



جامعة كربلاء

كلية القانون

الفرع العام

النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي الدبلوماسي

أطروحة مقدمة إلى مجلس كلية القانون جامعة كربلاء
وهي جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في فلسفة القانون العام

كتبت بواسطة

الطالب همام حاتم كريم البحاثي

بإشراف

الدكتور نوري رشيد الشافعي

أستاذ القانون الدولي العام

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وَأُنْثَىٰ وَجَعَلْنَاكُمْ

شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا إِذْ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ إِذْ

اللَّهُ عَلِيمٌ خَبِيرٌ ﴿١٣﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة الحجرات الآية: 13

إقرار المشرف

أشهد إن أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي الدبلوماسي) المقدمة من قبل الطالب (همام حاتم كريم) إلى مجلس كلية القانون _ جامعة كربلاء بوصفها جزء من متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام ، وقد جرت تحت إشرافي ورشحت للمناقشة... مع التقدير ...

التوقيع :

الأسم : رشيد نوري الشافعي

الاختصاص : القانون الدولي العام

جامعة كربلاء - كلية القانون

إقرار المقوم اللغوي

أشهد اني قرأت أطروحة الدكتوراه الموسومة بـ (النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي الدبلوماسي) المقدمة من قبل الطالب (همام حاتم كريم) إلى مجلس كلية القانون _ جامعة كربلاء ، وقد وجدتها صالحة للمناقشة من الناحيتين اللغوية والتعبيرية ، بعد ان اخذ الطالب بالملاحظات المسجلة على متن الأطروحة .

 التوقيع

الاسم : أ.د. عمار نعمة نعيمش

مكان العمل : كلية التربية- جامعة القادسية

إقرار لجنة مناقشة

نشهد نحن أعضاء لجنة المناقشة إننا اطلعنا على هذه الاطروحة الموسومة بـ (النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي الدبلوماسي)، وناقشنا الطالب (همام حاتم كريم) على محتواها، وفيما له علاقة بها، ونعتمد إنها جديرة بالقبول لنيل درجة الدكتوراه في القانون / فرع القانون العام وبدرجة () .

التوقيع:

الاسم: أ.د. بشير جمعة عبدالجبار

(عضواً)

التاريخ: / / 2024

التوقيع:

الاسم: أ.د. عبدعلي محمد سوادي

(رئيساً)

التاريخ: / / 2024

التوقيع:

الاسم: أ.د. هديل صالح عبود

(عضواً)

التاريخ: / / 2024

التوقيع:

الاسم: أ.د. صلاح جبير صدام

(عضواً)

التاريخ: / / 2024

التوقيع:

الاسم: أ.د. نوري رشيد نوري

(عضواً ومشرفاً)

التاريخ: / / 2024

التوقيع:

الاسم: أ.د. احمد شاكر سلمان

(عضواً)

التاريخ: / / 2024

صادق مجلس كلية القانون / جامعة كربلاء على قرار لجنة المناقشة

التوقيع:

أ.د. باسم خليل نايل السعيد

عميد كلية القانون / جامعة كربلاء

التاريخ: / / 2024

الإهداء

إلى

من استردوا خير البقاع بنجيع النحور . . وخضبوا درب الحرية بالدم الزاكي

...

إلى

من قال فيهم ربّ الأنام ﴿ وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ

إِحْسَانًا ﴾

الشكر وعرfan

بادئ ذي بدء اود أن اشكر ربي مالك رقي وناصيتي ومن بيده نفسي
ومن منه اسباب توفيقني .

والشكر كل الشكر لمن جدوا واجتهدوا لأجل أن يرونا وقد حزنا من
العلم نصيبا .. وإلى من مدوا لنا يد العون أو رفعوا اكفهم الى الله
سبحانه وتعالى راجين لنا التوفيق .. وإلى من تجشم عناء المتابعة
والتقويم لهذه الأطروحة استاذي الأستاذ الدكتور نوري رشيد الشافعي،
و يطيب لي أن أتقدم بشكري وامتناني الى أساتذتي في السنة
التحضيرية كافة الذين أناروا لنا السبيل بعلمهم وآرائهم السديدة، الذين
أعطوا فأحسنوا العطاء، وأخص بالذكر الاستاذ الدكتور صلاح جبر
البصيصي والأستاذ الدكتور ضياء عبد الله الاسدي والأستاذ الدكتور
علي حمزة عسل والأستاذ الدكتور علاء ابراهيم الحسيني والأستاذ
الدكتور ياسر عطوي، إليهم جميعًا كل آيات الشكر والامتنان
والعرفان.

و اتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان الى رئيس الفرع العام الاستاذ
الدكتور احمد شاكر سلمان وإلى موظفي مكتبة كلية القانون جامعة
كربلاء وموظفي الدراسات العليا فيها .

المحتويات

الصفحة	الموضوع	
	الآية القرآنية	
i	الإهداء	
ii	الشكر والعرفان	
iii- v	قائمة المحتويات	
vi-vii	الخلاصة	
1-4	المقدمة	
5-64	ماهية بعثات رعاية المصالح	الفصل الأول
5-30	مفهوم بعثات رعاية المصالح	المبحث الأول
5-16	تعريف بعثات رعاية المصالح	المطلب الأول
7-11	تعريف بعثات رعاية المصالح قانوناً	الفرع الأول
12-16	تعريف بعثات رعاية المصالح فقهاً	الفرع الثاني
17-30	ذاتية بعثات رعاية المصالح	المطلب الثاني
17-24	مظاهر بعثات رعاية المصالح	الفرع الأول
25-30	تمييز بعثات رعاية المصالح عما يشتهر بها	الفرع الثاني
31-64	الاساس القانوني لبعثات رعاية المصالح ونطاق تطبيقها	المبحث الثاني
31-46	الاساس القانوني لبعثات رعاية المصالح	المطلب الأول
32-37	الاساس العرفي لبعثات رعاية المصالح	الفرع الأول
37-44	الاساس الاتفاقي لبعثات رعاية المصالح	الفرع الثاني
44-47	الاساس الوطني لبعثات رعاية المصالح	الفرع الثالث
47-64	نطاق تطبيق بعثات رعاية المصالح	المطلب الثاني
47-53	حالة قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية	الفرع الأول
53-59	حالة استدعاء البعثة الدبلوماسية	الفرع الثاني
61-64	حالة الغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي والقنصلي	الفرع الثالث
65-124	الاحكام القانونية لبعثات رعاية المصالح	الفصل الثاني

66-97	آلية انشاء بعثات رعاية المصالح	المبحث الأول
66-79	اجراءات انشاء بعثات رعاية المصالح	المطلب الأول
67-74	طبيعة انشاء بعثات رعاية المصالح	الفرع الأول
74-79	الاتفاق المنشئ لبعثات رعاية المصالح	الفرع الثاني
79-97	ضوابط أنشاء بعثات رعاية المصالح	المطلب الثاني
80-90	الضوابط العامة	الفرع الأول
91-96	الضوابط الخاصة	الفرع الثاني
96-123	مهام بعثات رعاية المصالح	المبحث الثاني
99-112	حماية المصالح العامة	المطلب الأول
100-107	حماية اموال الدولة المستفيدة	الفرع الأول
107-112	رعاية مصالح الدولة المستفيدة	الفرع الثاني
113-125	حماية المصالح الخاصة	المطلب الثاني
115-118	حماية اموال رعايا الدولة المستفيدة	الفرع الأول
119-125	رعاية مصالح رعايا الدولة المستفيدة	الفرع الثاني
125-187	الآثار المترتبة على أنشاء بعثات رعاية المصالح	الفصل الثالث
125-154	منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح	المبحث الأول
125-137	اساس منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح	المطلب الأول
126-131	الاساس النظري لمنح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية	الفرع الأول
132-137	الاساس الخاص لمنح الحصانة والامتيازات لبعثات رعاية المصالح	الفرع الثاني
137-154	انواع الحصانة والامتيازات الممنوحة لبعثات رعاية المصالح	المطلب الثاني
138-145	الحصانة والامتيازات الخاصة بمقر بعثة رعاية المصالح	الفرع الأول
145-154	الحصانة والامتيازات الخاصة بأفراد بعثة رعاية المصالح	الفرع الثاني
155-185	اساءة استعمال امتيازات وحصانات بعثات رعاية المصالح	المبحث الثاني
155-167	حالات اساءة استعمال الحصانة و الامتيازات	المطلب الأول
155-161	اساءة استعمال الحصانة والامتيازات الخاصة بأفراد البعثة	الفرع الأول
162-168	اساءة استعمال الحصانة والامتيازات الخاصة بدار البعثة	الفرع الثاني
168-184	المسؤولية المترتبة عن اساءة استعمال امتيازات وحصانات بعثات	المطلب الثاني

	رعاية المصالح	
168-172	طبيعة المسؤولية الدولية	الفرع الأول
172-176	تحديد الدولة المسؤولة	الفرع الثاني
177-185	الاثار المترتبة على ثبوت المسؤولية	الفرع الثالث
191-186		الخاتمة
192-211		المصادر
i- ii		Abstract

الخلاصة

إن البحث في اي موضوع من مواضيع القانون الدولي الدبلوماسي يقودنا إلى حقيقة واحدة، الا وهي ان مصالح العامة والخاصة بين الدول يجب ان تصان حتى في احلك الظروف، لذلك عمدت الدول ومنذ ظهورها على اقامة العلاقات الدبلوماسية وانشاء البعثات بمختلف مسمياتها بغية الابقاء على التواصل لحماية وتنمية المصالح المشتركة بينها، لكن هذه العلاقات قد لا تستمر لأسباب عدة، منها قطع او انهاء العلاقات، او ان العلاقات لم تنشأ ابتداءً لحدائة الدولة او لعدم قدرتها مادياً، مما قد يعرض مصالح هذه الدول للخطر، ونتيجة لهذه المخاطر لجأت الدول في ظل هذه الفرضية إلى ابتكار وسيلة دبلوماسية للتواصل ورعاية المصالح وهي "بعثات رعاية المصالح" غايتها المواءمة بين مصلحتين: الأولى تتمثل بما قد تحققه الدول من مصالح عند قطع او انهاء العلاقات الدبلوماسية، والثانية في الحفاظ على مصالحها ومصالح رعاياها عن طريق هذه القناة عند تحقق الأولى، ومن اجل الإحاطة بالموضوع إرتينا تقسيم الدراسة على ثلاثة فصول، في الأول تناولنا (ماهية بعثات رعاية المصالح)، وتطرقنا في الفصل الثاني إلى (الاحكام القانونية لبعثات رعاية المصالح)، وفي الفصل الثالث بحثنا (الآثار المترتبة على أنشاء بعثات رعاية المصالح).

اذ إتضح لنا ان بعثات رعاية المصالح تنشأ عن طريق اتفاق ثلاثة دول هي الدولة (المعتمد لديها) والدولة الراعية والدولة المستفيدة (التي تعمل تحت علم الدولة الراعية على اقليم الدولة المعتمد لديها)، و ان هذه البعثات مرت بمراحل من التطور والارتقاء اذ لم تبق حبيسة نصوص اتفاقية فيينا بل انتجت لنا الممارسة العملية مظهر معاصر للبعثات، يختلف عما نصت عليها الاتفاقية، و لا سيما على صعيد الجهاز البشري، اذ انتقلت مهام الحماية والرعاية من موظفي الدولة الراعية إلى موظفي الدولة المستفيدة، لكن تحت علم وشعار الدولة الراعية .

واتضح لنا لكي تمارس هذه البعثات مهامها على اتم وجه لا بد من منحها الاعفاءات والامتيازات الدبلوماسية، التي بدونها يصبح افرادها لا حول ولا قوة على اقليم الدولة المعتمد لديها، مع وجود بعض الاستثناءات والقيود التي قد تفرض من قبل الدولة المعتمد لديها، على موظفي الدولة المستفيدة، منها : منعهم من التحرك خارج المنطقة المخصصة لهم، او رفع علم او شعار دولتهم .

اضف إلى ذلك توصلنا إلى ان هذه الاعفاءات قد يساء استعمالها من افراد بعثة رعاية المصالح، مما يرتب مسؤولية على الدولة الراعية والدولة المستفيدة، سواء على نطاق القانون الدولي العام او الدبلوماسي.

واقترحنا تضمين اتفاقية فيينا لعام 1961، المظهر المعاصر لبعثة رعاية المصالح لما لها من اهمية كبيرة على تعزيز العلاقات بين الدول والحفاظ على المصالح المشتركة، اضف إلى ذلك ضرورة النص على الاعفاءات التي تتمتع بها هذه البعثات مع ضرورة التزامها في احترام قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها وعدم اساءة ما يمنح لها من حقوق واعفاءات .

المقدمة

المقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على خير المرسلين أبي القاسم محمد وعلى آل بيته الطيبين الطاهرين... أما بعد

للتقديم بموضوع الدراسة لابد من تقسيم المقدمة على الفقرات الآتية :

أولاً- التعريف بموضوع الدراسة

تعد العلاقات الدبلوماسية ضرورة لا مناص منها لما لها من دور كبير في تحقيق التواصل بين الدول كما هي مظهر من مظاهر التعبير عن السيادة الوطنية للدول، على اعتبار ان البعثات ترعى مصالح الدولة على كافة الاصعدة السياسية منها والاقتصادية والثقافية ... ، والجدير بالذكر ان التمثيل الدبلوماسي يعد انعكاساً للعلاقات القائمة بين الدول يتأثر بها وجوداً وهدماً وقوة وضعفاً، ويحدث ان تشهد العلاقات ما بين الدول نوعاً من التوتر يتعذر معه الابقاء على البعثات التقليدية التابعة لها في تلك الدولة، وفي المحصلة يلحق هذا الغياب الكلي للبعثات ضرراً بمصالحها ومصالح رعاياها، ما يستدعي لإعادة تكييف وتوظيف وخلق مؤسسات دبلوماسية استثنائية لتعزير وتفعيل وتعزيز الجهد الوطني والإقليمي والدولي لحماية المصالح العامة والخاصة للدول، وبما يحقق المقدره على مواجهة المتغيرات التي تحدث على صعيد العلاقات الدولية وصولاً إلى تحقيق التكامل الأمني للمجتمع الدولي.

ونتيجة لهذا الحاجة الملحة دأبت الدول في المرحلة السابقة على وضع اتفاقية فينا، إلى الاستعانة بخدمات دولة ثالثة كدولة راعية من خلال تكليف موظفيها لرعاية المصالح والابقاء على نوع من التواصل مع الدولة المراد ممارسة الرعاية على اراضيها، حتى اصبحت هذه الممارسة عرفاً مقبولاً بين الامم، ومن ثم دونت في اتفاقية فينا عام 1961 في المادتين (45) و(46) ، ثم ما لبثت حتى تطورت لا سيما في ستينات القرن الماضي، اذ بدأت الدول ولأسباب تنظيمية تكليف عدد من موظفيها للعمل تحت علم دولة ثالثة تختارها الاخيرة وترتضيها الدولة صاحبة الإقليم(الدولة المعتمد سابقاً) .

ثانياً - أهمية موضوع الدراسة

تأتي أهمية البحث من خلال تسليط الضوء على مؤسسة أثارت جدلاً بين فقهاء القانون الدولي العام في العقود القلائل الماضية، وحتى يومنا هذا نتيجة التطور والارتقاء الذي طرأ عليها من جميع الجوانب لاسيما على صعيد الممارسة العملية، إذ لم تبقى حبيسة النصوص في تنظيمها، بل أصبحت تخضع لأراده الدول المعنية في انشائها وتنظيم عملها، حتى أصبحنا امام ولادة مؤسسة جديدة ذات طبيعة دبلوماسية على صعيد العلاقات الدولية، وان كانت تترد في أصولها التاريخية إلى تاريخ نشأة القانون الدبلوماسي.

و تصنف من اهم البعثات ذات الطبيعة المؤقتة، نظراً إلى الأهداف والمقاصد التي تتطلع إلى تحقيقها، إذ يرتبط بعضها بمصالح الدول العليا وممتلكاتها لاسيما وثائقها السرية، ودورها البارز في ترميم العلاقات بين الدولة المعنية بعد تصدعها، و محاولة تطويق النزاع وحله بالوسائل السلمية من خلال الدور الكبير الذي تلعبه الدولة الراعية وموظفين البعثة التابعين للدولة المستفيدة، اضافة إلى ذلك دورها الانساني في رعاية مواطنيها الي تقطعت بهم السبل على اراضي الدول التي فقدت معهم الدولة (المستفيدة) الاتصال الرسمي نتيجة حدوث حالة قطع في العلاقات او استدعاء للبعثة.

ثالثاً - اشكالية الدراسة

تنبثق إشكالية موضوع الدراسة ببيان المركز القانوني لبعثة رعاية المصالح، والوقوف على صلاحية عملها ضمن نطاق المهام المكلفة بها، ودورها السياسي والانساني في ميدان العلاقات الدبلوماسية من خلال اساسها القانوني والعرفي، والوقوف على القصور التشريعي الذي ينظم عملها، لاسيما بعد التطور والارتقاء الذي شهدته هذه المؤسسة من حيث التكوين والمهام في العقود الاخيرة، مع البحث في الاثار القانونية التي تترتب على الدول ذات العلاقة، نتيجة عملها في رعاية المصالح الدولية المستفيدة (المعتمدة) ورعاياها.

وتقتضي بنا اشكالية هذه الدراسة أن نبحث في مظاهر هذه البعثة وطبيعة انشائها، والتمعن بما ورد في النصوص القانونية من إشارات، وملاحظة سلوك الدول عند اللجوء لها من خلال التطبيقات العملية وضوابطها من أجل وضع القواعد العامة الحاكمة لها.

رابعاً- منهجية الدراسة

المنهج المستعمل في الدراسة هو التحليلي، الاستقرائي، والتاريخي، اذ سوف نعمل على عرض وتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة، وسنسلط الضوء بشكل اساس على المواد (45) و (46) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، وغيرها من النصوص كلما تطلب البحث ذلك، وسنضع جزائيات البحث للتحليل المنطقي الاستقرائي منه سنحاول ان نستدل بما هو موجود من اشارت جزئية في القوانين والموثيق، وما هو مطبق بالواقع العملي من احكام وقواعد خاصة ببعثات رعاية المصالح، لكي نصل إلى الحقيقة الكلية او إلى الفرضية العامة التي من الممكن ان تحكم هذه البعثات، مع تتبع تاريخي لبعثات رعاية المصالح وتطبيقاتها على المستوى القانون الدولي الدبلوماسي .

خامساً - هيكلية الدراسة

سنحاول الاحاطة بموضع الدراسة الموسوم (النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي) من خلال اتباع خطة تتضمن مقدمة وثلاثة فصول ثم نهي الدراسة بخاتمة سنضمنها اهم ما توصلنا له من استنتاجات وما سنبدية من مقترحات بصدد موضوع الدراسة ، وعلى ذلك يكون الفصل الأول مخصصاً ببيان (ماهية بعثات رعاية المصالح) من خلال مبحثين نخصص الأول منه إلى (مفهوم بعثات رعاية المصالح)، وفي الثاني نتناول (الاساس القانوني لبعثات رعاية المصالح ونطاق تطبيقها)، في حين سنتطرق في الفصل الثاني (للأحكام القانونية لبعثات رعاية المصالح) من خلال مبحثين نبحث في الأول منه (آلية إنشاء بعثة رعاية المصالح) ونخصص الثاني إلى (مهام بعثة رعاية المصالح)، وسنتناول في الفصل الثالث (الآثار المترتبة على انشاء بعثة رعاية المصالح) على مبحثين نتناول في المبحث الأول منه (منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح) ونخصص الثاني إلى (اساءة استعمال امتيازات وحصانات بعثات رعاية المصالح).

الفصل الأول

ماهية بعثات رعاية المصالح

ليس بملء اي دولة من الدول الانطواء على ذاتها، او تبقى رهينة العزلة ، كما هو الامر فيما يخص الفرد داخل المجتمع ، فهي جزء من مجتمع دولي مترامي، وإن التعاطي فيما بين تلك الدول ضرورة تفرضها موجبات التعايش الدولي، ولذلك إن التواصل بين الدول ترتبه حتمية البقاء وتتطلبه المجتمعات المختلفة لسد الحاجات المتنوعة، فلا يتسنى ديمومة بقاء دولة ما في ظل الانغلاق ، وان الحركية على كل الاصعدة في ظل التطور الملحوظ القت بضلالها وفرضت ضرورة رعاية مصالح الدول على المستويات جميعها، ويحصل ان العلاقات الدبلوماسية فيما بين الدول يصيبها الفتور نتيجة حصول خلاف ما فينقطع التمثيل الدبلوماسي او انها غير موجودة ابتداء فتقوم دولة تالئة برعاية مصالح الدولتين في ظل غياب التمثيل الدبلوماسي بينهما .

لما بيناه فانه يتحتم ان تكون هنالك قناة اتصال، وهذه القناة او حلقة الوصل تتمثل ببعثات تعتمدها الدولة لتمثيل مصالحها ورعايتها ، تؤدي الاعمال المنوطة بها على وفق معطيات قانونية معتمدة على المستويين الوطني والدولي توفر القدر اللازم في الحفاظ على مصالح الدول وايجاد المواءمة والتناغم فيما بينها، وان الطرف الثالث المتمثل بالدولة الراعية للمصالح تقدم خدماتها بناءً على رغبة أحد أو كلا الطرفين بحسب ما استقرت عليه الممارسات الدولية .

وللإحاطة بماهية بعثات رعاية المصالح ارتأينا ان نتناول هذا الفصل على مبحثين نتكلم في المبحث الاول عن مفهوم بعثات رعاية المصالح ، وفي المبحث الثاني عن الاساس القانوني لبعثات رعاية المصالح ونطاق اعتمادها .

المبحث الأول

مفهوم بعثات رعاية المصالح

منذ عقود عدة وبعثات رعاية المصالح تؤدي دوراً ملحوظاً في العلاقات الدولية على نحو يتسم بالتطور والنمو حتى ستينيات القرن الماضي إذ استقر بها الأمر على الحال الذي نراه اليوم .
وحيثما املت الضرورة قيام بعثات رعاية المصالح ، فلم يتم انشاؤها بعيداً عن التأطير القانوني، فهي كوضع قانوني لا بد ان تكون لها ذاتية مستقلة تتبلور من خلالها وتضفي طابعها المتميز عن سواها، فكل وضع قانوني ابعاده ومدلوله الخاصان به ، وبعثات رعاية المصالح لا تختلف عن باقي الاوضاع الاخرى ، فلها مفهومها الذي تتجلى من خلاله، ولبيان مفهوم بعثات رعاية المصالح يقتضي البحث ان نتناول هذا المبحث على مطلبين نتناول في الاول تعريف بعثات رعاية المصالح ، وفي الثاني ذاتية بعثات رعاية المصالح .

المطلب الأول

تعريف بعثات رعاية المصالح

لم تجر تعريفات بعثات رعاية المصالح على وتيرة واحدة على مستوى الفقه القانوني ، كما تمت الإشارة إليها من قبل الاتفاقيات والقوانين الوطنية ذات الصلة بالعلاقات الدبلوماسية ، ولإحاطة بتعريف بعثات رعاية المصالح وبيان الراجح منها، وتقييمها على وجه دقيق سوف نتناول هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الاول لتعريف بعثات رعاية المصالح قانوناً وفي الفرع الثاني تعريف بعثات رعاية المصالح فقهاً .

الفرع الأول

تعريف بعثات رعاية المصالح قانوناً

وردت الإشارة الى بعثات رعاية المصالح في الاتفاقيات الدولية سواء العامة منها او المتخصصة في العلاقات الدبلوماسية ، و اشارت اليها القوانين الوطنية في الدول المختلفة ، وللوقوف على موقف الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية سنتناول هذا الفرع من خلال فقرتين نتناول في الاولى منهما تعريف بعثات رعاية المصالح في الاتفاقيات الدولية، وفي الثانية تعريف بعثات رعاية المصالح في التشريعات الوطنية .

أولاً - تعريف بعثات رعاية المصالح في الاتفاقيات الدولية

اشارت الكثير من الاتفاقيات الدولية إلى فكرة رعاية مصالح الدول ورعاياها في وقت السلم ووقت الحرب سواء كانت هذه الاتفاقيات عامة او اتفاقيات متخصصة في العلاقات الدبلوماسية ، فعند الرجوع إلى اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب لعام 1949 نجد هناك نصاً صريحاً على رعاية مصالح اطراف النزاع من قبل الدولة الحامية وهو نص المادة (8) منها ، لكن هذه الاتفاقية لم تعرف بعثات رعاية المصالح وانما اشارت الى التزامات الدولة الراعية للمصالح (الدولة الحامية) وكيفية قيامها برعاية تلك المصالح ومالها او عليها من حقوق وواجبات⁽¹⁾ .

(1) نصت المادة (8) من اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب لعام 1949 (تطبق هذه الاتفاقية بمعاونة وتحت إشراف الدول الحامية التي تكلف برعاية مصالح أطراف النزاع. وطلباً لهذه الغاية ، يجوز للدول الحامية أن تعين، بخلاف موظفيها الدبلوماسيين أو القنصليين، مندوبين من رعاياها أو رعايا دول أخرى محايدة. ويخضع تعيين هؤلاء المندوبين لموافقة الدولة التي سيؤدون واجباتهم لديها .

وعلى أطراف النزاع تسهيل مهمة ممثلي أو مندوبي الدولة الحامية ، إلى أقصى حد ممكن. ويجب أن لا يتجاوز ممثلو الدول الحامية أو مندوبوها في أي حال من الأحوال حدود مهمتهم بمقتضى هذه الاتفاقية، وعليهم بصفة خاصة مراعاة مقتضيات أمن الدولة التي يقومون فيها بواجباتهم ولا يجوز تقييد نشاطهم إلا إذا استدعت ذلك الضرورات الحربية وحدها، ويكون ذلك بصفة استثنائية ومؤقتة.)

واشارت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، في المواد (45 و 46) منها إلى رعاية المصالح⁽¹⁾ لكنها لم تضع تعريفاً خاصاً بهذه البعثات بل اكتفت بالإشارة الى رعاية المصالح من حيث وقت اللجوء لها ، وكذلك لا يختلف الحال في اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام 1963 اذ اشارت فقط إلى رعاية المصالح دون ان تعرف هذه البعثات⁽²⁾ .

(¹) اذ نصت المادة (45) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 (تراعي في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين او الاستدعاء المؤقت او الدائم لاحدى البعثات ، الاحكام التالية :أ- يجب على الدولة المعتمد لديها حتى في حالة وجود نزاع مسلح ،احترام وحماية دار البعثة ،وكذلك اموالها ومحفوظاتها ب - يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحراسة دار البعثة وكذلك اموالها ومحفوظاتها ،الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها . ج -يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها) وايضاً نصت المادة 46 (يجوز لاية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك اية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها ،ان تتولى مؤقتاً وبعد موافقة هذه الاخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح موكلها).

(²) اذ نصت المادة (27) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963(1- في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين:

(ب) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية، إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

(ج) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة.

2 - في حالة حدوث إغلاق مؤقت أو دائم للبعثة القنصلية تطبق أحكام المقطع / أ / من الفقرة الأولى من هذه المادة، إضافة إلى ما يلي:

(أ) إذا كان للدولة الموفدة، على الرغم من عدم تمثيلها في الدولة المضيفة ببعثة دبلوماسية، بعثة قنصلية أخرى في أراضي تلك الدولة، يمكن أن يعهد إلى تلك البعثة برعاية الدور القنصلية التي تم إغلاقها مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية. ويمكن أن يعهد إليها بموافقة الدولة المضيفة القيام بالوظائف القنصلية في المنطقة القنصلية للبعثة المغلقة.

(ب) إذا لم يمكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية أو بعثة قنصلية أخرى في الدولة المضيفة تطبق أحكام المقطعين (ب) و (ج) من الفقرة الأولى من هذه المدة) . اما اتفاقية فينا للبعثات الخاصة لعام 1969 لم تشر إلى رعاية المصالح وهذا يرجع إلى طبيعة هذا الاتفاقية التي جاءت لتنظيم بعثات بعينها ، وهذا الامر ينطبق على اتفاقية فينا لعام 1815 الخاصة بنظام المراتب بين الممثلين الدبلوماسيين ، وبروتوكول اكس لاشابيل لعام 1818 و اتفاقية هافانا حول الموظفين الدبلوماسيين لعام 1928 .

وجدير بالذكر ان مسلك المشرع الدولي في عدم وضع تعريف لبعثات رعاية المصالح لا يعد مأخذاً ، وانما حسناً اذ ليس من وظيفة المشرع وضع التعريفات ، وعلى وجه الخصوص على المستوى الدولي، اذ تتطور المفاهيم القانونية على نحو مستمر بتطور علاقات الدول وتعدد مصالحها، كما ان وضع تعريف قد يصعب المفهوم المعرف بنوع من الجمود ، لأنه ليس من الميسور اجراء التعديلات على النصوص التشريعية الدولية لتعدد الارادات التي ساهمت في وضع النص القانوني ، ولصعوبة الاتفاق على مفهوم معين ، مع الاخذ بعين الاعتبار ما قد يحصل من تداخل وتضارب مع القوانين الوطنية .

ثانياً - تعريف بعثات رعاية المصالح في التشريعات الوطنية

على مستوى القوانين الوطنية لم يكن الموقف موحداً من تعريف بعثات رعاية المصالح بوصفها وضعاً قانونياً ، كما لم يكن هنالك اتفاق على الاسم الذي يطلق عليها ، فبعض تلك التشريعات الوطنية المنظمة لعمل السلك الدبلوماسي اكتفت بالإشارة إلى مسألة رعاية المصالح من غير ان تضع تعريفاً لها، مثال ذلك قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي الكويتي ، اذ اجاز اسناد رعاية المصالح الكويتية إلى بعثة دولة اخرى او اكثر ، وكذلك رعاية مصالح دولة اخرى عن طريق البعثات الكويتية⁽¹⁾ .

(1) اذ نصت المادة (13) من قانون رقم 79 لسنة 2015 المعدل لقانون رقم 21 لسنة 1962 بنظام السلكين الدبلوماسي والقنصلي الكويتي (يجوز بمرسوم إسناد رعاية المصالح الكويتية في دولة او اكثر إلى بعثة التمثيلية لدولة اخرى، كما يجوز لوزارة الخارجية تكليف البعثة الدبلوماسية برعاية مصالح دولة أخرى بناء على طلب تلك الدولة) . ونجد نص مماثل في القانون القطري في المادة (29) من قانون رقم (17) لسنة 2021 بشأن السلكين الدبلوماسي والقنصلي القطري اذ نصت (يجوز بقرار من الأمير، بناءً على اقتراح الوزير، إسناد رعاية بعض المصالح القطرية في دولة أو أكثر إلى بعثة دبلوماسية لدولة صديقة. ويجوز للوزير تكليف البعثة التمثيلية برعاية مصالح دولة أخرى، بناءً على طلب تلك الدولة)

ونجد مثل هذه الإشارة في قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي في البحرين، إذ وضح بالتفصيل مسألة رعاية المصالح لمملكة البحرين لدى دولة اجنبية في حالة انعدام التمثيل الدبلوماسي والقنصلي في دولة ما (1).

كذلك نجد نصاً مماثلاً في القانون الليبي وهو ما ورد في المادة (10) من قانون تنظيم العمل السياسي والقنصلي الليبي رقم (2) لعام 2001، إذ ذهب الى امكانية إسناد رعاية مصالح الجماهيرية الليبية العظمى، إلى بعثة سياسية أو قنصلية لبلد آخر في دولة أو أكثر (2)، وهذا الامر ينطبق ايضاً على قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني لعام 1997، إذ اقتصر فقط على الإشارة على اسناد رعاية مصالح السودان الدبلوماسية والقنصلية في أي دولة او اكثر لأي بلد صديق لا يكون للسودان فيها تمثيل دبلوماسي أو قنصلي، وهو ما ورد في المادة (41) منه (3).

(1) تنص المادة 20 قانون رقم (37) لسنة 2009 في شأن السلك الدبلوماسي والقنصلي في البحرين على انه يجوز للوزير نذب عضو من أعضاء السلك للعمل في بعثة إحدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لدى أجنبية للقيام بالمهام الدبلوماسية أو القنصلية لمملكة البحرين لدى هذه الدولة في حالة عدم وجود بعثة للمملكة لها، وذلك في إطار اتفاقيات التعاون الدبلوماسي والقنصلي الموقعة بين مملكة البحرين ودول مجلس التعاون). ونص المادة (73) (يجوز إسناد رعاية الشؤون القنصلية لمملكة البحرين في بلد أو أكثر إلى بلد عربي أو أجنبي وذلك طبقاً للاتفاقيات التي تبرم بين البلدين لهذا الغرض).

(2) نصت المادة (10) من قانون رقم (2) لسنة 2001 الليبي بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي على (يجوز بقرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمانة اللجنة الشعبية العامة للقطاع إسناد رعاية مصالح الجماهيرية العظمى، إلى بعثة سياسية أو قنصلية لبلد آخر في دولة أو أكثر). وايضا المادة (38) من قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني رقم (13) لسنة 2005 نصت على (2). عند الضرورة يجوز بقرار من الرئيس بناء على اقتراح من الوزير، استناد رعاية المصالح الفلسطينية في بلد أو أكثر إلى الممثل القنصلي لبلد صديق). و المادة (29) من قانون رقم (17) لسنة 2021 بشأن السلكين الدبلوماسي والقنصلي القطري إذ نصت (يجوز بقرار من الأمير، بناءً على اقتراح الوزير، إسناد رعاية بعض المصالح القطرية في دولة أو أكثر إلى بعثة دبلوماسية لدولة صديقة. ويجوز للوزير تكليف البعثة التمثيلية برعاية مصالح دولة أخرى، بناءً على طلب تلك الدولة)

(3) إذ نصت المادة (41) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني لسنة 1997 (يجوز لرئيس الجمهورية بناءً على توصية من الوزير أن يسند إلى الممثل الدبلوماسي أو القنصل لأي بلد صديق رعاية المصالح السودانية الدبلوماسية أو القنصلية في أي دولة أو أكثر لا يكون للسودان فيها تمثيل دبلوماسي أو قنصلي).

اما قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم 45 لعام 1982 فإنه لا يختلف عما سبقه من قوانين من عدم تعريفه بعثة رعاية المصالح ، لكنه اشار بصورة صريحة إلى بعثة رعاية المصالح في المادة (84)، التي تناولت سكن رؤساء البعثات ومصاريفهم من ضمنهم رئيس بعثة رعاية المصالح⁽¹⁾.

ومنها من عرف بعثات رعاية المصالح تحت مسميات مختلفة ، وهو موقف قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لعام 2008 في المادة الاولى، اذ أشار إلى بعثات رعاية المصالح تحت اسم شعب رعاية المصالح وعدها نوعاً من انواع البعثات⁽²⁾ ، ولم يضع تعريفاً لهذه الشعب ، ولكن عند الرجوع إلى نظام المراسم العراقي⁽³⁾ وبالتحديد في المادة (1/1) ثامناً) نجده وضع تعريفاً لشعب رعاية المصالح اذ عرفها بأنها "مجموعة الموظفين لدى دولة قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع دولة ثانية وألحقوا كشعبة بسفارة دولة ثالثة معتمدة لدى دولة ثانية لرعاية مصالح الدولة الاولى فيها" .

وما يلاحظ على هذا التعريف أنه جاء مقتضباً نوعاً ما مؤكداً ثلاثية العلاقة بين دولة مستفيدة ودولة راعية ودولة مضيفة، وانه جعل من القائمين على شعب رعاية المصالح موظفين في السفارة المغلقة بعد قطع العلاقة الدبلوماسية مع الدولة المضيفة، ومن ثم اشترط المشرع العراقي ان يكون الموظفون من العاملين تحت سلطة الحكومة العراقية وليس من موظفي السفارة الراحية ، ومما يؤخذ على هذا التعريف انه اقتصر في معالجته لحالة واحدة وهي حالة قطع العلاقات الدبلوماسية، ولم يشر الى حالة غياب التمثيل الدبلوماسي ابتداءً نتيجة ظهور دولة جديدة او عدم وجود تمثيل لعوائق او صعوبات بسبب الظروف الاقتصادية او لأسباب اخرى ، او عدم الاعتراف بحكومة دولة ما، او حالة استدعاء البعثة .

(1) نصت المادة (84) من قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم 45 لسنة 1982 (تكون سكنى

رئيس بعثة التمثيل الدبلوماسي أو القنصلي أو بعثة رعاية المصالح في مسكن مؤثث تملكه وزارة الخارجية ...)

(2) تنظر المادة (1 - تاسعاً) من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008 .

(3) نظام المراسم العراقي المعدل رقم (4) لسنة 2016 . مع الجدير بالذكر ان هذا النظام صدر استناداً إلى المادة

(2) من قانون المراسم رقم (26) لسنة 2000 .

الفرع الثاني

تعريف بعثات رعاية المصالح فقهاً

تعددت التعريفات التي ساقها الفقه القانوني لبعثات رعاية المصالح وعلى مستوى الفقه العربي والاجنبي ، ولإحاطة بموضوع البحث سوف نتناول هذا الفرع في فقرتين نتناول في الأولى منهما تعريف بعثات رعاية المصالح في الفقه العربي ، وفي الثانية تعريف بعثات رعاية المصالح في الفقه الاجنبي .

أولاً - تعريف بعثات رعاية المصالح في الفقه العربي

هنالك كثير من التعريفات التي ساقها فقهاء وشرح القانون الدولي العام ، ومن هذه التعريفات هو "ان تعهد كل من الدولتين بمجرد قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما إلى احدى الدول الصديقة التي يكون لها تمثيل دبلوماسي لدى الدولة الاخرى برعاية مصالحها والاشراف على شؤون رعاياها في هذه الدولة لحين عودة الامور إلى مجراها الطبيعي" (1).

وما يلاحظ على هذا التعريف انه اوجب ان تعهد كل من الدولتين برعاية المصالح الا انه ليس من الضرورة ان تعهد كلتا الدولتين إلى دولة صديقة وانما قد يحدث ان تعهد احدى الدولتين إلى دولة صديقة برعاية مصالحها لدى الدولة التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية ، ايضاً ان التعريف السابق اشار فقط الى مسألة قطع العلاقات الدبلوماسية واغفل حالة عدم وجود تمثيل دبلوماسي ابتداءً .

ومنهم من عرف بعثات رعاية المصالح بأنها "حماية المصالح من قبل دولة ثالثة ترتضيها كلا من الدولتين بعد قطع علاقتها الدبلوماسية بهدف تسيير المصالح والحفاظ على خيط رفع من العلاقات الودية بين الطرفين" (2) .

وما يلاحظ على هذا التعريف ان المآخذ المذكورة على التعريف الأول تصدق عليه .

(1) علي صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسي والقنصلي ، ط1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1962 ، 243 .

(2) محمد الحافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1973 ، ص617 .

في حين عرفها بعضهم بأنها " تلك البعثات التي تعينها الدول في أعقاب انتهاء العلاقات الدبلوماسية لدى الدولة التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية أو دخلت معها في حالة حرب لتتولى رعاية مصالح الدولة ومصالح رعاياها في غياب البعثة الدبلوماسية وإلى حين استئناف العلاقات الدبلوماسية"⁽¹⁾.

ان هذا التعريف يبدو افضل من التعريفات المذكورة سابقاً في بيانه السبب الدافع لإنشاء بعثات رعاية المصالح ، والاشارة إلى وجود هذه البعثات هو وجود وقتي حين أشار إلى انه ينتهي عملها حين استئناف العلاقات الدبلوماسية ، الا انه مع ذلك لم يشر إلى حالة عدم وجود تمثيل دبلوماسي كما هو الحال في ظهور دول جديدة او لأسباب اقتصادية او لأسباب اخرى .

وعرفها بعضهم بأنها "تلك البعثات التي تمارس الحماية الدبلوماسية من خلال الدولة الراعية بواسطة بعثاتها الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها لمصلحة دولة ثالثة"⁽²⁾.

نجد ان هذا التعريف قد خلط بين الحماية الدبلوماسية وبين بعثات رعاية المصالح ، اذ ان الحماية الدبلوماسية لها ظروفها وشروطها التي نص عليها القانون الدولي وهي من الوظائف الحمائية التي تمارسها الدولة لحماية رعاياها في الخارج ، بينما بعثات رعاية المصالح تقوم بوظائف عدة من ضمنها الحماية الدبلوماسية لكن ليست الحماية الدبلوماسية التقليدية المتعارف عليها .

وعرفت بأنها "هو قيام بعثة الدولة المعتمدة بناءً على طلب دولة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها حماية مصالح الاخيرة ومصالح رعاياها بصورة مؤقتة"⁽³⁾.

ويبدو على هذا التعريف انه يتسم بالعمومية ؛ إذ لم يعرف بعثات رعاية المصالح بل ركز على ما تقوم به بعثة الدولة المعتمدة ، غافلاً الاسباب التي دفعت الدولة للجوء لبعثات رعاية المصالح .

(1) هادي نعيم المالكي ، الوضع القانوني الدولي لأقسام رعاية المصالح ، مجلة المستتصيرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 15 ، 2008 م ، ص 142 .

(2) علي حسين الشامي ، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ط 5 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 م ، ص 308 .

(3) عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية ، مصر 1986 ، ص 186 .

ثانياً - تعريف بعثات رعاية المصالح في الفقه الاجنبي

في حدود الاطلاع ثمة تعريفات عدة لبعض الباحثين والفقهاء الاجانب لبعثات رعاية المصالح ، فمنهم من عرف بعثات رعاية المصالح بأنها "مجموعة من الدبلوماسيين يعملون تحت علم دولة ثانية على اراضي دولة ثالثة"⁽¹⁾ .

وما يمكن ملاحظته على التعريف المذكور انه عرف بعثات رعاية المصالح بالأشخاص القائمين عليها من غير ان يبين ماهية العمل الذي يقوم به او الاسباب التي دعت عمل هؤلاء الدبلوماسيين لدى تلك الدولة .

وعرفها بعضهم الآخر بانها "تلك البعثات المصممة للحفاظ على الاتصال الدبلوماسي في حالة عدم وجود علاقات دبلوماسية والتي تعمل تحت علم دولة ثانية على اراضي دولة ثالثة"⁽²⁾ . ويؤخذ على هذا التعريف انه قصر عمل هذه البعثات بالحفاظ على الاتصال الدبلوماسي على الرغم من ان الهدف الاساس لهذه البعثات هو رعاية مصالح الدولة ومصالح رعاياها . وعرفت ايضاً بأنها "التدخلات المختلفة لصالح الرعايا الأجانب أو الممتلكات ذات الطبيعة الدبلوماسية من قبل دولة مفوضة من قبل الدولة الوطنية لهؤلاء الأجانب ، ويتم تنفيذها في أراضي دولة ثالثة مع موافقة تلك الدولة"⁽³⁾ .

(1) A Group Of Diplomats Working Under The Flag Of A Second Country On The Territory Of A Third Country . G. R. Berridge ، Diplomacy Theory and Practice Fourth Edition ، Fifth Avenue, New York ، 2010، p2011 .

(2) "Those Missions Designed To Maintain Diplomatic Contact In The Absence Of Diplomatic Relations And Which Operate Under The Flag Of A Second Country On The Territory Of A Third Country ". Luman Ali ،British Diplomacy And The Iranian Revolution 1978 - 1981 ، Thesis Submitted To The University Of Nottingham For The Degree Of Doctor Of Hilosophy ، 2016، P190.

(3))nterventions diverses en faveur d'étrangers ou de biens à caractère diplomatique par un Etat autorisées par l'Etat national de ces étrangers, et réalisées sur le territoire d'un

على ما يبدو ان التعريف انف الذكر ركز على الوظيفة التي تقوم بها الدولة الثالثة لمصلحة الدولة التي فوضتها دون ان تبين سبب اللجوء لهذه التدخلات، وهذا سببه يرجع إلى بدايات ظهور فكرة رعاية المصالح قبل ان تتطور إلى اقسام او شعب داخل سفارات الدول الراعية .

وعرفها بعضهم بأنها "الحماية المؤقتة للمصالح الاجنبية من قبل دولة ثالثة زمن السلم والحرب"⁽¹⁾. يتسم التعريف اعلاه بالغموض ، اذ لم يبين دواعي الحماية للمصالح الاجنبية من قبل دولة ثالثة، كما لم يبين كيف تتم تلك الحماية .

و عرفها البعض بأنها "قيام دولة برعاية المصالح نيابة عن دولة اخرى بناءً على طلب هذه الاخيرة ضمن الولاية القضائية الإقليمية لدولة ثالثة"⁽²⁾ .

وما يبدو على هذا التعريف انه اشار بصورة واضحة إلى طبيعة العلاقة بين الدولة المستفيدة والدولة الراعية اذ عدّ الدولة الراعية هي دولة نائبة عن الدولة المستفيدة في تصرفاتها القانونية . وعرفت ايضاً "بأنها قسم داخل سفارة الدولة الحامية"⁽³⁾ .

Etat tiers avec le consentement de cet Etat". Éric Wylér ،La protection des intérêts étrangers : origines et signification de l'institution ، recherche ، 2010 ، p3 .

(1) "Temporary Protection Of Foreign Interests By A Third Country In Times Of Peace And War" . William Mchenry Franklin ،Rotection Of Foreign Interests A Study In Diplomatic And Consular Practice،United States Overnment Printing Office Washington, D.C. ،1946، P7.

(2) "A State Sponsoring Interests On Behalf Of Another State At The Request Of The Latter Within The Territorial Jurisdiction Of A Third State" . James J. Blake ،Diplomacy Under A Foreign Flag When Nations Break Relations ،Institute For The Study Of Diplomacy Georgetown University, Printed In The United States, ،Washington Dc ،1991 ،P6 .

(3) " It Is A Section Within The Embassy Of The Protecting Power " A. James, 'Diplomatic relations and contacts', The British Year Book of International Law 1991 (Oxford: Clarendon Press, 1992),p380 .

نجد أن هذا التعريف جاء موقفاً من حيث بيان كيان هذه البعثات عادةً إياها اقساماً، وهذا ما استقر عليه العمل في الممارسة الدولية ، لكن لا نتفق معه في ذكر دولة حامية ، وذلك أن ما يتم العمل به وما استقر في العلاقات الدولية هو ان الدولة القائمة برعاية المصالح تسمى دولة راعية وليست دولة حامية ، اصف إلى ذلك أن هذا التعريف لم يبين متى يتم اللجوء إلى مثل هذه الاقسام وما تقوم بها هذه الاقسام من وظائف .

ومن خلال استقراء التعريفات السابقة وتشخيصنا لموضع الخلل فيها ارتأينا ان نعرف بعثة رعاية المصالح بأنها "بعثة مؤقتة تعمل تحت علم الدولة الراعية على اراضي الدولة المعتمد لديها نتيجة غياب التمثيل الدبلوماسي ابتداء او بسبب قطع العلاقات الدبلوماسية هدفها رعاية مصالح الدولة و رعاياها لحين استئناف العلاقات الدبلوماسية او تبادل التمثيل الدبلوماسي" .

المطلب الثاني

ذاتية بعثات رعاية المصالح

بعد ان بينا تعريف بعثات رعاية المصالح ، اصبح لزاماً علينا ان نبحث في ذاتية بعثات رعاية المصالح وذلك من خلال الوقوف على اهم مظاهرها ، ومن ثم تمييزها عن بعض المفاهيم في القانون الدولي التي قد تتداخل معها ، ولإحاطة بذاتية بعثات رعاية المصالح سنتناول هذا المطلب من خلال فرعين نخصص الفرع الأول لمظاهر بعثات رعاية المصالح ، ونتناول في الفرع الثاني تمييز بعثات رعاية المصالح عن غيرها.

الفرع الأول

مظاهر بعثات رعاية المصالح

ان تعدد المظاهر التي تظهر بها بعثات رعاية المصالح مرده بصورة اساسية الى عدم وجود قواعد قانونية واضحة تلزم الدول في اتباع صيغة معينة عند القيام برعاية المصالح ، بل الامر متروك للاتفاقيات التي تعقد بين الدول ذات العلاقة ، اضافة إلى ذلك التطور السريع الذي صاحب هذا النوع من الاتصال على صعيد العلاقات الدولية ، على اي حال يمكن ارجاعها إلى مظهرين هما : المظهر التقليدي ، والمظهر المعاصر وتحت هذين المظهرين توجد صور اخرى .
ولإحاطة بالموضوع سنتناول هذا الفرع من خلال الفقرتين الآتيتين :

اولاً - المظهر التقليدي لبعثات رعاية المصالح :

لا يختلف اثنان على أن الهدف الأساس لكل دولة من اقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية هو حماية مصالح تلك الدولة المعينة في أراض أجنبية، و تؤكد معظم الدول على هذه الحقيقة ، وواجب الموظف الدبلوماسي أو القنصلي هو حماية مصالح دولته ومواطنيها في الخارج .
لكن خلافاً للأحكام السائدة للتمثيل الدبلوماسي والقنصلي ، لأسباب عدة منها قطع العلاقات او غياب التمثيل الدبلوماسي لدولة ما ، يجوز للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين عند الطلب من دولة ثالثة تولي رعاية مصالح هذه الدولة ومصالح رعاياها بشكل مؤقت .

والجدير بالذكر أن أصل المؤسسة في الممارسة الدبلوماسية ليست حديثة العهد بل لها جذور تاريخية قديمة ، تعود إلى ممارسة سابقة مماثلة تتمثل بالنسبة لدولة ما في اللجوء في ظروف معينة إلى خدمات قنصل دولة أخرى لأغراض حماية مبانيها ومحفوظاتها الدبلوماسية الموجودة في أراضي دولة ما وحماية مصالح رعاياها (1).

على سبيل المثل في ظل " نظام الامتيازات " منحت الإمبراطورية العثمانية العديد من الملوك الأوروبيين امتياز توسيع نطاق حمايتهم ليس فقط لرعاياهم بل " للمسيحيين الآخرين " كذلك أو الأشخاص الآخرين الذين يطلبون الحماية .

وفي معاهدة عام 1581 بين هنري الثالث والسلطان محمد الثالث ، ضمنت المادة الأولى على وجه التحديد استمرار الحماية الفرنسية لـ " الفينيسيين " وجميع الذين ذهبوا تحت اسم وراية فرنسا (2) . ثم بدأ تطبيقها بصورة واسعة اثناء الحروب حيث تتم حماية مصالح الدولة (الدولة المحمية) داخل أراضي الدولة من قبل الدولة الحامية(3).

(1) Éric Wyler , La Protection Des Intérêts Étrangers : Origines Et Signification De L'institution, Journal of International Relations ,Éditeur : Presses Universitaires de France:, Volume 143, Numéro3 ,2010 ,p23.

(2) و في معاهدة 1604 بين هنري الكبير و السلطان أحمد الأول ، تكرر هذا الحكم مع التوضيح الإضافي بأن هؤلاء الرعايا الأجانب الذين أصبحوا تحت الحماية الفرنسية سيطيعون القناصل الفرنسيين في موانئ الإمبراطورية العثمانية . من المواد الأخرى في هذه المعاهدة والمواد اللاحقة بين فرانك إي والإمبراطورية العثمانية ، يبدو أن الحماية من قبل القناصل الفرنسيين أعطت هؤلاء التجار الأجانب الذين يقومون بأعمال تجارية تحت العلم الفرنسي بعض المزايا الحقيقية في شكل من أشكال الإعفاء الشامل من الولاية القضائية العثمانية ومساعدة فرنسية كبيرة في الأمور التي تؤثر على الموروثات والعقود والدعاوى القضائية والإجراءات الجنائية . ينظر :

William Mchenry Franklin , op.cit ,p8 .

(3) وتعرف الدولة الحامية بأنها " تلك الدولة التي يتفق اطراف النزاع على قيامها برعاية مصالح احدهما لدى الآخر " . نزار العنبيكي ، القانون الدولي الانساني ، دار وائل للنشر ، عمان - الاردن ، 2010 ، ص 112 .

لكن البناء المعياري لنظام حماية المصالح بين الدول قد تم تشكيته في القرن التاسع عشر في اطار عرفي بحت وكان نظاماً بسيط الاستعمالات ، وبالتحديد بدأت رعاية المصالح من قبل دولة ثالثة خلال الحرب الفرنسية - البروسية عام (1870) ، من ثم بدأ تقنين هذا النظام بداية القرن العشرين اصبحت بموجبه ممارسة منظمة⁽¹⁾ .

و كانت تجربة الولايات المتحدة خلال الحرب الفرنسية البروسية واسعة النطاق ، خلال ذلك الصراع (1870-1871) ، اذ عملت الولايات المتحدة دولة حامية للمصالح في فرنسا لكثير من الولايات الألمانية التي شكلت اتحاد شمال ألمانيا ، والتي كانت في حالة حرب مع ذلك البلد ، اذ قامت بتخزين أهم المحفوظات الألمانية في المفوضية الأمريكية ورفع العلم الأمريكي فوق السفارة الألمانية ، مما يدل على أن الممتلكات كانت تحت حماية الولايات المتحدة . وأصدرت الآلاف من جوازات السفر والتأشيرات للألمان الذين أرادوا مغادرة فرنسا، واحتجت رسمياً بقوة لدى الحكومة الفرنسية عندما منعت في البداية الألمان في سن التجنيد من المغادرة⁽²⁾ .

استمر بها العمل عرفياً حتى بداية القرن العشرين عندما دونت في اتفاقية جنيف الثانية لعام 1929⁽³⁾ ، وايضاً نصت عليها المادة المشتركة من اتفاقيات جنيف الأولى والثانية والثالثة لعام 1949⁽⁴⁾ .

اذ تختص الدولة الحامية وفق تفويض جنيف في حماية المصالح اطراف النزاع اثناء الحروب⁽¹⁾ .

(1) Jean-Paul Pancracio , Aux Sources Juridiques De La Représentation D'intérêts Entre États (Xixe-Xxe Siècles) , Journal of International Relations ,Éditeur : Presses Universitaires de France:, Volume 144, Numéro 4, 2010, p44 .

(2) David .D. Newsom , Diplomacy under a Foreign Flag ,Washington, DC: Institute for the Study of Dip lomacy, Georgetown University, 1990,p5.

(3) اذ نصت المادة (86) من اتفاقية جنيف الثانية لعام 1929 (تعترف الاطراف السامية المتعاقدة بأن ضمان التطبيق المنتظم لهذه الاتفاقية يمكن ان يتم من خلال التعاون مع الدولة الحامية المكلفة بحماية المصالح الاطراف المتحاربة)

(4) تنظر : المادة (8) المشتركة من اتفاقيات جنيف الأولى والثاني والثالثة لعام 1949 .

ثم بعد ذلك تم وضع اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ، ولحقتها اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، وهاتان أشارتان إلى رعاية المصالح من قبل دولة ثالثة نتيجة قطع العلاقات الدبلوماسية لأي سبب كان⁽²⁾ .

وبدأت الدول تلجأ إلى التفويض الذي منحه اتفاقية فينا للدول من خلال تطبيق المواد (45) و(46) لرعاية مصالحها ومصالح رعاياها عند حدوث قطع في العلاقات الدبلوماسية او غيابها، واصبحت بعثات رعاية المصالح جزءاً لا يتجزأ من احكام المادتين اعلاه .

في حين تقتض المادة (45) من اتفاقية فينا وجود في مرحلة ما علاقات دبلوماسية بين الدولة المستقبلية (المعتمد لديها) والدولة المراد حمايتها ، فأن نص المادة (46) جاء اكثر عمومية من حيث انه لا يولي إي اهتمام لأي تاريخ سابق للعلاقات الدبلوماسية بين هاتين الدولتين ، اي نطاق النص يسري على الدول غير الممثلة ابتداءً .

وتبدأ الدولة الراعية بمهام رعاية المصالح عن طريق موظفيها المتواجدين في سفارتها او ينتقلون للعمل من خلال سفارة الدولة المستفيدة في حالة حدوث قطع في العلاقات الدبلوماسية ، بعد تخويلها من الدولة المستفيدة لحين استئناف العلاقات من جديد بصورة رسمية .

وهناك كثير من الامثلة على هذه الصيغة من رعاية المصالح منها تولي بريطانيا حماية المصالح الامريكية في الصين عندما قطعت الولايات المتحدة الامريكية علاقاتها الدبلوماسية مع بكين على اثر وصول الشيوعيين للحكم عام (1949)⁽³⁾ . وايضا قيام سويسرا عام (1956) بحماية المصالح

(1) على سبيل المثال سويسرا في اثناء الحروب ، كانت تحمي مصالح 25 دولة اثناء الحرب العالمية الأولى ، وارتفع اثناء الحرب العالمية الثانية إلى 35 دولة . وقامت السويد ايضاً خلال الحرب العالمية الثانية بحماية مصالح 28 دولة . عبد الله الاشعل ، المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح ، جامعة الكويت -مجلس النشر العلمي ، المجلد 8 ، العدد 3 ، 1984 ، ص16.

(2) تنظر: المواد (45 و 46) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية والمادة (27) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية .

(3)Michele Coduri,Protection Des Intérêts Étrangers Et Bons Offices Dans L'espace Sino-Coréen Au Début Des Années 1950 ,Presses Universitaires De France ,2010 ,P5

البريطانية في مصر بعد غلق السفارة البريطانية في القاهرة على أثر العدوان الثلاثي على مصر من قبل بريطانيا وفرنسا واسرائيل⁽¹⁾ .

وفي أعقاب الثورة الإيرانية عام (1979) انهارت العلاقات الدبلوماسية بين الولايات المتحدة وإيران، عملت سويسرا من خلال موظفيها على حماية ورعاية مصالح الولايات المتحدة الأمريكية ورعاياها⁽²⁾.

على ضوء ما تقدم يمكن القول بدأت هذه المؤسسة من خلال الاتفاقيات التي تعقد بين الامبراطوريات سابقاً لحماية الاشخاص، بموجبه تحمي الامبراطورية او الدولة الاجانب الذين يلوذون بها من تعسف معاملة الدول لاسيما لأسباب دينية ، من ثم تطورت إلى ان تم تدوينها في اتفاقيات جنيف لعام 1949 واتفاقية فينا لعام 1961 .

ثانياً - المظهر المعاصر لبعثات رعاية المصالح

على الرغم من أن النمط التقليدي لبعثات رعاية المصالح أثبت فائدته بالتأكيد ، لكنه كان له عيوب ابرزها : قد لا تكون السفارة الراعية لديها أي إلمام خاص بمصالح الدولة المستفيدة ، خاصة إذا كانت هذه المصالح معقدة مما يترتب عليه ضعف واريابك في اداء مهامها .

من ناحية أخرى لا يمكن أن يُتوقع من الدولة الراعية أن تنتظر إلى مصالح الدولة المستفيدة على أنها معادلة لمصالحها ، لسبب وجيه للغاية وهو أن هذه المصالح لن تكون بالضرورة متوافقة مع مصالح الدولة الراعية ، وكذلك بدأ يُنظر إليه على أنه عبء متزايد على الدولة الراعية ، فضلاً عن

(1) Eva Pfirter, op.cit ,p66.

(2) Claire Braillard, Coullisses diplomatiques: la Suisse, représentante des intérêts américains en Iran, Genève Vision.

<https://www.swissinfo.ch/fre/coullisses-diplomatiques>

إمكانية الاضطرار إلى دفع ثمن سياسي من قبل الدولة الراعية ولا سيما ان كان قطع العلاقات الدبلوماسية نتيجة خلاف سياسي خطير او حرب (1) .

في ضوء هذه العيوب سرعان ما تطورت ممارسة جديدة افرزها التعامل الدولي بعد الحرب العالمية الثانية، بموجبها يتم الترتيب لعدد من الدبلوماسيين الذين سيغادرون السفارة المغلقة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية لأحاقهم بسفارة الدولة الراعية بموافقة الدولة المستقبلة (المعتمد لديها) (2).

وكانت المملكة المتحدة وجمهورية ألمانيا الاتحادية أول من استعمل هذا الاداة الجديدة ، بعد قطع العلاقات مع دول مختلفة نتيجة إعلان الاستقلال الأحادي الجانب لروديسيا الجنوبية في عام (1965)، بعدها بدأت الدول في تطبيقه متى ما قطعت العلاقات الدبلوماسية .

اما الولايات المتحدة الامريكية فلها النصيب الاكبر في انشاء بعثات رعاية المصالح على سبيل المثال بعد حرب حزيران /اكتوبر (1967)، قطعت الدول العربية علاقاتها مع الولايات المتحدة الامريكية وما كان على الاخيرة الا أن تفعل الشيء نفسه في تلك العواصم العربية ، لكنها في الوقت نفسه تحتاج إلى من يرعى مصالحها ومصالح رعاياها ، لذلك اتفقت مع حكومات مختلفة لحماية مصالحها وانشأت بعثات لرعاية المصالح في سفارة الدول يديرها موظفوها : إسبانيا في الجمهورية العربية المتحدة (مصر) ، سويسرا في الجزائر ، بلجيكا في العراق ، هولندا في السودان، وإيطاليا في اليمن . استمرت كل هذه الدول كدول راعية إلى أن تمت استعادة العلاقات الدبلوماسية في أوقات مختلفة بين الولايات المتحدة والدول العربية التي قاطعتها(3) .

إذن تتألف بعثة رعاية المصالح وفق الصيغة الجديدة من دبلوماسيي الدولة التي اغلقت سفارتها ، والتي تعمل تحت الحماية القانونية للدولة الراعية ، سواء مادياً داخل سفارة هذه الأخيرة أو في "سفارتهم" المغلقة اسماً بعد حدوث قطع في العلاقات الدبلوماسية .

(1) G. R. Berridge ,Diplomacy Theory and Practice Fourth Edition , Printed and bound in Great Britain ,2010 ,p211.

(2) G. R. Berridge ,Talking to the enemy : how states without 'diplomatic , MARTIN'S PRESS, New York ,1994 ,p32 .

(3) James J. Blake , op.cit ,p11.

ومن ثم فإن الدولة المستفيدة تتفاوض عادة بشأن اتفاق رسمي من أجل إنشاء بعثة رعاية المصالح ولكن هذا الامر ما يزال يتطلب وجود اتفاق عام ، على الرغم من أن نمط الاتفاق قد يختلف مع الدولة الراعية أو الدولة المستقبلة (المعتمد لديها) .

من مزايا الممارسة الجديدة لبعثات رعاية المصالح أنها تسمح لموظفي الدولة التي اغلقت سفارتها بالاستمرار بأعمالهم المتمثلة برعاية مصالحها ومصالح رعاياها، في الوقت نفسه الادعاء بأن العلاقات الدبلوماسية مع حكومة الدولة المستقبلة(المعتمد لديها) منقطعة ، اضعف إلى ذلك ان العمل على وفق هذا النمط يقلل من الضغوطات على الدولة الراعية و تقليل أي عداة موجه إلى سفارتها الخاصة- وقد يختفي هذا العداة كلياً - فيما لو استمر الدبلوماسيون الذين يؤلفون بعثة رعاية المصالح العمل كما أصبح شائعاً جداً في مبنى سفارتهم المغلقة لكن تحت علم الدولة الراعية .

لكن هناك مجموعة من التساؤلات التي يمكن طرحها بخصوص بعثات رعاية المصالح وهي : هل الدولة الراعية هي نفسها الراعية لمصالح الدولتين (المستفيدة والمعتمد لديها)؟ . هل يمكن للدولة الراعية ان ترعى مصالح دولتين في الوقت نفسه ؟ . هل بإمكان الدولة المستفيدة ان تعهد مصالحها إلى اكثر من دولة راعية ؟ .

إن إنشاء بعثات لرعاية المصالح يخضع للاتفاق بين الدول المعنية و طالما هذا الاتفاق لا يخالف قواعد القانون الدولي العام فلا يوجد مانع من اللجوء إلى اي صيغة تحقق من خلالها الدولة اكبر فائدة .

وقد تتولى دولة واحدة رعاية مصالح ذات الدولتين اللتين قطعت علاقتهما الدبلوماسية أو كل دولة تختار دولة راعية تقوم برعاية مصالحها .

ومن الامثلة على هذا النوع من بعثات رعاية المصالح هو انشاء الولايات المتحدة الامريكية في شهر مايو عام (1975)، بعثة رعاية المصالح الامريكية في السفارة السويسرية يديره موظفون أمريكيون في هافانا مقابل حقوق مماثلة للكوبيين في السفارة التشيكوسلوفاكية في واشنطن ، وفي عام (1991) ، تسلمت سويسرا من تشيكوسلوفاكيا السابقة تمثيل مصالح كوبا في الولايات المتحدة الامريكية (1) .

(1) Thomas Fischer , op.cit ,p26

يتضح لنا ان سويسرا بعد عام (1991)، اخذت على عاتقها رعاية مصالح الدولتين بصورة مزدوجة .

كذلك في آب / اغسطس عام (1976)، سمحت اوغندا لبريطانيا في انشاء بعثة رعاية المصالح في السفارة الفرنسية في كمبالا وفي الوقت نفسه سمحت بريطانيا لأوغندا بفتح بعثة لرعاية المصالح في السفارة السعودية في لندن⁽¹⁾ .

وهناك تطبيقات اخرى لرعاية المصالح بموجبها تقوم الدولة الراعية برعاية مصالح دولتين عن طريق انشاء بعثات رعاية المصالح ، اذ تولت سويسرا ولاية مزدوجة لدولتي روسيا وجورجيا في آذار / مارس (2009)، اذ سمحت لروسيا بفتح بعثة رعاية مصالح داخل سفارتها في جورجيا وفي الوقت نفسه سمحت لجورجيا بفتح بعثة رعاية مصالح داخل سفارتها في روسيا⁽²⁾ .

وبالإمكان رعاية مصالح دولة واحدة من خلال اكثر من دولة ، اي تعهد الدولة المستفيدة حماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى اكثر من دولة في نفس الوقت كما حصل اثناء الحرب الإسبانية الأمريكية عام(1898)، اذ عهدت اسبانيا بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى فرنسا والامبراطورية النمساوية -الهنغارية معاً⁽³⁾ ، او ان تعهد لدولة واحدة رعاية مصالحها في اكثر من بلد كما هو الحال عندما طلبت حكومة البيرو من الأمريكيين برعاية مصالحها في الصين واليابان عام (1870)⁽⁴⁾ .

وعليه يتضح ان هناك اكثر من صورة لبعثات رعاية المصالح تظهر حسب الاتفاق المبرم بين الاطراف ذات العلاقة .

(1) G.R. Berridge, The British Interests Section in Kampala, 1976-7, 2012, p7 .

<https://grberridge.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2012/05/BIS-Kampala-Essay->

(2) Micheline Calmy-Rey, La protection dans la politique extérieure suisse d'aujourd'hui , Presses Universitaires de France ,2011 ,p97.

(3) علي حسين الشامي ، مصدر سابق ، ص 317 .

(4) William Mchenry Franklin , op.cit ,p19 .

الفرع الثاني

تمييز بعثات رعاية المصالح عن غيرها

يبدو أول وهلة ان بعض الاوضاع القانونية تختلط من حيث المفهوم أو الوظيفة مع بعثات رعاية المصالح، غير التزام جانب الدقة يظهر جوهر بعثات رعاية المصالح المتميز عن غيره من الاوضاع القانونية التي تشته بها في بعض الجوانب ، غير ان ذلك لا ينفي عنها جوهرها المتميز وهذا ما سوف نبينه بالفقرات الآتية :

أولاً- تمييز بعثات رعاية المصالح عن البعثات الخاصة

تعد البعثات الخاصة الصورة الأولى للعلاقات الدبلوماسية بين الدول ولقرون طويلة دون شريك او منازع هذا ما اجمع عليه فقهاء القانون الدولي العام⁽¹⁾ . عند الرجوع إلى اتفاقية البعثات الخاصة نجد انها عرفت البعثات الخاصة بأنها "بعثة مؤقتة لها صفة تمثيل الدولة ترسلها دولة ما لدى دولة اخرى بموافقة هذه الاخيرة لكي تتعاقد معها حول مسائل محددة أو لكي تنجز لديها مهمة معينة"⁽²⁾ . انطلاقا من ذلك سنبين اهم اوجه الشبه والاختلاف بين البعثات الخاصة وبعثات رعاية المصالح .

1. اوجه الشبه

تتشابه البعثات الخاصة مع بعثات رعاية المصالح اذ كلتاهما تعدان من ادوات التعامل بين السيادة الوطنية المختلفة ، اي لا نكون امام بعثات خاصة الا على مستوى العلاقات بين الدول ، وعليه من باب مفهوم المخالفة لا يمكن ان نسمي البعثة التي تعهد اليها الدول الموفدة التفاوض مع جهة ليست

(1) ينظر: منصور حامد ، إشكالية النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الخاصة ، مجلة العلوم الانسانية والتطبيقية ، الجامعة الأسمرية زليتن - كلية الاداب والعلوم ، العدد 17 ، 2008 ، ص 229 .

(2) المادة (1/أ) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969 .

من اشخاص القانون الدولي العام بعثة خاصة حتى وان توفرت فيها بقية خصائص البعثات الخاصة⁽¹⁾ .

ومن اوجه الشبه الاخرى بين البعثات الخاصة وبعثات رعاية المصالح هو وجودها الوقتي ، اذ ان مهام البعثات الخاصة مهام وقتية فمتى ما اتمت المهمة انتهى وجودها، والجدير بالذكر ان توقيت المهمة لا يعني ان هناك سقفاً زمنياً محدوداً لدى البعثات الخاصة، بل قد تحتاج إلى وقت ليس بالقصير لتحقيق اغراضها ، وعليه المقصود بالوقتية هو ان يكون لها مدى معين يمكن توقعه وبلوغه⁽²⁾، وهذا الامر ينطبق كذلك على بعثات رعاية المصالح اذ وجودها وقتي ينتهي بتبادل التمثيل الدبلوماسي او استئناف العلاقات الدبلوماسية في حالة قطعها .

2. اوجه الاختلاف

من حيث اعتماد البعثة الخاصة تختلف البعثات الخاصة عن بعثات رعاية المصالح من حيث اتفاق الاعتماد اذا نجد أن البعثات الخاصة يشترط لاعتمادها وجود اتفاق مسبق بين الدولة الموفدة والدولة الموفد اليها البعثة الخاصة اي هناك اتفاق ثنائي بين الدولتين ، وعليه ايفاد البعثة الخاصة يجب ان يكون برضاء الدولة الموفد اليها اذ لا يمكن اعتماد الصفة التمثيلية لهذه البعثة دون موافقة الدولتين ، والسؤال الذي يثار هنا هل يشترط ان يكون الاتفاق بصورة صريحة كما هو في البعثات الدبلوماسية الدائمة؟. الجواب لا يشترط إن يكون الاتفاق صريحاً وبصورة رسمية بل من الممكن ان يكون بصورة ضمنية⁽³⁾ ، اما اعتماد بعثات رعاية المصالح حسب ما بينا سابقاً يتميز بوجود علاقة ثلاثية بين ثلاث دول هي الدولة الراعية والدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها ، وعليه

(1) ينظر : بدر جمال مرسي ، البعثات الخاصة في القانون الدولي ، مجلد 22 ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، 1966 ص 183 .

(2) سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، ط3 ، دار اليقظة العربية ، بيروت ، 1983 م ، ص 527 .

(3) اذ نصت المادة (2) من اتفاقية البعثات الخاصة لسنة 1969 على (لأية دولة إيفاد بعثة خاصة إلى دولة اخرى برضا الدولة الاخرى بعد الحصول عليه مسبقا بالطريق الدبلوماسي ، او بأي طريق اخر يتفق عليه او مقبول من قبل الطرفين)

فالعلاقة القانونية قد تنشأ باتفاق يجمع هذه الدول الثلاث او يتم من خلال اتفاقيات ثنائية تكون هذه العلاقة القانونية .

من حيث سبب اعتمادها ان السبب الاساس لظهور البعثات الخاصة هو عدم قدرة البعثات الدبلوماسية التقليدية على مواجهة المشاكل الدولية المتزايدة على كافة الاصعدة في القرن العشرين ، كذلك ظهور فكرة التخصص في المجالات كافة، وحل المشاكل والازمات من قبل مختصين انعكس على العلاقات الدولية مما دفع الدول إلى ارسال بعثات خاصة متخصصة في معالجة المشكلات التي تتطلب درجة عالية من التخصص⁽¹⁾ .

اما سبب لجوء الدول لبعثات رعاية المصالح مرده انعدام التمثيل الدبلوماسي لأسباب شتى او بسبب قطع العلاقات الدبلوماسية .

ونسنتج مما تقدم ان البعثات الخاصة وبعثات رعاية المصالح اوجدتهما الحاجة الدولية لإقامة نوع من الاتصال الدبلوماسي لرعاية مصالح الدول ، ويلتقيان في عدة مواضع ويختلفان بمواضع اخرى وابرز هذه الاختلافات هو تثليث العلاقة القانونية المنشئة لبعثات رعاية المصالح .

(1) ينظر : محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، الدار الجامعية ، بيروت- لبنان ، 1999م ،

ثانياً- تمييز بعثات رعاية المصالح عن البعثات الدائمة

من الثابت أن التمثيل الدبلوماسي الدائم حق يثبت لكل دولة ذات سيادة ، الا ان ممارسته تتوقف على قبول الدول الاخرى ، أي ان ممارسة هذا الحق يتوقف على موافقة هاتين الدولتين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها⁽¹⁾ ، من ثم تبدأ هذه البعثة بممارسة مهامها على وفق اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

ولبيان التمييز بين بعثات رعاية المصالح والبعثات الدبلوماسية الدائمة سنبيين اهم اوجه الشبه والاختلاف بينهما:

1- اوجه الشبه

تظهر اوجه الشبه بين البعثات الدائمة وبعثات رعاية المصالح في ان كليهما تمارس الوظيفة ذاتها وان كان هناك تباين في حجم هذه الوظائف ، فهذا يرجع بصورة اساسية للطبيعة الموقته والاستثنائية لبعثات رعاية المصالح ، وهذا ما نجده في المواد التي أشارت إلى رعاية المصالح في اتفاقية فينا لعام 1961 ، اذ نجد من اهم وظائف هذه البعثات هو حماية مصالح الدولة ومصالح مواطنيها⁽²⁾ ، وهذا هو الهدف الاسمي والاهم للبعثات الدبلوماسية الدائمة فهي تحمي مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها⁽³⁾، اصف إلى ذلك ان الاتفاقيات الثنائية التي تتشأ بموجبها بعثات رعاية المصالح تشير إلى هذا الهدف بصورة صريحة .

ولكن نتساءل هنا اذا كانت بعثات رعاية المصالح من اهدافها الاساسية التي اشارت إليها اتفاقية فينا هو رعاية مصالح الدولة ومواطنيها كما بينا ، فهل يمكن لهذه البعثات ان تقوم بوظيفة التفاوض

(1) وهناك رأي فقهي يذهب إلى ان التمثيل الدبلوماسي حق يثبت لك دولة مستقلة ذات سيادة ، وان ممارسة هذا الحق لا يحتاج موافقة الدول الاخرى ، وعليه من باب مفهوم المخالفة فان الدول تلتزم بقبول الايفاد الدبلوماسي لديها من جانب الدول الاخرى . للاطلاع اكثر ينظر : رياض صالح ابو العطا ، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص 153 .

(2) تنظر المادة : (45/ج) من اتفاقية فينا لسنة 1961 .

(3) تنظر المادة : (3/ب) من اتفاقية فينا لسنة 1961 .

مع الدولة المعتمدة كما هو الحال في البعثات الدائمة⁽¹⁾ ؟ الجواب حتماً تستطيع ذلك وهذا الهدف الضمني من إنشاء هذه البعثات والا كيف تستطيع ان تحمي مصالحها او مصالح مواطنيها دون ان تكون لديها القدرة على التفاوض ، اصف إلى ذلك ان سبب وجود بعثة رعاية المصالح انقطاع العلاقات الدبلوماسية ، وعليه لمنع تدهور الاوضاع وحصول قطيعة نهائية بين الدولتين يتم اللجوء إلى هذا الخيار الاستثنائي للاستمرار بالتواصل مع الدولة التي انقطعت معها العلاقات الدبلوماسية للتفاوض وتهيئة الاجواء بين الدوليتين تمهيداً لاستئناف العلاقات الدبلوماسية او انشاء العلاقات الدبلوماسية .

2- اوجه الاختلاف

يكمن الاختلاف بين بعثات رعاية المصالح والبعثات الدائمة من عدة نواحي فمن حيث توقيت عمل هذه البعثات نجد ان بعثات رعاية المصالح هي بعثات ذات طبيعة مؤقتة وعارضة ينتهي وجودها بانتهاء الاسباب التي أدت إلى اعتمادها وهذه الاسباب اشرنا لها سابقاً، اما ما يتعلق بالبعثات الدائمة فنجد ان وجودها دائمي لتعلقها بكافة صور العلاقات القائمة بالفعل أو المتصور وجودها ما بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة⁽²⁾ .

كذلك هنالك اختلاف اخر بين بعثات رعاية المصالح والبعثات الدائمة ويتمثل بالقائمين على هذه البعثات ، اذ نجد ان القائمين على بعثات رعاية المصالح اما موظفين دبلوماسيين تابعين للدولة الراعية وإما موظفين تابعين للدولة المستفيدة لكن لا يحملون صفة سفير او وزير مفوض او قائم بالأعمال⁽³⁾ .

في حين يكون الخلاف في ذلك في البعثات الدبلوماسية الدائمة اذ نجد من يمثل الدولة ويترأس البعثة هم إما سفراء وإما قائمين بالأعمال وإما وزراء مفوضين تابعين للدولة الموفدة .

(1) تنظر المادة : (3 / ج) من اتفاقية فينا لسنة 1961 .

(2) ينظر : محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، ج 1 ، ط 5 ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1996م ص 55 .

(3) Thomas Fischer ,La Suisse et la représentation des intérêts américains à Cuba dans les années 1961-1977,Presses Universitaires de France ,2010 ,p26

اما الاختلاف الاخير بين بعثات رعاية المصالح والبعثات الدائمة فهو اختلاف مقر البعثات ونقصد بالمقر مكان البعثة ، فمن المتفق عليه في التعامل الدولي ان يتم تخصيص مكان في عاصمة الدولة للبعثة الدبلوماسية الدائمة من البيان السياسي المشترك لإقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين الذي يعد بمثابة اتفاقية ثنائية لإنشاء هذه العلاقات⁽¹⁾ .

اما مقر بعثات رعاية المصالح ومن تتبعنا للتطبيقات فيكون اما داخل سفارة الدولة الراعية ومثال ذلك بعثة رعاية المصالح الامريكية في العراق كانت جزءاً من السفارة البلجيكية في بغداد⁽²⁾ وإما من داخل مقر البعثة المستفيدة نفسه(الدولة المعتمدة سابقاً) الذي اغلق بعد قطع العلاقات الدبلوماسية لكن تحت علم الدولة الراعية، اي يتم انزال علم وشعار الدولة المعتمدة من السفارة التي اغلقت ويتم رفع علم وشعار الدولة الراعية⁽³⁾ .

وعليه يتضح مما سبق ان بعثات رعاية المصالح تتشابه مع البعثات الدائمة من حيث الوظيفة وان تكون بين دول ذات سيادة وتختلف معها من حيث طابعها المؤقت و مكان مقر البعثة .

(1) ينظر : عبد الله الأشعل ، القيمة القانونية للبيان الاساسي المشترك ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، عدد44 ، لسنة1988 ، ص156 .

(2) Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States Government Printing Office Washington ,2006 ,p1 .

وايضا موافقة الولايات المتحدة الامريكية على إنشاء بعثة رعاية مصالح في السفارة الايطالية في الجمهورية اليمنية العربية عام 1967 وكانت هذه البعثة جزء من السفارة الايطالية . ينظر:

* Adam M. Howard , Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXIV, Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970 , United States Government Printing Office Washington ,2008 ,p555 .

(3) Eva Pfirter ,La Protection Des Intérêts Britanniques En Égypte Par La Suisse En 1956 : Une Stratégie De Compensation , Presses Universitaires De France ,2010 ,P67.

المبحث الثاني

الأساس القانوني لبعثات رعاية المصالح ونطاق تطبيقها

ان إنشاء اي بعثة او مؤسسة دولية او غير ذلك لابد وان يركز في قيامه على اساس قانوني يسبغ عليه طابع المشروعية ، ويحدد ابعاده ويرسم منطلقاته ، ونقيض ذلك يتسبب في افرغ المحتوى المراد منه ، وبعثات رعاية المصالح بوصفها وضعاً قانونياً لا تخرج عما مذكور انفاً من ضرورة الاستناد عند انشائها على اساس قانوني ، واذا ما انشئت هذه البعثات لابد وان يكون لها مجال تتحرك ضمنه يمثل نطاق اعتمادها ، اي الحالات التي تستوجب انشاء بعثات رعاية المصالح والتي تشكل امراً ضرورياً يتطلب ان تعمل مثل هذه البعثات الدور المناط بها .
ولكل ما ذكر آنفاً ولأجل الاحاطة بهذا المبحث سنتناوله على مطلبين نخصص المطلب الاول للأساس القانوني ، وفي المطلب الثاني نتناول نطاق تطبيق بعثات رعاية المصالح .

المطلب الأول

الأساس القانوني لبعثات رعاية المصالح

نقصد بالأساس القانوني لبعثات رعاية المصالح المصدر الذي تستقي منه تلك البعثات مشروعيتها ، ولعله لا يخرج عن حيز مصادر ثلاثة يرتد اليها في القانون الدولي الدبلوماسي، وان كانت مصادر القانون الدولي العام تتوزع على مجموعتين مصادر اصلية واحتياطية الا ان اساس بعثات رعاية المصالح تتمحور في ثلاثة مصادر، وهذه المصادر هي العرف والاتفاقيات الدولية فضلا عن التشريعات الوطنية ، وعليه سنتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع ، نتناول في الفرع الاول الاساس العرفي وفي الفرع الثاني الاساس الاتفاقي وفي الفرع الثالث الاساس الوطني .

الفرع الأول

الاساس العرفي

من اجل الإحاطة بالأساس العرفي لبعثات رعاية المصالح سنقسم هذا الفرع على فترتين نتناول في الفقرة الأولى طبيعة العرف الدبلوماسي ، ونخصص الثانية للطبيعة العرفية لبعثات رعاية المصالح .

أولاً- طبيعة العرف الدبلوماسي

يحتل العرف الدولي مجالاً واسعاً في دراسات القانون الدولي العام لما له من دور كبير يؤديه في نطاق الجماعة الدولية، اذ معظم قواعد القانون الدولي التقليدي هي قواعد عرفية بالأصل ، والسبب في ذلك يرجع لغياب المشرع بالمعنى الصحيح في نطاق القانون الدولي العام ، ولسد هذا الفراغ بدأ الاعتماد على العرف الدولي وازداد سلطانه وافر المجتمع الدولي بأهميته (1) .

و تتجلى بوضوح اهمية العرف الدولي على صعيد القانون الدولي الدبلوماسي، اذ عن طريق العرف الدبلوماسي تم تنظيم العلاقات الدبلوماسية في العصور التي سبقت التدوين ، وبقي يؤدي هذا الدور المؤثر على هذا الصعيد الدولي إلى إن تم تدوين اتفاقية فينا (2) ، لا سيما البرتوكولات الدبلوماسية كمراسيم اعتماد الدبلوماسيين واقامة الحفلات واستقبال الدبلوماسيين(3) .

واذ نتبعنا اصل القواعد القانونية التي تنظم العلاقات الدبلوماسية لا نبالغ ان قلنا: أن اغلبية هذه القواعد مردها إلى العرف الدولي.

اما اتفاقية فينا لعام 1961 فقد نصت في ديباجتها على ما يأتي(....) واذ تؤكد ضرورة استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة احكام هذه الاتفاقية).

وفي هذا الصدد يثار التساؤل الآتي : كيف تنشأ القاعدة العرفية على نطاق القانون الدولي ؟ .

(1) محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، ط5 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005 ، ص595 .

(2) محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، الوسيط في القانون الدولي، ط7، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2018 ، ص651 .

(3) غازي حسين صابريني، الدبلوماسية المعاصرة ، ص37 .

إن القاعدة العرفية تنشأ من خلال قيام الدول بأعمال مماثلة في شأن من الشؤون الدولية ، مقرة عن طريق السلوك المشترك المتوافق بالصفة الامرّة لذلك التصرف المتكرر الثابت واطفاء الصفة القانونية له بوصفه قاعدة قانونية من قواعد القانون الدولي العام⁽¹⁾ .

اما بخصوص تعريفه، نجد تعريفات عدة عرفته اتفقت في جوهرها وتباينت في لفظها ، منها : أنه "سلوك دولي اعتاد اشخاص القانون الدولي العام على القيام به أو الامتناع عنه ، حتى تولد اعتقاد لديهم بأنه ملزم قانوناً"⁽²⁾ .

في حين عرفت المادة (1/ 38) من النظام الاساس لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه "العادات المرعية المعتبرة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال".

وعليه نستنتج ان العرف الدولي كمصدر دولي هو عبارة عن قواعد غير مكتوبة تواترت الدول على اتباعها في شأن ما مع الشعور بلزومها .

لكن لكي يعد العرف مصدراً للقانون الدولي العام لا بد من توفر ركنين اساسيين وهما الركن المادي والركن المعنوي .

ويتمثل الركن المادي في عملية التواتر اي تكرار السلوك سواء كان هذا السلوك ايجابياً اي القيام بعمل او سلبياً اي الامتناع عن عمل ويشترط في التواتر الوحدة والعمومية ويقصد بالوحدة هنا ان تكون ممارسات السلوك متطابقة ثابتة في جميع الحالات المتماثلة ، ومن ثم لا يعتد بالعادة اذا كانت غير متسقة كثيرة التقلب والتفاوت في الحالات المماثلة⁽³⁾ .

(1) طالب رشيد ، مبادئ القانون الدولي العام ، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ، اربيل ، العراق ، 2009 ، ص72.

(2) السيد مصطفى احمد ابو الخير ، القانون الدولي المعاصر ، دار الجنان للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2017 ص123. وعرف كذلك بأنه (الموقف الذي تتخذه دولة ما في علاقتها مع دولة أخرى يقياً منها أنه ينطوي على حق وتقبله لأخيرة بالفكرة ذاتها) . شارول روسو ، القانون الدولي العام ، ترجمة شكر الله خليفة وعبد المحسن ، الأهلية للنشر والتوزيع ،بيروت ، لبنان ، 1982 ، ص81 .

(3) وهذا ما ذهبت اليه محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية اللوتس بتاريخ 7 سبتمبر عام 1927 اذ قررت في حكمها أن العرف الدولي قد يترتب على أساس الامتناع عن اتخاذ تصرف ما ، متى ما كان هذا الامتناع مقترناً بالعنصر المعنوي . للتفصيل اكثر ينظر : محمد صالح ، منظمة الامم المتحدة ، خلفية النشأة والمبادئ ، 1997 ، ص85 .

اما العمومية فلا يقصد بها وجوب اجماع الدول عليها بل تكفي المشاركة الكبيرة والمعبرة من قبل اعضاء المجتمع الدولي⁽¹⁾ .

وفيما يتعلق بالركن المعنوي فمن المتفق عليه ان تكرر العادة او السابقة لا يؤدي إلى نشوء القاعدة العرفية بل لابد ان يقترن باقتناع الدول بالزامية هذه السابقة ، وعليه ان تواتر سلوك بعض الدول في شأن من الشؤون الدولية لا يؤدي بذاته إلى نشوء القاعدة العرفية بل لا بد ان تكتسب هذه العادة وصف الالتزام القانوني ، لذلك أن الركن المعنوي هو الذي يميز الحكم المستمد من العرف عن غيره من الاحكام ، وان مسألة التأكد من توافر الركن المعنوي من المسائل الشاقة بالمقارنة بالركن المادي ، ويرجع ذلك إلى اختلاف طبيعة كل منهما فالركن المادي ظاهر محسوس مستمد من عناصر موضوعية ثابتة ، اما الركن المعنوي فهو امر داخلي يتمثل بالاعتقاد وأن التأكد من هذا الاعتقاد ليس بالأمر اليسير في ظل تعدد وتشابك البواعث والاعتبارات التي يصدر عنها سلوك الدول في مجال العلاقات الدولية وهذا ما يصعب مهمة القاضي الدولي في حسم القضايا التي يغيب فيها النص الاتفاقي⁽²⁾ .

بالإضافة إلى ما سبق ذكره عن العرف الدولي "التقليدي" اخذ الفقه الدولي المعاصر يتكلم عن

(1) هذا ما ذهب اليه محكمة العدل الدولية في قضية الجرف القاري لبحر الشمال اذ قررت في حكمها بأن المشاركة الكبيرة والمعبرة تكفي لإضفاء العمومية على السابقة والتي يكون تطبيقها في أوضاع وظروف واحدة بالنسبة لجميع الدول الأعضاء في المجتمع الدولي ولا تكون محلاً للاستبعاد من جانب دولة أو أكثر بإرادتها المنفردة . ينظر : صلاح الدين عامر، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص256. وهناك من قسم العرف الدولي إلى عرف دولي عام و عرف دولي اقليمي والعرف الدولي العام الذي اشرنا له سلفاً في قضية الجرف القاري لبحر الشمال ، اما العرف الدولي الاقليمي او المحلي هي الاعراف الخاصة بمجموعة من الدول في إطار المجتمع الدولي وهذه الدول قد تتصل مع بعضها بالجغرافية كدول الاتحاد الاوربي او القارة الامريكية او ذات قومية واحد كدول الجامعة العربية او يجمعهم دين او حلف اقتصادي او عسكري... الخ وان التعامل المستمر بين بعضها يؤدي إلى استقرار بعض القواعد العرفية ، مثال ذلك عرفت الجماعة الامريكية استقرار بعض القواعد العرفية الخاصة بالعلاقات المتبادلة بين الدول التي تنتمي إليها . للتفصيل اكثر حول موضوع انواع العرف الدولي ينظر : محسن افكيرين ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص145 وما بعدها .

(2) منتصر سعيد حمودة ، القانون الدولي المعاصر ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2009 ، ص153 .

" العرف الدولي الفوري " ، الذي يقصد به ذلك العرف الذي لا يحتاج إلى تكرار السلوك ولا يتطلب مدة زمنية طويلة لكي ينشأ ويجدي التعامل به من قبل اعضاء المجتمع الدولي كما هو الحال بالنسبة للعرف الدولي التقليدي، وحتهم في ذلك هو ظهور دول جديدة والتطور السريع في العلاقات الدولية ساهم في سرعة نشوء القاعدة العرفية الدولية (1) .

ثانياً- الطبيعة العرفية لبعثات رعاية المصالح

وفي ظل كل هذا هل ان تنظيم عمل بعثات رعاية المصالح في نطاق القانون الدولي الدبلوماسي اصبح له اساس عرفي ؟. وهل هناك توافر للركنين المادي والمعنوي في السلوكيات الدولية التي لجأت لوسيلة الاتصال المؤقتة المتمثلة في بعثة رعاية المصالح ؟ .

إن الاجابة على هذين التساؤلين ليس بالأمر الهين لأسباب عدة اهمها غياب الاحكام القضائية في هذا الخصوص التي منها نستطيع أن نؤكد او ننفي ان بعثة رعاية المصالح اصبحت بمثابة عرف دولي .

لكن من خلال تتبع تطبيقات رعاية المصالح على المستوى الدولي نستطيع ان نسقط هذين الركنين عليها من ثم نبين هل توفرا او لا ، سبق ان قلنا : أن الركن المادي يتمثل بتواتر سلوك الدول بشأن ما على المستوى الدولي وأن يكون هذا السلوك متسق و عام ، فهل هذا الركن بعناصره متوافر ببعثات رعاية المصالح ؟ هل لجأت الدول لهذه الوسيلة بصورة مستمرة في الحالات المتماثلة ؟ وهل كان السلوك عاماً و متسقاً ؟. الجواب حتماً سيكون بالإيجاب لان فكرة رعاية المصالح فكرة استقرت في ضمير المجتمع الدولي واصبحت عرفاً تلجأ إليه الدول متى ما انعدم التمثيل الدبلوماسي او قطعت

(1) نتيجة التطور الذي طرأ على المجتمع الدولي المتجسد في ثورة المعلومات وتكنولوجيا الاتصالات وظهور دول جديدة إثر حصولها على الاستقلال أضحت القواعد العرفية التي تم أنشاؤها وفقاً للمدرسة التقليدية محل اعتراض من ناحية تعارضها مع مصالح هذه الدول ولعد مواكبتها التغيرات الدولية الحديثة التي طرأت على المجتمع الدولي المعاصر ، وهناك عدة تسميات اطلقها الفقه الدولي المعاصر على العرف الدولي الفوري مثل العرف المنقح او العرف الموجه او العرف الثوري او العرف المتوحش : للمزيد عن العرف الفوري ينظر : جمال عبد الناصر مانع ، القانون الدولي العام ، درا الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2010 ، ص248-249 .

العلاقات الدبلوماسية لأي سبب كان، وتم تدوين هذا العرف في اتفاقية فينا لعام 1961 وغيرها من الاتفاقيات وهذا ما سنبيته في الاساس الاتفاقي .

إما بعثة رعاية المصالح في الممارسة الدولية المعاصرة التي يسمح بموجبها لدبلوماسيي البلد الذي قطعت معه العلاقات الدبلوماسية ان يعملوا تحت مظلة دولة ثالثة كما هو مطبق حالياً ، فهي ليست سوى واحدة من العديد من الأدوات التي طورتها الدول من منطلق الضرورة المعترف بها للحفاظ على بعض الاتصالات مع بعضها بعضاً ، مستندة في ذلك إلى فكرة رعاية المصالح التي تقوم بها دولة ثالثة ، التي يمكن إرجاعها إلى القرن السادس عشر وحتى إلى العصور الكلاسيكية من ثم دونت في اتفاقية فينا (1) .

وبدأ استعمالها بكثرة بوصفها بعثات بصيغتها المعاصرة في ستينيات القرن الماضي من دول عدة ابرزها الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا (2) .

ويتضح مما سلف ان رعاية المصالح من قبل دولة ثالثة امر استقر عليه العرف الدولي ودون بموجب الاتفاقيات الدولية ، اما التطور الذي طرأ على هذه الوسيلة وصولاً إلى بعثات رعاية

(1) يمكن ان نقول ان بعثة المصالح هو "تحسين" للمؤسسة القديمة للقوة الحامية التي نشأت في القرن السادس عشر من قبل الحكام المسيحيين - ولا سيما مسيحيه ملك فرنسا - في حماية رفقاء الدين من أي الجنسية في الأراضي " غير المسيحية" مثل الإمبراطورية العثمانية. وفي القرن التاسع عشر ، زادت الحاجة إلى الحماية الدبلوماسية بعد التوسع كبير في التجارة والسفر والميل المتزايد لطرد قناصل العدو عند اندلاع الحرب. فظهر قوى حامية لمنافسة

فرنسا مثل سويسرا والسويد . للمزيد ينظر : . G. R. Berridg .op.cit ,p209

(2) في أعقاب حرب حزيران / يونيو 1967 بين العرب وإسرائيل قطعت الدول العربية علاقتها الدبلوماسية مع الولايات المتحدة الأمريكية ونتيجة لذلك انشأت الولايات المتحدة الأمريكية بعثات لرعاية مصالحها على اراضي الدول التي قطعت معها العلاقات من خلال الدول الراعية على سبيل المثال لا الحصر: قد قامت بلجيكا برعاية مصالح الولايات المتحدة في العراق عن طريق انشاء بعثة داخل سفارتها وتحت علمها للولايات المتحدة الأمريكية في العراق، وفي سفارة إيطاليا في الجمهورية العربية اليمنية ،و في السفارة الهولندية في سوريا ، وفي السفارة الاسبانية في السودان ومصر وفي السفارة السويسرية في موريتانيا والجزائر وهناك العديد من الامثلة للمزيد ينظر : James J.

Blake, op.cit ,p122.

المصالح بمظهرها المعاصر ليس الا تطور لمؤسسة قديمة للنظام الدبلوماسي الأوروبي - وهي القوة الحامية .

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن ان نقول وبموجب التطبيقات التي اشرنا إليها : إن هذه البعثات اصبحت جزءاً من العرف الدولي .

اضف إلى ذلك لو اتبعنا فكرة العرف الدولي الفوري والذي تبناه العديد من فقهاء القانون الدولي العام سنجد ان بعثات رعاية المصالح وبما لا يقبل الشك انها جزء من العرف الدولي وتجد اساسها فيه .

الفرع الثاني

الاساس الاتفاقي

مما لا شك فيه ان الاتفاقيات الدولية تعد من المصادر الاساسية للقانون الدبلوماسي نتيجة التحول إلى الدبلوماسية الدائمة منذ القرن الخامس عشر ، اذ اصبح تقنين وتنظيم القواعد الحاكمة للعلاقات الدبلوماسية حاجة ملحة على المستوى الدولي⁽¹⁾.

وعرفت المعاهدة الدولية⁽²⁾ في اتفاقية فينا لقانون المعاهدات بأنها "اتفاق دولي مكتوب يعقد بين دولتين او اكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو اكثر وأيا كانت التسمية التي تطلق عليه"⁽³⁾.

ونستنتج من هذا التعريف أن المعاهدة الدولية المقصود بها بموجب هذه الاتفاقية تلك المبرمة كتابياً بين الدول فقط، وعليه لا يمكن ان نطلق تسمية معاهدة دولية على الاتفاق الذي يبرم بين شركة وبين احدى الدول، او الاتفاق بين الدول ومنظمة دولية او وطنية، او بين المنظمات نفسها⁽¹⁾.

(1) علي حسين الشامي ، مصدر سابق ، ص 169 .

(2) ويستعمل الفقه تسميات عدة لمصطلح المعاهدة مثل اتفاقية ، اتفاق ، ميثاق ، نظام ، بروتوكول وحاول بعض فقهاء القانون الدولي العام ان يعطي لكل مصطلح معنى مغاير عن الاخر لكن رغم ذلك حسمت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات هذا الاختلاف ونصت على ان رغم اختلاف التسميات لكنها تعطي ذات المعنى. ينظر: محمد نصر محمد ، الوسيط في القانون الدولي ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2012 ، ص 120 .

(3) المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 .

اضف إلى ذلك يشترط ان يكون هدف المعاهدة الدولية انشاء حقوق والتزامات متبادلة ، وان يخضع موضوع المعاهدة لأحكام القانون الدولي العام⁽²⁾ .

وتعد الاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية⁽³⁾ من اهم المصادر القانونية التي ساهمت في استقرار العلاقات الدبلوماسية من خلال تقنين قواعد العرف الدولي في نصوص تتسم بالدقة والوضوح محققة اليقين القانوني الدولي .

وعليه اصبح لزاماً علينا سبر اغوار الاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية التي نظمت العلاقات الدبلوماسية للبحث بنصوصها عن الاساس القانوني الذي تستند عليه الدول لأنشاء بعثات رعاية المصالح ، وعليه سنسلط الضوء على هذه الاتفاقيات على الآتي :

(1) لكن المادة الثالثة من الاتفاقية تداركت الامر فقررت (ان عدم سريان هذه الاتفاقية على الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول وبين اشخاص القانون الدولي الاخرى وعلى الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين هذه الاشخاص الاخرى او على الاتفاقيات التي لا تأخذ شكلاً مكتوباً لن يؤثر : أ- على القوة القانونية لتلك الاتفاقيات . ب - في امكان تطبيق اي من القواعد التي تضمنتها الاتفاقية الحالية على تلك الاتفاقيات باعتبارها من قواعد القانون الدولي بغض النظر على هذه الاتفاقية . ج- في تطبيق الاتفاقية بالنسبة للاتفاقية المعقودة بين الدول واشخاص القانون الدولي الأخرى .)

(2) للمزيد ينظر : رشاد عارف يوسف السيد ، مبادئ القانون الدولي العام ، ط4 ، دار وائل للنشر ، دون سنة نشر ، ص75-76 . محمد سامي عبد الحميد ، محمد سعيد الدقائق ، ابراهيم احمد خليفة ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004 ، ص19 .

(3) ان موضوع تصنيف المعاهدات الدولية اثار جدلاً واسعاً ، حيث ان كل جانب من الفقه يصنف المعاهدات عدة تصنيفات وذلك حسب الزاوية التي ينظر منها إلى المعاهدات ، ومن اهمها التصنيفات المادية والشكلية ، فالتصنيفات المادية تشمل التصنيف حسب الموضوع وتقسّم المعاهدات بموجبه إلى معاهدات شارعة ومعاهدات عقدية وإلى معاهدات عامة وخاصة ، وايضاً يندرج تحت التصنيفات المادية تقسيم المعاهدات إلى معاهدات معيارية وتأسيسية ، ام التصنيفات الشكلية يندرج تحت هذه التصنيفات تقسيم المعاهدات من حيث عدد الاطراف إلى معاهدات متعددة الاطراف ومعاهدات ثنائية ، ومن حيث اجراءات ابرامها إلى معاهدات رسمية "مطولة الاجراءات " ومعاهدات ذات الشكل المبسط ، ومن حيث صفات الاطراف إلى معاهدات ما بين الدول ومعاهدات ما بين المنظمات الدولية ومعاهدات ما بين الدول والمنظمات الدولية. للمزيد اكثر ينظر : علي ضوي ، القانون الدولي العام المصادر والاشخاص، ج1 ، ط6 ، درا الكتب الوطنية ، بنغازي ، ليبيا ، 2019 ، ص47-48.

أولاً - الاتفاقيات الدولية الجماعية

يقصد بالاتفاقيات الجماعية تلك الاتفاقيات التي يزيد عدد أطرافها عن دولتين وتقسم حسب المدى الجغرافي إلى معاهدات اقليمية وعالمية⁽¹⁾ ، ومن اهم الاتفاقيات الدولية الجماعية ذات الصلة بموضوع بحثنا⁽²⁾ هما : اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 واتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 وهذا ما سنبينه بالفقرتين الاتيتين :

1- اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

تعد اتفاقية فينا من الاتفاقيات الدولية العالمية التي عمل واضعوها على تقنين الاعراف الدولية المعمول بها بين الدول في العلاقات الدبلوماسية مع وضعهم احكاماً جديدة والتي اصبحت مقبولة من جميع الدول⁽³⁾ وعند الرجوع إلى نصوص اتفاقية فينا⁽⁴⁾ أنفا نجد أنها قد اشارت بصورة صريحة إلى رعاية مصالح دولة من قبل دولة ثالثة في المادتين (45) و(46) اذ نصت المادة (45) من اتفاقية فينا لعام 1961 ("تراعي في حالة قطع العلاقات الديبلوماسية بين دولتين ، الاحكام التالية :

(1) للمزيد ينظر : محمد يوسف علوان ، ص124-125 .

(2) وهناك اتفاقيات دولية متعلقة بالقانون الدبلوماسي تمثل الشرعة الدولية للعلاقات الدبلوماسية لكنها لم تشر إلى بعثات رعاية المصالح وتتمثل بالآتي : لائحة فينا لعام 1815 وبروتوكول إكس لا شابل لعام 1818 واتفاقية هافانا لعام 1928 بالإضافة إلى اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

(3) عبد الفتاح علي الرشدان ، محمد خليل موسى ، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، المركز العربي للدراسات السياسية ، عمان ، 2005 ص108 .

(4) بناءً على دعوة الجمعية العامة للأمم المتحدة عقد مؤتمر دولي في "نيوهوفيرغ" بفينا من 2 مارس إلى 14 ابريل 1961، و حضرته وفود (81) واحد وثمانون دولة ، واشترك بالدعوة مراقبون من عدد من الوكالات المتخصصة ، وعلى اثره حررت هذه الاتفاقية بكل من اللغات الخمس الرسمية للأمم المتحدة (الانجليزية ، الفرنسية ، الاسبانية ، الصينية ، الروسية) وسميت "باتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 " ولقد وقع ممثلو 75 دولة من أصل 81 حضروا الاجتماع على اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية في تاريخ 18 ابريل 1961 ، ودخلت بعد ذلك حيز النفاذ في تاريخ 14 ابريل 1964 . للمزيد اكثر ينظر : عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام ، الكتاب الثاني ، القانون الدولي المعاصر ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1997، ص250 .

ب- يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحراسة دار البعثة وكذلك اموالها ومحفوظاتها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها.

ج - يجوز للدولة المعتمدة ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها الى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمد لديها")

ونصت المادة (46) (يجوز لأية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك اية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها ، ان تتولى مؤقتا وبعد موافقة هذه الاخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح رعاياها) .

من استقراء المادة (45) من الاتفاقية اعلاه نجد انها تنظم التبعات القانونية للأطراف المعنية في حالة حدوث قطع للعلاقات او الاستدعاء الدائم او المؤقت للبعثة بين الدولة المستقبلية والدولة المرسله ، وتتمثل هذه التبعات بإمكانية ان تعهد الدولة المعتمدة التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية حراسة دار البعثة واموالها ومحفوظاتها وحماية مصالحها ومصالح مواطنيها ، وهذه المادة هي تكريس لعرف دولي اتبعته الدول فيما بينها، قبل تقنينه بموجب اتفاقية فينا يتمثل "بالدولة الحامية" التقليدية التي تلجأ لها الدول لحماية بعثتها ومصالحها ومصالح رعاياها حين تنقطع العلاقات نتيجة نزاع مسلح بينهما .

و لكن بدأت الدول تلجأ منذ ستينيات القرن الماضي إلى فكرة بعثة رعاية المصالح او ما يسمى بـ " قسم رعاية المصالح" او "قسم الاهتمامات" ، وهذه البعثة تكون عبارة عن سفارة مقنعة داخل سفارة الدولة الثالثة وتحت علمها او تبقى سفارة الدولة المستفيدة نفسها لكنها ترفع علم الدولة الثالثة "الدولة الراعية" وهذه الرعاية ليست تلقائية بل لابد ان تكون هناك موافقة مسبقة من قبل الدولة الراعية .

اما المادة (46) ارادت ان تغطي حالة اخرى وهي حالة انعدام التمثيل الدبلوماسي او غيابه ابتداءً اي ليس هناك تبادل دبلوماسي بين دولتين لسبب او لأخر فهنا تتيح هذه المادة ان تلجأ هذه الدولة لبعثة رعاية المصالح بوصفها اداة من ادوات الاتصال الدبلوماسية .

2- اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

جاءت اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية⁽¹⁾ بنصوص شبه مماثلة بما نصت عليه اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ، اذ نصت المادة (27) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 ("1- في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين :

(ب) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية، إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة .

(ج) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة .

2 - في حالة حدوث إغلاق مؤقت أو دائم للبعثة القنصلية تطبق أحكام المقطع / أ / من الفقرة الأولى من هذه المادة، إضافة إلى ما يلي :

(أ) إذا كان للدولة الموفدة على الرغم من عدم تمثيلها في الدولة المضيفة ببعثة دبلوماسية، بعثة قنصلية أخرى في أراضي تلك الدولة، يمكن أن يعهد إلى تلك البعثة برعاية الدور القنصلية التي تم إغلاقها مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية. ويمكن أن يعهد إليها بموافقة الدولة المضيفة القيام بالوظائف القنصلية في المنطقة القنصلية للبعثة المغلقة.

(ب) إذا لم يمكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية أو بعثة قنصلية أخرى في الدولة المضيفة تطبق أحكام المقطعين (ب) و (ج) من الفقرة الأولى من هذه المادة" .

نجد ان اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية في المادة سالفة الذكر جاءت بأحكام مماثلة لما نصت عليه اتفاقية فينا المذكورة سلفاً في المادتين (45) و(46) .

(1) دعت الجمعية العامة في قرارها رقم (1685) في دورتها السادسة عشر في سنة 1961 إلى عقد مؤتمر دولي للمفوضين للنظر إلى عقد المؤتمر المذكور في فينا في مطلع اذار 1963 ، وبالفعل ابرمت اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية في نيسان 1963 ودخلت حيز النفاذ في اذار 1967. سعد عباس السعدي ، التداخل والتكامل بين الوظيفيتين الدبلوماسية والقنصلية ، مطبعة كركي ، بيروت- لبنان ، 2012 ص 27 .

ثانياً - الاتفاقيات الدولية الثنائية

من الناحية التاريخية تعد الاتفاقيات الثنائية اسبق بالظهور من الاتفاقيات الجماعية في تنظيم العلاقات الدولية وبالخصوص العلاقات الدبلوماسية ، ويتميز هذا النوع من الاتفاقيات بالتوازن بين حقوق وواجبات الاطراف المتعاقدة، وتتوع مواضيعها، اذ للدول الحرية الكاملة بأن يتفقوا على اي شأن بشرط ان لا يخالف موضوع المعاهدة قواعد القانون الدولي الأمرة⁽¹⁾ .

ولا تخرج بعثات رعاية المصالح عن باقي الاوضاع الدولية في امكانية انشائها عن طريق عقد اتفاقية ثنائية بين دولتين ، فعلى سبيل المثال أجرى السفير الإسباني مفاوضات في القاهرة بهدف وضع أساس مكتوب لوجود وتشغيل بعثة رعاية المصالح الأمريكية في القاهرة ، و تم تبادل المذكرات بين سفارة إسبانيا ووزارة الخارجية المصرية في 24 يونيو 1967. وأصبح هذا التبادل يعرف باسم البروتوكول الإسباني، وغطت هذه المفاوضات ، وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل عمليات قسم المصالح المصرية في سفارة الهند في واشنطن .

والجدير بالذكر كان البروتوكول الإسباني موجزاً نسبياً وبسيطاً للغاية، اذ نص على تكليف القاهرة بضابط مسؤول وثلاثة دبلوماسيين أمريكيين آخرين وعشرة أفراد دعم كل هؤلاء وجودهم مشروط، على موافقة الحكومة المصرية قبل التكليف .

ومنح الوضع الدبلوماسي الكامل لأربعة أفراد فقط و ارتفع عدد الأفراد المعينين في بعثة رعاية المصالح في القاهرة وواشنطن إلى ستة عشر بحلول عام 1970⁽²⁾ ، حدث هذا التوسع التدريجي بالكامل نتيجة للمبادرات المصرية، اذ سعوا إلى زيادة عدد موظفيهم في واشنطن ، واقترحوا أن يرأس بعثة المصالح دبلوماسي بدرجة وزير مفوض ، وردت الولايات المتحدة بالمثل .

ونص "البروتوكول الإسباني" على أن تحتفظ بعثات المصالح الأمريكية والمصرية بالقدرة على التواصل مباشرة مع عواصمها عن طريق البرقية المشفرة والحقيبة الدبلوماسية .

(1) صلاح الدين أحمد احمدي ، القانون الدولي العام ، ديون مطبوعات الجامعة ، الجزائر ، 1988 ، ص39 .

(2) James J. Blake, op.cit ,p71.

اضاف إلى ذلك نص بند آخر في البروتوكول الإسباني "على إعادة فتح القنصلية الأمريكية العامة في الإسكندرية والقنصلية في بورسعيد في نهاية المطاف أدرجت الولايات المتحدة قنصلية بورسعيد في " البروتوكول الإسباني"⁽¹⁾.

ومن الامثلة الاخرى، الاتفاق في آيار/ مايو (1977)، الذي أوجد بعثة المصالح الأمريكية في هافانا وبعثة المصالح الكويتية في واشنطن المبرم رسمياً بين المديرين أنفسهم ، مع الدول الراعية - سويسرا وتشيكوسلوفاكيا، على التوالي⁽²⁾ ، كذلك بعثة المصالح التابعة لبريطانيا الذي تم إنشاؤها في السفارة السويدية في طهران عام(1989)، كان بموجب اتفاقية ثنائية رسمية بين السويد وبريطانيا. وبناءً على ذلك يتضح جلياً دور الاتفاقيات الثنائية في انشاء بعثات رعاية المصالح ، فاذا كان الاطار العام يتمثل بالاتفاقيات الجماعية كاتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 واتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 ، فإن الاتفاقيات الثنائية بين الاطراف المعنية هي من تأسس هذه البعثات وتتظم عملها بصورة مفصلة .

(1) G. R. Berridge , op.cit , p41 .

(2) Wayne S. Smith, The protecting power and the US Interests Section in Cuba, op. cit., p. 103.

الفرع الثالث

الاساس الوطني

لا يختلف اثنان على الدور الذي تقوم به القوانين الوطنية في تنظيم المسائل ذات الصلة بالقانون الدبلوماسي ، فحسب ما هو معروف تقوم الدول بسن القوانين والانظمة على المستوى الوطني لتنظيم العلاقات الدبلوماسية والتبادل الدبلوماسي .

وتتجلى العلاقة بين القانون الدولي العام بصورة عامة والقانون الوطني من خلال نظام الاحالة و الاستقبال بين القانونين، اذ قد يحيل القانون الدولي مسألة ما للقانون الوطني لمعالجتها كونها تدخل ضمن اختصاص القانون الوطني، او قد تستقبل القوانين الوطنية قواعد القانون الدولي العام وتدمجها بنص صريح⁽¹⁾ .

اما فيما يتعلق بإنشاء بعثات رعاية المصالح اشرنا فيما سبق إلى ان القواعد الخاصة بها ثبتت اصلاً وبصفة عامة عن طريق العرف من ثم دونت بالاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية ، من ثم أُلحقت بعض القوانين الوطنية نصوصاً اشارت بها إلى بعثات رعاية المصالح تحت مسميات عدة وحددت الحالات التي تلجأ إلى مثل هذه الوسيلة في نطاق القانون الدبلوماسي، وهذا ما سنبحثها من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولاً - الأساس الوطني في القوانين العربية

من القوانين الوطنية التي أشارت إلى رعاية المصالح، قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي القطري اذ نص (يجوز بقرار من الأمير بناءً على اقتراح الوزير، إسناد رعاية بعض المصالح القطرية في دولة أو أكثر إلى بعثة دبلوماسية لدولة صديقة، ويجوز للوزير تكليف البعثة التمثيلية برعاية مصالح دولة أخرى بناءً على طلب تلك الدولة)⁽²⁾.

(1) عصام العطية ، القانون الدولي العام ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 ، ص40 .

(2) المادة (29) من قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي القطري رقم (17) لسنة 2021

ويتضح من هذا النص ان المشرع القطري تناول رعاية المصالح من خلال شقين ، الشق الاول متعلق برعاية المصالح القطرية من خلال الاستعانة دولة صديقة، اما الشق الثاني فيتكلم عن رعاية قطر لمصالح دولة اخرى في حالة طلبت منها رعاية مصالحها⁽¹⁾ .

كذلك ما نص عليه قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي البحريني على انه (يجوز للوزير نذب عضو من أعضاء السلك للعمل في بعثة إحدى دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية لدى دولة أجنبية للقيام بالمهام الدبلوماسية أو القنصلية لمملكة البحرين لدى هذه الدولة في حالة عدم وجود بعثة للمملكة لها، وذلك في إطار اتفاقيات التعاون الدبلوماسي والقنصلي الموقعة بين مملكة البحرين ودول مجلس التعاون)⁽²⁾ .

ويتضح من النص أنفاً في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لمملكة البحرين في دولة ما، فإنه يجوز للمملكة ان تتدب احد اعضاء السلك الدبلوماسي او القنصلي التابعين اليها للعمل لمصلحتها من داخل بعثة احدى دول مجلس التعاون الخليجي.

و لا يختلف الحال كثيراً عما نص عليه قانون تنظيم العمل السياسي والقنصلي الليبي على أنه (يجوز بقرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة بناء على عرض من أمانة اللجنة الشعبية العامة للقطاع إسناد رعاية المصالح الجماهيرية العظمى، إلى بعثة سياسية أو قنصلية لبلد آخر في دولة أو أكثر)⁽³⁾ .

(1) وجاء بنص مماثل للقانون القطري، قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي الكويتي رقم 79 لسنة 2015 في المادة 13 منه التي نصت (يجوز بمرسوم إسناد رعاية المصالح الكويتية في دولة او اكثر إلى بعثة التمثيلة لدولة اخرى، كما يجوز لوزارة الخارجية تكليف البعثة الدبلوماسية برعاية مصالح دولة أخرى بناء على طلب تلك الدولة) جاء هذا القانون معدلاً لقانون رقم 21 لسنة 1962 . كذلك المادة (38) من قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني رقم (13) لسنة 2005 نصت على (2). عند الضرورة يجوز بقرار من الرئيس بناء على اقتراح من الوزير، استناد رعاية المصالح الفلسطينية في بلد أو أكثر إلى الممثل القنصلي لبلد صديق) .

(2) المادة (20) من قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي البحريني رقم (37) لسنة 2009.

(3) المادة (10) من قانون تنظيم العمل السياسي والقنصلي الليبي رقم (2) لسنة 2001 .

كذلك نص قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني (يجوز لرئيس الجمهورية بناءً على توصية من الوزير أن يسند إلى الممثل الدبلوماسي أو القنصل لأي بلد صديق رعاية المصالح السودانية الدبلوماسية أو القنصلية في أي دولة أو أكثر لا يكون للسودان فيها تمثيل دبلوماسي أو قنصلي)⁽¹⁾. يبين النص في حالة غياب التمثيل الدبلوماسي والقنصلي لأي سبب في دولة ما ، يمكن اللجوء إلى دولة صديقة لرعاية مصالحها عن طريق ممثليها .

ثانياً - الاساس الوطني في القانون العراقي

اما في العراق فنجد ان قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008 اشار بصورة صريحة إلى بعثات رعاية المصالح تحت مسمى " شعب رعاية المصالح " اذ نصت (المادة الاولى الفقرة التاسعة) من القانون اعلاه (البعثات : السفارات المعتمدة لدى الدول، و الممثلات لدى المنظمات الدولية والاقليمية ، والقنصليات ، وشعب رعاية المصالح) .

و(المادة الأولى الفقرة 6) من نظام المراسم العراقي رقم (4) لسنة 2016 المعدل التي نصت ("البعثات ، السفارات والقنصليات ، وشعب رعاية المصالح المعتمدة لدى الدول ...)⁽²⁾ .. وعليه يتضح من النصين آنفاً ان المشرع العراقي عدّ شعب رعاية المصالح نوعاً من انواع البعثات ، وهذا مالم نجده في القوانين الخاصة بالسلك الدبلوماسي والقنصلي في بقية الدول التي سبق ان اشيرنا إليها، وهذا يحسب للمشرع العراقي، ولا سيما بعد أن اصبحت بعثات رعاية المصالح وسيلة مهمة من وسائل التواصل الدولي عند غياب التمثيل الدائم.

ولم يكتفِ المشرع العراقي في ادراج بعثات رعاية المصالح ضمن البعثات بل عرفها كذلك بصورة مفصلة كما بينا ذلك سلفاً⁽³⁾.

(1) المادة (41) قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني لسنة 1997 .

(2) و الجدير بالذكر ان هذا النظام صدر استناداً إلى المادة (2) من قانون المراسم العراقي رقم (26) لسنة 2000 .

(3) اشيرنا إلى تعريف شعب رعاية المصالح عندما تطرقنا إلى التعريف القانوني إلى بعثة رعاية المصالح ، راجع ص11 من الفصل نفسه .

وعلى ضوء مما تقدم نجد أن بعثات رعاية المصالح تجد اساسها في مصادر القانون الدولي العام وبالخصوص في العرف الدولي والاتفاقيات الدولية ، وفي القوانين الوطنية وان كان هناك تفاوت في التنظيم على المستوى الوطني فهذا مرده إلى السياسية التشريعية التي يتبعها المشرع في كل بلد .

المطلب الثاني

نطاق تطبيق بعثات رعاية المصالح

نقصد بنطاق تطبيق بعثات رعاية المصالح الاحوال والظروف التي تنهض فيها هذه البعثات للإبقاء على نوع من التواصل بين الدول ، وتتمثل هذه الظروف في غياب العلاقات الدبلوماسية بين دولتين ابتداء ، كحالة ظهور دولة جديدة ، او ان الدولة ليست لها القدرة على اقامة تمثيل دبلوماسي دائم مع دولة ما او عدم الاعتراف بحكومة دولة ما، او حدوث ظرف طارئ ادى الى حدوث قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين كحالة الحرب او توتر العلاقات السياسية فتنهض بعثات رعاية المصالح لتسد مسد التمثيل الدبلوماسي الدائم ، او نتيجة استدعاء للبعثة الدبلوماسية ، لذا سنتناول هذا المطلب على ثلاثة فروع ، نتناول في الاول منها حالة قطع العلاقات الدبلوماسية وفي الثاني لحالة استدعاء البعثة ونخصص الثالث للغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي

الفرع الأول

حالة قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

مما لا شك فيه ان حدوث حالة قطع في العلاقات الدبلوماسية والقنصلية يعد من اخطر مظاهر التوتر بين الدول ، ويمثل اعلى صور الانهيار للعلاقات الودية بين دولتين او اكثر، اذ يصبح التفاوض والتحاور بين الدول ليس بالأمر السهل نتيجة غلق القنوات الدبلوماسية . ولا يتم اللجوء إلى هذا الاجراء إلا بعد فشل تسوية الخلافات والمنازعات بالوسائل الدبلوماسية والسياسية المتعارف عليها في القانون الدولي العام .

لكن التساؤل الذي يثار هنا ما طبيعة القطع وما علاقة قطع العلاقات الدبلوماسية القنصلية ببعثات رعاية المصالح ؟ . من خلال الفقرتين الآتيتين سنجيب على ما ذكر من تساؤل :

أولاً- طبيعة قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية

من المتفق عليه ان قطع العلاقات الدبلوماسية هو تصرف احادي الجانب صادر عن دولة معينة تعبر فيه عن إرادتها في وضع نهاية لأداة الاتصال والتعامل العادي مع دول اخرى⁽¹⁾ . لذلك ليس اعتباراً عندما يصنف هذا الاجراء بأنه من اخطر التدابير السياسية التي تلجأ اليه الدول في علاقتها مع بعضها ، فهو اشد وطأة من الاستدعاء المؤقت او الدائم لإحدى البعثات⁽²⁾ و يعرف القطع بأنه "ذلك القرار الذي تتخذه دولة ما بأن لا يكون لها تمثيل دبلوماسي لدى حكومة أو دولة أخرى وبعدم استعدادها لاستقبال ممثلي هذه الدولة الاخيرة". ويتضح من هذا التعريف ان قطع العلاقات الدبلوماسية يتضمن كل عناصر العمل القانوني المتمثلة بالفاعل (دولة او مجموعة دول) ، والموضوع (وضع حد لوسيلة الاتصال العادية بين الدول وهو غلق البعثة ، والآثار (اذ ان القطع يؤدي إلى العديد من الآثار ومنها انشاء بعثة رعاية المصالح) والارادة وهذه الارادة قد تكون صريحة او ضمنية⁽³⁾ .

اما الخصائص التي يتميز بها قرار قطع العلاقات الدبلوماسية فتتمثل بالآتي :

أولها : أن قطع العلاقات الدبلوماسية من الاعمال الانفرادية التي تتخذها دولة ما تجاه دولة اخرى دون أن يخضع إلى اي شروط⁽⁴⁾ وعليه فإن آثاره لا تتوقف على قبول الدولة التي كان قرار القطع

(1) عبد الفتاح علي الرشدان ، محمد خليل الموسى ، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ،المركز العربي للدراسات السياسية ، عمان ، 2005 ، ص139.

(2) جعفر عبد السلام قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسات في القانون الدولي وفي الشريعة الاسلامية ، رابطة الجامعات الاسلامية ، القاهرة ، 2000 ، ص170.

(3) وعرف كذلك بأنه " تصرف تنهي به الدولة مهام بعثتها الدبلوماسية الموجودة في اقليم دولة معينة ، الامر الذي يجعل هذه الاخيرة تسحب بعثتها الموجودة في اقليم تلك الدولة " احمد ابو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، دار النهضة العربية ، مصر ، 1991 ، ص21 . اما من الناحية اللغوية يعرف القطع بأنه الفصل والهجر والجزم . ينظر : المنجد في اللغة والاعلام ، الطبعة التاسعة والعشرون ، دار المشرق ، بيروت ، 1987 ، ص683 .

(4) سموي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، دار اليقظة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1973 ، ص228 .

موجه لها، اذ تكون هذه الدولة لا حول ولا قوة لها تجاه ارادة الدولة القاطعة وبذلك ليس لها إلا ان تتعامل بالمثل مع هذه الدولة .

اما الخاصية الثانية، نجد أن قطع العلاقات يدخل ضمن السلطة التقديرية للدول اي لها حرية اتخاذ قرار القطع او الامتناع عن اتخاذه او اختيار الوقت الذي تراه مناسباً ، فليس هناك قيد في القانون الدولي يقيد ارادة الدولة ليمنعها من قطع العلاقات الدبلوماسية فهو عمل من صميم سيادة الدولة واستقلالها في شؤونها الخارجية (1) .

ثالثها : هو ان قطع العلاقات الدبلوماسية عمل لاحق اي أن هنالك علاقات دبلوماسية قائمة ثم يأتي قرار القطع لينهي هذه العلاقات(2)، فاذا لم تكن هناك علاقات دبلوماسية فلا نتصور وجود للقطع، وهذا يعد من البديهيات والا كيف نتصور ان تقوم دولة بإصدار قرار قطع تجاه دولة لم تقيم معها تبادل للتمثيل الدبلوماسي؟ .

اما الخاصية الرابعة : ان قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي إلى انهاء العلاقات الدبلوماسية بين الدول بصورة كلية اذ لا توجد وسيلة للاتصال بين الدولة او الدول والدولة التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية(3). وهذه الخاصية هي نتيجة منطقية من الناحية النظرية لكن من الناحية العملية سنظهر لنا وسيلة للاتصال بين الدول التي قطعت العلاقات الدبلوماسية بينها، كما سنبين ذلك لاحقاً .

لكن ما هي الاسباب التي تدفع الدول للجوء إلى هذا التدبير ؟ او بصيغة اخرى ما هي اسباب قطع العلاقات الدبلوماسية ؟ .

إن أسباب قطع العلاقات الدبلوماسية كثيرة ومختلفة وسنركز على ذكر اهم هذه الاسباب وهي الآتي :-

(1) علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، القاهرة ، 1985 ، ص214 .

(2) علاء ابو عامر ، الوظيفة الدبلوماسية ، ط1 ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2001 ، ص240 .

(3) احمد ابو الوفاء ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص54 .

1- الاعتداء على حق دولة سواء كان هذا الاعتداء يتمثل بالاستيلاء على اموال او الاعتداء على اراضيها ... الخ⁽¹⁾ اذ ان هذا الاعتداء حتماً سيدفع الدولة التي تعرضت للاعتداء إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة التي قامت بالاعتداء .

2- اما السبب الثاني لقطع العلاقات الدبلوماسية فهو النزاع⁽²⁾ مما لاشك فيه ان الحرب سواء كانت حرب مشروعة او غير مشروعة ستؤدي إلى قطع العلاقات الدبلوماسية⁽³⁾ .

3- قطع العلاقات الدبلوماسية بناءً على قرار من منظمة دولية⁽⁴⁾ اذ ان كل منظمة دولية او اقليمية ينص ميثاقها على مجموعة من المبادئ والالتزامات منها بث روح التعاون وتنمية العلاقات الودية وحل النزاعات بالطرق السلمية فمتى ما اخلت احد الدول الاعضاء بهذه المبادئ او خرقت احد الالتزامات ستكون عرضة لجزاء ومن هذه الجزاءات هو قطع العلاقات الدبلوماسية ، ومثال ذلك ما

(1) والاعتداء يشمل كل انتهاك لحق من حقوق دولة ما من قبل دولة اخرى مثل الحجر او مصادرة اموال رعاياها أو تجميد أموالها ، أو قيام أعضاء البعثة الدبلوماسية للدولة المعتمدة بالتجسس في الدولة المعتمد لديها أو الاعتداء على سلامة أراضي الدولة واستقلالها أو التدخل في الشؤون الداخلية في الدولة المعتمد لديها . هادي نعيم المالكي ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2019 ، ص45 .

(2) هناك كثير من التعاريف للحرب منها " بأنها قتال مسلح الذي ينشب بين دولتين أو اكثر في سبيل تحقيق هدف سياسي أو عسكري وتخوض غمارها جيوشها النظامية لحل النزاع القائم بينها بعد اخفاق جميع المساعي الدبلوماسية لإيجاد تسوية سلمية وتحاول كل منها من حيث النتيجة فرض إرادتها بالقوة واخضاعها لسيطرتها) .سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية ، بيروت ، لبنان ، 1985 ، ص83 .

(3) لكن في بعض الحالات الاستثنائية قد لا تؤدي الحرب إلى قطع العلاقات الدبلوماسية ومثال ذلك الحرب بين الهند وباكستان عام 1965 لم يترتب عليها قطع العلاقات الدبلوماسية وهناك امثلة اخرى للاطلاع اكثر ينظر : احمد ابو الوفاء ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص31 .

(4) وتعرف المنظمة الدولية بأنها "مجتمع ارادي لمجموعة من اشخاص القانون الدولي متجسد في شكل هيئة دائمة يتم أنشاؤها بموجب اتفاق دولي ويتمتع بارادة ذاتية ومزودة بنظام قانوني متميز وباجهزة مستقلة يمارس من خلالها نشاطه لتحقيق الهدف المشترك الذي انشأ من أجله" . محمد سعيد الدقاق ، التنظيم الدولي ، دار الجامعية للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، القاهرة ، بدون سنة ، ص35 .

نصت عليه المادة (41) من ميثاق الامم المتحدة التي أشارت إلى قطع العلاقات الدبلوماسية كتدبير غير عسكري ضد اي دولة تهدد سلم الامن الدولي⁽¹⁾ .

4- اما السبب الرابع فيعود لأسباب داخلية ونقصد هنا ان الدول في بعض الاحيان تقطع علاقاتها الدبلوماسية مع دولة أخرى لأسباب تتعلق بالشأن الداخلي كتغير نظام دولة ما بطريقة غير ديمقراطية او انتهاك حقوق الانسان فتقرر بعض الدول قطع علاقاتها مع هذه الدولة على الرغم ان هذه التغيرات او الانتهاكات حدثت على الصعيد الداخلي⁽²⁾ .

بالإضافة إلى اسباب اخرى لا يسعنا ذكرها منها ذات طابع سياسي ومنها اقتصادي واخر امني او عسكري ومنها ديني او اجتماعي .

(1) نصت المادة(41) من ميثاق الامم المتحدة (لمجلس الامن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته ، وله ان يطلب إلى اعضاء الامم المتحدة تطبيق هذه التدابير ، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية اللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وفقاً جزئياً او كلياً و قطع العلاقات الدبلوماسية) .

(2) احمد ابو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية و قطع العلاقات بين منظمة دولية ودولة عضو فيها ، دار النهضة العربية القاهرة ، 2014، ص40 . والجدير بالذكر لقطع العلاقات الدبلوماسية اشكال عدة وهذا التعدد ناجم كون القطع عمل ارادي يعود لسلطة الدولة التقديرية فلها ان تظهر القطع بأي شكل قد تراه ، فقد يكون كتابياً بصورة وثيقة رسمية توجه للدولة ذات الشأن أو شفويّاً من خلال تصريح من قبل رئيس الدولة او وزارة الخارجية ، وكذلك قد يكون القطع صريحاً سواء كان كتابياً او شفويّاً ، او ضمناً من خلال تصرفات تقوم بها الدولة يستشف منها ان نيتها متجهه اتجاه قطع العلاقات الدبلوماسية كغلق البعثة ورحيل اعضاءها بصورة كلية ونهائية ، وهناك من يضيف صور اخرى لقطع العلاقات الدبلوماسية هو القطع المسبب والقطع غير المسبب. للتفصيل اكثر : ينظر: هادي نعيم المالكي ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص40 و 41 . و حنان بن عبد الرزاق ، قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول والاثار المترتبة عليها 12 ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد بن خضير بسكرة ، كلية الحقوق،العدد1 ، 2020 ، ص151 .

ثانياً - علاقة قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ببعثات رعاية المصالح

اما الاجابة عن التساؤل الذي ذكرناه مسبقاً وهو كيف أن قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي إلى انشاء بعثة رعاية المصالح ؟ للإجابة على هذا التساؤل يتوجب علينا البحث في اثار قطع العلاقات الدبلوماسية .

لا شك فيه ان قطع العلاقات الدبلوماسية يترتب آثاراً عده منها: على البعثة الدائمة واعضاءها وعلى العلاقات القنصلية، واخرى على الاتفاقيات الدولية، وبعضها مرتبط بتطبيق القانون الانساني ، بالإضافة إلى اثار اخرى على الصعيد الدولي والداخلي .

لكن ما يعنينا هو اثار القطع على الدولتين المعنيتين وعلى بعثاتها الدبلوماسية ، وعليه سنبحث هذا الاثر لكي نصل إلى اجابة التساؤل الذي ذكرناه ، ففي نص المادة (45) من اتفاقية فينا نجد هذا الاثر اذ نصت ((في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين ... :

ب - يمكن للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مزارع البعثة ، وكذلك الاموال الموجودة فيها ومحفوظاتها إلى دولة ثالثة تكون مقبولة من جانب الدولة المعتمد لديها .

ج- يمكن للدولة المعتمدة ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة تكون مقبولة من جانب الدولة المعتمد لديها .⁽¹⁾

كذلك نص المادة (27) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية اذ نصت (1- في حالة حدوث قطع للعلاقات القنصلية بين دولتين :

(ب) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد برعاية الدور القنصلية مع ما فيها من ممتلكات، وبالمحفوظات القنصلية، إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة .

(ج) يمكن للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة مقبولة للدولة المضيفة) .

وعليه نجد ان هذه النصوص تبين بصورة صريحة لا تقبل الشك ان قطع العلاقات الدبلوماسية يؤدي إلى انشاء بعثة رعاية المصالح من خلال قيام الدولة المعتمدة توكيل دولة ثالثة وهي "الدولة الراعية"

(1) نصت المادة 27 من اتفاقية فينا لعام 1963 الخاصة بالعلاقات القنصلية على احكام مماثلة .

بحماية مقار البعثة ورعاية مصالحها ومصالح رعاياها ، وهذا تقليد قبله المجتمع الدولي واصبح ممارسة دولية تلجأ إليها الدول متى ما قطعت العلاقات الدبلوماسية .

اذ نجد كثيراً من الامثلة على انشاء بعثات رعاية المصالح بعد قطع العلاقات الدبلوماسية ومن الدول التي لجأت لهذه الوسيلة بكثرة هي الولايات المتحدة الامريكية ، وهذا الامر ليس محض صدفة بل ناتج عن الحروب التي قامت بها والسياسة التي اتبعتها اتجاه الدول الاخرى التي لا تتفق معها سياسياً مما دفع هذه الدول إلى قطع علاقاتها الدبلوماسية معها ، وفي الوقت ذاته أرادت ان تكون لها نافذة للتواصل مع الولايات المتحدة الامريكية، وهذا هو مراد الولايات المتحدة الامريكية في الوقت نفسه⁽¹⁾ .

وعلى سبيل المثال نتيجة لحرب الأيام الستة التي اندلعت في 5 حزيران / يونيو (1967)، بين إسرائيل من جهة والجمهورية العربية المتحدة والأردن وسوريا من جهة أخرى ، أعلنت الجزائر في 6 حزيران / يونيو أنها قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الولايات المتحدة والدول التي تتهمها بمساعدة إسرائيل. في اليوم نفسه استدعى مساعد وزيرة الخارجية السفير الجزائري وأخبره أن الولايات المتحدة تعترم التعامل مع القطع على أساس المعاملة بالمثل تماماً وتتوقع الحماية الكاملة للمواطنين الأمريكيين والممتلكات في الجزائر.

من ثم لاحقاً تم إنشاء بعثة لرعاية مصالح الولايات المتحدة الامريكية، يعمل به موظفون دبلوماسيون وقنصليون أمريكيون في السفارة السويسرية ، واحتفظت البعثة الأمريكية بالحق في توجيه الاتصالات البرقية مع واشنطن⁽²⁾ .

بالإضافة إلى كثير من الدول العربية التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية نتيجة الحرب ، فما كان لها سبيل غير انشاء بعثات رعاية المصالح ، فمنها تمارس الوظائف المنصوص عليها في المادة 45 من حماية ورعاية ووظائف دبلوماسية وسياسية اخرى عن طريق الدولة الراعية لا سيما اذ

(1) Pamment J., New public diplomacy in the 21st Century : a comparative study of policy and practice, London, Routledge, 2012, p165.

(2) Nina Davis Howland , Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume XXIV, Africa, United States Government Printing Office Washington ,1999 ,p35 .

كانت بعثة رعاية المصالح يديرها موظفون امريكيون اذ يتسنى من خلالهم التواصل بصورة مباشرة مع الجهات العليا ، لكن لا ننسى تبقى هذه البعثة تعمل تحت علم الدولة الراعية .
 كذلك اتبعت بريطانيا هذا الاسلوب على سبيل المثال بعد (إعلان استقلال روديسيا) برئاسة إيان سميث في نوفمبر (1965) ، من جانب واحد من قبل حكومة الجبهة ، أعلن مجلس وزراء منظمة الوحدة الافريقية في حال بريطانيا لم يسحقوا النظام المتمرد بحلول 15 كانون الأول / ديسمبر ، سيقطع (بيرس) العلاقات مع لندن ، ونفذ التهديد فعلاً من قبل خمس دول : (تنزانيا ، وغانا ومصر والجزائر و السودان) اذ قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع بريطانيا ، مما دفع بريطانيا إلى انشاء بعثة المصالح البريطانية في هذه الدول كالآتي : تنزانيا (المفوضية الكندية العليا) غانا (المفوضية العليا الأسترالية) مصر (السفارة الكندية) الجزائر (السفارة السويسرية) السودان (السفارة الأمريكية)⁽¹⁾ .

وعليه يتضح جلياً ان اللجوء إلى بعثات رعاية المصالح في الممارسة الدولية، إنما هو اثر مترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية ، فهي الملاذ الاخير للدول، للاتصال والتواصل فيما بينها وممارسة مهام رعاية المصالح .

(1) Harold Wilson, The Labour Government 1964-70: A Personal Record , Harmondsworth: Penguin Books, 1974, p 236.

الفرع الثاني

حالة استدعاء البعثة الدبلوماسية

إن الاستدعاء يعد من الاجراءات التي يتم اللجوء لها من الدول لأسباب عده بموجبها يعلق العمل بالبعثات الدبلوماسية لحين زوال السبب المؤدي لها ، دون ان يكون هناك اعلان بقطع العلاقات الدبلوماسية .

ويعد الاستدعاء الحالة الثالثة التي تستند عليها الدول لإنشاء بعثة رعاية المصالح ، وللإحاطة بالموضوع سنتناول هذا الفرع على فقرتين نخصص الفقرة الأولى لطبيعة الاستدعاء ونتكلم بالفقرة الثانية عن علاقة الاستدعاء ببعثات رعاية المصالح :

أولاً- طبيعة استدعاء البعثة الدبلوماسية

يعد الاستدعاء احد الطرق الرئيسية لانهاء مهام المبعوث الدبلوماسي في نطاق القانون الدولي الدبلوماسي (1).

ويتم الاستدعاء من قبل الدولة المعتمدة بواسطة خطاب رسمي يسمى كتاب الاستدعاء ، يقدمه إلى رئيس الدولة المعتمد لديها اذا كان بدرجة سفير او وزير مفوض ، او إلى وزير خارجيتها إذ كان قائم بالأعمال (2) ، ويقابله كتاب الاجابة يرسل من الدولة المعتمد لديها ويتم هذا الاخطار عن طريق وزارتي خارجية البلدين (3) .

و تقوم الدولة المعتمدة باستدعاء رئيس البعثة الدبلوماسية لدى الدولة المعتمد لديها ، لأسباب عدة أبرزها : مخالفة التعليمات والتوجيهات الدبلوماسية، او اصبح بنظرها ليس أهلاً للثقة نتيجة مخالفته سياسة حكومته الخارجية، او بسبب سوء تصرفاته في الدولة المعتمد لديها سواء كان هذا التصرف

(1) سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية، مكتبة لبنان بيروت، طبعة حديثة ، 1996 ، ص 110.

(2) علي صادق او هيف ، القانون الدبلوماسي ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية - مصر ، دون سنة نشر ص230 .

(3) بن ساسة سفيان ، انتهاء التمثيل الدبلوماسي والآثار المترتبة عليه ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - بن عكنون - الجزائر ، 2011 ، ص8 .

شخصياً مرتبطاً بحياته الشخصية أو أنه تصرف عام مرتبط بعمله الدبلوماسي، وتعمل دولته إما على اقالته أو نقلة إلى منصب آخر⁽¹⁾.

اضف إلى ذلك في بعض الاحيان تستدعي الدولة المعتمدة مبعوثها الدبلوماسي للتشاور تعبيراً عن عدم رضا الدولة المعتمدة عن تصرف قامت به الدولة المعتمد لديها ، وشاع هذا الاسلوب في الممارسة الدبلوماسية المعاصرة ، ويعد من وسائل الاحتجاج التي تلجأ لها الدول تجاه الدولة المعتمد لديها، وفي الوقت نفسه يحمل في طياته رغبة الدولة في الحفاظ على العلاقات الدبلوماسية مع الدولة المعتمد لديها، ويتميز هذا النوع من الاستدعاء بأنه مؤقت اذ يستأنف المبعوث الدبلوماسي متى ما انتهت الاسباب التي دعت لاستدعائه⁽²⁾.

الأسباب المذكورة آنفاً لاستدعاء المبعوثين الدبلوماسيين بناءً على رغبة دولته .
اما بالنسبة للأسباب العائدة إلى الدولة المعتمد لديها تتمثل بإعلان رئيس البعثة بأنه شخص غير مرغوب فيه، نتيجة قيامة بسلوك لا يتفق مع قواعد القانون او العرف، أي هذا الاعلان بمثابة عقاب له وتنبية لدولته بأن تحسن اختيار مبعوثها⁽³⁾، على سبيل المثال تجاوز الاختصاص الممنوح له بموجب القانون الدبلوماسي، أو التدخل في الشأن الداخلي او ثبوت اشتراكه في مؤامرة تجاه نظام الحكم او قام بأعمال تجسس او تخريب او دعم جماعات متمردة...وهلم جرا .
ومن الجدير بالذكر على الرغم من معرفة الدولة المعتمدة والمبعوثين الدبلوماسيين أنفسهم فإن الدولة غير ملزمة بالإعلان عن الاسباب التي دفعتها لاستدعاء المبعوثين، رغبة منها في عدم الأضرار بالعلاقات مع الدول أو الاحتفاظ بأسرار لا تريد الكشف عنها⁽⁴⁾.

(1) علي حسين الشامي ، مصدر سابق ، ص 340 .

(2) احمد ابو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية- مصر ، 2003 ، ص 219 .

(3) فؤاد شباطة ، الدبلوماسية ، مطبعة ألف - باء ، دمشق- سوريا ، 1968 ، ص 253 .

(4) احمد ابو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علماً وعملاً) مع اشارة لما هو مطبق في مصر ، مصدر سابق ، ص 225 .

ونستنتج من كل ذلك ان استدعاء المبعوث الدبلوماسي قد يكون مؤقتاً او نهائياً اما اسباب الاستدعاء فمنها متعلق بالدولة المعتمدة واخرى تعود للدولة المعتمدة لديها ويتم الاستدعاء من خلال المخاطبات الرسمية بين الدولتين .

لكن ما موقف اتفاقية فينا من استدعاء البعثة ؟ . وما علاقة الاستدعاء ببعثات رعاية المصالح ؟ .

ثانياً - علاقة الاستدعاء ببعثات رعاية المصالح

عند الرجوع إلى اتفاقية فينا نجد انها اشارت إلى انتهاء مهمة المبعوثين الدبلوماسيين ويتم ذلك بأحد الحالتين : الحالة الأولى تتمثل بإعلان من الدولة المعتمدة⁽¹⁾، وهذا الاعلان بحسب ما بينا هو اعلان رسمي يقدم إلى الدولة المعتمد لديها لاستدعاء المبعوث الدبلوماسي .

اما الحالة الثانية لأنهاء مهام المبعوثين الدبلوماسيين فتكون عن طريق اعلان من الدولة المعتمد لديها بأن هؤلاء اصبحوا اشخاصاً غير مرغوب فيهم على اقليمها، وما على الدولة المعتمدة في هذه الحالة إلا ان تخضع لهذا الاعلان وتستدعي مبعوثها⁽²⁾ .

وقد يتطور الاستدعاء إلى سحب البعثة الدبلوماسية بأكملها من اقليم الدولة المعتمد لديها ، نتيجة عدم معالجة الاسباب التي أدت إلى الاستدعاء ، و احياناً تلجأ الدول إلى سحب البعثة الدبلوماسية دون ان تمر في مرحلة الاستدعاء ، كوسيلة ضغط على الدولة المعتمد لديها لاسيما الدول الصغرى

(1) نصت المادة (43) من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي ما يل: (أ) إعلان الدولة المعتمدة للدولة المعتمدة لديها بانها مهمة المبعوث الدبلوماسي .

(2) نصت المادة (43) (... ب - إعلان الدولة المعتمدة لديها للدولة المعتمدة برفضها وفقاً لأحكام الفقرة 2 من المادة 9 الاعتراف بالمبعوث الدبلوماسي فرداً في البعثة .)

وبالرجوع إلى المادة (9) نجدها نصت على (1- يجوز للدولة المعتمد لديها ، في جميع الأوقات ودون بيان أسباب قرارها ، أن تعلن للدولة المعتمدة أن رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي فيها شخص غير مرغوب فيه أو أن أي موظف غير مقبول ، وفي هذه الحالة تقوم الدولة المعتمدة حسب الاقتضاء ، اما باستدعاء الشخص المعني أو بأنها خدمته في البعثة ، ويجوز اعلان شخص غير مرغوب فيه و غير مقبول ، قبل وصوله إلى اقليم الدولة المعتمد لديها .

2- يجوز للدولة المعتمد لديها ، ان ترفض الاعتراف بالشخص المعني فرداً في البعثة ، اذا رفضت الدولة المعتمدة أو قصرت خلال فترة معقولة من الزمن عن الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة I من هذه المادة .

والضعيفة لمنعها من اتخاذ موقف سياسي معين او لإكراهها على اتخاذ موقف سياسي ، لكن في الوقت الحالي قل استعمال هذا الاسلوب في التعامل الدبلوماسي⁽¹⁾ وتأسيساً على ما تقدم اتضح لنا أن استدعاء المبعوثين سيؤدي أوتوماتيكياً إلى توقف عمل البعثة مما يؤثر على نشاط البعثة الدبلوماسية في حماية المصالح العامة والخاصة وفقدان التواصل الرسمي بين البلدين وقد يتطور الاستدعاء إلى سحب البعثة الدبلوماسية بحسب ما وضحنا، فما هو السبيل لحماية هذه المصالح ؟ .

لم تغفل اتفاقية فينا عن هذه الحالة فغطت حالة الاستدعاء بصورته الدائمة والمؤقتة⁽²⁾، وبعد ذلك يمكن للدولة أن تلجأ إلى بعثة رعاية المصالح لحماية المصالح العامة والخاصة، متى ما توقفت البعثة الدائمة عن ممارسة مهامها بسبب الاستدعاء .

وعلى سبيل المثال في عام 1987 ، استدعت بريطانيا بعثتها الدبلوماسية في طهران في أعقاب خلاف بدأ باعتقال القنصل الإيراني في مانشستر بتهمة السرقة وتصاعدت بعد اعتقال دبلوماسي بريطاني في طهران ، مما دفع بريطانيا على رعاية مصالحها من بعثة المصالح في السفارة السويدية⁽³⁾ .

أي ان المادة (45) من اتفاقية فينا اراد بها واضعوها ان تغطي حالة الاستدعاء التي يتوقف على اثرها نشاط البعثة الدبلوماسية بصورة كلية .

(1) عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، كازمة للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1982 ، ص74 .

(2) تنظر المادة (45) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(3) وفي عام 1981 اغلقت ليبيا بعثتها الدبلوماسية في واشنطن بناءً على طلب الولايات المتحدة الامريكية رداً على دعم الإرهاب الدولي ، وفي نفس الوقت تم إغلاق السفارة الأمريكية في طرابلس أيضاً ، لكن البيان الرسمي الصادر عن وزارة الخارجية الامريكية قال: هذا العمل يقلل من علاقتنا مع ليبيا إلى أدنى مستوى يتفق مع الحفاظ على العلاقات الدبلوماسية ، وفي عام 2004 تم التأكيد على أن دبلوماسياً أمريكياً كان يعمل في طرابلس على رعاية المصالح الامريكية من داخل سفارة بلجيكا. للمزيد من الامثلة ينظر :

Eileen Denza , Diplomatic Law Commentary On The Vienna , Oxford University Press , Great Clarendon Street, Oxford–United Kingdom , 2016 , P398–399.

نستنتج مما تقدم : أن لجوء الدول إلى بعثات رعاية المصالح ينهض عند تحقق حالة من الحالات سالفه الذكر ، اذ تجد الدولة نفسها في حاجة إلى وسيلة تمارس من خلالها رعاية مصالحها ومصالح رعاياها، وفي الوقت نفسه تحافظ على نوع من التواصل مع الدول التي لم تقم معها بالتبادل الدبلوماسي ابتداءً او التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية لسبب ما ، ولعمري ان هذه الوسيلة المتمثلة ببعثة رعاية المصالح خير وسيلة للاتصال على صعيد العلاقات الدولية عند غياب التمثيل الدبلوماسي الدائم ، فمنها يمكن للدول ان تعيد بناء الثقة التي اهتزت بين الدول بسبب حرب او مواقف سياسية ترتب عليها حدوث قطع في العلاقات ، كذلك بواسطة ممثليها الذين يعملون تحت علم دولة ثالثة يمكن أن تتأكد بصورة مباشرة من قدرة الحكومات الجديدة على الوفاء بالتزاماتها الدولية قبل الاعتراف بها تمهيداً لإقامة تمثيل دبلوماسي دائم معها، اضافة إلى ذلك ما تشكلها من اهمية للدول الحديثة التي تلجأ لها لحين ترتيب اوضاعها القانونية على الصعيد الداخلي والدولي ، فضلاً عما توفره للدول الصغيرة او الدول غير القادرة اقتصادياً من عناية وتكاليف مالية لو شرعت بالتبادل الدبلوماسي الدائم مع اعضاء المجتمع الدولي .

الفرع الثالث

حالة الغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي والقنصلي

ان المقصود بحالة الغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي، هو عدم وجود علاقات دبلوماسية مسبقاً بين الدول، وهذا يختلف عن حالة غياب العلاقات الدبلوماسية بعد ان كانت موجودة مسبقاً كحالة حدوث قطع للعلاقات أو استدعاء البعثة، لان القطع او الاستدعاء كما هو معروف يتطلب وجود تمثيل دبلوماسي مسبقاً.

والتساؤل الذي يثار هنا متى نكون امام حالة الغياب المبدئي للعلاقات الدبلوماسية ؟ . على المستوى الدولي نجد هناك عدد من الحالات تغيب بها العلاقات الدبلوماسية تتمثل بالآتي :

أولاً - عدم الاعتراف بالحكومات

مما لا شك فيه ان اقامة علاقات دبلوماسية مع اي دولة يتطلب مبدئياً الاعتراف بالدولة المراد اقامة علاقات دبلوماسية معها ، ويعد الاعتراف من الاعمال القانونية التي تصدر عن الدولة تسلم بموجبها بنشوء واقع دولي جديد ، وينطوي على التسليم باستعداد الدولة للدخول في روابط وعلاقات قانونية مع دولة جديدة تظهر في الحياة الدولية⁽¹⁾ ، وللدول الحرية الكاملة بالاعتراف بالدول الجديدة من خلال تقدير الظروف التي نشأت فيها الدولة الجديدة لتقرر على اساسها ما اذا كانت تقوم

(1) اختلف الفقه الدولي حول الطبيعة القانونية للاعتراف بالدول اذ ذهب الاتجاه الاول إلى القول ان الاعتراف عمل منشئ اي ان الاعتراف هو الذي يؤدي إلى انشاء الشخصية القانونية الدولية للدولة الجديدة ، الا ان هذه النظرية تعرضت لانتقادات عدة منها مغالاتها في الاخذ بمبدأ ارادة الدولة ، متناسية مبدأ المساواة في السيادة بين الدول . اما الاتجاه الثاني فقد ذهب نحو اعتبار الاعتراف بالدول هو مجرد عمل قانوني كاشف "مقرر" لواقعة مادية موجودة في الاصل نتيجة لمجموعة من العوامل والاعتبارات التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والدينية ، وان الاعتراف لا يعدو ان يكون شهادة ميلاد الدبلوماسية للدولة الحديثة للتفصيل اكثر ينظر : صلاح الدين عامر ، مصدر سابق ، ص706 . و عصام العطية ، القانون الدولي العام ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012 ، ص237-

بالاعتراف بها فوراً أو تمتنع عن هذا الاعتراف اي ليس هناك اكراه او الزام قانوني من شأنه اجبار الدولة على الاعتراف بدولة اخرى⁽¹⁾ .

صفوة القول: لا يمكن ان يكون هناك تبادل دبلوماسي دائم اذا لم يسبقه اعتراف بالدولة وحكومتها المراد اقامة معها علاقات دبلوماسية .

لكن في بعض الاحيان نجد ان الدولة معترف بها لكن الحكومة التي تسنمت ادارة هذه الدولة قد لا يعترف بها مما يؤدي إلى عدم اقامة تبادل دبلوماسي ثنائي .

والسؤال الذي يذكر هنا هو ما الوسيلة التي يمكن للدول من خلالها ان تحمي مصالحها ومصالح رعاياها اذا انعدم التمثيل الدبلوماسي بسبب غياب الاعتراف بحكومة دولة ما ؟ .

للجواب عنه نقول : أن الوسيلة او الاداة التي يمكن ان تلجأ لها الدول هي انشاء بعثة رعاية المصالح عن طريق الدولة الثالثة التي تراعي مصالحها ومصالح رعاياها، وهذا ما اشارت اليه المادة

(1) مع الجدير بالذكر ان الاعتراف الدولي لا يخضع لقاعدة شكلية معينة فهو قد يكون صريحاً أو ضمناً ، ويكون الاعتراف صريح عندما تعبر الدولة بوضوح عن نيتها الاعتراف بالدولة الحديثة كبيان او اعلان يصدر منها تقر بموجبه بالدولة الحديثة ، اما الاعتراف الضمني يمكن استنتاجه من خلال ظروف وتصرفات تدل بما لا يقبل الشك اتجاه نية الدولة للاعتراف بالدولة الحديثة كإبرام معاهدة بين الدولتين. وقد يكون فردي او جماعي ، في اغلب الاحيان يكون الاعتراف فردي وذلك عن قيام دولة بالاعتراف بدولة حديثة سواء كان الاعتراف بصورة صريحة او ضمنية ، اما الاعتراف الجماعي هو ان تعترف مجموعة من الدول بالدولة الحديثة وهذا النوع من الاعتراف تقوم بها الدول من خلال المنظمات الاقليمية والدولية عندما تتفق الدول الاعضاء على الاعتراف بدولة ما. اضعف إلى ذلك هنالك الاعتراف القانوني والاعتراف الواقعي ، فالاعتراف القانوني هو اعتراف نهائي بالدولة الحديثة ويمثل نقطة بداية للعلاقات الدبلوماسية ، اما الاعتراف الواقعي هو اعتراف مؤقت يمكن للدول سحبه ويتم اللجوء للاعتراف الواقعي بسبب ضبابية وضع الدولة الحديثة فمتى استقرت واثبتت وجودها يمكن تحويل الاعتراف الواقعي إلى اعتراف قانوني ، اضعف إلى ذلك هناك اشكال اخرى للاعتراف يضيفها الفقه الدولي منها الاعتراف المشروط والاعتراف غير المشروط ، وهناك انواع اخرى للاعتراف منها الاعتراف بالحكومة والثوار والامة ... للتفصيل اكثر ينظر : محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط6 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، بيروت ، 2018 ، ص210-2011 . احمد ابو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي العام الوسيط في القانون الدولي العام ، ط5، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2010 ، ص431-445 . عصام العطية ، مصدر سابق ، ص 239 إلى 249 .

(46) من اتفاقية فيينا لعام 1961 عندما نصت في حالة عدم وجود تمثيل يمكن اللجوء لدولة ثالثة لرعاية مصالحها ومصالح رعاياها .

ثانياً- الدول غير المقتدرة

بالإضافة إلى الحالة الأولى يمكن للدول الفقيرة او الدول التي ليس باستطاعتها اقامة علاقات دبلوماسية مع اعضاء المجتمع الدولي لأسباب جغرافية او اقتصادية او سكانية ، كالدول الصغيرة⁽¹⁾ الاستفادة من بعثات رعاية المصالح .

مثال ذلك عملت هولندا لسنوات نيابة عن لوكسمبورغ في الشؤون السياسية والمسائل الاخرى في بعض البلدان، كما فعلت بلجيكا في الشؤون التجارية والقنصلية في نفس البلدان في اتفاقية لوكسمبورغ مع بلجيكا لهذا الغرض في عام 1965 ، ومعاهدتها مع هولندا في 1964.⁽²⁾

كذلك يدخل في حكمها الدول الحديثة⁽³⁾ ، اذ كثيراً ما تلجأ الدول الحديثة لبعثات رعاية المصالح ويمكن السبب في ذلك لما تجده من صعوبة في انشاء بعثات دبلوماسية في عدد كبير من الدول

(1) هنالك اكثر من معيار متبع في تصنيف الدول إلى صغيرة وكبيرة ، منها : الجغرافي او الاقتصادي او القومي او عدد السكان او المعايير السلوكية والاجتماعية او معيار التأثير الدولي او المعيار الامني ... لكن اثبتت التجارب العملية لا يمكن الاعتماد على معيار واحد لوضع تعريف جامع ومانع لمفهوم الدول الصغيرة دون ان يتسم المفهوم بالكثير من اللبس والغموض والارتباك ، اما الامم المتحدة قد عرفت الدول الصغيرة بأنها " كيان صغير جداً في مساحتها ، وعدد سكانها ومورداها البشرية والاقتصادية . للتفصيل اكثر ينظر : ابراهيم حسن ، الدول الصغيرة والنظام الدولي ، " الكويت والخليج ، مؤسسة الابحاث العربية ، بيروت ، لبنان ، 1982 ، ص 69-74 . نقلاً عن عمر الحضرمي ، الدول الصغيرة القدرة والدور مقارنة نظرية ، عدد 10 ، المجلة الدولية للاداب والعلوم السياسية والاجتماعية ، الاكاديمية العربية للعلوم السياسية والتطبيقية ، 2018 ، ص 84-88.

(2) James J. Blake, Pragmatic Diplomacy. The Origins and Use of the Protecting Power', in David D. Newsom, Diplomacy under a Foreign Flag (Washington, DC: Institute for the Study of Dip lomacy, Georgetown University, 1990), p6.

(3) اختلف الفقه حول المقصود بالدول الحديثة فهناك اتجاه فقهي يذهب إلى ان الدول الحديثة تسمية تطلق على الدول التي لم تكن من اشخاص القانون الدولي التقليدي ، ولم تكن مساهمة في خلق قواعد هذا القانون ، والمقصود بالقانون الدولي التقليدي في هذا الصدد تلك القواعد العرفية التي يمكن ردها إلى القانون العام الاوربي او القانون العام المسيحي ، وعليه الدول الحديثة وفقاً لأصحاب هذا الاتجاه كل الدول المعاصرة ماعدا الدول الاوربية . اما

بعد الاعتراف بها من المجتمع الدولي ، لذلك تلجأ لهذه الوسيلة المؤقتة لرعاية مصالحها ومصالح رعاياها وتمشية الأمور الاخرى تمهيداً لإقامة تبادل تمثيل دبلوماسي دائم مع الدول ، وهذا ما يجد اساسه في المادة (46) من اتفاقية فينا⁽¹⁾ .

والامر لا يختلف كثيراً عنه في اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية على امكانية ان تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد إليها⁽²⁾ .

على سبيل المثال ناميبيا عند استقلالها في عام 1990 طلبت مساعدة البعثات الدبلوماسية الزامبية في الكثير من القضايا منها مسألة التأشيرات لرعاياها⁽³⁾ . وقد استعملت بعض الدول الحديثة كذلك هذا الإجراء حتى يتمكنوا من تنظيم خدماتهم الدبلوماسية الخاصة .

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة (46) من اتفاقية فينا غير متاح للدول التي عينت شخصاً غير مقيم إلى الدولة المعنية، في هذا الظرف يوجد ممثل وإن كان من نوع غير مقيم ، لأنها بمثابة قناة فعالة لحماية مصالح الدولة⁽⁴⁾ .

الاتجاه الثاني يطلق تسمية الدول الحديثة على الدول على الدول التي لم تساهم في وضع اتفاقية فرساي عام 1919 التي شاركت بها دول اوربية والولايات المتحدة الامريكية والامبراطورية العثمانية واليابان . للتفصيل اكثر ينظر : ابراهيم شحاتة ، موقف الدول الحديثة من محكمة العدل الدولية ،المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد 20، 1964، ص40 . وفي رأينا ان المقصود بالدول الحديثة اي دولة تنشأ بأسلوب من اساليب نشأة الدول كتفكك دولة إلى مجموعة دولة حديثة أو اتحاد عدة دول لتظهر لنا دولة حديثة او بالاستفتاء ...الح من ثم تنظم للمجتمع الدولي .

(1) تنظر المادة (46) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 .

(2) اذ نصت المادة (27) الفقرة ثانياً (اذ كانت الدولة الموفدة ليس لها بعثة دبلوماسية ولا بعثة قنصلية اخرى في الدولة الموفدة اليها ، فتسري احكام الفقرة (1 - ب ، ج) من هذه المادة . والتي نصت على (ب- يجوز للدولة الموفدة ان تعهد بحراسة مباني القنصلية والممتلكات الموجودة بها والمحفوظات القنصلية إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفدة اليها . ج - ويجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد اليها).

(3) Eileen Denza, Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations Dobbs Ferry, NY: Oceana, 1976,p257.

(4) Eileen Denza ,op.cit ,p258.

والجدير بالذكر ان الحالة التي تنظمها المادة (46) تختلف عن المادة (6) من اتفاقية فينا ، التي من خلالها يمكن لدولتين أو أكثر ان تعتمدا الشخص نفسه "رئيس البعثة " إلى دولة أخرى - بشرط عدم إبداء أي اعتراض من قبل الدولة المعتمد لديها .

وهذا النوع من التمثيل يشترط فيه ان تتفق دولتان ابتداءً على تعيين شخصاً يمثلهما ، اي إن الدولتين في الاصل كلتاهما غير ممثلتين ، بينما المادة (46) تفترض ان تكون احدى الدولتين ممثلة مسبقاً لدوى الدولة المعتمد لديها وهي ما تسمى الدولة الراعية .

على اي حال فهذا النوع من التمثيل لا يؤدي إلى علاقات مثالية ، ويمكن أن يؤدي إلى حالات من الحساسية، ولكن يمكن أن يكون مناسباً للدولة التي ترغب في أن تكون ممثلة في دولة ، على سبيل المثال في أغسطس عام 1981 اثنان من دول شرق الكاريبي الصغيرة جداً - سانت لوسيا وسانت فنسنت و غرينادين - كانتا تتقاسمان نفس المفوض السامي في لندن بعد ذلك بعامين كان نفس المفوض السامي يمثل أيضاً دولة أنتيغوا وبربودا⁽¹⁾ .

وعليه فقد تفضل بعض الدول ، ولا سيما الدولة غير المقنطرة ، حماية مصالحها عبر مسار المادة (46) وهذا من شأنه أن يجنب هذه الدول غياب التواصل مع الدول الاخرى، وفي الوقت نفسه يوفر عليها اموال وجهد فيما لو اقامت بعثات دبلوماسية في كل الدول.

ونسنتج مما تقدم أن الدول غير الممثلة لدى دول اخرى ابتداءً يمكن لها اللجوء إلى بعثة رعاية المصالح، كونها وسيلة مؤقتة لرعاية مصالحها ومصالح رعاياها لحين اقامة اتصال دبلوماسي دائم عن طريق اعتماد بعثات دبلوماسية دائمة وفق اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

(1) Alan James , Lomatic Relations And Contacts , British Yearbook of International Law, Volume 62, Issue 1, 1991, P363.

الفصل الثاني

الاحكام القانونية لبعثات رعاية المصالح

كأني وضع قانوني تمر بعثات رعاية المصالح عبر اطوار متعددة تفرضها تراتبية منطقية، ابتداء بطور التكوين مروراً الى حيز النفاذ لتؤدي الغرض المناط بها، ان هذه الاطوار تلازمها كثير من الاشكاليات القانونية التي تثار على مدى حياة تلك البعثات ، فكل وضع قانوني لا بد أن يتم تأطيره ضمن حدود قانونية يتبلور منه مفهوم قانوني يحكم جزئياته المختلفة ويضبط اثاره المتعددة .

وبما ان انشاء بعثات رعاية المصالح تمثل استثناء على الاصل العام وهو التمثيل الدبلوماسي الثنائي في الظروف الطبيعية والذي تمليه الضرورة ، فان لهذا الاستثناء خصوصيته المتميزة في مجمل احكامه القانونية ، وتظهر هذه الخصوصية على نحو جلي منذ مرحلة الانشاء التي تمثل نقطة البداية او ولادة تلك البعثات ، اذ ما بني على معايير قانونية محددة يبقى رهين تلك المعايير من مرحلة النشوء حتى مرحلة الانتهاء ، فاذا ما اسبغت على وضع قانوني صفة الحق بقي محتفظا بتلك الصفة ، وما عد رخصة بقي كذلك من دون ان تكون هنالك امكانية لتغيير تلك الصفة القانونية ، من ثم لا بد نبيين الاتفاق المنشئ لهذه البعثة وما يخلقه من علاقات قانونية بين اطرافه .

واذا ما نشأ ذلك الوضع القانوني مكتسبا مركزه حسب الضوابط القانونية ، لا بد وان تكون هنالك غاية من انشائه وهذا بالضرورة ينطبق على بعثات رعاية المصالح والتي كما يبدو ظاهرا من اسمها انها ترعى مصلحة الدولة المستفيدة ، وللايضاح سنتناول هذا الفصل في مبحثين نتناول في الاول منهما آلية انشاء بعثات رعاية المصالح وفي الثاني مهام بعثات رعاية المصالح .

المبحث الأول

آلية انشاء بعثات رعاية المصالح

يتطلب انشاء بعثات رعاية المصالح مجموعة من الاجراءات السابقة على الاتفاق المنشئ لها ، او بعبارة اخرى يمكن القول : إن هنالك اجراءات تمهيدية لابد من المرور بها حتى يتسنى للدول الاطراف انشاء تلك البعثات ، اذ من الواضح ان عملية الانشاء تمر بمرحلتين ، المرحلة الاولى تتبلور في وجود ثلاث دول تتفق فيما بينها على الشروع في انشاء بعثات لرعاية المصالح ، ومن ثم تنتقل في المرحلة الثانية الى الولوج في وضع الاتفاق المنشئ لتلك البعثات والذي يخرجها الى حيز الوجود ، وعليه فإن الاتفاق المنشئ ليس وليد لحظته بقدر انبثاقه من سلسلة من الاتفاقات المتتابعة بين الدول المعنية بأثناء بعثة رعاية المصالح ، هذا من جانب ومن جانب اخر يتعين وجود مجموعة من المتطلبات القانونية حتى يعد الاتفاق المنشئ لبعثات رعاية المصالح صحيحاً ، وعليه سنتناول هذا المبحث على مطلبين نتناول في الاول منهما اجراءات انشاء بعثة رعاية المصالح ، وفي الثاني نتناول ضوابط انشاء بعثة رعاية المصالح .

المطلب الأول

اجراءات انشاء بعثات رعاية المصالح

بغية انشاء بعثات رعاية المصالح يستلزم الأمر من الدولة التي تريد من دولة أخرى رعاية مصالحها أن تستجلي رأي الدولة الراعية وبيان مدى موافقتها وفق ضوابط معينة كي تقوم بتمثيل مصالحها ، ولا يقف الأمر عند ذلك وإنما يستلزم الحال أن تتفق هاتان الدولتان مع الدولة التي المستقبلية على إنشاء بعثات رعاية المصالح على أراضيها وهذه الموافقات أمر لا مناص منه ابتداء حتى يمكن بعدها انشاء تلك البعثات ، هذا من جانب ومن جانب آخر يتعين الوقوف عند أمر في غاية الأهمية ابتداء الا وهو طبيعة انشاء بعثات رعاية المصالح ومدى حرية الدولة المستفيدة في إنشاء هذه البعثات، ولضرورة البحث سنتناول هذا المطلب على فرعين نخصص الأول لطبيعة انشاء بعثات رعاية المصالح و الثاني للاتفاق المنشئ لبعثات رعاية المصالح .

الفرع الاول

طبيعة انشاء بعثات رعاية المصالح

من المتفق عليه ان التبادل الدبلوماسي الثنائي او الدائم في الظروف الطبيعية ينشأ عن طريق اتفاق دولتين اعترفت الواحدة بالأخرى على اقامة علاقات دبلوماسية فيما بينهما ، ويحدد بموجبه مستوى وتأريخ اقامة العلاقات والحد الاعلى من الأفراد التي يجب ان تتكون منها البعثات ، بشرط ان يكون متناسباً مع ظروف الدولة المستقبلية (المعتمد لديها) ، مع مراعاة مبدأ التعامل بالمثل⁽¹⁾، ومبدأ الرضائية في التبادل الدبلوماسي بشقيه : الايجابي المتمثل بإرسال البعثات الدبلوماسية، والسلبى المتمثل باستقبال البعثات الدبلوماسية⁽²⁾ .

اما ما يتعلق بالطبيعة القانونية لتبادل التمثيل الدبلوماسي فقد انقسم الفقه حول ذلك على اتجاهين : حيث ذهب الاتجاه الأول إلى ان هذا التبادل هو حق للدولة ، ويجب على الدول ان تلتزم به ، وتمكين كل دولة من استعمال هذا الحق ، وان الغير ملتزم بتمكين هذه الدولة من ذلك ، وسندهم في ذلك : ان القانون الدولي العام اقر للدول بحق الاتصال بين بعضها بعضاً ، وهذا الحق لا يمكن تفعيله بصورة عملية الا من خلال تبادل البعثات ، اذ هي الاداة التي تقام العلاقات بين الدول ويتحقق بها الاتصال بينهم ، وخلاف ذلك يصبح حق الاتصال واقامة العلاقات عقيم لا فائدة منه⁽³⁾ .

(1) صباح طلعت قدرت ،الوجيز في الدبلوماسية والبروتوكول ، مطبعة كركي ، بيروت-لبنان ، الطبعة الثالثة ، 2013، ص 27 .

(2) احمد ابو الوفا ، المبادئ العامة للقانون الدبلوماسي ، بحث منشور في مجلة دبلوماسي ، العدد 10 ، 1988 ، ص3 .

(3) منتصر سعيد حمودة ، القانون الدبلوماسي ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2011 ص 136 .

اضف إلى ذلك أن الامم المتحدة اقرت هذا الحق بشقيه الايجابي والسلبي ، عندما نصت على اهم مقاصدها هو "انماء العلاقات الودية بين الامم"⁽¹⁾ ، وبقيناً لا يمكن تحقيق هذا الهدف الا من خلال تبادل البعثات الدبلوماسية بما تمثله من اهم وسائل اتصال بين الدول ، ويخالف ذلك سنكون امام ضياع لهذا الحق، وفي الوقت نفسه خرق لميثاق الامم المتحدة بصورة خاصة والقانون الدولي العام بصورة عامة⁽²⁾ .

كما ان التبادل الدبلوماسي ضرورة لا مناص منها بين اشخاص القانون الدولي العام ، اذ ان الواقع الدولي يفرض على الدول اقامة علاقات خارجية ودولية في كل المجالات لا سيما في ظل ازدياد عدد اعضاء المجتمع الدولي وحاجة بعضهم لبعض، وعليه عن طريق التبادل الدبلوماسي سيتحقق الصالح العام على المستوى الدولي والوطني⁽³⁾ .

وبهذا الاتجاه اخذت اتفاقية هافانا لعام 1928 تنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول الامريكية ، اذ نصت المادة (2) منها على انه " للدول الحق في تمثيل نفسها لدى بعضها البعض بواسطة الممثلين الدبلوماسيين".

اما الاتجاه الاخر فكان لهم رأي مغاير لرأي اصحاب الاتجاه الأول، اذ يرون ان تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدول رخصة لها وليس حق ، فلها ان تقبل او ترفض ولا يمكن اجبارها على هذا التبادل والاخلال به لا تترتب عليه مسؤولية⁽⁴⁾، ولهم حججهم في ذلك : إذ يقولون وفقاً للقواعد الأساسية للقانون الدولي العام ان الدول لا تلتزم إلا برضاها ، وعليه لا يمكن اجبار دولة ما على

(1) نصت (الفقرة 2 من المادة 1) من ميثاق الامم المتحدة على انه "من مقاصد الامم المتحدة... انماء العلاقات الودية بين الامم على اساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، وكذلك اتخاذ التدابير الاخرى الملائمة لتعزيز السلم".

(2) اذ يعد ميثاق الامم المتحدة اتفاقية عامة وشارعة ملزمة لجميع الدول ، وفي نفس الوقت تمثل الاتفاقيات المصدر الأول للقانون الدولي العام حسب نص المادة (38 / 1) من النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية .

(3) عبد العزيز بن ناصر بن عبد الرحمن العبيكان ، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي ، ط1، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2007 ، ص153.

(4) قوق سفيان ، النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة تلمسان ، 2019 ، ص 12 .

التبادل الدبلوماسي ، وان الامم المتحدة عندما اصدرت اعلان حقوق والتزامات الدول لم يتضمن حقاً للدول لتبادل التمثيل الدبلوماسي⁽¹⁾ ، اصف إلى ذلك القول أن التبادل الدبلوماسي حق وواجب على الدول يتعارض مع سيادة الدول واستقلالها⁽²⁾ ، كما أن الممارسة الدولية جرت على اخذ موافقة الدول ورضائها عند اجراء تبادل التمثيل الدبلوماسي⁽³⁾ .

ويتضح مما سبق ان لكل اتجاه رأياً وحججاً يستند اليها ، لكن المتفق عليه وما نؤيده هو الرأي الثاني الذي يعد التبادل الدبلوماسي رخصة للدول ، فلها ان تجري التبادل من عدمه دونما ان يترتب عليها إي مسؤولية دولية ، والقول بخلاف ذلك ما هو الا مخالفة صريحة لقواعد القانون الدولي العام ومبادئه .

اما موقف اتفاقية فينا لعام 1961 اتجاه طبيعة تبادل البعثات الدبلوماسية ، كان مؤيداً لإصحاب الاتجاه الثاني اذ نصت المادة (2) من الاتفاقية على " اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وايفاد بعثات دبلوماسية دائمة يتم بتراضي الطرفين " .

ويستنتج من هذا النص ان اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول لا بد ان يكون باتفاقهم القائم على الرضا المتبادل، وعليه من باب مفهوم المخالفة لا يمكن ان تكره دولة ما على اقامة علاقات دبلوماسية مع دولة اخرى ، ولا تسأل عندما ترفض اقامة مثل هذه العلاقات ، بل كل ذلك يخضع لتقديرها .

والجدير بالذكر يجب ان نفرق بين حق التمثيل الدبلوماسي وبين ممارسة هذا الحق عن طريق انشاء البعثة الدبلوماسية ، فالأول يثبت لكل دولة مستقلة ذات سيادة كاملة ، اما الثاني فيتوقف على اتفاق ورضا الطرفين .

(1) منتصر سعيد حمودة ، مصدر سابق ، ص 137 .

(2) عبد الفتاح علي الرشدان ، ود. محمد خليل الموسى ، مصدر سابق ، ص 111 .

(3) عدنان البكري ، مصدر سابق ، ص 68 .

بعد عرضنا لطبيعة التبادل الدبلوماسي الثنائي التساؤل الذي يذكر هل طبيعة إنشاء بعثات رعاية المصالح هي نفسها طبيعة التبادل الدبلوماسي الثنائي التقليدي؟. او بصيغة اخرى ما هي طبيعة إنشاء أو اقامة بعثة رعاية المصالح؟ .

قبل الاجابة على التساؤل لا بد ان ننوه على ان الاتفاق المنشئ لبعثة رعاية المصالح هو اتفاق ثلاثي اي هناك ثلاثة اطراف وليس طرفان كما هو معروف على مستوى التبادل الدبلوماسي الثنائي الذي نصت عليه المادة (2) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية ، وهذا الاختلاف سينعكس حتماً على الطبيعة القانونية .

اذ نجد تعين الدولة الراعية من قبل الدولة المستفيدة رخصة وليست التزاماً على عاتق الدولة المستفيدة⁽¹⁾، اي ان الدولة المستفيدة ليست مجبرة على تعيين دولة ثالثة ترعي مصالحها العامة والخاصة، بل لها حرية الاختيار في التعيين من عدمه ، وهذا يتضح من نص المادة (45) من اتفاقية فينا التي تقرر في الفقرة (ب- يجوز ... ان تعهد ... إلى دولة ثالثة ...) وكذلك الفقرة (ج) من المادة نفسها فالأمر سيان .

اما بالنسبة للدولة الثالثة (الدولة الراعية) فهل يعد تمثيلها للدولة المستفيدة حق عليها ام رخصه لها؟. اي هل لها ان ترفض تمثيل الدولة المستفيدة او هي ملزمة بتمثيلها او انشاء بعثة لرعاية مصالحها؟ . لا شك ان الدولة الراعية لها الحرية المطلقة في تمثيل الدولة المستفيدة من عدمه فليس هناك نص قانوني يلزم دولة ما برعاية مصالح دولة اخرى او انشاء بعثة لرعاية مصالحها تحت علمها .

وفي الممارسة العملية نجد ان الدولة المستفيدة تختار الدولة الراعية بعناية اذ انها دائماً تكون من الدول الصديقة التي لا ترفض طلبها ، اما في حالة رفض الطلب فإن رفضها لا يترتب مسؤولية وما على الدولة التي طلبت منها الرعاية الا ان تتعامل معها بالمثل .

اما موقف الدولة المعتمد لديها تجاه انشاء بعثة رعاية المصالح هل يعد قبول بعثة رعاية المصالح حق لها ام رخصة؟ . هناك من يذهب إلى التمييز بين المادتين (45) (46) من الاتفاقية اللتين تمثلان الاساس القانوني لبعثات رعاية المصالح .

(1) احمد ابو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص 109 .

اذ ان صلاحية الدولة المعتمد لديها وفق المادة (45) ليست مطلقة بل تقتصر على رفض الدولة الراعية اذ لم تكن مقبولة بنظرها ، لكن لا تستطيع ان ترفض الرعاية متى ما قدمت الدولة المستفيدة دولة مقبولة من وجهة نظر الدولة المعتمدة لديها ستكون الاخيرة ملزمة بإنشاء بعثة رعاية المصالح ، وحجتهم في ذلك ان الغرض من نص المادة (45) هو لمعالجة حالة استثنائية وانسانية في الوقت نفسه ، اصف إلى ذلك ان نص المادة لم ينص على اخذ موافقة الدولة المعتمد لديها على حماية المصالح او انشاء بعثة رعاية المصالح بل اقتصر فقط على ان تكون الدولة الثالثة مقبولة من الدولة المعتمد لديها⁽¹⁾ .

وعليه الدولة المعتمدة لديها لا يمكنها رفض حماية المصالح او انشاء بعثة لرعاية المصالح لكن في الوقت نفسه لا تفرض عليها الدولة الراعية تعسفاً .

لكن في نطاق المادة (46) التي نصت على أنه (يجوز لأية دولة معتمدة تطلب اليها ذلك أية دولة تالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها ، ان تتولى مؤقتاً وبعد موافقة الاخيرة حماية مصالح تلك الدولة الثالثة ومصالح رعاياها) .

نجد ان الوضع يختلف اذ ان قبول حماية مصالح دولة تالثة يعد رخصة للدولة المعتمد لديها ، فلها ان تقبل او ترفض لان المادة اشترطت موافقتها على حماية مصالحها العامة والخاصة ومن ثم انشاء بعثة لرعاية المصالح⁽²⁾ .

في ظل هذا الاختلاف نرى لا فرق بين المادة (45) و (46) ، ففي كلتا الحالتين ان الدولة المعتمد لديها لها ان تقبل او ترفض الدولة الراعية ، اذ ليس من المنطق ان تمتلك الدولة المستفيدة الحرية المطلقة في انشاء بعثة رعاية المصالح من خلال دولة تالثة بدلالة المادتين آنفاً اللتين بدأتا بعبارة " يجوز " ، كذلك تمتلك الدولة الراعية الحرية في قبول طلب الدولة المستفيدة من عدمه ، من

(1) Dr. Wagner , Raasch , Pröpstl , Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 , Printed in Berlin – Germany,2018 ,p362.

(2) Janner , La puissance protectrice en droit international d'après les expériences faites par la Suisse , Helbing & Lichtenhahn ،2008 ,p16 .

ثم تحرم الدولة المعتمد لديها من هذه الصلاحية، بالرغم من أن الاقليم المفترض لإنشاء البعثة لممارسة الرعاية والحماية هو اقليمها ! .

اضف إلى ذلك ان القول الذي ينص على ان الدولة المعتمد لديها وفق المادة (45) ملزمة بتمكين الدولة الثالثة متى ما كانت مقبولة من قبلها، هو قول لا يمكن تطبيقه على ارض الواقع ، اذ لو افترضنا أن الدولة المعتمد لديها رفضت كل الدول بحجة أنها غير مقبولة هل تساءل على ذلك ؟ ام تتحول طبيعة الرعاية وانشاء بعثة رعاية المصالح من حق إلى رخصة للدولة المعتمد لديها ؟ .

ومما لا شك فيه سنكون امام رخصة للدولة المعتمد لديها ولا يمكن اجبارها على انشاء بعثة لرعاية المصالح على ارضها من خلال دولة ثالثة، ولا تترتب عليها أي مسؤولية ، وبخلاف ذلك سنكون امام خرق لقواعد القانون الدولي ومبادئه المتمثلة بالمساواة والسيادة ، وان الاطار العام للتمثيل وفق المادة (2) من اتفاقية فينا ، يوضح أن اي تبادل لا بد ان يكون مبنياً على الرضا .

على ضوء ما تقدم اتضح لنا، ان انشاء بعثة رعاية المصالح من خلال الدولة الراعية هو رخصة لجميع الاطراف ، وعلى الدولة المستفيدة ان تختار بعناية الدولة الراعية اذ يجب ان تكون مقبولة من قبل الدولة المعتمد لديها .

الفرع الثاني

الاتفاق المنشئ لبعثات رعاية المصالح

من المتفق عليه في مجال القانون وبالخصوص في مجال القانون الدولي العام انشاء اي وضع قانوني لا بد ان يمر بسلسلة من الاجراءات وبعثة رعاية المصالح بوصفها وضعاً قانونياً لا تشذ عن هذا الأمر ، ولا سيما اطراف العلاقة دولاً ذات سيادة .

و في العادة تبادل العلاقات الدبلوماسية بين دولتين يتطلب وجود اتفاق مسبق بينهما على اقامة مثل هذه العلاقات من ثم يتم ارسال البعثات على اساس هذا الاتفاق.

لكن الامر يختلف فيما يتعلق ببعثات رعاية المصالح كون الاتفاق المنشئ للبعثة ليس اتفاقاً ثنائياً كما هو الحال في التمثيل الدائم بل هو اتفاق ثلاثي، وعليه فلا بد ان تتفق الدول الثلاث (الدولة الراعية والدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها) على انشاء بعثة رعاية المصالح .

و إن ترابط العلاقات التي توحد الدول الثلاث فيما بينها يعطي لبعثات رعاية المصالح طابعها المتميز على مستوى القانون الدولي العام، وللوقف على هذه العلاقات لا بد ان نحللها بشكل مفصل .

أولاً_الاتفاق بين الدولة المستفيدة والدولة الراعية

ان اول خطوة لإنشاء بعثة رعاية المصالح هو ان تعهد دولة غير ممثلة ابتداءً او بعد قطع العلاقات الدبلوماسية رعاية مصالحها العامة والخاصة إلى دولة ثالثة تمثلها بموجب اتفاق (1) ، لكن السؤال الذي يقدر هنا ما طبيعة العلاقة التي ينشئها هذا الاتفاق بين الدولتين ؟ .

ظهر اتجاهان فقهيان على مستوى القانون الدولي في بيان طبيعة هذه العلاقة ، اذ يقر اصحاب الاتجاه الأول ان الاتفاق بين الدولتين ينشأ علاقة قانونية لكن اختلفوا في طبيعة هذه العلاقة ، بينما الاتجاه الثاني فينكر وجود اي علاقة قانونية وهذا ما سنبينه :

1- رأي الاتجاه الأول

بادئ ذي بدء لا بد من القول : ان الاتفاق بين الدولة الراعية والدولة المستفيدة برأي اصحاب هذا الاتجاه ينشئ لنا علاقة تمثيل بين الدولتين الراعية والمستفيدة(1) .

(1) تنظر المادة (45، 46) من اتفاقية فينا لعام 1961.

لكن اختلفوا على ماذا يستند هذا التمثيل!؟

اذ يرى بعضهم ان التمثيل هنا يستند على فكرة الوكالة⁽²⁾، وبعد ذلك تمارس الدولة رعاية المصالح بوصفها وكيلة عن الدولة المستفيدة .

والوكيل كما هو متفق عليه في نطاق القانون بصورة عامة، لديه من التعليمات ما يكفي لتنفيذ التزامه او بعبارة اخرى لا يملك الخروج عن تعليمات الاصيل وان خرج عن تلك التعليمات يبقى تصرفه موقوفاً على اجازة الاصيل اي انه ينفذ ما يصدر عن الموكل بصورة حرفية⁽³⁾ .

وعليه لكي نكون امام علاقة توكيل لابد ان تحدد الدولة المستفيدة الاطار العام للمهام التي ستقوم بها الدولة الراعية مسبقاً من ثم تقوم بتنفيذ هذه المهام بصورة حرفية وفقاً لتعليمات الدولة المستفيدة ، اي احلال ارادة الدولة الراعية محل ارادة الدولة المستفيدة ليس إلا .

والجدير بالذكر لا يعني أن ممثليها الدبلوماسيين يصبحون وكلاء رسميين للدولة الممثلة بل يظلون أعضاء في حكومتهم ولا يحاسبون على أفعالهم إلا أمامه، لان العلاقة تنشأ بين حكومة الدولة الممثلة وحكومة البلد الذي يمثلها، وليس بين حكومة البلد الممثلة والموظفين الدبلوماسيين للدولة الراعية الذين هم أجهزته .

يتم التعبير عن هذه المبادئ كذلك في قانون الولايات المتحدة للوائح الفيدرالية لعام 1915 الذي يؤكد على أن الموظفين الذين يمثلون المصالح الأجنبية لا يعدون ضباطاً لسلطة الدولة الممثلة، بل إنهم يقدمون تقاريرهم إلى حكومتهم وينتقلون تعليمات منها ، التي بدورها تنقل تقارير السلطة الممثلة

(1) وفكرة التمثيل تقوم على ثلاثة عناصر : 1 - ان يكون الطرفان من اشخاص القانون الدولي . 2- ان يمارس

التمثيل في ظل القانون الدولي . 3- ان يكون للممثل سلطة للعمل لصالح الممثل له . للتفصيل اكثر ينظر : عبد الله الاشعل ، المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح ، مصدر سابق ، ص150.

(2) و تعرف الوكالة بالقانون بأنها سلطة تثبت لشخص (الوكيل) تخوله القيام بالتصرفات القانونية باسم ولحساب شخص اخر (الأصيل) محمد حسن قاسم ، القانون المدني (الالتزامات - المصادر - العقد) ، المجلد الأول ، ط2 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2018 ، ص113 . بينما عرف القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 الوكالة في المادة (927) التي نصت ((الوكالة عقد يقيم به شخص غيره مقام نفسه في تصرف جائز معلوم))

(3) مهند عزمي مسعود ، حكم تجاوز الوكيل حدود وكالته ،مجلة البلقان للبحوث والدراسات، جامعة عمان الاهلية ، المجلد 13 ، عدد 2 ، 2010 ، ص182.

الواردة وتتأكد من رغباتها فيما يتعلق بالخدمات التي يتعين أداؤها فيما يتعلق بتمثيل مصالحها. وبالتالي فإن موظفي الدولة الراعية مسؤولون تجاه حكومتهم .

ومع ذلك فإن التقليد الأمريكي لم يتبع دائماً الخط نفسه ، إذ نجد رسالة معممة من وزارة الخارجية إلى الوكلاء الدبلوماسيين والفتنصليين بتاريخ 16 يونيو(1871)، تنص بالفعل على أنه عندما يتم قبول هذه الوظيفة (حماية المصالح الأجنبية) ، فإن الدبلوماسية أو القنصلية يصبح الضابط وكيلاً للحكومة الأجنبية فيما يتعلق بالواجبات التي قد يؤديها لمواطنيها أو رعاياها يصبح مسؤولاً أمامها عن أدائه لتلك الواجبات ، وتلك الحكومة وحدها هي المسؤولة عن أفعاله فيما يتعلق بها⁽¹⁾.

بينما يرى بعضهم الآخر من فقهاء اصحاب هذا الاتجاه ان تمثيل الدولة الراعية في هذا المقام قائم على اساس تفويض من قبل الدولة المستفيدة ، والتفويض يقصد به ان تعهد الجهة المختصة باختصاص معين لجهة اخرى لمدة زمنية محددة⁽²⁾ .

اي حكومة تفوض حكومة اخرى على حماية مصالحها العامة والخاصة على اقليم دولة ثالثة ، ومن انصار هذا الاتجاه الفقيه جانير (Janner) الذي يتحدث عن تفويض حماية اي نوع من انواع التفويض على مستوى القانون الدولي الذي بواسطته تحدد الدولة المستفيدة نطاق الحماية الذي لا تتعدى بعض الحدود⁽³⁾ .

وعليه يستند التمثيل في هذا الفرض على تفويض ممنوح للممثل من قبل الدولة الممثلة، وهذا الشكل من التمثيل المقترن بتفويض ما يشكله الاتفاق بين الدولة المستفيدة والدولة الراعية⁽⁴⁾ .

(1) Roberto Papini, Gaetano Cortese, La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences , A. Pedone, Paris, 1972 , p183.

(2) ينظر :علي خطار ، موسوعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004 ، ص44 .

(3) علي حسين الشامي ، مصدر سابق ، ص310 .

(4) والجدير بالذكر هناك ثلاثة أشكال من التمثيل الدولي : الشكل الأول ينشأ علاقة تبعية الممثل في مقابل الممثل، كما في حالة المحمية ، اما الشكل الثاني يرتبط بعلاقة تعاون ، والشكل الثالث يستند التمثيل فيه على تفويض ممنوح للممثل من قبل الدولة الممثلة . رقاب محمد ، النظام القانوني الذي يحكم قطع العلاقات الدبلوماسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة العربي التبسي التبسة ، 2019 ، ص236 .

والجدير بالذكر ما تم ذكره من آراء هو في حالة ان الدولة الراعية تقوم بنفسها ومن خلال موظفيها برعاية مصالح الدولة المستفيدة وهو ما يمثل الشكل التقليدي لبعثة رعاية المصالح .
لكن الواقع العملي المعاصرة لبعثات رعاية المصالح يطرح بقوة تساؤلاً مفاده ماهي العلاقة فيما لو ان من يمارس الرعاية هم موظفو الدولة المستفيدة تحت علم الدولة الراعية ؟ . هل هي علاقة تفويض او وكالة ؟ .

في رأينا اذ كانت الدولة المستفيدة قد اتفقت على انشاء بعثة داخل سفارة الدولة الراعية من خلالها يعمل موظفو الدولة المستفيدة على رعاية مصالح دولتهم، نكون امام حالة تمثيل شكلي يقتصر دور الدولة الراعية على الاشراف فقط على هذا النوع من البعثات، التي تعمل تحت علمها و من خلال سفارتها في الدولة المعتمد لديها .

2- رأي الاتجاه الثاني

أما الاتجاه الاخر من الفقه فإنه ينكر مثل هذه العلاقة القانونية وعلى رأسهم الفقيه روسو، اذ يؤكد على ان هذا الوضع ليس احلال صلاحية او تفويض، بل عبارة عن تعاون عرضي مؤقت ، يجري بموافقة الطرف الاخر⁽¹⁾ .

لكن هذا الاتجاه يغفل عن ان هذا التعاون لا بد ان يستند على اساس بموجبه تمارس الدولة الراعية مهامها، اضع إلى ذلك من خلال معرفة الاساس الذي يستند عليه التمثيل بين الدولة الراعية والدولة المستفيدة، يمكن تقرير المسؤولية الدولية على اطراف العلاقة متى ما اخل احد الاطراف بالتزاماته ، حتى وان كانت الدولة المستفيدة تمارس الرعاية من خلال موظفيها، نعم يمكن أن نقول : أن هناك تعاوناً مؤقتاً بين الدولتين فرضته الظروف لكن في جميع الاحوال هذا التعاون يجب أن يؤطر تحت اتفاقية تأسيسه تحدد طبيعة العلاقة وحدود عمل هذه البعثة .

ونسنتج مما تقدم، ان الاتفاق المبرم بين الدولة الراعية وبين الدولة صاحبة المصلحة (الدولة المستفيدة) يمكن ان يستند على الوكالة او التفويض، ويمكن التعرف على هذا من خلال ما تضمنه الاتفاق التأسيسي المنشئ لبعثة رعاية المصالح، فإذا كانت الدولة المستفيدة تحدد المهام التي من المفترض ان تقوم بها الدولة الراعية على سبيل الحصر كأن تطلب منها تقديم تأشيرات

(1) Roberto Papini, Gaetano Cortese ,op,cit ,p184.

لرعاياها او حفظ الوثائق او حراسة المباني فهنا نكون امام تفويض من قبل الدولة المستفيدة للدولة الراعية ، اما اذا لم تحدد المهام على سبيل الحصر لكن في الوقت نفسه اتفقت معها على مجموعة من التعليمات والقواعد التي يجب ان تلتزم بها ، فنكون امام توكيل .

اما في حالة ان الدولة المستفيدة تمارس المهام المتمثلة بالرعاية والحماية من خلال موظفيها الذي يعملون تحت علم وشعار الدولة الراعية فنكون امام تمثيل شكلي (صوري) ، ويقتصر عمل الدولة الراعية من الناحية الوظيفية بالإشراف فقط على عمل هؤلاء الموظفين .

ثانياً -الاتفاق مع الدولة المعتمد لديها

بعد ان تتفق الدولة المستفيدة مع الدولة الراعية، لابد ان يكون هناك اتفاق مع الدولة المعتمد لديها يكمل الاتفاق الأول ويحقق لنا الصيغة النهائية للاتفاق المنشئ لبعثات رعاية المصالح ، والسبب من الاتفاق مع "الدولة المعتمد لديها" كونها تمثل الاقليم الذي يمارس عليه نشاط بعثة رعاية المصالح وبالتالي يخضع انشاء هذه البعثة لموافقة الدولة المعتمد لديها ورضاها⁽¹⁾.

لكن السؤال الذي يثار بهذا الصدد من الذي يتفق مع الدولة المعتمدة ؟ هل الدولة الراعية فقط على اعتبار هي من يمثل الدولة المستفيدة ويرعى مصالحها من خلال بعثتها المتواجدة على اقليم الدولة المعتمدة لديها ، او الدولة المستفيدة فقط لان رعاية مصالحها على اقليم الدولة المعتمد لديها هي غاية بعثة رعاية المصالح وضالتها ؟ او كلاهما ؟ .

ما استقر عليه العمل في نطاق القانون الدولي هو ان تتفق الدولتان مع الدولة المعتمدة لديها وبناءً على ذلك يجب ان يكون هناك اتفاق بين الدولة الراعية والدولة المعتمد لديها واتفاق بين الاخيرة والدولة المستفيدة كالاتي :

1.الاتفاق بين الدولة الراعية والدولة المعتمد لديها .

ان الاتفاق بين الدولة الراعية والدولة المعتمد لديها تفرضه قواعد القانون الدولي الدبلوماسية ومبادئه الاساسية وعلى وجه الخصوص مبدأ التراضي الذي يعد أحد المبادئ الاساسية التي تقوم عليها الدبلوماسية، وبموجبه لا يمكن للدول المعنية ان ترسل بعثات او تستقبل بعثات دبلوماسية دون

(1) Jean Salmon , Manuel De Droit Diplomatique , Etablissements Bruylant , Bruxelles , 1994 ,P184.

تراضي مسبق بينهما على اقامة تبادل دبلوماسي، وهذا ما نصت عليه اتفاقية فينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية في المادة (3) (تقام العلاقات الدبلوماسية وتنشأ البعثات الدبلوماسية برضا الطرفين) ، ولم تكتف الاتفاقية بهذا النص بل اشترطت ايضا عند انشاء مكاتب أن تكون جزءاً من البعثة الدبلوماسية في غير الاماكن التي انشئت فيها البعثة يخضع لرضا الدولة المعتمد لديها (1) ، وقياساً على هذا انشاء بعثة لرعاية المصالح يفرض على الدولة الراعية اخذ موافقة الدولة المعتمد لديها ورضاهما .

والا عدَّ عمل الدولة الراعية خرقاً لسيادة الدولة المعتمد لديها ومخالفة لقواعد القانون الدولي (2) ، اذف إلى ذلك الدولة المعتمد لديها عندما قطعت علاقتها الدبلوماسية مع الدولة المستفيدة (المعتمدة سابقاً) كانت لديها اسبابها، كأن تهدف للضغط على هذه الدولة لتحقيق هدف معين او بسبب خرق هذه الدولة لالتزام دولي او بسبب الحرب... الخ(3) . فعندما تأتي دولة اخرى تنشأ بعثة لرعاية المصالح على اقليم دولة اخرى لابد ان تحظى بموافقتها وإلا عدَّ خرقاً لسيادة الدولة وتدخل في شؤونها .

كما ان ممارسة الرعاية لدولة اخرى هو وضع طارئ لا يدخل ضمن مهام بعثة الدولة الراعية ولم يتفق عليه البلدان ابتداءً عند تبادل البعثات الدبلوماسية، وعليه ممارسة اي مهام خارج اطار الاتفاق يتطلب اخذ الاذن لممارستها(4) .

(1) تنظر المادة (12) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(2) من المبادئ المستقر عليها في القانون الدولي ، ان الدول لا تلتزم بأي التزام دولي دون رضاهما ، ولا تخضع لأي سلطة اجنبية أو تدخل في شؤون الدول الاخرى . للتفصيل اكثر ينظر : فوزي صديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، (النظرية العامة للدولة) ، دار الكتاب الحديث ، 2000 ، ص156 وما بعدها .

(3) للتفصيل اكثر حول اسباب قطع العلاقات الدبلوماسية ينظر : عبد الصمد رحيم كريم زه نكنه، انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط1 ، بيروت، 2016 ، ص305 وما بعدها . علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005 ، ص188 وما بعدها .

(4) Whiteman, M. M., 'Diplomatic missions and embassy, protection of interests by third states', Digest of International Law , (1970 ,P451 .

وتقع هذه العلاقة التي يخلقها الاتفاق في صلب حماية المصالح ، والمتمثلة بعلاقة التمثيل القائمة بين الدولة الراعية والدولة المستفيدة ، وبموجب هذا العلاقة تستتر الدولة المستفيدة خلف الدولة الراعية التي تتصرف نيابة عنها، والعلاقات تكون حصراً ما بين الدولة المعتمدة لديها والدولة الراعية كونها الممثل المتفق عليه عن الدولة المستفيدة ، وهكذا سيحل الممثل محل الدولة المستفيدة في ممارسة جميع الحقوق والمهام المتفق عليها (1) .

لكن هذا التمثيل قد يصبح شكلياً وتبدأ العلاقة بين الدولة الراعية والدولة المعتمد لديها تضعف، و تظهر للواجهة العلاقة بين الدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها . لكن متى وكيف هذا ما سنبينه بالفقرة الآتية.

2- الاتفاق بين الدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها

مما لا شك فيه أن الدولة المستفيدة عندما تعهد بحماية مصالحها العامة ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة يجب عليها ان تحصل على موافقة الدولة المعتمد لديها (الدولة المستقبلة) ، قبل ان تشرع الدولة الراعية بممارسة الرعاية .

لكن العلاقة بينهم ليست ظاهرة للواجهة، والسبب في ذلك ان الدولة المستفيدة وكلت دولة ثالثة لرعاية مصالحها وبالتالي تبقى الدولة المستفيدة تستتر بها ، ولا تتصل بصورة مباشرة بالدولة المعتمد لديها ، بل كل ذلك يتم من خلال الدولة الراعية (2) .

لكن تبدأ العلاقة بين الدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها تقوى وتظهر للواجهة متى ما سمحت الدولة الراعية لموظفي الدولة المستفيدة بالعمل من خلال بعثتها الدبلوماسية المغلقة بعد موافقتها و موافقة الدولة المعتمد لديها، اذ ستبدأ الدولة الأخيرة تتعامل مع هؤلاء الموظفين كممثلين رسميين للدولة المستفيدة، ولهم ان يمارسوا رعاية المصالح بأنفسهم ، ومع ذلك وعلى اي حال يبقى عملهم يتم من خلال بعثة الدولة الراعية وتحركاتهم تتم تحت علم وشعار الدولة الراعية .

(1) ناظم عبد الواحد جاسور ، مصدر سابق ، ص 102 .

(2) Éric Wyler , ,op,cit ,p39.

المطلب الثاني

ضوابط انشاء بعثات رعاية المصالح

إن إقامة العلاقات الدبلوماسية بصورة عامة يستند إلى مجموعة من الاسس والقواعد الواجب توفرها حتى تتمكن الدول من مباشرة التمثيل الدبلوماسي فيما بينها ، وبما ان بعثات رعاية المصالح تعد وسيلة من وسائل الاتصال الدبلوماسي بين الدول ، وإن كانت تمثل صورته الاستثنائية الا انها تخضع للقواعد والمبادئ العامة التي يخضع لها التمثيل الدبلوماسي الدائم ووفقاً لاتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية ولا سيما النصوص ذات الصلة ، بالإضافة إلى ذلك لابد ان يخضع وجودها إلى ضوابط اخرى تختص بها دون غيرها ، نستنتج إن انشاء بعثات رعاية المصالح يتطلب وجودها ضوابط عامة تشترك بها مع غيرها وضوابط خاصة تختص بها دون غيرها ولإحاطة اكثر سنتناول هذا المطلب على فرعين .

الفرع الأول

الضوابط العامة

لا يمكن تصور حدوث تبادل دبلوماسي بصورة عامة او الاتفاق على انشاء بعثة رعاية المصالح في نطاق اتفاقية فينا لعام 1961 اذا لم تكن الاطراف التي عزمت على التبادل او الانشاء دولاً ذات سيادة ومبني هذا التبادل على رضاها غير المشوب بعيب من عيوب الرضا ، وهذا ما سنتناوله من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولاً- ان تكون دول كاملة السيادة

عند الرجوع إلى اتفاقية فينا لعام 1961 لاسيما المادتين (45) و(46) اللتين سبق الاشارة لهما نجد انهما تشترطان لإنشاء بعثة رعاية المصالح ان تكون الاطراف دولاً ، والدولة من منظور القانون الدولي العام تعد نظاماً قانونياً وسياسياً وشخصاً اساسياً ومهماً من اشخاص القانون الدولي ، اما تعريف الدولة فقد اثار كثيراً من الخلافات بين فقهاء القانون على الصعيد الدولي والداخلي ومرد ذلك

إلى تعدد الزوايا التي ينظر منها إلى الدولة عند محاولة تعريفها⁽¹⁾ إلا ان التعريف الصحيح للدولة يجب ان يتضمن جميع العناصر اللازمة للدولة، وعليه تعرف "بأنها مجموعة من الافراد يعيشون على سبيل الاستقرار على اقليم معين محدد يدينون بالولاء لسلطة حاكمة لها السيادة على الاقليم والافراد"⁽²⁾.

وعليه فإن عناصر الدولة الرئيسية التي أكدها العرف الدولي المتواتر وقر بها الفقه والقضاء الدوليان ونصت عليها الاتفاقيات الدولية والتي من دونها لا يمكن ان نكون امام دولة من منظور القانون الدولي العام وهذه العناصر هي سكان دائمون "شعب" ، الاقليم ، والسلطة السياسية "الحكومة" اصف إلى ذلك إن الاعتراف بالدولة كموضوع للقانون الدولي ضروري لدخولها في العلاقات الدولية والالتزام بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية .

فالشعب يمثل الركن الأول والأساس في تكوين الدولة وهو عبارة عن مجموعة من الافراد من الجنسين القاطنين على اقليم الدولة، ولا يشترط لقيام الدولة أن يبلغ عدد سكانها قدر معين اذ بعض الدول عدد سكانها يتجاوز مليار وأخرى بالآلاف اذ تبقى الدولة محتفظة بمركزها القانوني وما يتصل به من حقوق وواجبات⁽³⁾ .

(1) اذ بعض الفقهاء ينظر إلى الدولة من زاوية التنظيم فعرفوها بأنها "عبارة عن شعب منظم" ومنهم من عرف الدولة من ناحية الغاية التي تسعى إلى تحقيقها اذ عرفوها " بأنها تحقيق المصالح العامة " وآخرون ينظرون للدولة من منظار القوة المادية فعرفوها بأنها القوة ، بينما يركز فقهاء القانون الدستوري على العامل الاجتماعي في تعريف الدولة ويروون ان الدولة بأنها " التنظيم السياسي والقانوني والاقتصادي والقانوني لمقومات الشعب لخلق نظام اجتماعي مدني . للتفصيل اكثر ينظر : عصام العطية ،مصدر سابق ، ص153 .

(2) صلاح الدين عامر ، مصدر سابق ، ص428 . وعرفها البعض بأنها (جماعة من الناس استقر بهم المقام على وجه الدوام في اقليم معين تسيطر عليه هيئة حاكمة تتولى شؤونهم في الداخل والخارج) . محمد سعيد الدقاق، محمد سامي ،سلامة حسين مصطفى ، القانون الدولي العام ،منشأة المعارف ،الاسكندرية -مصر ،1999، ص301.

(3) اذ نجد بعض الدول عدد افراد شعبها تجاوز المليار نسمة كما في الصين والهند ، وبعض الدول يصل عدد سكانها إلى مئات الملايين كما في البرازيل وباكستان وروسيا الاتحادية ،ودول اخرى عدد سكانها عشرات او مئات من الآلاف كما في جزر القمر والبحرين وقطر . محمد ناصر محمد ، الوسيط في القانون الدولي العام ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2012 ص241 .

ويرتبط هؤلاء الافراد بالدولة برابطة الجنسية⁽¹⁾ وهذه الرابطة هي التي تحدد حقوقهم والتزاماتهم ازاءها وتميزهم عن الاجانب الذين يقيمون عليها (2) .

اما الإقليم فهو العنصر الثاني للدولة وبدونه لا وجود للدولة ويمثل الاقليم جزء محدد من الأرض (بما فيها البحيرات والانهار والبحر الاقليمي والفضاء الجوي الذي يعلو الاقليم البري والبحري) يقيم عليه الشعب بصورة دائمة ويخضع لسيادة الدولة⁽³⁾ .

لا يكفي لقيام دولة وجود شعب يقطن اقليم معين فقط بل يقتضي خضوع كل من الشعب والاقليم لسلطة منظمة تفرض قواعد عامة ومشاركة لتنظيم شؤون المواطنين، وهذه السلطة تمثل الحكومة بمعناها الواسع التي تشمل جميع الاجهزة "الادارية والتشريعية والقضائية"⁽⁴⁾، والسلطة الحاكمة غايتها التأكيد على توحيد الشعب من الناحية المعنوية والاقتصادية، وفي الوقت نفسه تنظم العلاقات بينهم فترعى مصالحهم كما تقوم بإدارة الاقليم واستغلال موارده على النحو الذي يحقق مصلحة مجموع الشعب ، والدفاع عن كيان الاقليم داخلياً وخارجياً تجاه أي نفوذ او عدوان خارجي عليه⁽⁵⁾ .

(1) تعرف الجنسية بأنها (رابطة قانونية وسياسية بين الفرد والدولة تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي اليها وتسبغ عليها صفة المواطن فيها وتنشأ عنها حقوق وواجبات متبادلة). حسن الهداوي ، الجنسية ومركز الاجانب واحكامها في القانون العراقي ، ط 4 ، بغداد ، ص 11. وعرفت كذلك بأنها (عبارة عن رابطة اجتماعية وقانونية وسياسية بين فرد ودولة ترتب حقوقاً والتزامات متبادلة) . عباس العبودي ، شرح احكام قانون الجنسية العراقي رقم 26 لسنة 2006 والمواطن ومركز الاجانب ، ط 1 ، مكتبة السنهوري، بيروت ، 2012 ، ص 49.

(2) للتفصيل اكثر ينظر : طالب رشيد يادكار، مصدر سابق ، ص 151.

(3) لا يشترط في الاقليم الذي تقوم عليه الدولة ان يكون متصل الاجزاء ، فقد يكون الإقليم منفصل بعض اجزائه عن بعض كما هو الحال بالنسبة للملكة المتحدة وإندونيسيا والفلبين واليابان ، كما أنه قد يقع اقليم دولة على قارات مختلفة كما هو الحال في تركيا، كذلك ليس شرط ان يبلغ اقليم الدولة قدراً معيناً من المساحة فليس هناك حد أدنى في هذا الشأن اذا هناك دول ذات مساحة كبيرة مثل (روسيا الاتحادية ، والولايات المتحدة الامريكية ، كندا ، الصين) وهناك دول ذات مساحة صغيرة مثل (قطر ، لوكسمبرج ، سان مارينو ، موناكو ، لختنشتاين) . عبد الكريم علوان ، الكتاب الثاني ، مصدر سابق ص 41.

(4) عصام العطية ، مصدر سابق ، ص 203 .

(5) أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي العام ، مكتبة علاء الدين ، الاسكندرية-مصر ، بدون سنة نشر،

لكن السؤال الذي يثار هنا هل يشترط ان تكون هذه الحكومة شرعية⁽¹⁾ ؟ . ما استقر عليه القانون الدولي العام عدم اشتراط شرعية هذه السلطة لان هذا المفهوم هو نسبي بشكل أساسي ففي القرن العشرين اصبح له عدة اوجه وصور فالشرعية يمكن أن تكون ديمقراطية نيابية برلمانية ، ملكية او حكم عسكري ، او دينية ... وعليه فإن الشرط الوحيد المفروض هو الفاعلية ، اذ ان القانون الدولي العام يعد ان تمثيل الدولة بصورة صحيحة يكون من خلال ممارسة السلطة او الحكومة اختصاصات او سلطات حقيقية وواقعية ، ويتأتى هذا من المراقبة والسيطرة الفاعلة للحكومة على مجموع الاقليم وأن لا تتوقف هذه السيطرة والنفوذ ابداً ، فمتى ما ضعفت الحكومة وفقدت سيطرتها على الاقليم والشعب تصبح صفة الدولة موضع شك⁽²⁾ .

وتأسيساً على ما تقدم تنشأ الدولة متى ما توافرت العناصر المذكورة آنفاً تصبح جزءاً من المجتمع الدولي واحد اشخاصه، مكتسبة الشخصية القانونية الدولية .
لكن لكي تستطيع اقامة علاقات مع الدول الأخرى وممارسة حقوقها لابد من الاعتراف بها⁽³⁾ من قبل الاسرة الدولية .

(1) بعد انهيار الاتحاد السوفيتي في تسعينات القرن الماضي اتخذت الامم المتحدة قرارات عبر الجمعية العامة منها مضمونها يؤكد على الشرعية منها : "تصح الحكومات بتدعيم فعالية مبدأ الانتخابات الدورية والحرّة " يستشف من هذا القرار ان الحكومات يجب ان تكون شرعية تولد من رحم صناديق الانتخابات التي من خلالها يختار الشعب حكومته . ينظر قرار الامم المتحدة 150/45 الصادر بتاريخ 18 كانون الاول 1990 .

(2) علي زراقت ، الوسيط في القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت - لبنان ، 2011 ، ص 208 .

(3) والاعتراف الدولي قانوناً هو اقرار رسمي من جانب حكومة دولة قائمة بأنها تعترف اقامة علاقات مع دولة جديدة ، وايضاً عرف بأنها افصاح دولة او اكثر عن ارادتها في الدخول في علاقات دولية مع دولة قائمة بالفعل او مع دولة جديدة .وهو خمس صور وأنواع فأما صور الضمني والصريح ،الفردى والجماعي ،القانوني والواقعي والارادي ، وأما انواعه فهي الاعتراف بالحكومة والاعتراف بالثوار ،الاعتراف بالمحاربين ،الاعتراف بالأمة والاعتراف بحركات التحرر الوطني . اما الطبيعة القانونية للاعتراف برزت نظريتان في هذا المجال: فالنظرية الأولى تعد الاعتراف منشئاً للدولة اي الدولة تصبح شخصاً دولياً بعد الاعتراف بها ، اما النظرية الثانية تعد الاعتراف كاشف اي ان الدولة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية بعد اكتمال عناصرها الثلاثة والاعتراف فقط يسمح لها بالدخول في علاقات

بالإضافة إلى ما ذكر يجب ان تكون الدولة ذات سيادة ، والسيادة تمثل حجر الزاوية في القانون الدولي العام اذ ان البنين الذي ارتكز عليه القانون الدولي العام منذ نشأتها كان يتعلق بمبدأ السيادة لاسيما بعد وضع معاهدة وستفاليا⁽¹⁾، اذ يعد من المبادئ القديمة التي عاصرت القانون الدولي التقليدي والقانون الدولي المعاصر وكان الهدف الاساس من تبنيه هو تقوية نفوذ الدول التي ظهرت في أوروبا في مواجهة سلطة البابا اثناء العصور الوسطى بعدما كانت خاضعة لسلطة البابا⁽²⁾ .

ويمكن تعريف السيادة "بأنها السلطة العليا واللامتناهية للدولة في إدارة شؤونها الداخلية والخارجية"⁽³⁾ . يتضح من التعريف اعلاه ان سيادة الدولة لها مظهران على مستوى القانون الدولي العام :

الأول - المظهر الداخلي : يتمثل بسلطة الدولة على الأفراد والاقليم بحيث تستطيع الدولة ان تخضع جميع السكان لقوانينها وان تسيطر على جميع اجزاء اقليمها بصورة كاملة .

مع الدول . للتفصيل اكثر ينظر : محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت- لبنان ، 2003 ، ص218وم بعدها . وعامر بن تونسي ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، المطبوعات الجامعية ، بن عنكون-الجزائر ، دون سنة نشر ، ص96 وما بعدها . عصام العطية ، مصدر سابق ، ص236وما بعدها .
(1) عادل احمد الطائي ، القانون الدولي العام (التعريف - المصادر - الاشخاص) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، 2010 ، ص 257 .

(2) للتفصيل اكثر ينظر : السيد مصطفى أحمد أبو الخير ، الدولة في القانون الدولي العام ، إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة- مصر ، 2009 ، ص 12 .

(3) علي زراقت ، مصدر سابق ، ص 209 . علماً أن فكرة السيادة المطلقة او المفهوم الكلاسيكي للسيادة بدأ يضعف نتيجة اجتهادات فقهاء القانون الدولي وعلوم السياسية حيث نادوا بنقيد سلطة الدول وسيادتها وهذا الامر بدأ يقن سيمما بعد تأسيس الامم المتحدة وتبني مبادئ التعاون الدولي وحماية حقوق الإنسان. للتفصيل اكثر ينظر :

The Theory of State Sovereignty and its Developments Dr.Mohammed Saud ,Dr.Zaid Odeh Ebniya ، مجلة وادي النيل للدراسات والبحوث الانسانية والاجتماعية ، جامعة القاهرة - كلية الاداب ، مج34 ، ع34 ، 2022 ، ص1021 .

الثاني- المظهر الخارجي : يتمثل بسلطة الدولة في ادارة شؤونها الخارجية وعقد المعاهدات دون تدخل او املاء من قبل جهات اجنبية⁽¹⁾ .

وعليه فالدولة التامة السيادة هي تلك الدولة التي تتصرف بحرية على المستوى الداخلي والخارجي دون قيد او شرط او رقابة من قبل حكومة اخرى او منظمة او هيئة دولية في الحدود التي يعترف بها ويقرها القانون الدولي العام .

ومن باب مفهوم المخالفة الدول التي تفتقد لهذه السلطة والحرية في التصرف في شؤونها الداخلية والخارجية تسمى دول ناقصة السيادة والدول منعدمة السيادة .

فالدول ناقصة السيادة تتوفر فيها جميع عناصر الدولة الثلاث من شعب واقليم وحكومة لكن سلطة الاخيرة غير كاملة في ادارة شؤونها الداخلية والخارجية وانما تخضع لإرادة دولة اجنبية او منظمة دولية في جزء من شؤونها⁽²⁾ .

اما الدول منعدمة السيادة فهي الدول التي تفقد العنصر الثالث المتمثل بالحكومة، لكن بعض الفقهاء لا يعطي لهذا التميز اهمية بين الدول ناقصة السيادة ومنعدمة السيادة بل يضعها كلها في خانة الدول ناقصة السيادة⁽³⁾ .

وعلى مستوى القانون الدولي العام هناك عدة انواع للدول منعدمة السيادة كالدول المحمية والحماية الدولية على نوعين قد تكون اختيارية اذ تضع الدول نفسها بمحض اختيارها تحت حماية دولة ثانية قوية لمواجهة اي اعتداء خارجي وفي الوقت نفسه تدير شؤونها الخارجية والنوع الثانية الحماية الاجبارية اذ تكون الدولة المحمية مجبرة على قبول الحماية اذ تفرض قهراً على الدولة المحمية⁽⁴⁾. اما

(1) سهيل حسين الفتلاوي ، القانون الدولي العام في السلم ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، 2010 ، ص 223 .

(2) سهيل حسين الفتلاوي ، الموجز في القانون الدولي العام ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، 2011 ، ص 147 .

(3) ينظر بهذا الخصوص : عصام العطية ، مصدر سابق ، ص 225.

(4) للتفصيل اكثر ينظر : على صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، ط12، الاسكندرية- مصر ، 197، ص143 وما بعدها .

النوع الثاني فهي الدول التابعة اذ تخضع الدولة التابعة للدولة المتبوعة بموجب اتفاق تتنازل به عن ادارة امورها الخارجية للدولة المتبوعة⁽¹⁾، والدول الموضوعة تحت الاشراف الدولي والذي يشمل الانتداب ونظام الوصاية والدول المحايدة ، وفكرة الاشراف الدولي ظهرت بعد الحرب العالمية الأولى الغاية منها الحد من آثار الاستعمار ومراقبة الدول المستعمرة واطفاء الشرعية الدولية على سيطرة الدول القوية على الدول الضعيفة⁽²⁾ . كذلك لا ننسى الاحتلال العسكري عندما تحتل أراضي دولة ما من قوة عسكرية أجنبية ، فقد تفنقر الدولة المحتلة إلى السيادة الكاملة قد تمارس القوة المحتلة سيطرتها على الأرض والسكان ، وقد تكون الدولة المحتلة غير قادرة على إدارة شؤونها. وبناءً على ذلك حتى تستطيع الاطراف أن تنشأ بعثة رعاية المصالح يجب ان تكون دول مكتملة العناصر معترف بها وذات سيادة وهذه الشروط تسري على الدولة المستفيدة والدولة الراعية والدولة المعتمد لديها ، وهذا الامر نتيجة منطقية لما جاء في اتفاقية فينا لعام 1961 ، لاسيما في المواد (46) و (47) من الاتفاقية اللتين أشارتا إلى الدول كيف ترعى مصالحها ومصالح رعاياها في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية او انعدامها ، وعليه لا يمكن تصور طرف من هذه الاطراف من غير الدول ، اصف إلى ذلك يجب ان تكون هذه الدول معترفاً بها وهذا الشرط من المسلمات والا كيف لدولة ان تقوم بالتواصل مع دولة اخرى عن طريق بعثة دبلوماسية دون ان تعترف بها ونحن نعلم ان بعثة رعاية المصالح تعد نوعاً من انواع البعثات الدبلوماسية هذا ما استقر عليه العرف والممارسة الدولية ، واخيراً وليس أخراً ان تتمتع هذه الدول بالسيادة ، وهذا ما اكدت عليه اتفاقية فينا في ديباجتها عندما نصت على (... تذكر مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة بشأن المساواة المطلقة بين الدول وصيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز العلاقات الودية بين الأمم ...)

(1) ينظر : ابراهيم محمد العناني ، القانون الدولي العام ، دار الفكر العربي ، القاهرة- مصر ، 1990، ص38.

(2) للتفصيل اكثر حول الانتداب ونظام الوصايا والحياد ينظر : سهيل حسين الفتلاوي ، الموجز القانون الدولي العام ، مصدر سابق ، ص150 ومابعدها . عصام العطية ، مصدر سابق ، ص225 ومابعدها . عادل احمد الطائي ، مصدر سابق ، ص261 . احمد محمد رفعت ، مصدر سابق ، ص151 ومابعدها ،

ثانياً- رضا اطراف الاتفاق

إن المبدأ العام في اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول هو أن تتمتع الدول بالسيادة والاستقلال الكامل غير المنقوص ووجود اعتراف متبادل بينهما، لكن هل هذا يؤدي اوتوماتيكياً إلى اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول ؟ الجواب حتماً لا يؤدي تلقائياً إلى اقامة علاقات دبلوماسية سواء كانت علاقات دائمة بصورتها الكاملة⁽¹⁾ وغير الكاملة⁽²⁾ او علاقات دبلوماسية مؤقتة ، بل يتطلب وجود اتفاق اساسه الرغبة والقبول بين دول الاطراف وهذا ما اكدت عليه اتفاقيه فينا لعام 1961 في المادة الثانية منها التي نصت على (تقام العلاقات الدبلوماسية وتتأس البعثات الدبلوماسية الدائمة بالرضا المتبادل) .

وسبقته اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1928 اذ نصت المادة (8) منها على انه (لا يمكن لأية دولة ان تقرر إيفاد ممثلين دبلوماسيين لدى الدول الأخرى مالم تحصل مقدماً على موافقتها) .

(1) ويقصد بالعلاقات الدبلوماسية الكاملة التمثيل الدائم عن طريق السفارة او المفوضية فاذا كان مستوى التمثيل على مستوى سفارة فهذا يدل ان العلاقة بين المعتمدة والدولة المستقبلية يسودها التفاهم ، اما اذا كان التمثيل على مستوى المفوضية يعني ان العلاقة بين الدولتين يشوبها التوتر ... للتفصيل ينظر : عبد الله الاشعل ، القيمة القانونية للبيان المشترك ، مصدر سابق ، ص144 .

(2) اما العلاقات الدبلوماسية غير الكاملة في القانون الدولي الدبلوماسي يقصد بها التمثيل المزدوج الذي اقرته اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في الفقرة الأولى من المادة الخامسة التي نصت (1 - يجوز للدولة المعتمدة، بعد إخطار الدولة المعتمد لديها التي يهملها الأمر، تعيين رئيس بعثة أو عضو من الأعضاء الدبلوماسيين في البعثة حسب الأحوال لتمثيلها

لدى عدة دول، ما لم تعترض إحدى هذه الدول صراحة على ذلك .

2- يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول أخرى، أن تقيم في آلمن الدول التي لا يوجد بها المقر الدائم لرئيس البعثة ، بعثة دبلوماسية يديرها قائم بالأعمال بالنيابة.

3- يجوز لرئيس البعثة الدبلوماسية أو أي عضو من أعضاء البعثة الدبلوماسيين أن يمثل الدولة المعتمدة لدى أية منظمة دولية) كذلك نصت اتفاقية هافانا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1928 على هذا النوع من التمثيل . تنظر المادة

الخامسة من الاتفاقية

وعليه إقامة علاقات دبلوماسية دائمة وفق اتفاقية فينا لعام 1961، لا تنشأ الا بحول قوة الاتفاق المبرم بين الدول الاطراف محكوماً بمبدأ الرضائية والذي يعد من المبادئ الجوهرية في اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول .

والجدير بالذكر ان مشروع لجنة القانون الدولي لسنة 1958 في المادة الثانية كان ينص على (اقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وارسال البعثات الدبلوماسية الدائمة يتم باتفاق متبادل)، اي ان الاختلاف بين النصين يكمن في ان النص الذي تم اعتماده في اتفاقية فينا ورد به مصطلح "الرضا" بدل "الاتفاق" الوارد في المشروع ، في جميع الاحوال لابد ان يكون هناك اتفاق سواء صريح او ضمني قائم على الرضا المتبادل بين الدول .

اما فيما يتعلق بالبعثات (الخاصة) المؤقتة فالأمر لا يختلف عما ذكر في البعثات الدائمة اذ نصت اتفاقية فينا للبعثات الخاصة لعام 1969 على ان ايفاد اي بعثة خاصة إلى دولة اخرى لا بد ان تحصل هذه الدولة على رضا الدولة الاخرى⁽¹⁾ .

نستنتج من كل ذلك ان الاتفاق الذي يبرم بين الدولة المعتمدة والدولة المستقبلية لا بد ان يكون مبنياً على الرضا، ويجب ان يكون الرضا سليماً من كل العيوب المتعارف عليها في القانون الخاص المتمثلة في الغلط والتدليس والغبن والاكراه⁽²⁾ ، وان كانت نظرية عيوب الرضا تؤدي دوراً مهماً في القانون الخاص لكن على مستوى القانون الدولي العام دورها ضئيل جداً والسبب في ذلك ان الاتفاق في القانون الدولي بصورة عامة والاتفاق الذي ينشأ الرابطة المؤدية لاعتماد التبادل الدبلوماسي يمر بمجموعة من الاجراءات يمكن من خلالها تبيين هذه العيوب وتلافيها .

وبالرجوع إلى اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 نجد انها اشارت إلى هذه العيوب فأعطت الحق للدول ابطال رضاها والالتزام بمعاهدة او اتفاق اذا وقعت ضحية لهذه العيوب⁽³⁾ .

والتساؤل الذي يذكر هنا هل يشترط توفر الرغبة والقبول القائم على الرضا المتبادل في انشاء بعثة رعاية المصالح ؟ . ان اطراف العلاقة في انشاء بعثة رعاية المصالح هم ثلاث دول وليسوا دولتين

(1) المادة (1-أ) و (2) من اتفاقية فينا للبعثات الخاصة لعام 1969 .

(2) مأمون مصطفى، القانون الدولي العام، دار روائع مجدلاوي للنشر ، عمان-الاردن، 2002، ص74 .

(3) للتفصيل اكثر ينظر المواد : (48، 49، 50، 51، 52) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات عام 1969 ،

كما هو الحال في التبادل الدبلوماسي التقليدي الثنائي ، اي الرضا يجب ان يتحقق لدى الاطراف الثلاثة المتمثلين بالدولة المستفيدة والدولة الراعية والدولة المعتمد لديها .

اما الاجابة على ما ذكرناه من تساؤل يتطلب منا الرجوع إلى النصوص القانونية التي اشارت إلى هذا النوع من التمثيل في اتفاقية فينا اذا نصت المادة (45) .

(ب - يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد ... إلى دولة ثالثة تقبل بها الدولة المعتمدة لديها) وكذلك جاءت الفقرة (ج) من نفس المادة بحكم مماثل .

اما المادة (46) نصت على أنه (يجوز لأية دولة معتمدة تطلب إليها ذلك اية دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمد لديها أن تتولى مؤقتاً وبعد موافقة هذه الاخيرة ...) .

يتضح من المادة (45) ان الفقرة (ب) و (ج) اعطت للدولة المستفيدة سلطة جوازية في اللجوء إلى الدولة الراعية في حماية مصالحها او مصالح رعاياها من خلال طلب يقدم عن طريق القنوات الدبلوماسية ، وعليه من باب مفهوم المخالفة لا يمكن ان تكره دولة على اللجوء إلى انشاء بعثة رعاية المصالح بل من تلقاء نفسها وعليه لا يوجد اي التزام قانوني على مستوى القانون الدولي او الداخلي يفرض على الدول اللجوء إلى مثل هذا التمثيل .

كذلك (الدولة الراعية) هي الاخرى عندما تقبل طلب الدولة المستفيدة بحماية مصالحها العامة ومصالح مواطنيها يكون قبولها مبنياً على الرضا، وبالإمكان للدولة التي طلب منها الرعاية ان ترفض هذا الطلب، لكن ان يكون الرفض مبنياً على اسباب واقعية وموضوعية مهمة ، على سبيل المثال إذا لم يكن لديها ما يلزم من الموارد لأداء المهمة الموكلة اليها ، او اذا كانت مصالحها ستتعرض للخطر بشكل غير معقول اذا انشأت بعثة لرعاية المصالح ، وعلى الرغم من ان الرفض دون ابداء الأسباب امر مشروع بموجب القانون الدولي ، الا ان هذا الرفض سيصنف على انه امر غير ودي ، وفي الوقت نفسه لا تمثل دولة اخرى من تلقاء نفسها دون اذن الدولة المستفيدة لان هذا التصرف سيشكل انتهاكاً للسيادة الوطنية للدولة المزمع تمثيلها⁽¹⁾ .

اضف إلى ذلك ان الاتفاق المنشئ لهذه العلاقة كأى اتفاق على مستوى القانون الدولي وبالتالي حتماً سيخضع لاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 التي نصت على ان كل اتفاق او معاهدة

(¹) Christian Oelfke , Op. cit , p361

يجب ان يتحقق به شرط الرضا ، وعليه أن على الدولة المستفيدة ان لا تلجأ إلى التديس او الغش عند الاتفاق مع الدولة الراعية أو تجبرها على رعاية مصالحها .

اما الطرف الثالث فهي الدولة المعتمد لديها (الدولة المستقبلية) كذلك اشترطت المادة (45) موافقتها عندما نصت على قبولها لهذا النوع من التمثيل وهو قبول الدولة المعتمد لديها و يكون قبولها قائماً على الرضا، ومن ثم يمكن للدولة المعتمد لديها ان ترفض طلب الدولة الراعية بتمثيل الدول التي تحتاج إلى من يرعى مصالحها العامة والخاصة التي سبق ان قطعت معها العلاقات الدبلوماسية او لا يوجد لها تمثيل دبلوماسي بالاصل ، على سبيل المثال بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين هولندا وإندونيسيا في (17 أغسطس 1960)، عهد إلى بريطانيا العظمى تمثيل المصالح الهولندية في إندونيسيا وانشأت بعثة لرعاية المصالح الهولندية داخل السفارة البريطانية لكن بعد مدة وجيزة الحكومة الإندونيسية طلبت في (10 مارس 1961)، من الحكومة البريطانية إنهاء هذه المهمة، وعدّ البعض تصرف اندونيسيا في رفض بريطانيا تمثيل مصالح هولندا غير مسبوق في العلاقات الدولية⁽¹⁾ .

اما المادة (46) فلا تختلف كثيراً عن المادة (45) فيما يتعلق بالرغبة والقبول فأعطت سلطة جوازيه للدول التي ليس لها تمثيل بأن تلجأ إلى اسلوب رعاية المصالح من خلال توكيل دولة ثالثة ترعى مصالحها (الدولة الراعية) وهذه الدولة يجب ان تكون موافقتها مبينة على الرضا أما الدولة المعتمد لديها (الدولة المستقبلية) فقد نصت المادة على وجوب الحصول على موافقتها بصورة صريحة .

(1) Jeansalmon , Manuel De Droit Diplomatique , Etablissements, L'université Libre De Bruxelles ,1994 ,P122.

الفرع الثاني

الضوابط الخاصة

بالإضافة إلى ما تم ذكره من ضوابط تسري على انواع البعثات الدبلوماسية كافة ومنها بعثة رعاية المصالح ، هناك مجموعة من الاسس والشروط الواجب توفرها في انشاء بعثات رعاية المصالح تلتزم الدول بمراعاتها وهذه الضوابط ينص عليها الاتفاق المنشئ للبعثة وما استقرت عليها الممارسة الدولية وتتمثل بالآتي :

أولاً - ان تعمل بعثة رعاية المصالح تحت علم الدولة الراعية

ليس هناك شك ان الدولة المعتمد لديها عندما قطعت العلاقات مع دولة ما او استدعت البعثة ، ارادت من ذلك الفعل لفت نظر الدولة المراد تمثيلها لاحقاً (المستفيدة) بأنها دولة غير مرحب بها على اقليمها نتيجة ما قامت به من تصرفات وهذا يمثل من وجه نظر الدولة المعتمد لديها انتهاكا او اعتداء عليها او احتجاجاً على بعض التصرفات، وعليه لا يمكن ان تأتي هذه الدولة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية لتمارس مهام ووظائف تحت علمها وشعاراتها الرسمية الاخرى و الا انتقت الغاية من قطع العلاقات وافرغت من محتواها .

و في ظل المظهر التقليدي لبعثات رعاية المصالح الأمر لا يثير اي مشكلة لان الدولة الراعية بواسطة موظفيها هي من ترعى مصالح الدولة المستفيدة وبالتالي حتماً سيمارس هؤلاء الموظفون عملهم من خلال سفارتهم وعلمهم الرسمي وشعاراتهم وليس هناك اي وجود واقعي للدولة المستفيدة على اقليم الدولة المعتمدة .

لكن هذا الشرط يطبق بصورة فعلية عندما يبقى عدد من الموظفين التابعين للدولة التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية واصبحت لاحقاً " دولة مستفيدة " يعملون من خلال سفارتهم المغلقة رسمياً او مبنى اخر يتفق عليه .

وتأسيساً على ما تقدم اذا سمحت الدولة المعتمد لديها للدولة المستفيدة والدولة الراعية بهذا النمط من الراعية، فهنا واجب على الدولتين ان تلتزما بشرط الدولة المعتمد لديها المتمثل بعدم رفع علم الدولة المستفيدة او استخدام شعاراتهم الرسمية ، بل كل ذلك يجب أن يتم تحت علم الدولة الراعية

وشعاراتها الرسمية ، بل حتى السيارات التي يتم استخدامها من قبل موظفي الدولة المستفيدة يشترط عليها ان ترفع علم الدولة الراعية .

على سبيل المثال بعثة رعاية المصالح التابعة للحكومة الامريكية التي تم أنشاؤها في القاهرة عام (1967)، بعد قطع العلاقات مع جمهورية مصر العربية ، تم إغلاقها وإغلاق المباني الأخرى رسمياً ورفع العلم الاسباني فوق المباني ، وتمت طباعة اللافتات بالنص التالي باللغات الإنجليزية والعربية والإسبانية على خلفية العلم الإسباني "هذا العقار تحت حماية سفارة إسبانيا في الجمهورية العربية المتحدة" . تم وضعها على جميع الممتلكات الرسمية الأمريكية في القاهرة والإسكندرية ، حتى السيارات المخصصة للاستعمال الرسمي للموظفين الامريكيين تم رفع العلم الاسباني عليها .

اضف إلى ذلك منحت السفارة الاسبانية بعثة رعاية المصالح الأمريكية الاستعمال المجاني للختم الرسمي الخاص به مما أدى إلى تسريع انهاء عدد كبير من المستندات المطلوبة⁽¹⁾.

ويتضح من ذلك ان الدولة المستفيدة ملزمة بالعمل تحت علم وشعار الدولة الراعية وبخلاف ذلك سنكون امام خرق للاتفاق المنشئ لبعثة رعاية المصالح .

ثانياً - ان يكون عدد الموظفين محدوداً .

لا يمكن تصور هذا القيد في النمط التقليدي لبعثات رعاية المصالح ، والسبب في ذلك ان الدولة الراعية تعمل من خلال موظفيها المتواجدين داخل سفارتها ، فلا سلطة عليها من قبل الدولة المعتمد لديها

الا أنه في حالة بقاء موظفي الدولة المستفيدة على اقليم الدولة المعتمدة سينهض هذا القيد ويجد مجال تطبيقه ، اذ نجد كثيراً من التطبيقات تظهر اشتراط الدولة المعتمد لديها على بقية الاطراف ان يكون عدد الموظفين الذين يشكلون بعثة رعاية المصالح محدوداً، مع اشتراطهم على استبعاد من كانت اعمالهم ذات طبيعة حساسة مثال ذلك العسكريين الذين يعملون في الملحقة العسكرية واقتصار الامر على مجموعة من الموظفين الاداريين ليتسنى لهم القيام بأعمال الرعاية التي بقوا من اجلها .

(1)David D. Newsom ,op.cit, p70.

ومن الأمثلة التي تؤكد هذا التوجه ما نصت عليه الاتفاقية الأنجلو- سويدية المتعلقة بإيران في المادة (1) منها على أن "بعثة رعاية المصالح يقتصر عملها على الشؤون الإدارية والإنسانية والقنصلية".

مع فرض قيود صارمة على حجم بعثة رعاية المصالح ، إلى جانب وضع محظورات قاطعة بشأن سلوك بعض الأنواع التقليدية من النشاط الدبلوماسي، على اثر هذا الاتفاق تم سحب جميع الدبلوماسيين البريطانيين من طهران ، مع الإبقاء على موظف بريطاني واحد يعمل على رعاية المصالح (1) .

وفي مثال اخر بعثة رعاية المصالح البريطانية في كمبالا، اشترطت اوغندا على بريطانيا وفرنسا ان يكون عدد موظفي البعثة اثنين من ثم ارتفع إلى خمسة اشخاص بعد ان كان عددهم في بعثتهم الدائمة قبل حدوث القطع في كمبالا عشرين موظفاً دبلوماسياً ، وتعاملت بريطانيا مع اوغندا بالمثل اذ خفض عدد موظفيها إلى خمسة (2) .

و بعد ان قطعت الجمهورية العربية المتحدة سابقاً (جمهورية مصر) العلاقات الدبلوماسية مع ألمانيا الغربية عام 1965 ، تم الاتفاق بين الدولتين على بقاء ستة دبلوماسيين (اثنان لكل من الشؤون القنصلية والثقافية والتجارية) الباقين في سفارتهم والتي أصبحت رسمياً تحت رعاية إيطاليا(3) .

(1) كذلك تم استبدال السفارة البريطانية التي تضم 19 فرداً في الأرجنتين ، بعد حرب الفوكلاند ، بواسطة بعثة رعاية المصالح تحتوي على بريطانيين اثنين فقط دبلوماسيون و سفارة بريطانية قوامها 18 فرداً في ليبيا تم استبداله ببعثة مصالح مع تخفيض عدد الموظفين للنصف .

بعثات المصالح الأمريكية كانت لديهم تجارب مماثلة كانت السفارة الأمريكية بالقاهرة أكبر سفارة أمريكية في الشرق الأوسط وقت حرب الأيام الستة في عام 1967 ومع ذلك تم استبدالها بأربعة دبلوماسيين فقط بعد قطع العلاقات الدبلوماسية . للتفصيل اكثر ينظر :

G. R. Berridge , Talking to the Enemy How States without 'Diplomatic Relations' Communicate ,op.cit. p43.

(2) G. R. Berridge , The british interests section in kampala1976 , ,op.cit. p3 .

(3) من اسباب تدهور العلاقة بين مصر وألمانيا الغربية في هذا الوقت بسبب العلاقات بين البلدين وإسرائيل. تأثر تعامل ألمانيا الغربية مع الدولة اليهودية الجديدة بشكل مفاجئ ، من ناحية أخرى ، اعتمد الرئيس المصري عبد

وفي (7 مايو 1991) وزارة الخارجية الامريكية اعلنت عن الموافقة على اجازة انشاء بعثة رعاية المصالح العراقية تعمل من مبنى السفارة العراقية السابقة تحت علم الجزائر ، و تم التأكيد على أن هدف البعثة هو توفير الحد الأدنى من الاتصالات بين الولايات المتحدة والعراق وتقديم الخدمات القنصلية الأساسية ، واشترطت الولايات المتحدة الامريكية أن تتألف بعثة رعاية المصالح العراقية من ثلاثة مواطنين عراقيين فقط (دبلوماسيين اثنين وواحد إداري وفني) ولم يُسمح لأي شخص بالسفر ، بدون إذن خاص ، ما وراء "منطقة حرية الحركة" التي تبلغ مساحتها 25 ميلاً⁽¹⁾ .

وبناءً على ذلك نستنتج ان عدد الموظفين الذين يشكلون بعثة رعاية المصالح في الدولة المعتمد لديها يتم تحديده من خلال الاتفاق بين الدولة الاخيرة والدولة المستفيدة ، وان عددهم قليل مقارنة بحجم البعثة الدبلوماسية قبل ان تنقطع العلاقات او تستدعى البعثة، وتقليص عدد الموظفين او تقزيمه اصبح تصرفاً تلجأ إليه الدول للتعبير عن امتعاضها من الدولة التي قطعت معها العلاقات الدبلوماسية وقد يكون كفعل انتقامي ضدها .

لكن هذا التقليص الكبير في الموظفين قد يؤدي إلى تخفيض في عدد الموظفين المتخصصين ، مما قد ينعكس على فعالية عمل هذه البعثات، وتصبح عاجزة عن تغطية جميع الاعمال الموكلة اليها، لاسيما اذ كانت هذه الدولة لديها عدد كبير من الرعايا والمصالح في هذا البلد. لذلك في كثير من الاحيان تلجأ الدولة من خلال مخاطبات رسمية بين الدول ذات العلاقة على زيادة عدد الموظفين من عدمه .

الناصر في قدر كبير من هيئته على الكراهية المتعصبة في العالم العربي للإسرائيليين. كان يوقد هذا بانتظام عندما يناسب أغراضه السياسية. ، بينما فضلت ألمانيا الغربية وإسرائيل الاعتراف الرسمي وإقامة علاقات دبلوماسية مع الكيان الاسرائيلي، اصف إلى ذلك عدم رضى عبد الناصر من الألمان الغربيين يرجع كذلك إلى صفقة أسلحة سرية بين المانيا واسرائيل .

Simon Kear , Diplomatic innovation: Nasser And The Origins Of The Interests Section ,
Journal Diplomacy & Statecraft ,Volume 12, – Issue 3 ,2001, P71.

(1) G. R. Berridge, Diplomacy Theory and Practice Fourth Edition ,op.cit .p214.

ثالثاً - انتفاء التمثيل الدبلوماسي والقنصلي

ان الغياب المؤقت او الدائم للتمثيل الدبلوماسي أو القنصلي للدولة الراغبة في الرعاية أمر لازم و الشرط الأساس الذي تستند إليه الرعاية ، والا ما هو المسوغ الذي تستند اليه الدولة التي تروم انشاء بعثة لرعاية المصالح اذ كان لديها تمثيل في اقليم الدولة المعتمد لديها؟.

ومنذ الازمنة الأولى التي ظهرت بها بعثات رعاية المصالح كانت تستند إلى هذا الشرط ، ففي عام (1535) ، كانت المطالبات التي قدمها ملك فرنسا كحامياً لمختلف الرعايا غير الفرنسيين داخل تركيا، تستند إلى عدم وجود ممثلين في الباب العالي لملوك هؤلاء المسيحيين غير الممثلين أو غير المحميين⁽¹⁾ .

لكن السؤال الذي يثار في هذا الصدد هل يشترط ان يكون هناك غياب كامل للتمثيل بشقية الدبلوماسي والقنصلي ؟ .

المفترض والذي يفهم من نص المادة (45) من اتفاقية فينا لعام 1961 ، هو ان ليس هناك أي ممثل للدولة التي تروم انشاء مثل هذه البعثات على اقليم الدولة المعتمد لديها ، لكن على ما يبدو ان الواقع العملي له رأي مخالف للعلة التي من اجلها صيغت المادة آنفاً ، اذ نجد بعض الأمثلة على الرغم من وجود قنصلية يتم اللجوء إلى بعثة رعاية المصالح منها :

حماية المصالح الفرنسية في فنزويلا مثلاً بارزاً على هذا الاختلاف ، حيث كانت الرعاية الأمريكية في البداية دبلوماسية وقنصلية ، ثم قنصلية حصرية ، و بعد تعيين المستشارين الفرنسيين في القنصلية الفرنسية ، اصبحت دبلوماسية فقط .

ايضاً بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين الجمهورية العربية المتحدة (مصر) والمانيا الغربية 1965 ظلت قنصليات ألمانيا الغربية في الإسكندرية وبورسعيد مفتوحة طوال الأزمة .

والغاية منها تتمثل بالحفاظ على العلاقات على مستوى الشؤون التجارية والقنصلية والثقافية ، اذ كان بإمكان حكومة مصر أن ترفض انشاء بعثة رعاية المصالح الالمانية، لان هذه المصالح كان من الممكن وضعها تحت سيطرة القنصلية العامة أو القنصلية الألمانية الغربية في القاهرة بدلاً من

(1) Whiteman, M. M., 'Diplomatic missions and embassy, protection of interests by third states', Digest of International Law , 1970 ,p402 .

بعثة المصالح ، ومع ذلك رفضت ألمانيا الغربية هذا الخيار على الفور ، لعدم رغبتها في وضع نفسها على قدم المساواة مع الألمان الشرقيين الذين لديهم قنصلية عامة في القاهرة⁽¹⁾ .

المزيد من السوابق توضح نفس النقطة، في عام(1941)، تولت الولايات المتحدة الحماية الدبلوماسية للمصالح الهايتية في بريطانيا العظمى وفرنسا وإيطاليا ، في حين واصل القناصل الهايتيون العمل في مناصب معينة في تلك البلدان⁽²⁾.

على ضوء ما تقدم نستنتج: أن الضوابط الخاصة التي تم ذكرها هي بالإسناد ما تشترطه الدولة المعتمد لديها على الاطراف الاخرى (الدولة الراعية و الدولة المستفيدة) وهذه الشروط بعضها لا يجوز مخالفته ولا مجال للنقاش او الاتفاق على غيرها، منها شرط العمل تحت علم الدولة الراعية ، اما الشرط الثاني فهو شرط مرن بالإمكان اتفاق الدول على زيادة عدد الموظفين لكن يبقى ضمن الحد المعقول مع منع بعض الاصناف من التواجد مثل العسكريين وغيرهم ممن تنطبق على اعمالهم صفة اعمال امنية ، اما الشرط الثالث بوصفه مبدأ عاماً ووفقاً للمادة (45) من الاتفاقية فهو غياب التمثيل وعليه من غير الممكن ان تكون هناك دولة ممثلة دبلوماسياً او لديها قنصلية تطالب بإنشاء بعثة لرعاية المصالح ! .

لكن هذا لا يمنع من وجود استثناءات على ذلك طالما نحن في ظل تنظيم حديث النشأة نسبياً يخضع في التكوين لإرادة الدول ، ولإرادة كما نعلم في مجال الاتفاق لها سلطان لا يعلو عليها، اللهم الا اذا كان الاتفاق مخالفة لقواعد القانون الدولي .

(1) Simon Kear , op.cit .p71.

(2) وبالمثل في السويد حيث قامت الولايات المتحدة بحماية كوستاريكا في المناطق المهولة خلال الحرب الأخيرة ، واصل رجل الأعمال السويدي في جوتنبورج العمل كقنصل عام فخري لكوستاريكا . خلال شتاء 1943-1944 ، كان نائب القنصل الأمريكي في كورومبا بالبرازيل مسؤولاً عن نائب القنصلية البيروفية في تلك المدينة ، على الرغم من عدم وجود انقطاع التمثيل الدبلوماسي العادي لبيرو في ريو دي جانيرو .

William Mchenry Franklin , op.cit .p120.

المبحث الثاني

مهام بعثات رعاية المصالح

لا يختلف اثنان على ان البعثات الدبلوماسية والقنصلية عند اعتمادها ، تمارس مجموعة من المهام ترعى منها مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها على الاصعدة كافة نتيجة امتداد العلاقات الدولية للأنشطة المختلفة كافة ، لكن عندما تنقطع العلاقات الدبلوماسية او غيابها تتوقف الدولة عن ادارة هذه النشاطات لغياب القائمين عليها ، وان ترك هذه المصالح دون رعاية سيؤدي حتماً إلى ضياع المصالح وتضررها ، وعليه حاولت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية غلق هذه الثغرة على صعيد العلاقات الدولية ، من خلال السماح للدول انشاء بعثات لرعاية المصالح العامة والخاصة ، وتركت للأطراف حرية الاتفاق على تفاصيل هذه المهام، اذ نجد في الممارسة الدولية ان بعثات رعاية المصالح تمارس مهام عامة وخاصة ذات طبيعة دبلوماسية وقنصلية . وللإحاطة بالموضوع سنتناوله على مطلبين نخصص المطلب الأول لحماية المصالح العامة ، ونتناول في المطلب الثاني الحماية الخاصة التي تمارسها البعثات .

المطلب الأول

حماية المصالح العامة

ان الهدف الرئيس من عمل هذه البعثات كما جاء في اتفاقية فينا استناداً إلى المادتين (45) و (46) هو حماية مصالح دولة ما لدى الدولة اخرى لعدم وجود اتصال دبلوماسي الطبيعي معها نتيجة لأسباب عدة ابرزها حدوث قطع في العلاقات او نتيجة استدعاء البعثة ، لكن السؤال الذي يثار هنا ما هي المصالح العامة التي تحميها هذه البعثات؟ و هل هي محددة على سبيل الحصر ؟ او يمكن الاتفاق بين الاطراف على ممارسة كل ما هو مباح دولياً ؟

للإجابة عن التساؤل يتطلب منا الرجوع إلى المادة (45) من اتفاقية فينا في الفقرتين (ب) و (ج) والتي نصتا على حماية مقر البعثة وكذلك الأموال والمحفوظات، وايضاً حماية مصالحها الاخرى ، وتركت تنظيم هذه الحماية إلى اتفاق الدول ذات العلاقة وعليه سنتناول هذه الحماية على فرعين :

الفرع الأول

حماية اموال الدولة المستفيدة

في ظل تشابك العلاقات الدولية وسهولة التواصل مع بقية دول العالم، اصبحت للدول مقرات دبلوماسية في دولة عدة، اضيف إلى ذلك تملكها اموالاً منقولة وغير منقولة اخرى على اراضي ليست اراضيها، ترعاها في اثناء الظروف الاعتيادية بوساطة موظفيها الموجودين في السفارات والقنصليات ، لكن كما هو معلوم الثابت في العلاقات الدولية هو المتغير، ما كان يجمعهم من ود قد يتغير إلى كره ، مما يلقي بظلاله على العلاقات الدبلوماسية، ما يدفع الدول للبحث عن وسيلة لحماية هذه الأموال في السلم والحرب، وهذا ما سنبينه من خلال الفقرتين الآتيتين :

أولاً - حماية اموال الدولة المستفيدة في السلم

اذ اقتضى انتقال التمثيل الدبلوماسي من الصورة المؤقتة إلى الدائمة بأن يكون لكل بعثة دبلوماسية الحق في أن تخصص لنفسها مقراً تباشر فيه وظيفتها في عاصمة الدولة المعتمد لديها ، وتلتزم الدولة صاحبة الاقليم بحمايته حماية خاصة منعاً من العدوان عليه أو اطلاق أمن وطمأنينة البعثة

الدبلوماسية، وتحصل الأخيرة على هذا المقر أما بالإيجار أو التملك اذا كانت قوانين الدولة المعتمد لديها تسمح بذلك (1) .

و يمكن تقسيم الاموال التي تعود للدولة إلى : اموال غير منقولة مثل مقر البعثة الدبلوماسية والاموال الاخرى الكائنة على اقليم الدولة الذي تتواجد به البعثة واموال منقولة .

ويقصد بمقر البعثة على وفق اتفاقية فينا لعام 1961، جميع المباني التي تشغلها البعثة وملحقتها من مباني اخرى والاراضي المتصلة بها التي تستعمل لأهداف البعثة، ويدخل في حكمها المسكن المخصص لرئيس البعثة (2)، ومن واجب الدولة المعتمد لديها ان تقدم جميع التسهيلات اللازمة لتملك الاماكن اللازمة للبعثة على اراضيها، او تقدم المساعدة بأي وسيلة للحصول على هذه الاماكن (3) .

كما تلتزم الدولة المعتمد لديها باتخاذ جميع التدابير الملائمة لحماية مقر البعثة من أي دخول غير مأذون به او الاضرار بها او انتهاك امنها او الاساءة لها بأي صورة (4)، وتتمتع جميع مستندات البعثات الدبلوماسية من "محفوظات ووثائق" بحرمة خاصة، فهي محصنة سواء وجدت في داخل مقر البعثة، او في اي مكان آخر فالأمر سيان (5) .

ويتضح من ذلك ان مقر البعثة ومحفوظاتها ووثائقها وجميع المستندات الاخرى، من الناحية النظرية وفي ظل الظروف الاعتيادية تتمتع بحماية توفرها الدولة المعتمد لديها .

وحتى في حالة حدوث قطع في العلاقات بين دولتين، يجب على الدولة التي تتواجد على اقليمها البعثة توفير الحماية اللازمة لمباني البعثة وما تحويه من وثائق ومحفوظات (6) .

(1) محمد بشير الشافعي ، القانون الدولي العام في السلم والحرب ، ط3 ، مكتبة الجلاء الحديثة - القاهرة ، 1976 ، ص584 .

(2) تنظر : المادة (1 فقرة ح) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(3) تنظر : المادة (21) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(4) تنظر : المادة (22 فقرة 2) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(5) تنظر : المادة (24) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(6) تنظر : المادة (45 الفقرة 1) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

لكن نجد في الواقع العملي عند حدوث حالة قطع في العلاقات بين دولتين نتيجة حرب او توتر او اختلاف كبير بين وجهات النظر، تتعرض البعثات إلى انتهاكات واقتحام، و في كثير من الاحيان يتبعه الاستيلاء على الممتلكات المتمثلة بدار البعثة الدبلوماسية وما تحويه من وثائق وايضاً الاستيلاء على الاموال الاخرى التي تعود للدولة لا سيما في بلدان العالم الثالث وهناك الكثير من الامثلة على ذلك منها : الاستيلاء على سفارة الولايات المتحدة الامريكية في(4 تشرين الثاني / نوفمبر عام 1979) في طهران من قبل مجموعة من الطلاب بعد اختراقهم الحواجز الأمنية داخل السفارة ، بعد ان أخذوا الموظفين بالسفارة رهائن اما الوثائق والمحفوظات تمكن الموظفين بأتلافها قبل الاستيلاء على البعثة الدبلوماسية من قبل المحتجين (1) .

وفي عام (1964) أصدرت الحكومة الكويتية مرسوماً بالاستيلاء على مبنى السفارة الامريكية وتحويله إلى وزارة الصيد الكويتية بالإضافة إلى العديد من الممتلكات، بعد ان قامت الحكومة الامريكية بمصادرة اربع سفن صيد كويتية واحتجزت طاقمها بسبب الصيد غير القانوني في المياه الاقليمية التابعة للولايات المتحدة الامريكية(2) .

وبعد حرب الايام الستة او ما تسمى نكسة حزيران في(7 حزيران / يونيو عام 1967) قطع العراق العلاقات الدبلوماسية مع الولايات المتحدة الامريكية بسبب دعم الكيان الاسرائيلي في الحرب ، بعدها استولت الحكومة العراقية على مقر السفارة الامريكية في بغداد واستخدمتها كوزارة خارجية (3) .

(1) ويعتبر البعض أن السبب المباشر لهذا الاستيلاء هو الغضب الذي شعر به كثير من الإيرانيين بعد أن سمح الرئيس الأمريكي جيمي كارتر لحاكم إيران السابق المخلع ، شاه رضا بهلوي ، بدخول الولايات المتحدة لتلقي العلاج الطبي في أكتوبر عام 1969 معتبرين هذه خطوة مقدمة إلى عودة الشاه إلى السلطة بدعم أمريكي ، أذ قام أعضاء من النقابات الطلابية الإيرانية بتسليق جدران السفارة الأمريكية في 4 تشرين الثاني /نوفمبر 1979 ، واحتجزوا 63 أمريكيًا كرهائن احتجاز ثلاثة مواطنين أمريكيين آخرين في وزارة الخارجية الإيرانية ، ليصبح المجموع 66 رهينة، وانتهى هذا الاحتجاز في 20 كانون الثاني /1981 . للتفصيل أكثر ينظر :

Amuzegar, Jahangir, The Dynamics of the Iranian Revolution: The Pahlavis' triumph and Tragedy, (New York, 1991) 87.

(2) Thomas Fischer , Op. cit ,p14.

(3) Gary M. Boutz , Kenneth H. Williams , Op. cit , p30.

يستحصل من ذلك ان الحماية المنصوص عليها في اتفاقية فينا لمقر البعثة وملحقاتها والوثائق والمحفوظات⁽¹⁾، قد يتم خرقها من الناحية العملية كما بينا في بعض الامثلة لا سيما عندما يكون القطع في العلاقات او الاستدعاء ناتج عن تغيير ثوري او عسكري غاضب من سياسية الدولة التي تعود لها البعثة على اراضيها .

وعليه بعد الاستيلاء على دار البعثة حتماً ستبحث الدولة المتضررة من هذه الافعال على ايجاد طريقة ما لحماية مقر البعثة الدبلوماسية او استرداده في حالة الاستيلاء عليه ، وهنا يأتي دور بعثة رعاية المصالح من خلالها تبدأ الاتصالات والمفاوضات بين الدولة المعتمد لديها و ممثلي الدولة المستفيدة من خلال الدولة الراعية .

على سبيل المثال بعد استيلاء الحكومة العراقية على السفارة الامريكية عام(1967)، بدأت مفاوضات بين الحكومة العراقية والحكومة الامريكية من خلال "بعثة رعاية المصالح المتواجدة داخل السفارة البلجيكية" من اجل استرداد هذه الممتلكات ، لكن الحكومة العراقية طلبت من الولايات المتحدة الامريكية ان تبيعها الممتلكات التي استولت عليها وبالخصوص مبنى القنصلية الامريكية في البصرة مقابل ان توفر الحكومة العراقية مباني بديلة للحكومة الامريكية⁽²⁾.

وفي كوبا تمكنت الولايات المتحدة الامريكية من انشاء بعثة رعاية المصالح عام (1977) ،في العاصمة الكوبية هافانا بدأت من خلالها التفاوض مع الجانب الكوبي على استرجاع مبنى السفارة الامريكية ، ان يكون مقر هذه البعثة في مبنى السفارة الامريكية السابق التي استولت عليه الحكومة الكوبية لكن تحت علم الدولة السويسرية (الدولة الراعية) .

وبدأت تمارس هذه البعثة جميع الاعمال التي تمارسها السفارة ، من ضمنها رعاية مصالح الولايات المتحدة الامريكية وحماية الممتلكات والوثائق والاموال التي تعود اليها المتواجدة على الاراضي

(1) تنظر المواد (22) و (24) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .

(2) Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office – Washington ,2006 ,P2.

الكوبية، وبموجب الاتفاق الذي عقد بين الحكومة الكوبية وحكومة الولايات المتحدة الامريكية اصبح رؤساء البعثات يعاملون كما لو كانوا رؤساء بعثات⁽¹⁾.

ثانياً - حماية اموال الدولة المستفيدة في النزاع المسلح

بادئ ذي بدء لا بد ان نبين ان حماية الاموال غير المنقولة التي تعود للدولة التي تشمل مقر البعثات وما يدخل في حكمها اثناء النزاع المسلح، بصورة عامة يدخل ضمن نطاق القانون الدولي الانساني الذي يسري على اطراف النزاع بمجرد بدء أي نزاع مسلح سواء كان دوليا او داخليا او حالة احتلال كلي او جزئي .

ومن الجدير بالذكر ان اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 والبروتوكولين الاضافيين لعام 1977 ، لم ينصا صراحة على حماية البعثات بمختلف انواعها، بل تدخل حكماً ضمن الاعيان المدنية التي تحميها قواعد القانون الدولي الانساني ، وذلك من خلال جملة من الالتزامات التي يجب ان تخضع لها اطراف النزاع والا اعدت افعالها انتهاكا للقانون الدولي الانساني توجب مسؤوليتها .

اذ نجد ان اتفاقية جنيف الرابعة نصت على حماية الاعيان المدنية، اذ حظرت على دولة الاحتلال تخريب الممتلكات او تدميرها، بغض النظر عن نوعها "عقار او منقول" أو عائلتها "إلى الافراد او جماعات بالدولة او السلطات العامة او المنظمات الاجتماعية او التعاونية"⁽²⁾ .

اما البروتوكول الاول لعام 1977 ، فقد عرف الاعيان المدنية تعريفا سلبيا يفهم من باب مفهوم المخالفة للهدف العسكري ، مع تأكيده على عدم مهاجمة الاعيان ذات الطبيعة المدنية ، اذ نصت المادة 52 منه على (1- لا تكون الأعيان المدنية محلاً للهجوم أو لهجمات الردع ، والأعيان المدنية هي كافة الأعيان التي ليست أهدافاً عسكرية وفقاً لما حددته الفقرة الثانية)

وبناءً على ذلك اذا كانت الاعيان ليست اهدافاً عسكرية وفق هذه المادة فإنها تعد اعياناً مدنية لا يجوز مهاجمتها ، لكن متى تعد الاعيان اهدافا عسكرية ؟ . تعد الاعيان اهدافا عسكرية اذ كانت

(1) استمر الكوبيون في احترام هذا الاتفاق لكن بمجرد وصول إدارة ريجان إلى السلطة ، انتهكت الولايات المتحدة ذلك ، وقررت من جانب واحد أنه من الآن فصاعداً لن تتم دعوة رئيس بعثة المصالح الكوبية إلى مناسبة او يمارس

وظائف أخرى تُعطى لرؤساء البعثات . ينظر : David D. Newsom , Op.cit ,P110 .

(2) ينظر: نص المادة (53) من اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 كذلك تنظر المواد (18، 44، 55)

هذه الاعيان "تساهم مساهمة فعالة في العمل العسكري سواء كان ذلك بطبيعتها أو بموقعها أو بغايتها أو باستخدامها، والتي يحقق تدميرها التام أو الجزئي أو الاستيلاء عليها أو تعطيلها في الظروف السائدة حينذاك ميزة عسكرية أكيدة" (1) .

وما يلاحظ على هذا التعريف انه ينطوي على عنصرين هما: العنصر الأول يتمثل بأن يكون لهذا الاعيان دور فعال في العمل العسكري ، والثاني ان يكون تدمير هذه الاعيان يحقق ميزة عسكرية أكيدة .

إن ما تم ذكره هو النزر القليل من حماية الاعيان المدنية في ظل القانون الدولي الانساني والتي بدورها تسري على كافة الممتلكات العائدة للأطراف المتنازعة او التي توجد في ارض النزاع طالما لم تكن هدفا عسكريا وفق ما تم ذكره .

ما يهمنا الجهة التي تقوم برعاية المصالح زمن النزاع المسلح ، هل توجد نصوص في اتفاقيات جنيف او البروتوكولين الاضافيين تخول جهة ما برعاية المصالح ؟ .

لا توجد إشارة لبعثات رعاية المصالح في اتفاقية جنيف أو البروتوكولين الاضافيين ، لكن هناك نصوص مشتركة بين الاتفاقيات الاربعة تخص تطبيق هذه الاتفاقيات زمن النزاع المسلح تحت اشراف الدولة الحامية والتي تعنى برعاية مصالح الاطراف، وذلك من خلال تعيين مندوبين من رعاياها او من رعايا دولة محايدة ويخضع تعيين هؤلاء المندوبين إلى موافقة الدولة التي سيؤدون لديها واجباتها ، وتلتزم اطراف النزاع بتسهيل مهمة المندوبين إلى اقصى حد ممكن ، وفي جميع الاحوال يجب ان لا يتجاوز ممثلو الدولة الحامية حدود مهاتهم بمقتضى هذه الاتفاقيات (2) .

و نستنتج من كل ذلك ان رعاية مصالح الدول اثناء النزاعات المسلحة يكون من خلال الدولة الحامية ويدخل من ضمن هذه المصالح حتماً ممتلكات الدولة من ضمنها مباني "البعثات

(1) نص المادة (52 الفقرة 2) من البروتوكول الاضافي لعام 1977 .

(2) تنظر المادة : (8) من اتفاقية جنيف الأولى بشأن تحسين أحوال الجرحى والمرضى من القوات المسلحة في الميدان . المادة (8) من اتفاقية جنيف الثانية بشأن تحسين أحوال الجرحى والمرضى والغرقى من القوات المسلحة في البحار . والمادة (8) من اتفاقية جنيف الثالثة بشأن معاملة اسرى الحرب . والمادة (9) من اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين وقت الحرب .

الدبلوماسية" وما يتصل بها من مباني تعود إلى احد اطراف النزاع وما تحويه من منقولات ووثائق ومحفوظات .

لكن في ظل الممارسة العملية بدأت الدول تهجر فكرة الدولة الحامية وفق اتفاقيات جنيف او ما يسمى تفويض جنيف، وتتجه إلى رعاية المصالح من خلال اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية او ما يسمى بتفويض فينا، وهذا ما ثبت بالواقع العملي على الصعيد الدولي ، اذ نجد الكثير من الدول لجأت لحماية مصالحها عن طريق اتفاقية فينا 1961 من خلال المادتين (45) و (46) اللتين سبق ان أشرنا لهما ، اذ عملت الدول على رعاية مصالح الدول التي قطعت علاقتها الدبلوماسية بسبب الحرب من خلال موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين ، بموجب الاتفاق بين الدول الثلاث (الدولة الراعية والمستفيدة والمعتمد لديها) ، ثم سرعان ما تطورت رعاية المصالح حتى استقر بها الحال إلى تأسيس " بعثة دبلوماسية مصغرة " داخل سفارة الدولة الراعية تتكون من عدد من موظفي الدولة المستفيدة ، تعنى برعاية مصالح الدولة المستفيدة وحماية الممتلكات والوثائق والمحفوظات ، وتعمل هذه البعثة على رفع علم الدولة الراعية على مبانيها ، و تخزين جميع الوثائق والمحفوظات بشكل مناسب في مستودعات مخصصة للتخزين .

على سبيل المثال لا الحصر ، سمحت سويسرا خلال الحرب العالمية الثانية وبالتحديد عام (1942) ، لموظفين امريكيين بالتعاون مع السفير السويسري في طوكيو بحماية الممتلكات التابعة للقنصلية الامريكية في اليابان اصف إلى ذلك قامت بتخزين جميع الوثائق والممتلكات المنقولة في مستودعات وشحنها إلى الولايات المتحدة الامريكية . (1)

وبعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين بريطانيا والأرجنتين على أثر اندلاع الحرب بينهما (حرب الفوكلاند) 2 نيسان/ ابريل 1982⁽²⁾، تم استبدال السفارة البريطانية التي تضم 19 فرداً في الأرجنتين

(1) William Michigan Franklin, Op. cit ,p183.

(2) بدأت الحرب عندما غزت الارجننتين جزر فوكلاند وجورجيا الجنوبية في 4 نيسان /ابريل 1982 ، وفي 5 نيسان / ابريل 1982 أرسلت بريطانية قواتها العسكرية للاشتباك مع القوات الارجننتينية ، واستمرت الحرب 74 يوماً ، انتهت باستسلام الارجننتين في 14 نيسان من العام نفسه، و إعادة الجزر إلى السيطرة البريطانية . للتفصيل اكثر

، ببعثة رعاية المصالح التي تضم بريطانيين اثنين فقط في السفارة السويسرية في بوينس آيرس ، وعملت هذه البعثة على توفير الحماية اللازمة للمقرات الدبلوماسية ووضع اليد على جميع الوثائق والمحفوظات في السفارة البريطانية في العاصمة الأرجنتينية بوينس آيرس⁽¹⁾.

نستطيع ان نقول: أن حماية الاموال التي تعود للدول اثناء النزاع المسلح بصرف النظر عن نوعه كقاعدة عامة، يتم من خلال الآليات التي نص عليها القانون الدولي الانساني المتمثلة بالتزام اطراف النزاع، على عدم استهداف الاعيان ذات الطبيعة المدنية كما بينا ذلك ، لكن هذا لا يعني ان الدول لا تستطيع أن تلجأ إلى وسائل اخرى طالما هذه الوسائل تحقق الهدف او الغاية التي تصبو اليها الدول، والمتمثلة بحماية الممتلكات وما يقبع داخلها من وثائق ومحفوظات، وفي نفس الوقت تحافظ على سيادتها ، لأنها ستمارس هذه الحماية من خلال موظفيها الذين هم احرص من غيرهم على حماية ورعاية مصالح دولتهم وحفظ ممتلكاتها لا سيما الوثائق والمحفوظات لما تحتويه من معلومات مهمة تخص أمن الدولة وسيادتها، وبذلك اللجوء لهذه الوسيلة يقيناً سيقطع دابر التدخلات الخارجية .

Vojtech Mastny , The Soviet Union and the Falklands War , Naval War College , Vol. 36, No. 3 ,1983, p46-47.

⁽¹⁾G. R. Berridge, Op. cit , p213.

الفرع الثاني

رعاية مصالح الدولة المستفيدة

ان الوظيفة الاخرى التي تمارسها بعثات رعاية المصالح هي حماية المصالح العامة الأخرى للدولة بموجب نص المادتين (45) و(46) ، لكن هذه النصوص هي نصوص عامة لم تنص على تفاصيل بل تركت الامر متروكا للاتفاق المعقود بين الدول ذات العلاقة والعرف الدولي والممارسة الدولية ، وعند تتبع عمل بعثات رعاية المصالح في الممارسة العملية نجد انها تقوم بمجموعة من الوظائف التي منها تحقق المصالح العامة للدولة المستفيدة ، اذ نجد هذه البعثات تمثل الدولة المستفيدة و تتفاوض مع الدولة المعتمد لديها وتراقب وتستطلع الاوضاع من جميع النواحي وكذلك لا ننسى انها تعمل على تعزيز العلاقات الودية تمهيداً لاستئناف العلاقات الدبلوماسية ، وقد يسأل سائل أليست هذه وظائف السفارات في الظروف الطبيعية ؟ . الجواب حتماً يكون بالإيجاب والسبب في ذلك كما بينا مسبقاً ان عمل بعثات رعاية المصالح قد تطور حتى اصبح مشابها لعمل البعثات الثنائية الدائمة . وللإلمام بالموضع اكثر وسنتناول هذه الوظائف معززة بأمثلة عملية لبعثات رعاية المصالح على الفقرات الآتية :-

أولاً - التمثيل

مما لا شك فيه ان بعثة رعاية المصالح عن طريق موظفيها يمثلون دولتهم على اقليم دولة اخرى عن طريق الدولة الراعية لأن الغاية من إنشاء هذه البعثات هي حماية المصالح العامة والخاصة للدولة المستفيدة وهذا لا يمكن ان يتحقق مالم يكن هناك تمثيل حقيقي من قبل القائمين على هذه البعثة .

لكن هذا التمثيل ليس مطلقاً كما هو الحال في التمثيل الدبلوماسي الدائم الذي يستطيع من خلاله السفير او من يقوم مقامه بالقيام بالكثير من الوظائف، وحضور المناسبات والحفلات والاتصال مع

الجهات الحكومية⁽¹⁾، بل يبقى هذا التمثيل رهين الاتفاق الذي يتم بين الدول الثلاثة الذي على اساسه تم انشاء بعثة رعاية المصالح اذ نجد هناك تفاوتاً في الوظائف التي تمارسها هذه البعثات لدى الدول المختلفة.

مثال ذلك بعثة رعاية المصالح الامريكية في العاصمة الجزائرية التي كانت تعمل في السفارة السويسرية بوصفها دولة راعية، اذ دأب الجانب الجزائري على دعوة رئيس البعثة إلى جميع حفلات الاستقبال في العيد الوطني ، باستثناء تلك الخاصة بالدول التي لا تقيم معها الولايات المتحدة علاقات دبلوماسية، كما تمت دعوته إلى الاحتفالات والوظائف التي قدمتها الحكومة المضيفة التي كان السلك الدبلوماسي حاضراً فيها، وحفلات الاستقبال باليوم الوطني للبلد المضيف ، وغيرها من الأحداث المماثلة⁽²⁾.

بينما نجد بعثة رعاية المصالح الامريكية في العاصمة الكويتية هافانا لم تكن كُنظيرتها في العاصمة الجزائرية من حيث المعاملة وهذا الامر يرجع لأسباب امنية وسياسية ، اذ نجد الاتفاق بين الجانب الكوبي والامريكي والسويسري في(1 أيلول / سبتمبر 1977)، الذي بموجبه انشأت بعثة رعاية المصالح بصورتها المعاصرة ، اقتصر على السماح للموظفين الامريكيين بالعودة إلى سفارتهم في هافانا لتولي الامور الادارية تحت العلم السويسري لعددها دولة راعية دون اي تفاصيل تذكر⁽³⁾. وعليه ان الاتفاق بين الاطراف والمعاملة بالمثل هما اللذان يحددان مدى ضيق او اتساع المهام التي تمارسها هذا البعثات.

(1) للتفصيل اكثر ينظر : سيد إبراهيم الدوسقي، العلاقات الدبلوماسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر ، دون سنة نشر ، ص 179 . احمد ابو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علماء وعملاً) مع إشارة خاصة لما هو مطبق في مصر، مصدر سابق ، ص 96.

(2) Edward C. Keefer , Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–5, Part 2, Documents on North Africa, 1969–1972 , United States Government Printing Office ,Washington , Documents ,2007 ,

(3) Thomas Fischer , , Op. cit , p3

ثانياً - التفاوض

لا يختلف اثنان على ان الهدف الرئيس من التفاوض هو تقريب وجهات النظر بين الاطراف تمهيداً للاتفاق حول امر ما او حل نزاع قائم بين طرفين او اكثر ، ويعد التفاوض من اهم الوسائل السلمية لتسوية النزاعات الدولية⁽¹⁾، كما نصت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية على التفاوض باعتباره من اهم الوظائف التي تمارسها البعثة الدبلوماسية⁽²⁾ .

لكن دور بعثة رعاية المصالح في التفاوض غير منصوص عليه في اتفاقية فينا بل فقط اشارة إلى رعاية مصالح الدولة في المادتين (45) و(46).

الا انه في الممارسة العملية نجد مارست هذه الوظيفة بصورة كبيرة مع حكومة الدول المعتمد لديها (الدول المستقبلية) من خلال موظفيها الذين يتحركون تحت علم الدولة الثالثة (الدولة الراعية) ، ومن السوابق التي تؤكد هذا الامر، بعثة رعاية المصالح التابعة لحكومة الولايات المتحدة الامريكية في العاصمة بغداد والتي تعمل تحت علم بلجيكا (الدولة الراعية) قامت بالتفاوض مع الحكومة العراقية في كثير من الشؤون منها التفاوض حول الممتلكات المتواجدة على الاراضي العراقية من اجل استردادها⁽³⁾ .

وكذلك بدأت مفاوضات بين الجانبين على ترقية حالة بعثة المصالح من خلال زيادة عدد الموظفين الامريكيين وزيادة الوظائف التي تستطيع ان تمارسها ، ونتيجة لذلك في عام(1982) أعلنت الحكومة العراقية أن بعثة المصالح الأمريكية ستعامل بعد ذلك بوصفها سفارة ورئيس بعثة رعاية

(1) نصت المادة (1/33) (يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ والسلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والتسوية القضائية أو ان يلجوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارهم) وعليه المفاوضات هي إحدى الطرق السلمية التي يجب على الدول اللجوء إليها لايجاد حل لنزاع ناشئ بينها من شأن استمراره تعرض السلم والامن الدوليين للخطر .

(2) تنظر : المادة (3/ الفقرة ج) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(3) Edward C. Keefer , Op. cit ,p3.

المصالح بمرتبة سفير ونتيجة لذلك توسعت الاتصالات بسرعة بشكل كبير ، على الرغم من القيود الصارمة على جميع البعثات الدبلوماسية من قبل السلطات العراقية في ذلك الوقت .

لكن لا بد ان نبين ان المقصود من هذا الاعلان هو ليس اعادة العلاقات الدبلوماسية وانهاء حالة القطع، بل ان معاملة الموظفين ستكون حالها حال معاملة موظفي البعثة الدبلوماسية، كما لو لم تقطع العلاقات الدبلوماسية وكذلك وظائفهم ، والدليل على ذلك ان العلاقات الدبلوماسية بقت مقطوعة حتى استأنفت العلاقات بصورة كاملة بين البلدين في(تشرين الثاني / نوفمبر 1984)، اذ تم رفع بعثة المصالح الأمريكية إلى مستوى السفارة وأصبح "ديفيد جي نيوتن" رئيس البعثة القائم بالأعمال المؤقت (وفي الصيف التالي أصبح سفيراً)⁽¹⁾ .

ثالثاً - المراقبة والاستطلاع

تعد وظيفة المراقبة والاستطلاع من اقدم الوظائف التي تمارسها البعثات الدبلوماسية الدائمة واكدت عليها اتفاقية فينا اذ نصت على هذه الوظيفة ضمن اهم الوظائف التي تمارسها البعثة الدبلوماسية⁽²⁾ ، لكن يجب ان تمارس هذه الوظيفة من خلال وسائل واساليب مشروعة تتفق مع الاعراف والمواثيق الدولية ، اي لا يجوز للدول أن تلجأ إلى اسلوب التجسس على الدولة المعتمد لديها لجمع المعلومات⁽³⁾ .

وينطبق على المراقبة والاستطلاع ما ينطبق على التفاوض بأن كليهما غير منصوص عليه في اتفاقية فينا على انها وظائف تمارسها بعثات رعاية المصالح، لكن الواقع العملي لهذه البعثات يؤكد انها مارست هذه الوظيفة بصورة طبيعية من خلال التقارير و البرقيات التي ترسل من هذه البعثات إلى حكومة الدولة المستفيدة .

(1) David D. Newsom , Op. cit ,p97

(2) تنظر : المادة (3/ الفقرة د) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(3) عبد الفتاح علي الرشدان ، محمد خليل موسى ، مصدر سابق ، ص128 .

مثال ذلك في (آذار 16 تشرين الأول / اكتوبر 1970) ارسل تقرير من بعثة رعاية المصالح في السفارة البلجيكية في بغداد إلى وزارة الخارجية الامريكية يتضمن احوال اليهود في العراق من كل النواحي اذ أكد على وجود تحسن بطيء في وضع يهود العراق مع عودة تواجدهم في القطاع الاقتصادي ، والجامعات تفتح أبوابها للطلاب اليهود ، مع تخلي السلطات عن مضايقتهم ، وان مغادرة العراق أصبحت أسهل بمساعدة الأشخاص الذين يعيشون في الأراضي الكردية لكن بصورة سرية لان الحكومة العراقية تمنع مغادرتهم بصورة رسمية (1) .

في (1 كانون الأول / ديسمبر 1972) أرسل تقرير مفصل من بعثة رعاية المصالح في بغداد إلى وزارة الخارجية الامريكية ، كان هذا التقرير عبارة عن تقييم من جميع الجوانب للنظام العراقي على الصعيد الداخلي والخارجي ، على المستوى الداخلي ذكر التقرير خطوات نظام البعث بالسيطرة على العراق وكذلك ما يخص تعامل هذا النظام مع الاكراد والاحزاب والآخرى ، اما على الصعيد الخارجي تضمن علاقة النظام مع الدول العربية والاتحاد السوفيتي والغرب ، ويعد هذا التقرير تقييماً مبدئياً للنظام العراقي بناءً على شهرين ونصف الشهر فقط في البلاد وتم الاعتماد بالكامل على مصادر ثانوية ووسائل الإعلام العامة ، وكان أول تقييم من نوعه من بغداد بعد قطع العلاقات الدبلوماسية منذ أكثر من خمس سنوات(2) .

وفي (19 كانون الأول / ديسمبر 1972)، ارسلت برقية من بعثة رعاية المصالح في بغداد إلى وزارة الخارجية الامريكية تتضمن قلق الحكومة العراقية المتزايد بشأن ما تعتبره تواطؤاً متزايداً بين الولايات المتحدة والسعودية والأردن وإيران بهدف الإطاحة بنظام البعث في العراق وهذه البرقية كانت حسيلة

(1) Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office – Washington ,2006 , Documents– 277 – ,P2.

(2) Monica Belmonte, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office – Washington ,2006 , Documents –328 – ,P1.

مراقبة موظفي البعثة لما ينشر ويذاع من تصريحات للحكومة العراقية في وسائل الاعلام بالإضافة إلى المعلومات التي يتم الحصول عليها من قبل المتنفذين في الدولة⁽¹⁾ .
وتأسيساً على ذلك نجد ان بعثة رعاية المصالح تمارس كل الوظائف التي تمارسها البعثات في الظروف الطبيعية، متى ما كان الاتفاق بين الدول ذات العلاقة يمنحها فسحة للعمل على اقليم الدولة المعتمد لديها .

(1) Monica Belmonte, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office – Washington ,2006 , Documents –329 ,P1–5.

المطلب الثاني

حماية المصالح الخاصة

يقصد من ذلك حماية مصالح مواطني الدولة المستفيدة على اراضي الدولة المعتمد لديها، وتعد هذه الحماية من المهام التقليدية للبعثات الدائمة بنوعها الدبلوماسي والقنصلي التي استقر عليها العرف الدولي ودونته اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية اذ نصت في المادة (3 الفقرة ب) "على حماية مصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن الحدود التي يقرها القانون الدولي" و نصت اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على نص مماثل (1).

وهذه الحماية المذكورة في المواد القانونية آنفاً تمارس في الظروف الطبيعية اي عندما يوجد تبادل دبلوماسي او قنصلي بين دولتين .

لكن في حالة حدوث قطع في العلاقات (2) او حالة الغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي ، ما هو السبيل لحماية مصالح رعايا هذه الدولة ؟ .

هنا يأتي دور بعثات رعاية المصالح، فهي تمارس هذه الوظيفة المتمثلة بحماية مصالح رعاياها بالاستناد إلى المادتين (45) و(46) من اتفاقية فينا لعام 1961 اللتين نصتا على هذه الحماية والمادة (27) من اتفاقية فينا لعام 1963 .

بالإضافة إلى ذلك لا بد ان نذكر اهمية دور الاتفاق بين الدول الثلاثة (الدولة الراعية والدولة المضيفة والدولة المستفيدة) في تحديد نطاق الوظائف التي تستطيع بعثة رعاية المصالح ان تقوم بها ، اذ يتسع نطاق الوظائف التي تمارسها طردياً مع زيادة تعاون الدولة المعتمد لديها (الدولة المضيفة) مع بقية الاطراف .

إذ نجد انها تمارس هذه البعثة ما تمارسه البعثة القنصلية من مهام ترعى بها رعاياها سواء كانت مهام ادارية او مهام تتعلق بالأحوال الشخصية (1) .

(1) نصت اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 في المادة (5 الفقرة أ) على نص مماثل اذ جاء فيه (حماية

مصالح الدولة الموفدة ورعاياها افراداً كانوا او هيئات في الدولة الموفدة اليها وفي حدود ما يقضي به القانون الدولي)

(2) الجدير بالذكر ان قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائياً قطع العلاقات القنصلية . نص المادة (

2الفقرة3) من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية .

ولإحاطة بالموضوع سنتناول هذا المطلب على فرعين نخصص الفرع الأول لحماية اموال رعايا الدولة المستفيدة ونتناول في الفرع الثاني حماية المصالح الأخرى لرعايا الدولة المستفيدة .

(1) تمارس البعثة القنصلية مجموعة من المهام وفق النص المادة (5) وهذه الوظائف منها : (...)
(د) إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأثيرات أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون في السفر إلى الدولة الموفدة.

(هـ) تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة أفرادا كانوا أو هيئات (و) القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال الأخرى ذات الطابع الإداري ، مالم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها .

(ز) حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة - أفرادا أو هيئات في مسائل التركات في أراضي الدولة الموفد اليها وطبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة

(ح) حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة ، في حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد اليها وخصوصا في حالة ما ينبغي إقامة الوصاية أو الحجر عليهم .

(ط) تمثيل رعايا الدولة الموفدة ، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب امام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد اليها لطلب اتخاذ الاجراءات المؤقتة - طبقا لقوانين ولوائح هذه الدولة لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا ، في حالة عدم استطاعتهم - بسبب غيابهم أو لأى سبب آخر - الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم ، وذلك مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة الموفد اليها . مع مراعاة الاجراءات والتقاليد المتبعة في الدولة الموفد اليها .

(ي) تسلم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنايات القضائية وفقاً للاتفاقيات الدولية القائمة أو في حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات -بأي طريقة تتمشى مع قوانين ولوائح دولة المقر .

(ك) ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة الموفدة على سفن الملاحة البحرية والبرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة .

(ل) تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من هذه المادة وإلى طاقمها ، وتلق البلاغات عن سفرها ، وفحص أوراقها والتأشير عليها ، واجراء التحقيق بشأن الاحداث الطارئة اثناء رحلتها -دون الاخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد اليها وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة .

(م) ممارسة جميع الأعمال الأخرى التي توكل إلى البعثة القنصلية ...)

الفرع الأول

حماية اموال رعايا الدولة المستفيدة

بحسب ما هو معلوم ان الانسان منذ العصور القديمة بطبيعته يتنقل من مكان لآخر، حاملاً معه الاموال او قد يمتلك الاموال على اقليم دولة اخرى، واستمر هذا الأمر حتى بعد ظهور الدول بشكلها الحالي وترسيم الحدود لكن بضوابط تحددها الدول بموجب قوانينها وانظمتها، وتتدخل الدول لحماية ممتلكات مواطنيها كلما تطلب الأمر ذلك ، سواء عن طريق بعثاتها التقليدية في الظروف الطبيعية او عن طريق بعثات رعاية المصالح في الظروف الاستثنائية ، وهذا ما سنبينه من خلال الفقرتين الآتيتين :

أولاً - حماية اموال الرعايا زمن السلم

مما لا شك فيه لدى اغلب الدول رعايا يحملون جنسيتها موجودين على اقليم دولة اخرى اما لأغراض اقتصادية او سياحية او لأي سبب اخر يمتلكون فيها اموال منقولة وغير منقولة، وفي الظروف الطبيعية توفر لهم دولهم الحماية وجميع التسهيلات الادارية كلما احتاجوها ، لكن عندما يحدث قطع في العلاقات مع غياب القنصليات بين هاتين الدولتين، تصبح ممتلكات هؤلاء المواطنين في خطر لا سيما ان كان القطع نتيجة حرب او نتيجة توترات ذات خطورة عالية⁽¹⁾.

(1) على سبيل المثال شرعت الحكومة الكويتية عام 1961 في الاستيلاء على ممتلكات الرعايا الأمريكيين والأشخاص الاعتباريين ومصادرتها وحجزها وتأميمها دون تعويض .

وفي 1967/6/6 قطعت حكومة الجزائر العلاقات الدبلوماسية مع واشنطن ثم قامت بمصادرة أصول شركة (Esso) من ثم بتأميمها ، دون أن تشرع في التعويض . في 6 حزيران 1967 قطعت سوريا العلاقات الدبلوماسية مع الولايات المتحدة ووقعت أعمال عنف في دمشق ضد ممتلكات الرعايا الأمريكيين على وجه الخصوص . وهناك الكثير من الامثلة على الاعتداء والاستيلاء على ممتلكات الاجانب حين تتأزم وتوتر العلاقات بين الدول .

Marjorie M. Whitman, "Diplomatic Missions and Embassy Property, Protection of Interests by Third Nations," Digest of International Law ,Washing ton, DC: US Government Printing Office, 1970 ,p450.

لذلك لا بد من توفير الحماية لممتلكاتهم وتيسير الاجراءات الاخرى عن طريق بعثة رعاية المصالح ، وهذا ما نجده في تطبيقات بعثات رعاية المصالح منها : بعثة رعاية المصالح الخاصة بحكومة الولايات المتحدة في القاهرة والتي كانت تخدم تحت علم السفارة الاسبانية (كدولة راعية) ، اذ سجل في أرشيف البعثة انها قامت بتعبئة وشحن الأثاث والسيارات والسلع الشخصية التي تعود إلى ما يقارب مائتي عائلة امريكية تم إجلاؤهم إلى وطنهم الأم من جمهورية مصر العربية (1).

وفي (26 أيار / مايو 1971) ارسلت برقية من وزارة الخارجية الامريكية إلى بعثة رعاية المصالح في العاصمة بغداد التي كانت تعمل من خلال السفارة البلجيكية، تطلب منها حماية مصالح المواطنين الامريكيين الذي يقدر عددهم بثلاثمئة وخمسة وثلاثين مواطناً أمريكياً، باستثناء بعض الفنيين مقيمين في العراق وركزت البرقية على املاك الامريكيين المتمثلة بأسهم شركات النفط الامريكية التي تعود لرعاياها في شركات نفط العراق (2) .

وفي سابقة اخرى عندما قطعت أوغندا العلاقات الدبلوماسية مع بريطانيا عام (1976)، انشأت الأخيرة بعثة لرعاية مصالحها في السفارة الفرنسية في كمبالا في (20 يوليو / تموز)، من العام نفسه لرعاية مصالح رعاياها المتواجدين على الاراضي الاوغندية ، وكانت من الاولويات القصوى لهذه البعثة تتمثل بحماية ممتلكات الجالية البريطانية الذين فشلوا في الاستجابة للتحذير بمغادرة البلاد قبل حدث قطع العلاقات بين البلدين، كذلك حرصت على الحصول على تعويضات مناسبة عن الاصول التي استولت عليها الحكومة الاوغندية من الجالية البريطانية والشركات البريطانية التي كانت تعمل في أوغندا (3) .

(1)David D. Newsom , Op. cit, p70.

(2)Monica Belmonte , Op. cit , Documents -291 ,P2.

(3) قطعت العلاقات الدبلوماسية بسبب اختطاف طائرة تابعة للخطوط الجوية الفرنسية في تاريخ 27 يونيو/حزيران 1976 ،من قبل اشخاص موالون للفلسطينيين على متنها العديد من الركاب اليهود وحولوها إلى مطار (عنثبي في أوغندا) على اثرها "قام الكيان الاسرائيلي" بعملية عسكرية لتحرير الرهائن في 4 يوليو /تموز تم من خلالها تحرير الرهائن بالإضافة إلى مقتل الخاطفين إلى جانب

وتأسيًا على ما تقدم يتضح أن بعثات رعاية المصالح تمارس العمل القنصلي المتمثل برعاية مصالح مواطنيها الذين يصبحون بلا حول ولا قوة بعد الغياب الرسمي لممثليهم ، نتيجة حدوث قطع او إي حالة من الحالات الاخرى، ويتفاوت نطاق الحماية والوظائف المنوطة بالبعثة حسب الاتفاق بين الاطراف و الظروف الامنية والسياسية السائدة على ارضي البلد الذي يتواجدون .

ثانياً - حماية الاموال زمن النزاع المسلح

على الرغم من ممتلكات رعايا الدولة المستفيدة لا تتمتع بموجب القانون الدولي الدبلوماسي بحصانة زمن الحرب كما هو الحال بمباني البعثات بمختلف انواعها ، لكن في جميع الاحوال تبقى هذا الممتلكات تحت حماية القانون الدولي الانساني و يسري عليها ما يسري على الممتلكات التي تعود للدولة المستفيدة طالما تحمل الصفة المدنية ، اذ تحميها اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949 والبروتوكولين الاضافيين لعام 1977 .

وتلتزم الدول الاطراف بتنفيذ هذه النصوص الأمرة عند بدء اي نزاع المسلح والعمل على التفرقة بين الاعيان ذات الصفة المدنية وبين ما يعتبر الاعيان ذات صفة عسكرية، وفي هذا الاطار تنص الاتفاقيات الاربعة "يتعين على الدول الاطراف إصدار التشريعات اللازمة لفرض عقوبات فعالة على الأشخاص الذين يرتكبون مخالفات خطيرة للاتفاقية ، كما يتعين عليها كذلك اتخاذ الاجراءات اللازمة لوقف جميع الأعمال الأخرى التي تتعارض مع الاتفاقيات المعنية من غير المخالفات الخطيرة..." (1)

جنود أوغنديين وضابط اسرائيلي، اتهمت اوغندا بريطانيا بالتعاون مع اسرائيل في تنفيذ العملية العسكرية على أثرها قطعت العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

G. R. Berridge ,The British Interests Section in Kampala, 1976-7 January , 2012

,p10. <https://grberridge.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2012/05/BIS-Kampala-Essay-38> .

(1) تنظر المادة (49) من اتفاقية جنيف الأولى ، والمادة (50) من الاتفاقية الثانية ، والمادة (129) من الاتفاقية الثالثة ، والمادة (147) من الاتفاقية الرابعة .

اما الوسيلة الاخرى التي تعد ضامنة لوضع النصوص موضع التنفيذ وحماية الاعيان المدنية ورعاية المصالح ومراقبة اطراف النزاع فيما لو انتهكوا النصوص الآمرة ، هي الدولة الحامية والتي يتفق الاطراف على تعيينها زمن النزاع المسلح .

ما ذكر انفاً يدخل ضمن نطاق القانون الدولي الانساني ، لكن التساؤل الذي يثار هل ممتلكات الاشخاص يمكن حمايتها في اطار القانون الدولي الدبلوماسي ؟ مما لاشك فيه ان الجواب على هذا التساؤل سيكون بنعم وذلك من خلال بعثة رعاية المصالح.

لكن لا بد ان ننوه ان هناك فرق جوهري بين طبيعة الحماية المقررة للممتلكات المتمثلة بمباني البعثات وما يدخل في حكمها وممتلكات الاشخاص العاديين، هو ان في الحالة الأولى تتم الحماية من خلال الحراسة ووضع الاختام ورفع علم الدولة الراعية فوق المباني وغيرها من الاجراءات الأصولية التي تشرع بها الدولة الراعية او افراد بعثة رعاية المصالح تحت علم الدولة الراعية .

اما في الحالة الثانية فتكون الحماية من خلال تدخلات الدولة الراعية ، او افراد بعثة رعاية المصالح بغطاء "الدولة الراعية" لحماية هذه الممتلكات من المصادرة او العمل على شحن ما يمكن شحنه من ممتلكات منقولة، أضف إلى ذلك قد تتدخل البعثة للمطالبة بالتعويض عن اي ضرر لحق بها اثناء النزاع، على أي حال تخضع هذه الاجراءات والتدابير التي تقوم بها بعثة رعاية المصالح لقوانين الدولة التي تتواجد على ارضها هذه الممتلكات (1).

(1) William Michigan Franklin, Op. cit ,p202.

الفرع الثاني

حماية مصالح رعاية الدولة المستفيدة

من المتفق عليه عندما تكون هناك علاقات دبلوماسية دائمة سنقوم البعثة الدبلوماسية بهذه المهام اما اذا وجدت القنصليات حتماً ستكون هذه المهام جزء اختصاصاتها، لكن عندما تتقطع العلاقات وتغيب البعثات الدائمة بمختلف مسمياتها، يأتي دور بعثة رعاية المصالح بالحماية من منطلق ان الاشخاص الذين يحملون جنسيتها واجب على الدولة حمايتهم بأي طريقة .

وتمارس بعثة رعاية المصالح هذه الحماية من خلال مجموع من المهام الادارية التي تقوم بها من خلال موظفيها اذ تقع على عاتقهم مسؤولية إصدار وثائق السفر مثل جوازات السفر والتأشيرات لمواطنيهم أو الرعايا الأجانب الذين يرغبون في زيارة بلادهم ، وتقديم المساعدة للمواطنين وهذا يشمل مساعدتهم في حالات الطوارئ ، مثل تقديم المساعدة الطبية ، والترتيب للإخلاء ، أو تقديم المساعدة المالية ، وتسجيل مواطنيهم الذين يعيشون أو يسافرون إلى الدولة المستقبلية هذا يساعد الحكومة على تتبع مواطنيها وتزويدهم بالمساعدة عند الحاجة ، وكذلك توثيق المستندات الاحتفاظ بالسجلات والتقارير الموظفين مسؤولون عن الاحتفاظ بالسجلات والتقارير ، بما في ذلك شهادات الميلاد والوفاة ، وسجلات الزواج والطلاق ، والسجلات الجنائية⁽¹⁾.

ومن السوابق التي تؤكد هذا، عندما قامت بعثة رعاية المصالح الامريكية في العاصمة الكوبية هافانا اصدار الجوازات والتأشيرات للعوائل الامريكية المتواجدة في كوبا لمساعدتهم على العودة إلى بلادهم الأم، واستغرقت هذه المهمة ما يقارب عامين .

اضف إلى ذلك ساهمت بجميع الاجراءات الادارية التي سهلت على الكوبين الدخول إلى الاراضي الامريكية ،حين قررت السلطات الكوبية بأنها لا تمنع من مغادرة أي مواطن كوبي إلى الاراضي الأمريكية ، وبالفعل تم نقل المواطنين الذين قدموا اللجوء إلى بعثة رعاية المصالح، من خلال جسر جوي من كوبا إلى الولايات المتحدة الامريكية، اذ تم مقابلة وتوثيق كل شخص يغادر عبر هذا

(1) في الأصل تمارس هذه المهام من قبل القنصليات في الظروف الطبيعية . ينظر : علي رحيم راضي ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (نشأتها وتطورها -أسسها ومبادئها -مستقبلها) ، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق-سوريا ، 2016 ، ص105-106 . علي صادق ابو هيف ، مصدر سابق ، ص359-360 .

الجسر الجوي من خلال بعثة رعاية المصالح التي كانت تعمل من خلال السفارة السويسرية في هافانا⁽¹⁾ .

ومن الأمثلة الأخرى بعثة رعاية المصالح البريطانية في كمبالا والتي كانت تعمل من السفارة الفرنسية ، اذ عملت على تحديد شهادات الميلاد لمواطنيها الذين طردوا من البلاد والعمل على تقديم جميع التسهيلات من جوازات وتأشيرات إلى رعاياها ، بالإضافة إلى ذلك عملت على تقديم المساعدة المالية للمواطنين البريطانيين الذين كانوا يعملون لصالح الحكومة الاوغندية⁽²⁾ .

ومارست بعثة رعاية المصالح الامريكية في القاهرة العديد من المهام الادارية عند إجلاء الجالية الامريكية من مصر من تجديد الجوازات وتأشيرات و اجراءات التوثيق ، و لعبت سفارة إسبانيا دوراً لا يقدر بثمن في هذه العملية ، لقد منحت بعثة المصالح الأمريكية الاستخدام المجاني للختم الرسمي الخاص به ، مما أدى إلى تسريع عدد كبير من المستندات المطلوبة ، أضف إلى ذلك طباعة اللافتات بالنص باللغات الإنجليزية والعربية والإسبانية على خلفية العلم الإسباني: "هذا العقار تحت حماية سفارة إسبانيا في الجمهورية العربية المتحدة". تم وضعها على جميع الممتلكات الرسمية الأمريكية في القاهرة والإسكندرية ، حتى على السيارات المحتجزة للاستخدام الرسمي لموظفين بعثة رعاية المصالح⁽³⁾ .

في (31 كانون الثاني/يناير 1969) طلبت الحكومة الامريكية عن طريقة بعثة رعاية المصالح من الحكومة العراقية، اطلاق سراح المواطنين الأمريكيين الذين تحتجزهم الاجهزة الامنية العراقية وتعاون البلجيكيون مع افراد البعثة لتأمين إطلاق سراح الأمريكيون من خلال اتصالاتهم المستمرة مع حكومة العراق انذاك⁽⁴⁾ .

ولم تكف بعثات رعاية المصالح بتقديم التسهيلات لرعاياها بل ساهمت ايضاً بمنح التأشيرات لمواطني الدولة المعتمد لديها في حال طلبوا السفر إلى الدولة صاحبة البعثة، ومن الامثلة على ذلك

(1) Thomas Fischer , Op. cit ,p10-11.

(2) G. R. Berridge , Op. cit ,p7 .

(3) David D. Newsom , Op. cit, p69 .

(4) Monica Belmonte , Op. cit , Documents247 ,p2.

في (6 نيسان / أبريل 1973)، استدعى وكيل وزارة الخارجية الولايات المتحدة رئيس بعثة رعاية المصالح العراقية في واشنطن ، واخبره أن فريقاً عراقياً مفاوضاً يتكون من (14)، شخصاً سيتقدم بطلب للحصول على تأشيرات للذهاب إلى واشنطن للتفاوض على الصفقة شراء "طائرات بيونغ" ، وأكد وكيل وزارة الخارجية على أهمية الحفاظ على الاتصال والتواصل المباشر بين بعثة رعاية المصالح العراقية والمسؤولين المختصين في وزارة الخارجية واكد على العديد من الأمور ذات الاهتمام المشترك ، بما في ذلك القضايا القنصلية والتأشيرات ، وفرص التجارة الاقتصادية وآفاق الاستثمار وفي (30 ايار /مايو 1974)، أرسلت برقية من بعثة رعاية المصالح الامريكية في بغداد إلى وزارة الخارجية الامريكية ، تتضمن طلب نائب رئيس الجمهورية منحه تأشيرات هو وزوجته إلى اراضي الولايات المتحدة لتلقي العلاج الطبي ، وبناء على طلبهم تم اصدار تأشيرات سفر للولايات المتحدة مع اربع مرافقين (1) .

ونستنتج من كل ذلك أن بعثة رعاية المصالح تمارس ما تمارسها البعثة القنصلية من مهام كما لو كانت هناك علاقات قنصلية ، لكن يجب أن ننوه أن ممارسة البعثة لهذه المهام يخضع للاتفاق المؤسس لها ومبدأ التعامل بالمثل.

في ظل كل هذه المهام الادارية التي تؤديها البعثات من توثيق وإصدار جوازات وتأشيرات ، التساؤل الذي يدور في الأذهان هل يمكن ان تمارس الدولة " الحماية الدبلوماسية " لرعاياها من خلال بعثة رعاية المصالح بوصفها وسيلة لحماية مواطنيها كما هو الحال في البعثات الدبلوماسية والقنصلية ؟ قبل الاجابة على هذا التساؤل لا بد ان نوضح معنى "الحماية الدبلوماسية" وما هي شروط ممارستها؟

(1) Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXVII, Iran; Iraq, 1973–1976, United States Government Printing Office ,Washington ,2012 , Document 209,p611.

تعدد التعاريف المساقة إلى "الحماية الدبلوماسية" ، لكن سنركز على أهمها، منهم من عرف الحماية الدبلوماسية بأنها "أي عمل تقوم به دولة لدى دولة أخرى للمطالبة لصالح مواطنيها باحترام القانون الدولي أو الحصول على بعض المزايا"⁽¹⁾ .

وعرفها البعض بأنها "التحرك الدبلوماسي الذي تقوم به حكومة الفرد المتضرر، لدى الحكومة الاجنبية التي يعتقد أنها مسؤولة عن إصلاح الضرر الذي تسببت به الاخيرة لرعية الاجنبي" ⁽²⁾ . بينما عرفت لجنة القانون الدولي الحماية الدبلوماسية بأنها "قيام دولة عبر إجراء دبلوماسي أو وسيلة أخرى من وسائل التسوية السلمية، بطرح مسؤولية دولة أخرى عن ضرر ناشئ عن فعل غير مشروع دولياً لحق بشخص طبيعي أو اعتباري من رعايا الدولة الأولى، وذلك بغية إعمال تلك المسؤولية"⁽³⁾ .

يتضح من ذلك ان الحماية تبدأ عندما تتدخل الدولة التي ينتمي لها الاشخاص الذين لحقهم ضرر من فعل غير مشروع لدى الدولة المسؤولة لكي تحصل على تعويض.

ولممارسة هذه الحماية يجب توافر ثلاثة شروط تتمثل بالآتي :

أولاً_ شرط الجنسية . من المبادئ المستقر عليها في القانون الدولي يقتضي لكي تتصدى الدولة لحماية أحد الاشخاص (طبيعياً او اعتبارياً) لا بد من وجود رابطة تصل الشخص بالدولة ، وهذه الرابطة تتمثل بالجنسية التي تبرر تدخل الدولة للحماية⁽⁴⁾ .

(1) حسين عمر ، دعوى الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة في الخارج ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2005 ، ص37 .

(2)Rousseau (Ch.), Droit international public, T. 5, Paris, Siery, 1983, pp. 97 et s.

(3) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، لجنة القانون الدولي الدورة 58 ، سنة 2006 :وثيقة رقم684 . A/CN.4/L . الملحق ، ص190 .

(4) حازم حسن جمعة ، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة (دراسة تحليلية للمشروعات الدولية وقواعد حمايتها في القانون الدولي، اطروحة دكتوراة ،كلية الحقوق - عين الشمس ، مصر ، 1980 ، ص 321 .

اذ تعد الجنسية أساس ممارسة الحماية الدبلوماسية، إذ يجب ان يكون الشخص منتمياً بجنسيته إلى الدولة التي تدافع عنه ، او ان يكون من أولئك الذين تمارس قبلهم الدولة اختصاصها الشخصي (كسكان الأقاليم الخاضعة لنظام الوصايا أو الحماية)⁽¹⁾.

وفي حالة تعدد الجنسية يتم الاخذ بالجنسية الفعلية وهذا ما اكدت عليه حكم محكمة العدل الدولية الصادر بتاريخ (16 / 4 / 1955)، في النزاع الذي حصل بين "غواتيمالا" وأمانة "ليختشتاين" حول المدعو "توتباوم" .

اضف إلى ذلك ان يكون هذا الشخص المراد حمايته يتمتع بالجنسية وقت وقوع الضرر وعليه لا يجوز للدولة ان تحمي الاشخاص الذين اكتسبوا جنسيتها بعد وقوع الضرر ، وهناك من يشترط ان يبقى هذا الشخص يحمل الجنسية حتى الفصل في النزاع ⁽²⁾ .

وتأسيساً على ما تقدم نطرح التساؤل الآتي هل يتوفر هذا الشرط في بعثات رعاية المصالح ؟ للإجابة على هذا التساؤل يجب ان نفرق بين المظهر التقليدي الذي ترعى الدولة مصالحها من خلال موظفي الدولة الراحية، وبين المظهر المعاصر الذي تتكون به بعثة رعاية المصالح من جمع من الموظفين الذين يحملون جنسية الدولة المستفيدة ، ففي المظهر الأول لا يتحقق هذا الشرط لان المواطنين المراد حمايتهم لا يحملون جنسية الدولة الراحية ، اما المظهر المعاصر الشرط متحقق وتستطيع البعثة الراحية ان تمارس الحماية متى ما توفرت بقية الشروط التي سنذكرها تباعاً .

(1) أحمد ابو الوفا ، الحماية الدبلوماسية ، مجلة دبلوماسي ، معهد الأمير سعود فيصل للدراسات الدبلوماسية ، ع14 ، 1991 ، ص2 .

(2) اذ اوضحت المحكمة ان الجنسية الفعلية هي التي تقوم على اقوى رابطة حقيقية بين الفرد واحدى الدول التي تتنازع جنسياتها ، ولا بأس في هذا الصدد من الاستعانة في تحديد الجنسية الفعلية بموطن الفرد ، مقر مصالحه ، وروابطه العائلية واشتراكه في الحياة العامة في الدولة . للتفصيل اكثر ينظر : عصام العطية ، مصدر سابق ، ص283 . واحمد عبد الصبور ، رابطة الجنسية بين الشخص طالب الحماية الدبلوماسية والدولة ، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية ، ع7 ، 2016 ، ص150 .

ثانياً- استنفاد طرق الطعن الداخلية

بالإضافة إلى الشرط انفاً يشترط على الشخص الذي اصابه الضرر ان يلجأ إلى الوسائل ولأساليب التي ينص عليها القانوني الوطني في الدولة التي يقيم بها للمطالبة بحقوقه ، ولا تقتصر هذه الوسائل على المحاكم بمختلف انواعها فقط بل جميع الجهات المتاحة في الدولة منها : الإدارية والتحكيم بالإضافة إلى السلطة القضائية ، فمتى ما استنفذ جميع الطرق دون ان يحصل على حقوقه المشروعة او تعذر عليه اللجوء إلى هذه الجهات لأسباب خارجه عن ارادته أو صدر حكم او قرار بحقه وكان هذا الحكم مشوباً بأنكار العدالة ، او ان هذه الدولة في حالة فوضى لسبب او لآخر ولا توجد جهة يلجأ لها ، يأتي دور الدولة للتدخل للمطالبة بحقوقه⁽¹⁾ .

ثالثاً- عدم مساهمة المضرور بسلوكه في حدوث الضرر

مما لا شك فيه لكي تمارس الحماية من البعثة، يجب ان لا يكون الشخص المتضرر المراد حمايته ساهم بسلوكه في احداث الضرر الذي اصابه ، اي يجب ان يكون سلوكه لا غبار عليه ، بصورة اخرى لم يخالف قوانين وانظمة الدولة التي يقيم بها، كأن يرتكب فعل يشكل جريمة او مخالفة وعلى اثره تمت مصادرة او امواله او سجن ، وايضا لم يخالف القانون الدولي كأن يقوم بالإتجار بالنساء او الرقيق او غيرها من الافعال التي يحظرها القانون الدولي، فإذا ما اقتترف هذه الافعال فلا يستطيع ان يطالب بالتعويض عن الضرر الذي اصابه ، وهذا الشرط هو تطبيق لنظرية الأيدي النظيفة⁽²⁾ . وبناءً على ما تقدم لكي تمارس الحماية من قبل الدول ، لا بد ان تتحقق الشروط المذكورة انفاً.

(1) للتفصيل اكثر ينظر : احمد ابو الوفا ، الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة- مصر ، 2001 ، ص 110 وما بعدها . و صلاح شلبي ، الوجيز في القانون الدولي ، بدون دار نشر ، 2003 ، ص 16 . و عصام العطية ، مصدر سابق ، ص 285 .

(2) للتفصيل اكثر حول هذا الشرط ينظر : ابراهيم العناني، القانون الدولي العام ، مصدر سابق ، ص 90 . احمد ابو الوفا ، الحماية الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص 2 . جامح نصير ، الحماية الدبلوماسية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية- سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية - جامعة تشرين - سوريا ، مج 42 ، ع 2 ، 2020 ، ص 307 .

اما الاجابة على التساؤل الذي طرح وهو هل يمكن اناطة مهمة الحماية الدبلوماسية إلى بعثة رعاية المصالح كجهة مختصة لمباشرة الحماية ؟ مما لاشك فيه تستطيع بعثة رعاية المصالح بصورتها المعاصرة ممارسة الحماية ومطالبة الدولة التي وقع منها فعل تسبب بضرر لرعاياها بتعويض هؤلاء الرعايا ، لاسيما في ظل المهام الواسعة التي يمكن ان تقوم بها هذا البعثات الفتية. ونستنتج من كل ذلك ان بعثات رعاية المصالح، اصبحت بالفعل وسيلة دبلوماسية أخرى ضرورية وعملية، طالما أن الدول لديها سبب لممارسة حقها في قطع العلاقات الدبلوماسية او لا ترغب بإقامة علاقات دبلوماسية ، لكنها تدرك أنها لا تستطيع ترك مصالحها ومصالح رعاياها دون حماية ، وفي الوقت نفسه لا يمكنها التخلص تمامًا من الحوار والحاجة إلى الاتصال المباشر طالما لا تزال قائمة في الواقع من خلال انشاء هذه البعثات، وعليه من الحكمة أن نقول في فترة قطع العلاقات الدبلوماسية او غيابها، يجب على الدول أن تلجأ إلى اي وسيلة تتيح لها التواصل .

الفصل الثالث

الآثار المترتبة على إنشاء بعثات رعاية المصالح

ان ولادة بعثة رعاية المصالح وظهورها إلى الواقع بكيوننتها المتفق عليها، يرتب مجموعة من الآثار على الدول ذات العلاقة، اهمها منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية للبعثة مثل أي بعثة دبلوماسية أخرى، فكما هو معروف ان البعثات بمختلف مسمياتها تم تقنين الحصانة والامتيازات الممنوحة لهم بموجب الاتفاقيات، اذا نجد اتفاقية فينا لعام 1961 واتفاقية فينا لعام 1963 واتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 ، نصت جميعها على منح الحصانة والامتيازات لمقراتها وافرادها على حد سواء، بغية تسهيل اداء وظائفهم على اتم وجه في اجواء يسودها السكينة والاطمئنان، لكن ما يخص بعثات رعاية المصالح، ولا سيما في مظهرها المعاصر لم تنظم هذا الامتيازات والحصانة ولا توجد نصوص في اتفاقية عام 1961 تنص بصراحة على منحهم اياه ، بل جرى العرف على منحهم هذه الحصانة من الدولة المعتمد لديها بموجب الاتفاق التأسيسي المنشئ لبعثة رعاية المصالح .

اضف إلى ذلك كثيراً ما يساء استعمال هذا الحصانة والامتيازات الدبلوماسية من قبل افراد البعثات الدبلوماسية بصورة عامة وافراد بعثة رعاية المصالح بصورة خاصة ، مرتكبين تحت غطاءها افعالاً غير مشروعة، مما يرتب المسؤولية على الدولة المستفيدة والدولة الراعية ، تلتزم بموجبها بتعويض الدولة المتضررة وكما للأخيرة حق اللجوء إلى سبل الانتصاف المنصوص عليها في اتفاقية فينا لعام 1961 .

ولإحاطة بالموضوع سنتناول هذا الفصل من خلال مبحثين، نخصص المبحث الأول منه لمنح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح، ونتناول في المبحث الثاني اساءة استعمال حصانة وامتيازات بعثات رعاية المصالح .

المبحث الأول

منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح

منذ العصور القديمة وحتى الوقت الحاضر، احترمت العديد من الحضارات سواء في الشرق الأوسط أو أوروبا أو إفريقيا أو الأمريكيتين حرمة المبعوثين، إذ أجبرت الضرورة معظم الثقافات على منح المبعوثين الحماية الأساسية فمنها فقط كان التواصل بين الشعوب ممكناً، و دون هذه الحصانة والامتيازات لا يمكن أن يوجد نظام دولي.

وهذا الامر لا يستثني بعثات رعاية المصالح كونها وسيلة من وسائل الاتصال الدولي من خلالها يمارس مجموعة من الموظفين المهام الملقاة على عاتقهم، إذ تملّي الضرورة على الدول ذات العلاقة على منحهم الحصانة والامتيازات الضرورية لممارسة مهامهم، سواء كانت هذه الحصانة والامتيازات خاصة بدار بعثة رعاية المصالح او بإفراد بعثة رعاية المصالح ولإلّمام بالموضوع سنقسم هذا المبحث على مطلبين، نكرس الأول منها لأساس منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية لبعثات رعاية المصالح، ونتناول في المطلب الثاني انواع الحصانة والامتيازات الممنوحة لبعثات رعاية المصالح .

المطلب الأول

أساس منح الحصانة والامتيازات لبعثات رعاية المصالح

كانت الحصانة مدعومة بالدين ومقرها العرف ومُحصنة بالمعاملة بالمثل، ومع تحول الأسس الجوهريّة للحصانة من دينية إلى قانونية، أصبح ما كان في يوم من الأيام مجاملة بمرور الوقت أصبح "عرفاً" في نهاية المطاف قامت القوانين الوطنية والمعاهدات الدولية بتقنين هذه الحصانة الامتيازات، وفي هذا المراحل الزمنية ظهرت الكثير من الأسس النظرية التي تسوغ منح الحصانة والامتيازات والدبلوماسية، اصف إلى ذلك إلى الاساس الخاص ببعثات رعاية المصالح، وللإلّمام بالموضوع سنتناوله من خلال فرعين نخصص الفرع الأول للأساس النظري ونتناول في الثاني الاساس الخاص ببعثات رعاية المصالح .

الفرع الأول

الأساس النظري لمنح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية

في القرنين الخامس عشر والسادس عشر، تم طرح العديد من النظريات لشرح الموقف القانوني للدبلوماسيين و أساسيات امتيازاتهم وحصاناتهم، ومن اهم تلك النظريات التي اكتسبت شهرة بين الفقهاء : الشخصية التمثيلية ، الامتداد الاقليمي، و أخيراً الضرورة الوظيفية.

أولاً - نظرية الشخصية التمثيلية

تعد من اقدم النظريات التي وضعت لتفسير الحصانة الشخصية الممنوحة للدبلوماسيين، وبموجب هذه النظرية الدبلوماسية يمثل رئيس الدولة المرسله او السلطة الحاكمة لتلك الدولة وهو بمثابة " الأنا المتغيرة" لحاكمه، أي يتمتع ما يتمتع به سيده من حقوق وحصانة فيما لو وجد على اراضي الدولة المعتمد لديها⁽¹⁾، وترتد هذه النظرية في نشأتها إلى أوربا تحديداً في القرن الخامس عشر عندما كانت شخصية الحكام والامراء مختلطة بشخصية الدولة وسيادتها⁽²⁾.

اما الغاية من منحهم هذه الحصانة والامتيازات تتمثل بتشجيع هؤلاء على الزيارات للأقاليم الأخرى لزيادة التعاون والاتصال بينهم⁽³⁾، ثم شاع مبدأ لا يضر القائد ولا يقتل، وبالتالي أي عدوان على رئيس الدولة يمثل عدوان على كل البلاد التي يحكمها، وعلى هذا النحو نقل هذا المبدأ نظرياً إلى الدبلوماسيين الذين يعيدون تمثيل ملكهم او قائدهم على اقليم الدولة المعتمد لديها، نعم هم ليسوا الشخص نفسه من الناحية الواقعية ، لكن هم كما لو كانوا هو⁽⁴⁾.

(1) Charity Simuli Wanyela , Diplomatic Privileges And Immunities: A Critical Analysis Of The Vienna Convention On Diplomatic Relations (1961) , Master Research , University Of Nairobi ,2014 ,P7.

(2) احمد وهبان ، التاريخ الدبلوماسي ، الاسكندرية ، كلية التجارة ، 1991، ص 16 .

(3) سهيل حسين الفتلاوي ، الحصانة الدبلوماسية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، 2010 ، ص 76 .

(4) Frey Linda, and Marsha Frey ,The History of Diplomatic Immunity. Ohio State University Press, 1999 , 130-31.

ويفسر اصحاب هذه النظرية، لجوء الدول إلى ارسال ممثلين بدل الملوك والحكام في تلك المدة تكمن بالمحافظة على سلامتهم وترشيد النفقات، فكما هو معروف سابقاً كان الانتقال من مملكة إلى اخرى ليس بالأمر الهين واليسير، اذ على الملك ان يجتاز اراضي واسعة قد تعرض حياته إلى خطر في الوقت نفسه قد يكون ترك اراضي مملكته دونما ملك قد يؤدي إلى انقلاب او ثورة على حكمه، اصف إلى ذلك عندما يسافر الملك في تلك العصور يذهب معها عدد ليس بالقليل من حاشية وحرس، وان استقبال الملوك لابد ان يكون لائق ومن ثم الانفاق على لقاء واحد قد يكلف الكثير (1) . وبناءً على هذه الاسباب بدأ الملوك والحكام بأرسال ممثلين ينوبون عنهم في تلك الدول التي ارسلوا لها ، ويتمتعون بما يتمتعون هم لو ذهبوا بأنفسهم .

لكن هذه النظرية وجهت لها انتقادات عدة منها: اعتبرها البعض انها واسعة لان الغرض الاساس من الحصانة الدبلوماسية هو تسهيل الاتصال بين الدول وعليه يجب تضيق نطاق الحصانة بما يتلاءم مع الوظيفة الملقاة على عاتق الممثل بدل تطبيق الحصانة الشاملة للممثل في اقليم الدولة المعتمد لديها ، وكما يصعب تطبيقها على انظمة الحكم الحديث ، فهي تصلح في الأنظمة الملكية غير الدستورية، اذ يتولى الدبلوماسية دور ملكه الواحد الأوحد ومالك السلطة كلها، لكن في ظل الانظمة الديمقراطية يتم تقسيم السلطة السيادية او توزيعها بين ثلاث جهات هي السلطة "التففيذية والتشريعية والقضائية"⁽²⁾ فمن يمثل هنا الدبلوماسية ؟ .

وهناك من عد هذه النظرية قائمة على منطق تاريخي غير سليم وحجتهم في ذلك ان هذه النظرية تستند إلى فكرة سيادة الدولة التي تم تقنينها بعد العصور الوسطى ، في حين يسبق مفهوم حصانة السفير مفهوم الحصانة السيادية ، و ان السفراء في كثير من الاحيان يتمتعون بحماية اكثر من الحماية التي يتمتع بها صاحب السيادة في العصور القديمة⁽³⁾

(1) Olivia M. Carroll Beaty, Diplomatic Immunity: The History and Enduring Significance , A Dissertation Doctor , the Graduate School –Baylor University ,2022 ,p17 .

(2) Charity Simuli Wanyela , op.cit . ,p8.

(3) Olivia M. Carroll Beaty ,op.cit . ,p24.

نستنتج من كل ذلك ان حصانة وامتيازات الدبلوماسيين تعمل وفقاً لمنطق مختلف عن المنطق المقترح لنظرية الشخصية التمثيلية .

ثانياً - نظرية الامتداد الاقليمي

تقوم هذه النظرية ايضاً كسابقتها على فكرة الخيال القانوني، وتتمحور فلسفتها على افتراض مفاده ان الممثل الدبلوماسي يقيم على اراضي تابعة لدولته، ومن ثم يخضع لقانون دولته فقط، على الرغم ان التواجد الفعلي للممثل على اراضي الدولة المعتمد لديها⁽¹⁾، وقد تزامن ظهور هذه النظرية مع انتشار فكرة الاختصاص الاقليمي لسريان القانون والخضوع للاختصاص القضائي⁽²⁾.

وبناءً على هذا يخضع مقر البعثة الدبلوماسية وأفرادها لاختصاص الدولة المعتمدة ، كون البعثة الدبلوماسية جزءاً لا يتجزأ من اقليم الدولة المعتمدة وتخضع لسيادتها، وان المبعوث الدبلوماسي يمارس مهامه كأنه متواجد على اقليم دولته، وبعد ذلك يخضع لقوانينها واختصاصها القضائي وان الاعتداء على دار البعثة الدبلوماسية او على الممثل الدبلوماسي يعتبر اعتداء على سيادة الدولة المعتمدة وخرقاً للقانون الدولي⁽³⁾.

على الرغم من هذه النظرية لها انصار ودعم من بعض فقهاء القانون الدولي العام وفي الآراء القضائية الصادرة في هذا الصدد ، ومن وجهة نظرهم تعد من اهم النظريات التي كانت تسوغ منح الحصانة والامتيازات الدبلوماسية للممثلين الدول، الا ان الفقه الحديث شكك في النظرية من ثم رفض الاخذ بها منذ بداية القرن العشرين⁽⁴⁾ .

(1)Adriana Frňková , Nedotknutelnost Diplomatických Zástupců A Diplomické Mise Se Zaměřením Na Příklad Teherán , Diplomová Práce , Právnická Fakulta- Univerzita Karlova V Praze , 2016 ,P14.

(2) محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، مصدر سابق ،ص684 .

(3) أصول هذه النظرية قائمة على الفكرة الدستورية القائمة على السيادة المطلقة للدولة التي تقضي بعدم خضوعها لأي رقابة اجنبية على المستوى الداخلي والخارجي للتفصيل اكثر ينظر : سهيل حسين الفتلاوي ، الحصانة الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص73-74 .

(4) سحنون جميلة ، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي -دراسة في ضوء اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق- بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2013 ، ص21 .

ومن الانتقادات الموجهة لهذه النظرية : انها تتسم بالغموض، على سبيل المثال إذا كانت المباني تغطي قسماً من اقليم الدولة المعتمد لديها سيصبح هذا الجزء من الاقليم غير قابل للمس من السلطة المحلية ، لان وفقاً لهذه النظرية يعد جزءاً من اقليم الدولة المعتمدة ، وهذا يتعارض مع اهم مبدأ يستند عليها القانون الدولي العام الا وهي سيادة الدولة على اقليمها (1)

اضف إلى ذلك ان كان منطلق هذه النظرية قائم على افتراض مفاده ان مباني السفارة جزء من اقليم الدولة المعتمدة ، فما هو مصير المنظمات الدولية هل يمكن ان تمنح هذه الحصانة وفقاً لهذا الافتراض؟ الجواب حتماً سيكون بالنفي لان المنظمات الدولية لا تملك اقليماً خاصاً بها كالدول ، فبموجب هذه النظرية لا حصانة لبعثات المنظمات الدولية(2) .

كذلك صعوبة تحديد حدود الحصانة فهل تمتد الحصانة للموظفين ؟ للزوار ؟ إلى اي مواطن يلتبس اللجوء إلى هذه السفارة حتى لو كان مجرم ؟ وما نطاق تطبيق قوانين الدولة المعتمدة ؟ وهل يمكن ان تستمر الحصانة في حالة مغادرة الموظفين مبنى السفارة ؟

لم تستطيع هذه النظرية الاجابة عن هذه التساؤلات مما دفع الدول على الاعتماد تدريجياً على مبدأ المعاملة بالمثل، بعبارة اخرى متى ما سمحت احدى الدول بتوسيع الامتيازات والحصانة فإن الدولة الاخرى ستمنحها بالمثل(3) .

نستطيع ان نقول ،ان نظرية الامتداد الاقليمي تأسست على الخيال القانوني الذي يعد مقر السفارة جزء من اقليم الدولة المعتمدة لها ما لها وعليها ما عليها، وعلى اي حال تبقى هذه النظرية كغيرها من الافكار الإنسانية التي تسطع مدة من الزمن من ثم تبدأ بالأفول، طالما لم تستطيع مواكبة التطورات وتعجز عن الاجابة عن التساؤلات التي تطرح، نتيجة لذلك بدأ الفقه يبحث عن مسوغ منطقي ومقبول للحصانات والامتيازات الدبلوماسية يتماشى مع مصالح الدول كافة، وكان له هذ في نظرية الضرورة الوظيفية كما سنبين هذا بالفقرة الآتية.

(1) Charity Simuli Wanyela , op.cit . ,p8.

(2) محمد مقرش ، النظام القانوني للدبلوماسية متعددة الاطراف في ضوء القانون الدبلوماسي المعاصر والممارسة الدولية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون- الجزائر ، 2013 ، ص167 .

(3) Olivia M. Carroll Beaty ,op.cit . ,p33-34 .

ثالثاً- نظرية الضرورة الوظيفية

لا تستند هذه النظرية إلى فكرة مجردة قائمة على الخيال وإنما تستند إلى مسوغ عملي ، الا وهو وفاء الدبلوماسيين بوظائفهم دون عائق أو تدخل من الدولة المعتمد لديها ، و تشمل الحاجات الوظيفية للدبلوماسيين الاتصالات السرية والمفاوضات الدبلوماسية والتمثيل والوظائف الفصلية والحماية من المضايقة أو التدخل (1) .

اي ان اساس الحصانة والحقوق وفقاً لرأي اصحابها هو تمكين الممثل الدبلوماسي من مباشرة مهامه دون حائل او مانع يحول بينه وبين المهام المكلف بها (2) .

ولاقّت هذه النظرية تأييداً كبيراً من فقهاء القانون الدولي وقبولاً قل له نظير من الدول والقضاء الدولي، كونها تتلاءم مع الواقع ومنطق الأمور، واستطاعت ان تفسر ما عجزت عن تفسيره النظريات السابقة، ولا سيما مسألة تمتع موظفي ومبعوثي المنظمات الدولية بالحصانة القضائية ، الذين لا يتمتعون بالحصانة وفقاً لنظرية الامتداد الاقليمي لان المنظمة الدولية لا تمتلك اقليم تختص به (3) .

رغم هذا القبول الكبير لهذه النظرية الا انها وجهت لها انتقادات من نواحي عدة منها : انها جاءت غامضة للغاية لأنها لا تشير إلى حدودها ، او بصورة اخرى ما هو مدى هذه الحصانة والامتيازات الممنوحة بموجب هذه النظرية(4)؟

من ثم لم تفسر لنا لماذا يتمتع الدبلوماسيون بحصانة في الاعمال التي لا تتعلق بوظائفهم الرسمية طالما كانت هذه الحصانة والامتيازات تمنح على اساس مقتضيات الوظيفة؟

اضف إلى ذلك اذ قلنا ان المسوغ الاساس لمنح الحصانة والحقوق الدبلوماسية، هو لضمان اداء وظائفهم والمهام الملقاة على عاتقهم في اقليم الدولة المعتمد لديها هذا يعني من باب مفهوم المخالفة

(1) Adriana Frňková , , op.cit . ,p14.

(2) عبد الكريم علوان ، مصدر سابق ص 259 .

(3) علي صادق ابو هيف ، مصدر سابق ، ص 135 .

(4) Charity Simuli Wanyela , op.cit . ,p9.

لا يتمتع الدبلوماسيون بأي حصانة فيما اذا كانوا متواجدين على اقليم دولة اخرى حتى لو كانت هذا الدولة دولة عبور للدولة المعنية⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق تعمل الضرورة الوظيفية كأساس نظري للحصانة الدبلوماسية من خلال التأكيد على المتطلبات العملية والدور الوظيفي للدبلوماسيين، وتجادل بأن منح الحصانة للدبلوماسيين أمر ضروري بالنسبة لهم لأداء واجباتهم بشكل فعال ومستقل، وذلك بضمان التواصل السري للدبلوماسيين ، والتفاوض دون خوف من الإكراه ، وتمثيل دولهم وهم مطمئنين ، وتقديم الخدمات لمواطنيهم بسهولة.

لذلك يمكن عد الضرورة الوظيفية أحد الأسس النظرية للحصانة الدبلوماسية ، التي تسوغ منح الحصانة والحقوق الأخرى للدبلوماسيين من أجل تسهيل مهامهم الدبلوماسية والحفاظ على حسن سير العلاقات الدولية.

(1) غازي حسن صباريني ، مصدر سابق ، ص 134.

الفرع الثاني

الاساس الخاص لمنح الحصانة والامتيازات لبعثات رعاية المصالح

ان الطبيعة التكوينية الاستثنائية لبعثات رعاية المصالح من حيث وجود اكثر من طرف في الاتفاق المنشئ لها، ستتعرض حتماً على الآثار التي تترتب عليها ، ومنها الحصانة والامتيازات التي تمنح لها، هذا ما دفعنا لأفراد فرع خاص لمعرفة الاساس الذي منه منحت لها هذا الحصانة والامتيازات .

أولاً- الاساس المستمد من بعثة الدولة الراعية

من المنفق عليه ان بعثات رعاية المصالح تتمظهر بمظهرين هما : المظهر التقليدي الذي تدار به البعثة من موظفي الدولة الراعية والمظهر المعاصر الذي يتكون من موظفي الدولة المستفيدة ، ففي المظهر التقليدي تتكفل الدولة الراعية بتعيين عدد من الموظفين لرعاية المصالح او رئيس بعثة الدولة الراعية نفسه يتكفل برعاية مصالح الدولة المستفيدة ، ففي هذه الحالة الحصانة والإعفاءات التي يتمتع بها هؤلاء حتماً هي نفسها التي يتمتع بها موظفين البعثة الدبلوماسية للدولة الراعية ، التي تجد اساسها القانوني في اتفاقية فينا لعام 1961 .

والجدير بالذكر ان اتفاقية فينا اخذت بالاتجاه الذي دمج بين نظرية الضرورة الوظيفية ونظرية الشخصية التمثيلية، وهذه ما نجده في تعليق مشروع الاتفاقية من قبل اللجنة الدولية الذي جاء بالآتي: "أن اللجنة تأثرت بنظرية المصلحة الوظيفية عند حل المشاكل التي لم تتمكن من حلها بسبب غموض الحلول المستفادة مما جرى عليه العمل، مع عدم اهمال نظرية الصفة التمثيلية لرئيس البعثة والبعثة ذاتها"⁽¹⁾ .

وتضمنت اتفاقية فينا ما يؤكد هذا الاتجاه بصورة صريحة لا يقبل الشك، عندما بينت ان الغاية من منح الحصانة والإعفاءات ليس افادة الافراد، بل لتمارس البعثة وظائفها بصورة فعالة بوصفها ممثلة عن الدول⁽²⁾ .

(1) جعفر عبد السلام ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية- دراسات في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، دون دار

نشر ، القاهرة- مصر ، 2000، ص165 .

(2) تنظر : ديباجة اتفاقية لعام 1961 .

ومن المواد التي تبنت نظرية الصفة التمثيلية نص المادة (22) من الاتفاقية التي أكدت على الحصانة المطلقة لمقر البعثة الدبلوماسية ، اضافة إلى ذلك النصوص التي منحت اسرة المبعوث الدبلوماسية امتيازات واعفتها من الخضوع للقوانين الداخلية (1) .

اما المواطن التي يستدل بها على تبني نظرية الضرورة الوظيفية نجدها في المواد التي تمنح الحصانة والاعفاءات الدبلوماسية للموظفين الاداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية، الذين يمارسون اعمالاً تتسم بالسرية و الاهمية مقارنة بالإعمال التي يقوم بها بعض افراد البعثة، اضافة إلى ذلك المادة التي تبيح للدولة المعتمدة لديها طرد الممثلين الدبلوماسيين متى ما تجاوزا حدود وظائفهم او اسأؤوا لها (2) .

وسارت اتفاقية فينا لعام 1963، واتفاقية لعام 1969، على ذات النهج من خلال المزوجة بين النظريتين الوظيفية والتمثيلية (3) .

وبناءً على ذلك يتمتع الموظفون الذين تعينهم الدولة الراعية لرعاية مصالح الدولة المستفيدة بجميع الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها اقرانهم من أفراد بعثة الدولة الراعية، اما اذ كان رئيس بعثة الدولة الراعية هو من يقوم بالمهام، فهنا يقينا وبما لا يقبل الشك انه يتمتع بالحصانة والاعفاءات التي تنص عليها اتفاقية فينا لعام 1961.

لكن التساؤل الذي يذكر ماذا لو ان موظفي البعثة الدبلوماسية المغلقة نتيجة قطع العلاقات او الاستدعاء هم نفسهم يمارسون رعاية المصالح تحت علم الدولة الراعية ، هل يتمتعون بحصانة

(1) عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، مصدر سابق ، ص 172 .

(2) جعفر عبد السلام ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية- دراسات في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، مصدر سابق ، ص 166.

(3) اذا ورد في ديباجة اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية " إن الدول الاطراف في هذه الاتفاقية : إذ تذكر أنه قد أنشئت علاقات قنصلية بين الشعوب منذ زمن بعيد ... وموقنة ان الغرض من هذه المزايا والحصانات ليس هو تمييز أفراد بل هو تأمين أداء البعثات القنصلية لأعمالها على افضل وجه نيابة عن دولهم ..."

اما اتفاقية البعثات الخاصة نصت ديباجتها " أن الدول الاطراف في هذه الاتفاقية ... تدرك أن مقاصد الامتيازات والحصانات المتصلة بالبعثة الخاصة ليس إفادة الأفراد بل تأمين الاداء الفعال لوظائف البعثات الخاصة باعتبارها بعثات تمثل الدولة ... "

وتمنح لهم الامتيازات ؟ فاذا منحت لهم ما هو الاساس التي تستند عليه الدول في منح هذه الحصانة والامتيازات ؟ اما اذا لم تمنح لهم هذه الحصانة والامتيازات كيف لهم ان يؤديوا وظائفهم على اكمل وجه ؟ ولا سيما ان وجودهم استثنائي في ظل اجواء سلبية نتيجة التوتر في العلاقات او نتيجة حرب مما ادى الى غلق البعثة الدبلوماسية بصورة رسمية ، وبالتالي يحتاجون إلى حصانات وامتيازات تضمن لهم عدم الاعتداء عليهم وتسهل اعمالهم . هذا ما سنبحثه في الفقرة الآتية.

ثانياً- الاساس المستمد من الاتفاق بين الدولة المستفيدة والمعتمد لديها

من المتفق عليه ان افراد البعثة يستفيدون من الحصانة والاعفاءات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام 1961 منذ دخولهم ارض الدولة المعتمد لديها لشغل المناصب، اما في حالة وجودهم مسبقاً على اقليم الدولة المعتمد لديها، فيستفيدون منها من تاريخ ابلاغ تعيينهم إلى وزارة الخارجية أو اي وزارة اخرى يتفق عليها⁽¹⁾ .

اما تاريخ انتهاء تمتع هؤلاء بهذه الحصانة والاعفاءات فتبدأ بانتهاء مهمتهم بوصفهم أعضاء للبعثة الدبلوماسية في الدولة المعتمد لديها ومغادرتهم اقليم الدولة أو بعد انقضاء فترة معقولة من الزمن تمنح لهذا الغرض⁽²⁾ .

اما الغاية من منح هذه المدة لكي يستطيع صاحب الحق من تدبير شؤونه و مغادرة اقليم الدولة ، اما ان طال بقاءه دون داع سقطت عنه هذه الامتيازات⁽³⁾ .

(1) الفقرة (1) من المادة (39) من اتفاقية فيينا . ونصت المادة (53 الفقرة 1) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على نص مماثل بين فيه وقت تمتع عضو البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات كالاتي (يتمتع كل عضو في البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية بمجرد دخوله اقليم الدولة الموفد اليها بقصد الوصول إلى مقر عمله أو بمجرد تسلمه اعماله في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً أصلاً في اقليم الدولة الموفد إليها)

(2) الفقرة (2) من المادة (39) من اتفاقية فيينا . كما نصت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على حالة نهاية التمتع بالمزايا والحصانات في المادة (53 الفقرة3) التي نصت (عند انتهاء مهمة عضو البعثة القنصلية ، ينتهي عادة تمتعه وتمتع اعضاء أسرته الذين يعيشون في كنفه وأعضاء طاقمه الخاص بالمزايا والحصانات من الوقت الذي يغادر فيه الشخص المعني إقليم الدولة الوافد إليها أو عند انتهاء المهلة المعقولة التي تمنح لهذا الغرض ...)

(3) علي صادق ابو هيف ، مصدر سابق ،ص223 .

وتنتهي مهمة المبعوث في نطاق اتفاقية 1961، في حالة استدعاء البعثة وحالة قطع العلاقات الدبلوماسية المنصوص عليهما في المادة 45 من اتفاقية فينا .

وتأسيساً على ما تقدم اتضح لنا ان افراد البعثة عند تحقق احد الحالتين آنفاً يسقط حقهم بالتمتع بالامتيازات والحصانة الدبلوماسية، وان وجودهم في البعثة الدبلوماسية التي اغلقت بصورة رسمية لرعاية المصالح العامة والخاصة، هو وجود طارئ لا يمنحهم الحق بالتمتع بالحصانة او الإعفاءات المنصوص عليها في اتفاقية فينا بصورة تلقائية، والسبب في ذلك ان مركزهم القانوني بعد انتهاء مهمتهم الرسمية تغير واصبح وجودهم وجوداً استثنائياً فرضته الضرورة ، فهم ليسوا اعضاء بعثة دبلوماسية رسمية قدموا اوراق اعتمادهم إلى الجهات الرسمية في الدولة المستقبلية ، لكي تسري عليهم الفقرة (1) من نص المادة (39) من اتفاقية فينا لعام 1961، وليسوا موظفين دبلوماسيين تابعين للدولة الراعية، وانما تواجدهم كان بناءً على اتفاق مع الدولة المعتمد لديها لرعاية المصالح تحت علم الدولة الراعية .

وعليه اذ قلنا لا يتم منح هؤلاء الحصانة هذا يعني صعوبة القيام بالمهام الملقاة على عاتقهم على اكمل وجه اذا ما عجزوا نهائياً ، وان قلنا تسري عليهم نصوص اتفاقية فينا بصورة تلقائية سنكون اما خطأ جوهرى في تطبيق النصوص القانونية، والسبب كما وضحنا انتهت مهمتهم بصورة رسمية وبالتالي هم ليسوا بمركز قانوني يمكنهم من التمتع بالمزايا والحصانة .

وبين الحاجة العملية والفراغ القانوني ، لجأت الدولة المستفيدة والدولة المعتمد لديها للاتفاق فيما بينهم على منحهم ما يمنح لأفراد البعثات الدائمة من اعفاءات.

ومن الامثلة التي تؤكد ذلك ما نص عليه البرتوكول الاسباني المنشئ لبعثة رعاية المصالح الامريكية في القاهرة، اذ نص من اجل تسهيل ادارة بعثة رعاية المصالح الأمريكية من قبل موظفيها، سيستمر هؤلاء وأفراد اسرهم في التمتع بالحصانة والاعفاءات التي يتمتع بها أفراد البعثة الدبلوماسية في السفارة الإسبانية، وسيتلقى المسؤولون الإداريون نفس المعاملة التي يتلقاها زملاؤهم في سفارة إسبانيا.

كما تسمح "الجمهورية العربية المتحدة" لهذه البعثة بحرية الاتصالات الرسمية بحسب ما هو منصوص عليها في اتفاقية فينا، و يمكن لها الاتصال بالسلطة المحلية فيما يتعلق بمصالح الولايات المتحدة في بالإضافة إلى ذلك تسمح لها بالاحتفاظ بخدمة الحقائق الدبلوماسية واتصالات سايفر (1) . وفي مثال آخر بعثة رعاية المصالح البريطانية في القاهرة ، اذ تم الاتفاق بين الطرفين على منح التسهيلات اللازمة لأفراد البعثة التي تعمل تحت رعاية سفارة كندا ، ونص الاتفاق على تمتع هؤلاء الموظفين بجميع الاعفاءات التي يتمتع بها الدبلوماسيون في السفارة الكندية ، وسيتلقى المسؤولون الإداريون والفنيون المعاملة نفسها، اصف إلى ذلك سمحت الجمهورية العربية المتحدة لبعثة رعاية المصالح البريطانية بالقيام بالاتصالات الرسمية مع السلطة المحلية ، مع الاحتفاظ بخدمة الحقائق الدبلوماسية و خدمة اتصالات سايفر (2) .

وفي(مايو/ ايار 1977)، تم تبادل مذكرات دبلوماسية في نيويورك بين وفد أمريكي برئاسة السفير "ويليام لورز" ووفد كوبي بقيادة نائب وزير العلاقات الخارجية "بيليجرين" من اجل الاتفاق على إنشاء بعثة لرعاية المصالح ، ومن ضمن بنود الاتفاق : يكون لكل بعثة لرعاية المصالح موظفين يصل عددهم إلى عشرة موظفين يحملون جوازات سفر دبلوماسية أو رسمية بالإضافة إلى ذلك ، يمكن لها أن توظف أكبر عدد من مواطني الدولة المعتمد لديها بوصفهم موظفي دعم ، وسيكون مقرها في مبنى السفارة السابق (المغلقة) ، وستكون البعثات آنفاً جزءاً من السفارتين السويسرية والتشيكية ، مع توفير لها اتصالات مباشرة مع حكومة الدولة المعتمد لديها. وركز الاتفاق على تتمتع مقرات البعثات وموظفوها بجميع الحقوق الممنوحة عادة للموظفين الدبلوماسيين في العاصمتين وفق اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية (3) .

(1) Articles (4, 5, 6, 7, 8, 9) of the Spanish Protocol establishing the American Interests Section in Cairo in 1967.

(2) Articles (3, 4, 5, 8) of the agreement establishing the British Interests Section in Cairo in 1965.

(3) David D. Newsom ,op.cit , p104.

بناءً على ما ذكر يتضح جلياً أن الاتفاق بين الدول ذات العلاقة هو الذي يمنح الموظفين الامتيازات والحصانة الدبلوماسية ليتمكنهم من اداء مهامهم باطمئنان، اي انهم لم يستفيدوا منها تلقائياً بحسب ما منصوص عليه في اتفاقية فينا، بمجرد تعيينهم في بعثة رعاية المصالح ، بل لابد من اتفاق، اي ان كان تسميته يحصلون من خلاله على ما هو ممنوح للبعثات الدبلوماسية الدائمة تقريباً لكن دون الاعتراف فعلياً بوجودها.

وبناءً على ذلك نذكر التساؤل الآتي ما انواع الامتيازات والحصانة التي تحصل عليها بعثة رعاية المصالح بموجب اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية؟ هذا ما سنبحثه في المطلب الآتي.

المطلب الثاني

انواع الحصانة والامتيازات الممنوحة لبعثات رعاية المصالح

تتم العلاقات بين الدول من خلال مؤسسات مختلفة، منها بعثات رعاية المصالح التي تؤدي دوراً رئيسياً في ظل الظروف الاستثنائية ، ومن اجل تسهيل سير العمل وضمان حسن اداء وظائفها اتفقت الدول ذات العلاقة على منح هذه البعثات المزايا والحصانة الممنوحة للبعثات الدبلوماسية على وفق اتفاقية فينا لعام 1961 ، وللاإمام بالموضوع سنقسم هذا المطلب على فرعين نخصص الأول منه للحصانات والامتيازات الخاصة بدار وعمل بعثة رعاية المصالح ، ونبحث في الثاني الحصانة والامتيازات الخاصة بإفراد بعثة رعاية المصالح .

الفرع الأول

الحصانة والامتيازات الخاصة بدار وعمل بعثة رعاية المصالح

مما لا شك فيه، منح الحصانة والامتيازات لدار البعثة الدبلوماسية بصورة عامة وبعثة رعاية المصالح بصورة خاصة يعد ضرورة لا مناص منها ، بدونها ستكون هذه البعثات لاجل ولا قوة في اقليم الدولة المعتمد لديها.

وللاإمام بالموضوع سنتناول حصانة دار بعثة رعاية المصالح والحصانة والامتيازات الخاصة بتسيير عمل البعثة من خلال الفقرتين الآتيتين :-

أولاً - حصانات وامتيازات دار بعثة رعاية المصالح ومستنداتها

1- حصانة دار البعثة ومستنداتها

دون ادنى شك ان وجود بعثة رعاية المصالح داخل بعثة الدولة الراعية تلقائياً يسري عليها ما يسري على بعثة الدولة الراعية ، لكن في حالة بعثة رعاية المصالح تعمل من داخل دار بعثتها المغلقة رسمياً او من خلال مبنى اخر يتفق عليه ، فيسري على البعثة ما منصوص عليه في اتفاقية فينا من حصانة ومزايا بشرط اتفاق الدول المعنية حول ذلك .

وبناءً على ذلك يتم اسقاط المواد التي تنص على حرمة دار البعثة الدبلوماسية على بعثة رعاية المصالح، الا ان التساؤل الذي يثار في هذا الشأن ممن تتكون دار البعثة ؟ هل هي نفسها دار البعثة التي نصت عليها اتفاقية فينا ؟

بما أن الاتفاق الذي يبرم بين الدول المعنية ينص على سريان نصوص اتفاقية فينا على بعثة رعاية المصالح ، فحتماً دار بعثة رعاية المصالح هي نفس مكونات دار البعثة الدبلوماسية متى ما استخدمت هذه المباني لأغراض البعثة، وعليه يمكن استنتاج أن دار بعثة رعاية المصالح تشمل جميع المباني المستخدمة لأغراض البعثة ومن ضمنها مسكن رئيس البعثة (1).

ونظمت اتفاقية فينا حرمة مباني البعثة عندما حظرت المساس بغرفة البعثة وملحقاتها، و لا يجوز لسلطات الدولة المعتمد لديها دخولها الا بأذن رئيسها ، مع التزام الأخيرة باتخاذ كل ما يلزم من تدابير لحماية دار البعثة من اي اقتحام او ضرر او تعكير صفو البعثة أو الاضرار بكرامتها ، كما ان دار البعثة ومعداتنا وممتلكاتها الاخرى وكذلك وسائل نقل البعثة لا تخضع للتفتيش أو الاستيلاء او الحجز او التنفيذ (2) .

ويرتب هذا النص نوعين من الالتزامات على الدولة المعتمد لديها : الاول سلبي هو الامتناع عن الآتيان باي فعل ينتهك حرمة دار البعثة اما الثاني هو التزام ايجابي يفرض على الدولة التحرك لمنع وقوع اي انتهاك من قبل الاشخاص كأن يأمر الشرطة بتسيير دوريات في المنطقة المجاورة للبعثة او طرد بعض الاشخاص او منع دخولهم للبعثة (3) .

ومن السوابق التي يمكن ان نجد بها تطبيق عملي لنص المادة (22) من اتفاقية فينا ، أعمال الشغب التي حدثت أمام بعثة رعاية المصالح الامريكية في كوبا في(2 مايو 1980)، اذ بدأت هذه الاعمال عندما تجمع نحو(ثمان مئة) سجين سياسي كوبي سابق أمام بعثة رعاية المصالح للمطالبة

(1) تنظر : المادة (1 الفقرة ح) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(2) تنظر : المادة (22) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(3)Markéta Hedvábná , Výsady a imunity úřadu diplomatické mise podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích ,Diplomová práce Katedra mezinárodního práva ,Univerzita Karlova v Praze , 2011 ,p25 .

بمعرفة متى ستفي الحكومة الأمريكية بوعدها بتوثيقهم لدخولهم الاراضي الامريكية، لكن قبل أن يتمكنوا من المغادرة، وصلت حافلات محملة بمؤيدي الحكومة وهاجمتهم واندلعت أعمال شغب واسعة النطاق.

وفي 17 مايو من العام نفسه، نظمت الحكومة الكوبية مسيرة عبر مبنى بعثة المصالح أظهر خلالها ما يصل إلى مليون كوبي نبذهم لأولئك الذين لجأوا إلى الداخل ، وقد أكدت الحكومة الكوبية توفير حماية كافية من الشرطة، ومع ذلك مع وجود حشد كبير جداً كان هناك دائماً احتمال أن تخرج العناصر الصاخبة عن السيطرة وتهاجم المبنى، مما دفع السفير السويسري إلى حث الكوبيين على أهمية احترام وضعهم الدبلوماسي، وحذر من أن أي انتهاك للبعثة سيكون بمثابة هجوم على السفارة السويسرية نفسها، وللتأكيد على هذه النقطة ، أمر أحد ضباطه بالبقاء داخل البعثة طوال المسيرة وأبلغ الكوبيين بهذا الوجود السويسري⁽¹⁾ .

ونستنتج من هذه الواقعة ان بعثات رعاية المصالح تتمتع بحرمة لا يجوز انتهاكها اذ لم تستطيع الحكومة الكوبية الدخول إلى بعثة رعاية المصالح الأمريكية على الرغم من وجود اشخاص معارضين لها داخل البعثة ، وفي الوقت نفسه التزمت الشرطة الكوبية بتوفير الحماية اللازمة من خلال نشر عناصرها حول بعثة رعاية المصالح ، كما تجلى دور السفير السويسري في حماية هذه البعثة بتذكير الجانب الكوبي بأن سويسرا تعد البلد الراعي وان إي اعتداء على بعثة رعاية المصالح بمثابة اعتداء على السفارة السويسرية.

وهناك تساؤل يثار في هذا الصدد يتعلق بدخول بعثة رعاية المصالح، من اجهزة الدولة المعتمد لديها من عدمه في هذه الحالة لو افترضنا طلبت الأخيرة الدخول لدار البعثة لسبب ما، هل تكفي موافقة رئيس بعثة رعاية المصالح وحدها ام لا بد من موافقة رئيس بعثة الدولة الراعية كونها تعمل هذه البعثة تحت علم الدولة الراعية ؟

لم نجد اي نص في الاتفاقيات او البروتوكولات المتبادلة بين الدول المعنية تشير إلى هذه النقطة ، كما لم نجد في الممارسة العملية، سبق ان طلبت الدولة المعتمد لديها الدخول إلى دار بعثة رعاية

(1) David D. Newsom ,op.cit , p109.

المصالح لدولة ما ، لكن في رأينا طالما ان بعثة رعاية المصالح تعمل تحت كنف دولة ثالثة وترفع علمها فوق مبنى دار البعثة، فهنا لا بد ان تحصل الدول المعتمد لديها على اذن ورضا رئيس البعثة الراعية ورئيس بعثة رعاية المصالح للدخول إلى مبنى دار بالبعثة .
بالإضافة إلى حصانة دار البعثة، افردت اتفاقية فينا نصاً خاصاً لمحفوظات ومستندات البعثة الدبلوماسية اذ نصت على حرمة الوثائق والمحفوظات تكون دائماً مصنونة اينما كانت⁽¹⁾.
وهذه الحصانة لا تنفرد بها اتفاقية فينا لعام 1961 ، بل سبقتها اتفاقية هافانا واكدت عليها اتفاقية 1969 و1975⁽²⁾ .

نستنتج من نص المادة ان وثائق البعثة ومحفوظاتها تشكل فئة خاصة من ممتلكات البعثة لها حصانة مطلقة في كل زمان ومكان، فاذا ما قطعت العلاقات الدبلوماسية او تم استدعاء البعثة تستمر هذه الحرمة ، والأمر ينطبق على بعثة رعاية المصالح فهي ايضاً لها وثائق ومحفوظات سواء قديمة ورثتها من البعثة السابقة التي اغلقت والتي تعمل من خلالها، او وثائق ومحفوظات خاصة بعملها بعد الانشاء حتى وان كان عملها مؤقت .

2- امتيازات دار بعثة رعاية المصالح

تتمثل الامتيازات التي تقرها اتفاقية فينا بمجموعة من الاعفاءات نصت عليها المادة (23)، من الاتفاقية⁽³⁾، اذ تشمل جميع مباني البعثة الدبلوماسية وملحقاتها من ضمنها دار رئيس البعثة الدبلوماسية، طالما تستخدم هذه المباني لأغراض البعثة الدبلوماسية سواء كانت هذه المباني مملوكة او مستأجرة فالأمر سياتي .

(1) تنظر المادة (24) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية

(2) تنظر المادة (14) من اتفاقية هافانا لعام 1928 ، والمادة (26) من اتفاقية البعثات الخاصة ، والمادة (25) من اتفاقية فينا لعام 1975 .

(3) 1- تعفى الدولة المعتمدة ويعفى رئيس البعثة بالنسبة إلى مرافق البعثة، المملوكة أو المستأجرة من جميع الرسوم والضرائب القومية والاقليمية والبلدية مالم تكن مقابل خدمات معينة . 2- لا يسري الإعفاء المنصوص عليه في هذه المادة على تلك الرسوم والضرائب الواجبة بموجب قوانين الدولة المعتمد لديها على المتعاقدين مع الدولة المعتمدة او مع رئيس البعثة)

تنظر كذلك بهذا الخصوص المادة (24) من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 ، والمادة (24) من اتفاقية عام 1975 .

مع ذلك الاعفاء لا ينطبق على الرسوم التي تفرض على تقديم خدمات معينة للدار، كالرسوم الخاصة بإمدادات المياه او الكهرباء، او رسوم الانتفاع بالمؤسسات والمرافق العامة (1) .
اضف إلى ذلك لا يسري الاعفاء على الاشخاص الذين يتعاقدون مع البعثة او رئيسها بصفة خاصة لانتهاء الصفة الدبلوماسية عنهم .

وتعفى الرسوم والمصاريف التي تحصل عليها البعثة أثناء ادائها واجباتها الرسمية من جميع الرسوم والضرائب(2)، كذلك نصت على اعفاءات كمركية بالنسبة للبضائع التي تستوردها البعثات للاستخدام الرسمي(3) .

وتأسيساً على ما تقدم يتضح لنا ان الحصانة والامتيازات التي تتمتع به البعثات الدبلوماسية بموجب اتفاقية فينا لعام 1961، تسري على بعثات رعاية المصالح طالما انفتحت الدولة ذات العلاقة على سريان اتفاقية فينا على بعثة رعاية المصالح ، لكن هذا لا يعني ان جميع نصوص اتفاقية فينا يمكن ان تطبق على الاخيرة، اذ نجد بعضها لا يمكن ان يطبق لخصوصية هذه البعثات، منها المادة (20) من اتفاقية فينا التي نصت (يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة ، بما فيها منزل رئيس البعثة وعلى وسائل نقله)(4).

(1) Zeileissen, Christian: Die abgabenrechtlichen Privilegien in den diplomatischen und konsularischen Beziehungen: mit besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs. Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung, 1971, p 55.

(2) تنظر المادة (28) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية . اذ تمارس البعثة الدبلوماسية مهام معينة تجني من خلالها عائدات متمثلة برسوم تفرضها عند تجديد او تمديد جوازات السفر او عند تصديق الشهادات الرسمية المتعلقة بالولادات والوفيات . ينظر : علي حسين الشامي ، مصدر سابق ، ص 523 .

(3) اذ نصت المادة (36) من اتفاقية فينا على (تقوم الدولة المعتمد لديها ، وفقاً لما قد تسنه من قوانين وأنظمة ، بالسماح بدخول المواد الآتية وإعفائها من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والتكاليف الأخرى غير تكاليف التخزين والنقل والخدمات المماثلة : أ- المواد المعدة لاستعمال البعثة الرسمي . ب- المواد المعدة للاستعمال الخاص للمبعوث الدبلوماسي أو لأفراد أسرته من اهل بيته ، بما في ذلك المواد المعدة لاستقراره .)

(4) وجاءت المادة (19) من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 بنص مماثل ، وكذلك اتفاقية فينا لعام 1975 في المادة (19) .

اذ لا يمكن لرئيس بعثة رعاية المصالح ان يرفع علم دولته على دار البعثة او على منزله او على وسائل النقل التي تستخدم لأغراض البعثة ، كما لا يحق لها استخدام شعارات الدولة الرسمية الاخرى ، بل يرفع علم الدولة الراعية وتستخدم شعارتها والسبب في ذلك ان علم الدولة يمثل الشعار الرسمي للدولة ويدل على تواجدها بصورة رسمية وهذا لا يتفق مع فكرة بعثة رعاية المصالح التي يظهر وجودها بعد انتهاء الوجود الرسمي للدولة في اقليم الدولة المعتمد لديها نتيجة القطع او الاستدعاء.

ثانياً - الحصانة والامتيازات الخاصة بعمل بعثة رعاية المصالح

بالإضافة إلى الحصانة والامتيازات الخاصة بدار البعثة الدبلوماسية ، اقرت اتفاقية فينا مجموعة من الاعفاءات الخاصة بعمل البعثة، الغاية منها هي تيسير عملها وتذليل الصعوبات كافة، اذ اوجبت على الدولة المعتمد لديها منح كافة التسهيلات للبعثة كي تتمكن من القيام بمهامها⁽¹⁾.

ومن اهم الامور اللازمة لقيام البعثة بوظائفها هو ان تجيز الدولة المعتمد لديها للبعثة حرية الاتصال بالوسائل المناسبة كافة مع الجهات الحكومية وبقية البعثات لجميع الاغراض الرسمية⁽²⁾، اذ تعد من اهم الامتيازات التي بدونها لا يمكن للبعثة ان تؤدي عملها بصورة فعالة، لكن هذا الامتياز لا ينتج اثره اذ لم تكن هذه الاتصالات مصنونة من التعرض او التجسس او الافشاء⁽³⁾.

ونصت اتفاقية فينا على حرمة الحقيبة الدبلوماسية⁽⁴⁾ اذ اكدت في المادة (27 الفقرة 3) على حظر فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها من قبل اي جهة ، بشرط ان تحمل الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية مرئية تشير إلى طبيعتها، ولا يجوز بأي حال من الأحوال ان

(1) تنظر: المادة (25) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(2) تنظر: المادة (26 الفقرة 1) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(3) ينظر: محمود حجازي ، قانون العلاقات الدولية ، القاهرة - مصر ، 2006 ، ص191 . كما تنظر: المادة

(26 الفقرة 1) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(4) ان مصطلح الحقيبة الدبلوماسية لا يشمل المعنى الحرفي لكلمة الحقيبة ، وانما يتعداه إلى الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية، اذ يمكن ان تكون الحقيبة الدبلوماسية على شكل حاويات او على شكل حزم داخل صناديق . ميسر عزيز العباسي، الحق في تبادل وإنهاء التمثيل الدبلوماسي مع إشارة للتمثيل الدبلوماسي الاسلامي ، دار

الفكر الجامعي ، الاسكندرية - مصر ، 2014 ، ص136 .

تحتوي إلا الوثائق الدبلوماسية والمواد المعدة للاستعمال الرسمي⁽¹⁾، اما فيما يتعلق بالشخص حامل الحقيبة الدبلوماسية تلتزم الدولة المعتمد لديها بحمايته على ان يكون مزوداً بوثيقة رسمية من دولته تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة الدبلوماسية⁽²⁾.

ومن الامتيازات الاخرى التي تضمنتها اتفاقية فينا والتي تلعب دوراً كبيراً في تسهيل اعمال البعثة على الاصعدة كافة، حرية التنقل والسفر لجميع افراد البعثة على اراضي الدولة المعتمد لديها، اذ بدونها ستصبح البعثة عاجزة عن اداء المهام التي تتطلب التنقل مثل الاستطلاع او التفاوض ، لكن هذه الحرية ليست مطلقة بل هناك مناطق لا يجوز دخولها بموجب قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها ، فواجب على اعضاء البعثة احترام هذه القوانين وعدم الاخلال بها⁽³⁾.

ومن السوابق التي تبيح تطبيق هذه الاعفاءات، سماح الجمهورية العربية المتحدة (مصر) لبعثة رعاية المصالح الامريكية في القاهرة بحرية الاتصال مع الحكومة المحلية والبعثات الاخرى وبما يحقق مصالح الولايات المتحدة الامريكية في الجمهورية العربية المتحدة ، ولم تكنف بحرية الاتصال بل اكدت على حرمة هذه الاتصالات كما اجازت لها الاحتفاظ بخدمة الحقائب الدبلوماسية والاتصالات المشفرة⁽⁴⁾.

وفي الوقت نفسه سمحت لبعثة رعاية المصالح البريطانية اجراء الاتصالات الرسمية مع الجهات المختصة في الجمهورية العربية المتحدة ، وحقها بالاحتفاظ بجميع الوسائل التي تيسير على بعثة رعاية المصالح اعمالها مثل خدمة الحقائب الدبلوماسية والاتصالات اللاسلكية الصادرة والواردة من بعثة رعاية المصالح مع حقها بتشفير الاتصالات التي تجريها⁽⁵⁾.

(1) نص المادة (27 الفقرة 4) من اتفاقية فينا .

(2) تنظر : المادة (27 الفقرة 5) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(3) تنظر : المادة (26) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية .

(4) Bergus, 'U.S. diplomacy under the flag of Spain, Cairo, 1967-74, Hurst: London; StMartin's Press ,1990 , p77.

(5) Simon Kear , op.cit ,p83.

مع ذلك نجد بعض السوابق تعمل الدولة المعتمد لديها على فرض قيود على بعثات رعاية المصالح منها: القيود المفروضة على بعثة رعاية المصالح العراقية التي كانت تعمل تحت رعاية السفارة الجزائرية في واشنطن عام (1991)، اذ لم يُسمح لموظفيها بالسفر او التنقل بدون إذن خاص ما وراء منطقة حرية الحركة التي تبلغ مساحتها (25 ميلاً).

اما بعثة المصالح البريطانية في السفارة السويسرية في بوينس آيرس كانت قادرة فقط على تأمين اتصالات "متوسطة المستوى" مع الحكومة الأرجنتينية⁽¹⁾.

نستنتج مما تقدم ، ان منح الحصانة والامتيازات لبعثة رعاية المصالح يجد اساسه بالاتفاق المنشئ لها مع مراعاة "مبدأ المعاملة بالمثل"، وان هذه الحصانة والاعفاءات هي نفسها التي تمنح للبعثات الدائمة وفقاً لاتفاقية فينا لعام 1961 ، باستثناء المواد التي قد تتعارض مع طبيعة بعثات رعاية المصالح ، مع فرض قيود معينة من قبل الدولة المعتمد لديها على عمل هذه البعثات، ومسوغ هذه القيود في رأينا يرجع إلى السبب الذي اوجد هذه البعثات لا سيما اذ كان السبب هو قطع العلاقات او استدعاء البعثة نتيجة توتر في العلاقات السياسية او حدوث نزاع معين ، لذلك لا بد ان تتعامل الدولة بحذر مع هذا الوجود لكي لا تثير الرأي العام او الاطراف الفاعلة الاخرى بالسلطة .

(1) G. R. Berridge , Talking to the Enemy How States without 'Diplomatic Relations' Communicate , op.cit ,P43 .

الفرع الثاني

الحصانة والامتيازات الخاصة بأفراد بعثة رعاية المصالح

كأي بعثة او مؤسسة دولية تتألف بعثة رعاية المصالح من مجموعة من العناصر الشخصية، التي تتمثل بعدد من الموظفين يرأسهم مدير تعينهم الدولة المستفيدة بالاتفاق مع الدولة الراعية والدولة المعتمد لديها، وهؤلاء لكي يؤديوا وظائفهم على اكمل وجه لابد منحهم حصانة وامتيازات. ولإحاطة بالموضوع سنتناوله من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولاً- حصانة افراد بعثة رعاية المصالح

قبل الولوج في حصانة افراد البعثة، لا بد من معرفة من هم افراد البعثة وفق اتفاقية فينا لعام 1961، كونها تمثل الاطار العام للبعثات الدبلوماسية ومن ضمنها بعثة رعاية المصالح، اذ تقسم الاتفاقية افراد البعثة إلى الموظفين الدبلوماسيين⁽¹⁾ والموظفين الاداريين والفنيين ومستخدمي البعثة⁽²⁾.

ولو رجعنا إلى السوابق التي تشير إلى بعثات رعاية المصالح نجد هذا التقسيم مشابه تقريباً لها ، لكن هناك اختلاف في بعض التسميات الاخرى، كتسمية سفير او وزير مفوض او قائم بالأعمال على رئيس البعثة، لا نجدها تطلق على رئيس رعاية المصالح بل يسمى مدير البعثة⁽³⁾. وهؤلاء الموظفين لكي يمارسوا المهام الملقاة على عاتقهم لابد ان يتم منحهم حصانة تأمن لهم وجودهم وتحميهم من المضايقات، وهذا ما عملت عليه الدولة ذات العلاقة اذ نجد الاتفاق المنشئ

(1) وبموجب نص المادة (1 / د) يقصد بتعبير الموظفين الدبلوماسيين موظفو البعثة ذو الصفة الدبلوماسية .

(2) وبموجب نص المادة (1 / و) يقصد بتعبير الموظفين الاداريين والفنيين موظفو البعثة العاملون في خدمتها الادارية والفنية .

(3) على سبيل المثال في فبراير 1976 ، عندما قطعت أيسلندا علاقاتها مع المملكة المتحدة بمناسبة نزاعها مع الاخيرة حول الصيد ، أنشأت المملكة المتحدة بعثة للمصالح تتكون من جميع الموظفين السابقين في البعثة الدبلوماسية باستثناء السفير التي حولت مكانها موظف كمدير للبعثة . Jean salmon , op.cit , p121.

لبعثة رعاية المصالح ينص على تمتع موظفين البعثة بجميع الحصانة والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقية فيينا.

مثال ذلك المادة الرابعة من البرتوكول الاسباني التي نصت على منح موظفين بعثة رعاية المصالح الامريكية في القاهرة الحصانة والاعفاءات المنصوص عليه في اتفاقية فيينا.

كما نص الاتفاق المنشئ لبعثة المصالح البريطانية في القاهرة على سريان نصوص اتفاقية فيينا الخاصة بالحصانة والاعفاءات على موظفين بعثة رعاية المصالح البريطانية .

وللإحاطة بالحصانة الممنوحة لأعضاء بعثة رعاية المصالح سنتناول هذا الفرع على الفقرات الآتية :-

1- حرمة الذات والمسكن

أ- حرمة الذات

من ضمن الحصانة التي يتمتع بها افراد البعثة بموجب الاتفاق المنشئ لها حرمة الذات، التي تعني عدم المساس بشخصه او امتهان صفته ووجوب حمايتها من اي تعرض او اعتداء عليه، لذلك يتعين على الدولة التي تتواجد على اقليمها بعثة رعاية المصالح ان تضع في تشريعاتها الوطنية ما يكفل منع إتيان افعال تمس من يحمل الصفة الدبلوماسية وعليها ان تقرر عقوبة مشددة ضد من تصدر منها مثل هذه الافعال (1).

واكدت اتفاقية فيينا على هذه الحرمة في المادة (29) اذ نصت (تكون حرمة شخص المبعوث الدبلوماسي مصونة ، ولا يجوز اخضاعه لأية صورة من صور القبض أو الاعتقال ، ويجب على الدولة المعتمد لديها معاملته بالاحترام اللائق واتخاذ جميع التدابير المناسبة لمنع اي اعتداء على شخصه أو حرته أو كرامته)(2).

(1) سيد ابراهيم الدسوقي ، مصدر سابق ، ص107.

(2) وتتوقف الحصانة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي في حالتين : حالة التنازل الصريح من قبل المبعوث الدبلوماسي لكن بشرط موافقة حكومته ، ذلك ان الحصانة الشخصية تقرر للمحافظة على هيبه وكرامة الدولة التي يمثلها . اما الحالة الثانية حالة التنازل الضمني عندما يشارك في اعمال منافية لأمن وسلامة الدولة المعتمد لديها ، في هذا الحالة يرتب الفقه على ذلك افتراض تنازله ، لكن هذا لا يعني اعطاء الدولة المعتمد لديها الحق في اتخاذ اجراء

ويتضح من المادة انفاً يقع على الدولة المعتمد لديها نوعين من الالتزامات: احدهما سلبي يتمثل بالامتناع عن الاتيان بأي فعل فيها تعرض للمبعوث الدبلوماسي، والاخر الايجابي يتمثل بمعاقبة كل فرد يعتدي على المبعوث الدبلوماسي، وهذا بطبيعة الحال يسري على افراد بعثة رعاية المصالح كأنهم افراد بعثة دائمة طالما الاتفاق نص على سريان هذه النصوص عليهم.

ب- حرمة المسكن

يتمتع المنزل الخاص بمدير بعثة رعاية المصالح او مكان اقامته بذات الحصانة وبذات الحماية المقررتين للإمكان المخصصة لرؤساء البعثات الدائمة، بحيث يكون بمنأى عن التعرض له من جانب سلطات الدولة المعتمد لديها او من جانب الغير، وتمتد حرمة المسكن إلى الوثائق والمراسلات وامواله⁽¹⁾، وتسري هذه الحرمة على منازل بقية اعضاء بعثة رعاية المصالح، وواجب على الدولة المعتمد لديها ان توفر الحماية اللازمة لهم، لكي يستطيعوا ان يؤديوا المهام المكلفين به من قبل دولتهم على اكمل وجه في جو تسوده الطمأنينة .

2- الحصانة القضائية

لا معنى للحصانة التي يمنحها القانون الدبلوماسي لموظفين بعثة رعاية المصالح اذا لم يكن هؤلاء في منأى عن كل مؤثرات السلطات الاقليمية وأهمها الخضوع لقضاء الدولة التي يتواجدون على اقليمها. اذ لا يمكن ان يخضع الدبلوماسي الذي يرتكب عملاً غير قانوني في الدولة المستقبلية لسلطان قضائها، وهذا الاعفاء يمتد إلى جميع الولايات القضائية سواء كانت جنائية او مدنية او ادارية⁽²⁾، ونفصلها على النحو الآتي:

العنف ضد، بل لها ان تعتبره شخص غير مرغوب فيه. للتفصيل اكثر: ينظر: عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1963، ص151.

(1) اذ نصت المادة (30) من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية على (1- يتمتع منزل الخاص الذي يقطنه المبعوث الدبلوماسي بذات الحصانة والحماية اللتين تمتع بهما دار البعثة. 2- تمتع كذلك بالحصانة اوراقه ومراسلاته، كما تمتع بها امواله مع عدم الإخلال بأحكام الفقرة 3 من المادة 31 .)

(2) لا بد من الإشارة ان الحصانة القضائية لا تعني عدم الخضوع للقوانين المحلية، فالمفروض ان يحترم المبعوث الدبلوماسي لوائح وقوانين الدولة المعتمد لديها، اما اذا خالف هذه القوانين فعلى الدولة لفت نظر دولته طالبة سحبه

أ- الحصانة من الولاية القضائية الجنائية

ومؤدى هذه الحصانة عدم جواز مقاضاة الممثل الدبلوماسي امام المحاكم الجزائية المحلية عما يقترفه من جرائم بغض النظر عن نوعها (جنائية او جنحة او مخالفة) ومهما كانت عقوبتها (الاعدام ، السجن، الحبس، الغرامة)⁽¹⁾ ، ولا تقتصر على اجراءات التقاضي فحسب بل تشمل جميع الاجراءات الأخرى كالحجز والتفتيش والتحقيق⁽²⁾، وتعد هذه الحصانة قاعدة من قواعد القانون الدبلوماسي الآمرة التي يحظر التنازل عنها⁽³⁾.

اما اتفاقية فينا لعام 1961 نصت في المادة (31 ف1) على تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية فيما يتعلق بالقضاء الجنائي للدولة المعتمد لديها⁽⁴⁾.

وبناءً على ذلك يتمتع اعضاء بعثة رعاية المصالح المتواجدين على اقليم الدولة المعتمد لديها بالحصانة من ولاية المحاكم الجنائية فيما لو ارتكبوا افعالاً تشكل جرائم، لكن هذا لا يعني ان عدم خضوعهم لقضاء الدولة المعتمد لديها لا عقاب على افعالهم ، بل تبقى افعالهم مجرمة وترتب عليهم مسؤولية جزائية ويخضعون لقضاء دولتهم ، وهذا ما أكدت عليها المادة (31 ف4) في الاتفاقية

ومحاكمته . عائشة راتب ، الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، مج21 ، 1965 ، ص 95 .

(1) سهيل حسين الفتلاوي ، الحصانة الدبلوماسية ، مصدر سابق ، ص184.

(2) وهذه الحصانة هي نتيجة حتمية لحصانته الشخصية التي تفرض على الدول عدم التعرض له ضماناً لاستقلاله ، اذ لو أمكن للسلطات الاقليمية ان تتخذ ضده اي اجراء في حالة وقوع جريمة منه او مجرد الاشتباه في ارتكابه لها ، كالحبس والقبض والمحاكمة لأصبح تحت رحمة الحكومة المعتمد لديها ، فضلاً عن تعرض أسرار دولته للانتهاك بحجة التحري واثبات الجرائم . زيد الدين، الحصانة الدبلوماسية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق -الجامعة الاردنية ، 1983 ، ص105.

(3) منتصر حسين حمودة ، مصدر سابق ، ص168.

(4) كذلك نصت عليها المادة (11) من اتفاقية هافانا لعام 1928 .

نفسها (1)، والغاية من ذلك منع الجناة من الافلات من العقاب بغض النظر عن الصفة التي يحملونها.

ب- الحصانة من الولاية القضائية المدنية والإدارية

من المبادئ المستقرة في القانون الدولي الدبلوماسي تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة من القضاء المدني والاداري بالنسبة للتصرفات التي يقوم بها .

ويستند هذا الاعفاء على اعتبارين : الاول هو ان وجود الدبلوماسي على اقليم الدولة المعتمد لديها وجود مؤقت تفرضه طبيعة وظيفته وان محل اقامته الدائم في بلده الاصلي . والثاني ان المهام الملقاة على عاتقه تتطلب الاستقلال (2) .

واشارت اتفاقية فينا لهذه الحصانة في المادة (31 ف 1) لكن هذه الحصانة ليست مطلقة اذ نصت على حالات يخضع بها من يحمل الصفة الدبلوماسية لقضاء الدولة المعتمدة المدني والاداري وتتمثل هذه الحالات بالآتي (أ- الدعاوى العينية المتعلقة بأموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المعتمد لديها ، مالم تكن حيازته لها نيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة . ب - الدعاوى المتعلقة بشؤون الارث والتركات التي يدخل فيها بوصفه منفذاً أو مديراً أو وريثاً أو موصى له، وذلك بالأصالة عن نفسه او بالنيابة عن الدولة المعتمد لديها .

ج- الدعاوى المتعلقة بأي نشاط مدني او تجاري يمارسه في الدولة المعتمد لديها خارج وظائفه الرسمية)

بالإضافة إلى الحصانة من الولاية القضائية الممنوحة للمبعوث الدبلوماسي يعفى كذلك من اداء الشهادة امام الجهات القضائية او اي جهة اخرى تطلب منه ذلك (3) ، كم يحظر على الدولة المعتمد

(1) اذ نصت (تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من قضاء الدولة المعتمدة)

(2) عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر 2008 ، ص333 .

(3) المادة (31 ف 2) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

لديها اتخاذ اي اجراء تنفيذي ازاءه ، باستثناء الحالات المنصوص عليها في البنود (أ ، ب ، ج) من المادة انفاً، في جميع الاحوال اتخاذ اي اجراء يجب ان لا يمس شخصه او منزله (1) .

لكن التساؤل الذي يثار في هذا الصدد هل يجوز التنازل عن الحصانة ؟

أجازت المادة (32) التنازل عن الحصانة لكن بشرط ان يكون التنازل بصورة صريحة من قبل دولته ، كما يحظر على المبعوث الدبلوماسي اذا اقام دعوى من الاحتجاج بالحصانة بعد ذلك بالنسبة لأي طلب فرعي يتصل مباشرة بالطلب الاصلي ، وفي جميع الاحوال التنازل عن الحصانة القضائية بالنسبة لأي دعوى مدنية أو ادارية، لا يعني التنازل عن الحصانة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام ، بل لابد من تنازل مستقل في هذه الحالة الاخيرة.

ونخلص من كل ذلك أن حصانة المبعوث الدبلوماسي وفقاً لاتفاقية فينا من ولاية القضاء الجنائي مطلقة، اما حصانته من ولاية القضاء المدني والاداري مقيدة وان للدولة المعتمدة ان تتخلى عن هذه الحصانة، وعلبه تسري هذه القواعد على اعضاء بعثة رعاية المصالح مستفيدين منها بموجب الاتفاق المنشئ لها ، اللهم الا اذا كان هناك نص في الاتفاق ينص خلاف ذلك .

ثانياً- امتيازات افراد بعثات رعاية المصالح

تضمنت اتفاقية فينا اربعة امتيازات ممنوحة للموظفين الدبلوماسيين على وجه التحديد تتمثل بالآتي :

"الاعفاء من تحصيل الضرائب والرسوم ، الاعفاء من الرسوم الجمركية وتفتيش الامتعة ، الاعفاء من التزامات الضمان الاجتماعي ، الاعفاء من الخدمات الشخصية والعامة".

ويعد الاعفاء من الضرائب والرسوم هو من اهم ما نصت عليها اتفاقية فينا بعد ان كان قاعد عرفية التزمت بها الدول خلال العقود التي سبقت تقنين الاتفاقية كأثر لاستقلال المبعوث الدبلوماسي (2) اذ جاءت المادة (34) من الاتفاقية بمبدأ عام في مستهل النص يتمثل "بإعفاء الدبلوماسي من كافة

(1) المادة (31 ف 3) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(2) Gorretty Akinyi Omala , Diplomatic Immunity , Dissertation Submitted University Of Nairobi, 1988 ,P44 .

الرسوم والضرائب الشخصية والعينية، والقومية أو الإقليمية أو البلدية" ، من ثم اوردت مجموعة من الاستثناءات على النص بها تفرض الضرائب والرسوم على الممثل ولا يعفى منها (1).

اما الفقرة (ب) من المادة نفسها اشارت للإعفاء من الرسوم الجمركية ، عندما سمحت الدولة المعتمد لديها بدخول المواد المخصصة للاستعمال الشخصي للمبعوث او لإفراد أسرته او اهل بيته واعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب ، باستثناء تكاليف التخزين والنقل وما يماثلها من خدمات. والجدير بالذكر هذه الاشياء التي تضمنتها المادة (36) معفية من التفتيش، اللهم الا اذا كانت من ضمنها مواد لا يشملها الاعفاء المنصوص عليها في المادة اعلاه ، او مواد محظورة بموجب القانون ، او مواد لا بد من اخضاعها للحجز الصحي وفق انظمة الدولة المعتمد لديها، وفي جميع الحالات يجري التفتيش بحضور المبعوث الدبلوماسي او ممثله المفوض (2) .

اما الاعفاء من الضمان الاجتماعي نصت عليه المادة (33) من الاتفاقية بموجبها اعفت المبعوث الدبلوماسي والخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث وأسرته من احكام الضمان (3) .

(1) وتتمثل الاستثناءات بموجب نص المادة (34) بالآتي (أ- الضرائب غير المباشرة التي تدخل أمثلها عادة في ثمن الأموال او الخدمات. ب - الرسوم والضرائب المفروضة على الأموال العقارية الخاصة الكائنة في إقليم الدولة المعتمد لديها ، مالم تكن في حيازته بالنيابة عن الدولة المعتمدة لاستخدامها في أغراض البعثة . ج- الضرائب التي تفرضها الدولة المعتمد لديها على التركات ، مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة 4 من المادة 39 .

د -الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رؤوس الاموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة . هـ - المصاريف المفروضة مقابل الخدمات . و- رسوم التسجيل والتوثيق والرهن العقاري والدمغة والرسوم القضائية بالنسبة للأموال العقارية ، وذلك مع عدم الاخلال بأحكام المادة 23 .)

(2) تنظر المادة (36 ف2) من اتفاقية فينا .

(3) اذ نصت المادة (33) (1- يعفى المبعوث الدبلوماسي، بالنسبة للخدمات المقدمة إلى الدولة المعتمدة ، من احكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمد لديها ، وذلك مع عدم الاخلال بأحكام الفقرة 3 من هذه المادة . 2- كذلك يسري هذا الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة 1 من هذه المادة على الخدم الخاصين العاملين في خدمة المبعوث الدبلوماسي وحدة : أ- إن لا يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة . ب - وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون نافذة في الدولة المعتمدة أو في اي دولة اخرى .

اضف إلى ذلك تلتزم الدولة المعتمد لديها بإعفاء المبعوثين الدبلوماسيين من جميع انواع الخدمات الشخصية والعامه سواء كانت عسكرية او مدنية (1) .

وبناءً على ذلك نجد ان نصوص اتفاقية فينا التي اشرفنا لها تنص على منح الحصانة والامتيازات إلى من يحمل الصفة الدبلوماسية، وعليه بموجب الاتفاق تسري هذه النصوص على مدير بعثة رعاية المصالح وممن يحمل هذه الصفة .

لكن التساؤل الذي يثار في هذا الصدد هل تحتاج بعثة رعاية المصالح موظفين اداريين او فنيين ؟ أن كان الجواب نعم هل تسري عليهم نصوص اتفاقية فينا كأقرانهم ممن يحملون الصفة الدبلوماسية اما هناك نصوص خاصة بهم؟

حتماً وبما لا يقبل الشك ان بعثات رعاية المصالح تحتاج إلى موظفين من هذا النوع والسبب في ذلك ان وظيفة البعثة تتطلب وجود هؤلاء والا عجزت عن القيام بمهامها التي اوكلت اليها في ظل هذه الظروف الاستثنائية .

اما حكم تواجدهم والنصوص التي تسري عليهم لم تغفل عنه الدول ذات العلاقة، اذ بموجب الاتفاق او البروتوكول المنشئ للبعثة تبين مراكزهم القانونية وما يسري عليهم من نصوص .

مثال ذلك البروتوكول الاسباني المنشئ لبعثة رعاية المصالح الامريكية في القاهرة نص على امكانية الابقاء على ثمانية موظفين إداريين وفنيين للعمل في بعثة رعاية المصالح تسري عليهم اتفاقية فينا لعام 1961 ، وتم بالفعل الابقاء عليهم وادرجت اسمائهم في المرفق الثاني من البروتوكول (2).

كذلك نص الاتفاق بين بريطانيا والجمهورية العربية المتحدة على الابقاء على ثلاثة وعشرين موظفاً ادارياً وفتياً في بعثة رعاية المصالح البريطانية في القاهرة يعاملون المعاملة نفسها التي يتلقاها زملاؤهم في السفارة الكندية (3).

3- يجب على المبعوث الدبلوماسي الذي يستخدم اشخاصاً لايسري عليهم الاعفاء المنصوص عليه في الفقرة 2 من هذه المادة ، أن يراعى الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب العمل ...)

(1) تنظر المادة (35) من اتفاقية فينا .

(2) Articles (5 ,6) of the Spanish Protocol 1967.

(3) Articles (5) of the agreement 1965.

نستنتج من كل ذلك ان الأساس القانوني الي يمنحهم الحصانة والامتيازات هي نصوص اتفاقية فينا بناءً على الاتفاق المنشئ للبعثة، وبالرجوع إلى نصوص اتفاقية فينا وبالتحديد المادة (37) ، نرى انها تضمنت بالتفصيل الاعفاءات الخاصة بهم اذ نصت (2- يتمتع موظفو البعثة الاداريون والفنيون وكذلك أفراد اسرهم من أهل بيتهم، ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة بالامتيازات والحصانة المنصوص عليها في الموا 29-35 ، شرط ان لا تمتد الحصانة المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 31 فيما يتعلق بالقضاء المدني والاداري للدولة المعتمد لديها الى الاعمال التي يقومون بها خارج نطاق واجباتهم، ويتمتعون كذلك بالامتيازات المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 36 بالنسبة إلى المواد التي يستوردونها اثناء اول استقرار لهم)

اما فئة مستخدمو البعثة والخدم الخادم الخاصون العاملون لدى افراد البعثة تسري عليهم الفقرة (3، 4) من نفس المادة (1) .

وفقاً لذلك يتمتع افراد البعثة موضوع الدراسة بكافة الاعفاءات التي يتمتع بها افراد البعثات دائمة، طالما نص الاتفاق المنشئ على سريان نصوص اتفاقية فينا عليهم، اللهم الا اذ نص الاتفاق على خلاف ذلك .

(1) التي نصت على (3- يتمتع مستخدمو البعثة الذين ليسوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو المقيمين فيها اقامة دائمة بالحصانة بالنسبة للأعمال التي يقومون بها اثناء ادائهم واجباتهم وبالإعفاء من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدماتهم وبالإعفاء المنصوص عليه في المادة 33. 4- يعفى الخدم الخاصون العاملون لدى افراد البعثة ان لم يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها او المقيمين فيها اقامة دائمة ، من الرسوم والضرائب فيما يتعلق بالمرتبات التي يتقاضونها لقاء خدماتهم ، ولا يتمتعون بغير ذلك من الامتيازات والحصانات الا بقدر ما تسمح به الدولة المعتمد لديها ...)

المبحث الثاني

اساءة استعمال حصانات وامتيازات بعثات رعاية المصالح

إن منح الامتيازات والحصانة للبعثات الدبلوماسية بصورة عامة وبعثات رعاية المصالح بصورة خاصة، لا يعني اطلاق العنان لأفراد هذه البعثات في تصرفاتهم دون قيد او شرط، مخالفين في ظلها قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها، لان الحكمة من منح هذه الامتيازات والحصانة كما أشرنا سابقاً ، هو أن يؤدوا وظائفهم على اتم وجه بعيداً عن الضغوطات التي ممكن ان يتعرضوا لها من قبل اجهزة الدولة المعتمد لديها.

لذلك عمدت اتفاقية فينا في المادة (41 الفقرة 1) على حظر اساءة استخدام الامتيازات والحصانة الشخصية عندما اوجبت على كافة المتمتعين بها ضرورة احترام قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها وتجنب التدخل في كل ما يعتبر شأن داخلي.

بالإضافة إلى ذلك جاءت الفقرة (3) من المادة نفسها، لتحظر اي استخدام لمقر البعثة وما في حكمها يتنافى مع وظائفها الواردة في اتفاقية فينا او في اي اتفاقية خاصة لها علاقة بالعلاقات الدبلوماسية او غيرها من قواعد القانون الدولي العام ذات الصلة .

وعليه ارتكاب اي فعل يشكل اساءة للامتيازات والحصانة الدبلوماسية الممنوحة لبعثة رعاية المصالح يثير مسؤولية الدولة المستفيدة في المقام الأول والدولة الراعية ان ثبت تقصيرها في ذلك ، وللأمام اكثر سنقسم هذا المبحث على مطلبين نتناول في الأول منه حالات اساءة استخدام الامتيازات والحصانة في الثاني المسؤولية المترتبة عن اساءة استخدام الامتيازات والحصانة الدبلوماسية .

المطلب الأول

حالات اساءة استعمال الحصانة والامتيازات

عند الرجوع إلى الاتفاقيات المنشئة لبعثات رعاية المصالح، على سبيل المثال البروتوكول الاسباني المنشئ لبعثة رعاية المصالح الامريكية، و الاتفاق المنشئ لبعثة رعاية المصالح البريطانية بين بريطانيا والجمهورية العربية المتحدة ، لم نجد نص يمنع افراد بعثة رعاية المصالح على اجتناب اعمال معينة او يوجب عليهم احترام قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها، على الرغم من وجود نصوص تمنحهم الحصانة والاعفاءات الدبلوماسية .

على اي حال بما ان هذا الاتفاقيات نصت على منح الاعفاءات والحصانة الدبلوماسية المنصوص عليه في اتفاقية فينا، وبما ان انشاء بعثة رعاية المصالح يجد اساسها فيها ، فان المنطق يوجب سريان الالتزامات التي تضمنتها اتفاقية فينا على بعثة رعاية المصالح. ويمكن رد الافعال التي قد تشكل اساءة إلى استغلال الامتيازات والحصانة الممنوحة لأفراد البعثة و الممنوحة لدار البعثة ، وهذا ما سنتناوله على فرعين .

الفرع الأول

اساءة استعمال الحصانة و الامتيازات الخاصة بأفراد البعثة

ومن الناحية النظرية وقياساً على الواقع العملي المتمثل بالانتهاكات المرتكبة من قبل الدبلوماسيين في ظل التمثيل الدائم يمكن ان نقسم هذه الافعال التي تشكل اساءة على النحو الآتي: -

أولاً- الافعال التي ترتكب تحت غطاء الحصانة

سبق ان بينا أن افراد البعثة الذين يحملون الصفة الدبلوماسية بموجب اتفاقية فينا، يتمتعون بحصانة قضائية في المسائل الجنائية والادارية والمدنية كافة ، كما لا يجوز إخضاعهم إلى اية صورة من صور القبض او الاحتجاز او التفتيش⁽¹⁾ .

(1) تنظر: المادة (29) و (31) من اتفاقية 1961 .

ونتيجة لذلك كثيراً ما يتم اساءة استخدام هذه الحصانة من قبل هؤلاء فترتكب الجرائم والمخالفات تحت ستارها، ومن اخطر الجرائم التي ترتكب من قبل الدبلوماسيين هي جريمة التجسس⁽¹⁾ التي تمثل انتهاكاً صارخاً وتهديداً للسلامة الاقليمية للدول المعتمد لديها واعتداء على سيادتها وامنها واستقلالها (2).

ومن السوابق على ذلك اتهام دبلوماسيين تابعيين للاتحاد السوفيتي سابقاً بالقيام بأعمال تجسسية في بريطانيا عام (1971) وعلى اثر ذلك تم طردهم من اراضيها⁽³⁾.

اما فيما يتعلق ببعثات رعاية المصالح نجد هناك سابقة في التجسس سجلت على الاراضي المصرية في (أيار / مايو 2011)، عندما اتهمت الاجهزة الأمنية التابعة لها، دبلوماسي إيراني يعمل ببعثة رعاية المصالح الايرانية في القاهرة بجمع المعلومات بصورة غير مشروعة لمصلحة جهاز المخابرات الايراني ، اثناء ثورة(25 كانون الثاني/ يناير 2011)، وعلى اثره قررت السلطات المصرية طرده من مصر⁽⁴⁾.

(1) ويقصد بالتجسس "سعي اي شخص اجنبي صوب الحصول على أسرار الدولة او تسليمها لأية جهة اجنبية متى كان ذلك يؤدي إلى الاضرار بمصلحة الدولة". محمود مجدي ، الحماية الجنائية لأسرار الدولة ، الهيئة المصرية العامة للكتب - الاسكندرية ، 1990 ، ص224 . اما لائحة لاهاي للحرب البرية لعام 1907 عرفت الجاسوس في المادة (29) بقولها " يعد جاسوساً ذلك الذي يعمل سراً من وراء ستار زائف للحصول على معلومات في منطقة الاعمال الحربية بنية تبليغها للفريق للخصم " .

(2) عبد الرحمن الحرش ، التجسس والحصانة الدبلوماسية ، مجلة الحقوق -جامعة الكويت ، العدد 4 ، السنة 27 ، 2003 ، ص182 .

(3) ومن الامثلة الاخرى قيام مجموعة من الدبلوماسيين البريطانيين المعتمدين لدى موسكو عام 1996 بالتجسس على القواعد العسكرية بهدف التحقيق في عملية شراء أسلحة ومواد نووية من عصابات المافيا الروسية لصالح عملاء الجيش الايرلندي . ينظر : هبة ذهب ، استغلال الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس والآثار المترتبة عليها ، مجلة دراسات البصرة- جامعة البصرة ، العدد 32 ، 2019 ، ص440 وما بعدها .

(4) ياسر نايف قطيشات ، البعثات الدبلوماسية بين الضمانات ومقتضيات الأمن الوطني، عمان- الاردن، دار آمنة للنشر والتوزيع ، 2012، ص328 .

والجدير بالذكر أن صور التجسس التي يمارسها موظفو البعثة متنوعة قد تكون نشاطات تركز على الجانب العسكري أو الاقتصادي أو السياسي أو العلمي أو الصناعي، إذ لا يقتصر فقط على نوع واحد، ومن ثم كل نشاط يتمثل بجمع المعلومات بصورة غير مشروعة على إقليم الدولة المعتمد لديها يقوم به الافراد المتمتعون بالحصانة الدبلوماسية بما فيهم افراد بعثة رعاية المصالح ، يمكن ان نصفه بأنه تجسس دبلوماسي .

وقد يرتكب افراد البعثات الدبلوماسية جرائم قتل او اعتداء، على سبيل المثال ارتكاب احد موظفي السفارة الامريكية في بوليفيا جريمة قتل مواطن برازيلي ، مما دفع السلطات البوليفية للقبض على هذا الموظف وحجزه لمدة شهرين تمهيداً لمحاكمته لكن حكومة الولايات المتحدة الامريكية تدخلت ، ودفعت بأن الموظف الذي ارتكب الجريمة يتمتع بحصانة بموجب اتفاقية فينا لعام 1961 ، مما جبر الحكومة البوليفية على اطلاق سراحه مع توقيير كافة التسهيلات له لمغادرة البلاد (1).

اضف إلى ذلك مخالفة قوانين الدولة او انظمتها بصورة عامة ، ومن المخالفات التي ترتكب هي المخالفات المرورية التي تتمثل بمخالفة قواعد السير او القيادة تحت تأثير المخدرات والمسكرات على سبيل المثال في عام (2001)، دهس احد الدبلوماسيين الروس في كندا سيدتين مما أدى إلى وفاة احدهن واصابة الاخرى إصابات بليغة ، واثبتت التحقيقات انه وقت الحادث كان في حالة سكر،

* ويعود تاريخ بعثة رعاية المصالح الايرانية في القاهرة إلى تاريخ 1979 عندما قطعت ايران العلاقات الدبلوماسية مع مصر على اثر قيام الاخيرة توقيع اتفاقية كامب ديفيد مع الكيان الاسرائيلي ، إذ تم الاتفاق على ابقاء مجموعة من الموظفين الايرانيين للعمل على رعاية المصالح من داخل السفارة السويسرية . للتفصيل اكثر ينظر :

Micheline Calmy-Rey, La Protection Dans La Politique Extérieure Suisse D'aujourd'hui, P97 . Article disponible en ligne à l'adresse : <https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-4-page-93.htm>

(1) عبد الله بن براهيم الشويعر ، الأمن الوطني والحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، اطروحة دكتوراه ، المعهد العالي للقيادة الامنية -المملكة العربية السعودية ، 1990 ، ص 130 .

مما دفع السلطات الكندية إلى مطالبة روسيا برفع الحصانة عنه ، لكن الجانب الروسي رفض ، وإزاء ذلك قامت السلطات الكندية بطرده من الاراضي الكندية⁽¹⁾ .

ما تم ذكره هو النزر القليل من المخالفات التي قد يرتكبها موظفوا البعثات الدبلوماسية ، ففي الواقع العملي وعلى مستوى الدول كافة، ارتكبت وما زالت ترتكب العشرات بل المئات من الافعال تحت غطاء الحصانة الممنوحة لهم ، مشكلة انتهاكاً صارخاً لاتفاقية فينا لعام 1961 ، التي اكدت على احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وانظمتها ، وعلى الغاية من منح هذه الحصانة التي تساعد في تيسير اداء اعمالهم الرسمية المكلفين بها، التي يجب ان تكون مشروعة ومتفقة مع قواعد القانون الدولي و القوانين المحلية .

ويمكن القول مما سبق ، بما أن افراد بعثات رعاية المصالح بموجب الاتفاق المنشئ لها يتمتعون بما يتمتع اقرانهم من حصانات واعفاءات ، اذن هؤلاء كذلك قد يرتكبون افعال كالتجسس او مخالفة قوانين الدولة التي يتواجدون على اقليمها وانظمتها او التواجد في مناطق محظورة او القيام بمهام لا تدخل ضمن مهام بعثات رعاية المصالح تحت ستار الحصانة الممنوحة لهم .

ثانياً – الافعال التي ترتكب تحت غطاء الامتيازات

وفقاً لاتفاقية فينا يعفى كل من يحمل الصفة الدبلوماسية من الرسوم والضرائب والرسوم الجمركية مع النص على بعض الاستثناءات، كما لا يجوز تفتيش متاعه الخاص الا اذ وجدت مسوغات قوية⁽²⁾، وهذا الامر ينطبق على افراد بعثة رعاية المصالح فيما لو نص الاتفاق المنشئ على هذا الاعفاء بحسب ما بينا ذلك مسبقاً .

وهذه الامتيازات الممنوحة لهم ليست اعتباطاً، بل لغاية تتمثل بتوفير افضل الظروف لهم وتسهيل كافة الاجراءات عليهم، بغية قيامهم بمهامهم دون اي معرقلات او صعوبات على اقليم الدولة المعتمد لديها .

(1) احمد مازن ابراهيم ، استغلال المبعوث الدبلوماسي لمبدأ الحصانة والآثار المترتبة عليها ، المجلة القانونية -

جامعة القاهرة - كلية الحقوق ، المجلد 7 ، العدد4 ، 2020 ، ص89 .

(2) للتفصيل اكثر ينظر : سامي الخفاجي ، الدبلوماسية سلاح فعال في تحديد مصير الإنسانية و الحضارة ، دار

أمنة للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، 2010 ، ص344 وما بعدها .

وعليه متى ما انحرفوا في تصرفاتهم في تحقيق الغاية المرجوة من هذه الامتيازات سنكون امام اساءة في استخدامها تستوجب المسائلة وقد تصل إلى حد طردهم و قد تتطور إلى حالة قطع في العلاقات بين الدول .

في ظل هذا السياق نثير التساؤل الآتي ما مظاهر اساءة استخدام الامتيازات ؟
في الواقع العملي تتمظهر الاساءة بمظاهرة عدة، منها ما يقوم به الدبلوماسي من شراء اجهزة الكترونية او مجوهرات او غيرها من المواد الثمينة من ثم بيعها بهدف الربح مستفيداً من الإعفاءات الضريبية والجمركية، او قيامه بتهربها مستغلاً عدم خضوعه للتفتيش، ومن السوابق العملية على ذلك في (21 آب /اغسطس 2006)، اتهمت حكومة "زائير" سكرتير سفارة السنغال بتهرب الماس مستغلاً الاعفاءات التي يتمتع بها ، مما دفعها لاعتباره شخص غير مرغوب فيه⁽¹⁾ ، وفي (مايو / أيار 1986)، قامت الهند بطرد دبلوماسي نيجري كان قد ألقى القبض عليه في مطار نيودلهي عندما كان يحاول تهريب كمية من الذهب داخل البلاد⁽²⁾ وفي عام(2011)،لقي القبض على اثنين دبلوماسيين من كوريا الشمالية من قبل السلطات الاوكرانية اثناء قيامهم بتهرب عشرين الف علبة سجائر⁽³⁾ .

اما فيما يتعلق بإفراء بعثات رعاية المصالح وفي ظل ما اطلعنا عليه، لم نجد سوابق على استغلال الاعفاءات، لكن هذا لا يعني عدم وقوعها مستقبلاً ، لأن السبب برأينا لا يرجع إلى ذات افراد البعثة ، بل يرجع إلى اسباب خارجية يمكن ردها إلى سببين رئيسيين :

أ- حداثة بعثات رعاية المصالح وقلتها مقارنة بالبعثات التقليدية الدائمة لا سيما المظهر المعاصر من بعثات رعاية المصالح .

ب- يتمثل السبب الثاني بطبيعتها المؤقتة فحسب ما هو معروف ان بعثات رعاية المصالح تظهر عندما تحقق حالة من الحالات التي نصت عليها المادة (45) و(46) من اتفاقية فينا ، وهذه

(1) ينظر : عبد الله صالح عبد الصماط ، ضمانات الحصانة الجنائية والمدنية للمبعوث الدبلوماسي والقنصلي وإشكالية تطبيقها في الواقع اليمني ، دار النهضة العربية ، القاهرة- مصر ، 2010، ص86 .

(2) فهد احمد المنصوري ، بعض جوانب اساءة استخدام المزاي والحصانات الدبلوماسية ، مجلة بحوث دبلوماسية ، العدد 4 ، 1987 ، ص361 .

(3) قوق سفيان ، مصدر سابق ، ص397 .

الحالات هي حالات طارئه وكل طارئ بطبيعته زائل لا يدوم ، وعليه وجودها المؤقت ، قد لا يتيح لأعضائها ان يستغلوا ما منح لهم لارتكاب الافعال التي تعد اساءه لها .
وبناءً على ذلك وفي ظل المعطيات المتوفرة على الصعيد العملي المتمثلة بمعاملة افراد بعثة رعاية المصالح كما لو كانوا افراد بعثة دائمة من حيث تمتعهم بالمزايا والحصانة ، نستطيع القول ان هذا الجهاز البشري المكون للبعثة قد يستغل ما منح له ويرتكب تحت ستار هذا الامتيازات والحصانة افعال تشكل اساءة لها .

الفرع الثاني

اساءة استعمال الحصانة والامتيازات الخاصة بدار البعثة

دار بعثة رعاية المصالح او "مقرها" يتمتع بجميع الامتيازات والحصانة الدبلوماسية المنصوص عليها في اتفاقية فينا 1961 ، وهذه الحصانة والامتيازات اما تستفيد منها بصورة تلقائية فيما لو كانت هذه البعثة تعمل من داخل سفارة الدولة الراعية بصورة فعلية، او بموجب الاتفاق فيما لو كانت تعمل من خلال دار البعثة الدبلوماسية المغلق بصورة رسمية نتيجة القطع العلاقات او الاستدعاء.
وتأسيساً على ذلك ارتكاب اي تصرف مخالف للقانون الدولي او قانون الدولة وانظمتها تحت ستار هذه الحصانة او الامتيازات، او استخدامها بما يتنافى مع وظائفها بصورة عامة يمثل اساءة وانتهاك لها من قبل البعثة.

أي هناك التزام يقع على الدولة الراعية والدولة المستفيدة في استخدام بعثة رعاية المصالح بما يتفق مع وظائفها المنصوص عليها في (45) و(46) من اتفاقية فينا، اوفي الاتفاق او البروتوكول الموقع بين الدول ذات العلاقة .

وبخلاف ذلك نكون امام انتهاك واساءة للامتيازات والحصانة التي منحت لها وهذا ما سوف نبينه من خلال الفقرتين الآتيتين :

أولاً- الأفعال التي ترتكب تحت غطاء حصانة دار البعثة

تمتد الحصانة إلى المباني المخصصة لدار بعثة رعاية المصالح وملحقاتها اضع إلى ذلك مسكن مدير البعثة، فيما لو كانت بعثة رعاية المصالح تعمل خارج در البعثة الدبلوماسية الخاصة بالدولة الراعية، قياساً على مكونات دار البعثة الدبلوماسية المنصوص عليها في المادة (1 الفقرة ح) من اتفاقية فيينا لعام 1961 ، اما في حالة وجود بعثة رعاية المصالح داخل دار بعثة الدولة الراعية ، هنا ستكون جزء من مبانيها بحكم الواقع .

ومن اكثر الأفعال غير المشروعة التي ترتكب تحت غطاء الحصانة الممنوحة للبعثات بصورة عامة وبعثة رعاية المصالح بصورة خاصة هما: التجسس وإيواء الفارين من العدالة وهذا ما سنبينه من خلال الفقرتين الآتيتين :-

1. التجسس

المقصود بالتجسس هنا ليس الذي يتم خارج دار البعثة الدبلوماسية من جمع للمعلومات بوسائل غير مشروعة من افراد البعثة، بل التجسس الذي يتم من داخل دار البعثة وذلك من خلال استخدام معدات تكنولوجية متطورة ، وقد سجل الواقع الدولي عدداً من السوابق التي تؤكد استخدام دار البعثات الدبلوماسية بصورة عامة لارتكاب عمليات التجسس .

ومن السوابق الحديثة على التجسس من داخل دار البعثات الدبلوماسية بصورة عامة، عمليات التجسس التي سررت من قبل "أدوارد سنودن" حول قيام كل من سفارة الولايات المتحدة الامريكية والسفارة البريطانية في المانيا بعمليات تجسس على المانيا في نهاية شهر (اكتوبر /سبتمبر 2013)، اذ بينت الوثائق المسربة قيام وكالة الامن القومي الامريكي بالتجسس على هاتف المستشار الألمانية "انجيلا ميركل " ، كما اظهرت الوثائق قيام الجانب البريطاني بتتصيب اجهزة متطورة على سطح السفارة البريطانية في المانيا مخصصة للتجسس⁽¹⁾ .

(1) للتفصيل اكثر ينظر : زيد حمزة موسى العليايوي ، إساءة استخدام مقر البعثة الدبلوماسية ، اطروحة دكتوراه ،

اما فيما يتعلق بدار بعثة رعاية المصالح فوجد هناك سابقة سجلت في الولايات المتحدة الامريكية عام(2000)، عندما اتهمت حكومة الولايات المتحدة الامريكية بعثة رعاية المصالح الكوبية في العاصمة واشنطن بالقيام بعمليات تجسس لمصالحة الحكومة الكوبية⁽¹⁾ .

2. ايواء الفارين من العدالة

اكنت اتفاقية فينا لعام 1961 في ديباجتها على الغاية من منح الامتيازات والحصانة الدبلوماسية لدار البعثة الدبلوماسية، عندما نصت ان "مقصد الامتيازات والحصانة ... ضمان الأداء الفاعل لوظائف البعثة الدبلوماسية" ، ثم نصت في المادة (3) على هذه الوظائف⁽²⁾ ، دون ان تتضمن في فقراتها او بنودها ما يبيح لها ايواء الفارين من العدالة .

لكن في ظل الممارسة العملية ظهرت فكرة اللجوء الدبلوماسي⁽³⁾ إلى البعثات الدبلوماسية ، مما ادى إلى نشوء قواعد سلوك يجري العمل بها بين الدول بخصوص الجرائم السياسية، اصف إلى ذلك الزمت اتفاقية هافانا لعام 1928 الموظفين الدبلوماسيين، أن يسلموا المجرم او المتهم بجريمة عادية فيما لو التجأ إلى دار البعثة، إلى السلطات المحلية متى ما طلبوا ذلك⁽⁴⁾ .

وعليه من باب مفهوم المخالفة اذا كان الشخص متهم بجريمة سياسية، فالموظفين غير ملزمين بتسليمه .

(1) ياسر نايف قطيشات ، مصدر سابق ، ص 170 .

(2) تنظر : المادة (3) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

(3) اللجوء الدبلوماسي يقصد به ذلك النوع من اللجوء الذي يمنح داخل دار البعثة الدبلوماسية او القنصلية او على ظهر سفينة اجنبية متواجدة في المياه الاقليمية لدولة ما . ينظر : علي صادق ابو هيف : الالتجاء إلى السفارات الاجنبية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد 22 ، 1966 ، ص 109 . و عبد العزيز محمد سرحان ، مصدر سابق ، ص 320 .

(4) تنظر المادة (17) من اتفاقية هافانا حول الموظفين الدبلوماسيين لعام 1928 .

وما يؤكد هذا ما نصت عليه اتفاقية هافانا (اتفاقية اللجوء) عندما حظرت منح اللجوء إلى الأشخاص المتهمين أو المحكوم عليهم بجرائم عامة، ثم اباحت حق اللجوء في نص المادة (2) للجنة السياسيين لكن ضمن ضوابط نصت عليها (1) .

نستنتج من كل ذلك ان المتهمين بارتكاب جرائم سياسية إيواءهم لا يشكل خرق لحصانة دار البعثة الدبلوماسية، اما لجوء غيرهم إلى دار البعثات الدبلوماسية يشكل خرقاً وواجب على الدولة المعتمدة تسليمه إلى سلطات الدولة المعتمد لديها .

ما ذكر آنفاً حتماً سيطبق على بعثة رعاية المصالح، لأنها بموجب الاتفاق المنشئ تخضع لاتفاقية فيينا، فمتى ما منحت الدولة المستفيدة أو الدولة الراعية حق الإيواء إلى اشخاص لا يحملون صفة "متهم سياسي" فهنا انتهكت الحصانة الممنوحة لدار البعثة واصبحت مسؤوله امام الدولة المعتمد لديها .

(1) اذا نصت المادة (1) من اتفاقية هافانا الخاصة باللجوء لعام 1928 (لا يجوز للدول منح حق اللجوء في المقرات الدبلوماسية أو سفن حربية أو معسكرات عسكرية أو طائرات عسكرية ، للمتهمين أو المحكوم عليهم بجرائم عامة ، أو الفارين من الجيش أو البحرية...)

اما (المادة 2) نصت على (يجب احترام حق اللجوء الممنوح للجنة السياسيين في المقرات الدبلوماسية أو السفن الحربية أو المعسكرات أو الطائرات العسكرية ، إلى الحد الذي يسمح به كحق أو من خلال التسامح الإنساني ، من خلال الأعراف أو الاتفاقيات أو قوانين الدولة التي تم منحها و وفقاً للأحكام التالية :

أولاً: لا يجوز منح حق اللجوء إلا في الحالات المستعجلة ولفترة زمنية لا غنى عنها لمن طلب اللجوء لضمان سلامته بطريقة أخرى.

ثانياً: فور منح المبعوث الدبلوماسي أو قائد سفينة حربية أو معسكر أو طائرة عسكرية ، يرفع الأمر فور منحه إلى وزير خارجية الدولة لمن حصل على حق اللجوء أو إلى السلطة الإدارية المحلية إذا وقع الفعل خارج العاصمة.

ثالثاً: يجوز لحكومة الدولة أن تطلب إرسال اللاجئ من التراب الوطني في أقصر وقت ممكن وقد يطلب الممثل الدبلوماسي للبلد الذي منح اللجوء بدوره الضمانات اللازمة لمغادرة اللاجئ مع مراعاة حرمة شخصه من البلاد .

رابعاً: لا يجوز إنزال اللاجئين في أي نقطة من الأراضي الوطنية ولا في أي مكان قريب منه .

خامساً: لا يسمح للاجئين أثناء تمتعهم باللجوء بأعمال تتعارض مع السلم العام.

سادساً: لا تلتزم الدول بتحمل نفقات الشخص الذي يمنح اللجوء.

ومن السوابق التي سجلت بخصوص اللجوء إلى بعثات رعاية المصالح، في العاصمة الكوبية هافانا بتاريخ (2 مايو / آيار 1980)، عندما تجمع المئات من الأشخاص داخل اسوار بعثات رعاية المصالح الامريكية مطالبين من البعثة منحهم حق اللجوء، ادعى بعضهم انهم سجناء سياسيين سابقين ، لكن السلطات الكوبية رفضت هذا الادعاء وطلبت من البعثة عدم منحهم اللجوء .

ثم عرضت الحكومة الكوبية خروجًا آمنًا من المبنى لأي شخص يرغب في المغادرة ، ووعدت بعدم محاكمة أي شخص قبل أو حتى اعتقاله ، قبل عدد قليل من اللاجئين ، لكن الغالبية العظمى استمرت في الخوف على حياتهم وبقيت داخل المبنى ، وفي (17 مايو / آيار 1980)، غادر اغلب اللاجئين، باستثناء عدد قليل منهم لأسباب خاصة بهم سمح لهم بالهجرة إلى الأراضي الامريكية دون اتفاق مع الحكومة الكوبية (1).

والجدير بالذكر يسري على منزل رئيس البعثة ما يسري على دار البعثة الدبلوماسية فيما يتعلق بأحكام الحصانة واللجوء .

ثانياً- الافعال التي ترتكب تحت غطاء امتيازات دار البعثة

بالإضافة إلى الحصانة التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية، تتمتع بامتيازات اخرى اشارت اليها اتفاقية فينا لعام 1961، تتمثل بحرية الاتصال، ورفع العلم والشعار على دار البعثة ، وامتيازات مالية تتمثل بالإعفاء من الضرائب والرسوم (2)، وهذه الامتيازات تسري على بعثات رعاية المصالح كما بينا ذلك مسبقاً باستثناء رفع العلم والشعار على درا البعثة، لا يحق لبعثة رعاية المصالح رفع علم الدولة المستفيدة او شعارها بل علم الدولة الراعية وشعارها .

وبما أن الامتيازات المالية ترتكب من قبل الجاهز البشري المتمثل بأفراد البعثة، وان حرية الاتصالات قد يسيء استخدامها في ارتكاب اعمال جاسوسية ،فكلا الموضوعين سبق البحث بهما، ومنعاً للتكرار سنقتصر على دراسة ما تبقى من الامتيازات، وبالخصوص رفع الاعلام والشعارات داخل دار البعثة الدبلوماسية وما يدخل في حكمها .

(1) David D. Newsom , op.cit ,p108-109 .

(2) تنظر : المواد (20، 23، 25، 28، 27) من اتفاقية 1961 .

اذ ظهر في الآونة الاخير قيام بعض البعثات الدبلوماسية رفع شعارات و اعلام قد تستفز الدولة المعتمد لديها او تشكل بنظرها اساءة للثوابت الدينية والاجتماعية، مثال ذلك قيام بعثة الاتحاد الأتحد الاوربي والسفارتان البريطانية والكندية في تاريخ(17 أيار/مايو 2020)، رفع "علم المثلية" في العاصمة بغداد، مما اثار غضب الشارع العراقي واستهجانه من القيام بمثل هذه الخطوة التي تتعارض مع الثوابت الدينية والاجتماعية للشعب العراقي .

وفي ذات السياق شجبت وزارة الخارجية العراقية، في بيان صحفي، رفع "علم المثلية" وقالت إن في ذلك مساس بالمبادئ والقيم الأخلاقية، وأكدت على ضرورة "التقيد بالقوانين المرعية في البلاد، ورعاية الأعراف الدبلوماسية والقيم السائدة في المجتمع العراقي"⁽¹⁾.

وعليه من الناحية النظرية يمكن تصور رفع هذه الشعارات او الاعلام داخل بعثات رعاية المصالح مشكلة انتهاك للامتيازات الممنوحة لها بموجب اتفاقية فينا او الاتفاق الثنائي المنشئ لها .

صفوة القول بعثات رعاية المصالح تتمتع بأغلب الامتيازات والحصانة التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية الدائمة، مع وجود استثناءات وقيود على بعضها ، ووجود القيود من عدمه يعتمد بالدرجة الاساس على السبب المؤدي إلى حدوث حالة قطع في العلاقات او حالة الاستدعاء، فاذا كانت نتيجة نزاع او توتر خطير في العلاقات سنكون امام قيود صارمة على افراد بعثة رعاية المصالح لا سيما حرية الاتصال او التنقل والعكس صحيح .

وبما أن هذه البعثات تتمتع بهذا الحصانة والامتيازات فأن وقوع انتهاكات تحت ستارها امراً وارد حسب ما بينا في بعض الوقائع، وان كان عددها قليلاً مقارنة بالبعثات الدبلوماسية الدائمة وهذا يرجع إلى اسباب سبق ان بيناها .

لكن في خضم كل هذا يدور في الذهن مجموعة تساؤلات مفادها من هو المسؤول عن هذا الافعال التي تشكل اساءة للامتيازات والحصانة الممنوحة لبعثة رعاية المصالح فيما لو ثبتت ؟ هل الدولة الراعية كونها احد اطراف الاتفاق ويمثابة وكيل عن الدولة المستفيدة، ولا سيما اذا كانت المهام يقوم

(1) موقع BBC "علم المثليين". غضب عراقي رسمي وشعبي بعد رفعه في بغداد 18مايو/ أيار 2020 ، نقلًا عن الرابط <https://www.bbc.com/arabic/trending-52711416> تاريخ الزيارة 2023/7/2 .

بها موظفيها؟ اما الدولة المستفيدة كون الافعال التي ارتكبت كانت تهدف لتحقيق مصالحها وبالخصوص لو كانت البعثة تتكون من موظفيها ؟
للإجابة على هذا التساؤلات يتحتم علينا تناول المسؤولية عن ذلك وهذا ما سوف نبثه .

المطلب الثاني

المسؤولية الدولية عن اساءة استعمال حصانة وامتيازات بعثات رعاية المصالح

تمثل المسؤولية حجر الزاوية في القانون الدولي العام بدونها تحل الفوضى وتضيع الحقوق، اذ لا يمكن تصور وجود للقانون الدولي من دون مساءلة الاشخاص الذين ينتهكوا، ومن ثم متى ما ارتكب اي شخص من اشخاصه سلوك غير مشروع اصبح في مرمى المسائلة الدولية مترتبة عليه مجموعة من الآثار، وهذه الآثار منها عامة تترتب في نطاق القانون الدولي العام متى ما تم اثبات مسؤولية الدولة، واخرى خاصة في نطاق القانون الدولي الدبلوماسي .
وللإمام بالموضوع سنتناول هذا المطلب على ثلاثة فروع، نخصص الأول لتعريف المسؤولية وفي الثاني نحدد الدولة المسؤولة ، ونتناول في الفرع الثالث آثار المسؤولية .

الفرع الأول

طبيعة المسؤولية الدولية

للإحاطة بطبيعة المسؤولية الدولية لا بد ان نقف على معناها وعناصرها وهذا ما سنبحثها على
الفقرتين الآتيتين :

أولاً- معنى المسؤولية الدولية

تعددت وتباينت التعريفات المساقة للمسؤولية الدولية، ومرد ذلك إلى اعتبارات عدة ،ابرزها عدم اجماع بين الفقهاء على اساس موحد للمسؤولية، كما أن مسألة المسؤولية من المسائل المتطورة على مستوى القانون الدولي، وعليه سنركز على اهم التعريفات .
اذ عرفت بأنها "علاقة قانونية خاصة تربط دولتين او اكثر مقتضاها التزام الدولة أو الدولة المسؤولة بتعويض الدولة او الدول الأخرى عما اصابها من ضرر نتيجة عمل غير مشروع دولياً منسوب

للأولى" (1) ، في حين عرفها بعضهم بأنها "عبارة عن نظام قانوني تلتزم بمقتضاه الدولة التي تأتي عملاً غير مشروع طبقاً للقانون الدولي بتعويض الدولة التي لحقها ضرر من جراء هذا العمل" (2) .
 بينما جاء في قرار محكمة العدل الدولية الدائمة الفاصل في النزاع القائم بين ألمانيا وبولندا حول مصنع شورزو عام(1927)، "من مبادئ القانون الدولي ان كل اخلال يقع من دولة بأحد تعهداتها يستتبع التزامها بالتعويض المناسب" (3)
 وعرفت لجنة القانون الدولي بأنها "كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية" (4) .

وبناءً على ذلك يمكن تعريفها (بأنها التزام اشخاص القانون الدولي العام بجبر الأضرار الناتجة عن افعالهم المخالفة لالتزاماتهم الدولية) .
 وتأسيساً على ما ذكر يمكن القول، متى ما وقع سلوك غير مشروع من قبل فرد من افراد بعثة رعاية المصالح منتهكاً بموجبه الامتيازات والحصانة الدبلوماسية تجاه الدولة المعتمد لديها، تنهض المسؤولية وتصبح الدولة المسؤولة تحت احكامها، لكن هذا يتطلب اجتماع عناصرها المتمثلة بوقوع فعل غير مشروع والضرر والعلاقة السببية وهذا ما سوف نبينه في الفقرة الثانية .

(1) عبد الملك يونس ، مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها (دراسة تحليلية) ، درا الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان-الاردن ، 2009 ، ص136 .

(2) عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط6 ، بغداد ، 2001 ، ص517 . وعرفها الغنيمي بأنها " نظام قانوني يكون بمقتضاه على الدولة التي نسب لها الفعل غير المشروع طبقاً لقواعد القانون الدولي ، ان تصلح الضرر الواقع على دولة أخرى " محمد طلعت الغنيمي ، الاحكام العامة في قانون الامم ، دار المعارف ، الاسكندرية - مصر ، بدون سنة نشر ، ص1868 .

(3) عمر عبد الله بن سعيد البلوشي ، مشروعية أسلحة الدمار الشامل وفقاً لقواعد القانون الدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت -لبنان ، دون سنة نشر ، ص135 .

(4) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام

ثانياً - عناصر المسؤولية الدولية

من اجل تحقق المسؤولية يجب ان تجتمع عناصرها الثلاثة، التي على ضوءها تثبت المسؤولية من عدمها تجاه الشخص الدولي المتهم وهذه العناصر تتمثل بالآتي :

1. وقوع فعل غير مشروع

يعد الفعل غير المشروع من عناصر المسؤولية المادية، الذي يتمثل بخرق التزام تفرضه قواعد القانون الدولي، وقد يقع هذا الفعل بتصرف ايجابي (القيام بفعل) فالالتزام المفروض على الدولة هنا الامتناع عن القيام بهذا الفعل، او يقع هذا الفعل بتصرف سلبي (امتناع عن فعل) فالالتزام الدولة في هذه الحالة القيام بفعل (1) .

والجدير بالذكر أن الدولة بوصفها كياناً قانونياً لا تستطيع أن تتصرف من الناحية الواقعية بذاتها، لذلك فأن هذا الفعل لا يمكن الا ان يكون صادراً عن فرد او جهاز جماعي يمثلها طبقاً للقانون الداخلي(2).

لكن التساؤل الذي يثار بهذا الصدد هل يشترط ان يكون الفعل مخالفاً بالتحديد لقواعد القانون الدولي حتى نصفه بأنه غير مشروع ام من الممكن ان نصفه بهذا الوصف وتتهض به المسؤولية اذ خالف القوانين الوطنية للدولة المعتمد لديها ؟

في القانون الدولي العام كقاعدة عامة، الفعل الموجب للمسؤولية الدولية، هو الفعل الذي ينتهك بموجبه اي قاعدة من قواعد القانون الدولي بغض النظر عن مصدرها (3)، لكن في نطاق القانون الدبلوماسي الامر مختلف بعض الشيء ، لو تفحصنا نصوص اتفاقية فينا لعام 1961 نجد انها فرضت على الدولة المعتمدة (الراعية والمستفيدة) التزامات عند استخدام الحصانة والامتيازات الدبلوماسية وهذه الالتزامات بعضها يعتبر قاعدة من قواعد القانون الدولي، كما هو الحال في ديباجتها عندما وضحت، بأن يكون الغرض من هذه الامتيازات والحصانة هو ضمان اداء الوظائف

(1) رشاد السيد ، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، الطبعة الثانية ، 2010 ، ص 286 .

(2) أحمد ابو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي العام ، مصدر سابق ، ص 860 .

(3) عادل احمد الطائي ، مصدر سابق ، ص 280 .

الدبلوماسية بصورة فعالة، والوظائف الدبلوماسية بحسب ما هو معروف نصت عليها ذات الاتفاقية⁽¹⁾ التي تعد من مصادر القانون الدولي، وعليه متى ما وقع فعل او تصرف يخالف هذه الوظائف سنكون امام فعل غير مشروع كما بيناه بصورة مفصلة عند تناول اساءة استخدام الامتيازات والحصانة الدبلوماسية التي تشكل اعمال غير مشروعة .

وفي نص اخر اوجبت على الدولة المعتمدة احترام قوانين الدولة المعتمد لديها وأنظمتها⁽²⁾ . نستنتج من كل ذلك فيما لو ارتكاب احد افراد بعثة رعاية المصالح فعل يعد مشروعاً بنظر القانون الدولي العام، لكنه غير مشروع بنظر قانون وانظمة الدولة صاحبة الاقليم ، في ظل ما ذكرناها تنهض المسؤولية.

وفي ضوء كل ذلك يمكن القول، ان الفعل الموجب للمسؤولية في نطاق القانون الدبلوماسي هو كل فعل غير مشروع بموجب القانون الدولي وقانون الدولة المعتمد لديها . أي اذ ارتكاب احد افراد بعثات رعاية المصالح فعلاً يخالف القانون الدولي كأعمال التجسس او تهريب المخدرات او فعلاً يخالف قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها ، سنكون امام واقعة غير مشروعة تستوجب المسؤولية الدولية متى ما تحققت العناصر الأخرى.

2. الضرر

يعد الضرر عماد المسؤولية الدولية⁽³⁾، فلا بد من ضرر يصيب الدولة المعتمد لديها او احد رعاياها نتيجة الفعل غير المشروع الذي صدر من قبل افراد بعثة رعاية المصالح .

(1) تنظر : المادة (3) من الاتفاقية .

(2) تنظر : المادة (41 الفقرة 1) من الاتفاقية .

(3) هناك اتجاه فقهي يتزعمهم الفقيه "جريفراث " يذهب باتجاه ان الضرر لا يعد من شروط المسؤولية الدولية ، وحجتهم في ذلك أن اغلب الاتفاقيات الدولية تنص على مجموعة من الالتزامات الدولية ، دون ان تشير إلى الاضرار التي تترتب على انتهاك هذه الالتزامات ، ومع ذلك تقوم المسؤولية الدولية بمجرد ان انتهاك الالتزام الوارد في الاتفاقية ، اي وفق رأيهم ان الضرر كان نتيجة محتملة للانتهاك، لكن لا يرتقي إلى حد اعتباره عنصر من عناصر المسؤولية الدولية . ينظر : حسام علي عبد الخالق شيخة ، المسؤولية والعقاب على جرائم الحرب (مع دراسة تطبيقية على جرائم الحرب في البوسنة والهرسك) دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، 2004 ، ص 28 . السيد ابو عطية ، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، القاهرة- مصر ، 2001 ، ص 259.

وينقسم الضرر على نوعين : ضرر مادي وضرر معنوي ، الأول يكون محسوس وظاهر للعيان مثال ذلك تدمير ائتلاف او تخريب ممتلكات بغض النظر عن نوع هذا الممتلكات وعاديتها . اما الضرر المعنوي فهو مساس باعتبار الدولة مثل امتهان كرامة الدولة كالتجاوز على رموزها او اهانة قيمها ومقدساتها المنصوص عليها في قوانينها الداخلية وانظمتها ...الخ⁽¹⁾.

3. العلاقة السببية

بدون أدنى شك أن تحقق العنصرين السابقين آنفاً غير كفيلاً بثبوت مسؤولية دولة ما عن سلوكها غير المشروع، بل يتطلب الأمر وجود صلة مباشرة بين هذا الفعل والضرر، اذ يجب ان يكون الضرر ناشئاً عن فعل غير مشروع صادر من أحد أفراد البعثة ، وان يكون هذا الفعل هو السبب في احداث الضرر⁽²⁾ .

أي أن وظيفة العلاقة السببية هو اثبات ان الضرر الذي لحق الدول المعتمد لديها او احد رعاياها هو نتيجة الفعل غير المشروع المرتكب من قبل افراد بعثة رعاية المصالح، اي تربط الضرر بالفعل غير المشروع كرابطة العلة بالمعلول .

ويقع على عاتق الدولة المتضررة (الدولة المعتمد لديها) اثبات العلاقة السببية على وجه اليقين، من خلال اللجوء إلى جميع وسائل الاثبات المتاحة⁽³⁾.

وعليه متى ما تم اثبات هذه العلاقة تحققت المسؤولية الدولية واصبحت آثارها منتجة ويجب على الدولة المسؤولة ان تدعن وتعوض الدولة المتضررة .

لكن التساؤل الذي يثار هنا من هي الدولة المسؤولة عن تصرفات افراد بعثات رعاية المصالح هل هي الدولة الراعية ام الدولة المستفيدة ؟

(1) للتفصيل اكثر حول انواع الضرر ينظر : عبد الملك يونس محمد ، مصدر سابق ، ص 165 . اسالمة محمد امين ، المسؤولية الدولية في حماية البعثات الدبلوماسية أثناء النزاعات المسلحة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم ، 2013 ، ص 20 .

(2) أحمد خالد ناصر ، المسؤولية المدنية عن أضرار تلوث البيئة البحرية ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، 2010 ، ص 72 .

(3) ينظر : صلاح الدين عامر ، مصدر سابق ، ص 814 .

الفرع الثاني

تحديد الدولة المسؤولة

ان وجود اكثر من طرف في إي وضع قانوني، يؤدي إلى صعوبات جمة منها واهمها تحديد الطرف المسؤول فيما لو ارتكب احدهم عمل غير مشروع لا سيما اذ كانت العلاقة ذات طابع دولي، اذ ان التورط في العلاقات الدولية ذات الطابع المزدوج تؤدي إلى ضبابية المشهد والارباك بين اطراف العلاقة، وانطلاقاً من هذا ارتينا افراد فرع خاص لتحديد الدولة المسؤولة عن اساءة استخدام الامتيازات والحصانة الدبلوماسية، المتمثل بالعمل المشروع المرتكب من احد افراد بعثة رعاية المصالح من خلال الفقرتين الاتيتين:

أولاً- مسؤولية الدولة الراعية

قبل الولوج في تحديد مسؤولية الدولة الراعية من عدمه، لا بد من التذكير ان بعثات رعاية المصالح تتمظهر بمظهرين: الأول يتم من خلال احد افراد بعثة الدولة الراعية اي تعين الدولة الراعية احد افرادها ليقوم بمهمة رعاية المصالح، والثاني المظهر المعاصر من خلال افراد بعثة الدولة المستفيدة المغلقة او توفد موظفين لتشكيل بعثة رعاية المصالح .

ففي الحالة الأولى تعد الدولة الراعية بمثابة وكيل عن الدولة المستفيدة بموجب الاتفاق ، فالموظف المسؤول عن رعاية المصالح في هذه الحالة يشغل منصباً خاصاً تجاه حكومته (الدولة الراعية) واتجاه حكومة الدولة المستفيدة، أي انه داخل في علاقة مزدوجة ليس من السهل تفسيرها ولا توجد في أي مكان آخر في إدارة العلاقات الدولية .

على اي حال اذ ما ارتكب هذا المسؤول الدبلوماسي او القنصلي الذي يعمل كراعي لمصالح الدولة المستفيدة في إطار التفويض الممنوح من قبل الدولة الراعية فعلاً غير مشروع ، فهنا الدولة الراعية لا تتحمل المسؤولية تجاه الدولة المعتمد لديها عن الخدمات المقدمة منها نيابة عنها، ولا يسأل المسؤول من قبل الدولة المستفيدة عن افعاله، بل يبقى مسؤولاً مسؤولية كاملة عن جميع الافعال تجاه حكومته (الدولة الراعية) (1) .

(1) William franklin , op.cit ,p139.

ومن السوابق التي تؤكد هذا الامر، عندما عينت الدنمارك احد موظفيها في (23 كانون الأول / ديسمبر عام 1927) لضمان حماية السجناء النمساويين- المجرين في روسيا ، اثناء عمله اقترض من مواطن روسي مبالغ مخصصة للسجناء، عندما طالب هذا المواطن بالمبالغ المستحقة من جانب الدنماركي، ردت وزارة الخارجية الدنماركية أن حكومة النمسا-المجر هي فقط التي يجب أن تتحمل المسؤولية، وهي المسؤولة عن الوفاء بالدين، لان القرض مخصص للسجناء النمساويين - المجرين⁽¹⁾.

اما اذا تجاوز الوكيل حدود ما فوض بها وبدأ يعمل خارج التعليمات والضوابط المتفق عليها بين الدولة الراعية والدولة المستفيدة، وفي تلك الأثناء ارتكب سلوك غير مشروع تجاه الدولة المعتمد لديها، ففي هذه الحالة تكون الدولة الراعية مسؤولة تجاه الدولة المعتمد لديها واتجاه الدولة المستفيدة فيما لو تسبب فعله اضراراً للأخيرة⁽²⁾.

وفي كل الاحوال يجب على الدولة الراعية أن تحصر نفسها قدر الإمكان في تقديم الرعاية المطلوبة ، دون العمل كمدافع عن الدولة المستفيدة .

لكن ما هو الحكم لو ان بعثة رعاية المصالح تدار من قبل موظفين الدولة المستفيدة ؟ هل تسأل الدولة الراعية فيما لو ارتكب احدهما عمل غير مشروع ؟

الجدير بالذكر ان الدولة الراعية في ظل هذه المظهر لا تقوم بأي مهام لصالح الدولة المستفيدة ولا يوجد تفويض بالاختصاص، بل يقتصر الأمر فقط على أن يكون عمل هؤلاء سيكون تحت علم و شعار الدولة الراعية .

يرى بعضهم طالما عمل هؤلاء يتم تحت غطاء هذه الدولة وتحركاتهم تتم بعلمها وموافقتها ، فواجب عليها ان تتخذ جميع الاجراءات الوقائية اللازمة لمنع وقوع الاعمال غير مشروعة، وبالتالي اذا وقع عمل غير مشروع على سبيل المثال - التجسس او اعمال تخريب - من قبل افراد بعثة رعاية المصالح تجاه الدولة المعتمد لديها، فهنا تتحمل الدولة الراعية المسؤولية، ولها فيما بعد ان ترجع

(1) Jean salmon , op.cit ,p122 .

(2)Roberto papini and Gaetano cortese , op.cit ,p183

على الدولة المستفيدة⁽¹⁾ ، بالإضافة إلى مسؤولية الدولة المستفيدة تجاه الدولة المعتمد لديها ، كما سنبين ذلك في الفقرة الآتية .

ثانياً - مسؤولية الدولة المستفيدة

بما أنها هي التي تقدمت بطلب إلى الدول المعنية، وهي التي من أجلها انشأت بعثة رعاية المصالح، من العدالة والمنطق أن تتحمل المسؤولية، فمن ينال نفع الشيء يجب عليه ان يتحمل ضرره . لكن هذا لا يعني ذلك ان الدولة المستفيدة تسأل عن كل فعل بصورة مطلقة دون قيد او شرط ، بل فقط تسأل اذ كان عمل الوكيل يدور في اطار المهام الموكل بها ووفقاً للتعليمات المتفق عليها بين الدولة الراعية والدولة المستفيدة، وبالتالي اذا وقع عمل غير مشروع حتى لو كان بسبب اهمال وتصوير القائم على رعاية المصالح ، فهنا تسأل الدولة المستفيدة عن هذا الفعل مسؤولية كاملة ولا يحق لها الرجوع على الدولة الراعية بحجة ان القائم بالرعاية هو احد موظفيها ووقع الفعل غير المشروع نتيجة اهماله⁽²⁾ .

ومن السوابق التي اكدت هذا الامر، القرار التحكيمي الفاصل بالنزاع الذي حصل بين فرنسا وبريطانيا في بتاريخ (9 حزيران/ يونيو 1931)، الذي أكد أن بريطانيا غير مسؤولة عن اهمال قنصلها الذي كان يعمل راعياً للمصالح الفرنسية في ايران⁽³⁾ .

اما في حالة قيام موظفوا الدولة المستفيدة بأنفسهم برعاية مصالح دولتهم تحت علم الدولة الراعية وشعارها، وارتكبوا فعل غير مشروع ففي هذه الحالة الامر لا يثير اي صعوبة اذ ان الدولة

(1) Jean salmon , op.cit ,p122 .

(2) Wagner Raasch ,op.cit ,p363 .

(3) سميت هذه القضية قضية "شيفرو" نسبة إلى القنصل الفرنسي في ايران الذي كان اسمه شيفرو، التي اعتقلته القوات الايرانية عام 1918 للاشتباه في أنه يقوم بأعمال جاسوسية مع العدو، و قبل ترحيله من ايران عهد ببعض الممتلكات إلى عهدة القنصل البريطاني الذي تصرف في هذه القضية كمدير للقنصلية الفرنسية وراعي للمصالح الفرنسية في ايران لكن هذه الممتلكات التي تسلمها ضاعت ،مما دفع فرنسا للمطالبة بالتعويض وتحميل بريطانيا المسؤولية .

William franklin , op.cit ,p138.

المستفيدة ارتكبت الفعل غير المشروع عبر موظفيها فلا يوجد وكيل يعمل من خلال تفويض خاص ووفقاً لتعليمات معينة ، وبالتالي تتحمل الدولة المستفيدة المسؤولية تجاه الدولة المعتمد لديها واتجاه الدولة الراعية اذا لم تشترك الاخيرة معها في ارتكاب الفعل غير المشروع (1) .

وعليه يمكن القول أن القاعدة العامة فيما لو وقع فعل غير مشروع تجاه الدولة المعتمد لديها من قبل افراد بعثة رعاية المصالح تتحمل المسؤولية الدولية المستفيدة سواء كان الفعل المرتكب من قبل الموظف المعين من قبل الدولة الراعية او من قبل الدولة المستفيدة ، وفي نفس الوقت في الحالة الاخيرة تبقى الدولة الراعية مسؤولة تجاه الدولة المعتمد لديها ، لها ان ترجع عليها لان موظفي الدولة المستفيدة يعملون تحت علمها وشعارها ويتحركون باسمها ، وهنا للدولة الراعية ان ترجع على الدولة المستفيدة لأنها انتهكت الاتفاق الذي على اساسه انشأت بعثة رعاية المصالح وارتكب افراد بعثة رعاية المصالح اعمال مخالفة للقانون الدولي .

لكن التساؤلات التي تثار في هذا الصدد: ما هو الاثر المترتب على تحقق المسؤولية ؟ وهل تكتفي الدولة المعتمد لديها بالتعويض او الترضية ؟ اما لها ان تلجأ إلى سبل الانتصاف المتعارف عليه في القانون الدبلوماسي ؟ وما هو موقف الدولة الراعية من الاساءة التي ارتكبها افراد بعثة رعاية المصالح المعينين من قبل الدولة المستفيدة ؟

(1) Jean salmon , op.cit ,p123 .

الفرع الثالث

الآثار المترتبة على ثبوت المسؤولية

لا يختلف اثنان على ان تقرير المسؤولية الدولية ليست هدفاً في حد ذاتها ، بل هي وسيلة الطرف المتضرر لاقتضاء حقه من خلال جبر الاضرار التي لحقته بسبب العمل غير المشروع ، وهو ما نعبر عنها بالآثار المترتبة على تحقق المسؤولية الدولية، وهذه الآثار تنقسم على نوعين :عامة تتمثل بوقف العمل غير المشروع والتعويض، وخاصة في نطاق القانون الدبلوماسي تلجأ لها الدول وتتمثل بإعلان الشخص بأنه غير مرغوب فيه او قطع العلاقات او الاستدعاء وغيرها.

ولإلمام أكثر بالموضوع سنتناول هذا الفرع على فقرتين :

أولاً- الآثار العامة

أن المقصود بالآثار العامة، تلك الآثار المستقرة في نطاق القانون الدولي العام، والتي تهدف إلى تحقيق العدالة التبادلية وذلك عن طريق تصحيح الأوضاع وارجاعها إلى وضعها بعد ان اختلفت، الذي تتمثل : الكف وعدم تكرار الفعل غير المشروع والتعويض .

1. الكف وعدم تكرار الفعل غير المشروع

قطعاً وبما لا يقبل الشك أن أول الخطوات التي يجب على الدولة المسؤولة ان تقوم بها عند تقرير المسؤولية الدولية تجاه الدولة المتضررة، هي العمل على وقف السلوك غير المشروع او منع تكراره ، في الحالة الأولى يفترض ان يكون الفعل ذات طبيعة مستمرة أي السلوك المكون للركن المادي يحتمل بطبيعته الاستمرار، سواء كان سلوك ايجابي أو سلبي⁽¹⁾ ، على سبيل المثال استخدام اجهزه تجسس من داخل بعثة رعاية المصالح ، او رفع اعلام او شعارات تسيء للدولة المعتمد لديها .

اما الحالة الثانية يكون الفعل ذات طبيعة مؤقتة آنية بوقعه ينتهي الفعل غير المشروع⁽²⁾ ، مثال ذلك ارتكاب مخالفة مرورية او الاتجار بالمخدرات من قبل افراد بعثة رعاية المصالح وهنا يقع على الدولة التزام بعدم تكرار الفعل غير المشروع.

(1) اشرف عرفات ابو حجازة ، الوجيز في القانون الدولي العام ، بدون مكان نشر ، 2021 ، ص341 .

(2) ينظر : عادل احمد الطائي ، آثار المسؤولية الدولية بين التزامات الدولة المسؤولة وحقوق الدولة المتضررة ، مجلة الحقوق ، كلية الحقوق -جامعة البحرين المجلد 2، العدد1 ، 2005 ، ص68 وما بعدها .

وهذا ما أكد عليه مشروع المسؤولية الدولية لعام، 2001 في المادة (30) التي نصت "على التزام الدولة المسؤولة بالكف عن الفعل غير المشروع اذا كان ذو طبيعة مستمرة ، وتقديم كافة الضمانات والتأكيدات الملائمة بعد تكرار الفعل" (1) .

2- جبر الضرر

أن جبر الضرر الناتج عن العمل غير المشروع، اما يكون عن طريق التعويض العيني او عن طريق التعويض النقدي في حالة تعذر التعويض العيني، وقد يكون الضرر معنوي فتكتفي الدولة المسؤولة بتقديم ترضية مناسبة للدولة المتضررة ، وهذا ما سنبينه من خلال الفقرات الآتية :

أ- التعويض العيني

يقصد بها إصلاح الضرر من خلال قيام الشخص المسؤول بإعادة الحقوق إلى الدولة المتضررة وفقاً لقواعد القانون الدولي⁽²⁾، او إعادة الأشياء إلى وضعها الذي سبق وقوع السلوك غير المشروع الذي أسفر لتحريك المسؤولية الدولية⁽³⁾.

ويعد التعويض العيني اكثر صور التعويض توافقاً مع النهج العام للمسؤولية الدولية، فاذا ما ارتكبت الدولة فعل غير مشروع بسبب انتهاكها لالتزام دولي معين أو خطأ بدون فعل غير مشروع سبب ضرراً لدولة أخرى مع علمه بذلك، فهنا لا يمكن لها ان تدفع النقود بدلاً من إعادة الحال إلى ما كان عليه ، والغاية من ذلك هو منع تشجيع الدول التي لها قدرة مالية على دفع التعويضات ، على الاعتداء على دولة أخرى⁽⁴⁾.

(1) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 ، ص35 ص 34.

(2) نيبيل بشر ، المسؤولية الدولية في عالم متغير ، الطبعة الأولى ، مطبعة عبير ، مصر ، 1994 ، ص206 .

(3) محمد ناصر محمد ، مصدر سابق ، ص 399 .

(4) محمد طلعت الغنيمي ، الوسيط في قانون السلام ، منشأة العارف ، الاسكندرية ، 1982 ، ص709 .

وبالرجوع إلى مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، نجد أنها أكدت على هذا النوع من التعويض في المادة (35) التي أكدت "على إلزامية تقديم تعويض عيني في كل مرة يكون فيها ذلك ممكناً من الناحية المادية"⁽¹⁾.

وفي السياق نفسه ذهب مقرّر اللجنة القانونية التابعة للأمم المتحدة السيد، "Arangio Ruiz" إلى منع اللجوء إلى التعويض العيني متى ما كان هذا التعويض ذو تكاليف باهظة جداً على الدول المسؤولة، ووضح ان التعويض يكون ذو تكاليف باهظة جداً، متى ما كان يشكل عبأً وفي نفس الوقت لا يتلاءم مع الضرر الناتج عن العمل المحظور، او اذا كان يشكل تهديداً جاداً للنظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي للدولة التي اقترفت السلوك غير المشروع⁽²⁾ .

وعليه متى ما كانت الدولة المستفيدة قادرة على اعادة الحالة إلى مكان عليه قبل وقوع العمل غير المشروع ، فهنا تحققت الغاية وجبر الضرر، اما اذا كانت غير قادرة على اعادة الحال إلى ماكان عليه ، فيتم اللجوء إلى التعويض النقدي .

و يتضح مما سبق ان هذا النوع من التعويض يمثل الصورة الأولى لإصلاح الضرر، وقد تم تطبيقه في قضايا عديدة على مستوى القانون الدولي العام، ولا يمكن الاستغناء عنه طالما كان بالأمكان إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل وقوع الضرر .

(1) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 ، ص35.

(2) خليل عبد المحسن خليل محمد، التعويضات في القانون الدولي وتطبيقاتها على العراق ، بيت الحكمة ، العراق ، 2001 ، ص237 .

* قد طبق القضاء الدولي التعويض العيني كأثر مترتب على المسؤولية الدولية في مناسبات عديدة ، منها حكم محكمة العدل الدولية الدائمة في قضية " مصنع شوروز " عام 1928 ، اذ جاء في حكمها أن " المبدأ الاساس الذي استقر عليه العمل الدولي وعلى وجه الخصوص قرارات محاكم التحكيم - يقضي بأن اصلاح الضرر ينبغي وبقدر الامكان ان يمحو كافة الآثار المترتبة على العمل غير المشروع وان يعيد - متى كان ذلك ممكناً - الحالة التي كان من المرجح ان توجد لو لم يرتكب مسبب الضرر هذا العمل غير المشروع وذلك بالتعويض العيني أو بدفع مبلغ يعادل التعويض العيني ان لم تكن الإعادة العينية ممكنة"

P.C.I.J. ،Chorzow Factory Casemerits ،1928 Series ،A.No.17،p.29.

ب- التعويض المالي

يقصد به ، قيام الشخص المسؤول بدفع مبلغ من النقود إلى الدولة المتضررة لجبر ما اصاب الأخيرة من ضرر .

ويعد هذا النوع من التعويض من اهم وسائل اصلاح الاضرار واكثرها شيوعاً في دعاوى المسؤولية الدولية، لاسيما اذا لم يعالج التعويض العيني الأضرار تماماً⁽¹⁾، أو في حالة تعذر الأخير كتلف الاشياء محل التعويض نهائياً مثل احتراق وثائق او مستندات او موت أحد الأشخاص .

ومن الثابت أن هذا النوع من التعويض يلعب دوراً كبيراً في غلق الثغرات، التي لا يمكن ان يقوم بها التعويض العيني⁽²⁾، ويتم تقدير التعويض النقدي بالاتفاق بين الاطراف أو بالالتجاء إلى القضاء الدولي⁽³⁾ .

والجدير بالذكر ان التعويض المالي يشمل الضرر المادي سواء لحق بالدولة المعتمد لديها أو بأحد رعاياها أو بالأشخاص الاعتباريين الخاضعين لها ، اما الضرر المعنوي فلا يشملته التعويض المالي ، لأنه غير قابل للتقييم مالياً⁽⁴⁾ .

وقد أشارت إليه المادة (36) من مشروع قانون مسؤولية الدول ، ومضمون هذه المادة يلزم الدولة المسؤولة عن الفعل غير المشروع بتعويض الدولة المتضررة عن الاضرار التي لحقتها في حالة استحالة اصلاح هذه الاضرار بالرد (التعويض العيني) ، ويشمل هذا التعويض جميع الاضرار القابلة للتقييم من الناحية المالية، بما في ذلك ما فات المضرور من كسب بشرط ان يكون هذا الكسب مؤكداً⁽⁵⁾ .

(1) عادل أحمد الطائي، مصدر سابق ، ص 299 .

(2) أحمد خالد الناصر، مصدر سابق ، ص 143 .

(3) السيد مصطفى أحمد ابو الخير، مصدر سابق ، ص 132 .

(4) صلاح الدين عامر ، مصدر سابق ، ص 756 .

(5) تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام

على أي حال يجب ان يغطي التعويض كل الاضرار المادية التي نتجت عن العمل غير المشروع ، ويرعى دائماً شرط التناسب، وقد اقرت محكمة العدل الدولية هذا المبدأ ، واعتبرته من المبادئ الرئيسية في القانون الدولي ، ومضمون هذا المبدأ هو "أن قيام الدولة بخرق التزام دولي يتضمن التزاماتها بأن تجري عنه تعويضاً مناسباً"⁽¹⁾ .

يمكن القول ان التعويض المالي يمكن أن يغطي جميع الاضرار المادية التي تسبب بها المسؤول للدولة المعتمدة لديها ، ويمكن الحصول على التعويض المالي من خلال اللجوء إلى القضاء الدولي المتمثل بمحكمة العدل الدولية أو عن طريق التحكيم او عن طريق اتفاق الدول ذات العلاقة .

ت- الترضية

تعد الترضية من اعمال الارادة المنفردة، التي تعبر من خلالها الدولة محدثة الضرر عن أسفها لحكومة وشعب الدولة المتضررة ، وان تبذل ما في وسعها لترضيتها⁽²⁾

ويتم اللجوء إلى الترضية عندما يكون الضرر الناجم عن السلوك المحظور غير قابل للجبر عن طريق التعويض بنوعيه (العيني والمالي) ، وهذا يحدث عندما يكون الضرر معنوي⁽³⁾، فلو افترضنا ان افراد بعثة رعاية المصالح ارتكبوا افعال تمس كرامة الدولة المعتمد لديها كإهانة علمها او شعاراتها الرسمية او رموزها ... الخ فما هو السبيل في اصلاح الضرر في هذا لافتراض ؟

حتماً في هذه الحالة سيتم جبر الاضرار المعنوية عن طريق الترضية من خلال الوسائل الآتية : تقديم اعتذار رسمي ، أو ارسال مذكرات دبلوماسية تعترف بخطئها ، او منح انواط الشرف او الشجاعة إلى الشخص أو السلطة التي اصابها الضرر ... الخ⁽⁴⁾ .

وقد أكدت على هذا النوع من التعويض المادة (37) من مشروع قانون مسؤولية الدول التي نصت على (1- على الدولة المسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً التزام بتقديم ترضية عن الخسارة التي تترتب على هذا الفعل إذا كان يتعذر إصلاح هذه الخسارة عن طريق الرد أو التعويض.

(1) جعفر عبد السلام ، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة السادسة ، مصر ، 2002 ، ص256 .

(2) صالح محمد محمود ، المسؤولية الموضوعية في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، مصر -القاهرة ، 2004 ، ص24 .

(3) اشرف عرفات ابو حجازة ، مصدر سابق ، ص 348 .

(4) احمد ابو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي ، مصدر سابق ، ص889.

٢- قد تتخذ الترضية شكل إقرار بالخرق، أو تعبير عن الأسف، أو اعتذار رسمي، أو أي شكل آخر مناسب.

٣- ينبغي ألا تكون ال ترضية غير متناسبة مع الخسارة، ولا يجوز أن تتخذ شكلاً مذكلاً للدولة المسؤولة⁽¹⁾

ويتضح من هذه المادة ان اللجوء إلى الترضية يكون في حالة تعذر اصلاح الضرر عن طريق التعويض العيني والنقدي ، ويتم بأي صورة تتناسب مع الضرر الذي اصاب الدولة ، بشرط ان لا تكون الترضية وسيلة لإذلال الدولة المسؤولة .

ثانياً - الآثار الخاصة

بالإضافة إلى ما تم ذكره من اثار عامة تترتب على ثبوت مسؤولية الدولة عن فعلها غير المشروع المتمثل بأساءه استخدام الامتيازات والحصانة الممنوحة لبعثات رعاية المصالح ، هناك اثار اخرى في نطاق القانون الدولي الدبلوماسي ، تتمثل بمجموعة من الخيارات للدولة المعتمد لديها تجاه الدولة المستفيدة ، وهذه الخيارات منها منصوص عليها في اتفاقية فينا لعام 1961 ، واخرى افرزتها الممارسة الدولية .

وعليه سنبحث اهم تلك الآثار بالفقرات الآتية :

1. إعلان الشخص غير مرغوب فيه

بالرجوع إلى اتفاقية فينا لعام 1961 نجد انها أشارت إلى اهم سبل الانتصاف التي ممكن ان تلجأ لها الدولة المعتمد لديها تجاه افراد بعثة الدولة المعتمدة، الا وهي "إعلان ان رئيس البعثة أو أي موظف دبلوماسي اخر غير مرغوبه فيه او غير مقبول في جميع الأوقات دون ان تلتزم ببيان الاسباب"⁽²⁾ .

الجدير بالذكر ان النص آنفاً يطبق على افراد البعثة الدبلوماسية الدائمة، لكن الاستنتاج المنطقي المبني على وضع بعثات رعاية المصالح وما يتمتع به افرادها من امتيازات وحصانات دبلوماسية

⁽¹⁾ تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 ، ص35.

⁽²⁾ تنظر : (الفقرة الأولى /المادة 9) من اتفاقية فينا لعام 1961 .

بموجب هذه الاتفاقية، يؤكد على عدم وجود مانع قانوني من تطبيق النص آنفاً على افراد بعثة رعاية المصالح ، ومن ثم بالإمكان اسقاط هذا النص على افراد بعثة رعاية المصالح متى ما ارتكبوا افعال غير مشروعة تحت غطاء الامتيازات والحصانة الممنوحة لهم في هذه الاتفاقية .

وعليه اذ ارتكب احد افراد بعثة رعاية المصالح فعل يشكل تجسس او المشاركة بأنشطة تخريبية او ارهابية او اي جريمة ما ، عندئذ يحق للدولة المعتمد لديها ان تعلن ان هذا الشخص غير مرغوب فيه وتطلب منه مغادرة اراضيها ولها ان تمتنع عن بيان الاسباب التي دفعتها لاتخاذ هذا الاعلان من عدمه ، وان كان من اللياقة ان تبين الاسباب للدولة المستفيدة لكي تكون على علم بما حدث ، لعلها تحسن اختيار خلفه وتتخذ الاحتياطات اللازمة لمنع تكرار الفعل مستقبلاً .

ومن السوابق التي تؤكد هذا الطرح عندما قررت جمهورية مصر في عام (1987) بأن رئيس بعثة رعاية المصالح الايرانية في القاهرة " محمود مهدي " شخصاً غير مرغوب فيه ، مسببه هذا الاعلان بأنه كان يراقب حركة الناقلات في قناة السويس المتجهة إلى العراق (1) .

وتكرر مثل هذا الاعلان في الدولة نفسها اتجاه البعثة نفسها في (30 آيار / مايو 2011)، عندما طردت جمهورية مصر الدبلوماسي الإيراني "سيد قاسم الحسيني" المستشار الثالث ببعثة المصالح الإيرانية بالقاهرة واعتبرته شخصاً غير "مرغوب فيه" بعد اتهامه بالتجسس (2) .

2. الطلب بتخفيض عدد افراد البعثة

قد تلجأ الدولة المعتمد لديها عند اساء استخدام الحصانة والاعفاءات الدبلوماسية الممنوحة إلى بعثة رعاية المصالح، تقديم طلب إلى الدولة المستفيدة بتخفيض عدد افراد بعثة رعاية المصالح ، وبعد هذا الاجراء مشابه لإعلان الشخص "غير المرغوب فيه" من حيث النتيجة النهائية هو مغادرة فرد او

(1) موقع سيوتنيك، تاريخ العلاقات المصرية الإيرانية... هل تحدث المصالحة بينهما قريباً ، نقلاً عن

<https://sputnikarabic.ae/20230511/-1076910917.html> ، تاريخ الزيارة 25 /7/ 2023 .

(2) أشرفت أحمد عرفات محمد ،العلاقات المصرية – الإيرانية من الفترة "2011 – 2016" ، بحث منشور على

موقع " المركز الديمقراطي الوطني للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية " نقلاً عن

https://democraticac.de/?p=35024#_ftn37 ، تاريخ الزيارة 25 ، 7 ، 2023 .

مجموعة افراد اقليم الدولة المعتمد لديها ، ومن حيث سبب اللجوء لهما ، لان كليهما يقع بعد ان تحصل اساءة للامتيازات والحصانة الدبلوماسية عن طريق ارتكاب فعل غير مشروع من قبل افراد بعثة رعاية المصالح .

الا انهما يختلفان من حيث تحديد الشخص، ففي اعلان بأن الشخص "غير مرغوب فيه" الدولة المعتمد لديها تحدد شخص بعينه، وبينما في طلب تخفيض عدد افراد البعثة ليس هناك تحديد لشخص بعينه، بل مجرد تخفيض العدد إلى الحد الذي تريده او اي تخفيض معقول ، اصف إلى ذلك اعلان الشخص "غير مرغوب فيه" اجراء نصت عليه اتفاقية فينا لعام 1961 في المادة (9) ، بينما طلب التخفيض لم تنص عليه اتفاقية فينا، بل هو مجرد اجراء افرزتها الممارسة الدولية. ومن السوابق التي سجلت بهذا الخصوص، في عام 2000 طلبت حكومة الولايات المتحدة الامريكية من كوبا بتخفيض حجم بعثة رعاية المصالح في العاصمة واشنطن ، على اثر اتهام هذا البعثة بالقيام بعمليات تجسس لمصلحة الحكومة الكوبية (1) .

3- الطلب بإنهاء عمل بعثة رعاية المصالح

طبقاً للسير العادي للأمر ينتهي عمل بعثة رعاية المصالح بانتفاء الاسباب التي دفعت الدولة لاعتمادها، اذ قد تستأنف العلاقات الدبلوماسية بعد قطعها، او يحدث تبادل دبلوماسي اذ لم يكن هناك تبادل ابتداءً، اصف إلى ذلك قد تطلب الدولة المستفيدة بإرادتها إنهاء وجود بعثة رعاية المصالح على اقليم الدولة المعتمد لديها، اذ ليس هناك مانع قانوني يمنعها من اتخاذ مثل هكذا قرار، اذ كما هو معروف الدولة ذات السيادة لها الحرية الكاملة في اتخاذ القرارات على مستوى الداخلي والخارجي .

لكن التساؤل الذي يثار هل يحق للدولة المعتمد لديها الطلب من الدولة الراعية والدولة المستفيدة إنهاء عمل بعثة رعاية المصالح بعد ارتكاب سلوك محظور من قبل افرادها ؟ من الناحية العملية توجد سابقة تؤكد هذا الامر ففي عام 1961 طلبت إندونيسيا من الحكومة البريطانية إنهاء حماية مصالح هولندا على اراضيها (2) .

(1) ياسر نايف قطيشات ، مصدر سابق ، ص 170 .

(2) عبد الله الاشعل ، المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح ، مصدر سابق ، ص 155 .

أما من الناحية النظرية لا يوجد نص قانوني يبيح لها أن تنتهي وجود البعثة، وفي الوقت نفسه ليس هناك مانع قانوني من لجوءها إلى إنهاء عمل بعثة رعاية المصالح، وبالتالي لها ان تفعل طالما لا يشكل فعلها خرق لالتزام دولي، وحيثنا في ذلك ان انشاء البعثة ابتداءً هو رخصة للدول الاطراف بدلالة المادتين (45، 46) من اتفاقية فينا لعام 1961، وعليه انتهاء عمل هذه البعثات يخضع لإرادتها وان كان فعلها قد يشكل تصرف غير مقبول من الناحية الاخلاقية في نطاق العلاقات الدولية .

اضف إلى ذلك لا توجد قيود قانونية على دولة ما، في قطع العلاقات الدبلوماسية مع دولة أخرى، وعليه قياساً على القطع يمكن للدول أن تلجأ إلى خيار انتهاء بعثة رعاية المصالح على اقليمها لأسباب تتعلق بسوء الاستعمال لهذه البعثات ! .

لكن نرى أن لا يستعمل هذا الخيار بكثرة لما لها من مخاطر جمة على مصالح المواطنين، اذ ليس من الحكمة ان تتضرر مصالحهم بجريرة تصرفات حكوماتهم، لذا من المستحسن اللجوء إلى الوسائل الأخرى كلما دعت الضرورة .

اما ما يتعلق بثبوت مسؤولية الدولة الراعية تجاه الدولة المعتمد لديها، فالدولة المعتمد لديها لها الحق ان تمارس تجاهها كل السبل والخيارات المتاحة في القانون الدولي العام بصورة عامة، و اتفاقية فينا والممارسة الدولية بصورة خاصة.

نستنتج من كل ذلك ان بعثات رعاية المصالح تتمتع بأغلب الامتيازات والحصانة الدبلوماسية المنصوص عليها في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، اما بصورة تلقائية اذا كان من يقوم بالرعاية موظفين الدولة الراعية ، او من خلال الاتفاق الضمني او الصريح بين الدول الاطراف اذا كانت الراعية تمارس من قبل موظفين الدولة المستفيدة، اصف إلى ذلك ان افراد بعثة رعاية المصالح كغيرهم من افراد البعثات الدبلوماسية قد يستغلون ما منح لهم من امتيازات او حصانات دبلوماسية لارتكاب افعال غير مشروعة تجاه الدولة المعتمد لديها ، مما يرتب المسؤولية الدولية تجاه دولهم ، وتستطيع ان تلجأ الدولة المعتمد لديها، إلى جميع سبل الانتصاف المتاحة دولياً، من اعلان ان الشخص غير مرغوب فيه او تقليص افراد البعثة بل حتى انتهاء عمل البعثة بصورة كلية .

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوعنا الموسوم (النظام القانوني لبعثات رعاية المصالح في القانون الدولي الدبلوماسي) توصلنا إلى جَمْع من الاستنتاجات والمقترحات نوجزها بالآتي:

أولاً - الاستنتاجات

1. بعد الاطلاع على التعريفات المساقاة لبعثات رعاية المصالح أرتئينا ان نعرفها بأنها "بعثة مؤقتة تعمل تحت علم الدولة الراعية على ارضي الدولة المعتمد لديها نتيجة غياب التمثيل الدبلوماسي ابتداء او بسبب قطع العلاقات الدبلوماسية هدفها رعاية مصالح الدولة و رعاياها لحين استئناف العلاقات الدبلوماسية".
2. اتضح لنا ان المشرع العراقي لم يساير اتفاقية فينا 1961 بشأن الحالات التي تدفع الدول للجوء إلى بعثة رعاية المصالح، اذ اقتصر على حالة واحدة وهي حالة حدوث قطع في العلاقات، وهذا خلاف ما استقر عليه العرف وما دون في اتفاقية 1961 التي نصت على ثلاثة حالات : القطع والاستدعاء والغياب المبدئي للعلاقات .
3. تبين لنا ان البعثة محل الدراسة لها مظهران رئيسان، الأول المظهر التقليدي الذي يعتمد بالدرجة الاساس على موظفي الدولة الراعية في رعاية المصالح العامة والخاصة للدولة المستفيدة ، والمظهر المعاصر الذي بدأت الدول في تبنيه في ستينيات القرن الماضي، الذي تتم به الرعاية من خلال موظفي الدولة المستفيدة الذين يعملون في سفارتهم المغلقة تحت علم الدولة الراعية .
4. ان المظهر المعاصر لبعثة رعاية المصالح لم يتم تنظيمه في اتفاقية فينا لعام 1961، انما افرزته الممارسة العملية على صعيد العلاقات الدبلوماسية، وعليه من الصعب إعدام مسألة ما في الوقت الحالي على هذه البعثة لغياب التنظيم القانوني له، وإنما الأمر متروك لاتفاق الدول والمعاملة بالمثل .
5. يمكن اعتبار بعثة رعاية المصالح بعثة دبلوماسية بحكم الواقع نظراً لما تمارسه من مهام مشابهة للمهام التي تمارسها السفارات وتناقش القضايا نفسها مع الحكومات التي تناقشها السفارات، لكن مع ذلك تصنف على أنها بعثة مؤقتة اذ ينتهي وجودها بمجرد زوال الاسباب لتي دفعت الدول للجوء اليها.

6. اتضح لنا أن بعثة رعاية المصالح تتجاوز الطابع الثنائي المميز للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية التي تعتمد في نشأتها على إرادة دولتين فقط، بسبب الطبيعة الثلاثية للعلاقات القانونية التي تنشأ من خلالها إذ يجب ان يكون الاتفاق المنشأ لها ناتجاً عن اجتماع ارادة ثلاث دول ذات سيادة .

7. توصلنا إلى ان انشاء بعثة رعاية المصالح تعد رخصة للدول ذات العلاقة حالها حال البعثات الدبلوماسية الاخرى ، فلها ان تلجأ لهذه الوسيلة او تمتنع وللدول الاخرى الحق في القبول من عدمه .

8. تبين لنا ان الاتفاق بين الدولة المستفيدة والدولة الراعية ينشأ لنا حالة تمثيل دولي يستند على التفويض او التوكيل حسب طبيعة الاتفاق ، ويصبح هذا التمثيل شكلياً (أشرفياً) فيما لو كانوا افراد البعثة تابعين للدولة المستفيدة .

9. اتضح لنا من الدراسة ان بعثة رعاية المصالح تحكمها مجموعة من الضوابط الخاصة التي لا نظير لها على مستوى البعثات في القانون الدبلوماسي، ومن ابرز هذه الضوابط هو ان يكون وجود البعثة المذكورة وعملها تحت علم وشعار دولة ثانية (الدولة الراعية) في اقليم الدولة المعتمد لديها (الدولة المستفيدة) .

10. بان لنا ان مهام بعثة رعاية المصالح في ظل مظهرها المعاصر، تتناسب تناسباً طردياً من حيث الاتساع والضيق بطبيعة العلاقة مع الدولة المعتمد لديها (المستفيدة) فإذا كانت العلاقة جيدة نوعاً ما سنجد ان مهمات البعثة في اتساع من جميع الجوانب والعكس صحيح .

11. اتضح لنا ان بعثة الرعاية تمارس جمعاً من المهام منها: ذو طبيعة دبلوماسية كالتفاوض والاستطلاع وغيرها من المهام التي ترعى من خلالها المصالح العامة، وأخرى ذات طبيعة قنصلية ترعى بموجبها مصالح رعاياها على كافة الاصعدة .

12. تمنح بعثة رعاية المصالح في ظل مظهرها المعاصر، اغلب الحصانات والاعفاءات الدبلوماسية، وذلك من اجل تسهيل انجاز المهام المكلفة بها، من خلال النص عليها بمتن الاتفاق المنشئ لها، باستثناء الاعفاءات التي قد لا تتفق مع طبيعتها .

13. تستطيع الدولة المعتمد لديها (المستفيدة) ان تقرض ما تراه من قيود على افراد البعثة، فلها ان تمنع تواجدهم خارج نطاق مكاني معين تحدده مسبقاً، وتستطيع ان تمنع فئة معينة من الموظفين الالتحاق بالبعثة .

14. إن المسؤولية عن الأفعال "غير المشروعة" المرتكبة من أفراد البعثة تجاه الدولة المعتمد لديها ، تتحملها الدولة الراعية فيما لو خرجت عن ما تم الاتفاق عليه مع الدولة المستفيدة، في حين تتحمل الدولة المستفيدة المسؤولية بالدرجة الأساس إذا ما وقع الفعل غير المشروع ضمن نطاق الاتفاق أو ارتكب موظفيها الفعل غير المشروع دونما أن يكون هناك تفصيل من الدولة الراعية .

15. تبين لنا أن الدولة المعتمد لديها (المستقبلة) بإمكانها أن تلجأ إلى السبل المتاحة كافة في القانون الدولي العام لجبر الضرر الذي أصابها، بالإضافة إلى اللجوء إلى سبل الانتصاف المنصوص عليها في اتفاقية فيينا 1961 كإعلان الشخص غير مرغوب فيه أو تقليص عدد أفراد البعثة أو إنهاء وجود البعثة .

ثانياً - المقترحات

1. نقترح على المشرع العراقي تضمين حالتي الاستدعاء والغياب المبدئي للتمثيل الدبلوماسي من خلال تعديل المادة (1 الفقرة 8) من نظام المراسم رقم 4 لسنة 2016 تماشياً مع اتفاقية فينا 1961 لتكون كالآتي (شعب رعاية المصالح : مجموعة الموظفين لدى دولة استدعت بعثتها او قطعت علاقاتها الدبلوماسية او لا يوجد لها تمثيل دبلوماسي مع دولة ثانية والحقوا كشعبة بسفارة دولة ثالثة معتمدة لدى الدولة الثانية لرعاية مصالح الدولة الأولى فيها) .
2. نقترح اضافة فقرة إلى المادة (45) من اتفاقية فينا لمعالجة حالة فيما لو كانت بعثة رعاية المصالح تتكون من موظفي الدولة غير الممثلة (المستفيدة) لتكون كالآتي (د- يجوز للدولة المعتمدة ان تبقي على مجموعة من موظفي بعثتها في دار بعثتها المغلقة او اي مكان تختاره للعمل على رعاية مصالحها ومصالح رعاياها .
- هـ- يجب ان يكون مكان وعمل الموظفين تحت علم وشعار الدولة الثالثة)
3. نقترح اضافة فقرة إلى المادة (46) من اتفاقية فينا لمعالجة ذات المسألة في المقترح آنفاً لتكون على الآتي (ب- يجوز لأية دولة معتمدة تطلب إليها دولة ثالثة غير ممثلة في الدولة المعتمدة لديها، ان تسمح لعدد من الموظفين وبعد موافقة الاخيرة، بالعمل تحت علم وشعار الدولة المعتمدة على حماية مصالح دولتهم ومصالح رعاياها) .
4. نقترح اضافة نص لاتفاقية فينا تحظر على الدول التي لديها تمثيل قنصلي على طلب انشاء بعثة رعاية المصالح على اقليم الدولة المعتمد لديها، وذلك من خلال تعديل الفرضية التي بدأت بها المادة (45) من الاتفاقية لتكون على الآتي (ترعى في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية والافتصالية بين دولتين أو الاستدعاء الدائم او المؤقت لأحدى البعثات الأحكام التالية...) لأن الدولة ما تزال ممثلة و بالإمكان ان تقوم هذه الفتصالية برعاية مصالحها، وفي الوقت نفسه تحقق الغاية من تشريع المادتين (45) و(46) من اتفاقية 1961، اللتين كانا يهدفان لمعالجة رعاية المصالح عند غياب التمثيل لدولة لدى دولة اخرى .
5. نقترح ان يضمن اتفاقية فينا نصاً يعالج مسألة الحصانة والامتيازات لكي لا تكون امام ثغرة قد تستغل في عدم منحها مما يؤدي إلى فشل هذه القناة الدبلوماسية في تحقيق اهدافها، ويكون النص بالآتي (تتمتع دار بعثة رعاية المصالح وافرادها بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، على ان لا يشمل ذلك رفع علمها وشعارها الرسمي على دار البعثة) .

6. تضمين اتفاقية فينا نصاً، يعطي الحق للدولة المراد انشاء بعثة رعاية المصالح على اقليمها اختيار الدولة الراعية، فيما لو كانت الدول الراعية المقترحة من الدولة المستفيدة مرفوضه من قبلها، عند تحقق احد الحالات المنصوص عليها في المادتين (45) و(46)، لان الغاية الاساسية منها هي في الدرجة الاساس انسانية وفي الوقت نفسه بمثابة وسيلة أساسية لصنع السلام في أوقات الازمات ليكون النص ببالآتي (يجوز للدولة المعتمد لديها اقتراح دولة ثالثة ترتضيها الدولة المعتمدة لحماية مصالحها ومصالح مواطنيها، في حالة عدم قناعتها بالدول المقترحة من قبل الدولة المعتمدة) .

7. اصبح تكليف عدد قليل من الموظفين من قبل الدولة الراعية او من قبل الدولة المستفيدة لرعاية مصالح الاخيرة ومصالح رعاياها لا يتناسب مع حجم المهام المكلفين بها، ولاسيما في ظل تشابك المصالح بين الدول، وازدياد عدد الاشخاص المقيمين على اقليم الدول الأخرى، ولمعالجة هذه المسألة نقترح تضمين اتفاقية فينا نصاً، يتضمن إمكانية زيادة عدد افراد بعثة رعاية المصالح بما يتناسب مع المهام التي تقوم بها، مع مراعاة عداد أفراد السفارة الراعية لكي لا نصل إلى مرحلة يصبح فيها افراد بعثة رعاية المصالح اكثر من افراد بعثة الدولة الراعية الدائمة.

8. نرى من الضروري تضمين اتفاقية فينا والقوانين الوطنية المنظمة للعمل الدبلوماسي نصاً يلزم افراد بعثة رعاية المصالح احترام قوانين وانظمة الدولة المعتمد لديها، مع اتخاذ التدابير الوقائية كافة لمنع وقوع الافعال غير المشروع تجاه الدولة المعتمد لديها، لان بعثة رعاية المصالح بمثابة الوسيلة الأخيرة المتاحة للدول على صعيد القانون الدبلوماسي الدولي للاتصال ورعاية المصالح.

9. نقترح على الدولة غير الممثلة (المستفيدة) ان تضع نصب عينيه مجموعة من الاعتبارات عند اختيار الدولة الراعية، من اهمها قدرة هذه الدولة على رعاية المصالح، وعلاقتها السياسية بالدولة المعتمد لديها (المستفيدة)، لان انشاء البعثة وفعاليتها عملها يعتمد بالدراجة الاساس على الدولة الراعية.

10. يفضل ان تمثل الدولة الراعية دولة واحدة ، لان تمثيل اكثر من دولة في الوقت نفسه ممكن ان يثقل كاهلها لا سيما في ظل تعدد المصالح التي ترعاها ، وهذا ما ينعكس بصورة سلبية على المصالح المكلفة برعايتها .

قائمة المصادر

القران الكريم

أولاً- الكتب القانونية :

1. ابراهيم حسن ، الدول الصغيرة والنظام الدولي ، " الكويت والخليج " ، مؤسسة الابحاث العربية ، بيروت ،لبنان ، 1982.
2. ابراهيم محمد العناني ، القانون الدولي العام ، دار الفكر العربي ،القاهرة- مصر ، 1990.
3. احمد ابو الوفا ، الإعلام بقواعد القانون الدولي والعلاقات الدولية في شريعة الإسلامية ، دار النهضة العربية ، القاهرة- مصر ، 2001 .
4. احمد ابو الوفا ، الوسيط في القانون الدولي العام ،ط5 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2010.
5. احمد ابو الوفا ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية- مصر ، 2003 ،
6. احمد ابو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية و قطع العلاقات بين منظمة دولية ودولة عضو فيها ، دار النهضة العربية ، القاهرة.
7. احمد ابو الوفا ، قطع العلاقات الدبلوماسية ،دار النهضة العربية ، مصر ، 1991
8. أحمد خالد الناصر، المسؤولية المدنية عن أضرار تلوث البيئة البحرية ، الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2010.
9. أحمد محمد رفعت ، القانون الدولي العام ، مكتبة علاء الدين ، الاسكندرية-مصر ، بدون سنة نشر.
10. احمد وهبان ، التاريخ الدبلوماسي ، الاسكندرية ، كلية التجارة ، 1991.
11. اشرف عرفات ابو حجازة ، الوجيز في القانون الدولي العام ، بدون مكان نشر ، 2021 .

12. جعفر عبد السلام ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية- دراسات في القانون الدولي والشرعية الاسلامية ، دون دار نشر ، القاهرة- مصر ، 2000.
13. جعفر عبد السلام ، مبادئ القانون الدولي العام ، الطبعة السادسة ، مصر ، 2002.
14. جعفر عبد السلام قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسات في القانون الدولي وفي الشرعية الاسلامية ، رابطة الجامعات الاسلامية ، القاهرة ، 2000.
15. جمال عبد الناصر مانع ، القانون الدولي العام ، درا الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2010 .
16. حسام علي عبد الخالق شيخة ، المسؤولية والعقاب على جرائم الحرب (مع دراسة تطبيقية على جرائم الحرب في البوسنة والهرسك) دار الجامعة الجديد للنشر ، الاسكندرية ، 2004.
17. حسن الهداوي ،الجنسية ومركز الاجانب واحكامها في القانون العراقي ، ط 4 ،بغداد .
18. حسين عمر ، دعوى الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة في الخارج ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 2005 .
19. خليل عبد المحسن خليل محمد ،التعويضات في القانون الدولي وتطبيقاتها على العراق ، بيت الحكمة ، العراق ، 2001.
20. رشاد عارف يوسف السيد ، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، الطبعة الثانية ، 2010.
21. رشاد عارف يوسف السيد ، مبادئ القانون الدولي العام ،ط4 ،دار وائل للنشر ، دون سنة نشر.
22. محمد سامي عبد الحميد ، محمد سعيد الدقائق ،ابراهيم احمد خليفة ،القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2004.
23. رياض صالح ابو العطا، القانون الدولي والعلاقات الدولية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .

24. سامي الخفاجي ، الدبلوماسية سلاح فعال في تحديد مصير الإنسانية و الحضارة ، دار آمنة للنشر والتوزيع ، عمان الاردن ، 2010.
25. سعد عباس السعدي ، التداخل والتكامل بين الوظيفيتين الدبلوماسية والقنصلية ، مطبعة كركي ، بيروت- لبنان ، 2012.
26. سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، ط3 ، دار اليقظة العربية ، بيروت ، 1983 م.
27. سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، دار اليقظة العربية ، بيروت ، لبنان ، 1973.
28. سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية ، بيروت ، لبنان ، 1985.
29. سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية، مكتبة لبنان بيروت، طبعة جديدة ، 1996
30. سهيل حسين الفتلاوي ، الحصانة الدبلوماسية ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، 2010.
31. سهيل حسين الفتلاوي ، القانون الدولي العام في السلم ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، 2010.
32. سهيل حسين الفتلاوي ، الموجز في القانون الدولي العام ، ط2 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، 2011.
33. سهيل حسين الفتلاوي، القانون الدولي العام، المكتب المصري لتوزيع المطبوعات ، القاهرة ، 2002.
34. سيد إبراهيم الدوسقي، العلاقات الدبلوماسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق ، دار النهضة العربية ، القاهرة - مصر ، دون سنة نشر.
35. السيد ابو عطية ، الجزاءات الدولية بين النظرية والتطبيق ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، القاهرة- مصر ، 2001.

36. السيد مصطفى أحمد أبو الخير ، الدولة في القانون الدولي العام ،إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة- مصر ،2009.
37. السيد مصطفى احمد ابو الخير ، القانون الدولي المعاصر ، دار الجنان للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2017.
38. شارول روسو ، القانون الدولي العام ، ترجمة شكر الله خليفة وعبد المحسن ، الأهلية للنشر والتوزيع ،بيروت ، لبنان ، 1982.
39. صالح محمد محمود ، المسؤولية الموضوعية في القانون الدولي ، دار النهضة العربية ، مصر -القاهرة ، 2004.
40. صباح طلعت قدرت ،الوجيز في الدبلوماسية والبروتوكول ، مطبعة كركي ، بيروت- لبنان ، الطبعة الثالثة ، 2013.
41. صلاح الدين أحمد احمدي ، القانون الدولي العام ، ديون مطبوعات الجامعة ، الجزائر ، 1988 ، .
42. صلاح الدين عامر ، مقدمة لدراسة القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، مصر ، القاهرة ، 2007.
43. صلاح شلبي ، الوجيز في القانون الدولي ، بدون دار نشر ، 2003 .
44. طالب رشيد ، مبادئ القانون الدولي العام ، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ،اربيل ، العراق ،2009.
45. عادل احمد الطائي ، القانون الدولي العام (التعريف - المصادر - الاشخاص) دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان - الاردن ، 2010.
46. عائشة راتب ، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1963.
47. عباس العبودي ،شرح احكام قانون الجنسية العراقي رقم26 لسنة2006 والمواطن ومركز الاجانب ،ط1 ، مكتبة السنهوري، بيروت ،2012.
48. عبد الصمد رحيم كريم زه نكنه، انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، ط1 ، بيروت، 2016 .

49. عبد العزيز بن ناصر بن عبد الرحمن العبيكان ، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي ، ط1، مكتبة العبيكان ، الرياض ، 2007.
50. عبد العزيز سرحان ، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، دار النهضة العربية ، مصر 1986.
51. عبد الفتاح علي الرشدان ، محمد خليل موسى ، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية المركز العلمي للدراسات الانسانية ، عمان - الاردن ، 2005.
52. عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام ، الكتاب الثاني ، القانون الدولي المعاصر ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 1997.
53. عبد الكريم علوان ، الوسيط في القانون الدولي العام، ط2 ، الكتاب الاول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان- الاردن ، 2010.
54. عبد الملك يونس ، مسؤولية المنظمات الدولية عن اعمالها والقضاء المختص بمنازعاتها (دراسة تحليلية) ، درا الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان-الاردن ، 2009.
55. عبد الواحد محمد الفار، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر 2008.
56. عبد الله صالح عبد الصماط ، ضمانات الحصانة الجنائية والمدنية للمبعوث الدبلوماسي والقنصلي وإشكالية تطبيقها في الواقع اليمني ، دار النهضة العربية ، القاهرة- مصر ، 2010 .
57. عدنان البكري ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، كاظمة للنشر والتوزيع ، الكويت ، 1982 .
58. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2012.
59. عصام العطية ، القانون الدولي العام ، ط6 ، بغداد ، 2001.
60. علاء ابو عامر ، الوظيفة الدبلوماسية ، ط1 ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، الاردن ، 2001.

61. علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، ط12، الاسكندرية- مصر ، 1997.
62. علي حسين الشامي ، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، ط5 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011.
63. علي خطار ، موسعة القضاء الاداري ، الجزء الثاني ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2004.
64. علي رحيم راضي ، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (نشأتها وتطورها -أسسها ومبادئها -مستقبلها) ، دار رسلان للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق-سوريا ، 2016.
65. علي زراقت ، الوسيط في القانون الدولي العام ، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر والتوزيع ، بيروت - لبنان ، 2011.
66. علي صادق ابو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، القاهرة ، 1985 ،
67. علي صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسي والقنصلي ، ط1 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1962.
68. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005
69. علي صادق او هيف ، القانون الدبلوماسي ، ط2 ، منشأة المعارف ، الاسكندرية - مصر ، دون سنة نشر .
70. علي ضوي ، القانون الدولي العام المصادر والاشخاص، ج1 ، ط6 ، درا الكتب الوطنية ، بنغازي ، ليبيا ، 2019.
71. عمر عبد الله بن سعيد البلوشي ، مشروعية أسلحة الدمار الشامل وفقاً لقواعد القانون الدولي ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت -لبنان ، دون سنة نشر .
72. فؤد شباطة ، الدبلوماسية ، مطبعة ألف - باء ، دمشق- سوريا ، 1968.
73. فوزي صديق ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، (النظرية العامة للدولة) ، دار الكتاب الحديث ، 2000.

74. مأمون مصطفى ،القانون الدولي العام ،دار روائع مجدلاوي للنشر ، عمان-الاردن ،2002.
75. محسن افكيرين ،القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005.
76. محمد الحافظ غانم ، مبادئ القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية ،القاهرة ،1973.
77. محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت- لبنان ، 2003.
78. عامر بن تونسي ، قانون المجتمع الدولي المعاصر ، المطبوعات الجامعية ،بن عنكون-الجزائر ،دون سنة نشر .
79. محمد المجذوب ، القانون الدولي العام ، ط 6 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2007.
80. محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، ط 6 ،منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2018 .
81. محمد المجذوب ، الوسيط في القانون الدولي ، ط7، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2018 .
82. محمد المجذوب ،قانون الدولي العام ، ط 5 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005.
83. محمد بشير الشافعي ، القانون الدولي العام في السلم والحرب ، ط 3 ، مكتبة الجلاء الحديثة - القاهرة ، 1976.
84. محمد حسن قاسم ، القانون المدني (الالتزامات - المصادر - العقد) ، المجلد الأول ، ط2 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2018.
85. محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، ج1 ، ط 5 ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ،1996م.
86. محمد سعيد الدقاق ، التنظيم الدولي ، دار الجامعية للنشر والتوزيع ، الاسكندرية ، القاهرة ، بدون سنة.

87. محمد سعيد الدقاق، محمد سامي، سلامة حسين مصطفى، القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية - مصر، 1999.
88. محمد صالح، منظمة الامم المتحدة، خلفية النشأة والمبادئ، 1997.
89. محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الامم، دار المعارف، الاسكندرية - مصر، بدون سنة نشر.
90. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة العارف، الاسكندرية، 1982.
91. محمد ناصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2012.
92. محمود حجازي، قانون العلاقات الدولية، القاهرة - مصر، 2006.
93. محمود مجدي، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتب - الاسكندرية، 1990.
94. منتصر سعيد حمودة، القانون الدبلوماسي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011.
95. منتصر سعيد حمودة، القانون الدولي المعاصر، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2009.
96. المنجد في اللغة والاعلام، الطبعة التاسعة والعشرون، دار المشرق، بيروت، 1987.
97. ميسر عزيز العباسي، الحق في تبادل وإنهاء التمثيل الدبلوماسي مع إشارة للتمثيل الدبلوماسي الاسلامي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية - مصر، 2014.
98. نبيل بشر، المسؤولية الدولية في عالم متغير، الطبعة الأولى، مطبعة عيبر، مصر، 1994.
99. نزار العنبيكي، القانون الدولي الانساني، دار وائل للنشر، عمان - الاردن، 2010.
100. هادي نعيم المالكي، قطع العلاقات الدبلوماسية، مكتبة السنهوري، بغداد، 2019.

101. ياسر نايف قطيشات ، البعثات الدبلوماسية بين الضمانات ومقتضيات الأمن الوطني، عمان- الاردن، دار أمانة للنشر والتوزيع، 2012.

ثانياً - الرسائل والإطاريح الجامعية :

1. رقاب محمد ، النظام القانوني الذي يحكم قطع العلاقات الدبلوماسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة العربي التبسي التبسة ، 2019.
2. حازم حسن جمعة ، الحماية الدبلوماسية للمشروعات المشتركة (دراسة تحليلية للمشروعات الدولية وقواعد حمايتها في القانون الدولي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - عين الشمس ، مصر ، 1980.
3. زيد الدين، الحصانة الدبلوماسية في القانون الدولي والشريعة الاسلامية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق -الجامعة الاردنية ، 1983.
4. زيد حمزة موسى العلياوي ، إساءة استخدام مقر البعثة الدبلوماسية ، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون - جامعة كربلاء ، 2021.
5. ساسة سفيان ، انتهاء التمثيل الدبلوماسي والآثار المترتبة عليه ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق -بن عكنون - الجزائر ، 2011.
6. سحنون جميلة ، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي -دراسة في ضوء اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2013.
7. عبد الله بن براهيم الشويعر ، الأمن الوطني والحصانات والامتيازات الدبلوماسية ، اطروحة دكتوراه ، المعهد العالي للقيادة الامنية -المملكة العربية السعودية ، 1990.
8. قوق سفيان ، النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة تلمسان ، 2019.

9. محمد مقرش ، النظام القانوني للدبلوماسية متعددة الاطراف في ضوء القانون الدبلوماسي المعاصر والممارسة الدولية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق بن عكنون- الجزائر ، 2013.

ثالثاً - البحوث والدوريات :

1. ابراهيم شحاتة ، موقف الدول الجديدة من محكمة العدل الدولية ،المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد20 ،1964.
2. احمد مازن ابراهيم ، استغلال المبعوث الدبلوماسي لمبدأ الحصانة والآثار المترتبة عليها ، المجلة القانونية - جامعة القاهرة - كلية الحقوق ، المجلد 7 ، العدد4 ، 2020.
3. بدر جمال مرسي ، البعثات الخاصة في القانون الدولي ، المجلة المصرية للقانون الدولي، مجلد 22 ، 1966 .
4. جامع نصير، الحماية الدبلوماسية ، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية- سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية - جامعة تشرين - سوريا ، المجلد42 ،العدد 2، 2020.
5. حنان بن عبد الرزاق ، قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدول والاثار المترتبة عليها ، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد بن خضير بسكرة ، كلية الحقوق،العدد1 ،المجلد 12 ، 2020.
6. عادل احمد الطائي ، آثار المسؤولية الدولية بين التزامات الدولة المسؤولة وحقوق الدولة المتضررة ، مجلة الحقوق ، كلية الحقوق -جامعة البحرين المجلد 2، العدد1 ، 2005.
7. عائشة راتب ، الحصانة القضائية للمبعوثين الدبلوماسيين ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد 21 ، 1965.

8. عبد الرحمن الحرش ، التجسس والحصانة الدبلوماسية ، مجلة الحقوق -جامعة الكويت ، العدد 4 ، السنة 27 ، 2003.
9. عبد الله الأشعل ، القيمة القانونية للبيان الاساسي المشترك ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، عدد44 ، 1988.
10. عبد الله الأشعل ، المركز القانوني لبعثات رعاية المصالح ، جامعة الكويت - مجلس النشر العلمي، المجلد 8 ، العدد 3 ، 1984.
11. عمر الحضرمي ، الدول الصغيرة القدرة والدور مقارنة نظرية ، المجلة الدولية للاداب والعلوم السياسية والاجتماعية ، الاكاديمية العربية للعلوم السياسية والتطبيقية ، العدد10، 2018 .
12. فهد احمد المنصوري ، بعض جوانب اساءة استخدام المزايا والحصانات الدبلوماسية ، مجلة بحوث دبلوماسية ، العدد 4 ، 1987.
13. منصور حامد ، إشكالية النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الخاصة مجلة العلوم الانسانية والتطبيقية ، الجامعة الأسمرية زيتن - كلية الاداب والعلوم، العدد17، 2008.
14. مهند عزمي مسعود ، حكم تجاوز الوكيل حدود وكالته ،مجلة البلقان للبحوث والدراسات، جامعة عمان الاهلية ، المجلد 13 ، العدد 2 ، 2010.
15. هادي نعيم المالكي ، الوضع القانوني الدولي لأقسام رعاية المصالح ، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد15، 2008م.
16. هبة ذهب ، استغلال الحصانة الدبلوماسية للقيام بأعمال التجسس والآثار المترتبة عليها ، مجلة دراسات البصرة- جامعة البصرة ، العدد 32 ، 2019.

رابعاً - مصادر الإنترنت :

1. موقع سبوتنيك، تاريخ العلاقات المصرية الإيرانية... هل تحدث المصالحة بينهما

قريباً ، نقلاً عن <https://sputnikarabic.ae/20230511/-1076910917.html>

2. أشرفت أحمد عرفات محمد، العلاقات المصرية - الإيرانية من الفترة "2011 -

2016"، بحث منشور على موقع "المركز الديمقراطي الوطني للدراسات

الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية"، 2013، نقلاً عن

https://democraticac.de/?p=35024#_ftn37

3. Claire Brillard, Coulisses diplomatiques: la Suisse, représentante des intérêts américains en Iran, Genève Vision.

<https://www.swissinfo.ch/fre/coulisses-diplomatiques>.

4. G. R. Berridge ,The British Interests Section in Kampala, 1976-7

January , 2012 : [https://grberridge.diplomacy.edu/wp-](https://grberridge.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2012/05/BIS-Kampala-Essay-38)

[content/uploads/2012/05/BIS-Kampala-Essay-38](https://grberridge.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2012/05/BIS-Kampala-Essay-38) .

5. Micheline Calmy-Rey, La Protection Dans La Politique Extérieure Suisse D'aujourd'hui, P97 . Article disponible en ligne à l'adresse

: [https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-4-](https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-4-page-93.htm)

[page-93.htm](https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2010-4-page-93.htm).

خامساً - الوثائق الصادرة عن الأمم المتحدة :

1. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 .
2. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 .
3. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 .
4. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 .
5. تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين الملحق رقم (10) ، الوثيقة (A/56/10) لعام 2001 .
6. الوثائق الرسمية للجمعية العامة، لجنة القانون الدولي الدورة 58 ، سنة 2006 :وثيقة رقم 684 . A/CN.4/L.

سادساً - القوانين والانظمة الوطنية :

أ- القوانين والانظمة العراقية

1. القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 .
2. قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008 .
3. قانون المراسم العراقي رقم (26) لسنة 2000 .
4. نظام المراسم العراقي رقم (4) لسنة 2016 .

ب- القوانين العربية

1. قانون نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم (45) لسنة 1982 .
2. قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي السوداني لسنة 1997 .
3. قانون تنظيم العمل السياسي والقنصلي الليبي رقم (2) لسنة 2001 .

4. قانون السلك الدبلوماسي الفلسطيني رقم (13) لسنة 2005 .
5. قانون السلك الدبلوماسي والقنصلي البحريني رقم (37) لسنة 2009.
6. قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي الكويتي رقم (79) لسنة 2015 .
7. قانون السلكين الدبلوماسي والقنصلي القطري رقم (17) لسنة 2021.

سابعاً - المعاهدات والمواثيق الدولية :

1. اتفاقية فينا الخاصة بنظام المراتب بين الممثلين الدبلوماسيين لعام 1815.
2. بروتوكول اكس لاشابيل لعام 1818.
3. لائحة لاهاي للحرب البرية لعام 1907.
4. اتفاقية هافانا حول الموظفين الدبلوماسيين لعام 1928 .
5. اتفاقية هافانا الخاصة باللجوء لعام 1928.
6. اتفاقية جنيف الثانية لعام 1929.
7. ميثاق الامم المتحدة لعام 1945.
8. النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية لعام 1945.
9. اتفاقيات جنيف الأولى والثاني والثالثة لعام 1949 .
10. اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب لعام 1949 .
11. اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 .
12. اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.
13. اتفاقية فينا للبعثات الخاصة لعام 1969.
14. اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام 1969 .
15. البروتوكول الاضافي الاول لعام 1977 .

ثامناً - المصادر الاجنبية :

1. Amuzegar, Jahangir, The Dynamics of the Iranian Revolution: The Pahlavis' riumph and Tragedy, New York, 1991.
2. Alan James , Lomatic Relations And Contacts , British Yearbook of International Law, Volume 62, Issue 1, 1991.
3. Adam M. Howard , Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXIV, Middle East Region and Arabian Peninsula, 1969–1972; Jordan, September 1970 , United States Government Printing Office Washington ,2008.
4. Adriana Frňková , Nedotknutelnost Diplomatických Zástupců A Diplomatické Mise Se Zaměřením Na Příklad Teherán , Diplomová Práce , Právnická Fakulta– Univerzita Karlova V Praze , 2016.
5. agreement establishing the British Interests Section in Cairo in 1965.
6. Bergus, 'U.S. diplomacy under the flag of Spain, Cairo, 1967–74, Hurst: London; StMartin's Press ,1990.
7. Charity Simuli Wanyela , Diplomatic Privileges And Immunities: A Critical Analysis Of The Vienna Convention On Diplomatic Relations (1961) , Master Research , University Of Nairobi ,2014.
8. Dr. Wagner , Raasch , Pröpstl , Vienna Convention on Diplomatic Relations of 18 April 1961 , Printed in Berlin – Germany,2018.
9. Dr.Mohammed Saud ,Dr.Zaid Odeh Ebniya ,The Theory of State Sovereignty and its Developments , Nile Valley Journal of Human and Social Studies and Research, Cairo University – Faculty of Arts, Vol. 34,

- , 2022.
10. Edward C. Keefer , Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–5, Part 2, Documents on North Africa, 1969–1972 , United States Government Printing Office ,Washington , Documents ,2007 .
 11. Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States Government Printing Office Washington ,2006.
 12. Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States Government Printing Office –Washington ,2006.
 13. Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States Government Printing Office –Washington ,2006.
 14. Edward C. Keefer, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXVII, Iran; Iraq, 1973–1976, United States Government Printing Office ,Washington ,2012 .
 15. Eileen Denza ,Diplomatic Law Commentary On The Vienna , Oxford University Press , Great Clarendon Street, Oxford–United Kingdom , 2016 , P398.
 16. Eileen Denza, Diplomatic Law. Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations Dobbs Ferry, NY: Oceana, 1976.
 17. Éric Wyler , La Protection Des Intérêts Étrangers : Origines Et Signification De L'institution, Journal of International Relations ,Éditeur : Presses Universitaires de France:, Volume 143, Numéro3 ,2010.

18. Éric Wyler ,La protection des intérêts étrangers : origines et signification de l'institution , recherche ,2010 .
19. Eva Pfirter ,La Protection Des Intérêts Britanniques En Égypte Par La Suisse En 1956 : Une Stratégie De Compensation , Presses Universitaires De France ,2010.
20. Frey Linda, and Marsha Frey ,The History of Diplomatic Immunity. Ohio State University Press, 1999.
21. G. R. Berridge ,Diplomacy Theory and Practice Fourth Edition , Printed and bound in Great Britain ,2010.
22. G. R. Berridge ,Talking to the enemy : how states without 'diplomatic , Martin's Press, New York ,1994.
23. G. R. Berridge , Diplomacy Theory and Practice Fourth Edition , Fifth Avenue, New York , 2010 .
24. Gorretty Akinyi Omala , Diplomatic Immunity , Dissertation Submitted University Of Nairobi, 1988.
25. Harold Wilson, The Labour Government 1964–70: A Personal Record , Harmondsworth: Penguin Books, 1974,.
26. James J. Blake ,Diplomacy Under A Foreign Flag When Nations Break Relations ,Institute For The Study Of Diplomacy Georgetown University, Printed In The United States, ,Washington Dc ,1991.
27. James J. Blake, Pragmatic Diplomacy. The Origins and Use of the Protecting Power', in David D. Newsom (ed.), Diplomacy under a Foreign Flag (Washington, DC: Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, 1990.

28. Janner , La puissance protectrice en droit international d'après les expériences faites par la Suisse , Helbing & Lichtenhahn ,2008.
29. Jean Salmon , Manuel De Droit Diplomatique , Etablissements Bruylant , Bruxelles , 1994.
30. Jean-Paul Pancraccio , Aux Sources Juridiques De La Représentation D'intérêts Entre États (Xixe–Xxe Siècles) , Journal of International Relations ,Éditeur : Presses Universitaires de France:, Volume 144, Numéro 4, 2010.
31. Jeansalmon , Manuel De Droit Diplomatique , Etablissements, L'université Libre De Bruxelles ,1994.
32. Luman Ali ,British Diplomacy And The Iranian Revolution 1978 – 1981 , Thesis Submitted To The University Of Nottingham For The Degree Of Doctor Of Hilosophy ,2016.
33. Marjorie M. Whitman, "Diplomatic Missions and Embassy Property, Protection of Interests by Third Nations," Digest of International Law ,Washing ton, DC: US Government Printing Office, 1970.
34. Markéta Hedvábná , Výsady a imunity úřadu diplomatické mise podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích ,Diplomová práce Katedra mezinárodního práva ,Univerzita Karlova v Praze , 2011.
35. Michele Coduri,Protection Des Intérêts Étrangers Et Bons Offices Dans L'espace Sino–Coréen Au Début Des Années 1950 ,Presses Universitaires De France ,2010.

36. Micheline Calmy-Rey, La protection dans la politique extérieure suisse d'aujourd'hui , Presses Universitaires de France ,2011.
37. Monica Belmonte, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office –Washington ,2006 ,.
38. Monica Belmonte, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume E–4, Documents on Iran and Iraq, 1969–1972 , United States overnment Printing Office –Washington ,2006.
39. Nina Davis Howland , Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume XXIV, Africa, United States Government Printing Office Washington ,1999.
40. Olivia M. Carroll Beaty, Diplomatic Immunity: The History and Enduring Significance , A Dissertation Doctor , the Graduate School –Baylor University ,2022.
41. P.C.I.J. ,Chorzow Factory Casemerits ,1928 Series ,A.No.17.
42. Pamment J., New public diplomacy in the 21st Century : a comparative study of policy and pratice, London, Routledge, 2012.
43. Roberto Papini, Gaetano Cortese, La rupture des relations diplomatiques et ses conséquences , A. Pedone, Paris, 1972.
44. Rousseau (Ch.), Droit international public, T. 5, Paris, Siery, 1983
45. Simon Kear , Diplomatic innovation: Nasser And The Origins Of The Interests Section , Journal Diplomacy & Statecraft ,Volume 12, – Issue 3 ,2001.

46. Spanish Protocol establishing the American Interests Section in Cairo in 1967.
47. Thomas Fischer ,La Suisse et la représentation des intérêts américains à Cuba dans les années 1961–1977,Presses Universitaires de France ,2010
48. Vojtech Mastny , The Soviet Union and the Falklands War , Naval War College , Vol. 36, No. 3 ,1983.
49. Whiteman, M. M., 'Diplomatic missions and embassy, protection of interests by third states', Digest of International Law , 1970.
50. William Mchenry Franklin ,Protection Of Foreign Interests A Study In Diplomatic And Consular Practice.United States Overnment Printing Office Washington, D.C. ,1946.
51. Zeileissen, Christian: Die abgabenrechtlichen Privilegien in den diplomatischen und konsularischen Beziehungen: mit besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs. Wien: Universitäts–Verlagsbuchhandlung.

Abstract

Research into any topic of international diplomatic law leads us to one fact, which is that public and private interests between states must be preserved even in the darkest circumstances. Therefore, since their emergence, states have intended to establish diplomatic relations and establish missions with their various names in order to maintain communication to protect and develop interests common among them, but these relations may not continue for several reasons, including the severing of relations, or the fact that the relations were not established in the first place due to the state's newness or its lack of financial capacity, which may expose the interests of these countries to danger, and as a result of these risks, countries resorted, under this hypothesis, to devising a means of Diplomacy for communication and interests protection, which are "interests protection missions" aimed at reconciling two interests: the first is represented by the interests that states may achieve when severing or terminating relations, and the second is to preserve their interests and the interests of their nationals through this channel. In order to understand the subject, we decided to divide the study into Three chapters. In the first, we discussed (the nature of interests missions), in the second chapter we discussed (the legal provisions for interests missions), and in the third chapter we discussed (the implications of establishing interests missions).

It has become clear to us that interest-stakes missions are established through the agreement of three countries: the receiving state (the recipient), the sponsoring state, and the beneficiary state (which operates under the flag of the sponsoring state on the territory of the receiving state). These missions also went through stages of development and advancement, as they did not remain confined. The texts of the Vienna Convention, and in practice, have produced a contemporary appearance for missions, different from what was stipulated in the Convention, especially at the level of the human system, as the tasks of protection and care were transferred from the employees of the sponsoring state to the employees of the beneficiary state, but under the flag and emblem of the sponsoring state.

As it has become clear to us, in order for these missions to carry out their duties to the fullest extent, they must be granted diplomatic exemptions and

privileges, without which their members become powerless on the territory of the receiving state, with some exceptions and restrictions that may be imposed by the receiving state on the employees of the beneficiary state, including: Preventing them from moving outside the area allocated to them, or raising the flag or emblem of their country.

In addition, we have concluded that these exemptions may be misused by members of the interests section mission, which creates responsibility for the sponsoring state and the beneficiary state, whether within the scope of public or diplomatic international law.

We also proposed to include the Vienna Convention of 1961, the contemporary appearance of the Interests Sectional Mission, because of its great importance in strengthening relations between countries and preserving common interests. We also called for the necessity of stipulating the exemptions that these missions enjoy, along with the necessity of their commitment to respecting the laws and regulations of the receiving state and not Abusing the rights and exemptions granted to her.



**University of Karbala
College of Law
Public Law**

***The legal system for interests-seation missions
in international diplomatic law***

**A Thesis Submitted to the Council of the College of Law,
University of Karbala**

***In
Partial Fulfillment of the
Requirements for the PhD Degree***

**In
Public Law**

By

**Humam Hatem Kareem AL-bahathe
Supervised By
Prof. Dr. Noori Rasheed Al-Shafey**

2023 A.D

1445 A.H