

**التداخل والتكامل
بين الوظيفتين
الدبلوماسية والقنصلية**



التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية

سعد عباس السعدي

جمهورية العراق
وزارة الخارجية / الدائرة الصحفية - بغداد
إصدارات سنة ٢٠١٢
الكتاب : التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية
تأليف: سعد عباس السعدي
الطبعة الأولى - جميع الحقوق محفوظة
الطباعة : مطبعة كركي - بيروت - لبنان - تلفاكس: +٩٦١ ١ ٨٦٢٥٠٠
البريد الإلكتروني: print@karakay.com

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا ﴾

صدق الله العظيم

سورة طه: الآية (١١٤)

الإهداء

إلى العراق... موطني موطن الحضارات
ومهد الأنبياء والرُّسل.

إلى والدي ووالدتي... نبراس حياتي.
إلى إخوتي... قدوتي.

أهدي هذا الجُهد

سعد

شكر وتقدير

الحمد لله والصلاة والسلام على رسول الله محمد صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم، بعد الشكر لله أود أن أعبر عن شكري وامتناني إلى أساتذتي في المراحل الدراسية كافة، لأن لولاهم لما وصلت إلى هذه المرحلة، والشكر مخصوص إلى أستاذنا الفاضل الدكتور عصام العطية، لما قدمه لي من توجيهات سديدة ونصح لم يبخل به عليّ والذي كان له الدور الكبير في إنجاز هذا البحث بصورته الحالية، ولما لقيته منه من تعامل أبوي وتواضع لم أرَ له مثيلاً. وشكري وتقديري إلى كل من ساندني في إعداد هذه الرسالة.

الباحث

قائمة المختصرات (List of Abbreviations)

- United Nations Documents: UN. Doc.
- Yearbook of International Law Commission: Y.I.L.C.
- United Nations Conference on Consular Relations: U.N.C.C.R.
- United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities: U.N.C.D.R.

المقدمة

بعدما قضى الإنسان الجزء الأعظم من حياته في أطوار التوحّش في ما يُسمى بعصور ما قبل التاريخ والتي استغرقت نحو ٩٠٪ من حياة الإنسان والتي تقدر بمليوني عام، دخلت البشرية في أخطر تجربة وامتحان لا تزال تعانيهما، بانتقالها إلى طور الحضارة الناضجة، وقد تحقق ذلك بانتقال سكان وادي الرافدين ووادي النيل من عصور ما قبل التاريخ في أواخر الألف الرابع قبل الميلاد إلى حياة الحضارة والمدنية.

لذلك، فكان لا بدّ من ظهور ما يمكن وصفها بوسائل اتصال وتنسيق و«تهدئة» تكون مهمتها معالجة الإشكالات التي تظهر بين الوحدات المدنية، وهو ما أدى إلى ظهور العمل القنصلي في بادئ الأمر لحماية الدول لمصالح مواطنيها في الخارج وقد كان لسطوة الدولة وقوتها التأثير الكبير في هذا الجانب حيثُ اتخذ هذا العمل كوسيلة للتدخل، في الكثير من الأحيان، في الشؤون الداخلية للدول، ومن ثم ظهرت الدبلوماسية كأسلوب في إدارة العلاقات بين الدول، وبين الدول وباقي أشخاص القانون الدولي العام لاحقاً، فقد لعبت الدبلوماسية دوراً هاماً في تهدئة الصراعات والعودة إلى طاولة المفاوضات التي تعدّ الحل الأخير لكل النزاعات الدولية، وبذلك كان وما زال للدبلوماسية ورجالها الدور الواضح لتلافي تفاقم النزاعات المذكورة ووصولها إلى مراحل لا تُحمد عقبائها. فلما زاد الاتصال بين الدول وتداخلت مصالحها تأكدت من ضرورة وجود ممثلين لكل منها لدى الأخرى لإحكام هذا الاتصال ورعاية هذه المصالح.

وعليه، كانت هناك صلة لا يمكن إنكارها بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية لأسباب عديدة منها التاريخي والقانوني والسياسي، فقد كان هنالك أكثر من دافع لمحاولة البحث في موضوع (التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية) منها أهميته للعاملين في سلك الخدمة الخارجية سواءً في العراق أم في غيره من الدول، ولا يغيب عن بالي ما قاله لي أستاذي القدير الدكتور عصام عبد الرزاق العطية: (هل تعلم أن هذا الموضوع لم يُبحث فيه سابقاً على مستوى الجامعات العراقية).

إذ تظهر أهمية البحث من خلال الأسئلة التي سنحاول الإجابة عليها خلاله وهي: ما مفهوم الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية؟، ومتى يمكن للبعثات الدبلوماسية ممارسة الوظائف القنصلية؟ ومتى يجوز العكس أي ممارسة البعثات القنصلية للوظائف الدبلوماسية بحيث يكون أحدهما مكملًا للآخر ومتداخلاً معه؟ وهل هو تداخل مغل أو تداخل مكمل بالنتيجة؟، وما مدى التقارب الذي حصل ما بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية نتيجة التطور الذي مرت به هاتان الوظيفتان؟ وما النتائج

المرتبة على إقامة العلاقات الدبلوماسية أو إقامة العلاقات القنصلية ولا سيما ما تعلق بالاعتراف الدولي؟ وأخيراً ما أهم الفروق ما بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية؟ إذ وجدنا أنّ الكثير حتى من المختصين من يخلط بين المفهومين ولا يستطيع أن يستخدمهما بدقة.

لذلك سنعمل خلال البحث على تقديم شرح موجز ووافٍ عن الدبلوماسية ومفهومها وكذلك الوظيفة الدبلوماسية والوظيفة القنصلية والمفاهيم المشابهة لهما حتى نتمكن من حصر المفهوم الدقيق للوظيفتين المذكورتين في إطار محدد لتجنب الخلط بينهما، حيث سيكون ذلك في فصل تمهيدي، ومن ثم سنوضح في الفصل الأول تعيين البعثات الدبلوماسية وكذلك أهم وظائف تلك البعثات حيث سيكون شرحنا في إطار القواعد الدولية المقررة في هذا المجال وعلى رأسها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١، وكذلك نتطرق إلى ما يمكن وصفها بأنها أنواع خاصة من التمثيل الدبلوماسي ألا وهي الممثلات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية وكذلك البعثات الدبلوماسية الخاصة، أما في الفصل الثاني فسوف نوضح تعيين البعثات القنصلية وأهم وظائفها ومن ثم نبيّن مفهومين مهمين هما «الدبلوماسي القنصل» و«القنصل الدبلوماسي» لكي نصل فيما بعد إلى أهم أوجه التباين بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وكل ذلك في إطار التركيز على ما جاءت به اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣. مع التعرّض قدر الإمكان لأهم الممارسات الحديثة التي ظهرت في مجال التطور الذي طرأ على الوظيفتين المذكورتين مع التطرق إلى ما تعمل به وزارة الخارجية العراقية في المجالات المذكورة في الوقت الحاضر.

وللإجابة عن كل هذه الأسئلة وغيرها سوف نقسم بحثنا على ما يأتي:

– الفصل التمهيدي.

– الفصل الأول: الوظيفة الدبلوماسية.

– الفصل الثاني: الوظيفة القنصلية.

الفصل التمهيدي

إنَّ دراسة الوظائف الدبلوماسية والقنصلية تتطلب أولاً الاطلاع على خلفية مسبقة عن نشأة تلك الوظائف وتطورهما حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن، ومن ثمَّ فإنَّ الدخول في تحديد معنى تلك الوظائف مباشرة قد يؤدي إلى بعض الإرباك وعدم الوضوح في المفهوم إذا لم يتم التطرّق لتطور الموضوع تاريخياً.

لذا، سنتناول في هذا الفصل توضيح موجز عن نشوء العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية وتقنياتها، ومن ثمَّ نتعرّض إلى مفهوم الوظيفة الدبلوماسية ومفهوم الوظيفة القنصلية ونوضح كذلك بعض المفاهيم التي تختلط بمفهوم الوظائف الدبلوماسية والقنصلية، محاولةً لإعطاء المزيد من التفصيل عنها، لذلك سنقسم هذا الفصل على المباحث الآتية:

المبحث الأول: نشأة العلاقات الدبلوماسية وتقنياتها.

المبحث الثاني: نشأة العلاقات القنصلية وتقنياتها.

المبحث الثالث: مفهوم الوظائف الدبلوماسية والقنصلية وما يشته بهما من مفاهيم.

المبحث الأول

نشأة العلاقات الدبلوماسية وتقنياتها

إن الدبلوماسية قديمة قدم العلاقات بين الشعوب، فإن الجماعات البشرية عرفت الاتصالات الدبلوماسية كسلوك ووسيلة للتفاهم لا سيما بعد انتقالها من الحالة البدائية إلى الحالة المدنية^(١). فيؤكد الباحثون بأن الدبلوماسية قديمة قدم التاريخ ذاته، للمصالح المتشابكة التي ظهرت منذ البدايات الأولى للبشرية والتي حثمت قيام اتصال وتعاون فيما بينهم^(٢).

فلقد كان من جملة ما اهتمت به حضارتا بلادي وادي الرافدين ووادي النيل هو أخذهما ببعض الممارسات التي أصبحت جزءاً من العمل الدبلوماسي في وقتنا الحاضر، فلقد كان من مجمل ما اهتمت به تلك الحضارتان في تنظيم علاقاتهما الخارجية هو تبادلهما السفراء، وهذا ما أثبتته السجلات والمخطوطات القديمة لتلك الحضارتين التي تزخر باحترام السفراء من البلدان الأخرى وتقديس أعمالهم، حيث كانت تعقد المعاهدات والتحالفات والتي كانت من الأمور المألوفة في ذلك الوقت لأغراض عدة أهمها الصلح والتحالف والصداقة وحسن الجوار وقبول وتسليم اللاجئين^(٣). ويشير إلى أن بلاد ما بين النهرين كانت أولى الحضارات التي طبقت الممارسات الدبلوماسية قبل ٣٠٠٠ سنة قبل الميلاد من خلال الآثار التي تم العثور عليها بهذا الخصوص^(٤)، مما يدل على سبق هذه الحضارة العريقة على غيرها من الحضارات في العمل الدبلوماسي. كما أكد (Delisle) أن هنالك آثاراً اكتشفت تشير إلى أن الممارسة الدبلوماسية ذكرت على الألواح الآشورية^(٥). وقد عرفت الدبلوماسية كذلك الحضارات القديمة في بلاد الصين والهند وشهدت ممارسات دبلوماسية حيث كانت ترسل وتستقبل الممثلين الدبلوماسيين^(٦).

أما في أوروبا القديمة فكان الإغريق من الشعوب السبّاقة التي طوّرت نظام الاتصال الدبلوماسي بين المدن نتيجة للنظام السياسي للحضارة الإغريقية في تلك المدة، والذي كان يقوم على أساس نظام

(١) د. علي حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية)، الطبعة الثالثة - الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٥٦.

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٦٩٠.

(٣) ومن الأمثلة على تلك المعاهدات هي معاهدة (نارن سن) المعقودة سنة ٢٥٠٠ ق.م والمتعلقة بضمان استمرار العلاقات الودية بين الملك (نارن سن) وأمراء أفان في وادي الرافدين ومعاهدة قادش التي عقدت في سنة ١٢٧٨ ق.م في وادي النيل لاستعادة العلاقات الودية بين فرعون مصر وملك خيتا. راجع: د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٢، ص ٢٤.

(4) History of diplomacy, United States, Department of State, It was produced by the U.S.

Department of State, Office of the Historian, November 2004, p. 7.

وإن البحث المذكور منشور على الموقع الإلكتروني التالي للخارجية الأميركية بتاريخ ٢٠١٠/٢/١٥ <http://www.future.state.gov>

(٥) علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٦١.

(٦) فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٣٥.

المدن التي تعد نواته الأولى، إذ كان للمصالح المتبادلة بين تلك المدن الدور الكبير في ظهور الاتصال الدبلوماسي^(١). لكن الخوف من تدبير المؤامرات جعلهم يؤثرون دبلوماسية المناسبات (الموقفة Adhoc) على الدبلوماسية الدائمة، فقد خلف العصر الإغريقي قواعد مهمة في العمل الدبلوماسي من حيث عدّ الأخير من الحقوق الأساسية لكل مدينة إغريقية، وعدم خضوع الممثل الدبلوماسي للقانون والقضاء الداخليين في المدينة الموفد إليها، ومنع الممثل الدبلوماسي من قبول أية هدية من الدولة الموفد إليها، تحسباً من أن يؤدي ذلك إلى التآمر على الحكومة^(٢). وكان الاتصال الدبلوماسي بين المدن يتم من خلال إيفاد رسول يحمل رسالة خاصة من مدينة إلى أخرى كلما دعت الحاجة إلى ذلك^(٣).

أما في عهد الرومان فيصف د. محمد المجذوب وضع الوظيفة الدبلوماسية في ذلك العهد من خلال القول: (إن الوظيفة الدبلوماسية أصيبت بنكسة خلال العصر الروماني وخصوصاً في مدة صعود الإمبراطورية وصولتها، فهذه الإمبراطورية كانت تحكم العالم ولا تسمح بوجود كيانات سياسية مستقلة... وفي مجتمع يخلو من الوحدات السياسية ذات السيادة... لا يمكننا تصور وجود تبادل دبلوماسي أو قانون دولي أو علاقات دولية)^(٤).

ويؤيد هذا الرأي د. فاضل محمد زكي في أن اليونانيين قد ساهموا في نشر فكرة التفاوض الدبلوماسي بنوعيه الفردي والجماعي إلا أن الرومان بعدما انتقلت لهم تلك الأفكار لم يستفيدوا منها ولم يطوروها لما كانوا يحملونه من نزعة السيطرة حيث كانت تلك مقدمة اتجاهات الإمبراطورية الرومانية، لكن عدم نجاح الرومان في تطوير النظرية الدبلوماسية لا ينكر وجودهم في المجالات القانونية الأخرى^(٥). أما العصور الوسطى فقد امتازت الممارسات الدبلوماسية فيها بالتراجع حيث كان نظام الحكم في الدول الأوروبية في حينها حكماً إقطاعياً اعتمد على الحروب، ومن ثم فإن هذه الأوضاع لم تساعد في تطوير العلاقات الدبلوماسية^(٦).

أما العرب فقد عرفوا التبادل الدبلوماسي منذ القدم، إذ أقاموا علاقات واسعة ولا سيما مع جيرانهم في مجالات عدة خاصة التجارية منها لما كانت تتمتع به الجزيرة العربية من موقع جغرافي هام، ومن المواقف البارزة للعرب التي استعملوا فيها الدبلوماسية بشكل جلي هو الموقف الذي اتخذوه في زمن الحروب بين الفرس والبيزنطيين فقد حافظوا على علاقاتهم مع الجانبين خلال

(١) د. غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، الطبعة الأولى - الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٣ و ٢٤.

(٢) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٩٠-٦٩١.

(٣) وغالباً ما كان هذا الرسول هو ذاته المنادي الذي ينقل مشيئة الملك إلى الشعب وبهذا كانت أول صورة للممثل الدبلوماسي لجأت إليها تلك المدن ألا وهي الدبلوماسي المنادي (Herault)، حيث كانت المدن الإغريقية توفد وتستقبل باستمرار سفارات ذات طابع وقتي (Ad hoc). راجع: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف في الإسكندرية، ١٩٨٥، ص ٨١.

(٤) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٩١.

(٥) كالقانون المدني (Jus Civil) والذي كان يطبق على الرومان فقط وقانون الشعوب (Jus Gentium) الذي كان يطبق على الأجانب، والقانون الطبيعي (Jus Naturale) الذي كان يشمل الجميع مع مواطنين وأجانب حيث إن قانون الشعوب كان يمثل بداية لظهور فكرة القانون الدولي. راجع حول ذلك: المصدر ذاته، نفس الصفحة.

(٦) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٢٨.

الحرب والهدنة على السواء إلى أن ظهر العرب على المسرح الدولي بقوة ولا سيما بعد ظهور الرسالة الإسلامية واتباع سياسة الفتوح^(١).

فبعد ظهور الإسلام وإنشاء الدولة الإسلامية على يد الرسول الكريم محمد (صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم)، فقد استعملت الدبلوماسية كأداة فاعلة في تنفيذ السياسة الخارجية للدولة الإسلامية ولا سيما في ما يتعلق بنشر الدين الإسلامي الحنيف^(٢). إذ تميّزت العلاقات الدولية التي أقامها العرب منذ ظهور الإسلام بـ (الشمولية والكونية، واعتماد مبادئ السلام والوئام والتعاهد)، وعندما جاء الإسلام ارتكزت هذه العلاقات على قاعدة السلام كمبدأ أساسي واعتبار الحرب كحالة استثنائية^(٣). وكما قال تعالى في كتابه العزيز: ((وَقَاتِلُوا فِي سَبِيلِ اللَّهِ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَكُمْ وَلَا تَعْتَدُوا إِنَّ اللَّهَ لَا يُحِبُّ الْمُعْتَدِينَ))^(٤)، فنشر الدين الإسلامي لا يتم بالحروب والإعتداء على الغير. وهو ما تأكد بقوله تعالى: ((ولو شاء ربك لأمّن من في الأرض كلّهم جميعاً أفأنت تكره الناس حتّى يكونوا مؤمنين))^(٥)، وقوله تعالى: ((لا إكراه في الدين))^(٦).

ويشار إلى أن الدبلوماسية الشبيهة بما هو موجود حالياً، في صورتها الرئيسية المتمثلة بالدبلوماسية الدائمة، قد ظهرت في النصف الثاني من القرن الخامس عشر^(٧)، بعد عصر النهضة (Renaissance) وظهر عدد من الجمهوريات المستقلة مثل (البندقية، ميلانو، نابولي، الدولة البابوية)^(٨)، وقد طبقتها أولاً مدينة البندقية «Venice» لما كانت تمتلكه من قوة بحرية وعسكرية، حيث كانت تعتمد على التوسع التجاري كحال باقي الدول في تلك المدة، لذلك وللمحافظة على تقدمها التجاري بدأت في القرن الخامس عشر ترسل دبلوماسيين مقيمين يدعون (Ovator Venitiens) بعدما كانت ترسل بعثات مؤقتة، حيث أصبحت لها بعثات لدى القسطنطينية وروما والمدن الإيطالية الأخرى، حيث كان الغرض من البعثات المذكورة معرفة الأوضاع الاقتصادية والسياسية في المدن التي أرسلت إليها تلك البعثات^(٩). ومن ثم انتقلت هذه الممارسة إلى إسبانيا والبرتغال حيث أرسلت إسبانيا أول سفير لها إلى إنكلترا سنة ١٤٨٧، وفي سنة ١٥٢٠ عقدت معاهدة بين ملك إنكلترا وإمبراطورية النمسا لتبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم^(١٠). لكن على الرغم من سبق البندقية في إرسال البعثات الدبلوماسية الدائمة لكنها لم تنتشر في أوروبا بشكل واسع إلا خلال القرن

(١) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٩٨.

(٢) وقد بلغت الدبلوماسية درجة من التقدم في ظل الدولة الأموية والعباسية حيث استخدمت كوسيلة لتحقيق التوازن الدولي، مما استدعى فتح سفارات مستمرة بين بغداد وبيزنطة، وسفارات مماثلة بين قرطبة والقسطنطينية. راجع: د. ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (دليل العمل الدبلوماسي والقنصلي)، الطبعة الأولى، دار مجدلوي للنشر، عمان، ٢٠٠١، ص ٣٩.

(٣) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٨٣.

(٤) سورة البقرة، الآية ١٩٠.

(٥) سورة يونس، الآية ٩٩.

(٦) سورة البقرة، الآية ٢٥٦.

(٧) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٦٥.

(٨) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٩٣.

(٩) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٢٩.

(١٠) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٦٥.

السادس عشر^(١)، ولا سيما بعد توقيع معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨، والتي وضعت نهاية لحرب الثلاثين سنة^(٢). فمع تطور نظام التمثيل الدائم الذي كان ضرورياً للمحافظة على التوازن الذي أقرته الاتفاقية المذكورة مما دفع ذلك أغلب الدول إلى أن تنشئ مكاتباً وإدارة مكلفة بالإشراف على العلاقات الخارجية لها على الرغم من أن بعضها كان ضعيفاً وغير واضح المعالم بعض الشيء^(٣). مما حدا بالدول المتنافسة إلى إنشاء بعثات دائمة لمراقبة بعضها لدى البعض الآخر^(٤).

حيث تميّزت تلك المدة بخصائص أساسية تتمثل بوضوح قواعد القانون الدبلوماسي ولا سيما ماتعلق منها بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، فضلاً عن قيام الدبلوماسي بتمثيل رئيس الدولة وليس الدولة ذاتها، لانتشار الحكم المطلق في تلك الحقبة مع كثرة تدخل الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للدول وتزايد حالات التجسس^(٥). وقد انتشرت في هذه المدة أيضاً دبلوماسية القمة المتمثلة بلقاءات واجتماعات تعقد بين الملوك والأمراء لتبادل وجهات النظر في موضوع يحمل طابع الاهتمام المشترك، لكن تميّزت هذه اللقاءات بأنها كانت تحمل نظرة شك وريبة^(٦).

بعد هذه المدة وبعد ظهور قواعد عدة في المراحل السابقة تتعلق بتنظيم عمل السلك الدبلوماسي، عملت الدول الأوروبية، ولا سيما بعدما شهد النظام الدبلوماسي صفحة جديدة من التطور بعد الثورة الفرنسية لسنة ١٧٨٩ وظهور الملكية الدستورية وتقوية الاتجاه نحو الحياة البرلمانية^(٧)، إلى تقنين الوضع الخاص لممثلها في الخارج لوضع حد للمنازعات التي ظهرت عند تطبيق القواعد المذكورة^(٨) لما اتسمت به القواعد القانونية الدولية المنظمة للعلاقات الدبلوماسية في تلك الفترة من طابع عرفي، مما أدى إلى ظهور مشاكل عدة ولا سيما ماتعلق منها بقواعد التقدم والأسبقية لذلك سعت الدول لإيجاد قواعد اتفاقية عامة تحل هذه المشاكل^(٩).

لذلك، فقد عقد مؤتمر فيينا في آذار سنة ١٨١٥ باجتماع ما يقارب الخمسين ملكاً وتسعين وفداً يمثلون بقية الدول والذي نتج عنه عقد معاهدة فيينا في ١٩/أذار من تلك السنة، حيث يعدّ هذا المؤتمر

(١) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، الطبعة الأولى، دار القيقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، ١٩٧٣، ص ١٢.
(٢) حيث (أقرت بحرية العقيدة الدينية، وأرست مبدأ المساواة بين الدول، وساعدت على قيام علاقات دبلوماسية بين أطرافها، وللإشراف على هذه العلاقات وتنظيمها والإهتمام بها عمدت كل دولة إلى إنشاء إدارات أو مكاتب لهذا الغرض كانت فيما بعد النواة الأولى لنشأة وزارات الخارجية) راجع: د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٩٣.

(3) Jack Zetkule, U.S Diplomatic History in Brief-A Foreign affairs perspective, lecture given to classes of newly-hired foreign service officers in 2005/2006.

وهذه المحاضرة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٢/٢٢:

<http://www.usdiplomacy.org/downloads/pdf/sketches/zetkule.pdf>.

(٤) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٥) حتى اضطرت بريطانيا سنة ١٦٥٢ إلى إصدار قانون يحرم على النواب الحديث مع الدبلوماسيين الأجانب، وفي حال قيامهم بذلك فإنهم مهدين بفقدان مقعدهم النيابي. وفي القرن التاسع عشر قامت بولونيا بطرد جميع السفراء من على أراضيها. راجع: د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٣١.

(٦) حيث كان يخشى أحد الملوك الآخر إذا توجه للقائه في بلده لذا كانت هذه اللقاءات تجري في زورق كبير وسط نهر يفصل بين البلدين أو وسط قنطرة تفصل بينهما كما حصل عند مقابلة نابليون الأول للقيصر إسكندر الأول وسط نهر فيمل سنة ١٨٠٧. راجع: د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ١٢٠، وهامش رقم (١) من ذات الصفحة.

(٧) المصدر ذاته، ص ١٢٢.

(٨) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٣٢.

(٩) د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٦٤٩ - ٦٥٠.

أول مؤتمر دولي بعد إبرام معاهدة وستفاليا لسنة ١٦٤٨، حيث ركز هذا المؤتمر على ترتيب الممثلين الدبلوماسيين وتباين درجاتهم وقواعد التقدم والأسبقية^(١).

حيث قسمت هذه الاتفاقية بموجب مادتها الأولى الدرجات الدبلوماسية على ثلاث درجات^(٢). وتوصف هذه الاتفاقية بأنها فتحت لأوروبا في القرن التاسع عشر عهداً سلمياً امتد خلال نصف قرن تقريباً^(٣).

وقد جاء مؤتمر «أكس لاشابيل Aix-La-Chapelle» والاتفاقية المعروفة باسمه سنة ١٨١٨ لتضع بعض الإضافات على ما نظمته اتفاقية فيينا سابقة الذكر^(٤)، إذ وقع هذا الاتفاق بين أربعة دول هي روسيا، والنمسا، وبروسيا، وإنكلترا وانضمت إليه فيما بعد فرنسا^(٥). وتكونت الاتفاقية المذكورة من مادة واحدة تولت تنظيم مرتبة درجة الوزير المقيم^(٦)، والتي زالت في نهاية القرن التاسع عشر^(٧). وتتميز هذه الحقبة الممتدة من القرن التاسع عشر حتى الحرب العالمية الأولى، ببعض السمات من حيث التطور الذي أصاب التمثيل والتفاوض الدبلوماسيين من خلال توسع نظرة الدولة للتمثيل الدبلوماسي فأصبح الدبلوماسيون ممثلين لدولهم وليس لشخص الحاكم^(٨). مع عددهم موظفين رسميين يشكلون جزءاً من إدارتها ويساهمون في تقرير السياسة الخارجية لبلدهم من خلال ما يقدمونه من توصيات وتقارير إلى حكوماتهم، فضلاً عن تكون القواعد الرئيسية للقانون الدبلوماسي ولا سيما ما تعلق منها بالمراسم والأسبقية والامتيازات والحصانات وإن استمرت في التطور^(٩). لكن على الرغم من ذلك بقي مبدأ السرية في المفاوضات معمولاً به في الكثير من الأحيان والذي ساعد بدوره على الاستمرار باستخدام الأساليب الخفية وغير الملزمة في هذا المجال^(١٠).

(١) د. عصام العطية، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، نشر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٧٧.

(٢) وهذه الدرجات هي:

– صنف السفراء وسفراء البابا وممثليه.

– صنف الموفدين (وزراء أو غيرهم المعتمدين لدى الملك).

– صنف القائمين بالأعمال المعتمدين لدى الملوك.

(٣) لويس دوللو، التاريخ الدبلوماسي، ترجمة د. سموحي فوق العادة، الطبعة الثانية، دار منشورات عويدات، بيروت – باريس، ١٩٨٢، ص ١٨.

(٤) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٥) د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ٢٧٧.

(٦) حيث نصت هذه المادة على (إن الوزراء المقيمين والمعتمدين في بلاطات تلك الدول الملكية يشكلون بالنسبة إلى مرتبتهم طبقة وسطى بين وزراء الدرجة الثانية وبين القائمين بالأعمال). راجع: نص إتفاقية أكس لاشابيل المبرمة في ١٨١٨/١١/٢١.

(٧) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٣٢.

(٨) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٦٩.

(٩) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٣٢ و٣٣. نقلاً عن:

Ph. Cahier, Le Droit Diplomatique Contem Porain, Librairie E, Droze. Geneva, 1962, p. 11.

(١٠) وفي ظل ذلك استمرت الدول بعقد المعاهدات السرية فيما بينها والتي كان أحد أسبابها قلة اهتمام الرأي العام بالسياسة الخارجية فغالباً ما كانت تتم الدبلوماسية ما بين الحكومات مع اتسامها بالسرية. راجع: د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ٣٣.

وقد شكّلت الحرب العالمية الأولى انعطافة هامة في تطور العمل الدبلوماسي، حيث بدأت الدبلوماسية العلنية بالظهور واختفاء مرحلة الدبلوماسية السرية^(١)، فمن دبلوماسية سرية ثنائية أو جماعية تمارسها الدول ويحكمها العرف فقط إلى دبلوماسية علنية متعددة الأطراف لاتمارسها الدول فحسب وإنما المنظمات الدولية كذلك^(٢). وبقدوم القرن العشرين ظهرت عوامل عديدة أثرت على أساليب التفاوض الدولي، كان أهمها نمو روح المصالح المشتركة، وازدياد الاهتمام بالرأي العام وتطور وسائل الاتصال^(٣).

أما عن جهود تقنين القواعد المتعلقة بالدبلوماسية وصياغتها بشكل قواعد قانونية موحدة فإنها لم تلق نجاحاً في بادئ الأمر حيث كانت في أغلبها جهود غير رسمية قام بها إما أفراد كمشروع فاير سنة ١٨٩٠ أو المؤسسات مثل مشروع معهد القانون الدولي في كامبردج سنة ١٨٩٥ ومشروع اتفاقية المعهد الأميركي للقانون الدولي سنة ١٩٢٥ وقد حاولت عصبة الأمم تقنين قواعد القانون الدولي الدبلوماسي في ظل محاولة تقنينها لقواعد القانون الدولي ولكن لم تنجح جهودها في هذا الصدد^(٤).

إلى أن تأسست الأمم المتحدة التي قررت لجنة القانون الدولي التابعة لها إدراج موضوع العلاقات الدبلوماسية في جدول أعمالها، وفي سنة ١٩٥٩ طلبت الجمعية العامة من الأمين العام بموجب قرارها رقم (١٤٥٠)^(٥) الصادر في جلستها الرابعة عشرة، الدعوة لعقد مؤتمر في فيينا بتاريخ لا يتجاوز ربيع ١٩٦١، وقد عقد المؤتمر وتم إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالإجماع والبروتوكولين الملحقين بها حيث يتعلق الأول باكتساب الجنسية والثاني بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية في تسوية المنازعات الناتجة عن تطبيق الاتفاقية^(٦). ومما تجدر الإشارة إليه إلى أن العراق هو أحد أطراف هذه الاتفاقية^(٧)، وقد وصل عدد الدول الأطراف فيها إلى (١٨٧) دولة حين إعداد هذا البحث^(٨).

(١) فقد ظهرت الدبلوماسية العلنية لعدة أسباب منها المطالب التي قدمها الرئيس الأميركي ولسن في برنامجه للسلام الدولي الدائم بالأخذ بالدبلوماسية العلنية والذي انعكس فيما بعد على عهد عصبة الأمم في المادة (١٨) منه وميثاق الأمم المتحدة كذلك في المادة (١٠٢) بضرورة تسجيل المعاهدات. راجع: د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٩٤-٦٩٥.

(٢) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ١٣٠.

(٣) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٧٠.

(٤) حيث شكلت الجمعية العامة لعصبة الأمم لجنة من الخبراء وضعت جدول بالمواضيع المهمة التي بحاجة إلى تقنين بضمها الحقوق والامتيازات الدبلوماسية إلا أن الجمعية غصّت النظر عن المواضيع المتعلقة بالقانون الدبلوماسي بحجة عدم أهمية الموضوع وصعوبة الوصول إلى اتفاق بشأنه. راجع: د. عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٦، ص ٣٥-٣٦.

(٥) القرار منشور على الموقع الإلكتروني لوثائق الأمم المتحدة التالي والذي تم زيارته في ٢٠١٠/٣/٧

<http://daccess-dds-ny.un.org>

(٦) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٣٦.

(٧) قد وقع العراق على الاتفاقية المذكورة والبروتوكولين الاختياريين الملحقين بها في ٢٠/شباط/١٩٦٢ وأصبح طرفاً فيها في ١٥/تشرين الأول/١٩٦٣، بموجب القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٢ والمنشور في العدد (٦٦٧) من جريدة الوقائع العراقية الصادرة بتاريخ ١٩٦٢/٧/٤. وكان العراق ضمن الدول التي شاركت في المؤتمر الخاص بإعداد الاتفاقية المذكورة حيث ترأس الوفد العراقي في حينها سعادة السفير د. مصطفى كامل ياسين.

(8) United Nations, Treaty Series, Vol. 500, p. 95.

المبحث الثاني

نشأة العلاقات القنصلية وتقنينها

إنَّ المؤسسات القنصلية من الناحية التاريخية هي أقدم بكثير من البعثات الدبلوماسية الدائمة وهي تتميز بتاريخها الطويل وممارستها مهام عدة سياسية ودبلوماسية وتجارية وقضائية وبحرية والتي تركت أثراً لا تمحى على النظام القنصلي^(١). حيث إن المؤسسة القنصلية في الوقت الحاضر قد تولدت عن مجموعة من التقاليد والعادات المتعلقة بالمسائل القضائية والتجارية والسياسية وحتى في مجال الوظائف المتعلقة بالتمثيل واختلقت أهميتها في أوقات وأماكن كثيرة^(٢). وبالتالي فمن الصعوبة تحديد تاريخ نشأة العلاقات القنصلية بشكل دقيق^(٣). ولتوضيح تاريخ النظام القنصلي بشكل جلي فسوف نتناوله من خلال تقسيمه على ثلاثة مراحل، فالمرحلة الأولى تمثلت بكون القنصل هو القاضي المنتخب، أما المرحلة الثانية فظهر فيها القنصل كونه ممثلاً لدولته، والثالثة هي مرحلة تضيق الاختصاص القنصلي، حيث كانت أولى الصور للنظام القنصلي قد ظهرت في عهد الإغريق القدماء فيما بين القرنين السادس والسابع قبل الميلاد وتمثلت صورته في قيام الأجانب المقيمين في المدن اليونانية بتعيين حُماة لهم^(٤). وعرف كذلك اليونانيون إلى جانب نظام «البعثات الدبلوماسية غير المقيمة Ad hoc Diplomacy»، نظام يدعى (نظام حماية الأجانب)^(٥)، ويعدّ هذا النظام هو الأساس التاريخي للنظام القنصلي المعاصر^(٦). حيث إنَّ الدول قديماً مارست العلاقات القنصلية إلى جنب العلاقات الدبلوماسية التي كانت موقّعة في حينها قبل قرون من اعتماد الدبلوماسية الدائمة حيث نشأت العلاقات القنصلية كنتيجة لمتطلبات التجارة الدولية وتطوّرت مع تطوّرها^(٧).

حيث كانت هناك فئة تسمى (Prostates) يختارهم المقيمون الأجانب في اليونان القديمة كوسيط عنهم في العلاقات السياسية والقانونية بين المهاجرين الأجانب والحكومة المحلية أما الفئة الأخرى تدعى (Proxeni) والتي ظهرت خلال الألفية الأولى قبل الميلاد في المدن اليونانية القديمة وقد انصب اهتمام هذه الفئة من القناصل على المسائل السياسية أكثر من التجارية، وقد كانوا ينتخبون من قبل المقيمين ومواطني الدولة المستقبلية ويقدم هؤلاء مختلف الخدمات لمواطني الدولة التي يمثلونها كالحماية وضمان وتأمين قروضهم وقد يستدعون للمساعدة في المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات أو

(1). Lee, Luke T., Consular law and practice, Stevens and Sons, 1961, p. 3.

(2) Halvard Leira & Iver B. Neumann, Consular Affairs: An Historical Overview, This lecture was presented at The 47th annual ISA convention, San Diego, Ca, March 2006, p3.

(3) Ibid., p. 2.

(٤) د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ٢٨٢.

(٥) د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة (دراسة مقارنة)، دار العويدات للنشر والطباعة، بيروت، ٢٠٠١، ص ٢٩.

6.Luke. Lee, Consular Law and Practice, 1961, op. cit., p. 4.

(٧) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣٩.

التحكيم في المنازعات التي تنشأ بين حكوماتهم والحكومات الممثلين فيها^(١). أما الرومان فقد ظهر لديهم نظام مشابه لنظام الـ (Proxini)، وهو نظام بريطور الأجانب (Praetor Peregrinus) والذين كان دورهم يتعلق بتطبيق قانون الشعوب بين الأجانب لفض المنازعات بينهم من جهة وبين المواطنين الرومان من جهة أخرى^(٢).

أما المرحلة الثانية لتطور النظام القنصلي فتمثلت بتحوّل النظام القنصلي إلى نظام حكومي تتعهد الدولة بإدارته وفي الوقت ذاته تضيف عليه الطابع الرسمي فظهر القنصل الممثل لدولته (State Representative)^(٣)، حيث لم يكن تعيين القناصل يتم من قبل الدولة (كما مر سابقاً في مرحلة القنصل المنتخب) ومن ثم لم يكتسبوا صفة الموظفين الرسميين، فلم تمنح إنكلترا قنصلها هذه الصفة إلا في سنة ١٦٤٩^(٤). ويعزى ذلك إلى تضاعف القوى الإنتاجية في عدد كبير من المدن فضلاً عن الاكتشافات الجغرافية التي كان لها أثر واضح في اتساع التجارة الدولية^(٥) وما عمّ أوروبا من نهضة فكرية وأدبية، لذلك وجدت هذه الدول أن المؤسسة القنصلية هي الوحيدة المؤهلة لحماية تجارتها الخارجية ورعايتها في عصر تميّز بكثرة الحروب وتزايد التنافس التجاري وما رافقها من زيادة في أعمال القرصنة التي هدّدت مصالح التجار من رعاياها في الأسواق الأجنبية، وأمام هذا الواقع كان لا بد من اللجوء إلى المؤسسات القنصلية وتعزيز دورها للقيام بالمهام المطلوبة منها في حماية التجارة الدولية^(٦).

ولجأت الدول في تلك المدة إلى إيجاد وسيلة إضافية تسهم في حماية مصالح رعاياها فلجأت بعض الدول إلى عقد معاهدات ثنائية لتحقيق هذه الغاية، لكن لم يجد ذلك نفعاً لأسباب عدة على رأسها عدم انتشار البعثات الدبلوماسية الدائمة في حينها لكي تشرف على حسن تنفيذ تلك الاتفاقيات وترعى مصالح تلك الدول، فبذلك تحوّل القنصل القاضي «المنتخب» إلى قنصل ممثل لدولته مفوض منها^(٧)، يمارس إلى جانب مهامه القنصلية مهام دبلوماسية يتمتع تبعاً لذلك بالحصانات والامتيازات التي تقتضيها هذه المهام^(٨).

وقد مارس القناصل في هذه الحقبة (في عصر النهضة) بعض المهام الدبلوماسية من خلال تسليمهم للرسائل السياسية من دولهم إلى الدولة المضيفة ويرفعون التقارير السياسية المتعلقة بساحة عملهم إلى دولهم^(٩). ومارسوا كذلك مهام تتعلق بالتمثيل السياسي مع قيامهم بالاتصال بالدولة بشكل مباشر أو كبدل في حالة غياب التمثيل الدبلوماسي، حيث أصبح القناصل يمارسون

(1) Luke Lee, Consular Law and Practice, 1961, op. Cit., p. 4.

(٢) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٩٦.

(٣) حيث عينت بريطانيا أول قنصل رسمي لها في الدنمارك والنرويج وهو السير جون بول (John Paul) في سنة ١٦٧١. راجع: Halvard Leira & Iver B. Neumann, Op. cit., p. 12.

(٤) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٥١.

(٥) د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

(٦) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ص ٥٢-٥٣.

(٧) د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ٢٨٧.

(٨) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٧٦٤.

(٩) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٥٤.

مهام التمثيل في اللقاءات السياسية والاقتصادية ووظائف التمثيل ولا سيما في الدول التي لا تقيم معها دولة القنصل علاقات دبلوماسية أو في الأقاليم غير مكتملة السيادة^(١)، وكمثال على ذلك قيام قناصل كل من جنوة والبندقية برفع تقارير سياسية دورية إلى مجلس الشيوخ في بلادهم، وإناطة مهام بعثة البندقية الدبلوماسية في لندن إلى قنصلها هناك عندما تم استدعاء رئيس البعثة سنة ١٤٥٣ إلى البندقية^(٢).

ومع بروز مبدأ السيادة والاستقلال وانتشار الدبلوماسية الدائمة تقلصت صلاحيات القناصل ولا سيما في المسائل السياسية والقضائية^(٣).

وبذلك نكون قد دخلنا بما يمكن وصفه بالمرحلة الثالثة لتطور النظام القنصلي حيث إنَّ القناصل في تلك المدة كانوا (يعانون من النمو المتتابع للتمثيل الدبلوماسي)^(٤)، فبعد أن كان الاختصاص القضائي للقناصل قائماً لمدة طويلة في بعض بلدان أوروبا الشرقية وفي آسيا وإفريقيا نتيجة لنظام الامتيازات الأجنبية «Capitulations»^(٥) التي كانت سائدة في تلك الفترة^(٦).

حيث يشير د. عدنان البكري إلى أنَّ منح الامتيازات المذكورة قد أدى إلى نخر جسد الدولة العثمانية من الداخل وكان أحد الأسباب الرئيسية في سقوطها^(٧)، وبالتالي فقد أصبح هذا النظام يتعارض مع مبدأ السيادة الإقليمية الذي برز في تلك المدة فضلاً عن انحسار نظرية شخصية القوانين التي قام عليها عمل القنصل القاضي، حيث تخلصت الدول تبعاً من هذا النظام، وما إن شارف القرن السابع عشر على نهايته حتى أصبحت أغلب الدول الأوروبية قد تبادلت العلاقات الدبلوماسية فيما بينها^(٨).

وعليه، احتلت البعثات الدبلوماسية الدائمة المكانة المتميزة وسيطرت على الصلاحيات الدبلوماسية التي كانت تمارسها البعثات القنصلية، مع خسارة القناصل الصلاحيات القضائية والدبلوماسية لكن بقيت صلاحياتهم المتعلقة بالمسائل التجارية والملاحية ورعاية مصالح مواطنيهم ودولهم التجارية^(٩).

(1) Halvard Leira & Iver B. Neumann, Op. cit., p. 12.

(٢) د. عاصم جابر، ص ٥٤ نقلاً عن:

A British Digest of international law Compiled Principally From the archives of the foreign office, phase. 1, Volume. 8, London, 1965, pp 6-7.

(٣) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٧٦٤.

(4) Halvard Leira & Iver B. Neumann, Op. cit. p. 14.

(٥) ويترجم د. جمال بركات هذا المصطلح بأنه يعني (الإستسلام بشروط). راجع: د. جمال بركات، قاموس المصطلحات الدبلوماسية، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٥.

(٦) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٧٦٥. حيث إن سلطة القناصل قد توسعت من خلال معاهدات الامتيازات التي تسمى (Capitulations) بين الدول المسيحية وملوك المسلمين مابين فرنسا والدولة العثمانية سنة ١٥٣٥م حيث منحت هذه الاتفاقيات سلطة قضائية ومدنية وجنائية للدول الأوروبية على مواطنيهم المقيمين في الدولة العثمانية ولم تتخلص الدول العربية من هذا النظام إلا بعد انفصالها عن الدولة العثمانية وقد كان آخر الدول العربية التي تخلصت من هذا النظام هي المغرب في سنة ١٩٥٦ ومسقط سنة ١٩٥٨. راجع:

Luke. Lee., op. cit., p. 5.

(٧) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٩٧.

(٨) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٥٥-٥٦.

(٩) د. عاصم جابر، المصدر نفسه، ص ٥٦.

حيث إن تطور التمثيل الدبلوماسي الدائم خلال القرنين السابع والثامن عشر بعد استقراره في القرن السادس عشر أدى إلى تراجع في دور المؤسسات القنصلية، لكن على الرغم من ذلك فقد صدرت مجموعة من القوانين الوطنية المنظمة لعمل القناصل في دول عدة، كالتنظيم الهولندي للقناصل في ١٧٦٨ وقانون الخدمة القنصلية في سنة ١٧٩٢ والقانون البريطاني القنصلي لسنة ١٨٢٥^(١)، والتي تحمل في طياتها وجود اهتمام ولو بشكل أقل بالمؤسسة القنصلية.

لكن هذا الركود لم يدم طويلاً، ففي القرن التاسع عشر انتعشت العلاقات القنصلية من جديد وزادت أهميتها مع انتشار البعثات الدبلوماسية نتيجة قيام الثورة الصناعية وما رافقها من ازدهار في التجارة الدولية، لكن على الرغم من ذلك فإن المجتمع الدولي قد صنف القناصل في مستوى أدنى من الدبلوماسيين على أساس أن أعمالهم تتعلق بحماية مصالح الأفراد في حين أن العمل الدبلوماسي يتعلق بتمثيل الدولة ورعاية مصالحها^(٢). وقد وصل الأمر إلى حد فرض زي خاص للدبلوماسيين وآخر للقناصل في بعض الدول^(٣).

بعد ذلك وفي القرن ذاته اتجه العمل الدولي لتقنين القواعد القنصلية التي كانت في غالبيتها عرفية في ذلك الوقت^(٤)، وتمثل ذلك في محاولات بعض الفقهاء الدوليين بإعداد مشروع فيلد «David Dudley Field» وفيوري ١٨٨٩ - ١٨٩٠ «Pasquale Fiorie» ومحاولات معهد القانون الدولي خلال دورته المنعقدة في لوزان سنة ١٨٨٨ وهامبورغ سنة ١٨٩١ وجنيف سنة ١٨٩٢ والبنديقية سنة ١٨٩٦ بدراسة الوضع القانوني للقناصل، إلى أن توصل المعهد المذكور في سنة ١٨٩٦ بوضع مشروع مؤلف من (٢١) مادة تناولت حصانات القناصل^(٥).

أما في ظل عصبية الأمم فقد شكلت جمعيتها العامة لجنة من الخبراء للقيام بتقنين قواعد القانون الدولي، وقد اقترحت هذه اللجنة إضافة موضوع الوضع القانوني للقناصل ووظائفهم «Legal Position and Functions of Consuls»، إلا أن الجمعية المذكورة قرّرت إرجاء بحث هذا الموضوع^(٦)، لكن على الرغم من ذلك كان هنالك عدد من الاتفاقيات القنصلية الثنائية سعيًا من تلك الدول لتنظيم العمل القنصلي ولو بشكل ثنائي^(٧).

(1) Luke. Lee, Consular Law and Practice, 1961, op. cit., p. 5.

(2) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٧٦٥.

(3) حيث فرض في بريطانيا على القناصل إرتداء ملابس رسمية مطرزة بالفضة في حين كان الدبلوماسيون يرتدون ملابس مطرزة بالذهب. راجع: المصدر ذاته، نفس الصفحة.

(4) حيث كانت أول معاهدة قنصلية ثنائية نظمت الشؤون القنصلية بين فرنسا وإسبانيا وهي إتفاقية باردو (Convention of Pardo) في سنة ١٧٦٩. راجع: Halvard Leira & Iver B. Neumann, Op. cit. p14.

(5) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ص ٦٢ - ٦٣.

(6) المصدر ذاته، نفس الصفحة.

(7) حيث وقعت فرنسا معاهدات قنصلية ثنائية مع الولايات المتحدة في ٢٣/شباط/١٨٥٣ وإسبانيا في ٢٧/كانون الثاني/١٨٦٢، ووقعت ألمانيا معاهدات قنصلية مع إسبانيا في ١٢/كانون الثاني/١٨٧٢ وإيطاليا في ١٨/أيار/١٨٧٥.

راجع: د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٦١.

وقد كانت أشهر المحاولات لتقنين القانون القنصلي في النصف الأول من القرن العشرين ما أنتج عن المؤتمر السادس للدول الأميركية الذي انعقد في هافانا سنة ١٩٢٨^(١).

لكن في ظل منظمة الأمم المتحدة فقد أخذ موضوع تقنين القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية أهمية من قبل المنظمة، فقد دعت الجمعية العامة في قرارها رقم (١٦٨٥) في دورتها السادسة عشرة في سنة ١٩٦١ بتوصيتها في الفقرة (٣) من القرار المذكور إلى (عقد مؤتمر دولي للمفوضين للنظر في مسألة العلاقات القنصلية وصياغة أعماله في اتفاقية دولية) وطلبت من الأمين العام الدعوة إلى عقد المؤتمر المذكور في فيينا في مطلع آذار ١٩٦٣. وبالفعل تم إبرام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في ٢٤/نيسان/١٩٦٣ ودخلت حيز التنفيذ في ١٩/آذار/١٩٦٧ بموجب المادة (٧٧) منها^(٢)، وصدر إلى جانب هذه الاتفاقية بروتوكولان اختياريان تعلق الأول باكتساب الجنسية والآخر بحل المنازعات. وإن العراق هو أحد أطراف هذه الاتفاقية، إذ وصل عدد أطرافها إلى (١٧٣) دولة لحين كتابة هذه السطور^(٣).

(١) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٩٩.

(2) UN. Doc., Treaty Series, Vol. 596, p. 261.

(3) UN. Doc., Treaty Series, Vol. 596, op. cit, p. 469.

وقد انضم العراق إلى الاتفاقية المذكورة والبروتوكلين الملحقين بها في ١٤/كانون الثاني/١٩٧٠ بموجب القانون المنشور في جريدة الوقائع العراقية بعدد ١٦٨٨ في ٢/٢/١٩٦٩.

المبحث الثالث

مفهوم الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وما يشته بهما من مفاهيم

سنعالج موضوع هذا المبحث من خلال تقسيمه على ثلاثة مطالب نوضح في الأول مفهوم الوظيفة الدبلوماسية ونحدد في الثاني مفهوم الوظيفة القنصلية ونشرح في الثالث ما يشته بهما بالوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من مفاهيم.

المطلب الأول

مفهوم الوظيفة الدبلوماسية

إنّ تحديد مفهوم الوظيفة الدبلوماسية يأخذنا إلى ضرورة تحديد مفهوم الدبلوماسية (Diplomacy)^(١) لغةً واصطلاحاً. فمن الناحية اللغوية، فإن كلمة دبلوماسية هي كلمة يونانية قديمة^(٢)، مشتقة من كلمة (Diploma) وهي تعني الوثيقة المطوية وكانت تطلق على جزء من الوثائق الرسمية التي كانت تصدر عن رؤساء المدن اليونانية القديمة حيث تمنح إلى أشخاص ترتب لهم امتيازات خاصة^(٣). وقد أصبح هذا اللفظ يطلق على الأوراق والوثائق الرسمية أو التي تتضمن نص الاتفاقيات، وشاع استخدام كلمة الدبلوماسية بمعناها الحديث في أواخر القرن السابع عشر عقب توقيع معاهدة وستفاليا^(٤).

أما في اللغة العربية فلا توجد ترجمة حرفية مناسبة لكلمة الدبلوماسية^(٥). فقد استخدم العرب كلمتين للتعبير عن النشاط الدبلوماسي الأولى هي كلمة (كتاب) والتي استعملت للتعبير عن الوثيقة التي يتبادلها أصحاب السلطة فيما بينهم والتي تمنح صاحبها مزايا خاصة، أما الثانية فهي كلمة

(١) أعطى قاموس أكسفورد (Oxford) عدة تعاريف لمصطلح الدبلوماسية (Diplomacy) بأنه (١. إدارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات ٢. الأسلوب الذي يتم فيه تقييم وإدارة العلاقات من خلال السفراء والمبعوثين ٣. أسلوب أو فن الدبلوماسي). راجع: G. T. Onions, The Shorter Oxford English Dictionary, on Historical principles, Volume 1, 1959, p. 514.

(٢) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٢٥.

(٣) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ١١.

(٤) د. سموحي فوق العادة، المصدر السابق، ص ١.

(٥) وقد عرفت في المعجم الوسيط، بأنها (فرع من السياسة يختص بالعلاقات بين الدول) و (لباقة ومهارة في تسيير الأعمال مع الأطراف التي يتم التعامل معها سواء على مستوى علاقات فردية أو على مستوى علاقات جماعية وتجارية... إلخ).

راجع:

د. صلاح الدين الهواري وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٥١٧.

(سفارة) التي كانت ترادف كلمة (رسالة)، وإن غلب المدلول الديني على استعمال كلمة رسول، ومعنى الوساطة والإصلاح في استعمال كلمة سفير^(١).

أما عن تحديد المفهوم الإصطلاحي للدبلوماسية، فإن هنالك تعاريف كثيرة للدبلوماسية ومن الصعب جمعها في تعريف واحد، حيث عرفت الدبلوماسية بأنها (ممارسة الذكاء والبراعة في إدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة، والتي قد تمتد أحياناً إلى العلاقات مع الدول غير كاملة السيادة، وباختصار أشد، هي أسلوب التعامل بين الدول على وفق الأساليب السلمية)^(٢). ويشير الدكتور فاضل محمد زكي إلى أن المختصين يعرفون الدبلوماسية بأنها (عملية إدارة وتنظيم العلاقات الدولية عن طريق المفاوضة. وهي طريقة تسوية وتنظيم هذه العلاقات بواسطة السفراء والمبعوثين كما أنها المهمة الملقاة على عاتق الدبلوماسي أو قل إنه فنه)^(٣). ومن الكتاب من عرف الدبلوماسية بشكل مطول أمثال د. سموحي فوق العادة بوصفها (مجموعة من القواعد والأعراف الدولية والإجراءات والمراسم والشكليات التي تهتم بتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي أي الدول والمنظمات الدولية والممثلين الدبلوماسيين، مع بيان مدى حقوقهم وواجباتهم وامتيازاتهم وشروط ممارستها مهامهم الرسمية والأصول التي يترتب عليها لتطبيق أحكام القانون الدولي ومبادئه، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة كما هي، وفن إجراء المفاوضات السياسية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية وعقد الاتفاقيات والمعاهدات)^(٤) وبالإمكان تثبيت ملحوظة على التعريف المذكور بخصوص وصفه للممثلين الدبلوماسيين بأنهم أحد أشخاص القانون الدولي وهو توجه يجانب الصواب حيث إن أشخاص القانون الدولي كما هو معروف هم الدول والمنظمات الدولية والفرد إلى حد ما لكونه مخاطباً ببعض قواعد القانون الدولي العام.

وهناك من يركز في تعريفه للدبلوماسية على الجانب السياسي فيها كالدكتور عدنان البكري من خلال وصفه لها بأنها (عملية سياسية تستخدمها الدولة في تنفيذ سياستها الخارجية في تعاملها مع غيرها من الدول وباقي أشخاص القانون الدولي، وإدارة علاقاتها الرسمية مع بعضها البعض ضمن النظام الدولي)^(٥)، ونعتقد أنّ التركيز على أن الدبلوماسية عملية سياسية بشكل كامل فإنه اتجاه لا يخلو من الانتقاد، فإن الدبلوماسية وإن كانت تقوم في جانب منها على أسس سياسية لكن لا يمكن غض النظر عن الطبيعة القانونية للدبلوماسية وخير دليل على ذلك هو توجه الأمم المتحدة إلى تقنين قواعد العمل الدبلوماسي لضرورات إنهاء المنازعات التي ظهرت بين الدول بسبب عدم تقنين تلك القواعد وتأثيرها بالتالي بالاتجاهات السياسية، فلا غنى عن الطابع القانوني الذي ينظم

(١) د. صبحي المحمصاني، القانون والعلاقات الدولية في الإسلام، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، ١٩٨٢، ص ١٢٧.
(2) Lord Gore-Booth and Desmond Pakenham, Satow's Guide to Diplomatic Practice, 5th edition, longman, New york, 1979, p. 3.

(٣) ويعرفها كذلك د. فاضل محمد زكي بأنها (علم وفن تنظيم إدارة العلاقات الدولية التي يمارسها المبعوثون والممثلون الدبلوماسيون من خلال المفاوضات). راجع: د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ص ٢٦-٢٧.

(٤) وقد قال عنها (جون فوستر دالاس) وزير خارجية أميركا الأسبق (إنها خط الدفاع الأول ضد أي خطر خارجي. ولذلك فإن الدبلوماسيين يستحقون شكر وتقدير حكومات بلادهم وشعوبها نظراً للمهام التي يقومون بها غالباً في ظروف صعبة)، راجع: د. سموحي فوق العادة، المصدر السابق، ص ص ٣-٤.

(٥) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٤٢.

العمل الدبلوماسي والذي يضع قواعد لا يمكن تجاوزها إذ نجد الدبلوماسي يمارس عمله على الطريق الذي وضعته القواعد القانونية المنظمة للعمل الدبلوماسي (القانون الدولي الدبلوماسي) وفي مقدماتها الإتفاقيات الدولية المنظمة لذلك العمل، حيث إن التعريف المذكور قد ذهب إلى التركيز على الغاية من الدبلوماسية وليس على الأسلوب وهو ما يشترط به أن يكون قانونياً.

وبالتالي يمكن استنتاج تعريف الوظيفة الدبلوماسية من خلال ما ذهب إليه عدد من الكتاب في تعريف (الدبلوماسية) بوصفها هي (الوظيفة الدبلوماسية) ذاتها من خلال الربط بين تعريف (الدبلوماسية) وبين الأشخاص الذين يمارسونها وهم أعضاء السلك الدبلوماسي حيث عرفت الأخيرة بأنها (الوظيفة التي يؤديها الدبلوماسي حين يقوم بتمثيل دولته في الخارج أو خلال مفاوضات تجريها دولته مع غيرها من الدول)^(١). وعرفها د. علي حسين الشامي بأنها (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)^(٢) وهذا التعريف ركز بشكل جلي على الجانب الوظيفي في الدبلوماسية. ومما تجدر الإشارة إليه أن بعض الجامعات في أوروبا وأمريكا أخذت تدرس موضوع الدبلوماسية تحت عنوان (الوظيفة الدبلوماسية)^(٣) مؤيدة بذلك الاتجاه الذي يميل إلى أن الدبلوماسية هي ذاتها الوظيفة الدبلوماسية.

وفي هذا السياق لا بد لنا أن نحدد مفهوم الدبلوماسي (Diplomat)^(٤) وهو التعبير الذي يطلق على الشخص الذي يمارس الدبلوماسية كمهنة رسمية، سواء كان بصفة دائمة بحكم مركزه أم وظيفته، أم بصفة مؤقتة بحكم تكليفه بمهمة خاصة مما يدخل في نطاق الأعمال الدبلوماسية^(٥). ويُعرف الدبلوماسيون بأنهم (كل الموظفين العموميين الذين يعملون في الشؤون الدبلوماسية، سواء كانت الخدمة في داخل البلد أو في الخارج في السفارات أو البعثات الدبلوماسية الأخرى، متمثلين بوزير الخارجية والدبلوماسيين، والذي تعدّ وظيفته مسؤولية متمثلة بإدارة علاقات بلده مع الدول الأخرى)^(٦).

أما د. محمد المجذوب فيذهب إلى أن الوظيفة الدبلوماسية تقوم على ركنين أساسيين الأول يتمثل بالصفة الدولية التي تعني أن الوظيفة الدبلوماسية أمر مهم لإقامة العلاقات بين أشخاص القانون

(١) منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص ١٣.

(٢) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٣٧.

(3) Lord Gore-Booth and Desmond Pakenham, Op. cit., p. 3.

(٤) وعرف القاموس المحيط الدبلوماسي: بأنه (الرجل الذي يعمل في السلك الدبلوماسي، وهو عبارة عن مجموعة من الموظفين الذين يمثلون دولة لدى دولة أخرى). راجع: د. صلاح الدين الهواري، المصدر السابق، ص ٥١٧. وعرف قاموس أكسفورد (Oxford) الدبلوماسي (diplomat) أو (Diplomatist) بأنه (أي شخص مرتبط بالدبلوماسية أو خبير فيها). راجع: G. T. Onions, op. cit., p. 514.

ويقول غيزو (Guizot) في مذكراته: «إن دبلوماسي المهنة يشكلون في المجتمع الأوروبي، مجتمعاً قائماً بذاته (منفصلاً) له مبادئه ومثله واضواؤه ورغباته الخاصة، ويحافظ على وحدة دائمة وهادئة، في وسط النزاعات واختلافات الدول التي يمثلها». راجع: د. علي حسين الشامي ص ٥٢ نقلاً عن: Memoires pour server al histoire de mon temps, 1874, ch, x III, t, II, p. 266.

(٥) د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٤.

(6) Lord Gore-Booth and Desmond Pakenham, op. cit., p. 7.

الدولي وعدّه القواعد التي تحكم الوظيفة الدبلوماسية جزءاً من هذا القانون، أما الركن الآخر فهو الطابع السلمي والذي يعني إن الوظيفة الدبلوماسية غايتها التوفيق بين مصالح أشخاص القانون الدولي العام بطريقة سلمية ومن ثمّ عرّفها بأنها (الطريقة التي يسلكها أشخاص القانون الدولي العام لتسهيل قيام علاقات ودية وسلمية بينهم) أو إنها (مجموعة الأشخاص القائمين بالوظيفة الدبلوماسية أو إنها المهمة الدبلوماسية ذاتها)^(١)، وهو مانراه يحدد وبشكل دقيق العناصر الأساسية التي تقوم عليها الدبلوماسية من حيث قيامها على ركنين أساسيين هما الطابع الدولي والطابع السلمي.

وبالنسبة لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ لم تعط تعريفاً محدداً للوظيفة الدبلوماسية، على الرغم من ذكرها لأهم الوظائف الدبلوماسية في المادة الثالثة منها، مكتفية بتعريف موظفي البعثة في الفقرة (ج) من المادة الأولى التي نصت على (يقصد بتعبير «موظفو البعثة» الموظفون الدبلوماسيون والموظفون الإداريون والفنيون ومستخدمو البعثة) وعرفت في الفقرة (د) من المادة نفسها الموظفين الدبلوماسيين هم (موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية). وعرفت الفقرة (هـ) من المادة ذاتها المبعوث الدبلوماسي بأنه (رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين) وبالتالي لم تعرّف الوظيفة الدبلوماسية أو الموظف الدبلوماسي بشكل صريح مكتفية بالإشارة إليه في هذه المادة وفي مواد أخرى. أما قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨^(٢) فقد جاء كذلك خالياً من تعريف للوظيفة الدبلوماسية مكتفياً بالإشارة إلى تعريف السلك الدبلوماسي في البند (سادساً) من المادة (٣) من القانون بأنه (مجموعة الوظائف المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (٣) من هذا القانون)^(٣).

ومن خلال استقرار التعاريف المذكورة أعلاه وما تناوله الفقهاء بهذا الصدد فيمكن تعريف الوظيفة الدبلوماسية بأنها الأداة التي يلجأ إليها أشخاص القانون الدولي العام في إدارة علاقاتهم الدبلوماسية فيما بينهم بأسلوب يؤدي إلى توطيدها خدمة لمصالحهم المشتركة، ووسيلتهم الرئيسية في ذلك تتمثل بموظفيهم الدبلوماسيين.

(١) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٨٧-٦٨٨.

(٢) نشر هذا القانون في جريدة الوقائع العراقية بعددها رقم (٤٠٩٧) الصادر في ٢٠٠٨/١١/١٧.

(٣) وهذه الدرجات هي (سفير، وزير مفوض، مستشار، سكرتير أول، سكرتير ثان، سكرتير ثالث، ملحق) والتي سيتم توضيحها بشكل أوسع في الفصل الأول من هذا البحث.

المطلب الثاني

مفهوم الوظيفة القنصلية

إن الوظيفة القنصلية لم تعرّف بشكل محدد، وللوصول إلى غايتنا في تحديد مفهوم الوظيفة القنصلية، سوف نتناول في البدء مفهوم القنصل والذي يحمل معنيين، أحدهما واسع حيث أطلقت كلمة قنصل على كل موظف قنصلي مهما كانت درجته، ففي الولايات المتحدة يستعمل تعبير قنصل للإشارة إلى كل شخص مخول من قبل حكومة الولايات المتحدة لممارسة المهام القنصلية سواء أكان قنصلاً عاماً أم قنصلاً أم نائب قنصل، أما المفهوم الضيق فإنه يدل على درجة معينة تقع بين نائب القنصل والقنصل العام^(١). وبالتالي ومن خلال الانطلاق من المفهوم الواسع للقنصل سوف نسعى للوصول إلى معنى الوظيفة القنصلية، فلم نجد من خلال المصادر التي تم الاطلاع عليها أحد من الباحثين في هذا الموضوع يعطي تعريفاً للوظيفة القنصلية بشكل محدد ومباشر. وإن أية محاولة لتحديد مفهوم مصطلح القنصل (Consul) تواجه مشكلتين، الأولى تاريخية فقد حمل هذا المصطلح عبر التاريخ معان عدة، فضلاً عن أن ممارسات الدول قد حالت من دون وضع تعريف رسمي ومحدد للقنصل^(٢).

وقد عرّف قاموس Websters مصطلح القنصلي أو القنصلية (Consular) بأنه ما يقوم من خلاله القنصل بالإشراف القنصلي أو يقصد بها الأوراق التي تقدم للمراقب القنصلي وتأشيرة الدخول، أما الوكيل القنصلي (Consular Agent) فقد عرفه القاموس المذكور بأنه (الموظف الذي يتولى المهام القنصلية في المكان الذي لا ترعاه البعثة القنصلية بشكل كامل)^(٣). وعرف القنصل بأنه (موظف تنتدبه دولته للإقامة في دولة أخرى من أجل حماية ورعاية مصالحها المختلفة ومصالح رعاياها ضمن نطاق جغرافي تحدده لها)^(٤). أما قاموس Oxford فعرف (القنصل Consul) بأنه (أي وكيل مخول من دولة ذات سيادة للإقامة في مدينة أجنبية أو ميناء لحماية مصالح تلك الدولة ورعاية حقوقها وامتيازاتها التجارية)، وعرف (القنصلية Consulate) بأنها (مقر القنصل أو مكتبه أو موضعه)^(٥). أما في اللغة العربية فالقنصل معناه (الرجل القصير) والقنصلية هي (مقام القنصل)^(٦). أما عن الاتفاقيات القنصلية التي سبقت سنة ١٩٥٠ فلم تكن تعرف (القنصل) بل اكتفت بذكر الدرجات القنصلية، ولكن الاتفاقيات التي أبرمت عقب المدة المذكورة أعطى العديد منها تعريفاً للقنصل منها الاتفاقية الأميركية - الإيرلندية لسنة ١٩٥٠ والتي عرفت الموظف القنصلي في الفقرة (٦) من المادة (٢) منها بأنه (أي شخص يمنح براءة قنصلية أو مؤقتة أو

(١) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٢٥٦ نقلاً عن:

Hyde, C.C: (International law), Volume .2, Second edition, Little Brown, 1951, p. 1312.

(2) Luke. Lee, op. cit., p. P. 3.

(3) Philip Babcock Gove, Webster's third, New International Dictionary, Vol. 1, 1971. P. 490.

(٤) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٢٥٨.

(5) G. T. Onions, Op. cit., p. 379.

(٦) د. صلاح الدين الهواري وآخرون، المصدر السابق، ص ١٣٧١.

أي تخويل آخر لممارسة وظائفه المتعلقة بهذه الاتفاقية من خلال السلطات المختصة في الإقليم^(١) وكذلك نصوص مشابهة أخرى في عدد من الاتفاقيات القنصلية كالاتفاقية القنصلية بين المملكة المتحدة والنرويج لسنة ١٩٥١، والولايات المتحدة والمملكة المتحدة في السنة ذاتها، والاتفاقية القنصلية بين المملكة المتحدة وإيطاليا لسنة ١٩٥٤^(٢). وقد عُرِّفت الاتفاقية الأوروبية للوظائف القنصلية لسنة ١٩٦٧ الموظف القنصلي بأنه (أي شخص أنتدب من قبل الدولة المرسله وتم قبوله من الدولة المستقبلة لممارسة الوظائف القنصلية). وعرفه كذلك إتفاق العلاقات القنصلية بين اليابان وجمهورية الصين الشعبية المبرم في ٢٤/تشرين الأول/٢٠٠٨ بأنه (أي شخص، بضمينه رئيس البعثة القنصلية، مخول بأهلية ممارسة الوظائف القنصلية). ومما يشار إليه إلى أن الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية هي جزء لا يتجزأ من الوظيفة العامة وإن مقرات البعثة الدبلوماسية هي مرافق عامة من مرافق الدولة^(٣).

أما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ فجاءت خالية من تعريف محدد للوظيفة القنصلية على الرغم من تقديم مقترح مشترك من قبل كل من كندا وهولندا إلى لجنة القانون الدولي لوضع تعريف عام ومحدد للوظائف القنصلية في الاتفاقية، لكن رفض هذا المقترح بأغلبية ٤٢ صوتاً ضد ٢٦ صوتاً وامتناع ٨ دول عن التصويت^(٤).

واكتفت هذه الاتفاقية بتعريف عدد من المصطلحات في مادتها الأولى ومنها تعريف الموظف القنصلي (Consular Officer) في الفقرة (١/د) منها بأنه (أي شخص يكلف بهذه الصفة لممارسة أعمال قنصلية بما في ذلك رئيس البعثة القنصلية).

بناءً على ما جاء أعلاه، يمكن إعطاء تعريف مبسط عن الوظيفة القنصلية بأنها الوسيلة التي تباشر من خلالها الدول إدارة علاقاتها القنصلية مع غيرها من الدول، وتتمثل هذه الوسيلة بمجموع الأشخاص الذين يمارسون هذه المهمة أيًا كان اللقب الذي يطلق عليهم قنصل عام أو قنصل أو وكيل قنصلي أو قنصل فخري. وهذه الوظيفة لا تمارس إلا بين الدول.

(١) وسنوضح لاحقاً في الفصل الثاني من هذا البحث المقصود بالبراءة القنصلية.

(2) Luke. Lee, op. cit., p. 9.

(٣) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٨٥.

(4) UN. Doc., No. (A/CONF.25C).

المطلب الثالث

ما يشته به بالوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من مفاهيم

إن هنالك عدداً من المفاهيم قد تختلط في معناها لدى بعضهم حتى من المختصين في مجال العمل الدبلوماسي والقنصلي، فعلى الرغم من قدم مصطلح الدبلوماسية في اللغة الإنكليزية لكنه عانى من الاستخدام الخاطئ والخلط في المفهوم^(١). فهناك الكثير من المفاهيم التي تقترب في معناها من الدبلوماسية أو من مفهوم العمل القنصلي، وكل ذلك بسبب أن مجالات تلك المفاهيم تلتقي في ساحة عمل واحدة على المستوى الدولي، ومنها مفهوم السياسة الخارجية فإنه قد يستخدم كمرادف أو مثيل موازن للدبلوماسية، لكن السياسة الخارجية تصاغ من قبل الحكومة وليس من قبل الدبلوماسيين، فإن الحكومات تحتاج إلى إدارة لتقويم علاقاتها الدولية من خلال تطبيق صيغ مختلفة للضغط في مجال العلاقات الدولية^(٢). حيث يشير د. فاضل محمد زكي إلى أن الدبلوماسية والسياسة الخارجية متالزمان ومتكاملان، ولا تستطيع الدولة أن تتعامل مع غيرها من الدول من دونهما، فإن كانت السياسة الخارجية تشكل الخطة المرسومة لتوجيه العلاقات الخارجية للدول، فإن الدبلوماسية هي أداة تنفيذ هذه الخطة، حيث تقوم الدبلوماسية بالعمل على تحقيق السياسة الخارجية، وإن هذه المهمة تقع في الأوقات السلمية على عاتق المبعوثين الدبلوماسيين، أما في أوقات الحرب فإن الدولة تلجأ إلى وسائل القوة والتهديد لتحقيق أهدافها ومصالحها^(٣).

وعرف د. محمد السيد سليم السياسة الخارجية بأنها (برنامج العمل العلني الذي يختاره الممثلون الرسميون للوحدة الدولية من بين مجموعة البدائل البرامجية المتاحة من أجل تحقيق أهداف محددة في المحيط الخارجي) معداً السياسة الخارجية أنها سياسة وحدة دولية إزاء الوحدات الدولية الأخرى، وهذا ما يميز السياسة الخارجية عن العلاقات الدولية فالعلاقات الدولية تمثل (مجموع التفاعلات والفعل ورد الفعل مابين الوحدات الدولية وهي لا تتم إلا من خلال التفاعل بين وحدتين أو أكثر)^(٤). فإن تحديد مفهوم السياسة الخارجية يوجب دراستها بالأسلوب المقارن مع ما يختلف عنها والذي بدوره سيؤدي إلى شرح السياسة الخارجية في صيغة تجريبية إجمالاً تكون ملائمة وهادفة^(٥). إذ إن الدبلوماسية تعد جزءاً أساسياً من السياسة الخارجية وأداة لتنفيذها بقدر ما تكون أداة تحضير وإعداد لها في الوقت ذاته^(٦)، وهنالك من يذهب إلى أن الدبلوماسية هي إحدى الوسائل الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية، كغيرها من الوسائل العسكرية أو الاقتصادية^(٧). فإن أية سياسة خارجية حينما تخرج وراء حدود الدولة فإنها تلتقي بغيرها من السياسات الخارجية

(1) Lord Gore-Booth and Desmond Pakenham, op. cit., p. 3.

(2) Ibid. p. 3.

(٣) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٢٨.

(٤) د. محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، الطبعة الثانية، دار الجيل، بيروت، ٢٠٠١، ص ١٣.

(5) Walter Carlsnaes, Cooperation and Conflict, Vol. 15, No.1, 1980, p.p 3-20.

(٦) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٤٠.

(٧) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٣٩.

للدول الأخرى وهي تسعى إلى البحث عن إنجاز أهدافها وقيمتها^(١). فإن الخلط واضح في مفهوم الدبلوماسية عند بعضهم حيث يشير د. علي صادق أبو هيف إلى أن لفظ الدبلوماسية قد يستعمل كمرادف للسياسة الخارجية لدولة ما أو لمجموعة من الدول فيقال مثلاً الدبلوماسية البريطانية أو الدبلوماسية الأوروبية^(٢). وهذا لا يتفق مع ما يحمله المصطلحين من معنيين يختلف أحدهما عن الآخر بشكل واضح كما بينا.

أما عن علاقة الدبلوماسية بالقانون الدولي الدبلوماسي، فيعد الأخير جزءاً أساسياً من الدبلوماسية وإنها لا يمكن أن تمارس إلا من خلال التقيد بقواعد القانون الدولي الدبلوماسي، ويعرف هذا القانون بأنه (ذلك الفرع من فروع القانون الدولي الذي يهتم بصورة خاصة بممارسة وتقنين قواعد التمثيل الخارجي وإدارة الشؤون الدولية وطرق قيادة المفاوضات، كما إنه يشمل دراسة أوضاع الممثلين الدبلوماسيين من توظيف وتعيين وترتيب الأسبقية بالإضافة إلى الحقوق والواجبات والحصانات والامتيازات ومسألة المراسم، أي يتضمن دراسة الوظيفة الدبلوماسية والنشاط الدبلوماسي والموظفين)^(٣)، وعرفه د. محمد المجذوب بأنه (فرع من فروع القانون الدولي العام والذي يضم مجموعة من القواعد القانونية التي تهتم بتنظيم العلاقات بين مختلف الأجهزة التابعة لأشخاص القانون الدولي والمكلفة بشكل دائم أو مؤقت، القيام بالعلاقات الخارجية)^(٤).

ولما تقدم فإن الدبلوماسية تقوم على ركنين أساسيين أحدهما قانوني يتمثل بالقانون الدولي الدبلوماسي وهو المنظم لممارسة الدبلوماسية بكل جوانبها. والآخر سياسي يتمثل بالهدف من ممارسة الدبلوماسية، ويمكن باختصار وصف الدبلوماسية بأنها «عمل سياسي وفق قواعد قانونية» وهو ما يظهر لنا بشكل جلي من خلال سرد المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ والتي ذكرت مجموعة من الوظائف التي تحمل بطبيعتها الصبغة السياسية كالتمثيل والتفاوض وتعزيز العلاقات ما بين الدول .. الخ^(٥).

أما عن تمييز الدبلوماسية عن العلاقات الدولية، فقد أشار موركنثاو «Morgenthau» بأن (فحوى العلاقات الدولية أصبح يتمثل بالسياسات الدولية وموضوعها النضال من أجل القوة بين الأمم ذات السيادة). وذهب آخرون إلى التوسع في مفهوم العلاقات الدولية ومنهم بالمر وبيركنز «Palmer and Perkins» بأنها، أي العلاقات الدولية، لا تتعلق بالسياسات في المجتمع الدولي والتي تتمركز حول الدبلوماسية والعلاقات بين الدول والوحدات السياسية الأخرى بل تعني كذلك ناتج العلاقات بين الناس والجماعات في المجتمع العالمي^(٦).

(١) د. سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، الطبعة الرابعة، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٨.

(٢) علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٤.

(٣) علي حسين الشامسي، المصدر السابق، ص ٤١-٤٢.

(٤) د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ٦٨٨، نقلاً عن:

د. عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مطبعة جامعة عين الشمس، القاهرة، ١٩٧٤ (دون ذكر رقم الصفحة).

(٥) سنتناول تلك الوظائف لاحقاً في الفصل الأول من هذا البحث.

(6) Peu Ghosh, International Relations, PHI Learning Private Limited, New Delhi, 2009, p. 2.

ويبقى أخيراً أن نوضّح المقصود بالموظف الدولي والذي يقترب في معناه عند بعضهم مع مفهوم الموظف الدبلوماسي حيث يعرف الموظف الدولي بأنه (كل شخص يولى وظيفة عامة بصفة مستمرة ومنتظمة وفقاً لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة يحدد حقوقه وإلتزاماته. ويشترط فيه أن يكون في خدمة إدارة دولية تشرف عليها مجموعة الدول الأعضاء في المنظمة وان يعمل على تحقيق أهداف المنظمة ويتفرغ لوظيفته مكرساً لها جهده ووقته)^(١). إذ نجد بعض المسائل التي يقترب فيها مفهوم الموظف الدولي من مفهوم المبعوث الدبلوماسي ولا سيما في ما يتعلق بالحصانات والإمتيازات الممنوحة للأول وهي مشابهة في كثير منها لما يتمتع به المبعوث الدبلوماسي والتي سنتعرض لها بشيء من التفصيل لاحقاً. فضلاً عن أن هنالك فرقاً أساسياً بين الموظف الدولي والموظف الدبلوماسي بأن الأول يمثل منظمة دولية والآخر يمثل دولته^(٢).

(١) د. محمد المجنوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٩٧.

(٢) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٤٩.

الفصل الأول

الوظيفة الدبلوماسية

الفصل الأول

الوظيفة الدبلوماسية

إن الدولة صاحبة السيادة تباشر التمثيل الدبلوماسي مع غيرها من أشخاص القانون الدولي بمظهره الإيجابي والمتمثل بإرسال البعثات الدبلوماسية والسليبي المتمثل باستقبال تلك البعثات الدبلوماسية^(١)، وهي قواعد ليست بالحديثة بل هنالك من يرى أن قواعد القانون الدبلوماسي قد وصفت أو صيغت من خلال الكتاب القدامى أمثال «جروشيوس Grotius» ١٦٢٥ و «بنكرشوك Bynkershoek» ١٧٢١ و «فاتيل Vattel»^(٢)، وسوف نعتمد بشكل رئيسي خلال بحثنا في مجال الوظيفة الدبلوماسية على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١^(٣)، مع التطرق لأحكام العرف والتعامل الدوليين في هذا المجال. فإن وظائف البعثات الدبلوماسية قد تعددت واختلفت على مر العصور، لكن الاتفاقية المذكورة قد قامت بتدوين ما وجد من قواعد دولية أقرتها الدول في تعاملاتها، لذا فأشارت الاتفاقية في مادتها الثالثة لأهم الوظائف الدبلوماسية بنصها على ما يأتي:

١- تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يأتي:

- أ. تمثيل الدولة المرسلة في الدولة المستقبلة.
- ب. حماية مصالح الدولة المرسلة ومصالح رعاياها في الدولة المستقبلة، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي.
- ج. التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة.
- د. استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المستقبلة بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المرسلة.
- هـ. تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة وإنماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية.

٢- يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف الفصلية).

فإن الاتفاقية المذكورة حددت الوظائف على سبيل التأكيد على الوظائف التقليدية والأساسية والتي يمكن وصفها بأنها تمثل الحد الأدنى الذي لا يجب الاعتراض عليه أو الحيلولة من دون ممارسته^(٤). حيث يوصف توجهها ذلك بأنه (لم يحدث انقلاباً جذرياً في الهيكلية العامة للنظام العرفي) الذي كان سائداً قبل إقرار هذه الاتفاقية إلا أنها أدخلت بعض الحلول الجديدة الكفيلة بالتجاوب مع تطورات الدول المستقلة حديثاً وكذلك مع المتغيرات التقنية الطارئة وخصوصاً في مجال الاتصالات^(٥). حيث تتركز الوظائف الدبلوماسية على تمثيل الدولة المرسلة وحماية مصالحها والمفاوضة والمراقبة للتطورات التي تحدث في البلد المستقبل فضلاً عن تطوير علاقات الصداقة بين البلدين المرسل

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٦٨٨.

(2) Elieen denza, lecture in United Nations Audiovisual Library of International law. It published on website: <http://www.un.org/law/avl>.

(٣). والتي سيشار إليها لاحقاً باتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ توخياً للاختصار.

(٤). د. عدنان البكري، المصدر السابق، ١٨٥.

(٥) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٧٠٤.

والمستقبل^(١). ويجوز للبعثة الدبلوماسية (أي كانت تسميتها سفارة أم مفوضية) ممثلةً برئيسها أن تُعتمد لتمثيل الدولة المرسله لدى أية منظمة دولية موجودة على إقليم الدولة المستقبلة^(٢)، حيث يتم تسمية البعثات المتبادلة بين دول إتحاد الكومنولث بالمفوضيات ويطلق على السفير لقب المفوض السامي (High commissioner) وكذلك ماتسمى به لبييا بعثاتها الدبلوماسية الدائمة في الخارج بـ (المكتب الشعبي الليبي)^(٣). وإن لهذا النوع من الاعتماد (أي اعتماد البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية) له أسباب كثيرة، فقد طلبت الحكومة الإيطالية من الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للأغذية والزراعة (Food and Agriculture organization) تسمية ممثليها الدبلوماسيين لدى المنظمة المذكورة من دبلوماسيها المعتمدين لدى الحكومة الإيطالية بسبب أزمة السكن في روما وكذلك أخذت بهذه الممارسة بلجيكا بخصوص اعتماد البعثات في الاتحاد الأوروبي^(٤).

فإن الاتفاقية المشار إليها سعت إلى التوفيق بين مصالح الدولتين المعنيتين مباشرة بعملية التبادل الدبلوماسي وهما ما يطلق عليهما الدولة المرسله أو الدولة المعتمدة (بكسر الميم) أو المفودة (بكسر الفاء) وهي التي ترسل البعثة الدبلوماسية وتسمى بالفرنسية (Etat accreditant) وبالإنكليزية (Sending state)، والدولة المستقبلة أو المعتمد لديها أو الموفد إليها وتسمى بالفرنسية (Etat accreditaire) وبالإنكليزية (Receiving state)^(٥). وسوف سنقسم هذا الفصل على أربعة مباحث نتعرض في الأول إلى تعيين البعثات الدبلوماسية وفي الثاني نوضح أهم الوظائف الدبلوماسية وفي الثالث نشرح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وفي الرابع نتناول أنواع خاصة من التمثيل الدبلوماسي.

- (١) مقالة منشورة على الموقع التالي على شبكة الإنترنت <http://www.ediplomat.com> بتأريخ ٢٠١٠/٨/٣ من دون ذكر اسم ناشر المقال، ويشير د. على الشامي إلى وجود عدة آراء عن سبب نص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ على أن الدولة هي التي تقوم بممارسة الوظائف الدبلوماسية المذكورة، حسب ما جاء بنص المادة (٤٥) والمادة (٤٦) منها:
١. إن البعثة الدبلوماسية باعتبارها أحد المرافق العامة للدولة لا تستطيع دولة أخرى أن تكلفها بالقيام بمهمة ما، إلا من خلال دولتها، وإنها ليست مخولة دولياً القيام بهذه الأعمال إلا من قبل دولتها بوصفها شخص القانون الدولي العام.
٢. الطبيعة القانونية للتمثيل بوصفها علاقة تنشأ ما بين شخصين من أشخاص القانون الدولي العام.
- (٢) تحسين علوان عينة، محاضرات عن (الدبلوماسية والبروتوكول) أقيمت على طلبة دورة التأهيل الدبلوماسي لسنة ٢٠١٠ والتي أقيمت في وزارة الخارجية العراقية للفترة من ٢٠١٠/٥/٤ ولغاية ٢٠١٠/٦/٢٤، ويرى البعض أن البعثات الدبلوماسية تقسم إلى السفارة والتي يكون موقعها في عواصم الدول والتي تقدم كافة الخدمات اللازمة والمفوضية هي سفارة يتم تبادلها بين دول اتحاد الكومنولث في الوقت الحاضر وكانت تسمى الكثير من الدول سابقاً بعثاتها الدبلوماسية الدائمة بهذا الاسم، راجع حول ذلك الموقع الإلكتروني التالي والذي تمت زيارته بتاريخ ٢٠١٠/٦/٤ : <http://www.ediplomat.com> وإن تعبير المفوضية (Legation) كان يستخدم سابقاً في بعض الدول، حيث كان في العراق العديد من المفوضيات منها المفوضية المجرية والإيطالية والسويدية إلى جانب وجود بعثات دبلوماسية لدول تحت عنوان السفارة (Embassy)، منها مذكره المفوضية المجرية في بغداد ذي العدد ١٩٣٩/١٠/٢١ في ١٩٣٩/١٠/٢١، ومذكره المفوضية الإيطالية المرقمة ١٢٥ في ١٩٣٩/١٠/١٢ ومذكره السفارة الإيرانية في بغداد المرقمة ٣٨٦٠ في ١٩٣٤/١٠/١٩، راجع في ذلك: د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد، ١٩٧٩، هامش رقم (٢) من ص ١١٢.
- (3) Anthony Aust, Handbook of International Law, Cambridge University Press, 2010, p. 109.

- (٤) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ١٢١.
- (٥) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٧٠٦. وقد اتصل الباحث بمكتب الشؤون القانونية في الأمانة العامة للأمم المتحدة للاستفسار بشأن هذه المسألة بتاريخ ٢٠١٠/٢٢/أذار، وقد جاءت الإجابة عن طريق السيد ارتورو ريكويسينس (Arturo Requesens) الموظف المشارك في مكتب الشؤون القانونية/ قسم المعاهدات في الأمانة المذكورة، بأن الاتفاقية صدرت باللغات الإنكليزية والفرنسية والإسبانية والروسية والصينية ولم تصدر باللغة العربية في حينها، لذا لا يستطيع المكتب المذكور أن يبت في هذه المسألة المتعلقة باستخدام المصطلحات. لذا سوف نعتمد تعبير الدولة المرسله والدولة المستقبلة بالاعتماد على النص الأصلي الوارد باللغة الإنكليزية.

المبحث الأول

تعيين البعثات الدبلوماسية

بما أن البعثات الدبلوماسية وماتوئديه من مهام هي غاية في الأهمية، وبالتأكيد وسيلتها في ذلك أفراد البعثة الدبلوماسية، فإن للدول الحرية في اختيار موظفيها الدبلوماسيين الذين يقومون بالعمل في تلك البعثات، فضلاً عن شروط التعيين في الوظيفة العامة والتي تعدّ بلا شك الوظيفة الدبلوماسية جزءاً منها، فهناك شروط على الدولة التقيد بها في سبيل اختيار موظفيها الدبلوماسيين، بحسب نظام كل دولة، نظراً لما يتميز به هذا العمل من خلال تحركه في حقل المجتمع الدولي وليس في حقل المجتمع الداخلي^(١). وقد أفرد قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ شروط خاصة للتعيين في السلك الدبلوماسي^(٢).

إنّ ما سبق يتعلق باختيار الدولة لموظفيها العاملين في السلك الدبلوماسي، لكن هناك نظام خاص لتعيين الدولة المرسله لموظفيها لدى الدولة المستقبلة، فهناك شروط كرّسها التعامل الدولي ودوّنت في الاتفاقيات الدولية ولاسيما اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

فإن كانت الدولة حرة في تعيين موظفيها الدبلوماسيين ولاسيما رئيس البعثة لكن هذه الحرية يجب أن تقابل برضى الدولة التي سوف يعتمد لديها الموظف فلا يجوز للدولة المرسله أن تقدم على تعيين شخص في البعثة من دون معرفة رأي الدولة المستقبلة والتحقق من موافقتها، للتأكد من كون الشخص مرغوب فيه (Person Grata) وتسمى هذه القاعدة بقاعدة الاستمزاز^(٣). حيث إنّ هذه القاعدة وجدت لتحقيق التوازن ولو بشكل نسبي بين حرية الدولة المرسله في اختيار موظفيها

(١) د. حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٥٦.

(٢) حيث ذكرت هذه الشروط في المادة الرابعة من هذا القانون في الفقرات ثانياً وثالثاً منها، والتي نصت على:

(ثانياً: يشترط في من يعين في السلك الدبلوماسي ما يأتي:

أ - أن يكون عراقي الجنسية.

ب - لا يقل عمره عن (٢٢) اثنين وعشرون سنة ولا يزيد على (٣٥) خمسة وثلاثين سنة.

ج - مؤمناً وملتزماً بمبادئ دستور جمهورية العراق.

د - سالماً من الأمراض المعدية والعاهات العقلية التي تمنعه من القيام بوظيفته المعين فيها بموجب قرار من اللجنة الطبية المختصة.

هـ - أن يكون حسن السلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة غير سياسية.

و - حائزاً على شهادة جامعية أولية على الأقل معترف بها أو ما يعادلها في فروع لها علاقة بالخدمة الخارجية.

ز - اجتاز بنجاح المقابلة التي تجريها الوزارة.

ح - حاصل على شهادة معهد الخدمة الخارجية.

ثالثاً - يؤدي الموظف الدبلوماسي اليمين القانونية المنصوص عليها في المادة (١٠) من هذا القانون أمام وزير الخارجية).

(٣) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٥٩.

الدبلوماسيين ورضا الدولة المستقبلية^(١)، وتأكدت هذه القاعدة في الاتفاقيات الدولية ذات الصلة كاتفاقية هافانا بشأن المبعوثين الدبلوماسيين التي أقرها المؤتمر الأمريكي الدولي السادس لسنة ١٩٢٨ والتي نصت المادة الثامنة منها على (ليس لأية دولة أن توفد ممثلها السياسيين دون الحصول مسبقاً على موافقة الدولة المستقبلية، ولهذه الدول ملء الحق برفض قبولهم أو بطلب استدعائهم، دون ذكر الأسباب التي دفعتهم إلى اتخاذ هذا القرار). وحق الدول في إبداء رأيها (والذي يعدّ رئيسياً) ناشئاً عن السيادة التي تتمتع بها ورغبتها في الإعراب عن ثقتها بالشخص الذي من المؤمل أن يدعم العلاقات بين بلده والبلد الذي سيعتمد فيه، وسيتصل بكبار المسؤولين وبالأوساط الرسمية والاجتماعية^(٢).

وفي هذا المجال يجب توضيح مسألة مهمة تتعلق بطبيعة التمثيل الدبلوماسي وهل هو حق أم غير كذلك، فهناك من يعدّه حقاً وهذا ما أخذت به اتفاقية هافانا لسنة ١٩٢٨ التي نصت المادة الأولى منها على (للدول الحق في تمثيل نفسها لدى بعضها البعض بواسطة الممثلين الدبلوماسيين)، أما الرأي الثاني فيعدّ أنصاره أنّ التمثيل الدبلوماسي هو ليس بحق للدول بل إنه خاضع لإرادة الدول فلا يجوز إجبار دولة على إقامة علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى^(٣)، وهذا ما أخذت به اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ فقد نصت المادة (٢) منها على (تقام العلاقات الدبلوماسية، وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل). ونستنتج من ذلك أنّ تبادل التمثيل الدبلوماسي هو (صلاحية) تتمتع بها الدولة المستقبلية كاملة السيادة وليس بحق كما يراه بعضهم فإن وصفناه بأنه حق فإن الدول مجبرة على قبول إقامة العلاقات الدبلوماسية مع غيرها من الدول لأنه حق لتلك الدول. وتنشأ هذه العلاقات من خلال توقيع اتفاقية دولية بهذا الخصوص، ومثال على ذلك بروتوكول إقامة العلاقات الدبلوماسية بين جمهورية العراق وجورجيا المبرم في مدينة نيويورك بتاريخ ١٨/أيلول/٢٠٠٧ والذي تم بموجبه الاتفاق على إقامة العلاقات الدبلوماسية على وفق اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١، وكذلك قد تقام العلاقات المذكورة من خلال إصدار بيان مشترك بهذا الخصوص كما هو الحال في البيان المشترك الذي أصدرته كل من فنلندا وتوفالو بتاريخ ٦/أذار/٢٠٠٩ والذي عممته الأمانة العامة للأمم المتحدة، بناءً على طلب كلا الدولتين المذكورتين على البعثات الدائمة المعتمدة لدى المنظمة الدولية^(٤).

وفي هذا الصدد هناك من يميز بين إنشاء العلاقات الدبلوماسية وإنشاء البعثات الدبلوماسية، حيث إن العلاقات الدبلوماسية تنشأ بأساليب كثيرة كإعلان بيان مشترك بين الطرفين على أن يكون في وقت واحد مع مراعاة فرق التوقيت أو بتوقيع مذكرة تفاهم مشتركة أو اتفاق بين الطرفين يكون خاص بإنشاء العلاقات الدبلوماسية، أما البعثات الدبلوماسية الدائمة فهي لا تعدّ شرطاً لإقامة تلك العلاقات فهي تأتي بمرحلة لاحقة على إنشاء العلاقات الدبلوماسية ولا أثر لاستمرارية العلاقات

(١) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٦٢.

(٢) د. سموحي فوق العادة، المصدر السابق، ص ١٦١.

(٣) د. جعفر عبد السلام، قانون العلاقات الدولية، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٢، ص ١٨٨.

(٤) لقد عمم البيان برفقة مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة المرقمة (١٦/٢٠٠٩/NV) المؤرخة في ٢٠٠٩/٣/١٠.

الدبلوماسية من دون البعثات الدبلوماسية^(١). فبريطانيا على سبيل المثال في سنة ١٩٨٨ كان لها (١٤٥) بعثة دبلوماسية في الخارج في حين كان لها علاقات دبلوماسية مع (١٨٦) دولة، ويشير الأستاذ إيلين دينزا «Elieen Denza» بأن التمييز المذكور يركز على أن سحب البعثة الدبلوماسية لا يعني وجود خلل في العلاقات ولكن يمكن وصفه بأنه (برود فيها)^(٢).

وفي هذا المجال، لا نميل نحو تأييد هذا الرأي لأن إنشاء علاقات دبلوماسية من غير إنشاء بعثة دبلوماسية دائمة مسألة ذات آثار سلبية حيث إن البعثة المذكورة ضرورية للعمل على إدامة تلك العلاقات وحل كل ما يمكن أن يؤثر على استمراريتها بالشكل المطلوب وإن كان ذلك من خلال بعثة غير مقيمة على الأقل، في دولة قريبة على الدولة المعنية، وعلى الرغم من ذلك نرى أن نص المادة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ يمكن أن يفسر بأنه يؤيد الرأي الأول (أي التمييز بين إنشاء العلاقات الدبلوماسية وإنشاء البعثة الدبلوماسية) حيث نصت المادة (٢) على (تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل) فمن الممكن تفسير النص بأنه أخذ ولو إلى حد ما بالتمييز محل البحث بالقول (تقام العلاقات الدبلوماسية) وتنشأ البعثات الدبلوماسية). على الرغم من أن هنالك من يشير إلى أنه يستنتج من الأعمال التحضيرية لاتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بأن تلك العلاقات (تكتمل) بإقامة بعثة دبلوماسية دائمة على إقليم الدولة المستقبلة^(٣).

أما في مجال تعيين أفراد البعثة الدبلوماسية فلقد أعطت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ أهمية خاصة لتعيين رئيس البعثة الدبلوماسية^(٤)، مؤكدة على قاعدة الإستمزاغ في المادة (٤) منها التي نصت على: (١. يجب على الدولة المرسل المرسلة التأكد من قبول الدولة المستقبلة للشخص المزمع اعتماده رئيساً للبعثة المنشأة فيها. ٢. لا تلزم الحكومة المستقبلة بإبداء أسباب رفض القبول للدولة المرسل)^(٥). حيث إن أول إجراء يترتب على وزارة الخارجية في الدولة المرسل القيام به عند تعيين سفير جديد هو ترشيحه (حيث يسمى حينها بالسفير المرشح) واستمزاغ رأي الدولة التي سيعتمد فيها في أمر تعيينه، ولتلك الدولة كامل الحرية في قبول أو عدم قبول السفير، ويرد ذلك إلى حق الدولة الناشئ عن السيادة التي تتمتع بها ورغبتها في الإعراب عن ثقتها بالشخص الذي سيتولى دعم علاقات الصداقة بين البلدين وتوطيدها^(٦).

ويجب أن تتم عملية إستمزاغ الرأي بشكل سري بين البلدين حتى لا يعدّ إعلان ترشيح شخص

(١) تحسين علوان عينة، المصدر السابق.

(2) Elieen Denza, Diplomatic Law «Commentary on the Vienna convention on Diplomatic relations», Third Edition, Oxford university press, New York, 2008, p. 34.

(٣) غي أنبيل، قانون العلاقات الدولية، ترجمة نور الدين اللباد، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٩٥.

(٤) ويعرف رئيس البعثة بأنه (الشخص الذي تكلفه الدولة الموفدة بالعمل في هذه الصفة، سواء كان سفيراً أو وزيراً مفوضاً من دولته)، راجع في ذلك: د. إبراهيم أحمد خليفة، القانون الدولي الدبلوماسي والقنصلي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٧.

(٥) وقد اعتمدت الفقرة الأولى من المادة (٤) بالإجماع، راجع بشأن ذلك: U.N.C.D.R., Volume. I, op.cit., p.10.

(٦) السفير قططان لطفي علي، كنت موظفاً في وزارة الخارجية، الطبعة الثانية، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠، ص ١٧١.

معين كوسيلة للضغط على الدولة التي سيعتمد لديها لقبوله^(١)، وفي سنة ١٩٩١ عبر وزير الخارجية البلجيكي عن دهشته من قيام البرلمان الأوروبي بمناقشة رفض بلجيكا طلب الموافقة على تعيين سفير في بروكسل معداً إن هذه المسائل تتم مناقشتها ثنائياً وبشكل سري^(٢). فلا يجوز إعلان ترشيح السفير إلا بعد قبوله بشكل رسمي من قبل الدولة المعنية، تجنباً للإحراج في حال رفض تعيينه من قبل تلك الدولة^(٣).

ولأهمية رئيس البعثة يجب على الدولة المرسله أن تتأكد من الحصول على موافقة الدولة المستقبلة قبل أن تعتمد مرشحها رئيساً لبعثتها، وللدولة المستقبلة أن ترفض الشخص المرشح من دون أن تكون ملزمة بإبداء سبب هذا الرفض^(٤). أما طلب تعيين رئيس البعثة فتقدمه الدولة المرسله إلى وزارة خارجية الدولة التي سيعتمد لديها عن طريق سفيرها هناك (الذي في النية استدعاه إن كان هنالك سفير سابق) لطلب الموافقة اللازمة من الحكومة على «السفير المرشح»، على أن ترفق وزارة الخارجية مع الطلب السيرة الذاتية للأخير، وإن هذا الإجراء بالغ الأهمية وذو طبيعة خاصة وحساسية لأنه يتعلق باستبدال شخص كالسفير فوق العادة والذي يحمل درجة عالية ناتجة عن تمتعه بصفة رئيس بعثة دبلوماسية^(٥). مع إمكانية اعتماد رئيس بعثة من درجة قائم بأعمال حيث يعتمد من خلال وزير خارجية الدولة المستقبلة وذلك من خلال رسالة موجهة من قبل وزير خارجية الدولة المرسله إلى وزير خارجية الدولة المستقبلة وإذا ماتم ترقية رئيس البعثة لدرجة أعلى فيجب تقديم أوراق اعتماد تتناسب مع الدرجة الجديدة^(٦). مع ضرورة مراعاة متطلبات القانون الداخلي للدولة المستقبلة في مدى الموافقة على اعتماد رئيس البعثة الدبلوماسية، ففي سنة ١٩٤٦ ثارت قضية اعتماد السفير البلغاري في لندن بعد وفاة سفير بلاده السابق هناك، وقد ثارت إشكالية حول مدى قانونية الاعتماد، حيث يعتمد ذلك في جزء منه على متطلبات القانون البلغاري للاعتماد والذي يشترط أن يصدق من المحكمة المختصة^(٧). بعد ذلك وبعد حصول رئيس البعثة على موافقة الدولة المستقبلة (Agreement) (ويسمى حينها بالسفير المعين) فعلى رئيس البعثة أن

(١) ففي عام ١٩٥٨ أعلنت الصحافة الألمانية أن حركة دبلوماسية سيتم تنفيذها في عدد من المناصب من بينها المنصب الدبلوماسي في سويسرا الذي سيتولاه رئيس التشرifications في بون، فإن هذه التسريبات كان لها وقع سيئ في سويسرا مما أثار موجة من الضغط الصحفي ضد الشخصية المرشحة وهو السيد (Mohr) الذي اتهم بالهتلرية، مما دفع وزير الخارجية الألماني إلى تكذيب هذه الأخبار وأعلن بأن السيد موهر لم يكن عضواً في الحزب النازي مقدماً اعتذاره لإفشاء هذه الأسرار. راجع: د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ١٢٢-١٢٣.

(٢) المصدر ذاته، ص ١٢٣.

(٣) واقرحت إيطاليا والفلين تعديل المادة (٤) باشتراط أن تقرر الدولة في وقت معقول قبول تعيين رئيس البعثة أو رفضه، ولم يقر هذا التعديل وتم سحبه لاحقاً، راجع في ذلك: U.N.C.D.R., Vol. 2, op.cit., p. 12 and p. 52.

(٤) إبراهيم أحمد خليفة، المصدر السابق، ص ٣٧-٣٨. وقدمت الأرجنتين اقتراحاً لتعديل الفقرة الأولى من المادة (٤) بإضافة عبارة (الدولة المستقبلة ليست بحاجة إلى بيان أسباب رفضها)، وهو ما أقره مؤتمر العلاقات الدبلوماسية لاحقا بأغلبية ٣١ صوتاً مقابل ٩ وامتناع ٢٨ عن التصويت، راجع حول ذلك: U.N.C.D.R., Volume. 2, p. 12 and p. 52. Practical Guide for The Diplomatic Corps Accredited in Spain, Ministerio de Asuntos Exteriores Y de Cooperacion, Madrid, Secretaria General Tecnica, 2008, p. 13.

(٦) د. منتصر سعيد حمودة، المصدر السابق، ص ٦٨.

(7) Marjorie M. Whiteman, Digest of International law, Volume 7, Department of State Publication, 1970, p. 18.

يحمل عند توجهه إلى مقر عمله الجديد كتاب الاعتماد (Credentials)^(١) وكتاب استدعاء السفير السابق (Recall Letter)^(٢) إن وجد، حتى وإن كان قد غادر الدولة المستقبلية ولو منذ مدة طويلة^(٣)، حيث توقع أوراق الاعتماد من قبل رئيس الدولة ووزير الخارجية إذا كان رئيس البعثة بدرجة سفير وتوجه إلى رئيس الدولة المستقبلية، أما إذا كان بدرجة قائم بالأعمال فتوجه رسالة رسمية من قبل وزير الخارجية الدولة المرسل إلى وزير خارجية الدولة المستقبلية بهذا الخصوص، ولا توجد شكلية محددة قانوناً لشكل كتاب الاعتماد فيعتمد ذلك على إجراءات كل دولة^(٤). وبمجرد تقديم رئيس البعثة لكتاب الاعتماد إلى رئيس الدولة أو صورة طبق الأصل عنه إلى وزير الخارجية يستطيع بعدها أن يمارس الوظائف الموكلة إليه، فإن قبول تعيينه لا يعني إمكانية ممارسته لوظائفه بصورة مباشرة، أما تمتعه بالحصانات والامتيازات فيبدأ منذ دخوله إلى إقليم الدولة المستقبلية وقبول تعيينه كرئيس بعثة بعد اتباع قاعدة الاستمزا^(٥)، فبالرجوع إلى نص الفقرة (١) من المادة (١٣) والمادة (٣٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١^(٦). نلاحظها تميّز ما بين مباشرة الوظائف الدبلوماسية وتمتع رئيس البعثة بالحصانات والامتيازات. ويقوم السفير بعد تقديم أوراق اعتماده لرئيس الدولة (ويسمى حينها بالسفير المعتمد) بإرسال مذكرة تعميم (Circulate Note) إلى زملائه السفراء المعتمدين ليعلمهم بأنه قدم أوراق اعتماده ويتطلع إلى التعاون معهم، حيث يقوم بزيارة مجاملة إلى عدد من الوزراء وكبار المسؤولين في الدولة ثم لعميد السلك الدبلوماسي في الدولة المستقبلية ومن ثم عميد السلك الدبلوماسي العربي مثلاً بالنسبة للسفراء العرب^(٧).

(١) وهو وثيقة رسمية يعتمد بموجبها رئيس الدولة السفير المذكور اسمه في الكتاب لتمثيله لدى رئيس دولة أخرى، ويشار في هذا الكتاب إلى مزاي هذا الممثل الدبلوماسي ويعرب عن الأمل بأن يمنحه رئيس الدولة المستقبلية كامل الثقة مع تسهيل مهمته التي ترمي إلى توطيد أواصر الصداقة. أما الاعتماد (Accredit) فهو إضفاء الصفة الرسمية على شخص ما لتمثيل حكومته كسفير لدى دولة أجنبية أو كمندوب مفوض لدى منظمة دولية، أو مؤتمر دولي أو للقيام بمهمة رسمية معينة، ويزود هذا الممثل عادة بكتاب اعتماد أو تفويض، راجع: د. سمحي فوق العادة، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية، المصدر السابق، ص ٤ و ص ١٦٣. وانظر كذلك الملحق رقم (١) والذي يتضمن نموذجاً لكتاب الاعتماد وفق ماعمول به في وزارة الخارجية العراقية. وكذلك الملحق رقم (٢) والذي يتضمن الترجمة غير الرسمية إلى اللغة الإنكليزية لكتاب الاعتماد المذكور.

(٢) انظر الملحق رقم (٣) والذي يتضمن نموذجاً لكتاب الاستدعاء وفق ما معمول به في وزارة الخارجية العراقية، وكذلك الملحق رقم (٤) والذي يتضمن ترجمة غير رسمية لكتاب الاستدعاء المذكور.

(٣) تحسين عينة، المصدر السابق. ويعرف كتاب الاستدعاء بأنه وثيقة صادرة عن رئيس الدولة أو وزير خارجية الدولة المرسل لإنهاء مهمة رئيس بعثتها الدبلوماسية والذي يقوم بتقديمها إلى رئيس الدولة أو وزير خارجية الدولة المستقبلية، راجع بشأن ذلك: معجم القانون، معجم اللغة العربية - الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٦٢٩.

(٤) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ١٠٥.

(٥) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٦٧.

(٦) نصت الفقرة (١) من المادة (١٣) على: (يعتبر رئيس البعثة متولياً وظيفته في الدولة المستقبلية منذ تقديمه أوراق اعتماده أو منذ إعلانه لوصولهِ وتقديم صورة طبق الأصل عن أوراق اعتماده إلى وزارة الخارجية تلك الدولة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها، وذلك وفقاً لما جرى عليه العمل في الدولة المذكورة مع مراعاة وحدة التطبيق).

أما الفقرة (١) من المادة (٣٩) نصت على:

(١- يجوز لصاحب الحق في الامتيازات والحصانات أن يتمتع بها منذ دخوله إقليم الدولة المستقبلية لتولي منصبه، أو منذ إعلان تعيينه على وزارة الخارجية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها، إن كان موجوداً في إقليمها).

(٧) د. أحمد محمود جمعة، الدبلوماسية في عصر العولمة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٥.

وكما ذكرنا فمن الممكن أن ترفض الدولة المستقبلية السفير المرشح، وهناك أمثلة كثيرة في هذا الصدد منها رفض الحكومة الفرنسية قبول تعيين السفير اليوناني الجديد الذي حل محل السفير السابق بعد الانقلاب العسكري الذي حدث في أثينا سنة ١٩٦٧^(١). وإن الإصرار على تعيين رئيس البعثة على الرغم من رفضه من قبل الدولة المستقبلية يؤدي إلى عدم فاعليته بالشكل المطلوب، فقد سبق وأن تمسك (ليويولد الأول) ملك بلجيكا باعتماد سفير لدى الكرسي الرسولي إلا أن البابا رفض الشخص المرشح على عد أنه من جماعة الاتجاه (سان سيموني) لكن إصرار ملك بلجيكا أدى إلى قبول تعيين السفير المرشح لكن فاعليته كانت ضعيفة جداً مما أدى به إلى الاستقالة بعد ستة أشهر من تعيينه، وقد يكون الرفض نتيجة لاعتمادات سابقة للدبلوماسية كرفض الكويت في سنة ١٩٨٣ تعيين أحد الدبلوماسيين من الولايات المتحدة لأنه كان قد عمل سابقاً كقنصل عام لدى الكيان الصهيوني^(٢)، وكتعبير عن الاحتجاج على ذلك التصرف تركت واشنطن المنصب المذكور شاغراً لبعض الوقت^(٣). وإن الدولة عندما ترفض تعيين رئيس بعثة ما فيجب أن يكون لديها أسبابها الجوهرية لذلك الرفض، والدولة غير ملزمة بإبداء أسباب الرفض لأنها إذا أبدت هذا السبب قد يؤدي ذلك إلى القضاء على العلاقات ما بين البلدين^(٤). ولا يُعطى سبب الرفض وحتى وإن أعطي فيفضل أن يكون متعلقاً بشخص المرشح أكثر من تعلقه بحكومته^(٥).

أما إذا عدت الدولة إن رفض تعيين ممثلها هو إهانة لها، فعليها أن تعرب عن استيائها من خلال تأخر تسمية ممثلها الجديد، وتكليف أحد موظفيها العاملين في بعثتها لدى الدولة المستقبلية للقيام بأعمال البعثة، وبالإمكان الوصول إلى إلغاء البعثة حتى تتم تسوية هذه المسألة^(٦). وهو لا ننويه لأن التعامل بهذا الشكل سيؤدي إلى العلاقات ما بين الطرفين وينقلها إلى منطقة أخرى قد يندم عليها كلاهما، فحتى وإن كان رفض تعيين رئيس البعثة المرشح يمكن وصفه بأنه عمل غير ودي، لكن يجب استيعاب الموضوع واحتوائه بالشكل المناسب مع إمكانية التعبير عن عدم الرضا بشكل غير مباشر وعبر القنوات الدبلوماسية.

والدولة المستقبلية الحق في إخطار الدولة المرسله بأن رئيس بعثتها أو أحد العاملين فيها قد أصبح شخصاً غير مرغوب فيه (Person non grata) من دون إلزام الدولة المستقبلية بإبداء سبب

(١) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ٤٩.

(٢) المصدر نفسه، ص ١١٩-١٢٠.

(٣) وإن هنالك الكثير من الأمثلة على رفض بعض الدول لتعيين رؤساء بعثات دبلوماسية منها رفض الحكومة الإيطالية قبول السيد كيلي (Keilly) كسفير للولايات المتحدة الأمريكية في روما بداعي أن السفير المذكور هاجم الحكومة الإيطالية في سنة ١٨٧١ لضمها دولة البابا في حينها، وإن هنالك من الدول (كالولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا) تصر على معرفة سبب رفض مبعوثها الدبلوماسيين، وإن هذا التصرف لا يقره القانون الدولي طالما أنه يقر بسيادة الدول وحريتها في إدارة شؤونها الخارجية، ويشار إلى أن إصرار الولايات المتحدة على عدم اهتمامها بطلب الموافقة لقبول ممثلها لدى الدول الأخرى على أنه نوع من التفاخر القومي، إلا أن تكرار المشاكل الناجمة عن الأسلوب المذكور أدى بالولايات المتحدة إلى الابتعاد شيئاً فشيئاً عن هذا الأسلوب وأخذ موافقة الدول المضيفة لمبعوثيها. راجع في ذلك: د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٣٠٧.

(٤) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المصدر السابق، ص ١٦٣.

(5) Anthony Aust, op. cit., p. 120.

(٦) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المصدر السابق، ص ١٦٣.

اتخاذها هذا الإجراء، وفي مقابل ذلك على الدولة المرسلة أن تستدعي الشخص المطلوب إبعاده فوراً فإذا لم يتخذ هذا الإجراء من قبل الدولة المرسلة خلال المدة (المألوفة والمعقولة)، فللدولة المستقبلة الحق في معاملة الشخص غير المرغوب فيه معاملة سائر غير المتمتعين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية^(١). فقد طلبت سنغافورة في سنة ١٩٨٨ سحب دبلوماسي أميركي لاتهامه من قبلها بالتدخل في الشؤون الداخلية السنغافورية لتدخله بمسائل تتعلق بالانتخابات، وفي هذا المجال يجب الإشارة إلى مسألة مهمة تتعلق بالتمييز بين أن يكون المبعوث المرشح غير مقبول (unacceptable) وأن يكون غير مرغوب فيه (Person non grata)، فالحالة الأولى تتحقق قبل دخوله إقليم الدولة المستقبلية أما الثانية فيمكن تحققها بعد دخوله لإقليم الدولة المستقبلية^(٢).

وعلى رئيس البعثة في حال انتهاء مهامه أو تركه لعمله لأي سبب كان أن يعمل على تعيين قائم بالأعمال موقت (charge d'affaires interim) ليمارس مهام رئيس البعثة وهذا التعيين يجب أن تبلغ به وزارة الخارجية في الدولة المستقبلية بذاكرة دبلوماسية^(٣). ويجب على البعثة إبلاغ وزارة خارجية الدولة المستقبلية أو الوزارة التي يتفق عليها باسم القائم بالأعمال الموقت، ويجوز للدولة المرسلة في حالة عدم وجود عضو من السلك الدبلوماسي في البعثة أن تعين من موظفي البعثة الإداريين أو الفنيين لإدارة شؤون البعثة الإدارية فقط، وقد عولجت الحالتين المذكورتين أنفاً بموجب المادة (١٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١^(٤).

وهناك أسباب كثيرة تؤدي إلى اعتماد رئيس البعثة بدرجة قائم بالأعمال منها قد يكون بسبب توتر العلاقات بين البلدين أو للضغط على الجانب الآخر لتحقيق غاية معينة أو بسبب نقص في الكوادر المؤهلة في الدولة المرسلة لترؤس بعثاتها الدبلوماسية بدرجة سفير أو وزير مفوض^(٥)، وهو ما مر به العراق خلال السنوات الأخيرة إذ إن الكثير من البعثات الدبلوماسية العراقية كان يرأسها موظف دبلوماسي بعنوان (قائم بأعمال) لسنوات كثيرة، بسبب قلة الموظفين الدبلوماسيين بدرجة سفير ولاسيما نتيجة الأحداث التي مر بها العراق بعد ٢٠٠٣/٤/٩ وماتبعتها من تغير سياسي كبير، ومن هذه البعثات منها السفارات العراقية في الكويت وفي الفلبين... وغيرها، إلى أن تم تعيين سفراء هنالك وهذا ما أكدته السيد نوري كامل المالكي رئيس الوزراء العراقي خلال لقائه بعدد من الصحفيين الكويتيين في بغداد في سنة ٢٠٠٩، حيث أجاب عن أحد الأسئلة التي وجهت إليه عن

(١) د. محمد سامي عبد الحميد ود. محمد السعيد الدقاق وإبراهيم أحمد خليفة، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٢٩٧.

(2) Elieen Denza, Diplomatic Law «Commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations», op. cit., p. 90.

(3) Practical Guide for The Diplomatic Corps Accredited in Spain, op. cit., p 21.

(٤) وتنص المادة (١٩) على: (١- تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال مؤقت، إذا شغل منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه. ويقوم رئيس البعثة، أو وزارة خارجية الدولة المرسلة إن تعذر عليه ذلك، بإعلان وزارة الخارجية الدولة المستقبلية أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال الموقت. ٢- ويجوز للدولة المرسلة، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المستقبلية، أن تعين برضا هذه الدولة، أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة).

(٥) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٥٠.

سبب التأخر في تعيين العراق سفيراً له في الكويت (في حينها)^(١)، على الرغم من إقدام الكويت على تعيين سفير لها في بغداد وهو السيد علي المؤمن، فأجاب أن هذه المسألة متوقفة على مسألة داخلية تتمثل بإقرار مجلس النواب لتعيين مجموعة من السفراء المرشحين لكي يتمكنوا بعدها من مباشرة أعمالهم، لذا فإن التأخير لم يكن لغاية سياسية.

أما بخصوص أعضاء البعثة الدبلوماسية الآخرين (غير رئيس البعثة) فقد نصت المادة (٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ على أنه (يجوز للدولة المرسله، مع مراعاة أحكام المواد ٥ و ٨ و ٩ و ١١، تعيين موظفي البعثة بحرية. ويجوز للدولة المستقبلة أن تقتضي، في حالة المحققين العسكريين أو البحريين أو الجويين، موافاتها بأسمائهم مقدماً للموافقة عليها)^(٢). لكن ما يجري عليه العمل حالياً من تحديد عدد أعضاء البعثة ولو بشكل غير مباشر من خلال ذهاب عدد من الدول إلى عدم منح موافقات لتعيين أعضاء جدد في البعثة ما لم يكونوا كبديل لأعضاء سابقين^(٣).

أما بخصوص جنسية من يعين في الوظائف الدبلوماسية فكقاعدة عامة يشترط في الدبلوماسي أن يكون من رعايا الدولة المرسله لكن لا يوجد مانع قانوني من أن تعهد الدولة بتمثيلها إلى أحد رعايا دولة أخرى^(٤)، لكن على الرغم من ذلك فإن هذا الوضع لا تفضله أغلب الدول لما قد يحصل من تعارض بين واجبات الممثل الدبلوماسي التي تفرضها عليه صفته وواجباته التي تفرضها عليه رعايته إلى الدولة الأخرى التي يحمل جنسيتها، فقد استقر الفقه الدولي على عد التمثيل على هذا الوجه غير مرغوب فيه^(٥). أما التعامل الدولي فلم يكن متماثلاً في هذه المسألة فبعض الدول كفرنسا والولايات المتحدة وسويسرا وبعض الدول العربية ترفض تعيين مبعوثين دبلوماسيين لديها من رعاياها، أما دول أخرى كالمملكة المتحدة ذهبت إلى أن تعيين أي ممثل دبلوماسي لديها وهو يحمل جنسيتها لا يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وذهب آخرون إلى أن الدبلوماسي الذي

(١) حيث إن السفير العراقي الآن هناك هو سعادة السفير محمد حسين محمد بحر العلوم.

(٢) حيث تطلعت المادة (٥) باعتماد الموظفين الدبلوماسيين لدى أكثر من دولة، أما المادة (٨) فتعلقت بجنسية الموظف الدبلوماسي وأشارت إلى أنه يجب أن يكون كقاعدة عامة حاملاً لجنسية الدولة المرسله، مع جواز تعيين موظفين دبلوماسيين من جنسية الدولة المستقبلة، على شرط أن يكون ذلك برضاها (أي الدولة المستقبلة) وهذا ما جاء بنص الفقرة (٢) من المادة (٨) على (لايجوز تعيين موظفين دبلوماسيين ممن يحملون جنسية الدول المستقبلة إلا برضاها، ويجوز سحب هذا الرضا في أي وقت). وقد جاءت اتفاقية هافانا المتعلقة بالمبعوثين الدبلوماسيين لسنة ١٩٢٨ بذات الحكم المذكور في المادة السابعة منها والتي نصت على (الدولة حرة في اختيار موظفيها الدبلوماسيين غير إنها لا تستطيع أن تكلف بهذه الوظائف مواطن الدولة التي ستعمل فيها البعثة من دون موافقتها).

(٣) وهناك الكثير من الممارسات في هذا المجال منها في سنة ١٩٥٧ رفضت الولايات المتحدة طلب جمهورية هنكاريا الشعبية بزيادة عدد موظفي مفوضيتهم بما يزيد على الثلث، حيث جاء بالرد الأمريكي (إن الولايات المتحدة لوحدها في وضع يسمح لها بأن تحدد عدد الأشخاص الذي تحتاجه في بعثاتها في الخارج، لذلك لا تستطيع أن تقبل بالمفهوم الوارد في مذكرة وزارة الخارجية، وإن الحكومة الهنكارية تتمتع بصلاحيه تحديد حجم أو تكوين البعثة الدبلوماسية الأمريكية في بوادبست)، راجع بشأن ذلك: Marjorie M. Whiteman, Volume. 7., op. cit., p.p 10-11.

(٤) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ١٠٤، ففي عام ١٩٦٣ وجه مكتب المراسم في وزارة الخارجية الأمريكية مذكرة إلى مكتب شؤون الجمهورية الأمريكية (Office of American Republic) عبرت فيها عن عدم استطاعتها أن تتقبل امتداد الحصانات والامتيازات للممثل المقترح للجمهورية الأمريكية لدى منظمة الدول الأمريكية ما لم تغير صفته من مقيم دائم في الولايات المتحدة إلى وضع غير المهاجرين، راجع في ذلك: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، ١٩٩٥، ص ٤٢٨.

(5). Ibid., p.10.

يعين لدى دولة يحمل جنسيتها يفقد جنسية الدولة المستقبلية وهذا الحل أخذت به الحكومة الكندية قبل إقرار اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١، ومن الأمثلة على رفض قبول تعيين رئيس بعثة لحمله جنسية دولة أخرى غير الدولة المستقبلية، رفض كولومبيا قبول تعيين سفير للولايات المتحدة وهو يحمل جنسية بورتريكو مبررة ذلك بأن تعيين أحد الرعايا من الأصول الإسبانية الأميركية ممثلاً للولايات المتحدة لم يكن تصرفاً مقبولاً^(١).

وهناك مظهر في الممارسة في مجال تعيين البعثات الدبلوماسية هو تعبير المكاتب الدبلوماسية حيث أقدمت الحكومة اليمنية على فتح مكتب دبلوماسي في «هارجيسا»^(٢) كجزء من تطوير العلاقات الثنائية بين اليمن والصومال^(٣). وقد أجازت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ هذه الممارسة لكن بشرط استحصال موافقة الدولة المستقبلية، حيث نصت المادة (١٢) منها على (لا يجوز للدولة المرسلّة، بدون رضا سابق من الدولة المستقبلية، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أنشئت فيها البعثة).

أما ما يتعلق بموضوع قطع العلاقات الدبلوماسية فهناك أسباب كثيرة لذلك كقيام الحرب بين البلدين أو لموقف سياسي معين (وتعتبر أطول مدة مستمرة لقطع العلاقات اقترنت بحظر التعامل الاقتصادي والثقافي وحظر الاتصال والطيران المباشر هو قطع الولايات المتحدة وعدد من الدول الغربية للعلاقات مع كوبا بعد وصول نظام فيدل كاسترو للسلطة في أواخر خمسينيات القرن الماضي) حيث ترعى السفارة السويسرية في هافانا مؤخراً مصالح عشر دول قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع كوبا منذ أربعين عاماً^(٤). وكذلك بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين فرنسا وإيران كانت إيطاليا تمثل المصالح الفرنسية في طهران وباكستان تمثل المصالح الإيرانية في باريس^(٥). ولا يعني قطع العلاقات الدبلوماسية بالضرورة قطع للعلاقات القنصلية حيث تستمر القنصليات بالعمل وقد تكلف بمهام اتصال بين البلدين بموافقتهم^(٦).

(١) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ١٢٨-١٢٩.

(٢) وهي مدينة صومالية تقع في الشمال وتعتبر ثاني أكبر المدن الصومالية بعد العاصمة مقديشو.

(٣) Somaliland Press, 19/February/ 2010, published by news site: <http://www.adanpress.com>

(٤) د. احمد محمود جمعة، المصدر السابق، ص ١١١.

(٥) غي أنيل، المصدر السابق، ص ٩٦.

(٦) د. احمد محمود جمعة، المصدر السابق، ص ١١١.

المبحث الثاني

أهم الوظائف الدبلوماسية

سنتناول في هذا المبحث أهم الوظائف الدبلوماسية، لكن قبل ذلك يجب أن نقدم شرحاً موجزاً عن الدرجات الدبلوماسية، فإن الموظفين الدبلوماسيين وهم الأشخاص الذين يشغلون درجات دبلوماسية (سواءً في مركز وزارة الخارجية أو في البعثات الدبلوماسية أو القنصلية) ويعهد إليهم بمعاونة رئيس البعثة (عند العمل في البعثات) وتحت إشرافه بالقيام بالمهام الدبلوماسية المختلفة، ويشمل هؤلاء المستشارين والسكرتيريين على اختلاف درجاتهم والمحققين على اختلاف صفاتهم، ويطلق على هؤلاء الموظفين ومن بينهم رئيس البعثة وصف أعضاء السلك الدبلوماسي^(١).
وتقسم هذه الدرجات على النحو الآتي:

١. (سفير Ambassador).
 ٢. (وزير مفوض Minister Plenipotentiary).
 ٣. (مستشار Counselor): وتنصب مهامه على إعداد التقارير وعرضها على رئيس البعثة ويساعده في إبداء الرأي في مختلف المسائل التي تتعلق بعمل البعثة.
 ٤. السكرتيرون: وتضم هذه الفئة ثلاث درجات، سكرتير أول، سكرتير ثان، سكرتير ثالث. حيث يقوم السكرتير الأول عادةً بمساعدة المستشار وكذلك السكرتير الثاني فهو يقوم بتحرير بعض الوثائق ويدرس تطور الوضع الداخلي أما السكرتير الثالث فيقوم عادةً بتحضير المراسلات وتحريرها وترجمتها^(٢).
 ٥. (الملحق الدبلوماسي Attaché): وهم يقومون بالأعمال التي توكل إليهم من قبل رئيس البعثة، وعليهم بذل قصارى جهدهم لأداء تلك المهام وبكل التزام^(٣).
- لكن على الرغم مما تقدم فإن لرئيس البعثة تقسيم المهام لموظفي السلك الدبلوماسي حسب ما يراه مناسباً وما تقتضيه مصلحة العمل في البعثة مع مراعاة اختصاص وإمكانات كل منهم^(٤). فضلاً عن ما لديه من موظفين إداريين وفنيين. ويشير د. محمد سامي عبد الحميد إلى أن العمل الدولي قد استقر على الدرجات المذكورة أعلاه والتي يتكون منها (سلم الترقى الدبلوماسي المحترف)^(٥).

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ١١٢-١١٣.

(٢) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٥١-٢٥٢.

(٣) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المصدر السابق، ص ١٢١.

(٤) وهناك تقليد متبع في الولايات المتحدة والكثير من الدول الغربية يتمثل في إعطاء الموظف الدبلوماسي المنتمي إلى إحدى الدرجات العليا أو المتوسطة الفرصة لقضاء عام أكاديمي بمرتب كامل كل سبع سنوات (Sabbatical) في إحدى كليات العلوم السياسية في جامعة عريقة لتنشيط وتحديث قدراته ومعارفه من خلال حضور المحاضرات والمشاركة في الندوات والأنشطة البحثية. راجع في ذلك: د. أحمد محمود جمعة، المصدر السابق، ص ١١٥.

(٥) د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، هامش رقم (١) من ص ٢٩٢. ومن الجدير بالذكر فإن المقصود بالمحترف غالباً هو الموظف المسلكي المتدرج وظيفياً تمييزاً له عن من يعينون من خارج السلك الدبلوماسي. ويشار إلى أن =

أما موقف اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بعدم ذكر الدرجات الدبلوماسية لمن هم دون رئيس البعثة تعدّ مسألة تستوجب الوقوف عندها، حيث كان من الملائم أن تنص الاتفاقية المذكورة على الدرجات الدبلوماسية وتحسم المسألة. ولاسيما إن التعامل الدولي قد استقر على هذه الدرجات.

ولقد حدد قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ النافذ في المادة (٣/أولاً) منه درجات السلك الدبلوماسي والقنصلي على النحو الآتي: (تكون عناوين ودرجات وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي كما يأتي:

عنوان الوظيفة	في مركز الوزارة	في البعثة
سفير	وكيل وزارة/ رئيس دائرة	سفير
وزير مفوض	معاون رئيس دائرة/ بدرجة مدير عام	وزير مفوض أو قنصل عام
مستشار	مدير قسم بدرجة معاون مدير عام	مستشار أو قنصل عام
سكرتير أول	مدير قسم	سكرتير أول أو قنصل أول
سكرتير ثانٍ	مدير شعبة	سكرتير ثانٍ أو قنصل ثانٍ
سكرتير ثالث	مدير شعبة	سكرتير ثالث أو قنصل ثالث
مُلق	مُلق	مُلق أو نائب قنصل

= قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٢ رتب وظائف أعضاء السلك الدبلوماسي على الوجه الآتي:

١. سفير من الفئة الممتازة.
 ٢. سفير فوق العادة مفوض/ قنصل عام بدرجة سفير.
 ٣. مندوب فوق العادة وزير مفوض/ قنصل عام.
 ٤. مستشار/ قنصل من الدرجة الأولى.
 ٥. سكرتير أول/ قنصل من الدرجة الثانية.
 ٦. سكرتير ثانٍ/ قنصل مساعد.
 ٧. سكرتير ثالث/ نائب قنصل.
 ٨. مُلق.
- ويذكر أن وظيفة (سفير من الفئة الممتازة) لاوجود لها في باقي الدول ولايوفرها العمل الدولي المستقر على المساواة ما بين جميع السفراء المعتمدين لديها من حيث التعامل وترتيبهم بروتوكولياً، وإن هذه الدرجة قد ظهرت في مصر على أساس أن يتم منحها للوزراء السابقين عند تعيينهم على السلك الدبلوماسي دون تغيير امتيازاتهم المالية. انظر: المصدر ذاته، هامش رقم (١) من ص ٢٩٢. ولقد حدد قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني لسنة ١٩٩٧ درجات السلك الدبلوماسي والقنصلي في المادة (١/٢٠) منه كما يأتي: (ترتب وظائف السلك الدبلوماسي والقنصلي على الوجه الآتي:
- (أ) سفير.
 - (ب) وزير مفوض .
 - (ج) مستشار .
 - (د) سكرتير أول .
 - (هـ) سكرتير ثانٍ.
 - (و) سكرتير ثالث، حيث لم يتطرق القانون المذكور إلى درجة الملحق الدبلوماسي.

أما رؤساء البعثات فيقسمون على الفئات الآتية^(١):

١. السفراء: وهم مندوبي الدول المعتمدون لدى رؤساء الدول الأخرى، وهم أعلى أعضاء البعثات الدبلوماسية درجةً، ويقدمون كتاب اعتمادهم إلى رئيس الدولة بشكل مباشر ويتمتعون بأعلى درجات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ويطلق على البعثة الدبلوماسية التي يرأسها سفير اسم (سفارة Embassy).

٢. المندوبون والوزراء المفوضون ومندوبو البابا من درجة وكيل قاصد رسولي المعتمدون لدى رؤساء الدول، وتسمى البعثة الدبلوماسية التي يرأسها شخص ممن ذكر أعلاه (بالمفوضية Commission).

٣. القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

وعليه، فإن من المؤكد مع ما حملته الوظيفة الدبلوماسية من اهتمام ومزايا وحصانات لمن هو مخول بممارستها هي ليست من فراغ بل جاءت لخطورة وأهمية الوظائف التي تمارسها البعثات الدبلوماسية.

وبالتالي فإن الوظائف محل البحث مرت بتطور مستمر مابين توسع في الاختصاصات التي تمارسها البعثات الدبلوماسية أو حصرها، لذلك جاءت المادة (١/٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ لتتنص على أهم الوظائف الدبلوماسية، حيث لم يحصر واضعوا الاتفاقية المذكورة الوظائف الدبلوماسية وعملوا على تحديد أهمها. وبالتالي فإن أهم الوظائف الدبلوماسية تتركز على أربعة نقاط أساسية هي:

١. التمثيل ٢. المفاوضات ٣. الملاحظة أو المراقبة ٤. الحماية.

وقد انتقد د. ناظم الجاسور المادة المذكورة أعلاه بقوله: (إن هذه المادة لا يمكن أن تكون نموذجاً في التحرير) وإنها تمزج مابين الغايات (حماية المصالح وترقية العلاقات، وضمان العلاقات القنصلية) والوسائل (التمثيل، التفاوض، الاطلاع) مع إهمالها لبعض الوسائل الأخرى كالتحقيق مثلاً^(٢). ويصنف «المُر» و«بيركنز» الوظائف الدبلوماسية إلى: التمثيل، المفاوضات، تقديم التقارير، حماية المصالح الوطنية ومصالح المواطنين في الخارج^(٣). ويرى بعضهم الآخر أن الدبلوماسية تمارس الوظائف الخمس الآتية:

١. إدارة الأزمات.

٢. حل المشاكل.

٣. تحقيق التفاعل بين الثقافات على مستوى واسع من القضايا.

٤. المفاوضات والصفقات.

(١) د. منتصر سعيد حمودة، المصدر السابق، ص ٦٧.

(٢) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ٨٧.

(3) Peu Ghosh, op. cit., P. 103.

٥. إدارة برنامج اتخاذ قرارات السياسة الخارجية من بلد اتجاه الآخر^(١).

إنَّ الدبلوماسي لم يعد الآن المنفذ الوحيد لسياسة حكومته الخارجية وذلك بسبب مشاركة غيره في عملية التنفيذ على الرغم من أنَّ العمل الدبلوماسي يعدُّ القناة الرسمية السليمة للاتصال الرسمي بالجهات الدولية، إلا إنه من الخطأ النظر إلى الوظيفة الدبلوماسية بأنها قد أصبحت أقل أهمية من ذي قبل، مع بروز دبلوماسية القمة بعد التطور الذي حصل في مجال الاتصال والنقل^(٢)، ويؤكد هارولد نيكولسون بقوله (إن الشيء المؤكد إن سرعة تقدم المواصلات قد ساعد كثيراً على تبديل أساليب المفاوضات.. ولكن تطور سبل المواصلات والاتصالات.. هل يعني أنَّ رتبة السفير تدنت إلى رتبة موظف المكاتب؟ لا أبداً لأنه مهما بلغ التقدم في المواصلات وعلى الطرق الدبلوماسية فلن يؤثر على منصب السفير الذي سيبقى المصدر الرئيس للأخبار والمعلومات والمترجم الوحيد للظروف السياسية والنزاعات الفكرية السائدة في الدولة التي يمثل بلاده فيها)^(٣). فإن الزيادة في التبادل التجاري والثقافي في جميع أنحاء العالم، أكثر من أي وقت مضى، والاجتماعات المتكررة بين رؤساء الحكومات وغيرهم من كبار المسؤولين الحكوميين، فإن ذلك لا يعني تقليص دور الموظفين الدبلوماسيين، بل على العكس بل تطلب منهم ذلك أن يكونوا أكثر تخصصاً فضلاً عن تطبيق أعمق لتقنيات العلاقات الدولية، حيث اكتسب العمل الدبلوماسي مسؤوليات جديدة، وحيث إنَّ الدبلوماسي من الممكن أن يكون بديلاً عن السياسي^(٤). وحتى لو كان صحيحاً أن ينخفض هامش العمل والسلطة التي يتمتع بها الدبلوماسي بسبب السهولة في وصول المعلومات إليه من خلال الهاتف، التلكس، الإنترنت.. إلخ. فإنه ما زال يحتاج في كثير من الأحيان أن يعمل من دون تعليمات أو بأخرى ناقصة أو متناقضة، وفي كل الأحوال يجب على الدبلوماسي أن يكيف جهوده لتكون متفقة مع سياسة حكومته^(٥). حيث إنَّ عدم وصول التوجيه إلى البعثة الدبلوماسية لا يتركها في حيرة بل إن الدبلوماسي الناجح يقتدي بالخطوط العريضة لسياسة بلده الخارجية والتي يجب أن تكون مستوعبة من قبله حتى يجتاز أي موقف قد يمر به يحتاج فيه إلى التوجيه.

بناءً على ما جاء أعلاه سوف نقسم هذا المبحث على أربعة مطالب نتناول في الأول وظيفة التمثيل وفي الثاني وظيفة التفاوض وفي الثالث وظيفة رعاية المصالح وفي الرابع وظيفة استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المستقبلية.

(1) I bid , P. 103.

وهناك وظائف أخرى يمارسها الموظف الدبلوماسي كممارسته للمهام القنصلية، ولكن سوف نتطرق لها لاحقاً لإيضاح ماهية الوظائف القنصلية ومن ثم دواعي ممارستها من قبل الموظف الدبلوماسي.
(٢) السفير غسان محسن حسين، مقدمة التعامل الدبلوماسي والقنصلي، محاضرات أقيمت على طلاب معهد الخدمة الخارجية. ص ١-١٠.

(٣) د. فاضل محمد زكي، الأفاق الجديدة في مفاوضات عصر الذرة، مجلة أفاق عربية، العدد (٧)، بغداد، آذار/١٩٧٦، ص ٧٤.

(٤) السفير إيجيديو أورتونا، والذي شغل مناصب عدة منها، الممثل الدائم لإيطاليا لدى الأمم المتحدة، والأمين العام لوزارة الخارجية الإيطالية، وسفير إيطاليا في الولايات المتحدة، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٠:

<http://www.ediplomat.com>

(٥) إيجيديو أورتونا، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٣/٤/٢٠١٠: <http://www.ediplomat.com>

المطلب الأول

وظيفة التمثيل

فإن الدولة كونها شخص قانوني اعتباري فإنها لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال شخص طبيعي يختص بتمثيلها على وفق قواعد القانون الدولي العام، وبالتالي فقد كان من المنطقي أن يهتم القانون المذكور بوصف وتحديد الأشخاص الذين يمارسون هذه المهمة في المجال الدولي، فضلاً عن اهتمام القانون الداخلي بتحديد من يمثل الدولة في المجال الداخلي^(١). فإن مهمة التمثيل تتطلب من رئيس البعثة والعاملين معه أن تكون لديهم المعرفة والقدرة الكافية عن كيفية إدارة السياسة في بلدهم وتوجهاته وما يطرأ عليها من تطورات، وفي سبيل ذلك تقدم بعض الدول على عقد مؤتمرات دورية لسفرائها لهذا الغرض^(٢). وتعد هذه المؤتمرات عادةً في مركز وزارة الخارجية كما هو الحال عندنا في العراق حيث تقوم وزارة الخارجية بعقد (مؤتمر السفراء) بشكل شبه دوري في مركز الوزارة للوقوف على ما يواجههم من عقبات في عملهم لتذليلها وإعطائهم التوجيهات المناسبة^(٣). مع الإشارة إلى أن مهمة التمثيل قد تطرقت لها بعض القوانين الداخلية منها المرسوم الفرنسي الصادر في الأول من حزيران لسنة ١٩٧٩ الذي أشار إلى أن الوظيفة الأولى لرئيس البعثة الدبلوماسية هي (تمثيل الدولة المرسله في الدولة المستقبلة) ونص ذات المرسوم على: (يمثل السفير... رئيس الجمهورية والحكومة وكل من الوزراء)^(٤).

ويشار إلى أن مصطلح (العلاقات الدبلوماسية) يحمل معنيين أحدهما واسع يدل على (مايقوم عادة بين الدول والمنظمات الدولية من اتصالات ودية استقر العمل واطرد على صورة محددة لها تمارس الدول والمنظمات الدولية من خلالها السياسة الخارجية لكل منهما)، والمعنى الآخر ضيق يقصده (إيفاد البعثات الدبلوماسية الدائمة واستقبالها كصورة محددة من الصور المتعددة للعلاقات الدبلوماسية في مفهومها الواسع)^(٥). وفي هذا الصدد يتضح لنا أن المفهوم الأقرب للممارسة العملية والمعنى الحقيقي الذي يحمله مفهوم العلاقات الدبلوماسية هو المفهوم الواسع من حيث شموله لكل أشكال الاتصال مابين أشخاص القانون الدولي العام. ويوصف التمثيل كذلك بأنه المهمة التي ينوب فيها الدبلوماسي عن دولته لدى الدولة المستقبلة، وهذه الإنابة ما هي إلا عملية تمثيل، وإن هذه العملية تدور حول القيام

(١) د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص ص ٢٧٤-٢٧٥.

(٢) د. عطا محمد صالح زهرة، أصول العمل الدبلوماسي والقنصلي، الطبعة الأولى-الإصدار الثاني، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٤، ص ٢٠.

(٣) مجلة مؤتمر السفراء، الصادر عن مؤتمر السفراء الثاني المنعقد في بغداد للفترة من ١٨-٢٣/أب/٢٠٠٧، وزارة الخارجية العراقية، ص ٧-١٧.

(٤) التمثيل الدبلوماسي، موقع وزارة الشؤون الخارجية والأوروبية الفرنسية على شبكة الإنترنت المذكور أدناه والذي تم زيارته بتاريخ ٢٠١٠/٦/٣ <http://www.fmofa.com>

(٥) د. محمد سامي عبد الحميد وآخرون، المصدر السابق، ص ٢٩٠.

بتبليغ المعلومات ونقل وجهات النظر من دولته إلى حكومة الدولة المستقبلية^(١). فإن الموظف الدبلوماسي العامل في بعثات بلده الدبلوماسية في الخارج يعدّ (رمز قانوني وسياسي ممثل لدولته وحكومته)، فمن خلال ممارسته ووظائفه يشارك في المناسبات الرسمية والاجتماعية، والتوجه بالخطاب للمجاميع الدولية وتمثيل دولته في المنظمات والمؤتمرات الدولية وحضور جميع النشاطات المرتبطة ببلده^(٢).

حيث يعدّ الممثل الدبلوماسي وسيطاً لدولته لدى الدولة المستقبلية، إذ يشارك باسم دولته في الحفلات والاستقبالات الرسمية (Receptions) والمآدب الحكومية التي تدعو إليها الدولة المستقبلية أو الهيئات الدبلوماسية الأجنبية حيث يقوم بزيارات المجاملة وشرح وجهة نظر حكومته^(٣). فإن التمثيل الدبلوماسي قد يكون لدى أي شخص من أشخاص القانون الدولي العام. ويشير (موركنتاو Morgenthau) بصدد تأثير الدبلوماسيين على السياسة الخارجية لبلدهم إلى (أن وزارة الخارجية هي المصدر المركزي للسياسة الخارجية، كذلك الممثلين الدبلوماسيين يمثلون الخيوط البعيدة للحفاظ على المرور المتبادل مابين المركز والعالم الخارجي)^(٤). حيث يجب على الدبلوماسي أن يراعي عند تمثيله لبلده ما تتميز به من عناصر أساسية اقتصادية وعسكرية في مجال تعامله مع الدول^(٥). فإن البعثة الدبلوماسية وبصفتها مرفق عام من مرافق الدولة تقوم بإدارة شؤونها الخارجية فإنها هيئة لشخص القانون الدولي العام وبالتالي تكون ملزمة بأي عمل مشروع أو غير مشروع يصدر من الدولة سواءً أكان التصرف بحدود التعليمات الموجهة لها من حكومتها أم متجاوزة لها، حيث إنّ البعثة الدبلوماسية هي جزء من كيان الدولة ذات الشخصية الدولية فإنها جزء من كيان الدولة يقوم بالأعمال التي يقرها القانون الدولي الدبلوماسي وبالتالي تترتب مسؤولية الدولة عن أي فعل يصدر عن هذا الجزء تجاه الدولة المستقبلية^(٦).

ومما جاءت به اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ في مادتها الخامسة والسادسة إمكانية اعتماد تمثيل دبلوماسي ثنائي متعدد ومشترك، حيث نصت المادة الخامسة على التمثيل المتعدد في الفقرة (١) منها على: (١- يجوز للدولة المرسل، بعد إرسالها الإعلان اللازم إلى الدولة المستقبلية المعنية، اعتماد رئيس

(١) د. فاضل محمد زكي، المصدر السابق، ص ٣٢٦، حيث قال الرئيس الفرنسي السابق جاك شيراك في خطابه الذي ألقاه بمناسبة اجتماع السفراء السنوي في ٢٦/أب/١٩٩٨ (كان عليكم بالأمس أن تصغوا للدول وللحكومات ولكل ما هو رسمي، وعليكم اليوم أن تصغوا إلى الشعوب ...)، فوظيفة التمثيل أصبحت الآن في (الأنظمة الديمقراطية) ليس فقط للحكومة وإنما لبلد الدبلوماسي بأكمله، ولهذا السبب يفترض بالسفير (حسب التراث الفرنسي) أن يكون مجرداً من الولاء السياسي، فإن وظيفة التمثيل تتجاوز الأداء الاحتفالي الذي يصفها به البعض أحياناً بل هي مرادف للمسؤولية وفرصة مناسبة لتحقيق الاتصال الأمثل، راجع في ذلك الموقع الإلكتروني التالي لوزارة الخارجية الفرنسية الذي تمت زيارته في <http://www.fmofa.com> : ٢٠١٠/٨/١٢

(2) Peu Ghosh, op. cit., p. 104.

(3) Geoff Berridge, Diplomacy: Theory and practice, Second Edition, Palgrave Macmillan, 2002, p. 117.

(4) Peu Ghosh, op. cit., p. 104.

(٥) (فإن هنالك اختلافات كثيرة في مستوى المسؤوليات والواجبات والمخاطر بين دبلوماسيين أميركيين يحملون في الخارج درجة أعلى من المسؤولية عن غيرهم، لأنهم ببساطة لهم مع كل بلد توجهات ودية أو سلبية، فهو مشروع موقف قوى عظمى، فإن التفاتة من المندوب الأمريكي تمتلك أكثر أهمية سواءً في تشجيع الأصدقاء أو في ردع الأعداء المحتملة أو الغلبة، من خطوة مماثلة من دبلوماسي من بلد آخر): مقابلة مع السفير إيجيديو أورتونا، منشورة على الموقع الإلكتروني التالي الذي تمت زيارته بتاريخ ٢٣/٥/٢٠١٠: <http://www.ediplomat.com>.

(٦) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٩٢.

البعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة، لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المستقبلية بالاعتراض صراحة على ذلك)، أي إمكانية أن تعتمد الدولة على رئيس بعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين لدى أكثر من دولة (إذ إن التعدد هنا يكون في الدول المستقبلية) وأجازت هذه المادة التمثيل ليس لدى الدول فقط لكن لدى المنظمات الدولية كذلك وهو ما نصت عليه الفقرة (٣) من المادة ذاتها، وعلقت لجنة القانون الدولي على نص المادة (٥) بأنه جاء ليجيز للدولة أن تعتمد الشخص نفسه كرئيس لبعثة لدى أكثر من دولة، وإن هذا النص جاء متطابق مع الممارسة العملية الواسعة خصوصاً في الدول الصغيرة لمحدودية موظفيها الدبلوماسيين لذلك تلجأ إلى هذه الحالة لتجنب تخفيض عدد بعثاتها الدبلوماسية وعادةً ما تكون هذه الطريقة ملائمة للدول التي يكون فيما بينها ترابط مباشر^(١).

أما المادة السادسة من الاتفاقية ذاتها فنصت على: (يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى، ما لم تعترض الدولة المستقبلية على ذلك)، حيث يعد هذا النوع من التمثيل الذي ذكرته هذه المادة من أعقد أنواع التمثيل لأنه يتطلب تلاقي وجهات نظر عدد من الدول تجمعها وحدة المصالح السياسية والاقتصادية والأيدولوجية، (حيث إن التعدد هنا يكون في الدول المرسل) ويقول كاييه (إن البعثة تصبح هيئة مشتركة حقيقية للدول المستقبلية والتي يمكن أن تكون لها جنسية كل دولة من هذه الدول، حيث ترفع على مبنى البعثة كل أعلام الدول المرسل، أما رئيس البعثة فيحتفظ بجنسيته والحل الأفضل بشأن كتاب الاعتماد هو تقديم عدد من كتب الاعتماد بعدد الدول التي يمثلها)^(٢). وكمثال على تلك الحالة، على الرغم من قلة الممارسة بصدها، اعتماد السفير الهولندي في سريلانكا سنة ١٩٧١ للقيام بمهام العلاقات الدبلوماسية بلجيكا وهولندا هناك، وإن التمثيل المذكور يختلف عن تمثيل رعاية المصالح الذي يقوم في حالة إن الدولة المرسل ليس لديها علاقات دبلوماسية مع الدولة المستقبلية، أما في هذا النوع من التمثيل فإن رئيس البعثة هو رئيس لبعثات كثيرة^(٣). وهناك من يرفض أسلوب الاعتماد المتعدد مثل الفاتيكان حتى تتجنب أن يكون رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى إيطاليا ذاتهم يعتمدون في الفاتيكان^(٤).

إن الدول صاحبة السيادة لها الحق في إرسال واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين، أما الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول التابعة^(٥)، فليس لها الحق كقاعدة عامة بإرسال أو استقبال البعثات الدبلوماسية ولكن بعضاً منها يمارسه في حدود معينة، فالبحرين سابقاً عندما كانت خاضعة للحماية البريطانية كانت تمتلك حق التمثيل السلبي فقط ولا تمتلك حق إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الخارج وإنما تدار شؤونها من قبل بريطانيا، أما الدول الاتحادية فقد أكدت بخصوصها لجنة

(1) U.N.C.D.R., Volume. 2., op. cit., p. 10.

(٢) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢٩٤-٢٩٥.

(٣) وقد وافق الكيان الصهيوني بغية الانفتاح على إفريقيا في سنة ١٩٦٢ بقيام رئيس بعثة دبلوماسية واحدة بتمثيل كل من النيجر، فولتيا العليا، ساحل العاج، ودهومي. راجع: د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ١٣١.

(٤) د. غازي حسن صباريني، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٥) وتعرف التبعية بأنها (نظام قانوني تنشأ بموجبه رابطة بين دولتين متبوعة وتابعة، بحيث تباشر الدولة المتبوعة عن الدولة التابعة بعض أو كل اختصاصاتها الدولية والداخلية) ويعرف نظام الحماية بأنه (علاقة قانونية تنتج عن معاهدة دولية، بمقتضاها تضع دولة نفسها في حماية وكف دولة أخرى أكثر منها قوة في العادة، وتلتزم الدولة الحامية بالدفاع عن الدولة المحمية، وفي مقابل ذلك يعطى لها حق الإشراف على الشؤون الخارجية للدولة المحمية والتدخل في إدارة إقليمها). راجع في ذلك: د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ٤٣١-٤٣٢.

القانون الدولي على أن سلطة إرسال البعثات الدبلوماسية واستقبالها يعتمد على نص الدستور، وبذلك لا تتمتع سلطات الأقاليم الداخلة في الاتحاد بالحق المذكور كما هو الحال في دستور الاتحاد السويسري وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية ما لم ينص دستورهما على خلاف ذلك، وأحياناً ينص الدستور على عكس ذلك كما هو الحال في دستور الاتحاد السوفييتي السابق لعام ١٩٣٦ بعد تعديله في شباط/ ١٩٤٤ (تعديل مولوتوف) حيث تم طبقاً لهذا التعديل إعطاء الجمهوريات الأعضاء في الاتحاد الحق في إبرام المعاهدات الدولية واختصاص إنشاء العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأجنبية، لكن هذا الاختصاص مقيد بأن الحكومة المركزية هي التي تحدد وحدها السياسة الخارجية للاتحاد فضلاً عن أن العلاقات الخارجية للأعضاء لا تتجاوز الحاجات الاقتصادية والثقافية الذاتية التي لا يهتم بها الممثلون الدبلوماسيون للاتحاد والتي لا تتناولها الاتفاقيات التي يبرمها الاتحاد^(١). حيث إن القانون الداخلي للدولة الاتحادية هو الذي يحدد إن كان يسمح للأقاليم الداخلة في الاتحاد أن تقيم علاقات دبلوماسية، وإن كان يجيز لها ذلك فإنها (لا تعد علاقات دبلوماسية حقيقية، فمثلاً امتيازات وحصانات ممثلي مقاطعة «كيبك» الكندية في باريس ولندن ونيويورك تكون مختلفة، فإنها بمثابة مناصب قنصلية أكثر منها دبلوماسية)^(٢).

و حقيقةً أننا الآن في العراق نعيش هذه التجربة من خلال مناداة بعضهم بتطبيق المادة (١٢١) الفقرة (رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تنص على (تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية)، والتي عالجها قانون الخدمة الخارجية العراقي النافذ بنص مادته (٤٢) على (يصدر مجلس الوزراء نظاماً يحدد فيه آلية تنفيذ المادة (١٢١) الفقرة (٤) من الدستور العراقي)، حيث إن هذا النوع من التمثيل لا يمكن أن يتحقق على أرض الواقع ولا الدول المستقبلية ذاتها تحبذها فإنها في الوقت الحاضر (خاصة دول الاتحاد الأوروبي) عند نقل موظف جديد للعمل في البعثات في الخارج تطالب بتحديد من سينقل من البعثة لكي يحل هذا بديلاً عنه قبل منحه سمة الدخول لأراضيها، بالتالي فكيف بها أن تقبل تعيين هكذا ممثلين عن الأقاليم. فإن الدستور العراقي النافذ عد السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات الدولية من الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب البند (أولاً) من المادة (١١٠) بنصه على (تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية: - أولاً: رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية).

ويشار إلى أن بعض الدول الاتحادية تفصل بين صلاحيات الأقاليم وصلاحيات السلطة الاتحادية من خلال التمييز بين السياسة الخارجية التي تكون من اختصاص الحكومة الاتحادية وبين الشؤون الخارجية التي تكون من اختصاص الأقاليم، وهو ما يجري عليه العمل في الولايات المتحدة الأمريكية كمعيار للتمييز بين الصلاحيات المذكورة^(٣).

(١) د. عبد العزيز بن ناصر العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى، الرياض، ٢٠٠٧، ص ص ١٥٦-١٥٧.

(٢) غي أنيل، المصدر السابق، ص ٩٥.

(٣) د. فتحي الجوارى، العلاقات الخارجية في الدول ذات الأنظمة الفدرالية، مجلة التشريع والقضاء (مجلة فصلية-عدد خاص)، السنة الثانية، العدد الرابع (تشرين الأول- تشرين الثاني- كانون الأول)، ٢٠١٠، ص ٥٨.

المطلب الثاني

وظيفة التفاوض

وهي المهمة الرئيسية الثانية للمقابلة على عاتق الموظف الدبلوماسي والتي نصت عليها الفقرة (ج) من المادة (٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ المتعلقة بالوظائف الدبلوماسية بقولها (التفاوض مع حكومة الدولة المستقبلية). ويشير د. علي صادق أبو هيف إلى أن من مهام البعثة الدبلوماسية التفاوض مع وزير خارجية الدولة المستقبلية أو من يقوم مقامه في كل ما يهيم دولتها (أي الدولة المرسله) والتعرف على وجهة نظر الدولة المستقبلية بتلك المسائل^(١).

حيث تعرف المفاوضات الدولية بأنها (أسلوب معتبر لحل المنازعات الدولية أو أي تعقيد في موقف ما بالوسائل السلمية، ومن ثم باقي الوسائل الأخرى القضائية ووسائل التحكيم للارتقاء وإغناء القضايا والاهتمامات المشتركة ببعض التفاهم لتحسين أو تعديل أو حل النزاع أو التعقيد في الموقف)^(٢). فإن التزام الدول بحل منازعاتها بالطرق السلمية أصبح التزاماً رئيسياً يقع على عاتق الدولة وهذا ما نصت عليه الفقرة (١) من المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة: (١. يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها).

ويشار إلى أن المفاوضات قد تجري بوسائل كثيرة منها تحريرية وشفوية أو كلاهما وقد تأخذ المفاوضات مدة طويلة حسب أهمية الموضوع ومدى مساهمة بكيان الدولة ومركزها الدولي والتي قد تتطلب اتصالات كثيرة شفوية وتحريرية^(٣). وقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في إقرارها لـ (مبادئ ومبادئ توجيهية للمفاوضات الدولية) في سنة ١٩٩٨ على (أن المفاوضات الدولية تشكل وسيلة مرنة وفعالة لتحقيق أهداف عدة منها التسوية السلمية للمنازعات فيما بين الدول ووضع قواعد سلوك دولية جديدة)^(٤).

فللمبعوث الدبلوماسي الدخول في مفاوضات مع ممثلي الدولة المستقبلية للتوصل إلى عقد معاهدة دولية، وقد كان المبعوث الدبلوماسي يحتاج إلى كتاب تفويض للمشاركة في المفاوضات وتمثيل دولته، إلى أن جاءت اتفاقية فيينا لعقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩^(٥)، والتي أقرت عدم حاجة الممثل الدبلوماسي لكتاب التفويض إلا عند التوقيع على معاهدة باسم دولته، لكن بالمقابل على الممثل الدبلوماسي أن يطلع دولته على ما يجري من مفاوضات، فعندما تباشر سلطات الدولة

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٣٦٥.

(2) Arthur Lall, Modern International negotiation «Principle and Practice», New york, Colombia University press, 1966, p. 5.

(٣) د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، المصدر السابق، ص ٣٣٠.

(٤) مبادئ ومبادئ توجيهية للمفاوضات الدولية، والتي جاءت بناءً على تقرير اللجنة السادسة (٦٣٠/٥٣/أ) بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٠١ في دورتها الثالثة والخمسون.

(٥) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٧٣٤.

المختصة بعقد المعاهدات عملية التفاوض بنفسها فإنها لا تحتاج إلى وثائق تفويض بالمفاوضة وتشمل هذه الفئة رؤساء الدول ورؤساء الحكومة ووزير الخارجية ورؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الدول أو المنظمات الدولية أو المؤتمرات الدولية والذين دخلوا الممارسة حديثاً، لكن في حالة التوقيع على معاهدة فيحتاج الموقع إلى تخويل بالتوقيع حتى يتمكن من مباشرة هذا التصرف القانوني^(١). وهذا ما أشارت إليه اتفاقية فيينا لعقد المعاهدات لسنة ١٩٦٩ في المادة (٢/٧) منها^(٢). وقد جاء قانون عقد المعاهدات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٧٩ متفقاً مع هذه الفكرة بموجب ماورد في المادة الخامسة منه.

ويشير د. فاضل محمد زكي إلى أن المفاوضة قد تأخذ شكل شكوى أو رداً أو دفاعاً من قبل المبعوث الدبلوماسي عما ينسب إلى الدولة المرسله، وقد وصف شارلس دي مارتن (Charles de martin) أهمية هذه المهمة الملقاة على عاتق الموظف الدبلوماسي بقوله (على الوزير العمومي أن لا تغيب عنه الحقيقة وهي أن واجبه في جميع الأوقات هو العمل كوزير للسلام، وأن يكون هدفه الدائم تركيز جهوده على إيجاد علاقة ودية .. فإذا حصل شيء من عدم الوفاق بين الحكومتين فعليه بذل كل جهوده لتبديد الغيوم والقضاء على كل تعصب، وأن يزكي حكومته من الاتهامات التي توجه ضدها وتقديم شكواها بأفضل الطرق المعتدلة)^(٣).

حيث يبذل المبعوث الدبلوماسي ما يطلق عليه بالمساعي الدبلوماسية والتي توصف بأنها (النشاط الذي يبذله رئيس البعثة الدبلوماسية أو أحد كبار معاونيه بتكليف منه، لدى الحكومة المستقبلية بغية القيام بالمهام المعهودة إليه)، وتهدف هذه المساعي إلى أغراض كثيرة منها ما يأتي^(٤):

أ - إبلاغ الحكومة المستقبلية بعض المعلومات أو الحصول منها على معلومات عن الموضوع محل البحث.

ب- التقدم باقتراحات بشأن اتخاذ الإجراءات المناسبة لصالح البلدين، كأن تكون عقد معاهدة.

ج- التقدم ببعض المطالب من الحكومة المستقبلية كالحصول على مساعدة خاصة أو تسهيل الإجراءات بخصوص موضوع معين بين البلدين.

د - لفت نظر الحكومة المستقبلية إلى ضرورة التوقف عن اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية سواءً أكانت مقرونة بالاحتجاج أم لا.

(١) د. خالد سلمان جواد، محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا، الماجستير/ القسم العام، للعام الدراسي ٢٠٠٨-٢٠٠٩، غير منشورة.

(٢) التي نصت على (يعتبر الأشخاص المذكورون فيما بعد ممثلين لدولهم بحكم وظائفهم من دون حاجة إلى تقديم وثائق تفويض).

أ - رؤساء الدول ورؤساء الحكومات، ووزراء الخارجية في ما يتعلق بجميع الأعمال الخاصة بإبرام المعاهدة.

ب- رؤساء البعثات الدبلوماسية في ما يتعلق بإقرار نص معاهدة بين الدولة المرسله والدولة المعتمد لدىها.

ج- الممثلون المعتمدون من الدول لدى مؤتمر دولي أو لدى منظمة دولية أو إحدى فروعها في ما يتعلق بإقرار نص معاهدة في هذا المؤتمر أو المنظمة أو الفرع).

(٣) د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، المصدر السابق، ص ٣٢٧-٣٢٨.

(٤) د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المصدر السابق، ص ١٩٦-١٩٧.

لكن على الدبلوماسي أن يتوخى الحذر في تبيان وجهة نظر دولته والمحاولة قدر الإمكان تقديم الإيضاحات والتعليقات اللازمة بأسلوب رصين ومقبول ولا يجرح شعور تلك الدولة، مع ضرورة المحافظة على كرامته الشخصية وسمعة بلاده^(١). فيجب أن يتعلم الدبلوماسيون كيف يُقدِّرون الاختلافات ما بين الدول وتعلم الصبر والتمتع بالخبرات الكافية للوصول إلى الإجماع في المؤتمرات الدولية^(٢). حيث إن مهنة الدبلوماسية في تطور مستمر، فلم تعد تكفي مهارة التفاوض والقدرة على التحليل لمن يريد أن يمثل بلاده بنجاح فيجب عليه أن يقوم بعمل الدعاية والتسويق له في المحافل الدولية (International Fora) إذ يتعين على الدبلوماسيين التوسع في علاقاتهم مع الأطراف غير الرسمية بشكل أكثر بكثير مما كانت عليه سابقاً^(٣). فإن العمل الدبلوماسي يتطلب الوقت والاستعداد والصبر، مع ضرورة استخدام أية وسيلة مشروعة ومتاحة لتحقيق هدفه كاستخدام التقنية الحديثة (كالإنترنت) في توسيع الشعبية من خلال استخدام وسائل الاتصال الفعالة^(٤).

إذ إن التفاوض هو الجوهر الحقيقي لنشاط الدبلوماسي كما يقول السفير كارل كروبر (إن الأمر ليس مجرد الجلوس إلى طاولة فيها اثنان أو أكثر من البلدان هنالك تعارض أكثر أو أقل بين بعضهما البعض) حيث إن هذه المسألة تتطلب وقتاً طويلاً قبل أن يتم تحديد موعد الجلوس إلى طاولة المفاوضات، إذ يجب على السفير (إقناع الحكومة الأخرى بأهمية الموضوع المطروح للتفاوض، وكذلك إقناع حكومته بالحدود التي يمكن فيها التوصل إلى حل وسط)^(٥).

(١) د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، المصدر السابق، ٣٢٨.

(2) Prof. Seo-Hang Lee, (Korean's foreign policy toward the the middle East) lecture presented in (Partnership Program for Iraqi Diplomats) to period from 23/February to 21/March/2004, Seoul & Gongju, Korea. P. 1.

(٣) دبلوماسية سنة ٢٠١٠، مقالة منشورة على موقع وزارة الخارجية الألمانية على شبكة الإنترنت المذكور أدناه، بتاريخ <http://www.almania.com> :٢٠١٠/٨/١٠

(4) Robert J. Callahan, Neither Madison Avenue nor Hollywood «focus on public diplomacy», Foreign Service Journal, October 2006, p. 34.

(٥) السفير كارل كروبر (Karl Gruber) والذي شغل مناصب عدة وزير الخارجية النمساوي وسفير بلاده في الولايات المتحدة وإسبانيا وسويسرا وألمانيا الغربية، والذي أشار إلى أن الدبلوماسي يحتاج إلى روح الدعاية وذكر مثال ما حصل في المفاوضات المتعلقة بالتبادل الزراعي في أوروبا الوسطى، واصفاً إياه بأنه موضوع صعب الحديث فيه، حيث كان أحد المفاوضين ذا لحية طويلة وسلوكه لا يبشر بالخير للوصول إلى نتيجة ناجحة حيث قال نظير له: (عندما تنام هل تضع لحيته تحت الغطاء أم فوقه؟ مما دفع الجميع إلى الضحك، واختتم اللقاء بتوقيع اتفاق)، فإن ذلك لا يعني أن مسألة المزاح هي التي أدت إلى إبرام الاتفاق، لكن كان له أهمية في تحسين أجواء التفاوض ويساعد على التمهيد لطريق أسهل للخطاب وبالتالي الوصول إلى اتفاق، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٣/٣: <http://www.ediplomat.com>.

المطلب الثالث

وظيفة رعاية المصالح

يلتزم الممثل الدبلوماسي برعاية مصالح بلده ومواطنيه لدى الدولة المستقبلية حسب نص الفقرة (١/ب) من المادة (٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ التي نصت في إطار عرضها لأهم الوظائف الدبلوماسية على (حماية مصالح الدولة المرسلّة في الدولة المستقبلية ومصالح رعاياها في الحدود المقرّرة في القانون الدولي) وإن مصالح الدولة المرسلّة حتماً ستكون متعددة فيمكن أن تكون سياسية، اقتصادية، عسكرية، اجتماعية، ثقافية، تعليمية .. الخ، فإن البعثة الدبلوماسية مسؤولة عن حماية رعاياها في الدولة المستقبلية وإن هذه الحماية تقسم إلى نوعين في الوقت الحاضر فهناك الحماية للوضع العام للجالية الوطنية في الدولة المستقبلية في جوانب عدة كالهجرة والإقامة وشروط العمل والضمان الاجتماعي وتأشيرة الدخول والتنقل الحر.. الخ، أما النوع الآخر من الحماية فيتمثل بالحماية المقدمة للرعايا الذين يواجهون إشكالية معينة بشكل شخصي وهي الحماية الدبلوماسية والتي تتمتع فيها الدولة المرسلّة بسلطة تقديرية وإنها بذلك تعبر عن حقها الخاص وليس حق المواطن^(١).

إذ إن الدولة المرسلّة تمارس حقها في حماية مواطنيها في الدول الأخرى في حال وقوع اعتداء عليهم ألحق بهم ضرراً فلها أن تتدخل لدى الدولة المسؤولة للحصول على تعويض مناسب لمواطنيها، وتدخل الدولة عادةً يتم بالطرق الدبلوماسية^(٢)، وفي مقدمة تلك الوسائل هو تدخل بعثتها الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة التي وقع فيه الضرر. ويشترط لمباشرة الحماية الدبلوماسية من قبل الدولة صاحبة الحق في ذلك ثلاثة شروط: الأول هو شرط الجنسية (أي وجود رابطة قانونية وسياسية بين الشخص المتضرر والدولة المدعية)، أما الثاني هو استنفاد طرق التقاضي الداخلية والثالث يتعلق بسلوك المواطن محل الحماية، بأن لا يكون قد انتهك قاعدة من قواعد القانون الداخلي في الدولة المدعى عليها أو من قواعد القانون الدولي العام (وهي ما يسمى بقاعدة الأيدي النظيفة)^(٣).

(١) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ٨٨.

(٢) د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ٥٤٠.

(٣) د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ٥٤١-٥٤٧، وهذه الشروط في مزيد من التفصيل هي :

١- تمتع الشخص (طبيعياً كان أم معنوياً) محل الحماية بجنسية الدولة التي تباشرها وقت وقوع الفعل الضار مع بقاء تمتع الشخص بالجنسية إلى حين البت في الموضوع.

٢- على الشخص محل الحماية استنفاد كافة طرق التقاضي الداخلية في الدولة التي تعرض للفعل الضار فيها، والغاية من هذا الشرط إعطاء سلطات الدولة المسؤولة الفرصة في أن تعوض صاحب الضرر فإن لم تستجب فعند ذلك تتدخل دولته، وتتم هذه المطالبات عن طريق اللجوء عادةً إلى التحكيم، ويطلق على هيئة التحكيم في هذه الحالة (لجنة الدعاوى المختلطة) تمييزاً لها عن محاكم التحكيم التي تفصل في المنازعات الدولية التي لا تتصل مباشرة بدعوى فردية.

٣- أن لا يكون قد صدر من الشخص المضار ما يعتبر مخالفاً للقانون الدولي وهو ما يسمى بـ (قاعدة الأيدي النظيفة)، فإذا كانت مثلاً مصادرة أموال الشخص الأجنبي راجعة لاشتراكه في ثورة داخلية أو مؤامرة لقلب نظام الحكم، ففي هذه الحالة لا يجوز للدولة التي يتبعها الشخص المضار أن تتدخل لحمايته. راجع حول ذلك:

Edwin Montefiore Borchard, «The diplomatic Protection of Citizens Abroad», 1972, p. 241.

And see also Schwarzenberger, «International Law», Third Edition, 1957, p. 653.

ويشير د. عطا محمد إلى أن هنالك سبباً كثيرة تستطيع من خلالها البعثة الدبلوماسية أن تقوم بحماية مصالح الدولة التي تمثلها، ومنها ما يأتي^(١):

أ - المساهمة في تقنين العلاقات مع البلد المضيف في اتفاقيات دولية مع أهمية الحصول على الضمانات اللازمة لتحقيق الالتزام الكامل بها، ومتابعة التزام الدولة المستقبلية بتنفيذ تلك الالتزامات.

ب- مراقبة تطورات الأوضاع المرتبطة بتلك المصالح وملاحظة كل ما قد يعرضها للخطر.

فإن من المتفق عليه أن للدولة الحق في حماية مواطنيها عند تعرضهم لضرر ما حمايةً منها لحقوقهم، وفي مثل هذه الحالة تستطيع الدولة إذا عاجز رعاياها عن الحصول على تعويض مناسب من سلطات الدولة الملتزمة بالمسؤولية أن تتدخل لحمايتهم دبلوماسياً وللمطالبة بحقوقهم، وقد سمي هذا النوع من الحماية بالحماية الدبلوماسية^(٢). ولممارسة الحماية الدبلوماسية شروط عدة يجب مراعاتها كما ذكرنا حتى يمكن ممارسة الحماية الدبلوماسية.

وفي هذا المجال تظهر لنا مسألة العقود المبرمة ما بين الدولة (الإدارة) والأجانب (العقود الدولية) والتي يجب أن يجري فيها المتعاقد تحرياته اللازمة قبل إبرام العقد عن طبيعة الشروط المطلوبة والنظام القانوني الذي سيخضع له مستقبلاً في حال إبرامه للعقد فضلاً عن تقييمه للمخاطر التي من المحتمل أن تواجهه في هذا المجال والأرباح المتوقعة والمخاطر التي يتحملها عند تعامله مع دولة ذات سيادة، فكل ذلك يؤخذ بنظر الاعتبار عند ممارسة الحماية الدبلوماسية للوصول إلى مدى اتخاذ المتعاقد الإجراءات اللازمة الواجبة عليه^(٣). وإن هنالك وسائل عديدة للتواصل ما بين الشعوب من خلال التعامل الدبلوماسي لتطوير العلاقات فيما بينها وحماية مصالحها وهنالك الكثير من الأمثلة على وسائل التواصل منها المنتدى الكوري - الشرق أوسطي الذي ترعاه وزارة الخارجية الكورية حيث يعقد سنوياً بالتناوب ما بين كوريا الجنوبية والشرق الأوسط^(٤). وقد تعددت وسائل الدبلوماسية في تحقيق أهدافها، فبالنسبة إلى روسيا مثلاً فإنها شهدت تحولاً كبيراً بعد إنحلال الاتحاد السوفيتي سنة ١٩٩١، فقد قام الرئيس الروسي السابق فلاديمير بوتين بزيارة إلى وزارة الخارجية الروسية سنة ٢٠٠١ طالب فيها الدبلوماسيين بتنفيذ مهمة أساسية جديدة، تتمثل كما وصفها (بخلق حالة من الاستقرار حول روسيا) تسمح لها بأن تأخذ مكانها في العولمة وينشر

(١) د. عطا محمد صالح زهرة، المصدر السابق، ص ٢٠.

(٢) ولقد بينت محكمة العدل الدولية الدائمة في حكمها الصادر في سنة ١٩٢٤ في النزاع اليوناني البريطاني بشأن عقود الالتزام الممنوحة لافروماتيس (مواطن يوناني الجنسية) في فلسطين أن من قواعد القانون الدولي (أن لكل دولة الحق في أن تحمي رعاياها إذا لحقهم ضرر نتج عن أعمال مخالفة للقانون الدولي صدرت من دولة أخرى، وذلك في حالة إذا لم يستطع الرعايا الحصول على حقهم بالوسائل القضائية، وإن الدولة حينما تتبنى دعاوى رعاياها بالطرق الدبلوماسية أو أمام القضاء الدولي تؤكد حقها في أن يعامل رعاياها وفقاً لقواعد القانون الدولي العام. راجع في ذلك الموقع الإلكتروني لمحكمة العدل الدولية الدائمة التالي: <http://www.icj-cij.org/pcij>.

(٣) د. محمد علي جواد، العقود الدولية، محاضرات أقيمت على طلبه الدراسات العليا/ القسم العام (الماجستير)، للعام الدراسي ٢٠٠٨-٢٠٠٩، (غير منشورة).

(4) Prof. Seo-Hang Lee, op. cit., p. 2.

صورة لها (كدولة تغيّرت) بالقياس إلى الحقبة السابقة، ولاسيما في وجه أولئك الذين يصرون على أن يرسموها كمصدر للتهديد^(١).

ويقع على السفير أن يحافظ على ثقة الدولة المستقبلية عندما يرعى مصالح بلاده حيث إن مصالح الدولة المرسلّة تختلف عن مصالح الدولة المستقبلية فمن واجبه التحذير وشرح العواقب عن كل ما يؤثر على العلاقات بين البلدين^(٢). حيث يقع على الدبلوماسي ضرورة توخي الصدق (قدر الإمكان) وأن يعبر عن توجهات بلده تجاه القضايا الدولية وسبل معالجتها للمسائل الداخلية بالطريقة التي تراها مناسبة ويشير السفير ماكليهاوس إلى أنه (ليس هنالك «مهمة غير سارة» للسفير أكثر من أن يقول باسم بلاده سياسة يعتقد أنّها غير عادلة أو مضللة)^(٣).

(1) Sebastian Santander, L'EMERGENCE DE NOUVELLES PUISSANCES, ellipses, Paris, 2009, p. 85.

(٢) مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٩/٢ : <http://www.ediplomat.com>

(٣) المصدر ذاته.

المطلب الرابع

وظيفة استطلاع الأحوال

والتطورات في الدولة المستقبلية

يقع على عاتق الدبلوماسي العامل في بعثة دولته في الخارج مهمة دقيقة تتمثل في جمع المعلومات عن الدولة المستقبلية من جميع النواحي، كتحديد عناصر قوتها وطبيعة القوى السياسية التي تؤثر على الساحة، ويلجأ الدبلوماسي لتحقيق هذه الغاية إلى كل الطرق المشروعة في جمع المعلومات، كالإطلاع على الصحف المحلية وإجراء اللقاءات مع ممثلي القوى السياسية والاجتماعية^(١). فضلاً عن المراقبة وتقديم التقارير عن التطورات في المجالات التجارية والعلمية والزراعية^(٢). حيث إن البعثات الدبلوماسية هي العيون التي ترى فيها والأذان التي تسمع بها وزارت تلك البعثات في العالم، حيث تمكنها من معرفة الأوضاع في الأماكن المتواجدين فيها^(٣).

ففي الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال فإن الحزب الحاصل على الأغلبية سوف ينعكس دوره على السياسة العامة للدولة وبالتالي السياسة الخارجية^(٤)، فعلى السفير أن يتحرك ووجد على الشخصيات السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية الفاعلة في المجتمع الذي سيعمل فيه ومن الممكن أن يواصل السفير الجديد ما بدأه السفير الذي سبقه، وفي هذا الصدد يشير د. محمد المشاط السفير العراقي السابق في واشنطن إبان حرب الخليج الثانية، إلى الفائدة التي تحققت له من خبرة السفير نزار حمدون الوكيل السابق في وزارة الخارجية العراقية الذي أعطاه نبذة عن الشخصيات الفاعلة على الساحة الأمريكية سواء أكانوا أعضاء الكونغرس أم الإعلاميين أم مسؤولين في معاهد البحوث وتوجيهه بالأسلوب الذي يجب استعماله لتطوير علاقاته مع تلك الشخصيات^(٥). إضافة إلى أهمية تعاون البعثات الدبلوماسية التي تجمعها مشتركات معينة كاللغة أو الدين أو التاريخ أو المصالح الاقتصادية... إلخ. فالدول العربية وما تملكه من مشتركات تميزهم عن باقي الأمم يجب التعاون فيما بينهم في هذا الصدد، فإن التعاون بين البعثات العربية في الخارج موجود من خلال آليات عدة منها ما أنشأته جامعة الدول العربية وهو (مجلس السفراء العرب) في لندن والذي يتكون من رؤساء البعثات الدبلوماسية للدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية^(٦).

(١) د. عطا محمد صالح زهرة، المصدر السابق، ص ٢٣-٢٤.

(٢) مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٨/٣: <http://www.ediplomat.com>.

(٣) مزيد من المرونة الدبلوماسية وتقليل البيروقراطية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية الألمانية التالي بتاريخ ٢٠١٠/٧/٤: <http://www.almania.diplo.de>.

(4) Robert A. Dahl, Congress and foreign policy, Harcourt, Brace and company, New York, 1950, p. 45.

(٥) د. محمد المشاط، كنت سفيراً للعراق في واشنطن (حكايتي مع صدام في غزو الكويت)، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٣٩.

(٦) د. محمد حمدان المصالح، الإتصال السياسي الدولي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٧٩.

ويشير بعضهم إلى أن للسفير أن يقيم علاقات مع المعارضة حتى وإن كانت سرية (فلا يمكن للسفير تجاهل المعارضين الذين قد يكونوا حكام الغد) ولا يجوز اتهمه من السلطة القائمة بأنه يساعد على قلب نظام الحكم، والقاعدة الذهبية في هذا الصدد هي (عمل الدبلوماسية في وضوح النهار)^(١). إذ حذر رئيس فريق التخطيط في وزارة الخارجية الألمانية السيد ماركوس إيدرر من (أن تبادل المعلومات بحسب لم يعد كافياً)^(٢). حيث يرسل المبعوث الدبلوماسي تقارير عن نشاطه إلى بلده مع التركيز على ما نقله الزائر وعدم الإفاضة في سياسة بلده وهو معروف لوزارته حيث كان د. محمد فوزي نائب رئيس الوزراء ووزير الخارجية المصري السابق عندما يرفع تقارير لمراجعته عن لقاء مع شخصية معينة، يكفي بالقول (وقد رددت عليه بما لزم)^(٣).

ويفضل نقل المعلومة بالسرعة الممكنة وحسب أهميتها، حيث يذكر السيد يوجين روستر وكيل وزارة الخارجية الأمريكية في إدارة ليندون جونسون في أواخر الستينيات من القرن الماضي قصة برقية روتينية تم التنبيه لها بعد فوات الأوان أرسلها الملحق الزراعي في السفارة الأمريكية في موسكو إلى وزارته بشأن كارثة المحصول السوفيتي من القمح لعام ١٩٧٢ والتي سبقت إقبال الاتحاد السوفيتي على شراء المتوفر من المحصول في السوق العالمية مما أربك سوق القمح الأمريكي لزيادة الطلب بصورة غير متوقعة حيث ذكر أنه لو كان الملحق المذكور أرسل البرقية بطريق آخر تحت عنوان (سري وللنظر فقط)^(٤) مثلاً بدل من الطريق الروتيني (فربما تغير وجه التاريخ) حيث لكان أمكن للولايات المتحدة استغلال هذه الأزمة سياسياً في الضغط على الاتحاد السوفيتي لتحقيق مكاسب على قدر من الأهمية^(٥).

ويفسر سبب السماح للمبعثات الدبلوماسية أن تنقل معلومات إلى حكوماتها على أساس قيام العلاقات الدولية ذاتها على المصالح وبالتالي فإنها توجه سياستها الرامية إلى تحقيق مصالحها على أساس تلك الأوضاع، فالتعاون الاقتصادي مثلاً يعتمد على الوضع الاقتصادي في الدولة المستقبلية شرط أن لا تستغل هذه الفسحة بارتكاب أعمال غير مشروعة في الدولة المستقبلية مما يدفعها إلى إعلان من يثبت قيامه بذلك من الدبلوماسيين المعتمدين لديها بأنه شخص غير مرغوب فيه، حيث

(١) راجع الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية والأوروبية الفرنسية المذكور أدناه والذي تمت زيارته في ٢٠١٠/٩/١٠: <http://www.diplomatie.gouv.fr>

(٢) حيث أعطى مثلاً بشأن مسألة المناخ قائلاً: (إذا كان الجزء الأكبر من الإنبعاثات يصدر من المدن فإنها تصبح الأطراف التي يجب على دبلوماسية المناخ الحديثة أن تشاركها معها بعيداً عن الحكومات، وهناك مثال على هذه الدبلوماسيات المستقبلية ألا وهو «جسر المناخ عبر الأطلنطي» والتي تتكون من شبكة اتصالات من ٢٠٠ ممثل للمدن والعلوم والاقتصاد والمؤسسات المانحة والسياسيين من الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا) وقد حضر أعضاء هذه الشبكة للمرة الأولى في ٢٠/أيلول/٢٠٠٨ إلى برلين من أجل البحث عن حلول مبتكرة لمكافحة التغير المناخي. راجع بشأن ذلك موقع وزارة الخارجية الألمانية الذي تم زيارته بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٠:

<http://www.almania.diplo.de>

(٣) د. أحمد محمود جمعة، المصدر السابق، ص ٩٧.

(٤) وتقسم الرسائل التي يتم تبادلها بين السفارات ووزارة الخارجية إلى المذكرة الشفوية والمذكرة الموقعة ومذكرة التعميم والمذكرة الجماعية والمذكرة المتأثلة والبرقية والفكرة والمذكرة المقيدة بشرط الاستشارة والإنذار، راجع حول ذلك: تحسين علوان عينة، المصدر السابق.

(٥) د. أحمد محمود جمعة، المصدر السابق، ص ١٠٤.

أقدمت الولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ ١٢/٣/٢٠٠١ على اعتبار (٥٠) خمسين دبلوماسياً روسياً أشخاصاً غير مرغوب فيهم^(١). وعليه، فإن الطريق الأفضل لممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف الموكلة إليها يقوم على تقيدها بالقواعد الدولية المحددة لعملها مع أهمية تعاون الدولة المستقبلية في الوقت ذاته لتحقيق هذه الغاية.

(١) د. سهيل حسين الفتلاوي، القانون الدولي العام، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ٢٤٤ وهامش رقم (١) من الصفحة ذاتها.

المبحث الثالث

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

إن ممارسة الوظائف الدبلوماسية وبما تحمله من أهمية وماتتطلبه من ظروف خاصة، تجعل من الضروري أن يتم منح الموظف الدبلوماسي وضعاً خاصاً يعطيه الحماية اللازمة لممارسة وظائفه بالصورة الصحيحة وكذلك امتيازات تسهل عليه ممارسة المهام المذكورة، لذلك فقد أعطت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ حصانات وامتيازات ذات أهمية كبير لمن يمارس الوظائف الدبلوماسية.

وعليه، سنقسم هذا المبحث على مطلبين هما ما يأتي:

– المطلب الأول: الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

– المطلب الثاني: أنواع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

المطلب الأول

الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية

لقد اختلف الفقهاء بشأن الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية فقد عدها بعضهم بأنها إحدى صور المجاملة الدولية (Courtesy International) ومن ثم فهي غير ملزمة على أساس هذا القياس على عد أن المجاملة الدولية غير ملزمة^(١). وهناك من يرى أن القواعد المنظمة للحصانات هي قواعد قانونية وهو ما يؤيده الفقيه فينيك (Fenwick) بوصف قواعد امتيازات وحصانات الدبلوماسيين هي من القواعد العرفية في القانون الدولي وإنها نشأت بنشوء الدول^(٢). وتشير د. عائشة راتب إلى أن العرف الدولي يؤكد وجود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بغض النظر عن الاتفاقيات الدولية أو التشريعات الداخلية معتبرة إن هذه القواعد جاءت كنتيجة (للضرورات الدولية)^(٣). وإن هنالك الكثير من التشريعات الداخلية تتعلق بتنظيم الحصانات والامتيازات الدبلوماسية مثل قانون الامتيازات الدبلوماسية البريطاني لسنة ١٩٦٤ (Diplomatic Privileges Act) وكذلك المرسوم الفرنسي الصادر في السنة الثانية للثورة الفرنسية لسنة ١٧٨٩ والذي أصدرته فرنسا بشأن عدم الاعتداء على المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها وكذلك المادة

(١) د. عبد العزيز بن ناصر العبيكان، المصدر السابق، ص ٢١٣.

(٢) المصدر ذاته، ص ٢١٣-٢١٤ نقلاً عن: Fenwick, G, International law, New York, 1948, p-459.

(٣) د. عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، القاهرة، ١٩٦١، دار النهضة العربية، ص ١٢٧-١٢٨.

(٣٧) من القانون الفرنسي الصادر بتاريخ ١٨٨١/٧/٢٩ بشأن منع الشتائم ضد الدبلوماسيين والتي ترتكب عن طريق الصحف^(١).

وقد تناول الفقهاء عدداً من التوجهات في تفسير الأساس النظري للحصانات والامتيازات يمكن ذكر أهمها وعلى النحو الآتي:

١- نظرية الامتداد الإقليمي للدولة (Extraterritoriality): حيث يعدّ من يناادي بهذه النظرية المبعوثون الدبلوماسيون ومقار البعثات الدبلوماسية ومبانيها إمتداداً للاختصاص الإقليمي للدولة المرسله في الدول المستقبلية، ولكن لم تعد تحظى هذه النظرية بالتأييد التام (لتناقضها مع الواقع المادي-الجغرافي)، إضافة لتعارضها مع فكرة السيادة في القانون الدولي^(٢)، وقد استمدت هذه النظرية من الفقيه جورسيوس (Grotius) واعتمدت بشكل واسع في القرن التاسع عشر.

٢- نظرية التمثيل: وهناك نظرية أخرى هي نظرية إحلال السيادة (Sovereign Substitution) حيث تقوم على أساس أن الدبلوماسي يستمد حصانته من سيادة دولته لأنه يمثل مظهراً من مظاهر السيادة، فإن الدبلوماسيين يعتمدون على السيادة في توكيلهم ويحل محل دولته في المفاوضات في تصرف الدول (State Act)^(٣). ويميل د. وليد البيطار إلى عدّ نظرية الصفة التمثيلية لأعضاء البعثة كأساس لنظرية الحصانات والامتيازات وأنها ليست بحاجة إلى أساس قانوني آخر^(٤).

٣- أما النظرية الثالثة فتقوم على أساس (متطلبات الوظيفة) بمفهوم الضرورات العملية لأداء الوظائف الدبلوماسية لضمان أمرين أساسيين أولهما هو تأدية الموظف الدبلوماسي لمهامه وثانيهما ضمان عدم تدخل الدولة المستقبلية في عمل البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها^(٥).

أما عن موقف اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ فيشير د. سهيل الفتلاوي إلى أن اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ أخذت صراحةً بنظريتي الصفة التمثيلية والمصلحة الوظيفية لغاية التوسع في نطاق الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي^(٦). وبعبارة أوضح فإن الاتفاقية المذكورة ذهبت إلى الجمع بين نظريتي التمثيل ومتطلبات الوظيفة كأساس لتفسير الحصانات الدبلوماسية^(٧). وهذا ما أكدته اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ في ديباجتها بالتأكيد على (إن الغرض من منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية هو ليس لإفادة الأفراد بل لضمان الأداء الفعال لوظائف البعثة

(١) د. عبد العزيز بن ناصر العبيكان، المصدر السابق، ص ٢١٥.

(٢) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٠٣.

(3) D. P. O'CONNELL, International law, Volume. 2, Second Edition, Stevens & Sons, London, 1971, p - 888.

(٤) د. وليد البيطار، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٦٨٥.

(5) Michael J. Hardy, Modern Diplomatic Law, New York, Oceana, 1968, p.p 8-12.

(٦) د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص ١٢٤.

(٧) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٠٤.

الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول) وبذلك تكون قد عالجت هذه الاتفاقية مبرر منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

ولقد تعرضت الدول لإقرار الحصانات والامتيازات حتى في تشريعاتها الداخلية، فإنكلترا أصدرت قانون الحصانات الدبلوماسية سنة ١٧٠٨^(١). وفي هذا المجال يشار إلى أن العراق كان سابقاً في إصدار قانون يعنى بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمبعوثين الدبلوماسيين حيث أصدر العراق قانون الحصانات الدبلوماسية في سنة ١٩٣٥ والذي نصت المادة الأولى منه على (الممثلين السياسيين للدول الأجنبية والأشخاص الذين يعدون من حاشيتهم بحسب العرف الدولي مصونون من سلطة المحاكم المدنية في كل الأمور المدنية والجزائية).

وقبل الدخول في تفسير حصانات وامتيازات المبعوثين الدبلوماسيين يجب التأكيد على مبدأ مهم يتمثل بالغاية من منح تلك الحصانات والامتيازات بأنها لم تمنح لشخص المبعوثين الدبلوماسيين بل لتسهيل ممارسة مهامهم، وبالمقابل عليهم الالتزام بالقوانين المحلية النافذة في الدولة المستقبلية وهذا ما أكدت عليه المادة (٤١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

ووصفت الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من قبل أوكونيل (O'CONNELL) بأنها (ضرورية) لأن الدبلوماسي إذا لم يكن حراً عند تمثيله دولته لدى الدولة المستقبلية (فإن هدف اعتماده قد زال)^(٢). ويشير بعضهم إلى أن هناك انتشار الالتزام بالحصانات بشكل واسع وقد (نفجاً عندما نجد الالتزام على نحو استثنائي على مستوى الالتزام القانوني في الدول ذات العلاقة)^(٣)، ويرجعون ذلك إلى أسباب عدة منها استقرار قواعد القانون الدولي الدبلوماسي من قديم الزمان وقبل تقنين تلك القواعد في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

وبالإمكان قبل الدخول في تفاصيل ماجاءت به اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ أن نميز ما بين الحصانات والامتيازات، فنرى في الحصانات يكون الغير هو مصدر تحريك هذا الحق، أما الامتيازات فيكون مصدر الفعل المحرك للامتياز من قبل الدبلوماسي ذاته. وتعدّ الحصانات من قواعد القانون الدولي وكذلك الامتيازات، إلا أن الأخيرة أقرب إلى المجاملة الدولية، والحصانات أخطر من الامتيازات عندما تنتهك لأنها تعرض شخص المبعوث الدبلوماسي أو مقام البعثة للإنتهاك فإن ذلك يلحق ضرر معين بالدبلوماسي أو بالبعثة ولكنه لا يرتقي إلى مستوى انتهاك الحصانات. وهناك من يرى أن

(١) وقد كان سبب تشريع هذا القانون هو تعرض السفير الروسي ماثيوف (Matheof) لاعتداء من قبل جماعة من دانتية قبل عودته إلى بلاده والذي قدمت على أثره الحكومة الإنكليزية اعتذار وزير خارجيتها إلى السفير المذكور واعتقلت الجناة لغرض محاكمتهم، إلا أن السفير الروسي لم يقبل ذلك الاعتذار وغادر إلى بلاده، وبما أن القانون الإنكليزي كان يجيز للدائن تعقب دأته والقبض عليه وتسليمه إلى المحاكم، لذلك رأت الحكومة الإنكليزية ضرورة صدور تشريع (سمي فيما بعد بقانون الملكة آن) يحاسب كل من يعتدي على حرمة السفراء أو وزراء الدول الأجنبية بجرم (خرق مبادئ) القانون الدولي والإخلال بالأمن العام) وبذلك تمكنت الحكومة الإنكليزية من إزالة التناقض ما بين القانون الدولي وقانونها الداخلي، ويشار إلى أن هذا القانون ما زال نافذاً في بعض دول اتحاد الكومنولث. راجع:

D. P. O'CONNELL, op. cit., p. 890, note (2).

(2) D. P. O'CONNELL, op. cit., p. 887.

(3) J. Ramberg, O. Bring, S. Mahmoudi, «Studies in International law», Feststivift till lars Hjermer, Stockholm: Norstedts, 1990, p- 327.

كلاهما (الحصانات والامتيازات) يعود إلى القانون الدولي ولكن هنالك تصور قد يكون أقرب إلى الواقع يتمثل بأن الحصانات تعود إلى القانون الدولي، أما الامتيازات فلإن مصادرها ترجع إلى القانون الدولي والداخلي بشكل أكبر من الحصانات^(١).

أما بالنسبة للأشخاص المتمتعين بالحصانات الدبلوماسية فهي تشمل رؤساء البعثات (السفراء، الوزراء المفوضين، القائمين بالأعمال...) وإن أي اختلاف يجب أن يراعى في الأسبقية وليس في الحصانات حيث إن حصانات رؤساء البعثات هي واحدة، وكذلك يتمتع الموظفون الدبلوماسيون العاملون في البعثة الدبلوماسية الدائمة سواء كانت سفارة أم مفوضية بالحصانة وكذلك الموظفون الإداريون والفنيون للبعثة يتمتعون بالحصانات والامتيازات ولكن بحدود معينة نبينها لاحقاً، مع ذلك يشار إلى أن قانون الحصانات الدبلوماسية الأمريكي والقانون الإنكليزي السابق لسنة ١٩٦٤ وكذلك قانون الإمبراطورية الألمانية لسنة ١٨٧٧ لم يميزوا بين الموظفين الصغار والكبار في الدرجة من حيث منح الحصانات^(٢).

(١) د. وليد البيطار، المصدر السابق، ص ٦٨٥.

(2) D. P. O'CONNELL, op. cit., p. 894.

المطلب الثاني

أنواع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

سنقسم هذا المطلب على خمسة فروع نناقش في الأول الحصانات الشخصية للمبعوثين الدبلوماسيين ونتعرض في الثاني إلى الحصانة الجنائية ونتناول في الثالث الحصانة من القضاء المدني والإداري ونناقش في الرابع الإعفاءات المالية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي ونختتم في الخامس حصانة مقام البعثة.

الفرع الأول

الحصانات الشخصية

يتمتع بالحصانات والامتيازات الشخصية كل من الممثلين الدبلوماسيين وأفراد عوائلهم ممن يعيشون تحت رعايتهم على أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو من المقيمين فيها إقامة دائمة^(١). ويختلف مفهوم العائلة من بلد إلى آخر إلا إنه يمكن تفسير عبارة (Part of his house hold) والتي جاء بها النص الإنكليزي للاتفاقية، بأنهم ممن يعيشون بكنف المبعوث الدبلوماسي ومن ثم هم عائلته^(٢). ولقد عالج القانون العراقي هذه المسألة في نظام الخدمة الخارجية الجديد رقم (١) لسنة ٢٠١٠ في البند ثالثاً من المادة الأولى منه بالنص على (الأُسرة: زوج الموظف وأولاده من غير المتزوجين وأبويه)^(٣).

وإنَّ المبعوث الدبلوماسي يمتلك حصانة قانونية تمنع تعريضه للقبض أو الاعتقال^(٤)، فعلى الدولة المستقبلية أن تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لكي يمنع أي اعتداء على شخصه^(٥)، وقد نادى بعضهم

(١) المادة (٣٧) الفقرة (١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ والتي نصت على: (يتمتع أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي من أهل بيته، إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد ٢٩-٣٦).

(٢) فإنها تشمل الدبلوماسي وأولاده القصر، وإن كان الدبلوماسي أعزباً أو أرملًا أو مطلقاً أو لم يكن قد اصطحب زوجته معه فيحق له اعتبار أمه أو أخته من أفراد العائلة إن كانوا يعيشون معه في بيت واحد وكذلك بناته غير المتزوجات وأبنائه الذين هم في سن الدراسة وأمهم الأرملة المسؤول عنها شرعاً وقانوناً من أفراد العائلة وهذا ماجرى عليه التعامل. راجع في ذلك د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١١٠.

(٣) وهناك حوادث كثيرة عن الدبلوماسيين الموجودين في العراق، فلقد طلبت وزارة العدل بمذكرتها المرقمة ٦٨٥/٢/٦/٣ في ١٩٧٦/٣/٦ من وزارة الخارجية إعلامها فيما إذا كان أحد الموظفين الدبلوماسيين في سفارة جمهورية أفريقيا الوسطى (سكرتير ثان) متمتع بالحصانة الدبلوماسية أم لا لكي يتسنى التحقيق معه، فأجابت وزارة الخارجية بمذكرتها المرقمة ١٥٦٠٣/٦٩/٨١/٩ في ١٩٧٦/٤/٢٢ إن الشخص المذكور متمتع بالحصانة الدبلوماسية. راجع حول ذلك: د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص ٢١٤.

(٤) وقد نص قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل في المادة (٢٢٧) على: (يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار كل من أهان بإحدى طرق العلانية دولة أجنبية أو منظمة دولية لها مقر بالعراق أو أهان رئيسها أو ممثلها لدى العراق أو أهان علمها أو شعارها الوطني متى كانا مستعملين على وجه لا يخالف قوانين العراق).

(٥) المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ نصت على (تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة ولا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال ويجب على الدولة المستقبلية معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير الخاصة بمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته).

بأن تكون حصانة المبعوث الدبلوماسي محصورة بالأفعال التي تعدّ جزءاً من وظائفه الرسمية فقط^(١)، لكن الحصانة المقرّرة للمبعوث الدبلوماسي تشمل كل ما يمارسه من نشاط في الدولة المستقبلية. وإن من واجب الدولة المستقبلية في اتخاذ جميع التدابير اللازمة لحماية الدبلوماسي على أن لا يكون ذلك مقيداً بحريته، فيجب أن تكون الحماية بالقدر اللازم، ومن الممكن أن تؤثر مراقبته المستمرة ومتابعته اعتراض دولته فإنها قد تفسر بأنها مضايقة شخصية^(٢). إذ إن نص المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ يضع التزامين رئيسيين على الدولة المستقبلية أولهما يتمثل بالتزامها بعدم المساس بشخص المبعوث الدبلوماسي ومعاملته بالاحترام اللازم وتجنب أي فعل قد يكون إمتهاً لكرامته أو تقييداً لحريته، والثاني هو التزامها - أي الدولة المستقبلية - بتوفير الحماية اللازمة للمبعوث الدبلوماسي بإتخاذ كافة الإجراءات اللازمة والمقبولة لمنع وقوع مثل تلك الاعتداءات وفي سبيل ذلك ترتب القوانين الجنائية الداخلية عقوبات لمنع وقوع مثل تلك الاعتداءات ومنها قانون العقوبات المصري لسنة ١٩٣٧ في المادة (١٨٢) منه التي فرضت عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على سنة والغرامة بما لا يتجاوز مئة ولا يقل عن عشرين جنيه على كل من عاب بإحدى طرق العلانية في حق ممثل دولة أجنبية معتمد في مصر بسبب أمور تتعلق بأداء الوظيفة، إضافة إلى نصوص أخرى في قانون العقوبات البلجيكي لسنة ١٨٥٨ وقانون العقوبات السويدي الصادر سنة ١٨٦٤، مع تمتع المنزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية التي يتمتع بها دار البعثة^(٣).

وقد عرّف الأستاذ كالفو (Calvo) الحرمة بأنها (ميزة تضع في منأى من كل اعتداء وكل محاكمة الشخص الذي يزود بها)، ويعرّفها بييتري (Pietri) بأنها (حرمة المبعوث الدبلوماسي ليس مجرد الحماية العادية التي تمنحها كل دولة لشخص يعيش في سلام على أرضها، وإنما هي الحق في الأمان المطلق الكامل وفي الحرية التي لا قيد عليها وفي عدم جواز المساس بشخصه في كل الظروف)^(٤). وقد أكد القضاء الداخلي هذا المبدأ في أحكام عدة منها ما جاء في حكم المحكمة العليا في فرنسا في قضية (Dientz C. de la Jura) بالتأكيد على أن حرمة المبعوث الدبلوماسي (تفرض على المحاكم كقاعدة سياسية عليا تلتزم باحترامها وتعلو كل أحكام القانون الخاص) كذلك ماورد في حكم للمحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية في قضية (Respublica G. de long champs) من أن (شخص الوزير المفوض مقدس ومصون، وكل من يعتدي عليه لايهين الملك الذي يمثلّه فحسب، وإنما يكون معتدياً كذلك على الأمن العام وعلى سلامة الأمم، فهو مرتكب لجريمة في حق العالم كله)^(٥).

وقد أكدت اتفاقية هافانا بشأن المبعوثين الدبلوماسيين لسنة ١٩٢٨ في المادة (١٤) منها على

(1) S.L. Wright. Diplomatic Immunity, A proposal For Amending The Vienna Convention to deter Violent Criminal Acts, Boston University International law Journal, 1987, Volume. 5, p.p 177-211

(٢) السفير زيد عز الدين، محاضرات عن أمن البعثات والأفراد أقيمت على طلبية دورة التأهيل الدبلوماسي التي أقامها معهد الخدمة الخارجية في وزارة الخارجية العراقية للفترة من ٢٠١٠/٥/٤ ولغاية ٢٠١٠/٦/٢٤، (غير منشورة).

(٣) المادة (١/٣٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٤) د. علي صادق ابو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ١٦٩ و ١٧٠.

(5) Y.I.L.C., Volume II, 1965, p. 164.

(للموظفين الدبلوماسيين حصاناتهم التي تشمل أشخاصهم ومقرهم الخاص والرسمي وممتلكاتهم)، ومما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيين لسنة ١٩٧٣ وما تضمنته من نصوص توفر حصانات للمبعوث الدبلوماسي.

الفرع الثاني الحصانة الجنائية

يتمتع المبعوث الدبلوماسي وأفراد عائلته الذين ليسوا من مواطني الدولة المستقبلية ولا يقيمون فيها إقامة دائمة بالحصانة الكاملة من الاختصاص الجنائي لتلك الدولة^(١)، وتشمل الحصانة جميع تصرفات الدبلوماسي سواء أكان ارتكبها بصفته الشخصية أم بصفته الرسمية (الدبلوماسية)، ويجوز استدعاء الممثل الدبلوماسي للشهادة أمام المحاكم بشكل آخر من دون المثل مباشرة أمام المحكمة من خلال إدلائه بالشهادة كتابةً مثلاً، لأن ذلك لا يعرضه للخضوع لاختصاص المحاكم المحلية ويبرر هذا الاستثناء من خلال رفض لجنة القانون الدولي التي أعدت مسودة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية وكذلك المشاركون في مؤتمر العلاقات الدبلوماسية الاقتراح القاضي من حيث المبدأ بحق الدبلوماسي برفض الإدلاء بالشهادة (بأي شكل من الأشكال مهما كان)^(٢)، وهناك من يرى بأن من حق المبعوث الدبلوماسي الامتناع عن الشهادة أمام السلطات المختصة وله أن يبعث بها مكتوبة إلى تلك السلطات^(٣). ولكن جاء نص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ في المادة (٢/٣١) على (لايجوز إجبار الممثل الدبلوماسي على الإدلاء بالشهادة)، وبالتالي يجوز للمبعوث الدبلوماسي إن شاء الإدلاء بشهادته كتابةً وإن شاء امتنع عن ذلك.

وفي حال ارتكاب الممثل الدبلوماسي فعلاً خطيراً مخالفاً لقوانين الدولة المستقبلية فيمكنها أن تعلنه شخصاً غير مرغوب فيه (Person non grata)، في أي وقت من الأوقات حتى قبل وصوله إلى البعثة وعلى الدولة المرسله في هذه الحالة استدعاء الشخص المعني أو أن تقوم بإنهاء خدماته في البعثة وفي حال رفضت ذلك أو قصرت في القيام به خلال فترة معقولة، فللدولة المستقبلية أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني فرداً في البعثة^(٤). فهناك سوابق كثيرة في هذا المجال منها طلب

(١) الفقرة (١) من المادة (٢١) والتي تنص على: (يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في ما يتعلق بالقضاء الجنائي

للدولة المستقبلية، وكذلك في ما يتعلق بقضائها المدني والإداري، إلا في الحالات الآتية:

أ- الدعاوى العينية المتعلقة بالأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المستقبلية، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المرسله لاستخدامها لأغراض البعثة.

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

ج- الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مهني أو تجاري يمارسه في الدولة المستقبلية خارج وظائفه الرسمية).

(2) Y.I.L.C., 1958, Volume. 1., pp 147-152 and U.N.C.D.R., Volume. 1, p.p 167-172.

(3) Jean Serres, Manuel Partique, de protocol, Vitry marne, 1960, p. 129.

(٤) المادة (٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

الولايات المتحدة سنة ١٩١٥ إلى النمسا إستدعاء سفيرها في واشنطن لاستغلاله بتحريض عمال مصنع الذخيرة في أمريكا على الإضراب، وطلب الأرجنتين إلى وزير المانيا المفوض لديها بمغادرة إقليمها لاستعماله الحقيبة الدبلوماسية لمفوضية السويد في إرسال تعليمات خاصة بالسفن التي تغادر الأرجنتين والتوصية بتدميرها^(١).

أما عن مسألة المبعوث الدبلوماسي فقد وضع التعامل الدولي طرق عدة لمقاضاة المبعوث الدبلوماسي في مكان المتضرر اللجوء إلى قضاء الدولة المستقبلية إذا تنازلت دولة المبعوث الدبلوماسي عن حصانته، وإذا تمسكت بالحصانة القضائية ولم تتنازل عنها، فبإمكان المتضرر إقامة الدعوى على الدبلوماسي أمام محاكم الدولة المرسل، مع ذلك إن وجد أصحاب العلاقة إن لجؤهم إلى محاكم الدولة المرسل يترتب مشقة عليهم فقد أقر العرف الدولي إمكانية استخدام الطرق الدبلوماسية لإجبار المبعوث الدبلوماسي على تنفيذ التزاماته^(٢).

وفي هذا المجال نرى أن اللجوء إلى الطرق الدبلوماسية هو الأفضل لإجبار المبعوث الدبلوماسي على تنفيذ التزاماته قبل اللجوء إلى القضاء وما قد يثيره ذلك من إشكاليات في العلاقات مابين البلدين. إضافة إلى ما أقره التعامل الدولي من العمل بمبدأ المعاملة بالمثل الذي يمكن الدول، بعد انتشار البعثات الدبلوماسية بشكل واسع، في حال أساءت التصرف إحداها بأن تعرضت إلى أحد موظفيها فيمكن لدولة الموظف أن تقوم بنفس الفعل^(٣).

الفرع الثالث الحصانة من القضاء المدني والإداري

ويتمتع كذلك المبعوث الدبلوماسي وأفراد عائلته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالحصانة الكاملة من الاختصاص المدني والإداري ماعدا الحالات المذكورة في الفقرة (١) من المادة (٣١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

وهناك من يتوسع بالحصانة القضائية إلى حد عدم جواز التبليغ بالمحاضر القضائية مدنية كانت أو جنائية أو بأوامر الاستدعاء أو المثول أمام المحاكم أو الدوائر الأخرى حتى وإن كان التبليغ بواسطة البريد، ولايستثنى من ذلك المنع تبليغ مواطني الدولة المستقبلية الذين يصادف وجودهم في مقر البعثة أو الذين يعملون فيها كموظفين إداريين أو فنيين أو محليين أو عمال خدمة^(٤).

وكذلك يتمتع موظفو البعثة من الإداريين والفنيين وأفراد أسرهم من أهل بيتهم إن لم يكونوا

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، هامش رقم (٢) من ص ١٧٩.

(٢) د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص ٤٠٦.

(3) Rene vark, Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes, Institute of Law, University of Tartu, 2003, p. 112.

(٤) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٠٥.

من مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين فيها إقامة دائمة، بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في المواد (٢٩-٣٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ ماعدا الحصانة المتعلقة بالقضاء المدني والإداري للدولة المستقبلية بالنسبة للأعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم. إضافة إلى مستخدمي البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين فيها إقامة دائمة يتمتعون بالحصانات بالنسبة للأعمال التي يقومون بها في أثناء أدائهم لواجباتهم وكذلك بالنسبة للرسوم والضرائب بخصوص المرتبات التي يتقاضونها^(١) ولا يتمتعون بحصانات وامتيازات إضافية إلا بالقدر الذي تسمح به الدولة المستقبلية مع وجوب مراعاتها (عدم التدخل الزائد) في ما يتعلق بوظائف البعثة عند ممارستها لولايتها بالنسبة إلى الأشخاص المذكورين.

على الرغم مما سبق أجازت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ في المادة (٣٢) منها للدولة المرسلة أن تتنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي أو أفراد أسرته أو الموظفين الإداريين أو الفنيين المذكورين في المادة (٣٧) على أن يكون هذا التنازل صريح. وقد اشترطت المادة (٣٢) بخصوص التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى الدعوى المدنية والإدارية بأنه لا يشمل التنازل بالنسبة إلى تنفيذ الحكم واشترطت تقديم تنازل مستقل من الدولة المرسلة بخصوص التنفيذ، ويلاحظ أن النص لم يشير إلى الدعوى الجزائية بشأن اشتراط تنازل خاص بشأن تنفيذ الحكم، وفي هذا المجال يرى د. سهيل الفتلاوي أن سبب هذه الحالة هو أن مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية الذي عقد للبحث في إقرار الاتفاقية المذكورة سنة ١٩٦١ لم يناقش هذه المسألة (إغفالاً منه) ولأن ما دار من مناقشات كان بصدد التنازل المستقل في الأمور المدنية فقط، مع ميله إلى أن التنازل المستقل في الدعاوى الجزائية مطلوب حتى وإن لم ينص عليه صراحة في الاتفاقية على عد أن العرف الدولي هو المكمل لنصوص الاتفاقية^(٢). وهذا ما تؤيده لأسباب عدة على رأسها خطورة الأحكام التي تصدر بشأن الدعاوى الجزائية والتي قد تطاول المبعوث الدبلوماسي كالحبس وتعريضه إلى إجراءات احترازية هي أخطر بكثير من الأحكام التي تصدر في الدعاوى المدنية والإدارية فإن كانت الاتفاقية نصت على اشتراط التنازل بشأن التنفيذ في الدعاوى المدنية والإدارية التي هي أقل أهمية من الدعاوى الجزائية فبالأكيد أن هنالك حاجة للتنازل عن التنفيذ في هذه الأخيرة، وقد امتنعت محاكم دول عدة منها فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وبلجيكا عن النظر في الدعاوى التي يكون فيها المبعوث الدبلوماسي مدعى عليه ما لم تتنازل دولته عن حصانته القضائية^(٣).

وفي هذا المجال يجب التأكيد على قاعدة مهمة تتمثل بعدم جواز قيام الدولة المستقبلية بالتمييز بين الدول عند تطبيقها للاتفاقية لأن هذه الاتفاقية قد كان أحد مقاصدها الرئيسية إلغاء التمييز وتحقيق المساواة في التعامل بين ممثلي الدول، لكن نظمت الاتفاقية المذكورة حالة المعاملة بالمثل (Reciprocal) بجواز لجوء الدولة المستقبلية إلى التطبيق الضيق لأحكام الاتفاقية بسبب ممارسة

(١) المادة (٣٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٢) د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، المصدر السابق، ص ٤٠٥.

(٣) المصدر نفسه، ص ٤١٥.

هذا التطبيق على بعثتها لدى الدولة المرسله، مع جواز تطبيق معاملة أفضل مما تتطلبه اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بمقتضى العرف أو باتفاق الدول^(١). وبصورة أوضح فإن اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ تمثل الحد الأدنى لما يجب التقيد به عند التعامل مع المبعوثين الدبلوماسيين ومن الممكن تصور تحقق هذه الحالة عند اتفاق دولتين أو أكثر على دخول مبعوثيها الدبلوماسيين لأراضي الدولة الأخرى من دون الحاجة إلى سمة دخول.

الفرع الرابع

الإعفاءات المالية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي

يعفى المبعوث الدبلوماسي من الضرائب المباشرة التي تفرض في الدولة المستقبلية^(٢) كضريبة الدخل سواءً أكانت على راتبه الذي يتقاضاه في البعثة أم بالنسبة إلى إيرادات ما قد يملكه في دولته أم أي إيراد آخر، فإن الدبلوماسي يدفعها في بلده فلا يجوز أن يدفعها مرتين، أما الضريبة المفروضة على الأموال العقارية الخاصة التي يملكها بصفته الشخصية وليس نيابةً عن الدولة المرسله فإنه ملزم بدفعها، وكذلك الضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في مشاريع تجارية في الدولة المستقبلية، وفي هذا المجال ثبتت ملاحظة بشأن ماجاءت به المادة (٤٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ والتي تنص على (لايجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المستقبلية أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية)، فإن وجود هذا النص يدفعنا إلى الاستنتاج بأن المبعوث الدبلوماسي كيف ستترتب عليه ضرائب عن نشاط تجاري في الدولة المستقبلية وهو أصلاً ممنوع من ممارسة مثل هكذا نشاطاً؟.

أما الضرائب المفروضة على التركات فإن المبعوث الدبلوماسي أيضاً معفي منها ولاسيما الأموال غير المنقولة مع التقيد بما جاء به الفقرة (٤) من أحكام المادة (٣٩) من الاتفاقية والتي تجيز للدبلوماسي أو ذويه سحب أموالهم المنقولة الموجودة في الدولة المستقبلية إذا توفي ولم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، أو إذا توفي أحد أفراد أسرته من أهل بيته (Part of his household) ولايجوز فرض ضرائب عليها متى ماكان وجود تلك الأموال في الدولة المستقبلية

(١) المادة (٤٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٢) وهذا ماعالجته المادة (٣٤) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ والتي تنص على (يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم والضرائب الشخصية أو العينية، والقومية أو الإقليمية أو البلدية، باستثناء ما يلي:

أ - الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثاله عادةً في ثمن الأموال أو الخدمات.

ب- الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المستقبلية، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المرسله لاستخدامها في أغراض البعثة.

ج- الضرائب التي تفرضها الدولة المستقبلية على التركات، مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة (٤) من المادة (٣٩).

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

هـ- المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.

و - رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الأموال العقارية، وذلك مع عدم

الإخلال بأحكام المادة (٢٣).

لوجود المتوفى فيها بصفته أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته مع استثناء الأموال التي يكون قد اكتسبها في الدولة المستقبلية ويكون تصديرها محظوراً وقت الوفاة^(١).

أما الأموال غير المنقولة العائدة للممثل الدبلوماسي فتفرض عليها ضريبة التركات إذا توفي، عملاً بأحكام البند (ج) من المادة (٣٤) من الاتفاقية، وهكذا فإن الدبلوماسي يعفى من جميع الرسوم والضرائب في الدولة المستقبلية ما عدا ما ذكر من استثناءات في المادة (٣٤).

ولكن في مقابل ذلك يلتزم المبعوث الدبلوماسي بموجب البند (أ) من المادة (٣٤) المذكورة بدفع ما يمكن وصفه بالضرائب غير المباشرة والتي تدخل في أقيام السلع والخدمات، أما بالنسبة للإعفاءات الكمركية فيعفى المبعوث الدبلوماسي من الرسوم الكمركية بموجب المادة (٣٦) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ حيث يعفى المبعوث الدبلوماسي من جميع الرسوم الكمركية وكذلك الضرائب والتكاليف المفروضة على المواد المعدة للاستعمال الشخصي للدبلوماسي أو أفراد عائلته. وكذلك المواد المعدة لاستقراره، وقد أشارت المادة ذاتها في فقرتها الثانية إلى إعفاء أمتعة المبعوث الدبلوماسي من التفتيش مالم تكن هنالك أسباب تدعو إلى الشك بأنها تحتوي على مواد غير مشمولة بالفقرة الأولى من هذه المادة، وفي هذا الصدد يشار إلى أن أغلب الدول اتجهت إلى تحديد كميات المواد التي من الممكن أن يدخلها المبعوث الدبلوماسي عند عمله في البعثة (كالسيكار مثلاً) حيث تحدد كمية معينة تكون كافية للاستخدام الشخصي بالتنسيق مع دائرة المراسم في وزارة الخارجية في الدولة المستقبلية وعلى رئيس البعثة العمل على أن لا يستغل هذا الامتياز من قبل موظفي البعثة^(٢). وكذلك نصت المادة (٣٥) على (تقوم الدولة المستقبلية بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع أنواع الخدمات الشخصية والعامة، ومن الإلتزامات والأعباء العسكرية كالخضوع لتدابير الاستيلاء وتقديم التبرعات وتوفير السكن).

وهناك إعفاء من نوع خاص أشارت إليه المادة (٣٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ يتمثل بإعفاء المبعوث الدبلوماسي من أحكام الضمان الاجتماعي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة للدولة المرسله وكذلك شمل هذا الإعفاء الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده إن كانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي على أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو من المقيمين فيها إقامة دائمة مع عدم إخلال أحكام هذه المادة باتفاقيات الضمان الاجتماعي الثنائية أو المتعددة الأطراف ولا تمنع من عقد اتفاقات مشابهة في المستقبل، لكن مع ضرورة الإلتزام بإبلاغ الدولة المستقبلية بتعيينهم، ففي سنة ٢٠٠٤ رفضت السلطات البريطانية منح الإعفاء الضريبي لخدمة المفوض السامي الناميبي في بريطانيا لعدم الإلتزام بالمادة (١/٣٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بإبلاغ السلطات المختصة بتعيين الخادمة المذكورة^(٣).

(١) حيث تنص المادة (٣٩) الفقرة (٤) منها على (تسمح الدولة المستقبلية، إن توفي أحد أفراد البعثة إن لم يكن من مواطنيها أو المقيمين فيها إقامة دائمة، أو توفي أحد أفراد أسرته من أهل بيته، بسحب أموال المتوفى المنقولة، باستثناء أية أموال يكون قد اكتسبها في البلاد ويكون تصديرها محظوراً وقت وفاته، ولا يجوز إسراء ضرائب التركات على الأموال المنقولة التي تكون موجودة في الدولة المستقبلية لجرد وجود المتوفى فيها بوصفه أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته).

(٢) تحسين علوان عينة، المصدر السابق.

(3) Elieen Denza, Diplomatic Law «Commentary on the Vienna convention on Diplomatic Relations», op. cit., p. 93.

وعلى الرغم من كم الحصانات الممنوح للمبعوث الدبلوماسي فإنه في ذات الوقت تقع عليه مجموعة من الالتزامات يجب التقيد بها وتوخي كل ما قد يعرضه للمسائلة نتيجة تجاوزها وهذا ما أشارت إليه المادة (٤١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ التي نصت على (يجب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، احترام قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها، ويجب عليهم كذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية...).

الْفَرْعُ الْخَامِسُ

حصانة مقار البعثة

إن مقار البعثة الدبلوماسية لا يجوز اقتحامها وهي تتمتع بحصانة تامة من ذلك، وما يثار في هذا الصدد عن إمكانية دخول البعثة في حالات الضرورة (كالهريق مثلاً)، فقد جاء نص المادة (٢٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ مطلقاً لا استثناء فيه بالإضافة إلى أن جميع التعديلات التي اقترحت خلال مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية سحبت لاحقاً لما لاقتته من معارضة الدول الأخرى^(١). ويقع على الدولة المستقبلية توفير الحماية اللازمة للبعثة ويدخل ذلك في مفهوم التزام الدولة المستقبلية (باتخاذ جميع الإجراءات المناسبة لحماية مباني البعثة)^(٢)، وكذلك تكون محفوظات البعثة ووثائقها غير قابلة للإنتهاك أينما يكون مكانها^(٣). ويقع على رئيس البعثة في حال وقوع اعتداء عليه أو على أحد أفراد البعثة أن يقوم بإبلاغ ذلك إلى الدولة المستقبلية والتي يجب عليها في هذه الحالة أن تجري التحقيق اللازم بالشكوى المقدمة وتقديم الترضية المناسبة، فإن لم تقم بذلك فللمبعوث الدبلوماسي إخبار دولته وطلب توجيهها بهذا الخصوص، فإن هنالك الكثير من المشاكل التي نشأت بسبب عدم تقديم الترضية المناسبة^(٤).

بالتأكيد إن البعثات الدبلوماسية الدائمة لكي تمارس مهامها يجب أن يكون لديها مقرات خاصة بها تستخدمها في ممارسة مهامها ونشاطاتها واتصالاتها بالدولة المستقبلية وغيرها من البعثات الأجنبية الموجودة في ساحة عملها ويشمل مقر البعثة (المباني وأجزاء الأبنية والأراضي المحقة بها، بغض النظر عن مالكتها، المستخدمة في أغراض البعثة، بما فيها منزل رئيس البعثة)^(٥).

(1) U.N.C.D.R., Volume. 2., p.p 20-24 and Volume. 1., p.p 135-163

(٢) المادة (٢٢) الفقرة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٣) المادة (٢٤) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٤) منها ما حدث سنة ١٩٢٣ خلال انعقاد مؤتمر لوزان بأن قتل أحد أعضاء الوفد السوفييتي الذي جاء خصيصاً للاشتراك في التباحث بشأن تسوية مسألة المضايق التركية والذي يدعى (فوروفسكي) والذي قتل في فندق (سيسيل) من قبل شخصين من روسيا البيضاء، ولم ينفع الأسف الذي أبدته الحكومة السويسرية وتقديمها للعزاء رسمياً للوفد السوفييتي، حيث اعتبرت الحكومة السوفييتية الحكومة السويسرية هي المسؤولة عن الحادث وقطعت العلاقات بين البلدين وقامت الحكومة السوفييتية باتخاذ إجراءات انتقامية ضد السويسريين المقيمين فيها وبمقاطعة البضائع السويسرية، وفي سنة ١٩١٢ كذلك اعتدى أحد الصحفيين المحليين في كوبا على القائم بالأعمال الأمريكي هناك وطالبت على أثرها الولايات المتحدة بترضية مناسبة وحصلت عليها وعوقب الصحفي المسؤول بالحبس سنتين ونصف، راجع في ذلك: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ص ١٧٣-١٧٤.

(٥) المادة (١/ح) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

وتشمل كذلك مكاتب الدولة المستقبلية والتي تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أنشئت فيها البعثة^(١). وإن هذه الأبنية يمكن أن تكون ملكاً للدولة المرسلة أو مستأجرة من قبلها طبقاً لقوانين الدولة المستقبلية كما جاء في النص أعلاه بعبارة (بغض النظر عن مالكيها) وعليه فإن الدولة المستقبلية ملزمة بمساعدة البعثة الدبلوماسية وتسهيل حصولها على المقرات اللازمة لممارسة عملها ومساعدتها في الحصول على المساكن اللائقة لأفراد البعثة عند الاقتضاء^(٢). وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى اتفاقية الأمم المتحدة للحصانة القضائية للدول وممتلكاتها لسنة ٢٠٠٤ وماتضمنته من أحكام هامة بخصوص حصانة الدول وممتلكاتها. أما الامتيازات المالية لمقر البعثات الدبلوماسية، فتعفى مرافق البعثة من جميع أنواع الضرائب والرسوم في الدولة المستقبلية، سواء أكانت وطنية أم إقليمية أم محلية باستثناء الضرائب والرسوم والأجور المستحقة عن تقديم خدمات خاصة بالماء والكهرباء، ولا يشمل هذا الإعفاء الرسوم والضرائب المفروضة بموجب قوانين الدولة المستقبلية على الأشخاص المتعاقدين مع رئيس البعثة أو الدولة المرسلة لضرائب الدخل والأرباح التي يجنونها في تعاملهم مع البعثة^(٣). وكذلك تعفى الرسوم والمصاريف التي تتقاضاها البعثة عند إصدار سمة الدخول ورسوم تمديد الجوازات لمواطنيها وكذلك تصديق الوثائق وإصدار شهادات الولادة والوفاة^(٤). ومن الأمثلة المعاصرة على الامتيازات الممنوحة لمقر البعثات الدبلوماسية قرار المحكمة الفدرالية في نيويورك مؤخراً بإعفاء بعثات الهند ومنغوليا ودول أخرى تؤمن إقامة لدبلوماسييهن من دفع الضرائب العقارية على المباني العائدة لتلك البعثات^(٥).

وفي هذا المجال تجدر الإشارة إلى تمتع موظفي البعثة الإداريين والفنيين وكذلك أفراد أسرهم إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلية أو المقيمين فيها إقامة دائمة بالامتيازات المذكورة في المواد (٢٩، ٣٣، ٣٤، ٣٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(١) وقد نصت المادة (١٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ على: (لايجوز للدولة المرسلة، بدون رضا سابق من الدولة المستقبلية، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أنشئت فيها البعثة).

(١) وقد نصت المادة (١٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ على: (لايجوز للدولة المرسلة، بدون رضا سابق من الدولة المستقبلية، إنشاء مكاتب تكون جزءاً من البعثة في غير الأماكن التي أنشئت فيها البعثة).

(٢) المادة (٢١) من الاتفاقية تنص على: (١- يجب على الدولة المستقبلية إما أن تيسر، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المرسلة، أو أن تساعد على الحصول عليها بأية طريقة أخرى. ٢- ويجب عليها كذلك أن تساعد البعثات، عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها).

(٣) المادة (٢٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٤) المادة (٢٨) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

(٥) حيث أيدت محكمة الاستئناف في نيويورك في ١٧/أب/٢٠١٠ مضمون وثيقة نشرتها وزارة الخارجية الأمريكية في حزيران/٢٠٠٩ طالبت فيها بإعفاء الحكومات الأجنبية من الضريبة العقارية على المباني التي تأوي دبلوماسييهن وموظفيها، حيث جاء في قرار المحكمة: (نعتبر أن وزارة الخارجية تصرف وفقاً لصلاحياتها عبر نشر هذه الوثيقة ولن يتم فرض أية ضريبة على الأملاك العائدة للحكومات الأجنبية والمستخدم لتقديم السكن إلى موظفي البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة أو المراكز القنصلية)، حيث تقدمت مدينة نيويورك في سنة ٢٠٠٩ بشكوى ضد ممثليتي الهند ومنغوليا لدى الأمم المتحدة مشيرة إلى استحقاق ملايين الدولارات كضرائب عقارية على المباني العائدة لتلك البعثتين في مانهاتن والتي تضم مساكن موظفي هاتين البعثتين، حيث أصدر قاض في نيويورك في حكم أولي تأييده لفرض الضرائب والمستحقات الواجبة على حكومتي الهند ومنغوليا واستأنفت الحكومتان الحكم، وحظيتا بدعم من جانب الخارجية الأمريكية من خلال مذكرتها التي نشرتها، راجع في هذا المجال: جريدة الاتحاد الإماراتية، في عددها الصادر في ٢٣/أب/٢٠١٠، على الموقع الإلكتروني <http://www.alittihad.ae> التالي:

أما بخصوص مراسلات البعثة الدبلوماسية فقد أعطت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ إمكانية الاستعانة بالحقيبة الدبلوماسية في الإتصال مع الدولة المستقبلة، ولكن أوردت المادة (٢٧) شروط بشأن حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة ذاتها وهذه الشروط هي:

- ١- أن تحمل الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها.
- ٢- يجب أن لا تحتوي هذه الحقيبة إلا الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي.
- ٣- أن يكون حامل الحقيبة الدبلوماسية مزوداً بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية^(١).

(١) ويقوم حملة الحقائق الدبلوماسية بنقل ما يزيد وزنه على خمسة ملايين ونصف المليون رطل من البريد (السري جداً) و(السري للغاية) سنوياً من الخارجية الأمريكية للسفارات وبالعكس عبر ٣٦٠٠ رحلة طيران. راجع حول ذلك: New Diplomatic Security, State Department magazine, 6 June, 2004, p-p 32-33.

المبحث الرابع

أنواع خاصة من التمثيل الدبلوماسي

بعدما تناولنا - في ما سبق - التمثيل الدبلوماسي الدائم المعتمد بين الدول وما تعلق به من مواضيع ترتبط ببحثنا، بقي أن نوضح مسألة مهمة تتعلق بالتمثيل الدبلوماسي الموقت الذي يمارس مهام دبلوماسية خاصة وكذلك التمثيل الدبلوماسي الدائم مابين الدول والمنظمات الدولية لما لهذين النوعين من التمثيل من أهمية خاصة في الوقت الحاضر، وعليه سنقسم هذا المبحث على مطلبين نشرح في الأول البعثات الخاصة وفي الثاني الممثلات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية.

المطلب الأول

البعثات الخاصة

وسنقسم هذا المطلب على فرعين نتناول في الأول المفهوم العام للبعثات الخاصة ونتعرض في الثاني إلى حصانات وامتيازات البعثات الخاصة.

الفرع الأول

المفهوم العام للبعثات الخاصة

إن توسع نشاط الدول ولاسيما في النصف الثاني من القرن الماضي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، أدى إلى توسع النشاط الدبلوماسي ما بينهما فلم تعد البعثات الدبلوماسية والفصلية تستطيع أن تستوعب كل أطراف وتجاذبات تلك العلاقات التي تتطلب أحيانا معرفة وخبرة من نوع خاص في مجال قد يكون فنياً لا تستطيع أن تحيط به البعثة الدائمة أو لمهام على مستوى عالي الأهمية وأريد لها أن تحاط بتعامل خاص (كما في حالة المبعوثين الشخصيين لرؤساء الدول)، لذا فكان لا بد من اللجوء إلى أسلوب خاص للتعامل مع هذه الحالة ألا وهو الاعتماد على البعثات الخاصة. فنظراً للترابط بين البعثات الدبلوماسية الدائمة والبعثات الخاصة والذي لاغنى عنه، فقد استخدمت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ كنقطة بداية لإبرام اتفاقيات أخرى لاحقة كاتفاقية فيينا للعلاقات الفصلية لسنة ١٩٦٣ واتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩^(١).

لذا، فإن لكل منهما مهامه الخاصة وهذا ما أكدته المقرّر الخاص للجنة القانون الدولي بقوله: (إن الكثير من المسائل السياسية تم نقلها من إطار العلاقات الثنائية إلى اجتماعات المنظمات الدولية، وإن كان ذلك لا يعني أن السفارات أعفيت من معالجة هذه المسائل إلا أنها لا تشارك في تسويتها في المرحلة الحاسمة، إذ إن التسوية النهائية تكون في إطار الاجتماعات الدولية، لكن رغم ذلك تستمر

(1) Elieen denza, lecture in United Nations Audiovisual Library of International law. Op. cit.

الدبلوماسية المقيمة في مسؤوليتها عن اختيار ردود الفعل بخصوص الاقتراحات والحصول على معلومات عن موافقة الدولة، وممارسة التأثير المرغوب فيه والحصول على التعليمات للوفود المشاركة في هذه الاجتماعات كما إنها بعد تبني القرار تستأنف عملها بصدد مواقف الدول من الإجراءات التي تم تبنيها وطريقة ومدى تطبيقها أو حتى نسف تلك القرارات^(١).

وكما أوضحنا في الفصل التمهيدي أنّ البعثات الخاصة قد سبقت البعثات الدبلوماسية الدائمة بالظهور حيث ظهرت الأخيرة خلال النصف الثاني من القرن الخامس عشر واستقرت خلال القرنين السادس والسابع عشر، فمع ظهور البعثات الدبلوماسية الدائمة قل الاعتماد على البعثات الخاصة (الموقّعة)، حيث كان العمل الدبلوماسي يتركز بشكل أساسي على البعثات الدبلوماسية الموقّعة.

لكن في الوقت الحاضر زاد الاعتماد على البعثات الخاصة ولاسيما في معالجة بعض المواضيع الرسمية المتعلقة بالمصالح العليا للدولة، بشكل لم يألفه العالم حتى قبل اعتماد البعثات الدبلوماسية الدائمة، وتعزى زيادة الاعتماد على البعثات الخاصة إلى ثلاثة عوامل رئيسية هي ما يأتي^(٢):

١. التطور التكنولوجي في وسائل المواصلات مما دفع القادة السياسيين والمسؤولين المختصين في الدولة إلى الاتصال المباشر بأقرانهم في الدول الأخرى لمعالجة أي موضوع يتعلق بمصالحهم المشتركة.

٢. ازدياد نشاط الدول في مختلف مجالات الحياة واعتماد بعضها على البعض الآخر لإيجاد حلول للمشاكل التي تواجههم على الساحة الدولية.

٣. تأثير الثورة التكنولوجية التي تركت آثارها في شتى مجالات الحياة مما أدى إلى زيادة الاعتماد على الخبراء والفنيين الذين ترسلهم الدول في بعثات خاصة لمعالجة المسائل العلمية البحتة.

ولقد ركّزت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في سنة ١٩٥٩ على تقنين قواعد وأحكام ما يمكن وصفه بقواعد الدبلوماسية الموقّعة «Ad hoc»^(٣)، وقد أبرمت اتفاقية البعثات الخاصة سنة ١٩٦٩ مع بروتوكول اختياري ملحق بها يتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات. وأجازت المادة (٢) منها لأي دولة إيفاد بعثة خاصة برضا الدولة المستقبلة بالنص على (لأية دولة إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى برضا الدولة الأخرى بعد الحصول عليه مسبقاً بالطريق الدبلوماسي أو بأية طريق آخر متفق عليه أو مقبول من الطرفين). ويتم من خلال الدبلوماسية الموقّعة تغطية اجتماعات القمة والندوات والمؤتمرات الدولية والزيارات الرسمية لرؤساء الدول والحكومات ووزراء الخارجية والمبعوثين الخاصين للحكومات إلى الأطراف المتنازعة^(٤).

وقد صدرت اتفاقية البعثات الخاصة بناءً على قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٢٥٣٠) في دورتها الرابعة والعشرين في سنة ١٩٦٩، للمساهمة في تدوين القانون الدولي لتحقيق المقاصد المقررة في المادة (١) والمادة (٢) من ميثاق الأمم المتحدة. حيث جاءت هذه الاتفاقية استكمالاً لما جاء به اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ واتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣. وقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية بدلاً من عقد مؤتمر خاص لمناقشتها وإقرارها، وعرضت على الدول للتصديق عليها في سنة ١٩٦٩^(٥).

(1) Y.I.L.C., Volume. 2., 1967, p. 24.

(٢) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٨٣.

(٣) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ١٤٤.

(٤) د. ناظم الجاسور، المصدر السابق، ص ٤٤٧.

(٥) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (٢٥٣٠).

وفي إطار تحديدها للمفاهيم الرئيسية للبعثة الخاصة فقد عرفت الاتفاقية المذكورة البعثة الخاصة بموجب البند (أ) من المادة (١) منها بأنها (بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها دولة إلى دولة أخرى برضا الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل محددة أو لتؤدي لديها مهمة محددة)، وعرف البند (ب) من ذات المادة البعثة الدبلوماسية الدائمة بأنها (بعثة دائمة حسب المدلول الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية).

وبناءً على هذا التعريف يمكن أن نحدد صفات البعثة الخاصة بما يأتي:

١. تعد أنها بعثة مؤقتة تكون لغرض معين ومحدد تعمل على القيام به، وهذه ميزة أساسية تميزها عن البعثة الدبلوماسية الدائمة.
٢. إنها تحمل صفة تمثيلية، أي إنها تمثل الدولة المرسله وعلى الدولة المستقبلة أن تتعامل معها على هذا الأساس وتعتمد ماتقدمه هذه البعثة. ويشار إلى ضرورة أن تكون البعثة ممثلة للدولة ويكون لها تلك الصفة القانونية مما يعني عدم شمول بعثات الهيئات غير الرسمية التي تزور دولة أخرى كأن تكون للاتصال بنظيرتها أو ماشابه ذلك، حيث إن للبعثة الخاصة صفة مؤقتة طالت أو قصرت مدة إقامتها في الدولة المستقبلة وهي بذلك تتميز عن البعثة الدائمة والتي لاحدود لمدة إقامتها^(١).
٣. يُبنى أساس إرسال البعثة المؤقتة على أساس قيام الرضا مابين الدولة المرسله والدولة المستقبلة.
٤. تقوم البعثة الخاصة بمهمة محددة ويجب أن يتحقق الاتفاق ما بين كلا الدولتين المرسله والمستقبلة على الموضوع الذي ستناقشه البعثة عند زيارتها للدولة المستقبلة.
٥. ويلاحظ كذلك أن تعريف البعثات الخاصة المذكور أعلاه لم يشمل البعثات التي تتبادلها الدول والمنظمات الدولية.

ويشترط لإرسال البعثات الخاصة شروطاً عدة هي ما يأتي:

١. من حيث عدد الأعضاء: على الرغم من حرية الدولة المرسله بتحديد أعضاء البعثة، لكن ذلك يتم بالاتفاق مع الدولة المستقبلة في حالة كان عدد أعضاء البعثة غير معقول في ضوء الأحوال السائدة وحاجات البعثة، ويجوز كذلك للدولة المستقبلة أن ترفض من دون إبداء السبب في قبول أي شخص كأحد أعضاء البعثة الخاصة^(٢). وتتألف البعثة الخاصة من ممثل واحد أو أكثر مع جواز تعيين رئيس من بينهم ويجوز أن تضم البعثة موظفين دبلوماسيين وإداريين وفنيين وعاملين خدمة وحسب الحاجة^(٣).

(١) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ١٨٤.

(٢) وهذا ما نظمته المادة (٨) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ بنصها على (يجوز للدولة الموفدة، مع مراعاة أحكام المواد ١٠ و١١ و١٢، تعيين أعضاء البعثة الخاصة بحرية بعد موافاة الدولة المستقبلة بجميع المعلومات اللازمة عن عدد أعضاء البعثة الخاصة وتكوينها، ولا سيما أسماء وصفات الأشخاص الذين تود تعيينهم. ويجوز للدولة المستقبلة أن ترفض قبول أية بعثة خاصة ترى أن عدد أعضائها غير معقول في ضوء الظروف والأحوال السائدة فيها وحاجات البعثة المعنية. كما يجوز للدولة المستقبلة أن ترفض من دون إبداء الأسباب في قبول أي شخص كأحد أعضاء البعثة الخاصة).

(٣) وذلك حسب نص الفقرة (١) من المادة (٩) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ التي نصت على: (تتألف البعثة الخاصة من ممثل واحد أو أكثر للدولة الموفدة التي يجوز لها تعيين رئيس من بينهم. ويجوز أن تضم أيضاً موظفين دبلوماسيين وإداريين وفنيين وعاملين في الخدمة). وعرف كذلك البند (د) من المادة (١) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ رئيس البعثة الخاصة بأنه (الشخص المكلف من الدولة الموفدة بواجب التصرف بتلك الصفة).

٢. من حيث جنسية أعضاء البعثة، فيجب أن يكون أعضاء البعثة الخاصة يحملون جنسية الدولة الموفدة كمبدأ عام ولكن يجوز أن يكونوا من غير حاملي جنسيتها وحتى من جنسية الدولة المستقبلية ولكن بشرط استحصال موافقة الدولة المستقبلية، ولهذه الأخيرة كذلك أن تسحب رضاها لاحقاً^(١).

٣. يجب أن تكون البعثة الخاصة مرسلة من دولة إلى دولة أخرى وبذلك تستبعد البعثات الخاصة المرسلة من الحركات السياسية لصياغة اتصال الأحزاب في الدولة الأخرى، أو البعثات التي ترسل من قبل الدولة للاتصال بأحزاب سياسية في دولة أخرى^(٢).

٤. شرط حسن النية: وفي هذا المجال نتصور بالإمكان أن نضيف شرطاً آخر نراه أساسياً في هذا المجال، بغض النظر عما جاءت به اتفاقية البعثات الخاصة، وهو شرط حسن النية حيث إن توافر ذلك الشرط لدى الدولة الموفدة وبالتالي بعثتها الخاصة في حل المسألة محل بحث تلك البعثة يعدّ ضرورياً حتى يكتمل وصف البعثة الخاصة المكلفة بموضوع معين، وإن مبدأ حسن النية تناولته بشكل أساسي مبادئ التفاوض الدولية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٩٨^(٣)، مع إقرارنا بأن البعثة الخاصة لا تمارس مهمة التفاوض فحسب، ولكن يمكن عدّ التفاوض هو المهمة الرئيسية والغالبة للبعثة الخاصة. أما في ما يتعلق بمسألة الأسبقية لأعضاء البعثة الخاصة فقد نظمها المادة (١٦) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩^(٤).

لكن لجنة القانون الدولي في إطار مناقشتها لاتفاقية البعثات الخاصة - سألته الذكر - وصفت البعثة الخاصة بأنها موقّعة ولمهمة محددة وهي تختلف في مهامها عن مهام البعثة الدائمة، منبهة في الوقت ذاته بأن البعثات التي تتواجد إلى جانب البعثات الدبلوماسية وتعمل معها جنباً إلى جنب هي ليست بعثات خاصة ولا تملك صفات البعثة الخاصة كالبعثات الدائمة الخاصة للمساعدة أو للتعاون الاقتصادي أو الصناعي أو التجاري أو بعثات الهجرة أو الوفود ذات الطبيعة الدبلوماسية^(٥)، وكما سبق أن ذكرنا بأن المادة (٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ قد حددت الوظائف الرئيسية للبعثات الدبلوماسية، لكن هذا من الصعوبة بمكان تحقيقه في البعثات الخاصة حيث إنّ وظائفها، كما أشارت لجنة القانون الدولي، متعددة ولا يمكن حصرها وهي تعتمد بالدرجة الأساس على الرضا المتبادل وإتفاق الدول حول الوظائف التي ستمارسها^(٦).

(١) وذلك حسب نص المادة (١٠) من اتفاقية البعثات الخاصة التي نصت على: (١). يجب من حيث المبدأ أن يحمل ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفو البعثة الخاصة الدبلوماسيون جنسية الدولة الموفدة. ٢. لايجوز تعيين مواطني الدولة المستقبلية في بعثة خاصة إلا برضى تلك الدولة، ويجوز لهذه سحب رضاها في أي وقت تشاء. ٣. يجوز للدولة المستقبلية الاحتفاظ بالحق المنصوص عليه في الفقرة (٢) من هذه المادة بالنسبة إلى مواطني دولة ثالثة لا يكونون في الوقت ذاته من مواطني الدولة الموفدة).

(2) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, Published by United Nations, 2005, P. 348.

(٣) مبادئ التفاوض الدولية، المصدر السابق.

(٤) حيث عالجت هذه المادة القواعد المنظمة للأسبقية والتي تنص على: (١) - إذا اجتمعت بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليم الدولة المستقبلية أو في إقليم دولة ثالثة، تتقرر الأسبقية بينها، في حالة عدم وجود إتفاق خاص، وفقاً لترتيب أسماء الدول الأبجدي المعتمد في نظام مراسم «البروتوكول» الدولة التي تجتمع تلك البعثات في إقليمها. ٢- تتقرر الأسبقية بين البعثات الخاصة التي تلحق اثنتان منها أو أكثر في أحد الاحتفالات أو إحدى المناسبات الرسمية وفقاً لنظام المراسم (البروتوكول) الساري في الدولة المستقبلية. ٣- يكون ترتيب الأسبقية بين أعضاء البعثة الخاصة الواحدة هو الترتيب المعن للدولة المستقبلية أو للدولة الثالثة التي تجتمع بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليمها).

(5) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., P. 348.

(6) Ibid, op. cit., P. 344.

وفي ما يتعلق باحتمالية تنازع الاختصاص ما بين البعثة الخاصة والبعثة الدبلوماسية الدائمة فقد أشارت لجنة القانون الدولي إلى أن هذه المشكلة تحل من خلال الدولة المرسلّة لوحدها^(١)، وهذا مما لا شك فيه هو رأي سديد وواقعي من حيث إن الدولة المرسلّة هي المسؤولة عن كلتا البعثتين وهي التي تستطيع أن تحدد اختصاص كل منهما وتحل ما قد يثار من إشكالية في هذا الصدد.

وكذلك يجوز للدولة المرسلّة أن تلجأ إلى التمثيل المتعدد، من خلال إفادها بعثة خاصة واحدة إلى أكثر من دولة بشرط إعلام كل دولة من الدول المستقبلية بإرسال البعثة الخاصة عند أخذ موافقتها، فلا ضير من إرسال البعثة لأكثر من دولة، وهي غالباً ما تكون بعثات لدول متجاورة أو في منطقة إقليمية واحدة، وكذلك يجوز لدولتين أو أكثر إفاد (بعثة خاصة مشتركة) بشرط رضا الدولة المستقبلية^(٢)، وقد يشير إرسال البعثة ذاتها إلى أكثر من دولة بعض الإشكاليات السياسية، فقد ترفض الدولة استقبال بعثة سبق لها أن زارت دولة أخرى علاقاتها غير جيدة بها أو لأنها بزيارتها تلك أولاً أعطت امتيازاً لها، مما يعني أنها متأثرة بوجهة نظرها، وللعالجة هذه الحالة اشترط ضرورة إعلام كل الدول المعنية بسير البعثة ووظائفها^(٣).

وتنتهي وظائف البعثة الخاصة في إحدى الحالات الآتية والتي ذكرتها المادة (٢٠) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩:

١. إذا اتفقت على ذلك الدولتان المرسلتان والمستقبلية.
 ٢. إذا أنجزت البعثة الخاصة مهامها.
 ٣. إذا انقضت المدة المحددة للبعثة الخاصة مالم تمدد صراحةً.
 ٤. إذا أرسلت الدولة الموفدة إخطاراً بإنهاء عمل البعثة الخاصة أو استدعائها.
 ٥. إذا أرسلت الدولة المستقبلية إخطاراً بأنها تعتبر البعثة الخاصة منتهية.
- وإن للدولة المستقبلية في أي وقت تشاء أن تعلن أياً من أعضاء البعثة شخصاً غير مرغوب فيه (Person non grata)، وعلى الدولة المرسلّة في هذه الحالة أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي وظائفه في البعثة وفي حالة عدم التزام الدولة الموفدة بذلك فللدولة المستقبلية وخلال مدة معقولة أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني عضواً في البعثة الخاصة. أما بخصوص مطالبات البعثة الخاصة فتتم من خلال رئيسها أو الممثل الذي تخوله الدولة الموفدة وتوجه الدولة المرسلّة رسائلها إلى البعثة الخاصة أما مباشرة أو عن طريق البعثة الدائمة^(٤). ولا تأثير لقطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية على إرسال أو إنهاء مهمة البعثة الخاصة، فلا يشترط وجود العلاقات المشار إليها حتى يمكن إرسال بعثة خاصة^(٥). وقد أشارت اتفاقية البعثات الخاصة في الفقرة الثانية من مادتها التاسعة

(١) Idem.

(٢) حيث نصت المادة (٤) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ على (على أية دولة تود إفاد بعثة خاصة واحدة إلى دولتين أو أكثر إعلام كل دولة مستقبلية بذلك عند التماس رضا تلك الدولة)، وكذلك تنص المادة (٥) على (على أية دولتين أو أكثر تود إفاد بعثة خاصة مشتركة إلى دولة أخرى إعلام الدولة المستقبلية بذلك عند التماس رضا تلك الدولة).

(٣) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., p. 349.

(٤) المادة (١٤) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩.

(٥) حيث نصت الفقرة (٢) من المادة (٢٠) من الاتفاقية على (قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلية لا يبعد بحد ذاته سبباً لإنهاء البعثات الخاصة الموجودة وقت قطعها) وكذلك نصت المادة (٧) على (لا يلزم وجود العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لإفاد إحدى البعثات الخاصة أو استقبالها).

إلى أن أعضاء البعثة الدبلوماسية أو القنصلية عندما ينضمون إلى البعثة الخاصة فإنهم يحتفظون بالحصانات والامتيازات المقررة لهم بصفتهم أعضاء في البعثة الدبلوماسية أو البعثة القنصلية إضافة إلى ما تقرره اتفاقية البعثات الخاصة. وفي إطار السعي إلى تحقيق الفائدة الكاملة من إرسال البعثات الخاصة في حالة عدم وجود بعثات دبلوماسية دائمة، فأُتاحت إمكانية إرسال البعثة الخاصة حتى بين الدول التي لا وجود للاعتراف الدولي فيما بينهما^(١)، فلا يوجد مانع إرسال واستقبال البعثات الدبلوماسية بين دولتين لا يعترف أحدهما بالآخر^(٢).

أما بخصوص تعيين رئيس البعثة فلم تشترط المادة (٨) من اتفاقية البعثات الخاصة الحصول على موافقة الدولة المستقبلية على تعيين رئيس البعثة أو أفرادها، وقد حددت لجنة القانون الدولي الوسائل التي تمكن الدولة المستقبلية من تقييد حرية الدولة المرسله في اختيار أعضاء البعثة وهي ما يأتي^(٣):

- ١- للدولة المستقبلية أن ترفض إعطاء سمة الدخول لعضو البعثة الخاصة.
 - ٢- بإمكان الدولة المستقبلية أن تعبر عن رغبتها في سياق تحديد مستوى الوفد.
 - ٣- قد ينص الاتفاق الخاص بالبعثة الخاصة بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية بتحديد الأشخاص الذين يكونون ضمن البعثة من خلال ترتيبهم حسب الاسم أو حسب الدرجة أو الصفات، فعند ترتيب أعضاء البعثة الخاصة حسب الأسماء في الاتفاق الخاص بالبعثة، فالدول المرسله بالتالي لن تستطيع أن تغير بأعضاء البعثة إلا بعد الحصول على الرضا الصريح من الدولة التي سترسل لها البعثة.
 - ٤- من خلال الاتفاق الخاص بالبعثة الخاصة بين الدول المرسله والدولة المستقبلية بالنص على أن يكون تعيين أفراد البعثة خاضع لموافقة الدولة المستقبلية.
- ولاحظت اللجنة المذكورة أن بعض الدول من خلال الممارسة طلبت الحصول على موافقتها عند تعيين الملحق العسكري أو البحري أو الجوي في البعثة الخاصة، لكن اللجنة عدت أن هذه الممارسة لا تعتبر عرفاً عاماً يوجب التقيد به^(٤).
- ومن النقاط التي من الممكن تثبيتها بشأن الاختلافات الرئيسية بين اتفاقية ١٩٦١ واتفاقية ١٩٦٩، فمن حيث اعتماد رئيس البعثة فلا وجود لقاعدة الاستمزاغ في اتفاقية ١٩٦٩ بمعناها الموجود في المادة (٤) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١. ويشير د. علي الشامي إلى أن قاعدة الرضا المتبادل تعد ضرورة لإنشاء وإرسال البعثات الدبلوماسية الدائمة بينما في البعثات الخاصة لا توجد هذه القاعدة^(٥). وفي هذا المجال نرى أن هذا الرأي يجانب الصواب، لأن الرضا مشروط في تعيين البعثات الخاصة، كذلك كما هو مشروط في البعثات الدبلوماسية الدائمة إلا إنه يمكن وصف الحال في البعثات الخاصة بأنه أقل تعقيداً من حيث الإجراءات وإن ذلك يرجع إلى أسباب عدة أهمها كون

(1) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., P. 350.

(2) D.P O'CONNELL, op. cit., p. 913.

(3) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., p. 351.

(4) Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., p. 351.

(٥) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ١٤٥.

البعثة موقّعة بطبيعتها وإنها تعالج مواضيع على مستوى من الأهمية والمستعجلة التي تحتّم أن تكون إجراءاتها أقلّ تعقيداً، لكن بالنسبة للرضا فإن الرضا موجود وقائم ومشترط (بالنسبة للدولة المستقبلية) حتى يمكن إرسال البعثة الخاصة، وكما لاحظنا أنّ هذا الرضا قد يدرج في اتفاقية خاصة بهذه المسألة. وهذا ما أكدت عليه المادة (٤) من اتفاقية البعثات الخاصة بنصها (على أية دولة تود إيفاد بعثة خاصة إلى دولتين أو أكثر إعلام كل دولة مستقبلية بذلك عند التماس رضا تلك الدولة).

الفرع الثاني حصانات وامتيازات البعثات الخاصة

لقد ثار تساؤل حول حصانات وامتيازات البعثة الخاصة وهل هي تستند إلى أساس قانوني أم إنها تستند فقط إلى اعتبارات المجاملة الدولية (International Courtesy)، واعتبر د. أحمد أبو الوفا أن وجهة النظر الأولى هي الغالبة معتبراً أن الحصانات والامتيازات في اتفاقية ١٩٦٩ قد جاءت مساوية للحصانات والامتيازات المقررة في اتفاقية ١٩٦١ مع بعض الاختلافات^(١). ولتيسير عمل البعثة كان لا بد من إعطاء الحصانات والامتيازات المطلوبة لممارسة تلك البعثة لمهامها بالصورة الصحيحة وتحقيقها للأهداف التي أرسلت من أجلها. وسنتعرض في أدناه لأبرز ما أقر من حصانات وامتيازات منحت للبعثات المذكورة بموجب اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩، وهي ما يأتي:

١. حصانة رؤساء الدول: فقد أشارت اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ في المادة (٢١) منها إلى تمتع رئيس الدولة الموفدة بالحصانات والامتيازات المقررة له عند قيامه بزيارة رسمية عند ترأسه لبعثة خاصة في الدولة المستقبلية أو في أية دولة ثالثة وكذلك الحال بالنسبة لرئيس الحكومة ووزير الخارجية وغيرهم من ذوي الدرجات الرفيعة فهم يتمتعون بالحصانات والامتيازات المقررة لهم بالقانون الدولي بضمها ما هو ممنوح لهم بموجب هذه الاتفاقية.

٢. منح التسهيلات بصورة عامة: نصت اتفاقية ١٩٦٩ في المادة (٢٢) منها على (تمنح الدولة المستقبلية للبعثة الخاصة التسهيلات اللازمة لمباشرة وظائفها مع مراعاة طبيعة البعثة الخاصة ومهامها) وهو ما يمكن وصفه بأنه نص عام يلزم الدولة المستقبلية بمنح التسهيلات المطلوبة لممارسة البعثة الخاصة لمهامها.

٣. استخدام علم وشعار الدولة الموفدة: للبعثة الخاصة رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على مقرها ووسائل النقل التي تستخدمها للأغراض الرسمية، مع مراعاة قوانين وأنظمة الدولة المستقبلية^(٢).

٤. مقار البعثة: تلتزم الدولة المستقبلية بتقديم المساعدة اللازمة للبعثة الخاصة للحصول على السكن

(١) د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٢٧١.

(٢) المادة (١٩) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ والتي تنص على: (١- يحق للبعثة الخاصة رفع علم الدولة الموفدة وشعارها على الدار التي تشغلها وعلى وسائل نقلها عند استعمالها للأغراض الرسمية. ٢- تراعى، في ممارسة الحق الممنوح بهذه المادة، قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها وعاداتها)، وقد بررت لجنة القانون الدولي هذا التوجه بقولها (أخذت اللجنة بوجهة النظر التي تقرر أن مهمة بعض البعثات الخاصة، مثل تلك المعنية بتعيين الحدود قد تجعل من الضروري وضع علم وشعار الدولة المرسل على كل وسائل المواصلات المستخدمة للأغراض الرسمية، بغض النظر عن رتبة عضو البعثة التي يستخدمها)، راجع في ذلك: Draft Articles on Special Missions with Commentaries, op. cit., p. 357.

المناسب^(١)، مع إعفاء دار البعثة من أنواع الرسوم والضرائب كافة ما لم تكن مقابل تأدية خدمات معينة وبالقدر الذي يتلاءم مع طبيعة الوظائف التي تباشرها البعثة الخاصة ووظائفها^(٢). وكذلك منحت الاتفاقية حصانة لدار البعثة بعدم جواز دخولها من قبل مأموري الدولة المستقبلية إلا بموافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة لدى الدولة المستقبلية، ويجوز افتراض توفر هذا الرضا (في حال تعذر استحصاله) في حالة حدوث حريق أو أي حادث آخر يعرض السلامة العامة للخطر الشديد^(٣).

٥. التزامات دولة المرور: ألزمت المادة (٤٢) من الاتفاقية الدولة الثالثة عند مرور أعضاء البعثة الخاصة في أراضيها في طريق تولي مهامهم أو في طريق عودتهم إلى الدولة الموفدة، أن تمنحهم الحصانات والامتيازات الضرورية اللازمة لضمان مرورهم أو عودتهم، ولكن بشرطين هما:

أ - إبلاغ الدولة الثالثة (دولة المرور) من خلال طلب سمة الدخول أو بإخطار خاص بهذا الغرض.
ب - أن لا تكون الدولة الثالثة قد اعترضت على ذلك.

ويعفى كذلك ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفوها الدبلوماسيين من جميع الضرائب والرسوم باستثناء حالات معينة^(٤). وكذلك بالنسبة للرسوم الجمركية أجازت الاتفاقية دخول مواد حددتها وتعفيها من الرسوم الجمركية وهي ما يأتي:

١- المواد المعدة للاستعمال الرسمي للبعثة الخاصة.

٢- المواد المعدة للاستعمال الشخصي لممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة.

وقد لاحظنا في الاتفاقية ورود عبارة (ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة وموظفيها الدبلوماسيين) منها المواد ٣٩، ٤٠ من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩، وفي هذا المجال تركنا الأخذ بهذا التمييز واكتفينا بالإشارة إلى ممثلي الدولة الموفدة والتي تضم غالباً موظفين دبلوماسيين بحسب تعريف ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة في البند (هـ) من المادة (١) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ (يقصد بتعبير «ممثلو الدولة الموفدة في البعثة الخاصة» أي شخص أسيغت عليه الدولة الموفدة تلك الصفة) ولا نرى ضرورة لهذا التمييز.

وقد اكتفت اتفاقية البعثات الخاصة في الفقرة (١) من المادة (٣٩) منها باشتراط تمتع أفراد

(١) حيث نصت المادة (٢٣) على (تساعد الدولة المستقبلية البعثة الخاصة، بناءً على طلبها، في الحصول على الدار اللازمة لها والسكن المناسب لأعضائها).

(٢) المادة (٢٤) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩.

(٣) المادة (٢٥) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩، وقد تحفظت بلغاريا على هذا النص وقالت إنها لا تقبله كما لم تؤيد كوبا مبدأ الموافقة الضمنية المقررة في هذه المادة. راجع في ذلك: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٢٧٣.

(٤) حيث ذكرت تلك الاستثناءات في المادة (٢٣) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ والتي تنص على: (أ- الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادةً في ثمن الأموال والخدمات. ب- الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المستقبلية، ما لم تكن في حيازة الشخص المعني بالنيابة عن الدولة الموفدة لاستخدامها في أغراض البعثة. ج- الضرائب التي تجبها الدولة المستقبلية عن التركات، مع عدم الإخلال بأحكام المادة «٤٤». د- الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المستقبلية والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة. هـ- الرسوم والضرائب التي تستوفي مقابل أداء خدمات معينة. و- رسوم التسجيل والتوثيق وأقلام المحاكم والرهن العقاري والدمغة، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة «٢٤»).

أسرة ممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة بالحصانات والامتيازات بشرط أن يتم اصطحابهم معهم وأن لا يكونوا من رعايا دولة المقر أو المقيمين فيها بصورة دائمة وكذلك الحال بالنسبة للموظفين الإداريين والفنيين فإن أسرهم يتمتعون بالحصانات والامتيازات المذكورة في المادة (٣٦) مع مراعاة الشرطين المذكورين أعلاه بالنسبة لممثلي الدولة الموفدة في البعثة الخاصة^(١).

أما بخصوص الجهة التي يتم التعامل الرسمي معها في الدولة المستقبلية فهي وزارة الخارجية فيها أو بواسطتها أو مع أية هيئة أخرى قد يتفق عليها بين الدول المعنية^(٢). وفي هذا الصدد يجب الإشارة إلى أهمية حصر التخاطب والتعامل الرسميين مع الجهات الدولية بوزارة الخارجية أو من خلالها للحفاظ على وحدة التوجه والتعامل مع المواقف بالصورة الصحيحة، وإن وزارة الخارجية كما هو معروف الجهة المسؤولة عن تنفيذ السياسة الخارجية وإن التعامل مع تلك البعثات يدخل بلا شك في ضمن السياسة الخارجية للبلد.

وقد أجازت المادة (٤١) من اتفاقية البعثات الخاصة للدولة الموفدة أن تتنازل عن الحصانة التي يتمتع بها ممثلوها في البعثة الخاصة على أن يكون هذا التنازل صريحاً. وفي الوقت ذاته الذي أعطت فيه الاتفاقية المذكورة تلك الحصانات والامتيازات أشارت المادة (٤٧) من الاتفاقية على وجوب احترام قوانين وأنظمة الدولة المستقبلية إضافة إلى عدم التدخل بشؤونها الداخلية وعدم استخدام مقرات البعثة بما يتعارض مع وظائفها المحددة في القانون الدولي العام^(٣).

وقد ظهر هناك ما يمكن وصفه بالدبلوماسية الفنية والتي برزت أهميتها بقيام الأمم المتحدة، فإن كادر المنظمة الدولية يضم (الدبلوماسيين الفنيين) المتخصصين في شؤون الاقتصاد والمال والتربية إلى جانب الدبلوماسيين المسلكيين ولاسيما بعد توسع الأمم المتحدة بوكالاتها المختلفة كمنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (UNESCO) ومنظمة الأغذية والزراعة (FAO)، ولم يبق للدبلوماسيين المسلكيين في هذا المجال سوى الإشراف وإيجاد الجو المناسب للعمل وتنسيق السياسة^(٤).

(١) حيث تنص المادة (٣٦) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ على: (يتمتع موظفو البعثة الخاصة الإداريون والفنيون بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المادتين ٢٩ و ٣٠، شرط أن لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة «٢» من المادة «٣١» في ما يتعلق بالقضاء المدني والإداري للدولة المستقبلية إلى الأعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم. ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة «١» من المادة «٣٥» بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها لدى أول دخول لهم إلى إقليم الدولة المستقبلية).

(٢) المادة (١٥) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ والتي تنص على (التعامل مع الدولة المستقبلية بشأن جميع الأعمال الرسمية التي تسندها الدولة الموفدة إلى البعثة الخاصة يكون مع وزارة خارجية الدولة المستقبلية أو بواسطتها أو مع أية هيئة أخرى قد يتفق عليها من هيئات تلك الدولة).

(٣) حيث نصت المادة (٤٧) من الاتفاقية على:

(١) - يترتب على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات بمقتضى هذه الاتفاقية، مع عدم الإخلال بتلك الامتيازات والحصانات، واجب احترام قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها، كما يترتب عليهم واجب عدم التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة. ٢- يجب ألا تستخدم دار البعثة الخاصة بأية طريقة تتنافى مع وظائف البعثة الخاصة كما هي مبينة في هذه الاتفاقية أو في غيرها من قواعد القانون الدولي العام أو في أية إتفاقات خاصة نافذة بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلية).

(٤) د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، المصدر السابق، ص ١٢٠.

المطلب الثاني

الممثلات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية

تمثل المنظمات الدولية (صورةً حديثةً من التحولات في العلاقات الدولية) وكانت هذه الصورة نتاجاً لتطور وعي الدول وشعورها بأهمية العمل الجماعي في إدارة الشؤون الدولية^(١)، وكما هو معلوم إن المنظمات الدولية تنشأ بإرادة عدد من الدول ولكل منظمة شروطها الخاصة بالعضوية، ومن المسائل المهمة بصدد عضوية الدول في المنظمات الدولية هو موضوع تمثيل تلك الدول لدى المنظمات الدولية، وللمنظمات الدولية مواقف متباينة فمنها من تقصر العضوية على الحكومات (التمثيل الحكومي) والبعض الآخر يسمح بتمثيل جهات غير حكومية^(٢).

وإن بعض المنظمات الدولية تقيم علاقات مع دول لا تتمتع بعضويتها أو مع أقاليم متمتعة بالحكم الذاتي فتمنحها نوعاً من العضوية يسمى (الانتساب) لتعطيها فرصة الحصول على مركز قانوني يخولها الإسهام في نشاطها، فإن هنالك منظمات أوروبية تأخذ بنظام العضوية بالانتساب على الرغم من عدم نص موثيقها على هذا النظام، فقد اكتسبت كندا والولايات المتحدة الأمريكية عضوية الانتساب إلى المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (OECE) منذ سنة ١٩٥٠، أما بالنسبة للوكالات المتخصصة (المنظمات الفنية المتخصصة) حيث تجيز لبعض الكيانات السياسية نظراً لتمتعها بالسلطة اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة أو لأهمية إقليمها الجغرافي بالانضمام إلى عضويتها مثل منظمة التجارة العالمية (WHO) ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (UNESCO)^(٣).

وإن هنالك نوعاً آخر من التمثيل هو تمثيل المنظمات الدولية لدى الدول وعادةً ما تنظم عملية التمثيل المذكورة باتفاقية خاصة بذلك، وللعراق ممارسات عديدة في هذا المجال حيث وقع العراق مؤخراً اتفاقيات مقرر مع كل من المنظمة الدولية للهجرة في سنة ٢٠١٠ ومع اللجنة الدولية للصليب الأحمر في سنة ٢٠٠٨.

ولقد أبرمت اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية في ١٤/أذار/١٩٧٥ خلال مؤتمر الأمم المتحدة لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية والذي عقد للمدة من ٤/شباط ولغاية ١٤/أذار/١٩٧٥ في فيينا، وبموجب المادة (٨٩) من الاتفاقية فإنها تدخل حيز النفاذ في اليوم الثلاثين اللاحق على تاريخ إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الخامسة والثلاثين ولحين إعداد هذا البحث بلغ عدد الموقعين على هذه الاتفاقية (٢٠) دولة ودخلت فيها كطرف ٣٤ دولة ومن ثم فإن هذه الاتفاقية لم تدخل حيز النفاذ إلى الآن^(٤). ومن الملاحظ أن الدول الخمس

(١) د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، ص ٥٨٩.

(٢) د. صلاح الدين عامر، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٢١٨-٢٣٧.

(٣) د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، المصدر السابق، ص ٧٨.

(٤) وفتحت هذه الاتفاقية للتوقيع في فيينا في ١٤/أذار/١٩٧٥ في وزارة الخارجية الاتحادية النمساوية وبعد ٣٠/أيلول/١٩٧٥ فتحت للتوقيع في المقر الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك لغاية ٣٠/أذار/١٩٧٦ حيث غلق التوقيع بهذا التاريخ. انظر حول ذلك: UN. Doc., A/CONF.67/16.

الكبار ماعدا روسيا (أمريكا، المملكة المتحدة، فرنسا، الصين) لم تدخل كطرف في هذه الاتفاقية لحد الآن.

وحددت المادة (٦) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٥ أهم وظائف البعثات الدائمة للدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية وهي ما يأتي:

- ١- تأمين تمثيل الدولة المرسله لدى المنظمة.
 - ٢- تعزيز العلاقة بين الدولة المرسله والمنظمة.
 - ٣- خوض المفاوضات مع المنظمة وفي إطارها.
 - ٤- الاستعلام عن النشاطات في المنظمة ورفع تقارير عنها إلى حكومة الدولة المرسله.
 - ٥- ضمان اشتراك الدولة المرسله في أنشطة المنظمة.
 - ٦- حماية مصالح الدولة المرسله فيما يتصل بالمنظمة.
 - ٧- تعزيز تحقيق مقاصد المنظمة ومبادئها عن طريق التعاون مع المنظمة ودخلها.
- أما وظائف بعثة المراقبة الدائمة للدولة غير العضو في المنظمة فقد نصت المادة (٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٥ على تلك الوظائف وهي:

- ١- تمثيل الدولة المرسله وحماية مصالحها فيما يتصل بالمنظمة وإقامة الاتصال معها.
 - ٢- التحقق من الأنشطة في المنظمة وتقديم تقارير بشأنها إلى حكومة الدولة المرسله.
 - ٣- تعزيز التعاون مع المنظمة والتفاوض معها.
- ويجب أن يعمل ممثل الدولة عند تمثيل بلده لدى منظمة دولية على إزالة كل تناقض وتنسيق المواقف والأفكار بين الخبراء من مختلف القطاعات سواء أكانوا يعملون في بعثته الخاصة أم في الإدارة الحكومية فإن عليه أن يتجنب باستمرار التناقضات بين هذه العناصر لإنتاج مواقف مشتركة وفعالة^(١).
- وتنتهي مهام رئيس البعثة أو أي موظف من الموظفين الدبلوماسيين للبعثة في حالات كثيرة منها ما يأتي:

- ١- لدى قيام الدولة المرسله بإخطار المنظمة بإنهاء مهام البعثة المعتمدة لديها.
- ٢- إذا استدعيت البعثة نهائياً أو مؤقتاً، وأشارت المادة (٤١) من الاتفاقية المذكورة إلى أنه في حالة تحقق المسألة المشار إليها في المادة (٤٠/ب) منها فعلى الدولة المستقبلة أن تحترم وتحمي مباني البعثة وممتلكاتها ومحفوظاتها، ويجوز للدولة المرسله أن تعهد بالإشراف على مباني البعثة وممتلكاتها ومحفوظاتها إلى المنظمة أو إلى دولة ثالثة بشرط موافقة الدولة المستقبلة، ويقع على الدولة المضيفة منح الدولة المرسله التسهيلات اللازمة لنقل ممتلكات البعثة ومحفوظاتها من أراضيها^(٢).

(١) لقاء مع السفير إيجيديو أورتونا، ونشر نص هذا اللقاء على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٠: [http:// www.ediplomat.com](http://www.ediplomat.com).

٢ . المادة (٤١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٥.

أما نظام حصانات وامتيازات بعثات الدول لدى المنظمات الدولية فيستند إلى ذات المفهوم الذي تقوم عليه جميع أنظمة الحصانات والامتيازات الدولية الدبلوماسية والمعتمدة في جميع الاتفاقيات كاتفاقية حصانات وامتيازات موظفي الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٦ أو اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ واتفاقية البعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ فقد اعتمدت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٥ نظام مشابه لنظام الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية الدائمة والبعثات الدبلوماسية الخاصة (الموقفة Ad hoc).

الفصل الثاني

الوظيفة القنصلية

بعدما استعرضنا في الفصل الأول الوظيفة الدبلوماسية وماتعلق بها من مسائل، سوف نبحت في هذا الفصل الوظيفة القنصلية بعدّها تمثل الشطر الثاني من بحثنا هذا، فإن الوظيفة القنصلية وماتحمله من أهمية نظراً لطبيعة المهام التي تتولاها، تلك المهام التي تحدد من خلال العرف الدولي والمعاهدات الدولية سواء ما أبرمته الدولة من اتفاقيات قنصلية ثنائية ومتعددة الأطراف والتي قد تؤثر زيادةً أو نقصاناً بحجم تلك الوظائف أو المهام الأخرى الموكلة للبعثة القنصلية، فضلاً عن التشريعات القنصلية^(١)، وقد جرت محاولات عدة لتقنين القانون القنصلي على مستوى دولي برعاية عصابة الأمم لكنها لم تلق النجاح المطلوب^(٢)، لكن بعد قيام الأمم المتحدة أكدت جمعيتها العامة في قرارها رقم (١٦٨٥) الصادر في الدورة (١٦) سنة ١٩٦١، على أهمية تقنين القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية، عادةً إن المشروع الذي أعدته لجنة القانون الدولي يشكل أساساً سليماً لإعداد اتفاقية تنظم هذه المسألة، مؤكدة على أن التدوين الناجح للقواعد المنظمة للعلاقات القنصلية وإنماؤها التدريجي يساهمان في (إنماء العلاقات الودية بين الأمم)، بغض النظر عن اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية. إلى أن تم إقرار اتفاقية جماعية تكاد تكون هي المنظم الرئيسي ولو بشكل عام للعمل القنصلي على الساحة الدولية ألا وهي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣^(٣) والتي أبرمت بعد عقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية للفترة من ٤/ آذار إلى ٢٢/ نيسان/ ١٩٦٣ في فيينا.

فإن العلاقات القنصلية تقام بين الدول بالاتفاق المتبادل^(٤)، فكلما أرادت دولة إقامة علاقات قنصلية مع دولة أخرى فإن عليها الحصول على موافقة الدولة المستقبلية، والتعبير عن الموافقة على إقامة تلك العلاقات يتم من خلال وسائل عدة حيث يمكن النص على هذه المسألة في معاهدات الصداقة والعلاقات التجارية أو بالمعاهدات القنصلية الخاصة، وقد أضافت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ وسيلة أخرى لقيام العلاقات القنصلية من خلال (الموافقة الضمنية) بموجب المادة (٢/٢) منها فعند إقامة علاقات دبلوماسية بين دولتين فإن ذلك يعدّ موافقة ضمنية على إقامة علاقات قنصلية بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية للبعثة الدبلوماسية. وبالتالي فإن ذلك يشير إلى أنه في حالة وجود التمثيل الدبلوماسي فلا داعي لأخذ موافقة الدولة المستقبلية في حال ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية، أما إذا أرادت الدولة المرسله فتح قنصلية مستقلة عن السفارة وهي ما يطلق عليها اصطلاحاً (قنصلية عامة) فيجب في هذه الحالة أخذ موافقة الدولة المستقبلية، وهو ما يجري عليه العمل الدولي في الوقت الحاضر.

لذلك سوف نقسم هذا الفصل على المباحث الآتية:

المبحث الأول: تعيين البعثات القنصلية وأهم وظائفها.

المبحث الثاني: اندماج السلكين الدبلوماسي والقنصلي وممارسة أحدهما لوظائف الآخر.

المبحث الثالث: تأثير إقامة العلاقات الدبلوماسية أو العلاقات القنصلية في الاعتراف الدولي.

(1) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, OXFORD University Press, 2008, p. 107

(2) Luke T. Lee, Consular Law and Practice, 1961, op. cit., p.p 3-7.

(٣) والتي سيشار إليها لاحقاً باتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ توخياً للاختصار.

(٤) المادة (١/٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣.

المبحث الأول

تعيين البعثات القنصلية وأهم وظائفها

نجد من الضروري قبل الدخول في موضوع البعثات القنصلية ووظائفها أن نبين مفهوم العلاقات القنصلية والتي تُعَيَّن على أساسها البعثات المذكورة، حيث يقصد بالعلاقات القنصلية (العلاقات القانونية التي تقوم بين دولتين وتخول سلطات كل منهما ممارسة الوظائف القنصلية في أراضي الدولة الأخرى، وتكون هذه العلاقات متبادلة وتخضع للقانون الدولي الاتفاقي والعرفي)^(١)، إلا أن حق الدول في إقامة علاقات قنصلية لا يعني إلزام الدول الأخرى بقبول إقامة بعثات قنصلية في أراضيها، وبذلك يذهب د. علي صادق أبو هيف إلى أنه لا إلزام على الدول لقبول إقامة العلاقات القنصلية^(٢)، وإن إقامة العلاقات القنصلية يتم باقتراح تقدمه دولة إلى أخرى وبالتالي تكون مباشرة العلاقات القنصلية بناءً على التوافق المذكور في الإرادة.

ونتيجةً لذلك خلت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ من الإشارة إلى هذه المسألة (كونها حق أم ليست كذلك كما سنبين لاحقاً، لكنها اشترطت موافقة الدولة المستقبلة) حيث كان هنالك توجه نحو إقرارها على أنها حق للدولة وهذا ما تقدمت به تشيكوسلوفاكيا (السابقة) إلى المؤتمر القنصلي بإضافة فقرة جديدة لنص المادة (٢) من الاتفاقية المذكورة يكرس فيها حق الدول في إقامة علاقات قنصلية^(٣)، وهو المقترح ذاته الذي تقدمت به خلال المؤتمر الدبلوماسي بإضافة فقرة لنص المادة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بإقرار حق التمثيل الدبلوماسي لكن لم يقر كلا المقترحين نتيجة المعارضة التي واجهها خلال المؤتمرين^(٤).

إذ ذهب بعضهم إلى افتراض موافقة الدولة المستقبلة ما زالت لم تعترض على إقامة العلاقات المذكورة، وهناك اتجاه آخر ذهب إلى أن موافقة الدولة المستقبلة هي غير مفترضة بل هي واجبة الإستحصال، وقد وردت الحالة الأولى (أي افتراض الموافقة) في الفقرة الثانية من المادة (١٤) من المعاهدة اللبنانية - اليونانية لسنة ١٩٤٨ التي تنص على: (لكل دولة الحق في إقامة مراكز قنصلية في مرافئ ومدن ومناطق الدولة الأخرى على أن يحتفظ كل من الفريقين المتعاقدين بحق رفض إقامة قناصل عامين أو وكلاء قنصليين في بعض المناطق أو في أي جزء من الإقليم شرط أن يطبق الرفض على جميع الدول) أما كمثال على الحالة الثانية هو ماورد في المادة (٢) من المعاهدة القنصلية السوفيتية - الفرنسية لسنة ١٩٦٦ التي تنص على (إخضاع افتتاح القنصليات في الدولة المضيفة لموافقة هذه الدولة).

وقد أخذت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ بالحالة الثانية باسئراط الحصول على

(1) U.N.C.C.R., Volume. 2, p. 4.

(٢) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ٣٠١.

(3) UN. Doc., No. (A/CONF. 25/c.)

(4) U.N.C.C.R., Volume. 2., Op. cit., p. 53, and Volume. 1, p.p 104-105.

موافقة الدولة المستقبلية وهذا مانصت عليه المادة (١/٤) من الاتفاقية بنصها: (لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية على أراضي الدولة المستقبلية إلا بموافقة تلك الدولة)^(١)، وعليه، فإن توجه اتفاقية فيينا بهذا الصدد قد حسم المسألة، وهو اتجاه راجح لا شك فيه لما يحققه من إنسيابية بالإجراءات وواقعية في العمل وتجنب لكل ما قد يؤثر على سير العلاقات بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية، وإنه يحترم كذلك سيادة الدولة وحقوقها في الموافقة على استضافة البعثة القنصلية من عدمه فحتى وإن تعسفت تلك الدولة في استخدام هذا الحق الذي يجب أن تمارسه من دون ذلك فلا نعتقد أن هنالك سلطان عليها في هذه المسألة، فإن ذلك يعود إلى تقديراتها السياسية والاقتصادية والأمنية... الخ، وإن إنشاء البعثات القنصلية دائماً ما يتم من خلال إبرام اتفاق بين الدولتين الراغبتين بإقامة مثل تلك العلاقات^(٢). ولعلاج موضوع بحثنا سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: تعيين أعضاء البعثة القنصلية.

المطلب الثاني: أهم الوظائف القنصلية.

المطلب الأول

تعيين أعضاء البعثة القنصلية

في البدء وقبل أن نتطرق إلى تعيين أعضاء البعثة القنصلية نشير إلى الدرجات القنصلية تبعاً لأهمية المراكز التي يشغلها حاملوها، حيث تقسم من قنصل عام ثم قنصل ثم نائب قنصل، وهنالك مرتبة رابعة للأشخاص الذين يشغلون (مراكز قنصلية ثانوية أو يكلفون بمهام قنصلية محدودة)، وهؤلاء تختلف تسميتهم من دولة إلى أخرى فيُسمى بعضهم مأموري تسجيل أو سكرتيري قنصليات أو مندوبين أو وكلاء قنصليين^(٣).

(١) ويجب أن تكون هنالك حاجة حقيقية (Genuine Need) لفتح البعثة القنصلية، فقد أثارت هذه المسألة جدلاً واسعاً بخصوصها منها ما قد تكون الدولة لا تمتلك السلطة لرفض (Powerless to Refuse) إنشاء القنصليات، فخلال النزاع الإيطالي-الأثيوبي سنة ١٩٣٥، اتهم الوفد الأثيوبي في عصبة الأمم إيطاليا بأنها أنشأت قنصليتها في منطقة غير ذات أهمية غير (إخترق وإحتلال إثيوبيا) وفي هذا المكان الذي يتواجد فيه القنصل لا يوجد مواطن إيطالي واحد وإن القنصل لوحده له حماية تصل إلى (٩٠) شخصاً، إضافة إلى قيام الولايات المتحدة في ٢٧/شباط/١٩٨٥ بإرسال مذكرة إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية في واشنطن لإبلاغهم بوجود تقديم بريد مكتوب يرافق طلب فتح البعثات القنصلية أو للاستمرار في عملها خاصة بعد الزيادة الكبيرة في عدد البعثات القنصلية في تلك السنة إلى (٥٠٢) بعثة يرأسها قنصل محترف و (١٠١٢) بعثة يرأسها قنصل فخري) فهي تحتاج إلى أجهزة لفرض القانون لحماية تلك البعثات إضافة إلى تعبير الكونغرس الأمريكي عن رغبته في خفض الأشخاص المتمتعين بالحصانات والامتيازات. انظر:

Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 45.

(٢) ومثال ذلك مذكرة التفاهم المبرمة ما بين العراق وروسيا في ١٩/كانون الأول/٢٠٠٧ بالاستناد إلى الاتفاقية القنصلية العراقية السوفيتية المبرمة في ١٥/نيسان/١٩٧٥ وإلى اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ حيث أشار الاتفاق في المادة الأولى منه إلى فتح روسيا قنصليتين عامتين في العراق في كل من محافظتي البصرة وأربيل على أن تشمل حدود المنطقة القنصلية العامة في البصرة كل من محافظات البصرة والمثنى والقادسية وميسان وذي قار، فيما تشمل حدود القنصلية العامة في أربيل محافظات أربيل ودهوك والسليمانية ونيوى والتأميم، على أن يحتفظ العراق بحقه في فتح قنصليتين في روسيا إحداهما في سان بطرسبرغ والثانية تحدد لاحقاً وتثبت حدود المنطقة القنصلية لكليهما.

(٣) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ٣١٩.

أما تعيين أفراد البعثة القنصلية^(١)، وفي مقدمتهم رئيس البعثة القنصلية (والذي يتم على أساس الإجازة التي تمنح له لاحقاً تعيين باقي الأعضاء القنصليين) حيث يتم تعيينه من قبل الدولة المرسله على أن يتم قبوله من قبل الدولة المستقبلة لكي يباشر ممارسة مهامه^(٢)، ومهما كانت مرتبتهم، قناصل عامين أو نواب قناصل أو وكلاء قنصليين، فإنهم يزودون من قبل دولهم بوثيقة رسمية تسمى (براءة قنصلية) وتحتوي الوثيقة كقاعدة عامة على اسم رئيس البعثة القنصلية ولقبه ومرتبته ودائرة اختصاصه القنصلي (نطاق عمله جغرافياً) ومركز البعثة القنصلية التي يرأسها^(٣)، وتوقع هذه الوثيقة غالباً من قبل وزير الخارجية في الدولة المرسله فقط ولكن بعض الدول توقعها من قبل رئيس الدولة ووزير الخارجية. لذا، فإن التوجه في وزارة الخارجية العراقية في الوقت الحاضر هو أن تصدر الإجازة القنصلية بتوقيع من وزير الخارجية إذا كانت البراءة القنصلية موقعة من قبل وزير خارجية الدولة المرسله فقط أما إذا كانت موقعة من رئيس الدولة أيضاً فتكون الإجازة القنصلية الصادرة بناءً على هذه البراءة موقعة من رئيس الجمهورية ووزير الخارجية، وإن البراءة القنصلية تختلف عن كتاب الاعتماد الذي يزود به رئيس البعثة الدبلوماسية والذي يكون موجه بطبيعة الحال إلى رئيس الدولة المستقبلة، فالبراءة القنصلية لا توجه إلى رئيس الدولة المستقبلة، حيث توجه (إلى كل من يهمه الأمر To All Whom It May Concern) أو توجه (إلى كل من تقع بين يديه هذه الوثيقة To Whom these Presents Shall come)، ومن الدول التي لا توجه البراءة القنصلية لأحد هي النمسا وبوليفيا والبرازيل والصين وإيران واليونان وهولندا وسويسرا وتركيا... الخ، وهناك دول أخرى توجهها (إلى كل من يطلع عليها) مثل بلجيكا وكولومبيا وفرنسا والولايات المتحدة وبنما، أما دول مثل اليابان وتايلند وفنزويلا فتستعمل صيغة (إلى من تقع بين يديه To Whom These Presents Shall come)، أما المملكة المتحدة وباقي دول اتحاد الكومنولث فتستعمل صيغة (إلى كل من تقع بين يديه هذه الوثيقة To All and Singular to Whom These Presents Shall come)^(٤)، أما في العراق فتعمل وزارة الخارجية على توجيه البراءة القنصلية إلى وزير الخارجية في الدولة المستقبلة، وترسل هذه الوثيقة إلى حكومة الدولة المستقبلة عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة المرسله أو البعثة القنصلية إن لم يكن هنالك علاقات دبلوماسية أو عن طريق بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة أو بأية طريقة أخرى مناسبة^(٥).

فيشترط لممارسة رئيس البعثة القنصلية لمهامه حصوله على إجازة قنصلية، ويحدد النطاق

(١) وفي ما يتعلق بمفهوم البعثة القنصلية فقد بينته المادة (١/أ) من اتفاقية فيينا ١٩٦٣ والتي نصت على: (البعثة القنصلية Consular Post، ويقصد بها، أية قنصلية عامة Consulate General، أو قنصلية Consulate، أو نيابة قنصلية Vice-consulate، أو وكالة قنصلية Consular Agency).

(٢) المادة (١/١٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٣) المادة (١١) الفقرة (١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، وهنالك مذكرة تفاهم مبرمة بين وزارة خارجية جمهورية العراق ووزارة خارجية جمهورية إيران الإسلامية بتاريخ ٢٣/أيار/٢٠٠٧ تم بموجبها فتح قنصليتين عراقيتين إحداها في مشهد والأخرى يحد مكانها لاحقاً وقنصليتين إيرانيتين إحداها في محافظة أربيل والأخرى في محافظة السليمانية على أن تكون منطقة عمل قنصليات كلا البلدين في نطاق الحدود الإدارية للمحافظة التي اتخذت مقرها لها.

(4) Sen. B, Diplomat's Handbook of International Law and Practice, The Hague, Ni-jhoff, 1965,

p. 211.

(٥) المادة (١١) الفقرة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

الجغرافي لعمل البعثة القنصلية بناءً على ماورد في البراءة القنصلية، وإن هذه الإجازة كافية لكي يكون من حق باقي أعضاء البعثة القنصلية ممارسة الأعمال القنصلية، لكن لوجود بعض الدول التي تشترط قوانينها الداخلية ضرورة حصول باقي أعضاء البعثة القنصلية على إجازة قنصلية من الدولة المستقبلية، فقد نصت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ في المادة (٣/١٩) منها على: (يمكن للدولة المرسله - إذا كانت قوانينها تحتم ذلك - أن تطلب من الدولة المستقبلية منح إجازة قنصلية لعضو قنصلي لا يكون رئيساً لبعثة قنصلية)^(٦).

وعليه، يمكن تحديد أهم قواعد تعيين أعضاء البعثة القنصلية بما يأتي:

- ١- حرية الدولة المرسله باختيار أعضاء البعثة، بما أن أعضاء البعثة القنصلية يمارسون مهام رسمية نيابة عن دولهم، لذا فإن من المنطقي أن تختارهم دولهم لهذه المهمة، ولكن هذه الحرية عليها قيود تتمثل في وجوب قيام الدولة المرسله بإخطار الدولة المستقبلية بالمعلومات المتعلقة بالعضو القنصلي كاسمه ومرتبته ودرجته مع صلاحية الدولة المستقبلية بعد الشخص غير مرغوب فيه^(٧).
 - ٢- من حيث عدد أعضاء البعثة، مالم يكن هنالك إتفاق صريح بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية على حجم طاقم البعثة القنصلية^(٨)، فللدولة المستقبلية أن تبقي عدد أفراد الطاقم القنصلي في الحدود التي تراها معقولة بالاستناد إلى الظروف السائدة في دائرة اختصاص القنصلية وإلى احتياجات البعثة القنصلية^(٩).
 - ٣- جنسية أعضاء البعثة القنصلية، حيث يجب أن يكون أعضاء البعثة القنصلية من حاملي جنسية الدولة المرسله وفي عكس ذلك يشترط الحصول على موافقة الدولة المستقبلية والتي يجوز لها سحب هذا الرضا في أي وقت وكذلك الحال بالنسبة لحاملي جنسية الدولة المستقبلية^(١٠).
 - ٤- وجوب إخطار وزارة الخارجية في الدولة المستقبلية عند تعيين أعضاء البعثة القنصلية (وكذلك أفراد أسرهم) ووصولهم إلى إقليم الدولة المستقبلية ورحيلهم منها أو عند إنهاء أعمالهم، وجميع التغييرات المتعلقة بصفاتهم التي قد تطرأ عليهم في أثناء عملهم في البعثة القنصلية^(١١).
- أما تعيين رئيس البعثة القنصلية، فليس هنالك قاعدة محددة في القانون الدولي تُأطر طريقة اختيار رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة المرسله فهذه مسألة تعود إلى القوانين الداخلية لكل دولة^(١٢)، فقد يتم التعيين من قبل وزير الخارجية كما هو الحال في الاتحاد السوفييتي السابق وبولندا،

(٦) وعليه يمكن تقسيم الموظفين العاملين في البعثة القنصلية إلى ثلاث فئات:

١- رئيس البعثة القنصلية.

٢- الموظفون القنصليون وهم الذين ينتمون إلى الطاقم القنصلي ويمارسون وظائف قنصلية.

٣- المستخدمون القنصليون وهم الذين يقومون بوظائف إدارية وفنية.

(٧) المادة (١٩) الفقرة (٢) والمادة (٢٣) الفقرة (٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٨) ومن الملاحظ أن المادة الرابعة من مذكرة تفاهم المبرمة بين وزارة خارجية جمهورية العراق ووزارة خارجية جمهورية إيران الإسلامية في ٢٣/أيار/٢٠٠٧ حددت سقف أعلى للعاملين في كل قنصلية عامة، حيث نصت على: (لا يزيد عدد العاملين الرسميين في كل قنصلية عامة عن عشرة أشخاص ويمكن زيادة هذا العدد بموافقة الطرفين وعلى أساس مبدأ المقابلة بالمثل وبإمكان كل قنصلية عامة لكلا الطرفين تعيين ماتحتاجة من المستخدمين المحليين).

(٩) المادة (٢٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(١٠) المادة (٢٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(١١) المادة (٢٤) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(12) Sen. B., Op. cit., p. 212.

أو من قبل الحكومة كما هو عليه العمل في سويسرا^(١)، أو من قبل رئيس الدولة كما هو الحال في الولايات المتحدة، حيث يعين رئيس الولايات المتحدة رؤساء البعثات القنصلية باستثناء نواب القناصل الذين يعينهم وزير الخارجية بناءً على اقتراح الممثل القنصلي الذي يعملون في منطقتهم^(٢). ومن ثمّ بالإمكان تحديد شروط تعيين رئيس البعثة القنصلية لدى الدولة المستقبلية وعلى النحو الآتي:

- ١- أن تقوم الدولة المرسلة بترشيحه على أن تحدد درجته قنصل عام، قنصل، نائب قنصل، وكيل قنصلي وبالتالي تمنحه البراءة القنصلية.
- ٢- موافقة الدولة المستقبلية، تطبيقاً لمبدأ التراضي، فلكي يمارس القنصل مهامه يجب حصوله على الموافقة المذكورة، مع مراعاة القوانين الداخلية للدولة المستقبلية بشأن تعيين القناصل.
- ٣- تزويد رئيس البعثة القنصلية المرشح بوثيقة رسمية من قبل دولته تسمى (البراءة القنصلية)^(٣)، حيث تقوم الدولة المرسلة بموجب هذه الوثيقة بتحديد صفة واسم ومرتبة ودرجة ودائرة الاختصاص للقنصل المرشح، وتعادل هذه البراءة أوراق الاعتماد في مجال اعتماد رئيس البعثة الدبلوماسية لكنها تكون غير موجهة لشخص محدد كما ذكرنا سابقاً، وإن البراءة القنصلية ضرورية لتعيين رئيس البعثة حتى لو كان ذلك نتيجة لنقله إلى دائرة قنصلية داخل نفس الدولة (أي الدولة المستقبلية) أو بسبب ترقّيه أو رفع مستوى البعثة القنصلية^(٤). وتعرف «البراءة القنصلية Consular Commission» بأنها (مستند تصدره الدولة المرسلة لرئيس بعثتها القنصلية يثبت تفويضها الرسمي له القيام بممارسة الوظائف القنصلية نيابةً عنها في أراضي الدولة المستقبلية، وبناءً على هذا المستند تصدر له الدولة المستقبلية إجازة قنصلية تتيح له ممارسة وظائفه في أراضيها بحرية)^(٥).

وترسل البراءة القنصلية -كما ذكرنا- عن طريق القنوات الدبلوماسية، حيث ترسلها الدولة المرسلة إلى بعثتها الدبلوماسية المعتمدة في الدولة المراد تعيين رئيس البعثة القنصلية فيها وتقوم هي بدورها بإرسالها إلى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلية طلباً للحصول على الموافقة (الإجازة القنصلية)، وإن لم تكن هنالك بعثة دبلوماسية، فتسلم البراءة القنصلية إلى الموظف القنصلي المعني لكي يقوم برفعه إلى وزارة الخارجية للحصول على الإجازة القنصلية^(٦). وتوجه البراءة القنصلية في العراق إلى وزير خارجية الدولة المستقبلية مع وجوب مراعاة إجراءات فتح البعثات القنصلية بحسب قانون الخدمة الخارجية العراقي النافذ بشأن استحصال موافقة مجلس الوزراء على فتح

١. د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣٦٦.

(2) Whiteman, Digest, Vol. 7, Op. cit., p.p 512-513.

(٣) انظر الملحق رقم (٥) والذي يضم نموذجاً للبراءة القنصلية المعتمدة من قبل وزارة الخارجية العراقية، وأنظر الملحق رقم (٦) والذي يضم ترجمة للغة الإنكليزية للبراءة المذكورة.

٤. د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٤٢٣.

(5) Stuart, Graham H., American Diplomatic and Consular Practice, Second Edition, Appleton-Century-Crofts Inc, New York, 1952, p. 297.

(6) John Bassett Moore, A Digest of International law, Volume. 5, A.M.S., Press Edition, New York, 1970, p. 18.

القنصليات^(١). وقد عالجت الفقرة (٢) من المادة (١١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ إرسال البراءة القنصلية بالنص على (ترسل الدولة الموفدة البراءة أو السند المماثل، بالطرق الدبلوماسية أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية أعمالها على أراضيها). وأجازت الفقرة (٣) من المادة ذاتها إمكانية الاستعاضة عن البراءة القنصلية ببلاغ ترسل فيه المعلومات ذاتها المطلوب توافرها في البراءة القنصلية حيث نصت هذه الفقرة على: (يمكن للدولة المرسله - إذا قبلت ذلك الدولة المستقبلة - أن تستعويض عن البراءة أو السند المماثل ببلاغ يتضمن البيانات المنصوص عليها في الفقرة (١) من هذه المادة).

٤- وفي مقابل تقديم البراءة القنصلية يشترط لممارسة رئيس البعثة القنصلية لمهامه حصوله على موافقة الدولة المستقبلة وتتمثل هذه الموافقة بما يسمى «الإجازة القنصلية Exequatur»^(٢)، وتمثل هذه الوثيقة اعترافاً من الدولة المستقبلة بصفة رئيس البعثة القنصلية وجوازاً له لممارسة وظائفه، وللدولة المستقبلة رفض منح هذا الترخيص من دون أن تكون ملزمة بإبداء أسباب هذا الرفض^(٣).

بعد استيفاء الإجراءات المذكورة أعلاه بشأن البراءة القنصلية وبعد استحصال موافقة الدولة المستقبلة بمنح رئيس البعثة القنصلية ما يسمى «بالإجازة القنصلية Exequatur» والتي تمنح رئيس البعثة القنصلية الصفة القنصلية المعتمدة في المجال الدولي والتي على أساسها يمنح صلاحياته، في حين يقتصر أثر البراءة القنصلية على اكتسابه هذه الصفة مع دولته فقط^(٤)، وهذا ما أكدته أيضاً معاهدات قنصلية ثنائية ومتعددة منها المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية لسنة ١٩٥١ التي تنص الفقرة (٤) من المادة (٤) منها على: (لا يمكن القول بقبول الدولة المعتمد لديها للموظف القنصلي بصفته هذه أو بمنحها إياه حق الاستفادة من أحكام هذه الاتفاقية إلا بعد أن يتم منحه الإجازة القنصلية أو أي ترخيص آخر)، وكذلك نص المادة (٣) والمادة (٦) من اتفاقية هافانا للشؤون القنصلية لسنة ١٩٢٨.

ومما يشار إليه أن منح الإجازة القنصلية يقتصر على رئيس البعثة القنصلية وهي تشمل أعضاء البعثة القنصلية حكماً لكن لا يوجد ما يمنع من حصول أعضاء البعثة القنصلية الآخرين على الإجازة المذكورة - كما ذكرنا - إذا نصت قوانين الدولة المرسله أو المستقبله على ذلك^(٥)، مع أهمية حصول

(١) حيث نصت المادة (٢٥) من قانون الخدمة الخارجية رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠٨ على: (تقام العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع الدول الأخرى باقتراح من الوزير وموافقة مجلس الوزراء). ونصت كذلك المادة (٢٦) من القانون ذاته على: (تنشأ البعثة الدبلوماسية أو القنصلية وتبلغ باقتراح الوزير وموافقة مجلس الوزراء).

(٢) وكانت تشترط بعض الاتفاقيات الثنائية صيغة محددة للبراءة القنصلية كالمادة (٣) من الاتفاقية الكوبية - الهولندية المبرمة في ٢١/كانون الأول/١٩١٣ بين كوبا وهولندا والاتفاقية المبرمة في ٢٠/أيار/١٩٤٨ بين الفلبين وإسبانيا التي اشترطت متطلبات خاصة في كتاب التعيين (Letter of Appointment) بأن يكون موقع بشكل رسمي ومختوم من قبل رئيس الدولة. وبهذا الصدد، انظر الملحق رقم (٧) والذي يضم نموذجاً للإجازة القنصلية وفق الصيغة التي تعتمدها وزارة الخارجية العراقية.

(٣) د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٤٢٣. وفي بعض الدول كالولايات المتحدة يزود الموظف القنصلي الذي يكلف بإدارة رئاسة البعثة القنصلية ولو بشكل مؤقت بإجازة قنصلية جديدة خاصة به وهذا ما أجازته المادة (١٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، وهناك دول أخرى مثل إيطاليا تقوم بإصدار البراءة القنصلية لجميع موظفيها القنصليين مهما اختلفت درجاتهم، راجع في ذلك: U.N.C.C.R., Volume. 1, Op. cit., p.174 and Volume. 2, p. 63.

(4) Whiteman, Digest, Volume. 7, Op. cit., P. 536.

(5) U.N.C.C.R., Volume. 2., Op. cit., p. 12.

الأشخاص الذين يمارسون مهامهم في أماكن تبعد عن مركز نطاق عمل البعثة على إجازة قنصلية حتى وإن كانوا يمارسون مهامهم بإشراف رئيس البعثة القنصلية التابعين لها^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن القانون الدولي في الوقت الحاضر يميز ما بين فئتين من رؤساء البعثات القنصلية وهم القناصل المحترفون أو المسلكيون (Career Consular) وهم الذين يكونون من رعايا الدولة المرسل (عادةً) ويتمتعون بصفة وظيفية رسمية ومهمتهم الأساسية تكون ممارسة المهام القنصلية، فليس لهم العمل بأية مهنة حرة أو بأي عمل تجاري خاص شأنهم في ذلك شأن باقي الموظفين العموميين، والفئة الأخرى هي فئة القناصل الفخريين أو الشرفيين (Honorary Consuls)، ويزاولون عادةً إلى جانب أعمالهم القنصلية مهنة تجارية أو نشاطاً حراً^(٢)، فالقناصل الفخريون يجوز أن يكونوا من رعايا الدولة التي سوف يقومون بممارسة العمل القنصلي فيها أو من رعايا دولة ثالثة، ولا يعدّ القناصل الفخريون كموظفين لدى الدولة المرسل وإنما (مجرد وكلاء عنها في الشؤون التي يعهد بها إليهم) حيث إنهم لا يتقاضون راتباً ثابتاً مقابل ممارستهم تلك المهام كما هو حال القناصل المحترفين ولهم ممارسة أعمال خاصة من تجارة وما شابه ذلك إضافة إلى مهامهم القنصلية، حيث تعين الدولة المرسل (القنصل الفخري) من بين الأشخاص المقيمين في الدولة المستقبلية لممارسة التمثيل القنصلي فيها^(٣). وتلجأ الدول عادةً إلى تعيين القنصل الفخري لأسباب اقتصادية في الغالب فتعطي صلاحية لممارسة جميع المهام القنصلية التي تمارسها البعثات القنصلية المحترفة مالم تنص على خلاف ذلك تشريعات الدولة المستقبلية^(٤)، وأن هناك معايير كثيرة للتمييز بين القنصل المحترف والقنصل الفخري من حيث الارتباط الوظيفي حيث يذكر الأستاذ زوريك، مقرّر لجنة القانون الدولي المعدّة لمشروع اتفاقية العلاقات القنصلية أن القناصل الفخريين لا يخضعون للارتباط الوظيفي بالدولة المرسل في حين يرتبط القنصل المحترف بقانون الخدمة المدنية أو القنصلية أو بأي إرتباط قانوني آخر، ولكن رد عليه الممثل الهولندي في اللجنة بقوله (إن جميع القناصل الفخريين في هولندا يعتبرون من موظفي الدولة العموميين) وكذلك أكد السير جيرالد فيتز موريس الفقيه الدولي من المملكة المتحدة وأحد أعضاء اللجنة المذكورة بأن القناصل الفخريين على الرغم من أنهم ليسوا موظفين دائمين (فإنهم يعدون في خدمة الدولة المرسل ولو بصورة مؤقتة) ويتضح أن عدّهم في خدمة الدولة المرسل لا يرقى إلى منزلة عدّهم من موظفيها الدائمين، لكن إن المعيار الممكن أن يعتمد عليه في هذه الحالة هو الذي يتمثل بأن القنصل المسلكي ينصرف كليةً إلى عمله ولا مهنة له سواها في الدولة المستقبلية، أما القنصل الفخري فيمارس نشاطات

(1) Wood, J, and Serres, J., Diplomatic Ceremonial and Protocol principles procedures and Practices, Macmillan, London, 1970, p. 69.

(2) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ص ٣١٧-٣١٨.

(3) وقد تطور استخدام القناصل الفخريين في النصف الثاني من القرن العشرين، فكندا سابقاً لم تكن تستخدم القناصل الفخريين، ولكنها وجدت نفسها تواجه طلباً متزايداً على الخدمات القنصلية فبدأت بتعيين القناصل الفخريين في أماكن غير متاح فيها التمثيل القنصلي الإحترافي، راجع بشأن ذلك:

Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 518.

(4) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، ص ص ٣١٧-٣١٨. وفي مجال التمييز بين القنصل المحترف والقنصل الفخري فيعتبر الأول موظفاً عاماً ويكون من حاملي جنسية الدولة المرسل ولا يمارس أعمالاً خاصة، في حين القنصل الفخري يتم اختياره من حاملي جنسية الدولة المرسل أو المستقبلية أو من دولة ثالثة، راجع حول ذلك:

Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p.p 518-519.

أخرى^(١). ويدعم هذا المعيار بعدم السماح للموظفين القنصليين المسلكيين بممارسة أي نشاط مهني أو تجاري يدر عليهم ربحاً في الدولة المستقبلية^(٢). وإن هناك مزايا عدة لنظام القناصل الفخريين بالنسبة للدولة المرسله والمستقبلية^(٣)؛ لذلك لجأت إليه دول عدة منها ألمانيا التي كان لها في الولايات المتحدة في سنة ٢٠٠٦ ثلاثون قنصلاً فخرياً في المدن الأمريكية^(٤).

وقد أشارت المادة (٦٨) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ إلى الطبيعة الاختيارية لهذا النظام حيث تنص على (كل دولة حرة في تعيين أو قبول أعضاء قنصليين فخريين)، وعليه فإن تعيين الأعضاء القنصليين الفخريين يتوقف على موافقة الدولة المستقبلية، وإن كان ذلك يثير بعض الإشكاليات العملية^(٥). وقد أجازت المادة (١٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بتسمية (رئيس بعثة بالنيابة) يمارس المهام القنصلية (بصفة مؤقتة) على أن تبلغ وزارة الخارجية للدولة المستقبلية أو أية سلطة تحددها الوزارة المذكورة بذلك، على أن يتم ذلك بعلم رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة المرسله في الدولة المستقبلية أو رئيس البعثة القنصلية إذا لم يكن هنالك بعثة دبلوماسية أو السلطة المختصة في الدولة المرسله على أن يتم هذا التبليغ مقدماً كقاعدة عامة، وللدولة المستقبلية أن تشترط موافقتها على هذه التسمية إذا لم يكن (رئيس البعثة بالنيابة) عضواً دبلوماسياً أو قنصلياً للدولة المرسله لدى الدولة المستقبلية^(٦)، وتتم آلية تعيينه عن طريق (الإبلاغ) للدولة المستقبلية رغبةً في عدم قطع استمرارية الوظائف القنصلية وبالتالي فإنه لا يخضع لنظام القبول بالمعنى المعروف^(٧).

وبالإمكان سحب الرضا من قبل الدولة المستقبلية وتحت مصطلحات كثيرة منها (إلغاء الإجازة القنصلية، طرد القنصل، طلب سحب القناصل)^(٨)، فكل هذه المصطلحات تشير إلى حق الدولة

(١) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٢٤٤.

(٢) حيث نصت المادة (١/٥٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ على (لا يجوز للأعضاء القنصليين (العاملين) أن يقوموا في الدولة المستقبلية بمزاولة أي نشاط مهني أو تجاري في سبيل الكسب الشخصي الخاص).

(٣) ومن هذه المزايا :

١- إنه نظام ذو فائدة كبيرة للدول الفقيرة أو الصغيرة التي لا تمتلك موارد مالية كافية تساعد على فتح قنصليات يديرها قناصل محترفون، لذلك فإنه يساهم في توفير الكثير من النفقات.

٢- إن الشخص المعين كقنصل فخري في الدولة المستقبلية هو أحد رعاياها أو من رعايا دولة أخرى لكنه مقيم بصفة دائمة هناك، ويعرف كذلك الأحوال المحلية السائدة هناك وأعراف السكان وعاداتهم.

٣- قد يحدث في أحيان كثيرة أن يتم اللجوء إلى تعيين قناصل فخريين في الحالات التي لا تكون فيها الدولة المستقبلية معترفة بالدولة المرسله ولذلك فإن هذا النظام بالتأكيد يحمل ميزة أخرى في هذا المجال، راجع بشأن ذلك: د. أحمد أبو الوفا،

المصدر السابق، ص ٥٠٩-٥١٠

(4) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 518

(٥) منها ما يذكر في هذا المجال حينما طلبت نيكاراغوا القبول المؤقت لأحد القضاة الأمريكيين وهو «قاضي التحقق من صحة الوصايا» كقنصل فخري لها، وقد أجابت وزارة الخارجية الأمريكية على هذا الطلب بأنه بالنسبة للموظفين المركزيين يمنع الحظر الدستوري أي شخص يشغل وظيفة ربح أو وصاية في حكومة الولايات المتحدة من قبول وظيفة لحكومة أجنبية، وفي حين لم يكن هنالك حظر مماثل بالنسبة لموظف في مقاطعة (County) لقبول تلك الوظيفة، بالتالي فإنها لا تعترض على ذلك التعيين مالم تعترض السلطات المحلية ذاتها، راجع بشأن ذلك:

Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, volume. 7, Department of State Publications, 1970, p. 564-565

(٦) المادة (١٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٧) د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٤٢٥.

(8) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 86.

المستقبلية بسحب الرضا عن الأشخاص الذين يمارسون الوظائف القنصلية على إقليمها وهذا المبدأ نتج عن ممارسة الدول وأقر في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بنص المادة (٢٥) وأقرته كذلك معاهدات ثنائية عدة منها المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية لسنة ١٩٥١ في مادتها (٣/٥) التي نصت على: (الدولة المستقبلية ربما تلغي الإجازة القنصلية أو أي تخويل آخر للموظف القنصلي الذي يعتبر تصرفه سبباً قوياً للاتهام الرسمي). وقد تغلق القنصليات كرد فعل لتصرف معين صدر من الدولة المرسله، ففي سنة ١٩٥٠ أمرت الولايات المتحدة بغلق القنصليات الهنكارية في (نيويورك وكليفيلاند) كرد فعل لقيام السلطات الهنكارية بسجن المراسلين «فوجيلير Vogeler وجاكوبسون Jacobson» اللذين اتهما بالتجسس في حينها^(١).

ويشير الأستاذ زوريك إلى أن الدول قد ترفض إقامة علاقات قنصلية وتفضل إقامة علاقات دبلوماسية فقط؛ لذلك يرى أن رفض الدول لإقامة العلاقات القنصلية يتعارض مع المبادئ الأساسية للقانون الدولي وبالأخص عندما تكون عضواً في الأمم المتحدة بالإشارة إلى التزام الدول بالمادة (١) الفقرة (٣) من ميثاق الأمم المتحدة والذي يلزم الدول باللجوء إلى التعاون الدولي لحل النزاعات الدولية، وبالتأكيد إن إقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية هو (الشرط الأول) لتنفيذ هذه المادة حسب رأيه^(٢).

ونجد من المفيد الإشارة في هذا المجال إلى ماهية طبيعة العلاقات القنصلية بين دول اتحاد الكومنولث فهناك ما يسمى بالمفوض السامي ووضعه مشابه لوضع السفراء، وهنالك ما يسمى أيضاً بـ (وكيل المفوض السامي Deputy High Commissioner) والذي يمارس مهامه خارج العاصمة وهو فعلاً يعمل كحال القنصل العام، وهو يعدّ عضواً في طاقم المفوضية السامية ومختص في الخدمات المحلية لذلك فإنه يبقى يحتفظ بحصاناته وامتيازاته الدبلوماسية، فهذه الفئة تمثل بديلاً عن القنصل في علاقات دول الكومنولث^(٣). ففي هذه الدول عندما يلحق المصالح البريطانية ضرراً يحتاج إلى حضور (تمثيل) خارج العاصمة في دول عدة مثل نيوزيلندا والهند وجمهورية نيجيريا الاتحادية فالممثل البريطاني بالاتفاق مع الدولة المستقبلية يظهر بشكل مختلف كوكيل المفوض السامي أو المفوض التجاري الأقدم (Senior Trade Commissioner)^(٤)، وبعد زيادة نمو عضوية الكومنولث، أثير موضوع العلاقات القنصلية من قبل نيوزيلندا في سنة ١٩٧٠ وفي مؤتمر كبار موظفي الكومنولث في لندن الذي عقد في سنة ٢٠٠٦ إذ تم التوافق على أن تعيين البعثات القنصلية يعدّ ممارسة مقبولة^(٥).

(1) New York Times News Paper, 4/January/1950, p. 1.

(2) UN. Doc., (A/CN.4/108), 15 April 1959, p. 59.

حيث تنص المادة (٣/١) من الميثاق (تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء).

(3) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 40.

(4) Lorna Liloyd, Diplomacy with a Difference: the Commonwealth office of High Commissioner 1880-2006, 2007, p.p 209-219.

(5) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 40.

المطلب الثاني

أهم الوظائف القنصلية

ليس هنالك في القانون الدولي العام التقليدي ما يحدد بدقة الوظائف القنصلية والتي هي في تغير بحسب حاجات العصر وظروفه الزمانية والمكانية، حيث إن خير مصدر للمعلومات بشأن الوظائف القنصلية هو العرف والتعامل الدولي والمعاهدات فضلاً عن التعليمات القنصلية الصادرة من الدول إلى قنصلياتها^(١). وقد أيقنت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة هذه الحقيقة بأهمية حصر الوظائف القنصلية لوضع حد للمناقشات واختلاف وجهات النظر، وللتوفيق بين تلك الجهات التي أبداها ممثلو الدول في مؤتمر فيينا^(٢) والتي نتج عنها إقرار المادة (٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٣).

(1) Lassa Oppenheim, International law, The Lawbook Exchange, Ltd, 2005, p. 837.

(٢) وبعد مناقشات بين ممثلي الدول استقر الرأي بأغلبية (٤٢) صوتاً ضد (٢٦) صوتاً وامتناع (٨) عن التصويت برفض المقترح الكندي - الهولندي الذي كان يذهب إلى وضع تعريف عام للوظائف القنصلية وإستبداله بتعداد تلك الوظائف كما ورد في النص المعتمد للمادة الخامسة من الاتفاقية، راجع على سبيل المثال كلمة ممثل المملكة المتحدة:

U.N Doc., A/CONF. 25C. 1S.R.S, March 11, 1963, p. 3

(٣) ولقد نصت المادة (٥) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ على الوظائف القنصلية، والذي يوحي نصها إلى أن الوظائف القنصلية محددة على سبيل الحصر، حيث نص على (تشمل الوظائف القنصلية:

- أ- حماية مصالح الدولة المرسله ورعاياها أفراداً كانوا أو هيئات في الدولة المستقبلية، وفي حدود ما يقضي به القانون الدولي.
- ب- العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية وكذا توثيق علاقات الصداقة بينهما بأي شكل وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية.
- ج- الاستعلام - بجميع الطرق المشروعة - عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في الدولة المستقبلية وإرسال تقاريرها عن ذلك إلى حكومة الدولة المرسله وإعطاء المعلومات للأشخاص المعنية.
- د- إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة المرسله ومنح التأشيرة أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون في السفر إلى الدولة المرسله.

هـ- تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة المرسله أفراداً كانوا أو هيئات.

و- القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال الأخرى ذات الطابع الإداري، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة المستقبلية.

ز- حماية مصالح رعايا الدولة المرسله - أفراداً أو هيئات في مسائل التركات في أراضي الدولة المستقبلية طبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة.

ح- حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة المرسله، في حدود قوانين ولوائح الدولة المستقبلية وخصوصاً في حالة ما ينبغي إقامة الوصايا أو الحجز عليها.

ط- تمثيل رعايا الدولة المرسله، أو إتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة المستقبلية لطلب إتخاذ الإجراءات الموقته طبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، في حالة عدم استطاعتهم - بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر - الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة المستقبلية.

ي- تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنايات القضائية وفقاً للاتفاقيات الدولية القائمة، أو - في حالة عدم وجود تلك الإتفاقيات - بأي طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر.

ك- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة المرسله على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة المرسله وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم كل منها.

ل- تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من هذه المادة وإلى أطقمها، وتلقي البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتأشير عليها، وإجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها - دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة المستقبلية وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح به ذلك قوانين ولوائح الدولة المرسله.

م- ممارسة جميع الأعمال التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة المرسله والتي لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة المستقبلية أو التي لا تعترض عليها هذه الدولة، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقية الدولية المبرمة بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية). لكن نص البند

(م) من هذه المادة أعطى إمكانية وصف تلك الوظائف بأنها غير محددة على سبيل الحصر.

على الرغم من أن عدداً من الدول عبرت في الجلسة الخمسين للجمعية العامة للأمم المتحدة عن رغبتها بإعطاء تعريف عام يشمل المبادئ والوظائف الأكثر أهمية في الاتفاقية^(١).

ويرى د. عدنان البكري في هذا المجال أنه نتيجةً للتوسع في نشاط معظم الدول وتدخل الاقتصاد بالسياسة ودخول الدول في ممارسة العمليات الإنتاجية والتجارة الدولية فلم يعد بالإمكان التمييز بين (مصالح الدولة) و(مصالح رعايا الدولة)^(٢). وهذا ما يتفق مع نص الفقرة (أ) من المادة الخامسة للاتفاقية القنصلية لسنة ١٩٦٣، لكن استبعد التعامل الدولي، كما سنرى لاحقاً، وظيفه حماية مصالح الدولة من الوظائف القنصلية بعدّها من (الوظائف السياسية) التي لا تدخل في ضمن نطاق الوظائف القنصلية^(٣).

وبناءً على ما جاء أعلاه سنقسم هذا المطلب على فرعين، نبحث في الأول الوظائف القنصلية العامة، ونتطرق في الثاني إلى وظيفة الحماية القنصلية.

الفرع الأول الوظائف القنصلية العامة

سنتناول في هذا المبحث ما يمكن وصفه بالوظائف القنصلية العامة، وهذه الوظائف هي ما يأتي:

١- الاختصاصات الإدارية والقضائية:

أ. الاختصاصات الإدارية: وهي التي تنظم عادةً في الأنظمة والتعليمات القانونية القنصلية في كل دولة وفي مقدمة هذه الاختصاصات:

١- إصدار وتجديد جوازات السفر لرعايا الدولة المرسلة وكذلك إعطاء جواز المرور (Lassie Passes) وسمات دخول للراغبين بزيارة الدولة المرسلة.

٢- قيد أسماء جالية دولة الموظف القنصلي في دائرة اختصاصه في سجل خاص.

٣- إصدار الوثائق الثبوتية كشهادات الجنسية (وغيرها من الوثائق كهوية الأحوال المدنية بالنسبة للعراقيين).

٤- إصدار شهادات الولادة والوفاة وتوثيق عقود الزواج .

٥- وهنالك مهمة رئيسة أخرى في العمل القنصلي هي تصديق الوثائق الرسمية الصادرة كمبدأ عام من سلطات الدولة المستقبلية لكي يتم الاستناد إليها أمام الجهات المختصة في بلده، لكي تكون لها حجة للعمل بها في الدولة المرسلة حيث تصدق هذه الوثائق بعد ذلك من قبل الدائرة

(1) U.N.C.C.R., Volume. 2., p. 7.

(٢) د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٢١١.

(3) U.N.C.C.R., Volume. 1, Op. cit., p.p 11-12.

وكما هو الحال بالنسبة إلى دائرة العلاقات القنصلية في وزارة الخارجية البلغارية فإنها تتولى مساعدة وزير الخارجية في إدارة العلاقات الخارجية في مسائل (العلاقات القنصلية، الوظائف القنصلية، تقديم الخدمات القنصلية للبلغاريين والأجانب، تهيئة وتحديث التشريعات المتعلقة بالمواضيع القنصلية ودخول البلغاريين إلى أوروبا بحرية، الأمن، المسائل القضائية، تقديم الحماية الدبلوماسية لمصالح الدولة البلغارية في علاقاتها مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية الحكومية، تولي مهمة إتخاذ إجراءات ذات طبيعة دبلوماسية للحفاظ على العقارات والإرث الثقافي والتاريخي والآثاري البلغاري في الخارج). انظر بشأن ذلك:

Vary Vesselinov , Director of Consular Relation Directorate, Bulgarian Foreign ministry website, Visted on 26/2/2010: <http://www.Mfa.bg>.

القنصلية في مركز الوزارة لكي تستوفي كامل الشروط حتى تكون نافذة العمل في الدولة المرسله. أما بالنسبة للعراق فتقوم بعثاته القنصلية والدبلوماسية الممارسة للمهام القنصلية بالتصديق على المستندات والوثائق العراقية والأجنبية ويتم ذلك بالاستناد إلى قانون تصديق التواقيع على المستندات والوثائق العراقية والأجنبية رقم (٥٢) لسنة ١٩٧٠ المعدل، حيث يعمل بالمستندات الموقع عليها في بلد أجنبي والمنظمة على وفق القانون إذا أيدھا القنصل العراقي او من يقوم مقامه نيابة عن العراق ومن ذلك ما يأتي^(١):

١- تصديق صحة الختم والتوقيع سواء أكان ذلك لمؤسسات أم أفراد .

٢- شهادة المنشأ والقوائم التجارية.

٣- شهادات التخرج أو الوثائق الدراسية المختلفة.

ب- الاختصاصات القضائية:

لقد سبق وأن تطرقنا في الفصل التمهيدي من بحثنا هذا إلى الدور القضائي الذي كان يمارسونه القناصل سابقاً، لكن في الوقت الحاضر لم يعد للقناصل اختصاص قضائي غير ما قد تكلفهم به محاكم دولتهم من جمع أدلة عن جريمة قد تكون ارتكبت من أحد مواطنهم في دائرة عملهم وأقيمت دعوى بسببها أمام المحاكم وغيرها من المواضيع، ويجوز للقناصل متى طلب منه ذلك التدخل أمام هذه المحاكم، ويجوز لهم كذلك، التدخل بصفة محكمين (إذا سمحت لهم قوانين دولتهم بذلك) في المنازعات التي يكون مواطنوهم طرفاً فيها^(٢).

٢- وظيفة حماية مصالح الدولة المرسله وتنمية علاقاتها مع الدولة المستقبلية:

إن حماية المصالح التجارية هي مهمة أساسية للبعثات القنصلية وتقوم بها إلى حد ما كذلك المحقيقات التجارية للبعثات الدبلوماسية، وإن حماية مصالح الدولة المرسله وتنمية علاقاتها بصورة عامة مع الدولة المستقبلية هي وظيفة سياسية (تخرج أصلاً عن اختصاص البعثات القنصلية وتدخل في اختصاص البعثات الدبلوماسية، إلا أن التطور الذي عرفته العلاقات الدولية وتداخل المسائل الاقتصادية بالمسائل السياسية للدول قد انعكس إيجاباً على مهام البعثات القنصلية) فذهبت بعض الدول من خلال معاهدات قنصلية ثنائية إلى قيام البعثات القنصلية بتنمية العلاقات السياسية بين الدولتين المرسله والمستقبلية منها المعاهدات القنصلية ما بين تشيكوسلوفاكيا (السابقة) ورومانيا سنة ١٩٦٠، حيث تتولى البعثات الدبلوماسية المسائل السياسية المتعلقة بالسياسات الاقتصادية والتجارية العامة، حيث تتفاوض نيابة عن الدولة المرسله مع السلطات المركزية للدولة المستقبلية بشأن مسائل عامة تهم البلدين كالتعرفة الكمركية وانسيابية مرور البضائع، في حين تتصل البعثات القنصلية بالسلطات المحلية وبالتجار المحليين في المنطقة القنصلية، لكن ذلك لا ينكر دور البعثات

(١) دليل العمل القنصلي في الخارج، سلسلة إصدارات وزارة الخارجية العراقية، الطبعة الثانية، مطبعة كركي، بيروت، ٢٠١٠، ص ٩٧.

(٢) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ٣١٣. وقد عولجت هذه المسألة في القانون المصري رقم ١٦٦ لسنة ١٩٥٤ والذي أشار إلى اختصاص القناصل (بالحكم بصفة محكمين متى رفع الأمر إليهم في المنازعات القائمة بين المصريين الموجودين في دوائر اختصاصهم بشرط تنازل الخصوم في مشاركة التحكيم عن طرق الطعن في الحكم وأن يرخصوا لعضو بعثة التمثيل القنصلي بأن يعمل كحكم مفوض له بالصلح غير مقيد في عمله بالإجراءات والقواعد القانونية).

القنصلية بالسعي لتحسين هذه الإتفاقيات وتعديل أحكامها^(١). حيث يقوم الموظف القنصلي في سبيل تحقيق غايته المذكورة في الشأن الاقتصادي والتجاري من خلال مراقبة الأوضاع الاقتصادية والتجارية في المنطقة القنصلية والتعرف عليها بكل الوسائل المشروعة^(٢)، ولاسيما ما تعلق منها بالتجارة الداخلية والخارجية والضرائب والأجور... الخ، مع كتابة التقارير إلى الدولة المرسله عن جميع تلك المعلومات وكل ما تعلق بالمشاريع التجارية في منطقة عمله وحركتها وأسعار الصرف وإعداد تقرير اقتصادي فصلي وسنوي موسع يتضمن معلومات وافية عن النشاط الاقتصادي في الدولة المستقبلية وميزانها التجاري وميزان مدفوعات وتفاصيل الميزانية الأخرى في الدولة المستقبلية ومقدار حصة النشاط التجاري فيها، ويجب رفع تقارير حتى عن الفرص الإستثمارية المتاحة في الدولة المستقبلية مع عرض لذات الفرص المتاحة في الدولة المرسله على المستثمرين في الدولة المستقبلية. وهذه مهمة كبيرة على القنصليات العراقية في الوقت الحاضر ولاسيما ما يمر به العراق من حملة كبيرة للتحويل إلى نظام السوق الحر وفتح باب الاستثمار في الكثير من المشاريع الاستراتيجية وفي مقدمتها الاستثمار في مجال النفط. وكذلك في المجال السياحي يقوم القنصل بدوره الذي يهدف من خلاله إلى تنمية النشاط السياحي بين البلدين من خلال التعريف بالأماكن السياحية في بلده والأثرية واستعراض التسهيلات التي تقدمها بلاده في هذا المجال وكذلك في مجال التعاون الصحي من خلال تحذير السلطات المختصة في الدولة المرسله في حال تفشي مرض معين للتوقف عن إعطاء سمات الدخول للمقيمين في هذا البلد إضافة إلى عمله في مجال تبادل الخبرات الطبية بين البلدين. وقد ظهر في الممارسة الدولية مؤخراً إعطاء تحذيرات من السفر إلى دول معينة تصدرها الدائرة القنصلية في وزارة الخارجية كما في الولايات المتحدة وما تصدره من تحذيرات للسفر إلى دول معينة لتجنب وباء معين أو مشاكل أمنية كما هو الحال في التحذيرات التي أصدرتها الخارجية الأمريكية في تشرين الأول/ ٢٠١٠ بعدم السفر إلى أوروبا نتيجة وجود معلومات أمنية عن احتمال وقوع «هجمات إرهابية» هناك^(٣).

٣- ممارسة الرقابة والتفتيش على السفن والطائرات وتقديم المساعدة لها:

إن وظيفة حماية السفن والطائرات وممارسة الرقابة هي ليست بالوظيفة الجديدة على العمل القنصلي وهذا يفسر الوجود الكثيف للبعثات القنصلية في الموانئ، وقد عدّ العديد من الفقهاء أن ممارسة الوظيفة المذكورة من قبل القناصل تعدّ حق ثابت يقره القانون الدولي العرفي لقدم ممارسة القناصل لهذه المهام. وقد أشارت المادة (١٠/١) من البروتوكول الإضافي (الموقع في تونس في ٢١/ أيلول/ ٢٠٠٠) للاتفاقية الدبلوماسية والقنصلية الموقعة في تونس في ٩/ كانون الأول/ ١٩٦٤ بين حكومة المملكة المغربية وحكومة الجمهورية التونسية، على (يحق للموظف القنصلي الاتصال بسفينة تابعة للدولة المرسله إذا كانت موجودة في إحدى موانئ منطقة البعثة القنصلية في دولة الإقامة، ويجوز له ان يصعد على ظهر سفينة بعد إستلامه من السلطات المختصة في الميناء الاذن اللازم

(١) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٧٧٤-٧٧٦. وهامش رقم (١) من ص ٧٧٤.

(٢) وهذا ما أشارت إليه المادة (٥/ج) من اتفاقية فيينا سنة ١٩٦٣

(٣) تحذير منشور على موقع وزارة الخارجية الأمريكية التالي والذي تم زيارته في ١٥/١٠/٢٠١٠

بحرية العمل بغية مباشرة وظائفه القنصلية طبقاً لأحكام المادة الثانية عشر من هذا البروتوكول^(١). فقد كان للعلاقات التجارية وتطورها الأثر الكبير في تطوير الوظائف القنصلية في هذا المجال، فبرزت أهمية إعطاء تفاصيل وتصنيف هذه الوظائف بأحكام واسعة في المعاهدات القنصلية الحديثة وفي القوانين الداخلية للدول وتعليماتها القنصلية، فضلاً عن تطور وسائل النقل وظهور النقل الجوي حيث أدى ذلك إلى زيادة مهام القناصل بشكل كبير وتوليهم لمهام رعاية شؤون الطائرات وملاحيتها وممارسة الإشراف والرعاية، وقد كان الاتحاد السوفييتي السابق أولى الدول التي ضمنت تعليماتها القنصلية تعداداً للوظائف القنصلية المتعلقة بالطائرات حيث أوكلت تعليمات سنة ١٩٢٦ بالقناصل السوفييت مراقبة حسن تنفيذ الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالطيران والإشراف على دفاتر الطائرات التابعة للدولة المرسله وتقديم المساعدات المالية اللازمة لها^(٢).

٤- وظيفة التحكيم:

قد تمارس البعثة القنصلية مهمة التحكيم في المنازعات التي تثور ما بين أفراد جاليتها أو يكون هم أحد أطرافها، فلم تنص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ على هذه الوظيفة صراحة، لكن لا يوجد مانع من ممارستها طبقاً للمادة (٥/م) من الاتفاقية المذكورة، لكنها أوردت عليها شروط هي ما يأتي:

أ. ألا تمنع قوانين ولوائح الدولة المستقبلية القيام بتلك الوظيفة، أو أن لا تعترض الأخيرة على ممارسة البعثة القنصلية للتحكيم.

ب. أو أن ينص على هذه الوظيفة في اتفاقية دولية مبرمة ما بين الدولة المرسله أو المستقبلية^(٣). وهناك مسألة مهمة تتعلق بالمحقيات التي تعمل إلى جانب السفارات والتي تحمل الطابع الفني كالمحقيات التجارية والثقافية والصحية، حيث تكون هذه المحقيات مسؤولة عن ممارسة المهام المتعلقة بمسائل التبادل الثقافي والتعاون الاقتصادي، لكن ذلك بالتأكيد لا يلغي دور العمل القنصلي، حيث يستعان بتلك المحقيات للعمل على إشراك الجهة الفنية المعنية وبشكل مباشر في الموضوع ذات الصلة. فالمحقيات التجارية العراقية تكون تابعة لوزارة التجارة/ دائرة العلاقات الاقتصادية^(٤). ويجوز تعيين المحققين المذكورين من غير وزارة الخارجية مراعاة للطابع الفني لتلك المهمة، فقد تطرق قانون الخدمة الخارجية العراقية النافذ إلى هذه المسألة بنص المادة (١٢/أولاً) منه على (يجوز تعيين المحققين الفنيين ومعاونيهم وموظفيهم كالمحققين العسكريين والثقافيين والتجاربيين والإعلاميين والصحيين وغيرهم في خارج العراق من غير وزارة الخارجية بالتنسيق مع وزارة الخارجية) ونص

(١) وقد أشارت كذلك المادة (١٨) من الاتفاقية العراقية التركية لسنة ١٩٨٩ في مسألة الوظائف القنصلية المتعلقة بالملاحة البحرية إلى (لضابط القنصلي الحق في تقديم أية مساعدة إلى سفن الدولة المرسله ولأعضاء طاقمها أثناء وجودها في المياه الداخلية أو الإقليمية للدولة المستقبلية وله اتخاذ كافة الإجراءات لأجل تطبيق قوانين وأنظمة الدولة المرسله الخاصة بالملاحة البحرية، ولهذا الغرض يمكنه زيارة سفن الدولة المرسله أو يزوره ربان وأعضاء طاقم هذه السفن طبقاً للأنظمة المعمول بها في ميناء الدولة المستقبلية).

(٢) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٨٦٣.

(٣) د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٥٤٠.

(٤) وتتألف المحقة التجارية في الغالب من: ١. المستشار التجاري. ٢. الملحق التجاري. ٣. معاون الملحق التجاري. ٤. موظف إداري. ٥. محاسب. ٦. مستخدمين محليين لأغراض الترجمة والحراسة وخدمة الملحقية. راجع حول ذلك: د. د. واثق طه محمد، مهام وواجبات الملحق التجاري وتحسين مناخ الاستثمار في العراق، منشورات وزارة التجارة العراقية، شركة نورس بغداد للطباعة، نشر مكتبة العرفان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، ص ٣.

كذلك البند رابعاً من المادة ذاتها على (يرتبط الملحقون الفنيون ومعاونوهم والموظفون التابعون لهم وموظفو المؤسسات برئيس البعثة إدارياً).

الفرع الثاني وظيفة الحماية القنصلية

سنتناول الحماية القنصلية في هذا المطلب المستقل لما تحمله من أهمية وكذلك لتسليط الضوء عليها من حيث المفهوم وما تختلف فيه عن الحماية الدبلوماسية. فإننا لكي نبين مفهوم الحماية القنصلية فيجب أن نعطي المزيد من التوضيح عن الحماية الدبلوماسية زيادة على ما قدمناه في الفصل الأول من هذا البحث.

فإن الحماية الدبلوماسية (Diplomatic Protection)، تفهم على أنها تدخل الدولة لمعالجة حالة تعرّض مواطنها للخطر بسبب فعل غير مشروع دولياً ارتكبته دولة أخرى على أن يكون المواطن المذكور قد استوفى جميع الوسائل المحلية المتاحة لحماية مصلحته، والتدخل قد يأخذ شكل اتخاذ إجراءات قضائية لكن ربما يستخدم كذلك أي وسيلة للتسوية من خلال التحرك الدبلوماسي أو أية وسيلة أخرى سلمية لحل المنازعات، مع الإشارة إلى أن الحماية الدبلوماسية لاتعتمد على طلب الأفراد^(١). وتعرفها وزارة الخارجية السويسرية بأنها (المساعدة المقدمة من سويسرا لمواطنيها عندما يعانون من ضرر لحق بهم ويعتبر خرقاً للقانون الدولي، من قبل الدولة التي يتواجدون فيها، ففي هذه الحالة فإن سويسرا ستكون هي المطالب الرئيسي بالحق باعتبارها طرفاً في الضرر الواقع)^(٢). أما الحماية القنصلية (Consular Protection) أو كما يسميها بعضهم بالمساعدة القنصلية (Consular Assistance)، فلها بعض الجذور التاريخية السلبية منها ما عانتته المغرب من تدخل الدول الغربية وعلى رأسها إسبانيا في شؤونها الداخلية بحجة حماية مواطنيها^(٣)، ويراد بالحماية المذكورة الحماية ذات الطبيعة الوقائية والتي تتم بناءً على طلب الأفراد الذين يواجهون صعوبات في دولة أجنبية^(٤)، وإن هذه الصعوبات قد تكون نتيجة لاتهام جنائي أو احتجاز في دولة أجنبية نتيجة حادث معين أو مرض

(1) Florian Gexer, Diplomatic and Consular protection of Union Citizens in Third Countries, Centre for European Policy Studies, 2006, p. 1.

(2) Diplomatic and Consular Protection, Federal department of Foreign Affairs, it published on website which visited on 10/Sep/2010: <http://www.eda.admin.ch>

(٣) حيث نصت على الحماية القنصلية المعاهدة المغربية - البريطانية المبرمة في ١٨٥٦ وكُرس في المعاهدة المبرمة مع إسبانيا سنة ١٨٦١ ومع فرنسا سنة ١٨٦٣، حيث ازداد التدخل بموجب هذه المعاهدات حتى قيل (إن السلطان سوف يستيقظ يوماً ما ثم لا يجد ولا رعية واحدة تدخل تحت سلطته بفعل الحماية القنصلية)، وقد حاول المغرب التخلص من الحماية القنصلية من خلال إعتبار ذلك مَدْخَلاً للإصلاح لذلك أرسل المولى الحسن سنة ١٨٧٦ محمد الزبيدي كمبعوث إلى فرنسا وإيطاليا وبلجيكا وبريطانيا لإقناع حكوماتهم بوضع حد للحماية القنصلية:

عبد الحكيم الفيلاي، الضغوطات الإستعمارية على المغرب ومحاولات الإصلاح، بحث منشور على الموقع الإلكتروني التالي <http://www.madariss.com> في ٢٠١٠/٧/٢

(4) G.F. J.Dugard, Seventh Report on Diplomatic Protection, United Nation, General Assembly, Document No. A/CN.4/567, 2006, P. 10.

أو كارثة طبيعية أو أي حادثة أخرى مشابهة^(١)، وعرفت الخارجية السويسرية مصطلح المساعدة القنصلية بأنه (الدعم المقدم من قبل سويسرا لمواطنيها للدفاع عن حقوقهم بموجب النظام القانوني في الدولة التي يتواجدون فيها، فالسلطات السويسرية تنوب عن مواطنيها ولحسابهم)^(٢). لذلك فإن هنالك اختلافاً واضحاً بين المصطلحين والذين يخلط بينهما الكثير حتى من أصحاب الاختصاص. وهناك انتقاد يوجه في مجال القانون الدولي العام المعاصر إلى المادة (٢٠) من معاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية (European Community Treaty) المبرمة في مدينة روما في ٢٥/أذار/١٩٥٧ والتي خلطت بين الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية حيث نصت المادة المذكورة على (لكل مواطن من الاتحاد، في إقليم دولة ثالثة غير ممثلة فيها دولته، يكون له حق الحماية من خلال السلطات الدبلوماسية أو القنصلية لأي دولة عضو تحت الشروط نفسها مواطني تلك الدولة. الدول الأعضاء يجب أن تتبادل القواعد الضرورية فيما بينها وتباشر المفاوضات المتطلبة لتأمين تلك الحماية) فإن الحماية القنصلية هي وحدها التي تقدم من خلال دولة الفرد^(٣)، ويمكن تقديمها من قبل دولة أخرى أما الحماية الدبلوماسية لا تقدم إلا من قبل الدولة التي يحمل جنسيتها الفرد، وهذا ما أيده السيد (دوغارد J. Dugard) المقرر الخاص للجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في موضوع الحماية الدبلوماسية، حيث أوضح (إن معاهدة الاتحاد الأوروبي تنص على منح ما معناه الحماية الدبلوماسية لجميع مواطني الاتحاد الأوروبي من خلال جميع الدول الأعضاء بالاتحاد، لذلك فإن هذا يُعتبر عيباً ما لم تفسر على إمكانية تقديم المساعدة القنصلية فقط)^(٤). ونرى أنه من خلال ما ذكر أعلاه من الممكن أن نستنتج أن هنالك فرقاً آخر أساسياً بين الحماية الدبلوماسية وما بين الحماية أو المساعدة القنصلية من خلال القانون الذي يطبق في المنازعة، فالحماية الدبلوماسية أدواتها القانون الدولي والقانون الداخلي أما الحماية أو المساعدة القنصلية فإن أدواتها الرئيسية هي القانون الداخلي في حماية مصالح مواطنيها. فطبقاً للتطورات التي شهدتها الساحة الدولية (خاصة الأحداث الأمنية) مؤخراً فقد أصبح مواطنو الاتحاد الأوروبي يحتاجون للحماية من البعثات الدبلوماسية والقنصلية لأية دولة من دول الاتحاد في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية أو قنصلية لبلدهم في الدولة التي يتواجدون فيها وهذا قد ترجم من خلال عدة قرارات اتخذت من قبل مجلس الاتحاد الأوروبي منها قراره رقم (٩٥/٥٥٣/EC) والقرار رقم (CSFP/٤٠٩/٩٦)^(٥).

(1) Florian Gexer, op. cit., p. 4.

(2) Diplomatic and Consular Protection, Federal department of Foreign Affairs, it published on website which visited on 10/Sep/2010: <http://www.eda.admin.ch>.

(٣) فقد أعلن وزير الخارجية الأسترالي كيفين رود في كانون الأول/٢٠١٠ بأن وزارته ستباشر بتقديم المساعدة القنصلية للمواطن الأسترالي السيد وليام أسانج مدير موقع ويكيليكس الإلكتروني الذي قام بنشر وثائق سرية من وثائق الولايات المتحدة ذات الطبيعة العسكرية والدبلوماسية، بعد اتهام الأخير بارتكاب جريمة إغتناب في مملكة السويد، والتي قامت على إثرها الحكومة البريطانية بتوقيفه بعد أن صدرت بحقه مذكرة اعتقال من الشرطة الدولية (الأنتربول)، وأشار كذلك السيد رود إلى إن أسانج (سيحصل على كل مستويات الدعم القنصلي المتعلقة بسلامته وحقوقه القانونية). راجع حول ذلك:

The Hindu News Paper, Consular Aid to Assang, 8/12/2010: <http://www.thehindu.com>.

(4) G.F. J.Dugard, Op. cit., p. 10.

(5) Decision of the Representatives of Governments if the members States Meeting within the council of 19 December 1995 regarding Protection for citizens of the European Union by =

ويستنتج بعضهم أن هذا التوجه نحو التوسع في مفهوم الحماية القنصلية سببه تنامي المصالح الفردية وظهورها بقوة في مجال العمل الدولي، حيث توصف المصالح الفردية بأنها (القوة التي تناضل من أجل أن تجد مكاناً بين مختلف مؤسسات النظام القانوني)^(١)، فإن التوجه الآن نحو المطالبة بخطوة حاسمة باتجاه إعطاء مفهوم شمولية الفرد في القانون الدولي^(٢).

وتوجد أمثلة كثيرة على الحماية القنصلية فهناك قضية ثارت بشأن الحماية القنصلية حيث اتهمت السفارة الصينية في ليبيا بأنها لم تقدم المساعدة لأحد المواطنين الصينيين والذي يدعى (تشن جيانبة) وغيره في ليبيا، حيث تتلخص هذه القضية إنه في آذار سنة ٢٠٠٥ نشب حريق في مبنى محل تجاري يستأجره رجل أعمال صيني يدعى (وو) في العاصمة الليبية طرابلس، حيث أدى الحريق إلى أضرار مادية تزيد قيمتها على مليوني دولار أمريكي من البضائع المستوردة من قبل الجانب الليبي، ونتيجة لذلك اتهمت السفارة الصينية بأنها لم تأخذ الإجراءات المناسبة لحماية مواطنيها وهذا مانفاه المتحدث باسم الخارجية الصينية مشيراً إلى أن البعثات الدبلوماسية والقنصلية في الخارج في أثناء قيامها بالمهام القنصلية لاتستطيع، على وفق قواعد القانون الدولي، تجاوز القوانين أو التدخل في الإجراءات القضائية للدولة المستقبلة، وإن السفير الصيني قد قام بلقاء مدير عام إدارة الشؤون القنصلية في الخارجية الليبية مطالباً الجانب الليبي بضمان توفير محاكمة عادلة للمتهمين بهذه القضية^(٣).

وقد اتهمت فرنسا في سنة ٢٠٠٦ مصر بانتهاكها المعاهدات المتعلقة بالحماية القنصلية والتعاون القضائي في قضية الفرنسيين الذين طردوا من مصر بعد الاشتباه بارتباطهم بـ «منظمات إسلامية» حيث قال الناطق باسم الخارجية الفرنسية السيد جان باليست: (وجهاً في ١٧/كانون الأول مذكرة شفوية إلى السلطات المصرية لتذكيرها بضرورة احترام اتفاقية فيينا ولاسيما بنودها المتعلقة بالحماية القنصلية) حيث أشار إلى أن التحرك تم من قبل القنصلية الفرنسية في الإسكندرية والقاهرة وقد طلب زيارة لممثلين في القنصلية لكل واحد من الرعايا بموجب اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٤).

أما بخصوص اللاجئين فبالإضافة هنالك دور كبير للبعثات القنصلية في حماية اللاجئين على الرغم من أنه قد لا يرغب اللاجئون «لأسباب بديهية» الاتصال بالسلطات الرسمية التابعة لبلدهم، كذلك قد يشكل تدخل القناصل في هذه الحالة اعتداء على سيادة الدولة المستقبلة التي منحت الملجأ فوق أراضيها، ولذلك اقترحت بعض الدول عدم التزام الدولة المستقبلة بالسماح لقناصل الدولة

= Diplomatic and Consular representations, OJL 314, 1995 p.p 73-76. And Decision of the Representatives of Governments if the members States Meeting within the council of 1996 on the establishment of an emergency travel document, OJL 168, 1996, p.p 4-11.

(1) Tina Feria, Due Process and the right to life in the context of the Vienna Convention on consular relations: Arguing the la Grand case, EJIL, Volume. 12, 2001, p.p 361-363.

(2) Marriti Koskeniemi, What is International Law for? International Law, OXFORD, 2003, p.p 89-114, 108-110. And Marriti Koskeniemi and pairi Leino, fragmentation of International Law? Post Modern Anxieties, 2002, p.p 553-579.

(٣) إيضاحات من مكتب المتحدث باسم وزارة الخارجية الصينية حول مسألة الحماية القنصلية للمواطنين الصينيين في ليبيا، منشورة على موقع السفارة الصينية في القاهرة المذكور أدناه والذي تم زيارته بتاريخ ٢٠١٠/٤/٢٠: <http://eg.china-embassy.org>

(٤) خبر منشور في صحيفة الشرق الأوسط، في عددها رقم (١٠٢٥٢) المؤرخ في ٢٣/١٢/٢٠٠٦.

المرسلة بالتدخل إذا كان اللاجئ لا يريد ذلك، وقد اعترضت دول أخرى على ذلك الإقتراح لأنه قد يحرم الدولة من حماية رعاياها في الخارج، ولأن مكانه ليس في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وقد استند مقدمو الإقتراح المذكور إلى مذكرة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) التي أرسلتها إلى مؤتمر العلاقات القنصلية والتي تشير فيها إلى أنها على وفق القرار رقم (٤٢٨) الصادر في ١٤/١٢/١٩٥٠ عن الجمعية العامة للأمم المتحدة تمتلك حق الحماية الدولية للاجئين الذين ينطبق عليهم النظام الأساسي للمفوضية، وقد اكتفى المؤتمر بإصدار قرار طلب فيه من الأمين العام للأمم المتحدة أن يعرض على الأجهزة المختصة في المنظمة الوثائق الخاصة باللاجئين التي وردت في مذكرة المفوضية^(٥).

ومما تجدر الإشارة إليه أنه في الوقت الحاضر ما يضاف إلى الوظائف القنصلية هو صلاحية منح ما يسمى بالمصطلح الأمريكي (الهوية القنصلية Consular Identity) فإن هذه المسألة أخذت حيزاً آخر في الممارسة الدولية في الوقت الحاضر لأهميتها في حماية الدول لمواطنيها في الخارج وإمكانية إعادتهم إلى بلدانهم في حالة عدم توافر جواز سفر بحوزتهم، فالهوية القنصلية هي ليست بجواز سفر، فعلى سبيل المثال القنصلية المكسيكية في هيوستن وتكساس في الولايات المتحدة لديها توجيه من وزارة الخارجية المكسيكية ينص على (إذا كان هناك مواطن مكسيكي يرغب بالعودة إلى وطنه فجواز السفر غير ضروري فيمكن تطبيق منحه الهوية القنصلية)، وتسمى لديهم بـ «ماتريكولا Matricula Consular» فإن هذه الهوية من الممكن أن تساعد حتى على فتح حساب مصرفي في الولايات المتحدة^(٦).

وإن هناك وسائل كثيرة تلجأ إليها الدول في سبيل تحقيق غرضها في حماية جالياتها ومنها إبرام اتفاقيات تدور حول تسهيل تقديم الخدمات القنصلية ووضع آليات للتعاون القنصلي ما بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة من ذلك مذكرة التفاهم المبرمة بين جمهورية العراق والجمهورية الإسلامية الإيرانية بتاريخ ٢٣/٥/٢٠٠٧ والتي تركّزت على مسائل منح سمات الدخول حيث تم بموجب المادة التاسعة منها تشكيل (لجنة قنصلية مشتركة) بين البلدين مهمتها النظر في متابعة وتنفيذ بنود هذه المذكرة على أن تجتمع مرة واحدة كل ستة أشهر وبالتناوب بين البلدين ويكون رئيس اللجنة من البلد المضيف للإجتماع. وأبرمت كذلك مذكرة تفاهم بخصوص زيارة البعثات المقدسة في العراق بين وزارة السياحة والآثار في جمهورية العراق ومنظمة الحج والزيارة في الجمهورية الإسلامية الإيرانية في ٦/أيلول/٢٠٠٧. وقد أشارت إلى موضوع مهام البعثات القنصلية في حماية مصالح الدولة والأفراد في الوقت ذاته قوانين الخدمة الخارجية العراقية السابقة^(٧)، حيث إن الدول تعمل قدر

(5) U.N.C.C.R., Volume. 1, p. 234-246.

(6) Mexican Consulate for Houston, Texas, Consular ID Card (Matricula), published on Website Which visited on 3 /4/2009: <http://www.sre.gob.mx/houston/>.

(٧) نصت المادة (٩) من قانون البعثات الدبلوماسية والقنصليات العراقي رقم ١٥ لسنة ١٩٣٦ على: (يبدل الممثل الدبلوماسي أو القنصل المساعدة والنصح للرعايا العراقيين الذين يتعاطون الأعمال التجارية في منطقة أعماله أو يؤمونها ويصرف جهده لمنع حدوث الخلاف فيما بينهم وبين سكان البلاد وأن يسعى لتسوية الخلاف رضاً في حالة وقوعه). وكذلك أشارت المادة (١٠) من القانون ذاته إلى قيام الممثل الدبلوماسي أو القنصل باتخاذ الإجراءات اللازمة في حال وقوع ضرر على أفراد الجالية. وكذلك نصت المادة (١١) على: (يبدل الممثلون الدبلوماسيون والقناصل جهدهم لتنمية تجارة العراق وتحسين العلاقات التجارية مع المملكة التي يمثلون العراق فيها).

الإمكان على توفير الخدمات القنصلية لمواطنيها، فالمكسيك لديها (٤٧) قنصلية في الولايات المتحدة لغاية سنة (٢٠٠٧) لرعاية المواطنين المكسيكيين الموجودين بأعداد كبيرة منهم من يبقى بشكل مؤقت أو من لديه إقامة طويلة ولاسيما ماتعلق بالعاملين هناك^(١).

أما عند قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين فتلجأ الدول عادةً إلى فتح قسم في سفارة أو قنصلية بلد ثالث لرعاية مصالح جاليتها^(٢)، فإيران مثلاً اتفقت مع الجزائر على فتح (قسم رعاية المصالح الإيرانية) في السفارة الجزائرية في واشنطن لرعاية مصالح الإيرانيين في أمريكا، وكذلك طلب المملكة المتحدة بعد قطع علاقاتها الدبلوماسية مع إيران في سنة ١٩٨٩ من مملكة السويد بأن تتولى رعاية مصالح مواطنيها في إيران بموجب اتفاق تم بين بريطانيا والسويد لتولي الأخيرة مسؤولية حماية المصالح الدبلوماسية والقنصلية للمملكة في إيران إلى أن عادت العلاقات بين البلدين بعد (١٨) شهراً في سنة ١٩٩٠^(٣).

ومما تجدر الإشارة إليه إنَّ الدول قد لاتلجأ إلى فتح بعثات دبلوماسية عند إقامتها للعلاقات الدبلوماسية لظروف اقتصادية أو سياسية لذلك تلجأ الدول لإدارة علاقاتها عند الحاجة عن طريق دولة ثالثة أو من خلال البعثات القنصلية أو من خلال بعثاتها لدى الأمم المتحدة أو من خلال البعثات الخاصة. فالبعثات القنصلية تبقى عادةً مستمرة في عملها في حالة نشوب (حرب قصيرة) بين البلدين فتدير الأخيرة العلاقات الدبلوماسية على عدَّ أنها بديل عن السفارات^(٤).

(1) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 45.

(2) Department of State, Diplomatic list, may 1988, p.p 1,18-19, 82.

(3) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p.58.

(4) Ibid., p. 65.

المبحث الثاني

اندماج السلكين الدبلوماسي والقنصلي وممارسة أحدهما لوظائف الآخر

إن عمق الترابط ما بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وما رافق نشأتها من ظروف تاريخية جعلهما متقاربين مترابطين متداخلتين متكاملتين؛ لذلك فبعد أن أصبح واضحاً لجميع الدول هذا الأمر، لذا أقدمت على توحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد للخدمة الخارجية^(١). فهناك حالات كثيرة يمارس فيها الدبلوماسي الوظائف القنصلية وكذلك الموظف القنصلي قد يمارس في حالات معينة الوظائف الدبلوماسية وهذا أيضاً ما يجري عليه العمل في العراق بالنسبة لموظفي الخدمة الخارجية حيث إن الموظف الدبلوماسي قد ينقل للعمل في البعثات كدبلوماسي يقوم بمهام دبلوماسية وقد ينقل للعمل في البعثات القنصلية كموظف قنصلي.

وفي إطار الحديث عن اندماج السلكين المذكورين يلزم علينا أن نبين أهم الأسباب التي تدفع إلى التمييز بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية، ألا وهو التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ففي قضية Musman V. Engelike في سنة ١٩٢٨ رفضت المحكمة منح المدعى عليه الحصانة القضائية على الرغم من إثبات صفته (كسكرتير قنصلي) في السفارة الألمانية في لندن من خلال إفادة القائم بالأعمال الألماني في لندن فضلاً عن إفادة صادرة من وزارة الخارجية البريطانية تثبت إدراج اسمه في اللائحة الدبلوماسية، حيث عدت المحكمة أن الحصانة الدبلوماسية تتطلب قيام الموظف (بأعمال دبلوماسية كافية) في الوقت الذي يكون فيه العمل القنصلي هو عمله الرئيسي^(٢).

لكن هذا التوجه لم يستمر مع زيادة عدد الدول التي قامت بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، حيث اعترفت المحاكم الإنكليزية بمنح الصفة الدبلوماسية لموظفي البعثات الدبلوماسية الذين يتولون المهام القنصلية فيها، منها توجهها في قضية Price V. Griffin سنة ١٩٤٨ عندما اعترفت المحكمة بالحصانة القضائية لنائب القنصل الأمريكي في لندن بعدما قدم رسالة من وزير

(١) وقد أشار د. عاصم جابر إلى أن جميع دول العالم قد وحدت سلكيها الدبلوماسي والقنصلي ما عدا فنزويلا لا تزال لم تقم بهذه الخطوة، انظر: د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣١٧.

لكن ومن خلال زيارة الموقع الإلكتروني للسفارتين الفنزويليتين في أبو ظبي وواشنطن تبين أن هنالك قسم قنصلي في هاتين السفارتين وهو يدل إلى حد ما على أخذ فنزويلا بالممارسة الدولية بهذا الخصوص على الرغم من معارضتها لممارسة الدبلوماسيين للمهام القنصلية والعكس في مؤتمري العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية في سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٦٣. انظر المواقع الإلكترونية للسفارتين المذكورتين والتي تم زيارتهما في ٢٠١١/١/١٠: <http://www.embavenezabudhabi.ae> <http://venezuela-us.org>

ومن خلال مراجعة القوانين العراقية المعنية بالخدمة الخارجية فقد لاحظنا أن قانون الخدمة الخارجية رقم (١٢٢) لسنة ١٩٧٦ يمكن وصفه بأنه أول قانون عراقي للخدمة الخارجية دمج بوضوح ما بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي.

(2) LUKE T. LEE, Consular Law and Practice, 1961, Op. cit., p. 22.

الخارجية الأمريكية يثبت فيها كونه أحد أفراد البعثة الدبلوماسية الأمريكية في لندن، وعليه لم تباشر المحكمة النظر في الدعوى إلا بعد رفع الحصانة الدبلوماسية عنه باستحصال موافقة وزارة الخارجية الأمريكية لهذا الغرض^(١).

ومن الأسباب الأخرى التي أدت إلى دمج السلكين الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد للخدمة الخارجية هي ما يأتي:

١- تولي البعثات الدبلوماسية إدارة مصالح تجارية وثقافية وسياحية ... الخ، بعدّها أصبحت متعلقة بالمصلحة العامة وليس بالمصلحة الخاصة فحسب كما كان يعتقد سابقاً مما أدى إلى زوال الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والوظائف القنصلية، وقد أكد هذا التوجه وزير الخارجية الأمريكي «Lancing» في أوائل العقد الثالث من القرن العشرين بقوله: (كان الدبلوماسي يتولى في السابق الوظائف السياسية والقانونية الصرف، بينما تقوم السفارات والبعثات اليوم بتولي المزيد من المسائل التجارية والمالية والاقتصادية)^(٢).

٢- ما أثبتته الممارسة الدولية من أهمية المكاسب العملية والمالية المتحققة من قيام الموظفين الدبلوماسيين بممارسة الوظائف القنصلية في البعثة الدبلوماسية ذاتها، والتي أكدت عليها الكثير من الدول خلال مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

وقد تعزز الاتجاه الحديث بالسماح للقناصل بممارسة العمل الدبلوماسي في أواخر العقد الثالث من القرن العشرين، فاتفاقية هافانا للشؤون القنصلية لسنة ١٩٢٨ نصت المادة (١٢) منها على (بإمكان القنصل في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولته أن يمارس الوظائف الدبلوماسية التي تسمح له بممارستها في مثل هذه الحالات سلطات الدولة المضيفة) وكذلك نصت المادة (١٣) من الاتفاقية ذاتها على: (إن الشخص المعتمد في الدولة المضيفة يمكنه أن يجمع بين التمثيل الدبلوماسي والوظائف القنصلية إذا وافقت الدولة المعتمد لديها على ذلك). وهذا ما أكدته الأستاذ «زوريك Zourik» المقرر الخاص للجنة القانون الدولي للشؤون القنصلية، في كلمته التي ألقاها خلال مناقشة اللجنة لمشروع الاتفاقية القنصلية موضحاً هذا التوجه بقوله (إنه من المقبول عالمياً ممارسة الشخص ذاته للوظائف القنصلية والدبلوماسية، صحيح إن الموظف الدبلوماسي هو الذي يقوم غالباً بممارسة العمل القنصلي، إلا أنه ليس هناك ما يمنع حدوث العكس، خاصة وأن هنالك حالات تقيم فيها دولتان علاقات قنصلية، بينما يتأخر إنشاء العلاقات الدبلوماسية بينهما لأسباب اقتصادية وسياسية)^(٣).

وإن هنالك قانوناً أمريكياً هو الأبرز تقريباً في هذا المجال يسمى (قانون إعادة تنظيم وتطوير الخدمة الخارجية للولايات المتحدة ولأغراض أخرى) لسنة ١٩٢٤ وهو ما يعرف بقانون روجر (Roger's Act)، ويوصف بأنه أول قانون داخلي دمج بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي كسلك واحد للخدمة الخارجية وقد نص القسم الأول منه على (يسن قانون من قبل مجلس الشيوخ ومجلس النواب في الولايات المتحدة الأمريكية في الكونغرس، والذي سيكون بالتالي الخدمة الدبلوماسية

(1) Ibid., p. 21.

(2) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣١٨، نقلاً عن: The Foreign Service of the U.S, USA, 1925, p. 125.

(3) Y.I.L.C., 1961, p. 69.

والقنصلية للولايات المتحدة الأمريكية، ويجب أن تُعرف بالخدمة الخارجية للولايات المتحدة) وكذلك نص القسم الرابع منه على (موظفو الخدمة الخارجية ربما يعينون كأمناء في الدبلوماسية أو كموظفين قنصليين أو كليهما على أن تكون جميع التعيينات تتم من خلال استشارة وموافقة مجلس الشيوخ)^(١).

وقد أشار إلى مسألة ممارسة الدبلوماسي للمهام القنصلية قانون البعثات الدبلوماسية والقنصليات العراقي رقم ١٥ لسنة ١٩٣٦ في المادة (٣) منه التي نصت على (يجوز أن تناط بالمثل الدبلوماسي أعمال قنصل عام إضافة إلى وظيفته الدبلوماسية)^(٢). وأشارت كذلك المادة (٤/١٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ المتعلقة بالقيام بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة حيث نصت على أنه: (في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة المرسله في الدولة المستقبلية كرئيس بعثة في الظروف المذكورة بالفقرة (١) من هذه المادة فإنه يستمر في التمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة المستقبلية على ذلك). وكذلك كان واضحاً من خلال نص المادة (٣) من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤١) لسنة ١٩٤٠ التقارب الكبير بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي حيث نصت المادة المذكورة على الوظائف الدبلوماسية وما يقابلها في الوظائف القنصلية فالسكرتير الأول في الوظائف الدبلوماسية يقابل قنصلاً أول في الوظائف القنصلية، والسكرتير الثاني يقابل قنصلاً ثانياً، والسكرتير الثالث يقابل قنصل ثالث.. الخ.

وقد أشار كذلك تقرير لجنة خدمة التمثيل الخارجي (Plowden Report) المعينة من قبل رئيس الوزراء البريطاني تحت رئاسة اللورد «بلودن Plowden» للفترة من ١٩٦٢-١٩٦٣ والذي أوصى من ضمن مسائل عدة إلى أهمية توحيد سلك الخدمة الدبلوماسية البريطانية، وأشارت اللجنة بعد بحث مطول إلى أن التمثيل القنصلي للمملكة المتحدة في دول الكومنولث يقوم به عادةً (بشكل مؤقت) الموظفون أكثر من القناصل^(٣).

وبناءً على ما جاء أعلاه سنقسم مبحثنا هذا على مطلبين هما:

المطلب الأول: الدبلوماسي القنصل.

المطلب الثاني: القنصل الدبلوماسي.

(١) وبالإمكان الحصول على نسخة من القانون المذكور وغيره من أرشيف الكونغرس الأمريكي من خلال الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.archive.org>.

(٢) نصت المادة (٤) من قانون البعثات الدبلوماسية والقنصليات رقم ١٥ لسنة ١٩٣٦ على (يكون القناصل تابعين للممثل الدبلوماسي في البلاد التي يقيمون فيها ويشغلون بإشراف منه فإن لم يكن في تلك البلاد بعثة دبلوماسية فيكون القناصل تابعين لوزارة الخارجية مباشرة).

(3) Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, Volume. 7, Op. cit., p. 517.

المطلب الأول

الدبلوماسي القنصل

لقد سبق وأن ذكرنا في الفصل الأول من بحثنا هذا بأن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ قد ذكرت أهم الوظائف الدبلوماسية للبعثات الدائمة، لكن لم يمنع ذلك من قيام البعثات الدبلوماسية بممارسة المهام القنصلية ولا سيما ما أكدته المادة (٢/٣) من الاتفاقية المذكورة بنصها على (يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية) وبناءً عليه فإن ممارسة هذه المهام يدخل في ضمن دور البعثات الدبلوماسية برعاية مصالح مواطنيها ومصالح الدولة بصورة عامة.

وعليه، تناولت الدول عند مناقشتها للمادة الثالثة من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ في مؤتمر العلاقات الدبلوماسية مسألة ممارسة البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية، حيث أكد مندوب مالي في المؤتمر الدبلوماسي على أهمية تولي البعثات الدبلوماسية الأعمال القنصلية وبشكل خاص في الدول الصغيرة أو المستقلة حديثاً التي تجبرها ظروفها على دمج سلكيها، وكذلك أكد مندوب رومانيا على (إن المهام القنصلية هي من صلب المهام الدبلوماسية)، فإن تولي البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية هو عرف دولي كرسته معاهدات قنصلية عدة خلال القرن العشرين، منها اتفاقية هافانا للشؤون القنصلية التي أشارت المادة (١٣) منها سالف الذكر إلى إمكانية قيام المبعوث الدبلوماسي بالأعمال القنصلية شرط موافقة الدولة المستقبلة، وكذلك نص المادة (٢٥) من المعاهدة القنصلية الصينية-السوفيتية لسنة ١٩٥٩ على (أن أحكام المعاهدة المتعلقة بحقوق وواجبات القناصل تطبق على أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون الوظائف القنصلية في البعثة، على أن ممارسة هذه الوظائف من قبل هؤلاء الأشخاص لا يؤثر في حصاناتهم وامتيازاتهم)، وكذلك نص المادة (٢) من اتفاقية العلاقات القنصلية المبرمة بين اليابان والصين في ٢٤/٢ تشرين الأول/٢٠٠٨ التي نصت على (أن الوظائف القنصلية تمارس من قبل البعثات القنصلية وتمارس كذلك من قبل البعثات الدبلوماسية طبقاً لنصوص هذه الاتفاقية).

ولكن ممارسة الدبلوماسي للمهام القنصلية قد جاءت في المادة (٧٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بجملة من الإجراءات بشأن ممارسة البعثة الدبلوماسية للمهام القنصلية^(١) وتحت عنوان (مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية)، حيث نصت هذه المادة على ما يأتي:

(١- تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك -في حدود ما تسمح به نصوصها- في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية.

٢- تبلغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية المعيّنين للقسم القنصلي، أو المكلفين بالقيام بالأعمال القنصلية في البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المستقبلة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة.

(١) حتى قبل اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ فالدبلوماسي سواء كان معيّناً كدبلوماسي قنصل أم لا، فإنه يمارس الوظائف القنصلية، فالقانون السعودي الصادر في ١/نيسان/١٩٢٧ نص على (أي وظيفة أو إجراء بموجب القانون أو أي تشريع خاص آخر يمنع الموظف القنصلي من ممارسة أعماله، ومن الممكن قانوناً أن تمارس تلك الوظائف من قبل الموظف الدبلوماسي).

٣- عند القيام بالأعمال القنصلية، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل بما يأتي:

(أ) بالسلطات المحلية في دائرة الاختصاص القنصلية.

(ب) بالسلطات المركزية في الدولة المستقبلية إذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وعرف الدولة المستقبلية، أو تبعاً للاتفاقيات الدولية بهذا الصدد.

٤- مزايا وحصانات أعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين في الفقرة (٢) من هذه المادة يستمر تحديدها وفقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية).

حيث كان هنالك ثلاثة اتجاهات ظهرت من الدول الأطراف في مؤتمر العلاقات الدبلوماسية بشأن الحصول على موافقة الدولة المستقبلية على ممارسة البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية، حيث ذهب الاتجاه الأول، ومن مؤيديه (رومانيا، كولومبيا، تونس، مالي، الاتحاد السوفييتي) إلى تأييد حق البعثات الدبلوماسية «الحكمي» في ممارسة الوظائف القنصلية من دون اشتراط حصولها على موافقة الدولة المستقبلية، حيث أشار ممثل رومانيا في المؤتمر السيد «رومانوف Romanov» إلى عدم موافقة دولته على اشتراط الحصول على الموافقة معتبراً أن ذلك سيدفع الى (التدخل في شؤون السفارات يوماً بعد يوم)، وأشار كذلك إلى أن الدول ظلت لسنين عدة تمارس المهام القنصلية من خلال سفاراتها وهو ما لم يواجه باعتراض من تلك الدول لكن النص على أن تمارس البعثات الدبلوماسية المهام القنصلية مالم تعترض الدولة المستقبلية يعطي إمكانية للدولة التي ترفض هذه الحالة بأن تمارس حقها بالرفض، فذلك يدعم الدول الصغيرة في تقوية علاقاتها القنصلية وفي حال الرفض فإن تلك الدول الصغيرة ستكون في (وضع صعب)، حيث إن الوظائف القنصلية مرتبطة بحماية مواطني الدولة المرسل، أما الرأي الثاني فيذهب إلى وجوب الحصول على موافقة الدولة المستقبلية على ممارسة الدبلوماسية للوظائف القنصلية من خلال منحه إجازة قنصلية أو أية طريقة أخرى تعبر فيها عن رضاها بهذا الصدد ومن مؤيدي هذا الاتجاه (يوغسلافيا السابقة، وإيطاليا) حيث أشار ممثل يوغسلافيا إلى (أن هذا الموضوع لا يدخل ضمن مهمة هذا المؤتمر) على الرغم من تأكيده على أن وجود الأقسام القنصلية في السفارات قد أصبح (حالة عامة) منذ سنة ١٩١٩، وأشار كذلك ممثل إيطاليا السيد «ماملي Mameli» عن رأي بلاده بضرورة إدراج نص يتطلب قيام الدولة المرسل بالاستفسار عن رضا الدولة المستقبلية قبل ممارسة بعثاتها الدبلوماسية للمهام القنصلية، أما الاتجاه الثالث الذي قاده إسبانيا في المؤتمر الدبلوماسي فذهبت إلى توجيهها بأن الموافقة المذكورة قد تكون ضمنية عندما لاتعترض الدولة المستقبلية على قيام البعثة الدبلوماسية بالمهام القنصلية، حيث أشار ممثل إسبانيا إلى أن عدداً كبيراً من الدول لاتعترض على هذه الممارسة، لذلك فقد جاء المقترح الإسباني على إضافة عبارة (إذا لم تعترض الدولة المستقبلية على ذلك) إلى النص وذلك يضمن صلاحية الدولة المستقبلية لاشتراط الحصول على الإجازة القنصلية، وقد أوضح ممثل (مالي) داعماً للرأي الإسباني بأن الدول حديثة النشأة لديها نقص في الطاقم المختص وبالتالي تحتاج تلك الدول بأن تجمع البعثات الدبلوماسية المهام الدبلوماسية والقنصلية معاً، وكذلك الحال بالنسبة لفيتنام التي أيدت المقترح الإسباني أيضاً، وأكد كذلك السيد «بارنز Barnes» رئيس الوفد الليبيرى في المؤتمر المذكور بأن الممارسة المذكورة تمثل قمة العدالة وإن الوظائف القنصلية تكون في

بعض الأوقات من ذات النوع وكذلك أعرب ممثل (بورما) عن تأييده لهذا التوجه وإن النص على هذه الحالة هو (مجرد اعتراف بالواقع وتقنين لما هو قائم بالممارسة)، وهناك توجه ضعيف نوعاً ما يتمثل بما ذهبت إليه فنزويلا بطلبها بإلغاء المادة (٣) من الاتفاقية الدبلوماسية على عد أن القانون الفنزويلي لسنة ١٨٧٦ لا يجيز الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية لذلك ثبتت فنزويلا تحفظها على هذا الطرح^(١)، وقد قدم السيد «فيرناندين» رئيس الوفد البرتغالي مقترحاً تتم من خلاله الإشارة في النص إلى ممارسة (الأفعال القنصلية Consular Acts) بدل (الوظائف القنصلية Consular Functions) والذي قد يسهم (حسب رأيه) بالحصول على مستوى قبول أكثر في هذا المجال. وقد أخذ المؤتمر بحسم المسألة نوعاً ما بنص الفقرة (٢) من المادة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بالنص على (يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية). وقد جاءت المادة (٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ والتي نصت على: (تمارس البعثات القنصلية الوظائف القنصلية، وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقاً لأحكام هذه الاتفاقية) حيث جاءت مكملةً للمادة (٢/٣) من اتفاقية ١٩٦١. وكذلك نص الفقرة (٢) من المادة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ والتي نصت على: (إن الموافقة المعطاة على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين تتضمن، مالم ينص على خلاف ذلك، الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية)، وأوضحت لجنة القانون الدولي أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتضمن حكماً إنشاء علاقات قنصلية إلا إذا تم استثناء هذه العلاقات بناءً على طلب إحدى الدولتين^(٢).

وسنقسم هذا المطلب على فرعين هما:

الفرع الأول: ممارسة البعثة الدبلوماسية الدائمة للوظائف القنصلية.

الفرع الثاني: ممارسة البعثات الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية للوظائف القنصلية.

الفرع الأول

ممارسة البعثة الدبلوماسية الدائمة للوظائف القنصلية

فإن البعثة الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى الدولة تضم عادةً قسماً قنصلياً يديره موظفون دبلوماسيون على أن يحملوا ألقاباً قنصلية، ويسمى من يقوم بهذه المهمة غالباً بالقائم بالأعمال القنصلية (Charge d'affaires Consulaires). وقد جرى العمل في البعثات الدبلوماسية العراقية على تسمية من يقوم بالمهام القنصلية لديها بـ (القنصل) ولكن يجب على البعثة الدبلوماسية، التي تعمل بالممارسة المذكورة، إبلاغ وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة باسم ما يمكن وصفه بالدبلوماسي القنصل ونموذج من توقيعه وختمه لكي يتم اعتماده عند تصديق الوثائق، من دون

(١) لمراجعة هذه الآراء بالإمكان الرجوع إلى: 84-82، 59-58، 9-8، p. cit., Vol. 1, U.N.C.D.R.

(2) U.N.C.C.R., Volume. 2., Op. cit., p. 4.

الحاجة إلى الحصول على الإجازة القنصلية، وقد يكتفي في بعض الحالات بتبليغ وزارة الخارجية بنموذج التوقيع معتبرةً ذلك تبليغاً ضمناً للوزارة المذكورة^(١).

وأشار الأستاذ الدكتور محمد الحاج حمود نائب رئيس اللجنة الاستشارية في وزارة الخارجية العراقية إلى ضرورة إدراك مسألة مهمة تتمثل بأن العنوان القنصلي هو وظيفة أي مهمة توكل إلى الموظف الدبلوماسي ولا تدخل في ضمن سلم الدرجات الوظيفية وهي ملحوظة متميزة لم يُشر إليها الكثير ممن تحدث عن الموضوع وهي بالتأكيد نتيجة لدمج السلكين الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد تغلب عليه الطبيعة الدبلوماسية^(٢).

ويرى الأستاذ زوريك إن إنشاء القسم القنصلي في السفارة هو (شأن داخلي) وإن الإجازة القنصلية تسمح لهم مجرد الاتصال بالسلطات المحلية مباشرة^(٣)، وكذلك فإن المادة (١٢) من الاتفاقية القنصلية لسنة ١٩٦٣ لم تشترط طلب الإجازة القنصلية للموظف الدبلوماسي، ولقد تأكد هذا التوجه بالممارسة فالولايات المتحدة على سبيل المثال لا تلزم البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بطلب الإجازة القنصلية عند ممارسة أحد موظفيها الدبلوماسيين للوظائف القنصلية، فقد جاء ذلك خلال ردّها في ٣/نيسان/١٩٦٣ على رسالة الوكيل العام لولاية أوريغون (Attorney-General of Oregon) والتي استفسر فيها عن حق دبلوماسي تشيكوسلوفاكي للتمثيل بشأن مطالبات مصالح المواطنين في عقارات ولاية أوريغون (Oregon State)، فقد أجابت وزارة الخارجية الأمريكية بأن (تشيكوسلوفاكيا ليس لديها قناصل في الولايات المتحدة وليس هنالك موظف دبلوماسي في السفارة التشيكية معترف بأهليته القنصلية من قبل الولايات المتحدة... وإن ذلك يقع ما لم يكن هنالك غياب للعلاقات القنصلية بين الدولتين، فإن الدبلوماسيين يمارسون «عُرفاً» مختلف الوظائف الطبيعية التي يمارسها الموظف القنصلي، على أن لا تعترض الدولة المستقبلية، طبقاً للممارسة الدولية الحالية، لذلك فإن وزارة الخارجية تعدّ الموظف المعتمد كما يجب في السفارة التشيكية، ربما يمثل في مجال صفته الدبلوماسية، مصالح أبناء بلده متى كانت القوانين النافذة والممارسة في الولاية ذات الصلة أو القضاء الاتحادي يسمح بذلك^(٤)). ويشير د. علي صادق أبو هيف إلى (أنه في الوضع الحالي للعلاقات الدولية يكاد يكون التلازم تاماً بين العلاقات القنصلية والعلاقات الدبلوماسية، بل

(١) وقد تمت معالجة موضوع ممارسة الدبلوماسي للمهام القنصلية في أكثر من موضع من الاتفاقية العراقية التركية لسنة ١٩٨٩، فقد أشارت المادة (١/٤) منها إلى: (في حالة عدم استطاعة رئيس المركز القنصلي، يجوز أن يعيّن ضابط قنصلي ينتسب إلى نفس المركز القنصلي، أو مركز قنصلي آخر للدولة المرسل في الدولة المستقبلية، أو موظف دبلوماسي للدولة المرسل في الدولة المستقبلية للعمل كرئيس للمركز القنصلي بصورة مؤقتة)، وكذلك أشارت الفقرة (٤) من المادة ذاتها إلى استمرار تمتع الموظف الدبلوماسي الممارس للمهام القنصلية بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وكذلك نصت المادة (٣/٩) من الاتفاقية ذاتها على: (يجوز ممارسة الوظائف القنصلية من قبل الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة المرسل لدى الدولة المستقبلية، وفي حالة كهذه فإن الامتيازات والحصانات التي يتمتعون بها طبقاً لمراكزهم الدبلوماسية تبقى سارية)، ومما يلاحظ في هذا المجال أن الإتفاقيات القنصلية لا تأتي عادة بشيء جديد ولكنها تؤكد على ما تراه ضرورياً من أحكام اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٢) مقابلة شخصية للباحث مع سعادة السفير د. محمد الحاج حمود نائب رئيس اللجنة الاستشارية في وزارة الخارجية العراقية بتاريخ ٢١/٩/٢٠١٠.

(3) Y.I.L.C., 1959, Vol. 1, p.p 33-75.

(4) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 55.

تتداخل الأولى في الثانية إلى حد يتلاشى معه أو يكاد الحاجز الفاصل بين المهام الدبلوماسية والمهام القنصلية، فكثير من الدول، إن لم يكن أغلبها، تعهد بشؤونها القنصلية إلى بعثاتها الدبلوماسية، إما بصفة مباشرة بتكليفها بالقيام بهذه الشؤون إلى جانب المهام الدبلوماسية، وإما بصفة غير مباشرة بوضع ممثليها القنصليين تحت إدارة وإشراف ممثليها الدبلوماسيين^(١).

وقد رسخت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ ممارسة البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية فقد جاء ذلك واضحاً بنص المادة (٢/٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١، وكذلك نص المادة (٤/٧٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ سابقة الذكر بشأن احتفاظ الدبلوماسي بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية المقررة له عند ممارسته للوظائف القنصلية^(٢). وقد جرت الاتفاقيات الدولية الثنائية المعنية بالشأن القنصلي على تأكيد هذه الممارسة من خلال نصها على هذه الحالة^(٣).

والسؤال الذي يثار في هذه الحالة، وبموجب اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ فهل يتطلب حصول الدبلوماسي على الإجازة القنصلية لممارسة الوظائف القنصلية؟ فضلاً عن ما ذكرناه بشأن المادة (١٢) من الاتفاقية المذكورة فقد أبدت لجنة القانون الدولي رأيها بأن الدبلوماسي الممارس للمهام الدبلوماسية ملزم بالحصول على الإجازة القنصلية إذا مارس تلك المهام بشكل منفصل عن واجباته الدبلوماسية^(٤). فقد اتفق معظم أعضاء لجنة القانون الدولي على أن الدبلوماسي بطبيعة الحال يمارس الوظائف القنصلية (ما زالت الحدود بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية غير ظاهرة في عمله^(٥)).

بقي أن نتطرق إلى النطاق الجغرافي للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية فإن الدولة المرسله

(١) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ٣٠٣.

(٢) وهناك واقعة ظهرت بها هذه الممارسة بشكل واضح الا وهي قضية «ساموئيل كارب Samuel Karp» وهو نائب قنصل في القسم القنصلي في السفارة الأمريكية في بوليفيا، حيث تحمل المسؤولية عن «وليام روي روبنسون» وهو طيار أمريكي قبض عليه في تموز سنة ١٩٦١ بسبب اتهامه بتفريب مبلغ مالي، حيث هرب روبنسون مما أدى بالقضاء البوليفي بإصدار أمر بالقبض على كارب، وقد أطلق سراحه لاحقاً بعد أن أكدت السفارة الأمريكية هناك والخارجية الأمريكية بأن كارب يحمل صفة دبلوماسية والتي على أساسها يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وقد وافقت الحكومة البوليفية على هذا الطلب ولكنها قامت تلقائياً بسحب الإجازة القنصلية من كارب، راجع حول ذلك:

Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 552

(٣) ونصت الاتفاقية القنصلية اليابانية الصينية لسنة ٢٠٠٨ في مادتها (١٨) على: (إن نصوص هذه الاتفاقية تطبق كذلك... على ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية). وأشارت الفقرة (٢) من المادة ذاتها إلى اشتراط تبليغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون المهام القنصلية إلى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة أو للجهة التي تحددها هذه الوزارة. وسمحت الفقرة (٣) من المادة ذاتها كذلك عند ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية أن تتصل بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية (Consular District) وكذلك الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المستقبلة إذا سمحت بذلك قوانينها وأنظمتها وعاداتها، وأشارت المادة (٤/١١) إلى احتفاظ الدبلوماسي الممارس للمهام القنصلية بحصاناته وامتيازاته المقررة دولياً. وأشارت كذلك المادة (٢/١٢) إلى أنه مالم تنظمه هذه الاتفاقية يبقى خاضعاً لاتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(4) Y.I.L.C., Volume. 1., 1957, op. cit., p.p 4,82,133

(5) Ibid, p.p 78-84.

وقد نصت بعض الاتفاقيات الثنائية على أن يمارس الموظف الدبلوماسي الوظائف القنصلية بدون إلزام بتوافر الإجازة القنصلية أو أي تحويل آخر من الدولة المستقبلة، فالاتفاقية القنصلية المبرمة بين بولندا وجمهورية ألمانيا الديمقراطية (المادة «٥» والمادة «٣٤») وكذلك اتفاقية بولندا مع الاتحاد السوفيتي لسنة ١٩٥٨ (المادة «٥» والمادة «٣١» منها) أشارتا إلى ضرورة إعلام الدولة المستقبلة في هكذا ممارسات.

إذا لم يكن لها بعثة دبلوماسية في الدولة المستقبلية ولا يوجد بعثات قنصلية في هذه الحالة اختصاصها شاملاً لكامل أراضي الدولة المستقبلية، أما إذا كانت هناك بعثات قنصلية في الدولة المستقبلية فتحصر اختصاصات البعثة الدبلوماسية بالمناطق الخارجة عن اختصاص البعثة القنصلية. أما إذا كان للدولة المرسل قنصليات عامة تشمل صلاحياتها كامل أراضي الدولة المستقبلية فلا تمارس البعثات الدبلوماسية المهام القنصلية وإن كانت غالبية الدول تحصر بالبعثات الأخيرة منح تأشيرات الدخول السياسية والخاصة لطبيعتها المتميزة، وقد كانت الولايات المتحدة سابقاً تمنع منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية إلى المباشرين للمهام القنصلية في البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها لمن يمارس تلك المهام خارج العاصمة واشنطن^(١).

أما عن صلاحيات اتصال القسم القنصلي في البعثة الدبلوماسية بالسلطات المحلية أو حصر اتصالها بوزارة الخارجية فقد أشارت إلى هذه الحالة المادة (٧٠) الفقرة (٣) بنصها على (عند القيام بالأعمال القنصلية، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل بما يأتي:

أ- بالسلطات المحلية في دائرة الاختصاص القنصلية.

ب- بالسلطات المركزية في الدولة المستقبلية إذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وعرف الدولة المستقبلية، أو تبعاً للاتفاقيات الدولية في هذا الصدد). وفي هذا المجال يتضح أن هذه المادة أعطت صلاحية الاتصال بالسلطات المحلية من دون فرض شروط معينة، أما الاتصال بالسلطات المركزية فاشتراطت فيه أن تسمح به قوانين الدولة المستقبلية أو الاتفاقيات الدولية في هذا الصدد وفي هذا المجال نشير إلى أن الأقسام القنصلية في البعثات الدبلوماسية العراقية تتصل بالسلطات المركزية من خلال البعثة الدبلوماسية وبإسمها. حيث كان سابقاً رأي الفقه يذهب إلى منع البعثات الدبلوماسية من الاتصال بالسلطات المحلية وحصر اتصالهم بوزارة الخارجية في الدولة المستقبلية فقط، مالم تستحصل إجازة قنصلية لبعض موظفيها^(٢).

ولقد استقر العرف والتعامل الدولي على أن ممارسة الموظف الدبلوماسي للمهام القنصلية لايزيل عنه صفته الدبلوماسية وهذا ما أكدته معاهدات قنصلية ثنائية عدة منها المعاهدة البريطانية الأمريكية لسنة ١٩٥١ والصينية - السوفييتية لسنة ١٩٥٩، وهذا ما أكدته كذلك المادة (٧٠) المذكورة أعلاه في فقرتها الرابعة على (مزايا وحصانات أعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين في الفقرة (٢) من هذه المادة يستمر تحديدها وفقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية). وعليه فإن الموظف الدبلوماسي وإن كان يمارس المهام القنصلية في السفارة فإنه يبقى خاضعاً من حيث النظام القانوني للحصانات والامتيازات إلى اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١. وهذا

(١) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣٢٦-٣٢٩ و U.N.C.C.R., Volume. 1., Op. Cit, p.p 112-116.

وقد كان للأزمة المالية العالمية المعاصرة تأثيرها على العمل القنصلي، حيث أقدمت السويد على غلق خمس قنصليات تابعة لها في مدن (لوس أنجلوس، نيويورك، شنغهاي، قنصلية سويدية في روسيا، الإسكندرية) إلى جانب احتمال إغلاق قنصليتها في الجزائر، حيث أشار البروفسور «يان هنيغسون» مستشار وزير الخارجية السويدي لشؤون الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى أن هذا الإغلاق قد جاء نتيجة لتأثر السويد بالأزمة المالية العالمية مؤكداً على عدم وجود أي أسباب سياسية وراء إغلاق القنصليات، أنظر: خبر منشور في صحيفة الشرق الأوسط في عددها رقم (١١٣٤٧) الصادر في ٢٢/ كانون الأول/ ٢٠٠٩.

(2) Wood and Serres, op. cit., p.p 69-70.

ما أكدته المادة (٤/١٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ والمتعلقة بالقيام بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة حيث نصت على (في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة المرسله في الدولة المستقبلة كرئيس بعثة في الظروف المذكورة بالفقرة (١) من هذه المادة فإنه يستمر في التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة المستقبلة على ذلك).

الفرع الثاني

ممارسة البعثات الدبلوماسية المعتمدة

لدى المنظمات الدولية للوظائف القنصلية

لقد بينا في الفصل السابق الوظائف التي تمارسها البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية، وبيننا ما تحمله هذه البعثات من صفة دبلوماسية وبالتالي فإنها مشمولة منطبقاً بما ذكرته المادة (٧٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ وهناك مثال بارز عن ممارسة المهام القنصلية من قبل البعثات الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية، وهو قيام البعثة الدائمة للاتحاد السوفيتي لدى الأمم المتحدة سنة ١٩٥٠ بمهام قنصلية عندما قام أحد موظفيها بعد الحصول على موافقة الولايات المتحدة بزيارة «غوبتشيف Gubitchev» الموظف السابق لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة بعدما أُلقت عليه السلطات الأمريكية القبض بتهمة التجسس، ونظراً لعدم وجود بعثة قنصلية لبلاده في الولايات المتحدة في تلك المدة، قامت السلطات الأمريكية بإبلاغ البعثة السوفيتية لدى الأمم المتحدة باعتقال الشخص المذكور، وطلبت كذلك الولايات المتحدة سنة ١٩٦٣ من الحكومة السويسرية منح إجازة قنصلية لأحد العاملين في بعثتها الدائمة لدى المكتب الأوروبي للأمم المتحدة في جنيف حيث أنيط بهذه البعثة منح التأشيرات السياسية في الحالات الاضطرارية، وكذلك حصول البعثة الكندية لدى الأمم المتحدة في جنيف على إجازة قنصلية لإثنين من موظفيها لكي يتولون الأعمال القنصلية^(١).

وكما هو الحال في نيويورك حيث إن هناك العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة لا تملك بعثة قنصلية في نيويورك، وهو حال أغلب الدول الأعضاء ومنها العراق؛ لذلك فإن هناك فائدة عملية واضحة من خلال السماح لتلك البعثات بممارسة الوظائف القنصلية.

ويشير د. عاصم جابر إلى أن مهام عدة للبعثات المعتمدة لدى المنظمات الدولية تتلاءم مع المهام القنصلية ومنها تلك المتعلقة بدعم حقوق الإنسان وحمايتها والعمل على تنشيط التبادل الثقافي والعلاقات التجارية والاقتصادية، وهو ما لا نؤيده بشكل كامل حيث إن وظائف البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية كما لاحظنا في إطار شرحنا لوظائف البعثات المذكورة متميزة وتحمل هدفاً متميزاً نوعاً ما ألا وهو تطوير التعاون ما بين الدولة المرسله والمنظمة الدولية إضافة إلى أعضائها لتحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها المنظمة لكن هذا لا يعني إنكارنا لإمكانية قيام البعثات المذكورة بالمهام القنصلية.

(1) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 188.

وهناك من لا يؤيد قيام البعثات الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية بالمهام القنصلية، فيذهب د. علي الشامي إلى عدم إمكانية قيام البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية بمهام قنصلية مستنداً إلى عدد من الحجج^(١).

وفي هذا المجال نود بيان ما يأتي:

١- بما أن الاتفاق وارد على أن البعثات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية إنها بعثات دبلوماسية فلماذا لا تطبق عليها القواعد المطبقة على البعثات الدبلوماسية الدائمة عموماً؟.

٢- إن سكوت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ و ١٩٦٣ عن الإشارة إلى موضوع قيام البعثات الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية بمهام قنصلية لا ينفي إمكانية تطبيق النصوص المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة بشأنها، وحيث نصت المادة (٧٠) المذكورة تحت عنوان «مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية» حيث نصت على: (تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك - في حدود ما تسمح به نصوصها - في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية).

وهناك مثال آخر على ممارسة البعثات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية للمهام القنصلية، ففي سنة ١٩٦٣ قامت الولايات المتحدة بغلق قنصليتها العامة في جنيف لأسباب اقتصادية على الرغم من وجود ما يقارب (٦٠٠٠) أمريكي يعيشون في جنيف إضافة إلى وجود المكتب الأوروبي للأمم المتحدة هناك، مما دفع الكثير من الموظفين الرسميين إلى تقديم طلب الحصول على سمة الدخول للولايات المتحدة من خلال الاتصال بالمقر الرئيسي للأمم المتحدة في نيويورك، وأوكلت الخارجية الأمريكية مهام منح سمة الدخول إلى فرع السفارة الأمريكية في جنيف والتي كانت تضم موظفين اثنين لديهم إجازة قنصلية من الحكومة السويسرية ليمارسا المهام القنصلية^(٢).

(١) وهذه الحجج هي:

١- إن المادة (٣/٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ نصت على (يجوز لرئيس البعثة أو لأي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المرسله لدى أية منظمة دولية)، ونص المادة (٢/١٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ (يمكن - بعد إعلان الدولة المستقبلة - تكليف عضو قنصلي بتمثيل الدولة المرسله لدى أية منظمة دولية حكومية، وفي هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التي يمنحها القانون الدولي التقليدي أو الاتفاقيات الدولية إلى مثل هؤلاء الممثلين.. الخ)، ولكن من دون أن تحدد وتنظم (حسب رأيه) بالتفصيل قواعد التمثيل المتعدد والمشارك بين الدول والمنظمات الدولية.

٢- أما الحجة الأخرى فتعتمد على عدم وجود قواعد تنظم وتوحد علاقات التمثيل بين الدول والمنظمات الدولية، وإن البعثات المذكورة تخضع لاتفاقية تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية لسنة ١٩٧٥ والتي حددت وظائف بعثات الدول المعتمدة لدى المنظمات الدولية. فعلى الرغم من إقراره بأن تلك البعثات هي بعثات دبلوماسية لكن لا تخضع بهذا الموضوع (أي ممارسة المهام القنصلية) إلى اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ والعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣. وعليه يرى أنه لا يمكن تطبيق المادة (٧٠) من الاتفاقية المذكورة على البعثات المعتمدة لدى المنظمات الدولية، راجع في ذلك: د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ص ٣٣١-٣٣٢.

(2) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 47.

المطلب الثاني

القنصل الدبلوماسي

كما تناولنا سابقاً في الفصل التمهيدي من هذا البحث ممارسة القناصل لبعض المهام الدبلوماسية قبل ظهور البعثات الدبلوماسية والدور الكبير الذي مارسوه في تلك المدة. إلا أن الدور الدبلوماسي للقناصل في الغرب ابتداءً من القرن السابع عشر وفي الشرق ابتداءً من القرن العشرين لم ينته بشكل كامل، ففي سنة ١٩٢٨ ردت حكومة الكومنولث في أستراليا في معرض ردها على أسئلة لجنة خبراء القانون الدولي لعصبة الأمم بأنه نظراً لعدم وجود بعثات دبلوماسية لديها فإن القناصل العاميين والقناصل يقومون بالمهام الدبلوماسية^(١).

وكذلك الدور الدبلوماسي الكامل الذي مارسته القنصلية العامة للاتحاد السوفييتي في اتحاد جنوب أفريقيا في النصف الثاني من القرن العشرين بموافقة الدولة المستقبلة حيث لم يكن للاتحاد السوفييتي في بريتوريا بعثة دبلوماسية، وكذلك قيام قناصل كل من تركيا واليونان في قبرص في خمسينات القرن الماضي بمفاوضات دبلوماسية طويلة مع حاكم تلك الجزيرة ووزير الدولة البريطاني بعدما فضلت الدولتان (تركيا واليونان) أن يقوم قناصلهما في قبرص بتلك المهمة على عدّ أنهما أقرب لمجرى الأحداث بدلاً من سفيريهما في لندن^(٢).

وقد سعى زوريك المقرر الخاص للجنة القانون الدولي إلى إقرار مشروع مادتين جاء في الأولى (يمكن للممثل القنصلي لدولة ما، في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده، القيام بالمهام الدبلوماسية التي تسمح له بممارستها الدولة المضيفة). أما المادة الأخرى المقترحة تحت عنوان (Consuls General- Charge d'affairs) القناصل العامون- القائمون بالأعمال والتي نصت على (قد يكلف الممثل القنصلي العامل في بلد ليس للدولة الموفدة فيها بعثة دبلوماسية بمهام دبلوماسية بعد موافقة الدولة المضيفة، ويحمل في هذه الحالة لقب قنصل عام- قائم بالأعمال، ويتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية) موضحاً إن درجة القناصل العاميين- القائمين بالأعمال هي فئة وسطى تقع بين الموظف الدبلوماسي والموظف القنصلي يزود فيها الموظف الدبلوماسي ببراءة وإجازة قنصليتين كقنصل عام وبأوراق اعتماد كقائم بالأعمال ويتمتع عند ممارسته للمهام الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات المقررة لهذا الغرض مع إمكانية إتصاله بوزارة الخارجية في الدولة المستقبلة، معبراً في الوقت ذاته عن عدم تأكده من بقاء وجود هذه الفئة على الرغم من النص عليها في بعض قوانين الدول منها القانون الأرجنتيني لسنة ١٩٥٥^(٣)، لكن صرف النظر عن هذا المقترح على عدّ إن موضعه الصحيح هو في الاتفاقية الدبلوماسية وليس في الاتفاقية القنصلية وذكر بعض الأعضاء أن هذا النوع من الوصف غير موجود في العلاقات الدولية المعاصرة^(٤). وبعد مناقشات عدة دارت حول هذا الموضوع تقدمت فنزويلا بمقترح لإلغاء المادة (١٧) من مشروع اللجنة وهو ما لم يحظ بالتأييد

(1) Y.I.L.C, 1957, Volume. 2, op. cit., p. 93.

(2) Y.I.L.C, 1961, Vol. 1, op. cit., p. 68-70.

(3) Y.I.L.C, 1957, Volume. 2, op. cit., p. 94.

(4) Y.I.L.C, 1957, Volume. 2, op. cit., p. 68, 93-94.

اللازم^(١)، لتصبح هذه المادة بعد صياغتها من لجنة القانون الدولي وإقرارها من قبل مؤتمر العلاقات القنصلية تحت عنوان (أداء الموظفين القنصليين أعمالاً دبلوماسية).

وبالفعل فإن نص المادة (١٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ يمثل التطور الذي حصل في الوظيفة القنصلية^(٢) وهذا ما يتفق أيضاً مع المادة (١٢) من اتفاقية هافانا للشؤون القنصلية لسنة ١٩٢٨ التي نصت على (في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولة القنصل، يمكن للقنصل أن يقوم بالمهام الدبلوماسية بالمقدار الذي تسمح به الدولة المضيفة في تلك الحالة)، ويؤكد د. عاصم جابر على أن الممارسة الدولية المعاصرة أدت إلى قيام (عُرف حديث) كرّسته الفقرة الأولى من المادة (١٧)، وأن زهاب الكثير من الدول الصغيرة إلى تكليف قناصلها العاملين في المدن الموجودة فيها مقرات المنظمات الدولية بتمثيلها لدى هذه المنظمات بمختلف أشكالها لعجزها عن تعيين ممثلين دائمين لها بسبب مصاعب مادية أو نقص في القوى البشرية الكفؤة، أدى إلى تكوين عرف دولي آخر حديث ينظم وضع القناصل العاملين لدى هذه المنظمات تكرر بنص الفقرة (٢) من المادة (١٧) المذكورة أعلاه^(٣).

فإننا يجب أن لا نستغرب من قيام الموظف القنصلي بمهام دبلوماسية لأن مجرد دمج هذين السلكين في سلك واحد يغلب عليه الطابع الدبلوماسي هو بحد ذاته دافع كبير -لما ذكرناه-، فإن هؤلاء الموظفين قبل أن يكونوا قناصل هم موظفون دبلوماسيون في مركز وزارة الخارجية أو قد مارسوا العمل الدبلوماسي قبل عملهم كقناصل، لذلك فإن من الطبيعي أن يميلوا إلى العمل الدبلوماسي بشكل كبير.

ومن ثم فإن القناصل يقومون بممارسة المهام الدبلوماسية في علاقاتهم مع دولهم من خلال رفع التقرير عن الأوضاع السياسية في ساحة عملهم إلى دولهم مع بقاء ممارسة عملهم القنصلي باتجاه الدولة المستقبلية، لكن يجوز ممارسة العمل الدبلوماسي في حالتين ذكرتها المادة (١٧) الأولى في حالة عدم وجود تمثيل دبلوماسي دائم والثانية عند تمثيل القنصل لبلده لدى منظمة دولية. لذلك فإن القنصل يمارس العمل الدبلوماسي في ثلاث حالات الأولى في علاقته مع الدولة المرسله فحسب والثانية في علاقته مع الدولة المرسله والمستقبلية والثالثة مع الدولة المرسله والمنظمة الدولية

(1) U.N. Doc, A/CONF.25/C.1/L.89.

(2) حيث نصت هذه المادة على:

(١- إذا لم يكن للدولة المرسله بعثة دبلوماسية في دولة ما، ولا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فإنه يجوز لعضو قنصلي - بموافقة الدولة المستقبلية ودون أن يؤثر ذلك على طابعه القنصلي - أن يكلف بأعمال دبلوماسية. وقيامه بمثل هذه الأعمال لا يخوله أي حق في المزايا والحصانات الدبلوماسية.

٢- يمكن - بعد إعلان الدولة المستقبلية - تكليف عضو قنصلي بتمثيل الدولة المرسله لدى أية منظمة دولية حكومية - وفي هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التي يمنحها القانون الدولي التقليدي أو الاتفاقات الدولية إلى مثل هؤلاء الممثلين. غير أنه، فيما يختص بأي عمل قنصلي يمارسه ليس له الحق في حصانة قضائية تتجاوز التي يتمتع بها العضو القنصلي بموجب هذه الاتفاقية.

(٣) ولرابعة اقتراحات الدول حول المادة المذكورة، بالإمكان الرجوع إلى وثائق الأمم المتحدة التالية:

U.N Doc, A/conf.25/c.1/L.89.

U.N Doc, A/conf.25/c.1/L.78.

U.N Doc, A/conf.25/c.1/L.125.

المعتمد لديها ونعتقد أن موافقة الدولة المستقبلية تكون ضرورية في الحالتين الثانية والثالثة من دون الأولى، ويقع التزام في الحالة الثالثة على الدولة المضيفة بمنح الممارسين للمهام القنصلية الحصانات والامتيازات الممنوحة لباقي ممثلي الدول لدى المنظمة الدولية عند ممارستهم لمهام التمثيل^(١).

إن رفع التقارير السياسية ليس محصوراً بما جاءت به اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١، لكنه مقبول ضمناً طبقاً للتلازم مابين التقارير السياسية والتقارير عن الحياة الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية في الدولة المستقبلية، وهو ما سمحت به المادة (٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، فمنذ سنة ١٩٨٠ تقوم وزارة الخارجية الأمريكية وبتوجيه من الكونغرس برفع تقارير سنوية بشأن حقوق الإنسان في أي دولة تتلقى مساعدة عسكرية أو اقتصادية من الولايات المتحدة؛ لذلك فالقناصل الأمريكيون يقومون عادةً بتوفير معلومات عن حقوق الإنسان لإدراجها في تلك التقارير^(٢).

وإن ممارسة المهام الدبلوماسية من قبل القناصل يكون أقل حجماً وتأثيراً في توجيهات الدولة المرسله وسياساتها الخارجية إذا كانت هنالك بعثة دبلوماسية لبلد انهم في الدولة المستقبلية فيكون بالتأكيد دوره ثانوياً في هذا المجال، وقد عالج هذه الحالة القانون القنصلي الكازخستاني الذي ذكر (في الدول التي لا يوجد فيها بعثات دبلوماسية لجمهورية كازاخستان، فالقنصل ممكن، برضا الدولة المستقبلية، أن يمارس وظائف دبلوماسية بشكل إضافي)^(٣). وكذلك فإن الاتفاقية القنصلية بين أمريكا وسلطنة عُمان في سنة ١٩٥٨ أبرمت من خلال القنصل العام الأمريكي (وولتر سكينون Walter K. Schwinn) والسلطان سعيد بن تيمور، وإن التاريخ الدبلوماسي الكندي قد شهد اتفاقيات ذات طبيعة سياسية عدة تمت من خلال القناصل الأجانب العاملين لديها، فقد أبرمت اتفاقية بين كندا وألمانيا في سنة ١٩١٠ بشأن النزاع بخصوص التعرف الكمبركية حيث أبرمت من خلال وزير المالية الكندي والقنصل العام الألماني وأبرمت كندا في ذات العام مع إيطاليا اتفاقية من الموضوع ذاته وقبها القنصل العام الإيطالي مع وزير المالية الكندي، على الرغم من اعتراض بعضهم على هذه الممارسة منهم السير «ويلفريد لاوريير Wilfred Laurier» رئيس الوزراء الكندي في سنة ١٩٠٩ الذي أشار إلى (كل ذلك قد تم بدون سلطة، وإنه يتعارض مع القواعد المطبقة بين الأمم) لكنه يشير في الوقت ذاته إلى (إنه مهما يكن من أمر فلا إذا كان المبعوث الدبلوماسي غير موجود فإن دور القناصل يجب أن ينظم)^(٤). ونشير هنا إلى أنه بغض النظر عن موضوع الاتفاقية لكن تبقى الطبيعة الخاصة بالاتفاق الدولي الذي يعد التفاوض بشأنه والتوقيع عليه من المهام الرئيسية للممثلين الدبلوماسيين وإن ممارسته من قبل القناصل يعد مسألة مهمة بالنسبة لتنامي دورهم في هذا المجال^(٥).

(١) وهذا ما أشارت إليه المادة (١٧/٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(2) US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for years 2002,2003.

(٣) المادة (٧) من القانون القنصلي الكازخستاني.

(4) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p.p 544-545.

(٥) ومن الجدير بالذكر فإنه حتى قبل اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ هنالك بعض الاتفاقيات القنصلية أبرمت بين الدول الاشتراكية خولت القناصل (تنمية العلاقات السياسية بين كلا الدولتين بأي وسيلة ممكنة) منها مجاءت به المادة (١٢) الاتفاقية القنصلية بين تشيكوسلوفاكيا ورومانيا في سنة ١٩٦٠.

لكن لجنة القانون الدولي كانت مترددة بشأن ممارسة القناصل لهذا الدور^(١). وقد كانت الدول الأفريقية والاشتراكية الأقل تعنتاً في التركيز على (التمييز التقليدي) مابين الوظائف الدبلوماسية والوظائف القنصلية، فقد أكد العضو التونسي في لجنة القانون الدولي أن تطوير علاقات الصداقة هو من الوظائف الدبلوماسية لكن ذلك ليس بعقبة لقيام القناصل كذلك بتطوير تلك العلاقات^(٢)، وقد دعمت تشيكوسلوفاكيا التعديل المشترك الذي تقدمت به هنكاريارومانيا لتطوير علاقات الصداقة من خلال القناصل^(٣). وقد بُني المقترح على أساس ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٢/١) منه ونص المادة (١/٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ والنصوص المشابهة الأخرى في العديد من الاتفاقيات القنصلية، لكن ذلك يعني بالمقابل أن تقوم الأقسام القنصلية في السفارات بهذه المهمة لأن ذلك سيكون من المنطقي حسب هذا التوجه^(٤). وفي النهاية فإن هذا التعديل قد خول القناصل القيام بتطوير علاقات الصداقة وهذا ما أشارت إليه بالفعل المادة (٥/ب) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

وأشار الأستاذ الدكتور محمد الحاج حمود إلى أنه في الواقع العملي هنالك تدخل وتكامل في الوقت ذاته بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية (فالعمل القنصلي يعتبر جزءاً من العمل الدبلوماسي ككل) وإنه يتركز على رعاية مصالح الجالية في الخارج أما العمل الدبلوماسي فيقوم على إدارة علاقات الدولة وهو أكثر ارتباطاً بالقانون الدولي العام أما العمل القنصلي فيرعى مصالح الأفراد ومجاله يتركز في القانون الدولي الخاص^(٥).

ولزيد من التوضيح سوف نقسم مطلبنا هذا إلى فرعين نبحت في الأول ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية، ونتعرض في الثاني إلى ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية.

الفرع الأول

ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية

لقد اختلفت الأسباب التي تدفع الدول إلى إقامة علاقات قنصلية من دون إقامة علاقات دبلوماسية منها ما قد يكون ضعف دور الدولة المرسلّة أو المستقبلّة سياسياً أو إنها قد تكون حديثة العهد بالاستقلال فتباشر علاقاتها بالدول الكبرى في بادئ الأمر والدول المجاورة أو التي تربطها بها علاقات تجارية أو لديها فيها جالية كبيرة، كما هو الحال في لبنان عندما حصل على استقلاله فقد أخذت الحكومة بعد سنوات تستبدل بعض قنصلياتها بسفارات^(٦). إضافة إلى إشكاليات الاعتراف الدولي وتجنب إقامة علاقات دبلوماسية لكي لا تفسر بأنها اعتراف بتلك الدولة أو الحكومة.

(1) Y.I.L.C., 1957, Volume. 1, Op. cit., p. 175.

(2) UN Doc, A/CONF.25/c.1/sr.10 in 12/march/1963, p. 2.

(3) UN Doc, A/CONF.25/c.1/1.33

(4) Statement By Czechoslovakia, UN Doc., (A/CONF.25/c.1/sr.10), 12/March/1963, p. 5.

(٥) د. محمد الحاج حمود، المصدر السابق.

(٦) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣٣٧.

ولقد وضعت المادة (١٧) سابقة الذكر شروطاً لممارسة القنصل للأعمال الدبلوماسية يمكن تحديدها وعلى النحو الآتي:

- ١- عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة المرسله لدى الدولة المستقبلة.
 - ٢- أن لا تكون الدولة المرسله ممثلة عن طريق دولة ثالثة في الدولة المستقبلة.
 - ٣- موافقة الدولة المستقبلة.
 - ٤- عدم تأثير ذلك على (الوضع القنصلي) للقنصل الذي يمارس المهام الدبلوماسية، والمراد بها هنا عدم تمتعه بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية عند قيامه بتلك المهمة، وهو بذلك يختلف عن الدبلوماسي القنصل الذي يبقى يتمتع بوضعه الدبلوماسي على الرغم من ممارسته للوظائف القنصلية.
- وقد ثار نقاش بين المختصين بشأن ترأس موظف قنصلي للبعثة الدبلوماسية في حالة عدم وجود موظف دبلوماسي يقوم بهذه المهمة، حيث يرى د. علي حسين الشامي بأنه لا توجد هناك ضرورة لما وصفه (بالإستنتاج الشكلي) بشأن ما ذكر أعلاه^(١).
- وفي هذا المجال نود أن نبين أنه من خلال مقارنة المادة (٤/١٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ المتعلقة بقيام عضو دبلوماسي برئاسة البعثة القنصلية، مع المادة (١٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ والمتعلقة بتعيين قائم بالأعمال موقت حيث نصت الفقرة (١) من هذه المادة على (تسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال موقت، إذا شغل منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه. ويقوم رئيس البعثة، أو وزارة خارجية الدولة المرسله إن تعذر عليه ذلك، بإعلان وزارة خارجية الدولة المستقبلة أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال الموقت). حيث لم تشترط هذه المادة بالقائم بالأعمال الموقت أن يكون من موظفي البعثة الدبلوماسية أو غيرها. وعليه نستنتج أن الفرضية المطروحة^(٢) هي فرضية ممكنة التحقق ولا نرى وجود مانع قانوني من تحقيقها في ظل توحيد أغلب الدول لسلوكها الدبلوماسي والقنصلي ولكن بشرط أن تكون موافقة الدولة المستقبلة صريحة وواضحة حتى لا تحتج مستقبلاً بعدم نفاذ أعمال رئيس البعثة المتعلقة بهذه المهمة، وكذلك إن عمله سيكون بشكل مباشر مع وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة وإن عدم الرد على التعيين المذكور الذي عدّه د. عاصم جابر أنه موافقة ضمنية فهو ما لا نعتقد أنه ممكن في هذه الحالة

(١) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٣٣١.

(٢) ومن أنصارها د. عاصم جابر والذي يذهب إلى إمكانية إسناد رئاسة البعثة الدبلوماسية للموظف القنصلي في حال غياب رئيس البعثة لأي سبب كان، فقد تفضل الدولة المرسله إسناد تلك المهمة إلى أحد قناصلها العامين في الدولة المستقبلة بدل من إسنادها إلى أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين حسب ماتنص عليه الفقرة (٢) من المادة (١٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ التي تنص على (ويجوز للدولة المرسله عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المستقبلة، أن تعين برضا هذه الدولة، أحد الموظفين الإداريين والفنيين لتولي الشؤون الإدارية الجارية للبعثة). وفي هذه الحالة يجب توجيه رسالة من وزير خارجية الدولة المرسله إلى وزير خارجية الدولة المستقبلة (يعلمه) فيها بتكليف الموظف القنصلي بترأس البعثة الدبلوماسية أو قيام رئيس البعثة بتوجيه مذكرة إلى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة ليعلمها بهذا الأمر، وعليه لا بد أن يقرن ذلك بموافقة الدولة المستقبلة والتي قد يكون جوابها بمذكرة رسمية ترحب فيها بهذا التكليف أو تكون ضمنية (إن لم تقم بالرد)، مع أهمية أن يتمتع الموظف القنصلي عند قيامه بهذه المهمة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، لمزيد من التفصيل بشأن هذه الفكرة يمكن مراجعة: د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٣٣٨.

فإن عدم الرد عادةً في العمل الدبلوماسي يفسر علي أنه عدم موافقة كما في حالة عدم رد الدولة المستقبلية على تعيين السفير المرشح فيعد ذلك رفضاً لممارسة هذه المهمة، إضافة إلى أن تولي أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين مهمة (إدارة الشؤون الإدارية للبعثة) فحسب ولا يفترض به ممارسة مهام دبلوماسية وهذا واضح من مفهوم نص المادة (٢/١٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

وهناك أمثلة كثيرة على ممارسة القناصل للمهام الدبلوماسية فقد قام (٢٢) قنصل لدول أوروبية أعضاء في الاتحاد الأوروبي لدى الكيان الصهيوني برئاسة القنصل الفرنسي (ألن ريمي) بزيارة إلى مدينة الخليل الفلسطينية في كانون الأول/٢٠٠٨ بهدف (التضامن مع سكان مدينة الخليل الفلسطينية ودراسة الأوضاع السياسية والاقتصادية في المدينة المذكورة) حيث قدم خلال الزيارة السيد خليل العسيلي رئيس بلدية مدينة الخليل في حينها استعراضاً للأضرار الكبيرة التي تلحق بالمواطنين الفلسطينيين نتيجة لسياسة الاحتلال الصهيوني^(١)، فهذا بلا شك هو دور سياسي، ويشير د. محمد الحاج حمود بأنه في العراق قبل سنة ٢٠٠٣ كان للبعثات الدبلوماسية العراقية دور أكبر من البعثات القنصلية أما الآن فالقنصل (يقوم بدور فني وله مهام سياسية أيضاً، فالقنصل من الممكن أن يطغى في عمله على السفير إذا كان متميزاً)^(٢).

وفي إطار السعي إلى إيجاد المزيد من التأثير في الساحة الدولية، بدأت الولايات المتحدة في القرن الحادي والعشرين بإنشاء ما يُسمى بالمصطلح الأمريكي (البعثات الأمريكية المقيمة American Presence Posts) وهي مكاتب صغيرة في مواقع لا توجد فيها خدمات قنصلية لكي تصبح بعثات قنصلية بوظائف محددة وهي بعثة أغراض خاصة مع طاقم ومسؤوليات محدودة تنشأ كقنصليات بموجب اتفاقية فيينا، فالسفارة الأمريكية في فرنسا أنشأت بعثات (Presence posts) في مدن ليلي وبوردوكس وليون وريينيس وطولوس، وفي الحقبة ذاتها لجأت الولايات المتحدة إلى إنشاء ما يسمى بالإصطلاح الأمريكي أيضاً (بعثات الإقامة المفترضة Virtual Presence Posts) وهي مواقع على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) تشمل أقاليم ليس هنالك فيها ما يسمى (بالوجود المادي Physical Presence) وتكون بعيدة كما هو الحال في أقاليم روسيا البعيدة، ففي سنة ٢٠٠٧ أنشأت مواقع على سبيل المثال (للجزيرة الجنوبية South Island) لنيوزيلاندا وكذلك لقطاع غزة في فلسطين^(٣). وقد افتتحت مؤخراً الولايات المتحدة الأمريكية سفارة افتراضية لها في إيران عن طريق شبكة الإنترنت (حتى يتمكن المواطنون الإيرانيون من طرح تساؤلاتهم والتواصل المباشر مع الإدارة الأمريكية) حسب ما ذكرته السيدة هيلاري كلينتون وزيرة الخارجية الأمريكية^(٤).

(١) خبر منشور على موقع صحيفة القدس على شبكة الأنترنت الذي تم زيارته في ٣٠/١٠/٢٠١٠: <http://www.alquds.ps>.

(٢) د. محمد الحاج حمود، المصدر السابق.

(3) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 47

(٤) خبر منشور على موقع قناة العربية الإخبارية على شبكة الأنترنت بتاريخ ٢٧/١٠/٢٠١١ المذكور أدناه:

<http://www.alarabiya.net>

الفرع الثاني

ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية

إن هذه الممارسة قد أقرتها المادة (١٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ في الفقرة (٢) منها، وأعطت شرطاً أساسياً لذلك هو تبليغ الدولة المضيفة للمنظمة. فإن الدول ولاسيما الصغيرة منها لجأت عند تأسيس الأمم المتحدة إلى تعيين قناصلها كممثلين لها لدى الأمم المتحدة أو كطاقم لوفودها في الأمم المتحدة أو في إحدى وكالاتها المتخصصة، وعلى أثره وجهت الولايات المتحدة في ١٦/كانون الثاني/١٩٥٨ مذكرة إلى رؤساء البعثات الأجنبية لديها لتنبيههم فيها إلى تزايد عدد القناصل الذين يمثلون بلادهم لدى الأمم المتحدة أو يعملون كأعضاء دائمين في وفودها، وأشارت المذكرة إلى وجود اختلاف بين طبيعة المهام القنصلية وطبيعة المهام التمثيلية لدى المنظمة الدولية، ومدى الاختلاف في الحصانات والامتيازات الممنوحة في كلا الحالتين، خاصة وإن القسم (١٥) من اتفاقية المقر المبرمة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة سنة ١٩٤٧. تمنع إنهاء الصفة الدبلوماسية لأفراد البعثات لدى الأمم المتحدة بإعلانها أشخاصاً غير مرغوب فيهم من قبل الولايات المتحدة، وطالبت المذكرة الدول المرسلة بأن تلغي هذه (الإزدواجية الوظيفية) وتحدد صفة موفدها بحيث يعملون كقناصل أو كممثلين لها لدى المنظمة الدولية مع مراعاة وضع بعض الدول التي تفرض عليها قلة أفراد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي تكليف ممثليها أمام المنظمة الدولية بتولي مهام قنصلية خاصة إن لم يكن لها بعثات قنصلية في أي مكان آخر من الولايات المتحدة، مستثنية كذلك (التكليف الموقت) للقناصل العاملين في الولايات المتحدة، ومن وقت لآخر بأداء (أعمال معينة) في بعثات دولهم المعتمدة لدى المنظمة الدولية^(١). حيث أوضح وزير الخارجية الأمريكي مضمون المذكرة أعلاه خلال لقائه برؤساء البعثات الأجنبية في بلاده مشيراً إلى (إن عمل القناصل محدد من قبل القانون الدولي والممارسة والمعاهدات ذات الصلة وهو م ايتعارض بشكل جوهري مع وظائف ووضع مبادئ التمثيل في الأمم المتحدة وأعضاء طواقمها المتمتعين بالحصانات والامتيازات بموجب اتفاقية المقر بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة لسنة ١٩٤٧... فإن حكومة الولايات المتحدة يجب أن ترفض الاعتراف بالأهلية القنصلية أو بأي أهلية أخرى غير الدبلوماسية لأي شخص يتمتع بالحصانة الدبلوماسية طبقاً للقسم (١٥) من اتفاقية المقر المذكورة أعلاه؛ لذلك فإن وزارة الخارجية تود أن تشير إلى أنها، وبأقرب فرصة ممكنة، سواء كانت الحكومات المعنية تفضل إلغاء الإجازة القنصلية الفردية أو أي اعتراف قنصلي آخر، أو تفضل إنهاء هذه المهمة من خلال إعلام الأمانة العامة، اعتماد الموظف المعني في الأمم المتحدة، لكن في الوقت ذاته تبقى الولايات المتحدة تعترف بالأهلية المشتركة لأعضاء البعثات الدبلوماسية في واشنطن الذين يمارسون الوظائف القنصلية وكذلك ستقبل حكومة الولايات المتحدة، الموظفين القنصليين والموظفين الآخرين الذين يمارسون من وقت لآخر، بأن وظائفهم

(1) Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, Volume. 7, Op. cit., p.p 553-555.

وواجباتهم تتعلق بالاتصال مع حكوماتهم الممثلة في الأمم المتحدة، لكن هؤلاء لا يستطيعون نتيجةً لذلك أن يحملوا أو يطالبوا بالحصانة الدبلوماسية^(١).

وقد أدى هذا التعميم مباشرةً إلى تخفيض عدد القناصل في الوفود العاملة في الأمم المتحدة، ففي عام ١٩٥٧ كان لـ (٢٢) دولة عضو في الأمم المتحدة ما مجموعه (٢٥) قنصلاً في وفودها العاملة في الجمعية العامة في الأمم المتحدة، لكن بعد دخول اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ حيز النفاذ في سنة ١٩٦٩، فإن الولايات المتحدة أصبحت ملزمة بالسماح للقناصل بتمثيل دولهم في الأمم المتحدة لكن ذلك لم يمنع الولايات المتحدة من التأكيد على مذكرتها السابقة من خلال مذكرة متماثلة (Identical Note) في سنة ١٩٨٢ وسنة ١٩٨٤، على (أن ممارسة المهام الرسمية في الأمم المتحدة من خلال الموظفين القنصليين غير مقبولة طبقاً لمبادئ التمثيل لدى الأمم المتحدة، وهذا يقوم بشكل أساسي على الاختلاف بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات القنصلية) لكن على الرغم من ذلك فإن الدول الأعضاء لم تحتج بالمادة (٢/١٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ للاعتراض على المذكرات الأخيرة للجانب الأمريكي^(٢)، فاستمرت تلك الدول في تعيين القناصل في وفودها في الجمعية العامة للأمم المتحدة ولكن ليس بأعداد كبيرة، على الرغم من النمو الذي طرأ على العضوية في الأمم المتحدة، ففي سنة ٢٠٠٥ كان هنالك (٤٢) موظفاً قنصلياً عينوا من قبل (٣٠) دولة للعمل في ضمن وفودها في الجمعية العامة^(٣). وهذه كما يراها الأستاذ ليوك لي بأنها «عدالة نظرية»، فضلاً عن أن أهداف الأمم المتحدة والتي تضم حماية حقوق الإنسان والتبادل الثقافي والاقتصادي والاجتماعي والتعاون بين الدول هي قريبة من العمل القنصلي^(٤). وفي هذا الصدد بالإمكان أن نقدم عدداً من الملاحظات التي تؤيد ممارسة البعثات القنصلية لمهام التمثيل لدى المنظمات الدولية منها ما يأتي:

١- إن نص البند (م) من المادة (٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ نص على (ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة المرسله إلى البعثة القنصلية، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها أو لاتعترض عليها هذه الدولة، أو تكون واردة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولتين المرسله والمستقبله). وعليه فإن هذا النص قد جاء كما نرى لتغطية كل مايمكن إضافته من وظائف لم يتم ذكرها في المادة (٥) المشار إليها أعلاه.

٢- إن المادة (٧٥) من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي لسنة ١٩٧٥ التي نصت على (في حال وصول أعضاء البعثة الدبلوماسية الدائمة أو القنصلية في الدولة المضيفة إلى بعثة أو وفد أو وفد مراقب، فإنهم يحتفظون بما لهم من إمتيازات وحصانات بوصفهم أعضاء في بعثتهم الدبلوماسية الدائمة أو في القنصلية، وذلك بالإضافة إلى

(1) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p.p 553-554.

(2) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p.p 555-558.

(3) Provisional List of Delegations to the Sixteenth Session of the General Assembly, UN Doc, st/sg/ser.c/l.614, 2005.

(4) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 557.

احتفاظهم بالامتيازات والحصانات الممنوحة لهم بموجب هذه الاتفاقية). قد أعطت ولو بحيز معين إشارة ذات أهمية بشأن شمول البعثة الدبلوماسية الدائمة لدى المنظمة الدولية على أعضاء بعثة دبلوماسية دائمة أو بعثة قنصلية.

أما في ما يخص حصانات وامتيازات الموظف القنصلي الممارس لمهمة تمثيل بلاده لدى المنظمة الدولية فقد أعطت المادة (١٧) الفقرة (٢) الحق للموظف القنصلي في الحالة المذكورة أن يتمتع بالحصانات والامتيازات اللازمة لهذه المهمة كما يقرها القانون الدولي الاتفاقي والعرفي ويتمتع كذلك بالحصانات والامتيازات القنصلية المقررة في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بالنسبة للأعمال القنصلية التي يمارسها، على الرغم مما قد يظهر من صعوبة في التمييز بين أعمال التمثيل لدى المنظمة الدولية والأعمال القنصلية، لكن هنالك مسألة جداً مهمة تتعلق بالقناصل أو الدبلوماسيين العاملين في الأقسام القنصلية في السفارات والمعتمدين لدى الدولة المستقبلة؛ فلتلك الدولة أن ترفض السماح لهم بممارسة أعمالهم وتعلنهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم، لكن العاملين في البعثات الدائمة المعتمدة لدى الأمم المتحدة لا يخضعون لهذه السلطة من قبل الولايات المتحدة وللسلام فقط أن تعلن شخصاً ممن ذكروا شخصاً غير مرغوب فيه على الرغم من أن الممارسة العملية لم تشهد استعمالاً لهذا الحق من قبل الأمم المتحدة؛ لذلك فإن عدم إعطاء هذه السلطة للدولة المضيفة تبدو وكأنها قيود غير مقبولة من قبل الولايات المتحدة على صلاحياتها، ويرى الأستاذ ليوك لي أن البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة من الممكن أن تمارس العمل القنصلي لكن بدلاً من إبلاغ الدولة المستقبلة فقط كما في حالة البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الدول، بل يتم في هذه الحالة إبلاغ الدولة المضيفة والأمم المتحدة^(١).

وبقي أن نشير إلى أن الأمم المتحدة من خلال المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR) تمارس كما يصفها الأستاذ (ليوك لي) مهمة (القنصل الكبير) للاجئين في العالم^(٢)، بناءً على قانون مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) المعتمد بقرار الجمعية العامة رقم (٤٢٨) في ١٤/ شباط/ ١٩٥٠. حيث نصت الفقرة (١) من الفصل الأول من هذا القانون على (إن المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين يجب أن يتولى، بموجب سلطة الجمعية العامة، مهمة تقديم الحماية الدولية تحت رعاية الأمم المتحدة للاجئين ممن يدخل ضمن مجال هذا القانون ويبحث عن حلول دائمة لمشكلة اللاجئين بمساعدة الحكومات...)، وكما هو الحال في الوقت الحاضر ماتقوم به البعثات الدبلوماسية والقنصلية العراقية من تعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة (UNHCR) وخاصة في الدول التي يتواجد فيها العراقيون بكثافة كالأردن وسوريا وإيران وبعض الدول الأوروبية لتحقيق مستوى عالٍ من التعاون لتوفير الرعاية اللازمة للجالية العراقية في الخارج.

(1) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., Op. cit., p.p 555,558.

(2) Luke T. Lee and John Quigley ; Consular Law and practice , Third Edition, op.cit, p.559.

المبحث الثالث

تأثير إقامة العلاقات الدبلوماسية أو العلاقات القنصلية في الاعتراف الدولي

لقد ثار الكثير من النقاش في صدد إقامة العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية ومدى اعتبارها دليلاً على وجود الاعتراف الدولي بين أطراف هذين النوعين من العلاقات، ولإلزام بجوانب هذا الموضوع سنقسم هذا المبحث على أربعة مطالب وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول : مفهوم الاعتراف الدولي وأشكاله.

المطلب الثاني: مدى اعتبار إقامة العلاقات الدبلوماسية أو العلاقات القنصلية دليلاً على وجود الاعتراف الدولي.

المطلب الثالث: الحصانات والامتيازات القنصلية.

المطلب الرابع: أوجه التباين بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية.

المطلب الأول

مفهوم الاعتراف الدولي وأشكاله

إن الدولة تقوم عند توافر عناصرها الأساسية الثلاث وهي (الإقليم، الشعب، السلطة السياسية)، ولكن هنالك من يضيف عنصر آخر لنشوء الدولة ألا وهو الاعتراف بها من غيرها من الدول، وقد اختلف الفقهاء بشأن الطبيعة القانونية للاعتراف، فإنه حدث مهم في حياة الدول، فهي لا تستطيع أن تتمتع بحقوقها الكاملة إلا إذا وجد الاعتراف. ويراد بالاعتراف بالدولة (التسليم من جانب الدول القائمة بوجود هذه الدولة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية، والاعتراف إجراء مستقل عن نشأة الدولة، فالدولة تنشأ بإجتماع العناصر اللازمة لتكوينها، وإذا ما نشأت ثبتت لها السيادة على أراضيها وعلى رعاياها، لكنها لا تتمكن من ممارسة هذه السيادة في الخارج ومباشرة حقوقها في مواجهة الدول الأخرى إلا إذا اعترفت هذه الدول بوجودها)^(١).

فمن الفقهاء من عدّ إن الاعتراف يحمل طبيعة منشأة على عدّ أن توافر العناصر الثلاثة المذكورة أعلاه لا يكفي لاكتساب الشخصية القانونية الدولية (فالدول توجد مادياً عندما يتوفر لديها إقليم لم يكتسب عن طريق الاغتصاب، وشعب مستقر على هذا الإقليم، وسلطة مسيطرة على الإقليم والشعب

(١) عصام العطية، المصدر السابق، ص ٤٥٢.

ومستقلة في أمورها الداخلية والخارجية، ولكن هذه الدولة لاتصبح شخصاً دولياً ... إلا إذا أراد ذلك أعضاء المجتمع الدولي)، وعليه فإن الدولة الجديدة لا تكتسب الشخصية الدولية إلا بموافقة الدول التي اعترفت بها وتعاملت معها، وترجع أصول هذه النظرية إلى الفيلسوف الألماني «هيجل Hegel» (١٧٧٠-١٨٣١) والذي يرى أن إرادة الدول لا يعلوها شيء فضلاً عن أفكاره الأخرى بالتشدد بشأن سيادة الدول^(١).

أما النظرية الأخرى وهي ما يسمى بالنظرية الإقرارية أو المقررة فيذهب أنصار هذه النظرية إلى أن الدولة تستكمل عناصرها كشخصية قانونية دولية مخاطبة بقواعد القانون الدولي العام وترتب لها حقوقاً وتفرض عليها التزامات، وإن كان توافر العناصر الثلاثة المذكورة من دون الاعتراف لا يكفي لمشاركة الدولة في المحافل الدولية، لكن هذا لا يعني أن النظرية الإقرارية تلغي دور الاعتراف وأهميته بل هي ترى فيه أنه يزيل كل شك في حقيقة قيام الدولة الجديدة^(٢). وتعد هذه النظرية هي الأقرب إلى المنطق القانوني ومقتضيات العدالة لذا جرى اعتمادها في ميثاق «بوغوتا Bogota» الذي وقعته الدول الأمريكية سنة ١٩٤٨ الذي نصت المادة (٩) منه على (وجود الدولة السياسي مستقل عن اعتراف الدول بها)، وكذلك القرار الصادر عن معهد القانون الدولي في دورة انعقاده في بلجيكا سنة ١٩٣٦ وكذلك أخذ القضاء الداخلي بهذه النظرية منها ما جاء في القرار الذي أصدرته المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٠٨ أن (سيادة الدولة الجديدة تعتبر سابقة على الاعتراف ومستقلة عنه)، ويصدر الاعتراف بأشكال مختلفة فقد يكون (جزئياً مؤقتاً) ويسمى حينها (بالاعتراف الواقعي)، وقد يكون نهائياً وكاملاً ويسمى حينها (بالاعتراف القانوني) ويصدر كذلك بصيغة صريحة أو ضمنية وقد يصدر كذلك بصيغة جماعية أو فردية^(٣).

ويذهب الشرّاح إلى التفرقة بين نوعين من الاعتراف هما الاعتراف القانوني وهو الاعتراف الصريح والمباشر ويتم عن طريق الدخول في علاقات مع الدولة الجديدة من دون التطرق بشكل رسمي وصريح لموضوع وجودها القانوني والنوع الأخر هو الاعتراف الواقعي والذي يكون ذا طبيعة جزئية وموقته كما ذكرنا، حيث يرى د. علي صادق أبو هيف أن سبب وجود هذه التفرقة هو حيطة الدبلوماسيين حتى لا يؤخذ عليهم التسرع في الاعتراف نهائياً بدولة ناشئة إذا كانت ظروف نشأتها تقتضي التريث في الاعتراف بها مع الحفاظ على عدم أخذ موقف مضاد^(٤). ويشير د. محمد المجذوب إلى أن النظرية الإقرارية هي الأقرب إلى الواقع العملي وإنها تحظى بتأييد غالبية الفقه ولكن على الرغم من ذلك فإن هذا التوجه لا يعني أن الدولة التي تعترف بالدولة الجديدة ملزمة بالدخول معها في علاقات من أي نوع^(٥).

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٢٣١-٢٣٤.

(٢) المصدر ذاته ص ص ٢٣٤-٢٣٥.

(٣) د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ص ٤٥٦-٤٥٨.

(٤) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ١٥٠.

(٥) د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، المصدر السابق، ص ٢٣٦.

المطلب الثاني

مدى اعتبار إقامة العلاقات الدبلوماسية

أو العلاقات القنصلية دليلاً على وجود الاعتراف الدولي

إن ممارسة تبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم يقتضي الاعتراف القانوني والصريح بالدولة الجديدة من قبل الدول الأخرى هذا بالإضافة إلى توافر عنصر الرضا المتبادل^(١)، وهذا ما أكدت عليه المادة (٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ بنصها على (تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل). فإن إقامة العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية يمثل بصورة عامة كما أشار البروفسور «يان هينينغسون» مستشار وزير الخارجية السويدي لشؤون الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى (أن دور السفارات والقنصليات لا يقتصر على التسويق للدولة فحسب، وإنما يعد رمزاً للاعتراف بالآخر واحترامه)^(٢).

ويشار إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية قد يستخدم في حالة تغير الحكومة وإحلال حكومة أخرى جديدة محلها بطريق غير مشروع كما في حالة الانقلابات العسكرية وماشابه ذلك من ظروف تؤدي إلى إسقاط الحكومة وإحلال حكومة أخرى فعلية محلها. ففي حالة قيام نزاع مسلح وانتصار الطرف الذي قام بها كالثوار أو المتمردين وقيام حكومتهم كبديل عن الحكومة القديمة، فالعرف الدولي يأخذ بمعيار ممارسة السلطة الفعلية للاعتراف بالحكومة الجديدة^(٣).

وعليه، فإن الاعتراف بالحكومة، كالاقرار بالدولة، يشمل نوعين من الاعتراف واقعي واعتراف قانوني، فالاعتراف الواقعي بالحكومة الجديدة هو اعتراف بالأمر الواقع وذلك من خلال إقامة علاقات قنصلية وتجارية، وهذا الاعتراف يتحول إلى اعتراف قانوني لاحقاً بإقامة علاقات دبلوماسية أو قد يصار إلى الاعتراف القانوني مباشرة عند إقامة أو إعادة استمرار العلاقات الدبلوماسية بشكل طبيعي^(٤). وعليه تختلف نتائج الاعتراف الواقعي عن الاعتراف القانوني والذي يسمح بإقامة علاقات دبلوماسية أو يمكن عدّها الخطوة الأولى والأهم لهذا الاعتراف القانوني.

فالحكومة الجديدة تمثل تعبيراً عن وضع قانوني جديد نشأ بفعل تغيير بوسائل دستورية أو غير دستورية أدى إلى تغيير في مؤسسة الحكم، لذلك فإن هذا الوضع يتطلب الاعتراف الدولي، وبالتالي على الحكومة الجديدة أن تعلم الطرف الآخر بالتغيير وتطلب الاعتراف بها. فيرى «بابيني» و«كورتاز» بأن المدة الممتدة بين التغيير في نظام الحكم أو طبيعته وحصول أو عدم حصول الاعتراف فإن هنالك تعليقاً للعلاقات الدبلوماسية فإذا حصل الاعتراف تعاد العلاقات الدبلوماسية وإذا حصل العكس فتعلق العلاقات يصبح قطعاً لها ويصبح القطع بالتالي نتيجة لرفض الاعتراف بالحكومة

(١) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢١٣.

(٢) خبر منشور في صحيفة الشرق الأوسط في عددها ١١٣٤٧ الصادر في ٢٢/كانون الأول/٢٠٠٩.

(٣) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ٢١٤، نقلاً عن: د. إبراهيم جليبي، مبادئ القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٥، ص ١٣٧.

(٤) د. علي حسين الشامي، المصدر السابق، ص ص ٢٢١-٢٢٢.

الجديدة، على اعتبار أن الاعتراف هو أحد الشروط الأساسية لإقامة وجود العلاقات الدبلوماسية^(١). وعليه فإن الاعتراف متطلب رئيسي لإقامة العلاقات الدبلوماسية، فرفض الاعتراف بحكومة جديدة يؤدي حتماً إلى قطع العلاقات الدبلوماسية. وقد يكون قطع تلك العلاقات نتيجة لتصرف صدر عن الدولة^(٢). وإن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يؤدي حتماً إلى قطع العلاقات القنصلية فيمكن لقنصليات الدول ممارسة أعمالها بناءً على رغبة الدولة المرسله وموافقة الدولة المستقبلة^(٣).

أما في مجال عدّ إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً بالدولة أم لا، فيؤيد د. عدنان البكري (ان أي إجراء أو فعل تقوم به الدولة، ومنه قبول أو إرسال بعثة قنصلية، لا يعني بحد ذاته اعترافاً مالم يكن مقترناً بالنية على الاعتراف) فلا يؤيد ماذهب إليه بعضهم بأن إصدار الإجازة القنصلية لقنصل دولة حديثة النشأة يتضمن الاعتراف بتلك الدولة^(٤).

ويذهب الأستاذ «ليوكلي» إلى أنه يؤيد وجهة النظر التي تذهب إلى أن إقامة العلاقات القنصلية لأشترط وجود الاعتراف حتى يتم إقامتها ويستشهد بأمثلة تؤيد ما جاء به منها قيام القنصل العام الأمريكي في جنيف سنة ١٩٥٤ بالتفاوض مع السيد «شين بنغ Shen Ping» القنصل العام الصيني في جنيف من دون أن يعتبر ذلك اعترافاً أحدهما بالآخر، ويُشار إلى أن هذه المفاوضات كانت على مستوى القناصل تمهيداً لمفاوضات على مستوى السفراء^(٥). وكذلك رأي أستاذنا د. عصام العطية الذي يؤكد على أن تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول يعتبر اعترافاً ضمناً، أما تبادل التمثيل القنصلي أو الإبقاء عليه لا يعتبر من مظاهر الاعتراف الضمني، لأنه (إجراء يرمي في الغالب إلى حماية ورعاية مصالح المواطنين وليس الدخول في علاقات دولية عامة بين الأطراف التي تتبادل هذا التمثيل)^(٦).

كما سبق وأن بينّا أن العلاقات القنصلية تقوم أساساً على تطوير العلاقات التجارية والثقافية والاقتصادية... الخ، فضلاً عن رعاية مصالح جالية الدولة المرسله، فيجب علينا عندما نبحث عن مدى اعتبار إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً بالدولة المستقبلة أن نأخذ بنظر الاعتبار طبيعة هذه العلاقات وما تختلف فيه عن العلاقات الدبلوماسية. وقد ظهر في مجال اعتبار إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً من عدمه آراء عدة فذهب الرأي الأول إلى اعتبار إقامة تلك العلاقات هو عمل سيادي كما هو الحال

(١) المصدر ذاته، ص ٢٢٢، نقلاً عن:

R.Papini et G. Gortese, La rupture des relations diplomatiques et ses consequences, ed. Pedone, Paris, 1972, p.p 127-128.

(٢) لقد قطعت العلاقات الدبلوماسية بين جمهورية مصر العربية وجمهورية ألمانيا الاتحادية بعد اعتراف الأخيرة بالكيان الصهيوني في أيار ١٩٦٥، ولكن سمحت مصر بالإبقاء على علاقاتها القنصلية مع ألمانيا مما أعطى إمكانية الإبقاء على جزء من طاقم السفارة الألمانية هناك، راجع بشأن ذلك :

Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p. 66

(٣) المادة (٢/٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٤) وهو يستشهد في هذا المجال بأمثلة كثيرة منها قيام الولايات المتحدة وبريطانيا بتأسيس (مراكز قنصلية) في أقاليم دول أمريكا اللاتينية لفترة طويلة قبل الاعتراف بها كدول مستقلة ذات سيادة، كذلك تأسيس مراكز قنصلية في جمهورية الصين الشعبية والاتحاد السوفييتي السابق من قبل بعض الدول التي لم تعترف بهما قبل إقامة العلاقات الدبلوماسية معهما، راجع بشأن ذلك: د. عدنان البكري، المصدر السابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(5) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, Op. cit., p. 545.

(٦) ومثال ذلك قيام كل من كمبوديا ومصر وغينيا وأندونيسيا والعراق واليمن الجنوبية بتعيين قناصل في برلين قبل اعترافهم بجمهورية ألمانيا الديمقراطية، ومع ذلك فلم يعتبر ذلك اعترافاً بهذه الدولة، راجع في ذلك: د. عصام العطية، المصدر السابق، ص ٤٦١.

عند تبادل العلاقات الدبلوماسية، وهناك رأي آخر وهو الغالب يرى أن إقامة العلاقات القنصلية لا يعتبر اعترافاً بشكل ضمني كما يصفه البعض، ويستند أنصار هذا الرأي على أن طبيعة العلاقات القنصلية تختلف في طبيعتها عن العلاقات الدبلوماسية من حيث المسائل التي تهتم بها^(١).

أما د. عاصم جابر فيذهب إلى تأييد الرأي الثاني بشأن عدم عد إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً بالدولة لكنه يدعو إلى (عدم التعميم) في هذا الرأي داعياً إلى الوقوف عند كل حالة وتحليل عناصرها ودراسته ظروفها ويخلص إلى أهمية البحث عن نية الاعتراف ومدى توافرها في إقامة العلاقات القنصلية قبل التغيير الذي أصاب الدولة وطلب الإجازة القنصلية من السلطة الجديدة بعد التغيير^(٢). وفي هذا المجال هناك ضرورة للتمييز بين فرضيتين في حالة كانت الدولة المستقبلية أو حكومتها غير معترف بها، فالأولى تتمثل بوجود تلك العلاقات قبل وقوع التغيير الذي أصاب الدولة المستقبلية أو حكومتها، والحالة الأخرى هي إقامة علاقات قنصلية يكون لاحقاً على التغيير المذكور الذي أصاب الدولة المستقبلية. ففي حالة استمرار تلك العلاقات فإن ذلك لا يعتبر اعترافاً بالدولة المستقبلية أو حكومتها الجديدة وهذا ما أكدته وزارة الخارجية الأمريكية سنة ١٩٠٩ بعد قطع علاقاتها الدبلوماسية مع نيكاراغوا بأن بقاء العلاقات القنصلية لا يعتبر اعترافاً بحكومة هذا البلد ويجب عليهم الامتناع عن كل ما من شأنه أن يعتبر اعترافاً رسمياً بهذه الحكومة^(٣).

كذلك فإن رفع درجة البعثة القنصلية في دولة غير معترف بها لا يعد اعترافاً بتلك الدولة، ففي سنة ١٩٥٦ رفعت بريطانيا مستوى قنصليتها في هانوي إلى قنصلية عامة من دون أن يعتبر ذلك اعترافاً منها بحكومة فيتنام الديمقراطية، وفي سنة ١٩٦١ رفعت كذلك الولايات المتحدة مستوى قنصليتها في جمهورية الدومينيكان إلى قنصلية عامة من دون أن يعتبر ذلك اعترافاً منها بنظام الحكم القائم حينها في ذلك البلد^(٤). أما في حالة طلب الإجازة القنصلية، فيذهب السيد زوريك المقرر الخاص للجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة إلى أن مجرد طلب الإجازة القنصلية من السلطات غير المعترف بها أو إذا قبلت تلك السلطات منح هؤلاء إجازات قنصلية حيث يعتبر ذلك اعترافاً بالدولة، إلا إذا أعلنت صراحة الدولة طالبة الإجازة أن طلبها للإجازة أو حصولها عليها لا يعتبر اعترافاً منها بالسلطات صاحبة العلاقة^(٥).

(١) د. محمد عزيز شكري، المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم، الطبعة الثانية، دار الفكر، دمشق، ١٩٧٣، ص ٣٥٦.

(٢) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٤١٢.

(٣) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٤١٤ نقلاً عن :

Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, Volume. 4, Department of State Publications, Washington D.C., USA., p.p 684-686.

وهناك حادثة بارزة ومهمة في هذا المجال تتعلق برسالة وجهها الأمين العام للأمم المتحدة إلى الحكومة الهولندية بشأن استمرار البعثة القنصلية الهولندية بالعمل في روديسيا على الرغم من صدور قرار مجلس الأمن رقم (٢٥٣) في سنة ١٩٦٨ بشأن سحب جميع البعثات القنصلية من روديسيا الجنوبية، وعلى هذا الأساس أوضح نائب وزير الخارجية الهولندي أمام برلمان بلاده بأن استمرار أعمال القنصل الهولندي (الذي سبق وأن حصل على إجازة قنصلية من الحكومة البريطانية) في روديسيا بعد إعلان استقلالها لا يعتبر بأي شكل من الأشكال اعترافاً بالسلطات الجديدة الحاكمة هناك مؤكداً على أن مهام البعثة القنصلية تنحصر برعاية مصالح المواطنين الهولنديين المقيمين في هذا البلد، المصدر نفسه، نقلاً عن :

Netherlands yearbook of International law, Volume. 1, 1970, p.p 98-99

(4) Lee, Luke T., Vienna Convention on Consular Relations, A.W., Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham, N.C., 1966, p. 47.

(5) Y.I.L.C, 1957, Volume. 2, cp. cit., p. 41.

ويرى د. عاصم جابر أن مجرد التقدم بطلب للحصول على إجازة قنصلية يعتبر اعترافاً بسلطات الدولة المستقبلية إلا إذا صاحبه إعلان صريح بخلاف ذلك، مستنداً على أن الاعتراف يرتبط بالإرادة المنفردة والحررة للدولة ولا يستوجب توافق إرادتين وإن كان في الغالب متبادلاً، مع إمكانية سحب الاعتراف من قبل الدولة المرسله وإن لم يقترن طلب الإجازة بمنحها وهو يستند في ذلك إلى حوادث عدة. فقد طلبت ألمانيا سنة ١٩٣٧ بعد احتلالها لتشيكوسلوفاكيا (السابقة) من جميع الدول التي لديها بعثات قنصلية هناك الحصول على إجازات قنصلية جديدة لقناصلها العاملين في براغ وعلى إثر ذلك تقدمت الولايات المتحدة بطلب للحصول على إجازات قنصلية لموظفيها بعد إعلانها صراحة أن عملها هذا لا يشكل اعترافاً بالسلطات الألمانية الحاكمة وعلى أثر ذلك رفضت ألمانيا ذلك الطلب معتبرة إن مجرد التقدم بطلب للحصول على إجازة قنصلية يشكل بحد ذاته اعترافاً بسيادة السلطة التي تصدر الإجازة على الأقليم الذي ستمارس فيه المهام القنصلية^(١). أما الحالة الأخرى هي إقامة علاقات قنصلية لم تكن قائمة قبل التغيير الذي أصاب الدولة المستقبلية أو حكومتها ففي هذه الحالة أيضاً لا تعتبر تلك الخطوة اعترافاً بالدولة المستقبلية ما لم تطلب الدولة المرسله إجازة قنصلية منها من دون أن تعلن صراحة بأن ذلك لا يعتبر اعترافاً، فلقد أقام الاتحاد السوفيتي وبولندا في ثلاثينيات القرن الماضي علاقات قنصلية مع (مانشوكو Manchoukuo) من دون أن يعتبر ذلك اعترافاً بنظام الحكم القائم فيها، وفي سنة ١٩٦٥ أقامت مصر قنصلية عامة لها في برلين من دون أن يشكل ذلك اعترافاً منها بألمانيا الديمقراطية^(٢).

وهناك فرضية أخرى تظهر لدينا وهي إذا طال التغيير الدولة المرسله أو حكومتها، ففي حالة استمرار العلاقات القنصلية ذهب التعامل الدولي إلى أن السماح باستمرار عمل القنصل للنظام السابق لا يعني اعترافاً بالنظام الجديد ومثال على ذلك سماح وزارة الخارجية الأمريكية في سنة ١٩٢٢ للقنصل المكسيكي العام في نيويورك بممارسة مهامه من أجل تسهيل الأعمال التجارية بين البلدين من دون أن تمنح له إجازة قنصلية حتى لا يكون ذلك اعترافاً منها بالسلطات الحاكمة في المكسيك فيها، حيث إن منح إجازات قنصلية لقناصل دول أو حكومات لا تعترف الدولة المستقبلية بها يشكل اعترافاً بتلك الدول أو الحكومات إلا إذا عبرت الدولة المستقبلية عن عكس ذلك صراحة، وقد أكد وزير خارجية الولايات المتحدة سنة ١٩٢٨ هذا التوجه بقوله (إن الولايات المتحدة لا تمنح إطلاقاً إجازة قنصلية لقنصل نظام غير معترف به)^(٣).

أما إقامة علاقات قنصلية جديدة بعد التغيير الذي أصاب الدولة المرسله أو حكومتها فلا يعتبر

(١) منها ما قام به القنصل العام الأمريكي في القدس بتوجيه سؤال إلى وزارة الخارجية الأمريكية للاستفسار فيما إذا كان طلب إجازة قنصلية له من أمير شرق الأردن يشكل اعترافاً من بلاده بنظام حكم الأمير المذكور، فجاء جواب الخارجية الأمريكية بالتأكيد على أن مجرد تقديم الطلب يشكل اعترافاً واقعياً بسيطرة الأمير المذكور على شرق الأردن. انظر: د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٤١٥-٤١٦، نقلاً عن:

Marjorie. M., Whiteman, Digest, Volume. 2., Department of state, Publications, Washington, D.C., U.S.A., 1963, p. 584. And El Ganzory, Consular Relation and Unrecognized Regimes, Revue Egyptienne de Droit International, Volume, 34, 1978, p. 108.

(2) Luke Lee, Vienna convention on Consular Relation, op. cit., p. 296.

(٣) د. عاصم جابر، المصدر السابق، ص ٤١٨، نقلاً عن:

Green Haywood Hackworth, Digest of International Law, Volume. 1, Department of State Publications, Washington D.C., USA, p. 173.

ذلك اعترافاً بها من الدولة المستقبلية مالم تصدر لقنصل تلك الدولة إجازة قنصلية، وحتى قبول الدولة المستقبلية للبراءة القنصلية لا يعتبر اعترافاً دولياً إلا إذا صدرت منها إجازة قنصلية بناءً على قبولها تلك البراءة ما لم تُصدر إعلان صريح ينفي ذلك، حيث إن إقامة تلك العلاقات أو استمرارها لا يشكل اعترافاً بالدولة أو بالحكومة في الدولة المرسله لأن لصفة سياسية لتلك العلاقات، ففي سنة ١٩٥٩ افتتحت ألمانيا الديمقراطية قنصلية عامة لها في القاهرة واعتبرت الحكومة المصرية أن قبولها للبراءة القنصلية للقنصل العام لا يمثل (اعترافاً دبلوماسياً) منها بألمانيا مادامت لم تُصدر إجازة قنصلية له، أما إذا إقترن ذلك بمنح الإجازة القنصلية، فإن ذلك يعتبر اعترافاً ضمناً مالم يصدر بيان واضح بعدم اعتبار ذلك اعترافاً^(١). ولقد أكد الأستاذ «أوبنهايم Oppenheim» على أنه (في حالة غياب النية الواضحة لما هو مخالف، فلا وجود للاعتراف بشكل ضمني في حالة بقاء أو استبدال و«ربما» حتى في حالة استقبال أو إرسال القناصل خاصة إذا لم يتم منح الإجازة القنصلية)^(٢).

بناءً على ما جاء أعلاه، فإننا نعتقد أن التركيز على أن منح الإجازة القنصلية أو طلبها يجعل من إقامة العلاقات القنصلية أو استمرارها، بعد حصول التغيير في طبيعة الدولة المرسله أو المستقبلية أو حكومتها أو غير ذلك من مؤسسات السلطة، اعترافاً دولياً هو رأي يثير عدد من الملاحظات منها ما يأتي:

١- إن إقامة العلاقات القنصلية تقوم على تزويد رئيس البعثة القنصلية بالبراءة القنصلية والتي على أساسها يحصل على الإجازة القنصلية (أو إذن مؤقت لممارسة المهام القنصلية) فلا يمكن للموظف القنصلي قانوناً أن يمارس مهامه من دون حصوله على الإجازة القنصلية وهي أحد المتطلبات الرئيسية إن لم تكن أهمها لممارسة القنصل لمهامه وذلك ما أكدت عليه اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ في مادتها (٣/١٢)^(٣) من ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية حتى يتمكن القنصل من ممارسة أعماله.

٢- في حالة استمرار العلاقات القنصلية (أي قيامها قبل حصول التغيير المذكور) وبالتالي حصول القنصل على الإجازة القنصلية مسبقاً، فلا حاجة لأن يطلب إجازة قنصلية جديدة، برأينا ما لم تطلب ذلك السلطة الجديدة، حيث سيبقى يمارس مهامه على أساس الإجازة السابقة.

٣- لا نعتقد أن إقامة العلاقات القنصلية أو استمرارها يعتبر اعترافاً دولياً بالدولة إن لم يكن معترفاً بها سابقاً، حتى وإن تم منح أو طلب الإجازة القنصلية، لأنها كما نرى حجة ضعيفة لأن بقاء ممارسة المهام القنصلية وافتتاح البعثة والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية لشخص الموظف القنصلي ولبنى واتصالات وأمن البعثة القنصلية... الخ، والذي لا يمكن أن يتم مالم تتعاون الدولة المستقبلية لتنفيذ ذلك، فما سبق أولى بأن يستند إليه ممن يستند إلى أن طلب منح الإجازة القنصلية هو الذي يعدّ الخطوة التي تمثل الاعتراف الضمني، فإذن هل إن كل ما ذكرنا من حصانات وامتيازات وتعامل مع السلطة المحلية غير مهم ما لم تطلب الإجازة القنصلية؟.

٤- إن تأييدنا للرأي الذي يذهب إلى أن إقامة العلاقات القنصلية لا يعتبر اعترافاً دولياً يأتي نتيجة للطبيعة التي تتميز بها العلاقات القنصلية واهتمامها بمسائل غير سياسية تعود بالمصلحة لكلا البلدين

(1) Luke T. Lee, Consular Law and Practice, 1961, Op. cit., p. 34.

(2) Lassa. Oppenheim, op. cit., p. 146, 7.

(٣) حيث نصت على (مع مراعاة أحكام المادتين «١٣» و«١٥»، لا يمكن لرئيس بعثة قنصلية أن يباشر أعماله قبل حصوله على إجازة قنصلية).

المرسل والمستقبل، حيث إن عدم اعتبار إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً دولياً وإبعادها عن الصفة السياسية يعطي الكثير من المرونة إلى هذه الوظيفة التي توكل بها مهام ذات صلة كبيرة بمصلحة الدولة ومصلحة مواطنيها، حيث إن هذا التوجه يدفع الدول التي لا تعترف إحداهما بالأخرى، لكنها قد تكون بحاجة ماسة لتحقيق التعاون الاقتصادي والثقافي والعلمي مع تلك الدولة، إلى إقامة العلاقات القنصلية لتحقيق هذه المسألة. فإن الدول عندما تبقى على العلاقات القنصلية من دون أن تعترف بالدولة المستقبلية فهي تريد أن تحافظ على مصالحها وتحمي مواطنيها بقاء القناصل يؤدي إلى الحفاظ على الحقوق التي أقرتها اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، فيذهب «سين Sen» إلى أبعد من ذلك بقوله: (إن الدول ترغب بإقامة علاقات قنصلية مع الدولة التي لديها سيادة أم لا، فإن رضا الدولة المستقبلية أو السلطات المسيطرة في الأقليم يجب أن يكون مكتسباً)^(١).

٥- إن الاعتراف الدولي هو تصرف قانوني سواء صدر بالإرادة المنفردة أو بتوافق إرادتين وهو ليس بالمسألة البسيطة التي يمكن استنتاجها واعتبارها تدخل ضمناً مع تصرفات أخرى لا ترتقي إلى مستواه من الأهمية، فإن إقدام الدولة، ولا سيما في الوقت الحاضر، على الاعتراف بدولة أخرى هو مسألة سيادية، فإن الدولة إن أرادت الاعتراف لدولة ما فتعبر عن إرادتها بوضوح من خلال (الاعتراف القانوني الصريح). فإن الاختلاف واضح بين فقهاء القانون الدولي بشأن هذه المسألة فيرى الأستاذ «مور Moore» أن الاعتراف يعتبر متوفر ضمناً عند إصدار الإجازة القنصلية للقناصل للدولة الجديدة^(٢)، أما الأستاذ «لوترباخ Lauterpacht» فيرى أنه (ربما) يتضمن إصدار الإجازة القنصلية للاعتراف في حين يتضمن إقامة العلاقات الدبلوماسية الاعتراف بشكل واضح^(٣).

ولقد رفضت لجنة القانون الدولي مقترح ورد في المادة (١٢) من مسودة الاتفاقية الواردة في تقرير الأستاذ زوريك والتي أشارت إلى أن في حالة طلب الإجازة القنصلية فيتضمن ذلك التصرف الاعتراف ولكنها فشلت كذلك في اعتماد مقترح الأستاذ «كوركيس سيسيليس Georges Scelle's» والذي اقترح إضافة النص التالي (العلاقات القنصلية ربما توجد في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية وربما تنشأ في حالة عدم الاعتراف أو الاعتراف الواقعي بالدولة المستقبلية بدون أن يعني ذلك ضمناً الاعتراف القانوني)^(٤).

وهناك أمثلة كثيرة على هذا التوجه، فقد التقى القنصل العام البريطاني في القدس برئيس الوزراء الفلسطيني في سنة ٢٠٠٧ بشأن جهود تأمين إطلاق سراح مراسل محطة الإذاعة البريطانية (BBC) الذي خطف في قطاع غزة على الرغم من عدم اعتراف بريطانيا بفلسطين كدولة، وإنها كانت قد رفضت سابقاً إقامة علاقات مع رئيس الوزراء إسماعيل هنية الذي كان ممثلاً عن حركة المقاومة الإسلامية (حماس)^(٥).

(1) B. Sen, A Diplomat's Handbook of International Law and Practice, Third Edition, martins Nijhoff Publishers, London, 1988, p. 248.

(2) Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, op. cit., p.p 67-68.

(3) H. Lauterpacht, Recognition in international law, Cambridge, England, 1947, p. 406.

(4) U.N. Doc. (A/CN.4/L.82), 14/may/1959.

(5) Isabil Kershner, British Envoy Seeks to Free Reporter Seized in Gaza, New York Times News Paper, 6/April/2007, p. A8.

المطلب الثالث

الحصانات والامتيازات القنصلية

لقد أقر القانون الدولي الاتفاقي من خلال اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ مجموعة من الحصانات والامتيازات للمبعوثين القنصليين مع التمييز في هذا المجال بين القناصل المسلكيين والقناصل الفخريين، وسوف نتطرق إلى تلك الحصانات والامتيازات بشكل مختصر مع التركيز على ما يهمنا خلال البحث، لذلك سنقسم هذا المطلب على فرعين هما:

الفرع الأول: حصانات وامتيازات البعثة القنصلية (الجانب المادي).

الفرع الثاني: حصانات وامتيازات أعضاء البعثة القنصلية (الجانب الشخصي).

الفرع الأول

حصانات وامتيازات البعثة القنصلية

وتدور حصانات وامتيازات البعثة القنصلية حول عدد من النقاط ندرج في أدناه أهمها ما يأتي:

١- تقديم التسهيلات اللازمة للبعثة لتأدية مهامها^(١)، بمعنى ذلك أن هناك التزام يقع على الدولة المستقبلية وإن كان لم تحدد نوع هذه التسهيلات فيمكن القول إنها تتعلق بكل ما يعرقل عمل البعثة.

٢- استخدام العلم والشعار الوطني: إن لاستخدام العلم والشعار الوطنيين أهمية في هذا المجال فهو فضلاً عن أنه يمثل رمزاً سيادياً يعبر عن الطليعة الرسمية لمهام البعثة وكذلك يجنب وقوع سلطات الدولة المستقبلية بخطأ بشأن اقتحام مبنى البعثة لتعقب أحد المجرمين مثلاً، وقد عالجت هذا الموضوع المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٢).

٣- مساعدة البعثة القنصلية للحصول على مبنى مناسب لمقر البعثة القنصلية وكذلك مساكن لأعضائها وكل ذلك يكون في حدود قوانين الدولة المستقبلية^(٣).

٤- حرية الاتصال برعايا الدولة المرسله، بما أن البعثة القنصلية مكلفة بحماية مصالح رعايا الدولة المرسله في حدود دائرتها القنصلية فلها الاتصال برعاياها والعكس صحيح أيضاً؛ لذلك قرر القضاء الأمريكي بخصوص إخطار القنصل الأمريكي في باريس لمواطن أمريكي بأمر إستدعاء، بأن ذلك لا يشكل إعتداء على حق الدولة الأجنبية، كما إن إزدياد العلاقات الودية بين الدول والتي تسمح بالسفر والإقامة يفترض أن تدعم وجود مثل تلك

(١) المادة (٢٨) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

(٢) حيث نصت المادة (٢٩) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ على:

١- للدولة المرسله الحق في إستعمال علمها الوطني وشعارها القومي في الدولة المستقبلية وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية.

٢- يمكن رفع العلم الوطني للدولة المرسله ووضع شعارها القومي على المبنى الذي تشغله البعثة القنصلية وعلى مدخله، وكذلك على مسكن رئيس البعثة القنصلية وعلى وسائل تنقلاته عند استعمالها في أعمال رسمية. ٣- تراعى قوانين

ولوائح والعرف المتبع في الدولة المستقبلية عند ممارسة الحق الممنوح بمقتضى هذه المادة).

(٣) المادة (٣٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

الاتصالات^(١). إذ يمكن لأعضاء البعثة الاتصال برعايا دولتهم كما إن لهؤلاء الاتصال بهم أيضاً، ففي حالة القبض على شخص من رعايا إحدى الدول أو اعتقاله أو حجزه أو الحكم عليه بعقوبة سالبة للحرية، فبال تأكيد إنه سيكون بحاجة إلى مساعدة، وقد قالت محكمة العدل الدولية في قضية (لاجراند La Grand)^(٢) سنة ٢٠٠١ بعدما لجأت إليها ألمانيا في سنة ١٩٩٩ بشأن القضية المذكورة، أن حرمان المانيا من تقديم المساعدة اللازمة على وفق اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ لمواطنيها، يشكل انتهاكاً من قبل الولايات المتحدة لالتزاماتها تجاه ألمانيا، وأكدت المحكمة أن تعهد الولايات المتحدة بتنفيذ التزاماتها على وفق هذا النص يشكل ترضية لطلب ألمانيا الحصول على تأكيد بعدم تكرار ذلك، وقد عالجت هذه الحالة المادة (٣٦) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٣).

٥- الإبلاغ عن حالات الوفاة والولاية أو الوصاية أو غيرها والحوادث الخاصة بالسفن والطائرات: فرضت اتفاقية ١٩٦٣ على الدولة المستقبلة التزام بإبلاغ البعثة القنصلية حول ثلاث مسائل مهمة أشارت إليها المادة (٣٧) تتعلق برعايا الدولة المرسلة وهي:

أ - في حالة وفاة أحد رعايا الدولة المرسلة، ومن دون تأخير.
ب- حالات تعيين ولي أو وصي على أحد رعايا الدولة المرسلة من القصر أو ناقصي الأهلية مع مراعاة قوانين الدولة المرسلة عن إجراء عملية التعيين.

ج- إذا جنحت أو غرقت سفينة تحمل جنسية الدولة المرسلة في المياه الإقليمية للدولة المستقبلة، فيجب في هذه الحالة إبلاغ البعثة القنصلية الأكثر قرباً من المكان الذي وقعت فيه الحادثة.

ومن دون شك إن تقرير تلك الواجبات على الدولة المستقبلة يهدف إلى تسهيل قيام البعثة القنصلية بالوظائف الموكلة إليها، على أساس أن ذلك يدخل في نطاق وظائفها.

٦- حصانة أرشيف ووثائق البعثة، إن هنالك فارقاً بين الأرشيف والوثائق، فالأرشيف يقصد به

(1) Henkin. Et al, International law Cases and Materials west Publishing Co., 1980, p. 423.

(٢) وتتلخص هذه القضية أنه في ٩/ آذار/ ١٩٩٩ لجأت ألمانيا لمحكمة العدل الدولية لما وصفته إنتهاك الولايات المتحدة لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ بالإستناد إلى المادة (١/٣٦) منها والمادة (١) من البروتوكول الاختياري الملحق بالاتفاقية المذكورة المتعلق بحل المنازعات بالطرق السلمية، ففي سنة ١٩٨٢ قامت سلطات ولاية أريزونا الأمريكية بإعتقال مواطنين ألمانيين هما الأخوين «كارل وولتر لاجراند Karl and Walter LaGrand» بتهمة تتعلق بجرائم كبرى ولكن على الرغم من ذلك لم تبلغ السلطات الأمريكية البعثة الدبلوماسية أو البعثة القنصلية الألمانية لديها مما عد إنتهاكاً لحق الدولة في تقديم الحماية لمواطنيها. راجع:

La Grand case, (Germany v. United States of America), Judgment of 27/june/2001

<http://www.icj-cij.org>.

(٣) حيث نص البند (أ) والبند (ب) من الفقرة الأولى من هذه المادة على (١- رغبة في تيسير ممارسة الأعمال القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة:

(أ) يجب أن يتمكن الأعضاء القنصليون من الاتصال برعايا الدولة المرسلة ومقابلتهم بحرية كما يجب أن يكون لرعايا الدولة المرسلة نفس الحرية فيما يتعلق بالاتصال بالأعضاء القنصليين للدولة المرسلة ومقابلتهم.

(ب) يجب أن تقوم السلطات المختصة في الدولة المستقبلة بإخطار البعثة القنصلية للدولة المرسلة -بدون تأخير- إذا قبض على أحد رعايا هذه الدولة أو وضع في السجن أو اعتقال في انتظار محاكمته أو إذا حجز بأي شكل آخر في نطاق دائرة اختصاص القنصلية وبشرط أن يطلب هو ذلك).

الأوراق التي في حوزة البعثة فعلاً أي مراسلاتها التي تلقتها مسبقاً، أما الوثائق فتشمل إضافة إلى الأرشفة الأوراق التي لم يتم تسليمها فعلاً إلى البعثة والتي يجب حمايتها بطريقة خاصة تختلف عن المراسلات الخاصة بالأفراد العاديين، فلفظ الوثائق عام من الممكن أن يشمل الأمرين معاً^(١)، ولكن جاء نص المادة (٣٣) من الاتفاقية القنصلية ليشمل العبارتين (للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمتها في كل وقت أينما وجدت).

٧- حرية الاتصال، بالتأكيد أن كل بعثة دبلوماسية كانت أم قنصلية تحتاج إلى إجراء اتصالات مع العالم الخارجي سواءً من دولتها أو غيرها، وقد نظمت المادة (٣٥) من الاتفاقية هذه المسألة، وأعطتها الحرية كذلك بالاستعانة بالحقيبة الدبلوماسية والحقيبة القنصلية، وبناءً على هذه المادة فلا يجوز فتح الحقيبة القنصلية إلا على وفق شروط محددة وهي ما يأتي:

أ - أن تكون هناك أسباب جدية للاعتقاد بأنها تحتوي على أشياء غير مخصصة للاستخدام الرسمي للبعثة.

ب- أن يتم فتح الحقيبة بحضور مندوب مصرح له من قبل الدولة المرسلة.

ج- إذا لم توافق الدولة المرسلة على فتح الحقيبة فيجب إعادتها إلى المكان الذي أتت منه.

ومن ثم فإن الوضع القانوني لحامل الحقيبة سيكون تبعاً لنوعها فإن الحقيبة القنصلية (منظم وضعها القانوني بموجب المادة «٣٥» من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣)، وعليه سيكون الوضع القانوني لحامل الحقيبة القنصلية مقارب إلى حد كبير للوضع المقرر لحامل الحقيبة الدبلوماسية^(٢).

أما حامل الحقيبة الدبلوماسية والذي يجب أن يكون معه وثيقة رسمية تبين صفته وتحدد الطرود التي معه، ولا يجوز أن يكون من رعايا الدولة المستقبلة أو المقيمين فيها بصفة دائمة (إلا إذا وافقت الأخيرة على ذلك) وعلى الدولة المستقبلة حماية ذلك الشخص لأنه يتمتع بالحصانة الشخصية ولا يجوز اعتقاله أو احتجازه، وهذا ما نظمته المادة (٢٧) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

وقد تنقل الحقيبة القنصلية بواسطة حامل خاص لها وهو يتمتع بوضع حامل الحقيبة القنصلية نفسه، إلا أن الحصانات المقررة له يتوقف التمتع بها بمجرد تسليمه الحقيبة للجهة المرسلة إليها (المادة ٦/٣٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

٨- حرمة مقر البعثة القنصلية: لاختلاف أن حصانة مقر البعثة القنصلية أمر مهم وضروري لحسن قيام البعثة بمهامها، فضلاً عن أن تلك المقررات تستخدم لصالح بعثات تابعة لدول ذات

(١) وقد اقترح خلال المؤتمر القنصلي مندوباً كل من هولندا وبريطانيا حذف كلمة (والوثائق) لكي تقتصر الحصانة على الأرشفة، نظراً لأن كلمة وثائق وقد تؤدي إلى بعض الصعوبات (حسب تعبيرهم)، راجع بخصوص ذلك: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٤٦٩ - ٤٧٠.

(٢) وتقول لجنة القانون الدولي في هذا الصدد إنه في سلوك الدول قد يتم استخدام حاملي الحقيبة الدبلوماسية كوكالة اتصال القنصلية بسلطات الدولة المرسلة أو ببعثتها الدبلوماسية أو ببعثة وسيطة تعمل كمركز لتجميع وتوزيع البريد الدبلوماسي أو حتى بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية في دولة ثالثة، وقد تكون الحقيبة القنصلية جزءاً من الحقيبة الدبلوماسية أو منفصلة عنها ويفضل هذا الإجراء الأخير إذا كان سيتم تسليمها في الطريق، راجع بخصوص ذلك:

Y.I.L.C, 1961, Volume. 2, op. cit., p. 111-112 :

سيادة، لكن السؤال الذي يثار في هذه الحالة هل إن هذه الحصانة المذكورة مطلقة كما هو الحال بالنسبة للبعثات الدبلوماسية أم نسبية، حيث استند أنصار الحصانة المطلقة إلى أن مقار البعثات القنصلية مخصصة لممارسة أعمال رسمية كما هو الحال بالنسبة للبعثات الدبلوماسية ولأن السماح لسلطات الدولة المستقبلية بالدخول من دون إذن قد يؤدي إلى إساءة استخدام هذه الرخصة، بينما ذهب الاتجاه الآخر إلى القول بأن هناك فروقاً بين البعثات الدبلوماسية والبعثات القنصلية تحتم أن لا تكون معاملتهم واحدة بخصوص حصانة المقر^(١). وقد أخذت بالاتجاه الذي يعطي حصانة نسبية لمقار البعثات القنصلية اتفاقية هافانا للشؤون القنصلية لسنة ١٩٢٨ في المادة (١٨) منها، وأخذت به أيضاً اتفاقية ١٩٦٣ على وفق ما نصّت عليه المادة (٣١) منها.

فبعد أن أعطت شرطاً بأن يكون المقر المخصص بشكل كلي لاستخدام البعثة وممارسة الوظائف القنصلية، ومنعت اقتحام مقر البعثة إلا في حالتين هما:

١- حالة (الموافقة الصريحة) من قبل رئيس البعثة القنصلية أو الشخص الذي يعينه أو رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة المرسل.

٢- حالة (الموافقة الضمنية) وذلك في حالة الحريق أو أية كارثة تتطلب إجراء حماية فورية، إذ إن في هذه الحالة يمكن اقتحام المقر حتى عند عدم وجود الموافقة الصريحة المذكورة في الفقرة (١) أعلاه، وتتميز هذه الظروف بأن الضرورة تحتم اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة الظروف الطارئ. وفي غير هاتين الحالتين لا يجوز لسلطات الدولة المستقبلية إقتحام مقر البعثة القنصلية، وإن كان د. علي صادق أبو هيف يقول: (لا يجوز للقنصل أن يأوي في دار القنصلية مجرماً هارباً من السلطات المحلية، فإن فعل حق للسلطات المحلية المطالبة بتسليم اللاجئ إليها فوراً، وفي حال الرفض يجوز لها اقتحام الدار للقبض على المجرم مع مراعاة عدم التعرض لمكاتب القنصلية وماتحتويه من مستندات ومحفوظات)^(٢). وإن كنا نعتقد أن ذلك يتعارض مع نص المادة (٣١) المذكورة، والتي لا تشمل هذه الحالة، فإن أقدمت الدولة المستقبلية على هذه الخطوة فإنها ستنشأ بفعلها هذا مسؤوليتها الدولية تجاه الدولة المرسل عن هذا التصرف.

أما بخصوص الإعفاءات المالية للبعثة القنصلية فقد أخذت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بثلاث أنواع من تلك الإعفاءات وهي على النحو الآتي:

١- إعفاء مقار البعثة من الضرائب والرسوم، وهذا ما نصت عليه المادة (٣٢)، حيث أوردت هذه المادة

(1) U.N.C.C.R., Vol. 1, op. cit., p. 314-333

(2) د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المصدر السابق، ص ٣٢٧، وقد اقترحت بعض الدول إعطاء جواز اقتحام مقر البعثة القنصلية في حالات أخرى وهي:

١- موافقة وزارة الخارجية الدولة المستقبلية أو أية وزارة أخرى متفق عليها.

٢- إذا وجدت أسباب جديّة للإعتقاد أن جريمة عنف ضد الأشخاص أو الأموال ارتكبت أو سترتكب داخل المقار القنصلية.

٣- إذا لجأ إلى المقر أشخاص خارجين عن العدالة ورفضت البعثة تسليمهم.

٤- إذا صدر إذن من السلطات القضائية المختصة مع موافقة وزارة خارجية الدولة المستقبلية، راجع حول ذلك:

U.N.C.C.R., Volume. 2, op. cit., p. 77-79, 80, 82, 173.

قاعدة يتم بمقتضاها إعفاء مقدار البعثة القنصلية وكذلك مقر رئيسها باستثناء الرسوم المترتبة نتيجة تقديم خدمات خاصة، والرسوم والضرائب بالنسبة للشخص المتعاقد مع الدولة المرسله أو مع الشخص الذي يعمل لحساب تلك الدولة.

- ٢- إعفاء الأموال التي تحصلها الدولة المرسله من الرسوم والضرائب عن ما تؤديه من خدمات^(١).
- ٣- وقد أعطت كذلك الاتفاقية إعفاءات كمركية نصت عليها المادة (٥٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بالنسبة للأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة والأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للعضو القنصلي وأعضاء عائلته، وأشارت لجنة القانون الدولي إلى أن الإعفاء من الرسوم الكمركية يعد (تطبيقاً لسلوك شائع «Widespread Practice» يعتبر دليلاً على عرف دولي في هذا المجال)^(٢).

الفرع الثاني

حصانات وامتيازات أعضاء البعثة القنصلية

من الثابت أن الحصانات والامتيازات المقررة لأعضاء البعثة القنصلية لا يمكن أن تعادل بأي حال من الأحوال تلك المقررة لأعضاء البعثة الدبلوماسية، فلا يتمتع المبعوث القنصلي على عكس الدبلوماسيين إلا بالحصانة عن ما يصدر منه من أعمال رسمية، من دون شمول أفعالهم الخاصة، وعلة ذلك تكمن في أن ليس لهم صفة تمثيلية، وعليه سنتناول أهم حصانات وامتيازات أعضاء البعثة القنصلية وعلى النحو الآتي:

- ١- يقع على عاتق الدولة المستقبلة حماية أفراد البعثة القنصلية بالتأكيد لأن أولئك الأشخاص يمارسون أعمالاً رسمية نيابةً عن دولهم، فمثلاً ينص نظام المطابع والمطبوعات السعودي في المادة (٣٥) منه على (لايجوز نشر القذح والتجريح والإساءة في حق رؤساء وأعضاء البعثات السياسية والمفوضين السياسيين والقنصليين المعتمدين لدى حكومة المملكة العربية السعودية، كما لايجوز نشر ما يكره العلاقات بين المملكة... وغيرها من الدول الصديقة)^(٣)، وقد جاء نص المادة (١/٤١) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ بهذا المعنى^(٤)، حيث إن اعتقال أو حبس الموظف القنصلي جائز في حالة واحدة، وهي حالة ارتكابه جناية خطيرة، وبشرط صدور قرار من السلطة القضائية المختصة بهذا المضمون، وقد تقدمت بعض الدول بالعديد من المقترحات

(١) وفي هذا الصدد ذهب رئيس الوفد الإسباني في مؤتمر العلاقات القنصلية إلى أن المكاسب المالية التي تجدها مصدرها في الدولة المستقبلة يجب أن تخضع للضرائب والرسوم شأنها في ذلك شأن العوائد الخاصة، راجع بشأن ذلك:

U.N.C.C.R., Volume. 1, op. cit., p. 64

(2) Y.I.L.C., 1961, Volume. 2, op. cit., p. 121.

(٣) د. يوسف قاسم، ضوابط الإعلام في الشريعة الإسلامية وأنظمة المملكة العربية السعودية، عمادة شؤون المكتبات، جامعة الرياض، ١٣٩٩هـ-١٩٧٩م، ص ١٧٩-١٨١.

(٤) حيث نصت على (يجب ألا يكون الأعضاء القنصليين عرضة للقبض أو الحبس الاحتياطي إلا في حالة جناية خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة).

بخصوص حبس الموظف القنصلي خلال مؤتمر العلاقات القنصلية الذي عقد في فيينا لسنة ١٩٦٣^(١).

وقد أشارت المادة (٤٢) إلى أنه في حالة القبض على أحد أعضاء الطاقم القنصلي أو حبسه حبساً احتياطياً أو اتخاذ إجراءات جنائية ضده، فإن على الدولة المستقبلية يقع التزام بإخطار رئيس البعثة القنصلية (Consular notification) بأسرع وقت ممكن، إلا إذا كان هو نفسه موضوع أي من الإجراءات السابقة، ففي هذه الحالة يجب أن يوجه الإخطار إلى الدولة المرسله بالطريق الدبلوماسي.

٢- الحصانة ضد التقاضي: وقد عالجته هذه الحالة المادة (٤٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٢)، ويفهم من نص المادة المذكورة أن حدود حصانة التقاضي لأعضاء البعثة القنصلية تتمثل بما يأتي:

أ - إنهم لا يخضعون للقضاء الجنائي أو المدني أو الإداري في ما يتعلق بأعمال الوظيفة وهي الأعمال التي ينجزونها في ممارستهم للوظائف القنصلية المنوطة بهم، حيث قال المندوب الأمريكي في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية إن القناصل يخضعون لاختصاص المحاكم الوطنية في ما يتعلق بقواعد الإجراءات، ولكن إذا قررت تلك المحاكم أن الأعمال المنسوبة إليهم تم اتخاذها أثناء ممارسة وظائفهم الرسمية فلا يخضعون لتلك المحاكم^(٣).

ب- يستثنى مما تقدم الدعاوى المدنية الناجمة عن عقد أبرمه الموظف أو المستخدم القنصلي ليس نيابة عن الدولة المرسله أو الدعاوى المدنية المرفوعة من طرف ثالث بسبب ضرر نتج عن حادث وقع في الدولة المستقبلية سببته مركبة أو سفينة أو طائرة^(٤).

أما الجهة المختصة بالفصل في ما إذا كان الفعل المرتكب يتعلق بالأعمال الرسمية للقنصل أو لا، فهي المحكمة المختصة في إقليم الدولة المستقبلية، فقد بذلت بعض المحاولات لرفع دعاوى على دول أجنبية ضد قناصلها المتواجدين في إقليم الدولة التي رفعت الدعوى أمام محاكمها، وقد رفض القضاء الأمريكي ذلك بخصوص دعوى تتعلق بعقد أبرم مع شركة تابعة للحكومة الأرجنتينية وأدخل فيها القنصل الأرجنتيني في شيكاغو فقرر القضاء الأمريكي أن القنصل ليس وكيلاً

(١) منها:

١- إذا تم القبض عليه في حالة تلبس بالفعل الجرمي.

٢- إذا اشتبه في ارتكابه جريمة وعجز عن إثبات شخصيته.

٣- إذا ارتكب جريمة معاقب عليها بالسجن ٤ أو ٥ أو ٦ سنوات على الأقل.

٤- إذا طلبت الدولة المرسله حبسه أو وافقت على ذلك.

راجع بشأن ذلك مختلف مقترحات الدول بمزيد من التفصيل: U.N.C.C.R., Volume. 1., op. cit., p. 388.

(٢) حيث نصت هذه المادة على: (١- الأعضاء والموظفون القنصليون لا يخضعون لاختصاص السلطات القضائية أو الإدارية بالدولة الموفدة إليها في ما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها مباشرة أعمالهم القنصلية. ٢- ومع ذلك، فلا تسري أحكام الفقرة (١) من هذه المادة في حالة الدعوى المدنية على أي مما يلي: (أ) الناتجة عن عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلي ولم يكن هذا التعاقد صراحة أو ضمناً بصفته ممثلاً للدولة المرسله. (ب) أو المرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نتج عن حادث في الدولة المستقبلية سببته مركبة أو سفينة أو طائرة).

(3) U.N.C.C.R., Volume. 1., op. cit., p. 404- 405, 416-417.

(٤) المادة (٤٣) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

للمدعى عليهم وإنه تدخل فقط لممارسة دور روتيني يقوم به أي قنصل وهو التوثيق^(١)، وهكذا فإذا ادعت سلطات الدولة المرسلّة أن الفعل خارج الوظائف الرسمية ورفع بالتالي الأمر إلى المحكمة فإن على القنصل أن يحضر أمامها شخصياً أو بواسطة محام، وللقنصل حق الدفع بأن الفعل وقع في نطاق أعماله الرسمية فإذا اقتنعت المحكمة بذلك فإنها ستصدر قراراً بعدم الاختصاص وردّ الدعوى.

٣- الالتزام بأداء الشهادة: لقد عالجت هذا الموضوع المادة (٤٤) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣^(٢)، فأعضاء البعثة القنصلية يمكن دعوتهم للإدلاء بالشهادة ولهم حرية الاختيار فلا يمكن إجبارهم على القيام بذلك، ولقد علل ممثل النرويج وغانا في مؤتمر العلاقات القنصلية في فيينا، بتأييدهم عدم إجبار القنصل على الإدلاء بالشهادة لأن ذلك سيضعه (في وضع محير بل وخطير إذا أُجبر على الشهادة)، فإذا شهد ضد مجرم فقد يتعرض لأعمال انتقامية من شركائه، واعترض على ذلك النص المندوب الأمريكي بقوله إنه لا بد من النص على وسائل مناسبة تلزم القنصل بالإدلاء بشهادته (حفاظاً على حسن إدارة العدالة)، وأن مسألة الأعمال الانتقامية التي قد توجه ضده ليست سبباً مانعاً من الشهادة لأنه يتمتع بحماية أكثر من تلك التي يتمتع بها أي فرد عادي، وذهب مندوب تونس في المؤتمر المذكور إلى أنه مما يتعارض مع الوظيفة القنصلية رفض القنصل الإدلاء بشهادته ولذلك يجب النص على التزامه بذلك^(٣).

٤- حرية التنقل، حيث تكفل الدولة المستقبلة حرية التنقل لأفراد البعثة القنصلية (مع مراعاة قوانينها ولوائحها الخاصة بالمناطق التي يحظر أو ينظم ارتيادها لأسباب تتعلق بالأمن القومي) وتأخذ بعض الدول بحظر دخول بعض المناطق لأسباب دينية، حيث يحظر دخول الأماكن المقدسة في مكة المكرمة والمدينة المنورة على غير المسلمين، فعلى الرغم من اتفاق المملكة العربية السعودية والولايات المتحدة الأمريكية على منح القناصل معاملة لا تقل عن ما هو ممنوح لنظرائهم من الدول الأخرى تطبيقاً لشرط الدولة الأكثر رعاية، فقد تعهدت الولايات المتحدة بعدم المطالبة بزيارة القناصل الأمريكيين للأماكن المقدسة أو الإقامة فيها وهو الحق الذي يتمتع به القناصل المسلمون^(٤).

أما بخصوص مدى تمتع مساكن أعضاء البعثة القنصلية بالحصانة فلم تتطرق اتفاقية فيينا

(1) Marjorie M. Whiteman, Digest of International law, Volume 6, Department of State Publication, 1968, p. 690- 691.

(٢) حيث تنص هذه المادة على: (١- 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 المذكورة في الفقرة (٣) من هذه المادة، أما إذا رفض عضو قنصلي الإدلاء بالشهادة فلا يجوز أن يتخذ ضده إجراء جبري أو جزائي. ٢- يجب على السلطة التي تطلب شهادة العضو القنصلي أن تتجنب عرقلة تأديته ويمكنها الحصول منه على الشهادة في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو قبول تقرير كتابي منه، كلما تيسر ذلك منه. ٣- أعضاء البعثة القنصلية ليسوا ملزمين بتأدية الشهادة عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم ولا بتقديم المكاتبات والمستندات الرسمية الخاصة بها ويجوز لهم كذلك الإمتناع عن تأدية الشهادة بوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة المرسلّة).

(3) U.N.C.C.R., Volume. 1, Op. cit., p. 407-413.

(4) Marjorie M. Whiteman, Digest of International Law, Volume. 7, op. cit., 1970, p.p 730-731.

لسنة ١٩٦٣ إلى هذه المسألة ومن ثمّ لاتزيد حصانة مسكن القنصل عن تلك المقررة لأي فرد عادي فوق إقليم الدولة المستقبلية، ويمكن تبرير سبب عدم تمتع مسكن القنصل بالحصانة بالأسباب الآتية:

١- إن القنصل ليس له صفة تمثيلية لدولته لدى الدولة المستقبلية، وإنما هو يقوم ببعض الوظائف ذات الطبيعة الإدارية والتجارية والاقتصادية.

٢- إن الحصانة المقررة للقناصل تقتصر على مايتصل بالأعمال التي تصدر منهم عند ممارستهم لوظائفهم الرسمية، وبالتالي فإن مسكن القنصل لايدخل ضمن ذلك.

أما بخصوص الإعفاءات الضريبية والكمركية، فمن المعروف أن فرض الضرائب وجبايتها يعدّان من مظاهر السيادة في أية دولة، والإعفاء من الضرائب لا يكون إلا تنفيذاً للنص في القانون الداخلي أو على وفق معاهدة دولية أو تنفيذاً لقاعدة دولية عرفية متبعة، وقد عالجت هذه المسألة المادة (٥٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ والتي أشارت إلى إعفاء الأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للعضو القنصلي وأفراد عائلته على أن لا تتعدى المواد الاستهلاكية الكميات الضرورية للاستعمال المباشر للأشخاص المعنيين مع إعفاء أعضاء البعثة القنصلية من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية الأهلية والمحلية والبلدية مع بعض الاستثناءات بخصوص مسائل عدة منها الضرائب غير المباشرة التي تدخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات، وكذلك نصت المادة (٥١) من الاتفاقية المذكورة على حالة وفاة أحد أعضاء البعثة أو أحد أفراد أسرته الذين يعيشون معه في مسكنه، حيث تلتزم الدولة المستقبلية بالسماح بتصدير الأموال المنقولة للمتوفى، فيما عدى تلك التي تم اكتسابها في الدولة المستقبلية ومن المحظور تصديرها وقت الوفاة، كذلك تلتزم الدولة المستقبلية بعدم تحصيل أي ضرائب على الميراث.

ومن الجدير بالذكر إن أغلب الاتفاقيات القنصلية الثنائية جرت على تأكيد على ماورد من حصانات وامتيازات في اتفاقية ١٩٦٣ منها ما جاءت به المادة (٣) من مذكرة التفاهم العراقية الروسية لسنة ٢٠٠٧ على (تتمتع المراكز القنصلية المذكورة أعلاه وأعضاؤها وأفراد عوائلهم بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ والاتفاقية القنصلية المعقودة بين العراق والاتحاد السوفييتي في ١٥/٤/١٩٧٥). وكذلك نصت المادة (٥) من مذكرة التفاهم المبرمة بين وزارة خارجية جمهورية العراق ووزارة خارجية جمهورية إيران الإسلامية لسنة ٢٠٠٧ على تمتع أعضاء البعثة القنصلية بالحصانات والإمتيازات المذكورة في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣.

أما في ما يتعلق بحصانات البعثات القنصلية التي يرأسها قنصل فخري، فقد جاء الباب الثالث من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ منظم للحصانات والإمتيازات المذكورة، حيث تضمنت المواد (٥٩) و(٦٠) و(٦٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهذه البعثات، فضلاً عن المواد من (٦٣-٦٧). وأشارت كذلك المادة (٥٨/٤) من الاتفاقية المشار إليها إلى عدم جواز تبادل الحقائق القنصلية بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان فخريان في بلدين مختلفين إلا بعد موافقة الدولتين الموفد إليهما المعنيين. ونشير في هذا الصدد إلى واقعة تتعلق بحصانة القناصل

الفخريين فلقد تعرض القنصل الفخري النرويجي في كينيا في سنة ١٩٨٨ لمعاملة غير مناسبة بسبب قضية (إغراق نفايات سامة) وتتلخص هذه القضية بأن سفينة نرويجية كانت تحمل (١٥٠٠٠) ألف طن من مواد سامة وحارقة قادمة من الولايات المتحدة وأفرغت تلك النفايات في جزيرة قرب كينيا، فقامت على أثرها الحكومة الكينية بالقبض على القنصل الفخري النرويجي لديها والذي كان يعمل في الشركة التي تورطت في القضية المذكورة وطلبت من النرويج إزالة تلك المواد واشترطت الحكومة الكينية بالتهيؤ لكي تقوم شركة الشحن لإزالة تلك المواد ومن ثم أطلق سراح القنصل الفخري^(١).

إذ إن القناصل الفخريين مهما كانت جنسيتهم لا يتمتعون إلا بالحصانة من الاختصاص المحلي بالنسبة للأعمال التي يقومون بها أثناء تأديتهم لواجباتهم المنوطة بهم، وهذا هو رد الأستاذ زوريك على مقترح السيد علي فارس الخوري العضو السوري السابق في لجنة القانون الدولي بشأن التمييز بين القناصل المسلكيين والقناصل الفخريين من خلال مدى ما يتمتع به كل صنف منهما من حصانات وامتيازات^(٢).

لكن يجب الإشارة إلى مسألة مهمة تتمثل في حال إذا فشلت الدولة المستقبلية في تقدير الحصانات والامتيازات الممنوحة للقناصل بموجب اتفاقية ١٩٦٣ فإن الدولة المرسلية في المقابل ستعامل بعثة الدولة المستقبلية المذكورة بذات المعاملة طبقاً لقاعدة المعاملة بالمثل^(٣).

ولقد وجه السيد أرنولد فوتي رئيس الاتحاد العالمي للقناصل رسالة إلى وزير الخارجية العراقي السيد هوشيار زيباري بتاريخ ٩/ آذار/ ٢٠٠٩، مشيراً فيها إلى تطور المهام القنصلية وتزايد اعتماد الدول عليها ولاسيما في مجال الاعتماد على القناصل الفخريين (لما لهذه الممارسة من تسهيلات إضافية في العمل القنصلي)، منوهاً إلى أن هناك عدداً من نصوص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ تحتاج إلى التعديل ولاسيما ما تعلق منها بحصانات القناصل الفخريين^(٤). ولقد أجابت وزارة الخارجية على هذه الرسالة بتاريخ ١٣/ ٦/ ٢٠٠٩ عن طريق رسالة موجهة لرئيس الإتحاد المذكور من وزير الخارجية تبدي فيها تأييدها للتعديلات المقترحة مع (ضرورة الأخذ بعين الاعتبار التمييز بين المركز القانوني لكل من القنصل العام والقنصل الفخري وعلى أن لا ينافس القنصل العام في الإمتيازات والحصانات)^(٥).

(1) Washinton post, News Papers, 22/June/1988, p. A19.

(٢) للمزيد حول هذه المناقشات راجع: Y.I.L.C., Volume. 1., 1956, p. 251.

(3) Jennifer K. Eles and Michael John Garcia, Legislative Attorneys, American Law Division, The Library of Congress, 2005, p. 2.

(٤) رسالة السيد أرنولد فوتي رئيس الاتحاد العالمي للقناصل المؤرخة في ٩/ آذار/ ٢٠٠٩.

(٥) رسالة موجهة من وزير الخارجية العراقي إلى رئيس الاتحاد العالمي للقناصل بتاريخ ١٣/ ٦/ ٢٠٠٩.

المطلب الرابع

أوجه التباين بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية

كما أوضحنا فإنه على الرغم من وجود (تداخل وتكامل نسبيين) بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، لكن ذلك لا يعني عدم وجود تباين على أكثر من صعيد، ولذلك فإن هذا الاختلاف يظهر في جوانب عدة سنذكر أهمها بالاعتماد على ما سبق وأن تناولناه، وهي ما يأتي:

١- من حيث تعيين رؤساء البعثات: حيث يبرز هذا الاختلاف بالإجراءات المتعلقة بتعيين رئيس البعثة الدبلوماسية من حيث إلزامية الأخذ (بقاعدة الإستمزاغ) حيث يحمل رئيس البعثة المذكور كتاب اعتماد صادر من الجهة المختصة ببلده والذي يكون عادةً بتوقيع رئيس الدولة المرسله وموجه إلى رئيس الدولة في الدولة المستقبلة، حيث إن رئيس البعثة الدبلوماسية يعتمد من قبل رئيس الدولة المرسله لدى رئيس الدولة المستقبلة ولا يمارس مهامه الرسمية إلا حين استلام كتاب اعتماده من قبل رئيس الدولة المستقبلة أو تسليم نسخة منه إلى وزير الخارجية فيها.

أما رئيس البعثة القنصلية فلا يعتمد بالصيغة السابقة بل يزود ببراءة قنصلية لتكون موجهة لشخص محدد بل تعنون عادةً (إلى كل من يهمه الأمر To Whom may be concern) وتكون موقعة من وزير خارجية الدولة المرسله. وهذا لا يعني عدم الأخذ بقاعدة الإستمزاغ ولكن بأسلوب مختلف يكون أقل تعقيداً.

٢- من حيث الصفة التمثيلية: إن المبعوث القنصلي لا يحمل الصفة التمثيلية التي يحملها المبعوث الدبلوماسي أي إنه لا يعتبر ممثلاً لدولته لدى الدولة المستقبلة، ويذهب د. علي الشامي إلى المزيد من المغالاة في هذه المسألة من خلال تأكيدده على عدم تمتع الموظف القنصلي بالصفة التمثيلية بشكل نهائي حتى وإن مارس الوظائف الدبلوماسية التي نصت عليها المادة (١٧) على أساس أن الوظائف القنصلية التي ذكرتها المادة (٥) من الاتفاقية القنصلية لم تذكر وظائف التمثيل وعلى رأسها التفاوض، فإننا في هذا المجال نشير إلى عدم تأييدنا لهذا التوجه وإن كانت المادة (١٧/١) قد نصت على (... يجوز لعضو قنصلي -بموافقة الدولة المستقبلة ومن دون أن يؤثر ذلك على طابعه القنصلي- أن يكلف بالقيام بأعمال دبلوماسية وقيامه بتمثل هذه الأعمال لا يخوله أي حق في المزايا والحصانات الدبلوماسية). لكن مجرد تكليفه بمهام دبلوماسية والتي هي في أغلبها مهام تمثيل فإنه لا بد أن يحمل هذه الصفة حتى يستطيع أن يمارس تلك المهام ويعتمد ما يقدمه من الدولة المستقبلة. حيث إننا نعتقد أن الموظف القنصلي يكتسب الصفة التمثيلية حكماً نظراً لممارسته المهام الدبلوماسية حتى وإن لم يشير النص إلى صفته التمثيلية.

٣- إن التمثيل الدبلوماسي يشمل التمثيل لدى الدول ولدى المنظمات الدولية وكذلك وإن أردنا التوسع في التفسير فتشمل حتى الدبلوماسية الموقته (Diplomatic Ad hoc) بواسطة البعثات الخاصة، في حين يقتصر التمثيل القنصلي على الدول فحسب.

٤- إن علاقة البعثات القنصلية تكون بمركز وزارة الخارجية وبرئيس البعثة الدبلوماسية في الدولة المستقبلية إن وجدت، أما الأخير فتكون علاقته بمركز الوزارة وعلاقته بالمركز تتشعب بين الدوائر المختلفة للوزارة، إضافةً إلى أن المخاطبات السياسية تديرها البعثات الدبلوماسية فقط كقاعدة عامة^(١).

٥- هنالك فارق بين أعضاء البعثات الدبلوماسية وأعضاء البعثات القنصلية من حيث الحصانة ضد التقاضي، إذ بينما لا يخضع الدبلوماسيون لمحاكم الدولة المستقبلية سواءً بالنسبة لأعمالهم الرسمية أو أعمالهم الخاصة، في حين يخضع المبعوثون القنصليون كقاعدة عامة إلى اختصاص الدولة المستقبلية القضائي بخصوص أعمال حياتهم الخاصة وخصوصاً كل نشاط ذي ربح قد يمارسونه، أما الأعمال الرسمية الصادرة منهم فإنهم لا يخضعون بشأنها للقضاء المحلي، حيث قال رئيس الوفد الإكوادوري خلال مناقشات المؤتمر القنصلي إن القانون الدولي يعرف مبدأ حصانة المقار القنصلية، وليس حصانة الموظف القنصلي، عدا ما يتعلق بممارسة وظائفه القنصلية^(٢).

٦- إن إقامة العلاقات القنصلية تتطلب إقامة بعثات قنصلية متبادلة بشكل أكبر من البعثات الدبلوماسية على الرغم من أهمية إقامة البعثات المتبادلة في كلا الحالتين.

(١) د. محمد الحاج حمود، المصدر السابق.

(2) U.N.C.C.R., op. cit., Vol. 2, p. 30 and Vol. 1, op. cit., p. 317.

الخاتمة

لقد استعرضنا خلال بحثنا مفهوم العمل الدبلوماسي والعمل القنصلي والمراحل التاريخية التي مر بها هذان النوعان من النشاط اللذان تتزايد أهميتهما وتكتسب أشكالاً جديدة يوماً بعد يوم، ولقد أدى بنا البحث في موضوع التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية إلى الوصول إلى عدد من الاستنتاجات والمقترحات التي نراها بأنها كفيلة ولو لحد ما في معالجة ما يواجه هاتين الوظيفتين من عقبات تحول دون الوصول إلى الاستفادة الكاملة والحقيقية من هاتين الوظيفتين اللتين وجدناهما متداخلتين ومكملتين إحداهما للأخرى في الكثير من الأحيان وإن هذا التداخل والتكامل قد ساعد في الكثير من الحالات الدول، ولاسيما ذات الإمكانيات المحدودة اقتصادياً أو وظيفياً من حيث توافر الكفاءات الوطنية اللازمة لممارسة العمل الدبلوماسي والقنصلي، في سبيل تيسير عملها في حماية مصالحها ومصالح مواطنيها.

لذلك سنذكر في أدناه أهم الاستنتاجات والمقترحات التي توصلنا لها خلال البحث:

١. إن البعثات القنصلية من الناحية التاريخية أسبق بالظهور من البعثات الدبلوماسية الدائمة، وهي تتميز بتاريخها الطويل وممارستها مهام عدة سياسية ودبلوماسية وتجارية وقضائية وبحرية.. الخ.

٢. خضوع العمل القنصلي للجانب القانوني بشكل أكبر من العمل الدبلوماسي بحكم ارتكاز الأخير على الجانب السياسي بشكل كبير.

٣. إن الوظيفة الدبلوماسية تقوم على ركنين أساسيين الأول يتمثل بالصفة الدولية التي تعني أن الوظيفة الدبلوماسية تعدّ أمراً مهماً لإقامة العلاقات بين أشخاص القانون الدولي أما الركن الآخر فهو الطابع السلمي والذي يعني أن الوظيفة الدبلوماسية غايتها التوفيق بين المصالح المشتركة لأشخاص القانون الدولي العام (فإنها وظيفة سياسية بوسائل قانونية).

٤. إن العمل الدبلوماسي بمعناه العام يتم ما بين الدول وما بين الدول والمنظمات الدولية، أما العمل القنصلي فلا يتم إلا بين الدول، لكن ذلك لا ينفى التعاون الذي يتم بين القنصليات والمنظمات الدولية في سبيل رعاية الأولى لمصالح رعاياها.

٥. إن تبادل التمثيل الدبلوماسي هو (صلاحية) تتمتع بها الدولة المرسله والمستقبلة كاملة السيادة وليس بحق كما يراه بعضهم فإن وصفناه بأنه حق فإن الدول مجبرة على قبول إقامة العلاقات الدبلوماسية مع غيرها من الدول لأنه حق لتلك الدول. فقد يتم إنشاء هذه العلاقات من خلال توقيع اتفاقية دولية بهذا الخصوص، وكذلك قد تقام العلاقات المذكورة من خلال إصدار بيان مشترك بين أطراف تلك العلاقة.

٦. إن تعيين المبعوث الدبلوماسي أو القنصلي يخضع إلى نوعين من القواعد القانونية، وهي قواعد القانون الداخلي من حيث اختيار الموظف الدبلوماسي أو القنصلي بصورة عامة للعمل في سلك الخدمة الخارجية، أما النوع الآخر من القواعد هي قواعد القانون الدولي العام المتعلقة بتعيين المبعوثين الدبلوماسيين سواء كانوا رؤساء بعثات أم موظفين عاديين فيها، والذي يخضعون له بشكل مباشر.

لكن على الرغم من ذلك فقد أقر القانون الدولي حق الدولة المستقبلية بإعلان المبعوث الدبلوماسي أو القنصلي شخصاً غير مرغوب فيه وهي مسألة بالغة الأهمية لما تحمله من معاني للتدخل في شأن الدولة المرسله في تعيين موظفيها، لكن هنالك ضرورة لوجود مثل تلك القاعدة لتحقيق التوازن بين سلطة الدولة المرسله وسلطة الدولة المستقبلية في تعيين المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين.

٧. أهمية التقيد بقاعدة الإستمزاغ في تعيين المبعوثين الدبلوماسيين والقنصليين لما يحققه ذلك من إنسيابية بالإجراءات وواقعية في العمل وتجنب لكل ماقد يؤثر على سير العلاقات بين الدولة المرسله والدولة المستقبلية وإنه يحترم كذلك سيادة الدولة وحقوقها في الموافقة على استضافة البعثة الدبلوماسية أو القنصلية من عدمه، وحتى وإن تعسفت في استخدام هذا الحق الذي يجب أن تمارسه من دون ذلك فإننا لانرى وجود سلطان عليها في هذه المسألة، فإن ذلك يعود إلى التقديرات السياسية والاقتصادية والأمنية... الخ لتلك الدولة.

٨. ضرورة تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة عند إقامة العلاقات الدبلوماسية، لإعطاء الفاعلية المطلوبة للعلاقات الدبلوماسية وحل مايمكن أن يؤثر على استمراريتها بالشكل المطلوب حتى وإن تم ذلك من خلال بعثة غير مقيمة، لأن العلاقات الدبلوماسية تكتمل بإقامة بعثة دبلوماسية دائمة على أقليم كلا الدولتين، لكن الدول قد لاتلجأ إلى فتح بعثات دبلوماسية عند إقامتها للعلاقات الدبلوماسية لظروف اقتصادية أو سياسية؛ لذلك تلجأ الدول لإدارة علاقاتها عند الحاجة عن طريق دولة ثالثة أو من خلال البعثات القنصلية أو من خلال بعثاتها لدى الأمم المتحدة، فالبعثات القنصلية تبقى عادةً مستمرة في عملها في حالة نشوب (حرب قصيرة) بين البلدين فتدير الأخيرة العلاقات الدبلوماسية لكونها بديلاً عن السفارات.

٩. عدم إمكانية تطبيق ماجاء في المادة (١٢١/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بشأن إقامة مكاتب للأقاليم والمحافظات في البعثات العراقية في الخارج، فإن هذه المسألة نراها لا تتلاءم مع الظرف العراقي في الوقت الحاضر وإنها في حال تم تطبيقها فسوف تؤدي إلى شتات الجهود في رسم وتنفيذ السياسة الخارجية العراقية وتضادها في الكثير من الأحيان.

١٠. إن مفهوم «عدم التدخل في الشؤون الداخلية» للدول قد يختلف نطاقه وتفسيره ما بين الدول الكبرى والتي ترغب في تضيق هذا النطاق، وغيرها من الدول التي لها مصالح معينة في التوسع فيه، فإن هذا المبدأ اتجه يأخذ تأويلات مختلفة من قبل الدول على الرغم من ورود نص قانوني واضح بالنسبة للبعثات الدبلوماسية في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ كما هو وارد في المادة (٤١) منها وكذلك نص المادة (٣/د) بشأن استطلاع الأحوال في الدولة المستقبلية، لكننا نرى أن هذا النص الأخير بحاجة إلى مزيد من التحديد والوضوح حتى لا يفسر حسب التوجهات السياسية لكل دولة.

١١. وفي إطار التمييز ما بين الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، فوجدنا أن الحصانات هي حق يكون الغير هو مصدر تحريكه، أما الامتيازات فيكون مصدر الفعل المحرك للامتياز هو المبعوث الدبلوماسي ذاته. وكذلك تعدّ الحصانات من قواعد القانون الدولي وكذلك الامتيازات لكن الأخيرة أقرب إلى المجاملة الدولية، والحصانات أخطر من الامتيازات عندما تنتهك لأنها تعرض

شخص المبعوث الدبلوماسي أو مقار البعثة للخطر، أما انتهاك الإمتيازات فإنه لا يرتقي إلى مستوى انتهاك الحصانات. وهناك من يرى أنَّ كلاهما (الحصانات والامتيازات) يعودان إلى القانون الدولي ولكن هناك تصور قد يكون اقرب إلى الواقع يتمثل بأن كلاهما الحصانات والامتيازات تعودان إلى القانون الدولي ولكن الإمتيازات ترجع إلى القانون الداخلي بشكل أكبر من الحصانات.

١٢. تطور نشاط البعثات الدبلوماسية الخاصة بشكل كبير والذي أعطى المزيد من الفاعلية للعمل الدبلوماسي، فإن عمل البعثات الخاصة هو داعم لعمل البعثات الدبلوماسية الدائمة وحيث إن عمل البعثات المذكورة قد تطور مع ظهور مبدأ التنظيم الدولي خاصةً ما حمل منه صبغةً فنية.

١٣. إن المادة (٤٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ التي تنص على: (لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المستقبلة أي نشاط مهني أو تجاري لمصلحته الشخصية)، يدفعنا إلى الاستنتاج بأن المبعوث الدبلوماسي كيف ستترتب عليه ضرائب عن نشاط تجاري في الدولة المستقبلة التي يكون هو غير معفي منها بموجب المادة (٣٤/د) من الاتفاقية المذكورة التي تنص على عدم إعفاء المبعوث الدبلوماسي من (الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المستقبلة والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة) وبالتالي كيف ستترتب تلك الضرائب عليه وهو أصلاً ممنوع من ممارسة النشاط التجاري في الدولة المستقبلة؟.

١٤. تزايد أهمية العمل الدبلوماسي مع المنظمات الدولية في الوقت الحاضر لأهمية المهام التي تمارسها تلك المنظمات وتعاظم دورها يوماً بعد يوم.

١٥. الدور الكبير لقاعدة المعاملة بالمثل في مجال العلاقات الدبلوماسية والعلاقات القنصلية بحيث يمكن وصفها بالقاعدة الذهبية في نطاق العلاقات المذكورة.

١٦. ظهور ممارسة حديثة نوعاً ما تتعلق بفتح مكاتب دبلوماسية في المدن المهمة في الدولة المستقبلة، حيث وصفت تلك المكاتب بأنها (منبر دبلوماسي) مهماً للتعريف بأنواع نشاطات البعثة الدبلوماسية جميعاً.

١٧. لا يوجد مانع قانوني من ممارسة البعثات الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية للمهام القنصلية، وذلك لأسباب كثيرة أهمها ما يأتي:

أ - بما أن الاتفاق وارد على أن البعثات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية أنها بعثات دبلوماسية فلماذا لا تطبق عليها القواعد المطبقة على البعثات الدبلوماسية الدائمة عموماً.

ب- إن سكوت اتفاقيات فيينا لسنة ١٩٦١ و ١٩٦٣ و ١٩٧٥ عن الإشارة إلى موضوع قيام البعثات الدبلوماسية الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية بالوظائف القنصلية لا ينفي إمكانية تطبيق النصوص المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة بشأنها، وحيث جاءت المادة (١/٧٠) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ تحت عنوان «مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية» حيث نصّت على: (تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك -في حدود ما تسمح به نصوصها- في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية).

ج- إن لهذه الممارسة فائدة عملية خاصة في الدول الحديثة النشأة أو ذات الإمكانيات المحدودة. ١٨. لا يعدّ القناصل الفخريون موظفين لدى الدولة المرسله وإنما هم مجرد وكلاء عنها في الشؤون التي يعهد بها إليهم، ولهذه الممارسة (أي تعيين القناصل الفخريين) أهمية اقتصادية للدولة المرسله من حيث عدم تقاضي القنصل الفخري راتباً ثابتاً من الدولة المرسله فضلاً عن معرفته الكبيرة بظروف وعادات الدولة المستقبلية والمرسله.

١٩. الدول التي تربط بينها علاقات من نوع خاص كدول الاتحاد الأوروبي ودول اتحاد الكومنولث تكون علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية متميزة بالشكل الذي يتناسب مع طبيعة العلاقة التي تربطهم.

٢٠. تحديد الوظائف الدبلوماسية على سبيل المثال في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١، أما الوظائف القنصلية فقد حددت على سبيل الحصر بموجب اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، كما يوحى النص عند قراءته في بادئ الأمر ولكن نص الفقرة الأخيرة من المادة (٥) يعطي إمكانية إضافة وظائف أخرى للوظائف المذكورة لذا فإن هذه الوظائف المذكورة واقعا لم ترد على سبيل الحصر أيضاً. ٢١. تمنح «الإجازة القنصلية Exequatur» الصفة القنصلية المعتمدة في المجال الدولي لرئيس البعثة القنصلية والموظفين القنصليين العاملين معه، وعلى أساسها يمنحون صلاحياتهم، في حين يقتصر أثر البراءة القنصلية على اكتسابه هذه الصفة مع دولته فقط.

٢٢. يمكن وصف دور البعثات القنصلية بأنه تكميلي لدور البعثات الدبلوماسية من خلال دور تلك البعثات عندما تتابع تنفيذ الاتفاقيات الدولية المبرمة مابين الدولتين المرسله والمستقبله وحتى الجماعية المتعلقة بالعمل القنصلي كالاتفاقيات التجارية والثقافية وغيرها التي يكون كلا الدولتين طرفين فيها.

٢٣. هنالك اختلاف واضح بين مصطلحي الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية والذين يخلط بينها الكثير حتى من أصحاب الاختصاص؛ لذلك فلن هنالك انتقاداً يوجه في مجال القانون الدولي العام المعاصر إلى المادة (٢٠) من معاهدة إنشاء الجماعة الأوروبية (European Community Treaty) المبرمة في مدينة روما في ٢٥/أذار/١٩٥٧ بوجود خلط بالمفهوم بين الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية. فإن الحماية القنصلية هي وحدها التي تقدم من خلال دولة الفرد، ويمكن تقديمها من قبل دولة أخرى أما الحماية الدبلوماسية لا تقدم إلا من قبل الدولة التي يحمل جنسيتها الفرد، ونجد فرقاً أساسياً آخر بين الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية من خلال القانون الذي يطبق في المنازعة، فالحماية الدبلوماسية أدواتها القانون الدولي والقانون الداخلي أما الحماية أو المساعدة القنصلية فإن أداتها الرئيسية هي القانون الداخلي في حماية مصالح مواطنيها.

٢٤. على صعيد الواقع العملي هنالك تداخل وتكامل في الوقت ذاته بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية (فالعامل القنصلي يعتبر جزءاً من العمل الدبلوماسي ككل) فالحمل القنصلي يتركز على رعاية مصالح الجالية في الخارج أما العمل الدبلوماسي فيقوم على إدارة علاقات الدولة وهو أكثر ارتباطاً بالقانون الدولي العام أما العمل القنصلي فيرعى مصالح الأفراد ومجاليه يتركز في القانون الدولي الخاص؛ لذلك فقد دمجت أغلب الدول سلكيها الدبلوماسي والقنصلي

في سلك واحد للخدمة الخارجية لأسباب عدة على رأسها تولي البعثات الدبلوماسية إدارة مصالح تجارية وثقافية وسياحية... الخ، بعدها أصبحت متعلقة بالمصلحة العامة وليس بالمصلحة الخاصة فحسب كما كان يعتقد سابقاً مما أدى إلى زوال الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والوظائف القنصلية، فنستنتج من هذا أن الوظيفة الدبلوماسية استوعبت الوظيفة القنصلية فأصبح الموظف الدبلوماسي يمارس كلا المهمتين، ونعتقد أن كلما مر الوقت فإن السلك الدبلوماسي سيضم الوظائف القنصلية وبشكل أكثر توسعاً وصلاحيّة. فهناك تدخل يظهر واضحاً عندما يمارس الدبلوماسي للمهام القنصلية والعكس أي عندما يمارس الموظف القنصلي للمهام الدبلوماسية ولكنه في الوقت ذاته هذا التدخل غير محل بل هو مكمل أي يمكن وصفه بالتدخل الإيجابي حيث يحل أحدهما بدلاً للآخر عند غيابه أو تعذر قيامه بمهامه لأي سبب كان، ولكن هذا يظهر بشكل أكبر وأوسع كما لاحظنا في قيام الدبلوماسي بممارسة المهام القنصلية. حيث أقر القانون والتعامل الدوليين ممارسة البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية وبشكل واسع لايقبل الشك. وهذا يظهر بشكل جلي أيضاً من خلال دمج السلكين الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد يغلب عليه الطابع الدبلوماسي كما هو واضح.

٢٥. إن الموظف الدبلوماسي الممارس للمهام الدبلوماسية ملزم بالحصول على الإجازة القنصلية إذا مارس تلك المهام بشكل منفصل عن واجباته الدبلوماسية.

٢٦. الموظف القنصلي يمارس العمل الدبلوماسي في ثلاث حالات الأولى في علاقته مع الدولة المرسله فحسب والثانية في علاقته مع الدولة المرسله والمستقبلية والثالثة مع الدولة المرسله والمنظمة الدولية المعتمد لديها، ونعتقد أن موافقة الدولة المستقبلية تكون ضرورية في الحالة الثانية والثالثة من دون الأولى، ويقع التزام في الحالة الثالثة على الدولة المضيفة هو التزامها بمنح الممارسين لمهام التمثيل لدى المنظمات الدولية من الموظفين القنصلين الحصانات والامتيازات الممنوحة لباقي ممثلي الدول لدى المنظمة الدولية عند ممارستهم لمهام التمثيل المذكورة.

٢٧. إن رفع التقارير السياسية من مهام البعثات الدبلوماسية، لكنه من القبول ضمناً أن تمارس هذه المهمة من قبل البعثات القنصلية طبقاً للتلازم ما بين التقارير السياسية والتقارير عن الحياة الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية في الدولة المستقبلية، وهو ما سمحت به المادة (٥/م) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، لكن ممارسة المهام الدبلوماسية من قبل القناصل يكون أقل حجماً وتأثيراً في توجيهات الدولة المرسله وسياساتها الخارجية إذا كانت هنالك بعثة دبلوماسية لبلده في الدولة المستقبلية فيكون بالتأكيد دوره ثانوياً في هذا المجال.

٢٨. هنالك شروط لممارسة القنصل للوظائف الدبلوماسية يمكن تحديدها على النحو الآتي:

أ- عدم وجود بعثة دبلوماسية للدولة المرسله لدى الدولة المستقبلية.

ب- أن لا تكون الدولة المرسله ممثلة عن طريق دولة ثالثة في الدولة المستقبلية.

ج- موافقة الدولة المستقبلية.

د- عدم تأثير ذلك على (الوضع القنصلي) للقنصل الذي يمارس المهام الدبلوماسية، والمراد بها هنا عدم تمتعه بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية عند قيامه بتلك المهمة، وهو بذلك يختلف

عن الدبلوماسية القنصل الذي يبقى يتمتع بوضعه الدبلوماسي على الرغم من ممارسته للوظائف القنصلية.

٢٩. إن فرضية إسناد رئاسة البعثة الدبلوماسية للموظف القنصلي هي فرضية ممكنة التحقق ولا يرى وجود مانع قانوني من تحقيقها في ظل توحيد أغلب الدول لسلوكها الدبلوماسي والقنصلي ولكن بشرط أن تكون موافقة الدولة المستقبلة صريحة وواضحة حتى لا تحتج مستقبلاً بعدم نفاذ أعماله المتعلقة بهذه المهمة وكذلك أن عمله سيكون بشكل مباشر مع وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة، فإن الموافقة الضمنية المستنتجة من عدم الرد على مذكرة الدولة المرسلة الخاصة بتعيينه بهذه المهمة لا تفي بالغرض، فإن عدم الرد عادة في العمل الدبلوماسي يفسر على أنه عدم موافقة كما في حالة عدم رد الدولة المستقبلة على تعيين السفير المرشح فيعد ذلك رفضاً لممارسة هذه المهمة، إضافة إلى أن تولى أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين مهمة إدارة (الشؤون الإدارية للبعثة) فحسب ولا يفترض بهم ممارسة مهام دبلوماسية وهذا واضح من خلال ما جاءت به اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١.

٣٠. ظهور ممارسات جديدة في مجال العمل القنصلي، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية إذ قامت في بداية القرن الحالي بإنشاء ما يسمى بالمصطلح الأمريكي (البعثات الأمريكية المقيمة American Presence Posts) وهي مكاتب صغيرة في مواقع لا توجد فيها خدمات قنصلية فتقوم هذه المكاتب بدور بعثات قنصليات وبوظائف محددة فهي بعثة أغراض خاصة مع طاقم ومسؤوليات محدودة تنشأ كقنصليات بموجب اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣، وفي ذات الحقة لجأت الولايات المتحدة إلى إنشاء ما يسمى بالإصطلاح الأمريكي أيضاً (بعثات الإقامة الافتراضية Virtual Presence Posts) وهي مواقع على شبكة المعلومات الدولية (الإنترنت) تشمل أقاليم ليس فيها ما يسمى (بالوجود المادي Physical Presence)، وتكون بعيدة كما هو الحال في أقاليم روسيا البعيدة لذلك تقوم هذه المواقع بتقديم الخدمات القنصلية إلكترونياً.

٣١. إن الاعتراف الدولي بصورة عامة يشمل نوعين، الأول يسمى إعراف واقعي والآخر اعتراف قانوني، فالاعتراف الواقعي بالدولة أو بالحكومة الجديدة هو اعتراف بالأمر الواقع، وهذا الاعتراف يتحول إلى اعتراف قانوني لاحقاً بإقامة علاقات دبلوماسية، أو قد يصار إلى الاعتراف القانوني مباشرة عند إقامة أو إعادة استمرار العلاقات الدبلوماسية بشكل طبيعي، وعليه تختلف نتائج الاعتراف الواقعي عن الاعتراف القانوني والذي يسمح بإقامة علاقات دبلوماسية أو يمكن عدّها الخطوة الأولى والأهم لهذا الاعتراف القانوني.

٣٢. إقامة العلاقات القنصلية لأشترط فيه وجود الإعراف الدولي حتى يتم إقامة تلك العلاقات، حيث إن تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول يعدّ اعترافاً ضمناً، أما تبادل التمثيل القنصلي أو الإبقاء عليه لا يعدّ من مظاهر الاعتراف الضمني، لأنه إجراء يرمي في الغالب إلى حماية ورعاية مصالح المواطنين وليس الدخول في علاقات دولية عامة بين الأطراف التي تتبادل هذا التمثيل. مع عدم تأييد ما يذهب إليه البعض في اعتبار طلب الإجازة القنصلية أو قبول البراءة القنصلية يعدّ اعترافاً بالدولة المستقبلة أو بالدولة المرسلة.

بناءً على ما جاء أعلاه، فإن التركيز على أن قبول البراءة القنصلية أو منح الإجازة القنصلية أو طلبها يجعل من إقامة العلاقات القنصلية أو استمرارها اعترافاً دولياً فذلك رأي يثير عدداً من الملاحظات أهمها ما يأتي:

أ - إن إقامة العلاقات القنصلية وتزويد رئيس البعثة القنصلية بالبراءة القنصلية والتي على أساسها يحصل على الإجازة القنصلية أو إذن موقت لممارسة المهام القنصلية، وبالتالي فلا يستطيع الموظف القنصلي قانوناً أن يمارس مهامه من دون حصوله على الإجازة القنصلية وهي أحد المتطلبات الرئيسية إن لم تكن أهمها لممارسة القنصل لمهامه وذلك ما أكدت عليه اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ في مادتها (٣/١٢) من ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية حتى يتمكن القنصل من ممارسة أعماله.

ب- في حالة استمرار العلاقات القنصلية (أي قيامها قبل حصول التغيير في الدولة المستقبلية أو حكومتها) وبالتالي حصول القنصل على الإجازة القنصلية مسبقاً، فلا حاجة لأن يطلب إجازة قنصلية جديدة، برأينا ما لم تطلب ذلك السلطة الجديدة، حيث سيبقى يمارس مهامه على أساس الإجازة السابقة.

ج- لا نعتقد أن إقامة العلاقات القنصلية أو استمرارها يعد اعترافاً دولياً بالدولة أو بالحكومة في الدولة المستقبلية إن لم يكن معترفاً بها سابقاً من قبل الدولة المرسل، حتى وإن طلبت الإجازة القنصلية، لأنها كما نرى حجة ضعيفة لأن بقاء ممارسة المهام القنصلية وافتتاح البعثة والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية لشخص الموظف القنصلي ولمبنى واتصالات وأمن البعثة القنصلية... الخ، والذي لا يمكن أن يتم ما لم تتعاون الدولة المستقبلية لتنفيذ ذلك، فإذا هل كل ما ذكرنا من حصانات وامتيازات وتعامل مع سلطات الدولة المستقبلية غير مهم ما لم تطلب أو تمنح الإجازة القنصلية؟.

د- إن تأييدنا للرأي الذي يذهب إلى أن إقامة العلاقات القنصلية لا يعتبر اعترافاً دولياً يأتي نتيجة للطبيعة التي تتميز بها العلاقات القنصلية واهتمامها بمسائل غير سياسية تعود بالمصلحة لكلا البلدين المرسل والمستقبل، حيث إن عدم اعتبار إقامة العلاقات القنصلية اعترافاً دولياً وإبعادها عن الصفة السياسية يعطي الكثير من المرونة لهذه الوظيفة التي توكل بها مهام ذات صلة كبيرة بمصالح الدولة ومصالح مواطنيها، حيث إن هذا التوجه يدفع الدول التي لاتعترف أحدهما بالأخرى، لكنها قد تكون بحاجة ماسة لتحقيق التعاون الاقتصادي والثقافي والعلمي مع تلك الدولة، إلى إقامة العلاقات القنصلية لتحقيق هذه المسألة.

هـ- إن الاعتراف الدولي هو تصرف قانوني سواء صدر بالإرادة المنفردة أو بتوافق إرادتين وهو ليس بالمسألة البسيطة التي يمكن استنتاجها واعتبارها تدخل ضمناً مع تصرفات أخرى فإن إقدام الدولة، خاصة في الوقت الحاضر، على الاعتراف بدولة أخرى هو مسألة سيادية، فإن الدولة إن أرادت الاعتراف لدولة ما فتعبّر عن إرادتها بوضوح من خلال (الاعتراف القانوني الصريح).

وبناءً على ما جاء أعلاه، بالإمكان أن نقدم بعض المقترحات التي من الممكن أن تسهم في تطوير العمل الدبلوماسي والقنصلي وعلى النحو الآتي:

١. ضرورة عقد مؤتمر دولي جديد يعنى بالعمل الدبلوماسي والقنصلي ولاسيما بعد التطور الكبير

الذي شهده مجال العمل المذكور ما بين توسع في نشاطات معينة واضمحلال أخرى بعد مرور ما يقارب النصف قرن على إقرار اتفاقيتي فيينا لسنة ١٩٦١ و ١٩٦٣، على أن ينظر هذا المؤتمر في معالجة مسألة ممارسة البعثات الدبلوماسية للعمل القنصلي وممارسة البعثات القنصلية للعمل الدبلوماسي، بمزيد من التفصيل.

٢. دعوة جامعة الدول العربية إلى الإعداد لإبرام اتفاقية بين أعضائها تلزم البعثات الدبلوماسية الدائمة والقنصلية العربية تقديم الحماية القنصلية لمواطني الدول العربية أي أن يكون -كما هو الحال في الاتحاد الأوروبي- من حق المواطن العربي على أية بعثة دبلوماسية أو قنصلية عربية في أي من دول العالم يلجأ إليها أن تقدم له الحماية المذكورة وبحسب شروطها في حال لم تكن هنالك بعثة دبلوماسية أو قنصلية لدولته في الدولة التي يتواجد فيها.

٣. ضرورة تعديل المادة (١٢١/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بجعلها كالآتي (يجوز للسلطات المحلية في الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم أن تبدي رأيها ومقترحاتها في السياسة الخارجية ما تعلق منها بالمسائل التجارية والثقافية وذلك من خلال تعيين نقاط ارتباط ما بينها وما بين وزارة الخارجية) حيث إن إعطاء إمكانية اتصال هذه الأقاليم والمحافظات بالسلطة المسؤولة عن تنسيق وتنفيذ السياسة الخارجية العراقية وبشكل مباشر ومن خلال نقاط ارتباط مسؤولة عن هذه المهمة سوف يعطي لتلك السلطات المحلية قناعة بدورهم في رسم السياسة الخارجية العراقية وبقدر تعلق الأمر بهم بالمسائل التجارية والثقافية التي تهم تلك السلطات.

٤. إعطاء المزيد من الاهتمام لتطوير مهارات الموظف الدبلوماسي ولاسيما العرب منهم، وذلك من الممكن أن يتم من خلال إنشاء منتدى للدبلوماسيين العرب (Arab Diplomats Forum) يهتم بالقضايا القانونية والسياسية العربية والإقليمية والدولية لبيان وجهة نظر كل دولة من الدول العربية للعمل على توحيد الرؤى فيما بينهم، فعلى الرغم من أن الدبلوماسي هو منفذ لسياسة بلده الخارجية لكنه يسهم في صناعتها وبشكل كبير بحكم اطلاعه على مختلف التوجهات على الساحة الدولية وبالتالي تأثيره الكبير في سياسة بلده، فإن تحقق هذا النوع من اللقاء فيما بين الدبلوماسيين المذكورين ووصولهم إلى قنوات متقاربة نوعاً ما سيسهم في إعطاء المزيد من الدعم والتأثير للجهد العربي في هذا المجال ولاسيما دور المجموعة العربية في المنظمات الدولية خاصة الأمم المتحدة.

٥. تدريب الموظفين الدبلوماسيين بشكل أكبر على ممارسة الوظائف القنصلية وتنبههم لأهميتها، حيث إن عدم إعطاء العناية المطلوبة للعمل القنصلي وفهمه بشكله الصحيح يلحق أضراراً سلبية بالمصالح العليا للدولة.

٦. ضرورة زيادة التعاون بين وزارة الخارجية (خاصة في العراق) والجامعات المتخصصة في المجالات المتعلقة بالعمل في الخدمة الخارجية ولاسيما المجال القانوني منها، حيث إن فاعلية واستمرار هذا الاتصال يسهم في مزج الخبرة النظرية بالعملية منها مما يخلق فرصة حقيقية للخروج بتعامل نموذجي مع الشواغل الدولية بهذا الخصوص، وبالإمكان أن يتم ذلك الاتصال من خلال وسائل عديدة منها عقد حلقات نقاشية عن الشواغل المذكورة والآلية المناسبة للتعامل معها بما يحقق المصلحة العليا للدولة.

الملاحق

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الملحق رقم (١)

رئاسة الجمهورية

من رئيس جمهورية العراق .

إلى فخامة رئيس جمهورية ..

رغبة مني في توطيد أواصر العلاقات الطيبة القائمة بين بلدينا، فقد تم اختيار السيد
..... لكي يكون لنا سفيراً فوق العادة ومفوضاً لدى فخامتكم.

وبما لي من ثقة في إخلاصه، وكفاءته وقدراته التي أظهرها في المناصب التي تقلدها،
فإنني على ثقة أيضاً من نجاحه في القيام بالمهمة التي عهدت بها إليه لدى فخامتكم.

وإني على يقين من أنه سيبذل بالغ العناية والجهد ليكون أهلاً للفوز بتقدير فخامتكم،
وأرجو أن تمنحوه مساعدتكم وأن تضيفوا عليه رعايتكم وأن تقبلوا منه قبولاً حسناً، الرسائل التي
سيجعلها غني إليكم، وأن تولوها كريم عنايتكم، وخاصةً عندما يعرج عن أطيب تمنياتي
لفخامتكم ولبلادكم الصديقة الرفاهية والإزدهار.

(الاسم)

رئيس الجمهورية

(الاسم)

وزير الخارجية

كتبه ببغداد في اليوم من شهر عام هجرية الموافق لليوم من شهر
..... عام ميلادية.

المُتَّحِق راقم (٧)

Unofficial translation
IN THE NAME OF GOD
THE MERCIFUL THE COMPASSIONATE

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC

From
President of the Republic of Iraq

To H.E.
President of

Being desirous of enhancing the good relation that exist between Our two countries, We have chosen to accredit to your Excellency to be Our Ambassador Extraordinary and plenipotentiary. Having confidence in his honesty, efficiency and ability, which he has so aptly shown during his previous positions, We are all the more confident of his success in the discharge of the task that We have entrusted to him with your Excellency.

We are certain that he will endeavor his utmost care and effort in such a manner as to merit your Excellency's approbation, We request that you accord him your credence and assistance with due care and kindly accept the letters which he will carry to you, which We trust will receive your kind attention, more especially when he shall extend to your Excellency Our best wishes of good health and happiness, and to your friendly nation prosperity.

(signed)
President,
of the Republic of Iraq

(signed)
Minister
Of Foreign Affairs

Done in Baghdad this..... day of the month of in the year
after Hijra, Correspondence to the of the month of ... Year
A.D.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الملحق رقم (٣)

من رئيس جمهورية العراق.

إلى فخامة الرئيس رئيس جمهورية

في ضوء نقل السيد إلى وظيفة أخرى، فقد تقرر إنهاء معتمده التي كان يقوم بها لدى فخامتكم سفيراً لجمهورية العراق في جمهورية ، وإنه لمن دواعي سروري، إنه قد أدى المهمة التي كانت منوطة به لتعزيز العلاقات الودية الطيبة القائمة بين بلدينا على أحسن وجه.

أختتم هذه المناسبة لأجدد لفخامتكم أسامي عبارات التقدير وأطيب تمنياتي لفخامتكم ولبلاذكم السديقة الرفاهية والإزدهار.

(الاسم)

رئيس الجمهورية

وزير الخارجية

كتبه ببغداد في اليوم من شهر عام هجرية الموافق لليوم من شهر

..... عام ميلادية.

الملحق رقم (٤)

Unofficial translation
IN THE NAME OF GOD
THE MERCIFUL THE COPASSIONATE

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC

From
President of the Republic of Iraq

To H.E
President of

Due to the transfer of Mr. to another post, We have decided to terminate his mission with your Excellency as Ambassador Extraordinary and plenipotentiary of the Republic of Iraq.

We are pleased that he has executed, to the best of his ability, the task entrusted to him in enhancing the good and friendly relation that exist between Our two nations.

We avail Ourselves of this opportunity to renew to your Excellency the assurances of Our highest consideration and most sincere wishes of good health and happiness, and to your friendly country prosperity.

(signed)
President,
Of the Republic of Iraq

(signed)
Minister
Of Foreign Affairs

Done in Baghdad this..... day of the month of in the year
after Hijra, Correspondence to the of the month of Year
A.D.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



الملحق رقم (٥)

من وزير خارجية جمهورية العراق .

إلى معالي وزير خارجية

بناءً على تطور العلاقات وتوسع التعاون بين بلدينا، فقد رأينا من المناسب تعيين قنصل عام لجمهورية العراق لدى (وتحدد منطقتاه القنصلية) ونظراً لما نعهده بالسيد من الهمة والكفاءة، فقد إختارناه وعيّنناه للقيام بمهام هذا المنصب ونولناه التمتع بجميع الحقوق والامتيازات والحصانات التي تقرها القوانين والأنظمة لمنصبه ولقيامه بالوسائل المشروعة بحماية ومساعدة رعايا جمهورية العراق المقيمين في منطقتيه أو المارين بها، وأن تسدي له كل مساعدة من أجل أن يقوم بأعماله على أحسن وجه.

وزير خارجية جمهورية العراق

كتيبه ببغداد في اليوم من شهر عام هجرية

الموافق اليوم من شهر سنة ميلادية

الملحق رقم (٦)

From: Minister of Foreign Affairs of Republic of Iraq.

To: H.E. Minister of Foreign Affairs of Republic of

Your Excellency,

In an effort to develop the friendly relations between our two countries, we have decided to appoint Mr. As a General Consul of the Republic of Iraq to the

We have appointed Mr. in this capacity, with our full authorization and according to the principles of International Law. We hope you will kindly extend your assistance in an effort to allow him to fulfill his duties to the best of his abilities.

Minister of Foreign Affairs
Republic of Iraq

(إلى كل من يطلع على هذا)

لما كان معالي وزير خارجية جمهورية عين بتفويض منه السيد
..... متصلاً غاماً لجمهورية في محافظة وحيث إننا وافقنا على
تعيينه بموجب ذلك التفويض فإننا نبلغكم بذلك لكي تتقبلوا السيد
بالقبول والتكريم وتمكنوه من ممارسة أعماله وتمنوه الحضانة والامتيازات وتدخلوه
التمتع بالحقوق المعنوية المتعلقة بوظيفته.

وزير خارجية جمهورية العراق

صدر بختيار وزير الخارجية في بغداد في اليوم من شهر عام هجرية
الموافق من شهر سنة

المراجع والمصادر

مراجع ومصادر البحث

القرآن الكريم.

أولاً: المراجع والمصادر باللغة العربية:

أ: الكتب:

١. د. إبراهيم أحمد خليفة، القانون الدولي الدبلوماسي والقنصلي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٢. د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
٣. د. أحمد محمود جمعة، الدبلوماسية في عصر العولمة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، القاهرة، ٢٠٠٦.
٤. د. جعفر عبد السلام، قانون العلاقات الدولية، دار الكتاب الجامعي، القاهرة، ١٩٨٣.
٥. د. جمال بركات، قاموس المصطلحات الدبلوماسية، مكتبة لبنان، بيروت، ١٩٩٩.
٦. دليل العمل القنصلي في الخارج، سلسلة إصدارات وزارة الخارجية العراقية، الطبعة الثانية، مطبعة كركي، بيروت، ٢٠١٠.
٧. د. سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، الطبعة الرابعة، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٩.
٨. د. سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، الطبعة الأولى، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، ١٩٧٣.
٩. د. سموحي فوق العادة، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية، مكتبة لبنان، بيروت، ٢٠٠٤.
١٠. د. سهيل حسين الفتلاوي، القانون الدولي العام، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩.
١١. د. صلاح الدين عامر، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
١٢. د. صلاح الدين الهواري وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧.
١٣. د. صبحي المحمصاني، القانون والعلاقات الدولية في الإسلام، دار العلم للملايين، الطبعة الثانية، ١٩٨٢.
١٤. د. صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
١٥. أ. د. طه باقر، مقدمة في تاريخ الحضارات القديمة، الطبعة الثالثة، ١٩٧٣.
١٦. د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة (دراسة مقارنة)، دار العويدات للنشر والطباعة، بيروت، ٢٠٠١.
١٧. د. عصام عبد الرزاق العطية، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، نشر وزارة التعليم العالي والبحث العلمي العراقية، بغداد، ٢٠٠١.
١٨. د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف في الإسكندرية، ١٩٨٥.
١٩. أ. د. عادل محمد القيار، الدبلوماسية (المفهوم)، إصدارات وزارة الخارجية العراقية، الطبعة الثانية، ٢٠١٠.
٢٠. د. علي حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية)، الطبعة الثالثة - الإصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
٢١. د. عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٦.
٢٢. د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، ١٩٩٥.
٢٣. د. عطا محمد صالح زهرة، أصول العمل الدبلوماسي والقنصلي، الطبعة الأولى - الإصدار الثاني، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان - الأردن، ٢٠٠٤.
٢٤. د. عبد العزيز بن ناصر العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، مكتبة العبيكان، الطبعة الأولى، الرياض، ٢٠٠٧.
٢٥. د. عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦١.

٢٦. د. غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، الطبعة الأولى - الإصدار الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٢٧. غي أنييل، قانون العلاقات الدولية، ترجمة نور الدين اللباد، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٩.
٢٨. د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٢.
٢٩. السفير قحطان لطفي علي، كنت موظفا في وزارة الخارجية، الطبعة الثانية، دار ورد الأردنية للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٠.
٣٠. لويس دوللو، التاريخ الدبلوماسي، ترجمة د. سموحي فوق العادة، الطبعة الثانية، دار منشورات عويدات، بيروت - باريس، ١٩٨٢.
٣١. د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
٣٢. د. محمد السيد سليم، تحليل السياسة الخارجية، الطبعة الثانية، دار الجبل، بيروت، ٢٠٠١.
٣٣. د. منتصر سعيد حمودة، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
٣٤. د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.
٣٥. معجم القانون، مجمع اللغة العربية - الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، ١٩٩٩.
٣٦. د. محمد المشاط، كنت سفيراً للعراق في واشنطن (حكايتي مع صدام في غزو الكويت)، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.
٣٧. د. محمد حمدان المصالحه، الإتصال السياسي الدولي، دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، عمان، ٢٠٠٩.
٣٨. د. محمد عزيز شكري، المدخل إلى القانون الدولي العام وقت السلم، الطبعة الثانية، دار الفكر، دمشق، ١٩٧٣.
٣٩. د. ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (دليل العمل الدبلوماسي والقنصلي)، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي للنشر، عمان، ٢٠٠١.
٤٠. د. وليد البيطار، القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، ٢٠٠٨.
٤١. د. واثق طه محمد، مهام وواجبات الملحق التجاري وتحسين مناخ الإستثمار في العراق، منشورات وزارة التجارة العراقية، شركة نارس بغداد للطباعة، نشر مكتبة العرفان، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨.

ب- الأطاريح الجامعية:

٤٢. د. سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في القانون العراقي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراة مقدمة إلى كلية القانون والسياسة في جامعة بغداد، ١٩٧٩.

ج: المحاضرات والبحوث :

٤٣. تحسين علوان عينة، محاضرات عن (الدبلوماسية والبروتوكول) (غير منشورة) أقيمت على طلبة دورة التأهيل الدبلوماسي لسنة ٢٠١٠ والتي أقامها معهد الخدمة الخارجية في وزارة الخارجية العراقية للفترة من ٤/٥/٢٠١٠ ولغاية ٢٤/٦/٢٠١٠.
٤٤. د. خالد سلمان جواد، محاضرات أقيمت على طلبة الدراسات العليا، الماجستير/ القسم العام (غير منشورة)، للعام الدراسي ٢٠٠٨-٢٠٠٩.
٤٥. السفير زيد عز الدين، محاضرات عن (أمن البعثات والأفراد) (غير منشورة) أقيمت على طلبة دورة التأهيل الدبلوماسي التي أقامتها وزارة الخارجية العراقية للفترة من ٤/٥/٢٠١٠ ولغاية ٢٤/٦/٢٠١٠.
٤٦. السفير غسان محسن حسين، مقدمة التعامل الدبلوماسي والقنصلي (غير منشورة)، محاضرات أقيمت على طلاب معهد الخدمة الخارجية في وزارة الخارجية العراقية.

٤٧. د. فتحي الجواري، العلاقات الخارجية في الدول ذات الأنظمة الفدرالية، مجلة التشريع والقضاء (مجلة فصلية-عدد خاص)، السنة الثانية، العدد الرابع (تشرين الأول- تشرين الثاني- كانون الأول)، ٢٠١٠.
٤٨. د. محمد علي جواد، العقود الدولية، محاضرات أقيمت على طلبه الدراسات العليا (غير منشورة)، الماجستير/ القسم العام، للعام الدراسي ٢٠٠٨-٢٠٠٩.

د: المقابلات والمجلات والصحف العربية:

٤٩. د. فاضل محمد زكي، الأفاق الجديدة في مفاوضات عصر الذرة، مجلة أفاق عربية، العدد (٧)، بغداد، آذار/١٩٧٦.
٥٠. د. محمد الحاج حمود، كبير مستشاري وزارة الخارجية العراقية، مقابلة شخصية مع الباحث بتاريخ ٢١/٩/٢٠١٠.
٥١. مجلة مؤتمر السفراء، الصادرة عن مؤتمر السفراء الثاني المنعقد في بغداد للفترة من ١٨-٢٣/أب/٢٠٠٧، وزارة الخارجية العراقية.
٥٢. صحيفة الشرق الأوسط في عددها رقم (١١٣٤٧) الصادر في ٢٢/كانون الأول/٢٠٠٩. وعددها رقم (١٠٢٥٢) الصادر في ٢٣/١٢/٢٠٠٦.
٥٣. صحيفة الاتحاد الإماراتية، في عددها رقم (١٢٨٣٢) الصادر في ٢٣/أب/٢٠١٠.
٥٤. جريدة الوقائع العراقية بعددها رقم (٤٠٩٧) الصادر في ١٧/١١/٢٠٠٨.
٥٥. جريدة الوقائع العراقية بعددها رقم (١٦٨٨) الصادر في ٢/٢/١٩٦٩.

ثانياً: المراجع والمصادر باللغات الأجنبية:

56. Anthony Aust, Handbook of International Law, Cambridge University Press, 2010.
57. Arthur Lall, Modern International negotiation "Principle and Practice", Newyork, Colombia University press, 1966.
58. B. Sen, A Diplomat's Handbook of International Law and Practice, Third Edition, martins Nijhoff Publishers, London, 1988.
59. Clive Parry, British Digest of International law compiled principally from the archives of the Foreign Office (B.D.I.L), Phase 1, (1800-1914), Volume. 8, Steven and sons, London, 1967.
60. D. P. O'CONNELL, International law, Volume. 2, Second Edition, Stevens & Sons, London, 1970.
61. Decision of the Representatives of Governments if the members States Meeting within the council of 19 December 1995 regarding Protection for citizens of the European Union by Diplomatic and Consular representations, OJL 314, 1995.
62. Decision of the Representatives of Governments if the members States Meeting within the council of 1996 on the establishment of an emergency travel document, OJL 168, 1996.
63. Elieen Denza, Diplomatic Law "Commentary on the Vienna convention on Diplomatic relations", Third Edition, Oxford university press, New York, 2008.
64. Edwin Montefiore Borchard, "The diplomatic Protection of Citizens Abroad", 1972.

65. Florian Gexer, Diplomatic and Consular protection of Union Citizens in Third Countries, Centre for European Policy Studies, 2006.
66. G. T. Onions, The Shorter Oxford English Dictionary, on Historical principles, Volume. 1, 1959.
67. Geoff Berridge, Diplomacy: Theory and practice, Second Edition, Palgrave Macmillan, 2002.
68. H. Lauterpacht, Recognition in international law, Cambridge, England, 1947.
69. Henkin. Et al, International law Cases and Materials West Publishing Co., 1980.
70. History of diplomacy, United States, Department of State, It was produced by the U.S. Department of State, Office of the Historian, November 2004.
71. Halvard Leira & Iver B. Neumann, Consular Affairs: An Historical Overview, This lecture was presented at The 47th annual ISA convention, San Diego, Ca, March 2006.
72. Jack Zetkovic, U.S Diplomatic History in Brief-A Foreign affairs perspective, lecture given to classes of newly-hired foreign service officers in 2005/2006.
73. John Bassett Moore, A Digest of International law, Vol. 5, A.M.S., Press Edition , New York, 1970.
74. Jean Serres, Manuel Partique, de protocol, Vitry marne, 1960.
75. Jennifer K. Elesa and Michael John Garcia, Legislative Attorneys, American Law Division, The Library of Congress, 2005.
76. J. Ramberg, O. Bring, S. Mahmoudi, "Studies in International law", Feststift till Lars Hjerne, Stockholm: Norstedts, 1990.
77. L. Sfaz, La rupture des relations diplomatiques, R.G.D.I.P., 1960.
78. Lee, Luke T., Vienna Convention on Consular Relations, A.W., Sijthoff, Leyden, and Rule of Law Press, Durham, N.C., 1966.
79. Lee Luke T., Consular law and practice, Stevens and Sons, 1961.
80. Lord Gore-Booth and Desmond Pakenham, Satow's Guide to Diplomatic Practice, 5th Edition, Longman, New York, 1979.
81. Luke T. Lee and John Quigley, Consular Law and Practice, Third Edition, OXFORD University Press, 2008.
82. Lorna Lloyd, Diplomacy with a Difference: the Commonwealth office of High Commissioner 1880-2006, 2007.
83. Lassa Oppenheim, International law , The Lawbook Exchange, Ltd, 2005.
84. Marjorie M. Whiteman, Digest of International law, Volume 7, Department of State Publication, 1970.
85. Marriti Koskenniemi, What is International Law for? International Law, OXFORD, 2003.
86. Marriti Koskenniemi and Paivi Leino, Fragmentation of International Law? Post Modern Anxieties, 2002.
87. Michael J. Hardy, Modern Diplomatic Law, New York, Oceana, 1968.
88. Philip Babcock Gove, Webster's third, New International Dictionary, Volume. 1., 1971.

89. Prof. Seo-Hang Lee, lecture Presented in (Partnership Program for Iraqi Diplomats) to period from 23/February to 21/March/2004, Seoul & Gongju, Korea.
90. Practical Guide for The Diplomatic Corps Accredited in Spain, Ministerio de Asuntos Exteriores y de cooperacion, Secretaria General Tecnica, 2008.
91. United States, Department of State, Diplomatic list, may 1988.
92. US Department of State, Country Reports on Human Rights Practices for year 200-2003.
93. Robert J. Callahan, Neither Madison Avenue nor Hollywood "focus on public diplomacy", Foreign Service Journal, October 2006.
94. Robert A. Dahl, Congress and foreign policy, Harcourt, Brace and company, New York, 1950.
95. Rene vark, Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes, Institute of Law, University of Tartu, 2003.
96. Schwarzenberger, "International Law", Third Edition, 1957.
97. Sebastian Santander, L'emergence de Nouvelles Puissances, ellipses, Paris, 2009.
98. Sen. B, Diplomat's Handbook of International Law and Practice, The Hague, Ni-jhoff, 1965.
99. Stuart, Graham H., American Diplomatic and Consular Practice, Second Edition, Appleton-Century-Crofts Inc, New York, 1952.
100. S.L. Wright. Diplomatic Immunity, A proposal For Amending The Vienna Convention to deter Violent Criminal Acts, Bosten University International law Journal, Volume. 5, 1987.
101. Tina FERIA, Due Process and the right to life in the context of the Vienna Convention on consular relations: Arguing the la Grand case, EJIL, Volume. 12, 2001.
102. Walter Carlsnaes, Cooperation and Conflict, Volume. 15., No.1, 1980.
103. Wood. J, and Serres. J., Diplomatic Ceremonial and Protocol principles procedures and Practices, Macmillan, London, 1970.
104. State Department magazine, 6 June, 2004, "New Diplomatic Security".
105. The Hindu News Paper, Consular Aid to Assang, 8/12/2010: <http://www.thehindu.com>.
106. Isabil Kershner, British Envoy Seeks to Free Reporter Seized in Gaza, New York Times News Paper, 6/April/2007.
107. Washinton post News Paper, 22/June/1988, p. A19.

ثالثاً: وثائق الأمم المتحدة:

١٠٨. مبادئ ومبادئ توجيهية للمفاوضات الدولية، والتي جاءت بناءً على تقرير اللجنة السادسة (٦٣٠/٥٣/أ) بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٠١ في دورتها الثالثة والخمسين.
١٠٩. تقرير اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة (٦٣٠/٥٣/أ) بموجب قرار الجمعية العامة رقم ١٠١ في دورتها الثالثة والخمسين.

110. Draft Articles on Special Missions with Commentaries, Published by United Nation, 2005.
111. Provisional List of Delegations to the Sixteenth Session of the General Assembly, UN Doc, st/sg/ser.c/l.614, 2005.
112. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 2., 1967.
113. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 2., 1965.
114. United Nations, Conference on Consular Relations Vienna, 4 March 22 April 1963, Official Records, Volume. 2.
115. United Nations, Conference on Consular Relations Vienna, 4 March 22 April 1963, Official Records, Volume. 1.
116. United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities Vienna - 2 March - 14 April 1961, Volume. 1.
117. United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities, Vienna - 2 March - 14 April 1961, Volume . 2.
118. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 1, 1961.
119. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 1, 1959.
120. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume 1, 1958.
121. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Vol. 1., 1957.
122. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 2., 1957.
123. United Nations, Yearbook of the International Law Commission, Volume. 1., 1956.
124. United Nations, Treaty Series, Vol. 596.
125. United Nations, Treaty Series , Vol. 500.

رابعاً: بحوث ووثائق ومقالات وبيانات منشورة على مواقع على الشبكة الدولية للمعلومات (الإنترنت)

١٢٦. إيضاحات من مكتب المتحدث باسم وزارة الخارجية الصينية حول مسألة الحماية القنصلية للمواطنين الصينيين في ليبيا ، منشورة على موقع السفارة الصينية في القاهرة المذكور أدناه والذي تم زيارته بتاريخ : ٢٠١٠/٤/١٠ : <http://eg.china-embassy.org>
١٢٧. التمثيل الدبلوماسي، مقالة منشورة على موقع وزارة الشؤون الخارجية والأور، بية الفرنسية على شبكة الإنترنت المذكور أدناه والذي تم زيارته بتاريخ ٢٠١٠/٦/٣ : <http://www.fmofa.com>
١٢٨. تحذير منشور على موقع وزارة الخارجية الأمريكية التالي والذي تم زيارته في ٢٠١٠/١٠/١٥ : <http://travel.state.gov>

١٢٩. عبد الحكيم الفيلاي، الضغوطات الإستعمارية على المغرب ومحاولات الإصلاح، بحث منشور على

الموقع التالي والذي تم زيارته في ٢٠١٠/٧/٢ : <http://www.madariss.com>

١٣٠. دبلوماسية عام ٢٠١٠، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية الألمانية المذكور أدناه،

بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٠ : <http://www.almania.com>

١٣١. مقالات ولقاءات منشورة للسفير إيجيديو أورتونا، والذي شغل مناصب عدة منها، الممثل الدائم

لإيطاليا لدى الأمم المتحدة، والأمين العام لوزارة الخارجية الإيطالية، وسفير إيطاليا في الولايات

المتحدة، مقالات منشورة على الموقع الإلكتروني التالي بتاريخ ٢٠١٠/٨/١٠ : <http://www.ediplomat.com>

١٣٢. «مزيد من المرونة الدبلوماسية وتقليل البيروقراطية»، مقالة منشورة على موقع وزارة الخارجية

الألمانية التالي بتاريخ ٢٠١٠/٧/٤ : <http://www.almania.com>

١٣٣. موقع قناة العربية الإخبارية على شبكة الإنترنت المذكور أدناه والذي تم زيارته بتاريخ ٢٧/١٠

: <http://www.alarabiya.net> ٢٠١١/

١٣٤. الموقع الخاص بوثائق الأمم المتحدة : <http://daccess-dds-ny.un.org>.

135. Elieen denza, lecture in United Nations Audiovisual Library of International law, 2010, It published on website: <http://www.un.org/law/avl>.

136. Vary Vesselinov, Director of Consular Relation Directorate, Bulgarian Foreign ministry website, Visited on 26/2/2010: <http://www.Mfa.bg>.

137. Diplomatic and Consular Protection, Federal department of Foreign Affairs, It published on website which visited on 10/Sep/2010: <http://www.eda.admin.ch>

138. Mexican Consulate for Houston, Texas, Consular ID Card (Matricula), published on Website Which visited on 3 /4/2010: <http://www.sre.gob.mx/houston/>.

١٣٩. الموقع الإلكتروني الذي يتضمن وثائق من أرشيف الكونغرس الأمريكي:

<http://www.archive.org>

١٤٠. مواقع تابعة لوزارة الخارجية الأمريكية: <http://www.future.state.gov>

: <http://www.usdiplomacy.org>

١٤١. الموقع الإلكتروني لوزارة الخارجية العراقية: <http://www.mofa.gov.iq>

١٤٢. الموقع الإلكتروني لوزارة الشؤون الخارجية والأوروبية الفرنسية المذكور أدناه والذي تمت زيارته

في ٢٠١٠/٩/١٠ : <http://www.diplomatie.gov.fr>

143. Somaliland Press, 19/February/ 2010, published by news site: <http://www.adanpress.com>

144. [http:// www.ediplomat.com](http://www.ediplomat.com).

١٤٥. موقع محكمة العدل الدولية على شبكة الإنترنت: <http://www.icj-cij.org>

الفهرست

العنوان	الصفحة
الإهداء	٧
شكر وتقدير	٩
المقدمة	١٣
الفصل التمهيدي	١٥
المبحث الأول: نشأة العلاقات الدبلوماسية وتقنيها	١٧
المبحث الثاني: نشأة العلاقات القنصلية وتقنيها	٢٣
المبحث الثالث: مفهوم الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وما يشته بهما من مفاهيم	٢٨
المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الدبلوماسية	٢٨
المطلب الثاني: مفهوم الوظيفة القنصلية	٣٢
المطلب الثالث: ما يشته به الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من مفاهيم	٣٤
الفصل الأول: الوظيفة الدبلوماسية	٣٧
المبحث الأول: تعيين البعثات الدبلوماسية	٤١
المبحث الثاني: أهم الوظائف الدبلوماسية	٥٠
المطلب الأول: وظيفة التمثيل	٥٤
المطلب الثاني: وظيفة التفاوض	٥٨
المطلب الثالث: وظيفة رعاية المصالح	٦١
المطلب الرابع: وظيفة استطلاع الأحوال والتطورات في الدولة المستقبلة	٦٤
المبحث الثالث: الحصانات والامتيازات الدبلوماسية	٦٧
المطلب الأول: الأساس النظري للحصانات والامتيازات الدبلوماسية	٦٧
المطلب الثاني: أنواع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية	٧١
الفرع الأول: الحصانات الشخصية	٧١
الفرع الثاني: الحصانة الجنائية	٧٣
الفرع الثالث: الحصانة من القضاء المدني والإداري	٧٤
الفرع الرابع: الإعفاءات المالية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي	٧٦
الفرع الخامس: حصانة مقر البعثة	٧٨
المبحث الرابع: أنواع خاصة من التمثيل الدبلوماسي	٨١
المطلب الأول: البعثات الخاصة	٨١

الفرع الأول: المفهوم العام للبعثات الخاصة	٨١
الفرع الثاني: حصانات وامتيازات البعثات الخاصة	٨٧
المطلب الثاني: الممثلات الدائمة المعتمدة لدى المنظمات الدولية	٩٠
الفصل الثاني: الوظيفة القنصلية	٩٣
المبحث الأول: تعيين البعثات القنصلية وأهم وظائفها	٩٦
المطلب الأول: تعيين أعضاء البعثة القنصلية	٩٧
المطلب الثاني: أهم الوظائف القنصلية	١٠٥
الفرع الأول: الوظائف القنصلية العامة	١٠٦
الفرع الثاني: وظيفة الحماية القنصلية	١١٠
المبحث الثاني: اندماج السلكين الدبلوماسي والقنصلي وممارسة أحدهما لوظائف الآخر ..	١١٥
المطلب الأول: الدبلوماسي القنصل	١١٨
الفرع الأول: ممارسة البعثة الدبلوماسية الدائمة للوظائف القنصلية	١٢٠
الفرع الثاني: ممارسة البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى المنظمات الدولية للوظائف القنصلية	١٢٤
المطلب الثاني: القنصل الدبلوماسي	١٢٦
الفرع الأول: ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية عند عدم وجود بعثة دبلوماسية ...	١٢٩
الفرع الثاني: ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلاً لدولته لدى منظمة دولية ...	١٣٢
المبحث الثالث: تأثير إقامة العلاقات الدبلوماسية أو العلاقات القنصلية في الاعتراف الدولي ..	١٣٥
المطلب الأول: مفهوم الاعتراف الدولي وأشكاله	١٣٥
المطلب الثاني: مدى اعتبار إقامة العلاقات الدبلوماسية أو العلاقات القنصلية دليلاً على وجود الاعتراف الدولي	١٣٧
المطلب الثالث: الحصانات والامتيازات القنصلية	١٤٣
الفرع الأول: حصانات وامتيازات البعثة القنصلية	١٤٣
الفرع الثاني: حصانات وامتيازات أعضاء البعثة القنصلية	١٤٧
المطلب الرابع: أوجه التباين بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية	١٥٢
الخاتمة	١٥٥
الملاحق	١٦٥
المراجع والمصادر	١٧٥
summary	١٨٨

Practically, there is overlap and integration at the same time between these two functions (The consular work is part of the diplomatic work as a whole) as a consular work focuses on the care of the interests of the community outside and the diplomatic work based upon the management of relations between the States which is related to the public international law, the consular work interests of the individual and his field is concentrated in the private international law; so it has integrated urged most of the countries to merge two functions diplomatic and consular corps in one of the Foreign Service for many reasons, especially the assumption of diplomatic missions managing the interests of commercial, cultural and tourism ... etc., then become related to the public interest and not special interest only as was previously thought, which led to the demise of the fundamental differences between the functions of diplomatic and consular functions, as a result of this that the function of diplomatic absorbed Consulate job, became a diplomatic agent exercise both tasks, and So I think over time, the diplomatic corps will have consular functions, and more expansion and validity.

Thus, through this study, we reached to a number of results on the development of the diplomatic and the consular officers through a number of mechanisms in place such as the need of a new international conference concerned with the diplomatic and consular relations include the recommendation, as well as a recommendation to amend the Iraqi constitution in 2005 regarding the opening of offices of the provinces and regions in the diplomatic and the consular missions and effects this article constitutional obstacles in the case of application of the current format as well as the creation of the cooperation between the Ministry of Foreign Affairs and Universities, which includes the terms of reference related to the foreign service in order to achieve the combination of theoretical study and practical experience in order to serve the higher interests of the State.

Moreover, Increasing the training of the diplomatic staff for the exercise of the consular functions and warn them of its importance, as not to give the care required for the consular work and understand the correct form caused negative effects of the higher interests of the State.

Summary

The diplomatic and the consular functions are most Important day after day, and these functions become more closely, so that prompting most states to merge this functions in one foreign service.

Therefore we aim to discuss «the Overlap and the integration between the two functions of diplomatic and consular» by explain the diplomatic functions in chapter one from this research which divides into three sections related to the appointment of diplomatic missions (Head of mission and its members) and diplomatic function and special kinds of diplomatic representation , such as permanent diplomatic mission in the international organizations and special diplomatic missions (Ad Hoc) in addition to privileges and diplomatic immunities according to Vienna Convention on Diplomatic Relations in 1961.

In chapter two, we researched in consular function and merge of two functions of diplomatic and consular and experience of one of them to function for the other in specified situation according to Vienna Convention on Diplomatic Relations in 1961 and Vienna Convention on consular Relations in 1963.

In this Regard, we clarified the diplomatic and consular protection and distinguish between these terms according to jurists opinions and the related International conventions. With focusing on as possible all mentioned above on the experience in the Iraqi Ministry of Foreign Affairs. For giving more information about diplomatic functions in Iraq, and explain in brief the International recognition and when is consider exchange of diplomatic relation and consular relation as an International recognition.

Therefore one of the most important goals of this research is to clarify when the Diplomatic missions can exercise the consular functions?, and when the opposite is permitted to exercise the diplomatic functions by the consular missions?, so that it is complementary one to another and overlapping with it. Whether this overlap is in breach of complementary or overlapping with the result. Then we distinguish between the diplomatic and the consular functions as a result of historical evolution experienced by these two functions.

The Overlap and Integration Between the Diplomatic and Consular Functions

**The Overlap and Integration
Between the Diplomatic
and Consular Functions**