ملخص الموضوع الثاني لمقياس قانون العلاقات الدبلوماسية

بعنوان:" التنظيم القانوني للبعثات الدبلوماسية"

مقدمة

تتضمن اتفاقية فيينا لعام 1961 قواعد التمثيل الدبلوماسي بين الدول في علاقاتها الثنائية، كما أن اتفاقية فيينا لعام 1975 تضع أسس وأحكام التمثيل الدبلوماسي للدول لدى المنظمات الدولية، وهذه الاتفاقيات عموما تؤسس لنظام البعثات الدبلوماسية الدائمة الذي يقوم على قواعد متقاربة ومتصلة ببعضها البعض سواء في تشكيلتها أو إدارتها وحتى أساليبها ووظائفها وطرق انتهائها، وهذا ما يميزها عن البعثات الدبلوماسية الخاصة التي تتميز بأنها مؤقتة حيث ترسلها الدول لأداء مهمة عاجلة ومحددة، وتتضمن أحكاما خاصة من حيث التعيين ومقرها وكيفية إدارتها ووظائفها من بدء التمثيل إلى غاية انتهاء عملها، وكل هذا الجوانب تخضع في نظامها القانوني لاتفاقية فيينا بشأن البعثات الخاصة لعام 1969.

أولا: النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الدائمة

يتضمن نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة سواء لدى الدول أو لدى المنظمات الخاصة أحكاما خاصة في الجانب التنظيمي خاصة في إنشائها وكذا مقراتها وكذا طريقة تعيين أعضائها إالى جانب إدارتها من بدء التمثيل إلى انتهائها إلى جانب الوظائف التي تقوم بها سواء في الجوانب الخاصة بالتمثيل أو التفاوض وغيرها.

1- تنظيم البعثات الدبلوماسية الدائمة

من أهم ما تتضمنه الجوانب التنظيمية البعثات الدبلوماسية الدائمة بوصفها جهاز تمثيل الدول فيما بينها أو لدى المنظمات الدولية ما يرتبط بتكوينها وإدارتها.

أ- إنشاء البعثات الدبلوماسية

نميز في هذا المقام بين حالة البعثات الدائمة لدى المنظمات التي يخضع إنشاؤها لقانون المنظمة[1]، فهو ليس حق تتمتع به الدولة وليس التزام يقع على عاتق المنظمة، كما تلتزم المنظمة بإخطار الدولة المضيفة أي دولة المقر قبل إنشائها، وعليه فإن بعثة الدولة تكون معتمدة لدى المنظمة وليس لدى دولة المقر، أما بالنسبة للبعثات الدبلوماسية لدى الدول فإنه يخضع للتراضي المتبادل بينهما وليس كما هو الحال للبعثات المعتمدة لدى المنظمة الخاضعة لقانون المنظمة، ضف إلى ذلك أن إنشاء البعثات الدبلوماسية لدى الدول يرتبط بالاعتراف الدولي فلا يمكن تبادل البعثات بين دول لا تعترف ببعضها البعض.

---

[1] تنص المادة 5 فقرة 5 من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول لدى المنظمات لعام 1975 على ما يلي " يجوز للدول الأعضاء إذا سمحت بذلك قواعد المنظمة أن تنشأ بعثات دائمة".

ب- مقر البعثة الدبلوماسية الدائمة

تختلف مسألة مقر البعثات الدبلوماسية الدائمة حسب الاتفاقيات المنظمة لكل منها، أما مقر البعثات لدى المنظمات فهو مقر المنظمة بحد ذاتها، كما أن الدولة بإمكانها إنشاء مقر لها لدى دولة أخرى بشرط أن يجيز ذلك قانون المنظمة، أما بالنسبة للبعثات لدى الدول فلا يوجد نص في اتفاقية 1961 يلزم الدولة بتحديد مكان إقامة بعثاتها، كما يقع على دولة المقر أن تقدم تسهيلات للبعثات للحصول على مقرات لها.

ج- تعيين أعضاء البعثة الدبلوماسية

تتمتع الدولة بحرية تامة في اختيار أعضاء البعثة الدبلوماسية لدى المنظمة، على أن يتم إخطار هذه الأخيرة بهم وليس الدولة المضيفة، بينما يختلف الأمر في البعثات لدى الدول، إذ لابد من قبول الدولة المضيفة على تعيين المبعوثين لديها، أي ما يسمى بسبق الحصول على موافقة الدولة المضيفة مع إخطارها بوصول أعضاء البعثة أو مغادرتهم وعن أي عارض يمس مركزهم القانوني[2].

د- إدارة البعثات الدبلوماسية الدائمة

يتم تناول المسائل المتعلقة ببدء التمثيل الدبلوماسي للبعثة الدائمة، ثم أنماط التمثيل وأخيرا انتهاء عمل البعثات.

---

[2] أنظر المادة 15/4 من اتفاقية فيينا لعام 1975.

-بدء التمثيل الدبلوماسي للبعثة الدائمة

بالنسبة لتمثيل البعثة لدى المنظمة فهو مرتبط باعتماد رئيس البعثة وهنا لا يعتد بمراتب رؤساء البعثة لعدم وجودها أصلا في نظام البعثات لدى المنظمة، ونظرا لغياب نظام التماثل في الطبيعة القانونية بين الدولة والمنظمة فإنه يتولى الأمين العام للمنظمة استلام أوراق الاعتماد، بينما تبقى بداية عمل البعثة المعتمدة لدى الدول من تاريخ اعتماد رئيس البعثة أي من تاريخ تقديمه لأوراق الاعتماد إلى الجهة الرسمية، وهنا إذا كان رئيس البعثة برتبة سفير أو وزير مفوض تصدر أوراق الاعتماد من طرف رئيس الدولة، وإذا كانت بمرتبة قائم بالأعمال فتصدر من وزير الخارجية.

- أنماط التمثيل الدبلوماسي للبعثات الدائمة

ليس هناك فرق كبير في أنماط التمثيل الدبلوماسي لدى الدول أو المنظمات، وعلى كل فإنه توجد ثلاثة أنماط للتمثيل وهي كالتالي:

-التمثيل المتعدد:L'accréditation multiple

تنص المادة 8/1 من اتفاقية 1975 أنه يجوز للدولة المرسلة اعتماد نفس الشخص رئيس البعثة لدى منظمتين أو عدة منظمات في آن واحد بشرط عدم اعتراض قوانين المنظمات المعنية، أما التمثيل لدى الدول فيمكن أن تكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية مقيمة في دولة معينة تمثلها لدى هذه الدولة ولدى دولة أخرى[3].

[3] أنظرالمادة 5 فقرة 1 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

-التمثيل المختلط: L’accréditation mixte

يعني التمثيل المختلط جواز الدولة الموفدة اعتماد بعثة واحدة للتمثيل لدى دولة ولدى منظمة في آن واحد، فمثلا بعثة معتمدة لدى الولايات المتحدة الأمريكية وفي نفس الوقت معتمدة لدى هيئة الأمم المتحدة[4].

-التمثيل المشترك L’accréditation conjointe

يقصد بالتمثيل المشترك اتفاق عدة دول علىلاعتماد بعثة واحدة تمثلهم لدى دولة معينة، وهذا من أصعب أنظمة التمثيل لانه يفترض توحد الأفكار والأهداف الخاصة بالسياسة الخارجية، أما الدبلوماسية المنظمات الدولية فممكن وهو أكثرا قبولا[5]، لذا أقرته اتفاقية 1975 في المادة 8/2 بنصها أنه يجوز لدولتين أو أكثر اعتماد نفس الشخص بوصفه رئيسا للبعثة لدى نفس المنظمة.

د-انتهاء عمل المنظمات الدبلوماسية الدائمة

يتوافق انتهاء عمل البعثة الدبلوماسية لدى الدولة ولدى المنظمة في نقاط متعلقة أصلا بالدولة الموفدة أو المرسلة كزوالها أو انضمامها لدولة أخرى

---

[4] أنظر المادة 5 فقرة 3 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية

[5] أنظر المادة من نفس الاتفاقية

أو اتحاد فدرالي، كما تنفرد كل بعثة بعوامل انتهائها بحكم خصوصيتها، لاسيما بالنسبة للمنظمة حيث تنتهي عوامل ارتباط البعثة بها بمجرد فصل الدولة عن العضوية أو بانسحاب الدولة من العضوية بنفسها حيث تستدعي بعثتها وتعلم المنظمة بانتهاء مهمتها[6].

بالمقابل ترد خصوصية أخرى بشأن انتهاء بعثة الدولة لدى دولة أخرى في حال قطع العلاقات الدبلوماسية أو توتر العلاقات مما يفضي لقطع العلاقات الدبلوماسية، وهناك أسلوب آخر لانتهاء عمل البعثة الدبلوماسية حيث يمكن للدولة المضيفة أن تقوم بتبليغ الدولة الموفدة بأن رئيس بعثتها أصبح شخصا غير مرغوب فيه حيث تستدعي هذه الأخيرة هذا الشخص لاتخاذ اجراءات إنهاء مهامه في بعثتها[7].

2-وظائف البعثات الدبلوماسية الدائمة

في الحقيقة لم ترد وظائف البعثات الدبلوماسية في اتفاقية البعثات الدبلوماسية لعام 1961 على سبيل الحصر وإنما وردت على سبيل المثال[8]، حيث اعتمدت هذه الأخيرة على نظام الوظائف المفتوح، مثلها مثل اتفاقية 1975 الخاصة ببعثات الدول لدى المنظمات الدولية، وتركت المجال للدول لممارسة أي وضيفة تتناسب مع علاقاتها الدولية، غير أن أهم الوظائف التي

---

[6] محمد مقيرش، النظام القانوني للبعثات متعددة الأطراف، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013،ص 72.

[7] أنظر المادة 43 فقرة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

[8] أنظر المادة 3 من نفس الاتفاقية.

تمارس في هذا الإطار هي الوظيفة التمثيلية، التفاوضية ووظيفة حماية مصالح الدولة الموفدة أو المرسلة.

أ-وظيفة التمثيل

تتمثل وظيفة التمثيل في مشاركة البعثة في النشاطات العامة للدولة المضيفة كحضور المراسم الرسمية الوطنية وكذا اللقاءات المهمة الخاصة بالتمثيل السياسي حيث تترجم من خلالها أفكار وتطلعات دولتها، ولا يختلف الأمر بالنسبة لهذا الدور الذي تلعبه البعثة الدبلوماسية أمام المنظمة الدولية في التعبير عن وجهة نظر دولتها في جلسات المنظمة في تقديم الاقتراحات في القضايا المطروحة للنقاش مع التصويت نيابة عن دولتها على اللوائح ومشاريع القرارات الصادرة عن المنظمة، وهنا يجب عدم الخلط بين نظام التمثيل من حيث هو la représentation من حيث وظيفة دبلوماسية تقوم بها البعثات بموجب نص المادة 3 فقرة 1 من اتفاقية 1961 وبين الاعتماد l'accréditation كأسلوب لممارسة النشاط المذكور في المادتين 5و6 من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية[9].

ب-وظيفة التفاوض

[9] أوكيل محمد أمين "النظام القانون للبعثات الدبلوماسية الدائمة"،(دراسة مقارنة على ضوء اتفاقيتي فيينا: للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 ولتمثيل الدول لدى المنظمات الدولية لعام 1975)، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، المجلد 11، العدد 01-2015، ص ص 84-85.

تعتبر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن وظيفة التفاوض من الوظائف الأساسية للبعثات الدبلوماسية للدول لدى الدول المضيفة ، حيث أنها تتخذ لأجل دراسة المسائل الشائكة بين الدولتين لأجل تقريب وجهات النظر بينهما لأجل حلها ومعالجتها، بالاستعانة بأطر التواصل والتباحث الثنائية المتعددة، والتي لم تحددها اتفاقية 1961، وإنما تركتها لحرية الدول في اتخاذ السبل التي تراها مناسبة للتفاوض[10]، أما بالنسبة للمفاوضات التي تجريها بعثات الدول لدى المنظمات الدولية حسب اتفاقية 1975 التي جعلت من هذه الوسيلة منم أهم الوظائف لديها، ويكون ذلك عادة عن طريق المذكرات المكتوبة حينما يتعلق الأمر بإقرار اتفاقية معينة، على خلاف البعثات الدبلوماسية لدى الدول التي تعتمد أساس على الطريقة الشفوية.

ج-وظيفة حماية مصالح الدولة الموفدة

تعتبر وظيفة حماية مصالح الدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة من قبل البعثة الدبلوماسية من أهم الوظائف التي تضمنتها اتفاقية 1961 والتي ترمي إلى حماية كل مصالح الدولة الأساسية، لاسيما رعاية مصالح مواطنيها لدى الدولة المضيفة، في عدم الإساءة إليهم أو التعدي على حقوقهم وإلا يقع على عاتق هذه الأخيرة المسؤولية الدولية ومن ثمة تعويض الضحايا عن كل الأضرار التي يتعرضون لها بموجب قواعد وأحكام القانون الدولي، أما بالنسبة لدور البعثة لدى المنظمة استنادا لاتفاقية 1975 ، فيختلف نوعا ما عن دور البعثات لدى

[10] أنظر المادة 3/2 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961

الدول، نظرا لاختلاف طبيعة البعثتين في هذا المجال، ذلك أن مهمة البعثة تكمن في الدفاع عن مصالح الدولة لدى المنظمة الناجمة عن الوقائع والأحداث التي تقع في جلساتها خصوصا ومن ثمة الدفاع عن وجهات نظرها، سيما اتخاذ إجراءات الاحتجاج وإعداد تقارير مفصلة بشأن ما يدور داخل المنظمة.

ثانيا: النظام القانوني للبعثات الدبلوماسية الخاصة أو المؤقتة

ازدادت أهمية البعثات الخاصة في الآونة الأخيرة مع تشعب العلاقات الدولية واتساع مجالاتها بهدف تنمية العلاقات الودية بين الدول في المجالات المختلفة السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية[11]، تعرف البعثة الدبلوماسية الخاصة استنادا لنص المادة الأولى من اتفاقية البعثات الخاصة بأنها " بعثة مؤقتة تمثل الدولة وتوفدها لدولة أخرى، برضا الدولة الأخرى لتعالج معها مسائل معينة أو لتؤدي لديها مهمة محددة"، وتتميز بأنها متعددة الأطراف وغير دائمة في نفس الوقت تمارس عبر بعثات خاصة تتكون من وفود أو أشخاص خارج الدولة لتقوم بمهام محددة تفاوضية أو تمثيلية ثم تعود لدولتها، وفي هذا المحور سنحاول التطرق لإنشاء البعثات الخاصة وأهم

---

[11] ظهرت البعثات الخاصة قبل بروز البعثات الدبلوماسية الدائمة، حيث كانت العلاقات الدولية في وقت مضى لا تحتاج إلى إلى نظام التمثيل الدائم، لكن مع التطور الذي عرفه المجتمع الدولي مع تزايد المشاكل الدولية ازدادت القناعة لدى الدول لضرورة وضع نظام التمثيل الدائم، ومع ذلك لم يتم الاستغناء عن البعثات الخاصة الذي عاد للتفعيل مرة أخرى ليعالج مسائل محددة أو طارئة .

وظائفها[12]، بناء على هذا التعريف فإن البعثات الخاصة تقوم على الخصائص التالية:ن

-تكون البعثة الخاصة للدولة الموفدة لدى دولة أخرى مضيفة

-وجوب أن تتوافر البعثة على الصفة التمثيلية لدى الدولة المضيفة.

-تقوم البعثة الخاصة بموجب اتفاق رضائي بين الدولتين

-تكون البعثة الخاصة مؤقتة عن طريق تحديد نهايتها مسبقا لدى الدولتين، وغالبا ما تكون مرتبطة بنهاية المهام.

1- إنشاء البعثات الخاصة واستقبالها

تتكون البعثة الخاصة أو المؤقتة من ممثل واحد للدولة الموفدة، وقد تضم أعضاء آخرين من دبلوماسيين وإداريين والأعضاء الفنيين والعاملين في الخدمة، وقد يرافقهم أعضاء تقنيين لا يتمتعون بالصفة التمثيلية كالخبراء والمساعدين والمستشارين[13]، في حالة عدم تعيين الدولة الموفدة لرئيس البعثة تختار من بين أعضائها من يمثلها لدى الدولة المضيفة.

---

[12] تم إقرار اتفاقية فيينا للبعثات االخاصة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بعد نهاية عمل لجنة القانون الدولي المكلفة بإعداد المشروع النهائي لنصوص المواد الخاصة باتفاقية البعثات الخاصة بموجب القرار 2167 في الدورة 21 المنعقدة بتاريخ 05 ديسمبر 1966، وتم اعتماد الاتفاقية بوضع 55 مادة، تتضمن ديباجة وأحكام أخرى تتعلق بنظامها وقواعدها وكذا الحصانات والامتيازات الخاصة بأعضاء البعثة، إلى غاية الأحكام الختامية.

[13] أنظر المادة 9 من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969.

على الدولة الموفدة أن تقوم بإخطار الدولة المضيفة عن طريق وزارة خارجيتها بتشكيل بعثتها الخاصة، عند تعيينها أو تغييرها كي يتسنى لها الأمر القيام بالاجراءات المناسبة، كما يتضمن الإخطار أيضا تاريخ وصولها وانتهاء مهمتها وكذا تاريخ مغادرتها لإقليمها ، على أو توفر الدولة المضيفة أيضا كل التسهيلات الضرورية لتمكني البعثة من مباشرة مهامها، أما بالنسبة للمقر فتتفق الدولة الموفدة مع الدولة المضيفة على مكان مقر البعثة الخاصة وفي حال غياب الاتفاق يفترض أن يكون المقر هو مكان تواجد وزارة الخارجية للدولة المضيفة، وهذه الوسيلة ليست متاحة للبعثة الدبلوماسية الدائمة وذلك نظرا للطبيعة المؤقتة والحددة للبعثة الخاصة.

تبدأ مهمة البعثة الخاصة بمجرد الاتصال الرسمي بينها وبين وزارة الخارجية للدولة المضيفة أو أية جهة جكومية أخرى، وعليه فإنها تعفى من بتقديم أوراق الإعتماد وهذا ما تنص عليه المادة 13 فقرة 2 من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 " لا يتوقف بدء وظائف البعثة الخاصة على البعثة من قبل البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة أو على تقديم أوراق الإعتماد أو وثائق التفويض"

2-مهام البعثات الخاصة أو المؤقتة

تتكون مهام البعثات الخاصة بحسب طبيعة المهام المسندة إليها إلى مهام تفاوضية وأخرى تمثيلية.

أ-المهام التفاوضية

تتولى البعثة الخاصة مهمة المفاوضات التي تكون عموما شفوية، وقد تكون مكتوبة، وتكتسي هذه المهمة أهمية بالغة من حيث تقديم الملاحظات التي تراها مهمة لإثراء موضوع خاص باقتراح مشروع أو وضع أي بند على مشروع معاهدة، بل ويمكنها حتى التوقيع على المعاهدة إذا توفرت لديها وثيقة التفويض، كما تستطيع في المقابل أن تعود لحكومتها قصد التشاور قبل اتخاذ القرار، وهنا تجدر الإشارة أيضا أن مهمة التفاوض متعددة وخاضعة لطبيعتها المحددة سلفا من قبل الدولتين بموجب اتفاق مسبق، كما تتعد صلاحياتها بهذا الشأن تبعا لتعدد مهامها الموكلة لها، إذا لا يمكن بحال من الأحوال حصرها في مجال معين، فقد تصل حتى لمباشرة الاتصالات الرسمية بخصوص مسألة معينة، وهذه المهام متعددة ويمكن أن تبدى أثناء المفاوضات.

ب-المهام التمثيلية

على غرار المهام التفاوضية للبعثات الخاصة، فإنها تتمتع ايضا بمهام تمثيلية لدولتها لدى الدولة المضيفة، حيث تشارك في مختلف المناسبات والاحتفالات الرسمية التي تقيمها الدولة المضيفة، كما لها أن تحضر المراسيم التي تدعى إليها.