

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

قانون

القانون العام

دروس ملقاة على طلبة السنة الثالثة ليسانس
تخصص القانون العام

إعداد وإلقاء الدكتور مقيرش محمد

الموسم الجامعي : 2020/2019

مقياس : قانون العلاقات الدولية

مقدمة عامة (المدخل والإطار المفاهيمي)

- الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي (المفاهيم والمصادر القانونية)
- مصادر القانون الدبلوماسي والقنصلي
- دور دبلوماسية المؤتمرات في تقنين مبادئ التعاون الدولي والقانون الدبلوماسي

المحور الأول : التطور التاريخي للتمثيل الدبلوماسي

- المبحث الأول : التمثيل الدبلوماسي لدى الرومان و الإغريق ، واليونان
- المبحث الثاني : الدبلوماسية في عهد الدولة الإسلامية
- المبحث الثالث : التمثيل الدبلوماسي الدائم

المحور الثاني: الأجهزة المركزية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

- المبحث الأول : رئيس الدولة
 - المبحث الثاني : وزير الشؤون الخارجية
 - المبحث الثالث : الادارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية
- المحور الثالث المصالح الخارجية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

- المبحث الأول : البعثات الدبلوماسية الدائمة
- المبحث الثاني : المراكز القنصلية
- المبحث الثالث : البعثات الخاصة

خاتمة

مقدمة عامة

(المدخل والإطار المفاهيمي)

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

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

(المفاهيم والمصادر القانونية)

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

التعاريف لبعض الكتاب الغربيين والكتاب العرب¹.

- يعرفها أرنست ساتو (SATOW) بأنها "استعمال الذكاء والكياسة لإدارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقبلية".
- وعرفها شارل دي مارتينز (DE-MARTENS) بأنها "علم العلاقات الخارجية أو الشؤون الخارجية للدول، وبمعنى أخص هي علم وفهم المفاوضات".
- أما شارل كالفو (CALVO) فيعرفها بأنها "علم العلاقات القائمة بين مختلف الدول والنتيجة عن المصالح المتبادلة وعن مبادئ القانون الدولي العام ونصوص المعاهدات والاتفاقيات".
- وبول جينييه (P.GENET) يعرف الدبلوماسية بأنها "فن تمثيل السلطات ومصالح البلاد لدى الحكومات والقوى الأجنبية، والعمل على أن تحترم ولا تنتهك ولا يستهان بحقوق وهيبة الوطن في الخارج، وإدارة الشؤون الدولية، وتوحيد ومتابعة المفاوضات السياسية حسب تعليمات الحكومة "ويضيف" من أجل تطوير الدبلوماسية يجب تعلم أصولها كعلم والكشف عن خفاياها كفن".

ومن الكتاب العرب:

- يعرفها سموحي فوق العادة في كتابه (الدبلوماسية الحديثة) "هي مجموعة القواعد والأعراف والمبادئ الدولية التي تهتم بتنظيم العلاقات القائمة بين الدول والمنظمات الدولية والأصول الواجب إتباعها في تطبيق أحكام القانون الدولي، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة، وفن إجراء المفاوضات والاجتماعات والمؤتمرات الدولية وعقد الاتفاقيات والمعاهدات".
- ويعرفها حسين الشامي بقوله "هي علم وفن إدارة العلاقات بين الأشخاص الدوليين، وهي مهنة الممثلين الدبلوماسيين، أو الوظيفة التي يمارسها الدبلوماسيون، وميدان هذه الوظيفة هو العلاقات الخارجية للدول والأمم والشعوب" ثم يضيف حسين الشامي حيث يقول "وبالطبع لا تقتصر وظيفة الدبلوماسية وممارستها على الدول فقط، بل هناك أطراف أخرى تمارس العمل الدبلوماسي، وهذه الأطراف هي المنظمات الدولية والأحزاب السياسية والشركات"².

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

مصادر القانون الدبلوماسي والقنصلي

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

أولاً: المصادر الدولية للقانون الدبلوماسي والقنصلي

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

01 - المعاهدة

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

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

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

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

² أنظر: حسين الشامي، الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها)، دار العلم للملايين، طبعة 01، بيروت 1990، ص32.

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

والهدف الجوهري لهذه المعاهدات هو تنظيم العلاقات القنصلية و الدبلوماسية وتنظيم المصالح فيما بين الدولتين والتي تقوم على أساس لمعاملة بالممثل.

ومن أهم المعاهدات الدولية في هذا الامر معاهدة فيينا المبرمة في 19 مارس 1815 بين دول اوروبا والمتعلقة بتصنيف وترتيب المبعوثين الدبلوماسيين وقد تم تأكيد هذه المعاهدة ببروتوكول ابرم في مدينة Aix la chapelle في 21 نوفمبر 1818 وتعد هذه المعاهدة البداية الحقيقية لتقنين القواعد المتعلقة بالتمثيل الدبلوماسي. الى جانب ذلك اتفاقية هافانا المتعلقة بالموظفين الدبلوماسيين التي تم التوقيع عليها في 20 فبراير 1928 وذلك مؤتمر دول امريكا السادس وفي 18 ابريل 1969 تم التوقيع في فيينا على المعاهدة الأساسية التي تنظم العلاقات الدولية الدبلوماسية، ودخلت حيز النفاذ في 24 افريل 1964²

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

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

أما المعاهدات الجماعية فهي تبرم بين عدد غير محدد من الدول في أمور تهم هذه المجموعة الدولية اولاً ولها علاقة بالمجموعة الدولية الأخرى، وتعتبر هذه المعاهدات تشمل قواعد سبق لها أن استقرت عن طريق العرف ليتها عليها صفة الرسمية والقانونية وتصبح تتسم بالإرادة الجماعية للدول ومن بين هذه المعاهدات الجماعية اتفاقية المبعوثين الدبلوماسيين التي وقعت في هافانا بتاريخ 1928/20/20 على إثر نجات المؤتمر الدولي الأمريكي السادس وقد اعتبرت كتقنين للقانون الدبلوماسي³.

دور دبلوماسية المؤتمرات في تقنين مبادئ التعاون الدولي والقانون الدبلوماسي

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

إن من أهم ما حققه هذا النظام الدبلوماسي الجماعي على الإطلاق، هو تقنين وكتابة العرف الدولي - إن صح التعبير - واستيعابه لشتى المسائل ذات الصبغة الدولية حيث أخرجها عن دائرة المشاكل السياسية، ليؤسس لمبادئ التعاون الدولي الشامل لجميع مناحي الحياة الدولية حتى وصل إلى حد مناقشة المسائل المتعلقة بالتنمية البيئية المستدامة والحفاظ على الأرض كمكان للعيش الموحد لجميع الدول والشعوب.

إن الترسانة الرهيبة من المواثيق والمعاهدات والقرارات والتوصيات وغيرها من وثائق القانون الدولي بمختلف فروعه لم تكن لتوجد لولا الشكل الجديد الذي ميز الدبلوماسية المعاصرة وهي دبلوماسية المؤتمرات الدولية، لأن مسائل تقنين القانون الدولي ومبادئ التعاون لا يمكنها بأي شكل من الأشكال أن تتمخض عن عمل

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

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

² -Claude albert colliard, la convention de vienne sur les relations diplomatique, Afdi 1961 , p 03.

- عن احمد خليفة، المرجع السابق، ص 15.

³ - المواد من 48 إلى 52 من هذه الاتفاقية تعبر الأحكام المتعلقة بالتوقيع والتصديق عليها، وبيان نفاذها والانضمام إليها.

- د، غازي حسن صابرين، المرجع السابق، ص 39.

دبلوماسية ثنائي الأطراف، لأن المشكلات التي تتناولها المؤتمرات تتعدى قدرة الدول منفردة أو جماعات صغيرة أو تكتلات هنا وهناك.

وأمكننا القول إذا، أننا إذا تفحصنا ومحصنا مسيرة المؤتمرات الدولية، لوجدناها الآلة - إن صح التعبير - المنتجة لجميع مبادئ التعاون الدولي والتي تتراكم يوماً بعد يوم ومنذ مؤتمر واستغاليا إلى آخر مؤتمر يعقد في اليوم الذي تكتب فيه هذه السطور، لكننا سوف نكتفي بالإشارة إلى النصوص القانونية الدولية التي تهتمنا فقط في مجال القانون الدبلوماسي بصفة عامة ويكون تقسيم هذا الفرع كالتالي :

أ : مؤتمر فيينا 1815 وبرتوكول إكس لاشابل 1818 .

ب : مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961.

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

وفيما يلي التفصيل :

أ- مؤتمر فيينا 1815 وبرتوكول إكس لاشابل 1818

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

1- السفراء وممثلو البابا والقاصدون الرسوليون

2- المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون (Ennoys Extraordinary and

.Ministers Plenipotentiary

3- الوزراء المقيمون (Ministers Resident)

4- القائمون بالأعمال (Chargé d'affaires)

وبعد أن كانت الأسبقية الشغل الشاغل للممثلين الدبلوماسيين وما رافقها من جري وتدافع لاحتلال مكان الصدارة الذي يليق برؤساء دولهم (باعتبار السفير ممثلاً شخصياً لرئيس دولته) وما كانت تؤدي إليه المنافسة على الأسبقية من احتكاك شخصي وتدهور في العلاقات، حددت لائحة فيينا الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين من درجة واحدة على أساس تاريخ تبليغ وصولهم رسمياً دون المساس بوضع ممثل البابا الخاص ودون اعتبار لمنزلة دولهم في القوة والمكانة والنفوذ².

ب- مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961

لم يكن من باب الصدفة اختيار فيينا بالذات لاجتماع (مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات و الحصانات الدبلوماسية) الذي بدأ أعماله في شهر مارس 1961، ففي فيينا تم التصديق على أول اتفاق لتحديد الوضع القانوني للممثلين الدبلوماسيين ومراقبتهم عام 1815 كما رأينا، وعلى الرغم من ضيق أبعاد المواضيع التي

¹ - أنظر في مجال محاولات تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية:

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

- voir aussi :

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

² - أنظر:

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

عالجها مؤتمر فيينا الأول فقد كان بلا شك الأساس الذي بنت عليه الجهود الناجحة لتقنين ما يسمى بالقانون الدبلوماسي لعام 1961¹

لقد بذلت الكثير من الجهود منذ زمن طويل لتحقيق صياغة القواعد العرفية للتعامل الدبلوماسي وإخراجها في شكل قواعد قانونية محددة وموحدة تتفق عليها الدول، لكنها لم تلق إلا نجاحا محدودا وكان معظمها جهودا خاصة وفردية غير رسمية قام إما أفراد مثل مشروع "بلونتشيلي" (1868) ومشروع "فايور" (1890) ومشروع قانون بسوا (1911) ومشروع قانون فيليمو (1926) ومشروع قانون سراب (1926)، وإما مؤسسات مثل نظام معهد القانون الدولي في كمبريدج (1895) ومشروع اتفاقية المعهد الأمريكي للقانون الدولي (1925) وقرار معهد القانون الدولي في نيويورك (1929) ومشروع اتفاقية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الصادر من معهد كلية الحقوق لجامعة هارفارد (1932)².

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

فشكلت جمعية العصبة الخاصة لجنة خبراء اجتمعت في جنيف عام 1925، لكن كل أعمالها باءت بالفشل، ومقابل هذا الفشل فقد حقق المؤتمر الدولي السادس للدول الأمريكية المنعقد في هافانا سنة 1928 نجاحا كبيرا في التوقيع على اتفاقية التمثيل الدبلوماسي الشامل لكل المواضيع، ولكن الآثار القانونية لهذا التقنين كانت إقليمية لا تشمل سوى عدد معين من الدول³.

وجاءت الأمم المتحدة لتكمل المسيرة التي بدأتها عصبة الأمم بنجاح أكبر وأدت الحاجة الملحة للتقنين إلى اهتمام المنظمة بتقنين القانون الدولي بصورة عامة، فالفوضى التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، وظهور عدد كبير من الدول الجديدة على المسرح الدولي فرضت ضرورة ترسيخ قواعد القانون الدولي العام الرئيسية من جهة، وتكييفها مع حاجات ومتطلبات المجتمع الدولي المتزايدة من جهة أخرى، وقد أتاح التقنين للدول الجديدة المشاركة في صياغة القواعد القانونية التي لم تشارك أصلا في تطويرها أو إرساء قواعدها في الماضي وإزالة أسباب تشكيك الدول المستقلة حديثا في شرعيتها، فكان التقنين هو الاستجابة العملية الفعالة لتوسيع قاعدة القانون الدولي العالمية والحد من التشكيك في قواعده.

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

وفي السنة التالية صدر القرار رقم 1450 من الجمعية العامة وبموجبه طلبت الجمعية من الأمين العام الدعوة لعقد مؤتمر فيينا بتاريخ لا يتعدى ربيع 1961، وقد عقد المؤتمر بالتاريخ المعين في فيينا ووافق على اتفاقية العلاقات الدبلوماسية والبروتوكولين الاختياريين، الأول يتعلق بالحصول على الجنسية، والثاني بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية بالنسبة لحل المنازعات الناجمة عن تطبيق الاتفاقية.

هذا وقد عقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية بعد مؤتمر العلاقات الدبلوماسية بسنتين أي سنة 1963، وهذا بإقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وبالضبط في 24 نيسان/أبريل 1963 وبروتوكولين اختياريين ملحقين بها، الأول يتعلق باكتساب الجنسية والثاني بالتسوية الإلزامية للمنازعات

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

2- للإطلاع على تفاصيل جهود الأفراد راجع:

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

الناجمة عن تلك الاتفاقية، وتأثرت نصوص وصياغة اتفاقية العلاقات القنصلية بما وصل إليه مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية¹.

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

لقد كان هذا المؤتمر من بين أهم المؤتمرات الدولية التي أزال النقاب واللبس عن أحد أهم مجالات العمل الدبلوماسي أهمية وتعقيدا في آن واحد، فقد كانت العلاقات الدبلوماسية الثنائية والنظام القانوني لها هو الشغل الشاغل للمجتمع الدولي و فقهاء القانون الدبلوماسي على حد سواء وقد انتهى بهم الأمر إلى إقرار نص معاهدتي فيينا لسنة 1961 و 1963، لكن الذي استجد في هذا الصدد هو نوع جديد من التمثيل الدبلوماسي، ولم يتسن ملاحظته وفهمه إلا مع تجلي النظرة الواقعية والقانونية في إطار الدبلوماسية المعاصرة في ظل المنظمات الدولية وطرحت الأسئلة حول الوضع القانوني لعلاقة الدول بالمنظمات الدولية لاسيما تلك ذات الطابع العالمي، وكذا المركز القانوني لممثلي تلك الدول والنظام الذي يحكمهم؟

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

من هنا يتضح جليا كيف أن نظام المؤتمرات الدولية قد اختزل الكثير من الجهد والوقت في تقنين العديد من القواعد القانونية المتعلقة بمبادئ التعاون الدولي وتنظيم أطره الدبلوماسية وكذا معالجة وتقنين العديد من المجالات على غرار المجال الدبلوماسي الذي تعمدت الاقتصار على معالجته في الفقرة السابقة، ونذكر منها جملة من الاتفاقيات التي مست حفظ السلم والأمن الدوليين والحد من انتشار التسلح النووي، وكذا مجال حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني المتعلق بالنزاعات المسلحة وهي كثيرة الاتفاقيات الخاصة به، كما مست قضايا اجتماعية كاتفاقيات المخدرات والمؤثرات العقلية، ومجال الاتجار بالأشخاص والمنشورات الخليعة، ومجال الصحة والتجارة الدولية والتنمية والبيئة والنقل والمواصلات والمسائل الجمركية وقواعد المرور والمسائل التربوية والثقافية والإعلام، والقائمة تطول، مما يبرز أهمية ودور دبلوماسية المؤتمرات في احتواء ومعالجة شتى الميادين ومهما كانت دقيقة ومتشعبة.

02- العرف الدولي .

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

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

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

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

2 - لمزيد من التفاصيل أكثر وظروف عقد الاتفاقية راجع: مصطفى عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 219 وما بعدها
- voir aussi : EL-ERIAN, op-cit, p 445 et s.
ثم راجع الجهود الدولية في هذا الصدد في المبحث الثاني من الفصل الأول: الدبلوماسية متعددة الأطراف الدائمة (القواعد العامة لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات السمة العالمية).

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

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

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

ثانيا : المصادر الوطنية للقانون الدبلوماسي و القنصلي

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

- أول نص لتنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية كان في 1963/01/08، (المرسوم 05-63)، ج.ر، عدد: 1963/04.
- 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج.ر، عدد: 79(2002/12/01).
- المرسوم 360-90 المؤرخ في 1990/11/10 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والمرسوم 253-93 المعدل والمتمم للمرسوم 360-90، ثم المرسوم 441-96 المؤرخ في 1996/12/09 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيرا المرسوم 404 المؤرخ في 2002/11/26 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).
- المرسوم 55-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.
- المرسوم 250-79 المؤرخ في 1979/12/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.
- المرسوم 165-84 المؤرخ في 1984/07/14 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.
- المرسوم 58-64 المؤرخ في 1964/02/10 المحدد لاختصاصات وزير الخارجية والمنظم لوزارته، ج.ر، عدد: 1964/14.
- المرسوم الرئاسي رقم 221-09 المؤرخ في 2009/06/24 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين

المحور الأول

التطور التاريخي للتمثيل الدبلوماسي

استمدت كلمة الدبلوماسية جذورها منذ العهد القديم حيث كان يعتقد أن الدبلوماسية كانت معتمدة من الناحية الدينية وتكمن في الرسل ، و الملائكة ، إلا أنها استحدثت جذورها فعلا من القرون القديمة ومنذ بدء العلاقات بين الشعوب في الماضي البعيد ، إلا أن الدبلوماسية أصبحت اليوم مجالا يسيرا ويسهل التطور في هذا العصر ، وتستخدم فيها وسائل و إمكانيات مختلفة ، كانت موجودة بطريقة أو بأخرى وقد يتخلل هذه الدبلوماسية نوع من

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

الاختلاف في مجالات متعددة وهذا ما أدى بوجود الحصانة الدبلوماسية التي كانت تفرض على المجتمعات باحترام الآخر .

المبحث الأول : التمثيل الدبلوماسي لدى الرومان و الإغريق ، واليونان

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

أما عند الإغريق فإن الحضارة تميز بعدة خصائص أهمها :

- عدم خضوع الممثل الدبلوماسي للقانون و القضاء الداخلي في الدولة التي يوفد فيها .

- كان إرسال البعثات الدبلوماسية في نظر الإغريق من الحقوق الأساسية للمدينة ويقابله على عاتق المدن الأخرى الالتزام بضرورة استقبال هذه البعثات فلا يحق لأي منها أن تفرض الدخول في علاقات دبلوماسية مع المدن الأخرى

- يشير الأستاذ Stuart أن تبادل البعثات غي العصر الإغريقي لم يكن قاصرا على البعثات التي ترسل لدى رؤساء المدن الإغريقية بل كان أيضا قائما بين المجالس النيابية التي تمثل الإدارة الشعبية لسكان المدينة ، وهو في ذلك يقول :

«L'assemblée du peuple Recevait et envoyait les envoyés diplomatiques et souvent le but de la mission était exposé publiquement par les ambassadeurs étrangers aux représentants du peuple » .

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

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

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

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

- يؤكد الأستاذ Stuart وجود حق اللجوء السياسي ضمن مبادئ القانون الدبلوماسي لدى الإغريق² Droit D'asile

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

² عبد العزيز محمد سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية و القنصلية ، مطبعة جامعة عين الشمس ، 1986 ، ص 12 .

وكان يختار السفراء من بين ابلغ الخطباء وابرع المحامين وأشدهم تأثيرا وقبولا وأصبحت مهمة هؤلاء الخطباء إقناع مستمعيهم بأرائهم . وكان هذا بداية دبلوماسية الخطيب Orateur ، وقد سمي المندوب الروماني ب Le gradus .

أما في العصور الوسطى لم تساعد الأنظمة التي كانت موجودة في تلك الفترة لتطوير العلاقات الدبلوماسية ، باعتبار أن هذا العصر اشتهر بالنظام الإقطاعي ، واعتمد على الحروب ، إلا انه ظهر عنصر جديد في مجال الممارسات الدبلوماسية هو دبلوماسية المراقب Observateur ذي الخبرة و الدراية ، وبدأت الدبلوماسية تتطور وتأخذ طريقها كمهنة يتولاها دبلوماسيون محترفون¹ ، إلا أن هذا التطور كان بطيئا ، وكانت مهمتهم محدودة ومؤقتة وقد تطلب تحول البعثات الدبلوماسية من مهمات مؤقتة إلى مهمات دائمة وقتا من الزمن امتد إلى ما بعد القرن الخامس عشر ، وكان هذا من أهم التحولات في المجال الدبلوماسي ، ومنذ هذا الوقت يمكن الكلام والقول عن دبلوماسية حقيقة ذات اثر فعال في ترقية السياسة الدولية وتطويرها .

المبحث الثاني : الدبلوماسية في عهد الدولة الإسلامية

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

2

فقد أرسل سيدنا محمد صلي الله عليه وسلم مبعوثين إلى ملك الحبشة وملك مصر و إمبراطور الروم وملك الفرس وأسقف نجران وملوك عمان و البحرين و اليمن ، وبشكل عام فقد كانت لهذه الدبلوماسية عدة أهداف منها الدعوة للإسلام أو من اجل الفداء وتبادل الأسرى أو بهدف الأخبار و الاستعلام عن حالة العدو ، وقد تطور هذا الشكل من الدبلوماسية في ظل الدولتين الأموية و العباسية بحيث كان اختيار الدبلوماسيين من فئة معينة كالفقهاء والعلماء و المتحدثين وكبار موظفي الدولة من أمراء و وزراء وقادة جيوش ، وحرص لحكام ولأمراء على تزويد أمرائهم بوثائق عرفت باسم التذاكر تتضمن أسمائهم وصفاتهم وطبيعة مهامهم وهي تشبه في أيامنا هذه جوازات السفر و أوراق الاعتماد لتسهيل عملية انتقال المبعوثين . وعرف عن هؤلاء السفراء "عامر الشعبي"² و"نصر ابن الأزهر" و"سفارة" العادل سيف الدين شقيق صلاح الدين الأيوبي ، إلى ريتشارد ملك إنجلترا بهدف التفاوض لعقد الصلح³ .

ونلاحظ ان السفارة الإسلامية في بداية الدعوة الإسلامية كان هدفها الدعوة إلى السلام ، وفيما بعد تعددت أغراضها خاصة بعد تأسيس الدولة الإسلامية ، ذلك بان استهدفت إضافة إلى نشر الدعوة الإسلامية – عقد الهدنة واقتضاء الجزية إبرام معاهدات الصلح ، ولم تقف السفارة في الإسلام عند هذا الحد بل تطورت في العهود اللاحقة في عهد الخلفاء الراشدين وفي عهد الأمويين والعباسيين .

والجدير بالذكر أن السفارة الإسلامية *بسمتها الدينية – ليست بدعا من السفارات فقد سبقها في الغرب سفارة البابا إلى ملوك فرنسا وأباطرة بيزنطة ، وكان مبعوثو البابا يسمون المستولين Responsables ثم تطورت مهمتهم فأصبحوا يوفدون في بعثات سياسية أو لتمثيل البابا في أمر من الأمور وعندئذ أصبحوا يسمون المندوبين " Légats " ⁴

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

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى تطورت الدبلوماسية واتسمت بطابع العلانية وهذا على عكس ما كانت عليه الدبلوماسية التقليدية من خفاء وسرية ، وقد البعض على الدبلوماسية المعاصرة الدبلوماسية المفتوحة أو ما يسمى ب "الدبلوماسية الديمقراطية" وتم هذا التحول بتأثير الرئيس الأمريكي "ويلسن Wilson" الذي رأى أن من المفيد أن تمارس الدبلوماسية في إطار من الصراحة والجماهيرية وان من الخطأ معاملة الشعوب وكأنها

1 علي صادق اوهيف ، مرجع سابق ، ص 78

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

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

4 الغنيمي ، قانون السلام في الاسلام ، مرجع سابق ، ص 579 ، 580 .

مجرد أشياء . وبذلك ظهرت مفاهيم الدبلوماسية العلنية و دبلوماسية المؤتمرات المفتوحة على وسائل الإعلام

1 .

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

وقد حدث أن جاء سفير امة أجنبية وقابل الرسول صلى الله عليه وسلم ونطق بعبارات كلها قذف في حق الإسلام و الرسول صلى الله عليه وسلم وكان رد الرسول صلى الله عليه وسلم هو : «لولا أنك مبعوث لأمرت بقتلك» وقد حدث أن أرسل الملك ليون LEON احد رجال الدين بصفته سفيرا فوق العادة إلى المأمون ،ولما قابله نطق بعبارات نابية كلها مدح وتعظيم للملك ليون ومملكته وقذف وسب للمأمون ، وبعد الترجمة العربية للخطبة التي ألقاها هذا المبعوث ، أشار المأمون إلى المبعوث بان يشرح موضوع مهمته ، وهو يقسم دون أن يلحق به أي أذى ² .

وما يكشف من قبل الإسلام والدولة الإسلامية في عهد الرسول صلى الله عليه وسلم واحترامهم للوضع القانوني الخاص لمبعوثي الدول الأخرى ، انه في الوقت الذي كان يقابل فيه سفراء هذه الدول بالاحترام ويحاطون بالحماية الكاملة حتى لو خرجوا على القواعد الأولى ي مخاطبة رؤساء الدول ، كان سفراء الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الدول الإسلامية يعاملون كقاعدة عامة بسوء المعاملة من ذلك أن ملك الفرس خسرو Khosroes قطع الخطاب الذي أرسله إليه الرسول صلى الله عليه وسلم وداسه بأقدامه ونجا حامله من القتل بأعجوبة .ويضاف أن السفراء الذين أرسلهم الرسول صلى الله عليه وسلم إلى أمير الغساسنة عوملوا أسوء المعاملات ، ومبعوث الرسول صلى الله عليه وسلم إلى حاكم باصورا Bassora الروماني ، قتل على يد هذا الأخير ، والأمثلة كثيرة على ذلك وهي معاملة غير متكافئة فيما بين معاملة الرسول صلى الله عليه وسلم إلى المبعوثين إليه و المبعوث الذين يبعثهم الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الدول الأخرى ولا تحترم تجاههم الحصانة الدبلوماسية ما هي معروفة ، بل كلن السلام يحترم الموفدين وحصانتهم بل نحى أنهم قرروا أن الدولة الإسلامية تسال عن خطأ المبعوث الدبلوماسي في الخارج توفي هذه المسؤولية من بيت المال ، كما يحصل في حالة خطأ القاضي والاتجاه الذي سار ليه الرسول صلى الله عليه وسلم جاه سفراء الدول الأخرى ماهو إلا قدوة يقتدي بها كل العرب ، و الدول الإسلامية ، وما هي إلا بادرة بادر بها الإسلام للتعامل مع الأفراد و الأجانب في الدولة الإسلامية وخاصة منهم السفراء ³

المبحث الثالث : التمثيل الدبلوماسي الدائم

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

لم يتأكد هذا النوع من الدبلوماسية إلا في القرن الخامس عشر حيث بدأت تظهر في ايطاليا دول في شكل جمهوريات مستقلة ، وقد اعتبر بعض الكتب أن المعاهدة " Westphalie " المبرمة في 1648 و التي أنشأت

1 علاء عامر ، المرجع السابق ، ص 04 .

2 ما جاء في خطبة هذا المبعوث ما يلي :

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

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

3 عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق 19

بعد التوازن بين الدول الأوروبية ، أرسلت مبدأ المساواة القانونية بين الدول وهي التي ساعدت فعلا على انتشار الدبلوماسية الدائمة ، وبدأت الدول تنشئ مكاتب داخلية تهتم بمصالحهم و تؤكد العلاقات الدولية ، وهي التي تعتبر النواة الأولى لإنشاء الوزارات الخافية في المجتمعات الدولية .

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

- 1 – أصبحت قواعد القانون الدبلوماسي تنسم بالوضوح ولا سيما منها متعلقا بالحصانات و الامتيازات الدبلوماسية
 - 2 – كان الممثلون الدبلوماسيون يمثلون رؤساء الدول لا الدول نفسها ، وذلك نتيجة حتمية للخلط الذي كان يسود في هذا العصر بين الدول و الملك و قيام نظم الحكم المطلقة .
 - 3 – كثرة التدخل للمبعوثين الدبلوماسيين في الشؤون الداخلية للدولة وكثرة حالات التجسس ، والاشترك في قلب أنظمة الحكم .
- ومن أهم الظروف التي كانت سببا في تحول البعثات الدبلوماسية من بعثات مؤقتة إلى بعثات دائمة هي :
- 1 – قيام الدول الكبرى كفرنسا و انجلترا و اسبانيا منذ أواسط القرن الخامس عشر وما تبع ذلك من تنافس بين هذه الدول على صدارة المجتمع الأوروبي.
 - 2 – توسع الأتراك في فتوحاتهم نحو الشرق بعد الاستيلاء على القسطنطينية و زوال الإمبراطورية الرومانية الشرقية وتكوين إمبراطورية إسلامية كبرى مكانها أصبحت تهدد سلطات ونفوذ الدول المسيحية الأوروبية .
 - 3 – اكتشاف أمريكا وتسابق الدول الأوروبية كل من ناحيتها للاستثمار بأقاليم القارة الجديدة و مواردها و بسط نفوذها عليها .
 - 4 – الحروب الكبرى التي قامت في غرب أوروبا كحرب لمائة عام وغيرها ¹ .

المحور الثاني

الأجهزة المركزية لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

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

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

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

¹ عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص 21 .

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

المبحث الأول : رئيس الدولة .

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

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

المطلب الأول: مركز رئيس الدولة في المحيط الدولي.

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

الفرع الأول: المفهوم الوظيفي لرئيس الدولة.

تاريخيا، نجد أن منصب رئيس الدولة قد مر بمراحل، تبعا للظروف التي مر بها المجتمع الدولي.

ففي العصور القديمة والمتوسطة ومن ثم مع الملكيات المطلقة وحتى الثورة الفرنسية كان هو الجهاز (الشخص) الوحيد والمهيمن على صناعة وتنفيذ السياسة الخارجية، أي أن الملوك كانوا يمثلون دولهم تمثيلا مطلقا وسيادتهم هي سيادة الدولة، لذلك كان مبدأ أو نظرية "الصفة التمثيلية" هي السائدة في الممارسة الدبلوماسية، ومن حيث أن العلاقات الدولية كانت تعتبر مجرد علاقات شخصية بين الملوك والأمراء، وسفراؤهم كانوا يعتبرون ممثلهم الشخصيين وليسوا ممثلي الدولة³.

وعندما اندلعت الثورة الفرنسية، وبدأت بتصدير مفاهيمها "الثورية"، أنهز مبدأ توازن القوى بين الملكيات المطلقة، ومن ثم اهتز مفهوم نظام الحكم السائد آنذ، فتحول مفهوم السيادة، التي أصبحت تمارس باسم الشعب وليس باسم الملك، وأهمية الملك لم تعد بتلك القيمة السابقة، وهكذا بدأت الأنظمة تتغير نحو البناء الدستوري والقانوني، ونحو مشاركة الشعب في الحكم والبناء التشريعي، وأصبح القانون الداخلي الرئيسي لكل دولة هو الذي يحدد صلاحيات كل رئيس دولة⁴.

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

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

² أنظر سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، الطبعة الأولى 1973، ص 102.

Voir aussi, Philippe cahier, le droit diplomatique contemporain, Droz, Genève, 1962, P333 et s.

³ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 145.

⁴ محمود خلف، نفس المرجع، ص 145-146.

هذا ويمكننا القول عموماً، أن الإدارة العامة للشؤون الخارجية وما يتبعها من إبرام للمعاهدات، وضمان تنفيذها وسلطة حضور المؤتمرات واجتماعات القمة وتعيين وعزل المبعوثين الدبلوماسيين الساميين إلى غير ذلك من المهام، تعود أساساً لرئيس الدولة، رغم أن هذه المهام ولاسيما التشريعية منها هي من صميم صلاحيات وزارات الخارجية، إلا أن التوجيه العام والإشراف السياسي على الإدارة الدبلوماسية والقنصلية يكون من سلطة رئيس الدولة، وهذا ما أشارت إليه المادتين 77-78 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996¹.

الفرع الثاني: الاعتراف برئيس الدولة.

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

وعادة ما يتضمن الإخطار الوعد باستمرار العلاقات الودية وحسن الصلات بين الطرفين على ما كان جارياً من قبل، مع إبداء الرغبة في أن تتخذ الدولة المرسل إليها الإخطار موقفاً مماثلاً، فإن استجابت هذه الدولة للرغبة المذكورة، فإنها تبعث بردها متضمناً التهاني والتمنيات الطيبة للرئيس الجديد مقرونة بالأمل في استمرار صلات الود والصداقة السابقة، ويعتبر ذلك بمثابة اعتراف برئيس الدولة الجديد².

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

وقد يكون الاعتراف صريحاً، كأن يفرغ في وثيقة معينة أو يتم في شكل تبليغ دبلوماسي، كما قد يكون الاعتراف ضمنياً، ولعل صورته الشائعة هي أن يقوم مبعوثو الدول الأجنبية لدى الدولة التي تغير رئيسها أو تغير نظام الحكم فيها بتقديم اعتماد جديد إلى الرئيس الجديد³.

الفرع الثالث: لقب رئيس الدولة والاعتراف به.

للقب رئيس الدولة في وقتنا الحاضر وحتى في الماضي، أهمية عظمى من حيث قيمة الدولة وتقاليدها من جهة، ومن حيث احترام التقاليد البروتوكولية (المراسمية) من جهة أخرى، لذلك فإننا نجد أن أي دولة تعنى بمنح لقب معين لرئيسها وذلك تبعاً لنظام الحكم فيها، وكيفية الوصول إلى سدة الحكم، هذا ونشير إلى أن لكل دولة مطلق الحرية في اتخاذ ما تراه مناسباً لها من ألقاب، ففي الدول التي يكون فيها تولي منصب رئيس الدولة عن طريق الوراثة، يتخذ رئيس الدولة عادة لقب ملك أو إمبراطور أو قيصر أو سلطان أو غير ذلك من الألقاب التقليدية مثل شاه إيران أو ميكادو اليابان.

وفي الدول التي ينتخب فيها رئيس الدولة يلقب عادة برئيس الجمهورية (ومثاله الجزائر)، أو رئيس الاتحاد كما في سويسرا والاتحاد السوفيتي، أو الفوهرر كما كان في ألمانيا في عهد الحكم النازي، أي المرشد العام أو الزعيم⁴، أو الأمير والسلطان والخليفة في بعض البلاد العربية والإسلامية.

هذا ويقابل حرية الدولة في اختيار لقب رئيسها، حرية الدول الأخرى في تقدير هذا الاختيار للاعتراف أو عدم الاعتراف باللقب تبعاً للظروف والملابسات التي أحاطت به¹.

¹ Voir richard GHEVONTION, droit des relations internationales. Xiv université, 3^{ème}: Edition, Marseille, P70.

² أنظر: علي أبو هيف، المرجع السابق، ص36.

³ المرجع نفسه، ص37.

⁴ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص41.

وإذا علمنا أن قيمة لقب رئيس الدولة الفعلية لا تكتسب ولا تحترم إلا إذا اعترفت به المجموعة الدولية، فلقد جرى العرف أن يسعى رئيس الدولة الذي يتخذ لنفسه لقباً أرفع من الذي كان يحمله سابقاً إلى الحصول على الاعتراف الدولي في أسرع وقت ممكن، وعادة ما لا ترفض الدول الاعتراف إذا لم يكن في الأمر محاولة للحصول على موقع ممتاز على حساب الرؤساء الآخرين، أو لم يكن في الأمر تجاوزاً على صعيد القوانين المعمول بها داخل تلك الدولة².

المطلب الثاني : وظائف رئيس الدولة في إدارة العلاقات الخارجية.

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

هذا وسنخصص فرعاً ثالثاً لمركز رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية ووظائفه في المجال الخارجي والدولي.

الفرع الأول: تكوين إرادة الدولة:

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

أولاً: النظام البرلماني: إذا لاحظنا النظم البرلمانية، سنجد أن رئيس الدولة لا يستقل بنفسه في تكوين إرادة الدولة في العلاقات الخارجية، وإنما يشاركه في هذا التكوين المجلس التشريعي (أو البرلمان)، والذي ترسم الأغلبية المنتخبة فيه مختلف سياسات الدولة في الداخل والخارج، وقد يكون لرئيس الدولة دور في هذا التكوين، ولكن يبقى أن إرادة الأغلبية هي الحاسمة في هذا الشأن³.

هذا وتدل التطورات الدستورية في النظم البرلمانية التقليدية كما هو الحال في إنجلترا وألمانيا الاتحادية وإسبانيا، على أن زعيم الأغلبية الحاكمة، أو الوزير الأول أو رئيس مجلس الوزراء كما يسمى أحياناً، يمارس العديد من اختصاصات رؤساء الدول الخارجية، والتي سنعددتها فيما بعد- إن لم تكن كلها، وإن بقيت للرؤساء أو الملوك اختصاصات اسمية شرفية بهذا الشأن⁴.

¹ الكلام عن الظروف والملابسات المحيطة بالاعتراف بلقب رئيس الدولة يرتبط أساساً بالاعتراف بالنظام ويظهر ذلك عندما يكون هناك أكثر من شخص يدعى رئاسة دولة واحدة، هذه الحالة التي تفرز أكثر من احتمال لمعرفة الرئيس صاحب الحق، وبالتالي تكون أمام صراع سياسي مصلحي بعيداً عن القانون وتماشياً مع مصالح الدول، فهناك دول تعترف بأحد النظامين دون الآخر بينما تقف دولا أخرى موقفاً مضاداً.

² صدر الاعتراف لقيصر روسيا (بطرس الأول) بلقب إمبراطور الذي اتخذه لنفسه سنة 1721 وذلك من عدة دول منها روسيا والسويد سنة 1723، الدنمارك 1732، إنجلترا 1742 وفرنسا سنة 1745.

³ أنظر: جعفر عبد السلام، قواعد العلاقات الدولية (في القانون الدولي وفي الشريعة الإسلامية)، مكتبة السلام العالمية، الطبعة الأولى-1981، ص182.

⁴ أنظر: أحمد سرحال، قانون العلاقات الدولية، بدون دار الطبع والنشر، الطبعة الثانية، 1993، ص323.

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

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

وهكذا، نجد أن الرئيس في النظام الرئاسي يتمتع بسلطات واسعة في تكوين إرادة الدولة، رغم أن معظم الأنظمة الديمقراطية تضع قيودا على إرادة الرئيس حتى في الأنظمة الرئاسية، إلا أنها محدودة، حيث أن هذه القيود لا تمارس على العموم من بين رجال السلطة التنفيذية، إذ يجمع الرئيس بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء، ويقتصر دور وزير الخارجية على إبداء النصح والمشورة للرئيس الذي يملك وحده سلطة إصدار القرار³، ويبقى للمجالس التشريعية بعض السلطات في مجال تكوين إرادة الدولة الخارجية في هذه الأنظمة، كالتصديق على المعاهدات، والموافقة على قرار الحرب.

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

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

وباستقراءنا لفحوى نصي الفقرتين السالفتين، سوف يتبين لنا الاتساع الهائل لحجم السلطات المخولة لرئيس الجمهورية في تكوين إرادة الدولة في مجال العلاقات الخارجية، حيث نستطيع وصفها بالمطلقة، نظرا لأن رئيس الجمهورية يملك الاختصاص الأصيل في إدارة العلاقات الخارجية وفي توجيهها والإشراف عليها، لاسيما إذا علمنا أنه هو من يعين أعضاء الجهاز الدبلوماسي والقنصلي من ذوي الدرجات الرفيعة كوزير الشؤون الخارجية والممثلين الدبلوماسيين والقنصليين، والذين يخضعون لسلطته الرئاسية في مجال غدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية للجمهورية الجزائرية، لكن مع وجود قيود في مجملها شكلية في بعض العناصر. لكن، وبالمقابل لا نهمل دور وزير الخارجية والأعضاء الدبلوماسيين والقنصليين الذين يتبعون وزارته في صناعة قرار السياسة الخارجية، حيث أن قناعة رئيس الجمهورية لا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تتكون تجاه قضية معينة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ما لم يستقي المعلومات اللازمة ويستأنس بما تحمله التقارير الواردة من مختلف البعثات الخارجية للجزائر في الدول الأجنبية، إضافة إلى أهمية منصب وزير الشؤون الخارجية، والذي يلعب دورا رئيسيا في صناعة وتكوين القرار الخارجي للجمهورية الجزائرية، والذي وبدون شك، يعتمد عليه رئيس الجمهورية أيما اعتماد.

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

¹ أنظر: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص182.

² أنظر: جعفر عبد السلام، نفس المرجع، ص182.

³ وهذا ما سنشير إليه في النقطة الثالثة عندما نكون بصدد قرار السياسة الخارجية في الجزائر ووفقا للدستور الجزائري.

الفرع الثاني: إعلان إرادة الدولة

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

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

ومن صلاحيات رئيس الدولة في مجال الإدارة الدبلوماسية والقنصلية، القيام بإدلاء بيانات حول السياسة الخارجية والعلاقات الدولية، وإعلان عن إقامة علاقات دبلوماسية مع الدول الجديدة، ويقرر قطع العلاقات الدبلوماسية، كما أن له أن يشترك في اجتماعات القمة وبعض المؤتمرات أو الاجتماعات الدولية الهامة، وله أن يقوم بمهمة التوفيق أو التحكيم بين دولتين أجنبيتين، هذا وللرئيس القيام بزيارات رسمية للدول الصديقة في إطار توطيد أواصر الصداقة والتعاون السياسي والاقتصادي والثقافي.... الخ، وله أيضا أن يطلب استفتاء شعبي حول موضوع دولي مثل عقد صلح أو إقرار الوحدة أو إقامة اتحاد مع دولة أخرى.

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

الأولى: تفيد أنه تنسب الأعمال التي يقوم بها رئيس الدولة إلى الدولة نفسها بكافة الآثار التي تترتب عليها²، ولا شك أن هذه النتيجة إذا كان الرئيس يمارس اختصاصا يخوله إياه الدستور، ولكن المشكلة تثور في حالة تجاوز الرئيس لسلطاته الدستورية، كأن يصادق على معاهدة بمفرده في حين يشترط الدستور الداخلي لدولته أن يشاركه في المصادقة المجلس التشريعي مثلا، أو يتخذ قرار الحرب بمفرده في الوقت الذي لا يجيز له الدستور هذه السلطة، فهل تنسب إرادته أيضا في هذه الحالة إلى الدولة؟ وهنا اختلف الفقه إلى ثلاث اتجاهات:

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

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

أما الاتجاه الثالث: فهو يتوسط الرأيين السابقين، ويقول بضرورة التفرقة بين المخالفات الصريحة للدستور والتي لا تنتج المخالفة إثرها في حق الدولة إذ أن المخالفة صريحة ويمكن كشفها، وبين المخالفات التي تكون

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

- سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص104.

- جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص183 وما بعدها حتى ص187.

- عبد العزيز محمد سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، بدون دار الطبع والنشر ورقم الطبعة، سنة 1986،

ص62.

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

² عبرت عن ذلك المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية بقولها: "إن الرئيس وحده له سلطة التحدث وسلطة الاستماع باسم الدولة، وهو الذي يبرم المعاهدات بموافقة مجلس الشيوخ، وله سلطة القانون باسم الشعب، نقلا عن د. جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص183.

محلا لنزاع يتعلق بتفسير النصوص، فهذا النوع من المخالفات يقيد الدولة، لأن المناقشة في تفسير النصوص الدستورية تدخل في صميم الاختصاص الداخلي للدولة، والتي لا يجوز لدولة أخرى أن تتدخل فيها¹.

الفرع الثالث: السلطة الخارجية لرئيس الدولة في الإسلام:

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

- 1- إبرام المعاهدات، في زمن السلم وفي الحرب أيضا، وقد شاور الرسول الصحابة عند إبرام صلح الحديبية.
- 2- إعلان الحرب وقيادتها العامة.
- 3- نشر الدعوة الإسلامية إلى مختلف الدول الأخرى، والقيام بما يلزم لذلك، حتى لو اقتضى الأمر الجهاد بالنفس والمال.
- 4- المفاوضات مع الدول الأخرى لإقامة العلاقات السلمية معها أو لحل المشاكل التي تنتج في العلاقات بينها، أو تبادل المنافع الاقتصادية والثقافية والعلمية.
- 5- حق إيفاد الرسل واستقبالهم، ونجد أن الرسول صلى الله عليه وسلم قد استخدم هذا الحق، كما استخدمه الخلفاء من بعده.

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

المطلب الثالث : الحماية القانونية الدولية لرئيس الدولة.

لقد كان من الطبيعي، ورئيس الدولة هو الممثل الأصيل لدولته في المحيط الدولي، ورمز سيادتها في مواجهة الدول الأخرى، أن يحيطه القانون الدولي بجملة من الحصانات والامتيازات التي تجسد الحماية التي تنفق مع أهمية الدول في المجتمع الدولي، ومن حيث مركز رئيس الدولة في العلاقات الخارجية سواء الدبلوماسية منها أو القنصلية².

هذا وتكون مسألة الحماية القانونية لرئيس الدولة حسب حالات ثلاث هي: حصانات وامتيازات رئيس الدولة في حالة ممارسته لمهامه، وهذا ما نتناوله في الفرع الأول، في حالة سفر الرئيس تحت اسم مستعار، وهو ما ندرسه في الفرع الثاني، وأخيرا حالة رئيس الدولة السابق³، حيث سنتطرق لها في الفرع الثالث.

الفرع الأول: أثناء ممارسته لمهامه.

يتمتع رئيس الدولة وهو في حالة ممارسته لمهامه بجملة من الحصانات والامتيازات، لكنها تتنوع وتختلف تبعا لظروف معينة نجلها في النقاط التالية⁴.

أولا: الحرمة الشخصية (L'inviolabilité).

يعد عدم التعرض لشخص رئيس الدولة الأجنبية من الامتيازات والحصانات التي لا يرد عليها الخلاف بين شرح القانون الدولي والقانون الدبلوماسي خصوصا، ونصوصها هو أن الرئيس أثناء وجوده في زيارة

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

² أنظر كلامي: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص44.

جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص192.

³ Ancien chef d'état

⁴ Voir concernant le statut des chefs d'état en fonction; jean SALMON, manuel de droit diplomatique, BRULANT, DELTA, BRUXELLES 1996, P591 ets

لدولة أجنبية لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يقض عليه أو تتخذ ضده أي من إجراءات القوة، وهذه الحماية أو الحصانة تشمل محل إقامة رئيس الدولة، وأحواله، وأمتعته وكذا مستنداته ومراسلاته¹.

وفي سبيل ذلك، على الدولة المضيفة أن تحيط رئيس الدولة الضيف بكل ما يلزم من إجراءات من شأنها منع حدوث أي اعتداء على شخصه أو اعتباره أو خدش سمعته، وذلك تحت طائلة تعرضها للمسؤولية الدولية في حالة الفشل في حمايته، هذا وإذا كان في وجود رئيس الدولة الضيف على إقليم هذه الدولة خطر على سلامتها الإقليمية، يجوز لها أن تطلب من هذا الرئيس مغادرة إقليمها، وإن استدعى الأمر، تقوم بقيادته وحمايته نحو حدودها الإقليمية، وتركه دون أن يكون لها حق القبض عليه مباشرة أو تقديمه للمحاكمة².

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

أ-الإعفاء من الخضوع للقضاء الجنائي:

تعد هذه الحصانة في نظر الفقه والعرف الدوليين كاملة، حيث أنه وإذا كان من النادر ارتكاب رئيس الدولة لجناية أو جنحة أو مخالفة، إلا أنه إذا حدث وارتكب، فإنه لا يخضع لولاية القضاء الجنائي للدولة الأجنبية المتواجدة فيها، ويشمل ذلك كافة الإجراءات البوليسية كالقبض أو التوقيف أو رفع وتحريك الدعوى العمومية، وكل ما تستطيع الدول أن تفعله هو أن تطالب دولته بالطرق الدبلوماسية بدفع التعويضات اللازمة³.

ب-الإعفاء من الخضوع للقضاء المدني:

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

أما إذا كان أساس المسؤولية المدنية ناجما عن أعمال أو تصرفات شخصية لرئيس الدولة، فهنا يثور الخلاف، حيث يرى فريق من الفقهاء والشرّاح، تمتع الرئيس بالحصانة كاملة وكأن الرئيس في صفته الرسمية، وهو الاتجاه الذي أيدته المحاكم الإنجليزية والفرنسية وكذا الولايات المتحدة الأمريكية، بينما ذهب القضاء الإيطالي إلى الرأي القائل بمسؤولية رؤساء الدول عن التصرفات الخاصة الصادرة عنهم في الجانب المدني، وهذا طبقا لحكم محكمة النقض الإيطالية في روما سنة 1921 الصادر ضد إمبراطور النمسا من أجل توريدات خاصة به⁴.

ويذهب فريق ثالث إلى التمييز بين الدعاوى التي ترفع ضد الرئيس أثناء وجوده في إقليم الدولة الأخرى، والدعاوى التي ترفع بعد عودته إلى بلده، ففي الفرض الأول، تسري الحصانة، لأن علتها قائمة وهي الاهتمام برئيس الدولة، وتوفير الاستقلال له، وتفادي الظروف المختلفة التي يكون القصد من ورائها النيل من كرامة الدولة الأجنبية (دولة الرئيس) ومن سمعتها، عن طريق إثارة الشكوك حول رئيسها، أما في الغرض الثاني فلا تسري الحصانة لانتفاء العلة⁵.

ويعترف فريق رابع، بالحصانة المدنية كاملة، كقاعدة عامة، ويستثني الدعاوى التالية⁶:

¹ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 64.

² Voir: Jean SALMON, OP.cit, P 595-596.

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

³ أنظر: عرضا لهذا القضاء في جينيه (Genet) traité de diplomatie et de droit diplomatique الجزء الأول، بند 451 ص 473 وما بعدها، نقلا عن، علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 47.

⁴ أنظر: جعفر عبد السلام، المرجع السابق، ص 195.

وعبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 67.

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

⁵ أنظر في هذا الصدد: - عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 68.

⁶ Jean SALMON, op.cit, P599.

- الدعاوى العينية (les actions réelles)، بما فيها ذلك دعاوى الحيازة التي تتعلق بمنقول أو عقار، موجود على إقليم الدولة الأجنبية التي ترفع الدعوى لمحاكمها.
- الدعاوى المؤسسة على صفة رؤساء الدول الأجنبية باعتبارهم ورثة أو موصى لهم، لشخص تابع لهذه الدولة الإقليمية، أو عندما تكون الدعوى متعلقة بتركه مفتوحة على إقليم هذه الدولة.
- الدعاوى الخاصة بالمؤسسات التجارية أو الصناعية أو بخطوط السكك الحديدية التي يباشرها رئيس الدولة الأجنبية على إقليم الدولة التي ترفع الدعوى لإحدى محاكمها.
- الدعاوى التي يعترف بخصوصها رئيس الدولة الأجنبية باختصاص المحاكم الإقليمية.
- الدعاوى المتعلقة بطلب تفويض عن فعل ضار وقع على إقليم الدولة التي ترفع الدعوى لإحدى محاكمها.

ثالثاً: الامتيازات المالية والإعفاءات الجمركية.

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

المبحث الثاني : وزير الشؤون الخارجية

(Ministre des affaires étrangères)

يعتبر منصب وزير الشؤون الخارجية من أهم المناصب في الدولة و أكثرها حساسية، باعتباره الشخص القيم على تنفيذ سياسة بلاده الخارجية، والقائم على رأس الوزارة المكلفة بإدارة وتنسيق نشاطات الدولة الدبلوماسية والقتضائية، لذا فهو يحتل مركزاً هاماً في مجال إدارة هذه النشاطات.

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

المطلب الأول : المفهوم الوظيفي لحقيبة الشؤون الخارجية: نشأته وتطوره:

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

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

الفرع الأول: نشأة حقيبة الشؤون الخارجية.

كان رئيس الدولة قديماً يتولى في الغالب إدارة علاقات دولته الخارجية، ذلك لندرة هذه العلاقات وقتئذ وضيق نطاقها، وكان يستعين عند الاقتضاء ببعض الأشخاص الذين يتمتعون بثقته فيعهد إليهم بهذه المهمة أو تلك إلى جانب المهام التي كانوا مكلفين بها أصلاً، ولم يكن هناك جهاز خاص في الدولة للقيام بمهامها

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

الخارجية، ولكن مع اتساع نطاق العلاقات بين الدول والشعوب، وما تبع ذلك من تضاعف المصالح وتشابكها وظهور مشاكل على الصعيد الخارجي لكل دولة، بدا من الضروري أن تنشأ حقبة خاصة تشرف على إدارة شؤون الدولة الخارجية - لاسيما القنصلية منها لطبيعتها المتشعبة - يقوم على هذه الهيئة شخص له دراية بهذه الشؤون ويمكن أن ينوب عن رئيس الدولة في تصريفها على نحو يحقق مصالح دولته، ويقرر مركزها تجاه الدول الأخرى¹.

هذا وإذا رجعنا إلى العصور القديمة، نجد أنه ومن الطبيعي ومنذ قيام علاقات دولية بين الكيانات السياسية آنذاك، أن يكون هناك شخص مقرب من رأس "الدولة" يستقبل المبعوثين ويسهر على راحتهم ويرافقهم في مقابلاتهم مع رئيسه الأعلى، وأول دليل يوجد لدينا على ذلك هو ما جاء على لسان المؤرخ "Egger" في دراساته للاتفاقيات ما بين المدن - والدول الإغريقية، من حيث يقول "هناك موظف سام مكلف بوظائف تشبه وظائف (مدير المراسم) اليوم، ويتمتع بنفس صفاته" وعليه يمكننا القول أن هذا الشخص هو النواة التاريخية لوزير الشؤون الخارجية في الوقت الحاضر².

هذا ويعتقد أن مصر القديمة (الفرعونية) تعد من أول الدول التي عنيت بتنظيم الشؤون الخارجية، حيث تنبه المصريون في العصور القديمة إلى ضرورة إنشاء ديوان خاص برسائل الدولة العامة ومدرسة لإعداد موظفي العلاقات الدولية³.

ومن ثم، تطور هذا المفهوم مع الرومان، وفي عهد الدولة الإسلامية ظهر المكلف "بديوان الرسائل" الذي كان يقابله شبيهه في كل من بيزنطة وبلاد الفرنجة، وبدأ الاستقرار مع بداية قيام دول مستقلة عن البابا والإمبراطور في بداية نهاية العصور الوسطى، وحسب (إرنست ساتو SATTO) فقد ظهر في بريطانيا عام 1253 منصب "سكرتير الملك" مع هنري الثالث، والذي يعتبره ساتو، نواة وزارة الخارجية البريطانية⁴.

أما في إسبانيا، فقد منح الملك (فيليب الثاني) عام 1556 مساعديه المقربين مهمة القيام بالمهام الخارجية، واضعاً حداً للوضع السابق الذي كان ينفرد فيه الملك بكامل المسؤولية الخارجية، ومن ثم خصص أحد مستشاريه الخاصين لتبوء المنصب وأنشأ له جهازاً خاصاً به أصبح نواة لوزارة الخارجية الإسبانية، وكعدوى، فقد اتبعت باقي الملكيات الأوروبية النموذج الإسباني، ومع الاستعمار الأوروبي الكبير لمختلف أنحاء العالم، صدر هذا التقليد في إدارة الشؤون الخارجية لمختلف الدول المستعمرة⁵.

الفرع الثاني: حقبة الشؤون الخارجية في العصر الإسلامي.

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

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

يعملون تحت إشرافه مباشرة وذكر بأن له ما يقارب مائة (100) غلام يتكلم كل واحد منهم لغة خاصة⁶.

ويضم مكتب محمد الخاص سجلاً للقضايا الدبلوماسية يطلق عليه اسم "ديوان الإنشاء"، وهو أول ديوان وُضع في الإسلام، حيث كان يضم هذا الديوان مجموعة من الكتبة المتخصصين يقومون بأعمال تحرير

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

2 أنظر: محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص 151.

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

4 أنظر: د. محمود خلف، المرجع السابق، ص 152.

5 أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 152.

6 أنظر: سهيل حسين الفتلاوي، دبلوماسية النبي محمد صلى الله عليه وسلم (دراسة مقارنة بالقانون الدولي المعاصر) دار الفكر العربي، طبعة 01، بيروت، 2001، ص 244.

الوثائق والمراسلات الدبلوماسية وكتابة العهود والعقود والمعاهدات المالية، والمداينات والمنح والعطاءات، ضف إلى ذلك عملهم في مراسيم استقبال الوفود، فقد كان للمسلمين مراسيم خاصة بهم، وقد كان هؤلاء الموظفين من الصحابة يعملون الوفود التي تأتي لمقابلة النبي محمد صلى الله عليه وسلم مراسيم استقباله وأساليب السلام عليه والتعامل معه¹.

كما يشير المؤرخون إلى أنه كانت هناك في مقر الدولة الإسلامية (المسجد النبوي) ما يعرف باسطوانة الوفود والسفراء، وهي قاعة بنيت بمحاذاة المسجد كان يستقبل فيها النبي ضيوفه والوفود الأجنبية، هذا ويذكر أنه كانت هناك ما يعرف بدار الضيافة "الضيفان"، فهي بمثابة دار تابعة للدولة الإسلامية تتخذ من أجل راحة الوفود طيلة إقامتهم في المدينة².

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

الفرع الثالث: تطور منصب وزير الخارجية في العصر الحديث.

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

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

ونلاحظ أن ظهور الدبلوماسية الدائمة قد صحبه تضخم في علاقات الدول من حيث الحجم، ثم إن العلاقات الدبلوماسية الدائمة تقتضي وجود موظفين متخصصين في العلاقات الدولية، لا بد أن يوجد بجانبهم مجموعة أخرى من الموظفين الإداريين، وأن تكون كل من هاتين المجموعتين تحت إشراف وإدارة ومسؤولية رئيس إداري ودبلوماسي أعلى، وهو ما يطلق عليه "وزير الخارجية" وهكذا نجد أن وخلال القرنين (15) و(16) قد أنشأت معظم دول أوروبا إدارات خاصة للشؤون الخارجية³.

هذا وقد ظهر منصب وكيل الدولة في دولة الفاتيكان، والذي يعد بمثابة وزير الخارجية، هو حسب القانون الكنسي يلي مباشرة البابا من حيث الأهمية والمركز، وهو يختص بالنشاط الدبلوماسي الذي يقوم به المبعوثون الدبلوماسيون لدولة الفاتيكان ويسمون بـ "القاصدون الرسوليون"⁴.

وتجدر الإشارة إلى دراسة قام بها عز الدين فودة، أثبت من خلالها أن وزارة الخارجية المصرية تعد أقدم وزارة خارجية في العالم استناداً إلى كون نظام الوزارة أصلاً يرجع إلى الفراعنة باعتبارهم هم أول من تنبه إلى أهمية إنشاء ديوان خاص يهتم برسائل الدولة العامة والدولية، وعهد إليه بتحرير هذه الرسائل وتسجيلها وحفظها، كما أنشأت مصر الفرعونية مدرسة لتكوين موظفي العلاقات الدبلوماسية وتدريبهم اللغات السامية التي كانت سائدة آنذاك، وتضيف الدراسة بأنه وطيلة القرن (19) لم يبلغ منصب وزير الخارجية في مصر إلا بعد أن فرضت الحماية الإنجليزية على مصر في 18/12/1914، وأثناء المفاوضات التي دارت بين ممثلي الأحزاب المصرية وإنجلترا وهي المفاوضات التي تمخضت عن تصريح 28/02/1922، تمسك الجانب المصري بضرورة إعادة منصب وزير الخارجية والاعتراف لمصر بتمثيل الدبلوماسية مع الدول الأجنبية لأن هذا من أهم السمات المرتبطة بالاستقلال⁵.

¹ المرجع نفسه، ص245.

² أنظر: عبد العزيز سرحان، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص93.

³ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص95.

⁴ المرجع نفسه، ص95.

⁵ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص94.

أما بالنسبة لمنصب وزير الخارجية في الجزائر، فقد ارتبط ظهوره بتشكيل أول حكومة مؤقتة وهذا في 19/09/1959، عندما استقلت الجزائر، كان إنشاء أول وزارة للخارجية في تاريخ الجزائر المستقلة ضمن حكومة مؤقتة تضم (19) وزيرا، هذا وقد كانت قيادة وزارة الشؤون الخارجية أكثر القيادات الوزارية استقرارا بالمقارنة مع كثرة التشكيلات الحكومية أثناء الدولة الجزائرية الفتية، حيث سجلت تعاقب (12) وزيرا عبر وجود (21) تشكيلة حكومية، وذلك حتى نهاية سنة 2000¹.

المطلب الثاني: اختيار وزير الخارجية ومركزه القانوني.

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

الفرع الأول: اختيار وزير الخارجية.

لقد تعاضمت أهمية وزير الخارجية في العصر الحاضر بحيث أصبح المشرف والمنسق والموجه لعلاقات دولته، الخارجية بصورة دائمة، ولما كان القيام بمثل هذه المهام يتطلب أشخاصا يمتازون بمواهب وقدرات تفوق الرجل العادي، من هنا برز الاهتمام والعناية الفائقة عند الدول في اختيارها لوزراء خارجيتها من بين رجالها الذين يمتازون بكفاءاتهم العلمية ومواهبهم الخاصة وتجاربهم الطويلة في شؤون السياسة الدولية².

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

- 1- أن يكون ذو كفاءة علمية وأكاديمية عالية لاسيما في مجال الدراسات الدولية والدبلوماسية.
- 2- أن يكون ذا سمعة طيبة وذا خلق عال.
- 3- أن يكون من محترفي العمل الدبلوماسي والسياسي.
- 4- أن يكون ذا عقل راجح وتفكير متزن يساعده على إدراك حقيقة الأهداف التي ترمي إليها الدول في نشاطها السياسي، وتتطلب منه أن يكون واسع الاطلاع، متمكنا من العلوم، دعوبا على العمل، بحيث يتمكن من متابعة مجرى الأمور واتخاذ الوسائل الضرورية وعليه أن يكون رابط الجأش قوي الأعصاب لا تهزه الأحداث والأزمات³.
- 5- كما يجب أن يكون وزير الخارجية على معرفة دائمة ودقيقة بالجوانب المتصلة بمصالح دولته وتوجهاتها السياسية والعوامل التي يمكن أن تؤثر فيها سلبا أو إيجابا، وكذلك من المفروض أن يكون ملما إماما دقيقا وحقيقيا بالمصالح التجارية التي تقود إلى التقارب بين الدول، والموارد المادية التي تتركز عليها العلاقات الدولية، فيجري تنشيطها عن طريق المعاهدات والاتفاقيات التي تربط بينها وبالميادين التي تسير سياستها، ورجال الدول الذي يديرون أمورها ويغيرون وجهتها، وبالمحالفات التي تؤثر فيها وعليها، وبالتنافس والجفاء بين الدول والذين لهما أثرهما الكبير في توجيهها⁴، وهذه الصفات هي تقريبا نفسها التي يجب أن يتحلى بها باقي معاوني ومساعدتي الوزير في أدائه لمهامه.

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

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

³ أنظر: علاء أبو عامر، المرجع السابق، ص76.

⁴ أنظر: المرجع نفسه، علاء أبو عامر، ص77.

الفرع الثاني: المركز القانوني لوزير الخارجية.

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

أولاً- تعيين وإقالة وزير الخارجية.

يتم تعيين وإقالة وزير الشؤون الخارجية وفقاً لما يقضي به دستور كل دولة في شأن تعيين وإقالة الوزراء، وتختلف سلطة رئيس الدولة في هذا الشأن باختلاف نظم الحكم، ففي البلاد التي يسود فيها نظام الحكم المطلق، ينفرد رئيس الدولة باختيار وزرائه، وله في ذلك كامل الحرية، وبذلك يعتبر وزير الخارجية وكيلاً عنه في إدارة الشؤون الخارجية ويسأل عن ذلك أمامه مباشرة¹.

أما في الدول التي تعتمد النظام الرئاسي²، فإن الرئيس ينفرد باختيار وزير خارجيته، ويكون الأخير مسؤولاً أما الرئيس عن كافة أعماله، بينما في الدول التي جعلت من النظام البرلماني نظاماً دستورياً لها³ فيتم اختيار وزير الخارجية عقب تكليف زعيم حزب الأغلبية في البرلمان بتشكيل مجلس الوزراء حيث يقوم هذا الأخير بالتشاور مع عدد من الشخصيات في هذا الخصوص ويعهد لشخص بينهم بوزارة الشؤون الخارجية⁴.

وفي الجزائر، والتي لم يبرز جلياً للملاحظ النظام المعتمد في الحكم، ولم يشر إليه في التعديلات الدستورية المتعاقبة إلى غاية دستور 1996 إلى يومنا هذا، نجد أن الوزير رجل سياسي، عضو في الحكومة⁵، يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة في حدود الاختصاصات والصلاحيات الموكلة إليه، ويكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عن جميع نشاطات وزارته وأعمالها ونتائجها، كما يقوم بتمثيل وزارته والدفاع عنها واحتياجاتها أمام مجلس الحكومة ومجلس الوزراء وأمام البرلمان⁶.

نستنتج من كل ما تقدم أن وزير الشؤون الخارجية في الجزائر مرتبط في مسائل تعيينه وإقالته واستقالته بالجهاز التنفيذي الأعلى للدولة (رئيس الدولة)، لأن الأمر متعلق بوزير من وزراء السيادة، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي كما هو موضح في دستور الدولة الجزائرية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية.

ثانياً- الصفة التمثيلية لوزير الخارجية.

لقد كانت هذه المسألة محل خلاف في الفقه، حيث يرى فريق أن وزير الخارجية يتقيد عند الالتزام باسم دولته بالحدود التي يرسمها الدستور، وعلى ذلك، إذا كان الدستور يقضي بأن المسألة لا يمكن البت فيها إلا بقرار من رئيس الدولة أو من مجلس الوزراء فإن ما يأتيه وزير الخارجية في هذا الصدد لا يلزم دولته⁷.

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

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

1 علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 51.

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

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

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

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

6 أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص 62.

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

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

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

المطلب الثالث : اختصاصات وزير الخارجية في التنظيم الدبلوماسي الجزائري.

سنحاول في هذا المطلب توضيح اختصاصات وزير الخارجية، وذلك ضمن فروع ثلاثة، الأول تخصصه للاختصاصات العامة (الإدارية)، والآخر سوف نتناول فيه الاختصاصات القطاعية لوزير الخارجية بهدف تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، أما الفرع الثالث فسنبرز من خلاله الاختصاصات التي يمارسها عن طريق التفويض الذي يمنحه لبعض الموظفين والمساعدين السامين.

الفرع الأول: الاختصاصات العامة (الإدارية).

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

أولا-السلطات الرئاسية للوزير:

يمارس الوزير سلطته الرئاسية على مجموع الموظفين التابعين لوزارته، فتعود إليه سلطة اتخاذ قرارات تعيينهم وتكوينهم وترقيتهم، تقييمهم وتسيير حياتهم المهنية وتحديد مراكزهم القانونية³، ونقلهم نقلا مكانيا أو نقلا نوعيا ووظيفيا، كما يقوم بتحديد نوع العمل الذي يسند لكل موظف، كما له أن يوقع العقوبات التأديبية على مرؤوسيه في حالة ارتكابهم لأخطاء مهنية طبقا للقانون، ويستثنى من الأحكام السابقة الموظفين الذين يتم تعيينهم بموجب مرسوم⁴.

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

ثانيا-السلطة التنظيمية للوزير.

السلطة التنظيمية هي أصلا من اختصاصات رئيس الدولة، وبالتالي فليس للوزير أن يمارس هذه الصلاحية أو هذه السلطة لعدم وجود نص يخوله ذلك، هذا من الجانب القانوني والنظري، أما عمليا فإن الوزير

¹ قدرة وزير الخارجية في إلزام دولته في العلاقات الدولية، أكدها حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولية في قضيته جزيرة جرويلاند (GROELAND) سنة 1931، والذي ساندته المادة (41/فقرة 2) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 التي تقضي بأن "المتلي الدبلوماسيين الأجانب أن يناقشوا مع وزارة الخارجية جميع المسائل الرسمية أو عن طريقها مع الوزارات الأخرى"، لمزيد من التفاصيل في قضية الجزيرة أنظر كلا من: فؤاد حمزة، محاضرة: مهام وزير الخارجية وتنظيم الوزارة، الدبلوماسية الأولى، الكويت (وزارة الخارجية)، 1969، ص100.

² أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص150.

³ راجع المرسوم 96-442 المؤرخ في 09/12/1996 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصلين، ج ر: عدد 78.

⁴ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص79.

هو الذي يقوم بإعداد مشاريع المراسيم التنظيمية ويقدمها لرئيس الجمهورية للتوقيع عليها، أما بخصوص التنظيم الداخلي للوزارة، فإن الوزير يمكنه في إطار ضمان حسن سير العمل أن يمارس وظيفة التنظيم بإصدار القرارات الإدارية ومختلف الأوامر الداخلية: - المناشير، التعليمات، المذكرات... إلخ¹، ومعنى ذلك أنه يشارك في التنظيم بصفة غير مباشرة.

ثالثا-سلطة الوزير في الرقابة:

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

الفرع الثاني: الاختصاصات القطاعية.

إن مسألة الاختصاصات القطاعية أو تحديد المهام الأساسية التي يضطلع بها وزير الخارجية هي في الحقيقة مرتبطة بتقاليد وقواعد تتماثل في مجملها لدى مختلف الدول وبالتالي يمكن القول أن بعض التفاصيل في تحديد الاختصاصات إنما هي جوانب تتفرع عن تلك الأساسيات المتداولة في المجتمع الدولي كعرف متفق عليه، ذلك لأن طبيعة إدارة العلاقات الخارجية (الدبلوماسية والقنصلية) هي واحدة، وفي ضوء ما تقدم يمكن تصنيف وتحديد مختلف الاختصاصات القطاعية للوزير كالآتي:

أولا: اختصاصات الوزير في المجال السياسي والدبلوماسي.

1- يضطلع وزير الشؤون الخارجية في إطار السياسة العامة للحكومة وبرنامج عملها المصادق عليهما وفقا لأحكام الدستور، وتحت السلطة السامية لرئيس الجمهورية بتنفيذ العمل الدبلوماسي وقيادة السياسة الدولية التي تسلكها الدولة، وعلى الصعيد السياسي الداخلي عليه أن يطلع الحكومة على نتائج عمله، كما يسأل أمام البرلمان².

2- يسهر وزير الشؤون الخارجية على وحدة العمل الدبلوماسي في الخارج ووحدة الدفاع عن مصالح الدولة ورعاياها من خلال الممثلات الدبلوماسية والقنصلية، كما يختص الوزير أو الأشخاص المفوضون قانونا من قبل رئيس الجمهورية للتعبير عن مواقف الجزائر الدولية³.

3- يعقد وزير الشؤون الخارجية، باسم الدولة الجزائرية، المفاوضات الدولية الثنائية أو المتعددة الأطراف، وكذلك المفاوضات التي تجري مع الهيئات والمنظمات الدولية، ويخول توقيع جميع العقود والاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح، غير أنه يمكن أن تستند إلى سلطة أخرى مفاوضة وإنهاؤها بتفويض من وزير الشؤون الخارجية⁴.

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

- أي طور من أطوار دراسة مقترح معطيات ضرورية لتحديد كفاءات إعداد سياسة علاقات البلد الخارجية وتطبيقها.

¹ المرجع نفسه، ص79.

² راجع المادة (01) من المرسوم الرئاسي 90-359 المؤرخ في 10/11/1990 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، وتشير هنا إلى أن الصلاحيات محددة إجمالاً في هذا المرسوم، إلا أن المرسوم الرئاسي 02-403 المحدد لصلاحيات وزارة الخارجية قد ألغى المرسوم 90-359، وقد كان مهماً لإبراز وتحديد صلاحيات الوزير في حد ذاته مبيناً لصلاحيات الوزارة ككل، وبالتالي ستكون دراستنا مستنبطة من هذا المرسوم (90-359) كمصدر لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية في التنظيم الجزائري.

³ راجع المادة (02) من المرسوم 90-359 المشار إليه أعلاه.

⁴ راجع المادة (06) من المرسوم نفسه.

- جميع عمليات إعداد معاهدات أو اتفاقيات أو اتفاقات دولية لنصوص وتنظيمات تتعلق بالمهام المحددة للوزارة والممثلات الدبلوماسية والقنصلية والأعمال المسندة إليها.
- استعمال الوسائل المختلفة الأنواع الموضوعات تحت تصرف الوزارة فيما يتفق والقوانين والتنظيمات المعمول بها¹.
- اقتراح تعيين الممثلين الدبلوماسيين (من غير القائمين بالأعمال)²، وكذا الممثلين القنصليين والإشراف على كتب اعتمادهم وتفويضهم وتفصي أمر تمتعهم بامتيازاتهم وحصاناتهم³.

5- يعمل الوزير على المصادقة وتفسير الاتفاقيات والبروتوكولات واللوائح الدولية التي توقعها الجزائر أو التي تلتزم بها، كما يسعى إلى نشرها أو تجديدها أو الانسحاب منها، ويدافع عن تفسير الدولة الجزائرية لدى الحكومات الأجنبية، وعند الاقتضاء لدى المنظمات أو المحاكم الدولية أو الوطنية⁴.

6- هذا وكبدأ عام، توجه جميع المراسلات والمذكرات الدبلوماسية من الحكومات الأجنبية إلى وزير الخارجية، وهو الذي يشير على رئيس الدولة بقبول مرشحي الدول الأجنبية من الممثلين السياسيين وإصدار براءات القناصل الأجانب⁵.

ثانيا: اختصاصات وزير الخارجية في مجال التعاون الدولي.

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

هذا ويقوم وزير الشؤون الخارجية على إعداد الاتفاقيات الدولية الملزمة للدولة الجزائرية، ويعد عند الاقتضاء بالاتصال مع الوزارات الأخرى، جميع البرامج والمخططات ومشاريع الاتفاقيات مع الحكومات الأجنبية على الصعيد الثنائي والمتعدد الأطراف.

ثالثا: اختصاصات وزير الخارجية في مجال التشريعات.

من أهم الأعمال ذات الطابع التشريعي (أو البروتوكولي) التي يقوم بها وزير الخارجية هي استقبال الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لدى الدولة الجزائرية، واستلام نسخ اعتمادهم، وحضوره برفقة رئيس الدولة عند تقديمهم كتب اعتمادهم إليه، ومنحه البراءة للقناصل، كما يسهر على احترام الامتيازات والحصانات المقررة في النصوص والاتفاقيات الدولية لهؤلاء الممثلين الدبلوماسيين، هذا ويسهر على احترام الامتيازات والحصانات المقررة في النصوص والاتفاقيات الدولية لهؤلاء الممثلين الدبلوماسيين، هذا ويسهر الوزير بمساعدة موظفي وزارته على مختلف الأعمال التحضيرية للقاءات والاحتفالات والزيارات الرسمية التي تقوم بها الشخصيات الأجنبية في إطار العلاقات الرسمية⁶.

رابعا: اختصاصات الوزير في الشؤون القنصلية.

¹ راجع المادة (08) من المرسوم نفسه.
² وزير الشؤون الخارجية هو الذي يعين القائمين بالأعمال على عكس باقي رؤساء البعثات، فهو يقترح تعيينهم.
³ أنظر: فاضل زكي محمد، وزير الخارجية رئيس الدبلوماسيين، المرجع السابق، ص19.
⁴ راجع المادتين (10) و(11) من المرسوم 359-90 السابق الذكر.
⁵ أنظر: فؤاد حمزة، مهام وزير الخارجية وتنظيم الوزارة، المرجع السابق، ص99.
⁶ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص81.

يستولى وزير الخارجية في الشؤون القنصلية حماية المواطنين الجزائريين المقيمين في الخارج، كما يقوم بالدفاع عن مصالحهم بضمن تمثيلهم أمام المحاكم والسلطات الأخرى التابعة لبلد الإقامة وحماية حقوقهم المادية والمعنوية¹.

هذا ونشير إلى أن وزارة الشؤون الخارجية بإشراف وزير الخارجية تمارس كافة السلطات الإدارية على الموظفين الجزائريين المقيمين في الخارج، كما تشترك في إعداد أي قرار يهم الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من ذوي الجنسية الجزائرية والمقيمين في الخارج أو الأجانب المقيمين في الجزائر².

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

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

الفرع الثالث: تفويض الاختصاصات لمساعدى الوزير.

إن اختصاصات الوزير المذكورة آنفا، ونظرا لكثرتها وتشعبها وحاجتها لتخصصات متعددة، وإمام بكل مقتضياتها، يستحيل على الوزير أن يلم بها بمفرده، لذا فإنه يلجأ إلى الاستعانة بمجموعة من الموظفين المختصين لمساعدته على ممارسة اختصاصاته³، أي تخويل بعض موظفي الإدارة بالمراكز الدبلوماسية والقنصلية ممارسة بعض الاختصاصات التي هي أصلا للوزير يمارسها الغير دون الرجوع إلى الوزير، لكن تحت إشرافه، وفي إطار التوجيهات العامة والإجراءات المعتمدة.

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

هذا ونشير إلى أن هناك صنفين من مساعدى وزير الخارجية⁴.

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

المطلب الرابع : المراسم والامتيازات المتصلة بمنصب وزير الخارجية.

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

¹ راجع المادة (02) من المرسوم 90-359 المذكور آنفا.

² راجع المادتين (15) و(16) من المرسوم نفسه.

³ أنظر: عمار عوايدي، المرجع السابق، ص114.

⁴ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص84.

الفرع الأول: المراسم المتصلة بمنصب وزير الخارجية.

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

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

وقد جرت العادة، أن يقوم وزير الخارجية بدعوة أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمد لدى دولته على مأدبة عشاء مراعىا طبعا تقاليد وقواعد الأسبقيات الدبلوماسية ويلقي كلمة بالمناسبة، معبرا لهم عن سعادته بملاقاتهم ومؤكدا بمواصلة العمل وبذل الجهود من أجل التعاون معهم للمضي بالعلاقات الثنائية في شتى الميادين قدما، وكذا إبداء رغبته في تسهيل مهامهم على نحو يليق بمستوى هذه العلاقات، أما زملاؤه وزراء الخارجية للدول الصديقة فإنهم غالبا ما يرسلون إلى وزير الخارجية الجديد بقرقيات تهنئة، والذي بدوره يجاوب عليها جميعا بالشكر والأمر نفسه يقوم به إزاء زملائه الآخرين في السلك الدبلوماسي³.

الفرع الثاني: امتيازات وحصانات وزير الخارجية.

إن الوظائف الهامة التي يقوم بها وزير الخارجية في العلاقات الدولية تضطره إلى كثرة السفر إلى الخارج، والوجود على أقاليم الدول الأجنبية، وذلك بقصد القيام بالمباحثات أو إجراء المفاوضات الثنائية أو الاشتراك في المؤتمرات الدولية وغيرها من الاجتماعات الدولية، ومن أجل ذلك فإنه يعامل باحترام يتناسب مع مركزه، ويستقبل استقبالا رسميا من جانب حكومة الدولة التي يسافر إليها في مهمة رسمية، يكون على رأس هذا الاستقبال وزير خارجية هذه الدولة⁴.

وقد طرحت هذه المسألة -تمتع وزير الخارجية بنظام الحصانات والامتيازات- عدة إشكالات، تعارضت بصدها التشريعات وأراء الفقهاء، فهناك من يرى ضرورة تمتع وزير الخارجية أثناء وجوده في بلد أجنبي في مهمة أو زيارة رسمية، بامتيازات وحصانات مماثلة لتلك المقررة لرئيس الدولة⁵، لأن وزير الخارجية يتمتع بالصفة النيابية لرئيس الدولة في تمثيل دولته في شؤونها الخارجية، إلا أن ما يجب الانتباه إليه، هو أن وجود وزير خارجية بصفته والأغراض شخصية (كالإجازة أو الاستشفاء أو الاستجمام أو ما شابه ذلك.....) لا يعطيه حق المطالبة بامتيازاته وحصاناته وذلك لانقضاء مبرراتها⁶، على عكس رئيس الدولة الذي تبقى حصاناته وامتيازاته مستمرة حتى مع وجوده في إقليم أجنبي لأغراض شخصية أو تحت اسم مستعار (كما رأينا في المبحث الأول)، حيث تمنح له على أساس قاعدة المجاملة.

وهناك من يرى تمتع وزير الخارجية بنظام الحصانات والامتيازات ينبع من تمتع أي دبلوماسي معتمد في بلد أجنبي بهذا النظام، لأن وزير الخارجية بمثابة رئيس لهؤلاء الدبلوماسيين، ومرجعهم في تنفيذ سياسة

¹ يكون نموذج إخطار مبعوثي دولته في الخارج على النحو التالي: "أعلمكم أن فخامة الرئيس قد عهد إليّ القيام بأعباء وزارة الشؤون الخارجية، ويسرني بهذه المناسبة أن أعرب لكم عما أشعر به من ارتياح للتعاون معكم في سبيل خدمة المصلحة العامة، أملا أن تبقى علاقاتنا على أفضل ما يكون من انسجام وتعاون حميم، وأني أعتد على إخلاصكم وتفانيكم في أداء المهام الملقاة على عاتقكم مؤكدا أنكم ستلاقون مني كل مساعدة وتشجيع". راجع في هذا، فاضل زكي محمد، المرجع السابق، ص18.

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص54.

³ أنظر: فاضل زكي محمد، وزير الخارجية رئيس الدبلوماسيين، المرجع السابق، ص18.

⁴ أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص113.

⁵ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص155.

⁶ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص55.

دولته الخارجية وبالتالي ومن باب أولى، تثبت للوزير كافة الامتيازات والحصانات التي أقرتها الاتفاقيات الدولية لهؤلاء الدبلوماسيين¹.

ومهما يكن من أمر، وبخصوص الحصانة القضائية للوزير، فهي كاملة ومطلقة بالنسبة للمحاكم الجنائية ومحاكم البوليس، ولكنها في المدنية، لا تشمل إلا الأعمال الرسمية لوزير الخارجية، وتظل أعماله الخاصة التي يأتيتها بصفته الشخصية خاضعة لاختصاص المحاكم الأجنبية، كما لا تتمتع أملاكه العقارية والمنقولة التي يملكها في الخارج بأية حصانة قضائية ولا بأية حصانة ضد التنفيذ عليها².

ويلاحظ أن قواعد المجاملات تقضي بإعفاء حقائب وزير الخارجية من التفتيش الجمركي والرسوم الجمركية وذلك بقصد المحافظة على أسرار الدولة التي يمثلها، وهي أسرار لن تصن حرماتها لو أجزنا تفتيش حقائب وأمتعة وزير الشؤون الخارجية، ولكن غيرها من الامتيازات المالية الأخرى فلا يتمتع الوزير بأي منها ولاسيما الإعفاء من الضرائب، كما يلاحظ أن زوجة وزير الخارجية وأولاده المرافقين له في الخارج أثناء قيامه برحلة رسمية، يتمتعون أيضا بالمركز الممتاز الذي يتمتع به الوزير، إلا إذا كان الوزير في رحلة غير رسمية، فلا يتمتع أعضاء أسرته بالمزايا والحصانات لأن الوزير نفسه لا يتمتع بها³.

المبحث الثالث : الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية

Administration Centrale Du Ministère Des Affaires étrangères.

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

هذا وتتكون الوزارة من جهازين هما: جهاز داخلي أو مركزي يضم -إلى جانب مساعدي الوزير المباشرين- عددا من الإدارات المختصة تتولى كل منها ناحية من نواحي شؤون الدولة الخارجية، ويطلق على هذا الجهاز الداخلي في بعض البلاد العربية اسم "الديوان العام" للوزارة، وفي الجزائر يسمى بـ "الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، وهو الذي يعنينا بالدراسة في هذا المبحث، أما الجهاز الآخر ويتمثل في المصالح الخارجية، فقد أفردنا له محورا كاملا وهو المحور الثالث .

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

المطلب الأول : نشأة وزارة الشؤون الخارجية ومراحل تطور تنظيمها.

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

الفرع الأول: نشأة وزارة الشؤون الخارجية.

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

¹ أنظر: فاضل زكي محمد، المرجع السابق، ص19، وبخصوص القانون الدولي، راجع اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

² أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص113.

³ أنظر: نفس المرجع لعبد العزيز سرحان، ص114.

واستمر وجودها خلال الحكومة المؤقتة الثانية، بتاريخ 18/سبتمبر 1962 ظهرت أول وزارة للخارجية في تاريخ

الدولة الجزائرية المستقلة ضمن حكومة مشكلة من 19 وزيرا¹.

إن وزارة الشؤون الخارجية في الجزائر تعتبر جزائرية المنشأ والتنظيم، على عكس من الوزارات والإدارات الأخرى والتي تجد لها المصالح الموروثة عن الاستعمال كمصدر لامتدادها، لذا نستطيع القول بأنها أول تجربة جزائرية كاملة في تنظيم وإدارة جهاز إداري بحجم وزارة، وذلك رغم تأثرها بالتنظيمات وأساليب العمل التي كانت سائدة في الإدارات الأخرى².

لقد كانت وزارة الشؤون الخارجية أكثر الوزارات استقرارا في قيادتها، فرغم وجود (21) تشكيلة حكومية منذ الاستقلال إلى نهاية سنة (2000) فإن عدد الوزراء الذين تعاقبوا عليها بلغ (12) وزيرا بالإضافة إلى تولي الرئيس أحمد بن بلة مقاليد الوزارة استثنائيا خلال سنة 1963 لمدة (04) أشهر³، وكان عبد العزيز بوتفليقة صاحب أطول مدة على رأس الوزارة بـ (15) سنة و(05) أشهر، عبر (04) تشكيلات حكومية.

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

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

- أنها وزارة سيادة.
- كما أن انتشار مصالحها الخارجية خارج إقليم الدولة عكس الوزارات الأخرى.
- أنها مرتبطة بشخص رئيس الجمهورية مباشرة.
- كما أنها تمارس صلاحيات هي أصلا من اختصاص قطاعات أخرى.

الفرع الثاني: مراحل تطور تنظيم وزارة الشؤون الخارجية.

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

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

أولا- تطور تنظيم الاختصاصات.

لقد مر تنظيم الاختصاصات في وزارة الشؤون الخارجية بعدة أطوار تعكس خصوصيات المراحل التي مرت بها

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

² أنظر: المرجع نفسه محمد شتوح، ص 63.

³ راجع المرسوم 167/63 المؤرخ في 1963/05/08 المتضمن تكليف رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء بوزارة الشؤون الخارجية.

العديد من التنظيمات في الجزائر، فقد جاء أو نص لتحديد اختصاصات وزير الخارجية¹، لاحقا للممارسة

الفعلية لهذا المنصب ومتأخرا عن تنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية²، وهذا فرصته الضرورية ليستمر نشاط وزير الشؤون الخارجية على نمط ما قبل الاستقلال³.

وقد تضمن النص الجمع بين صلاحيات الوزير والتي اقتصر في أربع (04) مقتضية، وبين التنظيم الهيكلي للوزارة، واستمر العمل بهذا النص مدة (14) سنة دون تعديل، إلى أن جاءت أول مراجعة تميزت بشيء من التفسير والتفصيل، في المهام الموكلة للوزارة فيما يتعلق بتنفيذ السياسة الخارجية للبلاد على الصعيدين الداخلي والخارجي⁴.

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

ويلاحظ مرور تنظيم الاختصاصات بتغيير في جويلية 1984⁵، وقد تضمن هذا التغيير إدماج صلاحيات نائب الوزير المكلف بالتعاون بعد (05) أشهر من ظهور هذا المنصب في التشكيلة الحكومية لجانفي 1984، ثم تغيير آخر ورد بموجب المرسوم 90-358، وقد تضمن فقط إلغاء صلاحيات نائب الوزير المكلف بالتعاون.

أما النص الأخير⁶، الصادر سنة 2002، فإننا نلاحظ أنه أدمج صلاحيات الوزير ضمن عنوان صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، وألغى المرسوم السابق 90-359 المحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية.

ثانيا-تطور تنظيم هيكل الوزارة⁷.

إن أول تنظيم للإدارة المركزية كان بنص مشترك مع تنظيم صلاحيات الوزير⁸، حيث حدد الوحدات المكونة لها في كتابة عامة (أو سكرتايه عامة)، ومديريتين عامتين شكلتا على أساس النشاط، خصصت الأولى للشؤون السياسية والاقتصادية والثقافية، لتضاف إليها مديرية الشؤون الفرنسية ومديرية الشؤون القانونية والقنصلية.

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

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

³ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص71.

⁴ كانت هذه المراجعة بموجب المرسوم 77-54 المؤرخ في 01/03/1977 المتضمن تحديد صلاحيات وزير الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

⁵ راجع المرسوم 84-165 المؤرخ في 14/07/1984 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.

⁶ راجع المرسوم الرئاسي 02/403 المؤرخ في 26/11/2002 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 2002/79.

⁷ نتناول في هذه الفقرة الهياكل المركزية في وزارة الشؤون الخارجية وليس المصالح الخارجية، لأن هذه الأخيرة يكون التطور فيها متمثلا في فتح وغلق الممثلات الدبلوماسية والقنصلية.

⁸ راجع المرسوم 64-58 المؤرخ في 10/02/1964 المحدد لاختصاصات وزير الشؤون الخارجية والمتضمن تنظيم وزارته، ج.ر، عدد: 14.

هذا وقد أعيد النظر من جديد وبعد سنة من التعديل الأول فيما يتعلق بالإدارة المركزية¹، حيث أن هذه العملية عدلت في مسألة توزيع المهام على الهياكل وكذا عدلت في حجم النشاط وسجلت غياب العمل بالمديريات العامة، وإلغاء ستة (06) مديريات.

وقد حدثت مراجعة أخرى للإدارة المركزية سنة 1977²، غيرت باعتماد عدة أسس في التقسيم الجديد، فركز على الأساس الوظيفي في اعتماد المديريات العامة، وأخضع هذه الأخيرة لأسس أخرى منها الأساس الجغرافي في تقسيم المديرية العامة للشؤون السياسية والمديرية العامة للتعاون الدولي، وعلى أساس العملية بالنسبة للمديرية العامة للشؤون القنصلية.

والمديرية العامة للبروتوكول³، ولم يكتفي التنظيم الأخير هذا بتحديد الوحدات فحسب، بل أضاف تحديد مهام كل مديرية عامة، وهذا التنظيم أعيب عليه أنه أدى إلى ظهور نطاق إشراف واسع جداً، يصعب من مهمة الإشراف، بالرغم من وجود ثلاث (03) أمناء عامين مساعدين للأمين العام، فهو يتكون من (15) وحدة (05 مديريات عامة و10 مديريات) بالإضافة إلى مصالح ومكاتب⁴.

وانطلاقاً من عيوب التنظيم 77-55، جاء تنظيم 1979⁵ ليثبت عدم ملاءمة التقسيم السابق لاسيما المديرية العامة للشؤون السياسية من حيث الحجم الكبير الذي يصعب كسابقه من مهام الإشراف والتحكم في الملفات، واستدرك الأمر بتقسيم هذه الوحدة إلى (05) مديريات منفصلة عن بعضها، وأسند تنظيم المكاتب لقرار مشترك بين وزير الشؤون الخارجية ووزير المالية⁶.

وبعد صدور المرسومين 83-129 المؤرخ في 12/02/1983 المحدد لمهام أجهزة الإدارة المركزية في القطاع الوزاري والقانون الأساسي لبعض موظفيها، وكذا المرسوم 85-119 المؤرخ في 21/05/1985 المحدد للمهام العامة لهياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، اعتمدت كل التنظيمات اللاحقة لهما⁷، في الإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية تدرج الوحدات الجديدة-مديريات عامة، مديريات فرعية ومكاتب-.

ثالثاً- تطور تنظيم الوظيفة.

لم تتعرض الوظيفة إلى تغييرات وتعديلات كثيرة مثلما هو الحال في الاختصاصات والهياكل، وبالتالي يمكن القول أنها أكثر استقراراً، حيث بلغ عددها ثلاثة بالإضافة إلى تعديلين للنص الأول⁸، ولقد تضمن النص الأول القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين وعالج الإطار الذي ينشط من خلاله العون، ففصل جيداً في الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية من حيث ترتيب الوظائف وكيفيات وشروط الالتحاق بكل سلك من أسلاكها، سواء كان السلك يدخل ضمن الإدارة المركزية أو المصالح الخارجية، ثم صدر المرسوم 63-314 المؤرخ في 22/08/1963 المعدل والمتمم للمرسوم 63-05 وصولاً للمرسوم 96-442 المؤرخ في 09/12/1996 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين والذي يجري به العمل إلى يومنا هذا وبالتالي يمكن القول أن عملة تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية عملية متواصلة ومستمرة

¹ راجع المرسوم 65-209 المؤرخ في 17/08/1965 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية.

² راجع المرسوم 77-55 المؤرخ في 01/03/1977 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

³ راجع المواد: (03)، (06)، (25) من المرسوم 77-55 السابق الذكر.

⁴ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص73.

⁵ راجع المرسوم 79-250 المؤرخ في 01/12/1979 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.

⁶ راجع المادتين (01) و(23) من نفس المرسوم.

⁷ راجع المرسوم 90-360 المؤرخ في 10/11/1990 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والمرسوم 93-253 المعدل والمتمم للمرسوم 90-360، ثم المرسوم 96-441 المؤرخ في 09/12/1996 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيراً المرسوم 02-404 المؤرخ في 26/11/2002 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).

⁸ راجع المرسوم 63-05 المذكور آنفاً، والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.

تبعاً للتطورات الحاصلة في مجال العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وتماشياً مع ما تفرضه ضرورات الحياة الدولية من جهة، وما تخلص إليه التجارب الوطنية من جهة أخرى.

المطلب الثاني : تحديد الوحدات الإدارية بوزارة الشؤون الخارجية.

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

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

الفرع الأول: وفقاً للمعيار العضوي.

يفهم من التحديد العضوي، الهيكل والوعاء الذي تتم فيه ممارسة النشاطات والوظائف المختلفة التي تدخل في اختصاص وزارة الشؤون الخارجية، ووفقاً لعلم الإدارة وانطلاقاً من المعيار الذي اعتمده الجزائر في تقسيمها لهياكل القطاع الوزاري، نجد أن الوحدة الأساسية والقاعدية في التنظيم الإداري هي المكتب، وبضعة مكاتب تشكل فرعاً أو مديريةية وهكذا إلى قمة الهيكل².

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

أولاً-المديرية العامة:

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

أولاً-على أساس المعيار الجغرافي:

ونجد ذلك على مستوى المديرية العامة الآتية:

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

ثانياً-على أساس العملية³.

ونجد ذلك على مستوى المديرية العامة الأخرى والمديريات التي لا تندرج ضمن المديرية العامة المشار إليها في التنظيم، كالتالي:

- 1- المديرية العامة للتشريفات.
- 2- المديرية العامة للعلاقات المتعددة الأطراف.
- 3- المديرية العامة للشؤون القنصلية.

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

² أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص99.

³ راجع المادة (01) من المرسوم الرئاسي 404-02 السابق الذكر.

- 4- المديرية العامة للموارد.
- 5- المديرية العامة للشؤون القانونية.
- 6- المديرية العامة للاتصال والإعلام.
- 7- المديرية العامة دعم المبادلات الاقتصادية¹.

الفرع الثالث: وفقا للمعيار المادي (الوظيفي).

تصنف الوحدات الإدارية على أساس المعيار المادي إلى وحدات تنفيذية رئيسية ووحدات مساعدة تقنية وكذا وحدات ذات الطابع الاستشاري وهذه الأخيرة تابعة للوزارة وظيفيا².

أولا-الوحدات الإدارية التنفيذية الرئيسية (الأصلية).

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

ثانيا-الوحدات المساعدة التقنية.

هي الوحدات التي تقوم بمساعدة الوحدات التنفيذية الرئيسية، حيث يعهد بها بالوظائف التي لا تدخل ضمن الوظائف الأساسية للوزارة، ولكنها ضرورية جدا للاستمرار والدقة في ممارستها، وذلك بتوفير الشروط والظروف اللازمة لضمان حسن سير العمل داخل الوحدات الرئيسية³، وهذه الوحدات تتمثل أساسا في المديرية العامة للموارد⁴، والتي تضم (03) مديريات:

- أ- مديرية الموارد البشرية.
- ب- مديرية المالية والوسائل.
- ج- مديرية المصالح التقنية.

ثالثا- الوحدات التابعة لوزارة الشؤون الخارجية.

تتمثل هذه الوحدات في:

- أ- الوكالة الجزائرية للتعاون الدولي⁵.
- ب- اللجنة الوطنية المكلفة بالعمليات العقارية بالخارج⁶.

¹ هذه المديرية لا نجدها في التنظيمات السابقة، حيث نجد مكانها مديرية المصالح التقنية، وذلك في المادة (01) من المرسوم 96-441 المشار إليه سابقا، وهذا طبعاً تماشياً مع التحولات الاقتصادية الأخيرة ذات الأهمية الكبرى والتميز بحركيتها الشريعة، والمتجهة وفقاً للنظام الاقتصادي العالمي الجديد، نحو إطلاق حرية التبادل التجاري والاقتصادي، ما المصالح التقنية فأدرجت ضمن مديرية الموارد.

² نشير إلى أن التنظيم الحالي لسنة 2002 لا يفرق بين هذه الوحدات وتلك إلا أنه اجتهد تناوله بعض المتخصصين في علم الإدارة وبعض الباحثين، راجع في هذه الإشارة:

- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص132.

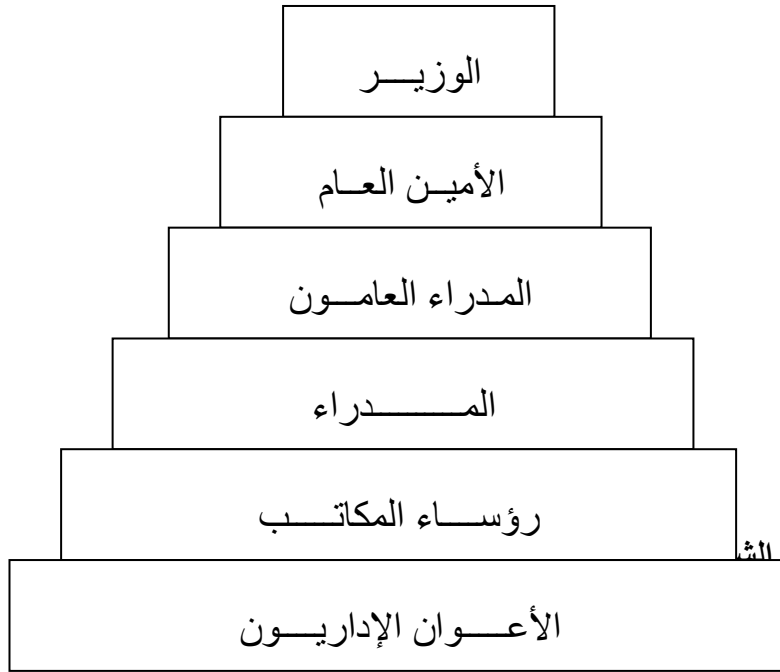
- محمد شتوح، المرجع السابق، ص103.

³ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص103.

⁴ راجع المادة (10) من المرسوم 404/02 السابق الذكر.

⁵ إنشاء هذه الوكالة كان بموجب المرسوم الرئاسي 93-272 المؤرخ في 14/11/1993، والمعدل والمعمم بموجب المرسوم الرئاسي 94-286 المؤرخ في 25/09/1994، ثم حل هذه الوكالة بموجب المرسوم الرئاسي 99-171 المؤرخ في 02/08/1999.

⁶ راجع المرسوم 86-217 المؤرخ في 26/08/1986 المتضمن إحداث لجنة وطنية تتولى العمليات القانونية العقارية بالخارج.



المطلب الثالث : وظائف وحدات وزارة الشؤون الخارجية¹.

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

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

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

- شؤون ديوان الوزير ومساعديه (في الفرع الأول).
- إدارة الشؤون السياسية والقانونية (في الفرع الثاني).
- شؤون المراسم (في الفرع الثالث).
- الشؤون الاقتصادية (في الفرع الرابع).
- الشؤون القنصلية (في الفرع الخامس).
- شؤون الموارد والمسائل التقنية (في الفرع السادس).

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

• 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج.ر، عدد: 79(2002/12/01).

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

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص56.

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

- شؤون الاتصال والإعلام (في الفرع السابع).

الفرع الأول: شؤون ديوان الوزير ومساعديه.

يتولى هذه الشؤون الإدارات التالية:

أولا-ديوان الوزير:

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

- رئيس الديوان، وتسد إليه مهام تنسيق ومتابعة النشاطات التي يقوم بها بقية الأعضاء.
- (10) سفراء مستشارين.
- (08) أعضاء مكلفون بالدراسات والتلخيص.
- (05) ملحقون بالديوان.

ويمكن تلخص مهام ووظائف ديوان وزير الشؤون الخارجية فيما يلي:

- 1- إدارة شؤون مكتب الوزير التقليدية والروتينية والمتمثلة في إعداد المراسلات الخاصة بالوزير أو نائبه (الأمين العام)، وكذا تدوين مذكرات بأحاديثهما مع زائريهما الرسميين، وعرض ما يقتضي الأمر عرضه عليهم من أعمال الوزارة وإبلاغ رأيهما فيها إلى الإدارات المختصة
- 2- يعتمد عليه الوزير في اختيار مجموعة من الأشخاص الذين يوكل إليهم مهمة تحضير وتنفيذ سياسة الوزارة، مع الربط الدائم بين المسائل السياسية والمتطلبات التقنية.
- 3- يقوم الديوان بجميع الدراسات والبحوث التي لها علاقة باختصاصات الوزير.
- 4- يعمل الديوان على تنظيم وتحضير مشاركة الوزير في أعمال الحكومة وفي علاقاته الخارجية، وكذا تنظيم علاقة الوزارة بمختلف المؤسسات العمومية الأخرى³.

ثانيا-مكتب الأمين العام⁴.

يعمل الأمين العام بالقرب من الوزير، وهو موظف تقنوقراطي متخصص في شؤون الوزارة، ويعتبر معاونا للوزير ويخضع لسلطته الرئاسية.

يتم تعيين الأمين العام بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير، ويعود ظهور نظام الأمين العام في الوزارة بالجزائر إلى 1964/12/02 بعدما كان سائدا نظام مكتب الوزير.

هذا ويتمتع الأمين العام بسلطات واسعة نذكر منها على الخصوص:

- 1- تنسيق نشاطات المصالح المختلفة بالوزارة.
- 2- إمضاء القرارات والمقررات ويسهر على تنفيذها.
- 3- يمكن له الحلول محل الوزير أثناء غيابه أو لمانع آخر، والقيام ببعض المهام ذات الأهمية الخاصة.
- 4- يتولى الأمين العام تحت سلطة الوزير إدارة المصالح المركزية والمصالح الخارجية، ويشكل مركز كل النشاطات التي تقوم بها هذه المصالح ويقوم بتنسيق هذه النشاطات ومراقبتها.

¹ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص86.

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

³ أنظر: محمد شتوح، المرجع السابق، ص86.

⁴ راجع المرسوم 97-01 المؤرخ في 04/01/1997 المتعلق بوظيفة الأمين العام في الوزارة،

هذا ويساعد الأمين العام، أمين عام مساعد أو أكثر تماشياً مع الشؤون التي تستدعي عدداً من الأمناء العاميين المساعدين، حيث يكلفوا بالشؤون الإدارية والقنصلية ومسائل التعاون الدولي وكذا الشؤون السياسية والبروتوكول¹، وينوب الأمين العام المساعد عن الأمين العام في ممارسة المهام الموكلة إليه عند غيابه.

ثالثاً- المفتشية العامة².

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

- 1- تتولى مهمة التفتيش والرقابة والتقويم بالإدارة المركزية للوزارة وكذا المصالح الخارجية للوزارة والمؤسسات التابعة لها.
- 2- السهر على حسن سير مصالح الوزارة والتأكد من تطبيقها للقوانين المعمول بها ورفع تقارير حول ذلك إلى الوزير أو الأمين العام.
- 3- تساهم المفتشية بتقديم الاقتراحات والتدابير التي من شأنها تحسين مردودية المصالح الخارجية المركزية والخارجية.

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

الفرع الثاني: إدارة الشؤون السياسية والقانونية³.

إن الملاحظ للعلاقات الدولية يجد أن ازدواجية المجال الذي تمارس فيه السياسة الخارجية لبلد ما⁴، تفرض على هذا البلد أو ذلك، إنشاء إدارات مختصة بشؤون دول معينة تماشياً مع أهمية العلاقات والمصالح المشتركة من جهة، والخصائص الجغرافية والحضارية لمجموعة من الدول من جهة أخرى.

هذا ومن جملة المهام⁵ التي تقوم بها هذه الإدارات المختصة في الشؤون السياسية الدولية ما يلي:

- 1- الاهتمام بالعلاقات السياسية التي تربط الدولة بكل الأقطار الأجنبية.
- 2- دراسة الأحداث السياسية الأجنبية التي تؤثر على الوضع الداخلي، والأوضاع العربية بشكل عام، ومنه السهر على التخطيط المحكم للعلاقات.
- 3- تهيئة التعليمات والتوجيهات السياسية وإرسالها إلى رؤساء البعثات الدبلوماسية بالحقيبة الدبلوماسية، أو برقياً إذا اقتضى الأمر.
- 4- دراسة كل الملفات السياسية الداخلية ومتابعة كل ما من شأنه التأثير على السياسة الخارجية للدولة.
- 5- استلام التقارير الدورية والطارئة التي يرسلها رؤساء البعثات الدبلوماسية، ودراستها وتمحيصها، وإبلاغ بعض مضمونها إلى الوزراء المختصين، وإرسال صورة عنها إلى رئيس الدولة، والاهتمام بكل ما ورد فيها، والرد على الأسئلة المطروحة، والاستيضاح عن النقاط الغامضة وطلب دراسة موضوع معين والتوسع في شرح ملامحاته وظروفه وأسبابه وكذا النتائج المترتبة عنه.
- 6- إعداد الملفات والاقتراحات المتعلقة بالعلاقات الثنائية مع الدول الأخرى، كل إدارة حسب دائرة اختصاصها وخصوصيتها، إضافة إلى الإدارة المختلفة بالعلاقات المتعددة الأطراف.

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

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

³ راجع المواد من (08-03) والمادة (11) من المرسوم الرئاسي 02-404 المذكور آنفاً.

⁴ المقصود هنا، هو وجود مجال داخلي يربط الدولة بالبعثات الأجنبية المقيمة في العاصمة عن طريق وزارة الشؤون الخارجية، ومجال آخر خارجي، يربط بعثات الدولة الموزعة عبر عواصم الدول الأجنبية برئاسة الدولة.

⁵ أنظر: سمحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص234.

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

*المديرية العامة للبلدان العربية:

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

*المديرية العامة لأوروبا:

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

*المديرية العامة لأمريكا:

وبها مديريتين، مديرية أمريكا الشمالية، ومديرية أمريكا اللاتينية والكارييب (أمريكا الوسطى والجنوبية).

*المديرية العامة لآسيا وأوقيانوسيا:

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

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

- 1- إعطاء الآراء القانونية وتقديم كل ملاحظة حول مشاريع النصوص ذات الطابع التنظيمي أو القانوني التي تكون في طور التحضير، والموجهة للتطبيق على المستوى الداخلي أو التي تلزم الجزائر على المستوى الدولي.
- 2- تشارك هذه المديرية في إعداد الدراسات والملفات التحضيرية لإبرام اتفاقيات دولية،
- 3- تشارك أيضا في المفاوضات الدبلوماسية التي تنسق إبرام الاتفاقيات.
- 4- إعطاء توضيحات قانونية حول مقترحات الانضمام إلى العهود والوثائق الدولية الصادرة عن مصالح وزارة الشؤون الخارجية أو عن الدوائر الأخرى، كما لها صلاحية تفسير النصوص والوثائق الدولية واقتراح إمكانية إنهاء العمل بها أو تجديدها أو تعديلها.
- 5- الاحتفاظ بالنصوص الأصلية التي صادقت عليها الجزائر.

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

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

- 1- المشاركة في الاجتماعات والمفاوضات بين الجزائر وشركائها الأجانب قصد القيام بدراسة مشاريع النصوص محل النقاش وذات القوة الملزمة، وذلك على المستوى القانوني.
- 2- الإعداد الرسمي للمعاهدات الدولية التي تلزم الجزائر، والعمل على التصديق عليها ونشرها.
- 3- دراسة ملفات التصديق على الاتفاقيات الثنائية قبل إرسالها إلى الأمانة العامة للحكومة.

*المديرية الفرعية للتشريع والتنظيم: ومهامها تتمثل في:

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

*المديرية الفرعية للدراسات القانونية والنزاعات الدبلوماسية: ومهامها هي:

- 1- القيام بدراسات قانونية حول كل المسائل التي تهم الوزارة.
- 2- تمثيل الوزارة في جميع النزاعات الدبلوماسية والحرص على متابعة الإجراءات وتسييرها.
- 3- مساعدة الهياكل الأخرى للوزارة والبعثات الدبلوماسية عند الاقتضاء في كل مسألة تتصل بنزاع دبلوماسي.

*المديرية الفرعية لتسيير الأرشيف الدبلوماسي: ومهامها هي:

- 1- حفظ النصوص الأصلية للاتفاقيات الدولية الثنائية، وكذا الوثائق الدبلوماسية بعد التصديق عليها ودخولها حيز التنفيذ.
- 2- تقوم بإعداد دليل يحتوي على كل النصوص التي صدقت عليها الجزائر وتحيينه.

الفرع الثالث: شؤون المراسم.

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

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

أولاً-مديرية الحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

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

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

*المديرية الفرعية للعلاقات مع الممثلات الدبلوماسية والقنصلية والمنظمات الدولية.

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

ثانياً-مديرية المراسم والزيارات الرسمية والمؤتمرات.

وتضم مديريتين فرعيتين:

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

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

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

❖ المديرية الفرعية للمؤتمرات¹.

الفرع الرابع: الشؤون الاقتصادية.

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

مديرية دعم المبادلات الاقتصادية²: حيث تساهم هذه الأخيرة في تنفيذ سياسة دعم الصادرات من غير المحروقات وترقيتها، والتزويد بالمعلومات والتحليل الاقتصادية اللازمة لاكتساح الأسواق الخارجية ودعم مجهودات كل المؤسسات الجزائرية في هذا المجال.

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

وتعمل ضمن هذه المديرية، مديرتين فرعيتين هما:

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

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

❖ المديرية الفرعية لمتابعة البرامج ودعم المؤسسات: وهي تسعى إلى تنشيط برامج وترقية المبادلات التجارية الخارجية الموجهة أساسا إلى تطوير الصادرات من غير المحروقات كما تقوم بوضع آليات وأدوات الترقية التجارية الناجعة لدعم المؤسسات الجزائرية المصدرة بالتنسيق مع المصالح التجارية والاقتصادية للسفارات المعتمدة بالخارج.

الفرع الخامس: الشؤون القنصلية.

خصصت للشؤون القنصلية بوزارة الشؤون الخارجية مديرية عامة هي:

المديرية العامة للشؤون القنصلية³: حيث كلفت بحماية مصالح الرعايا الجزائريين في الخارج، أشخاصا طبيعيين كانوا أم معنويين، وكذا بالمسائل التي تمس القانون الأساسي للأجانب في الجزائر.

هذا وتظم هذه المديرية العامة مديرتين هما:

أولا-مديرية حماية الرعايا الجزائريين في الخارج.

وتضم هذه المديرية:

• المديرية الفرعية للقانون الأساسي للأشخاص، وهي مكلفة بدراسة مجموع الملفات المتعلقة بالوضعية القانونية الأساسية وتلك المتعلقة بالنزاعات الخاصة بالجالية الجزائرية في الخارج ومعالجتها.

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

² راجع المادة (13) من المرسوم 404-02 المذكور آنفا.

³ راجع المادة (09) من المرسوم نفسه.

- المديرية الفرعية للجالية الوطنية في الخارج والشؤون الاجتماعية، وهي مكلفة بإعداد جداول إحصائية متعلقة بالجالية في الخارج، وكذا المشاركة في كل العمليات المتعلقة بالنزاعات الجالية الجزائرية المقيمة في الخارج، سواء تعلق الأمر بمشاركة هذه الجالية في الانتخابات أو في التظاهرات التضامنية، كما أنها تعمل على ضمان مسك بطاقيّة خاصة بالحركة الجمعوية الجزائرية والكفاءات الوطنية في الخارج.
- المديرية الفرعية للحالة المدنية وديوان القنصلية، وقد كلفت بتسليم مختلف شهادات الحالة المدنية للرعايا المولودين بالخارج والمسجلين لدى المراكز الدبلوماسية والقنصلية وتسليم شهادات التسجيل أو عدم التسجيل أو تغيير مكان الإقامة، وكذا العمل على تحويل الملفات القنصلية من مركز لآخر.

ثانيا-مديرية تنقل الأجانب وإقامتهم.

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

- المديرية الفرعية للتأثيرات والمسائل الجوية والبحرية، وقد كلفت هذه الأخيرة بمتابعة المسائل الجوية والبحرية وضمان تسيير تأشيرات الدخول إلى التراب الوطني بالتنسيق مع مجموع المراكز الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية، كما تعمل على تطبيق السياسة الوطنية في مجال الهجرة.
- المديرية الفرعية للشؤون القضائية والإدارية، وهي مكلفة بتنسيق النشاطات القنصلية في المجالين المدني والقضائي، وعلى متابعة تطبيق الاتفاقيات والاتفاقات الدولية المتعلقة بالعمل القنصلي، وتسهر على دراسة المسائل المتعلقة بإقامة الأجانب في الجزائر.

الفرع السادس: شؤون الموارد والمسائل التقنية.

يسهر على تصريف وإدارة هذه الشؤون بوزارة الشؤون الخارجية، المديرية العامة للموارد¹، والتي تسهر على التسيير الإداري للمستخدمين، وتنظيم الاختبارات المهنية ومسابقات الدخول إلى وزارة الشؤون الخارجية، كما تساعد المعهد الدبلوماسي والعلاقات الدولية في مجال التكوين الممنوح لأعوان الوزارة، هذا وتعمل أيضا على تحضير ميزانيات التسيير والتجهيز وإعدادها وتنفيذها، وكذا متابعة صرف النفقات، وهي مكلفة أيضا بتزويد المصالح المركزية والخارجية بالوسائل، ومتابعة مسك الجرود بالمنقولات وبأملك الدولة العقارية في الخارج.

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

أولا-مديرية الموارد البشرية:

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

ثانيا-مديرية المالية والوسائل.

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

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

ثالثا-مديرية المصالح التقنية¹.

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

الفرع السابع: شؤون الاتصال والإعلام.

يسهر على إدارة شؤون الاتصال والإعلام بوزارة الشؤون الخارجية مديريةية الاتصال والإعلام²، والمكلفة عموما بتنظيم نشاطات الصحافة وتنسيقها في إطار العمل الدبلوماسي للجزائر وضمان بث المعلومات لكل هياكل الوزارة، ولضمان تنفيذ هذه المهام على أكمل وجه، نجد أن التنظيم الدبلوماسي الجزائري قد وضع أربع (04) مديريات فرعية هي:

أولا-المديرية الفرعية لتحليل المعلومات وتسييرها.

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

ثانيا-المديرية الفرعية للوثائق والمنشورات.

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

ثالثا-المديرية الفرعية للعلاقات مع وسائل الإعلام.

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

رابعا-المديرية الفرعية للاتصالات الخارجية.

والتي تعمل على تنفيذ خطة الاتصالات الخارجية ومتابعة إنجازها، وذلك بالتنسيق مع الممثلات الدبلوماسية للجزائر. هذا ومهما يكن من أمر، فإننا نلاحظ أن جل التنظيمات المختلفة لوزارات الخارجية لثنى الدول لا تخرج عن السياق العام للإدارات المستحدثة في الجزائر بالوزارة والمذكورة آنفا، مع بعض الاختلافات الطفيفة التي تكون نتيجة للطبيعة الجغرافية والجيوسياسية لكل دولة، ومراعاة الأهمية للعلاقات مع هذه الدولة أو تلك.

المحور الثالث : الأجهزة الخارجية لإدارة العلاقات

الدبلوماسية والقنصلية

تعتبر المصالح الخارجية لأية دولة امتدادا لوزارة خارجية تلك الدولة وهي بمثابة أداة تتخذها الدول في تنفيذ سياساتها الخارجية تجاه المجتمع الدولي، ووسيلة لإدارة وتصريف الشؤون الدبلوماسية والقنصلية التي تربط الدول ببعضها البعض، نظرا لاتساع دائرة العلاقات الدولية وتشابك مصالح الدول، سواء أكان ذلك على

¹ مديريةية المصالح التقنية كانت تعمل مستقلة عن إدارة الموارد، وذلك وفقا لما جاء في المرسوم السابق 96-441.
² راجع المادة (12) من المرسوم 02-404، ولمزيد من التفاصيل في هذا المجال، أنظر: جمال بركات، الدبلوماسية والإعلام (الجانب الإعلامي في العمل الدبلوماسي)، مجلة الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 04، سنة 1987.

الصعيد الثنائي (Belatérale) أو على الصعيد المتعدد الأطراف (Multilatérale) أو ما يسمى بالدبلوماسية الجماعية¹.

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

هذا ومهما يكن من أمر، فسنعوم في هذا الفصل، بدراسة إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية الثنائية الأطراف من خلال البعثات الخارجية السالفة الذكر، حيث يستقل كل نوع من أنواع هذه البعثات بمبحث، فالمبحث الأول سندرس من خلاله البعثات الدبلوماسية الدائمة (Les missions diplomatiques permanentes)، والمبحث الثاني سنتطرق فيه للمراكز القنصلية (Les postes consulaires)، أما المبحث الثالث سنعالج من خلاله البعثات الخاصة (Les missions spéciales).

المبحث الأول : البعثات الدبلوماسية الدائمة

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

المطلب الأول : تنظيم البعثة الدبلوماسية.

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

الفرع الأول: العناصر الشخصية في البعثة.

لقد استقر الشأن فيما يتعلق بأفراد البعثة الدبلوماسية على ثلاثة (03) أصناف من الموظفين، يختلفون من حيث الصفة ومن حيث المراتب، صنف يتمتع بما يسمى: "الصفة الدبلوماسية"⁵. ويشمل هذا الصنف،

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

فقد، بعيد عن العلاقات المتعددة الأطراف.

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

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

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

⁵ تثبت الصفة الدبلوماسية لموظف في البعثة بإحدى الوسائل التالية: -أوثائق إثبات الشخصية الدبلوماسية.

ب- القائمة الدبلوماسية الصادرة عن الدولة المضيفة، ج-جواز السفر الدبلوماسي، د-الشهادات الصادرة عن وزارة الشؤون الخارجية للدولة المعتمدة، هـ-إثبات الصفة الدبلوماسية بالأشياء التابعة للبعثة كالسيارة الحاملة للوحة الدبلوماسية، ولمزيد من التوسع، أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علما وعملا) مع إشارة خاصة لما هو مطبق في مصر، النهضة العربية، القاهرة 2003، ص77 وما بعدها، حتى ص84.

رئيس البعثة الدبلوماسية¹ الموظفون الدبلوماسيون²، الموظفون الإداريون والفنيون³، وصنف آخر لا يتمتع بهذه الصفة، حيث يشمل كلا من:

مستخدمي البعثة⁴، والخدم الخصوصيين⁵.

وسوف نقسم دراستنا ضمن هذا الفرع إلى ثلاث فقرات كالآتي:

أولاً: رئيس البعثة الدبلوماسية (Chef de mission).

رئيس البعثة الدبلوماسية هو الشخص الذي يتولى مسؤولية إدارة البعثة الدبلوماسية ويخضع لتوجيهاته جميع منتسبي البعثة، وهو الذي يمثل دولته في الدولة المستقبلة⁶، وعرفته اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بأنه "هو الشخص الذي تكلفه الدولة المعتمدة بالتصرف بهذه الصفة"⁷.

هذا ويشترط في رئيس البعثة الدبلوماسية لكي يتمتع بهذه الصفة ما يلي:

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

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

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

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

أ- فئات رؤساء البعثات الدبلوماسية ومراتبهم:

كانت مسألة الصدارة والترتيب قديماً محل إشكالات ونزاعات بين رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى دولة ما، وذلك بسبب التنافس الشديد بينهم من أجل الصدارة والذي يؤدي أحياناً إلى التهديد بقطع العلاقات أو بالحرب، ولذا بذلت الكثير من الجهود الدولية من أجل حسم هذه المشكلة البروتوكولية، وقد كانت أولى هذه المحاولات في مؤتمر فيينا 1815 ومؤتمر اكس لاشابل 1818 بوضع نظام لترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية⁸.

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

¹ راجع المادة (01/فقرة أ) من اتفاقية فيينا 1961.

² راجع المادة (01/فقرة د) من الاتفاقية نفسها.

³ راجع المادة (01/فقرة و) من الاتفاقية نفسها، يذهب الاتجاه الراجح إلى تمتعهم بالصفة الدبلوماسية.

⁴ راجع نص المادة (01/فقرة ج) من اتفاقية 1961.

⁵ راجع نص المادة (01/فقرة ز) من اتفاقية نفسها.

⁶ أنظر سهيل حسين الفتلاوي، الوسيط في القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، ط1، بيروت 2002، ص525.

⁷ راجع المادة (01/فقرة أ) من اتفاقية 1961.

⁸ أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص105.

1-الفئة الأولى: السفراء¹ أو القاصدون الرسوليون² المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة.

2-الفئة الثانية: المندوبون³ والوزراء المفوضون⁴ والقاصدون الرسوليون الوكلاء⁵ المعتمدون لدى رؤساء الدول.

3-الفئة الثالثة: القائمون بالأعمال⁶ المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

ويعتبر أصحاب الفئة الأولى أعلى المبعوثين مرتبة، حيث أنهم يعتمدون مباشرة لدى رئيس الدولة الموفدين إليها، ولهم حق الاتصال به وطلب مقابلته كلما كان هناك ما يقتضي ذلك، كما يتمتعون بأكبر مظاهر الحفاوة والتكريم في استقبالهم وفي الحفلات الرسمية التي يدعون إليها، ويطلق على البعثة الدبلوماسية التي يرأسها سفير اسم (سفارة)⁷ أما من هم في الفئة الثانية، فيلون أصحاب الفئة الأولى في المرتبة، غير أنهم مثلهم يعتمدون لدى رئيس الدولة الموفدين إليها بوصفهم ممثلين لرؤساء دولهم، وتسمى البعثة الدبلوماسية التي يرأسها أحد هؤلاء (المفوضية)⁸.

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

ب-فائدة الأسبقية والتقدم بين رؤساء البعثات الدبلوماسية:

إن للترتيب الوارد في نص المادة (14) الفقرة الأولى (01)، أثره الكبير من ناحية الصدارة والمراسم، وتسبق كل مرتبة المرتبة التي تليها من حيث التقدم في الحفلات والمقابلات الرسمية⁹، وهذا ما أكدته الفقرة الثانية (02) من نفس المادة بقولها (لا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات الدبلوماسية بسبب فئاتهم، إلا فيما يتعلق بحق التقدم و"الالتكيت").

وتكون الأسبقية بين أفراد المرتبة الأولى تبعا للأقدمية، وتحتسب من تاريخ إخطار المبعوث للدولة الموفد لديها بنبا وصوله رسميا، أو من تاريخ تقديم كتاب الاعتماد تبعا للنظام المتبع في هذه الدولة، على أن يطبق هذا النظام بصفة عامة ودون تمييز بين المبعوثين¹⁰.

ونستطيع حصر المبادئ الأساسية التي تحكم ترتيب رؤساء البعثات الدبلوماسية¹¹ في:

1-لا يؤثر الترتيب المذكور على صفة المبعوث ومدى ما يتمتع به من حصانات وامتيازات باعتباره رئيسا للبعثة، بل يمس فقط شؤون المراسم والصدارة.

¹ Les Ambassadeurs.

² Les nonces.

³ Les Envoyés extraordinaires.

⁴ Les ministres plénipotentiaires.

⁵ Les Internonces.

⁶ Les chargés d'affaires.

⁷ Ambassade.

⁸ Légation.

⁹ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص106.

¹⁰ راجع: -المادتين (15) و(16) من اتفاقية فيينا 1961.

¹¹ أنظر في هذا الإطار: أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص71، 72، 73.

2- على الدولة المعتمد لديها أن تراعي في استقبال رؤساء البعثات الدبلوماسية إتباع إجراءات مماثلة بالنسبة لأصحاب المرتبة الواحدة.

3- إذا خلا مركز رئيس البعثة (بالوفاء أو الاستقالة مثلا)، أو كان هناك ما يمنعه من مباشرة عمله، يجوز للدولة المعتمدة أن تعين قائما بالأعمال بصفة مؤقتة، يبلغ اسم هذا الأخير إما بواسطة رئيس البعثة أو، في حالة وجود مانع لديه، بواسطة وزارة خارجية الدولة المعتمدة إلى وزارة الدولة المعتمدة لديها أو وزارة أخرى قد يتفق عليها.

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

ج-معايير اختيار الممثل الدبلوماسي وشروط تعيينه:

1-معايير اختيار الممثل الدبلوماسي (رئي البعثة):

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

-الشروط الشخصية لاختيار الممثل الدبلوماسي، وتتمثل هذه الشروط في الوسامة والمظهر اللائق، كما للجنسية التي يتمتع بها الممثل دور هام في اختيار الممثل، كما أن ثقافة زوجة الممثل الدبلوماسي ومهارتها وشخصيتها القوية ومستواها الاجتماعي، كل هذا له أهمية بالغة في المؤهلات الشخصية لاختيار الممثل الدبلوماسي، ضف إلى ذلك السن الأصلح لرئاسة البعثات الدبلوماسية وإدارة شؤونها والقيام على المفاوضات وإدارتها¹.

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

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

2-شروط وإجراءات تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية:

يقع على عاتق وزير الشؤون الخارجية ورئيس الدولة بمساعدة رئيس الحكومة، مسألة انتقاء واختيار الممثلين الدبلوماسيين -هذا على الصعيد الداخلي للدولة-، أما على الصعيد الخارجي، فإن قبول الممثل

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص138-139.

² أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص139.

الدبلوماسية ومباشرة أعماله يخضع لقواعد عدة منصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961¹، نلخص هذه الشروط والإجراءات فيما يلي:

تنص المادة (04) الفقرة (01) من اتفاقية 1961 على ما يلي: -"يجب على الدولة المعتمدة التأكد من قبول الدولة المعتمد لديها للشخص المزمع اعتماده رئيساً للبعثة المنشأة فيها"، وهذا ما يسمى بـ "عنصر القبول" ويجوز للدولة المعتمد لديها عدم قبول شخصاً معيناً كرئيس للبعثة المنشأة فيها، وبالتالي يمكنها اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه (Persona non grata)، وحسب الفقرة (02) من المادة نفسها، فإن الدولة المعتمد لديها ليس هناك ما يرغمها على إبداء أسباب الرفض²، والحكمة من شرط الموافقة (أو القبول) هي أن الثقة والاحترام المتبادل شرطان أساسيان لأداء رئيس البعثة لمهامه، طالما أنه بمثابة همزة الوصل بين دولته، ودولة الاعتماد. هذا وفي حالة تبادل رؤساء البعثات لأول مرة، تعرض كل من الدولتين اسم الشخص الذي ترشحه لتمثيلها في البلد الآخر عن طريق الجهة التي قامت بنقل الرغبة في تبادل وإقامة العلاقات الدبلوماسية³.

أما إذا كانت العلاقات الدبلوماسية الدائمة قائمة، وقررت الحكومة استبدال رئيس بعثتها، فعلى رئيس البعثة بمجرد أن تصله تعليمات بنقله، أن يعد مذكرة يرفق بها تاريخ حياة المرشح الجديد وتتضمن اسمه الكامل وتاريخ ميلاده وحالته الاجتماعية، ونبذة عن ثقافته والوظائف التي يشغلها والألقاب التي حصل عليها (Carriculum Vitae)، وترفق بمذكرة (Aide mémoire) يذكر فيها رغبة الحكومة بتعيين السفير (أو الوزير المفوض)، ويسمى هذا الطلب بطلب الموافقة (Agrément) على تعيين السفير (أو الوزير المفوض) بتقديم هذه المذكرة بنفسه إلى وزير الشؤون الخارجية للبلد المضيف⁴.

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

بعد التطرق لمسألة وشرط الموافقة والقبول، ننقل إلى مسألة وصول رئيس البعثة الجديد، ووصول رئيس البعثة الجديد، فهناك مراسم استقر عليها العرف والقانون الدبلوماسي، وهي أنه وبعد الموافقة على تعيين رئيس البعثة، تتصل إدارة المراسم في وزارته بالقائم بالأعمال بالنيابة في البعثة التي يرأسها وتخبره بموعد مغادرته ووصله على أن يتم ذلك قبل الموعد بوقت كاف، ويقوم القائم بالأعمال بالنيابة بدوره بإخطار إدارة المراسم في الدولة المستقبلة بيوم وساعة ومحل الوصول ووسيلة النقل، وعند وصوله يستقبله مدير المراسم أو نائبه، وفي بعض الدول ممثل رئيس الدولة، وبعد استراحة قصيرة في مقاعد كبار الزوار يتوجه بسيارة بعثته إلى منزله أو مقر عمله الجديد.

وبعد وصول رئيس البعثة بيوم، تطلب سفارته من إدارة المراسم بوزارة الخارجية تحديد موعد لمقابلة وزير الخارجية أو من ينوب عنه إن كان غائباً لتقديم نسخة من كتاب اعتماده وأخرى من كتاب استدعاء سلفه، وفي الموعد المحدد يقابل رئيس البعثة وزير الخارجية في مكتبه الرسمي دون مراسم، ويرجو منه تحديد موعد لتقديم كتاب اعتماده لرئيس الدولة، وينتهز الفرصة للإعراب عن سروره لاختيار حكومته له بتمثيل بلده لدى دولة وزير الخارجية وعزمه على توثيق عرى الصداقة والتعاون بين البلدين واستمراره على خطة سلفه

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

² أنظر في هذا الشأن: -عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة 01، بيروت، 1986، صص 76-78.

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

³ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص77.

⁴ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، صص 77، 78.

بتدعيم السياسة الودية لما فيه مصلحة البلدين¹ هذه الإجراءات العرفية في حالة رئيس البعثة السفير أو الوزير المفوض، أما إذا كان رئيس البعثة من مرتبة قائم بأعمال أصيل (Chargé d'affaires en titre) فإنه يكون معتمدا لدى وزير الشؤون الخارجية وليس لدى رئيس الدولة، ويسلمه حين مقابلته كتاب تعيينه.

وفي انتظار موعد حفل الاعتماد أمام رئيس الدولة، يضل السفير رئيسا إداريا للبعثة، وبعد تقديم الاعتماد، يكتسب في لحظتها صفته الدبلوماسية، ويستطيع ممارسة نشاطه الرسمي بملء الحرية، لكن قبل هذا، لا يحق له أن يقوم بزيارات رسمية عدا - وفي بعض البلاد- له أن يزور عميد السلك الدبلوماسي زيارة خاصة للاستفسار عن التقاليد المحلية والأنظمة المتبعة في مراسم الدولة المعتمد لديها، كما يزور مدير المراسم في وزارة الخارجية ليزوده بمعلومات دقيقة ووافية حول برنامج حفلة تقديم كتاب الاعتماد، وبأسماء الشخصيات الرسمية الذين يتوجب عليه زيارتهم².

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

هذا وقد جرت العادة على أن يلقي السفير الجديد كلمة أمام رئيس الدولة المستقبلية عند تقديم كتاب الاعتماد، ويجري إعداد هذه الكلمة عادة في وقت سابق بالاتفاق مع وزارة خارجية السفير³.

ثانيا: موظفو البعثة الدبلوماسية:

نقصد بمصطلح موظفي البعثة الدبلوماسية: الموظفون الدبلوماسيون، الموظفون الإداريون والفنيون، ومستخدمو البعثة⁴.

هذا ونشير إلى أن "الموظفين الدبلوماسيين"⁵ (م01/فقرة د) هم موظفو البعثة ذوو الصفة الدبلوماسية بينما يقصد بتعبير: -"الموظفون الإداريون والفنيون"⁶ موظفو البعثة العاملون في خدماتها الإدارية والفنية (م01/فقرة و) أما عن مصطلح "مستخدمو البعثة"⁷ فيقصد به الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في البعثة الدبلوماسية كالفراشين والسعاة وعمال المواصلات والحراس...إلخ.

أ-الموظفون الدبلوماسيون⁸:

¹ أنظر كلا من: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص167.

-عدنان البكري، المرجع السابق، ص78.

² أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص167.

³ تتبع طريقة وأسلوب التصريح أمام الصحافة الوطنية والدولية وبخصوص رئيس الجمهورية الجزائرية صحبة السفير أمام مدخل قصر الرئاسة، حيث يعرب فيه عن سروره بهذا الاعتماد والاستقبال ومواصلة العلاقات الودية.

⁴ راجع نص المادة (01) الفقرة (ج) من اتفاقية 1961.

⁵ Agents diplomatiques.

⁶ Personnel administratif et technique.

⁷ Personnel de service.

⁸ نشير إلى أن التنظيم الدبلوماسي الجزائري في المرسوم الرئاسي 96-442 المؤرخ في 1996/12/09 والذي يتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، لا يفصل في مجال الأسلاك العاملة في البعثات الخارجية بين العون القنصلي، حيث أنهم يشكلون الأسلاك المحددة في نص المادة 02 بدون تفرقة.

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

1- أسلاك الموظفين الدبلوماسيين:

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

- سلك الوزراء المفوضين، ويتضمن أربعة (04) أصناف¹. (Ministres plénipotentiaires).
- سلك المستشارين الدبلوماسيين، ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Conseillers diplomatiques).
- سلك الكتاب الدبلوماسيين ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Secrétaires diplomatique).
- سلك الملحقين الدبلوماسيين ويتضمن ثلاثة (03) أصناف (Attachés diplomatiques).

2- شروط التعيين والتوظيف في السلك الدبلوماسي:

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

- إذا لم يكن هو وزوجه من جنسية جزائرية.
- إذا لم يكن متمتعا بحقوقه المدنية وذا سلوك حسن.
- إذا لم يثبت مستوى التأهيل المطلوب لممارسة وظيفته ولم يكن يحسن لغتين أجنبيتين على الأقل.
- إذا لم يستكمل شروط السن والأهلية البدنية المطلوب توفرها لممارسة وظيفته.
- إذا لم يثبت وضعيته تجاه الخدمة الوطنية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن كل سلك من الأسلاك الأربعة السالفة الذكر، قد وضع له المرسوم الرئاسي 442-96، الطرق المتبعة في التوظيف بشأنه³.

ب- الموظفون الإداريون والفنيون ومهامهم الفنية:

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

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

¹ يقصد بالصنف تبعية أعوان دبلوماسيين" وقنصليين لمجموعة من الدرجات الاستدلالية تبعا للكيفيات المحددة في م28 من المرسوم 96-442، راجع م02 ضمن الملحق في آخر المذكرة.

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

³ راجع في هذا الصدد المواد: 18، 19، 20، 21 من المرسوم الرئاسي 442-96 المذكور آنفا. (Geneviève Voir aussi: GUYOMAR, Op.Cit, pp74, 75 (Concernant les conditions de la nomination des agents diplomatiques).

- الملحقون العسكريون¹ والجويون والبحريون: وهم ضباط يعينون لدى البعثات الدبلوماسية الدائمة بناء على اقتراح من وزارة الدفاع وموافقة وزارة الخارجية، لملاحظة الأوضاع العسكرية في الدولة المعتمدين لديها والتحسينات التي تدخلها على أنظمة جيشها ومعدات العسكرية.
- ويتم تعيين هؤلاء الملحقين بعد استمراج مع الدولة المستقبلة التي توافق على تعيينهم عملاً بأحكام المادة (07) من اتفاقية عام 1961، ويتم هذا الاستمراج عن طريق تقديم مذكرة مشفوعة بنبذة عن تاريخ حياة الضابط المرشح، أسوة بالسفراء والوزراء الموظفين²، وإذا حدث وإن رفضت إحدى الدول تعيين الملحق العسكري المرشح فلا يترتب عليها بيان الأسباب.
- الملحقون التجاريون: حيث تهتم إدارة الملحق التجاري بالعلاقات التجارية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، وقد أنشئت حديثاً عقب تطور العلاقات التجارية العالمية، وتعد الأوضاع الاقتصادية في كل بلد، وتنحصر مهام الملحق التجاري بصفة عامة في دراسة الأوضاع التجارية والاقتصادية والمادية لدى الدولة المستقبلة، والسهر على حسن تنفيذ الاتفاقيات التجارية المعقودة بين البلدين، وتقديم المعلومات الفنية.
- وقد يكون الملحق التجاري برتبة مستشار أو كاتب أو ملحق، ويخضع لسلطة رئيس البعثة الدبلوماسية، كما يكون على علاقة وثيقة مع القناصل المسلكيين والفخريين الذين يمارسون الاختصاصات التجارية بحكم عملهم³.
- الملحقون الثقافيون: تتناول اختصاصات الملحقين الثقافيين عدة نقاط نذكر منها تهيئة وعقد الاتفاقيات الثقافية، تقديم المنح الدراسية لطلاب الدولة المستقبلة واطلاعها، تنظيم محاضرات علمية وتبادل الأساتذة في الجامعات وكذا إقامة معارض فنية، كما يقوم الملحقون الثقافيون بالعمل على نشر ثقافة بلادهم بكل الوسائل الممكنة (المراكز الثقافية، المكتبات، المراكز الإعلامية...إلخ).

ويكون الملحق الثقافي برتبة مستشار أو ملحق ويخضع لسلطة رئيس البعثة⁴.

-الملحقون الصحفيون (الإعلاميون): تضم البعثة الدبلوماسية عادة ملحقاً إعلامياً، وإذا كانت بعثة دبلوماسية كبيرة، يكون القيم على إدارة العمل الإعلامي بالبعثة مكتب إعلامي، والذي يقوم عادة بمتابعة ما ينشر في الدولة المضيفة وإبلاغ حكومته بها والرد على ما تدعو الحاجة إلى إيضاحه، كما يقوم بمتابعة الأحداث السياسية الخارجية والداخلية في تلك الدولة، والإطلاع على الصحف المحلية وبرامج أجهزة الإعلام المختلفة من إذاعة وتلفزيون وإعداد التقارير عنها بصفة دورية⁵.

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

والملحقون والمستشارون الإعلاميون عادة ليسو من منسوبي وزارة الشؤون الخارجية من الدبلوماسيين، وإنما يجري اختيارهم وتعيينهم من بين أصلح الناس في وزارة الإعلام والاتصال وأجهزتها، أو الهيئة العامة للاستعلامات إن وجدت، وأحياناً من بعض العاملين بوكالات الأنباء شبه الرسمية أو الصحف شبه الحكومية المسماة بالوطنية⁶.

¹ Atachés militaires

² سموي فوق العادة، المرجع السابق، ص125.

³ المرجع نفسه، ص128.

⁴ المرجع نفسه، ص129.

⁵ أنظر: دجمال بركات، مقالة بعنوان: -الدبلوماسية والإعلام (الجانب الإعلامي في العمل الدبلوماسي)، مجلة الدراسات الدبلوماسية، العدد 04 السنة 1987، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، ص71.

⁶ أنظر: جمال بركات، المرجع السابق، ص71.

*الملحقون الإداريون والمحاسبون: ويتولون الاختصاصات التالية:

- تسجيل جميع المراسلات الواردة والصادرة.
- حفظ جميع السجلات والوثائق والمستندات والمراسلات وتنسيقها وتنظيمها، وحفظ القوانين و التعاميم والنشرات والوثائق الرسمية المرسلة إلى البعثة الدبلوماسية.
- عدم السماح بإعطاء صورة عن مراسلات البعثة الدبلوماسية، تحت طائلة العقوبة والطرده أحياناً.
- استلام الحقيبة الدبلوماسية الواردة وإعداد الحقيبة التي ترسلها البعثة بإشراف المستشار أو الكاتب الأول.
- دفع نفقات البعثة الدبلوماسية من رواتب وأجور وإيجارات وحفلات ومشتريات، بموافقة رئيس البعثة أو نائبه إذا كان مفوضاً بذلك.
- تدقيق حساب البعثة مع المصرف الذي تتعامل معه.
- تسجيل مفروشات دار البعثة... إلخ¹.

ونشير إلى أنه في كثير من الأحيان يكون هؤلاء الموظفين الإداريين من مواطني دولة الاستقبال، ويتم التعاقد معهم بشكل شخصي أو من خلال مؤسسة خاصة في وزارة الشؤون الخارجية للدولة المستقبلة².

ج-مستخدمو البعثة الدبلوماسية:

أشرنا فيما سبق، إلى أن مستخدمي البعثة هم الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة والصيانة والحراسة في دار البعثة الدبلوماسية كالفرّاشين والسّعاة وعمال التلّفون والحراس وما أشبه³.

ثالثاً-الخدم الخصوصيون:

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

الفرع الثاني- العناصر المادية في البعثة:

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

أولاً- مقر البعثة الدبلوماسية:

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

¹ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص131.

² أنظر: علاء أبو عامر، المرجع السابق، ص199.

³ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص111.

ويشترط في هذه الحالة الحصول على موافقة دولة المقر، لذلك تنص المادة 12 من اتفاقية فيينا لعام 1961 على أنه "لا يجوز للدولة المعتمدة، قبل أن تحصل مسبقاً على الموافقة الصريحة للدولة المعتمد لديها، أن تنشئ مكاتب تابعة للبعثة في أماكن أخرى غير تلك المنشأة فيها البعثة"¹.

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

ثانياً-أرشفيف البعثة الدبلوماسية:

يشكل الأرشيف، مجموع الوثائق والمراسلات الدبلوماسية التي تخص البعثة الدبلوماسية، ويطلق عليه أحياناً اسم "محفوظات البعثة الدبلوماسية".

ثالثاً-وسائل الاتصال والتنقل.

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

المطلب الثاني : مهام البعثة في إدارة التمثيل الدبلوماسي وواجباتها.

نعالج في هذا المطلب مهام وواجبات البعثة الدبلوماسية في إدارة التمثيل الدبلوماسي، وهذا في أربعة فروع، فالمهام ندرسها من زاويتين، من زاوية اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 بشكل عام، وهذا ضمن الفرع الأول، ثم من زاوية التنظيم الدبلوماسي الجزائري (أي مهام البعثة الدبلوماسية الجزائرية) في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث، سندرسه من خلال الصور الاستثنائية لإدارة التمثيل الدبلوماسي³، والفرع الرابع والأخير سنتطرق فيه إلى الواجبات اللازمة احترامها من قبل البعثة الدبلوماسية، وهذا تحت عنوان: واجبات أعضاء البعثة الدبلوماسية.

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

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

أولاً-المهام التقليدية (العادية):

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

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

³ تثير هذه النقطة عدة إشكالات من حيث ممارسة المهام الدبلوماسية في حالة غياب تمثيل دبلوماسي، وبالتالي نكون أمام أشكال جديدة في الإدارة الدبلوماسية، لاسيما في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية، أو في حالة عدم القدرة على التغطية الكافية لنفقات فتح بعثات لإدارة التمثيل الدبلوماسي الدائم لدولة ما، خاصة مع الازدياد الرهيب لأعضاء المجتمع الدولي في عصرنا الأخير.

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

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

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

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

يقصد بذلك محاولة التوفيق والمباحثات ضمن الاتفاقيات وإعداد المعاهدات والتوصل إلى الترتيبات السياسية، والمباحثة في أي أمر يهم الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، والمفاوضات تحديداً، يمكن أن يكون لها معنى واسع، وهي أن تكون -باعتبارها إحدى المهام الأساسية للبعثة الدبلوماسية- على شكل طلب أو رد أو دفاع عن وجهة نظر أو شكوى، وهذا هو المعنى الواسع للمفاوضة لعقد اتفاق أو معاهدة³.

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

هذا وقد حلت أهمية المفاوضة كوظيفة من وظائف البعثة الدبلوماسية لاسيما بعد التقدم الهائل في المواصلات وتكنولوجيا المعلومات والاتصال، مما جعل في استطاعة رئيس الدولة أو وزير الخارجية مباشرتها شخصياً غير أن هذا لم يؤثر في مهمة البعثة الدبلوماسية الأصلية أو الاستعانة بنصائحتها وتوصياتها⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن الممثل الدبلوماسي حين يدخل في مفاوضات مع الدولة المعتمد لديها، فإنه يجري مفاوضاته بوسائل متعددة قد تكون بصورة تحريرية (خطية) أو شفوية أو كليهما، وقد تأخذ بعض المفاوضات سيما التي تخص قضايا مهمة بكيان الدولة ومركزها الدولي، ومصالحها الحيوية وقتاً طويلاً واجتماعات مستمرة واتصالات تحريرية وشفوية، مما يتطلب من الممثل مزيداً من الحصافة والمهارة والدقة للتغلب على الصعوبات التي تعترضه خلال سير عملية المفاوضات⁵.

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

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

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

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

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

³ أنظر: جمال بركات، الدبلوماسية (ماضيها وحاضرها ومستقبلها)، مطبعة الفرزدق، الرياض 1985، ص

⁴ أنظر: ثامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتيجية إدارة المفاوضات، دار المسيرة، عمان، ط1، سنة 2000، ص149.

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

⁵ أنظر: ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص150.

ج-حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها، ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي (La protection diplomatique):

تعتبر هذه الوظيفة من أهم وظائف البعثة الدبلوماسية، وتلجأ البعثة في هذا المجال أحيانا إلى المفاوضات والاتصالات مع وزارة خارجية الدولة المستقبلة، وتقدم النصائح إلى رعايا دولتها وتطالب نيابة عنها بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم بشرط أن يكونوا قد استنفذوا طرق الطعن أو التقاضي الداخلية¹.

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

2- حماية مصالح البعثة وأعضائها: فالبعثة حرمتها ولأعضاء حصانتهم، وقد يحدث من السلطات المحلية ما يمس ذلك، خرقا لقواعد القانون الدولي التي تنظم المزايا والحصانات الدبلوماسية، وواجب المبعوث في هذه الحالة مراجعة وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها لتصحيح الوضع والمحافظة على حقوق البعثة وأعضائها².

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

- عن طريق وزارة الخارجية حيث توجد عادة إدارات مختصة بشؤون الرعايا الأجانب، وتتولى الوزارة مهمة الاتصال بالجهة المختصة لنقل شكاوى البعثة والتحقق من مصداقيتها.
- عن طريق الاتصال المباشر بالمراجع المسؤولة بواسطة الدائرة القنصلية في البعثة الدبلوماسية أو الملحقة الثقافية في البعثة³.

ونشير إلى أن هذه الحماية تشمل كذلك المؤسسات الوطنية العاملة في دولة المقر، وتذليل مشاكلها لدى الدولة الأم، ودولة الإقامة على حد سواء، ومتابعة قيام الدولة المضيفة، بتنفيذ التزاماتها قبلها، واللجوء إلى الطريق الدبلوماسي، لحل ما قد تتعرض له من عراقيل بطريقة لا يشتم منها شبهة التدخل في الشؤون الداخلية لتلك الدولة، وعلى البعثة الدبلوماسية أيضا، حق مطالبة دولة المقر، بحماية هذه المؤسسات من أي اعتداء أو إقحام غير مشروع.

كما أن عليها أيضا حماية السفن والطائرات التابعة لدولتها، وتيسير عمليات الرسو والهبوط والإبحار والإقلاع دون عوائق، وحماية أطقمها من أي اعتداء قد يصيبهم على أراضيها⁴.

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

¹ أنظر: عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 09.

² ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص 146.

³ المرجع نفسه، ص 146.

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

- حازم حسن جمعة، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة، ن سنة 1981، (بدون دار للنشر)، ص 240.
- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج 2، -القاعدة الدولية-، ط 06، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1984.
- ⁴ أنظر: عبد القادر سلامة، الاختصاص المزوج للسفارات والقنصليات في حماية المصالح في الدولة المضيفة، مجلة الدبلوماسية (معهد الدراسات الدبلوماسية)، الرياض، العدد 16، ص 21. وأنظر في مجال الحماية الدبلوماسية كمهمة من مهام البعثة الدبلوماسية كلا من:
- عبد القادر سلامة، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر والدبلوماسية في الإسلام، مع التركيز على النظام القنصلي والدبلوماسي المصري والسعودي، دار النهضة العربية، الإسكندرية، ط 1، 1996-1997، ص 152.
- عاصم جابر، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة، منشورات عويدات بيروت، 1986، ص 788.
- أحمد أبو الوفاء، مقالة الحماية الدبلوماسية، مجلة الدبلوماسية، الرياض، العدد 14، 1991، ص 73 وما بعدها.

تعتبر ملاحظة وتتبع ما يدور في الدولة المضيفة للبعثة وإبلاغ حكومتها بها، من الركائز الأساسية في إدارة العمل الدبلوماسي، وهي من الوظائف المستمرة بالنسبة للبعثة وبالنسبة للمبعوث تبدأ من أول يوم وصوله إلى دولة الاعتماد إلى تاريخ مغادرته بعد انتهاء مهامه، ولا تقتصر الملاحظة على تقصي المواضيع السياسية فحسب، وإنما تدخل ضمن اهتمام المبعوث الأحوال الاقتصادية ومستوى التطور التقني والتجارة والأسواق والأحوال العسكرية والاجتماعية¹، هذا ويجب على البعثة في جميع الأحوال، التأكد من درجة صحة معلوماتها قبل إرسالها وكذلك درجة ومدى دقة مصادر معلوماتها لكي لا تضلل حكومتها بدون دراية منها، وعليه فمن الخصائص الأساسية للتقرير الدبلوماسي أن يكون دقيقاً وموجزاً ووافياً وشاملاً لوجهات النظر المختلفة².

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

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

وهنا نشير أنه ليس من الضروري التأكيد على أهمية هذه الوظيفة والتمثلة في توطيد العلاقات الاقتصادية من خلال العمل الدبلوماسي الذي يحمل الطابع السياسي التمثيلي، ونظراً لهذه الأهمية نرى أن البعثات الدبلوماسية الدائمة قامت منذ سنوات بإنشاء أقسام خاصة يرأسها تقليدياً ملحق تجاري، وفي السنوات الأخيرة تعددت التسميات مثل: مستشار تجاري، رئيس المكتب التجاري، الملحق التجاري... إلخ⁴.

أما بخصوص تدعيم العلاقات الثقافية والعلمية، فنجد أن أغلبية البعثات الدبلوماسية لديها قسم خاص يرأسه الملحق الثقافي، ومن الأهمية بمكان، الإشارة إلى أن بعض الدول ذات التبادل الثقافي والعلمي الكبير بينها، تقوم بإنشاء ملحقات خاصة منفصلة عن مقر البعثة وموزعة على عواصم الأقاليم ذات التجمعات البشرية الكبرى داخل الدولة المعتمد لديها وذلك تسهيلاً لهذه المهمة الهامة⁵.

ثانياً- المهام الاستثنائية⁶.

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

¹ أنظر: ثامر كامل محمد، المرجع السابق، ص150.

² أنظر: علاء ابو عامر، المرجع السابق (الوظيفة الدبلوماسية)، ص260.

³ أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص105.

⁴ أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

⁵ Voir: Maurice Flory; les relations culturelles et scientifiques, Colloque de Tours (Aspects récents du droit des relations diplomatiques) 1989, p153.

⁶ Voir: Claude Albert Colliard, la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, Annuaire Français de droit International (CNRS), France A, 1961, p11.

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

هذا ولقد جرى العمل على أن تقوم البعثة الدبلوماسية بإبلاغ وزارة الشؤون الخارجية في دولة الإقامة باسم هذا العضو وبموضوع توقيعه، وبصورة خاتم البعثة، حتى يتسنى للإدارة القنصلية بتلك الدولة، التثبت من صحة المستند، وسلامة التوقيع عليه، وبالتالي تصادق على توقيع هذا العضو ليصبح المستند ذا حجية، في مواجهة السلطات المحلية بالدولة المعتمد لديها³.

وعادة ما يعاون العضو الدبلوماسي الذي يرأس القسم القنصلي، موظف أو موظفان من الإداريين أو الكاتيبين العاملين بالسفارة...

الفرع الثاني: مهام البعثة الدبلوماسية الجزائرية.

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

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

تضمن المرسوم الرئاسي: 02-406 المؤرخ في 21 رمضان 1423 الموافق لـ 26 نوفمبر 2002، صلاحيات ومهام سفراء الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁴ (أو رئيس البعثة بصفة عامة)، وهي على الخصوص:

- 1- إعلام الحكومة، عبر قناة الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، بوضع الدولة المعتمدة لديها، وتزويد وزير الشؤون الخارجية بالعناصر التي تسمح بمساعدته في إدارة الشؤون الدولية⁵،
- 2- إعلام سلطات البلد التي يكون معتمدا لديه بالوضع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي،
- 3- التعريف بسياسة الحكومة في الخارج والمساهمة في إعداد سياسة الجزائر الخارجية والحفاظ على تأثيرها في الساحة الدولية،
- 4- يعتبر السفير الجزائري هو ممثل رئيس الجمهورية الذي يعتمده بصفته مفوضا للدولة والحكومة الجزائريتين لدى دولة معتمدة أو أكثر⁶،
- 5- ترقية صورة الجزائر لدى سلطات الاعتماد، وتعزيز علاقات الصداقة والتعاون معها¹،

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

² أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

³ أنظر محمود خلف، المرجع السابق، ص216.

⁴ راجع نص المادة الثالثة (03) من المرسوم 02-406 المذكور أعلاه.

⁵ قارن هذه الفقرة بنص المادة (03) فقرة 1 بند: د) من اتفاقية 1961.

⁶ راجع نص المادة الثانية (02) من المرسوم 02-406 وقارنه بنص المادة (03) فقرة 1 بند: أ) من الاتفاقية.

- 6- يسهر السفير على حماية مصالح الجزائر وترقيتها في البلد المعتمد لديه، كما يسهر السفير على حماية مصالح الرعايا الجزائريين، أشخاصا طبيعيين ومعنويين، والحفاظ عليها²،
- 7- يشترك السفير في تحضير كل مفاوضة مع البلد المعتمد لديه وفي سيرها، ويكلف بإدارة هذه المفاوضات³،
- 8- يمارس السفير الوظائف القنصلية التي تخولها إياه أحكام اتفاقية فيينا حول العلاقات القنصلية والتشريع والتنظيم الوطني⁴،
- 9- هذا ويعمل السفير على تطوير العلاقات الاقتصادية وترقية التبادلات التجارية والشراكة مع مؤسسات بلد الاعتماد، كما يعمل ويسهر على تحسين العلاقات الثقافية ويسهر على رفع وتيرة التبادلات بين هيئات البلدين ومنظماتها ومؤسساتها العلمية والثقافية⁵.
- هذا ويمارس السفير السلطة السلمية على مستقدي البعثة الدبلوماسية، وينشط عمل جميع مصالح البعثة الدبلوماسية الجزائرية التي يديرها، وينسق هذا العمل.

ويعتبر رئيس البعثة الدبلوماسية هو الأمر الثانوي بالطرق هو المسؤول على التسيير الإداري والمالي للمركز الدبلوماسي، وتقتضي هذه المسؤولية رقابة الحسابات وتقديمها بشكل دوري، كما يخول باتخاذ أي تدبير من شأنه ضمان أمن الموظفين والمحلات الدبلوماسية⁶.

ثانيا- مهام المستشار الدبلوماسي (Conseiller diplomatique).

يحدد المرسوم الرئاسي 96-442 المؤرخ في 28 رجب 1417 الموافق لـ 1996/12/09 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، مهام المستشارين الدبلوماسيين العاملين في البعثات الجزائرية كما يلي⁷:

- 1- القيام بمهام التصور والتحليل وتلخيص الملفات والأحداث الدبلوماسية الدولية،
- 2- دراسة تدابير التكيف والتحيين واقتراحها حسب ما يمليه تطور الملفات، واقتراح تأويلات لبنود الاتفاقيات التي تكون الجزائر طرفا فيها،
- 3- ضمان تحضير الملفات الخاصة بالمؤتمرات الدولية واللقاءات الثنائية مع الدولة المعتمد لديها،
- 4- التفاوض مع الشركاء الأجانب في مشاريع الاتفاقيات والاتفاقات والإعلانات والمحاضر، وبهذه الصفة يمكنهم إدارة مجموعات عمل قطاعية في المفاوضات الثنائية،
- 5- المساهمة في الدراسات والأنشطة الخاصة بإعداد أطر التسيير القنصلي وكيفية، وتسيير وضع الرعايا الجزائريين في الخارج،
- 6- ضمان مهام تأطير دورات التكوين أو تحسين المستوى.

ثالثا- مهام الكاتب الدبلوماسي (Secrétaire diplomatique).

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

² راجع بالمقارنة، كلا من نصي المادتين (04) و(14) من المرسوم 406/02 وكذا المادة (03/فقرة 1/بند: ب) من اتفاقية 1961 بالعلاقات الدبلوماسية.

³ راجع بالمقارنة كلا من النصين: -المادة (05) من المرسوم 406-02 وكذا المادة (03/فقرة 1/بند: ج) من الاتفاقية.

⁴ راجع نص المادة (13) من المرسوم 406-02 بالمقارنة بالفقرة (02) من المادة (03) من اتفاقية 1961.

⁵ يتطابق نصي المادتين (9) و(10) من المرسوم 406-02، مع نص المادة (03/فقرة 1/بند: هـ) من اتفاقية 1961.

⁶ راجع المواد (15)، (16) من المرسوم 406-02.

⁷ راجع نصي المادة (07) من المرسوم 442-96 المبين أعلاه.

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

- 1- تحضير الوثائق والمشاركة في إعداد الملفات، وتحضير بطاقات تلخيصية قطاعية تتعلق بالشؤون التابعة للمصلحة الدبلوماسية التي يعمل فيها...
- 2- القيام بمساع مرتبطة بتنفيذ البرامج المقررة في مجال التعاون.
- 3- المشاركة في متابعة الملفات المتعلقة بتنقل الأشخاص وإقامتهم.
- 4- المشاركة في تحرير العقود والوثائق الدبلوماسية.
- 5- المساهمة في أشغال البعثات وذلك بالمشاركة في المفاوضات الثنائية مع الدولة المعتمد لديها.

رابعاً-مهام الملحق الدبلوماسي (Attaché diplomatique).

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

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

خامساً-تسيير البعثة الدبلوماسية الجزائرية بالنيابة¹.

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

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

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

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

الفرع الثالث: الصور الاستثنائية لإدارة التمثيل الدبلوماسي.

¹ راجع نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي 96-442 الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.
² راجع بالمقارنة نص المادة (13) من المرسوم 96-442 بالمادة (19) من اتفاقية فيينا 1961 التي جاء فيها:
"تسند رئاسة البعثة مؤقتا إلى قائم بالأعمال مؤقت، إذا شغل منصب رئيس البعثة أو إذا تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه، ويقوم رئيس البعثة أو وزارة خارجية الدولة المعتمدة إن تعذر عليه ذلك بإعلام وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى قد يتفق عليها باسم القائم بالأعمال المؤقت ويجوز للدولة المعتمدة، عند عدم وجود أي موظف دبلوماسي لبعثتها في الدولة المعتمد لديها، أن تعين أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين لتولي الشؤون الإدارية الخارجية للبعثة".

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

أولاً: إدارة التمثيل الدبلوماسي المزدوج¹ (المتعدد)

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

- 1- يجوز للدولة المعتمدة، بعد إرسالها الإعلان اللازم للدولة المتعمد لديها المعنية، اعتماد رئيس البعثة أو انتداب أحد الموظفين الدبلوماسيين، حسب الحالة لدى عدة دول، ما لم تقم إحدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.
- 2- يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى أن تنشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم بالأعمال مؤقت في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.
- 3- يجوز لرئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمدة لدى أي منظمة دولية"

ثانياً- إدارة التمثيل الدبلوماسي العام.

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

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

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

¹ للتفصيل في هذه الصورة، أنظر: عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص154 وما بعدها.

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

³ أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والفتصلية، المرجع السابق، ص101.

ويلاحظ في الممارسة الدولية، أن الدول تتعامل بهذا النوع من التمثيل بكثرة، وعلى سبيل المثال نجد أن بلجيكا تقيم علاقات دبلوماسية مع 96 دولة ليس لها فيها ممثل مقيم، وتتولى ذلك أقرب سفارة.

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

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

هذا وبموجب هذه الظروف، تتشكل علاقات ومراكز قانونية جديدة ثلاثية الأبعاد، فهناك العلاقة بين الدولة الراعية (أو الحامية) والدولة المستفيدة، والعلاقة بين الدولة الراعية والدولة الموفد إليها (المضيفة).

وكذلك الوضع القانوني لبعثات الدولة المستفيدة سواء الدبلوماسية منها أو القنصلية (متى وإن كان قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه بالضرورة قطع العلاقات القنصلية)³.

الفرع الرابع-واجبات أعضاء البعثة الدبلوماسية.

حددت المادة (41) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 الواجبات الملقة على عاتق أعضاء البعثة الدبلوماسية أثناء ممارستهم لإدارة العمل الدبلوماسي⁴ وهي كما يلي:

أولا-احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها وحظر التدخل في شؤونها الداخلية⁵.

ففي هذا الإطار يجب احترام دستور الدولة المعتمد لديها، ونظام الحكم فيها والامتناع عن إتيان أي فعل فيه امتهان للحكومة أو للنظر السائدة، وعدم مخالفة اللوائح والتنظيمات والقواعد المفروضة في تلك الدولة لاسيما قوانين المرور التي أصبحت تشكل الجانب الأكبر في مخالفات أعضاء السلك الدبلوماسي، ضف إلى ذلك التدخل في شؤونها الداخلية، ومثال ذلك أن يتدخل الدبلوماسي بعمل تمييزي في حرب أهلية سائدة في بلد الاعتماد، أو قدم مساعدة مالية أو عسكرية إلى أحد الأطراف المتنازعة، أو العمل على تشجيع الجهات والأحزاب المعارضة للسلطة الحاكمة في دولة الاعتماد (الفقرة 01 من المادة 41).

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

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

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

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

³ لمزيد من التفاصيل في المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح أنظر كلا من:

-عبد الله الأشعل، المرجع السابق، ص147، وما بعدها.

-أحمد أبو الوفاء، قطع العلاقات الدبلوماسية، (بدون دار الطبع)، القاهرة، 1991، ص94 وما بعدها.

Voir aussi: R Papini/ G.Cortese, op.cit, P263 et suite.

⁴ هذه الواجبات تقع على عاتق أعضاء البعثة الدبلوماسية مقابل تمتعهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية.

⁵ أنظر: ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص106 وما بعدها.

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

وفي الواقع فإن لهذه القاعدة التقليدية مصلحة مزدوجة، سواء بالنسبة للدولة المعتمد لديها أو بالنسبة للبعثة نفسها، فبالنسبة للدولة المعتمد لديها حيث البعثة تمارس نشاطها، فإن للقاعدة تأثير واضح في الحيلولة دون تدخل البعثة في الشؤون الداخلية لهذه الدولة، وهي فوق ذلك تسمح لوزير الشؤون الخارجية في الاحتفاظ بوحدة الرأي في العلاقات مع الدول الأجنبية، بالإضافة إلى ذلك فإنه لا يمكن السماح للوزارات الأخرى – متجاهلين الالتزامات الدولية للدولة- اتخاذ قرارات غير مقبولة بالنسبة للموقف الدولي للدولة في تجاهل حال القانون الدولي أو السياسة الخارجية من المسألة، ومن جهة أخرى، فإن هذه القاعدة القوية هي أيضا في مصلحة البعثة الدبلوماسية الأجنبية، فهي بالنسبة لها ضمان، وفي الوقت نفسه للمساعدة والحماية¹.

ثالثا-الالتزامات المتعلقة باستعمال مقر البعثة.

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

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

هذا وتجدر الإشارة إلى الواجبات المرتبطة بمجال المجاملات، والتي يكون فيها على المبعوث الدبلوماسي أن يحرص على مراعاتها كل الحرص، حيث يساهم في الأحداث السعيدة كميلاد أو زواج رسمي أو ما شابه ويواسي في المناسبات الأليمة، سواء التي تصيب الحاكم وأسرته، والتي تلم بالشعب ككل، كالكوارث الطبيعية وغيرها².

كما على المبعوث الدبلوماسي أن لا يتأثر في مسلكه الشخصي بما قد تمر به العلاقات الثنائية التي تربط دولته بدولة الاعتماد، فعليه أن يكون حريصا على بقاء صورته صافية تجاه رئيس دولة الاعتماد، ولا ينحرف عن اتباع قواعد السلوك والمجاملة الدبلوماسية³.

المطلب الثالث : الحماية القانونية للبعثة الدبلوماسية، وامتيازاتها⁴.

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

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص107.

³ المرجع نفسه، ص ص107-108.

⁴ لمزيد من التفصيل في هذه المسألة راجع: سيم ملوح، الحماية القانونية للبعثات الدبلوماسية، مذكرة ماجستير، فرع القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، الجزائر، نوقشت سنة 2004.

من أجل إدارة العلاقات الدبلوماسية من قبل البعثة إدارة تتلاءم مع مستوى العلاقات الثنائية بين الدول، بعيدا عن الضغوطات والمشاكل التي يمكن أن تنجم عن وجود البعثة الدبلوماسية في إقليم الدولة المعتمد لديها، وأخذا بعين الاعتبار الأعراف والقواعد الدولية، من أجل كل هذا، أحيطت البعثة الدبلوماسية (بمقرها ومبانيها وبأفرادها وموظفيها وكذا بوسائل عملها واتصالها ومحفوظاتها)، أحيطت بجملة معتبرة من الحصانات والامتيازات¹، نجمها ونلخصها ضمن الفروع الآتية:

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

الفرع الأول-مزايا وحصانات أفراد البعثة الدبلوماسية.

سندرس الحصانات والمزايا الشخصية لأفراد البعثة الدبلوماسية (رئيس البعثة الدبلوماسية وموظفو البعثة وأفراد أسرهم الذين يعيشون معهم في ثلاث فقرات تبعا لنوعية الحصانة والامتياز، وذلك كما يلي:

أولا-الحرمة الشخصية للمبعوث (مسكنه ومراسلاته).

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

-تتمتع كذلك بالحصانة، أوراقه ومراسلاته، كما تتمتع بها أمواله مع عدم الإخلال بالفقرة (3) من المادة (31)" وعليه فإن شخص المبعوث الدبلوماسي ومسكنه ومراسلاته وأمواله، كلها تتمتع بالحصانة اللازمة².

ثانيا-الحصانة القضائية (L'immunité juridictionnel).

لقد عالجت المادتين (31) و(32) مسألة تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية والتنازل عن هذه الحصانة¹، حيث جاء في نص المادة (31) من اتفاقية 1961 ما يلي:

¹ حصرت مبررات التمتع والامتيازات الدبلوماسية في ثلاثة (03) مبررات هي: 1-نظرية الامتداد الإقليمي للدولة (exterritorialité) أي أن البعثة امتداد إقليمي للدولة، 2-نظرية الصفة التمثيلية (La théorie du caractère représentatif)، أي أن الممثل الدبلوماسي هو ممثل لرئيس دولته، 3-نظرية مقتضيات الوظيفة (Les conceptions fonctionnelles) أي أن الحصانات والامتيازات لا تمنح بصفة شخصية بحتة، بل منحها والتمتع بها تفرضه الوظيفة الدبلوماسية، وعلى ما يبدو، فإن اتفاقية 1961 قد أخذت بالمعيارين الثاني والثالث وذلك ما جاء ديباجة الاتفاقية، أنظر للتفاصيل في أسس ومبررات منح الامتيازات والحصانات كلا من: -يوغزالة، محمد ناصر، محاضرات في النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية، أقيمت على طلبه الماجستير القانوني الدبلوماسي، كلية الحقوق الجزائر، 2003، 2004.

² Voir aussi: claud-Albert. Colliard, op.cit, P21 patrick daillier/Alain pellet, op.cit, PP717-718.

أنظر فيما يخص تفاصيل الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي كلا من:

-عدنان البكري، المرجع السابق، صص 111-112.

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

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

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

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

وكذلك فيما يتعلق بالقضاء المدني والإداري إلا في الحالات الآتية"

أ-الدعاوى العينية المتعلقة بالأمر العقارية الخاصة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن حيازته لها بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامه في أغراض البعثة.

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

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

2-يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء من أداء الشهادة.

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

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

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

1-يجوز للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون والأشخاص المتمتعون بها بموجب المادة 37-2- يكون التنازل صريحاً في جميع الأحوال. -3-لا يحق للمبعوث الدبلوماسي أو الشخص المتمتع بالحصانة القضائية بموجب المادة 37، إن أقام أية دعوى، الاحتجاج بالحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب عارض يتصل مباشرة بالطلب الأصلي. -4-إن التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة إلى أي دعوى مدنية أو إدارية، لا ينطوي على أي تنازل عن الحصانة بالنسبة إلى تنفيذ الحكم، بل لا بد في هذه الحالة من تنازل مستقل".

ثالثاً-الإعفاءات الخاصة بالضمان الاجتماعي.

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالإعفاء، بالنسبة إلى الخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة، من أحكام الضمان الاجتماعي التي تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها، وذلك مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة (3) من المادة (33) من اتفاقية 1961 والتي تنص على أنه (لا يمنع الإعفاء المنصوص عليه في الفقرتين (1) و(2)

¹ وللتعمق في شرح وتفسير هاتين المادتين راجع كلا من:

- بوغزلة محمد ناصر، المرجع السابق.
- أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص161 وما بعدها.
- سهيل حسين الفتلاوي، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة مقارنة قانونية)، المكتب المصري لتوزيع المطبوعات، 2002، وهو يفصل في الحصانة القضائية بشتى أنواعها (الحصانة الجزائية أو الحصانة ضد القضاء الجزائي، ثم الحصانة ضد القضاء المدني والقضاء الإداري، ثم الاستثناءات الواردة عنها، ومن ثم الإعفاء من أداء الشهادة وكذلك الحصانة ضد الإجراءات التنفيذية، وموضوع التنازل عن الحصانة القضائية، ويبرز بشكل مفصل التطبيقات العملية لهذا الموضوع من جهة الفقه والقانون والقضاء).

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

من هذه المادة (33) من الاشتراك الاختياري في نظام الضمان الاجتماعي الساري في الدولة المعتمد لديها إن أجازت مثل هذا الاشتراك، هذا وجاء في المادة (33) فقرة 2 ما يلي: "كذلك يسري الإعفاء المنصوص عليه في الفقرة (1) من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحده:

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

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

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

رابعاً- الامتيازات المالية والجمركية.

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

- أ- الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثالها عادة في ثمن الأموال أو الخدمات.
- ب- الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها، ما لم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة.
- ج- الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على الشركات مع عدم الإخلال بأحكام (م39/ف4).
- د- الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الأموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدول.
- هـ- المصاريف المفروضة مقابل خدمات معينة.
- و- رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة إلى الموال العقارية، ذلك مع عدم الإخلال بأحكام المادة (23)".

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

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

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

يحظر القانون استيرادها أو تصديرها، أو مواد تخضع لأنظمة الحجز الصحي في الدولة المعتمد لديها، ولا يجوز إجراء التفتيش إلا بحضور المبعوث الدبلوماسي أو ممثله المفوض¹.

الفرع الثاني: مزايا وحصانات مقر البعثة ووسائلها.

تتمتع مقر البعثة الدبلوماسية والأشياء التابعة لها بجملة من الحصانات والامتيازات، أكدت عليها اتفاقية فيينا 1961²، وتشمل النقاط التالية:

أولاً: حرمة مقر البعثة.

استقر الوضع منذ بدء تبادل التمثيل الدبلوماسي بين الدول على أن تتمتع دور البعثات الدبلوماسية في كل منها بحصانة وحرمة التأمين، وهذا ضماناً لاستقلال المبعوثين من ناحية، واحتراماً لسيادة الدولة التي يمثلونها من ناحية أخرى، ويلاحظ أن الحصانة الخاصة بمقر البعثة الدبلوماسية ليست مستمدة من الحصانة التي يتمتع بها رئيس البعثة بحي يمكن ربط إحداها بالأخرى، وإنما من الخصائص المتصلة مباشرة بذات الدولة الموفدة للبعثة باعتبار أن هذا المقر يستخدم كمركز لبعثتها³.

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

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

كما تجدر الإشارة، إلا أنه من الواجب على الدولة المعتمد لديها إما أن تسيّر، وفق قوانينها، اقتناء الدار اللازمة في إقليمها للدولة المعتمدة، أو أن تساعد على الحصول عليها بأنه طريقة أخرى، كما يجب عليها كذلك أن تساعد البعثات، عند الاقتضاء على الحصول على المساكن اللائقة لأفرادها⁴.

ثانياً: حرمة المحفوظات والوثائق.

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

ومعنى هذا أن حصانة وثائق ومحفوظات البعثة⁵ هي أمر مستقل عن حصانة مقرها، فهي تتمتع بحصانة مطلقة ولا تتفرع عن حصانة مقر البعثة، والدليل هو اعتبار التمتع بالحصانة ثابتاً في أي مكان توجد فيه الوثائق والمحفوظات ولو كان خارج مقر البعثة نفسها، ويحثهم ذلك، عدم تصدي القضاء الوطني لبحث مضمون تلك الوثائق أو بطلبه من البعثة تقديمها، أو أخذها والاستناد إليها كدليل أمام المحاكم دون موافقة

¹ راجع نص المادة (36/فقرة2)، من اتفاقية 1961.

² راجع تفاصيل هذا الموضوع في كل من:

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

- علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 138-139.

³ أنظر، علي صادق أبو هيف، نفس المرجع، ص 138.

⁴ راجع نص المادة (21) من اتفاقية 1961.

⁵ تفرق بين الوثائق والمحفوظات، فالأولى هي التي لم يتم تسليمها فعلاً للبعثة، أما المحفوظات فنقصد بها الأرشيف، وهي الأوراق التي هي في حوزة البعثة فعلاً، ومراسلاتها التي تم سابقاً وغيرها من الأوراق المحفوظة.

الدولة المعتمدة، ويلاحظ أن الدول تعمل دائما على احترام حصانة أرشيف ووثائق البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها¹.

ثالثا: الامتيازات المالية والجمركية.

من خلال استقرائنا واستنباطنا للمواد والنصوص التي تعالج هذه الامتيازات، نستطيع أن نخرج بالنقاط والأحكام التالية:

- 1- تعفى الرسوم والمستحقات التي تحصلها البعثة مقابل ملء رسمي من كل ضريبة أو رسم (م28).
- 2- تعفى الدولة المعتمدة رئيس البعثة من جميع الرسوم والضرائب الوطنية والإقليمية والبلدية، المتعلقة بالأماكن الخاصة بالبعثة، المملوكة أو المستأجرة، على أن لا تكون ضرائب أو رسوم ناجمة عن تأدية خدمات معينة (المادة 23/فقرة 01).
- 3- كما تسمح الدولة المعتمد لديها بدخول المواد المعدة للاستعمار الرسمي للبعثة، وذلك بإعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة. (المادة 36/فقرة 01/بند: أ).

الفرع الثالث: مزايا وحصانات نشاط البعثة الدبلوماسية.

بصفة عامة، تفرض اتفاقية فيينا 1961 على الدولة المعتمد لديها القيام بتقديم جميع التسهيلات اللازمة لمباشرة البعثة لوظائفها بكل حرية وفي حدود ما تسمح به القوانين والأعراف الوطنية والدبلوماسية (المادة 25)، ويتضمن نشاط البعثة عموما خارج مقرها أمرين أساسيين هما: التنقل (المواصلات)، الاتصال (الحقيقية الدبلوماسية) أو (المراسلات الرسمية)، ثم المزايا والإعفاءات المالية الخاصة بالنشاط.

أولا: حرية التنقل.

تكفل الدولة المعتمد لديها حرية الانتقال والسفر في إقليمها لجميع أفراد البعثة، مع عدم الإخلال بقوانينها وأنظمتها المتعلقة بالمناطق المحظورة أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بالأمن الوطني (المادة 26 من اتفاقية 1961)².

ثانيا: حرية الاتصال الدبلوماسي وحصانته.

لاشك أن البعثة الدبلوماسية -وخصوصا رئيسها- تحتفظ باتصال دائم مع حكومتها، ولذلك تعد حرية الاتصال أمرا ضروريا للبعثة، وسنشير هنا إلى مسألة استخدام البعثة لكل الوسائل الضرورية للاتصال، ونعرض للوضع القانوني للحقيقية الدبلوماسية وحاملها.

أ- استخدام البعثة لكل الوسائل الضرورية للاتصال:

تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتصور هذه الحرية، ويجوز للبعثة، عند اتصالها بحكومة الدولة المعتمدة وبعثاتها وقنصلياتها الأخرى، أينما وجدت، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك، للبعثة تركيب أو استخدام جهاز إرسال لا سلكي إلا برضا الدولة المعتمد

¹ أنظر، أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص146.

² هناك حالات عديدة وأمثلة في العمل الدولي، تبين مدى خطورة هذا الأمر المتعلق بتنقل الدبلوماسيين في إقليم الدولة المعتمد لديها، والسبب في هذه الخطورة مرتبط دائما بمعيار الأمن الوطني، وعلى سبيل المثال، فالجزائر وضعت قوانين تنظم تنقل الدبلوماسيين ضمن قانون الطوارئ الساري المفعول في السنوات التي انعدم فيها الاستقرار الأمني، ومنعت (أو رفعت مسؤوليتها) الحماية في حالة تجاوز الدبلوماسي مسافة 50 كلم بعدا عن العاصمة (الجزائر)، وذلك لأخطار الإرهاب، وما زال ساريا لحد رفع هذا القانون.

لديها (المادة 27/فقرة 01). هذا وتكون حرمة المراسلات الرسمية مصونة، والمراد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة ووظائفها¹.

ب- مركز الحقيبة الدبلوماسية² (La valise diplomatique).

من أجل ضمان حرمة جميع المراسلات الرسمية للبعثة الدبلوماسية، فإن البعثة الدبلوماسية يسمح لها ومن باب التسهيلات، استخدام طرود بريدية خاصة، جرت العادة على تسميتها بالحقيبة الدبلوماسية، ووردت الإشارة إليها في المادة (27/ فقرات 4، 3)، حيث تنص الفقرة (03) على أن: "لا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حزمها"، أما الفقرة (04) فحددت مفهوم الحقيبة بنصها على أن "يجب أن تحمل الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ولا يجوز أن تحتوي إلا على الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي".

وباستقرارنا لهذين النصين نستنتج أمرين هامين هما:

1- حرمة الحقيبة الدبلوماسية تعني تزاوجا في المصالح بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، الأولى تبتغي الضمان الأكيد بأن مراسلاتها لن تكشف أسرارها، والثانية تخشى المعاملة بالمثل في حالة الاعتداء على حرمة الحقيبة.

2- أن هذه الحقيبة يجب أن لا تحوي سوى وثائق دبلوماسية أو أشياء أخرى للاستعمال الرسمي، أي ما يعني بأن لا يكون حجمها أكبر من الحجم الطبيعي، الأمر الذي قد يثير شكوكا لدى الدولة المعتمد لديها، ويدفعها للتفكير السلبي تجاهها، وبالتالي قد يترتب على هذا الأمر القيام بعمل غير مستحب لتبرير شكوكها أي فتح الحقيبة وتفتيشها، إن جرى مثل هذا التصرف، فيجب أن يتم بإذن من وزارة الخارجية لهذه الدولة، ودائما بحضور مندوب عن البعثة، وإن لم تجد السلطات بداخلها شيئا وجب عليها الاعتذار من باب المجاملة، أما إذا وجد أمر غير مشروع، فما عليها إلا تثبيت ذلك أمام مندوب عن السفارة صاحبة الشأن ومندوب آخر من سفارة دولة أخرى (كشاهد عيان) تربط دولته علاقات جيدة مع دولة البعثة، ومن ثم الاحتجاج الرسمي لدى الدولة الموفدة، وفتح باب التحقيق في ذلك، فإن ثبت تورط رئيسها أو أحد أعضائها الدبلوماسيين، فما على الدولة المستقبلية إلا أن تعلن أن هذا الشخص أصبح غير مرغوب فيه وتطلب مغادرته لإقليمها³.

ج- حصانة حامل الحقيبة الدبلوماسية.

تنص الفقرة (05) من المادة (27) من اتفاقية 1961 على هذه الحصانة بقولها: "تقوم الدولة المعتمدة لديها بحماية الرسول الدبلوماسي أثناء قيامه بوظيفته، على أن يكون مزودا بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية، ويتمتع شخصه بالحصانة لا يجوز إخضاعه لأية صورة من صور القبض والاعتقال" وتضيف في هذا المجال المادة (27) في فقرتها (06) حيث تنص على: "يجوز للدولة المعتمدة أو للبعثة تعيين رسول دبلوماسي خاص، وتسوي في هذه الحالة أيضا أحكام الفقرة (05)، وينتهي سريان الحصانة المذكورة فيها بقيام مثل هذا الرسول بتسليم الحقيبة الدبلوماسية الموجودة في عهده إلى المرسل إليه".

¹ أنظر الفقرة (01) من المادة (27) من الاتفاقية 1961.

² Voir concernant le statut de la valise diplomatique: philippe CHAPAL, le courrier diplomatique et la valise diplomatique, aspects récents du droit des relations diplomatique (colloque de tours 1989). P243 et suite.

³ أنظر، محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والممارسة، المرجع السابق، ص ص 265-266.

هذا ويجوز -حسب نص الفقرة (07)- أن يعهد بالحقيبة الدبلوماسية إلى ربان إحدى الطائرات التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدخول المباحة، وهذه الوسيلة هي من أحدث الوسائل وأكثرها نجاعة وضمانا وسرعة، كما أنها أصبحت الأكثر استعمالا، هذا ومن الواجب تزويد هذا الربان بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود، ولكنه لا يعتبر رسولا دبلوماسيان حيث يجوز إيفاد أحد أفراد البعثة لتسلم الحقيبة من ربان الطائرة.

ثالثا: المزايا المالية.

تتمثل المزايا المالية الواجب توافرها لمباشرة البعثة الدبلوماسية لنشاطاتها الرسمية، في إعفاء الأجور التي تتقاضاها البعثة الدبلوماسية أثناء قيامها بواجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب¹.

المبحث الثاني : المراكز القنصلية

لقد تناولنا في المبحث الأول إحدى المؤسسات الهامة المسؤولة عن إدارة العلاقات الدبلوماسية (ألا وهي البعثات الدبلوماسية الدائمة) وفي هذا المبحث، سوف نتطرق لمؤسسة أخرى لا تقل أهمية عن الأولى، ألا وهي: المراكز القنصلية أو ما يسمى بالبعثات القنصلية.

هذا ونشير إلى أن التمثيل القنصلي أو النشاط القنصلي لدولة يعد أقدم من التمثيل الدبلوماسي، حيث ارتبط تطور التنظيم القنصلي بتطوير العلاقات التجارية بين الدول والذي كان سابقا على تطور العلاقات الدبلوماسية، فقد دفعت التجارة العديد من التجار إلى السفر والإقامة في الدول التي يتاجرون معها من أجل ضمان حسن إدارة تجارتها وحماية مصالحها. فكان التجار هم الذين يتابعون تجارتهم في الدول الأخرى²، وبالتالي فأيضا وجدت التجارة وجد إلى جانبه النظام القنصلي رغم أنه في شكله الحالي من صنع أوروبا القديمة³.

ويكمن الاختلاف بين التمثيل الدبلوماسي والتمثيل القنصلي في كون أن هذا الأخير يهدف أساسا إلى حماية المصالح التجارية ومراقبة تنفيذ المعاهدات الخاصة بها ومعاهدة الملاحة والصيد، بينما نجد أن التمثيل الدبلوماسي يخص أساسا العلاقات السياسية بين الدول، حيث أنه يخص تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها⁴، هذا وتحتل المراكز القنصلية مركزا هاما ضمن مؤسسات إدارة العلاقات الخارجية، وتلعب دورا هاما على صعيد العلاقات الدولية، إذ نجد أن هذا الدور ازداد خصوصا منذ فترة وجيزة، نتيجة لازدياد التنقلات والرحلات الجوية والبحرية والبرية بين الدول لأغراض السياحة وغيرها، ولازدياد حجم التجارة الدولية، وهي جهة أخرى، تدخل القنصليات في اتصالات مباشرة مع الإدارة المحلية وسكان البلد الذي يقيمون فيه.

وسندرس في هذا المذهب جملة من النقاط الهامة، وهذا للتعرف على المركز القانوني للبعثات القنصلية وتنظيمها وطبيعة عمليتها في إدارة العلاقات الخارجية، وأنماط هذه الإدارة، وهذا طبعا بعد إشارة وجيزة لتعريف النظام القنصلي.

¹ راجع نص المادة (28) من اتفاقية فيينا لعام 1961.

² أنظر: د. سهيل حسين الفتلاوي، الوسيط في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 608.

³ صحيح أن النظام القنصلي في شكله الحالي هو من صنع أوروبا، غلا أن بلاد العرب هي الأخرى كانت مهدا للنظام القنصلي، نظرا لما كان بها من نشاط تجاري للدول والحضارات القديمة، وهذا لاحتلالها لموقع جغرافي ذو أهمية تجارية عظيمة من حيث أن لهذا الموقع بتوسط جغرافيا كلا من أوروبا ومصر والمغرب من جهة وبلاد الهند وجنوب شرق آسيا واليمن والعراق من جهة أخرى، وكل هذا يعد دليلا على وجود النظام القنصلي عند العرب.

⁴ أنظر: د. أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 399.

تعريف النظام القنصلي:

النظام القنصلي نظام من نظم القانون الدولي العام، غايته الأساسية كما أسلفنا، رعاية المصالح الاقتصادية والتجارية للدولة ولرعاياها المقيمين خارجها، في حيز إقليمي محدد من خلال (قنصل) تقبل الدولة صاحبة السيادة على الحيز الإقليمي المشار إليه تمكينه من القيام بهذه المهمة وممارسة بعض الاختصاصات في مواجهة رعايا دولته¹.

ويمكن القول بأن النظام القنصلي -في صورته الراهنة- مظهر جوهري من مظاهر ممارسة الدولة لاختصاصها الشخصي في مواجهة رعاياها المقيمين في بقعة جغرافية معينة خارج إقليمها، كما يمكن القول أيضا بأن القنصل يختص -أساسا- بتمثيل دولته في مواجهة دولة إقامة هؤلاء الرعايا²، هذا وسندرس هذا المبحث من خلال أربعة مطالب، نتناول في الأول نشأة نظام التمثيل القنصلي وقواعده، أما في الثاني فنبرز العناصر المادية والشخصية للبعثة القنصلية، وفي المطلب الثالث نتطرق للوظائف القنصلية وأنماط إدارتها، وأخيرا نعالج في المطلب الرابع الحماية القانونية للمراكز والأعمال القنصلية.

المطلب الأول : نشأة نظام التمثيل القنصلي وقواعده.

سنقوم بدراسة هذا المطلب من خلال فرعين، نتطرق في الأول للمراحل التاريخية، لنشأة التمثيل القنصلي، بينما في الثاني سنتناول مصادر القواعد القنصلية.

الفرع الأول: المراحل التاريخية لنشأة التمثيل القنصلي.

مر النظام القنصلي بمراحل تطور متعددة، وقد اختلفت تطبيقات الدول في تحديد موقع النظام القنصلي، فجاءت اتفاقية فيينا لعام 1963 لتوحيد النظام القنصلي في اتفاقية عامة تلتزم بها الدول، وعليه فقد مر نظام التمثيل القنصلي بالمراحل الآتية:

أولاً: مرحلة القنصل التاجر.

يعود النظام القنصلي إلى عهد الإغريق القدامى في القرن السادس الميلادي، ولم يكن في ذلك الوقت مؤسسة رسمية تابعة للدولة، ولما كانت الدول لا تهتم إلا بشؤون مواطنيها، فقد كان الأجانب من دول مختلفة يختارون شخصا من بينهم يوكلون إليه مهمة الوساطة عنهم في الشؤون القضائية والأمور العامة وحل مشاكلهم لدى سلطات الدولة التي يتواجدون عليها، وكان لليونانيين المقيمين في مصل في ذلك العهد نظام مماثل حيث كانوا يختارون قاضيا لهم يقضي بينهم وفقا لقوانين بلادهم، ثم تطور عمل ممثل الأجانب إلى تمثيلهم أمام الهيئات القضائية وهيئات الدولة المحلية والجمعيات الوطنية، والإشهار على وصاياهم وتسوية مشاكلهم في مسائل تركت المتوفين منهم دون وريث، وتسهيل بيع البضائع التي يستوردونها.

وبعد قيام الإمبراطورية الشرقية سنة 476 على إنقاذ الإمبراطورية الغربية، أصبح هناك نشاطا تجاريا كبيرا يميز شرق أوروبا، وتطور نظام التمثيل القنصلي أيضا تطور، وامتد هذا التطور ليمس عددا من دول أوروبا الغربية آنذاك حيث أصبح لكل جماعة من الأجانب أن يختاروا شخصا من جنسيتهم في حي خاص بهم تقيم هذه المجموعة من الأجانب في هذا الحي وفي مخازن بضائعهم ومكاتب لإدارة أعمالهم التجارية، وقد اعترفت الدولة لهم بأن يكون لهم قاضي خاص يتولى شؤونهم وحل منازعاتهم أطلق عليه في القرن الثاني

¹ أنظر: د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي العام، ج3، الحياة الدولية، المجلد الأول، القانون الدبلوماسي والقانون القنصلي والقانون الدولي للبحر، ط3، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص105.

² أنظر: محمد سامي عبد الحميد، نفس المرجع، ص106.

عشر بـ (القنصل)¹، هذا وقد ساعدت الحروب الصليبية على امتداد هذا النظام إلى بلاد شرق البحر المتوسط، ومنها لبلاد المغرب.

ثانياً: القنصل ممثل لدولته.

لقد كان لتغير الأوضاع السياسية في مستهل القرن السادس عشر عندما زال نظام الإقطاع، وتركزت السلطة في يد الملوك والحكام، بالغ الأثر حيث أصبحت ممارسة المهام القنصلية عن طريق النشاط الخاص لجماعة التجار على الوجه الذي قدمناه في الفقرة الأولى، لا يتفق مع هذه الأوضاع الجديدة، ولا تتماشى مع الفكرة الحديثة للدولة التي تفترض إدارة الحكومات لهذه المهام، وكان لابد للنظام القنصلي أن يتبع هذا النظام، وهذا لكي تضمن الدول حسن سير وأمن تجارتها واقتصادها الخارجيين، سواء ما تعلق منها برعاياها أو بطرق مواصلاتها البحرية أو البرية، خاصة إذا علمنا عدم وجود بعثات دبلوماسية دائمة تسهر على إدارة وسلامة كل ذلك².

ثالثاً: مرحلة تقليص النظام القنصلي.

بعد تطور العلاقات الدولية واستمرار القناصل في مباشرة السلطة القضائية، وتمسك الدول بمبدأ سيادة الدولة. أصبح لزاماً على الدولة أن تحصر مهمة القناصل على رعاية الشؤون التجارية والصناعية والملاحية لدولهم ولمواطنيهم مع خضوع هؤلاء لسلطان الدول الدولية القضائية، ونتيجة اتساع اختصاصاتهم بدأ القناصل يتجاوزون مهامهم الأصلية ويتدخلون في الشؤون الداخلية للدول المعتمد لديها، ومن هذا فقد وجدت الدول ضرورة الحد من سلطاتهم، مما دفع الدول للحد من أعمالهم وخاصة اختصاصاتهم القضائية وقلصت اختصاصاتهم³.

رابعاً: مرحلة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

في عام 1961 عقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية في مدينة فيينا، وبلغ عدد الدول الممثلة فيه (92) دولة، أسفر المؤتمر عن إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والبروتوكولين اختياريين أحدهم بشأن اكتساب الجنسية، والآخر بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات الناشئة عن تطبيق الاتفاقية، وقد حددت الاتفاقية الأحكام العامة للنظام القنصلي وتركزت للدول حق وضع ما تراه من قواعد أخرى تتفق عليها بحسب مصالحها⁴.

وقد تضمنت اتفاقية العلاقات القنصلية على أبواب ثلاثة، الأول تناول العلاقات القنصلية بشكل عام، والثاني تناول التسهيلات والحصانات والامتيازات الخاصة بالبعثة القنصلية والقناصل، أما الباب الثالث فقد تناول النظام المطبق على الموظفين القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يشرفون عليها.

الفرع الثاني: مصادر القواعد القنصلية.

¹ أنظر: سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 209.

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 293.

³ سهيل حسين الفتلاوي، المرجع السابق، ص 610.

⁴ لمزيد من التفاصيل، أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، بيروت 1986، ص ص 199-200.

إن دراسة القواعد الخاصة بالنظام القنصلي تستدعي التمييز بين نوعين من القواعد: القواعد التنظيمية للوظائف القنصلية والاختصاصات النوعية للقناصل، وهذه مرجعها التشريع الوطني لكل دولة، أما القواعد التي تحكم التمثيل القنصلي بشكل عام كنظام دولي، فهذه مرجعها القانون الدولي العام، وبدون شك، فإن كلا النوعين من القواعد يتكاملان ويشكلان منظومة قانونية هي القانون القنصلي¹.

أولاً: القواعد الدولية.

تتنوع القواعد الدولية التي تحكم النظام القنصلي، ف نجد أنها تشمل فئتين، الفئة الأولى هي قواعد عامة تلتزم بها كافة الدول أو مجموعة كبيرة منها، وهذه مصدرها العرف أو القواعد العرفية وكذلك المعاهدات الجماعية أما الفئة الثانية فهي تلك القواعد الخاصة والتي تتخذ من المعاهدات الثنائية الخاصة².

ثانياً: القواعد الوطنية.

بدأت الدول تعني بتنظيم الوظيفة القنصلية عن طريق التشريعات الوطنية منذ القرن الثامن عشر عندما اتسعت دائرة التمثيل القنصلية وأصبح للكثير منها عدد كبير من القنصليات موزعة في مختلف البلاد. ولقد كانت فرنسا في مقدمة هذه الدول حيث وضعت لذلك عدة أوامر تشريعية ولوائح بين سنتي 1778 و 1781، ثم أعادت النظر فيها سنة 1833. كما وصفت الولايات المتحدة الأمريكية أول تشريع خاص بالقناصل سنة 1792، ثم غيرهما من الدول المتقدمة وتبعث الدول الأخرى من الدول المتقدمة وسارت على نهجها³.

وأصبح لكل دولة في الوقت الحاضر تشريع خاص بالشؤون القنصلية يتضمن كافة القواعد المتعلقة بإدارة جهازها القنصلي هذا وبالرجوع للتنظيم القنصلي الجزائري، نجده في بداية الأمر قد تناول الوظيفة القنصلية في المرحلة ما بين 1963 و 1977 إلى جانب الوظيفة الدبلوماسية، حيث سرى العمل في هذه المرحلة بموجب المرسوم 5-63 المؤرخ في 1977/03/02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وهنا أفرد المشرع الوظيفة القنصلية بقانون خاص منفصل عن الوظيفة القنصلية الدبلوماسية.

وقد صدر أيضا المرسوم 58-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتضمن القانون الأساسي الخاص لسلك القنصلين بالشؤون الخارجية، ثم المرسوم 62-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتعلق بالمراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ثم أخيراً، المراسيم الثلاثة الساري بها العمل اليوم، المرسوم الرئاسي 96-442 المؤرخ في 1996/12/04 والمتضمن القانون الأساسي الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين والمرسوم الرئاسي 02-404 المؤرخ في 2002/11/26 والمتعلق بالوظيفة القنصلية، وكذا المرسوم الرئاسي 02-407 المؤرخ في 2002/11/26 المحدد لصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية⁴.

المطلب الثاني : تنظيم البعثة القنصلية.

¹ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 298، وكذلك المادة (02) من المرسوم الرئاسي 02-405، المتعلق بالوظيفة القنصلية الصادر عن رئاسة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد: 79 (2002/12/01).

² تشير إلى أن القواعد العرفية هي التي تعارفت الدول على إتباعها في التمثيل القنصلي واتصفت مع مر الزمان بصفة عمومية، حيث لا يجوز للدول مخالفتها إلا باتفاق خاص، كما نجد المعاهدات الجماعية تتمثل أساساً في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية عام 1963، وقبلها الاتفاقية الخامسة من مجموعة الاتفاقيات التي أقرتها الدول الأمريكية بتاريخ 1928/02/20 في مدينة هافانا (كوبا)، والواقعة في 25 مادة تضمنت أسس تبادل التمثيل القنصلي فيما بين هذه الدول وكذا حصانات ومزايا الموظفين القنصلين، أما عن المعاهدات الثنائية بين الدول، فعددها كثير جداً لكن نذكر من أهمها معاهدة "باردو-Pardo" المبرمة بين فرنسا وإسبانيا في 13 مارس 1723، وقد كانت هذه المعاهدة نواة لهذا النوع من المعاهدات واتخذها كثير من الدول نموذجاً لها فيما عقدته من اتفاقيات قنصلية تالية.

³ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 301.

⁴ راجع فيما يتعلق بالمراسيم الثلاثة الساري بها العمل اليوم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79 بتاريخ: 2002/12/01.

تستلزم دراسة الإدارة القنصلية على الصعيد الخارجي أو المحيطي بالمعنى الفني في الإدارة، معرفة العناصر المكونة للبعثة القنصلية أو المركز القنصلي المسؤول عن هذه الإدارة، سواء أكانت المادية، وهذا ما سنتطرق إليه ضمن الفرع الأول، أو كانت الشخصية، وهو ما نتطرق إليه ضمن الفرع الثاني، والوسائل القانونية في الفرع الثالث.

الفرع الأول: الوسائل المادية للبعثة القنصلية.

نتناول في هذا الفرع، الجانب المادي في البعثة القنصلية، أي أنواع وتصنيف المراكز القنصلية ودوائر اختصاصها، والمحفوظات المادية التي تستعملها البعثة في الإدارة القنصلية.

أولاً: تصنيف المراكز القنصلية ودوائر اختصاصها:

أ- تصنيف المراكز القنصلية (Postes consulaires).

يعني اصطلاح (بعثة قنصلية)، أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية¹ وهذا التصنيف هو المعتمد من قبل القانون الدولي الإنفاقي، هذا ونجد أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد وضعت القواعد التي تحكم إنشاء أي مركز قنصلي، فقد نصت المادة (04) على ما يلي:

- 1- لا يمكن إنشاء أي مركز قنصلي على أراضي الدولة الموفد إليها بموافقة هذه الدولة.
- 2- يحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها بمعرفة الدولة الموفدة وبعد موافقة الدولة الموفد إليها².
- 3- لا يمكن أن تقوم الدولة الموفدة بإجراءات تعديل لاحق لمقر أو درجة اختصاص البعثة القنصلية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها³.
- 4- ينبغي كذلك الحصول على موافقة الدولة الموفد إليها إذا رأت قنصلية عامة أو قنصلية فتح نيابة قنصلية، أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد هي فيها.
- 5- ينبغي أيضاً الحصول على موافقة صريحة من دولة المقر وبطريقة مسبقة إذا أرادت قنصلية قائمة إنشاء مكتب تابع لها خارج مقرها، هذا ونشير إلى أن التنظيم القنصلي الجزائري⁴.

قد حصر المراكز القنصلية في التالي:

- 1- القنصلية العامة: وهي أعلى درجة، تمارس بالإضافة إلى العمل القنصلي المعتاد، مهام الإشراف على الدرجتين اللتين تتبعانها وهما:
- 2- القنصلية: يمكن اعتبارها الوحدة الأساسية للعمل القنصلي حيث يتم فيها كل نشاطات العمل القنصلي.
- 3- نيابة القنصلية: تعد هذه الأخيرة بمثابة فرع من القنصلية ينشأ للتخفيف من أعباء القنصلية أو لتقريب خدماتها للرعايا في الأقاليم أو دوائر الاختصاص الواسعة، وقد حول اسمها إلى "وكالة

¹ راجع المادة (1) الفقرة (1) البند (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963.

² هذه هي القاعدة العامة التي تحكم إنشاء مركز قنصلي، ويمكن تبريرها بفكرة سيادة الدولة فوق إقليمها.

³ تكون هذه الموافقة صريحة عادة: وإن كان ليس ثمة ما يمنع من أن تكون ضمنية، كما لو تقدم رئيس البعثة القنصلية يخاطب (المذكور فيه مقر ودائرة القنصلية) إلى دولة المقر لمنحه الإجازة القنصلية فإذا وافقت على ذلك، فإنها تكون قد وافقت ضمناً على مباشرته لأعماله في المقر والدائرة القنصليتين.

-Voir: Genevière GUYOMAR, op-cit, P527.

⁴ والعلة واضحة في ذلك، وهي لأنه إذا كان إنشاء المركز القنصلي ودرجته ودائرته يتوقف على موافقة دولة المقر، فإن إجراء أي تعديل بخصوص ذلك يجب أن يتم -ومن باب أولى- بموافقتها.

قنصلية" بموجب نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وهذا تعويضا عن اسم "نيابة قنصلية".

ب-الدائرة القنصلية: (Circonscription consulaire).

لكل مركز قنصلي دائرة قنصلية يمارس فيها نشاطه ووظائفه، وعلى ذلك فالدائرة القنصلية تعني الإقليم المحدد لممارسة المركز القنصلي لوظائفه، تبين الدائرة القنصلية الحدود الإقليمية التي يمارس في داخلها المركز القنصلي ومهامه في دولة المقر، وعلّة ذلك تكمن في تعدد المراكز القنصلية التي قد تنشئها الدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها، الأمر الذي يحتم عليها تحديد دائرة عمل كل من منها حتى لا يكون هناك تداخل في الاختصاص أو تقاعس عن مباشرة الوظائف¹.

ثانيا: المقار القنصلية والأرشيف القنصلي.

أ-المقار القنصلية: لكل مركز قنصلي مقار ومباني يمارس فيها اختصاصاته، وتشمل المقار والقنصلية (Locaux consulaires) المباني أو أجزاء المباني وكذلك الأراضي الملحقة بها والتي تستخدم بصفة مطلقة، وبغض النظر عن مالكها، لأغراض المركز القنصلي².

ب-الأرشيف القنصلي: (Les archives consulaires).

أي مركز قنصلي، لاشك أنه يحتاج عند مباشرته لعمله وبعد مباشرته لهذا العمل إلى بعض الوثائق والأوراق اللازمة لإنجازه، والاحتفاظ بأصولها بعد إنجازها لسيرورة العملية الإدارية بالمركز، ونظرا لأهمية تلك الوثائق والأوراق، فإنها تعد سرية ولا يجوز -كما سنرى- انتهاك حرمتها.

وهنا ويشمل الأرشيف القنصلي (أو محفوظات القنصلية) جميع الأوراق والمستندات والمكاتبات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية، وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها³.

الفرع الثاني: العناصر الشخصية للبعثة القنصلية.

هذه العناصر هي أهم ما يكون البعثة القنصلية، فالموظفون القنصليون هم المسؤولون عن إدارة الشؤون القنصلية لدولة إيفادهم فوق إقليم الدائرة القنصلية التي يتبعونها وهم عصب حياة البعثة، والموظف بصفة عامة وهو المحرك الأساسي للعملية الإدارية داخل البعثة القنصلية، أو لأية عملية إدارية مهما كان نوعها، مجموع الموظفين داخل البعثة (رئيسا أو أعضاء أو مستخدمين) هم أعضاء المركز القنصلي، والموظفون القنصليون فئات ودرجات، سواء بالنظر من زاوية القانون الدولي، أو من زاوية نظر التنظيم الوطني، وهو ما نتناوله في الفقرة الأولى من هذا الفرع، أما في الفقرة التالية، سنعالج بعض المسائل التي تخص الموظف القنصلي لاسيما التعيين وانتهاء المهام.

أولا: فئات الممثلين القنصليين ودرجاتهم:

أ-فئات الممثلين القنصليين:

¹ أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص413.
² راجع نص المادة (01)، الفقرة (01)، البند (ي) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.
³ راجع نص المادة (01)، الفقرة (01)=، البند (ك) من نفس الاتفاقية.

الممثلون القنصليون فنتان: مبعوثون missi، ومختارون electi.¹

فالممثلون القنصليون المبعوثون أو من يطلق عليها اسم (Consuls de carrière) هم الذين توفدهم دولهم لتولي شؤونها القنصلية في إقليم ما من دولة ما، وهم عادة من موظفي السلك الخارجي لدولتهم ومن رعاياها، وعليه، فليس من حقهم ممارسة أعمال أو مهن حرة، بل يتفرغون تماما للاشتغال في وظيفتهم القنصلية، والتي تشكل حرفة لهم وتخصصا في أعمالهم، شأنهم في ذلك شأن باقي موظفي الدولة.

أما ممثلون القنصليون المختارون، أو ما يطلق عليهم حاليا، القناصل الفخريون².

(Consuls honoraires)، فلا يعتبرون كموظفي للدولة التي يمثلونها، وإنما هم مجرد وكلاء عنها في الشؤون القنصلية التي تعهد بها إليهم، وهم عادة من الأشخاص المقيمين في الجهة التي ترغب الدولة التي عينتهم أن يكون لها فيها تمثيل قنصلي، كما أنهم لا يتقاضون مرتبات ثابتة مقابل قيامهم بالمهام القنصلية كما هو الحال لدى القناصل المبعوثين³ وبالتالي يسمح لهم بالاشتغال في الأعمال الحرة على عكس القناصل المبعوثين، ضف إلى ذلك أن الامتيازات والحصانات تقتصر على مقومات عمل القنصل الفخري لا الرسمي، ويظل خاضعا في أعماله الخاصة للأحكام والقوانين التي تخضع لها سائر مواطنيه.

ب- درجات الممثلين القنصليين: تنص الفقرة (01) من المادة (09) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي: "ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع درجات وهي:

1- قناصل عامون.

2- قناصل.

3- نواب قناصل.

4- وكلاء قنصليون"⁴.

هذه الدرجات أو الرتب تكاد تظهر بأسمائها وترتيبها في معظم التشريعات والتنظيمات القنصلية لمختلف الدول، مما يفيد استقرار الاتفاق عليها وما يفسر أيضا أنها أصبحت من الأوضاع والقواعد الدولية الثابتة عموما والتنظيم القنصلي الجزائري واحد من التشريعات الوطنية التي اعتمدت في بداية الأمر الترتيب الثلاثي الأول (قنصل عام، قنصل، نائب قنصل)، وذلك بموجب المرسوم 62-77 المؤرخ في 1977/03/01 المتعلق بالمراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية، ثم تراجع عن هذا الترتيب، واعتمد الترتيب التالي: (قنصل عام، قنصل، وكيل قنصلية) وهذا بموجب المرسوم 405-02 المؤرخ في 2002/11/26 المتعلق بالوظيفة القنصلية، وذلك ما نصت عليه المادتان 02 و 05.

ويعمل تحت الإشراف الإداري لرئيس المركز القنصلي جملة من الموظفين القنصليين، وذكرهم المرسوم 405-02 تحت عنوان الموظف القنصلي، وهم: القنصل العام المساعد ونائب القنصل والملحق القنصلي وكذا العون الدبلوماسي والقنصلي المكلف بإدارة المصلحة القنصلية في ممثلية دبلوماسية¹.

¹ أنظر: علي صادق ابوهيف، المرجع السابق، ص 324.

² أفرد، لهذا النوع من القناصل في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 بابا كاملا وهو الباب الثالث تحت عنوان: النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يرأسونها.

³ لمزيد من التوسع في تصنيف الممثلين القنصليين من حيث طبيعتهم ودرجتهم، راجع المقالات التالية:

- مشعان محمد الزعيج، المهام القنصلية ووضع القناصل، مجلة الدراسات الدبلوماسية، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 08، ص 8 وما بعدها.

- عباس موسى مصطفى، أضواء على القناصل والقناصل الفخريين، مجلة الدراسات الدبلوماسية، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض: العدد 12، ص 83.

⁴ Consul général, Consul, Vice consul, Agents consulaires.

ثانيا: تعيين القناصل وانتهاء مهامهم².

أ- تعيين القناصل في أعضاء الطاقم القنصلي:

سنتطرق في هذه الفقرة إلى جملة من النقاط التي تصب في فكرة تعيين القناصل، وتشمل هذه النقاط شروط وإجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية ثم خاطب التعيين وإجازة ممارسة الأعمال القنصلية، ثم مسألة الأخطاء بالتعيين والوصول والرحيل.

1- شروط التعيين في الوظيفة القنصلية:

تختلف الشروط والمؤهلات الواجب توافرها فيمن يعينون في الوظيفة القنصلية من دولة إلى أخرى تبعا لما يتطلبه التشريع الوطني لكل دولة في هذا الشأن، وعليه فإن هذا المرجع في هذا الموضوع يكون طبقا للقانون أو التنظيم الدبلوماسي والقنصلي الساري في كل دولة، وهو عادة لا يجعل فرقا بين من يعينون في الوظيفة الدبلوماسية ومن يعينون في الوظيفة القنصلية من حيث الشروط³.

وإذا رجعنا إلى التنظيم الجزائري، نجد أنه لا يفرق فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في المترشح لشغل وظيفة قنصلية، بين هذه الأخيرة والوظيفة الدبلوماسية، وعليه ومنعا للتكرار، فإن الشروط قد ذكرت فيما سبق، استنادا إلى نص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 96-442 المذكور أعلاه في المبحث السابق⁴.

2- إجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية:

1-2- بالنسبة لرئيس البعثة القنصلية:

وفقا لما جاء في نص المادة (10) فقرة (01) هذا ومهما يكن من أمر، ومهما كانت مرتبة رؤساء المراكز من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، نجد أن تعيين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة المرسل، ويقبلون لممارسة وظائفهم من قبل الدولة المستقبلة.

كما أشرنا، فإن إجراءات التعيين في الوظيفة القنصلية هو الآخر يخضع لقوانين وأنظمة وعادات دولة الموظف القنصلي، كما تحدد قوانين وأنظمة وعادات الدولة المستقبلة شروط قبولهم للعمل في إقليمها⁵ القنصلية، قناصل عامين، أو قناصل أو نواب قناصل أو وكلاء قنصليين، فإنهم يزودون من قبل دولتهم بوثيقة رسمية تسمى عادة: "براءة قنصلية"⁶، وتحتوي الوثيقة كقاعدة عامة على اسم رئيس البعثة القنصلية ولقبه ومرتبه ودائرة اختصاصه القنصلي ومركز البعثة القنصلية التي يرأسها⁷ وتختلف البراءة القنصلية عن "الكتاب الاعتماد" الذي يزود به رئيس البعثة الدبلوماسية، فالبراءة القنصلية لا توجه إلى رئيس الدولة المستقبلة، أو توجه إلى كل من يطلع عليها (مثل: بلجيكا، فرنسا، والولايات المتحدة الأمريكية).

¹ سوف نعالج ضمن أنماط إدارة الوظائف القنصلية في المطلب الثالث، إدارة المصلحة القنصلية في ممثلية دبلوماسية وهذا في حالة غياب تمثيل قنصلي مستقبلي عن السفارة، وهذه إحدى الحالات الاستثنائية وهي واردة في نص المادة (03) الفقرة (02) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، والتي تجيز للبعثة الدبلوماسية مباشرة الوظائف القنصلية استثنائيا.

² أنظر: فيما يتعلق بالتعيين في الوظيفة القنصلية وانتهاء المهام بها.
-Geneveve GUYOMAR, Consul (statut), op.cit, P528.

³ أنظر: صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص332.

⁴ راجع المطلب الأول من المبحث الأول، البعثات الدبلوماسية في مجال شروط التعيين في الوظيفة الدبلوماسية.

⁵ راجع المادة (10) فقرة (02) من اتفاقية 1963.

⁶ La lettre de provision ou commission consulaire.

⁷ راجع النموذج الخاص بالبراءة القنصلية في المطلب الرابع من المبحث الأول من الفصل الأول:

Voir aussi: Geneviève GUYOMAR, Consul (statut), op.cit, P528.

-Patrick daillier et Alin PELLET, droit inter public, op, cit, P727.

وفي بعض الأحيان لا توجد لأحد بالمرّة (مثل ما جرى عليه العمل في: النمسا، جمهورية الصين، الدنمارك وسويسرا وتركيا)¹، أو توجه إلى كل أحد تقع بين يديه هذه الوثيقة.

وعادة ما ترسل براءة تعيين الممثل القنصلي إلى حكومة الدولة المستقبلة عن طريق البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة المرسل إليها وجدت العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين، وإلا فترسل عن طريق البعثة القنصلية للدولة المرسل إليها (إن وجدت)، أو عن طريق البعثة الدبلوماسية لدولة ثالثة، أو حتى بالبريد (المادة 11 فقرة 02 من اتفاقية 1963)، وإن لم تعرض الدولة المستقبلة بممارسة وظيفته بتريخيص يطلق عليه اسم "إجازة قنصلية" "Exequature"، وإلى حين تسلم رئيس البعثة القنصلية المعين الإجازة القنصلية يجوز أن تسمح له الدولة بممارسة مهام وظيفته بصفة مؤقتة (المادة 13 من اتفاقية 1963).

وعلى السلطات المختصة في الدولة المستقبلة إشعار الدوائر المعنية الواقعة ضمن المنطقة القنصلية عن دائرة الاختصاص القنصلي منذ أن يسمح لرئيس البعثة القنصلية بمباشرة وظيفته، حتى لو كانت بصفة مؤقتة، وذلك لتمكينه من أداء واجباته، والتمتع بالحصانات والامتيازات المقررة له (المادة 14 من اتفاقية 1963).

هذا وتجدر الإشارة إلى مسألة تعيين رؤساء المراكز القنصلية وإصدار البراءات لهم وكذا قبولهم وإصدار الإجازات القنصلية لهم، لا تخضع لقواعد دولية موحدة، فالأمر كله موكول للقوانين والتنظيمات المعمول بها محليا بالنسبة لكل دولة على حده، ولكن يبدو أن الصلاحية محصورة بين رئيس الدولة ووزير الخارجية، ففي بعض الدول يقوم رئيس الدولة المستقبلة أو وزير الخارجية بمنح الإجازة القنصلية إذا كانت براءة التعيين صادرة من رئيس الدولة المرسل إليها، وفي بعضها الآخر يقوم وزير الخارجية بمنح الإجازة القنصلية في كل الأحوال².

2-2- بالنسبة لأعضاء الطاقم القنصلي:

تعتبر القواعد المتعلقة بباقي أعضاء البعثة القنصلية في مجال التعيين والقبول أقل تعقيدا من إجراءات تعيين رئيس البعثة، ذلك أننا نجد في اتفاقية فيينا 1963، بأن المطلوب فقط تبليغ الدولة المستقبلة بأسماء وألقاب ودرجة الموظفين القنصليين وذلك خلال فترة مسبقية كافية ليتسنى لها -إذا شاءت- ممارسة حقوقها في اعتبار عضوا أو أعضاء قنصليين أشخاصا غير مرغوب فيهم (Persona non grata).

أو عضوا آخر من الطاقم القنصلي ليس مقبولا (N'est pas acceptable)، وعلى الدولة الموفدة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو تنتهي أعماله لدى هذه البعثة القنصلية حسب الحالة³.

أما إذا طلبت الدولة المرسل إليها من الدولة المستقبلة منح الإجازة القنصلية لبعض الموظفين القنصليين دون رؤساء البعثة القنصلية، فهو أمر جائز يعتمد على قوانين وأنظمة كل من الدولتين المرسل إليها والمستقبلة (المادة 19 الفقرة 04)، كما نشير إلى أن الدولة التي ترفض قبول رئيس البعثة أو أي عضو من أعضاء الطاقم القنصلي، لا تلتزم بإبلاغ الدولة المرسل إليها أسباب الرفض (المادة 23 الفقرة 04).

3- حجم الطاقم القنصلي:

¹ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 203.

² عدنان البكري، نفس المرجع، ص 204.

وأنظر لمزيد من التفصيل في مسألة التعيينات القنصلية: عبد القادر سلامة، تعيين أعضاء الطاقم القنصلي بين النظرية والتطبيق، مقالة بمجلة الدراسات الدبلوماسية، معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، العدد 10، سنة

³ راجع المادة (19) فقرة 02 والمادة 23 من اتفاقية 1963.

للدولة المستقبلية الحق في تقييد عدد موظفي جهاز الهيئة القنصلية ضمن ما هو معقول وملائم في حالة عدم وجود اتفاق صريح ينص على عدد معين (المادة 20 من اتفاقية 1963)، ولهذا الحق ما يبرزه على ضوء سلامة أمن الدولة المستقبلية، واحتمال استغلال المراكز القنصلية لأغراض غير التي من أجلها وجدت، وقد لخص ممثل نيجيريا في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية أسباب منح الدولة المستقبلية الحق في تحديد ما هو "ملائم" لحاجات البعثة القنصلية من موظفين بثلاث أسباب¹.

- بسبب إساءة استعمال الامتيازات والحصانات القنصلية، في الماضي لا تستطيع الدولة المستقلة حديثاً قبول متطلبات واسعة في إقليمها.
- القنصليات الكبيرة في الدولة النامية يمكن أن تخلق مشاكل عملية مثل السكن والتعليم...إلخ.
- تمتع عدد كبير من الأشخاص بامتيازات وحصانات خاصة في دول صغيرة يمكن أن يكون له تأثيراً سيئاً على أفكار المواطنين.

4- أخطار الدولة الموفد إليها بالتعيين والوصول والرحيل:

من إقليمها للقواعد المنصوص عليها في المادة (24) من اتفاقية العلاقات القنصلية والتي تنص على أن:

"1- تبلغ وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو السلطة التي تعينها هاته الوزارة بالآتي:

أ- تعيين أعضاء البعثة القنصلية، ووصولهم بعد تعيينهم، ورحيلهم النهائي أو إنهاء أعمالهم، وكذا جميع التغييرات الأخرى المتعلقة بصفتهم والتي قد تطرأ في أثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية.

ب- وصول شخص ينتمي إلى أسرة عضو من أعضاء البعثة القنصلية وممن يعيشون في كنفه ورحيلهم النهائي، وعند الإمكان حالة ما إذا انتمى شخص لأسرة أو لم يعد عضواً بها.

ج- الوصول أو الرحيل النهائي لأعضاء الطاقم الخاص، والحالات التي تنتهي فيها خدمتهم بهذه الصفة.

د- تعيين وتسريح أشخاص مقيمين في الدولة الموفد إليها كأعضاء في البعثة القنصلية أو كأعضاء في الطاقم الخاص ممن يتمتعون بالمزايا والحصانات.

2- يجب أن يتم التبليغ مقدماً في أحوال الوصول والرحيل النهائي كلما أمكن ذلك".

ب- انتهاء المهام القنصلية:

1- انتهاء أعمال عضو بعثة قنصلية: وفقاً لما جاء في نص المادة (25) من اتفاقية 1963 فإن "أعمال عضو بعثة قنصلية تنتهي -عادة- بالآتي:

أ- إعلان من الدولة الموفد إلى الدولة الموفد إليها بانتهاء أعماله.

ب- سحب الإجازة القنصلية.

Document A, NU/CONF. 25 C, 15r? 19/20/03, 1963, P9.

1 نقلاً على عنان البكري، العلاقات الدبلوماسية القنصلية.

Voir aussi, genière GUYOMAR, Consul, op, cit, P529.

ج- إخطار من الدولة الموفد إليها إلى الدولة الموفدة بأنها أصبحت لا تعتبر الشخص المعني عضوا بالطاقم القنصلي".

2- الرحيل من إقليم الدولة الموفد إليها:

يجب على الدولة الموفد إليها -حتى في حالة نزاع مسلح- أن تمنح أعضاء البعثة القنصلية وأعضاء الطاقم الخاص الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفد إليها وكذلك أعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم -أيا كانت جنسيتهم- الوقت والتسهيلات اللازمة للإعداد للرحيل ومغادرة إقليمها في أقرب فرصة ممكنة بعد إنهاء أعمالهم، ويجب عليها بصفة خاصة -إذا ما استدعى الأمر- أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لأشخاصهم ومتعلقاتهم باستثناء الأشياء التي يكونوا قد حصلوا عليها في الدولة الموفد إليها ويكون تصديرها محظورا وقت الرحيل¹.

والأمر نفسه إذا تعلق بمبني ومحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة فإنه يقع -وطبقا لما جاء في نص المادة (27) من الاتفاقية نفسها- على عاتق الدولة الموفد إليها واجب حمايتها في الظروف الاستثنائية الواردة في المادة، مثل حالة قطع العلاقات القنصلية بين دولتين، وكذا إذا كانت البعثة القنصلية في حالة إغلاق مؤقت أو دائم.

وعلاوة على ذلك، فإنه إذا كانت الدولة الموفدة ليست لها بعثة دبلوماسية في الدولة الموفد إليها، فيجوز تكليف هذه البعثة القنصلية² بحراسة مباني القنصلية التي أغلقت والممتلكات الموجودة بها والمحفوظات القنصلية، ويجوز أيضا تكليفها -بموافقة الدولة الموفد إليها- بممارسة الأعمال القنصلية في دائرة اختصاص البعثة المغلقة.

الفرع الثالث: الوسائل القانونية في الإدارة القنصلية.

كما سبق وأن أشرنا إلى أن الإدارة القنصلية كغيرها من الأجهزة الإدارية الأخرى، فإنها تركز إلى جانب الوسائل المادية والعناصر البشرية، على جملة من الوسائل القانونية، فالعملية الإدارية أيا كانت طبيعتها أو محيطها الذي تمارس فيه، لا يمكن مباشرتها جزافا بل ينبغي أن تكون مؤسستا ومستندة إلى نصوص قانونية تحكم العملية الإدارية وسيرها من جهة، ومن جهة أخرى تعد كمرجع بالنسبة للموظف مهما كانت مرتبته، في تحديد مهامه ووظائفه، وإلا أصبحت هذه العملية ضربا من الفوضى واللاتنظيم.

وبالنسبة للأسس القانونية التي تستند إليها الإدارة القنصلية فهي تنقسم إلى جزأين:

- الأول يتعلق بالقانون الدولي الاتفاقي، والمتمثل في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المبرمة في 1963، حيث جاءت الاتفاقية بمجموعة هائلة من الأحكام القانونية التي تنظم العلاقات بين الدول في المجال القنصلي أي نظمت المحيط الدولي للإدارة القنصلية وذلك بدءا من مسألة إقامة وإنشاء العلاقات القنصلية وشروطها ومراحلها، وكذا الأنماط الاستثنائية لإدارة العلاقات القنصلية، مروراً بالأحكام الخاصة برؤساء المراكز القنصلية من حيث تعيينهم وانتهاء مهامهم، والأمر نفسه بالنسبة لباقي أعضاء الطاقم القنصلي، ضف إلى ذلك تحديد المهام القنصلية، ومسألة الحصانات والامتيازات القنصلية سواء المتعلقة بأعضاء الطاقم، أو تلك

¹ راجع نص المادة (26) من اتفاقية 1963.

Voir: Geneviève GUYOMAR, Consul, op, cit. P529.

² المقصود بهذه العبارة هو قنصلية دولة ثالثة، والتي يمكن أن يعهد عليها بحراسة مباني القنصلية ومحفوظاتها.

المقررة للبعثة ومقرها وحماية نشاطها، كما تطرقت الاتفاقية إلى النظام الخاص المطبق على البعثات القنصلية الفخرية، هذا فيما يخص الشطر الدولي في الإدارة القنصلية.

- أما الجزء أو الشطر الداخلي والوطني للأسس القانونية لعملية الإدارة القنصلية، فيتمثل في مجموعة من المراسيم المنظمة للنشاط القنصلي للدولة الجزائرية، وهي:

- المرسوم الرئاسي رقم 96-442 المؤرخ في 1996/12/09 والمتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-405 المؤرخ في 2002/11/26 والمتعلق بالوظيفة القنصلية.
- المرسوم الرئاسي رقم 02-407 المؤرخ في 2002/11/26 والمحدد لصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

المطلب الثالث : الوظائف القنصلية وأنماط إدارتها.

تمارس المراكز القنصلية جملة من الوظائف والمهام، ذكرت على سبيل المثال في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وذلك في نص المادة (05)، وتسلك الدول في مجال تحديد مهام بعثتها القنصلية نهجا موازيا ومتمشيا مع نصوص الاتفاقية في هذا الصدد.

هذا وتفرض أحيانا الممارسة العملية للوظائف القنصلية أنماطا عدة لإدارتها على غرار الشكل العادي وهو أن تدير البعثة القنصلية للدولة (أ) شؤون دولتها القنصلية في الدولة (ب) الموفد لديها وفقا للقواعد العادية، لكن الحالات الاستثنائية للإدارة القنصلية تستلزم تطبيق النصوص الاستثنائية الخاصة بكل حالة.

ولذلك، سوف نعالج ضمن الفرع الأول الوظائف القنصلية، أما الفرع الثاني فسوف نخصه لدراسة أنماط دراسة الوظائف القنصلية.

الفرع الأول: الوظائف القنصلية.

تحدد التشريعات والتنظيمات القنصلية لكل دولة الأعمال التي تعهد بها إلى ممثليها القنصليين وبعثاتها القنصلية، وذلك وفقا لقواعد القانون الدولي ولما جرت عليه الدول في هذا الشأن، ومع مراعاة ما تكون الدولة قد ارتبطت من اتفاقات قنصلية ثنائية أو جماعية، وقد تختلف هذه الأعمال في بعض جزئياتها من دولة إلى أخرى تبعا لما قد يوجد من اتفاقات خاصة بين بعض الدول في هذا الصدد، لكنها في عموميتها تكاد تكون واحدة بالنسبة لجميع الممثلين القنصليين.

وقد نصت كما أشرنا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في مادتها الخامسة (05) على الوظائف التي استقر عليها العمل بين الدول في مجال التمثيل القنصلي (الفقرة الأولى)، كما تناول التنظيم الجزائري مجال المهام القنصلية بشيء من التفصيل ضمن مرسومين يتناول الأول الوظيفة القنصلية، والثاني صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (الفقرة الثانية).

أولا: الوظائف القنصلية من خلال اتفاقية 1963.

لقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في نص المادة (05) بجملة من الوظائف التي تمارس ضمن إدارة التمثيل القنصلي نستطيع ترتيبها وتجديدها كما يلي¹.

¹ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، لم تضع قيودا صارمة وحدودا ثابتا لما يمكن أن يقوم به القنصل من مهام على نحو محدد بدقة، وبالتالي أن هذه المهام المذكورة في المادة (05) هي على سبيل المثال لا الحصر، بينما يمكن للتنظيمات الداخلية للدول أن تكلف البعثات

أهمية مواطني الدولة الموفد وتعهدهم شؤونهم:

فتقوم البعثة القنصلية في إطار ممارسة مهامها وفي دائرة اختصاصها في الدولة الموفد إليها بحماية مصالح رعايا دولة الإيفاد -أفرادا كانوا أو هيئات- وحدود ما يقضي به القانون الدولي (البند: أ)، كما تقوم بتقديم يد العون والمساعدة رعايا الدولة الموفدة، والقيام كذلك بأعمال التوثيق وتحرير العقود والنشاطات المتعلقة بهم أو المتعلقة بأجانب بشأن أموال كائنة بدولة الإيفاد، والقيام على الشؤون والأحوال المدنية وممارسو الأعمال المشابهة ما لم تتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها (البند: و) هذا وتقوم البعثة القنصلية بحماية مصالح رعايا الدولة الموفدة -أفرادا كانوا أو هيئات- في مسائل الشركات في أراضي الدولة الموفد إليها وطبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة (البند: ز)، هذا وتقوم البعثة القنصلية بحماية مصالح القصر والناقصي الأهلية في رعايا الدولة الموفدة، في حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها، وخصوصا في حالة ما ينبغي إقامة الوصايا أو الحجز عليهم (البند د.ج).

ب-رعاية المصالح الاقتصادية لدولتهم وتنمية العلاقات التجارية:

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية حجر الأساس في الوظائف القنصلية المختلفة، وقد رست العلاقات القنصلية منذ فجر وجودها على هذا الأساس وعلى الرغم من تداخل وظائف الملحقيين التجاريين الذين هم جزء من البعثات الدبلوماسية مع وظائف القنصليين، بقية وظيفة تنمية العلاقات التجارية تحتل مكان الصدارة في قائمة الوظائف القنصلية وخصوصا في الدول التي تبعد فيها مراكز التجارة والمال والأعمال عن مقرات البعثات الدبلوماسية في عواصمها حيث يباشر الملحقون التجاريون مهامهم، أما القنصليات فتباشر نشاطاتها عادة في أي جزء من إقليم الدولة المستقبلية حيث الصناعة والتجارة¹.

ونشير إلى أن مهام القناصل في مجال الشؤون التجارية والاقتصادية تختلف عن الاهتمام الرئيسي للملحقين التجاريين والمتمثل في مراقبة وتنفيذ "السياسة الاقتصادية والتجارية" لدولهم والاتصال بالسلطات الحكومية المعنية بشؤون التجارة في الدولة المستقبلية وإجراء المفاوضات اللازمة لتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية وحمايتها، بينما نجد مهام القناصل ذات طابع إجرائي وتنفيذي، ويكتنفها شيء من التفاصيل.

- 1- دراسة حالة البلد التجارية واستيعاب السوق المحلية وتهيئتها لاستيراد منتوجات الدولة المرسله.
- 2- دراسة المنافسة على السوق المحلية من قبل الدولة الأخرى وتقديم الدراسات والتوصيات بالفرص المتاحة.
- 3- ترقيب الفرص التجارية بوعي مستمر وترصد ذكي.
- 4- تقديم التقارير بالحالة الاقتصادية والتجارية عن الدولة المستقبلية إلى الجهات المختصة في دولته.
- 5- التصديق على قوائم الشحن وشهادات المنشأ للبضائع المصدرة إلى بلد القنصل².

ج-تنمية العلاقات الثقافية والعلمية:

القنصلية بأي مهمة أخرى شريطة أن لا يكون ذلك العمل مخالفا لقوانين الدولة المضيفة أو أن يكون لها عليه اعتراض، ولا مخالفا لقوانين الدولة المضيفة، أو يكون لها عليه اعتراض، ولا مخالفا بشكل يبين لما هو منصوص عليه في الاتفاقية كما ذكرنا.

- Voir: Marthe Simon-DEP TRE, Consul (Attributions). Article, juris classeur, V-1 (A-E), P534 et suite- P561.
- Charl ROUSSEAU, Agents diplomatiques et consuls, revue générale de droit internationale public, 1958, P240.

¹ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص217، (راجع البندين، ب، ج)، من المادة 05.

² عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص218.

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية غريبة على الوظائف القنصلية التقليدية، ولكن تبنيها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 في البند (ب) من المادة (05)، كان مؤشرا إلى اتجاه تكييف القواعد الدولية مع الواقع الدولي والممارسات التي فرضتها متطلبات العصر ومنها بالدرجة الأولى محاولة الدول التأثير على عقول الناس وكسب تعاطفهم مع الأيديولوجيات السائدة فيها والسياسات الخارجية التي تتبناها وإيصال المعلومات أو شرح المواقف أو تبريرها للرأي العام العالمي¹.

ولقد حسمت المادة الخامسة (الفقرة ب) من اتفاقية 1963 موضوع الوضع القانوني لمراكز الإعلام والمشرفين عليها بمنحهم الصفة القنصلية، لهذا إذا كانت تلك المراكز وموظفوها يشكلون جزءا من القنصلية، أو إذا كان القنصل نفسه يقوم بهذه الوظيفة، أما إذا كانت منفصلة عن القنصلية وتمارس نشاطاتها في أماكن لا وجود للقنصلية فيها، حينئذ يجب الحصول على موافقة دولة الإقامة في حالتين: الأولى في حالة رغبة إحدى القنصليات العامة أو القنصليات فتح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة أخرى غير المنطقة التي توجد فيها (المادة 04/فقرة 04)، والثانية فتح مكتب يكون جزءا من القنصلية القائمة خارج مقرها (المادة 04/فقرة 05)، وفي كلتا الحالتين يمكن ممارسة وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية، بموجب منطوق المادة الخامسة (فقرة ب).

د-الاختصاصات الإدارية للمراكز القنصلية:

تبين هذه الاختصاصات عادة التنظيمات واللوائح الوطنية لكل دولة، ولكن لا بأس أن نذكر بعض هذه الاختصاصات ولعل أهمها:

- 1- قيد أسماء المواطنين المقيمين في دائرة اختصاص القنصل في سجل خاص يعد لذلك.
- 2- إصدار وتجديد جوازات السفر لرعايا دولته، وكذا إعطاء تذاكر المرور ومنح التأشيرات للدخول لإقليم دولته للأجانب الراغبين في زيارتها.
- 3- إعطاء المعلومات المفيدة عن شؤون التجارة والصناعة في دولته لمن يهمله ذلك.
- 4- القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال ذات الطابع الإداري، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها².
- 5- القيام ببعض الإجراءات الخاصة بالخدمة العسكرية لمواطنيه المقيمين في دائرة اختصاصه كتلقي الطلبات المقدمة منهم للتأجيل، والقيام بالتسجيل والإحصاء وفقا لقوانين الدولة الموفدة في هذا المجال.
- 6- تحرير الفواتير القنصلية والتصديق عليها وكذا شهادات جنسية البضائع التي تستوردها دولته.
- 7- التصديق على الوثائق والمستندات الصادرة من سلطات الدولة التي يعمل فيها أو من موظفيها لإمكان الاستناد إليها أمام الجهات المختصة في دولته³.

هـ-الاختصاصات القضائية:

نشير إلى أنه من ضمن الوظائف القنصلية، تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد إليها لطلب اتخاذ الإجراءات المؤقتة طبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة- لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، في حالة عدم استطاعتهم -

¹ المرجع نفسه، ص218.

² راجع نص الفقرة (و) من المادة (5) من الاتفاقية.

³ أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي والنظم القنصلية، المرجع السابق، ص320. وقانون الفقرات: د، ي، م من المادة (05) من اتفاقية 1963.

بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر - والدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم، وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة الموفد إليها¹.

هذا ويقوم رئيس المركز القنصلي بتسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنبات القضائية وفقا للاتفاقيات الدولية القائمة، أو في حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات- بأية طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر².

إن التساؤل الذي يطرح هنا والذي يصطدم بعمل القنصل نيابة عن مواطنيه ورعية دولته في هذا الجانب القضائي، وهو ما إذا كان ضروريا دائما وبغض النظر عن رأي الشخص صاحب الشأن المباشر وفيما إذا كان موافقا أو رافضا للتدخل نيابة عنه،

وبني موقفين هما:

-الدفاع عن المواطن وتمثيلها مهما كان موقفه موافقة أو رفضا.

-الحجج عن الدفاع التمثيل من قبل البعثة القنصلية في حالة رفض المواطن للنيابة عنه. والدول في هذا المجال تأخذ بالموقف الثاني لأنها تعتبر إصرار القناصل بالتدخل نيابة عن مواطنيهم وإن لم يرغبوا في ذلك، أقول تعتبره الدول تدخلا في شؤونها الداخلية ومساسا بسيادتها الوطنية، ولهذا فهي تسمح بدفاع القناصل عن مواطنيهم ولكن ليس عندما يرفض المواطن أو المواطنيين المعنيين رفضا صريحا هذا التدخل نيابة عنهم، وقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، لتؤيد هذا الاتجاه عندما أشارت في مادتها السادسة والثلاثين (فقرة ج) إلى:

"امتناع الموظفين القنصليين عن القيام بأي عمل بالنيابة عن مواطنهم المسجون أو الموقوف إذا عارض صراحة قيامهم بمثل هذا العمل"³.

و-الاختصاصات المتعلقة بالملاحة:

يشمل عمل القنصل في هذا المجال - مجال الملاحة- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة الموفدة على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم كل منها⁴.

كما تشمل كذلك تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة أعلاه، وإلى طاقمها، وتلقي البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتأشير عليها وإجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد إليها، وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة⁵.

ونشير في آخر هاته الفقرة، إلى أن الاتفاقية لم تضع حدا محدودا للوظائف الممارسة من قبل البعثة القنصلية، بل ذكرها على سبيل المثال، والدليل على ذلك هو نص الفقرة (م) من المادة (05) من الاتفاقية إذ نص: "ممارسة جميع المهام الأخرى التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتي لا تحظرها

¹ راجع الفقرة ط من المادة (05).

² راجع الفقرة ي من المادة نفسها.

³ مستعان بن محمد الذعيج، المقالة السابقة (المهام القنصلية ووضع القناصل)، ص 19.

⁴ راجع نص الفقرة (ك) من المادة (05) من اتفاقية 1963.

⁵ راجع نص الفقرة (ل) من المادة نفسها.

قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها، أو التي لا تعترض عليها هذه الدولة، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقيات الدولية المبرمة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها".

ثانيا: الوظائف القنصلية وفقا للتنظيم الجزائري:

لا تكتفي البعثة القنصلية أيا كانت طبيعتها ومرتبعتها في إدارة الوظائف القنصلية الموكلة إليها باللجوء لنص المادة (05) من اتفاقية العلاقات القنصلية، بل إن تفاصيل هذه الوظائف ينص عليها التنظيم الداخلي لأي دولة من الدول.

والجزائر تنظم الوظيفة القنصلية من خلال مرسومين رئاسيين هما:

الأول: المرسوم الرئاسي رقم 405-02 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يتعلق بالوظيفة القنصلية.

الثاني: المرسوم الرئاسي رقم 407-02 المؤرخ في 21 رمضان عام 1423 الموافق لـ 26 نوفمبر سنة 2002، يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، هذا ولإشارة – وقبل تحديد وظائف البعثة القنصلية الجزائرية-، فإن الوظيفة القنصلية كما أشار إليها المرسوم الأول، تمارس طبقا للمعاهدات والعرف الدولي مع احترام التشريع الوطني وقوانين دولة الإقامة وأنظمتها¹ وكذلك تمارس هذه الوظيفة تحت مراقبة وإشراف وزير الشؤون الخارجية.

وتطبيقا لها، نظمت المراكز القنصلية الجزائرية في قنصليات عامة وقنصليات ووكالات قنصلية حسب أهمية الجالية الجزائرية ومصالح الدولة الجزائرية في دائرة الاختصاص المعنية². وفي ضوء ما تقدم يمكن أن نصنف ونحدد المهام القنصلية على النحو الآتي:

أهمهام ذات طابع عام:

- 1- يمكن أن يكلف مركز قنصلي جزائري بضمان التمثيل القنصلي لدولة أخرى³.
- 2- يعمل رئيس المركز القنصلي في دائرة اختصاصه على حماية مصالح الدولة وحقوق الرعايا الجزائريين أشخاصا طبيعيين ومغربيين، وحماية مصالحهم في المجال المدني والإداري والتجاري، كما يسهر على احترام الاتفاقيات المبرمة مع دولة الإقامة⁴.
- 3- يعمل الموظف القنصلي تحت سلطة رئيس المركز وفي حدود دائرته القنصلية على:
 - ترقية سمعة الجزائر وإقامة اتصال مستمر لهذا الغرض، مع السلطات ووسائل الإعلام المحلية.
 - إقامة علاقة منتظمة مع الممثلات القنصلية المحلية والأجهزة المؤهلة في تنمية التبادلات الاقتصادية الدولية.
 - إعلام المتعاملين الاقتصاديين المحليين بالتظاهرات والمعارض الوطنية والدولية التي تنظمها الجزائر ووضع الوثائق التي تسهل تبادلاتهم مع الجزائر تحت تصرفهم.
 - المشاركة في الاجتماعات والمناقشات والندوات كلما دعت إلى ذلك مصلحة الجزائر.
 - التشجيع على إقامة علاقات شراكة من خلال العلاقات المنظمة لاسيما مع غرف التجارة والصناعة.

¹ راجع المادة (02) من المرسوم 405-02 المبين أعلاه.

² راجع المادة (04) من المرسوم نفسه.

³ راجع المادة (09) من المرسوم نفسه.

⁴ راجع المادة (10) من المرسوم نفسه.

- تعزيز العلاقات العلمية وتطوير العلاقات الثقافية التي تجمع الجالية الجزائرية وتوطيدها¹.
- ضمان تنظيم العمليات الانتخابية الجزائرية في نطاق دائرة الاختصاص والسهر على حسن سيرها.

ب- بحماية الرعايا الجزائريين وتعهد شؤونهم²:

تشمل حماية الرعايا الجزائريين المهام التالية:

1- يضمن رئيس المركز القنصلي للرعايا الجزائريين الحماية المعترف بها دوليا ووطنيا، مع تطبيق التشريع الجزائري عندما يتعلق الأمر بمساعدة طلبات أو مساع أو تمثيلات يقوم بها الرعايا الجزائريون.

2- على رئيس المركز القنصلي ألا يرفض حماية عادلة لمواطن جزائري بحجة عدم التسجيل أو الإقامة.

3- يجب على رئيس المركز القنصلي في حالة إلقاء القبض على مواطن جزائري أو سجنه أو وضعه رهن الحبس الاحتياطي... إلخ، أن يتصل بالسلطات المحلية المختصة للاستفسار عن أسباب التوقيف أو الحبس، وأن يتصل عند الاقتضاء بالمعني، ويؤهل رئيس المركز القنصلي لاتخاذ كل التدابير من أجل تنظيم الدفاع عن المعني، ويعلم في جميع الأحوال وزارة الشؤون الخارجية بنتائج مساعيه، ويقترح، عند الاقتضاء، التدابير الواجب اتخاذها.

4- مساعدة المواطن الجزائري الذي انقضى سبب مكوثه في دائرة اختصاص رئيس البعثة القنصلية إذا كان معوزا، وترحيله على نفقة الدولة بموافقة وزارة الشؤون الخارجية ويكون التحصيل بعد ذلك قانونيا.

5- تسهر البعثة القنصلية الجزائرية على الحفاظ على مصالح القصر وفاقدي الأهلية الجزائريين المقيمين بدائرة اختصاصها إذا صدر طلب بتنظيم وصاية أو قوامة عليهم.

6- هذا ويؤهل رئيس المركز القنصلي الجزائري، بدون وكالة خاصة، لاتخاذ التدابير التي تسمح بضمان التمثيل المناسب للأشخاص المعنويين الجزائريين الخاضعين للقانون العام أمام المحاكم أو السلطات الأخرى لدولة الإقامة ولطلب اعتماد تدابير مؤقتة بهدف الحفاظ على حقوق هؤلاء الأشخاص المعنويين ومصالحهم، إذا لم يتمكنوا من الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الوقت المناسب بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر.

كما يؤهل رئيس المركز القنصلي لتمثيل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الجزائريين الخاضعين للقانون الخاص، على أساس توكيل صريح.

ج- المهام ذات الطابع الإداري:

تشمل المهام الإدارية للبعثة القنصلية الجزائرية المسائل التالية:

1- التسجيل والشطب³:

¹ المادة (12) من المرسوم 405-02 السالف بيانه.

² راجع في هذا الشأن المواد: 13، 14، 15، 16، 17، 18 من المرسوم نفسه 405-02. وتشمل هذا المهام، الاختصاصات القضائية المذكورة في المواد: 15، 17، 18، من المرسوم نفسه.

³ راجع المواد من (19) إلى غاية المادة (27) من المرسوم 405-02 السالف بيانه.

يعني "التسجيل"، أن يقوم رئيس المركز القنصلي بتسجيل كل الرعايا الجزائريين المقيمين بدائرة اختصاصه الذين يطلبون ذلك، ويعدّلهم، لهذا الغرض بطاقة تسجيل قنصلية تحدد صلاحياتها بخمس (05) سنوات واجبة التجديد في أجل عشر (10) سنوات تحت طائلة ما يسمى بـ "الشطب"¹.

هذا ونشير إلى أن الرعايا الذين حكمت عليهم المحاكم الجزائرية بعقوبة جنائية ولم يقضوا مدة عقوبتهم، لا يمكن تسجيلهم إلا إذا سقطت هذه العقوبة بالتقادم، وإذا صدر الحكم بعقوبة بعد التسجيل، يعمد إلى شطب المعني هذا ويخضع التسجيل إلى تقديم صاحب الطلب كل الوثائق التي تثبت ما يأتي:

هويته، جنسيته الجزائرية، حالته المدنية ووضعيته العائلية، مهنته وإقامته المنتظمة في الدائرة القنصلية.

2- الحالة المدنية²:

في إطار الحالة المدنية، يستلم رئيس المركز القنصلي، بصفته ضابطا للحالة المدنية، التصريحات ويعد عقود الحالة المدنية الخاصة بالرعايا الجزائريين ويحررها.

هذا ويمكن أن يرخص وزير الشؤون الخارجية لكل عون دبلوماسي وقنصلي ممارسة مهام ضابط الحالة المدنية. ويؤهل ضابط الحالة المدنية، في حدود أحكام القانون الجزائري للقيام بما يأتي:

- عقد الزواج بين الرعايا الجزائريين.
- تسجيل عقود الزواج والميلاد والوفاة المتعلقة بالرعايا الجزائريين الذين استقبلوا في دولة الإقامة حسب الأصول المعمودة، في سجلات الحالة المدنية القنصلية.
- تسليم دفتر عائلي للزوجين، بعد عقد الزواج أو تسجيله.

3- بطاقة التعريف الوطنية وجوازات السفر³:

في هذا الصدد، يقوم رئيس المركز القنصلي بإصدار بطاقات التعريف الوطنية وجوازات السفر الفردية للرعايا الجزائريين المسجلين، ويقوم بتمديد صلاحية جوازات السفر وتجديد هذه الوثائق، كما يمكنه إصدار بطاقات تعريف وطنية وجوازات سفر فردية لأعوان الدولة وعائلاتهم بعد موافقة وزير الشؤون الخارجية.

هذا ويمكن لرئيس المركز القنصلي أن يمنح تأشيرات للرعايا الأجانب الخاضعين لإجراءات التأشيرة، الراغبين في الذهاب إلى الجزائر إذا كانوا حاملين وثائق سفر قيد الصلاحية، كما يمكنه منح تأشيرات للأشخاص القصر أو فاقد الأهلية المسافرين بجواز سفر جماعي.

4- المهام التوثيقية⁴:

يقوم رئيس المركز القنصلي في المجال التوثيقي بما يلي:

- استلام تصريحات الرعايا الجزائريين وتحريرها والتصديق عليها.

¹ يعنى من هذا التسجيل طائفة أعوان الدولة العاملون في مركز دبلوماسي أو قنصلي وأعضاء عائلاتهم كما هو محدد في القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين.

² راجع المواد المتعلقة بالحالة المدنية القنصلية من (28) إلى غاية المادة (33) من المرسوم 405-02.

³ راجع المواد من (34) إلى غاية المادة (37) من المرسوم 405-02 السالف الذكر.

⁴ راجع المواد: 38، 39، 40 من المرسوم 405-02 السالف الذكر.

- تحرير الوصايا وغيرها من العقود الأحادية الطرف التي يقدمها له هؤلاء الرعايا والتصديق عليها واستلامها لإيداعها.
 - تحرير العقود التي تبرم بين الرعايا الجزائريين وأشخاص آخرين والتصديق عليها واستلامها لإيداعها أو التصديق على توقيعات الأشخاص المشاركين في إبرام تلك العقود، إذا كانت تتعلق بأشياء أو مصالح قائمة في التراب الجزائري أو يجب أن تنفذ فيه.
 - التصديق على توقيع الرعايا الجزائريين على مختلف أنواع الوثائق.
 - التصديق على العقود والوثائق التي تسلمها السلطات الجزائرية أو سلطات بلد الإقامة والتصديق على نسخ تلك العقود والوثائق.
 - ترجمة العقود والوثائق التي تعدها السلطات العمومية الجزائرية والتصديق على مطابقة تلك الترجمات.
 - استلام الوثائق التي تخص الرعايا الجزائريين أو الموجهة إليهم لإيداعها.
- هذا وتخضع العقود التوثيقية للرسوم القنصلية المنصوص عليها في القانون الجزائري.

5-مهام متعلقة بالجنسية والخدمة الوطنية¹:

يقوم رئيس المركز القنصلي في مجال الجنسية، بتسلم الطلبات والتصريحات المتعلقة بالجنسية الجزائرية، ويحيلها وفق الشروط المنصوص عليها في قانون الجنسية مقابل تسليم وصل، وفي حالة طلب شهادة الجنسية، يحيل رئيس المركز القنصلي الطلب مرفقا بكل الوثائق الثبوتية إلى قاضي محكمة مكان ميلاد صاحب الطلب، أو إلى وزارة العدل إذا كان صاحب الطلب مولودا بالخارج.

هذا ويقوم رئيس المركز القنصلي في إطار الخدمة الوطنية، بإحصاء المواطنين المعنيين بواجبات الخدمة الوطنية المسجلين بدائرة اختصاصه.

كما يسلم للرعايا الذين تم إحصاؤهم على هذا النحو شهادة إحصاء، ويقوم بمختلف العمليات المندرجة في إطار الخدمة الوطنية.

6-مهام متعلقة بالوفاة والتركات²:

عند وفاة رعية جزائرية في دائرة اختصاص ليس لها فيها قرابة عائلية، يتخذ رئيس المركز القنصلي المختص إقليميا كل التدابير اللازمة لإبلاغ عائلتها ووزارة الشؤون الخارجية.

هذا ويتعين على رئيس المركز القنصلي الذي يخطر بطلب نقل جثمان شخص توفي بالخارج إلى الجزائر أن يسهر على استيفاء الشروط المنصوص عليها في التشريع الوطني في هذا المجال، وذلك قبل تسليم الإذن بنقل الجثمان.

أما فيما يتعلق بالتركة، فإنه في حالة ترك أحد الرعايا الجزائريين بعد وفاته تركة في بلد الإقامة ويكون لرعية جزائرية يمر مقيمة في ذلك البلد حق فيها أو في جزء منها ولم يكن لها وكيل معين يمثلها، فإن رئيس المركز القنصلي يطلب من السلطات المحلية المختصة اتخاذ جميع التدابير التحفظية المناسبة بشأن التركة، ويمكنه أن يطلب شرعا وضع الأختام وإعداد جرد للتركة، أو أي تدبير آخر بغية الحفاظ على مصالح ذوي الحقوق.

¹ راجع نصوص المواد: 47، 48، 49 من المرسوم 02-405 السالف الذكر.

² راجع نصوص المواد: 41، 42، 43 من المرسوم 02-405 السالف الذكر.

د-الصلاحيات في مجال الإجراءات¹:

يختص رئيس المركز القنصلي في مجال الإجراءات بما يلي:

- 1- إحالة العقود القضائية والعرفية وكذا بتنفيذ الإنابات القضائية في المجالين المدني والتجاري.
- 2- تسليم أو إبلاغ أي عقد قضائي أو عرفي إلى الرعايا الجزائريين، وكذا أي وثيقة إدارية تخصهم، ثم استلامها من وزارة الشؤون الخارجية.
- 3- التصديق على توقيع الخواص المقيمين بدائرة اختصاصه وكذا توقيع الموظفين، أعوان المؤسسات العمومية الجزائرية، والتصديق على توقيع السلطات المحلية والموظفين القنصليين الأجانب التابعين لدائرة اختصاصه.

هذا ويجب عليه في كل الأحوال، إما أن يذكر صفة الموقع في التاريخ الذي حرر فيه الوثيقة وإما أن يصدق على التوقيع الذي تحمله.

ه-الصلاحيات في مجال الملاحة²:

يختص رئيس المركز القنصلي في مجال الملاحة وطبقا للتشريع الجزائري بما يلي:

1-استلام التصريحات وإعداد الوثائق المتعلقة بتسجيل سفينة بالجزائر وشطبها، وتسجيل الانتقالات الطارئة على ملكية سفينة مسجلة بالجزائر وما قد تنقل به تلك السفينة من رهن أو أعباء أخرى، ويمكن لرئيس المركز القنصلي في هذا الصدد تمديد سندات أمن السفن لمدة خمسة (05) أشهر.

2-إعداد كراسات الملاحة وتأشيرة الطاقم وسجلات المخالفات واستلام تقارير الإبحار.

3-ممارسة حقوق المراقبة والتفتيش المنصوص عليها في التشريع الوطني على البواخر والسفن الجزائرية والطائرات المسجلة بالجزائر وكذا على طوقمها، كما يقدم المساعدة لهذه السفن والطائرات.

4-مراقبة وثائق السفينة والتأثير عليها، والقيام بتحقيقات تخص الحوادث الطارئة خلال السفر أو أثناء التوقيفات، دون المساس بصلاحيات سلطات دولة الإقامة، والمساهمة في حدود صلاحياته في تسوية الخلافات التي تقع بين أعضاء طاقم السفينة.

5-إصدار عقود جنسية مؤقتة للسفن المكتسبة لحساب رعايا جزائريين، أشخاص طبيعيين ومعنويين، حيث تبقى هذه الوثائق صالحة حتى وصول هذه السفن إلى ميناء جزائري، وفي جميع الحالات، لا يمكن أن تتجاوز مدة صلاحيتها سنة واحدة.

هذا وقد تناول المرسوم 02-407 الذي يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية الجزائرية جملة من الاختصاصات تصب جلها في فجوى المرسوم 02-405 المتضمن الوظيفة القنصلية.

الفرع الثاني: أنماط إدارة الوظائف القنصلية.

لقد تطرقت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963، لأشكال متنوعة، وأنماط عدة غير ذلك النمط العادي لإدارة الوظائف القنصلية، فالمقصود من الشكل العادي، هو قيام قنصلية (أو مركز قنصلي) بإدارة وظائف

¹ راجع نصوص المواد: 44، 45، 46 من المرسوم 02-405 المتعلق بالوظيفة القنصلية.

² راجع نصوص المواد: 50، 51، 52، 53 من المرسوم 02-405 المتعلق بالوظيفة القنصلية، نلاحظ في هذا الصدد تشابه كبير بين هذه النصوص والفقرتين (ك) و(ل) من المادة (05) من اتفاقية العلاقات القنصلية لسنة 1963، يكاد يكون التطابق بينهما.

قنصلية لدولة واحدة ولتكن الدولة (أ) في إقليم معين في الدولة (ب)، وهو الشكل المعتاد، لكن ما نريد فهمه من خلال هذه الفقرة، هو الأشكال والأنماط الأخرى للإدارة القنصلية، وذلك ضمن خمسة (05) عناصر سنفصل فيها، ولكن بعد الإشارة إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية، لا يؤدي حتماً وبصورة تلقائية إلى قطع العلاقات القنصلية، فيمكن لقنصليات الدول التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية بعضها مع بعض لأي سبب من الأسباب الاستمرار على أداء مهامها القنصلية بناءً على رغبة الدولة المرسله وموافقة الدولة المستقبلة¹.

أولاً: إدارة التمثيل القنصلي بواسطة بعثة دبلوماسية:

هناك العديد من النصوص التي أعطت للبعثة الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية، من ذلك المادة 03/فقرة 02 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية سنة 1961 التي جاء فيها: "لا يمكن تفسير أي نص في هذه الاتفاقية على أنه يمنع ممارسة وظائف قنصلية بواسطة البعثة الدبلوماسية".

وجاءت اتفاقية 1963 لتقرر ذلك في نص المادة (03): "تمارس الأعمال القنصلية بمعرفة بعثات قنصلية، ويمكن أيضاً ممارستها بواسطة بعثات دبلوماسية تطبيقاً لأحكام هذه الاتفاقية"².

وجاءت المادة (70) لتنظم مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية كالتالي:

"1-تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك في حدود ما تسمح به نصوصها- في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية.

2-تبلغ أسماء أعضاء البعثة الدبلوماسية المعيّنين للقسم القنصلي، أو المكلفين بالأعمال القنصلية في البعثة، إلى وزارة خارجية الدولة الموفدة إليها أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة.

3-عند القيام بالأعمال القنصلية، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل بـ:

- السلطات المحلية في دائرة الاختصاص القنصلية.
- السلطات المركزية في الدولة الموفد إليها إذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وأعراف هذه الدولة، أو تبعاً للاتفاقيات الدولية في هذا الصدد.

4-مزايًا وحصانات أعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين في الفقرة (2) من هذه المادة، يستمر تحديدها وفقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية".

هذا ويتوقف طبعاً كل ما قلناه على الموافقة أو الاتفاق بين الدولتين المرسله والمستقبلة.

ثانياً: ممارسة الوظائف القنصلية خارج دائرة اختصاص القنصلية:

نصت على إمكانية ذلك المادة (06) من اتفاقية 1963 بقولها: "يمكن لعضو قنصلي في بعض الظروف الخاصة وبموافقة الدولة الموفد إليها، أن يمارس أعماله خارج اختصاص قنصليته". ويمكن أن نفهم من عبارة الظروف الخاصة، هو أنه يمكن وأن يحدث أن يكون لدولته أو لأحد رعاياها مصلحة تقتضي منه الحماية أو الإشراف على شؤونها، ولم تكن هذه المصلحة خاضعة لدائرة قنصلية أخرى تابعة للدولة الموفدة،

¹ راجع المادة (20) من اتفاقية 1963.

² لقد أقر هذه المادة وهذا النمط من أنماط إدارة الوظائف القنصلية التنظيم الجزائري في نص المادة (04) من المرسوم 02-405 السالف الذكر حيث تنص في فقرتها (02) على ما يلي: "تمارس الممثلات القنصلية الوظائف القنصلية وعند غيابها، يمكن أن تمارسها البعثات الدبلوماسية التي تتوفر على مصلحة قنصلية".

فيجوز لهذا العضو القنصلي أن يعمل على حماية أو تعهد شأن تلك المصلحة أو الحق، ويكون ذلك بعد الحصول على موافقة دولة المقر.

ثالثاً: ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة:

يمكن أن تكلف البعثة بممارسة أعمال قنصلية في دولة ثالثة، بشرط إخطار الدول المعنية وعدم اعتراض إحداها على ذلك صراحة، وقد نصت على ذلك المادة (07) بقولها:

"يجوز للدولة الموفدة -بعد إخطار الدولة المعنية- وما لم تعترض إحداها على ذلك صراحة أن تكلف بعثة قنصلية قائمة في دولة ما بممارسة أعمال قنصلية في دولة أخرى"¹.

رابعاً: ممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة:

يجوز لقنصلية دولة أن تمارس الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة بالإضافة إلى وظيفتها الأصلية في ممارسة أعمالها القنصلية الموكولة إليها من قبل دولتها، بعد إبلاغ دولة الإقامة وعدم اعتراضها على ذلك، وعدم الاعتراض يعني عن الموافقة الصريحة².

هذا ويكون تطبيق وممارسة هذا النمط من الإدارة القنصلية في مناسبتين أو في ظرفين:

الأول: عندما لا ترتبط الدولة الثالثة بعلاقات قنصلية مع الدولة المستقبلية، ولكنها ترغب في تقديم الخدمات القنصلية لمواطنيها في الدولة المستقبلية فتختار دولة لها علاقات قنصلية لتقوم نيابة عنها في تأدية هذه الخدمات.

الثاني: عند قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدولة الثالثة والدولة المستقبلية، فتطلب الدولة الثالثة من دولة أخرى القيام بالمهام القنصلية نيابة عنها في الدولة المستقبلية³.

خامساً: التمثيل القنصلي المزدوج (المتعدد):

مقتضى هذه الصورة في إدارة العلاقات القنصلية، هو أن تقوم دولتين أو أكثر بتكليف الشخص نفسه بصفة موظف قنصلي أياً كانت مرتبته للقيام بالأعمال القنصلية لهذه الدول، ويمكن أن يقوم هذا الموظف بإدارة هذه الأعمال في إقليم دولة أو أكثر، ويشترط في هذه الحالة أخذ موافقة الدولة أو الدول المستقبلية⁴.

وواضح أن هذه الصورة تختلف عن سابقتها في أن الموظف القنصلي سيكون، في ممارسته لوظائفه، "أصيلاً" عن كل من الدولتين أو أكثر وليس ممثلاً لإحداها ونيابة عن الأخرى، أي الصورة السابقة تكون فيها البعثة تابعة كلها لدولة واحدة، لكنها تمثل دولة أو دول أخرى. أما الصورة الحالية، فالشخص فيها يكون تابع لكل الدول التي عينته، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فالصورة السابقة تكون فيها "البعثة" ممثلة لأكثر من دولة، بينما -هنا- نحن بصدد "شخص" من بين موظفيها، يتم تعيينه لدى أكثر من دولة.

المطلب الرابع : الحماية القانونية للبعثة القنصلية وامتياراتها¹.

¹ قالت لجنة القانون الدولي أن الدولة المرسله هي تلك التي تتبعها البعثة، أما دولة المقر فهي الدولة التي تمارس البعثة وظائفها فوق إقليمها، وإذا امتدت الدائرة القنصلية إلى كل أو جزء من إقليم دولة ثالثة، فإن هذه الدولة يمكن اعتبارها دولة مقر، راجع: CNUSRC, VOL2, p06 (نقلا عن: أبو الوفاء أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص438).

² راجع نص المادة (08) من اتفاقية 1963، ويسمى هذا الشكل عادة بالتمثيل العام.

³ أنظر: عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص207.

⁴ راجع نص المادة (18) من اتفاقية 1963.

نقصد بالحماية القانونية في هذا المطلب، توفير الظروف الضرورية والتسهيلات اللازمة لحسن سير وظيفة إدارة العلاقات القنصلية، والتي أرى أنها تحمل وجهين، حيث يطلق على أحدهما: الوجه الإيجابي (الامتيازات)، وعلى الآخر: الوجه السلبي - إن صح التعبير - (الحصانات)، لأن الوجه الأول يمارس، أما الثاني فيحترم ويحمى، ولهذا ووفقا للعناصر التي تساهم في مجال الإدارة القنصلية، والتي تستوجب الحماية، ستكون دراستنا في هذا المطلب ضمن أربعة فروع هي:

- حصانات ومزايا المركز القنصلي (في الفرع الأول).
- حصانات ومزايا أعمال البعثة (في الفرع الثاني).
- حصانات ومزايا الموظفين القنصليين (في الفرع الثالث).
- نظام الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل الفخريين (في الفرع الرابع).

الفرع الأول: حصانات ومزايا البعثة القنصلية:

تشمل الدراسة في هذا الفرع كلا من: حرمة مقر التمثيل القنصلي (فقرة أولى)، حرمة الوثائق والمحفوظات القنصلية (فقرة ثانية)، حرية الاتصال وحرمة المراسلات القنصلية (فقرة ثالثة)، المزايا المالية (فقرة رابعة).

أولا: حرمة مقر التمثيل القنصلي:

تتمتع مقار البعثة القنصلية ومبانيها التابعة لها بالحرمة اللازمة والتي يتعين على الدولة التي توجد بها هذه المقار مراعاتها، وهو المتفق عليه على الصعيدين الفقهي والعملي، لكن ليس بصفة مطلقة كما هو الشأن بالنسبة لمقر التمثيل الدبلوماسي، لأن طبيعة العمل والإدارة في كل من النوعين مختلفة، ذلك أنه من الجائز أن يتم إعلان جميع الأوراق القضائية والإدارية مباشرة إلى الممثل القنصلي في المقر الذي يعمل فيه سواء كانت هذه الأوراق والسندات تتعلق بالشؤون التي يتولاها باسم دولته لمصلحة مواطنيه أو بشؤونه الخاصة به والتي يخضع فيها للاختصاص الإقليمي، والأمر الواجب في هذه الحالة، هو أنه يتعين على رجال السلطة القضائية أو الإدارية عند اتخاذ أي إجراء من هذا القبيل يقتضي دخول المقر، طلب الإذن من القنصل وذلك من باب اللياقة والرعاية لدولته².

هذا ولا يجوز لرئيس المركز القنصلي على الإطلاق أن يقوم بإيواء مجرمين هاربين من السلطة المحلية، تحت طائلة حق المطالبة بتسليم اللاجئ فورا إليها، وفي حالة الرفض يجوز لهذه السلطات المحلية اقتحام المركز للقبض على المجرم مع مراعاة عدم التعرض لمكاتب القنصلية وما تحويه من مستندات ومحفوظات.

هذا وتنص المادة (31) من اتفاقية 1963 على حرمة المباني القنصلية، حيث جاء فيها:

"1- تتمتع مباني القنصلية بالحرمة في الحدود المذكورة في هذه المادة.

2- لا يجوز لسلطات الدولة الموفد إليها أن تدخل في الجزء المخصص من مباني القنصلية لأعمال البعثة القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو من ينوبه أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة

¹ Voir S.TORRES. BERNARDEZ, la convention de vienne sur les relations consulaires annuaire français de droit international, 1963, P78-118.

² أنظر: علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص342-343.
Voir aussi-Genéviève GUYOMAR, Consul (statut), op.cit, PP530-531.

الموفدة، غير أنه يمكن افتراض وجود موافقة رئيس البعثة القنصلية في حالة حريق أو كارثة أخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية.

3-مع مراعاة الفقرة (02) من هذه المادة، فإن على الدولة الموفد إليها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير اللازمة والمناسبة لحماية مباني القنصلية ضد أي اقتحام أو إضرار بها، وكذا لمنع أي اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها.

4-يجب أن تكون مباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل النقل الخاصة بها محصنة ضد أي شكل من أشكال الاستيلاء لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة، وفي حالة ما يكون نزاع الملكية ضرورياً لمثل هذه الأغراض فيجب اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية ولدفع تعويض فوري ومناسب وفعال للدولة الموفدة.

ثانياً: حرمة الوثائق والمحفوظات القنصلية:

تنص المادة (33) على أن: "يتمتع الأرشيف والوثائق¹ والمحفوظات القنصلية بالحصانة في أي وقت وفي أي مكان وجدت فيه".

وهذا الأمر ضروري لسير ممارسة المهام القنصلية، وتقرير هذه الحصانة معناه أن الوثائق والمحفوظات الخاصة بالبعثة تتمتع بالحصانة والحرمة في أي مكان، سواء وجدت داخل مقر البعثة أو خارجها (كأن يحملها أحد أعضاء البعثة ذاهباً أو راجعاً إلى أو من مقرها، أو ينقلها في سيارة عند إغلاق البعثة أو خارج مقرها أو دائرتها)، كذلك فإن الحصانة المقررة للوثائق والمحفوظات هي مستقبلة عن حصانة عضو البعثة الذي يحملها، وبمجرد توفر هذه الصفات يتعين على سلطات الدولة المستقبلة احترامها وصيانتها².

ثالثاً: حرية الاتصال وحرمة المراسلات القنصلية:

يقتضي قيام البعثة القنصلية بإدارة الشؤون القنصلية المكلفة بها، إحاطتها بحرية الاتصال، وصيانة حرمة مراسلاتها القنصلية، وهو ما أقرته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وذلك في نص المادة (35) التي جاء فيها:

1-على الدولة الموفد إليها أن تسمح وتؤمن حرية الاتصال للبعثة القنصلية في كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية، وللبعثة القنصلية -لدى اتصالها بحكومتها أو بالبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الأخرى للدولة الموفدة أيما وجدت- أن تستعمل كافة وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك حاملي الحقيبة الدبلوماسية أو القنصليين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والوسائل الرمزية، غير أنه لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب واستعمال محطة لا سلكية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها.

¹ هناك فرق بين الأرشيف والوثائق، فالأول هو الأوراق التي هي في حوزة البعثة فعلاً، ومراسلاتها التي تمت سابقاً وغيرها من الأوراق المحفوظة (والأرشيف يعني كذلك المحفوظات)، أما الوثائق فتعني -فضلاً عن ذلك- الأوراق التي لم يتم تسليمها فعلاً للبعثة، والتي يجب حمايتها بطريقة تختلف عن المراسلات الخاصة بالأفراد العاديين.

² أنظر: أحمد أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص470.

2- تتمتع المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بالحرمة، واصطلاح (المراسلات الرسمية) يعني كافة المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبأعمالها.

3- لا يجوز فتح أو حجز الحقيبة القنصلية، إلا أنه -إن كان لدى سلطات الدولة الموفد إليها أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحوي أشياء أخرى غير المراسلات أو الوثائق أو الأشياء المنصوص عليها في الفقرة (04) من هذه المادة- فيجوز لتلك السلطات أن تطلب فتح الحقيبة في حضورها بمعرفة مندوب مفوض من الدولة الموفدة، فإذا رفضت سلطات الدولة الموفدة ذلك تعاد الحقيبة إلى مصدرها.

الترتيب اللازم مع السلطات المحلية المختصة، يجوز للبعثة القنصلية أن توفد أحد أعضائها ليتسلم الحقيبة من قائد السفينة أو الطائرة مباشرة وبكل حرية.

رابعاً: المزايا المالية:

كانت المزايا المالية التي تمنح للبعثات القنصلية متروكة أصلاً لتقدير الدولة الموفد إليها، وتتقرر عادة على أساس المعاملة بالمثل، ما لم يكن هناك بينها وبين الدولة الموفدة اتفاق يفرض منح إعفاءات معينة لبعث كل منهما لدى الأخرى أو لأيهما¹.

هذا ونصت اتفاقية 1963 على الحد الأدنى للإعفاءات والمزايا المالية التي تلتزم الدولة الموفدة إليها بمنحها للبعثات القنصلية، وتشمل إعفاءات ضريبية خاصة بمقر البعثة وإعفاءات جمركية.

أ-الإعفاءات الضريبية: تنص المادة (32) من اتفاقية فيينا على ما يلي:

"1- تعفى مباني القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية "العامل"² إذا كانت ملكاً أو مؤجرة للدولة الموفدة أو لأي شخص يعمل لحسابها -من جميع الضرائب والرسوم أياً كانت أهلية أو بلدية أو محلية، بشرط ألا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة.

2-الإعفاء الضريبي المذكور في الفقرة (01) من هذه المادة لا يطبق على هذه الضرائب والرسوم إذا كان تشريع الدولة الموفد إليها يفرض على الشخص الذي تعاقده مع الدولة الموفدة أو مع الشخص الذي يعمل لحسابها".

ب-الإعفاءات الجمركية: تنص المادة (50)/(الفقرة 01) من اتفاقية 1963 على أن:

"تسمح الدولة الموفد إليها -مع مراعاة ما تقضي به القوانين واللوائح التي تتبعها- بإدخال الأشياء التالية، مع إعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الإضافية الأخرى، ما عدا رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة:

أ-الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية".

الفرع الثاني: حصانات ومزايا أعمال البعثة.

على الدولة الموفد إليها بصفة عامة أن تقدم للبعثات القنصلية كافة التسهيلات اللازمة لقيامها بإدارة شؤونها وتنفيذ مهامها على أحسن وجه¹.

¹ أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 347.

² رئيس البعثة القنصلية العامل هو المسلكي المعين بهذه الصفة، وليس القنصل الفخري الذي يحكمه نظام خاص يتضمنه الباب الثالث من اتفاقية 1963.

ويأتي في مقدمة هذه التسهيلات تيسير الحصول على المباني اللازمة لها، بل وعلى مساكن ملائمة لأعضائها إذا لزم الأمر، وقد جعلت الاتفاقية من ذلك واجبا على الدولة نصت عليه المادة (30).

هذا وتيسيرا لإدارة العلاقات القنصلية والشؤون المتعلقة برعايا الدولة الموفدة، يجب أن يتمكن الأعضاء القنصليون من الاتصال بهؤلاء الرعايا ومن مقابلتهم بحرية، كما يجب على السلطات المختصة في الدولة الموفد إليها في حالة القبض على أحد هؤلاء الرعايا أو اعتقاله أو حجزه بأية صورة أن تخطر القنصلية التي يتبعها متى طلب ذلك.

ومن الحقوق الأخرى المعترف بها للموظفين القنصليين، الحق في زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة في السجن أو الاعتقال أو الحجز وفي التحدث والتراسل معه وفي الترتيب من ينوب عنه قانونا، ما لم يعترض هو على ذلك².

كما يحق لأعضاء البعثة القنصلية عند ممارستها لمهام وظائفهم أن يتصلوا بالسلطات المحلية المختصة في دائرة اختصاص القنصلية، كما أن لهم الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة الموفد إليها إذا كان ذلك مسموحا به وفي حدود ما تقضي به قوانين ولوائح وعرف هذه الدولة، أو حسب ما تقضي به الاتفاقات الدولية في هذا الصدد³.

هذا ويحق للبعثة القنصلية استعمال علم الدولة الموفدة وشعارها الوطنيين⁴، كما يعفى الموظفون القنصليون وأعضاء الهيئة القنصليون الآخرون الذي يشغلون مناصب دائمة في القنصلية وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من جميع الالتزامات المتعلقة بتسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة المنصوص عليها في قوانين وأنظمة الدولة المستقبلة⁵.

الفرع الثالث: حصانات ومزايا الموظفين القنصليين.

يتمتع الموظفون القنصليون (العاملون) وفي باقي أعضاء البعثة القنصلية بجملة من الحصانات والتسهيلات والامتيازات نلخصها في الفقرات التالية:

أولا-حصانات الموظفين القنصليين العاملين:

تشمل حصانات الموظفين القنصليين العاملين (رئيس المركز القنصلي وباقي الأعضاء) ما يلي (حسب اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963):

1-حماية الأعضاء القنصليين: حيث يجب على الدولة الموفد إليها أن تعامل الأعضاء القنصليين بالاحترام اللازم لهم، وأن تتخذ كافة التدابير لمنع أي مساس بشخصهم أو حريتهم أو كرامتهم⁶.

2-الحرية الشخصية للأعضاء القنصليين: فلا يجوز إلقاء القبض عليهم أو حبسهم احتياطيا إلا في حالة جناية خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة، وفيما عدا هذه الحالة الأخيرة، لا يجوز إخضاع الأعضاء القنصليين لأي نوع من الإجراءات التي تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذا لقرار قضائي نهائي¹.

¹ راجع نصوص المادة (28) من اتفاقية 1963.

² أنظر: علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 349.

³ راجع نص المادة (38) من اتفاقية 1963.

⁴ راجع نص المادة (29) /فقرة 1، 2 من اتفاقية 1963.

⁵ راجع نص المادة (36) من اتفاقية 1963.

⁶ راجع نص المادة (40) من اتفاقية 1963.

3- الإبلاغ عن القبض أو الحجز أو المقاضاة².

4- الحصانة القضائية: حيث لا يخضع الأعضاء القنصليون وكذا المستخدمون لاختصاص السلطات القضائية أو الإدارية بالدولة الموفد إليها فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها لمباشرة أعمالهم القنصلية، ويستثنى من هذه الأحكام، حالة الدعاوى المدنية الناجمة عن:

أ- عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلي أو مستخدم، ولم يكن قد أبرم هذا التعاقد صراحة أو ضمناً- بصفته ممثلاً للدولة الموفدة.

ب- الدعاوى المدنية المرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نتج عن حادث في الدولة الموفد إليها سببته مركبة أو سفينة أو طائرة³.

5- الالتزام بأداء الشهادة: حيث يجوز أن يطلب من أعضاء بعثة قنصلية الحضور للإدلاء بالشهادة أثناء سير الإجراءات القضائية أو الإدارية، ولا يمكن للموظفين القنصليين أو لأعضاء طاقم الخدمة أن يرفضوا تأدية الشهادة إلا في الأحوال التي تكون عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم، ولا بتقديم المكاتبات والمستندات الرسمية الخاصة بها - ويجوز الامتناع كذلك بوصفهم خبراء القانون الوطني لدولتهم، أما إذا رفض الموظف القنصلي الإدلاء بالشهادة فلا يمكن أن يتخذ إزاءه أي إجراء جبري أو جزئي، ولا يجوز للسلطة التي تطلب الإدلاء بالشهادة من موظف قنصلي، عرقلة هذا الأخير أثناء تأديته لمهامه، ويمكنها الحصول على الشهادة منه في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو قبول تقرير كتابي منه، كلما تيسر ذلك⁴.

هذا ونشير إلى أن الدولة الموفدة يجوز لها أن تنتازل عن الحصانات المذكورة آنفاً، بالنسبة لعضو من بعثتنا القنصلية، ويكون ذلك التنازل صريحاً في جميع الأحوال (إلا إذا رفع عضو أو موظف أو مستخدم قنصلي دعوى قضائية في موضوع يتمتع فيه بالحصانة القضائية، فلا يجوز له بعد ذلك أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة إلى أي طلب مضاد يرتبط مباشرة بدعواه الأصلية)، إضافة إلى ذلك يجب أن يبلغ هذا التنازل كتابة إلى الدولة الموفد إليها⁵.

ثانياً- الإعفاءات المالية:

تشمل الإعفاءات المالية الممنوحة للموظفين القنصليين وفقاً لاتفاقية 1963 ما يلي:

- 1- الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الإقامة⁶ التي تفرضها دولة الاستقبال.
- 2- الإعفاء من تراخيص العمل⁷.
- 3- الإعفاء من التأمين الاجتماعي للأعضاء القنصليين ولأفراد أسرهم.

¹ راجع نص المادة (41) من اتفاقية 1963.

² راجع نص المادة (42) من اتفاقية نفسها.

³ راجع نص المادة (43) من اتفاقية نفسها.

⁴ راجع نص المادة (44) من اتفاقية 1963، وأنظر لمزيد من تفاصيل هذه الحصانة، كلا من:

- عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 222 وما بعدها حتى ص 288.

- علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 353 وما بعدها حتى ص 256.

- Genéviere Guyomar, Consul, op, cit, P533.

⁵ راجع نص المادة (45) من اتفاقية 1963.

⁶ راجع نص المادة (46) من اتفاقية نفسها.

⁷ راجع نص المادة (47) من اتفاقية نفسها.

4- الإعفاء بالنسبة لهم وبالنسبة لأفراد أسرهم من كافة الخدمات الشخصية والعامّة أيا كانت طبيعتها، ومن الالتزامات العسكرية كتلك التي تتعلق بالاستيلاء والمساهمة في الجهود العسكرية وإيواء الجنود (المادة 52).

5- في حالة وفاة أحد أفراد البعثة أو أحد أفراد أسرته ممن يعيشون في كنفه، المساح بتصدير منقولات المتوفى فيما عدا تلك التي يكون قد حازها في الدولة الموفد إليها والتي يكون تصديرها محضورا وقت الوفاة (المادة 1/51).

6- الإعفاءات الضريبية: حيث يعفى الأعضاء والموظفون والمستخدمون القنصليون وكذا أفراد أسرهم الذي يعيشون في كنفهم، من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، الأهلية والمحلية والبلدية مع استثناء:

أ- الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات.

ب- الضرائب أو الرسوم على العقارات الخاصة الكائنة في أراضي الدولة الموفد إليها مع مراعاة أحكام المادة (32) -السالفة الذكر-.

ج- ضرائب التركات والأيلولة والإرث ورسوم نقل الملكية التي تفرضها الدولة الموفد إليها مع مراعاة الفقرة (ب) من المادة (49) -الحالية الذكر-.

د- الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص -بما في ذلك مكاسب رأس المال- التابعة في الدولة الموفد إليها، والضرائب على رأس المال المستثمر في مشروعات تجارية أو مالية في الدولة الموفد إليها.

هـ- الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل تأدية خدمات خاصة.

و- الرسوم القضائية ورسوم التسجيل والرهن والدمغة، مع مراعاة المادة (32) ¹.

هذا ويعفى أعضاء طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها مقابل خدماتهم².

الفرع الرابع: نظام الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل الفخريين³.

ينطبق مفهوم الحصانات والامتيازات في هذه الفقرة مع المفاهيم المشار إليها في المبحث المتعلقة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة وكذا البعثات القنصلية المسلكية، يتناول الباب الثالث من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 موضوع الحصانات والامتيازات الخاصة بالقنصليات والقناصل بشكل مفصل، ويورد أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والمزايا والحصانات في نص المادة (58)، ويطبق عددا كبيرا من النصوص والقواعد المطبقة على الأعضاء القنصليين المسلكيين (العاملين) من نصون المواد (28)، (29)، (30)، (34)، (35)، (36)، (37)، (38)، (39)، والفقرة (3) من المادة (54)، الفقرتان (2) و(3) من المادة (55) هذه تطبق على البعثات القنصلية التي يرأس عضو قنصلي فخري، أما القواعد المطبقة على نظام الحصانات والامتيازات والتسهيلات الخاصة بهؤلاء القنصليين الفخريين فتتنص عليها المواد (59)، (60)، (61) و(62) من اتفاقية 1963، كما تطبق في هذا المجال أيضا المادتان (42)، (43) و(44/ف1) ضف إلى ذلك نصوص المواد (63)، (64)، (65)، (66) و(67).

هذا ونشير إلى أن المزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لا تمنح لأسرة العضو القنصلي الفخري أو الموظف القنصلي الذي يعمل في بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري، كما لا يسمح

¹ راجع نص الفقرة (1) من المادة (49) من اتفاقية 1963.

² راجع نص الفقرة (2) من المادة نفسها.

³ راجع الباب الثالث من اتفاقية 1963.

بتبادل الحقائق التفصيلية بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان فخريان في بلديتين مختلفتين إلا بعد موافقة الدولتين الموفد إليهما المعنيتين¹.

المبحث الثالث : البعثات الخاصة

سندرس في هذا المبحث، الأسلوب الأكثر قدما في إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية على الصعيد الخارجي، ألا وهي "البعثات الخاصة"، كانت هي الوجه الأبرز والأوحد للبعثات الخارجية بشكل عام قبل ظهور ما يسمى بالبعثات الدبلوماسية أو القنصلية الدائمة.

هذا ورغم قدم هذا الأسلوب في إدارة النشاط الدبلوماسي، فإنه يعد موضوعا حديثا، حي لم يتطرق إليه الفقهاء إلا مؤخرا في النصف الثاني من القرن العشرين، عندما ورد ذكره لأول مرة في اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة (اللجنة القانونية) عام 1960، كما بثته لجنة القانون الدولي (C.D.I) لأول مرة أيضا في دورتها المنعقدة في عام 1963 وتتابعته من ثم دراسته إلى أن صدرت بتاريخ 16 كانون الأول (ديسمبر) 1969 اتفاقية البعثات الخاصة، التي نستند إلى أحكامها من شرح هذا الموضوع الهام الذي أخذ يحتل مكانا مرموقا في إدارة النشاط الخارجي للدولة².

ولدراسة هذا الموضوع، اقترحنا تناول المركز القانوني للبعثات الخاصة في (المطلب الأول)، وفي (المطلب الثاني) ومراعاة منا للطالغ الخاص لمهام وظائف البعثات الخاصة وكيفية انتهائها، نتناول فيه مهام البعثات الخاصة وانتهائها، أما في (المطلب الثالث)، سوف نتطرق للحصانات والامتيازات المقررة للبعثة الخاصة. وأخيرا سنتطرق إلى الدبلوماسية الخاصة فيما يجرى عليه العمل في الجزائر (المطلب الرابع).

المطلب الأول : المركز القانوني للبعثات الخاصة.

إن دراسة المركز القانوني للبعثات الخاصة باعتبارها أحد أهم الأوجه للممارسة والإدارة الدبلوماسية تفرض علينا معالجة النقاط التالية:

تعريف البعثة الخاصة وخصائصها (في الفرع الأول).

نطاق شمول البعثة الخاصة وتكوينها (في الفرع الثاني).

إيفاد وقبول واعتماد البعثة الخاصة (وهذا في الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف البعثة الخاصة وخصائصها.

أولا-تعريف البعثة الخاصة:

¹ راجع نص الفقرتين (3) و(4) من المادة (58) من اتفاقية 1963.

² راجع في مجال تقنين قواعد البعثات الخاصة للأمن:

- جمال موسى بدر، مقالة بعنوان: البعثات الخاصة في القانون الدولي، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 22، سنة 1966، ص191 وما بعدها.
- سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص525.
- ناظم عبد الواحد الجاسور، المرجع السابق، ص447 وما بعدها حتى ص450.
- محمود خلف، المرجع السابق، ص227-228.
- Jeu SALMON, OP.CIT, P681 ets
- Patrick Daillier et Alain Pellet, Droit international public, DELTA. LGDJ 5^{ème} édition, 1994, P716.

يطلق تعبير "البعثة الخاصة" على بعثة رسمية من ممثلي دولة توفدهم إلى دول أخرى بغرض القيام بمهمة معينة، كما يطلق أيضا ذلك التعبير على المبعوث المتجول الذي يقوم في الدولة التي يقصدها بمهام خاصة لحساب دولته¹.

وقد نصت اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969 في مادتها الأولى/ف1 على أنه "يقصد من عبارة البعثات الخاصة، بعثة مؤقتة تمثل الدولة، وتوفدها دولة إلى دولة أخرى بموافقة هذه الأخيرة لتعالج معها قضايا خاصة أو لتؤدي لديها مهمة محددة".

ثانيا- خصائص البعثة الخاصة:

من خلال استقرائنا لفحوى نص المادة الأولى/الفقرة 01 من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969، نستخلص الخصائص المميزة للبعثة الخاصة هي:

أ- أن تكون موفد من دولة إلى دولة: فالبعثة الخاصة بالمعنى الذي يعالجها به القانون الدولي العام لا تكون إلا على مستوى العلاقات بين الدول، وهي أداة من أدوات التعامل الدبلوماسي بين السيادة الوطنية المختلفة، ولذلك فكل بعثة ليست لها صفة تمثيل دولة موفدة لدى دولة أخرى.

لا تدخل تحت هذا التعريف السابق، ونستطيع القول بأنها تعامل معاملة البعثات الدبلوماسية الدائمة،" ولذلك تميز لها عن الوفود واللجان الأخرى التي ورغم أنها مكونة من موظفين سامين حكوميين إلا أنهم لا يمثلون دولهم²، هذا ونظرا لزيادة تعقيدات.

الحياة الدولية بين الدول في شتى المجالات، نجد أنه تعددت اجتماعات وفود دولتين أو أكثر والذين يقومون بمهامهم دون صفة تمثيلية³.

وعليه نستنتج من جهة، الوفود المرسلة من قبل حزب سياسي أو حركة قومية للاتصال بدولة معينة، أو الوفود الحكومية المرسلة للاتصال بأحزاب سياسية أو حركات قومية أو ممثلي ثورة أهلية، ومن جهة أخرى نستنتج الوفود ذات المهمة الدائمة أي غير المؤقتة (كالمكاتب التجارية ومكاتب المساعدة الاقتصادية... الخ)⁴.

ب- ضرورة تخصيص المهمة: لعل هذه الخصيصة هي أول ما يستحضره الذهن من خصائص البعثات الخاصة، فالذي يميز البعثة الخاصة عن البعثة الدبلوماسية الدائمة أن الثانية تتولى مجموع العلاقات بين الدول المعتمدة والدول المعتمدة لديها دون تقييد أو حصر، بينما الأولى لا تتولى إلا مهمة معينة بالذات هي التي دعت إلى إيفادها وبتأديتها ينتهي دور البعثة الخاصة⁵.

هذا ونشير إلى أن المهام التي يعهد بها إلى البعثات الخاصة لا يجوز الخروج عنها.

¹ هذا التعريف حسب: جمال موسى بدر، في المرجع السابق، ص182، هو الذي انتهت إليه لجنة القانون الدولي التابعة لهيئة الأمم المتحدة في دراستها لموضوع البعثات الخاصة.

² أنظر كلا من: محمود خلف، المرجع السابق، ص229.

- جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص183.

- علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص432.

³ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص299.

⁴ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص527.

⁵ راجع نص المادة (03) من الاتفاقية، حيث توجب الاتفاق مسبقا على موضوع.

-كنتيجة لمبدأ الاتفاق- إلا بالاتفاق بين الدولتين على ذلك التجاوز وعلى النطاق الجديد الذي تمتد إليه مهمة البعثة، وكذلك نستنتج أن تفسير الغرض من إيفاد البعثة الخاصة يكون تفسيراً ضيقاً لا مجال فيه للتوسيع من نطاق مهمتها عن طريق القياس أو التأويل.

جمهمة البعثة الخاصة مؤقتة: ينبغي أن تحدد المدة التي يتم فيها أداء المهام المحددة للبعثة الخاصة، فإذا غاب عنصر التحديد الزمني لمهام البعثة الخاصة، فإنها لا تدخل ضمن المدلول الذي تعنيه البعثة الخاصة رغم أنها تمارس مهاماً محددة مسبقاً.

وعلى ذلك فإن من البعثات الدبلوماسية الدائمة ما لا يتولى سوى مهمة خاصة، معينة ومع ذلك لا تعتبر من البعثات الخاصة بالمفهوم الذي استقر في القانون الدولي بل تعتبر بعثة دائمة¹. ونشير إلى أنه يجوز إيفاد بعثات خاصة حتى في وجود بعثات دبلوماسية دائمة أو بعثة قنصلية بين البلدين (المادة 07)، وحتى إذا كانت تلك العلاقات مقطوعة بينهما.

د- أن تكون مهمتها من طبيعة مهام البعثات الدبلوماسية:

إن المهام المحددة للبعثات الدبلوماسية الدائمة في نص المادة (03) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 يتسع لكثير من ألوان النشاط الذي يصح أن يعهد بها إلى بعثة خاصة، ومن المسلم به الآن أن البعثة الخاصة لا يلزم أن تكون ذات صبغة سياسية بحتة، بل إن من البعثات الخاصة ما يغلب على مهمتها الطابع الفني ولا يحول ذلك دون اعتبارها داخلة في تعريف البعثات الدبلوماسية الخاصة وذلك لأن الصيغة السياسية موجودة في كل علاقة بين دولتين على تفاوت في ظهورها باختلاف نوع مهمة البعثة على أن البعثات الخاصة الفنية تعمل هي أيضاً في إطار العلاقات بين سياستين وطنيتين ولها لذلك حظ من تمثيل الدولة الموفدة لدى الدولة الموفدة إليها².

هـ- يجوز للبعثة الخاصة القيام بمهام متتابعة لدى دولتين أو أكثر بعد الحصول على موافقتها (المادة 04 من الاتفاقية)، وإنما تقضي المجاملة الدولية بعدم إيفاد نفس البعثة إلى دولتين عدوتين، ما لم تتعلق بالتوسط بينهما لحل النزاع القائم أو لتسوية الحدود... إلخ³.

الفرع الثاني: نطاق شمول البعثة الخاصة وتكوينها.

أولاً: نطاق شمول البعثة الخاصة.

تشمل البعثات الخاصة بمقتضى التعريف السابق للبعثات غير الدائمة ومنها⁴:

- أ- الوفود التي ترافق سفراء الدول إلى اجتماعات القمة.
- ب- رؤساء الحكومات ووزراء الدولة الموفدين لإجراءات مباحثات هامة.
- ج- السفراء المتحولون (Itinérants)، أو المندوبون الشخصيون لرؤساء الدول الموفدون بمهمة خاصة، أو لطلب الرأي والمشورة أو لطلب الدعم والمؤازرة، أو لوضع الأسس الأولية لاتفاق ما... إلخ.

¹ نجد في الحياة الدولية المعاصرة بعثات من هذا النوع، فكل من بولندا ويوغسلافيا (سابقاً) تتبادل بعثات دائمة لتنسيق التعاون الاقتصادي والفني بين الدولتين، وهي ليست خاصة بالمعنى الصحيح رغم تخصيص مهمتها ورغم وجودها متميزة عن بعثات الدبلوماسية العادية.

² أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص 184.

³ أنظر: سموحي فوق العادة، المرجع السابق، ص 527-528.

⁴ أنظر: سموحي فوق العادة، نفس المرجع، ص 526.

- د- السفراء أو الوفود المرسله لوضع أسس مختلف المعاهدات السياسية أو الاقتصادية، أو لمعالجة موضوع طارئ، أو لإجراء مباحثات أولية تمهيدا للدخول في مفاوضات رسمية.
- هـ- السفراء ووزراء الدولة الموفدون للقيام بحملة دبلوماسية.
- و- الوفود المراسمية المكلفة بتمثيل الدولة في حفلة رسمية هامة، كذكرى الاستقلال أو حفلات زواج الملوك، أو الحفلات ذات الطابع التاريخي، أو حفلات تشييع رؤساء الدول والشخصيات العالمية... إلخ.
- ز- الوفود الثقافية أو التجارية أو الفنية المكلفة بمهمة مؤقتة: كحضور أسبوع ثقافي، أو افتتاح جناح في معرض دولي، أو التحقيق في حادث، أو عقد صفقة تجارية كسواء أسلحة أو مواد غذائية أو... إلخ.

ثانيا: تكوين البعثة الخاصة.

بداية نشير إلى أننا نستطيع أن نحدد صنفين من البعثات الخاصة وذلك على أساس معيار تكوين أو تشكيل البعثة الخاصة، وهذين الصنفين هما:

أبعثات جماعية: هذه البعثات مشكلة من أكثر من عضو، وبديهي أن الدولة الموفدة هي التي تتولى تشكيل بعثتها، وهي التي تعهد برئاسة البعثة إلى أحد أعضائها، وليس هناك قواعد متعلقة بعدد أعضاء البعثة الخاصة، وغالبا ما تحدد هذا العدد الضرورات العملية وطبيعة المهام المعهود بها إلى البعثة الخاصة، والأمر الذي يحدث عمليا، هو أن يحدد الاتفاق المبرم بين الدولتين على إبقاء البعثة وقبولها عدد الأعضاء الذين تتشكل منهم البعثة الخاصة¹.

هذا وينبغي تحاشي أن يعهد لرئيس البعثة الدائمة للدولة الموفدة لدى الدولة الموفد إليها برئاسة البعثة الخاصة إلا إذا تعلق الأمر ببعثات مراسم معينة ومجاملات، وذلك لسببين هما: الأول هو أن الصفة الفنية لمعظم البعثات الخاصة تتطلب صفات قد لا تتوفر في رئيس البعثة الدائمة، والسبب الثاني تجنب تأثر مجموع العلاقات بين الدولتين بما قد يتسبب عن مباحثات البعثة الخاصة من توتر أو ما قد تؤول إليه مهمتها من فشل.

ب-مبعوثون أفراد: وهم غالبا من كبار رجال الدولة الموفدة تبعث بأحدهم إلى دولة معينة أو إلى مجموعة من الدول لغرض محدد، غالبا ما يكون من نوع المحادثات السياسية الاستطلاعية تمهيدا لعقد اتفاق دولي أو لحل مشكلة قائمة بين الدولة الموفدة والدولة أو الدول الموفد إليها، وقد انتشرت ظاهرة استخدام المبعوثين الأفراد في أمثال هذه المهام حتى أنشأت بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية المتحدة وظائف دائمة لسفراء متجولين (ambassadors at large). الخروج عنها يبعث بهم في بعثات دبلوماسية خاصة إلى الدول الأخرى كلما دعت الحاجة².

ونشير إلى أن اتفاقية البعثات الخاصة قد أكدت على كامل الحركة للدولية الموفدة بتعيين وتشكيل أعضاء بعثتها الخاصة، والبعثة الخاصة كما أشرنا- تمكين أن تتكون من ممثل واحد أو أكثر للدولة الموفدة التي يجوز لها تعيين رئيس من بينهم، بالإضافة إلى أنه يجوز أن تضم البعثة أيضا أعضاء ليس لهم صفة تمثيلية، كالخبراء والمساعدين والمستشارين، وفي حالة البعثات الهامة جدا أو البعثات المكلفة بمهمة تتطلب

¹ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص188.

² أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص188.

إقامة طويلة في الدولة المستقبلية فيجوز للبعثة الخاصة أن تنظم إليها أشخاصا إداريين وفنيين بالإضافة للعاملين في الخدمة (المادة 9، بند 1 و 2) ¹.

ويجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلية بتكوين البعثة الخاصة وبأية تغييرات لاحقة، وكذلك بإخطارها بالوصول والمغادرة النهائية لأعضاء البعثة (المادة 11 -إخطارات).

وتجدر الإشارة إلى أن الدولة المستقبلية ودون إبداء الأسباب، رفض قبول أي شخص كعضو في البعثة باعتباره غير مرغوب فيه (personanongrata)، أو غير مقبول، ويجب أن يكون أعضاء البعثة الخاصة من جنسية الدولة المرسلة، ولا يجوز أن يكونوا من رعايا دولة ثالثة أو من مواطني الدولة المستقبلية إلا بموافقة هذه الأخيرة.

كما نشير أنه يجوز -وعلى غرار التمثيل الدبلوماسي الدائم- ممارسة التمثيل الدبلوماسي الخاص أو المؤقت بأوجه عدة مثل: التمثيل المزدوج (أي بعثة خاصة إلى دولتين أو أكثر بشرط إعلام كل دولة مستقبلية عند الحصول على موافقتها عند إرسال البعثة إليها).

وكذلك يمكن لدولتين أو أكثر إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى من أجل معالجة مسألة ذات أهمية مشتركة باتفاق تلك الدول جميعا، (أي التمثيل العام) ².

الفرع الثالث: إيفاد وقبول واعتماد البعثة الخاصة.

أولا-إيفاد وقبول البعثة الخاصة:

بداية يطرح التساؤل الآتي: "هل ثمة حق للدول يقضي بإيفاد بعثات خاصة، وواجب آخر يقضي بقبولها؟". القاعدة تقول أن لا حق هناك من هذا القبيل ولا واجب، وهو ما قرره المادة الثانية (02) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961، حيث أن التمثيل الدبلوماسي لا ينشأ إلا بالرضا المتبادل بين دولتين ترغبان في تبادله، ومن باب أولى يكون هذا هو حكم البعثات الخاصة المحدودة المدة والغرض ³.

على أنه إذا أبدت إحدى الدول رغبتها في إيفاد بعثة خاصة إلى دولة أخرى، ولم تكن هذه الأخيرة راغبة في استقبال هذه البعثة، فإن مقتضى المجالات الدولية أن لا يجيء الرفض في صورة مباشرة، بل تقوم الدولة المقترحة عليها بإبداء أعذار يحول دون استقبال البعثة في الوقت المطلوب إيفادها فيه أو تقدم في الموضوع الذي ينصب عليه غرض البعثة مقترحات في شأنها جعل إيفاد البعثة غير مجد، أو غير ذلك من الأساليب التي تحقق غرضها دون إحراج الدولة الراغبة في إيفاد البعثة الخاصة ⁴.

غير أن هناك رأي فقهي -غير مسلم به- يأخذ بوجود التزام بقبول البعثة الخاصة إذا كانت هناك علاقات دبلوماسية دائمة بين الدولة الموفدة والموفد لديها.

ثانيا: اعتماد البعثة الخاصة وكتاب الاعتماد.

¹ أنظر: -محمود خلف، المرجع السابق، ص229.
-زايد عبيد الله مصباح، الدبلوماسية، دار الجيل ودار الزوادة، بيروت، بدون سنة طبع، ص81.

-أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص269.
² أنظر: أبو الوفاء، المرجع السابق، ص269-270.

³ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص194.

⁴ أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص194.

يختلف مبدأ اعتماد البعثة الخاصة عن مبدأ قبول إيفادها، وعادة يكون تعيين أشخاص أعضاء البعثة لاحقاً للاتفاق بين الدولتين على إيفادها واستقبالها، والرأي الراجح بالنسبة للبعثات الخاصة أنه لا داعي لاعتماد أعضائها بشكل صريح من قبل الدولة الموفد إليها، بل يكفي أن تخطر هذه الدولة من قبل الدولة الموفدة بتشكيل البعثة الخاصة أو بشخص المندوب الفرد، مع احتفاظ الدولة الموفد إليها بحق رفض الاعتماد واعتبار هذا المندوب شخصاً غير مرغوب فيه، وبهذا لا يتعين عليه الاستمرار في مهمته، ويجب على دولته سحبه من هذه البعثة (المادة 12 من الاتفاقية).

وفيما يتعلق بكتاب اعتماد البعثة الخاصة، نشير إلى أنه وباستثناء بعثات المراسم والمجاملات ذات الصيغة البروتوكولية البحتة، يصح أن يصدر كتاب اعتماد البعثة الخاصة من رئيس الدولة الموفدة أو من رئيس حكومتها أو من وزير خارجيتها على السواء، بخلاف البعثات الدائمة التي يصدر كتاب اعتمادها من رئيس الدولة المعتمدة وتوجه إلى رئيس الدولة المعتمد لديها¹.

كذلك يصح أن يكون كتاب اعتماد البعثة الخاصة جماعياً شاملاً لأعضاء البعثة أو موجه لجميع الدول التي سيزورها المبعوث المتجول، كما أنه ليس من الضروري تقديم أعضاء البعثة الخاصة لكتاب اعتمادهم قبل شروعهم أو شروع البعثة في مهمتها، بل يجوز أن لا يحتاج الأمر إلى تقديم تلك الأوراق إلا عند ضرورة إثبات صفة البعثة في إلزام الدولة الموفدة بالاتفاق الذي يبرم في نهاية مهمة البعثة الخاصة، وفي كل هذه المراحل والإجراءات تختلف قواعد البعثات الخاصة عن قواعد البعثات الدائمة².

المطلب الثاني : مهام البعثات الخاصة انتهؤها.

سنتطرق في هذا المطلب إلى الجانب العلمي من وجود البعثة الخاصة كهيئة أو جهاز خارجي لإدارة النشاط الدبلوماسي والقنصلي، وفي هذا الإطار سنقوم بإدراج الفروع التالية ضمن هذا المطلب كالتالي:

طبيعة مهام البعثة الخاصة (الفرع الأول).

نشاطات البعثة الخاصة في إطار الإدارة الدبلوماسية (الفرع الثاني).

بداية وانتهاء مهام البعثة الخاصة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: طبيعة مهام البعثة الخاصة.

رأينا في المطلب الأول أن مهمة البعثة الخاصة تختلف عن مهام البعثة الدبلوماسية الدائمة في مجال التحديد الزمني والتحديد الموضوعي، وعندما نتكلم هنا عن طبيعة مهام البعثة الخاصة، فإننا نقصد بالذات الجانب الموضوعي وليس الزمني.

فنظراً لطبيعة البعثة الخاصة في حد ذاتها، تكون غير مؤهلة للقيام بمهام البعثة الدبلوماسية الدائمة، وفي أغلبية الأحيان تقتصر البعثة الخاصة على القيام بمهمة واحدة تحدد باتفاق مسبق بين الدولتين المعنيتين (المادة 03)، والمهام الأكثر شيوعاً لا تخرج على أحد النوعين التاليين:

أولاً: المهمة التفاوضية.

¹ نفس المرجع، ص 197.

² نفس المرجع، ص 197.

وتختلف طبيعتها باختلاف المهمة المكلفة بها سواء أكانت سياسية أم اقتصادية أم ثقافية أم عسكرية... إلخ، وصلاحيه البعثة الخاصة ممكن أن تكون متعددة، فتمتد صلاحياتها من مباشرة الاتصالات الرسمية لبحث قضية معينة حتى وضع اللمسات الأخيرة على مشروع محضر الاتفاقية أو المعاهدة أو التوقيع على معاهدة دولية هامة، ولكن في هذه الحالة الأخيرة، فمن الشائع أن يعرض مشروع المحضر الذي يتوصل عليه الجانبان على حكومتيهما للموافقة عليه قبل التوقيع¹.

ثانيا: المهمة التمثيلية.

وهي المهمة التي تقوم بها البعثة الخاصة لتمثيل دولتها بالمشاركة في الاحتفالات أو المراسيم في الدولة المستقبلة.

هذا وتجدر الإشارة إلى أننا نستطيع وفقا لمعطيات معينة، تصنيف البعثات الخاصة من حيث طبيعتها وصفتها إلى الصنفين التاليين²:

أ-بعثات ذات صفة تمثيلية: وهي التي تقوم بتمثيل رئيس الدولة لدى رئيس الدولة الموفد إليها، وينقل إرادة أحدهم إلى الآخر، فهي لذلك تتضمن معنى النيابة عن الموفد لدى الموفد إليه وهي نوعان:

1-بعثات المراسم والمجاملة التي توفد في مناسبات الوفاة والزواج أو في المناسبات الوطنية أو في تلك المتعلقة برئيس الدولة أو في المناسبات الشخصية المتعلقة بالأسرة الحاكمة في الملكيات.

2-الممثلون الشخصيون لرؤساء الدول لدى رؤساء الدول الأخرى، وهؤلاء مهمتهم سياسة بحتة، فهم يعبرون عن آراء رئيس الدولة الموفد إليها ويقومون بدور "ضابط الاتصال" بينهما بطريقة مباشرة لها من الفعالية ما لا يتوفر في الطرق الدبلوماسية المعتادة.

ب-بعثات ذات صفة وظيفية: وهي المنظور فيها أولا وأساسا إلى المهمة العملية التي تتولاها في الدولة الموفد لديها، وهي غالبا مهمة فنية يغلب عليها الطابع التقني العملي لا السياسي، ويكون الهدف الأول للبعثة حسن أداء تلك المهمة والبلوغ بها إلى مرتبة النجاح، ويكون لهذا الهدف العملي المتعلق بوظيفة البعثة الصادرة على تمثيلها دولتها، وهذه البعثات ذات الصفة الوظيفية قد تكون الغرض منها الوصول إلى اتفاق دولي في مجال تغلب عليه الصفة الفنية، وقد يكون الغرض تنفيذ اتفاق دولي سابق مثل بعثات تخطيط الحدود وبعثات التعاون الاقتصادي أو الفني أو التجاري... إلخ.

الفرع الثاني: نشاطات البعثة الخاصة في إطار الإدارة الدبلوماسية.

نظرا لتشابه النشاط التمثيلي للبعثة الخاصة بالبعثة الدائمة نرى أنه ليس من الضروري أن نشرحه- بل نكتفي ببيان الاختلاف فيما يتعلق بالقواعد المنظمة للأسبقية، حيث أنه إذا اجتمعت بعثتان خاصتان أو أكثر في إقليم الدولة المستقبلة أو في إقليم دولة ثالثة، تتقرر الأسبقية بينهما في حالة عدم وجود اتفاق خاص وفقا لترتيب أسماء الدول الأبجدي المعتمد في نظام المراسم (البروتوكول) للدولة المستقبلة (المادة 16)، وعليه فإنه من غير المعقول محاولة اتباع قواعد الأقدمية المطبقة بشأن البعثات الدبلوماسية الدائمة، بسبب أن الأصل في البعثات الخاصة التمثيلية أن تصل في نفس الوقت³.

¹ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 301-302.

² أنظر: جمال موسى بدر، المرجع السابق، ص 189-190.

³ راجع مسألة الأسبقية بين البعثات الخاصة، المادة 16 من الاتفاقية/ف(1)، ف(2)، ف(3). وأنظر أيضا: - محمود خلف، المرجع السابق، ص 302.

أما بخصوص إدارة النشاط التفاوضي، فيتم في غالبية الأحيان اتباع التفاوض الشفوية، ويكفل بإصدار (مشروع محضر اجتماع)، وفي حالات قليلة تتبع طريقة المفاوضة الخطية، ويتم إيصال المراسلات الخطية إما بواسطة البعثة الدائمة للدولة الموفدة إن وجدت، أو بأن يقوم رئيس البعثة بالتعامل المباشر مع الدولة المستضيفة مستعملا المذكرة الموقعة¹.

كما أنه من الشائع في الممارسة بأن تقوم البعثة الخاصة بالاتصال المباشر مع أجهزة متخصصة أخرى للدول المستقبلية غير وزارة الشؤون الخارجية، آخذين بعين الاعتبار الصفة المحددة لمهامها وتخصصاتها²، والحقيقة أن هذا الاتصال المباشر يكون دائما مشروطا بالاتفاق المسبق بين الدولتين بالإضافة إلى أنه في غالبية الأحيان يشارك موظف ذو مرتبة عليا من وزارة الخارجية للدولة المستقبلية في المفاوضات.

الفرع الثالث: بداية وانتهاء مهام البعثة الخاصة.

أولا: مباشرة البعثة لمهامها.

تباشر البعثة الخاصة مهامها فور اتصالها بوزارة الشؤون الخارجية أو بالوزارة المتفق عليها، سواء أقدمت لها فوراً كتاب الاعتماد أو كتاب التفويض الذي تحمله أو لم تقدمه³، الأمر الذي يميز البعثة الخاصة عن البعثة الدبلوماسية الدائمة في مسألة بداية المهام وممارستها، هذا وتنحصر علاقات البعثة الخاصة في الدولة المستقبلية بوزارة الخارجية مباشرة والتي تؤمن لها عند اللزوم اتصالاتها مع الوزارات أو الإدارات الأخرى، كما أشرنا في الفرع السالف.

ثانيا: انتهاء مهام البعثة الخاصة:

تنتهي وظائف البعثة الخاصة لأسباب كثيرة⁴ أهمها ما يلي:

- 1- إذا اتفقت على ذلك الدولتان المعنيتان.
- 2- إذا أنجزت البعثة مهمتها المحددة.
- 3- إذا انقضت المدة المحددة للبعثة ما لم يتم مدها صراحة.
- 4- إذا أرسلت الدولة الموفدة إخطارا بانتهاء وظائف البعثة أو باستدعائها.
- 5- إذا أرسلت الدولة المستقبلية إخطارا بأنها تعتبر وظائف البعثة منتهية.
- 6- لا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية بذاته إلى انتهاء مهمة البعثات الخاصة الموجودة فعلا.

هذا وإذا انتهت وظائف البعثة الخاصة، لأي سبب من الأسباب، يتعين على الدولة المستقبلية احترام وحماية دار البعثة ما بقية مخصصة لها فضلا عن حماية أموالها ومحفوظاتها، على أنه يجب على الدولة المرسلة سحب أموال البعثة ومحفوظاتها خلال فترة معقولة من الزمن. وإذا حدث قطع للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدولتين المعنيتين وأنهى على أثره أيضا وظائف البعثة الخاصة، فيجوز للدولة المرسلة أن تعهد، حتى في حالة النزاع المسلح بحراسة أموال البعثة ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلية⁵.

- عدنان البكري، المرجع السابق، ص 187.

¹ أنظر: محمود خلف، المرجع السابق، ص 302-303.

² راجع نص المادة 15 من الاتفاقية.

³ راجع نص المادة 13 من الاتفاقية.

⁴ راجع نص المادة 20 من الاتفاقية.

⁵ أنظر: أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 268.

المطلب الثالث : حصانات البعثة الخاصة وامتيازاتها.

مثمنا أشرنا سلفا، فإن أي بعثة خارجية موفدة لأجل مهام دبلوماسية أو قنصلية، قد أحاطها القانون الدولي بجملة من الحصانات والامتيازات وذلك على أساس حسن سير عمل هذه البعثات من جهة، واحتراما وحماية لدولة الإيفاد ومنها لأفراد هذه البعثات من جهة أخرى ومنه ستكون دراستنا لجملة هاته الحصانات والامتيازات كما يلي:

الفرع الأول: حصانات وامتيازات المقر والمحفوظات.

أ-تعفي مكاتب البعثة الخاصة من الضرائب والرسوم الإقليمية المحلية إلا ما كان منها لأداء خدمات معينة مثل أجور الماء والكهرباء التلفون وجمع القمامة... إلخ¹.

ب-تتمتع مكاتب البعثة الخاصة بحرمة. فلا يجوز لوكلاء الدولة المضيفة الدخول لتلك المكاتب إلا بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة المرسله إذا تطلب الأمر، ويمكن افتراض القبول في حالة نشوب حريق أو في حالات الطوارئ الأخرى التي يمكن أن تهدد السلامة العامة بصورة جدية وبشرط تعذر الحصول على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدائمة صراحة².

هذا وتشمل حرمة مكاتب البعثة الخاصة، سجلات ووثائق ومراسلات البعثة في كل زمان ومكان، وهذا يعني امتداد الحرمة إلى السجلات والوثائق والمراسلات حتى لو وجدت خارج مكاتب البعثة، على أن تحمل علامات ظاهرة تميزها³.

كما أن الحرمة تعني كذلك عدم جواز الإطلاع على الوثائق والمراسلات أو العبث بها أو إتلافها أو تصويرها أو استنساخها، أو كل ما يكشف عن فحواها من قبل وكلاء وسلطات الدولة المستقبلية⁴.

ج-حرية الاتصال، حيث تتمتع البعثة الخاصة بحرية الاتصال مع حكومتها ومع بعثتها الدبلوماسية الدائمة ومع قنصليتها في الدولة المستقبلية، ومع البعثات الخاصة الأخرى الموجودة في الدولة نفسها ومع فروع البعثة إن كان لها أكثر من مكتب، ويقع على عاتق الدولة واجب حماية هذه الحرية، وتشمل ممارسة حرية الاتصال حق البعثة الخاصة باستخدام جميع الرسائل المألوفة ضمن ذلك حق استخدام حامل البريد والمواصلات بالرموز والشفرة، ومع ذلك فلا يجوز للبعثة الخاصة نصب واستعمال المراسلات اللاسلكية إلا بموافقة الدولة المستقبلية⁵.

الفرع الثاني: حصانات وامتيازات أعضاء البعثة الخاصة.

أ-الحرمة الشخصية، وتشمل عدم تعرض الأعضاء لأي نوع من أنواع التوقيف أو الحجز، وعلى الدولة المستقبلية أن تعاملهم بالاحترام اللازم، وعليها أن تتخذ كل الإجراءات الكفيلة بمنع الهجوم على أشخاصهم، وإيقاع الأذى بهم والتعرض لحرمتهم أو الإنقاص من كرامتهم⁶.

هذا وتتمتع محلات سكن أعضاء البعثة الخاصة بالحماية أنفسهما التي تتمتع بها مقرات مكاتب البعثة، ولا يشترط أن تقع محلات السكن الخاصة في نيابة معينة لكي تتمتع بالحماية، بل تمتد الحماية إلى كل أنواع

¹ راجع نص المادة (24) فقرة 01 من الاتفاقية.

² راجع نص المادة 25 فقرة 01 من الاتفاقية.

³ راجع نص المادة 26 من الاتفاقية.

⁴ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص188.

⁵ راجع نص المادة 28 من الاتفاقية.

⁶ راجع نص المادة 29 من الاتفاقية.

السكن الذي يختاره أعضاء البعثة الخاصة فرادى وجماعات مثل غرف الفنادق والشقق السكنية وحتى الغرف المستأجرة في بيوت الضيافة، أو حتى لو كانوا ضيوفا على الدولة المستقبلة يسكنون في دور ضيافتها الحكومية أو المستأجرة².

ب- الحصانة من الاختصاص المحلي، حيث يتمتع أعضاء البعثة الخاصة بالحصانة من الاختصاص الجنائي للدولة المستقبلة بالشروط والإجراءات نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذه الحصانة كما هو واضح من مقارنة نص الفقرة 01 من المادة (31) من اتفاقية البعثات الخاصة بالفقرة 01 من المادة (31) من اتفاقية فيينا 1961³.

هذا ويتمتعون -كقاعدة عامة- بالحصانة من الاختصاص المدني والإداري للدولة المستقبلة على النهج نفسه الذي سارت عليه اتفاقية فيينا الدبلوماسية 1961، والاستثناء الوحيد هو عدم شمولهم بالحصانة. من القضاء المدني ضد الإدعاء بدافع التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث السيارات التي يقودونها خارج نطاق أدائهم لوظيفتهم الرسمية في البعثة الخاصة⁴، وهذا الاستثناء من الحصانة من الاختصاص المدني في حالة حوادث التسيير لا وجود له في الحصانات الدبلوماسية للبعثة الدائمة.

ج- الإعفاء من الخضوع لتشريع الضمان الاجتماعي، ويخضع هذا الإعفاء للقواعد والشروط نفسها التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة لمتع الدبلوماسيين بالإعفاء نفسه⁵.

د- الإعفاء من الرسوم والضرائب. حيث يعفى أعضاء البعثة الخاصة في الدولة المستقبلة في جميع الرسوم والضرائب الشخصية بالشروط والقواعد نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذا الإعفاء⁶.

هـ- الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش، إن إعفاء البعثة الخاصة من دفع الرسوم الجمركية ليس مطاقا، فللدولة المستقبلة الحق في تشريع القوانين التي تقيد الإعفاء من الضرائب الجمركية⁷، وهذا القيد لا وجود له في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة للدبلوماسيين وبعثات الدبلوماسية، وما لم تستعمل الدولة حقها في تقييد ما تستورده البعثة الخاصة أو فرض الرسوم الجمركية على مستورداتها، يحق للبعثة استيراد الحاجات لاستعمالاتها الرسمية معفاة من الرسوم، وكذلك أعضاء البعثة حيث يجوز لهم استيراد الحاجيات الشخصية دون دفع الرسوم الجمركية عليها⁸.

نشير هنا إلى أن هذه هي الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها أعضاء البعثة الخاصة، أما بالنسبة لبقية الامتيازات والحصانات فقد سارت اتفاقية البعثات الخاصة على نهج اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 إلى درجة التطابق الحرفي في معظم النصوص بين الاتفاقيتين، ومنعا للتكرار، يمكن الرجوع إلى المبحث الأول (البعثات الدبلوماسية الدائمة) للإطلاع على الحصانات ولامتيازات الدبلوماسية الواردة بالنسبة لباقي أعضاء البعثة من موظفين إداريين وفنيين وموظفي الخدمة الخصوصيين الملحقين بهم أو بالبعثة وكذا أفراد عائلاتهم.

¹ راجع نص المادة 30 من الاتفاقية.

² أنظر: عدنان بكري، المرجع السابق، ص 189.

³ راجع الفرع الثاني من المطلب الثالث من مبحث البعثات الدبلوماسية الدائمة السالف الدراسة.

⁴ راجع المادة (31) فقرة (02) بند (د) من الاتفاقية.

⁵ راجع بالمقارنة، المادة (32) الفقرة (03) من اتفاقية البعثات الخاصة بالمادة (33) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

⁶ راجع بالمقارنة، المادة (33) من اتفاقية البعثات الخاصة بالمادة (34) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

⁷ راجع نص المادة (35) فقرة (01) من الاتفاقية.

⁸ أنظر: عدنان البكري، المرجع السابق، ص 190.

وراجع نص المادة (35) فقرة (أ) و(ب) من الاتفاقية.

المطلب الرابع : الدبلوماسية الخاصة في الجزائر.

مارست الجزائر -كغيرها من الدول- إرسال بعثات خاصة إلى دول أخرى في مناسبات عديدة (كتقديم التهنئة بجلوس ملك أو بانتخاب رئيس، أو العزاء في وفاة رئيس الدولة أو شخصية مرموقة فيها) أو للقيام بمهمة محددة كالتفاوض على مسألة معينة مثل مسألة انضمام الجزائر لمنظمة التجارة العالمية أو غيرها من المهام.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن القيام بمهمة خاصة يمكن أن تتم من طرف أشخاص لا ينتمون إلى سلك الأعران الدبلوماسيين والقنصليين، وهذا ما نصت عليه المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 96-442 مؤرخ في 09 ديسمبر 1996، المتضمن القانون الأساسي للأعران الدبلوماسيين والقنصليين.

"يمكن أن تعهد وظائف السفير والقنصل العام والقنصل العليا إلى أشخاص لا ينتمون إلى سلك الأعران الدبلوماسيين والقنصليين بالاقتراح من وزير الشؤون الخارجية، وفي حد أقصاه 10% من عدد المناصب، ويستفيد الأشخاص المعينون في هذه الحالة أثناء أداء مهمتهم نفس الحقوق ويخضعون إلى نفس الالتزامات السارية على الأعران الدبلوماسيين والقنصليين.

وينتهي تعيينهم بوزارة الشؤون الخارجية حين انتهاء المهمة التي كلفوا بها".¹ ويضيف المرسوم الرئاسي 02-406 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002، وينص على إحدى وظائف السفير ومتابعته لنشاط ممثليات المؤسسات والهيئات العمومية الجزائرية المقامة في بلد الاعتماد التي تلزم بإطلاعها على نشاطاتها (المادة 11)، وفي المادة 12 تنص على أن تلزم الوفود الرسمية الجزائرية².

أما المادة 14 فتنص على: "توضع ممثليات الإدارات الجزائرية والمؤسسات والهيئات العمومية تحت سلطة رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمد في البلد الذي هي مستقرة فيه، وتطلع البعثات الدبلوماسية على نشاط هذه الممثليات وتقدم تقارير دورية عن سيرها".

تلكم هي أهم ملامح الممارسة الجزائرية في هذا الصدد، وقد تناولناها من خلال المواد التنظيمية التي تربط البعثات الخاصة بإطار الإدارة الدبلوماسية والقنصلية خارج النطاق الملكي. التي تكون في مهمة لدى البلد أو منظمة دولية، بإخطار السفير المعتمد هناك مسبقا وإعلامه بسير مهامها.

هذا وإذا رجعنا إلى المرسوم الرئاسي رقم 90-369 المؤرخ في 10 نوفمبر سنة 1990، والمحدد لصلاحيات وزير الشؤون الخارجية، سنجد أن الجزائر تعتمد على هذا النوع من البعثات في المهام الخاصة ذات الصيغة الفنية والمناسباتية والقطاعية (إن صح التعبير) وذلك عندما نستقرئ نص المادتين:

المادة 13 تنص على: "يقدر وزير الخارجية فيما إذا كان من الملائم أن ترسل الوزارات الأخرى والهيئات العمومية وفودا إلى الخارج، ويشارك بحكم القانون في نشاط هذه الوفود لاسيما من خلال البعثات الدبلوماسية المعتمدة في البلدان التي تستقبل تلك الوفود".

أما المادة 14 فتنص على: "توضع ممثليات الإدارات الجزائرية والمؤسسات والهيئات العمومية تحت سلطة رئيس البعثة الدبلوماسية المعتمد في البلد الذي هي مستقرة فيه، وتطلع البعثات الدبلوماسية على نشاط هذه الممثليات وتقدم تقارير دورية عن سيرها".

¹ يقابل هذا النص في القانون المصري رقم 166 لعام 1954 في مادته 53، أنظر في هذا الصدد وفيما جرى عليه العمل في مصر، د. أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص 277.

² يفهم من عبارة الوفود الرسمية الجزائرية في هذه المادة، البعثات الخاصة للجزائر في الخارج، حيث تلزمها هذه المادة بإخطار السفير المعتمد في البلد الذي تتواجد فيه وتمارس فيه مهامها، مسبقا وإعلامه بسير مهامها.

نشير في الأخير إلى ان دراسة النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية الجماعية ستكون محل محاضرات سنتلقى على طلبه الماستر تخصص القانون الدولي الذي سيعتمد مستقبلا بحول الله ، واكتفينا في مستوى ليسانس قانون عام بقانون العلاقات الدولية ثنائية الأطراف .

من خلال ما تقدم من دراسة ، يمكن استخلاص النقاط التالية:

- 1- ملاحظة أن أغلبية الدول لا تفرق بين السلكين الدبلوماسي والقنصلي، كما أنها لا تميز في مجال الممارسة والإدارة بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، حيث نجد تداخلا في بعض الأحيان، ونجد تكاملا في أحيان أخرى، وهذا يتأكد عند وجود بعثات وممثليات دبلوماسية تمارس الوظائف القنصلية، ومن جهة أخرى نجد مراكز قنصلية تقوم بوظائف ذات طابع دبلوماسي تمثيلي سياسي، ويحدد القانون الدبلوماسي قواعد هاته الممارسة الاستثنائية ويجعل لها أصولا واجبة الإلتباع.
- 2- إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية نوعان:

- إدارة عادية، في ظروف طبيعية بين الدولتين المعنيتين (أ) و(ب)، حيث تجد بينهما تمثيل دبلوماسي وقنصلي كامل ومتبادل، فنجد البعثة الدبلوماسية للدولة (أ) ومراكزها القنصلية، متواجدة في إقليم الدولة (ب)، والعكس صحيح، وتدار الشؤون بصفة عادية.
 - إدارة استثنائية، وهذه المسألة تثار عند وجود غياب تمثيل دبلوماسي أو/تمثيل قنصلي للدولة (أ) في الدولة (ب) أو العكس، فتضطر البعثة الدبلوماسية لممارسة المهام القنصلية بإنشاء مصلحة قنصلية داخل مقر البعثة أو تضطر البعثة القنصلية في الحالة العكسية لممارسة المهام الدبلوماسية ذات الطابع السياسي التمثيلي، كما قد تكون هناك أوضاع استثنائية بين الدولتين (أ) و(ب)، مثل قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما، أو إغلاق الممثلة الدبلوماسية أو المركز القنصلي بسبب من الأسباب، فتقوم دولة ثالثة هي الدولة (ج) بإدارة وتصريف الشؤون الدبلوماسية والقنصلية للدولة (أ) في إقليم الدولة (ب)، وتقوم دولة رابعة (د) بالعمل نفسه للدولة (ب) في إقليم الدولة (أ)، ويسمى هذا النظام بنظام بعثات رعاية المصالح.
- كما أن هناك أشكال استثنائية أخرى لإدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، تتمثل أساسا في إدارة التمثيل (الدبلوماسي أو القنصلي) العام، أي قيام ممثل دبلوماسي بإدارة الشؤون الدبلوماسية لدولته لدى عدة دول لا يكون له فيها إقامة دائمة (الممثل الدبلوماسي المتجول)، وكذلك الأمر بالنسبة للبعثة القنصلية حيث يتسع نطاق دائرتها القنصلية خارج إقليم دولة المقر. وهناك أيضا ما يسمى بإدارة التمثيل المزدوج (أو المتعدد)، أي أن يمارس ممثل دبلوماسي إدارة الشؤون الدبلوماسية أو القنصلية لأكثر من دولة لدى دولة أخرى أو أكثر.

- 3- تسلك الجزائر في مجال الإدارة الدبلوماسية والقنصلية الطريق المختلط، حيث لا يكون هناك تفریق بين الوظيفتين أو السلكين (الدبلوماسي والقنصلي)، وهذا من خلال استقراءنا للنصوص التنظيمية الدبلوماسية والقنصلية الجزائرية لاسيما المرسوم الرئاسي 442/96 لعام 1996 والمتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، حيث يدمج كلا من الدبلوماسي والقنصلي في سلك واحد ويجعل شروط التوظيف في إحدى الوظيفتين موحدة (أنظر المادة 17).

- 4- عن الأجهزة المركزية، فقد ذكرنا الرئيسية منها فقط، وهي: "رئيس الدولة، وزير الشؤون الخارجية وكذا الإدارة المركزية بوزارة الشؤون الخارجية، وهذا لا ينف وجود أجهزة أخرى، لكن دورها يعتبر ثانويا للغاية، وتتمثل هذه الأجهزة في:

- لجنة الشؤون الخارجية في البرلمان، حيث ينحصر دورها في المجال التشريعي المتعلق بالقانون الدولي وعقد المعاهدات والمصادقة عليها، بعيدا عن المهام ذات الطابع الإجرائي الدبلوماسي والقنصلي الذي ندرسه في هذا البحث.
- رئيس الحكومة وذكره في هذا البحث غير ضروري، كون وزير الشؤون الخارجية يعمل تحت السلطة الإدارية لرئيس الحكومة ويساهم في تنفيذ برنامج الحكومة في مجال العلاقات الخارجية ويكون ذكره ضروريا في حالة ما إذا كان النظام الدستوري للدولة نظام برلمانيا، وهنا يكون رئيس الوزراء بمثابة رئيس الدولة، كونه هو القيم الأصيل على شؤون دولته في المجال الدبلوماسي والقنصلي (مثل: بريطانيا واسبانيا) أما باقي الأنظمة مثل النظام الرئاسي والجمهوري فالتركيز يكون على وزير الخارجية كعضو من الحكومة لا على رئيس الحكومة.
- قائد القوات المسلحة في الخارج، ودوره في هذا النطاق ضيق جدا، ويقوم مقامه في مجال الشؤون العسكرية الخارجية، الملحقون العسكريون في الخارج والذين ورد ذكرهم ضمن المبحث المتعلق بالبعثات الدبلوماسية الدائمة.

5- عن المصالح الخارجية، فبالإضافة إلى البعثات والمراكز التي ذكرت في الفصل الثاني، فإنني أقترح إنشاء أو إقامة بعثات قنصلية غير مقيمة (متجولة)، تقوم بتغطية المناطق والدول التي لا يوجد بها تمثيل قنصلي أو دبلوماسي دائم للجزائر، وهذا تماشيا مع سعة تنقلات الجالية الجزائرية لمختلف أنحاء العالم، ومع الظروف الدولية الراهنة التي تتسم بسرعة الاتصالات وتشابك المصالح والعلاقات، وهي تجربة بدأت تجد لها تطبيق في الجزيرة العربية، حيث بدأت المملكة العربية السعودية في إقامة مثل هذا النوع من البعثات القنصلية، وذلك لاستيعاب مصالح وشؤون رعاياها المتوزعين عبر مختلف الأقطار، وسد الثغرات التي يمكن أن تتولد من نقص التمثيل والتغطية القنصلية الكاملة.

المصادر والمراجع

أولا- النصوص القانونية والتنظيمية

أ- النصوص القانونية (الدولية والوطنية)

- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 .
- اتفاقية فيينا للبعثات الخاصة 1969 .
- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 .
- اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة 1946 .

ب- النصوص التنظيمية

- أول نص لتنظيم الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في 08/01/1963، (المرسوم 05-63)، ج.ر، عدد: 1963/04.
- 403-02 المتضمن صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية. ج.ر، عدد: 79(2002/12/01).
- المرسوم 360-90 المؤرخ في 10/11/1990 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية والرسوم 253-93 المعدل والمتمم للرسوم 360-90، ثم المرسوم 441-96 المؤرخ في 09/12/1996 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، وأخيرا المرسوم 02-404 المؤرخ في 26/11/2002 المحدد لتنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 79 (2002/12/01).
- المرسوم 55-77 المؤرخ في 01/03/1977 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1977/28.

- المرسوم 79-250 المؤرخ في 1979/12/01 المتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، ج.ر، عدد: 1979/50.
- المرسوم 84-165 المؤرخ في 1984/07/14 المتضمن تحديد اختصاصات وزير الشؤون الخارجية واختصاصات نائب الوزير المكلف بالتعاون، ج.ر: 1984/29.
- المرسوم 64-58 المؤرخ في 1964/02/10 المحدد لاختصاصات وزير الخارجية والمنظم لوزارته، ج.ر، عدد: 1964/14.

- المرسوم الرئاسي رقم 09-221 المؤرخ في 2009/06/24 يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين
ثانيا- الكتب (باللغات العربية، والأجنبية)

أ- الكتب المتخصصة :

- ❖ أبو الوفا، أحمد:
- "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علما وعملا)"، دار النهضة العربية، القاهرة 2003
- ❖ الشامي ، حسين: "الدبلوماسية (نشأتها وتطورها وقواعدها)" ، دار العلم للملايين، طبعة 01، بيروت 1990.
- ❖ البكري ، عدنان: "العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1986 .
- ❖ الملاح ، فادي: "سلطان الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية"، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1993.
- ❖ الفتلاوي ، سهيل حسين:
- "الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، طبعة 01، عمان 2005.
- "دبلوماسية النبي محمد صلى الله عليه وسلم (دراسة مقارنة بالقانون الدولي المعاصر)"، دار الفكر العربي، طبعة 01، بيروت 2001 .
- "الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في العراق"، دراسة مقارنة، بغداد، 1980 .
- " الحصانة الدبلوماسية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة قانونية مقارنة)"، المكتب المصري لتوزيع المطبوعات، القاهرة 2002 .
- ❖ العبري ، سعيد بن سلمان: "العلاقات الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق"، دار النهضة العربية، القاهرة، ب.ت.ط .
- ❖ أبو هيف ، علي صادق: "القانون الدبلوماسي (دراسة للنظم الدبلوماسية والقنصلية وما يتصل بها)" منشأة المعارف، طبعة ثانية، الإسكندرية 1967 .
- ❖ أبو عامر ، علاء: "الوظيفة الدبلوماسية"، دار الشروق، 2001 .
- ❖ بركات ، جمال: "الدبلوماسية (ماضيها، حاضرها ومستقبلها)"، ب.د.ط، الرياض 1985.
- ❖ بوغزالة محمد ناصر: " محاضرات في النظام القانوني للحصانات والامتيازات الدبلوماسية"، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة الماجستير فرع القانون الدبلوماسي بكلية الحقوق، جامعة الجزائر 2004/2003، غير منشورة .
- ❖ جمعة ، أحمد محمود: "الدبلوماسية في عصر العولمة"، دار النهضة العربية، طبعة 02، القاهرة 2006 .
- ❖ جونه ، راؤول: "موجز الدبلوماسية"، تعريب سموي فوق العادة وقاسم مردم بك، المطبعة الهاشمية بدمشق، ب.ت.ط.
- ❖ جلال، محمد نعمان: "الإستراتيجية والدبلوماسية والبروتوكول (بين الإسلام والمجتمع الحديث)"، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2004.
- ❖ جنيد ، عبد المنعم: "القانون الدبلوماسي والعلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، ب.د.ط، القاهرة 1975
- ❖ خلف ، محمود: "النظرية والممارسة الدبلوماسية"، دار زهران، الطبعة 02، 1997.
- ❖ خليفة ، سلطان أحمد : "إدارة المراسم (أطر مفاهيمية)"، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2005 .
- ❖ راتب ، عائشة: "التنظيم والقنصلي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963 .

- ❖ طه ندا ،جمال: " الموظف الدولي (دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري)"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986 .
- ❖ سرحان ، عبد العزيز محمد :
- "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، بدون د.ط، 1986 .
- "قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية"، مطبعة جامعة عن شمس القاهرة 1974 .
- ❖ سلامة ، عبد القادر: "قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر"، دار النهضة العربية، الطبعة 1، القاهرة 1997 .
- ❖ عبوشي ، صلاح: "كتاب المراسم"، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، طبعة 02، بيروت 1990.
- ❖ عميرة ، شادية إبراهيم أحمد: "الحماية القانونية الدولية لرؤساء الدول"، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة 2007 .
- ❖ غانم ، محمد حافظ : " العلاقات الدبلوماسية والقنصلية "، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962.
- ❖ فودة ، عز الدين: "ما الدبلوماسية"، الهيئة العامة للتأليف والنشر، القاهرة 1971.
- ❖ فوق العادة ، سموحي: "الدبلوماسية الحديثة"، دار اليقظة العربية، الطبعة 01، بيروت 1973 .
- ❖ صباريني ، غازي حسن : "الدبلوماسية المعاصرة (دراسة قانونية)"، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية، 2002.
- ❖ محمد ، فاضل زكي : "الدبلوماسية في عالم متغير"، دار الحكمة للطباعة والنشر، بغداد 1992.
- ❖ مصباح ، زايد عبيد الله : "الدبلوماسية"، دار الجيل ودار الرواد، طرابلس، بدون تاريخ النشر.
- ❖ Alian Palantey: « la négociation internationale au 20^{eme} siècle », CNRS, paris 2002.
- ❖ Alian Palantey: « la négociation internationale (principes et méthodes », paris, 1980.
- ❖ Bedjaoui Mohamed: « fonction publique internationale et influences nationales », Stevens, London, 1958.
- ❖ B.sen : « International Law Relating To Diplomatic Practice », Delhi, 1960.
- ❖ Coreneliw.S.Blaga : « l'évolution de la diplomatie », Ed A.Pedone, paris 1938.
- ❖ Duroselle.J.B : « l'opinion public et la politique étrangère », paris 1959 .
- ❖ Decaux.Emmanuel : « La Réciprocité En Droit International », paris 1980.
- ❖ Diallo (I.Ben Yacin) : « introduction à l'étude et à la pratique de négociation », Pedone Ed. Dunant, Paris, Gèneve, 1998.

ب- الكتب العامة :

- ❖ أبو الوفا ، أحمد:
- كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام، الجزء الأول(المقدمة –المصادر- المعاهدات الدولية)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007
- كتاب الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلام، الجزء الرابع عشر (أصول القانون الدولي والعلاقات الدولية عند الإمام الشيباني)، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2007
- الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار الثقافة العربية، القاهرة 1984
- منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والإقليمية، دار النهضة العربية، القاهرة 1997
- الوسيط في القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة 2004
- ❖ خليفة ، إبراهيم أحمد: "التنظيم الدولي"، منشأة المعارف، الإسكندرية 2004
- ❖ العناني ، إبراهيم: "القانون الدولي العام"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975
- ❖ العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2006
- ❖ سلطان ، حامد: "القانون الدولي العام في وقت السلم"، الطبعة 07، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974
- ❖ سلطان ، حامد وعبد الله العريان: "أصول القانون الدولي العام"، القاهرة، 1953
- ❖ دونالد ب. اسباركس: "التفاوض الفعال"، ترجمة د. خالد حسن زروق وأ. ناصر محمد العديلي، دار آفاق الإبداع العالمية، الطبعة 01، القاهرة 1995
- ❖ الغنيمي ، محمد طلعت:
- التنظيم الدولي، طبعة رابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977
- بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1974

- ❖ شهاب ، مفيد محمود: **المنظمات الدولية**، دار النهضة العربية، طبعة 06، القاهرة 1986
- ❖ عبد الحميد ، محمد سامي:
- **قانون المنظمات الدولية**، 1969 (ب.د.ط)
- ❖ **قانون المنظمات الدولية**، الكتاب الأول: النظرية العامة والأمم المتحدة، طبعة 03، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 1972
- ❖ الخضيرى ، محمد ، **تنمية المهارات التفاوضية**، الدار المصرية اللبنانية، طبعة 01، القاهرة، 1993
- ❖ بوغزالة ، محمد ناصر وأحمد اسكندري: **"القانون الدولي العام"**، مطبعة الكاهنة، الجزائر، 1997
- ❖ أبو هيف ، علي صادق:
- **القانون الدولي العام**، دار نشر الثقافة، طبعة 02، 1984
- ❖ سرحان ، عبد العزيز محمد:
- **"مبادئ القانون الدولي العام"**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982
- ❖ إدريس ، عبد الرحمان: **"التفاوض (مهارات واستراتيجيات"**، الدار الجامعية، القاهرة، 2001
- ❖ راتب ، عائشة: **"التنظيم الدولي: الكتاب الأول: القواعد والأمم المتحدة"**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، 1971 .
- ❖ نافع ، عبد الكريم: **"أمن الدولة العصرية**، مؤسسة دار الشعب، القاهرة، 1976
- ❖ الفتلاوي ، سهيل حسين: **"الوسيط في القانون الدولي العام"**، دار الفكر العربي، بيروت 2002
- ❖ Ahmed abou-elwaffa :
 - A manual on the law of international organizations, 3rd edition, dar elnnaahda alarabia, cairo, 2005
 - Public international law, dar alnnaahda alarabia, cairo 2002
- ❖ Brownlie.ian : « principles of public international law », 3rded, becces and london, 1979.

ثالثا- الرسائل والمذكرات والبحوث (Thèses , Mémoires et recherches)

- أ – باللغة العربية :
 - ❖ بوغزالة ، محمد ناصر:
 - التنازع بين المعاهدة الثنائية والقانون في المجال الداخلي في ضوء القانون الدولي**، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الجزائر، 1996.
 - ❖ بن الزين محمد الأمين:
 - مبدأ المعاملة بالمثل في القانون الدولي** ، رسالة دكتوراه مقدمة بكلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.
 - ❖ بوسعيدية رؤوف:
 - حرية الاتصال الدبلوماسي في عمل البعثات الدائمة**، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2006
 - ❖ رحاب ، شادية:
 - الحصانة القضائية الجزائرية للمبعوث الدبلوماسي (دراسة نظرية وتطبيقية)** رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة باتنة الجزائر 2006 .
 - ❖ مقيرش محمد:
 - إدارة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية**، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة الجزائر، 2006
- ب – باللغات الأجنبية :
 - ❖ *Alexandre charles kiss,*
l'abus de droit en droit internationale, thèse, paris, 1953
 - ❖ *Daniel hartwig,*
les aspects juridiques du procès des diplomates français au Caire, institut h.e.i
mémoire 1963-1964
 - ❖ *Mohamed sami abdelhamid,*
les perspectives d'une responsabilité internationale sans acte illicite, thèse
pour doctorat d'état, paris, 1964
 - ❖ *Philippe cahier,*
les accords de siège conclus entre les organisations internationales et Etats ou
elles résident thèse, geneve 1959

رابعاً- المقالات (Articles):

- أ- باللغة العربية :
- ❖ أبو الوفا ، أحمد: "الجوانب القانونية في المفاوضات الدولية"، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 59، سنة 2003 .
 - ❖ التابعي ، محمد: "الدبلوماسية الجديدة"، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 32، سنة 1976 .
 - ❖ الساكت ، محمد عبد الوهاب: "حول عضوية وتمثيل الدول في المنظمات الدولية"، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 38، 1982.
 - ❖ الغزي ، عيسى حميد: "الاختصاصات السياسية للأمين العام للمنظمة الدولية"، دراسة مقارنة مع التطبيق على الوضع في الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية"، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 42، سنة 2000.
 - ❖ بطرس غالي ، بطرس: "مبدأ التوزيع الجغرافي العادل"، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 16، 1960.
 - ❖ جبه ، مخلص: "دبلوماسية المؤتمرات 'خواطر وذكريات'"، مجلة الدبلوماسية معهد الدراسات الدبلوماسية، العدد 16، جوان 1993، الرياض، 1993.
 - ❖ سرحان ، عبد العزيز محمد: "تقنين أحكام القانون الدولي"، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، عين شمس، القاهرة، المجلد 15، العدد 02 سنة 1973.
 - ❖ فودة ، عز الدين: "الوظيفة الدولية مع اشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية"، مجلة العلوم الإدارية، السنة 06، العدد02، سنة 1964.

ب- باللغات الأجنبية :

- ❖ *S'oubeyrol.J: « la négociation diplomatique (élément de contentieux international) », R.G.D.I.P, 1964, t68*
- ❖ *Suiy.E: « the status of observers in international organizations », R.C.A.D.I, vol160*
- ❖ *Sir Cecil Hurst: « les immunités diplomatiques», R.C.A.D.I, 1926-II, t12*
- ❖ *Sir Gerald Fitz Naurice: « the laur and proce of the .C.J, 1951-54, general principles and gources of law», B.Y.B.I.L, 1953*

خامساً- الوثائق والمعاجم:

- ❖ وثائق الأمم المتحدة (وثائق الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة القانون الدولي).
- ❖ القاموس الدولي العام (انجليزي_عربي / فرنسي_عربي)، اعداد كلا من فريال علوان، س م لحام، م نور، م ساسين، هادي سعيد، دار الكتب العلمية، بيروت، 2006.