النظام القانوني للبعثات الدائمة

Legal Regime of Standing Missions

أ.د.هديل صالح عبود
كلية القانون / الجامعة المستنصرية

المقدمـــــــة The Introduction

العلاقات الدولية وجدت بوجود الجماعة البشرية ، فحتى المجتمعات البدائية عرفت حالات السلم والحرب، واقامة الصلح، والهدنة ، كما عرفت المبادلات التجارية ، وترسخت هذه العلاقات كعادات سارت الدول عليها ثم تحولت الى اعراف دولية ثم الى قواعد قانونية ملزمة .

ونتيجةً لما عانته البشرية من فضائع واهوال ابان الحروب والنزاعات الدولية وغير الدولية في القارة الأوربية ، ثم الحربين العالميتين الأولى والثانية كان لابد من ايجاد وسيلة أو اداة لتيسير التواصل والتبادل بين الدول ، وهنا ظهرت الوظيفة الدبلوماسية كحل امثل لتصريف شؤون الدول الخارجية لما كان لها من عظيم الاثر في:

- تنظيم العلاقات الدولية .
- تسوية المنازعات الحدودية (بحرية - برية - جوية).
- كما ان الدبلوماسية ساهمت في ترسيخ الاستقرار في العلاقات الدولية.
- وكذلك كان لها دور كبير في تطوير قواعد القانون الدولي.

من كل ما تقدم تبين انه يتزايد التطور في مختلف مناحي الحياة تتشابك المصالح الدولية وتتزايد الحاجة الى اقامة علاقات بين الدول من اجل تحقيق التوافق بين مصالحها وإيجاد الحلول المناسبة في حال تضاربت هذه المصالح ، ومن هنا تكون الدبلوماسية هي القوى المحركة للحياة الدولية ومبعث نشاطها ، وهنا اصبح لزاماً علينا القاء نظرة على النظام القانوني لها .

المبحث الأول: التعريف بالبعثات الدائمة وانواعها

Definition of Standing Missions and its Types

مصطلح الدبلوماسية يعني فن الوصول إلى الاهداف والمصالح دولياً وبا لسبل السلمية ، ولكن للوقوف على المعنى الدقيق للدبلوماسية لابد من الوقوف على المفاصل التاريخيـــة لهذا العلم . فقد استخدم مصطلح(Diplomacy) في الا تكليزية لاول مرة قبل حوالى (٣٧٠) عام [١] ،كما ظهر ذات المصطلح فـي

العصور الوسطى فـي اوربا وكـــان يحمل معنى (الوثيقة الصادرة عن الحاكم)، والتي كانت تطوى على شكل ظروف يطلق عليها اسم(Diplou) والتي تعني بالاغريقية (الشيء ذا الانطواء المضاعف)، ويذكر ريتشارد فربليك الباحث في شؤون العلاقات الخارجية بأن دبلوماسي العصور الوسطى هم السحرة حيث يتم ارسالهم إلى القبائل الغربية بهدف التفاوض ، وذلك لا مكاناتهم السحرية التي تفرض على الجميع الانصياع لهم خوفاً من بطشهم ، إلا أن مفهوم الدبلوماسية المعاصرة هو نتاج الطبيعة البشرية التي اجبرت الانسان على وضع قواعد منطقية للتعامل مع الدول الاجنبية أو مع الغرباء بصفة عامة .

وبناء على ما تقدم فأن الولادة الحقيقية للدبلوماسية تتزامن مع المراحل الأولى للتطور الاجتماعي البشري. وبناء على ما تقدم سنقسم هذا المبحث الى :

المطلب الاول: ماهيـــة البعثـــة الدبلوماسيةWhat is a Standing Mission

ونحـــن هنا نتحدث عـــن مجموعـــة مـــــن الممثلين الدبلوماسيين (Diplomatic Mission) ترسلهم دولة ذات سيادة أو احدى المنظمات الدولية أو الإقليمية بغرض تمثيلها لدى دولة اخرى ، وفي الغالب مايشير هذا المصطلح إلى البعثة المقيمة التي تشغل السفارات أو القنصليات أو المنظمات الدولية . والبعثة هي مكتب تمثيلي لحكومة وطنية يقع في اراضي دولة اخرى .

وهو الأمر الذي سنناقشه تباعاً من خلال الصفحات التالية :

الفرع الاول: مراحل ظهور البعثة الدبلوماسية الدائمة

Stages of the Standing Diplomatic Mission Appearance

مرت الدبلوماسية الحديثة بخمسة مراحل من التطور ، وإجمالاً فأن البداية كانت مع قيام الثورة الفرنسية ، هذا القول لا يعني اطلاقاً ان لا دبلوماسية قبل ذلك ، إلا ان الثورة الفرنسية هي نقطة الشروع للدبلوماسية الحديثة ، والتي بدأت بمرحلة إرسال السفراء لحل النزاعات نظراً لانعدام الاستقرار في اور با أبان الصراع المحتدم في المجتمع الاقطاعي ، وكانت جميع البعثات في هذه المرحلة بعثات مؤقتة وهو ما سار علية المجتمع الدولي من عام (٤٧٦م-١٤٧٥م) وهذه هي المرحلة الاولى [٢] .

ومع ظهور النزعة الاستقلالية لعدد من الممالك عن الدول القوية ومن السلطة الكنسية ، وبسبب الحروب بين الممالك والنزاع على السيطرة على مقدرات الامم الاخرى ، الامر الذي دفع الدول في خضم هذا الصراع المحتدم لتوقيع المعاهدات وارسال المبعوثين وتوسيع صلاحياتهم وامتيازاتهم - فالقانون الدولي ولد من رحم الحروب والصراعات في القارة الاوربية - وهنا بدأت مرحلة مؤتمر فيينا (١٨١٥) إذ شهدت مفاهيم الدبلوماسية تطوراً سريعاً ، و تبلورت المبادئ الدبلوماسية من خلاب بروتكول اكس لاشبيل (١٨١٨) وهي المرحلة الثانية ،

ولكن قيام الحرب العالمية الاولى ادى الى تدهور المفاهيم الدبلوماسية بصورة كبيرة ، إلا انها لم تلبث ان تنهض مرة اخرى بعد عزوف الدول الاستعمارية عن استخدام الحرب وسيلة لتسوية المنازعات الدولية . وهذه هي المرحلة الثالثة ثم جائت المرحلة الرابعة وهي مرحلة صراع الاقطاب ومع انتهاء هذا الصراع ظهرت المرحلة الخامسة وهي مرحلة هيمنة القطب الواحد مع بداية عام (١٩٩١) وحتى اليوم [٣] .

بعد استعراض سريع مراحل التطور التاريخي للدبلوماسية لا بد من طرح سؤال مهم متى ظهرت الدبلوماسية الدائمة ؟

هنا لا بد ان نذكر ان الكرسي البابوي هو من انشأ نظام السفارات الثابتة واولى هذه البعثات كانت في جنوا عام (١٤٥٥م) ، ولم يمضي عقدان على هذه البعثة إلا وكانت كل الدول الايطالية والاوربية قد تبنت ذات النهج في البعثات ، ومن ايطاليا امتدت المؤسسات الدبلوماسية لتشمل كامل القارة الاوربية ، وقد وضع الكاردينال ريشيلو ولويس الرابع عشر في فرنسا نواة الوزارة الخارجية للمرة الأولى[٤] .

إلا أن السفير في تلك الحقبة لم يكن من مواطني الدولة الموفدة بالضرورة ، كما ان النظرة اليه نظرة شك وريبة بل ان البعض كان يراه جاسوساً ، وكان السفراء الايطاليون يزودون بنوعين من التعليمات ، تعليمات علنية حول توثيق العلاقات والتبادل التجاري ، واخرى سرية حول مصادر المعلومات وعقد الصفقات .

تم جاءت الحقبة الوستفالية بتوقيع صلح وستفاليا عام (١٦٤٨) حيث ظهرت الحاجة الفعلية لتمثيل دبلوماسي دائم اكثر من أي وقت مضى ، فالدول الاوربية خرجت للتو من حرب الثلاثين وهي بأمس الحاجة إلى السلام ، ولم تجد وسيلة أفضل من انشاء سفارات دائمة تزودها بالمعلومات وتقوم بالرقابة لضمان استمرار السلام وهنا ظهرت جملة من الظروف التي ساعدت على استقرار نظام الدبلوماسية الدائمة في اوربا[٥] ، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر :

- انهيار القوى السياسية الكبرى .
- ظهور المساواة القانونية بين الدول.
- ظهور مبدأ الحصانة الدبلوماسية .
- نشاط المفاوضات الدبلوماسية وعقد المعاهدات والبروتوكولات .

كل ما تقدم ادى الى ان تعرف هذه الفترة بما سمي، مرحلة دبلوماسية المؤتمرات وهنا انتشر الاهتمام الزائد بقواعد المراسيم في الاستقبالات ، والاحتفالات .

وتلت هذه المرحلة مرحلة مؤتمر فيينا (١٨١٥) حيث وضع في ١٩/ اذار / ١٨١٥ ممثلوا كلاً من بريطانيا وفيينا وبروسيا وروسيا و اسبانيا والنمسا والبرتغال والسويد لائحة فيينا الخاصة بالدرجات الدبلوماسية ، وقد أرست هذه الاتفاقية وما تلاها من تعديلات ادخلت عليها في مؤتمر الكس لاشبل (١٨١٨) والاتفاقية المعقودة باسمه قواعد الدرجات الدبلوماسية والاسبقيات بين الممثلين الدبلوماسيين وحددتهم في اربعة درجات وهـــــم:-

- السفراء وسفراء البابا وممثلوه .
- المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون .
- الوزراء المقيمون .
- القائمون بالاعمال.

وهنا في هذه المرحلة اصبح الدبلوماسيون جزء من إدارة الدولة فهو موظف رسمي ، وفيها ايضاً تكونت القواعد الكبرى للقانون الدبلوماسي المتعلقة بالمراسيم والتدرج ، كما تلاشى الدور التجسسي للسفراء إلا أن مهمة تزويد حكوماتهم بالمعلومات ظلت قائمة حتى تكون قادرة على اتخاذ قرارات في علاقاتها الخارجية[٦] .

الفرع الثاني: تعريف البعثة الدبلوماسية الدائمة

Definition of Standing Mission

لا يمكن تعريف البعثات الدائمة ما لم نعرف اولاً البعثة الدبلوماسية بالمطلق، حيث تعتبر البعثة الدبلوماسية مهما كان نوعها دائمة قنصلية أو خاصة بمثابة همزة وصل وربط تمثيلي بين الدولة المرسلة والدولة المرسل اليها التي استضافت البعثة فتمثل هذه الاخيرة دولتها دبلوماسياً ، وتمارس كل دولة حقها في التمثيل الدبلوماسي وفي اختيار من يمثلها في الخارج وفقاً لقوانيها الداخلية فتعين من تراه قادراً على تمثيلها وتتحمل تبعات اختيارها ، هذا ويحدد القانون الداخلي للدولة شروط التمثيل ، فلابد ان تتوفر في الفرد شروط ليكون مؤهلاً لتمثيل دولته في المحافل الدولية والهيئات والمؤتمرات الدولية ، وعليه فأن الدول تضع جملة من الشروط في ممثلها الدبلوماسي يمكن اجمالها بالاتي-:

- الكفاءة العلمية والمهارة.
- الحنكة السياسية .
- القدرة على الاقناع.
- الثقافة العالية .

ان كل ما تقدم من مهارات يمكن استخدامه في التعامل الدبلوماسي حيث ان الدبلوماسية تستخدم في ضمان حماية مصالح الدولة الممثلة دبلوماسياً ، إذ يتوجب على الممثل الدبلوماسي اتخاذ كافة التدابير اللازمة لتحقيق علاقات جيدة

مع البلد المضيف ، وذلك من خلال إبرام المعاهدات التي تحمي مصلح دولته وتوفر لها الضمانات اللازمة ، وتتجلى اهمية هذه الوظيفة في الظروف غير العادية عند وقوع الازمات وفي حالات التوتر السياسي إذ تهتم البعثات الدبلوماسية بالاتي-:

- مراقبة الاحداث والتغيرات الدولية .
- حماية مصالح الدولة .
- مهمة التفاوض بهدف التوصل إلى حلول ومقترحات .

ولتحقيق ما تقدم يستخدم في التعامل الدبلوماسي وسيلة الاقناع خصوصاً عند طرح المبادرات ، وهنا تعتمد الدول على ما تملكه من حجج أو تأثيرها ، واحياناً اخرى تستخدم الإكراه وذلك بالضغط والتهديد ، كالتهديد بقطع المساعدات أو قطع العلاقات الدبلوماسية -على سبيل المثال لا الحصر - ومن الاساليب المستخدمة ايضاً الاتفاق وهو النتيجة النهائية ويكون لحل خلاف قائم اوتسوية لنزاع ما ويكون في صيغة اتفاق يوثق ويتم الالتزام به من قبل الاطراف[٧] .

وهو ما اكدته (م/٣) من اتفاقية فيينا للحصانات والامتيازات الدبلوماسية لسنة ١٩٦٣ حيث نصت على ان: " ١- تتألف اهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي :

أ. تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها.
ب. حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي .
ج. التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها .
د. استطلاع الاحوال والتطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة وتقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة
ه. تعزيز العلاقات الودية وانماء علاقاتهما الاقتصادية والثقافية والعلمية".

ومن كل ما تقدم يتجلى تعريف البعثات الدائمة فى نص (م / ٢) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ ، إذ نصت على : " تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضى المتبادل " .

وبناءً على ما تقدم فأن البعثات الدائمة هي البعثات الدبلوماسية التي يتم استقبالها من قبل الدولة الموفد اليها بصفة دائمة، سواءً كانت بصفة دبلوماسية او قنصلية أو بصفة خاصة اذا ما توفرت لها صفة الدوام .

المطلب الثاني: انواع البعثات الدبلوماسية الدائمة ومهامها

Types of Standing Missions

من اهم اصناف وظائف الخدمة العامة هي وظيفة الخدمة الخارجية والعاملون فيها هم اولئك الموظفون الذين يعهد اليهم القيام يتنفيذ سياسة بلادهم الخارجية

سواءً كانت دبلوماسية أو اقتصادية أو فنية ، وذلك عن طريق إجراء المفاوضات مع الدول المعتمدين لديها وفي حدود القانون الدولي .

وهؤلاء على عدة اصناف فقد يكون المبعوث :-

- دبلوماسياً.
- قنصلياً .
- وقد يكلف احد هؤلاء في بعثة خاصة.

ومهام كلاً من هؤلاء تختلف عن مهام الاخر الامر الذي يستدعي التقسيم الى فرعين وكالاتي-:

الفــرع الاول: البعثــات الدبلوماسية Diplomatic Missions

تم انشاء البعثات الدائمة وفقاً لا تفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ، والتي اقرت أن مثل هذه الممارسات تساهم في تنمية العلاقات الوديـة بين الدول بغض النظر عن اختلاف أنظمتها الدستورية والاجتماعية.

وينقسم التمثيل الدبلوماسي بشكل عام إلى تمثيل دبلوماسي إيجابي وهو قيام دولة ذات سيادة بايفاد وقبول بعثات دبلوماسية من والى غيرها من الدول ، وتمثيل دبلوماسي سلبي وفيه تقبل الدولة منقوصة السيادة بعثات دبلوماسية من غير ها من الدول دون ان يكون لها حق ايفاد البعثات الى الخارج [٨] .

ولكن يبقى السؤال ماهي وظائف البعثات الدبلوماسية الدائمة ؟ هناك نوعين من الوظائف للمبعوث الدبلوماسي وهي- :

اولا - الوظائف العادية :- وهي كالاتي:

- تمثيل الدولة الموفدة للبعثة امام الدولة المعتمد لديها .
- التفاوض مع الدولة الموفد لديها عن كل ما يهم الدولة الموفدة .
- استعلام وتتبع الحوادث في الدولة الموفد لديها في كل مايهم الدولة الموفدة .
- مراقبة تنفيذ الدولة لالتزاماتها من قبل الدولة الموفدة .
- حماية رعايا الدولة الموفدة اذا وقع اعتداء عليهم او على اموالهم وحماية المصالح القومية للدولة بصفة عامة .
- العمل على توطيد وتدعيم الصلات والعلاقات في مجالات مختلفة ،الاقتصادية والثقافية والعلمية الخ، بين الدولتين الموفدة والموفد اليها[٩] .

ثانياً / الوظائف الاستثنائية :-

الاصل كما اسلفنا ان مهام البعثة الدبلوماسية الدائمة حماية مصالح الدولة المرسلة للبعثة ، ولكن في حالات معينة سيكون للبعثة وظيفة استثنائية هي حماية مصالح دولة ثالثة ، وذلك في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين. دولة معينة والدولة المعتمد لديها ، وهنا تظهر حالة الدولة القائمة برعاية المصالح ، وهنا لا

بد من الوقوف على مهام هذه الدولة ، حيث تتصدى هذه الدولة الراعية للقيام بالاتي :-

- حماية ورعاية ابنية البعثة واموالها ومحفوظاتها.
- رعاية مصالح الدولة المستفيدة وكذلك مصالح رعاياها لدى الدولة المضيفة .

ولكن من المهم ان نذكر ان الدولة القائمة برعاية المصالح مهامها تختلف من حالة الى اخرى وفقاً للظروف السائدة ومدى ما يمكن الاتفاق عليه من الدول المعنية وعند اذا كان القطع وبحسب ما إذا كان القطع يقتصر على العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية أو كليهما معاً ، إذ في بعض الحالات تلعب الدولة الراعية دور صندوق البريد (boite aux letters) ، وفي حالات اخرى لها نفس اختصاصات البعثة الدبلوماسية التي قطعت معها العلاقة[١٠] .

وهو ما اكدتــه **(م/٤٥)** من اتفاقيــة فيينا للعلاقــات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١.

وهنا لا بد من طرح سؤال بخصوص البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية والتي بلغت في منظمة الامم المتحدة ما مجموعه (**١٩٣**) بعثة منها (١٨١) بعثه دائمة ؟

وهي بعثات تقوم بتنظيم وتنسيق مشاركة دولها الاعضاء في اعمال المنظمة، حيث تمارس اعمال في اطار المنظمة ذو طابع ثابت وفي احيان اخرى تكون مهامها ذات طبيعة مؤقتة .

وتشير اتفاقية فيينا لعام **(١٩٧٥)** الخاصة بالعلاقات ما بين الدول والمنظمات الدولية ذات الصفة العالمية ، التي تنطبق احكامها على البعثات الدائمة للدول المعتمدة لدى المنظمات الدولية أو على الوفود المشاركة في الاجتماعات والمؤتمرات داخل المنظمة[١١] إلى أن مهام هذه البعثات هو تنسيق اعمال الدولة مع اهداف المنظمة ومقاصدها .

الفرع الثاني: البعثات القنصلية Consulate Missions

حق انشاء البعثات القنصلية نصت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة (١٩٦٣) في (**م /٢**) على: " انشاء العلاقات القنصلية

١. يجري انشاء العلاقات القنصلية بين دولتين بالرضا المتبادل .
٢. ان الموافقة المعطاة على انشاء العلاقات الدبلوماسية بين دولتين تتضمن ، مالم ينص على خلاف ذلك ، والموافقة على انشاء العلاقات القنصلية." .

ومن الجدير بالذكر فالاتفاقية اعلاه لم تضع معايير بموجبها يتم اعطاء الموافقة ولا الشروط التي يمكن الاستناد اليها في الرفض وتركت الامر كله لتقدير الدولة المستقبلة ، حيث اذا رفضت الدولة فلا يمكن فتح قنصلية، حيث

نصت (م/٤) مـن اتفاقيـة فيينا لعـام (١٩٦٣) علـى أنه: " ينبغي الحصول على موافقة الدولة المستقبلة اذا رأت افتتاح قنصلية عامة أو قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد فيها ".

اما بالنسبة لاختصاصات البعثات القنصلية تنقسم إلى :-

اولاً / اختصاصات ادارية :

- عمل سجل خاص باسماء المواطنين (رعايا البلد) المقيمين في دائرة اختصاص الممثلية القنصلية .
- اصدار الأوراق الثبوتية والتأشيرات .
- اعطاء معلومات مفيدة في شؤون مختلفة تجارية صناعية .
- التصديق على مختلف الشهادات والوثائق والمستندات الصادرة عن سلطات الدولة التي يعمل بها.

ثانيا / الاختصاصات القضائية :-

يساهم القنصل في فصل المنازعات التي تنشب بين المواطن والاجنبي ، ويجمع المعلومات حول ما يتعرض له مواطنينها من جرائم، ويمكن اذا سمح لهم قانون البلد الدخول كمحكمين .

ثالثا / الاختصاصات السياسية :-

وفي حقيقة الامر لا يملك القنصل اختصاص سياسي إلا إذا عمل أو قام بمهام السفير عدا ذلك من الممكن ان يجمع معلومات عن الشأن السياسي فقط لا غير [١٢] .

وهو ما وضحتة (م / ٥) من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٣ .

المبحـث الثاني: القواعد المنظمة لعمل البعثات الدائمة

Rules Regulating the Diplomatic Missions Work

تعتبر المعاهدات الدولية الخاصة بالشأن الدبلوماسي مصدراً مهما من مصادر القانـون الدبلوماسي ، وهي تقسم إلى معاهدات عامة ومعاهدات خاصة .

فالمعاهدات العامة أو ما يعرف بالمعاهدات الشارعة فهي التي تضع قواعد قانونية عامة تكون سارية في مواجهة الدول الأطراف فيها ، أن تكرر إبرام مثل هذه المعاهدات ثبتت قواعدها كجزء من قواعد العرف الدولي ، ومن امثلة هذه الاتفاقيات اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة (١٩٦١) ، واتفاقيه فيينا للعلاقات القنصلية لسنة (١٩٦٣) .

وبناء على ما تقدم سنقسم المبحث إلى مطلبين نناقش من خلالهما القواعد القانونية المنظمة للعمل الدبلوماسي والقنصلي وكما يلي-:

المطلـــب الأول: القواعـــد الاتفاقيـــــة The Agreement Rules

نتناول من خلال هذا المطلب اهم الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بتنظيم العمل الدبلوماسي والقنصلي ، وذلك في فرعين-:

الفـــرع الاول: اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية

Vienna Agreement for Diplomatic Relation ships

قبل الشروع بتناول هذه الاتفاقية لا بد من الإشارة إلى مسألة غاية في الاهمية ألا وهي ان هذه الاتفاقية لم تظهر الى الوجود من عدم انما سبقها عدد من المعاهدات الثنائية بين دول مختلفة لتنظيم الشأن الدبلوماسي بين دولتين ، كأن تبرم معاهدة لتنظيم التبادل الدبلوماسي أو رفع درجة التمثيل الدبلوماسي أو لتمنح دولة لاخرى امتيازات خاصة كما هو الحال في (م /١٢) من اتفاق لاتران لعام (١٩٢٩) بين ايطاليا والفاتيكان علماً ان هذا النوع من الاتفاقيات لم تكن ذو أهمية كبرى ولم يسهم في تطوير القواعد المنظمة للعمل الدبلوماسي إلا إذا استقر كعرف دولي(١٣) .

كما ظهرت صيغة الاتفاقات الجماعية المحددة بعدد معين من الدول لتنظيم شأن يهمها في مجال العلاقات الدبلوماسية وتتميز هذه الاتفاقيات بأنها تضم مجموعة من الاعراف الدبلوماسية ، والهدف من صياغتها في معاهدة دولية هو اسباغ نوع من الوضوح والتحديد عليها ، حيث ان جميعنا يعلم انه وبالرغم من كل مميزات العرف ، إلا انه من الصعب ضبطه وتحديده ، كما هو الحال في اتفاقية المبعوثين الدبلوماسيين الموقعة في هافانا عام (١٩٢٨)(١٤) .

ثم سعت الدول لابرام اتفاقية جماعية عامة فكانت اتفاقية فيينا (١٩٦١) لتحديد اطار العلاقات الدبلوماسية بين الدول المستقلة . وتحدد امتيازات البعثة الدبلوماسية التي تمكن الدوبلوماسيين من اداء وظائفهم دون خوف او مضايقات من قبل البلد المضيف ، وتعتبر هذه الاتفاقية حجر الزاوية في العلاقات الدبلوماسية ، حيث وصل عدد الدول المصدقة على الاتفاقية الى (١٩١) دولة في شباط(١٩٧١) .

وتهدف الاتفاقية إلى تمكين الدول من تطوير العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية ، حيث ان الاتفاقية وفرت اطاراً كاملاً لانشاء العلاقات الدبلوماسية ، والحفاظ عليها، وانهائها على اساس القبول بين الدول الاطراف على ان تكون دولاً مستقلة ذات سيادة .

ولكن ما هو الوضع القانوني لاتفاقية فيينا ؟

اصبحت هذه الاتفاقية مرتكزاً في العلاقات الدولية الحديثة ، وعلى الرغم من الحاجة الى تنفيذ التشريعات الوطنية في عدد من الدول إلا أن نفاذ الاتفاقية بعد تصديقها من (٢٢) دولة بعد ثلاث سنوات فقط من اعتمادها كما ان جميع دول

العالم تقريباً اليوم اصبحت اطرافاً فيها ، ومما يلفت الانتباه ان النظام الذي تضعة لاقامة العلاقات الدبلوماسية اصبح موحداً نظراً لان جميع التحفظات التي ابدتها الدول المصدقة على الاتفاقية تم سحبها ، إذ اتضح ان الاتفاقية قادرة على مواجهة التحديات الاساسية ، وبالتالي فأن المحاكم سعت الى تطبيق الاتفاقية في مناسبات عديدة حيث رفعت الولايات المتحدة الامريكية دعوى في محكمة العدل الدولية بالاستناد إلى الاتفاقية ، والبروتوكول الاختياري لتسوية المنازعات ضد ايران في ثمانينات القرن الماضي في قضية احتجاز الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين في طهران، حيث ان البلدين اطرافاً فيها . وكذلك في ادعاء اوغندا في قضية الانشطة المسلحة في اقليم الكونغو عام (٢٠٠٥)، حيث ان جنوداً كنغوليين احتلوا البعثة الدبلوماسية الأوغندية في كينشاسا وبذلك انتهكوا (م/ ٢٩) من الاتفاقية- هذا على سبيل المثال الحصر - وكذلك الامر في المحاكم الوطنية إذ انها طبقت الاتفاقية في مئات القضايا المدنية والجنائية خصوصاً إذا ما تعلق الامر بالوقوف على المعنى الحقيقي للاستثناءات من الولاية المدنية أو تفسير مصطلح المقيم الدائم أو حماية الحساب المصرفي للسفارة من اجراءات التنفيذ الجبري ... الخ من القضايا [١٥] .

كما تم الاستناد إلى هذه المعاهدة عند صياغة معاهدات أخرى في نفس الاطار كما في :-

- اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ١٩٦٣ .
- اتفاقية نيويورك للبعثات الخاصة لسنة ١٩٦٩ .

فهي بذلك اصبحت اليوم مرجعاً ارشادياً لجميع الفاعلين في اطار العلاقات الدبلوماسية وربما التأثير الاكبر كان في اتفاقية فيينا لتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية لعام (١٩٧٥) حيث تعمل هذه الاتفاقية على تنظيم هذا الشكل من الممارسة الدبلوماسية وهي تنطبق على وفود الدول الدائمة لدى المنظمات الدولية، وحتى على الوفود المؤقتة المشاركة في اجتماعات او مؤتمرات المنظمة الدولية ، وتمتاز عادةً هذه البعثات بطابع الديمومة والاستمرار عبر بعثات الدولة لدى المنظمات الدولية، وهي تخضع إلى القانون الاساسي للمنظمة واللوائح الداخلية لهيئاتها واجهزتها ، وتقاليد العمل فيها[١٦] .

وقد تضمنت هذه الاتفاقية (٥٣) مادة قانونية لتنظيم عمل البعثات لدى المنظمات الدولية التي تهدف إلى انماء العلاقات الودية بين الامم ، كما تؤكد على ان ما تضمنته من حصانات وامتيازات ليست لفائدة الافراد وانما لضمان الاداء الفعال لوظائف البعثة الدبلوماسية بوصفها ممثلاً للدولة ، وتؤكد ضرورة استمرار العمل بقواعد القانون الدولي العربي في تنظيم المسائـــل التي لم تنظمها الاتفاقية صراحةً ، هو ما يقودنا إلى الفرع اللاحق .

الفـرع الثانـــي: اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

Vienna Agreement for Consulat Relation ships

وجود اتفاقية دولية لتنظيم العلاقات القنصلية سوف تساعد في تحسين صلات الصداقة بين الدول مهما كان تنوع وتباين انظمتها الدستورية والاجتماعية، هذا وقد جاءت الاتفاقية في (٧٩) مادة قانونية ، ومن الجدير بالذكر فإن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة (١٩٦٣) لم تأتي من العدم بل سبقتها قبل ذلك سلسلة من الاتفاقيات الدولية كما هو الحال اتفاقية باردو المبرمة بين كلا من فرنسا واسبانيا في (١٣ / اذار ١٧٦٩) ، واني وضعت تنظيماً مفصلاً لمراكز القناصل لكلا الدولتين المتعاقدتين ، كما ابرمت فرنسا حوالى خمسة عشر اتفاقية حتى عام (١٩٣٩) ، وعلى مستوى العالم ابرمت الدول مئات الاتفاقيات الثنائية بخصوص تنظيم العلاقات القنصلية[١٧] .

إلا ان ما يؤخذ على هذه الاتفاقيات انها ثنائية ، وبالتالي فهي لا تلزم إلا عاقديها ، ولا تكتسب صفة العمومية إلا إذا تكرر النص عليها في مختلف المعاهدات الثنائية على وجه يفيد توافق عموم الدول على اتباعها ، إلا انه لا يمكن انكار حقيقة ثابتة ألا وهي ان هذه الاتفاقات قامت بتنظيم حقوق وواجبات ووظائف و امتيازات وحصانات القناصل ، ونظراً للشعور بأهميتها لا سيما مع بداية القرن التاسع عشر فقد تزايدت هذه الاتفاقيات بشكل واضح على مستوى العالم .

ونتيجةً للشعور بأهمية هذا النوع من المعاهدات في تحقيق التنظيم الفعال في مجال العلاقات القنصلية بين الدول جاءت اول اتفاقية جماعية ابرمت على الصعيد الاقليمي بين الدول الامريكية وهي اتفاقية متعلقة بالموظفين القنصليين اقرتها الدول الامريكية خلال اجتماع المؤتمر الامريكي السادس في هافانا نيسان (١٩٢٨)[١٨] .

ونتيجةً للشعور بأهمية وجود اتفاقية دولية تنظم العلاقات القنصلية يساعد في تحسين صلات الصداقة بين الدول ، وعلى غرار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية سنه (١٩٦٣) والتي تقع في (٧٩) مادة قانونية .

وتأخذ الاتفاقية بعين الاعتبار مبادئ الامم المتحدة ومقاصدها في المساواه السيادية بين الدول ، والمحافظة على السلم والامن الدوليين ، وانماء العلاقات الودية بين الدول ، كما تأخذ كذلك بما جاء في مؤتمر الامم المتحدة للعلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية الذي تبنى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الموقعة في (١٨ / نيسان / ١٩٦١).

وقامت هذه الاتفاقية بتنظيم العلاقات القنصلية بشكل عام ، وبينت الاعمال القنصلية ، وكذلك ممارسة الاعمال القنصلية بالنيابة عن دولة ثالثة ، و صنفت البعثات القنصلية، ورؤساء البعثات ، ونظمت الاجازة القنصلية ، وبينت الترتيب والتقدم بين رؤساء البعثات القنصلية ، كما وضحت صور انتهاء البعثة .

ومن كل ما تقدم يتضح لنا ان اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والبروتكولات الملحقة بها نظمت كامل اعمال البعثة القنصلية، وكل ما يتعلق بها ، وعليه فأنها بمثابة النظام القانوني الذي يسير اعمال البعثات القنصلية بموجبه.

المطلـــب الثانـــي: القواعد العرفية والوطنية

TheMartinal and National Rules

هناك قواعد عرفية متعلقة بقواعد العمل القنصلي والدبلوماسي متعارف عليها ، ومعترف بها ، وعلى عموم الدول اتباعها منذ ظهور النظام القنصلي وخلال مراحل تطوره المختلفة حتى شكلت فيما بعد ما عُرف بالسوابق التي سار العمل على اتباعها من قبل التجار ، والبحارة في المدن التجارية كما في فيينا ومرسيليا وبرشلونة ، حتى أصبح هذا السلوك قاعدة معترف بها نتيجة حاجات المجتمع الدولي ، وهو ما سنناقشه فيما يلي :-

ومن السوابق المهمة في هذا المجال إن اختصاصات الموظفين القنصليين حددتها الاعراف والتعامل الدولي ، حيث ان تاريخ تطور الوظيفة القنصلية اقدم من نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة إذ أن النظام القنصلي نشأ نتيجة احتياجات تتعلق بمصالح التجار البحارة الذين كانوا يغادرون بلادهم ويتوجهون الى الخارج للقيام بالاعمال التجارية ، وكان قلق هؤلاء التجار ينصب على حل منازعاتهم بواسطة قضاة وطنيين يطبقون عليهم قوانين لا يعرفون عنها شيء ، وهنا نشأ التمثيل القنصلي لتمثيل طائفة التجار - وذلك في بداية عهده - فكان القاضي القنصلي هو الشخص الذي يرى مصالح التجار في دولة معينة كما يفصل فيما قد ينشأ من خلافات ، إلا إن مهمة القناصل لم تقف عند هذا الحد بل تطورت و توسعت اختصاصاتهم جداً - كما سبق وبينا في صفحات سابقة - والتي جاءت بمجملها من تطور العرف الدولي حيث ان مهمة القنصل المتمثلة في حماية مصالح الدولة الموفدة وحماية مواطنيها جاءت من تقليد قديم يدعو الى ضرورة المحافظة على مصالح الورثة من مواطني دولة القنصل وضمان حقوقهم ، فهي وظيفة تستند الى العرف الدولي[١٩] .

ومن الاختصاصات الأخرى اشراف القناصل على الملاحة البحرية وهو عرف قديم حيث كان القناصل الفرنسيون حتى قيام الثورة الفرنسية يتبعون وزارة البحرية ، وكانت تقسم مهامهم بين حق المراقبة والتفتيش بحسب قوانينهم الوطنية

للسفن في عرض البحر، وعلى السفن النهرية من جنسية الدولة الموفدة كما يقدم القنصل في الوقت نفسه بتسوية المنازعات الناشئة بين القبطان والبحارة[٢٠]

ومن هنا يتبين لنا ان مجموعة كبيرة من الاعراف الدبلوماسية خلقت جملة من الاتفاقيات الدولية ، ونصت عليها ايضاً القوانين الوطنية ، وكان من أولى الدول التي اصدرت العديد من اللوائح والقرارات والمراسيم لتنظيم الشؤون القنصلية فكان أول مرسوم في اب/ (١٦٨١) ، وتبعه مرسوم لوي فليب عام (١٨٣٣) ، وكذلك اصدت العديد من اللوائح القنصلية في الاعوام من (١٩٤٦ - ١٩٤٧) . ولهذه التشريعات اهمية كبرى إذ من خلالها يمكن التعرف على الاتجاهات العامة والخاصة في مجال التمثيل القنصلي فضلاً عن دورها تثبيت العديد من الاعتراف الدبلوماسية[٢١] .

اما بالنسبية للعلاقات الدبلوماسية ، والتي تعد اهم الادوات التي تستخدمها الدول للتواصل مع بعضها البعض ، وهي تهدف إلى الحفاظ على السلام وتعزيز العلاقات، فقد لعب العرف الدبلوماسي دوراً مهماً في تطور الدبلوماسية الحديثة، فالحاجة والضرورة أدت الى ظهور قواعد متعددة ذات اصل عرفي مثل:

- مبدأ المعاملة بالمثل .
- الحصانات والامتيازات الدبلوماسية .
- مبدأ اللجوء السياسي .

كما ان مؤرخي وكتّاب الدبلوماسية من اساتذة القانون الدولي لهم دراسات وبحوث ثبتت العديد من الأعراف الدبلوماسية ولا يمكن تجاهل اهمية هذه الكتابات حيث ثبتت العديد من السوابق ، وكل ما تقدم تم الاستعانه به من أجل صياغة وإقرار اتفاقية فيينا لعام (١٩٦١) .

ومن هذه القواعد العرفية الدبلوماسية - على سبيل المثال لا الحصر - تحديد الاسبقية بين الرؤساء والملوك بناءً على قدمهم في الحكم وتحدد الاسبقية بين السفراء استناداً إلى تاريخ تقديم كتب اعتمادهم الى رئيس الدولة ، اما اسبقية باقي الممثلين الدبلوماسيين فتحدد بناءً على مراتبهم وقدمهم في مباشرتهم العمل في البعثة، وفي الانظمة الملكية تحدد الاسبقية بين اعضاء الاسرة المالكة استناداً إلى درجة قرابتهم من الملك ثم الى المراكز التي يحتلونها ثم يعتمد السن في المستوى الثالث[٢٢] .

كما تدخل حصانة مندوبي الدول وممثليهم الدبلوماسيين ، وحصانة البعثة الدبلوماسية ومقراتها، وأمن مراسلاتها ، والحقائب الدبلوماسية كل هذه الأمور نظمها القانون الدبلوماسي العرفي واستقرت فيما بعد في القانون الاتفاقي الدبلوماسي ، ومن القضايا الشهيرة المتعلقة بانتهاك القانون الدبلوماسي ازمة الرهائن في ايران عام (١٩٧٩) ، وحادثة اطلاق النار على شرطية بريطانية في

السفارة الليبية في لندن عام (١٩٨٤) ، واكتشاف وزير نيجري سابق في صندوق شحن دبلوماسي في مطار ستانستد عام (١٩٨٤) ، حيث يعتبر مقبولاً في القانون الديلوماسي العرفي مبدأ المقابلة بالمثل ، وتلتزم به غالباً الدول ، فلو قامت دولة بطرد دبلوماسي تابع لدولة اخرى ردت هـذه الاخيرة بالمثـــل[٢٣] .

وقد تم تجسيد هذه القواعد في مجموعة من القوانين الوطنية التي تنتظم العمل الدبلوماسي وتعنى به ، ويحدث هذا في جميع لدول ومنها العراق حيث تجد القانون رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٣ - على سبيل المثال لا الحصر - حيث أن لكل دولة من الدول قانونها الدبلوماسي الخاص بها ، والذي يُعنى بتنظيم الشأن الدبلوماسي والقنصلي

كما تعتبر احكام وقرارات المحاكم الداخلية مصدراً من مصادر القانون الدبلوماسي إذ يمكن الرجوع اليها على سبيل المثال الاستدلال ، والامر ذاته بالنسبة لآراء الفقهاء حيث انها كانت مصدراً مهماً ترتكز علية محاولات التقنين كما هو الحال في شروع Bluntchli الذي طرح من خلال كتابة القانون الدولي عام (١٨٦٨) ، و مشروع Fiore الذي ركز على نظرية الحصانات الدبلوماسية لا سيما نظرية امتداد الاقليم ، و شروع stripp والذي امام الحصانات الدبلوماسية على اساس الضرورات الوظيفية[٢٤] .

كل ما تقدم بين جانب وان كان مقتضب جداً في النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الدائمة .

الخاتمـــــةConclusion

تعد الوظيفة القنصلية من اقدم الوظائف في إطار العلاقات المتبادلة بين الدول ثم تطورت الوظيفة الدبلوماسية لتصبح اساس العلاقات السياسية بين الدول في العصر الحديث .

ومن اهم الوسائل في القدرة على تسوية المنازعات الدولية و تفادي نشوب الازمات بين الدول لذا فإن العمل الدبلوماسي والقنصلي اصبح يكمل بعضه بعضاً ، كما ان حقبة المنظمات الدولية تعتبر تطوراً هاماً في مجال العلاقات الدولية ، إذ انها اصبحت مكاناً هاماً لعرض وتبادل الرؤى بين الدول بخصوص العلاقات الدولية والمشاكل السياسية والفنية والاقتصادية ، و بذلك فأنها أوجدت مجالاً رحباً كي تمارس الدبلوماسية نشاطاتها ، ومـن كل ما تقـدم يتضـــح الآتي :-

١. تتكون مصـــادر القـانون الدبلوماســي الـــدولي مـــن قواعد مكتوبة (اتفاقية) ، واخرى عرفية ، وبمرور الزمن وتقادم هذه المهنة اصبح هناك عادات سارت عليها الدول في تعاملاتها ضمن هذا الاطار.
٢. كان للمؤتمرات الدولية دوراً هاماً وفاعلاً في تدوين قواعد العمل الدبلوماسي والقنصلي.

٣. افرزت الصراعات العالمية الكبرى مثل الحربين العالمية الاولى والثانية وما تبعها من ثورة تكنلوجية وحركات تحرر وغيرها من الاحداث العالمية الهامة زيادة الاهتمام بتنظيم قواعد العمل الدبلوماسي .
٤. طموح سائر الدول في العالم ان يكون مبعوثها الدبلوماسي والقنصلي في مستوى لائق ليتناسب مع مكانتها ، وذلك لاهمية الوظيفة الدبلوماسية ، ولحاجة الدولة الدائمة لهؤلاء الموظفين .
٥. ان ابرام اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية اوجد تقنيناً رسمي لمعظم القواعد التي تحكم العلاقات الدولية ، وذلك بعد ان كان العرف هو المرجع في هذا الجانب .

هذه ابرز الاستنتاجات التي يمكن التوصل لها من خلال هذه الصفحات القليلة التى من خلالها حاولنا القاء الضوء على النظام القانوني الذي يحكم العمل الدبلو ماسي ، وان كان باقتضاب شديد.

قائمة الهوامش والمصادر List of footnotes and sources

i. علي عباس حسن ، الجذور التاريخية للدبلوماسية ، سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط ، بلد الطبع لا يوجد ، ٢٠٢٠ ، ص٥ .
ii. د. ابو عبادة سعيد ، الدبلوماسية (تاريخيها - مؤساتها - انواعها قوانينها) ، دار الشيماء للنشر والتوزيع ، فلسطين ، ٢٠٠٩ ، ص٥٦ .
iii. صلاح انور حمد ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (دراسة تحليلية مقارنة) ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ٢٠١٧ ، ص٥٤-٥٥ .
iv. د. غازي حسن صبارين ، الدبلوماسية المعاصرة (دراسة قانوينة) ، جامعة فيلاديفيا ، الدار العلمية الدولية ، عمان ، ٢٠٢٠ ، ص٢٨ .
v. د. محمد فاضل زكي ، الدبلوماسية في عالم متغير ، جامعة بغداد ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، ١٩٩٢ ، ص٦٦ .
vi. د.كامل محمد ثائر الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية ادارة المفاوضات ، دار المسرة ، عمان ، ٢٠٠٠ ، ص٤٠ .
vii. ايت عبد المالك نادية ، البعثات الدبلوماسية الدائمة ، محاضرات ملقـــاة على طلبة في جامعة الجيلالي بونعامة ، تاريخ الزيارة ١/١٤ /٢٠٢٥ ttp:/moodle.unir. dbkm.dz
viii. مقال منشور في ar. m. wikipedia.org بتاريخ ٢٠٢٥/١/١٥ .
ix. صلاح انور حمد ، مصدر سابق ، ص١٢٨ .
x. ها دي نعيم المالكي ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مكتبة السنهوري ، العراق ، ٢٠١١ ، ص٢١٠ .
xi. forme pedagogique de I Universite setif view <https://cze.univ-setif 8. dz تاريخ الزيارة ٢٠٢٥/١/١٥ .
xii. د. ثائر كامل محمد ، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية ادارة المفاوضات ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، ٢٠٠٠ ص٢٤٦ .
xiii. عبد العزيز محمد سرحان ، تقنين احكام القانون الدولي العام ، دار الطبع غير موجود ، مصر ، ١٩٨٩ ، ص٣٤ .
xiv. صلاح انور محمد ، مصدر سابق ، ص٧٦ .

xv. ايلين دنزا ، اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ، تمت الزيارة في ٢٠٢٥/١/١٨
vcdr-as https://legal .un.org C.co///
xvi. اشكال العمل الدبلوماسي في البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية ، تمت الزيارة في ٢٠٢٥/١/١٩ .view <https://cte.univ-setif2.dz
xvii. د. عبد العزيز ناصر العبيكان ، مصدر سابق ، ص ٢٩٢ .
xviii. https://ar.m.wikipedia.org
xix. د. هاني الرضا ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (تاريخيها – قوانينها - واصولها) ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠٢٠ ، ص١٨٨ .
xx. د. على حسين الشامي ، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٣٦ .
xxi. صلاح انور حمد ، مصدر سابق ، ص٢٩٤ .
xxii. https: // arabi 21.com تمت الزيارة في ٢٠٢٥/١/١٩ .
xxiii. ar. m. wikipedia.org تمت الزيارة في ٢٠٢٥/١/١٩ .
xxiv. fdsp.univ-skikda.dz تمت الزيارة في ٢٠٢٥/١/٢٦