأكد من أن مثل هذه الإجراءات لا تتدخل في العمل العادي لبعثة هذه الدولة أو وفدها، وذلك طبعاً في حالة الخرق الخطير للقانون الجنائي لدولة المقر أو التدخل في الشؤون الداخلية لها¹، وتعتبر المادة 4/77 المذكورة أساساً عادلاً للعلاقة بين الدولة المرسلة ودولة المقر، إذ أنه يوازن بين حرمة وحصانة المبعوث الدبلوماسي واستقلالية في أداء وظائفه الرسمية على أكمل وجه، وبين سلامة وأمن الدولة المضيفة للمبعوث ومقر المنظمة الدولية وهي نفس الدولة المانحة لتلك الحصانة والمكلفة بالحفاظ عليها وعدم المساس بها².

ثانياً: طرق حل النزاعات بين دولة المقر والدولة المرسلة

لقد نصت اتفاقية فيينا لسنة 1975 على وسيلتين لحل النزاعات التي قد تثور بين دولة المقر والدولة المرسلة جزاء فشل الوصول إلى الحلول الملائمة إكمالاً للضمانات السابق الإشارة إليها وعلى رأسها ما جاء به نص المادة 77 فقرة 4 من الاتفاقية نفسها، وتتمثل هاتين الوسيلتين في: التفاوض والتوفيق.

¹ - لم يكن هذا النص وارداً في مشروع موارد اتفاقية 1975، وإنما أدرج في الاتفاقية بناءً على اقتراح الوفد الفرنسي في مؤتمر فيينا الذي أقر هذه الاتفاقية، راجع في هذا: *Un.Doc: A/Conf.67/C.1/L.134* -

² - راجع: علي صادق أبو هيف، "القانون الدبلوماسي"، المرجع السابق، ص 163.

ومع ذلك فإنه حري بنا الإشارة إلى أن نص المادة 4/77 من اتفاقية 1975 قد أثار الكثير من المخاوف، لاسيما إذا أساءت بعض دول مقار المنظمات الدولية تفسيره واستخدامه لمصالحها الداخلية.

الفقرة الأولى: التفاوض (Négociation)¹

يسمى هذا الأسلوب في اتفاقية فيينا لسنة 1975 حل النزاعات الدولية بالتشاور أي (Consultation)، غير أن مصطلح التفاوض هو الأكثر استقراراً في القوانين الدولية والكتابات الفقهية، والذي يقصد به تلك الحالة التي يحاول فيها أطراف النزاع حل هذا النزاع بمفردهم فقط ودون تدخل من أي طرف ليس بذى مصلحة في هذا النزاع².

لقد نصت على هذا الأسلوب المادة 84 التي جاء فيها: "إذا نشأ نزاع بين دولتين أو أكثر من أطراف هذه الاتفاقية حول تطبيقها أو تفسيرها، فيجب أن تعقد بينهم المشاورات بناء على طلب أحدهم، وتدعى المنظمة أو المؤتمر للاشتراك في المشاورات إذا طلب أحد أطراف النزاع ذلك".

ومن الجدير بالذكر أن الأمم المتحدة شكلت لجنة سميت بلجنة العلاقات مع دولة المقر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2819 (د-26) المؤرخ في 1971/12/15، وهذا لكي تعمل كجهاز دائم تابع للجمعية العامة يسهر على ضمان استقلال ممثلي الدول لدى منظمة الأمم المتحدة من ناحية، وعلى ضمان احترام قوانين ولوائح دولة المقر من ناحية أخرى، وحل ما قد ينشأ من نزاعات بين دولة المقر وآية دولة أخرى ممثلة لدى

¹- راجع في تفاصيل هذه الوسيلة من الناحية القانونية:

- أحمد أبو الوفا، "الجوانب القانونية في المفاوضات الدولية"، المجلة المصرية للقانون الدولي، م 59، سنة 2003.

- ROUSSEAU.CH, « droit international public », Sirey, Paris, tome v, 1983, Pp259-260.

²- راجع:

- SOUBEYROL.J, "La Négociation Diplomatique, élément Du Contentieux International », R.G.D.I.P, 1964, T68, P319 Ets.

الأمم المتحدة عن طريق التفاوض، ويوجد العديد من السوابق التي أثبتت هذه اللجنة نجاعتها في احتواء النزاعات وفرض أسلوب التشاور بين سلطات الولايات المتحدة الأمريكية وممثلي الدول المعتمدة لدى الأمم المتحدة¹.

ونشير في الأخير، إلى أنه ورغم بساطة أسلوب التفاوض فإنه قد لا ينتهي إلى حل للنزاع بين دولة المقر والدولة المرسل، ولذلك فقد رسمت اتفاقية فيينا لسنة 1975 أسلوباً آخر لحل مثل هذه النزاعات وهو أسلوب "التوفيق".

الفقرة الثانية: التوفيق (Conciliation)²

التوفيق هو عملية تمهيدية لحل نزاع دولي عن طريق لجنة تعد مسبقاً لذلك، وتكون معلومة التشكيل مسبقاً، وتتكون غالباً من ثلاثة أو خمسة أعضاء ويستند قيام لجنة توفيق واختصاصاتها إلى نص قانوني يرتبط به أطراف النزاع من قبل، ويستخلص من الاتفاقات الدولية التي عنيت بالتوفيق أنها تقضي أن يكون اللجوء إلى التوفيق إلزامياً إذا طلب أحد الأطراف ذلك، إلا أن تقرير لجنة التوفيق لا يكون ملزماً لأطراف النزاع، ولذلك فربما يكون التوفيق مقدمة لعرض النزاع على التحكيم أو القضاء إن لم يقتنع أطراف النزاع بنتيجة ما انتهت إليه لجنة التوفيق.

¹ - أنظر بالتفصيل بعض الموضوعات التي تناولتها اللجنة مثل مسألة أمن البعثات وسلامتها وعلاقة ممثلي الدول لدى الأمم المتحدة بقوانين المرور النافذة في دولة المقر، وحصولهم على التأشيرات اللازمة لدخولهم دولة المقر، وحرية الاتصالات والإعفاءات الجمركية، والاتفاقات التي تحكم وضع هؤلاء الممثلين في علاقاتهم بالمنظمة المعتمدين لديها: U.N.Docs: A/AC.154/211-212-213-214-215-216-217-218-219. A/36/414.

² - لمعرفة المزيد عن آلية التوفيق في العلاقات الدولية، أنظر:

- Rousseau.Ch, « droit international public », T.r, 1983, Op.cit, Pp 281-282.

وفي نطاق العلاقات الدبلوماسية، وجد التوفيق لنفسه مجالا- في الدبلوماسية الثنائية- فقد جاء بالبروتوكول الاختياري الخاص بالتسوية الإلزامية للمنازعات الملحق باتفاقيات البعثات الخاصة، أنه يجوز اللجوء إلى إجراء التوفيق لحل المنازعات المتعلقة بتفسير اتفاقية البعثات الخاصة أو تطبيقها، وذلك من جانب الدول الأطراف في تلك الاتفاقية، أما في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية، فقد خلا مشروع اتفاقية فيينا لسنة 1975 من الإشارة إلى التوفيق كأسلوب لحل النزاعات بين الدولة المرسله ودولة المقر، غير أن الحكومة السويسرية انتقدت خلو المشروع من النص على إجراء التوفيق واقترحت إدراج مادة تنص عليه¹، وبالفعل وافقت اللجنة على ذلك الاقتراح، وبناء عليه فقد تضمنت اتفاقية فيينا لسنة 1975 مادة رقم 85 تلزم الدول أطراف الاتفاقية باللجوء إلى التوفيق لحل ما قد يحدث من نزاعات بينهم بشأن تطبيق أو تفسير أحكام الاتفاقية، حيث اشترطت المادة 85 عدم اللجوء إلى إجراء الوساطة إلا بعد استنفاد طريق التفاوض الذي نصت عليه المادة 84 من نفس الاتفاقية، كما أشارت المادة 85 إلى تشكيل أعضاء لجنة التوفيق من ثلاثة أعضاء يعين اثنان منهما من جانب كل دولة طرف من أطراف النزاع ورئيس يختاره العضوان المذكوران أو يختاره الأمين العام للمنظمة في حال فشلها في التوصل إلى اتفاق على شخصه، وذلك طبقا لشروط خاصة حددتها الفقرة الثالثة من المادة 85 المذكورة.

هذا وقد حددت المادة 85 مهمة لجنة التوفيق بتسوية النزاع بين الأطراف المتنازعة وفي حالة فشلها في ذلك، عليها أن تعد تقريرا عن إجراءاتها

¹- راجع تفصيلا بذلك: الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي لسنة 1971-2، ص 86.

يتضمن ما انتهت إليه عن الوقائع ومسائل القانون والمقترحات التي تراها لتسوية النزاع وترسل هذا التقرير إلى أطراف النزاع.

المطلب الثالث: إدارة العمل الدبلوماسي للمنظمة الدولية

يقصد من وراء دراسة إدارة العمل الدبلوماسي للمنظمة الدولية، كيفية عقد المؤتمرات متعددة الأطراف التي تعقد في إطار المنظمة الدولية، ولعل أقرب وأنجع الأمثال وأكثرها استقرارا وقدا هو مثال الجمعية العامة للأمم المتحدة، كونها الهيئة التي تجمع جميع الدول الأعضاء في صعيد واحد وهو قاعة المؤتمرات الخاصة بالجمعية سواء تلك الكائنة بمقر المنظمة في مدينة نيويورك أو مدينة جنيف أو غيرها من المدن والتي يجوز للمنظمة الدولية أن تطلب لإحدى تلك الدول إتاحة إقليمها لكي يكون مكانا لانعقاد المؤتمر الدولي للجمعية العامة، وذلك بعد إبرام اتفاق خاص بذلك¹.

ذلك أن المؤتمرات الدولية كشكل من أشكال الممارسة الرسمية للعمل الدبلوماسي كانت قد ظهرت قبل ظهور المنظمات الدولية، واستقرت بعض ملامحها خلال القرون السادس عشر والسابع عشر وكذا الثامن عشر، غير أن الدول هي التي كانت تشرف عليها وتحضر لها وتدعو إليها وتسهر على نجاحها وإدارة جميع مراحلها، بينما الذي تغير في دبلوماسية مؤتمرات المنظمات الدولية هو أن الجهاز الإداري للمنظمة الدولية وهو الأمانة العامة هو الذي

¹ - راجع نموذج اتفاق بشأن عقد مؤتمر دولي بين منظمة الأمم المتحدة ودولة معينة والمتضمن ترتيبات عقد مؤتمر معين والقيام بجميع التحضيرات اللازمة لنجاح المؤتمر، وهذا ضمن الملحق في مؤخرة الرسالة والمعنون بـ "اتفاق نموذجي بشأن عقد مؤتمر (اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة..)".

يسهر على إدارة المؤتمر الدولي بدء بالمرحلة التحضيرية ومرورا بتصريف الأعمال وانتهاء بإجراءات اختتام المؤتمر¹ وليس الدول كما كان سلفا. ولقد تم إقرار مشروع النظام الداخلي لمؤتمرات الجمعية العامة للأمم المتحدة من طرف الجمعية العامة بعنوان النظام الداخلي للجمعية العامة (متضمنا التعديلات والإضافات التي أقرتها الجمعية العامة حتى سبتمبر 2007) والمنشورة ضمن منشورات الأمم المتحدة سنة 2008 تحت رمز (A/520/RW/17)².

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الجمعية العامة قبل إقرار النظام الداخلي سنة 2007 لكي يعتمد في جميع المؤتمرات الدولية التي تدعو إليها الجمعية العامة أو أحد أجهزتها، كانت قد طلبت من الأمين العام سنة 1983 أثناء انعقاد دورتها السادسة والثلاثين أن يقترح نظام داخلي نموذجي لمؤتمرات الأمم المتحدة الخاصة كي تنظر فيه الجمعية واستجابة لهذا الطلب، أعد النظام الداخلي الذي استنبط من خلال ما استقرت عليه الأمم المتحدة منذ نشأتها

¹- راجع في مجال إدارة المؤتمرات التي تدعو إليها المنظمات الدولية كلا من:

- السفير عبد القادر سلامة، "قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر، دار النهضة العربية"، ط 1، القاهرة 1997، ص 423 وما بعدها.

- غازي حسن صباريني، "الدبلوماسية المعاصرة" (دراسة قانونية)، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية، 2002، ص 305 وما بعدها.

- سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 499 وما بعدها

- JOHAN KAUFMANN, « conference diplomacy-anintroductory analysis, 2 ed revised ed , martinus nijhoff publisher, 1988, p129.

²- راجع موقع الأمم المتحدة على شبكة الانترنت، النافذة الخاصة بوثائق ومنشورات الأمم المتحدة.

سنة 1945 فيما يتعلق بإجراءات عقد المؤتمرات الدولية، والتي كانت تقوم على إدارتها الأمانة العامة للأمم المتحدة¹.

وحرى بنا الإشارة إلى أن النواحي التي ينتظر أن يؤدي فيها النظام الداخلي إلى وفرة إدارية كبيرة، سواء للمنظمة أو للدول، التخلص من الشرط الروتيني الحالي القاضي بتقديم وفحص التفويض مع الإبقاء بالرغم من ذلك على حق الممثلين في الطعن في اشتراك أي من الوفود، ففي عصر الاتصالات الفورية على صعيد العالم أجمع لم تعد هناك أهمية كبيرة للممارسة التي تستلزم تقديم وثائق التفويض والتي نشأت في وقت لم تكن فيه الاتصالات البعيدة المدى كافيته للتحقق مما إذا كان الشخص المائل أمام مؤتمر حكومي دولي هو الشخص الذي يمثل بالفعل السلطة التي يدعي أنها أوفدته²، ويمكننا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين كالتالي:

الفرع الأول: المراحل الرئيسية لانعقاد المؤتمر الدولي.

الفرع الثاني: العمل الدبلوماسي الخارجي للمنظمات الدولية، وفيما يلي التفصيل:

¹- أنظر: غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص 308 والذي يشير في هامش نفس الصفحة نفس الصفحة بأن النظام المقترح في الدورة 36، يشبه إلى حد بعيد النظام الداخلي لمؤتمر الداخلي لمؤتمر الأمم المتحدة الخاص بمصادر الطاقة الجديدة والمتجددة (An Conf, A00/2)

²- أنظر: غازي حسن صباريني، نفس المرجع السابق، ص 310.

الفرع الأول: المراحل الرئيسية لانعقاد المؤتمر الدولي.

يمر المؤتمر الدولي الذي تدعو إليه المنظمة الدولية بثلاثة مراحل رئيسية هي: المراحل التحضيرية، مرحلة الجلسات العامة وأخيرا مرحلة اختتام المؤتمر وإصدار الوثيقة الختامية.

أولا: المراحل التحضيرية للمؤتمر الدولي.

لا ينعقد مؤتمر دولي في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة هكذا فجأة أو بدون سابق تحضير، بل يحدد سلفا جملة من النقاط الواجب معالجتها في الدروة أو الدورات المقبلة للجمعية العامة، حيث أن من المعروف أن من يحضر أعمال المؤتمر الدولي الأمانة العامة للمنظمة الدولية باعتبارها الجهاز الإداري المكلف بمثل هذه الوظيفة.

هذا وتتمثل المراحل التحضيرية وفقا لما جاء به النظام الداخلي لمؤتمرات الجمعية العامة الذي أقرته هذه الأخيرة شهر أيلول/ سبتمبر 2007 فيما يلي:

الفقرة الأولى: تحديد الدورات

وتكون إما دورة عادية أو دورة استثنائية أو دورة عادية واستثنائية، ولكل دورة شروط للانعقاد من الناحية القانونية، حيث يحدد تاريخ الانعقاد والاختتام ومكان الانعقاد إذا كان من الضروري إشعار هيئات أخرى¹.

¹ - راجع المواد من 01 إلى 11 من النظام الداخلي للجمعية العامة للأمم المتحدة.

الفقرة الثانية: تحديد جدول الأعمال

لكل مؤتمر دولي جدول أعمال يعد سلفا خطوطه العريضة، والمواضيع التي يتناولها المؤتمر، ويشترط النظام الداخلي تحديد جدول الأعمال المؤقت¹ و البنود التكميلية والبنود الإضافية وكذا عملية إقرار جدول الأعمال وتعديل البنود وحذفها ومناقشة إدراج البنود ومسألة تغيير قسيمة النفقات² وهذا أكان الأمر متعلقا بالدورات العادية أو الاستثنائية.

الفقرة الثالثة: الوفود

تشمل عملية تحديد الوفود المشاركة في المؤتمر الدولي التي تدعو إليه المنظمة الدولية، تحديد ما إذا كان الوفد دائما أي يمثل دولة عضو، أو عضوا مراقبا (observateur) يمثل دولة غير عضو أو هيئة دولية أخرى، ثم التأكد من تشكيلة أعضاء الوفد وفقا لما يتطلبه المؤتمر الدولي من حيث مستوى التمثيل ونوعيته تماشيا مع القطاع الذي يناقشه المؤتمر، والنقطة الأكثر أهمية ما تعلق بوثائق التفويض وتقديمها للجنة وثائق التفويض المختصة على مستوى أمانة المنظمة، ثم ما إذا كان العضو في الوفد يقوم بوظيفة الممثل المناوب³.

¹ ويكون جدول الأعمال المؤقت عادة سابقا لجدول الأعمال النهائي وذلك من أجل أن يتضمن انتخاب رئيس المؤتمر مؤقتا سواء تعلق الأمر بالدورة العادية أو الدورة الاستثنائية أو الدورة العادية الاستثنائية إلى حين انتخاب رئيس المؤتمر ونوابه بصفة نهائية لإدارة المؤتمر وتسييرا جلساته العامة.

² راجع في جميع المسائل الخاصة بتحديد جدول الأعمال المواد من 12 إلى 24 من النظام الداخلي.

³ راجع ما يتعلق بالوفود ووثائق التفويض المواد من 25 إلى 28 من النظام الداخلي.

تجدر الإشارة أيضا إلى فكرة الاشتراك المؤقت في الدورة حيث أن هناك بعض الهيئات تقوم بتفويض بعض الممثلين عنها لحضور جلسة من الجلسات التي تتناول نقطة معينة من جدول الأعمال تهم بصفة مباشرة تلك الهيئة¹.

الفقرة الرابعة: الرئيس ونواب الرئيس²

يحدد النظام الداخلي لمؤتمرات الجمعية العامة للأمم المتحدة طريقة انتخاب الرئيس ونوابه وكذا طريقة تغيير الرئيس، وكذا سلطاته العامة والتي تتمثل -طبقا لنص المادة 35 من النظام الداخلي- في:

- 1- بالإضافة إلى ممارسة السلطات المخولة له في مواضع أخرى من النظام بإعلان افتتاح واختتام كل جلسة عامة من جلسات الدورة.
- 2- إدارة وتسيير المناقشات العامة في الجلسات وكفالة احترام ومراعاة أحكام النظام.

3- إعطاء الحق في الكلام وطرح الأسئلة وإعلان القرارات.

- 4- يبت في نقاط النظام ويكون له -مع مراعاة أحكام النظام- كامل السيطرة على سير كل جلسة وحفظ النظام فيها.

5- للرئيس أن يقترح على الجمعية العامة - أثناء مناقشة بند ما- تحديد الوقت الذي يسمح به للمتكلمين، وتحديد عدد المرات التي يجوز لكل ممثل أن يتكلم فيها، وكذا إقفال قائمة المتكلمين وإقفال باب المناقشة.

- 6- له أن يقترح تعليق الجلسة أو رفعها أو تأجيل مناقشة البند قيد البحث.

¹- راجع في هذا: المادة 29 من النظام الداخلي.

²- راجع في ذلك: المواد من 30 إلى 37 من النظام الداخلي.

7- لا يشترك الرئيس أو نائبه الذي يتولى مهام الرئيس في التصويت ويقوم بدله عضوا من وفده¹.

8- تكوين مجموعة داخلية من الخبراء (Inner Circle) لتطوير مشكلة مستحكمة تتفاقم خلال المناقشات².

الفقرة الخامسة: المكتب

يشكل مكتب المؤتمر أحد أهم المفاصل التي يركز عليها تسيير المؤتمر الدولي، فهو يعتبر بمثابة الآلة المحركة لدواليب المؤتمر وتنظيم مختلف جوانبه حيث يحدد النظام الداخلي كيفية تكوينه وشروط العضوية فيه وكذا أعضاؤه البديلون³، وتتمثل أهم وظائفه⁴ فيما يلي:

1- ينظر المكتب في بداية كل دورة في جدول الأعمال المؤقت مع القائمة التكميلية، ويقدم إلى الجمعية العامة بشأن كل بند مقترح، توصية إما بإدراجه في جدول الأعمال أو بفرض طلب إدراجه في جدول الأعمال المؤقت لدورة مقبلة.

2- يقوم على نفس النحو، بفحص طلبات إدراج بنود إضافية في جدول الأعمال وتقديم توصياته بشأنها إلى الجمعية العامة⁵.

3- يقدم المكتب إلى الجمعية العامة توصيات بشأن تاريخ اختتام الدورة

¹ - راجع المادة 37 من النظام الأساسي.

² - أنظر: د. بسفير عبد القادر سلامة، "قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر"، المرجع السابق، ص 425.

³ - راجع المواد 38، 39 من النظام الداخلي.

⁴ - راجع وظائف مكتب المؤتمر ضمن المواد 40، 41، 42 من النظام الداخلي.

⁵ - لا يجوز للمكتب لدى نظره في الأمور المتصلة بجدول الأعمال أن يناقش مضمون أي بند إلا بمقدار تعلق ذلك بمسألة التوصية التي ينبغي له إصدارها، أي بمدى إدراجها ضمن جدول الأعمال من عدمه.

4- يساعد المكتب الرئيس والجمعية العامة في إعداد جدول أعمال كل جلسة عامة، وفي تقرير الأولويات بين بنوده، وفي تنسيق أعمال كل لجان الجمعية كما يساعد الرئيس في القيام عموماً بتصريف ما يقع في نطاق اختصاص الرئيس من أعمال الجمعية العامة، على أنه لا يجوز للمكتب أن يبت في أي مسألة سياسية¹.

5- للمكتب أن ينقح القرارات التي تتخذها الجمعية العامة شكلاً لا مضموناً مع ضرورة إفادة الجمعية العامة علماً بكل تغيير يجريه لتنظر فيه².

الفقرة السادسة: واجبات الأمانة العامة³

تعتبر الأمانة العامة لأي منظمة دولية رمزا للاستقرار والديمومة كونها تمثل الجهاز الإداري الذي يسهر على إدارة وتسيير كل ما يتعلق بالمنظمة وعلى رأسها تحضير الجوانب الشكلية والإدارية لأي مؤتمر دولي يعقد في إطارها- أي في إطار المنظمة الدولية ومهامها المحددة في ميثاقها- وبالتالي يقع على الأمانة العامة ومن وراءها الأمين العام جملة من الواجبات والمهام نجملها فيما يلي:

1- يتولى الأمين العام أعماله بهذه الصفة في كل اجتماعات الجمعية العامة ولجانها ولجانها الفرعية، وله أن يسمي أحد موظفي الأمانة العامة ليقوم مقامه في هذه الاجتماعات.

2- يوفر الأمين العام الموظفين اللازمين للجمعية العامة أو لأية لجان أو هيئات فرعية تنشأ ويتولى الإشراف عليهم.

¹- راجع نص المادة 41 من النظام الداخلي.

²- راجع نص المادة 44 من النظام الداخلي.

³- راجع في ذلك كلاً من نصوص المواد من 45 إلى 50 من النظام الداخلي.

3- تتلقى الأمانة العامة وترجم وتطبع وتوزع وثائق وتقارير وقرارات الجمعية العامة ولجانها وهيئاتها، وتقوم بترجمة الكلمات التي تلقى في الجلسات وتعد محاضر الدورة وتطبعها وتعممها، وتحفظ الوثائق في محفوظات الجمعية العامة وتتعهد بها بالصيانة اللازمة، وتوزع كل وثائق الجمعية على أعضاء الأمم المتحدة، وتؤدي بوجه عام، كل الأعمال الأخرى التي تتطلبها الجمعية العامة.

الفقرة السابعة: اللغات¹

لكل مؤتمر دولي - حسب الحالة - اللغات المستخدمة في العمل بالإضافة إلى اللغات الرسمية المعتمدة والمتفق عليها مسبقاً، ويكون ذلك استناداً إلى الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية التي تعقد المؤتمرات الدولية في إطارها، وفي إطار الأمم المتحدة ومؤتمراتها، تكون اللغات الأسبانية والانكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية هي لغات العمل.

1- الترجمة الشفوية:

أ- تترجم الكلمات التي تلقى بإحدى لغات المؤتمر ترجمة شفوية إلى لغاته الأخرى، إلا إذا لم يطلب أي ممثل لأية دولة مشاركة في المؤتمر هذه الترجمة الشفوية.

ب- لأي ممثل أن يتكلم بلغة غير لغات المؤتمر إذا كان الوفد المعني قد رتب أمر الترجمة الشفوية لكلمته إلى إحدى لغات المؤتمر.

2- لغات الوثائق:

أ- تنشر بلغات المؤتمر أي تقارير يقدمها مكتب أو إحدى اللجان الرئيسية أو لجنة الصياغة، فضلاً عن أي تقرير أو وثيقة ختامية للمؤتمر.

¹ - راجع في مسألة اللغات المواد 51 إلى 57 من النظام الداخلي.

ب- تنشر جميع قرارات المؤتمر ومقرراته الرسمية الأخرى بلغات المؤتمر
ج- تنشر صكوك المعاهدات التي يعتمدها مؤتمر معني بوضع معاهدة بلغات
المعاهدة ذات الحجية.

الفقرة الثامنة: المحاضر¹

يمكن الحديث في هذا المجال عن ثلاث أنواع من المحاضر، المحاضر
الحرفية، المحاضر الموجزة والتسجيلات الصوتية، ولكل نوع أحكامه التي
تحكمه وذلك كما يلي:

1- المحاضر الحرفية والمحاضر الموجزة: حيث تعد الأمانة العامة محاضر
حرفية لجلسات الجمعية العامة ولجلسات لجنة نزع السلاح والأمن الدولي
(اللجنة الأولى) وتقدمها إلى كل من هاتين الهيئتين بعد اعتمادها من رئيسها،
وتقرر الجمعية العامة شكل المحاضر التي تعد لجلسات اللجان الرئيسية
الأخرى، وإذا لزم الأمر لجلسات الهيئات الفرعية والاجتماعات والمؤتمرات
الخاصة، ولا يجوز أن تعد لأي هيئة من هيئات الجمعية العامة محاضر حرفية
ومحاضر موجزة في آن واحد.

2- التسجيلات الصوتية: تعد الأمانة العامة تسجيلات صوتية لجلسات
الجمعية العامة واللجان الرئيسية، وتعد مثل هذه التسجيلات أيضا لمداولات
الهيئات الفرعية والاجتماعات والمؤتمرات الخاصة متى قررت هذه ذلك.

ثانيا: مرحلة الجلسات العامة

تعد هذه المرحلة بمثابة لب الموضوع الذي اجتمع من أجل دراسته
ومعالجته المؤتمر الدولي، وبالتالي فهي تشكل الشق الموضوعي للمؤتمر الدولي،

¹- راجع في مسألة المحاضر الخاصة بالمؤتمر المواد 58 إلى 59 من النظام الداخلي.

ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى قسمين رئيسيين هما: مرحلة تصريف الأعمال ومرحلة التصويت كمرحلة لصناعة القرار متعدد الأطراف.

الفقرة الأولى: مرحلة تصريف الأعمال¹

تتضمن هذه المرحلة عددا هائلا من الأعمال والصلاحيات التي تدخل كلها في تسيير أعمال المؤتمر على غرار إنشاء اللجان الرئيسية واللجان الفرعية وطريقة عملها، ولا يسعنا في هذه الفقرة إلا أن نبرز باختصار ودون تفصيل أهم ما يجري خلال هذه المرحلة كما يلي:

1- البت في إمكانية إحالة جزء من تقرير الأمين العام إلى إحدى اللجان الرئيسية من غير مناقشة وذلك دون إحالة هذه المقترحات مسبقا إلى مكتب الجمعية العامة صاحبة البت.

2- تتم مناقشة تقارير اللجان الرئيسية في جلسات عامة بشرط موافقة أكثر من ثلث أعضاء مؤتمر الجمعية العامة الحاضرين المصوتين.

3- التأكد من النصاب القانوني الذي يمكن مع حضوره مباشرة أعمال المؤتمر وتصريف شؤونه، بحيث يكون للرئيس أن يعلن افتتاح الجلسة وأن يسمح بسير المناقشة عند حضور ثلث (3/1) أعضاء الجمعية العامة على الأقل، كما يلزم حضور أغلبية الأعضاء لاتخاذ أي قرار.

4- يقدم الممثل كلمته في إطار الموضوع وبمراعاة النظام وذلك بعد حصوله على إذن مسبق من الرئيس الذي يدعو المتكلمين إلى الكلام حسب ترتيب إبداء الرغبة في الكلام.

¹ - لقد نص النظام الداخلي على الأحكام المنظمة لهذه المرحلة المفصلية في المواد من 63 إلى 133 بما فيما الأحكام التي تنظم عمل اللجان داخل المؤتمر أي قواعد إنشائها، أعضاء مكاتبتها، تصريف أعمالها وكذا كيفية اتخاذ القرارات الصادرة عنها.

5- يجوز إعطاء الأسبقية في الكلام لرؤساء اللجان ولمقرريها بغية شرح النتائج التي خلصت إليها لجانهم، ويكون للأمين العام أو لأي عضو في الأمانة العامة يسميه الأمين العام ممثلاً له، أن يدلي في أي وقت ببيانات شفوية أو كتابية في الجمعية العامة بشأن أي مسألة تكون قيد النظر من طرفها¹.

6- لأي ممثل أن يثير نقطة نظام أثناء مناقشة أي مسألة ويبت الرئيس في نقطة النظام هذه فوراً وفقاً لأحكام النظام الداخلي، وللممثل أن يطعن في قرار الرئيس، فيطرح الطعن للتصويت فوراً، ويبقى قرار الرئيس قائماً ما لم تبطله أغلبية الأعضاء الحاضرين المصوتين، ولا يجوز للممثل الذي يتكلم في نقطة نظام أن يتكلم في مضمون المسألة قيد المناقشة².

7- للجمعية العامة أن تحدد الوقت الذي يسمح به لكل متكلم وعدد المرات التي يجوز فيها لكل ممثل أن يتكلم في مسألة بعينها، وقبل البت في أي اقتراح بفرض مثل هذه القيود، يسمح لإثنين من الممثلين بالكلام في تأييده وإثنين من الممثلين في الكلام في معارضته، فإذا حددت مدة المناقشة وتجاوز أحد الممثلين الوقت المخصص له، كان على الرئيس أن ينهيه في الحال إلى وجوب مراعاة النظام³، ويكون للرئيس -أيضاً- وأثناء المناقشة، أن يعلن قائمة المتكلمين كما يجوز له بموافقة الجمعية العامة، أن يعلن إقفال القائمة إلا أن له أن يعطي حق الرد لأي عضو من الأعضاء إذا دعت كلمة أُلقيت بعد إعلانه إقفال القائمة إلى استصواب ذلك⁴.

¹- راجع المادتين 69 و70 من النظام الداخلي.

²- راجع نص المادة 71 من النظام الداخلي.

³- راجع نص المادة 72 من النظام الداخلي.

⁴- راجع نص المادة 73 من النظام الداخلي.

8- ولقد نص النظام الداخلي على طريقة تقديم الاقتراحات والتعديلات¹، حيث أنها تقدم من طرف ممثل الدولة صاحبة الاقتراح كتابة إلى الأمين العام الذي يقوم بتعميم نسخ منها على الوفود، ولا يجوز كقاعدة عامة، مناقشة أي اقتراح أو طرحه للتصويت في أية جلسة من جلسات الجمعية العامة ما لم تكن قد عممت نسخ منه على جميع الوفود في موعد لا يتأخر عن اليوم السابق ليوم انعقاد تلك الجلسة إلا أن للرئيس أن يأذن بمناقشة وبحث التعديلات أو الاقتراحات الإجرائية حتى إن لم تكن هذه التعديلات والاقتراحات قد عممت على الوفود أو إن لم تكن قد عممت إلا في اليوم نفسه.

ومع هذا وذاك، فقد نص النظام الداخلي على جملة من الأحكام المتعلقة بمسائل تأجيل المناقشة² وإقفال باب المناقشة³ ومبررات تعليق الجلسة أو رفعها⁴ وترتيب الاقتراحات الإجرائية⁵ وكذا سحب الاقتراحات⁶ وإعادة النظر في الإقتراحات⁷.

وكل ذلك في إطار من حسن سير المناقشة واعتماد مبدأ المساواة بين أعضاء المؤتمر الذي يعقد في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة، مع الأخذ بعين الاعتبار إجراء البت في مسألة الاختصاص⁸ الذي يتطلب الطرح للتصويت

¹- راجع نص المادة 78 من النظام الداخلي.

²- راجع نص المادة 74 من النظام الداخلي.

³- راجع نص المادة 75 من النظام الداخلي.

⁴- راجع نص المادة 76 من النظام الداخلي.

⁵- راجع نص المادة 77 من النظام الداخلي.

⁶- راجع نص المادة 80 من النظام الداخلي.

⁷- راجع نص المادة 81 من النظام الداخلي.

⁸- راجع نص المادة 79 من النظام الداخلي.

أي اقتراح يطلب البت في مسألة اختصاص اللجنة في اعتماد اقتراح معروض عليها وذلك قبل إجراء التصويت على الاقتراح من طرف الجمعية العامة، وهذا طبعاً تفادياً للكثير من التناقضات والنقائص التي قد تشوب بعض الاقتراحات والتعديلات.

9- تجب الإشارة إلى أنه من أكثر الوسائل أهمية وأنجعها إدارة في إطار دبلوماسية المنظمات الدولية ولاسيما في الأجهزة الموسعة مثل الجمعية العامة للأمم المتحدة، هي مسألة اللجان الرئيسية واللجان الفرعية¹، والتي تعتبر بمثابة أدوات للتعلم والتخصص في مناقشة مسألة معينة تعرض على الجمعية للنظر والبت فيها، فهي أجهزة مضيقية تعين من طرف الجمعية العامة وتمثل فيها وفود الدول الأعضاء بشكل عادل ومتساو.

أ- اللجان الرئيسية: هناك ست لجان (06) تعمل كلها في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة وهي²:

- لجنة الأمن الدولي ونزع السلاح (اللجنة الأولى)
- لجنة المسائل السياسية الخاصة وإنهاء الاستعمار (اللجنة الرابعة)
- اللجنة الاقتصادية والمالية (اللجنة الثانية)
- لجنة الشؤون الاجتماعية والإنسانية والثقافية (اللجنة الثالثة)
- لجنة الإدارة والميزانية (اللجنة الخامسة)
- اللجنة القانونية (اللجنة السادسة)

¹ - تم النص عليها في النصوص من 96 إلى 133 من النظام الداخلي

² - أنظر، جمال بركات، الدبلوماسية (ماضيها وحاضرها ومستقبلها)، ب.د.ط، الرياض 1985، ص 214

ويذكر أن لكل لجنة رئيسية مكتبا منتخبا مكونا من: رئيس، ثلاث نواب للرئيس ومقر، ويكون انتخابهم على أساس التوزيع الجغرافي العادل والخبرة والكفاءة الشخصية.

ب- اللجان الفرعية: نصت المادة 102 على أن لكل لجنة رئيسية أن تشكل لجانا فرعية، وتنتخب لجنة فرعية أعضاء مكتبها بنفسها.

ويذكر أن طريقة عمل اللجان الرئيسية واللجان الفرعية ووظائفها وأسلوب التصويت فيها يشبه إلى حد كبير ما تناولناه في مجال الجلسات العامة في إطار الجمعية العامة، وبالتالي فاللجنة الرئيسية تعتبر جمعية عامة مضيقة ومصغرة، لكي يكون النقاش أكثر تعمقا وأكثر تخصصا والخروج بالقرار أو الوثيقة يكون أكثر موضوعية وفعالية، ولذلك يلاحظ من خلال النظام الداخلي أن عناصر ومراحل العمل داخل اللجان هي نفسها تقريبا تلك المنصوص عليها في النطاق الموسع للجمعية العامة.

الفقرة الثانية: مرحلة التصويت

وهي مرحلة اتخاذ القرارات إزاء المسألة محل المناقشة بمناسبة انعقاد المؤتمر الدولي الذي تدعو إليه المنظمة الدولية، ولقد نص النظام الداخلي على جملة من الأحكام التي تنظم مسألة التصويت يمكن أن نجملها في النقاط الآتية:

- 1- يكون لكل دولة مشتركة في المؤتمر صوت واحد¹.
- 2- يكون التصويت بالأغلبية اللازمة حسب الحالة وذلك كما يلي:

¹- راجع نص المادة 82 من النظام الداخلي

♦ الأغلبية بالثلثين (3/2):¹ أي أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المصوتين وهذا في المسائل الهامة (الموضوعية) والتي منها التوصيات الخاصة بصيانة السلم والأمن الدوليين، وانتخاب أعضاء مجلس الأمن غير الدائمين، انتخاب أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، انتخاب أعضاء مجلس الوصاية وفقا لأحكام الميثاق، قبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة، ووقف الأعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها، وفصل الأعضاء، والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية والمسائل الخاصة بالميزانية، وكذا التصويت على القرارات المتخذة إزاء التعديلات المقترحة ضمن المسائل الهامة سالفة الذكر.

♦ الأغلبية البسيطة: وهي الأغلبية المطلوبة للتصويت على المسائل الإجرائية غير الهامة المذكورة آنفا، ويكون ذلك بأغلبية الممثلين الحاضرين المصوتين إيجابا أو سلبا، أما الممتنعين فلا يدخلون ضمن المصوتين.²

أما عن طريقة التصويت³: فقد حددتها المادة 87 من النظام الداخلي كالتالي:

♦ تصوت الجمعية العامة عادة برفع الأيدي أو بالوقوف، ولكن لأي ممثل أن يطلب التصويت بنداء الأسماء، ويجري نداء الأسماء حسب ترتيب الهجائي الانكليزي لأسماء الأعضاء، ابتداء بالعضو الذي يسحب الرئيس اسمه بالقرعة، وفي كل تصويت بنداء الأسماء، ينادى كل عضو باسمه، فيرد أحد ممثليه

¹- راجع نص المادة 83 من النظام الداخلي

²- راجع نص المادتين 85 و86 من النظام الداخلي

³- أنظر المزيد من التفاصيل في طرق وأساليب التصويت في مؤتمرات الأمم المتحدة، أحمد حلمي، دبلوماسية المؤتمرات في عصر الأمم المتحدة، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1989، ص 170 وما بعدها.

بـ"نعم" أو "لا" أو "ممتنع" وتثبت نتيجة التصويت في المحضر حسب الترتيب الهجائي الانكليزي لأسماء الأعضاء.

♦ يمكن أن تصوت الجمعية العامة بواسطة الجهاز الآلي، فيحل التسجيل محل النداء وتثبت النتيجة بمحضر يعد لذلك.

3- وهناك قواعد واجبة الإتباع أثناء عملية التصويت¹، حيث أنه وبعد أن يعلن الرئيس بدء عملية التصويت، لا يجوز لأي ممثل أن يقطع التصويت إلا لإثارة نقطة نظام التصويت، وللرئيس أن يأذن بتعليق تصويتهم إما قبل التصويت أو بعده، إلا إذا كان التصويت بالاقتراع السري، كما يجوز للرئيس أن يحدد الوقت الذي يسمح به لتعليق التصويت.

4- يجوز لأي ممثل أن يقترح إجراء تصويت مستقل على أجزاء من اقتراح أو تعديل، وهناك معايير ثابتة في نص المادة 90 من النظام الداخلي توضح ترتيب التصويت على التعديلات وترتيب التصويت على المقترحات وكذا طريقة الانتخابات التي تكون بالاقتراح السري، حيث لا يجوز فيها تقديم مرشحين².

5- نشير هنا- وفي سياق الحديث عن الانتخابات- فقد نص النظام الداخلي على جميع الأحكام الخاصة بانتخاب الهيئات الرئيسية للأمم المتحدة في نطاق الجمعية العامة وهذا في الجزء الخامس عشر من النظام الداخلي³.

¹- راجع نص المادة 87 من النظام الداخلي

²- راجع نصوص المواد 92، 93، 94، 95 من النظام الداخلي

³- راجع الجزء الخامس عشر بدء من المادة 139 إلى غاية نص المادة 151 من النظام الداخلي.

ثالثاً: مرحلة صياغة الوثيقة الختامية واختتام المؤتمر

تعد هذه المرحلة أهم مراحل انعقاد أي مؤتمر دولي، حيث يتم فيها إفراغ ما اتفق عليه خلال مرحلة الجلسات العامة من نصوص وتعديلات ومقترحات ومناقشات من طرف الأعضاء في وثيقة تعتمد كمعاهدة¹ أو اتفاقية² أو توصية³ أو إعلان⁴ أو تصريح⁵ أو بروتوكول⁶ أو اتفاق⁷ أو بيان ختامي⁸ أو ميثاق⁹ أو نظام¹⁰ أو تبادل مذكرات¹¹ أو قرار¹².

هذا وينبغي لكل مؤتمر أن ينتخب لجنة خاصة بالصياغة¹³ تكلف بإفراغ كل ما اتفق عليه في شكل مناسب يأخذ بعين الاعتبار أهمية الموضوع وحجمه ومدى حجته القانونية ومدى قابليته للتنفيذ على أرض الواقع وكثيراً

¹- المعاهدة *traite*

²- الاتفاقية *convention*

³- التوصية *recommandation*

⁴- الإعلان *communiqué*

⁵- التصريح *déclaration*

⁶- البروتوكول *protocole*

⁷- الاتفاق *accord*

⁸- البيان الختامي *acte final (compte-rendu)*

⁹- الميثاق *pacte / charte*

¹⁰- النظام *statut*

¹¹- تبادل المذكرات *échange de notes*

¹²- القرارات *résolutions*

¹³- هذه اللجنة طبقاً لما جاء في توصية الجمعية العامة للأمم المتحدة تسمى اللجنة الخاصة لدراسة الأساليب والإجراءات التي تتبعها الجمعية العامة في معالجة المسائل القانونية ومسائل الصياغة، ونظمت أحكام الصياغة والمسائل القانونية بنص كامل لجملته من التوصيات أرفقت بالنظام الداخلي الملحق بالرسالة، واللجنة منشأة بموجب القرار 597 (د-6) المؤرخ في 1951/12/20.

كما تشير أن اللجنة السادسة للشؤون القانونية هي التي تشرف على هذه اللجنة وكذا لجنة القانون الدولي التي تشترك هي الأخرى في مسائل الصياغة.

من الأمور الدقيقة من هذا السياق على غرار إعداد مشاريع النصوص وإسداء المشورة بشأن الصياغة للجان الرئيسية أو الفرعية التي تطلب منها ذلك، كما تقوم بتنسيق صياغة جميع النصوص المعتمدة ومراجعتها وتقديم تقاريرها إما إلى المؤتمر أو اللجنة الرئيسية المعنية حسب الاقتضاء.

ويكون اختتام المؤتمر الدولي في الإطار المنظمة الدولية بصدور البيان الختامي الذي يتضمن ملخص عن أعمال المؤتمر الدولي وكذا نتائج المؤتمر من توصيات وقرارات أو معاهدات أو غيرها من الوثائق الختامية حسب الحالة، ويفتح باب التوقيع للوفود المشاركة، ثم باب التحفظ إزاء بعض البنود وفقا لأحكام التحفظ المعروفة في القانون الدولي للمعاهدات، وقد يكتفي المؤتمر بإصدار بيان مشترك عن فعاليات المؤتمر أو يوقع المقرر محاضر الجلسات لاعتماد وتوزيعها على الوفود¹.

الفرع الثاني: العمل الدبلوماسي الخارجي للمنظمات الدولية

لا تكتفي المنظمات الدولية بممارسة وإدارة العمل الدبلوماسي متعدد الأطراف الداخلي فحسب، أي ضمن الأجهزة الرئيسية الداخلية والمؤتمرات التي تعقدها، بل يمكن للمنظمات الدولية العالمية منها والإقليمية، العامة منها والمتخصصة أن تمارس العمل الدبلوماسي الخارجي، وذلك بواسطة أمينها العام² أو موظفيها الكبار³، أو بواسطة مكاتبها الممثلة لها في بعض الدول والأقاليم⁴، كما تقوم بذلك بواسطة ما يسمون بالخبراء الدوليين⁵.

¹ - أنظر، عبد القادر سلامة، المرجع السابق، ص 427.

² - الأمين العام *secrétaire générale*

³ - الموظفون الدوليون *fonctionnaires internationaux*

⁴ - مكاتب المنظمات الدولية *bureaux de représentation des organisations internationales*

⁵ - الخبراء الدوليون *experts internationaux*

أولاً: الأمين العام للمنظمة والموظفون الدوليون

الأصل أن يمارس الأمين العام للمنظمة الدولية والموظفون الدوليون التابعون للأمانة العامة لهذه المنظمة مهامها ذات طابع إداري، إلا أن كثيراً من العوامل الخارجية التي تحيط بالوسط الدولي والمجال الذي أنشأت المنظمة للاشتغال بشؤونه، فرضت على مثل هؤلاء الموظفين الإداريين القيام بأعمال ذات طابع سياسي ودبلوماسي¹، وكثيراً من الأحيان يستند الأمين العام أو غيره من موظفي المنظمة الدولية في ممارسة مهامهم السياسية إما على نصوص صريحة مستمدة من المواثيق الأساسية لتلك المنظمة أو مستندة من النظم الداخلية أو من القرارات الصادرة عن الأجهزة المختلفة للمنظمة الدولية، وإما يستند على نصوص ضمنية يمكن استخلاصها من خلال روح النص واستشفافها منه.

وهذه المهام الدبلوماسية على جانب كبير من الأهمية، إذ كثيراً ما يتوجه هؤلاء إلى دول مختلفة لتسوية المنازعات²، أو للقيام بدور الوساطة، أو إجراء المفاوضات اللازمة لعقد الاتفاقات أو لتمثيل منظماتهم في الحفلات الهامة التي تقيمها بعض الدول، وكثيراً ما ينتدبون لهذه الغاية كبار مساعديهم من الموظفين الدوليين.

¹ - أنظر للمزيد من التفاصيل في مجال المهام والاختصاصات السياسية للأمين العام للمنظمة الدولية مقال لعيسى حميد الغزي، الاختصاصات السياسية للأمين العام للمنظمات الدولية (دراسة مقارنة مع التطبيق على الوضع في الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 42، عدد 1، سنة 200، ص 01 وما بعدها).

- voir aussi :

“ The diplomatic activities of organization the united nations and the European communities contrasted”, by MICHAEL HARDY, R.B.D.I, 1969,1,pp44 ets.

² -voir: MICHEL VIRALY , les nations unies et l'affaire du Congo 1960, A.F.D.I, Paris, 1960, p584.

والمبدأ السائد في هذه التنقلات يقضي بأنه لا يجوز لأي موظف دولي زيارة أي دولة زيارة رسمية بدون دعوة منها، أو بدون موافقتها الصريحة، وإلا فإنها قد ترفض استقباله إقليمياً مقراً لإحدى المنظمات الدولية، أو ما لم توافق على أن تعقد المنظمة الدولية اجتماعاً لها في أراضيها، أو ما لم يكن عقد هذا الاجتماع في هذا البلد مقرراً من قبل الجمعية العامة للمنظمة، على اعتبار أن قراراتها تعتبر ملزمة بالنسبة لجميع الدول الأعضاء، ففي جميع هذه الحالات يترتب على الدولة المعنية تسهيل دخول ذلك الموظف الدولي القادم للقيام بأعباء مهمته، وإثباتاً لهذه المهمة وتسهيلاً لها فإن المنظمة تزوده دائماً بجواز سفر خاص يحمل اسم (جواز مرور الأمم المتحدة) أي (Laissez-passer)¹.

هذا وسوف نعالج حصانات وامتيازات هؤلاء الموظفين الدوليين أثناء أدائهم لمهامهم الدبلوماسية في أقاليم الدول في الباب الثاني من هذه الرسالة.
ثانياً: مكاتب المنظمات الدولية لدى الدول²

كثير ما تنشئ المنظمات الدولية مكاتب لها في بعض العواصم الهامة، يشغلها عدد من الموظفين الدوليين، نشير في هذا السياق، أن موضوع تمثيل المنظمات الدولية لدى الدول أو لدى غيرها من المنظمات الدولية، هو

¹-أنظر: سموحي فوق العادة الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 521.

²-أنظر لمزيد من التفاصيل كلا من:

-محمد سعيد الحلفاي، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 242 وما بعدها

-محمد مصطفى يونس، العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 93 وما بعدها

Voir aussi :

-jean ainé s'toll, le statut juridique du représentant résident du taureau de l'assistance technique des nations unies dans l'Etat au il est accrédité, A.F.D.I, v10,1964, pp 514 etc.

الموضوع- الوحيد تقريبا- الذي لم يوضع بشأنه بعد مشروع تقنين للقواعد التي تحكمه وتنطوي على الأحكام القانونية الخاصة به، وذلك على الرغم من أهميته، وما يثيره في العمل من مشكلات، ومع ذلك فإن حقيقة كون الأشخاص الذين يعهد إليهم بتمثيل المنظمات الدولية من الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات المقررة لهم قانونا بهذا الوصف، تخفف وتقلل كثيرا من حجم هذه المشكلة¹.

ويمكن التفرقة في هذا المجال بين نوعين من البعثات، البعثات الدائمة والبعثات الخاصة، وإذا كان هذا النوع الثاني (البعثات الخاصة) لا يثير مشاكل خاصة، حيث تطبق بشأنه القواعد الخاصة بالبعثات الخاصة، أو ما يعرف بقواعد الدبلوماسية العارضة أو المؤقتة (Ad-Hoc Diplomacy) في إطار اتفاقية 1969، فإن الوضع الخاص بالبعثات الدائمة يثير بعض المشاكل الخاصة، وأقرب التصورات قبولا في هذا الصدد هو ذلك الذي يذهب إلى تشبيه البعثات الدائمة للمنظمات الدولية لدى الدول الأعضاء فيها بالبعثات الدبلوماسية التي توفدها الدول، حيث تطبق بشأنها القواعد المقررة بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961، وعلى الرغم من ندرة الأمثلة على وجود تمثيل دائم للمنظمات الدولية لدى الدول غير الأعضاء في المنظمة، فإن الاتحاد الأوروبي- على سبيل المثال- له تمثيل دائم في العاصمة الأمريكية، وتتمتع بعثته الدائمة هناك بالوضع الدبلوماسي بموجب قانون أمريكي يعود إلى عام 1971، كما أن للاتحاد الأوروبي بعثات دائمة في عواصم

¹- أنظر: صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 778

دول أخرى ليست من أعضاء الاتحاد، وتتمتع هذه البعثات -بناء على ترتيبات واتفاقات خاصة- بالمعاملة المقررة للبعثات الدبلوماسية التقليدية¹.

ثالثاً: الخبراء الدوليون

الخبراء الدوليون هم أشخاص يتمتعون باختصاصات فنية معينة، وتستخدمهم المنظمات الدولية إما لاستشارتهم أو للعمل باسمها لدى بعض الدول التي تحتاج إلى خدماتهم².

ولعل من المجالات الهامة التي يعمل ويشغل عليها الخبراء الدوليون، التنمية بمختلف أنواعها، الاقتصادية والثقافية والتربوية والاجتماعية وكذا البيئية والغذائية، ضف إلى ذلك مجال الطاقة الذرية، والذي يلاحظ مؤخراً أنه من أبرز المجالات والأكثر نشاطاً لعمل الخبراء الدوليين ولاسيما هؤلاء الذين ينتمون إلى الوكالة الدولية للطاقة الذرية خاصة إذا علمنا أن مشكلة السلاح النووي أصبحت تقض مضجع الدول الكبرى، وعلى رأسها مشكلة الملف النووي الإيراني وكوريا الشمالية، ومن هنا نلاحظ النشاط الدبلوماسي لخبراء الطاقة الذرية الذين يعملون جاهدين وبكل الطرق السلمية والدبلوماسية من أجل إقناع تلك الدول للتخلي عن برامجهم النووية والتعاون مع المجتمع الدولي للحد من الظاهرة والمحافظة في نهاية المطاف على السلم والأمن الدوليين، الأمر الذي يعد من أهم أهداف العمل الدبلوماسي متعدد الأطراف.

¹ - أنظر: صلاح الدين عامر، المرجع السابق، ص 779.

² - أنظر: سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 523.

وسوف نعالج نظام الامتيازات والحصانات الخاصة بالخبراء الدوليين في الباب الثاني من هذه الرسالة.

المبحث الثالث: أجهزة تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية

يتخذ تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية طبقا للقانون والعرف الدوليين ثلاثة أشكال أو أجهزة وهذا من أجل مشاركة الدول الأعضاء وحتى الدول غير الأعضاء في أعمال المنظمة الدولية وتحقيق أهدافها التي أنشئت المنظمة من أجل تحقيقها.

إذ ينبغي على الدارس المتعمق في هذا المجال أن يميز بين نوعين من التمثيل، فهناك ما يسمى بالتمثيل الدائم لدى المنظمة الدولية (La Représentation Peremanente) وهو يعتمد على جهازين في إدارته: الجهاز الأول يتمثل في البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية، والجهاز الثاني يتمثل في بعثات المراقبة للدول غير الأعضاء في المنظمة الدولية، بينما التمثيل المؤقت لدى المنظمة الدولية (La Représentation Od-Hoc) فهو يعتمد أساسا على ما يسمى بوفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها التي تدعو إليها.

المطلب الأول: البعثات الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية

(Les Missions Permanentes Auprès Des Organisations Internationales)

تتطلب دراسة البعثات الدائمة كجهاز رئيسي من أجهزة تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية¹، معالجة ما يسمى حياة البعثة الدائمة أي إنشاؤها وانتهاء مهامها، ومعالجة مسألة الوظائف، وسيكون هذا ضمن الفرعين التاليين:

الفرع الأول: حياة البعثة الدائمة.

الفرع الثاني: وظائف البعثة الدائمة.

وفيما يلي التفصيل:

الفرع الأول: حياة البعثة الدائمة

نقصد بحياة البعثة الدائمة لدى المنظمات الدولية التعرف على المركز القانوني لهذه البعثات، وكيفية بدء وانتهاء الوظائف التمثيلية لرؤسائها وأعضائها الدبلوماسيين وذلك بالمقارنة مع الوضع القائم في مجال الدبلوماسية الثنائية، ولذلك سوف نعالج هاتين المسألتين كالآتي:

¹- راجع في مجال البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية ونظامها القانوني كلا من:

- أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص 329 وما بعدها.

- مصطفى سيد عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 412 وما بعدها.

Voir aussi :

- JEAN PIERRE RITTER, *op.cit*, p471 et s.
- ABDULLAH EL-ERIAN, *op.cit*, p445 et s.
- AHMED ABOU-ALWAFI, *le quelques observation sur la convention devienne de 1975....,op.cit*, p72 et s.

أولاً: المركز القانوني للبعثات الدائمة

قبل الحديث عن المركز القانوني للبعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، لابد من تعريفها، حيث تعرف بأنها: "هي البعثة التي ترسلها الدولة لدى منظمة دولية"، وبالتالي فإنها تتسم بثلاث خصائص:

1- أنها ترسلها إحدى الدول الأعضاء أو غير الأعضاء¹.

2- أنها تتسم بالدوام، فهي ليست مؤقتة المهام.

3- أنها تمثل الدولة لدى المنظمة الدولية المعتمد لديها.

ولمعالجة المركز القانوني للبعثات الدائمة، فينبغي الإشارة إلى العديد من القواعد القانونية التي تحكم البعثة الدائمة سواء ما تعلق بإنشاء البعثة وتكوينها أو تعيين أعضائها أو تلك القواعد المتعلقة بالتمثيل المزدوج أو المتعدد، مروراً بقواعد الأسبقية ومقر البعثة وكذا استعمال علم وشعار الدولة المرسله وتقديم التسهيلات بوجه عام للبعثة، وكل هذا سنتناوله ضمن الفقرات التالية:

الفقرة الأولى: إنشاء البعثة الدائمة

يخضع إنشاء البعثة الدائمة من حيث المبدأ لشرطين أساسيين:

من ناحية، يمكن للدولة أن تنشئ بعثة دائمة لدى المنظمة إذا سمحت بذلك القواعد المطبقة داخل تلك المنظمة، وعلى ذلك لا يشكل إنشاء البعثة الدائمة التزاماً على عاتق الدولة، فالدولة ليست ملزمة بإقامة بعثة لدى المنظمة، كما أن إنشاء البعثة الدائمة ليس حق تتمتع به الدولة تلقائياً، وإنما

¹ - التعريف الذي تأخذ به اتفاقية فيينا 1975 يميز بين البعثة الدائمة وبعثة المراقبة أو الملاحظة الدائمة، ولا فرق بين الاثنين سوى أن الأولى ترسلها دولة عضو والأخرى ترسلها دولة غير عضو في المنظمة الدولية.

يمكن ذلك إذا سمحت به القواعد المطبقة داخل المنظمة، وفي هذا السياق يذكر أن هذا الموضوع- أي إلزام الدول بإنشاء بعثات دائمة في مقر المنظمة الدولية- قد أثار الكثير من الجدل بالمقارنة مع إنشاء بعثات دبلوماسية تمثل دولة لدى دولة أخرى والذي استقر الأمر فيه على قاعدة الرضا المتبادل المنصوص عليه في اتفاقية فيينا 1961، وذلك أن اللجنة السادسة للشؤون القانونية، اعتبرت أن هذا الإلزام من شأنه أن يصنف بأنه تدخل في الشؤون الداخلية للدول¹.

وفي ذات السياق يقول الأمين العام للأمم المتحدة في أكثر من مناسبة أن ذلك الإلزام قد يكون من شأنه إرهاب الدول الفقيرة من الناحية المالية². ومن ناحية أخرى، على المنظمة أن تقوم بإخطار الدولة المضيضة بإنشاء البعثة قبل إنشائها، وكذلك الإخطارات التي تصل إليها من الدولة المرسلة والمتعلقة -على سبيل المثال- بأسماء أعضاء البعثة وصفاتهم وتاريخ وصولهم ومغادرتهم لأراضيها³، ويراعى في هذا المجال، أن الدولة المرسلة ليست ملزمة بإرسال تلك الإخطارات إلى الدولة المضيضة، وذلك لأن تمثيلها الدائم لدى المنظمة يقيم فقط علاقة بينها وبين المنظمة إذ أن بعثتها الدائمة معتمدة لدى

¹ - أنظر: مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 418 والذي يشير في الهامش إلى مصدر المعلومة وهي الأعمال الرسمية للجمعية العامة في لجنتها السادسة، الجزء الأول من الدورة الثالثة للجمعية العامة للأمم المتحدة (21 سبتمبر حتى 10 ديسمبر 1948)، ص 619 وما بعدها.

² - في هذا راجع وثائق الأمم المتحدة:

-A/6761/Rev.1,Para.166.

- A/7201/Add.1,Para.172.

³ - راج نصوص المواد 5/ف3، 15 من اتفاقية فيينا 1976.

المنظمة وليس لدى دولة مقر المنظمة، الأمر الذي يترتب عليه أن يكون من المنطقي إلزام الدولة الموفدة بإرسال تلك الإخطارات للمنظمة فقط¹.

الفقرة الثانية: تكوين البعثة وتعيين أعضائها

1- تتكون البعثة عادة من رئيس وعدد من الأشخاص الدبلوماسيين والإداريين والفنيين وبعض أفراد الخدمة، ويجوز للدولة المرسله إذا أصبحت وظيفة رئيس البعثة خالية أو إذا امتنع هذا الأخير عن ممارسة وظيفته لأي سبب من الأسباب، أن تعين رئيس بعثة بالنيابة بشرط إخطار المنظمة باسمه²، وتقوم هذه الأخيرة بإخطار اسمه إلى الدولة المضيفة.

2- وفيما يخص تعيين أعضاء البعثة الدائمة، فيمكن القول أن للدولة المرسله الحق في أن تعين بحرية وحسب اختيارها- أعضاء البعثة، على أن هناك استثناءان يردان على هذا المبدأ:

¹- أنظر: أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية القنصلية، المرجع السابق، ص 330.

²- يختلف عدد ممثلي الدولة لدى أجهزة المنظمة بحسب ما تقرره القواعد المطبقة داخل كل جهاز وعادة يكون لكل دولة ممثل واحد (وهذا هو المطبق في مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفقا للمواد 2/86، 4/61، 3/23 من ميثاق الأمم المتحدة)، بينما في الجمعية العامة يجب ألا يزيد العدد عن 05 خمسة أعضاء بالإضافة إلى المستشارين والخبراء والممثلين المناوبين وغيرهم من الذين يحتاجهم الوفد(المادة 9 من الميثاق، والمادة 25 من النظام الداخلي لمؤتمرات الجمعية العامة).

ورغم عدم وجود قواعد مكتوبة بخصوص ما يجب توافره في ممثلي الدولة لدى المنظمة فإن رأيا لأمانة الأمم المتحدة، ذهب إلى أن هناك بعض القيود التي تهدف إلى حماية كرامة المنظمة والبعثات نفسها، ويتمثل ذلك في أن يكون التعيين له خاصية أصلية (*a genuine character*) وليس مجرد لقب تكميلي (*a complimentary title*) بمعنى أن يكون الشخص قادرا على ممارسة وظائفه وألا تكون أنشطة غير متصلة بعمل البعثة، وألا يضير التعيين بالمنظمة بمعنى ألا يتعلق بشخص يكون في صعوبات مع عدالة الدولة المضيفة ويسعى للحصول على غطاء دبلوماسي (*a diplomatic cover*) راجع في هذا: UNJY,

الأول: يتعلق بعدد أعضاء البعثة والذي يجب ألا يتعدى الحدود اللازمة والعادية بالنظر لوظائف المنظمة واحتياجات البعثة والظروف الموجودة في الدولة المضيفة، وفي هذا الصدد تقول الأمم المتحدة أنه لم يحدث عملاً فيها ولا في المنظمات المتخصصة أن طلبت الدولة المضيفة وضع سقف (Ceilings) في حجم البعثات المعتمد لديها¹.

الثاني: ضرورة موافقة الدولة المضيفة بالنسبة لأحد رعاياها كرئيس أو كعضو دبلوماسي في بعثة دولة أخرى أخرى (المواد 9-14-73 من اتفاقية فيينا 1975)².

وفي حدود ما سبق ليس هناك ما يلزم لموافقة الدولة المضيفة على تعيين أعضاء البعثة، ويخالف ذلك ما يجري عليه العمل في إطار الدبلوماسية الثنائية حيث يكون تعيين رئيس البعثة وبعض الأفراد الآخرين خاضعاً لموافقة الدولة المعتمد لديها³.

الفقرة الثالثة: التمثيل المزدوج أو المتعدد

1- تمثيل البعثة لدولتها لدى منطمتين أو أكثر كما يجري عليه العمل في العلاقات الدبلوماسية من تمثيل بعثة أو شخص لدولته لدى دولتين أو أكثر،

¹- راجع: UNJY, 1986, P319

²- راجع: UNJY, 1965, pp222-223 وهنا يقول رأي قانوني لأمانة الأمم المتحدة أنه لكي يتمتع عضو البعثة الدائمة بالحصانات والامتيازات سواء في مقر المنظمة في نيويورك أو في جنيف، فإنه يجب أن يقيم بصفة دائمة هناك خلال فترة تعيينه، وأن يعمل بصورة مستمرة في البعثة، وبالتالي فإن الشخص الذي يعمل بصفة مؤقتة لا ينطبق عليه الوصف المذكور، ويبقى خاضعاً فقط لاتفاقية 1946 الخاصة بمزايا وحصانات الأمم المتحدة.

³- راجع المادة 04/فقرة 01 من اتفاقية فيينا 1961، وهذا بخصوص شرط القبول من طرف الدولة المعتمد لديها.

يمكن لذات البعثة أن تمثل دولتها لدى منطمتين أو أكثر، وهو ما يطلق عليه التمثيل المزدوج أو المتعدد، ويبرر التمثيل المزدوج أو المتعدد ببعض الحجج منها:

- حجة عملية، مستفاة مما يجري عليه العمل في جنيف حيث يمكن تمثيل رئيس البعثة لدولته لدى مختلف المنظمات المتخصصة الموجودة هناك وكذلك لدى المقر الأوروبي للأمم المتحدة في تلك المدينة.

- حجة اقتصادية، إذ من شأن ذلك أن يوفر على الدولة المرسله نفقات طائلة وغير مبررة فيما لو قامت بإرسال بعثة لدى كل منظمة على حده.

- حجة فنية، حيث أن هذا النوع من التمثيل يؤدي إلى تحقيق التلاؤم والانسجام في المنظمات الدولية وبالنسبة للدولة المرسله نفسها وذلك بتلافي التصويت المتضارب أو اتخاذ مواقف متناقضة بشأن مشاكل متشابهة قد تعرض في منطقتين أو أكثر.

2- هل يجوز التمثيل المزدوج أو المتعدد لدولتين أو أكثر لدى منظمة واحدة؟ ما يجري عليه العمل في غالبية المنظمات الدولية يقضي بأن ذات الشخص أو ذات البعثة لا يمكنها أن تمثل دولتين أو أكثر¹، فمثل هذا التمثيل غير مسموح به

¹ - هناك بعض الاستثناءات النادرة حدثت في العمل، حيث سمح في بعض المؤتمرات وفي بعض أجهزة المنظمات الدولية لذات الوفد بتمثيل دولتين أو أكثر خصوصا في الأجهزة الفنية وذلك لتمثيل دولة ومنظمة دولية تحضران بصفة مراقب، أو دولة عضو ودولة تحضر بصفة مراقب، أو دولتان تحضران بصفة مراقب، راجع هذا في: *NUAJ, 1967, p349*.

والقاعدة في المنظمات المتخصصة أن ذات الشخص لا يجوز له أن يمثل دولة غير تلك التي عينته، وإن كان له أن يمثل دولته لدى أكثر من منظمة أو كعضو في بعثتها الدبلوماسية لدى المقر، راجع: *YILC, 1967, P196*.

وقيل أيضا أن اعتماد ممثل حكومة كممثل لحكومة أخرى لم يكن معترضا عليه قانونيا، بشرط ألا يتصرف الشخص المعني كممثل للدولتين في نفس الوقت، وأنه يجب تمييز ذلك عن الحالات التي يتم فيها إرسال أكثر من وفد من جانب ذات الدولة (كما في المؤتمرات الخالصة بالمواد الأولية)، راجع نفس المصدر السابق.

نظرا للمشاكل العملية التي تترتب عليه، إذ أن الشك سيثور حول معرفة ما إذا كان الشخص المتكلم (رئيس البعثة مثلا) يتكلم باسم هذه الدولة أو تلك، كما أن ذلك يتنافى ونصوص دساتير بعض المنظمات الدولية التي تقضي بأن يكون لكل دولة صوت واحد.

3- صور أخرى للتمثيل المزدوج أو المتعدد، إذ يمكن لأعضاء البعثات الدبلوماسية أو القنصلية أن يمثلوا دولتهم لدى المنظمات الدولية (المادة 05 من اتفاقية فيينا 1961 والمادة 17/فقرة 2 من اتفاقية فيينا 1963)، حيث تبدو أهمية هذه النصوص خصوصا بالنسبة للبعثات الدبلوماسية أو القنصلية المعتمدة لدى دولة هي في الوقت نفسه مقرا لمنظمة دولية أو أكثر كما هو الحال في نيويورك، القاهرة وجنيف.

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المرسلة للبعثة يمكنها أن تحدد في أوراق اعتماد ممثلها الدائم (أو رئيس البعثة) أن يستطيع تمثيلها أيضا كمندوب لدى فروع المنظمة ما لم تقرر دولته عكس ذلك، أو إذا كانت القواعد التيتحكم الفرع المعني تتطلب شروطا خاصة في هذا الصدد (كما هو الحال في مجلس الأمن حيث يشترط أن يكون ممثل الدولة مزودا بسلطات خاصة لهذا الغرض).

الفقرة الرابعة: مقر البعثة واستعمال علم وشعار الدولة المرسلة

يكون مقر البعثة من حيث المبدأ في المكان الذي يوجد فيه مقر المنظمة، ومع ذلك يجوز للدولة المرسلة أن تنشئ مقر بعثتها أو مكتبا للبعثة في مكان غير ذلك الذي يوجد فيه مقر المنظمة بشرط أن تسمح بذلك القواعد المطبقة في المنظمة وبموافقة مسبقة من دولة المقر¹.

¹ - أنظر: أحمد أبو الوفا، "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، المرجع السابق، ص 335.

يجوز للبعثة الدائمة- مع الأخذ بعين الاعتبار القوانين واللوائح والعادات المطبقة لدى دولة المقر- استعمال علم وشعار دولتها على الأماكن التابعة لها، ويتمتع بهذا الحق رئيس البعثة فيما يتعلق بمسكنه والوسائل التي يستخدمها في تنقلاته، ويبرر هذا الحق بأن هذه الأماكن ووسائل التنقل من الممكن أن تتعرض لبعض المخاطر أو المضايقات غير الضرورية إذا لم يتم وضع ممثل تلك العلامات عليها¹.

هذا ويذكر أن دولة المقر تلتزم بأن تمنح البعثة كل التسهيلات اللازمة لانجاز وظائفها (وخصوصا تلك التسهيلات التي تتعلق بمقار البعثة والمسكن الملائمة لأعضائها) وعلى المنظمة كذلك مساعدة البعثة في الحصول على تلك التسهيلات.

الفقرة الخامسة: قواعد الأسبقية

تتم الأسبقية بين البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية وفقا لمعيار جامد وأوتوماتيكي وذلك طبقا للترتيب الهجائي لأسماء الدول باللغة الانكليزية وهو ما يجري عليه العمل في كل منطقة، أما في العلاقات الدبلوماسية الثنائية، فتتم الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية وفقا لمعيار زمني يتمثل أساسا في تاريخ تقديم أوراق الاعتماد، أو إخطار وزارة الخارجية وتقديم صورة من أوراق الاعتماد².

¹- أنظر: أحمد أبو الوفا، "المرجع نفسه، ص 336.

²- راجع المذكرة التي أعدها الأمانة العامة للأمم المتحدة بخصوص المشاكل التي تثيرها الأسبقية نظرا لتعدد الأشخاص الذين يحضرون كرئيس الدولة ورئيس الحكومة أو رئيس الوزراء، ورؤساء الأجهزة المختلفة في المنظمة كرئيس الجمعية العامة (الذي يقدر على رؤساء الأجهزة الأخرى) والأشخاص ذوي الصفة الدبلوماسية ومن ليست لهم هذه الصفة.. الخ، وذلك في: *YILC*, 1968, p 1653-164.

ثانيا: قواعد بدء وانتهاء الوظائف

نقصد ببدء الوظائف مسألة اعتماد رئيس البعثة الدائمة لدى المنظمة الدولية، وانتهاء الوظائف يقصد بها الطرق المعترف بها قانونا والتي تحدد معايير انتهاء مهام ووظائف رئيس البعثة وأعضائها الدبلوماسيين.

الفقرة الأولى: اعتماد رئيس البعثة

من المعروف في نطاق الدبلوماسية الثنائية وطبقا لما جاء في نص اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 بداية العمل الرسمي بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها تتحدد اعتبارا من يوم تقديم أوراق الاعتماد (بالانجليزية Credentials) أو خطاب الاعتماد (بالفرنسية Lettre De Créance)¹، والسؤال المطروح في هذا الصدد يكون عما إذا كان يلزم لكي يبدأ رئيس البعثة الدائمة لدى منظمة دولية ما أعماله الرسمية المتصلة بالمنظمة أن يقدم أيضا أوراق اعتماد؟.

لا خلاف في أنه يلزم لرئيس البعثة الدائمة العضو² في منظمة دولية ما أن يقدم أوراق اعتماد للمنظمة لكي يتمكن من البدء في مباشرة أعماله كممثل لدولته لدى المنظمة، غير أنه وأثناء قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 257/أ الذي صدر في الدورة الثالثة للجمعية وتناول مسألة اعتماد الممثلين

¹ -راجع المادة 13/فقرة أ من اتفاقية فيينا 1961 للعلاقات الدبلوماسية.

² - لا تقدم البعثات الدائمة التي تمثل الدول "غير الأعضاء" أوراق اعتماد بالمعنى المشار إليه بل تقدم خطابا إلى الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة الدولية تطلب فيه السماح لها بمباشرة عملها في مقر المنظمة، ويجري العمل في مقر منظمة الأمم المتحدة على ان يكون نموذج هذا الخطاب على غرار الخطاب الذي قدمته البعثة الدائمة السويسرية -لأول مرة- إلى أمانة الأمم المتحدة، وعلى ذلك لا يستقبل رؤساء هذه البعثات بمعرفة الأمين العام لتقديم أوراق اعتمادهم، على عكس الممثلين الدائمين للدول الأعضاء.

الدائمين، انتقد البعض استعمال تعبير "أوراق الاعتماد" بدعوى أن هذا التعبير يعطي انطباعاً بأن الأمم المتحدة دولة يرأسها الأمين العام للمنظمة، وأن الممثلين الدائمين يعتمدون لديه¹.

ويلاحظ أنه لا يوجد سبب وجيه لعدم استخدام تعبير "أوراق الاعتماد" في شأن الممثلين الدائمين لدى المنظمات الدولية استناداً على:

1- أن هذا التعبير ما هو إلا اصطلاح يدل على المعنى الموضح آنفاً لمجرد إثبات الصفة الرسمية لرئيس البعثة الدائمة ولإيضاح مهمته.

2- أن الذين تخوفوا من استخدام هذا التعبير لم يراعوا أن منظمة الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية التي تمنحها حق تبادل التمثيل مع غيرها من أشخاص القانون الدولي العام، وبالتالي يحق لها اعتماد ممثلي تلك الأشخاص لديها.

3- أن ما يؤيد هذا الاتجاه، هو استخدام كلا من القرار رقم 257/أ والمادة العاشرة من اتفاقية فيينا 1975 ومواد أخرى وكافة القواعد الإجرائية لمختلف أجهزة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة مصطلح "أوراق الاعتماد".

كما يلاحظ أيضاً، أنه من المسموح به أن يقوم الأمين العام للمنظمة الدولية باستسلام أوراق الاعتماد طالما أنه يمارس هذا الاختصاص بالنيابة عن المنظمة الدولية- طبقاً للقواعد المعمول بها في المنظمة².

¹- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 434-435.

²- نفس المرجع، ص 435.

الفقرة الثانية: انتهاء وظائف رئيس البعثة الدائمة وأعضائها الدبلوماسيين
لقد مرت مسألة انتهاء وظائف رئيس البعثة الدائمة وأعضائها
الدبلوماسيين بعدة محطات من المناقشة القانونية والاختلاف بين الشراح
والفقهاء وهذا على خلاف الوضع بالنسبة لانتهاء المهام الدبلوماسية في مجال
ثنائي الأطراف، حيث أن العلاقة التمثيلية بسيطة من ناحية الأطراف¹ (الدولة
الموفدة والدولة الموفد لديها) بينما في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية- وكما
أشرنا آنفا- فالعلاقات متعددة، حيث تدخل دولة المقر كجزء هام من أجزاء
المعادلة، ومهما يكن من أمر، فإنه يمكن أن نخلص إلى أن انتهاء مهام رئيس
البعثة الدائمة وأعضائها الدبلوماسيين يتلخص في الأسباب التالية:

- 1- يمكن انتهاء هذه الوظائف بمقتضى إجراء تتخذه الدولة المرسل كإقالة
ممثليها أو نقله مثلا، ويتشابه هذا السبب مع نظيره في الدبلوماسية الثنائية.
- 2- يمكن انتهاء هذه الوظائف لأسباب تعود إلى الممثل نفسه كاستقالته -مثلا-
كما تنتهي بوفاته طبعاً، ولا يختلف الأمر هنا أيضاً عن نظيره في الدبلوماسية
الثنائية.
- 3- كما يمكن أن تنتهي هذه الوظائف لأسباب تعود إلى الشخصية القانونية
للمنظمة الدولية الممثل لديها ذاتها كفنائها أو اندماجها في منظمة دولية أخرى.

¹ - راجع نص المادة 43 من اتفاقية فيينا 1961 حيث حددت طريقين لانتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي
وهما:

- إخطار من الدولة المرسل إلى الدولة المرسل إليها بأن مهام المبعوث قد انتهت.
- إخطار من الدولة المستقبلية إلى الدولة المرسل بأن المبعوث غير مقبول كعضو في البعثة.

4- وتنتهي هذه الوظائف أيضا لأسباب تعود إلى النظام الأساسي للمنظمة الدولية الممثل لديها، وذلك في حالة فصل الدولة المرسلة من عضوية المنظمة أو وقف هذه العضوية في حالة جواز مثل هذه الإجراءات.

مع ذلك فمن الضروري أن نؤكد أن هذه الوظائف لا يجوز أن تنتهي بمقتضى إجراء تتخذه دولة المقر ضد ممثلي الدول المرسلة لدى المنظمة الدولية، كما لا يمكن أن تنتهي لأسباب تتعلق بحالة العلاقات الثنائية بين الدولة المرسلة ودولة المقر للأسباب التي ذكرناها آنفا¹.

الفرع الثاني: وظائف البعثة الدائمة

بالرجوع إلى ما كتب في مفهوم الدبلوماسية، لوجدنا أنها لفظة تشير إلى ذلك الإطار السلمي الذي يجري من خلاله تبادل التمثيل بين أشخاص القانون الدولي العام بقصد تحقيق الصالح العام للأمم والتوفيق بين ما قد يوجد بينها من مصالح متعارضة، ولتجسيد هذه الفكرة على أرض الواقع، لجأت الدول ومنذ القدم إلى أن تكلف مبعوثها لدى غيرها من الدول بعدد من المهام بقصد الاستفادة من الدبلوماسية كفكرة معترف بها في المجتمع الدولي، وقد ازدادت المهام الدبلوماسية - كما يقول بعض الفقهاء - بعد امتداد العلاقات الدولية إلى كافة أوجه النشاط المختلفة²، والمفهوم من ذلك أن الوظائف التي يقوم بها الممثلون الدبلوماسيون، وعلى الأخص وظائف البعثات الدائمة الثنائية، فقد تطورت تبعا لتطور الحاجات الدولية³، ونشير هنا إلى أن هذا السبب قد

¹ - أنظر، مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 430 ولتفصيل أكثر أنظر:

- Jones, R.G, « termination of diplomatic immunity », B.Y.B.I.L, vol25,p265

² - أنظر: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 430

³ - أنظر: عائشة راتب، " التنظيم الدبلوماسي والقيصري"، المرجع السابق، ص 98.

انعكس على كافة الاتفاقات الدولية التي عنت بالدبلوماسية الثنائية إذ جاءت جميعها خالية من الإشارة إلى وظائف البعثات الدبلوماسية.

إلا أنه ومع تطور العلاقات الدولية ووضوح الغرض من التمثيل الدبلوماسي، فقد كان من الميسور الإشارة إلى أهم هذه الوظائف، وهو ما تسنى إدراجه في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وذلك في المادة الثالثة منه.

وبالرجوع إلى مجال دبلوماسية المنظمات الدولية، نجد أن الظروف نفسها مرت بها عملية تحديد وظائف البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، إلى أن استقرت الأوضاع إلى إدراج جملة من الوظائف ضمن المادة السابعة من اتفاقية فيينا لسنة 1975، والتي يمكن أن نلخصها في النقاط التالية:

- تمثيل الدولة المرسلة لدى المنظمة الدولية.

- التفاوض مع المنظمة الدولية وفي إطارها.

- حماية مصالح الدولة المرسلة.

وفيما يلي عرض لهذه الوظائف الرئيسية الثلاث:

أولاً: التمثيل (Représentation)¹

يعتبر التمثيل من أهم وظائف البعثات الدائمة وهو رأس هذه الوظائف، وهو بنفس الأهمية في العمل الدبلوماسي ثنائي الأطراف.

¹ - أنظر لمزيد من التفاصيل كلا من:

- VICTOR. YVES GHEBALI, « la rôle des missions permanentes auprès des organisation internationales universelles, colloque de tours », aspects récents du droit des relations diplomatique, Ed A.Pedone, paris, 1989, p174 ets .

- AHMED ABOU-ALWAFI, « de quelques observation sur la conventions de 1975... », op-cit, p81.

- BROWNLIE IAN, « principles of public international law », 3erd Ed, 1979, Beccles and London, pp688-690.

وبمقتضى هذه الوظيفة التمثيلية، يتسنى للبعثة الدائمة:

- 1- أن تقوم بالإفصاح عن وجهة نظر الدولة المرسلة في المسائل الرسمية¹.
 - 2- أن تتقدم بالبيانات اللازمة للمنظمة الدولية.
 - 3- أن تقدم ما تراه مناسباً من اقتراحات في المسائل المطروحة للنقاش والمفاوضات.
 - 4- أن تصوت نيابة عن الدولة المرسلة على مشروعات القرارات والقوانين التي تصدر في نطاق المنظمة الدولية في حدود القواعد القانونية التي تحكم عمل كل منظمة على حدة.
 - 5- أن تعمل على حفظ الصلة مع الجهاز الإداري للمنظمة الدولية ومع بعثات الدول الأخرى المعتمدة لدى هذه المنظمة².
- ونشير في هذا السياق، أن نوعية الأشخاص الذين يتم تعيينهم- وبحرية- من طرف الدولة المرسلة من أجل تمثيلها لدى منظمة دولية ما، ينبغي أن تتوافر فيهم من الصفات والكفاءات بما يتماشى وطبيعة الأعمال والأهداف والمواضيع التي تشتغل عليها تلك المنظمة، ولا سيما إذا كانت تعكف على نقاش مواضيع متخصصة ذات طابع فني، وعليه يمكن القول بأن مجال أنشطة المنظمة ينعكس مباشرة على تشكيل البعثات الدائمة لدى هذه المنظمة.

¹ - أنظر: EL-ERIAN, Op-Cit, P455.

-RITTER, Op-Cit, P475.

² - راجع:

HOWDEN JOHNG, and KOUFMANN, JONAN, « how United Nations dicisions are made », leyden, 1962,p26

ثانيا: التفاوض (Négociation)

يقصد بذلك محاولة التوفيق والمباحثات ضمن الاتفاقات وإعداد المعاهدات والتوصل إلى الترتيبات السياسية، والمباحثة في أي أمر يهم أطراف التفاوض، سواء بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها- وهذا في نطاق الدبلوماسية الثنائية- أو بين مختلف البعثات الممثلة للدول الأعضاء في منظمة دولية معينة- وهذا في نطاق دبلوماسية المنظمات الدولية- والمفاوضات تحديدا، تحمل مفهومين: مفهوم واسع، وهي أن تكون- باعتبارها إحدى المهام الأساسية للبعثات الدبلوماسية- على شكل طلب أو رد أو دفاع عن وجهة نظر أو شكوى، وهذا هو المعنى الواسع للمفاوضة لعقد اتفاق أو معاهدة¹.

ومفهوم ضيق، باعتباره عملية طرح مقترحات محددة بهدف الوصول إلى اتفاق، إما على أساس تبادل المصالح المختلفة أو على أساس تحقيق المصالح المشتركة في حالة تضارب المصالح²، والتفاوض في نطاق دبلوماسية المنظمات يفرض الإشارة إلى أمرين:

¹- أنظر، جمال بركات، المرجع السابق، ص 164 وما بعدها

²- أنظر:- ثامر كامل محمد، " الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات"، دار المسيرة، عمان، ط1، سنة 2000، ص 149.

- مقيش محمد، " إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2006، ص 88.

Voir aussi :

- PAUL GENET, "traité de diplomatie et de droit diplomatique", paris, 1931, pp192-193.

-ALAIN PLANTEY, " la négociation internationale au 20eme siècle », CNRS, Paris, 2002, P634 ets.

-Corneliu, S.BLAGA, » l'évolution de la diplomatie », Editions A.Pedone, paris, 1938, P171 ets.

-الأمر الأول: تشير المادة الثالثة من اتفاقية فيينا 1975 إلى أن التفاوض يكون مع المنظمة الدولية وفي نطاقها، ويزيد بعض الشراح هذا الأمر وضوحا بقولهم أن هذا التفاوض يجري-عملا- بين البعثات الدائمة والمنظمة الدولية المعنية ممثلة في جهازها الإداري، كما أنه يجري أيضا بين البعثة الدائمة وغيرها من البعثات الدائمة المعتمدة لدى المنظمة من قبل الدول الأخرى أعضاء المنظمة الدولية¹، وهذا هو التفاوض الذي يجري في نطاق المنظمة الدولية.

-الأمر الثاني: يتعلق بموضوع هذا التفاوض، حيث أن دراسة الدبلوماسية الثنائية توضح أن التفاوض الدبلوماسي قد اهتم -بصفة عامة- بتحقيق التفاهم وتنمية العلاقات الودية بين الدولة المرسله والدولة المستقلة²، وأمر التفاوض في دبلوماسية المنظمات الدولية لا يذهب بعيدا عن ذلك، وإن اختلفت صورته بعض الشيء، فوظيفة التفاوض لا تقوم بها البعثة الدائمة -غالبا- بغرض توقيع اتفاق، بل الأغلب أن تجري المفاوضات التي تقوم بها مثل هذه البعثة لحل ما قد يوجد من صعوبات عملية، أو بقصد تنسيق بعض المواقف السياسية بين البعثة وغيرها من البعثات الأخرى³، وغالبا ما يجري هذا التنسيق خارج نطاق الجلسات الرسمية لأجهزة المنظمة الدولية، بينما يأخذ التفاوض- في نطاق المنظمات الدولية- يغلب عليه الطابع الشفهي- في حالة تنسيق المواقف بما يسمى باللغة الفرنسية (-La Diplomatie Multi-

¹- أنظر: HARDY, Op-Cit, P 100.

²- راجع بالتفصيل:

-SOUBE YROL, J, Op-Cit, P 319 ets.

³- راجع:

-Alain PLANTEY, « la négociation internationale, principes et méthodes », Paris, 1980, Pp 248-251.

(Bilatérale)¹ أي الدبلوماسية الثنائية في إطار المنظمات الدولية أي في الإطار الجماعي، أما إذا كان المقصود منه حل بعض الصعوبات العملية كتلك التي تواجه البعثات الدائمة ذاتها في دولة المقر، فإنه يأخذ -على وجه العموم- صورة المذكرات المكتوبة.

ثالثا: حماية مصالح الدولة المرسل²

يعتبر إرسال بعثة دائمة للعمل في مقر منظمة دولية ما مساهمة من الدولة المرسل في تحقيق أهداف مثل تلك المنظمة وتأكيد مبادئها، بينما الحديث عن وظيفة تحقيق مصالح الدولة المرسل وحمايتها، فهذا الذي قد طرح إشكالا ناقشه مؤتمر فيينا الذي كان يبحث عن مشروع اتفاقية 1975، وفي نهاية المطاف تم إقرار هذه الوظيفة ضمن المادة 06 من اتفاقية 1975³، حتى وإن كانت البعثات وأثناء دفاعها عن مصالح دولها ضمن أعمال المنظمة الدولية، تلبس ذلك لباس الصالح العام الدولي.

ومهما يكن من أمر فإنه يمكن أن نشير إلى أن البعثات الدائمة وهي تؤدي هذه الوظيفة فإنها تقوم بما يلي:

1- متابعة مجريات الأحداث في نطاق المنظمة الدولية بالتفصيل.

¹ - أول من استخدم هذا المصطلح هو:

- Victor. Yves GHEBALI, Op-Cite, p 180.

² - أنظر لمزيد من التفاصيل:

- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 464 وما بعدها.

³ - لم تكن هذه الوظيفة واردة في المشروع، إلا أن المندوب الإسباني استطاع أن يقنع الجميع باقتراح إدراج هذه الوظيفة ضمن وظائف البعثة الدائمة وهو ما تم إقراره فعلا في نص المادة 06/06 من اتفاقية 1975، راجع في ذلك:

- Un. Doc: A/ Conf.67/C.1/L.34

- 2- ملاحظة ما يتعلق من تلك الأحداث- بصفة خاصة- بمصالح دولتها.
- 3- إعداد التقارير اللازمة عن ذلك وإرسالها للدولة المرسلة، لكي يتسنى لهذه الدولة اتخاذ قراراتها في ضوء المعلومات التي تتضمنها مثل تلك التقارير¹.
- 4- الإعلام عن سياسة دولتها، وهنا غالبا ما تقوم بالتنسيق الإعلامي مع بعثات الدول التي تنتهج نفس النهج الإيديولوجي، وفي إطار من الصالح العام الدولي.

¹- تعتبر هذه المهمة من أهم المهام التي تقوم بها البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، ويذكر أن كل دولة من الدول قد استحدثت إدارة خاصة بالدبلوماسية متعددة الأطراف تهتم بتشخيص ودراسة تلك التقارير، وتحضير ملفات خاصة بها، ثم العمل على بناء إستراتيجية خاصة بذلك الموضوع أو تلك الموضوعات المطروحة للنقاش في إطار المؤتمرات والجلسات الرسمية لتلك المنظمات الدولية، ومن تلك الدول الجزائر، حيث بالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 02-404 المؤرخ في 26/11/2002 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، نجد أن المادة 08 منه قد نصت على مهام المديرية العامة للعلاقات متعددة الأطراف والتي كلفت عموما بالمسائل السياسية والأمن الدولي ونزع السلاح وكذا المسائل الاقتصادية والمالية والاجتماعية والإنسانية وحقوق الإنسان التي تدرسها منظمة الأمم المتحدة والهيئات المتخصصة لنظام الأمم المتحدة، وقد ضمت تلك المديرية العامة ثلاث مديريات:

- أ- مديرية الشؤون السياسية الدولية وضمت مديرتين فرعيتين هما:
- المديرية الفرعية لنزع السلاح ومسائل الأمن الدولي.
 - المديرية الفرعية لمنظمة الأمم المتحدة والمؤتمرات الجهوية.
- ب- مديرية الشؤون الاقتصادية والمالية الدولية، وتضم مديرتين فرعيتين:
- المديرية الفرعية للشؤون الاقتصادية والمالية متعددة الأطراف.
 - المديرية الفرعية للتعاون مع الهيئات المتخصصة.
- ج- مديرية حقوق الإنسان والتنمية المستدامة والشؤون الاجتماعية والثقافية الدولية وتضم 03 مديريات فرعية:
- المديرية الفرعية لحقوق الإنسان والشؤون الإنسانية.
 - المديرية الفرعية للتنمية المستدامة.
 - المديرية الفرعية للشؤون الاجتماعية والثقافية الدولية.
- وكل تلك المديريات تشتغل على أهم الملفات الدولية والمتعددة الأطراف المطروحة للنقاش أمام المنظمات الدولية من جهة، وفي إطار المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي تدعو إليها بعض الدول خارج دائرة المنظمات الدولية، وهذا ما سندرسه في الفصل الثاني من هذا الباب.

5- يمنع على البعثة الدائمة لدى المنظمة الدولية القيام ببعض مهام البعثة الدبلوماسية مثل:

6- الحماية الدبلوماسية لأحد رعايا الدولة المرسلة في مواجهة دولة المقر.¹

7- مباشرة الوظيفة القنصلية في إقليم دولة المقر.²

8- تلك أهم وظائف البعثة الدائمة لدى المنظمة الدولية الرئيسية على غرار تلك التي نصت عليها المادة 06 من اتفاقية 1975.³

المطلب الثاني: وفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية والمؤتمرات التي تدعو إليها

(Les délégations des Etats à des Organes ou à des Conférences des Organisations internationales)

يقصد بوفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها، تلك الوفود التي ترسلها الدول لتمثيلها في جلسات تلك الأجهزة والمؤتمرات وذلك بصفة مؤقتة، لحين انتهاء تلك الجلسات.⁴

¹- راجع بالمقارنة نص المادة 03/فقرة 01 بند: "ب" من اتفاقية فيينا لسنة 1961، وراجع للتفصيل:

-عبد المنعم جنيد، مرجع سابق، ص 125 وما بعدها.

²- راجع بالمقارنة نص المادة 03/فقرة 02 من اتفاقية فيينا لسنة 1961، فيما يخص المهام الاستثنائية للبعثات الدبلوماسية الثنائية.

³- باقي المهام المذكورة في المادة 06 اتفاقية 1975 تتمثل في:

- تحقيق الاتصال بين الدولة المرسلة والمنظمة.
- جمع المعلومات عن أنشطة المنظمة وإرسال تقرير عنها للدولة المرسلة.
- تحقيق مساهمة الدولة المرسلة في أنشطة المنظمة.
- المساهمة في تحقيق أهداف ومبادئ المنظمة بالتعاون معها وفي إطارها.

⁴- قارن تعريف اتفاقية فيينا لسنة 1975 لهذه الوفود لغرض صياغة الاتفاقية في المادة الأولى منها بالفقرة "أ"، الفقرات الفرعية 9، 10، 11، هو نفس المعنى المذكور في المعنى أعلاه.

وتجدر الإشارة إلى أن دراسة النوعين من الوفود في هذا المطلب فرضه التشابه الموجود بينها الذي يقع في وجهين: الأول يكمن في اتصاف كلا النوعين المذكورين بصفة التأقيت مقابل صفة الدوام والاستمرارية الموجودين لدى البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، والثاني يكمن في اعتبار كلا من أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمرات هذه المنظمات، أدوات لإنجاز أهداف المنظمة الدولية¹.

هذا ولدراسة كلا النوعين من أنواع الوفود، سوف نعتمد على خطة موضوعية بدل الخطة الشكلية، حيث نعالج مسألتي الإيفاد وانتهاء المهام، ثم نعالج مسألتي التفويض والمهام ويكون ذلك وفقاً للتقسيم التالي:

الفرع الأول: الإيفاد وانتهاء المهام.

الفرع الثاني: التفويض والمهام.

وفيما يلي التفصيل:

الفرع الأول: الإيفاد وانتهاء المهام

سبق وأن أشرنا إلى أن هناك تشابه بين وفود الدول سواء لدى أجهزة المنظمات الدولية أو لدى مؤتمراتها، وذلك في الكيفية التي يبدأ بها مندوبو الدول في ممارستهم لأنشطتهم في جلسات تلك الأجهزة أو المؤتمرات عن طريق ما

¹ - راجع لأكثر تفاصيل كلا من:

مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 475-476.

- ما ذكره الأستاذ (ساند ستروم)، المقرر الخاص الأول لاتفاقية " البعثات الخاصة " عن مؤتمرات المنظمات الدولية في:

- U.N. Doc: A/ CN.4/166, Para 41.

- وما ذكره الأستاذ (بارتوس)، المقرر الخاص الثاني لنفس الاتفاقية عن نفس الموضوع وذلك في:

- U.N. Doc: A/ CN.4/166, Para 41.

يعرف بتقديم أوراق التفويض، كما أن هناك تشابه بين المهام التي تقوم بها تلك الوفود سواء لدى أجهزة المنظمات الدولية أو لدى مؤتمراتها، ومع ذلك فهناك نوع من التباين في كيفية الإيفاد وأيضا من حيث انتهاء المهام، لذلك سوف نعالج كلا المسألتين بالنسبة لكل نوع من نوعي الوفود.

أولا: الإيفاد وانتهاء المهام بالنسبة لوفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية

لا تخلو أي منظمة دولية من أجهزة رئيسية وأخرى فرعية تقوم المنظمة بواسطتها بتنفيذ أهدافها وتجسيد مقاصدها وفوق هذا وذاك بالمحافظة على حياتها واستمراريتها¹.

وبالتالي، فإن المنظمة كما أنها تحتاج إلى تلك الأجهزة، فإن تلك الأجهزة في حد ذاتها لا يمكن أن تعمل إلا بوجود أفراد طبيعيين ومندوبين يسهرون على متابعة أعمال المنظمة وإدارتها من خلال تلك الأجهزة وهؤلاء يمثلون دولهم لدى تلك الأجهزة وجلساتها على غرار البعثات التي تمثل الدولة بصفة مستمرة لدى المنظمة الدولية.

¹ - لا يتسع المجال للحديث عن أجهزة المنظمات الدولية وكذا الاعتبارات الفنية والسياسية التي فرضت وتفرض إنشاء أجهزة رئيسية وأخرى فرعية للقيام بأعباء المنظمة الدولية والشهر على تنفيذ أهدافها، ولكن نحيل القارئ إلى:

- علوي أمجد علي، "قانون التنظيم الدولي"، كلية شرطة دبي، 1988، ص 122 وما بعدها.

- مفيد شهاب، "المنظمات الدولية"، مرجع سابق، ص 73 وما بعدها.

- AHMED ABOU-ALWAFI, « a manual on the law of international organization », op-cit, p 368 and s.

ثم راجع تفصيلا في هذا المجال:

- مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 479 وما بعدها.

- BOUTROS.B GHALI, « la principe d'égalité des Etats dans les organisations internationales », R.C.A.D.I., 1960-2, T100, pp9 ets.

هذا وسوف نعالج هذه المسألة في الفقرتين التاليتين:

الفقرة الأولى: أهمية تمثيل الدول في أجهزة المنظمات الدولية

ينبغي أن نشير أنه من الضروري لكي تتمكن أجهزة المنظمات الدولية من انجاز أهدافها أن تعمل هذه الأجهزة بواسطة أفراد يقومون بمهمة تحقيق هذه الأهداف، وعلى ذلك فلا بد أن يحتوي كل جهاز في منظمة دولية على مندوبين من قبل الدول أعضاء هذا الجهاز يعينون من طرف دولهم للقيام بمهمة تمثيل دولهم في جلسات الجهاز، ويعرف هؤلاء باسم "وفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية" وهو أمر موجود ولدى كافة المنظمات، إذ أنه من غير المعقول أن تقوم هذه الأجهزة بانجاز أعمالها من غير أفراد يقومون بها، وبالمقابلة لهذا فإن بعض المنظمات الدولية لا تعرف حتى الآن نظام البعثات الدائمة ولو أن هذا الأمر غير مرغوب فيه أن تمارس منظمة دولية ما وظائفها دون تمثيل دائم، ومن غير المتصور أن يجري العمل في أجهزة المنظمات الدولية من غير مندوبين يحضرون جلسات هذه الأخيرة.

الفقرة الثانية: كيفية إيفاد الوفود إلى أجهزة المنظمات الدولية انتهاء مهامها تخضع كيفية إيفاد الوفود إلى أجهزة المنظمات الدولية وانتهاء مهامها

إلى جملة من القواعد يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- 1- الأصل في إيفاد البعثات الدائمة – كما سبق وأن أشرنا- أنه لا يخضع لإذن مسبق طالما أنه يتم وفقا للمعمول به في نطاق المنظمة واستنادا على قواعد القانون، بينما الإيفاد لدى أجهزة المنظمة فإنه يخضع لجملة من الشروط كون الأجهزة تتميز بالعضوية المحدودة والتمثيل الضيق، إذ تخصص عضوية كل جهاز للبعض دون البعض الآخر، إلا فيما يتعلق بالجهاز العام (الجمعية

العامة للمنظمة) والذي تفتح فيه العضوية لجميع الدول الأعضاء استناداً لمبدأ المساواة¹.

2- يخضع التمثيل لدى أجهزة المنظمات الدولية - على العموم - وبخلاف الأجهزة العامة لمبدأ التوزيع الجغرافي العادل، وتستثنى القواعد الخاصة بالعضوية الدائمة في الجهاز سواء المتعلقة بأساس سياسي أو أساس مالي (قيمة الأسهم المالية في المنظمة)²، وهذا لأن صناعة القرار الدولي في المسائل الحاسمة يتطلب نوعاً من النجاعة والفعالية وهذا لا يتأتى إلا بتضيق العضوية قدر الإمكان.

3- تنص المادة 42 من اتفاقية فيينا لسنة 1975 على عدم جواز التمثيل لدى أجهزة المنظمات الدولية إلا للدول أعضاء هذه الأجهزة وطبقاً للقواعد المعمول بها في كل جهاز.

4- يجوز للدول غير الأعضاء في أجهزة المنظمات الدولية إيفاد وفودها لتمثيلها لدى هذه الأجهزة كمراقبين (Observers) دون الحق في التصويت على قرارات وتوصيات هذه الأجهزة، لذلك في حالة مناقشة موضوع يمس مصالح مثل هذه الدول غير الأعضاء، ويكون ذلك في كل الأحوال المطابقة لما نصت عليه القواعد

¹- أنظر:

- ABDELAZIM ELGANZORI, «*évolution of the peace keeping power of the général assembly of the United nations*», Cairo, 1978, P117.

²- أنظر، بطرس بطرس غالي، "مبدأ التوزيع الجغرافي العادل"، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 16، 1960، ص 56، والأمثلة عن ذلك: المادة 23 من ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بتشكيل مجلس الأمن، والمادة 86 الخاصة بتشكيل مجلس الوصاية والمادة الخاصة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومثال المنظمات الدولية الاقتصادية: البنك الدولي للإنشاء والتعمير، صندوق النقد الدولي.

التي تحكم المنظمة الدولية وتحكم أجهزتها¹، ولا يتوقف الأمر عند هذا الحد، بل يتعداه ليَجيز للدول غير الأعضاء في المنظمة الدولية أصلاً لأن يقوموا بإيفاد مندوبين مراقبين - طبعاً- يبقى كل ذلك وفقاً للنصوص التي تحكم المنظمة وأجهزتها².

5- لا يشترط موافقة دولة المقر لإيفاد وفد دولة معينة لدى أحد أجهزة المنظمة الدولية حتى مع خاصية التأقيت التي تتميز بها مهمة الوفد، ذلك أن جانباً من الفقه يستند على نص المادة الثانية من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969 والتي تشترط موافقة صريحة من الدولة المستقبلة من أجل إنشاء وإيفاد البعثة الخاصة والتي - في نظرهم- تشبه مهمتها مهمة الوفود لدى أجهزة المنظمات الدولية، والسبب الذي أدى بنا للقول بعدم اشتراط موافقة دولة مقر المنظمة هو أن الوفد لا يمثل الدولة المرسله لدى سلطات تلك الدولة وإنما لدى أحد أجهزة المنظمة التي يوجد مقرها في إقليمها³.

6- أما بالنسبة لقاعدة انتهاء مهام تلك الوفود لدى أجهزة المنظمة الدولية، فنشير إلى أنه وبالنظر إلى الارتباط الوثيق بين إيفاد الوفود لدى أجهزة المنظمات الدولية، وبين طبيعة هذه الأجهزة وفترات انعقاد جلساتها، فإنه من المنطقي أن تنتهي مهام هذه الوفود بانتهاء جلسات هذه الأخيرة.

¹ - راجع: المادة 31 من الميثاق والخاصة بمجلس الأمن، المادة 69 الخاصة بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والقاعدة 72 من قواعد إجراءات ذلك المجلس.

² - راجع المادة 32 من الميثاق الخاص بجواز تمثيل الدول غير الأعضاء في المنظمة بصفة مراقب *observateur*.

³ - أنظر:

-HARDY, Op-Cit, P102

كما أن الجهة التي أرسلت تلك الوفود تملك انتهاء مهامها وهذا عملاً بنص المادة 69 من اتفاقية فيينا لسنة 1975 والتي نصت على أن انتهاء مهام الوفد الممثل لدولته لدى أحد أجهزة المنظمات الدولية يكون بـ:

أ- إخطار الدولة المرسلة إلى المنظمة بانتهاء مهام الوفد.

ب- اختتام أو انتهاء أعمال الجهاز المعني.

وهناك أسباب أخرى تؤدي إلى انتهاء مهام الوفود لدى أجهزة المنظمة الدولية والتي لم تذكرها المادة 69 لأنها جاءت على سبيل المثال، وهي:

أ- أسباب تخص المنظمة ذاتها كفنائها¹.

ب- أسباب تعود لعضو الوفد ذاته كالوفاة².

وانتهاء ينبغي أن نؤكد بأن إنشاء أو انتهاء مهام الوفود لدى أجهزة المنظمة الدولية لا يرتبط بأي شكل من الأشكال بحالة العلاقات الثنائية بين الدولة المرسلة ودولة المقر، أو لأسباب تعود إلى الأحوال الداخلية لدولة المقر كتغيير نظام الحكم فيها مثلاً، لأن هذه الوفود - ببساطة - لا تمثل لدى دولة المقر بل تمثل لدى المنظمة الدولية، أو أحد أجهزتها³.

ثانياً: الإيفاد وانتهاء المهام بالنسبة لمؤتمرات المنظمات الدولية

سوف لن نتناول بالدراسة في هذه الفقرة ما يتعلق بالمؤتمرات الدولية التي تدعو إليها الدول لأن هذا الموضوع يشكل جانباً آخر من دبلوماسية

¹ - أنظر: محمد طلعت الغنيمي، "التنظيم الدولي"، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977، ص 209 وما بعدها.

² - راجع: عائشة راتب، "التنظيم الدبلوماسي والقنصلي"، مرجع سابق، ص 173.

³ - أنظر: إبراهيم العناني، "القانون الدولي العام"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975-1976، ص 238، وهذا بالمقارنة في مجال الدبلوماسية الثنائية.

المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي تنعقد خارج المنظمات الدولية، بيد أن ما سنعالج في هذه الفقرة هو تلك المؤتمرات التي تنعقد في إطار المنظمات الدولية التي تدعو إليها وتشرف على أعمالها¹.

تتطلب الإحاطة بمسألتني إيفاد وانتهاء المهام بالنسبة لوفود الدول لدى مؤتمرات المنظمات الدولية، معالجة مفهوم المؤتمر الدولي عموماً وهذا في الفقرة الأولى، بينما نتناول دور المنظمات الدولية في الفقرة الثانية، ثم يتضح لنا جلياً كيفية الإيفاد وانتهاء مهام وفود الدول لدى مؤتمرات المنظمات الدولية لنعالجها في الفقرة الثالثة.

¹ - من الغريب ومن اللافت للنظر، أن موضوع المؤتمرات الدولية - بصفة عامة - لم يلق عناية كبيرة في الدراسات الفقهية في مجال القانون الدولي رغم أهميته البالغة، والمتتبع لهذا الموضوع يجد أن تناوله لم يكن - عموماً - بنوع من محاولة وضع أصول عامة له، كما أن هذا الموضوع لم يحظ بجهود دولية في التقنين ككثير من موضوعات القانون الدولي الأخرى، وحينما طرح موضوع المؤتمرات الدولية على لجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة إبان دراسة مشروع مواد اتفاقية البعثات الخاصة، استقر رأي اللجنة على دراسته ضمن موضوع العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية الحكومية وهو الموضوع الذي عنيت به اتفاقية فيينا لسنة 1975 في تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية، وهنا راجع لتفصيلات هذا الموضوع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة عشرة في الكتاب السنوي لهذه اللجنة لسنة 1967 -، ص 3، 2.

ثم تجدر الإشارة أن هذه الاتفاقية قد تناولت وفود الدول إلى مؤتمرات المنظمات الدولية، ولم تهتم بوضع الجوانب الإجرائية أو الموضوعية للمؤتمرات الدولية التي تدعو إليها الدول خارج المنظمات الدولية، رغم أنه لا يمكن القول - حتى الآن - أن هناك قواعد عامة ملزمة تحكم هذا النوع من المؤتمرات الدولية، وهنا راجع: الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي لسنة 1967-2، ص 143.

نشير إلى أن نظام المؤتمرات والاجتماعات الدولية التي تعقد خارج المنظمات الدولية والتي تدعو إليها الدول سوف تكون محلاً للدراسة في هذه الرسالة ضمن الفصل الثاني من هذا الباب الأول والمعنون تحت عنوان: الدبلوماسية متعددة الأطراف المؤقتة.

الفقرة الأولى- مفهوم المؤتمر الدولي

تلجأ الدول لعقد المؤتمرات إذا وجدت بعض المشكلات الدولية التي تهم أكثر من طرفين بقصد التوصل إلى اتفاق بشأن تلك المشكلات، وللمنظمات الدولية أيضا- وفي حدود شخصيتها القانونية- أن تشارك أو تشرف على تلك المؤتمرات إذا كانت تدخل موضوعاتها في اختصاصها¹.

من ناحية أخرى، تجب الإشارة إلى أن المؤتمر الدولي لا يعتبر وحدة مستقلة، أي أنه لا يعقد بصفة دورية ولا يعقد إلا مرة واحدة، وبالتالي فهو لا يتمتع بالشخصية القانونية الدولية والتي تقوم على فكرة الدوام التي تميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي².

الفقرة الثانية- دور المنظمات الدولية في الدعوة إلى المؤتمرات الدولية

تتشعب المسائل التي يعني بها المؤتمر الدولي بين الدول، وقد يكون عدد المشتركين كبير جدا، وتتباين المصالح دائما، وقد يكون من مصلحة بعض الدول تشتيت أفكار الحاضرين وصرف نظرهم بعيدا عن المسائل الجوهرية حتى ينتهي المؤتمر دون المساس بها، وقد يخرج البعض عن الموضوعات الأساسية ليعرض سياسته ويقوم بالدعاية لها، ومن هنا تبرز عملية الإعداد لها

¹ - يقوم المؤتمر الدولي أساسا على عنصرين هامين: الأول شخصي، حيث لا يعتبر اللقاء مؤتمرا دوليا إلا إذا كان الحاضرون يمثلون فيه دولهم بصفة رسمية ويتكلمون باسمها، والثاني موضوعي، حيث يجب أن يتناول المؤتمر مناقشات الهدف من أجل بعض الشؤون الدولية بالانتهاء إلى اتفاق دولي بشأنها عن طريق التفاوض، انظر لأكثر تفاصيل كلا من:

- CHAIER, *Op-Cit*, p376.

- VARALLY.M, « la conférence au sommet », A.F.D.I, 1959, Pp 07 et s.

² - أنظر في التفاصيل حول هذا الموضوع:

- محمد طلعت الغنيهي، " التنظيم الدولي"، مرجع سابق، ص 78.

التي تشمل تحديد موضوع المؤتمر بدقة وتحديد المشكلات التي سوف تطرح للمناقشة، وتحديد بدائل الحلول تحديداً أولاً، وذلك فضلاً عن تحديد المدينة التي سوف تعقد فيها جلسات المؤتمر¹.

لكن إذا كانت تلك المؤتمرات الدولية تحت رعاية وإشراف منظمة دولية، فإن الكثير من الصعاب تذلل ومعظم المشكلات تجد لها حلولاً جذرية، وهذا بسبب الاحترافية التي تميز المنظمات الدولية من جهة، ومن جهة أخرى تخصصها الذي يتحكم في توجيه المؤتمر نحو النتائج المرجوة، ودور المنظمات الدولية في هذا الصدد يتمثل في:

- 1- يسهر الجهاز الإداري بنفسه على تحضير المؤتمر الدولي من حيث الجوانب الفنية والشكلية أو يتفق مع إحدى الدول للقيام بذلك وينسق معها.
- 2- من حيث الجانب الموضوعي، يطرح الموضوع ويستطلع رأي كافة الأشخاص الدوليين المهتمين بموضوع المؤتمر سواء كانت دولاً أم منظمات دولية.
- 3- تدرس الآراء بواسطة الخبراء والمختصين بحيث تعرض الأمور على المؤتمر كاملة الدراسة، مستوفاة لكافة وجهات النظر.
- 4- تنصيب لجان رئيسية وأخرى فرعية بحسب الأهمية والمواضيع الرئيسية والثانوية للمؤتمر الدولي، حتى يكون هناك نوع من التنظيم والترتيب الخاص بجدول أعمال المؤتمر.

¹ - يصعب في كثير من الأحيان (نجاح) أعمال المؤتمرات الدولية لاسيما تلك التي تتناول مشاكل متشعبة ومصالح متضاربة بين العديد من الدول المشاركة، مما يؤدي بالمؤتمر وبالدولة الداعية إلى الخروج عن الهدف والمقصد الرئيسي الذي انعقد من أجله المؤتمر الدولي.

5- يتم إعداد جدول أعمال المؤتمر وبرنامج الجلسات والمداخلات حتى يعطى كل وفد وكل موضوع حظه الكامل من المشاركة، وهذا ما يميز المؤتمرات الدولية المدعو إليها في إطار المنظمات الدولية عن غيرها المنعقدة خارج إطارها¹.
الفقرة الثالثة- كيفية إيفاد الوفود إلى مؤتمرات المنظمات الدولية وانتهاء مهامها

تخضع عملية إيفاد الوفود إلى مؤتمرات المنظمات الدولية لجملة من القواعد أهمها:

1- ينبغي أن يكون الإيفاد على أساس دعوة ترسلها المنظمة الدولية عبر البعثة الدائمة للدولة المدعوة لحضور المؤتمر الدولي المزمع إقامته إما في مقر المنظمة الدولية وإما في دولة تتفق معها المنظمة الدولية على تنظيم واحتضان المؤتمر. ويجري العمل في نظام الأمم المتحدة على إصدار قرار من الجمعية العامة يدعو إلى المؤتمرات التي ترى الجمعية الدعوة إليها، وتكون هذه القرارات مشفوعة بمشروع اتفاقية أعدتها المنظمة لفحصها بغرض الانتهاء إلى الموافقة عليها².

2- ينبغي أن يكون المؤتمر الدولي الذي تدعو إليه المنظمة الدولية ذو صلة من حيث موضوعه بأهداف ومقاصد تلك المنظمة، وهذا ما يميزها عن المؤتمرات

¹- أنظر في مجال التحضير والعلاقات العامة في المؤتمرات الدولية.

-محمود محمد الجوهري، "العلاقات العامة في المؤتمرات الدولية"، دار المعارف القاهرة، 1959، ص ص 22-23.

²- من أمثلة تلك القرارات: قرار رقم 1105 لسنة 1957 بشأن الدعوة إلى مؤتمر جنيف لسنة 1958 لقانون البحر، وقرارها رقم 145 لسنة 1959 للدعوة إلى مؤتمر فيينا لسنة 1961 للعلاقات الدبلوماسية، والقرار 3072 في 30/11/1973 للدعوة إلى مؤتمر فيينا لسنة 1975 الخاص بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمعة العالمية.

الدولية التي تدعو إليها الدول، وبمعنى آخر، فإن المنظمة الدولية تدعو إلى المؤتمرات الدولية كوسيلة لتحقيق بعض أهدافها، وبالتالي فإن المركز القانوني للوفود سيحتكم إلى القواعد والأحكام الخاصة بدبلوماسية المنظمات الدولية¹.

3- في حالة اتفاق المنظمة مع إحدى الدول على تنظيم واحتضان مؤتمر دولي يدخل في نطاق تلك المنظمة، فإنه لا يجوز لتلك الدولة التدخل في تحديد الدول التي تدعى وفودها لتمثيلها في جلسات ذلك المؤتمر، ذلك لأن الصلة التمثيلية – في الحقيقة- تكون مع المنظمة الدولية صاحبة المؤتمر وليس مع الدولة الراعية لشؤون المؤتمر².

4- تجدر في هذا الصدد، الإشارة إلى أن الفرق بين إيفاد الوفود إلى أجهزة المنظمات الدولية وبين الوفود المدعوة لمؤتمرات المنظمات الدولية شاسع، حيث أن الإيفاد في الأولى يتوقف على العضوية في ذلك الجهاز، حيث أن كل دولة عضو لها الحق في أن ترسل وفدا يمثلها في جلسات ذلك الجهاز، بينما لا نجد معيار العضوية في إطار المؤتمرات الدولية التي تدعو إليها المنظمات الدولية، بل يتوقف أساسا على الدعوة، ذلك أن بعضا من مؤتمرات المنظمات الدولية تنعقد بدون الكثير من الدول الأعضاء التي لا توجه إليها الدعوات لأن موضوع المؤتمر لا صلة له بمصالحهم تماما بل يهتم طائفة معينة من أعضاء تلك المنظمات الدولية، أما إذا رجعنا إلى إيفاد البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية فهذا حق ثابت طبقا للقواعد الخاصة بتلك المنظمة، حيث أن الأمر

¹- راجع:

- *EL-ERIAN, Op-Cit, P459.*

²- راجع نصوص المواد 42 من اتفاقية فيينا لسنة 1975، المادة 04 من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة.

يتعلق بالتمثيل الدائم وليس المؤقت كما في مؤتمرات المنظمات الدولية وأجهزتها¹.

5- أما ما يتعلق بقاعدة انتهاء مهام وفود الدول لدى مؤتمرات المنظمات الدولية فإنه من المنطقي أن تنتهي مهام الوفد بانتهاء جلسات المؤتمر الذي أوفد إليه، إذ أن حضور هذه الجلسات هو الغرض من إيفاد الوفد، كما يجوز للدولة الموفدة أن تنهي أعمال الوفد وتنسحب من المؤتمر الدولي وهو ما أشارت إليه المادة 69 من اتفاقية فيينا لسنة 1975².

الفرع الثاني: التفويض والمهام

سوف نعالج في هذا الفرع جزئيتين هامتين تتعلقان بوفود الدول لدى أجهزة ومؤتمرات المنظمات الدولية، ألا وهما: أوراق تفويض المندوبين لدى أجهزة ومؤتمرات المنظمات الدولية وهذا في الفقرة الأولى، ثم مهام تلك الوفود ووظائفهم، وهذا في الفقرة الثانية.

أولا- أوراق تفويض المندوبين لدى أجهزة ومؤتمرات المنظمات الدولية

لقد أشرنا سابقا إلى المعيار الذي تستطيع على أساسه بعثات الدول الدائمة لدى المنظمات الدولية مباشرة مهامها التمثيلية والتي يطلق عليها عملية تقديم أوراق الاعتماد (Lettre de Créance)، وتناولنا القواعد التي تحكمها، وأهم ما ركزنا عليه وهو أنها تقدم في إطار ما يسمى التمثيل الدائم لدى المنظمة الدولية (représentation Permanente)، وعلينا أن نشير الآن وفي إطار

¹- أنظر، مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 507.

²- ينبغي الإشارة أنه في كل الحالات، لا يحوز أن يرجع إنهاء أعمال الوفد إلى أسباب تتعلق بحالة العلاقات الثنائية بين الدولة المرسله والدولة صاحبة الإشراف وإدارة أعمال المؤتمر الدولي سواء كانت دولة المقر أو دولة أخرى متفق معها، كما لا تتعلق بأسباب تعود للأوضاع الداخلية في الدولة المضيفة.

التمثيل المؤقت (représentation Ad-Hoc) ضمن مؤتمرات وأجهزة المنظمات الدولية عن طريق وفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها، بأن هؤلاء المندوبين الذين يشكلون تلك الوفود ينبغي أن يقدموا ما يسمى بأوراق التفويض¹، والتي تثبت صلاحية الوفد في التفاوض باسم حكومته وإقرار واعتماد ما قد يتمخض عن تلك الجلسات أو المؤتمرات من نصوص قانونية دولية².

الفقرة الأولى- تعريف أوراق التفويض

تعرف أوراق التفويض بالنظر إلى نص المادة 02/ فقرة ج من اتفاقية فيينا للمعاهدات لسنة 1969 على أنها: "هي الوثيقة الصادرة من السلطة المختصة في الدولة والتي تعين شخصا أو أشخاصا لتمثيل الدولة في التفاوض، أو في قبول نص المعاهدة أو في إضفاء الصيغة الرسمية عليه أو في التعبير عن ارتضاءها بمعاهدة أو في القيام بأي عمل آخر يتعلق بمعاهدة³.

وتجدر الإشارة إلى أن وثيقة التفويض ينبغي أن تضم جميع أسماء المندوبين الذين يضمهم الوفد بما فيهم رئيس الوفد لكي يتمكن هؤلاء من تمثيل حكومتهم سواء لدى جلسات الجهاز أو المؤتمر، أو لدى مشاركتهم في أعمال اللجان الرئيسية أو الفرعية التي تنصب في إطار الجهاز أو المؤتمر.

¹ - يطلق عليها بالفرنسية *pleins pouvoirs* وبالانجليزية *full powers*

² - أنظر: صلاح الدين عامر رفقة حامد سلطان ود. عائشة راتب، "القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص ص 233-234.

³ - راجع بعض نماذج لأوراق التفويض في كل من:

- سموحي فوق العادة، "الدبلوماسية الحديثة"، مرجع سابق، ص ص 591-592.

- REUTER et Gros, Op-Cit, p 512.

ومن جهة أخرى نشير أنه إذا خلا الوفد من منصب رئيس الوفد- الذي يعتبر وجوده أكثر من ضروري - فإنه قد جرى العمل- على غرار الوضع في البعثات الدبلوماسية الثنائية وغيرها من البعثات- ورغم خلو الاتفاقات الدولية المنظمة لوضع تلك الوفود من تنظيم كيفية شغل مكان رئيس الوفد، قلت فقد جرى العمل على أنه في حالة شروع رئيس الوفد في عدم حضور الجلسات، فإنه يخطر بذلك رئيس المؤتمر أو الجهاز مقرونا باسم عضو الوفد الجديد الذي سوف يتولى رئاسة الوفد أثناء غيابه، وفي حالة عدم قدرة رئيس الوفد على القيام بهذا الإخطار فإن الدولة الموفدة هي التي تتولى ذلك¹.

ويسمى العضو الذي يخلف رئيس الوفد في منصبه " القائم بأعمال رئيس الوفد"².

الفقرة الثانية- الجهة التي تصدر أوراق التفويض

تشير المادة 02/فقرة ج من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 إلى أن أوراق التفويض تصدر من السلطة المختصة في الدولة، ولكنها لم تحدد هذه السلطة، ثم تعود هذه الاتفاقية في المادة 07/فقرة 02 منها إلى الإشارة إلى أن رئيس الدولة ورئيس الحكومة أو رئيس الوزراء أو وزير الخارجية يعتبرون بحكم وظائفهم ودون حاجة إلى تقديم وثائق تفويض ممثلين لدولهم فيما يتعلق بجميع الأعمال الخاصة بإبرام معاهدة دولية، وتفصح اتفاقية فيينا

¹- راجع ذلك في تقرير لجنة القانون الدولي:

- U.N.Doc: A/CN.4/240,P 53.

²- بالفرنسية يطلق عليه: *charge d'affaires ad intérim* وبالانجليزية يطلق عليه: *acting Head of déléation*

راجع نص المادة 48 من اتفاقية فيينا لسنة 1975، والتي تنص على الحكم القانوني عند خلو منصب رئيس الوفد لدى مؤتمر أو جهاز تابع لمنظمة دولية.

لسنة 1969- بذلك- عن اعتبارها أن تعبير السلطة المختصة بإصدار أوراق التفويض تشمل رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو الوزراء أو وزير الخارجية¹. غير أن العمل في إطار المنظمات الدولية المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، قد جرى على اعتبار وزراء الدول في مجالات عمل المنظمة، يجوز لهم إصدار أوراق تفويض خاصة بالوفود التي تمثلهم في مؤتمرات وجلسات تلك المنظمات المتخصصة²، وهو الأمر الذي ذهبت إليه المادة 44 من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

الفقرة الثالثة- الجهة التي تقبل أوراق التفويض

من المعلوم أن " أوراق الاعتماد" في الدبلوماسية الثنائية تقدم لرئيس الدولة المعتمد لديها إذا كان رئيسا للبعثة من درجة سفير أو وزير مفوض، وتقدم لوزير الخارجية إذا كان من درجة قائما بالأعمال³، كما أنها تقدم للرئيس الإداري الأعلى بالمنظمة الدولية إذا تعلق الأمر برئيس بعثة دائمة لدولة لدى تلك المنظمة، فهل تقدم أوراق تفويض المندوبين لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها لدى الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة أم أن هناك جهة أخرى تقدم إليها هذه الوثائق؟

¹- أنظر، مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 519.

²- أنظر ما نصت عليه القواعد الإجرائية لبعض المنظمات الدولية المتخصصة وعلى سبيل المثال:

- القاعدة 22/ب من القواعد الإجرائية الخاصة بمنظمة الصحة العالمية التي أضافت وزير الصحة أو أية سلطة مختصة أخرى في مجال الصحة العامة.

- إضافة وزير النقل والمواصلات في مجال عمل المنظمة العالمية للطيران المدني.

- وزير العمل والشؤون الاجتماعية في مجال عمل المنظمة الدولية للعمل.

³- راجع نص المادة 14 من اتفاقية فيينا لسنة 1961.

وأنظر: عائشة راتب، " التنظيم الدبلوماسي والقنصلي"، مرجع سابق، ص 89.

نشير -بداية- إلى أن الجهة التي تقبل أوراق تفويض مندوبي الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها لا يمكن أن تكون سلطة تابعة للدولة التي تستضيف المؤتمر أو المنظمة التي يتبعها الجهاز المعني لأن هؤلاء الممثلين لا يمثلون دولهم لديها.

ثم إن الذي يجري عليه العمل -عموما- هو القيام بإيداع وثائق التفويض لدى لجنة تخصص لتلقي هذه الوثائق ودراستها للتأكد من أن الوفود المشاركة في أعمال المؤتمر أو جهاز من أجهزة المنظمة لها أهلية تمثيل دولها، وتقوم هذه اللجنة بتقديم تقرير في الجلسة الافتتاحية للمؤتمر أو للجهاز عن أعمالها¹.

ثانيا: مهام وفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها
سوف نتناول المهام الرئيسية للوفود لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها والتي استقر عليها العمل والفقه الدبلوماسيين بدء بالتمثيل، ثم التفاوض وأخيرا حماية مصالح الدولة الموفدة، وذلك على النحو التالي.

الفقرة الأولى- التمثيل (La représentation)

ترسل الدول وفودها إلى المؤتمرات وأجهزة المنظمات الدولية للتعبير عن إرادتها، وعلى ذلك فإن الصفة التمثيلية هي أولى الصفات التي تميز أي وفد

¹ - راجع على سبيل المثال، تقرير لجنة أوراق التفويض لمؤتمر فيينا لسنة 1975 وذلك في:

- U.N.Doc: A/CONF and Add 1.

وهذه القاعدة كثير ما كانت تثير المشاكل السياسية بين بعض الدول لاسيما إذا كان موضوع المؤتمر ذو طبيعة سياسية حساسة وما كان يحصل بين دول المعسكرين في ظل الحرب الباردة أكبر دليل على ذلك التشويش الذي كان يدور بصدد تفويض وفود الدول، راجع تفصيلا في الموضوع كلا من:

د.مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 523.

- CAHIER, Op-Cit, pp387-388.

يرسل من قبل بلاده لتمثيلها في أي محفل دولي، وبمقتضى هذه الصفة، يقوم الوفد بالإفصاح عن وجهة نظر الدولة التي أوفدته، وللوفد أيضا أن يقوم بتقديم البيانات اللازمة لعمل الجهاز أو المؤتمر (Statements) للجهاز أو المؤتمر، وأن يقدم ما يراه من اقتراحات، وأن يقوم بالتصويت نيابة عن دولته على مشروعات القرارات والتوصيات التي تصدر عن جهاز المنظمة أو عن المؤتمر الممثل لديه¹.

أما إذا كان الوفد يمثل دولة غير عضو في الجهاز أو إذا كان يحضر الوفد جلسات المؤتمر أو الجهاز كوفد مراقب، فلا يكون له -بصفة خاصة- أن يقوم بالتصويت على مشروعات قرارات أو توصيات الجهاز أو المؤتمر الممثل لديه، في حين يكون له عموما أن يتقدم بالبيانات أو الاقتراحات التي تمس مصالح دولته، على تفصيل يختلف من جهاز لآخر أو من مؤتمر لآخر².

الفقرة الثانية- التفاوض (Négociation)³

تعتبر مهمة التفاوض نتيجة طبيعية لتمتع الوفد بالصفة التمثيلية، إذ أن قيام الوفد بمهمة التفاوض مع غيره من الوفود يعتبر في الواقع إفصاحا من الوفد عن إرادة الدولة الموفدة، وبمعنى آخر، فإن تمتع الوفد بالصفة التمثيلية يكون غير ذي أثر دون أن يكون للوفد أهلية التفاوض نيابة عن الدولة الموفدة مع غيره من الوفود.

¹- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 529.

²- أنظر: مفيد شهاب، "المنظمات الدولية"، مرجع سابق، ص ص 160-161.

³- آثرنا أن نؤجل التفصيل في موضوع التفاوض متعدد الأطراف في إطار المؤتمرات الدولية (أسسه، مهاراته وغيرها من التفاصيل) ليكون أحد مطالب الفصل الثاني من هذا الباب، ونكتفي في هذا الموقع من الرسالة بإشارة عامة للتفاوض كأحد وظائف الوفد لدى جهاز أو مؤتمر تدعو إليه منظمة دولية.

الفقرة الثالثة- حماية مصالح الدولة الموفدة

تعتبر حماية مصالح الدولة الموفدة أهم مهمة ترجوها أية دولة من أية هيئة تمثيلية توفدها لتمثيلها في الخارج، وهذه مسألة لا يمكن إنكارها، حيث يمكن القول أن وفد دولة ما لدى مؤتمر دولي أو لدى جهاز من أجهزة منظمة دولية معينة، لا بد أنه يضع مصالح دولته فوق كل اعتبار، غير أنه يجب أن يلتزم -في ذلك- بأحكام القانون الدولي وبمبادئ المنظمة الدولية الممثل لدى أجهزتها أو مؤتمراتها، وللوفد أثناء قيامه بهذه المهمة، أن يتخذ كافة السبل المشروعة لتحقيق مصالح دولته بدء بالتصويت على القرارات والتوصيات بما يحقق هذه المصلحة، وانتهاء بتنسيق المواقف مع غيره من وفود الدول الأخرى إذا كان من شأن ذلك تحقيق مصلحة دولته، كما أنه وإعمالاً لهذه الوظيفة، تتلقى الوفود تعليمات مسبقة من حكوماتها تبرز وجهة نظر الدول في المسائل محل الدراسة في الجلسات التي تحضرها الوفود¹.

¹- أنظر: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 542.

المطلب الثالث: وفود المراقبة الدائمة للدول غير الأعضاء في المنظمة الدولية (les délégations d'observation)

ترسل بعثة المراقبة الدائمة من قبل منظمة دولية حكومية غير عضو في المنظمة أو إقليم غير متمتع بالحكم الذاتي للحضور بصفة دائمة وبصفة مراقب (Observateur) في مقر هذه المنظمة¹، إذ نظرا لأهمية المنظمات الدولية الحالية قد تقرر بعض الدول غير الأعضاء ضرورة إقامة بعثات مراقبة دائمة لها لدى هذه المنظمات، الأمر الذي من شأنه أن يزيد التعاون بينها، كما قد تقرر المنظمة منح بعض الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي وضعاً خاصاً

¹ - تضم الأمم المتحدة ثلاثة أنواع من بعثات المراقبة الدائمة على النحو التالي:

أ- بعثات مراقبة دائمة تمثل دولاً غير أعضاء وهي: سويسرا، سان مارينو، جمهورية كوريا، موناكو، الكرسي البابوي، جمهورية كوريا الشعبية، نارو، تونغ، كيريباتي، توفالو.
راجع:

- *Permanente Missions, To The United Nations No.262.3-4, 1988, at 270-277.*

ب- بعثات مراقبة دائمة تمثل منظمات دولية حكومية وهي:

- اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية- الإفريقية
- مجلس المساعدة الأوروبية
- جامعة الدول العربية
- الاتحاد الإفريقي
- منظمة المؤتمر الإسلامي
- الاتحاد الأوروبي (الجامعة الاقتصادية الأوروبية سابقاً)

راجع:

- *Permanente Missions, Ibid, No.262, at 278-284*

ج- بعثات مراقبة دائمة تمثل أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي أو منظمات شعوب غرب إفريقيا
(O.P.S.W.A)

راجع:

- *Permanente Missions, Ibid, No.262, at 285-286*

والسماح لها بإنشاء بعثات مراقبة دائمة لديها على نحو يمكنها من المشاركة في أعمال المنظمة، كخطوة تمهيدية نحو ضمها إلى عضوية المنظمة عند حصولها على الاستقلال الكامل وتمتعها بوصف الدول المستقلة، وتهدف بعثات المراقبة الدائمة إلى تمثيل الوحدة الإقليمية التي أوفدها لدى المنظمة الدولية لتحقيق نوع من الاتصال المستمر بين تلك الوحدة الإقليمية وسكرتارية المنظمة، بما يوفر لها المساهمة في نشاط تلك المنظمة، والحصول على الفوائد الناجمة عن ذلك النشاط¹.

هذا وتتميز بعثة المراقبة الدائمة بخصائص ثلاثة: الأولى أنها مرسلة من قبل إحدى الدول غير الأعضاء في المنظمة أو الوحدات الإقليمية الأخرى، الثانية أنها تتسم بالدوام، وأخيرا تمثل الوحدة الإقليمية أو الدولة غير العضو لدى المنظمة المعتمد لديها².

وفي هذا الإطار، ارتأيت أن أعالج هذا المطلب ضمن فرعين:

الفرع الأول: الوضع القانوني لبعثة المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية.

الفرع الثاني: وظائف بعثة المراقبة وانتهاء مهامها.

وفيما يلي التفصيل:

¹ - أنظر لمزيد من التفاصيل في هذا الموضوع كلا من:

- أحمد محمد رفعت، "بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمات الدولية"، دار النهضة العربية، القاهرة، ب
ت ط، ص 75 وما بعدها.

-SUY.E, « The status of observers in international organisations », R.C.A.D.I, vol
160, pp 92-95

² - في تعريف بعثة المراقبة الدائمة، راجع المادة 01/فقرة 8 من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

الفرع الأول- الوضع القانوني لبعثة المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية

نشير في البداية إلى أن اتفاقية فيينا لسنة 1975 قد ساوت تماما بين الوضع القانوني لممثلي الدول غير الأعضاء (أعضاء بعثات المراقبة الدائمة) لدى المنظمات الدولية وأجهزتها ومؤتمراتها، وبين وضع ممثلي الدول الأعضاء (أعضاء البعثات الدائمة وأعضاء وفود الدول لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها)، واعتبرت الاتفاقية أن أحكامها تطبق على جميع أعضاء البعثات الدائمة والمراقبة من غير تفرقة¹.

ومن المفيد أن نعالج في هذا الفرع ثلاثة عناصر هي غاية في الأهمية، حيث سنعالج مسألة إنشاء البعثة، ومسألة تعيين أعضاء البعثة وأخيرا مسألة مقر البعثة على النحو التالي.

أولا- إنشاء البعثة

يخضع إنشاء بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية لثلاث شروط أساسية، فمن ناحية يجب أن تتمتع الدولة غير العضو في المنظمة أو الوحدة الإقليمية الموفدة لبعثة المراقبة الدائمة بوصف الكيان المنتسب لعضوية المنظمة بموجب قرار -يصدر عن أجهزتها المختصة- تمنح بموجب المنظمة لهذا الكيان مركز قانوني يتيح له أن يساهم في نشاط المنظمة وأن يحصل على بعض الفوائد الناجمة عن ذلك النشاط، ومن ناحية أخرى يجب أن تسمح القواعد المطبقة داخل المنظمة بإنشاء بعثات مراقبة دائمة في مقر المنظمة²، وإنشاء بعثات المراقبة الدائمة ليس التزاما يقع على عاتق الكيان

¹- راجع: المادة 01/فقرة 06 من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

²- تجدر الإشارة إلى أن موثائق الوكالات المتخصصة وغيرها من المنظمات الدولية خارج نطاق الأمم المتحدة كمنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية

المنتسب، فالكيانات المنتسبة ليست ملزمة بإقامة تمثيل دائم لدى المنظمة الدولية، كما أن إنشاء تلك البعثات ليس حقا تتمتع به الكيانات المنتسبة بصفة تلقائية وإنما يمكنها القيام به إذا سمحت بذلك القواعد المعمول بها في المنظمة، وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء البعثات الدائمة يتم طبقا لشروط عامة ومجردة، وليس هناك محلا للتقدير بشأن كل بعثة على حدى وفقا للظروف الخاصة بالوحدة الإقليمية الموفدة لها¹.

وأخيرا فإن على المنظمة أن تقوم بإخطار الدولة المضيفة بإقامة بعثة المراقبة الدائمة قبل إنشائها، وأن ترسل لها الإخطارات التي تصل إليها من الوحدة المرسله والمتعلقة بأسماء أعضاء البعثة وصفاتهم وتاريخ وصولهم ومغادرتهم النهائية لمقر المنظمة أو انتهاء وظائفه وأية تغيرات تطرأ على أوضاعهم أثناء مدة خدمتهم في البعثة².

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المرسله ليست ملزمة بإرسال هذه الإخطارات إلى الدولة المضيفة، وإنشاء بعثات المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية يتم بعمل إنفرادي من جانب الكيان المنتسب، في حدود عمل المنظمة وقواعدها، دون حاجة للتراضي على ذلك مع دولة المقر أو إرسال أية إخطارات إليها بهذا الشأن، فتمثيل الكيان المنتسب لدى المنظمة يقيم فقط علاقة بينه

سابقا، لا تحتوي على أية إشارة للتمثيل الدائم، وقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة الثالثة للجمعية قرارها رقم 257/أ بتنظيم البعثات الدائمة لدى هيئة الأمم المتحدة.

راجع:

- U.N.Doc: A/CN.4/195, Para 62.

¹- راجع:

- LIANG.V.L, « recognition bu the United nations of représentation of à membre states criteria and procédure », A.J.I.L, 1951, vol45, p 695.

²- راجع المواد: 05/فقرة 03، 15/فقرة 01/بند "أ" من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

وبين المنظمة، وبعثة المراقبة الدائمة التي تمثله تكون معتمدة لدى المنظمة وليس لدى الدولة المضيفة¹، فالعلاقة التمثيلية -إذن- في إطار دبلوماسية المنظمات الدولية تجري بين الدول أو الكيانات المرسله والمنظمة الدولية مباشرة، إلا أن تنظيم الوضع القانوني الخاص بممثلي الدول لدى هذه المنظمات يتم في إطار علاقة أخرى تجري بين المنظمة الدولية المعنية ودولة المقر².

ثانيا- تعيين أعضاء البعثة

للوحدة المرسله الحرية الكاملة في اختيار أعضاء بعثتها المراقبة مع الأخذ في الاعتبار ألا يتعدى عدد أعضائها الحدود اللازمة والعادية بالنظر إلى وظائف المنظمة واحتياجات البعثة وظروف الدولة المضيفة، وليس هناك ما يلزم الوحدة المرسله بالحصول على موافقة الدولة المضيفة فيما يتعلق بتعيين أعضاء بعثتها المراقبة، وهذا على خلاف ما يجري عليه العمل في إطار العلاقات الدبلوماسية بين الدول حيث يخضع تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية لموافقة الدولة المستقبلة.

¹ - راجع المادة: 15/فقرة 04 من نفس الاتفاقية، حيث تقضي بجواز اخطار الدولة المستقبلة دون أي التزام بذلك على الوحدة المرسله للبعثة، وجاء في تلك الفقرة بالنص الانجليزي:

« 4.the sending state may also transmit to the host state the host state the notification referred to in paragraphs 1 and 2 of this article.

² - راجع: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 158.

وردت الكثير من المشكلات السياسية في إطار العلاقة بين بعثات المراقبة ودولة المفر. أنظر على سبيل المثال مشكلة الولايات المتحدة الأمريكية وبعثة منظمة التحرير الفلسطينية وذلك بالتفصيل في:

-ROSENBERG.D, «États-Unis contre nations-unies, l'affaire de la mission d'observation de l'O.L.P à New York », R.B.D.L, vol xxi, 1988-2, p451.

وتتكون البعثة عادة من رئيس وعدد من الأشخاص الدبلوماسيين والإداريين والفنيين وبعض أفراد الخدمة، ويجوز للوحدة المرسلة، في حالة خلو وظيفة رئيس بعثتها، أن تعين رئيس بعثة بالنيابة على أن تخطر المنظمة باسمه، وتقوم المنظمة بدورها بإخطار اسمه إلى الدولة المضيفة.

هذا ويجوز للوحدة المرسلة أن تحدد في أوراق اعتماد رئيس بعثتها أنه يستطيع أن يمثلها بالإضافة إلى عمله الأصلي كمندوب لدى فرع أو أكثر من فروع المنظمة، ويستطيع رئيس البعثة أن يكون مندوبا للوحدة المرسلة لدى فروع المنظمة ما لم تقرر الجهة التي أرسلته عكس ذلك أو كانت القواعد التي تحكم هذه الفروع تتطلب شروطا خاصة في هذا الصدد¹، وهناك بعض المنظمات الدولية تشترط بجواز ذلك أن يتم ذكر تلك الصلاحيات في أوراق اعتماد رئيس البعثة، بالنص صراحة على أن يمثل الجهة التي أرسلته لدى كل أو بعض فروع وأجهزة المنظمة².

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس البعثة يلتزم لدولة عضو في المنظمة الدولية بتقديم أوراق اعتماده للمنظمة لكي يتمكن من البدء في مباشرة أعماله كممثل لدولته لدى المنظمة، إلا أن رؤساء بعثات المراقبة، التي تمثل دولا غير أعضاء أو كيانات إقليمية لم ترق إلى مصاف الدول بعد، لا يقدمون أوراق اعتماد بالمعنى المتعارف عليه في الدبلوماسية الثنائية بين الدول أو بين الدولة العضو والمنظمة الدولية، بل يقدم رئيس بعثة المراقبة خطابا إلى الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة الدولية (الأمين العام) يطلب فيه السماح له ولبعثته المراقبة التي

¹ - راجع: المادة 11/فقرة 02 من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

² - يشترط مجلس الأمن الدولي أن يكون رئيس البعثة مزودا بسلطات خاصة لتمثيل دولته في اجتماعات المجلس.

يرأسها بمباشرة عملهم في مقر المنظمة، ويجري العمل في الأمم المتحدة على أن يكون نموذج هذا الخطاب على غرار ذلك الذي تقدمت به بعثة المراقبة الدائمة السويسرية -لأول مرة- إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة¹، وقد جرى العمل على ألا يستقبل الأمين العام للأمم المتحدة هذه البعثات لتقديم أوراق اعتمادهم، على عكس الممثلين الدائمين للدول الأعضاء في الهيئة².

ثالثا- مقر البعثة

يكون مقر البعثة في المكان الذي يوجد فيه مقر المنظمة، غير أنه يجوز إنشاء مقر البعثة أو مكتبها في مكان غير ذلك الذي يوجد فيه مقر المنظمة إذا كانت القواعد المعمول بها داخل المنظمة تسمح بذلك، مع ضرورة الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المضيضة.

ويجوز للبعثة استعمال علم وشعار الوحدة المرسل على الأماكن التابعة لها، مع مراعاة القوانين واللوائح المعمول بها في الدولة المضيضة، وتلتزم الدولة المضيضة بتقديم كافة التسهيلات المتعلقة بمقار البعثة والمساكن الملائمة لأعضائها³، وبصفة عامة منح البعثة جميع التسهيلات اللازمة لإنجاز وظائفها، ومن جانب آخر تلتزم المنظمة بمساعدة البعثة للحصول على التسهيلات التي تضمن استقلال أعضاء البعثات المعتمدة لديها وحماية حقوقهم تجاه دولة المقر، وقد أكدت اتفاقية فيينا لسنة 1975 على التزام

¹- أنظر، أحمد محمد رفعت، مرجع سابق، ص 106.

²- راجع في هذا الشأن:

- G.A.O.R, 3rd session, Suppl no.9, p72.

³- راجع المواد 21/20/19/18 من اتفاقية فيينا لسنة 1975.

المنظمة الدولية بمساعدة البعثات الدائمة في ضمان التمتع بالمزايا والحصانات المقررة لها¹.

الفرع الثاني: وظائف بعثة المراقبة وانتهاء مهامها

سوف نعالج في هذا الفرع الوظائف الرئيسية لبعثة المراقبة الدائمة وهذا في الفقرة الأولى، وانتهاء تلك مهام البعثة وهذا في الفقرة الثانية.

أولا- وظائف بعثة المراقبة الدائمة

لقد تناولت اتفاقية فيينا لعام 1975 وفي المادة السابعة منها الوظائف

الرئيسية لبعثة المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية، وهي تشمل ما يلي:

- 1- تمثيل الدولة المرسلة وحماية مصالحها وتحقيق الاتصال بينها وبين المنظمة.
- 2- جمع المعلومات عن أنشطة المنظمة وإرسال تقارير عنها إلى سلطات الدولة المرسلة.

3- المساعدة على تحقيق التعاون مع المنظمة والتفاوض معها.

ويلاحظ أن وظائف بعثة المراقبة الدائمة أقل اتساعا وشمولا من الوظائف المقررة للبعثات الدائمة للدول الأعضاء في المنظمة، وهذا أمر طبيعي، لأنه لا يحق لهذه البعثة التصويت والمشاركة في صناعة القرار أو التوصية أو إقرار نص اتفاق أو معاهدة، إنما توقف الأمر على وظائف رئيسية² معينة في

¹ - راجع المادة 22/فقرة 01 من اتفاقية 1975، وكذا المادة 53/فقرة 01 التي تقرر نفس المبدأ للوفود لدى أجهزة المنظمات الدولية ومؤتمراتها.

² - راجع -بصفة عامة- تفاصيل وظائف بعثات المراقبة كلا من: -مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 468 وما بعدها.

وراجع:

-SUY.E, Op-Cit, Pp 107-142.

- ABOU-ALWAFI, « de quelques observations sur la convention de 1975 », Op-Cit, P 82.

- ABDULLAH EL-ERIAN, Op-Cit, p p 475-476.

- VICTOR.YVES GHEBALI, op-cit, p 177-180.

حدود وضعها القانوني الذي سبق وأن أشرنا إليه، وسنعرض تفصيلا لهذه الوظائف على النحو التالي:

الفقرة الأولى- التمثيل (la représentation)

تثبت الوظيفة التمثيلية لبعثة المراقبة الدائمة لدى المنظمة الدولية التي تمثل أحد أشخاص القانون الدولي ممن تحول الظروف دون انضمامه لعضوية المنظمة الدولية، ويعتبر التمثيل أهم وظائف البعثة، حيث تبنى عليه سائر الوظائف الأخرى، فالبعثة لا يمكنها القيام بأي عمل له طابع رسمي دون أن تكون ممثلة للوحدة التي أرسلتها.

وتتيح هذه الصفة لبعثة المراقبة الدائمة الإفصاح عن وجهة نظر الدولة التي أرسلتها، وللبعثة في سبيل تحقيق ذلك أن تتقدم بالبيانات اللازمة للمنظمة الدولية وما تراه من اقتراحات، كما تشمل الوظيفة التمثيلية حفظ الصلة مع الجهاز الإداري للمنظمة الدولية، ومع بعثات الدول الأخرى المعتمدة لدى هذه المنظمة.

هذا ويسمح لبعثات المراقبة الدائمة بإلقاء البيانات أمام أجهزة المنظمة، والإجابة على ما قد يوجد في بيانات البعثات الأخرى ويتصل بمصالح دولهم، وقد يسمح لهم في بعض الحالات التقدم بمقترحات في نطاق المنظمات الدولية، ومع ذلك لا تتمتع بعثات المراقبة الدائمة بحق التصويت باعتباره حقا للأعضاء وحدهم، ولكنهم يملكون حق الاشتراك في المناقشات، ويمكنهم بواسطته التأثير على اتجاهات المنظمة الدولية¹.

¹- أنظر: مفيد شهاب، "المنظمات الدولية"، مرجع سابق، ص 165.

وراجع أيضا:

-SUY.E, Op-Cit, Pp 107.

الفقرة الثانية- التفاوض (Négociation)

تضطلع بعثات المراقبة الدائمة، إلى جانب مهامها التمثيلية بمهمة الإفصاح عن وجهة نظر الدولة أو الوحدة الإقليمية التي تمثلها في مواجهة شخص دولي أو أكثر يجري التفاوض معه، والتفاوض هو أحد المظاهر الهامة للوظيفة التمثيلية لبعثة المراقبة الدائمة¹.

والمفاوضات التي تجريها بعثة المراقبة الدائمة قد تكون مع الجهاز الإداري للمنظمة، أو مع بعثات الدول الأخرى المعتمدة لدى المنظمة الدولية، وتلجأ البعثات للطريقة الأخيرة عندما تكون للوحدة التي تمثلها مصلحة خاصة في اتخاذ قرار معين أو منع صدور قرار يتعارض مع مصالحها من جانب أحد أجهزة المنظمة، فمن خلال المفاوضات مع بعثات الدول الأعضاء في المنظمة يمكن لبعثة المراقبة الدائمة التأثير على أصواتهم على النحو الذي يحقق مصلحتها الوطنية².

الفقرة الثالثة- حماية مصالح الدولة أو الوحدة المرسلّة

تسهر بعثة المراقبة الدائمة على مصالح الدولة أو الوحدة الإقليمية التي أرسلتها، ولبعثة المراقبة في قيامها بهذه الوظيفة الهامة أن تسلك كافة السبل المشروعة في نطاق المنظمة الدولية، ومن بينها جمع المعلومات عن أنشطة المنظمة وإرسال تقرير عنها إلى الدولة المرسلّة، والتقدم بالبيانات والإجابات، بل والمقترحات إذا كانت قواعد المنظمة تسمح بذلك، والدفاع عن

¹- في عكس هذا الرأي راجع:

-FENNESSY, J.G, *Op-Cit*, P 69.

²- أنظر: محمد أحمد رفعت، مرجع سابق، ص 110، وراجع أيضاً:

-ABOU-ALWAFI, « de quelques observations sur la convention de 1975 », *Op-Cit*, P91.-

وجهة نظر دولتها أمام أجهزة المنظمة، وعموما القيام بكل ما من شأنه حماية مصلحة دولتها سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو غيرها.

ثانيا: انتهاء مهام البعثة

تنتهي مهام المراقبة الدائمة بإحدى الطريقتين، فمن ناحية قد تنتهي تلك المهام بانضمام الدولة المرسله إلى عضوية المنظمة مما يقتضي إنهاء وظيفة بعثة المراقبة وتحويلها إلى بعثة دائمة، وقد تنتهي المهام باكتساب الوحدة الإقليمية أو الإقليم غير المتمتع بالحكم الذاتي الذي تمثله وصف الدولة المستقلة ثم انضمامه إلى عضوية المنظمة الدولية.

ومن ناحية أخرى تنتهي وظائف بعثة المراقبة الدائمة، ووظائف رئيسها أو وظائف أحد أعضائها لأسباب متعددة منها إرسال إخطار من الدولة المرسله إلى المنظمة بإنهاء وظائف بعثة المراقبة التي تمثّلها، أو باستدعاء الدولة المرسله للبعثة نهائيا أو بصفة مؤقتة.

كما أن هناك أسباب أخرى لانتهاء وظائف أعضاء بعثات المراقبة الدائمة، قياسا على القواعد الخاصة بالدبلوماسية الثنائية، كأن تقيل الدولة المرسله ممثلها أو تقرر نقله، وقد تنتهي هذه الوظائف لأسباب تعود إلى الممثل نفسه كاستقالته أو وفاته، وقد ترجع أسباب انتهاء وظائف البعثة إلى المنظمة الدولية ذاتها كفنائها أو اندماجها في منظمة دولية أخرى مما يؤدي إلى زوال شخصيتها القانونية¹.

¹- راجع: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص ص 427-430. وراجع أيضا:

- ABOU-ALWAFI, « de quelques observations sur la convention de 1975 », Op-Cit, p92-94

خاتمة

من خلال ما تقدم من دراسة، يمكن استخلاص النقاط التالية:

ملاحظة أن أغلبية الدول لا تفرق بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي، كما أنها لا تميز في مجال الممارسة والإدارة بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، حيث نجد تداخلا في بعض الأحيان، ونجد تكاملا في أحيان أخرى، وهذا يتأكد عند وجود بعثات وممثلات دبلوماسية تمارس الوظائف القنصلية، ومن جهة أخرى نجد مراكز قنصلية تقوم بوظائف ذات طابع دبلوماسي تمثيلي سياسي، ويحدد القانون الدبلوماسي قواعد هاته الممارسة الاستثنائية ويجعل لها أصولا واجبة الإتباع.

إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية نوعان: إدارة عادية، في ظروف طبيعية بين الدولتين المعنيتين (أ) و(ب)، حيث تجد بينهما تمثيل دبلوماسي وقنصلي كامل ومتبادل، فنجد البعثة الدبلوماسية للدولة (أ) ومراكزها القنصلية، متواجدة في إقليم الدولة (ب)، والعكس صحيح، وتدار الشؤون بصفة عادية.

إدارة استثنائية، وهذه المسألة تثار عند وجود غياب تمثيل دبلوماسي أو/تمثيل قنصلي للدولة (أ) في الدولة (ب) أو العكس، فتضطر البعثة الدبلوماسية لممارسة المهام القنصلية بإنشاء مصلحة قنصلية داخل مقر البعثة أو تضطر البعثة القنصلية في الحالة العكسية لممارسة المهام الدبلوماسية ذات الطابع السياسي التمثيلي، كما قد تكون هناك أوضاع استثنائية بين الدولتين (أ) و(ب)، مثل قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما، أو إغلاق الممثلية الدبلوماسية أو المركز القنصلي بسبب من الأسباب، فتقوم دولة ثالثة هي الدولة (ج) بإدارة وتصريف الشؤون الدبلوماسية والقنصلية للدولة (أ) في إقليم الدولة (ب)،

وتقوم دولة رابعة (د) بالعمل نفسه للدولة (ب) في إقليم الدولة (أ)، ويسمى هذا النظام بنظام بعثات رعاية المصالح.

كما أن هناك أشكال استثنائية أخرى لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، تتمثل أساسا في إدارة التمثيل (الدبلوماسي أو القنصلي) العام، أي قيام ممثل دبلوماسي بإدارة الشؤون الدبلوماسية لدولته لدى عدة دول لا يكون له فيها إقامة دائمة (الممثل الدبلوماسي المتجول)، وكذلك الأمر بالنسبة للبعثة القنصلية حيث يتسع نطاق دائرتها القنصلية خارج إقليم دولة المقر. وهناك أيضا ما يسمى بإدارة التمثيل المزدوج (أو المتعدد)، أي أن يمارس ممثل دبلوماسي إدارة الشؤون الدبلوماسية أو القنصلية لأكثر من دولة لدى دولة أخرى أو أكثر.

تسلك الجزائر في مجال الإدارة الدبلوماسية والقنصلية الطريق المختلط، حيث لا يكون هناك تفريق بين الوظيفتين أو السلكين (الدبلوماسي والقنصلي)، وهذا من خلال استقراءنا للنصوص التنظيمية الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية لاسيما المرسوم الرئاسي 442/96 لعام 1996 والمتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، حيث يدمج كلا من الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد ويجعل شروط التوظيف في إحدى الوظيفتين موحدة (أنظر المادة 17).

عن الأجهزة المركزية، فقد ذكرنا الرئيسية منها فقط، وهي: "رئيس الدولة، وزير الشؤون الخارجية وكذا الإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية، وهذا لا ينف وجود أجهزة أخرى، لكن دورها يعتبر ثانويا للغاية، وتتمثل هذه الأجهزة في:

لجنة الشؤون الخارجية في البرلمان، حيث ينحصر دورها في المجال التشريعي المتعلق بالقانون الدولي وعقد المعاهدات والمصادقة عليها، بعيدا عن المهام ذات الطابع الإجرائي الدبلوماسي والقنصلي الذي ندرسه في هذا البحث.

رئيس الحكومة وذكره في هذا البحث غير ضروري، كون وزير الشؤون الخارجية يعمل تحت السلطة الإدارية لرئيس الحكومة ويساهم في تنفيذ برنامج الحكومة في مجال العلاقات الخارجية ويكون ذكره ضروريا في حالة ما إذا كان النظام الدستوري للدولة نظام برلمانيا، وهنا يكون رئيس الوزراء بمثابة رئيس الدولة، كونه هو القيم الأصل على شؤون دولته في المجال الدبلوماسي والقنصلي (مثل: بريطانيا وإسبانيا) أما باقي الأنظمة مثل النظام الرئاسي والجمهوري فالتركيز يكون على وزير الخارجية كعضو من الحكومة لا على رئيس الحكومة.

قائد القوات المسلحة في الخارج، ودوره في هذا النطاق ضيق جدا، ويقوم مقامه في مجال الشؤون العسكرية الخارجية، الملحقون العسكريون في الخارج والذين ورد ذكرهم ضمن المبحث المتعلق بالبعثات الدبلوماسية الدائمة.

أما عن المصالح الخارجية، فبالإضافة إلى البعثات والمراكز التي ذكرت في المحور الثالث، فإنني أقترح إنشاء أو إقامة بعثات قنصلية غير مقيمة (متجولة)، تقوم بتغطية المناطق والدول التي لا يوجد بها تمثيل قنصلي أو دبلوماسي دائم للجزائر، وهذا تماشيا مع سعة تنقلات الجالية الجزائرية لمختلف أنحاء العالم، ومع الظروف الدولية الراهنة التي تتسم بسرعة الاتصالات وتشابك المصالح والعلاقات، وهي تجربة بدأت تجد لها تطبيق في الجزيرة العربية، حيث بدأت المملكة العربية السعودية في إقامة مثل هذا النوع من البعثات القنصلية، وذلك لاستيعاب مصالح وشؤون رعاياها المتوزعين عبر

مختلف الأقطار، وسد الثغرات التي يمكن أن تتولد من نقص التمثيل والتغطية القنصلية الكاملة.

كما يمكن القول أن العلاقات الدبلوماسية بصفة عامة وقواعد القانون الدبلوماسي كفرع من فروع القانون الدولي العام، تتطور تبعا لتطور المجتمع الدولي والعلاقات الدولية بصفة عامة، ولعل أهم تطور طرأ على العلاقات الدولية في القرن العشرين، هو تحول تلك العلاقات من الانفرادية إلى التنظيم الدولي، هذا التنظيم الدولي الذي يعتبر أحد أهم محاوره أو معالمه المنظمة الدولية، التي أصبحت تتمتع بالشخصية القانونية الدولية مما أعطاهم الحق في التبادل الدبلوماسي الإيجابي (إيفاد بعثات لها لدى الدول الأعضاء) والسلي (استقبال ممثلي الدول لديها)، هذا الحق الذي أفرز للعلاقات والقانون الدبلوماسيين مفهوما جديدا أو نمطا جديدا من أنماط الممارسة الدبلوماسية، وهي في الحقيقة أحد قطبي الدبلوماسية متعددة الأطراف ألا وهي دبلوماسية المنظمات الدولية، التي أصبحت مهيمنة بشكل لا يدع مجالا للخلاف على الحياة الدبلوماسية في وقتنا الحالي.

ثم إنه يجدر بنا القول بأن دبلوماسية المنظمات تحمل ميزتين رئيسيتين هما العلنية والديمومة، فالأولى تعكس الطابع الجماعي لها، والثانية تعكس استمرار واستقرار العلاقات التمثيلية التي تتم في إطارها، كما أن لها ارتباط وثيق بطبيعة المكان الذي تمارس فيه، وهو مقر المنظمة الدولية المعنية أو إقليم إحدى الدول الأعضاء فيها مع بقاء مقار البعثات الدائمة للدول الأعضاء أو حتى غير الأعضاء (بما يسمى بعثات المراقبة الدائمة) في إقليم دولة المقر.

إذن فدبلوماسية المنظمات الدولية لا تجري في إطار ثنائي بين دولتين بالتبادل كما هو الشأن في الدبلوماسية التقليدية، ولكنها تجري في إطار

التنظيم الدولي الجماعي (جلوس مجموعة من الممثلين لدول مختلفة في صعيد واحد لمعالجة قضايا معينة وهو أشبه ما يكون بالبرلمان، حتى أن الكثير من الفقهاء يحلو لهم إطلاق مصطلح الدبلوماسية البرلمانية على دبلوماسية المنظمات الدولية).

إن وجود علاقات مركبة في دبلوماسية المنظمات الدولية أفرز جملة من الإشكاليات القانونية في كيفية تنظيم العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية وكذا ماهية أجهزة تمثيل تلك الدول، وعن الوضع الخاص لدولة المقر كونها ليست طرفا مباشرا في العلاقة التمثيلية والتي أساسا تقوم بين الدولة العضو (أو الغير عضو في حالة بعثات المراقبة الدائمة)، غير أنها هي التي تمنح للمنظمة الدولية وموظفيها وكذا ممثلي الدول لديها جملة الحصانات والامتيازات اللازمة والواجبة لأن تقوم المنظمة الدولية بتحقيق أهدافها على أكمل وجه وطبعا لا يكون لها ذلك إلا بمشاركة وأداء ممثلي الدول لديها لمهامهم بصورة من الطمأنينة والاستقلالية.

وهنا يجوز القول بأن مصادر تنظيم العلاقات الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة (التي تتم في إطار المنظمات الدولية) تختلف باختلاف المسائل المراد معالجتها، كما تختلف باختلاف نوع العلاقة القانونية الدولية، علما أن دبلوماسية المنظمات الدولية تتشكل من أربع أنواع من العلاقات:

النوع الأول: العلاقة بين المنظمة الدولية ودولة المقر، وهذه العلاقة منظمة بموجب ما يسمى باتفاق المقر، الذي ينص عادة على الوضع القانوني الممتاز للمنظمة الدولية داخل إقليم دولة المقر، وما يحيط بهذا الوضع من حصانات وامتيازات ممنوحة للمنظمة الدولية ذاتها أو ممنوحة لموظفيها وخبرائها أو ممثلي الدول لديها.

النوع الثاني: وهو العلاقة بين المنظمة الدولية والدول الممثلة لديها، وهذه العلاقة هي محور دبلوماسية المنظمات الدولية، بل هي العلاقة التمثيلية المنظمة في إطارها العام بموجب اتفاقية 1975 الخاصة بتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية ذات الصبغة العالمية، وهذه الاتفاقية التي نصت على قواعد التمثيل والإيفاد والقبول وأنواع أجهزة التمثيل وكل ما يتعلق بحصانات وامتيازات ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية، وهنا يمكن الإشارة إلى أن أجهزة تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية تتمثل في:

1- البعثات الدائمة (Les Missions permanentes)

2- الوفود الدائمة لدى أجهزة ومؤتمرات المنظمة الدولية أو ما يسمى (Les (Délégations permanentes

3- بعثات المراقبة الدائمة (Les délégations d'observation) وهي التي تمثل الدول غير الأعضاء لدى المنظمة الدولية.

كما أن هذه البعثات محاطة بجمللة من الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لتمكينها من أداء مهامها ووظائفها على أكمل وجه، والتي تمنح هذه الحصانات والامتيازات هي دولة المقر تنفيذًا لما التزمت به في اتفاقية المقر واتفاقية حصانات ومزايا المنظمة الدولية.

كما أن ممثلي الدول لدى المنظمة الدولية يقع على عاتقهم جملة من الواجبات تجاه دولة المقر، على رأسها احترام قوانين وأنظمة ولوائح تلك الدولة، وعدم التدخل في شؤونها الداخلية وعدم القيام بأعمال توصف بأنها تتعارض مع مهمة العضو الدبلوماسية، وكل هذا يشكل ما يسمى بالقيود الواردة على نظام الحصانات والامتيازات، وأهم ما فيها أو محورها الأساسي هو الأمن الوطني لدولة الضيافة، حيث أن أمنها الوطني مفضل في أغلب الأحيان

على احترام نظام الحصانات والامتيازات في حالة ارتكاب الممثل أو عضو البعثة الممثلة للدولة لدى المنظمة الدولية أعمالاً هدامة ضد أمن دولة المقر، ويكون هنا لدولة المقر أن تقوم بالإجراءات اللازمة بقصد ترحيل العضو المعني أو الحد من حصاناته أو امتيازاته، وكل إجراء يكون بموافقة من وزير خارجية تلك الدولة وبعد استشارة الأمين العام للمنظمة الدولية المعنية، وبالتالي جاز لنا أن نقول بأن الأمن الوطني للدولة المضيضة يعتبر أهم قيد يرد على نظام الحصانات والامتيازات المقررة في دبلوماسية المنظمات الدولية، والمعيار الأنسب من أجل اعتماد هذا القيد وتطبيقه هو معيار الضرورة المشروطة بعدم التعسف في استعمال الحق، ذلك أن حق الدولة في حماية أمنها الوطني محفوظ على حساب الحصانة أو الامتياز الدبلوماسي لكن ينبغي أن يكون مقدرًا بحالة الضرورة، وحالة الضرورة لا تترك للتقدير المطلق للدولة المضيضة، بل ينبغي أن يقيد بشرط عدم التعسف.

المصادر والمراجع

أولاً- النصوص القانونية والتنظيمية

أ- النصوص القانونية (الدولية والوطنية)

- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961.
- اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963.
- اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة 1969.
- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969.
- اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة 1946.
- اتفاقية حصانات ومزايا الوكالات المتخصصة 1947.
- اتفاقية مقر الأمم المتحدة المبرمة مع الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1947.

- ميثاق جامعة الدول العربية 1945.
- اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية 1953.
- اتفاق المقر بين جامعة الدول العربية وجمهورية مصر العربية 1993.

ب- النصوص التنظيمية

- أول نص لتنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في 1963/01/08، (المرسوم 63-05)، ج.ر، عدد: 1963/04.
- 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).
- المرسوم 360-90 المؤرخ في 1990/11/10 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والرسوم 253-93 المعدل والمتمم للرسوم

360-90، ثم المرسوم 441-96 المؤرخ في 1996/12/09 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيرا المرسوم 404-02 المؤرخ في 2002/11/26 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

• المرسوم 55-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

• المرسوم 250-79 المؤرخ في 1979/12/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.

• المرسوم 165-84 المؤرخ في 1984/07/14 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.

المرسوم 58-64 المؤرخ في 1964/02/10 المحدد لاختصاصات وزير الخارجية والمنظم لوزارته، ج.ر، عدد: 1964/14.

• المرسوم الرئاسي رقم 221-09 المؤرخ في 2009/06/24 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين

ثانيا- الكتب (باللغات العربية، والأجنبية)

أ- الكتب المتخصصة:

❖ أبو الوفا، أحمد:

• "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علما وعملا)"، دار النهضة العربية، القاهرة 2003.

❖ الشامي، حسين: "الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها)"، دار العلم للملايين، طبعة 01، بيروت 1990.

❖ البكري، عدنان: "العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1986.

❖ الملاح، فادي: "سلطان الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1993.

❖ الفتلاوي، سهيل حسين:

• "الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 01، عمان 2005.

• "دبلوماسية النبي محمد صلى الله عليه وسلم (دراسة مقارنة بالقانون الدولي المعاصر)"، دار الفكر العربي، طبعة 01، بيروت 2001.

• "الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في العراق"، دراسة مقارنة، بغداد، 1980.

• "الحصانة الدبلوماسية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة قانونية مقارنة)"، المكتب المصري لتوزيع المطبوعات، القاهرة 2002.

- ❖ العبري، سعيد بن سلمان: "العلاقات الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق"، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.ط.
- ❖ أبو هيف، علي صادق: "القانون الدبلوماسي (دراسة للنظم الدبلوماسية والقنصلية وما يتصل بها)" منشأة المعارف، طبعة ثانية، الإسكندرية 1967.
- ❖ أبو عامر، علاء: "الوظيفة الدبلوماسية"، دار الشروق، 2001.
- ❖ بركات، جمال: "الدبلوماسية (ماضيها، حاضرها ومستقبلها)"، ب.د.ط، الرياض 1985.
- ❖ بوغزالة محمد ناصر: "محاضرات في النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية"، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبه الماجستير فرع القانون الدبلوماسي بكلية الحقوق، جامعة الجزائر 2003/2004، غير منشورة.
- ❖ جمعة، أحمد محمود: "الدبلوماسية في عصر العولمة"، دار النهضة العربية، طبعة 02، القاهرة 2006.
- ❖ جونه، راؤول: "موجز الدبلوماسية"، تعريب سمحي فوق العادة وقاسم مردم بك، المطبعة الهاشمية بدمشق، ب.ت.ط.
- ❖ جلال، محمد نعمان: "الإستراتيجية والدبلوماسية والبروتوكول (بين الإسلام والمجتمع الحديث)"، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2004.
- ❖ جنيد، عبد المنعم: "القانون الدبلوماسي والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، ب.د.ط، القاهرة 1975.

❖ خلف، محمود: "النظرية والممارسة الدبلوماسية"، دار زهران، الطبعة 02، 1997.

❖ خليفة، سلطان أحمد: "إدارة المراسم (أطر مفاهيمية)"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2005.

❖ راتب، عائشة: "التنظيم والقنصلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963.

❖ طه ندا، جمال: "الموظف الدولي (دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري)"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986.

❖ سرحان، عبد العزيز محمد:

• "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، بدون د.ط، 1986.

• "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، مطبعة جامعة عن شمس القاهرة 1974.

❖ سلامة، عبد القادر: "قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر"، دار النهضة العربية، الطبعة 1، القاهرة 1997.

❖ عبوشي، صلاح: "كتاب المراسم"، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، طبعة 02، بيروت 1990.

❖ عميرة، شادية إبراهيم أحمد: "الحماية القانونية الدولية لرؤساء الدول"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 2007.

❖ غانم، محمد حافظ: "العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962.

❖ فودة، عز الدين: "ما الدبلوماسية"، الهيئة العامة للتأليف والنشر، القاهرة 1971.

❖ فوق العادة، سموحي: "الدبلوماسية الحديثة"، دار اليقظة العربية، الطبعة 01، بيروت 1973.

❖ صباريني، غازي حسن: "الدبلوماسية المعاصرة (دراسة قانونية)"، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية، 2002.

❖ محمد، فاضل زكي: "الدبلوماسية في عالم متغير"، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد 1992.

❖ مصباح، زايد عبید الله: "الدبلوماسية"، دار الجيل ودار الرواد، طرابلس، بدون تاريخ النشر.

❖ Alian Palantey: « la négociation internationale au 20^{eme} siècle », CNRS, paris 2002.

❖ Bedjaoui Mohamed: « fonction publique internationale et influences nationales », Stevens, London, 1958.

❖ PAUL Genet, traité de diplomatie et de droit diplomatique, Paris 1931, P46.

❖ B.sen: « International Law Relating To Diplomatic Practice », Delhi, 1960.

❖ Coreneliw.S.Bloga: « l'évolution de la diplomatie », Ed A.Pedone, paris 1938.

❖ Duroselle.J.B: « l'opinion public et la politique étrangère », paris 1959.

❖ Decaux.Emmanuel: « La Réciprocité En Droit International », paris 1980.

ب- الكتب العامة:

❖ أبو الوفا، أحمد:

• كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام، الجزء الأول (المقدمة - المصادر - المعاهدات الدولية)، الطبعة

الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007

- كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام، الجزء الرابع عشر (أصول القانون الدولي والعلاقات الدولية عند الإمام الشيباني)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007
- الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة 2004
- ❖ العناني، إبراهيم: "القانون الدولي العام"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975
- ❖ العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2006
- ❖ سلطان، حامد: "القانون الدولي العام في وقت السلم"، الطبعة 07، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974
- ❖ سلطان، حامد وعبد الله العريان: "أصول القانون الدولي العام"، القاهرة، 1953
- ❖ دونالد ب. اسباركس: "التفاوض الفعال"، ترجمة د. خالد حسن زروق وأ. ناصر محمد العديلي، دار آفاق الإبداع العالمية، الطبعة 01، القاهرة 1995
- ❖ الغنيحي، محمد طلعت:
- التنظيم الدولي، طبعة رابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977
- بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1974
- ❖ شهاب، مفيد محمود: المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، طبعة 06، القاهرة 1986
- ❖ عبد الحميد، محمد سامي:
- قانون المنظمات الدولية، 1969 (ب.د.ط)

- قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول: النظرية العامة والأمم المتحدة، طبعة 03، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1972
- ❖ الخضيرى، محمد، تنمية المهارات التفاوضية، الدار المصرية اللبنانية، طبعة 01، القاهرة، 1993
- ❖ بوغزالة، محمد ناصر وأحمد اسكندري: "القانون الدولي العام"، مطبعة الكاهنة، الجزائر، 1997
- ❖ أبو هيف، علي صادق:
- القانون الدولي العام، دار نشر الثقافة، طبعة 02، 1984
- ❖ سرحان، عبد العزيز محمد:
- "مبادئ القانون الدولي العام"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982
- ❖ إدريس، عبد الرحمان: "التفاوض (مهارات واستراتيجيات"، الدار الجامعية، القاهرة، 2001
- ❖ راتب، عائشة: "التنظيم الدولي: الكتاب الأول: القواعد والأمم المتحدة"، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1971.
- ❖ نافع، عبد الكريم: "أمن الدولة العصرية، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1976
- ❖ الفتلاوي، سهيل حسين: "الوسيط في القانون الدولي العام"، دار الفكر العربي، بيروت 2002

❖ Ahmed abou-elwaffa:

- Amanual on the law of international organizations, 3rd edition, dar elnnahda alarabia, cairo, 2005
- Public international law, dar alnnahda alarabia, cairo 2002
- ❖ Brownlie.ian: « principles of public international law », 3rded, becces and london, 1979.

ثالثا- الرسائل والمذكرات والبحوث (Thèses , Mémoires et recherches)

أ - باللغة العربية:

❖ الحلفاوي، محمد سعيد:

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1978

❖ الغنيمي، حمدي:

الملجأ في القانون الدولي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 1976

❖ الدقاق، محمد سعيد:

النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الاسكندرية، 1983

❖ الدعيس، سنان:

دور المفاوضات في حل منازعات الحدود الدولية، دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة عين شمس، 2009.

❖ بوغزالة، محمد ناصر:

التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي في ضوء القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الجزائر، 1996.

❖ بن عامر، تونسي:

أساس مسؤولية الدولة أثناء السلم في ضوء القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة القاهرة، 1989.

❖ بن الزين محمد الأمين:

مبدأ المعاملة بالمثل في القانون الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة بكلية الحقوق،
جامعة الجزائر، 2005.

❖ برهان، أمر الله:

النظرية العامة لحق الملجأ في القانون الدولي المعاصر، رسالة دكتوراه، كلية
الحقوق بجامعة القاهرة، 1983.

❖ بوسعيدية رؤوف:

حرية الاتصال الدبلوماسية في عمل البعثات الدائمة، رسالة ماجستير مقدمة
لكلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2006

❖ حلبي، أحمد:

دبلوماسية المؤتمرات في عصر الأمم المتحدة، رسالة الماجستير في العلوم
السياسية، مقدمة لكلية العلوم السياسية والاقتصادية بجامعة القاهرة
1989.

❖ رحاب، شادية:

الحصانة القضائية الجزائرية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة نظرية
وتطبيقية) رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة باتنة الجزائر 2006.

❖ رسلان، أحمد فؤاد:

مفهوم الأمن القومي (دراسة في النظرية السياسية مع تطبيق ميداني على
المجتمع الدولي المعاصر)، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، مقدمة لكلية
العلوم السياسية والاقتصادية، جامعة القاهرة 1977.

❖ زايد، مصطفى بدر:

نظرية التفاوض الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة بكلية العلوم السياسية
بجامعة القاهرة 1990.

❖ سيد عبد الرحمان، مصطفى:

تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصيغة العالمية، رسالة
دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة 1984

❖ فتح الباب، حسن:

الدبلوماسية البرلمانية في عصر التنظيم الدولي، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية
الحقوق بجامعة القاهرة، 1986.

❖ مقيرش محمد:

إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، رسالة ماجستير مقدمة لكلية
الحقوق بجامعة الجزائر، 2006

ب - باللغات الأجنبية:

❖ Alexandre charles kiss,

l'abus de droit en droit internationale, thèse, paris, 1953

❖ Daniel hartwig,

les aspects juridiques du procès des diplomates français au
Caire, institut h.e.i mémoire 1963-1964

رابعا- المقالات (Articles):

أ- باللغة العربية:

❖ أبو الوفا، أحمد: "الجوانب القانونية في المفاوضات الدولية"، المجلة

المصرية للقانون الدولي، المجلد 59، سنة 2003.

❖ التابعي، محمد: "الدبلوماسية الجديدة"، المجلة المصرية للقانون الدولي،

المجلد 32، سنة 1976.

❖ بطرس غالي، بطرس: "مبدأ التوزيع الجغرافي العادل"، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 16، 1960.

❖ فودة، عز الدين: "الوظيفة الدولية مع اشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية"، مجلة العلوم الإدارية، السنة 06، العدد 02، سنة 1964.

ب- باللغات الأجنبية:

❖ S'oubeyrol.J: « la négociation diplomatique (élément de contentieux international », R.G.D.I.P, 1964, t68

❖ Suiy.E: « the status of observers in international organizations », R.C.A.D.I, vol160

❖ Sir Cecil Hurst: « les immunités diplomatiques», R.C.A.D.I, 1926-II, t12

❖ Sir Gerald Fitz Naurice: « the laur and proce of the. C.J, 1951-54, general principles and gources of law», B.Y.B.I.L, 1953

خامسا- الوثائق والمعاجم:

❖ وثائق الأمم المتحدة (وثائق الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة القانون الدولي).

❖ القاموس الدولي العام (انجليزي_عربي / فرنسي_عربي)، اعداد كلا من فريال علوان، س م لحام، م نور، م ساسين، هادي سعيد، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006.

فهرس المحتويات

إهداء

7.....	مقدمة
7.....	(المدخل والإطار المفاهيمي)
8.....	الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي (المفاهيم والمصادر القانونية)
10.....	مصادر القانون الدبلوماسي والقنصلي
	دور دبلوماسية المؤتمرات في تقنين مبادئ التعاون الدولي والقانون
12.....	الدبلوماسي

المحور الأول

التطور التاريخي للتمثيل الدبلوماسي

25.....	المبحث الأول: التمثيل الدبلوماسي لدى الرومان والإغريق، واليونان
28.....	المبحث الثاني: الدبلوماسية في عهد الدولة الإسلامية
31.....	المبحث الثالث: التمثيل الدبلوماسي الدائم

المحور الثاني

الأجهزة المركزية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

38.....	المبحث الأول: رئيس الدولة
56.....	المبحث الثاني: وزير الشؤون الخارجية
79.....	المبحث الثالث: الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية

المحور الثالث

الأجهزة الخارجية لإدارة العلاقات

الدبلوماسية والقنصلية

المبحث الأول: البعثات الدبلوماسية الدائمة.....	112
المبحث الثاني: المراكز القنصلية	165
المبحث الثالث: البعثات الخاصة.....	224
المحور الرابع	249
الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة	249
المبحث الأول: مفهوم التمثيل الدبلوماسي لدى المنظمات الدولية	250
المبحث الثاني: أصول العلاقات التمثيلية للدول مع المنظمات الدولية	285
المبحث الثالث: أجهزة تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية	340
خاتمة	389
المصادر والمراجع	397
فهرس المحتويات	

