

الحدود الدستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم (دراسة مقارنة)

Constitutional limits to permanent diplomatic
representation (comparative study)

الكلمات الافتتاحية:

البعثة الدبلوماسية، الدستور، السيادة، السفير

:Keywords

The diplomatic mission , the Constitution, Sovereignty,
The ambassador

Abstrat

Diplomatic missions are the main tool for implementing the state's foreign policy, so we find that the constitutional legislator in different countries has been keen to include texts in the constitutional document explaining the policy determinants. The foreign affairs of the state in accordance with the prevailing idea adopted by the founding authority and who drafted the constitution, And these determinants are at the same time constitutional limits for permanent diplomatic representation, since diplomacy is a reflection of the state's foreign policy, so we find the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and the rest of the constitutions subject to comparison have included many texts specific to the tasks of diplomatic missions, based on constitutional principles that represent the general framework of the policy. Foreign and thus diplomatic representation, Rather, these constitutions intended to stipulate the authority concerned with diplomatic representation, as well as a part of the procedures and conditions for appointing diplomatic envoys, so there is a close relationship between these constitutional texts and the texts of the Vienna Agreement on Diplomatic Relations of 1961. Its functions, or the conditions for exchanging diplomatic representation between countries, and the constitutional texts come to clarify the limits of this representation within that general framework.

م.م. إحسان رحيم عبد



تاريخ استلام البحث :

٢٠٢١/١/٢٥

تاريخ قبول النشر :

٢٠٢١/٣/١٧

الملخص

تُعَدُّ البعثات الدبلوماسية الدائمة الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة. لذلك نجد أن المشرع الدستوري في الدول المختلفة قد حرص على

تضمن الوثيقة الدستورية نصوصاً تبين محددات السياسة الخارجية للدولة بما يتفق مع الفكرة السائدة التي تبناها السلطة المؤسسية ووضعت الدستور. وتلك المحددات تعد في الوقت ذاته حدوداً دستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم. كون الدبلوماسية تعد انعكاساً للسياسة الخارجية للدولة. لذلك نجد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وباقي الدساتير محل المقارنة قد تضمنت العديد من النصوص المحددة لمهام البعثات الدبلوماسية. وذلك انطلاقاً من مبادئ دستورية تمثل الاطار العام للسياسة الخارجية وبالتالي التمثيل الدبلوماسي. بل عمدت تلك الدساتير الى النص على السلطة المختصة بالتمثيل الدبلوماسي وكذلك على جانب من إجراءات وشروط تعيين المبعوثين الدبلوماسيين. لذلك هنالك علاقة وثيقة بين تلك النصوص الدستورية وبين نصوص اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١. فالاتفاقية بينت الاطار العام لهذه للبعثات الدبلوماسية سواء من حيث تكوينها أو بيان مهامها. أو شروط تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول. وتأتي النصوص الدستورية لتبين حدود هذا التمثيل ضمن ذلك الإطار العام. المقدمة :- تُعدّ البعثات الدبلوماسية الدائمة وخصوصاً الثنائية منها التي تتم بين دولتين الصورة الأبرز للتمثيل الدبلوماسي. فهي تخطى في الوقت الحاضر بإهتمام متزايد من قبل مختلف الدول: لإضطلاعها بدور بارز في مجال العلاقات الدولية بأبعادها المختلفة. فهي تعد الأداة الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة. كونها جهاز متخصص في ممارسة الدبلوماسية. لذلك نجد أن المشرع الدستوري في الدول المختلفة قد حرص على تضمين الوثيقة الدستورية نصوصاً تبين مرتكزات تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة وفق الفكرة السائدة التي تبنتها السلطة المؤسسية ووضعت الدستور. إذ غالباً ما تنص الدساتير على محددات السياسة الخارجية للدولة. وهذه المحددات تمثل في الحقيقة حدوداً دستورية للتمثيل الدبلوماسي سواء من حيث تحديد السلطة المختصة بهذا التمثيل أو من حيث كيفية تكوين البعثات الدبلوماسية أو المهام التي تضطلع بها. كون تلك البعثات تعد الوسيلة الأساسية لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة.

ثانياً: أهمية البحث تكمن أهمية موضوع البحث في إبراز أهم المحددات الدستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم. فالدبلوماسية تُعدّ أهم وسيلة لتطويع العلاقات بين الدول. وبما أن الدبلوماسية في حقيقتها انعكاساً

للسياسة الخارجية للدولة. وبما أن أغلب دساتير دول العالم تنص على الأسس والمبادئ العامة التي يجب أن تتضمنها تلك السياسة. لذلك تطورت العلاقة بشكل ملحوظ بين القانون الدستوري والقانون الدبلوماسي، خصوصاً في مجال تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة. فالقانون الدبلوماسي متمثلاً باتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ يبين الإطار العام لهذه البعثات سواء من حيث تكوينها أو بيان مهامها. أو شروط تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول. وتأتي النصوص الدستورية لتضع حدود هذا التمثيل ضمن ذلك الإطار العام. ثالثاً: مشكلة البحث تتمحور مشكلة البحث أساساً حول العلاقة بين التنظيم القانوني للبعثات الدبلوماسية الذي جاءت به إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. وبين النصوص الدستورية المحددة لهذا التنظيم. وبناءً على ذلك فإن موضوع البحث يثير عدة إشكاليات يمكن طرحها على شكل التساؤلات الآتية:

١ - ما هي عناصر أهلية التمثيل الدبلوماسي التي حددتها الإتفاقية أعلاه. وما هو دور الدساتير في تحديد من يعبر عن ذلك التمثيل في الدول الإتحادية. وما يثيره هذا التحديد من صعوبة في العراق لعدم دقة التوزيع الدستوري للاختصاصات بين السلطات الإتحادية والأقاليم ؟

٢ - هل تملك الوحدات المكونة للدول الإتحادية حق التمثيل الدبلوماسي. وما هو التبرير القانوني إذا كانت إتفاقية فينا أعلاه لا تعترف بهذا الحق للدول. في حين قد يعطي الدستور الإتحادي للولايات أو الأقاليم الأعضاء بعض الاختصاصات في مجال التمثيل الدبلوماسي. فهل هذه الفرضية موجودة أساساً. وفي حالة وجودها هل يعني ذلك وجود تناقض بين النصوص الدستورية وأحكام تلك الإتفاقية. وهل يؤثر ذلك على طبيعة الشخصية القانونية لتلك الوحدات ؟

٣ - إذا كانت إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. قد تركت تنظيم إجراءات وشروط تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية للقانون الداخلي للدولة. مع الإشارة إلى بعض الشروط العامة. فما هي الحدود الدستورية التي نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لتلك الإجراءات والشروط. وما هي العلاقة بين تلك الحدود وبين الشروط العامة التي جاءت بها الإتفاقية ؟

٤ - إذا كانت الإتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد حددت الإطار العام لمهام البعثات الدبلوماسية فما هي أهم المبادئ الدستورية المحددة لمحتوى هذا الإطار ؟

رابعاً: نطاق البحث سوف نبحت موضوع الحدود الدستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم في نطاق القواعد القانونية الدولية المنصوص عليها في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. المتضمنة لأحكام التمثيل الدبلوماسي الدائم والثنائي بين دولتين. فضلاً عن القواعد الدستورية المنصوص عليها في دساتير الدول محل المقارنة .

خامساً: منهج البحث سوف نعتد في بحث موضوع الحدود الدستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم على المنهج الوصفي التحليلي المقارن. وذلك بمحاولة عرض وتحليل القواعد الدولية المنظمة للبعثات الدبلوماسية الدائمة الواردة في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. والتي لها علاقة بالنصوص الدستورية المنظمة للموضوع ذاته الواردة في الدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧. والقانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩. والدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومحاولة المقارنة بين تلك النصوص للتوصل إلى النتائج المتوخاة من البحث .

سادساً: خطة البحث: من أجل الإحاطة بموضوع البحث ارتأينا تقسيمه على مبحثين. إذ نتطرق في المبحث الأول إلى التحديد الدستوري لسلطات التمثيل الدبلوماسي الدائم. وذلك بتقسيمه على مطلبين. فنبحث في المطلب الأول عناصر أهلية التمثيل الدبلوماسي. أما المطلب الثاني فتتعرف فيه إلى مدى اختصاص ولايات الدولة الاتحادية في التمثيل الدبلوماسي الدائم. أما المبحث الثاني فسنبحث فيه الحدود الدستورية لتكوين البعثات الدبلوماسية ومهامها. وذلك بتقسيمه على مطلبين. إذ نبين في المطلب الأول الحدود الدستورية لتكوين البعثات الدبلوماسية. وفي المطلب الثاني سنبحث الحدود الدستورية لمهام البعثات الدبلوماسية. وأنهينا البحث بخاتمة ننتهي فيها إلى أهم النتائج المستخلصة من البحث والمقترحات التي يرى الباحث ضرورة اعتمادها من قبل من يعنيه الأمر .

المبحث الأول

التحديد الدستوري لسلطات التمثيل الدبلوماسي الدائم إكتفت إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ببيان العناصر الواجب توافرها للتمتع بأهلية التمثيل الدبلوماسي وبشكل عام . ومن هنا يأتي دور الشرع الدستوري لتحديد السلطة المختصة داخل الدولة بالتعبير عن تلك الأهلية. إلا أن الأمر

يواجه صعوبة بالنسبة للدول الاتحادية التي تحرس فيها الولايات الاعضاء بالحفاظ على استقلالها الذاتي. وبالتالي يجب بحث مدى اختصاصات الاقاليم أو الولايات المكونة للدولة الاتحادية بالتمثيل الدبلوماسي. ولبيان ما تقدم سوف نقسم هذا البحث على مطلبين. إذ نبحث في المطلب الأول عناصر أهلية التمثيل الدبلوماسي. أما المطلب الثاني فسننتظر فيه الى مدى اختصاص ولايات الدولة الاتحادية في التمثيل الدبلوماسي الدائم.

المطلب الاول

عناصر أهلية التمثيل الدبلوماسي في مجال تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول. نجد أن المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام (١٩٦١) قد نصت على أنه " إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وافاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بتراضي الطرفين". ونص المادة اعلاه يشير الى عنصرين يجب توافرها لإقامة العلاقات الدولية وتبادل التمثيل الدبلوماسي. أحدهما ذات طبيعة موضوعية. والآخر ذات طبيعة ذاتية. وبناءً على ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين. إذ نتطرق في الفرع الأول إلى العنصر الموضوعي. أما الفرع الثاني فسنبحث فيه العنصر الذاتي

الفرع الأول العنصر الموضوعي ويتمثل بضرورة التمتع بالشخصية القانونية الدولية. ويقصد باصطلاح الشخص في نظام قانوني معين سواء كان نظام قانوني دولياً أم داخلياً هو كل شخص مخاطب بأحكام هذا النظام القانوني فيمنحه حقوقاً ويفرض عليه بالتزامات. والقانون الدولي العام بوصفه نظاماً قانونياً هو الذي يعين الأشخاص الدوليين الخاضعين لأحكامه. ويتمتع الشخص الدولي بالشخصية القانونية الدولية (١). لذا فإن استيفاء العنصر الموضوعي لأهلية التمثيل الدبلوماسي يقتضي قيام الشخصية القانونية الدولية التي تتطلب توافر شرطين هما: أولاً: القدرة على التعبير عن ارادة ذاتية في مجال العلاقات الدولية. ثانياً: أهلية مباشرة الحقوق التي يقررها القانون الدولي في مواجهة اشخاص القانون الدولي الاخرى (٢).

وإذا كانت الدول هي الشخص الرئيس للقانون الدولي العام فإن هذا القانون لا يتعامل مع الدول فقط وإنما أخذ يتعامل مع اشخاص القانون الدولي الاخرى مثل المنظمات الدولية والفاكتان. وبالرجوع إلى المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١. نجد إنها اكدت باشتراط قيام العلاقات الدبلوماسية بين الدول دون أن تفرق بين الدول تامة السيادة والدول ناقصة

السيادة (٣). ولكن التعامل الدولي فرض هذه التفرقة. فإذا كان من المؤكد أن الدول تامة السيادة تتمتع بهذا الاختصاص. فإن الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية والدول التابعة (٤). ليس لها كقاعدة عامة حق التمثيل الدبلوماسي. ولا يمكنها إدارة شؤونها الخارجية إلا في حدود ضيقة وفي حالات استثنائية حسبما تقرره علاقة التبعية أو الحماية بهذا الخصوص (٥). ومن الأمثلة التاريخية على ذلك. البحرين عندما كانت خاضعة للحماية البريطانية. إذ كانت تملك حق التمثيل السلبي دون الإيجابي. أي تستقبل مبعوثي الدول لديها دون أن تملك إرسال مبعوثين دبلوماسيين إلى الخارج. بل أن شؤونها الخارجية كانت تدار من قبل بريطانيا (٦). ونرى أن التبرير القانوني لذلك يكمن في أن الشخصية القانونية الدولية تؤدي حتما لاكتساب أهلية الوجوب. أما تمام أهلية الأداء فمرتبط بتمام السيادة. وبالتالي (بخصوص الدول) فإن حق تبادل التمثيل الدبلوماسي مقصور على الدول التامة السيادة. وذلك بغض النظر عن درجة قوتها وأهميتها استناداً إلى مبدأ (المساواة بين الدول). إذ أن الوظيفة الدبلوماسية هي تعبير عن السيادة الخارجية للدولة. لذلك يجب أن تكون الدولة مستقلة بإدارة شؤونها الخارجية (٧). أما الدول ناقصة السيادة فإنها وإن كانت تتمتع بالشخصية الدولية حيث أن نقص السيادة لا يؤثر على الوجود القانوني للدولة عند توافر أركانها (٨). إلا أنها لاكتسب أهلية أداء تامة في مجال الخارجي بل مقيدة أو ناقصة وبالتالي لا تملك أهلية التمثيل الدبلوماسي إلا في حدود ما يسمح به مركزها القانوني الذي يحد بموجب معاهدة دولية أو قرار دولي لتحديد أهلية الأداء التي تتمتع بها في ميدان مباشرة الاختصاصات الدولية (٩)

الفرع الثاني العنصر الذاتي

وهذا العنصر يتمثل بمبدأ (التراضي في إقامة العلاقات الدبلوماسية). وقدرة الدولة على الإيفاء بالتزاماتها الدولية. وإشارة المادة الثانية من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ صراحة لهذا العنصر. وذلك عندما أقرت بأن تبادل التمثيل الدبلوماسي يتم برضا الدول (١٠). ويمكن تحديد المقصود بالتراضي في إقامة العلاقات الدبلوماسية بأنه اتفاق إرادتين أو أكثر يقصد إحداث أثر قانوني معين وهذا الأثر يتمثل في إقامة العلاقات الدبلوماسية وبالتالي تبادل التمثيل الدبلوماسي. فمن الناحية القانونية لا يوجد أي الزام للدول بإرسال أو استقبال البعثات الدبلوماسية. إلا أنه من الناحية الواقعية لا يمكن للدولة أن تمتنع عن استقبال البعثات الدبلوماسية لجميع أو غالبية الدول. لأن ذلك يؤثر سلباً على

علاقتها في المحيط الدولي. وإن مبدأ التراضي يظهر بصورة واضحة في مجالين. أما المجال الأول فيتمثل بضرورة اتفاق الدولتين على إنشاء العلاقات الدبلوماسية بينهما وتبادل التمثيل الدبلوماسي لتعزيز هذه العلاقة. والمجال الثاني يظهر في حرية الدولة في مناقشة شروط تبادل التمثيل الدبلوماسي. كان تشترط الدولة أن يكون رئيس البعثة للدولة المرسل من مرتبة معينة. أو ترفض اعتماد فئات معينة من الدبلوماسيين. كالمحققين العسكريين مثلاً (١١).

وإستناداً لمبدأ التراضي فإن مباشرة الدول للتمثيل الدبلوماسي يقتضي سبق الإعراف بها (١٢). فإذا كان الاعتراف ذات طبيعة إقرارية وفق الرأي الراجح في الفقه حيث لا يعد شرطاً لقيام الدولة وتمتعها بالشخصية القانونية الدولية (١٣). فإنه يعد شرطاً يجب استيفائه لقيام العلاقات الدبلوماسية. فلا يمكن تحقيق رضا الدول بتبادل التمثيل الدبلوماسي دون أن تتبادل الاعتراف بينها. ويجب أن يكون هذا الاعتراف صريحاً أو قانونياً.

المطلب الثاني

مدى اختصاص ولايات الدولة الاتحادية في التمثيل الدبلوماسي الدائم إن وظيفة الدستور الأساسية تكمن في بين السلطات في الدولة وتحدد اختصاصاتها والعلاقة بين تلك السلطات. إلا أنه في الدول الاتحادية يثير التوزيع الدستوري للاختصاصات صعوبات عدة مرجعها إلى ضرورة التوفيق بين الاستقلال الذاتي للوحدات المكونة للدولة الاتحادية وبين وحدة تلك الدولة. لذلك يكن أن يمنح المشرع الدستوري بعض الاختصاصات الخارجية للولايات الأعضاء في الاتحاد. مما يثير ذلك تساؤل حول طبيعة الشخصية القانونية للوحدات الاتحادية ومن ثم مدى اختصاصها بتبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم. وبناءً على ما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين. إذ نتناول في الفرع الأول طبيعة الشخصية القانونية لولايات الدولة الاتحادية. أما الفرع الثاني فسنتطرق فيه إلى الحدود الدستورية لاختصاص ولايات الدولة الاتحادية في تبادل التمثيل الدبلوماسي

الفرع الأول طبيعة الشخصية القانونية لولايات الدولة الاتحادية إذا كان ثبوت الشخصية القانونية المعنوية للوحدات المكونة للدولة الاتحادية يعد عنصراً أساسياً من عناصر الاستقلال الذاتي لتلك الوحدات (١٤). فإن الفقه قد اختلف حول طبيعة تلك الشخصية بكونها شخصية دولية من أشخاص القانون الدولي العام. أم شخصية داخلية من أشخاص القانون العام الداخلي. حيث إنقسم الفقه إلى اتجاهين بهذا الخصوص ولكل اتجاه مبررات يستند عليها

لتبرير موقفه . وهذا ما سوف نبينه من خلال الفقرتين التاليتين: أولاً: الاتجاه المؤيد للشخصية الدولية لأقاليم الدولة الاتحادية ذهب إجماع في الفقه إلى إضفاء الشخصية الدولية على الوحدات المكونة للدولة الاتحادية ، حيث يرى تمتع الولايات أو الأقاليم الاعضاء في الدولة الاتحادية بصفة دولة دون أن تملك سيادة ، أو تمتع بسيادة ناقصة. وضمن هذا الاتجاه انقسم الفقه إلى قسمين بخصوص تبرير تمتع الوحدات المكونة للدولة الاتحادية بالشخصية القانونية الدولية . فأما القسم الاول فقد برر موقفه انطلاقاً من حجة اساسية مفادها أن السيادة لا تعد من عناصر الدولة وبالتالي غير لازمة لوجودها . كون السيادة تتعلق بالسلطان وكيفية ممارسة هذا السلطان . حيث يكفي لوجود الدولة توافر (عنصر الشعب وعنصر الأقليم وعنصر السلطة السياسية) وهذه العناصر متوافرة في أقاليم او ولايات الدولة الاتحادية كما هو الحال في الدولة الاتحادية ذاتها. أما السيادة فلا تعد عنصراً يميزاً لوجود الدولة. لذلك يصف بعضهم الدولة الاتحادية بأنها " دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة". وذلك بسبب تنازل الوحدات الاتحادية عن سيادتها للدولة الاتحادية. ومنهم من يذهب الى تمتع الوحدات المكونة للدولة الاتحادية بسيادة ناقصة. لأنها لا تفقد سيادتها بشكل مطلق عند دخولها في النظام الاتحادي لذلك تعد دول ناقصة السيادة شأنها شأن الدول المحمية او ناقصة السيادة (١٥). وفي كلا الحالتين أي سواء في حالة نفي السيادة عن الوحدات الاتحادية . أو تمتعها بسيادة ناقصة فإنها تكتسب الشخصية القانونية الدولية . باعتبار السيادة ليست عنصراً لوجود الدولة (١٦) . أما القسم الثاني المؤيد لثبوت الشخصية الدولية للوحدات الاتحادية فقد استند في تبرير رأيه على نظرية تجزئة السيادة (١٧). ومفاد هذه النظرية أن السيادة في الدولة الاتحادية يمكن تجزئتها وتقاسمها بين الدولة الاتحادية والدويلات الاعضاء وفق ما ينظمه الدستور الاتحادي. حيث أن الوحدات الاتحادية خلقت بموجب الدستور الاتحادي عن جزء من اختصاصاتها للدولة الاعضاء فيها يملكون السيادة (١٨) . يتضح من ذلك أن هذه النظرية تفسر السيادة وفق معناها القانوني حيث تعتبر السيادة مرادفة للسلطة . أي أن السيادة تعني مجموعة من السلطات والاختصاصات . فهي إذا تقبل التقسيم والتجزئة. ويتبع هذا التقسيم للاختصاصات امتلاك الدولة الاتحادية والوحدات المكونة لها جزءاً من السيادة بخدود ما تملكه من اختصاصات .

ويترتب على ذلك تمتع الوحدات الاتحادية بالسيادة الداخلية، مع امكانية تمتعها بالشخصية الدولية وذلك في حالة امتلاكها لبعض الاختصاصات الخارجية وبالتالي امتلاكها لجزء من السيادة الخارجية ومن ثم تمتعها بالشخصية الدولية بمقدار ما تملكه من سيادة في المجال الخارجي (١٩).

ثانياً: الاتجاه المنكر للشخصية الدولية لأقاليم الدولة الاتحادية ويمثل هذا الاتجاه غالبية الفقه، والذي يرى ثبوت الصفة الدولية للدولة الاتحادية وحدها دون الوحدات الاعضاء فيها. وبالتالي نفي الصفة الدولية عن تلك الوحدات وعدم امتلاكها للشخصية الدولية. واستند هذا الاتجاه لتبرير موقفه الى ثلاثة حجج . إذ استند بعض الفقه إلى نظرية وحدة السيادة ، والربط بين السيادة والصفة الدولية ، فلا تتمتع الوحدات الاتحادية بالشخصية الدولية لعدم تمتعها بالسيادة، فبموجب نظرية وحدة السيادة ، فإن السيادة في الدولة واحدة غير مجزئة . فالسلطة السياسية في الدولة واحدة وإن تعددت هيئاتها . فإن هذا التعدد هو تقاسم للاختصاصات فقد دون أن يمس السلطة ذات السيادة. فالسيادة صفة للسلطة والسلطة واحدة في الدولة وبالتالي السيادة لا بد ان تكون واحدة أيضاً سواء كانت الدولة بسيطة أم اتحادية. أما سلطة الوحدات المكونة للدولة الاتحادية فهي مفوضة من الدولة الاتحادية التي تسمو عليها وبالتالي لا تملك تلك الوحدات سيادة أصلية ، حيث يستحيل وجود جهتين ذات سيادة داخل الدولة. وإن غالبية اصحاب هذه النظرية اتفقوا على إضفاء السيادة على دولة الاتحاد وحدها ونفيها عن الوحدات الاعضاء فيها ، وبذلك ثبتت الشخصية الدولية للدولة الاتحادية فقط دون الاقاليم او الوحدات الاعضاء (٢٠). وفي ذات الاتجاه ذهب بعض الفقه إلى نفي الصفة الدولية عن الوحدات الاتحادية انطلاقاً من الطبيعة الانشائية للاعتراف ، حيث أن وحدات الدولة الاتحادية تتوافر فيها عناصر وجود الدولة الثلاث (الشعب والاقليم والسلطة السياسية). ومع ذلك فإنها لا تتمتع بالشخصية الدولية ومسوغ ذلك عدم تحقق الاعتراف بها بكونها دولة من قبل اعضاء المجتمع الدولي . باعتبار الاقرار (حسب هذا الرأي) يعد منشأاً للشخصية الدولية وليس مقررراً لها (٢١). وضمن الاتجاه المنكر للشخصية الدولية لوحدات الدولة الاتحادية، ذهب جانب من الفقه وبحق إلى إن عدم ثبوت الصفة الدولية لتلك الوحدات يحد تبريره في مبدأ (وحدة الدولة الاتحادية) في مواجهة الدول الاجنبية. حيث أن النظام الاتحادي ينشأ دولة واحدة هي الدولة الاتحادية، لذا فإن مبدأ

وحدة الدولة يعد من أهم المبادئ التي يقوم عليها النظام الاتحادي . وهذا يلزم ثبوت الصفة الدولية لدولة الاتحاد دون الوحدات المكونة لها. وهذا أمر منطقي يفرضه مبدأ وحدة الدولة الاتحادية. كونها دولة متميزة عن سائر الاتحادات الدولية الأخرى كالاتحاد الكونفدرالي والاتحاد الشخصي المتكون من دول محتفظة بشخصيتها القانونية الدولية. فمبدأ وحدة الدولة يجعل الدولة الاتحادية فقط ذات صفة دولية في المجتمع الدولي وهي التي يتم التعامل معها في مجال العلاقات الخارجية ومنها تبادل التمثيل الدبلوماسي (٢٢). ومن كل ما تقدم يتضح أن الرأي الغالب في الفقه يؤكد ثبوت الشخصية الدولية للدولة الاتحادية وحدها دون الولايات أو الأقاليم الأعضاء فيها . وهذا يتفق ما جرى عليه التعامل الدولي. ويؤكد في الوقت ذاته طبيعة النظام الاتحادي الفيدرالي الذي ينشأ دولة اتحادية تتمتع وحدها بالشخصية الدولية . وهنا يمكن إثارة تساؤل مفاده. إذا كانت الوحدات المكونة للدولة الاتحادية لا تتمتع بالشخصية الدولية . وإذا فرضنا أن الدستور الدولة الاتحادية قد يمنح تلك الوحدات ممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية (كتبادل التمثيل الدبلوماسي وعقد المعاهدات) . إلا يتناقض ذلك مع ما ذكرنا سابقاً بخصوص عناصر اهلية التمثيل الدبلوماسي . وبالاخص عنصر الشخصية القانونية الدولية . هذا العنصر الذي أكدته القانون الدبلوماسي في عدة نصوص ومنها نص المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١م. أي كيف يمكن أن نوفق بين أحكام القانون الدبلوماسي الذي يقصر حق التمثيل الدبلوماسي على الدول فقط وبين أحكام الدساتير الفيدرالية التي قد تمنح الوحدات الاتحادية اختصاص خارجي يتمثل بحق التمثيل الدبلوماسي رغم عدم ثبوت الصفة الدولية لتلك الوحدات . ألا يقتضي ذلك الأخذ بنظرية تجزئة السيادة وبالتالي القول بثبوت الشخصية الدولية للوحدات الاتحادية ؟ إن الإجابة على التساؤل أعلاه يقتضي التمييز بين (سيادة الدولة) و (السيادة في الدولة) . بمعنى آخر يجب أن نميز بين السيادة وبين من يمارس مظاهر تلك السيادة. فالسيادة في الدولة هي صفة تلحق بالسلطة السياسية في الدولة وتجعلها سلطة أمرة عليا وهي عنصر لا بد منه لثبوت شخصية الدولة . وهذه السيادة واحدة غير قابلة للتجزئة فهي تعود للشعب . واقتراها بالدولة الاتحادية إنما مرده كون تلك الدولة هي التشخيص القانوني للأمة أو الشعب. وهو شعب واحد تجمعه رابطة الجنسية الواحدة للشعب المكون للدولة الاتحادية. أما " السيادة في الدولة " فتسحب إلى من يمارس مظاهر

السلطة ذات السيادة أي أن الأمر هنا يتعلق بممارسة الاختصاصات استناداً للسلطة ذات السيادة، إذا الممارسة للسلطة ذات السيادة يمكن أن تنجزاً بين الدولة الاتحادية والوحدات المكونة لها، دون أن يؤدي ذلك الى تجزئة السيادة ذاتها. وبالتالي يمكن القول أن (السيادة في الدولة الاتحادية) مزدوجة بحيث تتمتع بها دولة الاتحاد وكذلك الوحدات المكونة لها (٢٣). فكل منهما يمارس سلطة ذات سيادة في النطاق الذي يحده الدستور الاتحادي. وهذا الازدواج يكون أكثر وضوحاً على الصعيد الداخلي فتتمتع ولايات أو اقاليم الدولة الاتحادية بالسيادة الداخلية في تسيير شؤونها وفق احكام الدستور الاتحادي. أما في المجال الخارجي فإن اغلب دساتير الدولة الاتحادية تحصر ممارسة الاختصاصات الخارجية (كتبادل التمثيل الدبلوماسي) بيد السلطات الاتحادية، وحتى لو منح الدستور الاتحادي للولايات الاتحادية اختصاصات خارجية (كحق التمثيل الدبلوماسي) فإن ذلك لا يجعلها ذات سيادة كسيادة الدولة (وبالتالي تجزئة السيادة في الدولة، ومن ثم تمتع تلك الولايات بالشخصية الدولية لثبوت السيادة لها) لأن الأمر هنا يتعلق بممارسة مظاهر السيادة (توزيع الاختصاصات) وليس السيادة ذاتها التي تبقى دائماً لدولة الاتحاد فقط. وبالتالي لا تثبت للولايات الشخصية الدولية لأن القول بوحدة السيادة يلزم حتماً وجود دولة واحدة ذات سيادة وهي الدولة الاتحادية. لذلك فإن ممارسة الولايات أو الاقاليم الاتحادية للتمثيل الدبلوماسي لا يتعارض مع ما اشترطه اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية من ثبوت الصفة الدولية لاطراف هذا التمثيل. لأن هذا العنصر متحقق في الدولة الاتحادية ودستور الدولة الاتحادية هو الذي يحدد من يمارس السيادة (الداخلية والخارجية) في الدولة. وقد منح تلك الوحدات الاتحادية جانب من ممارسة بعض مظاهر السيادة (الاختصاصات) الخارجية. الفرع الثاني الحدود الدستورية لاختصاص ولايات الدولة الاتحادية في تبادل التمثيل الدبلوماسي تثار بخصوص الدول الاتحادية مشكلة تتعلق بمدى اختصاص سلطات والولايات أو الاقاليم الداخلية في اتحاد فيدرالي. بتبادل التمثيل الدبلوماسي. فمن ناحية تبين لنا أن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد جعلت التمثيل الدبلوماسي قاصراً على اشخاص القانون الدولي وبالتحديد الدول. لكن ماذا لو منح دستور الدولة الاتحادية للأقاليم مباشرة بعض الاختصاصات في الميدان الدولي. فهل هذا مقبول من الناحية الدولية. وما هو موقف أهم نماذج الدساتير الاتحادية بهذا الخصوص.

من الثابت في الفقه الدستوري، إن أهم مظاهر الاتحاد الفيدرالي في المجال الخارجي، هو ظهور دولة جديدة تتمتع وحدها بالشخصية الدولية، حيث تذوب شخصيات الاقاليم المكونة للدولة الاتحادية فيما يتعلق في الجانب الدولي بالشخصية الدولية الجديدة التي تمثل الاتحاد بأكمله. فيكون للسلطة الاتحادية وحدها ممارسة الاختصاصات في الميدان الدولي بما في ذلك إبرام المعاهدات وإعلان الحرب. وتبادل التمثيل الدبلوماسي (٢٤). ويمكن القول إن قصر حق التمثيل الدبلوماسي على الدولة الاتحادية إنما يستند إلى تمتع الدولة الاتحادية وحدها بالشخصية الدولية. استناداً إلى مبدأ وحدة الدولة الاتحادية.

وقد اكدت لجنة القانون الدولي أن سلطة تبادل التمثيل الدبلوماسي في الدول الاتحادية، إنما يعتمد على نصوص الدستور. فليس للأقاليم الداخلية في الاتحاد هذا الحق ما لم ينص الدستور على خلاف ذلك (٢٥).

ويلاحظ انه وإن تم ترك مسألة تحديد السلطات المختصة بالتمثيل الدبلوماسي في الدول الاتحادية الى التنظيم الدستوري لهذه الدول، إلا أنه من غير المستساغ أن تمنح الدساتير مثل هذا الحق لسلطات الولايات الاتحادية. وذلك لأن الوظيفة الدبلوماسية تعد أهم مظاهر السيادة الخارجية للدولة. وإن دساتير الدول الاتحادية تحصر على حصر ممارسة الاختصاصات على الصعيد الخارجي بالسلطات الاتحادية. لكي تظهر الدولة كوحدة واحدة في الميدان الخارجي. فهذه الوحدة لا تتحقق إلا بوحدة التمثيل الدبلوماسي (٢٦) كما أن الاعتبارات العملية تفرض حصر اختصاص التمثيل الدبلوماسي بالدولة الاتحادية. حيث أن الوظيفة الدبلوماسية تعد أداة لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة. هذه السياسة يجب أن تعبر عن موقف الدولة الاتحادية ككل. لذا فإن منح الولايات الاعضاء في الدولة الاتحادية حق التمثيل الدبلوماسي يترتب عليه عدم تقييد تلك الولايات بسياسة وإرادة الدولة الاتحادية وهذا بالتأكيد ليس من مصلحة الاتحاد. كما انه ليس من مصلحة التعامل الدولي، الذي يفضل التعامل مع الدول كاملة السيادة كونها قادرة على تحمل الالتزامات الدولية.

وانسجاماً مع ما تقدم نجد أن دساتير الدول الاتحادية جعلت حق التمثيل الدبلوماسي اختصاص حصري للسلطة الاتحادية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧، قد نص في المادة (٢/٢) منه على أن "...الرئيس يرشح السفراء وغيرهم من الوزراء المفوضين والقناصل ويعينهم عن طريق مشورة مجلس الشيوخ وموافقة". أما

الفقرة الثالثة من المادة ذاتها فقد جاءت بالنص على أنه " يزود الرئيس من وقت لآخر بمعلومات عن حالة الاتحاد.... وعليه أن يستقبل السفراء والوزراء المفوضين...."، يتضح من ذلك أن الدستور الأمريكي عمده إلى جعل التمثيل الدبلوماسي اختصاصاً حصرياً للسلطة الاتحادية. فهي التي تقرر قيام العلاقات الدبلوماسية، وهي التي تعين رئيس البعثة الدبلوماسية (السفير أو الوزير المفوض). ويلاحظ أن النظام الدستوري القائم قد خص رئيس الدولة باختصاصات واسعة في رسم وتنفيذ السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، فهو الذي يمثل الدولة على الصعيد الخارجي، وهو الذي يدير العلاقات الدبلوماسية ويعين السفراء (بموافقة مجلس الشيوخ) ويعزلهم (٢٧). ولكن بالرغم من العلاقات الخارجية (وبضمنها التمثيل الدبلوماسي) تدخل في دائرة الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية، إلا أنه الولايات الأعضاء أخذت منذ سبعينيات القرن الماضي تتجه نحو المشاركة في ممارسة اختصاصات خارجية في مجال التنمية الاقتصادية والتجارية. إلا أن المظهر الأبرز لدور الولايات على الصعيد الخارجي اقتصر على الأمور الاقتصادية دون أن يمتد إلى الجانب السياسي (٢٨). ولتحقيق ذلك تحتفظ الولايات الأعضاء بممثلات ومكاتب في بعض الدول. ويلاحظ أن السلطة الاتحادية في الولايات المتحدة الأمريكية لم تعترض على مشاركة الولايات في بعض الشؤون الخارجية. حيث أن الميدان المحظور عليها هو ما يتعلق بالسياسة الخارجية. وبالتالي لا يمكن القول أن الولايات الأعضاء قد مارست التمثيل الدبلوماسي، حيث أن الوظيفة الأساسية لهذا التمثيل ذات طابع سياسي يتعلق بتمثيل الدولة لدى الدول الأخرى والقيام بما يحقق أهداف السياسة الخارجية للدولة.

أما القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ فقد أكد على أن إدارة الشؤون الخارجية وتبادل التمثيل الدبلوماسي يعد من الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية. حيث نصت المادة (١/٣٢) منه على أن " تكون رعاية العلاقات مع الدول الأجنبية من اختصاصات الاتحاد". أما المادة (١/٥٩) فقد نصت على أنه " يمثل الرئيس الاتحادي الاتحاد لأغراض القانون الدولي... ويعتمد ويستقبل المبعوثين الدبلوماسيين".

تجدر الإشارة بخصوص ألمانيا، أن الدستور الألماني لعام ١٨٧١، لم يمنع الدويلات الأعضاء وبالأخص (بافاريا) من إقامة العلاقات الدبلوماسية مع الدول الأخرى وذلك فقط بالنسبة للمسائل التي تدخل في الاختصاص الذاتي لهذه

الدويلات. لذلك كان لمقاطعة (لبفاريا) تمثيل دبلوماسي مع الدولة البابوية . والنمسا والمجر وإيطاليا. وغيرها من الدول. إلا أن دستور فايمر لعام ١٩١٩ وكذلك القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩. قد انتزع هذا الاختصاص بالنسبة للدويلات الاعضاء في الاتحاد الفيدرالي (٢٩).

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة. نجد الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١. قد اخذ بالقاعدة المتبعة في الدساتير الاتحادية بحصر اختصاص التمثيل الدبلوماسي بيد السلطة الاتحادية. إلا أنه أورد استثناءً على هذه القاعدة . حيث نجد أن المادة (١٢٠) من الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ . قد نصت على أنه " ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في الشؤون التالية: ١ - الشؤون الخارجية ... (٣٠) ، كما أن المادة (٥٤) قد نصت على أنه " يباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات التالية: ٦ - يعين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الاجنبية.... ويقبل استقالتهم ويعزلهم بناءً على موافقة مجلس وزراء الإتحاد ٧- ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والقنصلين للدول الاجنبية لدى الاتحاد.... "

يتضح مما تقدم أن الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ . قد أكد إنفراد الاتحاد بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية وبالتالي تبادل التمثيل الدبلوماسي. كون هذا التبادل من اهم مظاهر إدارة الشؤون الخارجية. وهذا ماكدته المادة (٥٤) اعلاه فيما يتعلق باختصاص رئيس الاتحاد بتعين المبعوثين الدبلوماسيين واعتمادهم . لكن ما يلاحظ بهذا الصدد أن المادة (١٢٣) أوردت استثناءً على الاختصاص الحصري للاتحاد في مجال التمثيل الدبلوماسي. إذ نصت على أنه " إستثناءً من المادة ١٢٠ البند ١ بشأن إنفراد الاتحاد أصلاً بالشؤون الخارجية والعلاقات الدولية. يجوز للإمارات الاعضاء في الاتحاد الإحتفاظ بعضويتها في منظمة أوبك ومنظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام اليهما " . وبالتالي منحت تلك المادة للإمارات الاعضاء ممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية وذلك عن طريق التمثيل الدبلوماسي لدى بعض المنظمات الدولية (٣١). إلا أن ذلك لا يعني تمتع الامارات بالشخصية الدولية. فهذا الأمر لا يعدو أن يكون تفويضاً للإمارات الاعضاء بممارسة جزء من السيادة الخارجية . ومصدر هذا التفويض الدستور الاتحادي . وهذا ما أكدته المجلس الاعلى للاتحاد في البيان الصادر عنه عام ١٩٩٢ . حيث اعتبر الاتفاقيات المعقودة بين أي إمارة عضو والدول المجاورة لها إتفاقية بين دولة الامارات العربية المتحدة وهذه الدول. مما يعني حرص الاتحاد على الاحتفاظ بشخصيته القانونية الدولية مثلاً لدولة الامارات بكل ما يترتب

على ذلك من نتائج (٣٢). ويلاحظ أن هذا الوضع الخاص إن كان ينسجم مع بداية تكوين الاتحاد حيث رغبة الامارات الاعضاء الحفاظ على كيانها الخاص . إلا ان الامر تغير فيما بعد فاصبح تمثيل دولة الامارات في كلا المنظمتين المذكورتين سابقاً موحداً (٣٣).

أما في العراق فنجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ هو الآخر جعل التمثيل الدبلوماسي من ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية وذلك في المادة (١١٠ / أولاً) منه والتي تنص على أنه " 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".

ونرى ان هذا النص قاطع الدلالة باختصاص السلطات الاتحادية الحصري بتبادل التمثيل الدبلوماسي . دون ان يكون للأقاليم أي صلاحية بهذا الخصوص. وما يؤكد ذلك نص المادة (٢٥) من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ والتي نصت على أنه " تقام العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع الدول الاخرى بإقتراح من الوزير وموافقة مجلس الوزراء" والوزير المقصود هنا هو وزير الخارجية وذلك بدلالة المادة (١/ ثانياً) من ذات القانون. الا انه ما يثير التساؤل هو اضافة كلمة (السيادية) في نهاية النص المادة (١١٠ / أولاً) من الدستور الوارد نصها اعلاه. ومهما كان التفسير لهذه الاضافة غير المبررة فأنها لا يمكن أن تفسح أي مجال لمطالبة اقليم كردستان بإقامة اي نوع من التمثيل الدبلوماسي . إذ من المؤكد إن كل ما يتعلق برسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي من الاعمال السيادية كونه ذو علاقة وطيدة بسيادة الدولة الاتحادية الخارجية . .

ويلاحظ ان المادة (١٢١ / رابعاً) من الدستور ذاته نصت على ان " تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية . لتابعة الشؤون الاجتماعية والانمائية" . ومن الواضح ان هذا النص قد استخدم صيغة الامر (تؤسس). وليس الجواز . ويثير هذا النص عدة اشكاليات تتعلق باختصاصات هذه المكاتب وجهة تأسيسها . ومن ترتبط . فهل يعقل أن يوجد في كل سفارة (١٦) مكتباً بعدد المحافظات فضلاً عن إقليم كردستان. فكيف إذا يكون حجم البعثة الدبلوماسية . وهذا ما يمكن ان يلاقي الرفض عادةً من

قبل الدولة المستقبلية بسبب كثرة العاملين في السفارات وزيادة حجم البعثة غير المبرر فضلاً عن زيادة النفقات وعدم مركزية اتخاذ القرار (٣٤) . كما أن هذا التوجه يؤدي إلى تغليب المصلحة الإقليمية عند إدارة الشؤون الخارجية على المصلحة العامة التي تهتم بالاقتصاد ككل. لا سيما وأن تلك المصالح الإقليمية تنوع وفق الاتجاهات العرقية والدينية. بالإضافة إلى أن ذلك يضعف القدرة الوظيفية للحكومة الاتحادية بسبب تدخل الصلاحيات مع التمثيل الخارجي لها. وإذا افترضنا أن هنالك مبرر لمنح الأقاليم حق تأسيس مكاتب في السفارات العراقية. فلا يوجد مسوغ لمنح ذلك للمحافظات غير منتظمة في إقليم. وكأن المشرع الدستوري هنا ساوى بين الفيدرالية واللامركزية الإدارية.

وأياً كان الأمر بخصوص نص المادة (١٢١/ رابعاً) أعلاه. فإن تحليل هذا النص يؤكد أن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم لا تتمتع بأي اختصاص في مجال التمثيل الدبلوماسي. حيث أن وجود هذه المكاتب في إطار البعثات الدبلوماسية إنما يهدف إلى رعاية المصالح للأقاليم والمحافظات في المجال الاقتصادي والتجاري وهذا ما يعبر عنه بعبارة (الشؤون الانمائية). فضلاً عن الشؤون الاجتماعية. في حين أن المهام الأساسية للتمثيل الدبلوماسي ذات طبيعة سياسية تتعلق بتمثيل الدولة في الخارج (٣٥).

وما يثير الإشكالية أيضاً هو نص المادة (١٤٣) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على أنه ((يلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقه.... باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣).... منه)). وبالرجوع للمادة (٥٣/ أ) من قانون إدارة الدولة لعام ٢٠٠٤ نجدها تؤكد على الاعتراف برسمية حكومة إقليم كردستان بالنسبة للأراضي التي كانت تدار من قبلها قبل عام ٢٠٠٣. وأن هذا الاعتراف قد يفسر بسوء نية من قبل الإقليم (وهو كذلك) بأنه اعتراف بجميع العلاقات التي نشأت بين حكومة إقليم كردستان وبين الدول الأجنبية قبل عام ٢٠٠٣. أي أن نوع هذه العلاقة (٣٦). وأن كانت تتعارض مع السياسة الخارجية للدولة الاتحادية. حيث كان هنالك العديد من العلاقات للإقليم مع الدول الأجنبية كانت تدار بواسطة الحزبين الرئيسيين في الإقليم (٣٧).

تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد بينت في قرارها الصادر بتاريخ (٢٠١١/٧/١٨). بأن للحكومة الاتحادية سلطة تقديرية في تطبيق المادة (١٢١/ رابعاً) من الدستور. بشأن فتح مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات

، وذلك بحسب الامكانية اللوجستية والمالية . فضلاً عن مراعاة الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي تحكم التمثيل الدبلوماسي (٣٨) .
وبناءً على ماتقدم ندعوا الى تعديل المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ . وذلك بإلغاء الفقرة (رابعا) منها والمتعلقة بفتح مكاتب للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية. وذلك لما اورده من انتقادات اعلاه. كما نقتح تعديل المادة (١١٠ / أولاً) من ذات الدستور . وذلك بإلغاء كلمة (السيادة) الواردة في ذيل المادة. وذلك لسببين. السبب الأول هو أن ماورد في صدر المادة من اختصاصات تعد سيادية بطبيعتها فلا مسوغ لاضافة هذه الكلمة. والسبب الثاني هو ما يمكن أن تثيره هذه الكلمة من مشاكل عند التفسير. إذ يصعب أحيانا التمييز بين ما يعد من الاعمال السيادية وبين ما لا يعد كذلك .

المبحث الثاني

الحدود الدستورية لتكوين البعثات الدبلوماسية ومهامها

يحدد الدستور الاسس العامة التي تركز عليها سياسة الدولة الخارجية وذلك وفق الفكرة السائدة التي تبنتها السلطة المؤسسية ووضعت الدستور. وهذه الاسس في الحقيقة تمثل حدوداً للبعثات الدبلوماسية سواء من حيث كيفية تكوينها أو المهام التي تضطلع بها. كون تلك البعثات تعد الوسيلة الاساسية لتنفيذ السياسة الخارجية للدولة .

وبناءً على ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث على مطلبين. إذ نبين في المطلب الأول الحدود الدستورية لتكوين البعثات الدبلوماسية. أما المطلب الثاني فسننظر فيه إلى الحدود الدستورية لمهام البعثات الدبلوماسية .

المطلب الأول

الحدود الدستورية لتكوين البعثات الدبلوماسية

إن كفاءة البعثات الدبلوماسية في تأدية مهامها تعتمد إلى حد بعيد على مكوناتها الشخصية المتمثلة بأعضاء المكونين لها. لذلك نجد أن الدساتير عادة ما تتضمن إجراءات وشروط تعيين الأعضاء المهمين في البعثة الدبلوماسية كرئيسها. وذلك بعد أن تركت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ تحديد تلك الإجراءات والشروط للدولة وفق دستورها وقوانينها الداخلية.

ولما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين. إذ نبحث في الفرع الأول تكوين البعثة الدبلوماسية وفق أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. أما الفرع الثاني فسنتناول فيه تكوين البعثة الدبلوماسية وفق النصوص الدستورية.

الفرع الأول

تكوين البعثة الدبلوماسية وفق أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١

إن طبيعة المهام المتصلة بالتمثيل الدبلوماسي وتنوعها. تتطلب أن تتشكل البعثة من مجموعة من الأشخاص يتولى كلاً منهم ناحية من نواحي هذه المهام. وإن كيفية تكوين البعثة الدبلوماسية بما في ذلك تعيين موظفيها يعد من الشؤون الداخلية التي تعنى بها القوانين الداخلية لكل دولة. بشرط عدم تعارضها مع أحكام القانون الدولي الدبلوماسي المطبقة بهذا الصدد. وبالرجوع إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. نجد أنها قد بينت العناصر البشرية التي تتكون منها البعثة الدبلوماسية. مع فرض قيود يجب على الدول مراعاتها عند تعيين أعضاء بعثاتها الدبلوماسية.

وبخصوص تكوين البعثة. نجد أن المادة (١) من الاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد بينت فئات الأشخاص الذين تتكون منهم البعثة الدبلوماسية وهم:

أولاً: رئيس البعثة: وهو الشخص الذي تعهد إليه الدولة بتمثيلها وبرئاسة بعثتها الدبلوماسية لدى دولة معينة. ويعتبر رئيس البعثة هو المسؤول الأول في البعثة. ويجب موافقة الدولة المستقبلة عليه (٢٩). ويؤدي وظيفة رئيس البعثة أياً ما يأتي:

- ١ - السفراء ومندوبو البابا بدرجة قاصد رسولي. وهم مندوبي الدول المعتمدة لدى الدول الأخرى. وهم أعلى مراتب أعضاء البعثة الدبلوماسية. لذلك يتم توجيه خطاب اعتمادهم من رؤساء دولهم إلى رؤساء الدول الموفدين إليها. ولهم الحق في مقابلة رؤساء هذه الدول مباشرة. ويتمتعون بأعلى قدر من المزايا والخصائص. ويطلق على البعثة التي يرئسها سفير اسم السفارة.
- ٢ - المندوبون والوزراء المفوضون ومندوبو البابا من درجة وكيل قاصد رسولي المعتمدون لدى رؤساء الدول. وهم أقل مرتبة من السفير. ويطلق على البعثة التي يرئسها هؤلاء اسم (مفوضية).
- ٣ - القائمون بالأعمال المعتمدون من وزراء الخارجية. وهم مندوبي وزراء خارجية الدول إلى وزراء خارجية الدول الأخرى. وهم أقل مرتبة مما سبق ذكرهم. ولا يحق لهم الاتصال المباشر مع رئيس الدولة المستقبلة (٤٠).
- وتتفق الدولتان المعتدة والمعتمد لديها على الفئة التي ينتمي إليها رئيس البعثة. فقد يكون بمرتبة سفير. أو القائم بالأعمال وذلك بحسب قوة العلاقة بين الدولتين (٤١).
- ثانياً: أعضاء البعثة الآخرين: وهم باقي أعضاء البعثة المعينين من قبل الدولة الموفدة للعمل مع رئيس البعثة وينقسمون إلى ثلاثة طوائف وهم:
- ١ - الموظفون الدبلوماسيون: وهم الموظفون الذين يشغلون درجات دبلوماسية ويقومون بالمهام الدبلوماسية المختلفة ويشمل هؤلاء (المستشارون، السكرتاريين، والملحقين) ويطلق على هؤلاء بضمنهم رئيس البعثة وصف السلك الدبلوماسي (٤٢).
- ٢ - الموظفون الإداريون والفنيون: هم الذين يتولون الأعمال الإدارية والفنية للبعثة كمديري الحسابات وأمناء المحفوظات والكتبة وغيرهم حيث نصت المادة (١/و) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ على أنه "عبارة الأعضاء الإداريون والفنيون تنصرف إلى أعضاء البعثة المكلفون بالشؤون الإدارية والفنية للبعثة".
- ج - مستخدمو البعثة: هم الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة الدبلوماسية كالفراشين والحراس وعمال التليفون وغيرهم (٤٣).
- د - الخدم الخاصون: وهم الأشخاص الذين يعملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة أو أعضائها (٤٤).

وبخصوص تعيين أعضاء البعثة . نجد أن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد جعلت ذلك من اختصاص الدولة المرسلة. فلكل دولة قوانين داخلية تنظم إجراءات وشروط تعيين أعضاء البعثة وترقيتهم ونقلهم ومعاقبتهم . حيث نصت المادة (٧) من الاتفاقية اعلاه على أنه "تعيين الدولة المعتمدة حسب إختيارها أعضاء البعثة". ألا أنها أوردت عدة قيود على حرية الدولة في اختيار الأشخاص المكونين لبعثتها الدبلوماسية . ولعل أبرز هذه القيود تلك المتعلقة بتعيين رئيس البعثة . وكذلك جنسية أعضاء البعثة . وفيما يتعلق بتعيين رئيس البعثة . فيعد المسؤول الأول في البعثة ومثل دولته لدى الدولة المعتمد لديها . ولما كان من أهم أغراض التمثيل الدبلوماسي توثيق العلاقات الودية بين الدولتين اللتين تتبادلان التمثيل الدبلوماسي . فان مدى قدرة البعثات الدبلوماسية على تمثيل دولها في الخارج إنما يعتمد الى حد بعيد على مدى قدرة وكفاءة المبعوث الدبلوماسي . وهذا يقتضي حرية الدولة المرسلة في اختيار أعضاء بعثتها. ولما كانت أهم واجبات البعثة الدبلوماسية هي تطوير العلاقات الدولية بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة. كان لابد من اخذ موافقة الدولة المستقبلة على تعيين بعض أعضاء المهمين في البعثة الدبلوماسية وفي مقدمتهم رئيس البعثة . لتيسير قيام البعثة بمهامها. ولأجل الموازنة بين بين الاعتبارين سالف الذكر. أي لموازنة بين حرية الدولة في تعيين موظفيها الدبلوماسيين وبالاخص رئيس البعثة. وبين وجوب رضا الدولة المعتمدة بهذا التعيين للتأكد من كون هذا الشخص مرغوب فيه. ظهرت ما تسمى بقاعدة الاستمزاز أي على الدولة المرسلة أن تستمزاز أو تستوثق رأي الدولة المستقبلة بحيث يكون رئيس البعثة مرضياً عنه من قبل الدولة المرستقبلة (٤٥). لذلك نجد أن المادة (٤) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد اشترطت موافقة الدولة المعتمد لديها على رئيس بعثة الدولة المعتمدة. ويتم ذلك بأن تبعث الدولة المعتمدة باسم مرشحها لرئاسة البعثة مع البيانات الخاصة به الى الدولة المعتمد لديها . والتي لها الحرية في ابداء الموافقة أو الرفض دون ان تكون ملزمة بتقديم التبريرات لرفضها (٤٦) . وإن ضرورة قبول الدولة المعتمد لديها لشخص المبعوث الدبلوماسي قبل تعيينه . إنما تخص فقط رئيس البعثة الدبلوماسية دون بقية اعضائها . الا انه يجوز لها بالنسبة للملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين ان تطلب تزويدها بأسماء هؤلاء لتبدي موافقتها عليهم قبل تعيينهم . كذلك يجب الحصول على

موافقة الدولة المعتمدة مقدما عند تعيين احد رعايا الدولة المعتمد لديها ضمن موظفي البعثة الدبلوماسية للدولة المعتمدة (٤٧).
وتجدر الاشارة الى أن الطلب الخاص بموافقة الدولة المستقبلة يقدم عادة من قبل وزير خارجية الدولة المرسلة او رئيس البعثة المنتهية خدمته أو القائم بالأعمال.
او عبر الطرق الدبلوماسية الاخرى (٤٨).

كما يلزم لمباشرة رئيس البعثة لا عماله ، ان يتم تسليم أمر تعيينه الى الدولة المستقبلة بطريق رسمي ، عن طريق ما يعرف بكتاب الاعتماد. وهو عبارة عن رسالة رسمية يحملها رئيس البعثة الدبلوماسية عند توجهه لمقر منصبه ، ويتضمن كافة البيانات الخاصة برئيس البعثة ، وادراج اسمه ومرتبته ووصفه واسباب اعتماده ، ويوجه كتاب الاعتماد من رئيس الدولة الموفدة الى رئيس الدولة المعتمدة. اذا كان رئيس البعثة من درجة سفير او وزير مفوض ، ومن قبل وزير الخارجية للدولة الاولى الى وزير خارجية الدولة الثانية اذا كان من درجة قائم بالأعمال (٤٩) .

أما شرط جنسية رئيس واعضاء البعثة الدبلوماسية. نجد ان اتفاقية فينا لعام ١٩٦١ ، بعد أن أقرت في الفقرة الاولى من المادة (٨) انه من حيث المبدأ يكون اعضاء البعثة الدبلوماسية من جنسية الدولة المعتمدة. قد نصت في الفقرة الثانية من المادة ذاتها على انه " لا يجوز اختيار اعضاء البعثة الدبلوماسيين من بين مواطني الدولة المعتمد لديها الا بموافقة تلك الدولة والتي يجوز لها سحب موافقتها في اي وقت " .

ما يلاحظ على النص أعلاه أنه يميز أن يكون رئيس وأعضاء البعثة من غير مواطني الدولة المرسلة. بل حتى يمكن ان يكون من مواطني الدولة المستقبلة ذاتها. الا ان هذا الجواز مشروط بموافقة الدولة المستقبلة. وهذه الموافقة مشروطة فقط لاعضاء البعثة الدبلوماسيين. اما غيرهم من الاداريين والفنيين والمستخدمين ، فيجوز تعيينهم من بين رعايا الدولة المستقبلة دون الحاجة للحصول على موافقتها (٥٠). وإذا كانت إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد أجازت أن يكون رئيس وأعضاء البعثة الدبلوماسية غير حاملين لجنسية الدولة المرسلة. فإن القوانين الداخلية لهذه الدولة وحياتاً دساتيرها. قد وضعت حدوداً لهذا الجواز الوارد في تلك الاتفاقية .

تكوين البعثة الدبلوماسية وفق النصوص الدستورية

تحدد كل دولة شروط وإجراءات التعيين في وظائفها الدبلوماسية ويكون ذلك في الغالب عن طريق تشريع خاص لهذا الغرض. وإذا كانت إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد أعطت للدولة الحرية في هذا المجال مع مراعاة القيود المذكورة سابقاً، فإن أهمية الوظائف التي تقوم بها البعثات الدبلوماسية، دفعت المشرع الدستوري في العديد من الدول إلى تضمين الوثيقة الدستورية إجراء تعيين بعض أعضاء البعثة لا سيما رئيسها، فضلاً عن الجهة المختصة بقبول اعتماد المبعوثين الدبلوماسيين للدول الأخرى. وبذلك فإن تلك النصوص تعمل على الحد من إطلاق نصوص الاتفاقية اعلاه، وذلك بتحديد الجهة المختصة بتعيين الموظفين الدبلوماسيين خصوصاً رئيس البعثة، بل نجد أن النصوص الدستورية تحدد أحياناً جانب من الشروط التي الواجب توافرها في من يعين رئيساً للبعثة الدبلوماسية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية، نجد أن الدستور الاتحادي الأمريكي لعام ١٧٨٧، قد أسند إلى رئيس الجمهورية اختصاص تعيين سفراء والوزراء المفوضين لبلاده وذلك بموافقة مجلس الشيوخ، فضلاً عن استقبال سفراء الدول الأخرى. إذ نصت المادة (٢/٢) من الدستور اعلاه على أنه "الرئيس له وبمشورة مجلس الشيوخ وموافقة، أن يعين سفراء ووزراء مفوضين آخرين....". أما الفقرة الثالثة من المادة ذاتها فجاءت بالنص على أنه "الرئيس.... وعليه أن يستقبل السفراء والوزراء المفوضين الآخرين...".

يتضح من خلال النصين اعلاه أن الدستور الأمريكي تضمن إجراءات تعيين الوزير المفوض فضلاً عن السفير، والأول أقل مرتبة من الثاني من مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية، أما الفقرة الثالثة من المادة اعلاه فنجد أنها بينت اختصاص الرئيس باستقبال السفراء والوزراء المفوضين الأجانب، دون أن يمتد اختصاصه إلى قبول اعتمادهم، إذ يختلف استقبال السفراء عن قبولهم، في كون الاستقبال إجراء شكلي بروتوكولي، أما قبول اعتماد السفراء فهو يعد من شروط ممارسة السفير لعمله كرئيس للبعثة (كما بينا ذلك سابقاً)، ورغم أن الدستور الأمريكي لم ينص إلا على صلاحية رئيس الجمهورية في استقبال الممثلين الدبلوماسيين، إلا أن العمل في أمريكا قد استقر على اختصاص رئيس

الجمهورية بقبول أو رفض اعتماد المبعوثين الدبلوماسيين دون مشاركة الكونغرس.

أما في ألمانيا، فلم يتضمن القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ أي نص بخصوص تعيين السفراء وغيرهم من أعضاء البعثة الدبلوماسية، حيث أكتفى بالإشارة إلى اختصاص رئيس الاتحاد بقبول اعتماد السفراء واستقبالهم وذلك في المادة (١/٥٩).

أما الدستور الإماراتي لعام ١٩٧١ وفي المادة (٥٤) منه، لم يكتفي ببيان الجهة المختصة بتعيين السفراء، بل منح رئيس الاتحاد تعيين المبعوثين الدبلوماسيين بجميع مراتبهم، وكذلك قبول استقالتهم وعزلهم بموافقة مجلس وزراء الاتحاد، فضلاً عن اختصاص رئيس الاتحاد منفرداً بقبول اعتماد الممثلين الدبلوماسيين للدولة الأجنبية لدى الاتحاد (٥١).

أما في العراق، نجد أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٦١) خامساً) على أنه ((يختص مجلس النواب بما يأتي: خامساً- الموافقة على تعيين ... ب - السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء)). كما نصت المادة (٨٠) على أنه " يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: خامساً- التوصية إلى مجلس النواب، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة...."، وبخصوص قبول اعتماد سفراء الدول الأجنبية جاءت المادة (٧٣) من الدستور ذاته بالنص على أنه " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية : سادساً - قبول السفراء ...".

أما قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ فقد أشار في المادة (٩/ أولاً) الى آلية تعيين السفير، وبينت بان تعيينه يتم بمرسوم جمهوري بناءً على ترشيح وزير الخارجية وتوصية مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب (٥٢)، وبخصوص آلية تعيين رئيس البعثة في العراق (السفير)، وقبول اعتماد السفراء الأجانب، يمكن أن نؤشر الملاحظات الآتية:

١ - من خلال النصوص اعلاه يتضح جلياً أن دستور العراق قد إنتهج مسلكاً مختلفاً عن الدساتير محل المقارنة بخصوص تحديد الجهة المختصة بتعيين السفراء، إذ اسند ذلك الاختصاص إلى مجلس الوزراء ومجلس النواب، إذ يتولى مجلس الوزراء ترشيح السفراء والتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيينهم، فيكون مجلس النواب هو الفيصل في تعيين السفراء، وبذلك

إستبعد الدستور أي دور لرئيس الجمهورية في تعيين السفراء خلافاً لما بيناه في دساتير الدول المقارنة .

٢ - لم تبين المادتان (٦١ ، ٨٠) اعلاه الاغلبية المطلوبة لموافقة مجلس النواب على تعيين السفير، الا انه بالرجوع الى المادة (٥٩/ثانياً) من الدستور والتي نصت على أنه " تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، ما لم ينص على خلاف ذلك".

وبغياب النص الدستوري الخاص ببيان الاغلبية المطلوبة ، نستطيع القول وطبقاً للمادة اعلاه أن الاغلبية المطلوبة لتعيين السفير هي الاغلبية البسيطة .

٢ . أن الوسيلة القانونية في تعيين السفير هي المرسوم الجمهوري حسب نص المادة (٩) من قانون الخدمة الخارجية النافذ . ونشير بهذا الصدد أن المادة (٧٣/سابعاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد بين انه من اختصاصات رئيس الجمهورية اصدار المراسيم الجمهورية، لذلك فإن استيفاء الجانب الشكلي لتعيين السفير يتطلب اصدار مرسوم جمهوري ، لكن ما هو الاجراء الذي يجب اتخاذه في حالة امتناع او تأخر رئيس الجمهورية في اصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين السفير . ونعتقد أن هذا الامتناع يحول دون مباشرة السفير لمهام عمله، ولكن ماذا لو تعنت رئيس الجمهورية وامتنع نهائياً عن اصدار المراسيم الجمهورية الخاصة بالتعيين، إن النصوص الدستورية لم تنص على الاجراء الواجب اتخاذه بهذا الصدد بصورة مباشرة ولكن بالرجوع الى المادة (٦١/سادساً) الخاصة بمسائلة رئيس الجمهورية، نجد انها قد اشارت الى أنه من اختصاص مجلس النواب اعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في عدة حالات منها ، حالة انتهاك الدستور، وبذلك نستطيع القول ان امتناع رئيس الجمهورية عن اصدار المرسوم الجمهوري يعد امتناعاً عن ممارسة اختصاصه الدستوري وبالتالي يكون قد انتهك الدستور .

٣ - بخصوص شرط الجنسية بالنسبة للسفير، فكما تبين لنا سابقاً أن إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد أجازت للدولة أن تعين اعضاء بعثتها الدبلوماسيين من اشخاص لا يحملون جنسيتها، إلا أن التنظيم الدستوري في العراق بالنسبة لرئيس البعثة الدبلوماسية (السفير) جاء بالضد من الجواز الذي جاءت به إتفاقية فينا ، وهذا ما نجده في المادة (١٨/رابعاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، إذ نصت على أنه " يجوز تعدد الجنسية للعراقي وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أي جنسية أخرى مكتسبة

وينظم ذلك بقانون^(٥٣)، والمنصب السيادي هو "هو كل عنوان وظيفي يتطلب اشغاله مرسوم جمهوري"^(٥٤). وقد حددت المادة الاولى من مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة لعام ٢٠١٣ المناصب السيادية بشكل واضح وهي (بخصوص ما يتعلق منها باعضاء السلطة التنفيذية، ابتداء من منصب رئيس الجمهورية وانتهاءً بالسفير، ذلك فأن السفير وحسب النص الدستوري يجب أن يكون عراقي الجنسية وفي حالة التعدد يجب عليه التخلي عن الجنسية المكتسبة^(٥٥)).

وبخصوص النص المادة (١٨ / رابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، يلاحظ أنه اشترط التخلي عن الجنسية المكتسبة في حالة تولي المناصب السيادية ومنها منصب السفير، لكن ما ذا لو كانت الجنسية الثانية للسفير هي أيضاً جنسية اصلية وليست مكتسبة، هنا وحسب النص الدستوري لا يشترط تخليه عن جنسيته الثانية، وهذا يؤدي الى الوقوع في المحذور، إذ يترتب على ذلك عدم ضمان ولاء السفير للوطن، فكون السفير يحمل جنسية اخرى غير الجنسية العراقية إنما يتعارض مع واجبات الممثل الدبلوماسي بحماية مصالح بلده، وخضوعه وولائه لدولته، فضلاً عن التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية إذا كان يحمل جنسية الدولة المعتمد لديها^(٥٦)، لذلك كان الاجدر بالمشرع الدستوري العراقي الاكتفاء بعبارة (التخلي عن الجنسية الاخرى) الواردة في المادة (١٨ / رابعاً) من دستور ٢٠٠٥، دون إضافة كلمة (مكتسبة) للأسباب اعلاه.

٤ - بالرجوع إلى قانون الخدمة الخارجية العراقي النافذ، نجد أنه قد أجاز في المادة (٩/ثالثاً) تعيين السفراء من خارج السلك الدبلوماسي بناءً على مقترح مجلس الوزراء بنسبة لا تزيد عن (٢٥٪) من مجموع السفراء، ولجلس الوزراء تعديل هذه النسبة إذا وجدت مصلحة تبرر ذلك، وهذا التوجه للمشرع العراقي منتقد، حيث أن الدبلوماسية هي مهنة دقيقة وذات اختصاص وبالتالي يجب على من يتقلد منصب رئيس بعثة دبلوماسية أن يكون قد تدرج في السلك الدبلوماسي، بحيث تتراكم لديه الخبرة في مجال العلاقات الدولية ما يجعله ملم بدقائق الأمور الدبلوماسية^(٥٧)، لذلك كان الاجدر بالمشرع العراقي أن يقصر اختيار السفراء من داخل السلك الدبلوماسي.

المطلب الثاني

الحدود الدستورية لمهام البعثات الدبلوماسية

تضطلع البعثات الدبلوماسية بمهام عدة تعبر عن توجه الدولة على مختلف الأصعدة. وإذا كانت إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. قد حددت الإطار العام لتلك المهام. فإن دساتير الدول غالباً ما تنص على مبادئ تتضمن حدوداً لتلك المهام الواردة ضمن ذلك الإطار .

وما تقدم سوف نقسم هذا المطلب على فرعين. إذ نتطرق في الفرع الأول إلى مهام البعثات الدبلوماسية. ثم نبين في الفرع الثاني المبادئ الدستورية المحددة لمهام البعثة الدبلوماسية .

الفرع الأول

مهام البعثة الدبلوماسية

إن تطور العلاقات الدبلوماسية بين الدول القى بظلاله على طبيعة مهام البعثات الدبلوماسية. فبعد أن كانت مهام المبعوث الدبلوماسي تكاد تقتصر على الجوانب السياسية باعتباره ممثلاً لدولته . إلا أن تلك المهام امتدت الى جوانب اخرى ذات طبيعة اقتصادية أو فنية . وبالرجوع إلى إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية نجد أنها قد اعتمدت بما يعرف بنظام المهام أو الوظائف المفتوح. حيث نصت تلك الإتفاقية في المادة (١/٣) منها على أهم الوظائف التي تقوم بها البعثات الدبلوماسية على سبيل المثال لا الحصر(٥٨).

ومن خلال الرجوع إلى نصوص الإتفاقية اعلاه نجد أنها قد بينت المهام الأصلية للبعثة الدبلوماسية وذلك في المادة (١/٣) منها. ثم بينت المواد الاخرى مهام استثنائية يمكن أن تضطلع بها تلك البعثات. لذلك سوف نبين المهام الأصلية والإستثنائية للبعثات الدبلوماسية من خلال الفقرتين التاليتين:

أولاً: المهام الأصلية للبعثة الدبلوماسية

بينت المادة (١/٣) من إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. المهام الاساسية للبعثات الدبلوماسية. وهي المهام ذات الطبيعة السياسية أو الدبلوماسية وهي:

١ - تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها . وتعد هذه المهمة في مقدمة المهام الاساسية للبعثات الدبلوماسية. فالبعثة تعد الممثل الاصيل لدولتها في اقليم الدولة المعتمد لديها. ويتولى هذه المهمة رئيس البعثة أو من يقوم مقامه عند غيابه . ومن مظاهر هذه المهمة. اداء زيارات والمجاملات التي جرى عليها العرف الدبلوماسي . والاتصال بوزارة خارجية الدولة مستقبلة في

كل الاعمال الرسمية. وكذلك حضور حفلات الاستقبال والمؤتمرات التي تعقد في الدولة المعتمد لديها (٥٩).

٢ - التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها. وهي من المهام الاساسية التي يقوم بها الموظف الدبلوماسي. إذ يتفاوض باسم دولته مع الجهات المختصة في الدولة المعتمد لديها. سواء من أجل التوصل إلى عقد اتفاقيات دولية أو محاولة فض النزاعات عن طريق تقريب وجهات النظر في المسائل المختلف عليها بين الدولتين. ويتم هذا التفاوض عادة بين رئيس البعثة ووزير خارجية الدولة المعتمد لديها أو من يقوم مقامه (٦٠).

تجدر الإشارة بخصوص مهمة التفاوض كاحدى مراحل التي تمر بها عملية عقد المعاهدات الدولية. ان اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩ في المادة (٧) قد أوجبت ان يزود من يقوم بهذه المهمة بوثيقة تفويض. الا اذا كان رئيس الدولة او رئيس الحكومة او رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة التي يتم التفاوض معها. أما قانون عقد المعاهدات العراقي رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٥. قد بين في المواد (٥ / اولا / ثانيا) منه بان رئيس مجلس الوزراء يقوم بجميع الاعمال المتعلقة بالمعاهدة (ومنها التفاوض) دون الحاجة لا براز وثائق التفويض. وكذلك وزير الخارجية لغرض المفاوضة فقط. وبذلك فان رئيس البعثة الدبلوماسية العراقية يجب ان يزود بوثيقة تفويض لغرض المفاوضة بشأن عقد المعاهدات .

٣- حماية مصالح الدولة المعتمدة ورعاياها في الدولة المعتمد لديها. حيث يلتزم الممثل الدبلوماسي برعاية مصالح بلده ومواطنيه لدى الدولة المعتمد لديها. حيث تمارس الدولة المعتمدة الحماية الدبلوماسية لرعاياها إذ حققت شروط هذه الحماية .

٤ - المراقبة. وهي مهمة دقيقة تتمثل بجمع المعلومات عن الدولة المعتمد لديها في مختلف المجالات. وذلك بالطرق المشروعة. كتحديد عناصر قوتها والعوامل تطور اقتصادها والمؤثرات المحددة لسياستها الخارجية (٦١).

ثانياً: المهام الاستثنائية للبعثات الدبلوماسية

تمارس البعثات الدبلوماسية فضلاً عن المهام الاصلية التي تضطلع بها. مهام اخرى استثنائية لكون تلك المهام تخرج في الاصل عن نطاق مهام البعثة الدبلوماسية ولكن لظروف معينة تكلف بها ولعل أبرز هذه المهام هي:

١ - المهام القنصلية: أن طبيعة المهام القنصلية تختلف عن المهام الدبلوماسية في كون الأولى يغلب عليها الطابع الاقتصادي والتجاري . في حين أن الوظيفة الدبلوماسية ذات طبيعة تمثيلية سياسية عامة (١٢). والأصل أن الوظائف القنصلية تمارس من قبل البعثة القنصلية، إلا أن البعثة الدبلوماسية يمكن أن تتولى المهام القنصلية في حالات معينة ، كعدم رغبة الدولة بفتح بعثة دبلوماسية للاقتصاد بالنفقات، أو لعدم وجود نشاط تجاري مع الدولة المعتمد لديها يبرر فتح بعثة قنصلية وغيرها من الاسباب (١٣). وتأكيذاً على الاختصاص القنصلي للبعثة الدبلوماسية، نصت المادة (٢/٣) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه " لا يجوز تفسير أي من نصوص الاتفاقية على أنه مانع من ممارسة المهام القنصلية بواسطة البعثة الدبلوماسية "، وبذلك تستطيع البعثات الدبلوماسية ممارسة المهام القنصلية، كتنمية العلاقات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية والعلمية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، والقيام بأعمال التوثيق والاحوال المدنية والأعمال الأخرى ذات الطابع الإداري كإبرام عقود الزواج وتسجيل الولادات والوفيات لرعايا الدولة المعتمدة وغيرها من المهام . للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (١٤).

٢ - وظيفة التمثيل المزدوج. الأصل أن يكون للدولة بعثة دبلوماسية مع كل دولة تريد أن تقيم معها علاقات دبلوماسية، ولكن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية أجازت ما يعرف بالتمثيل المزدوج أو المتعدد كتمثيل رئيس البعثة لدولته لدى أكثر من دولة، بشرط عدم اعتراض إحدى الدول المعتمد لديها، أو تمثيلها لدى منظمة دولية فضلاً عن تمثيل دولته لدى إحدى الدول، أو تمثيل شخص واحد كرئيس لبعثة أكثر من دولة لدى دولة واحدة بشرط عدم اعتراضها (١٥).

الفرع الثاني

المبادئ الدستورية المحددة لمهام البعثات الدبلوماسية

تعد الدبلوماسية من أهم وسائل تنفيذ السياسة الخارجية للدولة (١٦)، فإذا كانت الدساتير تحدد أسس السياسة الخارجية على الصعيد الدولي، فإن تطبيق هذه السياسة يقع بالدرجة الأساس على عاتق أجهزة الدولة المكلفة بممارسة الوظيفة الدبلوماسية وأهمها، البعثات الدبلوماسية (١٧)، إذ تلعب السياسة الخارجية للدول دوراً كبيراً في تحديد أسس التفاوض وتنظيم المؤتمرات

الدولية وصياغة الاتفاقيات الدولية وتحديد الدول التي يمكن تبادل التمثيل الدبلوماسي معها ومهام هذا التمثيل (١٨). وبذلك فإن السياسة الخارجية والدبلوماسية هما عنصران متلازمان يكمل أحدهما الآخر ومن هنا تظهر العلاقة بين النص الدستوري والنصوص الواردة في الاتفاقيات المنظمة للبعثات الدبلوماسية (١٩)، فبينما تحدد اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ مهام البعثات الدبلوماسية بشكل عام، نجد أن الدستور يحدد أو يحدد هذه المهام بضرورة مطابقتها مع السياسة الخارجية للدولة. وهذه السياسة هي الأخرى ينبغي أن تتضمن المبادئ الدستورية التي يجب مراعاتها في مجال العلاقات الدولية بشكل عام وبضمنها العلاقات الدبلوماسية (٧٠).

فإتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، قد أشارت إلى أهم مهام البعثة الدبلوماسية في المادة (٣) منها، وهي: التمثيل، التفاوض، مراقبة التغيرات التي تحدث في الدولة المعتمد لديها، حماية المصالح، توطيد العلاقات السياسية والاقتصادية والثقافية والعلمية، وما ذكر يعد الإطار العام لمهام البعثة الدبلوماسية، لكن محتوى هذا الإطار تحده السياسة الخارجية للدولة. وهذه السياسة الخارجية مقيدة بمراعات الحدود أو المبادئ الدستورية، فالدساتير تنص عادة على الإطار العام للسياسة الخارجية التي ستنفذ عن طريق المختصين بالوظيفة الدبلوماسية.

ففي العراق نجد أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد حدد إطار العام للسياسة الخارجية للدولة وذلك في المادة (٨) منه بنصها "يرعى العراق مبادئ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية ويقيم علاقاته على أساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية"، وهذا النص تضمن مبدئين دستوريين ذات صلة وثيقة بكيفية ممارسة البعثة الدبلوماسية لمهامها وهما مبدأ عدم التدخل ومبدأ المعاملة بالمثل، وهذا ما سوف نوضحه من خلال الفقرتين التاليتين:

أولاً: مبدأ عدم التدخل بالشؤون الداخلية:

إن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول يعد من المبادئ الدستورية في الأصل والذي انتقل من القانون الدستوري إلى القانون الدولي العام وفرعه

القانون الدبلوماسي. فهو من المبادئ الدستورية التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩م. ونص عليه ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٢) منه (٧١). وفي مجال القانون الدبلوماسي، أشارت إلى هذا المبدأ المادة (١/٤٧) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، بنصها "..... على الأشخاص اللذين يستفيدون من هذه المزايا والحصانات واجب احترام لوائح وقوانين الدولة المعتمد لديها. كما أن عليهم عدم التدخل في الشؤون الداخلية لهذه الدولة".

ولأهمية المبدأ أعلاه نجد أن بعض الدساتير قد نصت عليه صراحةً، ومنها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٨) المذكورة أعلاه وبالتالي غداً مبدأً دستورياً يجب مراعاته عند رسم السياسة الخارجية، وعلى المبعوثين الدبلوماسيين مراعاته عند ممارسة مهامهم في الدولة المستقبلية كونهم أبرز المختصين بتنفيذ هذه السياسة، فيجب عليه عدم التدخل اطلاقاً بالشؤون الخاصة للدولة المستقبلية، وأن لا يعملوا على إثارة الاضطرابات أو المساهمة في أي حركة شعبية أو تشجيع الانقلاب، وغير ذلك من الأمور التي يمكن أن تمس بسلامة واستقرار الدولة المستقبلية (٧٢). ومفهوم مبدأ عدم التدخل في مجال ممارسة الوظيفة الدبلوماسية باعتباره من أهم واجبات المبعوث الدبلوماسي، يفرض التزاماً سلبياً على المبعوث يقضي بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلية بأي صورة. وظهر هذا المبدأ في مجال الوظيفة الدبلوماسية منذ القرن التاسع الثامن عشر عن طريق عدة موقف دولية أهمها التصريح الصادر عن وزير خارجية فرنسا (شاتوبرياند) عام (١٨٢٣) والذي منع بموجبه بمبعوث البابا (القاصد الرسولي) من إجراء أي اتصال مباشر مع رجال الدين في الكنيسة الفرنسية، وذلك بعد محاولة القاصد الرسولي التدخل بعملية انتخاب أحد رجال الدين (البابا، ليون) (٧٣).

ثانياً// مبدأ المعاملة بالمثل:

ويعد هذا المبدأ ذات صلة وثيقة بمهام البعثة الدبلوماسية، إذ نصت عليه المادة (٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، وهو أيضاً من المبادئ المشتركة بين القانونين الدستوري والدبلوماسي حيث نصت عليه اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (٧٤).

ويؤثر مبدأ المعاملة بالمثل على مهام البعثة الدبلوماسية من خلال دوره في تحديد حجم التمثيل الدبلوماسي والنطاق الزمني لمهام البعثة، فمن المعلوم بأن زيادة حجم التمثيل الدبلوماسي سواء بزيادة عدد أعضاء البعثة، أو مرتبة

رئيس البعثة سواء كانت بمرتبة سفير أو اقل يؤثر على نطاق مهام البعثة. فزيادة عدد اعضاء البعثة يلزم تلقائياً زيادة المهام المكلفة بها، وكلما كانت مرتبة رئيس البعثة اعلى، دل ذلك على اهمية المهام الموكلة اليه . وتتعامل الدول عادةً بالمثل بخصوص حجم التمثيل الدبلوماسي. أما بخصوص النطاق الزمني لمهام البعثة فإن هذا المبدأ يلعب دوراً كبيراً في إنتهاء أو تعليق مهامها، فتوتر العلاقات بين الدولتين قد يدفع بإحداها إلى قطع العلاقات الدبلوماسية أو تعليقها مع الدول التي تتبادل معها التمثيل الدبلوماسي. وقد ترد تلك الدولة بالمثل إنطلاقاً من مبدأ المعاملة بالمثل خصوصاً اذا كان هذا المبدأ منصوص عليه في دستورها. وهذا بالتأكيد يؤثر على نشاط البعثة ويؤدي الى انتهاء أو تعليق لبعض مهامها الجوهرية. لا سيما مهمة التمثيل والتفاوض (٧٥).

أما بخصوص الدساتير الأخرى محل المقارنة . فلم تشير بشكل مباشر الى المبادئ الحاكمة للسياسة الخارجية ومن ثم لمهام البعثة الدبلوماسية. إلا أنه يمكن تلمس ذلك بصورة غير مباشرة من خلال الإشارات الضمنية الواردة في تلك الدساتير. فالقانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩ أشار في ديباجته إلى أن تعزيز السلام العالمى أحد الاهداف التي تبغها السلطة التأسيسية التي أقامت هذا الدستور (٧٦). ومن المعلوم أن مبدأ عدم التدخل (بمفهومه الواسع) يُعدّ من الضمانات الاساسية للسلام العالمى. كون هذا المبدأ ينظم العلاقات الدولية بما فيها العلاقات الدبلوماسية على أساس التعاون والاحترام المتبادل بين الدول (٧٧). وبذلك فإن هذا المبدأ يعد من المحددات الدستورية للسياسة الخارجية ومن ثم يلزم البعثات الدبلوماسية بواجب عدم التدخل عند ممارسة مهامها.

أما الدستور الإماراتى لعام ١٩٧١ فقد نص في المادة (١٢) منه على أنه " تستهدف سياسة الاتحاد الخارجية نصررة القضايا والمصالح العربية والاسلامية وتوثيق اواصر الصداقة والتعاون مع جميع الشعوب والدول على أساس مبادئ ميثاق الأمم المتحدة... ". وهذا النص يشير ضمناً الى مبدأ عدم التدخل . كون هذا المبدأ من المبادئ التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة (٧٨) . وبذلك يكون الدستور الإماراتى قد جعل مبادئ الأمم المتحدة ذات قيمة دستورية وبضمنها مبدأ عدم التدخل. ذلك المبدأ الوثيق الصلة بمهام البعثات الدبلوماسية كما يبيننا ذلك سابقاً .

الخاتمة

بعد أن إنتهينا من بحث موضوع (الحدود الدستورية للتمثيل الدبلوماسي الدائم (دراسة مقارنة)، لم يبق لنا سوى عرض أهم النتائج المستخلصة، والمقترحات التي نراها .

أولاً: الإستنتاجات

١ - تبين لنا من خلال البحث أن اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد اشترطت توافر عنصرين للتمتع بأهلية التمثيل الدبلوماسي وهما أن يكون أطراف هذا التمثيل من الدول حصراً، وأن يتم التمثيل بالتراضي بين تلك الدول. وبخصوص العنصر الأول، لم تفرق الاتفاقية بين الدول تامة السيادة والدول ناقصة السيادة، ولكن الدول ناقصة السيادة مارست جانب من التمثيل الدبلوماسي وفق ما جرى عليه التعامل الدولي، وبررنا ذلك قانوناً إنطلاقاً من الربط بين فكرة تمام السيادة وتمام أهلية الأداء في المجال الدولي، وكما بينا ذلك في ثنايا البحث

٢- إتضح لنا اختلاف الفقه بخصوص ثبوت الشخصية القانونية الدولية للوحدات المكونة للدولة الاتحادية، وبعد استعراض تلك الآراء، رجحنا الرأي المنكر لثبوت تلك الشخصية، وذلك إنطلاقاً من مبدأ وحدة الدولة الاتحادية على التفصيل الذي بيناه .

٣ - تأكد لنا من خلال البحث أن دساتير الدول الاتحادية محل المقارنة قد حرصت على جعل تبادل التمثيل الدبلوماسي الدائم اختصاصاً حصرياً للسلطات الاتحادية، إلا أن الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١، قد خرج عن ذلك عندما أجاز استثناءً للأمارات الاعضاء ممارسة وجه محدد من أوجه التمثيل الدبلوماسي .

٤- تبين لنا من خلال البحث عدم وجود تناقض أو تعارض بين المادة (٢) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي قصرت حق التمثيل الدبلوماسي على الدول، وبين منح دساتير الدول الاتحادية للولايات الاعضاء ممارسة بعض مظاهر السيادة الخارجية كتبادل التمثيل الدبلوماسي، وبررنا ذلك بالقول أن نفي الصفة الدولية عن تلك الوحدات مع الاقرار لها بممارسة جانب من التمثيل الدبلوماسي لا يتناقض مع احكام الاتفاقية اعلاه التي اشترطت الصفة الدولية كعنصر لتبادل التمثيل الدبلوماسي، وذلك إنطلاقاً من التمييز بين فكرتين هما (سيادة الدولة) وبين (السيادة في الدولة)، فسيادة الدولة

الاتحادية واحدة لا تتجزء وهي تعود للدولة الاتحادية دون الوحدات الاعضاء في الاتحاد. أما أما السيادة في الدولة الاتحادية فيمكن تجزئتها لانها تتعلق بمن يمارس مظاهر السيادة وليس السيادة ذاتها . أي تتعلق بتوزيع الاختصاصات داخل الدولة الاتحادية. وبالتالي فإن اتفاقية فينا اعلاه وأن قصرت حق التمثيل الدبلوماسي على الدول. فإن الدستور هو الذي يحدد السلطات المختصة داخل الدولة بممارسة هذا التمثيل وقد يمنح جانب من هذا الاختصاص للوحدات المكونة للدولة الاتحادية وعلى التفصيل الذي أوردناه في ثنايا البحث .

٥- اتضح لنا من خلال استعراض الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية الواردة في المادة (١١٠) في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. أن التمثيل الدبلوماسي. يعد اختصاص حصري للحكومة الاتحادية . دون ان يكون للأقاليم أي اختصاص بهذا الصدد . إلا أن صياغة الفقرة الأولى من المادة اعلاه قد شجها بعض أوجه الغموض وذلك عندما أوردت كلية (السيادية) . وذلك لصعوبة تمييز الاختصاصات ذات الطابع السيادي .

٦- تبين لنا من خلال البحث أن دساتير الدول محل المقارنة قد حرصت على ايراد نصوص تحدد السلطة المختصة بتعيين رئيس البعثة الدبلوماسية وقبول اعتماد مبعوثي الدول الأجنبية. باستثناء القانون الاساسي الالمانى لسنة ١٩٤٩ الذي اكتفى بتحديد اختصاص رئيس الجمهورية بقبول اعتماد واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين الأجانب. أما دستور العراق لعام ٢٠٠٥. فقد أنفرد عن باقي الدساتير محل المقارنة عندما جعل تعيين السفير بتوصية من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب دون أن يكون أي اختصاص لرئيس الجمهورية بذلك عكس ما ذهبت إليه الدساتير المقارنة التي منحت دوراً لرئيس الجمهورية بخصوص هذا التعيين . وفيما يتعلق بهذا التعيين أيضاً. وجدنا أن المشرع الدستوري العراقي حاول أن يساير المنطق القانوني السليم وذلك عندما اشترط عدم ازدواج جنسية السفير باعتباره يتولى منصباً سيادياً وذلك في المادة (٨/ رابعاً) من دستور ٢٠٠٥. ولكنه جانب الصواب عندما اكتفى بضرورة تخلي السفير عن الجنسية المكتسبة. وهذا ما يفسر بعدم وجود اشكالية إذا كانت الجنسية الاخرى للسفير اصلية وليست مكتسبة فهنا غير ملزم بالتخلي عنها حسب تفسير النص الدستوري اعلاه .

٧- ثبت لنا أن الدساتير محل المقارنة قد تضمنت مبادئ دستورية محددة لمهام البعثات الدبلوماسية. وتلمسنا تلك المبادئ من خلال إثبات العلاقة الوثيقة

بين السياسة الخارجية للدولة ومهام البعثات الدبلوماسية كون الأخيرة تعد الوسيلة التنفيذية الأساسية للسياسة الخارجية . فتلك السياسة محكومة بمبادئ دستورية . وبالتالي تمثل محددات لمهام البعثة الدبلوماسية . وكان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ أكثر صراحة من الدساتير المقارنة في النص على مبدئين ذات صلة وثيقة بمهام البعثات الدبلوماسية وذلك في المادة (٨) منه وهما مبدأ عدم التدخل ومبدأ المعاملة بالمثل.

ثانياً: المقترحات

١ - نقترح تعديل المادة (١١٠ / أولاً) من دستور جمهورية العراق وذلك بحذف كلمة (السيادة) الواردة في نهاية نص تلك الفقرة. لما تثيره من غموض بصدد تفسيرها وبالتالي احتمالية تفسيرها على أنها إجازة للأقاليم بممارسة بعض أوجه التمثيل الدبلوماسي .

٢ - ندعوا إلى تعديل المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وذلك بإلغاء الفقرة الرابعة منها المتعلقة بتأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية .

٣ - نقترح تعديل المادة (١٨ / رابعاً) من الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. وذلك بحذف كلمة (مكتسبة). وهذا يمنع ازدواج جنسية السفير حتى وإن كانت الجنسية الأخرى غير العراقية أصلية أيضاً وليس فقط في حالة كونها مكتسبة.

٤- نوصي المشرع العراقي بتعديل المادة (٦) من قانون الخدمة الخارجية رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨. وذلك بإلغاء الفقرة (ثالثاً) من المادة اعلاه. من أجل إلغاء جميع الاستثناءات التي تسمح بتعيين السفير من خارج السلك الدبلوماسي فهذه وظيفة مهمة وحساسة ويجب أن يكون اختيار شاغلها وفق معايير مجردة تراعي التخصص بعيداً عن المحاصصة الحزبية والطائفية .

الهوامش

- ١- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥١ .
- ٢- د. منقر سعيد حمودة، القانون الدبلوماسي، ط١: دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص ١٩ .
- ٣- تجدر الإشارة إلى أن هنالك عدة أنماط للتمثيل الدبلوماسي، فهناك ما يعرف بالتمثيل الدبلوماسي الدائم الذي بدوره يتضمن صورتين: الصورة الأولى وهي الأهم هي البعثات الدبلوماسية الثانية التي تتم بين دولتين، وهي جهاز دائم تابع للدولة المعتمدة لغرض تمثيلها لدى الدولة المعتمد لديها وهنالك ما يعرف بـدبلوماسية المنظمات الدولية أو المتعددة الاطراف والتي تكون في إطار المنظمات الدولية، والنمط الآخر للتمثيل الدبلوماسي يطلق عليه البعثات الخاصة أو المؤقتة وهي بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها إلى دولة أخرى بقبول هذه الأخيرة لتعالج معها مسائل معينة

- وينتهي دورها عند انتهاء بحث تلك المسائل : ينظر: د. شامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة للنشر، عمان، الأردن، ص ٦٨. كما ينظر: د. علي صادق أبو رهياف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع، ص ٤١٧ وما بعدها.
- ٤- يحق للفاكتكان تبادل التمثيل الدبلوماسي، حيث أعترف بذلك في مؤتمر فينا عام ١٨١٥ م، وأقرته اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١. ينظر: د. علي صادق أبو رهياف، المصدر السابق، ص ١٠٣.
- ٥- د. عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دراسة تحليلية في الفقه والقضاء الدوليين واحكام اتفاقيتي فينا لعام ١٩٦١ و ١٩٦٣، بلا مكان طبع، ١٩٨٦، ص ١٤٨.
- ٦- سعد عباس السعدي، التداخل والتكامل بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١١، ص ٦٨.
- ٧- د. عبد العزيز محمد سرحان، المصدر السابق، ص ٢٢٦.
- ٨- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، الإثراء للنشر والتوزيع، بدون مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٨٢. كما ينظر: د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط ٢، مؤسسة النهراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٠، ص ٩.
- ٩- د. غازي كرم، المصدر السابق، ص ٨٢. ويذهب بعض فقهاء القانون الدولي إلى التمييز بين الشخصية الدولية والاهلية الدولية، فالشخصية الدولية تؤدي إلى اكتساب أهلية الوجوب دون اهلية الاداء حيث ترتبط الأخيرة بتمام السيادة. ينظر: د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧، ص ١١٣.
- ١٠- د. ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط ١، دار مجدلاوي للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠١، ص ٥٥.
- ١١- د. عبد العزيز محمد سرحان، المصدر السابق، ص ٢٢٩. وهذا الصدد نجد أن المادة (١٥) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ قد نصت على أنه "تتفق الدول التي تتبادل التمثيل الدبلوماسي على مرتبة رؤساء بعثاتها" أما بخصوص الملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين فإن المادة (٧) من ذات الاتفاقية قد اشترطت موافقة الدولة المعتمد لديها.
- ١٢- د. غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠، ص ٢٩.
- ١٣- الاعتراف بالدولة الجديدة هو "التسليم من جانب الدول القائمة، بوجود هذه الدولة وقبولها كعضو في الجماعة الدولية". ينظر: د. عصام عطية، المصدر السابق، ص ٢٣٦. وإذا كان الفقه قد اجمع على أن وجود الدولة يقتضي توافر العناصر الثلاثة (الشعب والأقليم والسلطة السياسية)، إلا أنه لم يتفق بخصوص مسألة الاعتراف الدولي باعتباره شرطاً لثبوت الصفة الدولية واقتراحاً بشخصية الدولة القانونية. فذهب بعض الفقهاء إلى أن الاعتراف يعد عملاً إنشائياً، فلا تصح الدولة شخصاً دولياً إلا بالاعتراف، والرأي الراجح في الفقه يذهب إلى اضافة الطبيعة الإقرارية على الاعتراف وبالتالي تثبت الصفة الدولية للدولة بمجرد استكمال لعناصرها ويقتصر دور الاعتراف على الشهادة بشئء عضو جديد في الجماعة الدولية. ينظر: د. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقها - نماذج مختارة الولايات المتحدة الأمريكية والهند والعراق، ط ١، دار السهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٧٢. وللتفصيل أكثر ينظر: د. علي صادق أبو رهياف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ١٤٦.

١٤- إن الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية يُعد أحد المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها هذا الاتحاد، وذلك لأن هدف الدولة الاتحادية الأساسي هو التوفيق بين فكرتين متناقضتين، هما فكرة الوحدة وفكرة الاستقلال، أي وحدة الدولة الاتحادية واستقلال الولايات الاعضاء فيها، ومدى نجاح النظام الاتحادي يعتمد على التوفيق بين هذين الفكرتين، أي التوفيق بين الحاجات المشتركة لعموم الدولة الاتحادية، وبين الطموحات والرغبات المحلية للوحدات الاتحادية، وبذلك فإن الاستقلال الذاتي يوفر للولايات الاتحادية الفرصة للحفاظ على نوعها الخاص والدفاع عنها، ويقوم هذا الاستقلال الذاتي على عدة عناصر وهي: الشخصية القانونية، حرية التنظيم الذاتي الداخلي، والاستقلال المالي، أما أهم مظاهر الاستقلال الذاتي فتتمثل (بوجود تنظيمات دستورية خاصة بالولايات، حق التنظيم الذاتي للولايات، وجود اختصاصات مفردة للولاية، تساوي الولايات في الاستقلال الذاتي، وجود مالية مستقلة للولايات)، ينظر: د. عادل الطبطبائي: الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشرعية، الكويت، السنة الرابعة، العدد الأول، ١٩٨٠، ص ٩٤ وما بعدها. وللتفصيل أكثر ينظر: رائد حمدان عجب المالكي: الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ٥٣ وما بعدها.

١٥- د. أحمد أبراهيم الورتلي: النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط١، مكتب التفسير للنشر والاعلان، اربيل، ٢٠١٣، ص ٢٨١. كما ينظر: د. اسماعيل مرزوق، القانون الدستوري (دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية)، دار الملوك، بغداد، ط٣، ص ١٨٥.

١٦- السيادة وصف أو خاصية تفردها السلطة السياسية في الدولة ومقتضاها "أن سلطة الدولة سلطة عليا لا يسمو عليها شيء، ولا تخضع لأحد، ولكن تسمو فوق الجميع وتقرض نفسها على الجميع". ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٤٠. للسيادة مظهران: خارجي وداخلي، فالمظهر الداخلي للسيادة مقتضاه سمو سلطة الدولة وفق المفهوم المتقدم ذكره، أما المظهر الخارجي للسيادة فتتضمن وعدم خضوع الدولة لأي دولة أو سلطة اجنبية، فالسيادة الخارجية مرادفة للاستقلال. ينظر المصدر نفسه، ص ٤٢. كما ينظر: د. عدنان عاجل، المصدر السابق، ص ٩.

١٧- Ivan Bernier, international legal aspects of federalism, London group, limited first published, 1973, p.18

١٨- ينظر: د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، بلا ناشر، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٣.

١٩- رائد حمدان عجب المالكي، المصدر السابق، ص ٦٢. وتجدر الإشارة إنه إذا كان المفهوم القانوني للسيادة مرادف للسلطة، فإن المفهوم السياسي للسيادة يجعلها خصيصة للسلطة فتسمو ما على الجميع. ينظر: د. د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٤٠، ص ٤١.

٢٠- رايونيد كارفيلد فيتل، العلوم السياسية، ترجمة فاضل زكي محمد، مكتبة النهضة، الجزء الاول، بغداد، ١٩٦٨، ص ٣١١. كما ينظر: د. عمر محمد مولود، الفيدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣، ص ٢٩٧. كما ينظر: رائد حمدان عجب المالكي، المصدر السابق، ص ٥٨.

٢١- د. عبد العزيز محمد سرحان، المصدر السابق، ص ١٤٨. كما ينظر: د. خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط١ منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨١، ص ١٦١.

٢٢- بخصوص التمييز بين (سيادة الدولة) و (السيادة في الدولة) ينظر: رائد حمدان عجب المالكي، المصدر السابق، ص ٦٣، كما ينظر: د. منذر الشاوي، نظرية السيادة، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠٢، ص ٤٠.

٢٣- د. إحسان المغربي، د. رعد الجدة، د. كطران زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٠٣.

- ٢٤- د. عبد العزيز محمد سرحان ، المصدر السابق، ص ٦٨ .
- ٢٥- المصدر نفسه ، ص ١٨٢ .
- ٢٦- للتفصيل أكثر ينظر: د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣، ص ٢٨٣ .
- ٢٧- صامويل لو كاس ماكملان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية ، ط١، مركز الامارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ١١ وما بعدها .
- ٢٨- ينظر: قارمان مند فرج، التكيف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق (دراسة تحليلية)، ط١، مركز أبحاث القانون المقارن، أربيل، ٢٠١٠، ص ٧٤ . وتجدر الإشارة إلى بعض الوحدات المكونة لالمانيا الاتحادية بقيت تتمتع بوضع قانوني خاص في مجال الاختصاصات على الصعيد الخارجي حتى في ظل القانون الاساسي الالمانى لعام ١٩٤٩، حيث يحق لمقاطعة (بافاريا) اقامة نشاطات مستقلة تتعلق بالاتحاد الاوربي من خلال التمثيل الرسمي لها في بروكسل: د. ابراهيم عبد العزيز شيخا: النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٤ .
- ٢٩- تجدر الإشارة إلى أن المادة (١٢١) من الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ اشارت إلى اختصاص الاتحاد ببعض الشؤون تشريعاً ومنها (علاقات العمل والعمال والتأمينات الاجتماعية، تسليم المجرمين، البنوك) وغيرها، وبذلك يكون للامارات الاعضاء صاحبة الاختصاص التنفيذي لهذه التشريعات، وهذا ماكنته المحكمة الاتحادية العليا في الامارات في قرارها التسييري المرقم (١/السنة الثانية/ ١٩٧٤) الاتحادية عليها/ قرار تسييري بتاريخ (١٤/٤/١٩٧٤) . نقلاً عن : راند حمدان عجب المالكي، المصدر السابق، ص ٢٤٩ .
- ٣٠- من الانماط المعاصرة للتمثيل الدبلوماسي ما يعرف بالدبلوماسية المتعددة الاطراف، او دبلوماسية المنظمات الدولية، وتعنى بالتمثيل الدبلوماسي في المنظمات الدولية، ويطلق على البعثات الدبلوماسية الدائمة لدى المنظمات الدولية (المثليات الدائمة للدول لدى المنظمة الدولية، وهذا النوع من التمثيل الدبلوماسي يعبر عن النشاط الدبلوماسي بين مجموعة الدول الاعضاء في المنظمة الدولية وتعد اتفاقية فينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصلة العالمية لعام ١٩٧٥ من اهم الاتفاقيات المنظمة لهذا النوع من التمثيل الدبلوماسي ينظر: د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٩٥ .
- ٣١- راند حمدان عجب المالكي، المصدر السابق، ص ٢٥٣ .
- ٣٢- ينظر: د. عادل الطبطبائي، المصدر السابق، ص ١٠٤ . تجدر الإشارة إلى أن دستور الاتحاد السوفيتي (سابقاً) لعام ١٩٣٦ قد منح مجلس وزراء الجمهوريات الاتحادية اختصاص التمثيل الدبلوماسي، وكذلك دستور ١٩٧٧ الذي أكد ذلك الاختصاص. ينظر:
- John N. Hazard, The soviet system of government, The university of Chicago press, 1968, p.94
- ٣٣- نصت المادة (١١) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١ على أنه "في حالة عدم وجود اتفاق صريح بين الدولتين على عدد أعضاء البعثة، يجوز للدولة المعتمد لديها أن تطلب بقاء هذا العدد في الحدود المعقولة المعتادة"
- ٣٤- تتسم طبيعة العمل الدبلوماسي بالصفة التمثيلية السياسية العامة، في حين أن العمل القنصلي ذات طابع اقتصادي وتجاري. ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص ٣٠٠ .
- ٣٥- سولاف عبد الله محمد، التنظيم القانوني الداخلي للعلاقات القنصلية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ٢٠٠٨، ص ١٠٦ .
- ٣٦- كان لإقليم كردستان العراق علاقات مع الدول الاخرى قبل عام ٢٠٠٣، حيث كان هنالك مزيداً من الاتصالات تجري بين الحركة الكردية في العراق وبعض الدول، كذلك وجدت بعض العلاقات الحزبية البعثة بين

الاحزاب الكردية والمنظمات الدولية، فبعد تشكيل الحكومة في الاقليم عام ١٩٩٢، تعاملت الولايات المتحدة الامريكية ودول اخرى مع حكومة الامر الواقع في اقليم كردستان في ذلك الوقت، حيث اجرت معها اتصالات وزبارة وفود خاصة من تلك الدول فضلاً عن اتصالات مع المنظمات الدولية، فبالرغم من أن الحكومة المشكلة عام ١٩٩٢ لم تستند على اساس دستوري او قانوني في العراق، إلا أنه كان هنالك تعامل معها من جانب الدول الاخرى بطريقة مباشرة أو عن طريق الاحزاب السياسية، ففي عام ١٩٩٣ زار كردستان وفد مشترك من امريكا وفرنسا وبريطانيا، وبتاريخ (١٩/٥/١٩٩٣)، استقبل الرئيس الفرنسي (فرانسوا ميتران) السيد جلال الطالباني ومسعود البرزاني. ينظر: قارمان منذ فرج، المصدر السابق، ص ٩٠، ص ٩١.

٣٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٩/ اتحادية/ تفسير/ ٢٠١١)، الصادر في (١٨/٧/٢٠١١)، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا :
<https://www.iraqfsc.iq>

٣٨- المادة (١/أ) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. كما ينظر: د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١١٢.

٣٩- ضياء هاني جودة، القواعد القانونية المنظمة لعمل البعثات الدبلوماسية والبعثات الخاصة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٣٦.

٤٠- هنالك عدة اسباب قد تدفع الى اعتماد رئيس البعثة بمرتبة اقل من السفير كالتقارب بالاعمال منها توتر العلاقات بين الدولتين أو نقص الكادر الوظيفي للسلوك الدبلوماسي وهذا ما كان عليه الحال في العراق بعد احداث عام ٢٠٠٣، حيث كانت العديد من البعثات الدبلوماسية العراقية يرأسها موظف دبلوماسي بدرجة (قائم بالاعمال) بسبب قلة الموظفين الدبلوماسيين بدرجة سفير. ينظر: سعد عباس السعدي، المصدر السابق، ص ٤٧.

٤١- المادة (١/د) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، كما ينظر: د. عادل محمد القيار، الدبلوماسية (المفهوم)، الطبعة الثانية، مطبعة كركي، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٨.

٤٢- نصت المادة (١/ز) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ على أنه "عبارة مستخدم البعثة تصرف الى اعضاء البعثة المكلفين باعمال الخدمة فيها".

٤٣- المادة (١/ح) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

٤٤- د. علي حسين الشامي، الدبلوماسية (تشكلها وتطورها وقواعدها)، ط ٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٥٩.

٤٥- هنالك عدة امثلة على رفض الدولة المستقبلية للسفير المرشح نذكر منها، رفض الحكومة الفرنسية تعيين السفير اليوناني الجديد الذي حل محل السفير السابق بعد الانقلاب الذي حصل في اليونان عام ١٩٦٧، ورفض الكويت اعتماد احد الدبلوماسيين المبعثين من قبل الولايات المتحدة بسبب عمله كقنصل عام في الكيان الصهيوني. ينظر: د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٢، ص ٣٠٧.

٤٦- المادتان (٧، ٨)، من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

٤٧- د. مايا الدباس، د. ماهر ملندي، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨، ص ٦٥.

٤٨- د. منتصر سعيد حمودة، المصدر السابق، ص ٤٤، ص ٤٥.

٤٩- د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٢٥.

٥٠- نصت المادة (٥٤) من الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ على أنه نصت (٥٤) من الدستور الاماراتي على أنه "يباشر رئيس الاتحاد الاختصاصات التالية: ٦- يعين الممثلين الدبلوماسيين للاتحاد لدى الدول الاجنبية....

ويقبل استقالتهم ويعزلهم بناءً على موافقة مجلس وزراء الإتحاد ٧-..... ويقبل اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والتفصيلين للدول الأجنبية لدى الإتحاد.....^{٥١}

٥١- عرف قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥)، لسنة ٢٠٠٨، رئيس البعثة في المادة (١/حادي عشر) بنصها "رئيس البعثة هو السفير والممثل الدائم لجمهورية العراق لدى منظمة دولية أو اقليمية، والقائم بالأعمال والقنصل العام في القنصلية، ورئيس شعبة رعاية المصالح ومن يقوم مقام كل منهم".

٥٢- نصت المادة (٩/رابعاً) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على أنه "لا يجوز للعراقي الذي يحمل جنسية أخرى مكتسبة أن يتولى منصباً سيادياً أو أميناً رفيعاً إلا إذا تخلى عن تلك الجنسية".

٥٣- د. عباس العبودي، شرح احكام قانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الاجانب، ط١، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٨٧، ص ٨٨. تجدر الاشارة إلى أن بعض الباحثين أشار معيارين لتحديد المقصود بالمنصب الأمني أو السيادي الرفيع، معيار ضيق ويشمل كل من له قدرة طبقاً للدستور والقوانين النافذه في اتخاذ عمل من اعمال السيادة كرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء ومثلي السلك الدبلوماسي، وهنالك معيار واسع يمتد ليشمل من يشغل منصب مدير عام باعتباره يشغل درجة خاصة، يحتاج اشغالها إلى إجراءات وشروط أكثر تعقيداً من تولي الوظائف التي تقع دون تلك الدرجة. للتفصيل أكثر ينظر: د. حيدر أدهم عبد الهادي، ازدواج الجنسية في الدساتير والقوانين المنظمة للجنسية في العراق، بحث منشور على الموقع الالكتروني: www.nitropdf.com

٥٤- م. موسى ألياس عباس البياتي، م.م. محمد جبار جدوع العبدلي، إشكالية تولي المناصب السيادية والأمنية الرفيعة لمزدوجي الجنسية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (٣٦) المجلد الثالث، ص ٢٩٩.

٥٥- د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٢٤.

٥٦- Martin Mayer, The Diplomat, Gordn City New York, Double Day, Co. Int 1983, p 12.

٥٧- سعد عباس السعدي، المصدر السابق، ص ٥٢.

٥٨- د. صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٠٧، وللتفصيل أكثر ينظر: د. جعفر عبد السلام، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، بلا دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١١٧ وما بعدها.

٥٩- د. محمد مجذوب، القانون الدولي العام، ط٦، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٧٣٤.

٦٠- سعد عباس السعدي، المصدر السابق، ص ٦٤.

٦١- د. علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ٣٠٩.

٦٢- د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٨٦، ص ٧٤٥.

٦٣- نصت المادة (٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ على أنه "تمارس الأعمال القنصلية بمعرفة البعثات القنصلية، ويمكن أيضاً ممارستها بواسطة البعثات الدبلوماسية تطبيقاً لأحكام هذه الاتفاقية". كما أن المادة (٥) من ذات الاتفاقية قد عدت وظائف البعثات القنصلية.

٦٤- المادتان (٥٦)، من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. كما ينظر: علي صادق أبو هيف، المصدر السابق، ص ١٣١.

٦٥- تجدر الاشارة الى أنه لا يوجد هنالك تعريف محدد للسياسة الخارجية، اذ عرفها البعض بأنها "التصرفات الرسمية التي يقوم بها صانعو القرار الوطني او ممثلهم مدف التأثير على سلوك الفاعلين الدوليين الآخرين"، للمزيد حول آراء الفقه في تعريف السياسة الخارجية ينظر: د. أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، بدون مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٢٩ وما بعدها.

- ٦٦- د. عدنان عبد الله رشيد، دور الدبلوماسية المعاصرة في تعزيز العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الدستوري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٧٨.
- ٦٧- د. مايا المباس، د. ماهر ملندي، المصدر السابق، ص ٢٦.
- ٦٨- للتفصيل أكثر حول العلاقة بين السياسة الخارجية والدبلوماسية ينظر: د. أحمد نوري النعيمي، المصدر السابق، ص ٣٩ وما بعدها.
- ٦٩- وقد اشارت المواد (٢٣)، من قانون وزارة الخارجية رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣ الى أن من اهداف وزارة الخارجية الدفاع عن سياسة العراق الخارجية، وذلك عن طريق البعثات الدبلوماسية لدى الدول الاخرى والمنظمات الدولية.
- ٧٠- د. عدنان عبد الله رشيد المصدر السابق، ص ٢١٢، وللتفصيل أكثر ينظر: خازنار احمد عبد، القانون الدستوري الدولي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٠٦.
- ٧١- د. على صادق ابو هيف، المصدر السابق، ص ١٠٩. ويذكر أنه في عام ١٩٥٧ طلبت الحكومة السورية مغادرة ثلاثة من الدبلوماسيين الامريكيين وذلك لاشتراكهم بالتآمر على نظام الحكم فيها ينظر: د. فادي الملاح، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي مقارنة بالشريعة الاسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٣ م. ص ١٢٤.
- ٧٢- د. عبد العزيز العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، شركة العبيكان للابحاث والتطور، ط١، الرياض، ٢٠٠٨، ص ١٩٦.
- ٧٣- نصت المادة (٤٧)، من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية على انه ١٠ - ليس للدولة المعتمد لديها عند تطبيق احكام هذه الاتفاقية أن تفرق في المعاملة بين الدول ٢ - إنما لا يعتبر في حكم التفرقة: أ - تطبيق البولة المعتمد لديها لا يحكم هذه الاتفاقية على وجه التمييز لأنه يطبق كذلك على بعثتها لدى البولة المعتمدة ...
- ٧٤- د. طالب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، ط١، مطبعة موكرياني، أربيل، ٢٠٠٩، ص ٢٤٦.
- ٧٥- نصت ديباجة القانون الاساسي الألماني لعام ١٩٤٩ على أنه " إن الشعب الألماني، خلال ممارسته لسلطته التأسيسية، إذ يستلهم العزم على تعزيز السلام ..."
- ٧٦- حول العلاقة بين مبدأ عدم التدخل والسلام ينظر: د. كمال حماد، النزاعات الدولية (دراسة مقارنة دولية في علم النزاعات)، ط١، الدار الوطنية للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨، ص ٣٤، ص ٣٥.
- ٧٧- نصت المادة (٧/٢)، من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما " .
- قائمة المصادر
أولاً: الكتب
- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢- د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٣- د. أحمد نوري النعيمي، السياسة الخارجية، بدون مكان طبع، ٢٠٠٩.
- ٤- د. أحمد إبراهيم الورقي، النظام الفيدرالي بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة، ط١، مكتب التفسير للنشر والاعلان، أربيل، ٢٠١٣.
- ٥- د. إحسان المغربي، د. رعد الجدة، د. كطران زغير نعمة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السهوي، بغداد، ٢٠١٢.
- ٦- د. اسماعيل مرزعة، القانون الدستوري (دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية)، دار الملاك، بغداد، ط٣، بدون سنة طبع.

- ٧- د. شامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة للنشر، عمان، بدون سنة طبع.
- ٨- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٩- د. جعفر عبد السلام، قانون العلاقات الدبلوماسية والتفضلية، بلا دار نشر، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ١٠- د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٧.
- ١١- خانزاد احمد عبد، القانون الدستوري الدولي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ١٢- رايوند كارفيلند فيتل، العلوم السياسية، ترجمة فاضل زكي محمد، مكتبة النهضة، الجزء الاول، بغداد، ١٩٦٨.
- ١٣- د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري (دراسة مقارنة)، بلا ناشر، القاهرة، ١٩٨٨.
- ١٤- صامويل لو كاس ماكميلان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الامريكية، ط١، مركز الامارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، بلا مكان طبع، ٢٠٠٩.
- ١٥- د. طالب رشيد يادكار، مبادئ القانون الدولي العام، ط١، مطبعة موكرياني، أربيل، ٢٠٠٩.
- ١٦- د.عاصم جابر، الوظيفة التفضلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، منشورات عويدات، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٧- د.عادل محمد القيار، الدبلوماسية (المفهوم)، الطبعة الثانية، مطبعة كركي، بيروت، ٢٠١٠.
- ١٨- د. عباس العبودي، شرح احكام قانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الاجانب، ط١، مكتبة السهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٩- د. عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والتفضلية، دراسة تحليلية في الفقه والقضاء الدوليين واحكام اتفاقيتي فينا لعام ١٩٦١ و ١٩٦٣، بلا مكان طبع، ١٩٨٦.
- ٢٠- د. عبد العزيز العبيكان، الخصائص والامتيازات الدبلوماسية والتفضلية في القانون الدولي، شركة العبيكان للابحاث والتطور، ط١، الرياض، ٢٠٠٨.
- ٢١- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٣.
- ٢٢- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري (النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق)، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الاشرف، ٢٠١٠.
- ٢٣- د. عدنان عبد الله رشيد، دور الدبلوماسية المعاصرة في تعزيز العلاقة بين القانون الدولي العام والقانون الدستوري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٢٤- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.
- ٢٥- د. علي جاسم الشمري، خصائص الدولة الفيدرالية وتطبيقها - نماذج مختارة الولايات المتحدة الامريكية والهند والعراق، ط١، دار السهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٢٦- د. علي حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها)، ط٣، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧.
- ٢٧- د. علي صادق أبو رهيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
- ٢٨- د. علي صادق أبو رهيف، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، بدون سنة طبع.
- ٢٩- د. عمر محمد مولود، الفيدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ط١، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠٠٣.
- ٣٠- د. غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، دار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠.

- ٣١- د. غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة مقارنة للنظام الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة، الإثراء للنشر والتوزيع، بدون مكان طبع، ٢٠٠٩، ص ٨٢.
- ٣٢- د. فاضل محمد زكي، الدبلوماسية في عالم متغير، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٢.
- ٣٣- د. فادي الملاح، سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع النظري والعملي مقارنة بالشريعة الاسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ١٩٩٣.
- ٣٤- قارمان مند فرج، التكييف القانوني للعلاقات الخارجية لإقليم كردستان العراق (دراسة تحليلية)، ط١، مركز أبحاث القانون المقارن، أربيل، ٢٠١٠.
- ٣٥- د. كمال حماد، التزاعات الدولية (دراسة مقارنة دولية في علم التزاعات)، ط١، الدار الوطنية للنشر والتوزيع، مصر، ١٩٩٨.
- ٣٦- د. مايا الدباس، د. ماهر ملندي، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨.
- ٣٧- د. محمد مجنوب، القانون الدولي العام، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧.
- ٣٨- د. منتصر سعيد حمودة، القانون الدبلوماسي، ط١، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١.
- ٣٩- د. منير الشاوي، نظرية السيادة، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠٢.
- ٤٠- د. ناسط عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط١، دار مجدلوي للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠١.

ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية

- ١- راند حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٧.
- ٢- سعد عباس السعدي، التداخل والتكامل بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١١.
- ٣- سولاف عبد الله محمد، التنظيم القانوني الداخلي للعلاقات القنصلية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة صلاح الدين، كلية القانون والسياسة، ٢٠٠٨.
- ٤- ضياء هاني جودة، القواعد القانونية المنظمة لعمل البعثات الدبلوماسية والبعثات الخاصة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث

- ١- د. عادل الطبطبائي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، السنة الرابعة، العدد الأول، ١٩٨٠.
- ٢- م. موسى ألياس عباس البياتي، م.م. محمد جبار جندوع العبدلي، إشكالية تولي المناصب السيادية والأمنية الرفيعة لمزدوجي الجنسية، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد (٣٦) المجلد الثالث، ٢٠٠٨.

رابعاً: المواثيق والاتفاقيات الدولية

- ١- ميثاق الأمم المتحدة لسنة ١٩٤٥.
- ٢- إتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١.
- ٣- إتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣.

خامساً: الدساتير:

١- الدستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة ١٧٨٧ .

٢- القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ .

٣- دستور الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١ .

٤- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

سادساً: القوانين

١- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ .

٢- قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠٨ .

٣- قانون وزارة الخارجية العراقي قانون رقم (٣٦) لسنة ٢٠١٣ .

سابعاً: القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم (٤٩/ اتحادية/ تفسير / ٢٠١١) في (٢٠١١/٧/١٨) .

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا في الإمارات رقم (١/ السنة الثانية/ ١٩٧٤/ اتحادية عليا/ قرار تفسيري، في

(١٩٧٤/٤/١٤) .

ثامناً: المصادر الأجنبية

١- Ivan Bernier, international legal aspects of federalism, London group, limited first published, 1973. .

٢- John N. Hazard, The soviet system of government, The university of Chicago press ,1968. .

٣- Martin Mayer , The Diplomat , Gordn City New York , Double Day , Co. Int 1983. .

-تاسعاً: المصادر المستقاة من الأنترنت

١- الموقع الإلكتروني للمحكمة الاتحادية العليا في العراق: <https://www.iraqfsc.iq>

٢- د. محمد ثامر، الأهلية الدولية والشخصية الدولية، مقالة منشورة على الموقع الإلكتروني:

www.alnoor.se // https:

٣- د. حيدر أدهم عبد الهادي، ازدواج الجنسية في الدساتير والقوانين المنظمة للجنسية في العراق، بحث منشور على

الموقع الإلكتروني: <https://www.nitropdf.com>