

تنظيم حق الاتصال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية

بين القانون والممارسة

Regulating the right of communication for diplomatic and consular missions Between law and practice

بوسعدية رؤوف*

جامعة سطيف2، الجزائر، rboussadia@yahoo.fr

تاريخ القبول: 2024/04/04

تاريخ الإرسال: 2024/02/01

ملخص:

يعتبر حق الاتصال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية في أداء عملها من الحقوق الذي اعترف به القانون الدولي العرفي، وأخذت به معظم التشريعات الوطنية، وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الثنائية والجماعية وكرستها اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

هذه الأخيرة حاولت وضع تنظيم متميز للاتصال الدبلوماسي وهذا باعتمادها وأخذها للقواعد العرفية التي كانت سائدة قبل وضع الاتفاقية (الدبلوماسية والقنصلية)، كما قامت بإيجاد قواعد جديدة تتلاءم مع تطور العلاقات الدولية المعاصرة.

الكلمات المفتاحية: حق الاتصال الدبلوماسي، البعثات الدبلوماسية، البعثات القنصلية، الممارسة الدبلوماسية.

Abstract :

The right of communication for diplomatic and consular missions in performing their work is considered one of the rights recognized by customary international law, and adopted by most national legislation, as well as bilateral and collective agreements and treaties, and enshrined by the Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations.

The latter tried to establish a distinct organization for diplomatic communication by adopting and adopting the customary rules that prevailed before the establishment of the agreement (diplomatic and consular), and it also created new rules that are compatible with the development of contemporary international relations.

Keywords: *The right to diplomatic communication, diplomatic missions, consular missions, diplomatic practice.*

* المؤلف المرسل

مقدمة:

يعتبر حق الاتصال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية في أداء عملها من الحقوق الذي اعترف به القانون الدولي العرفي، وأخذت به معظم التشريعات الوطنية، وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الثنائية والجماعية وكرستها اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

هذه الأخيرة حاولت وضع تنظيم متميز للاتصال الدبلوماسي وهذا باعتمادها وأخذها للقواعد العرفية التي كانت سائدة قبل وضع الاتفاقية (الدبلوماسية والقنصلية)، كما قامت بإيجاد قواعد جديدة تتلاءم مع تطور العلاقات الدولية المعاصرة، وأكثر من هذا فقد فسحت الاتفاقية المجال أمام عقد معاهدات ثنائية واتفاقيات جماعية وإقليمية تقوم بتفصيل أحكامها، وسد أي نقص فيها ناجم عن العموميات، أو إغفالها بعض المسائل القانونية.

وعملت الاتفاقية في نفس الإطار على توحيد القواعد التي تحكم السلوك الدبلوماسي والقنصلي والحد من الفوارق بينها، وهذا تماشيا ومواكبة مع الاتجاه الدولي الحديث. وعموما فإن التنظيم الذي وضعته الاتفاقية يتميز بنوع من الدقة والوضوح والتناسق الذي يحقق التوازن بين مصلحة الدولة المعتمدة من جهة ومصلحة الدولة المعتمد لديها من جهة أخرى.

ولقد أثبت هذا التنظيم أن اختلاف المذاهب والعقائد لا يحول دون الاتفاق على قواعد موحدة تساهم في تعزيز الأمن والسلم الدوليين وتمتين أواصر التعاون بين الدول.

نظرا لأهمية موضوع الاتصال الدبلوماسي في عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية برزت الحاجة إلى وضع حماية خاصة لهذا الموضوع وخاصة بعد التطور الكبير الذي حدث في المجتمع الدولي الذي توسعت معه العلاقات بين الدول.

إن حماية الاتصالات الدبلوماسية بدأت بفكرة مهمة وهي تقنين القواعد التي تنظم هذه الاتصالات وكذلك الحصانة المقررة لها (وذلك عن طريق تقنين قواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية). وهذه العملية (التقنين) جاءت بعد أن سادت القواعد العرفية التي تحكم هذه القواعد، وعدم قدرتها على مواجهة الحاجات المتجددة ومسايرة التطور الحاصل في وظائف البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

ومع تقنين حق الاتصال الدبلوماسي أصبحت الدول ملزمة باحترام هذا الحق ومنح البعثات كافة التسهيلات اللازمة لعملها في هذا الجانب، لكن رغم ذلك فإن الممارسة الدولية بالخصوص تبرز لنا أن

الدول بقدر ما تحرص على مراعاة حرية وحصانة الاتصالات الدبلوماسية إلا أنها في المقابل تضطر إلى فرض العديد من القيود وخاصة عندما يتعلق الأمر بحماية أمنها الداخلي وحماية مصالحها. وعلى هذا الأساس يمكن طرح الإشكالية التالية: كيف جسدت اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية حق الاتصال للبعثات الدائمة؟ وهل هذا النظام يتماشى مع الممارسة الدولية في هذا الشأن؟ وللإجابة على هذه الإشكالية سنتناول المحاور التالية:

- المحور الأول: تقنين حق الاتصال الدبلوماسي
 - المحور الثاني: وسائل الاتصال الدبلوماسي
 - المحور الثالث: مستويات الاتصال الدبلوماسي
- المحور الأول: تقنين حق الاتصال الدبلوماسي

اعترف القانون الدولي بحق الاتصالات والمخابرات الرسمية بين البعثة الدبلوماسية والدولة التي تنتهي إليها. وقد تم إدراج هذا الحق ضمن القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وهذه القواعد تدور أساساً حول كفالة الحرية والاستقلال للمبعوث الدبلوماسي حتى يمارس عمله بعيداً عن الضغوط والمؤثرات المحلية، وهذا ما يفسر بسبق ثبوت الأحكام المقررة لحصانات وامتيازات الممثلين الدبلوماسيين لغيرها من الأحكام الخاصة بالتمثيل الدبلوماسي، كما يفسر أيضاً باهتمام الدول ورجال القانون والدبلوماسية بتحديد هذه الحصانات باعتبارها أحكام ذات أهمية خاصة في النظام الدبلوماسي¹.

وفي هذا الخصوص يمكن القول أن غالبية القواعد الخاصة بالحصانات والامتيازات كان مصدرها العرف الدولي، فكان هو المصدر الأساسي ليس للأحكام الخاصة بالحصانات والامتيازات فقط، بل لكافة القواعد التي تحكم القانون الدبلوماسي².

ولعل أول محاولة لتقنين قواعد الحصانات والامتيازات كانت اتفاقية هافانا التي أقرتها ووقعها الدول الأمريكية سنة 1928³، وقد عالجت هذه الاتفاقية موضوع المبعوثين الدبلوماسيين بصفة عامة بما فيها الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء المبعوثين (القسم الرابع من الاتفاقية من المادة 14 إلى المادة 24).

كما نصت المادة 15 من الاتفاقية على أن من واجب الدول منح جميع التسهيلات اللازمة لقيام المبعوثين الدبلوماسيين والقنصلين بأعمالهم وخاصة ما يتعلق منها بحرية الاتصال مع حكوماتهم.

وبهذا تعتبر اتفاقية هافانا أول محاولة لتقنين حق الاتصال الدبلوماسي. ولكن بالنظر إلى نطاق سريان هذه الاتفاقية الذي كان مقتصرًا على الدول الأمريكية التي اعتمدها وعدم امتدادها إلى ما عداها من الدول الأخرى، فقد بقيت الحاجة إلى تقنين قواعد العلاقات الدبلوماسية وخاصة فيما يخص موضوع الحصانات والامتيازات.

إضافة إلى هذا فإن الحاجة إلى التقنين ترجع إلى عدة أسباب أخرى منها قدم القواعد العرفية التي تحكم العلاقات الدبلوماسية، وهذا للتطور الحاصل في وظائف البعثات الدبلوماسية والقنصلية، وأيضا التغيرات السياسية والاجتماعية الواسعة المدى التي أخذت تظهر في العالم نتيجة للتطورات التي حدثت في المجتمع الدولي سواء على صعيد أنظمة الحكم أو على صعيد العلاقات الدولية، وكذلك بسبب التقدم العلمي وانتشار وسائل الإعلام والاتصال الحديثة⁴.

ولأهمية الدور الذي قامت به منظمة الأمم المتحدة في مجال تقنين قواعد التمثيل الدبلوماسي سوف نتطرق بالتفصيل إلى المراحل التي مرت بها مرحلة التقنين، وكان إنشاء لجنة القانون الدولي في إطار الأمم المتحدة خطوة مهمة أمام التدوين الشامل لتأكيد ما تم قبوله من قواعد مستقرة، إن لم تكن عالمية الاحترام، من قواعد القانون الدولي. إلا أنه بقيت مجالات اختلفت ممارسة الدول بشأنها، ومنها على وجه الخصوص امتيازات وحصانات صغار الموظفين، ووضع الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة، ومدى الاستثناءات من حصانة دبلوماسي من الولاية القضائية. وفي هذا الإطار يمكن اعتبار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من أكثر الصكوك التي تم إبرامها في إطار الأمم المتحدة لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي نجاحا خاصة من ناحية المشاركة شبه العالمية فيها من قبل الدول ذات السيادة، والدرجة العالية من التقيد بها بين الدول الأطراف والتأثير الذي كان لها على النظام القانوني الدولي.

ويعود الفضل في نجاحها ليس فقط إلى امتياز العمل التحضيري الذي قامت به لجنة القانون الدولي والمهارات التفاوضية لممثلي الدول في المؤتمر، ولكن إلى الاستقرار الطويل للقواعد الأساسية للقانون الدبلوماسي، بالإضافة إلى فعالية مبدأ المعاملة بالمثل كجزء لعدم الامتثال⁵.

ولقد سار العمل التحضيري لمؤتمر فيينا على نهج إجراءات الأمم المتحدة المعتادة لتدوين قواعد القانون الدولي الذي تم تطبيقه في المجالات التي تكثرت فيها فعلا ممارسات الدول وسوابقها ومذاهبها. ففي عام 1952 اقترحت يوغوسلافيا أن يكون لذلك الموضوع الأولوية، وبعد المناقشة في اللجنة

السادسة (القانونية)، طلبت الجمعية العامة أن تقوم لجنة القانون الدولي على سبيل الأولوية بتدوين قانون العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وعينت اللجنة السيد ساندستروم ممثل السويد مقررًا خاصًا وشكل تقريره أساسًا لمشاريع المواد التي اعتمدها اللجنة في 61957.

وتمت مناقشة تلك المواد في اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة، كما تم إرسالها إلى جميع أعضاء الأمم المتحدة أو أي وكالة من وكالاتها المتخصصة مشفوعة بدعوة إلى تقديم تعليقات، وقد أخذت اللجنة التعليقات القادمة من 21 حكومة في الاعتبار وأعدت في عام 1958 مواد منقحة وموسعة وأوصت بأن تشكل أساسًا لاتفاقية، الأمر الذي أيدته الجمعية العامة، وشاركت 81 دولة في المؤتمر الذي عقد في فيينا من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961 وتم التوقيع على الاتفاقية في 18 أبريل. ويعود نجاح المؤتمر والاتفاقية التي صاغها إلى عدة عوامل منها؛ أولاً استقرار القواعد المركزية المنظمة للعلاقات الدبلوماسية طيلة ما يقارب من مائتي سنة. وعلى الرغم من التغيير الجذري لطرق إنشاء السفارات والاتصال بها فإن مهامها الأساسية، ألا هي مهام تمثيل الدولة المرسله وحماية مصالحها ومصالح الذين يحملون جنسيتها، والمفاوضات مع الدولة المستقبلية وملاحظة الظروف والتطورات هناك والموافاة بالتقارير عنها بقيت ولا تزال دون تغيير، ثانياً نظراً لإقامة العلاقات الدبلوماسية وإيفاد البعثات الدائمة بالموافقة المتبادلة بين الدول، فإن كل دولة تعتبر دولة مرسله ومستقبله في ذات الوقت، ويعتبر ممثلوها في الخارج رهائن بشكل ما، وقد يعانون على أساس المعاملة بالمثل إذا انتهكت قواعد الحصانة الدبلوماسية، أو قد يعاقبون حتى بسبب قيود صغيرة تتعلق بالامتيازات أو البروتوكول. هذا إن لم يكن هناك ثمة تعارض في المصالح بين مجموعات الدول المعارضة⁷.

والاستثناء من هذا التماثل في المصالح يكمن في مسألة الاتصالات بين السفارة ودولتها المرسله، ظهر ذلك جلياً في مؤتمر فيينا، حيث كانت المسألة الأكثر مدعاة للخلاف هي ما إذا كان من حق الدول المرسله أن تتركب وتستعمل جهاز إرسال لاسلكي، فعلى الرغم من أن الحق في الاتصال الحر بين الدولة المرسله وبعثاتها في الخارج قد تم إرساؤه منذ وقت طويل من ناحية حرمة ناقلي الطرود والرسائل الدبلوماسية التي ينقلونها، بحيث كانت هناك اعتراضات خفية تم إظهارها في مؤتمر فيينا، لأنه الدول التي كانت تمتلك أجهزة إرسال كانت فقط الدول الحائزة لموارد التكنولوجيا المتطورة. وأعربت دول أخرى عن القلق من أن تلك الأجهزة قد تستعمل في بث الدعاية المحلية، ومن أن تلك

الأجهزة قد تؤدي، لأنها موضوعة في مبان ذات حرمة فيما يتجاوز سيطرة الدولة المستقبلية، إلى انتهاك الاتفاقية الدولية للاتصالات السلكية واللاسلكية. واعتمد المؤتمر تعديلا جاء ضد رغبات جميع الدول الكبرى حيث تطلب صراحة موافقة الدولة المستقبلية على توفير جهاز ناقل لاسلكي وأيضا ترتيبات مناسبة لاستعماله وفقا لقوانين الدولة المستقبلية والأنظمة الدولية.

ولكن في الجلسة العامة تم التوصل إلى حل توفيق، وتم سحب واستبعاد الكلمات المذكورة أعلاه من علامات الاقتباس وهي الكلمات التي لعلها تضمنت حقا في التفتيش للدولة المستقبلية.

ويوضح هذا المثال استعداد الوفود المرسلية إلى مؤتمر فيينا سنة 1961 للدسعي إلى التوصل إلى حل توفيق يجعل نص الاتفاقية النهائي مقبولا لدى الحكومات والبرلمانات الوطنية التي تبت في وقت لاحق في التصديق بدلا من مواصلة الحث من أجل الإقرار بميزة الأعداد. وأبدي أيضا نهج بناء على نحو مماثل تجاه مسألة خلافية، وهي مسألة الحقيبة الدبلوماسية، ففي إطار ممارسة عرفية سابقة كان مما يسمح به أن تتحدى دولة مستقبلية تشتهه في أن تحتوي حقيبة دبلوماسية مواد غير الوثائق والمعدات الرسمية المسموح بها لناقل الطرود - عندئذ يمكن للدولة المرسلية إما أن تعيد الحقيبة المشتبه فيها وهي غير مفتوحة أو تعرضها للتفتيش بإشراف سلطات الدولتين. ودار جدل مطول في لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بما إذا كان ينبغي الإبقاء على هذه الإمكانية، إلا أنه وفي نهاية المطاف تم اتخاذ القرار القائل بأنه لا يجوز فتح الحقيبة أو احتجازها في أي ظرف من الظروف على الرغم من أن من واجب الدولة المرسلية ألا تستعمل الحقيبة إلا في إرسال الوثائق الدبلوماسية أو لوازم للاستعمال الرسمي. وعلى الرغم من التعديلات والحجج الكثيرة في المؤتمر كانت هذه هي القاعدة التي تم اعتمادها في المادة 27 في نهاية المطاف.⁸

واستمرارا للتطور الحاصل في مجال العمل الدبلوماسي رأت الدول ضرورة إقرار اتفاقية تنظم العلاقات والحصانات القنصلية بعد إقرار الاتفاقية الدبلوماسية وهذا ما يساعدها أكثر على تحسين صلات الصداقة والتعاون فيما بينها مهما تباينت نظمها الدستورية والاجتماعية. وفعلا تم إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في 24 أبريل 1963، وبلغ عدد الدول الممثلة في المؤتمر 92 دولة، وتتكون هذه الاتفاقية من 79 مادة.

وقد أكدت الاتفاقيتان القاعدة الأساسية في أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية تستمد مصدرها من القانون الدولي، وهذا ما يستفاد من أن أحكام هذه الاتفاقية قد صيغت في عبارات أمرة في خطابها

للدولة المعتمدة والمعتمد لديها. كذلك فإن الديباجة أشارت إلى استمرار العمل بأحكام العرف الدولي بالنسبة للأمور التي لا تتضمن الاتفاقية قواعد تسري عليها، فهي بذلك قد سلبت الدول حرية التقرير في حالة سكوت أو عدم كفاية أحكام الاتفاقية⁹.

وعلاوة على قيام اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية بتقنين قواعد العرف الدولي فإنها قامت باستحداث قواعد جديدة ساهمت في تعزيز المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية وزادت من حصانات العاملين فيها وامتيازاتهم، وهكذا يمكن اعتبار اتفاقيتي فيينا تقنيناً إعلانياً وإنشائياً¹⁰. فهي تقنين إعلاني لأنها كرست القواعد العرفية في اتفاقية مكتوبة، وهي تقنين إنشائي في بعض جوانبها لأنها أوجدت قواعد جديدة تتلاءم مع تطور المجتمع الدولي المعاصر كبعض القواعد المتعلقة بالحصانات والامتيازات والتي تخطت ما استقر عليه العرف قبل إقرارها وخاصة فيما يتعلق بحق الاتصال ووسائله. وفي نفس السياق نجد أن حق الاتصال الدبلوماسي قد قنن من خلال الاتفاقيتين حيث نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة 27 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (وتقابلها الفقرتان الأولى والثانية من المادة 35 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية) على حق البعثة وحرية الاتصال لجميع أغراضها الرسمية.

والملاحظ أن اتفاقيتي فيينا أباحتا استعمال الطرق التقليدية للاتصال كالمراسلات الخطية والإرسال عن طريق البريد أو عن طريق مراسل خاص واعتبرتها حقا يضمنه القانون الدولي، ولكنها تركت أمراستخدام وتركيب ونصب الأجهزة اللاسلكية معلقا على شرط الموافقة المسبقة للدولة المعتمد لديها¹¹. كما ربطت الاتفاقية مبدأ حرية الاتصال أو الحق في الاتصال بالأغراض الرسمية فقط، أي أن منح هذا الحق وحمايته لا يكون إلا في إطار الأعمال الرسمية للبعثة الدبلوماسية أو القنصلية، فكل ما هو خارج عن الإطار الرسمي لا يتمتع بالحماية ويطبق عليه نفس المعاملة الخاصة بأي جهة عادية. أي أن الاتفاقية قد أخذت في هذا الخصوص بنظرية مقتضيات الوظيفة أو مصلحة الوظيفة والتي ترى أن الحصانات والامتيازات أمر ضروري لمباشرة الوظيفة الدبلوماسية (الرسمية منها) بدون عوائق، وتعد هذه النظرية من أكثر النظريات الأخرى اتفاقا وتماشيا مع الاتجاهات الحديثة في أساس النظم القانونية، ومن مزايا هذه النظرية أنها في جوهرها تتجه نحو نوع من الحد من الامتيازات بالقدر الذي لا يتعارض مع مباشرة الوظيفة الدبلوماسية¹². وقد جاء في ديباجة الاتفاقية ما يشير إلى الأخذ بهذه النظرية عندما صرحت بقولها "وإذ تدرك -الدول الأطراف- أن هذه الامتيازات والحصانات ليست إفادة للأفراد بل ضمان

الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول". والملاحظ أن نص الديباجة يشير أيضا إلى نظرية الصفة التمثيلية¹³.

ويمكن القول في الأخير أنه بإبرام اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية أصبح هناك تقنين رسمي عام يضم كافة القواعد التي تحكم العلاقات الدبلوماسية بعد أن ظلت لوقت طويل تستند في المقام الأول على العرف. وما يستدعي الانتباه في هذا المجال هو التماثل بين العديد من أحكام الاتفاقيتين والذي جاء مواكبا للاتجاه الحديث في توحيد السلكيين الدبلوماسي والقنصلي والحد من الفوارق بينهما وإخضاعهما لقواعد موحدة في معظمها.

ومع كل هذا فنجد أن الاتفاقية لم تغلق الباب أمام تطور القانون الدولي بل أفسحت المجال أمام عقد معاهدات ثنائية واتفاقيات جماعية وإقليمية تقوم بتفصيل أحكامها وسد أي نقص فيها ناجم عن العموميات أحيانا دون الخوض في التفاصيل وإغفالها بعض المسائل القانونية. وكمثال على ذلك يمكن ذكر المشروع الخاص بمركز الحقيبة الدبلوماسية ومركز حاملها، فبعدما خصصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية كل منهما خمس فقرات فقط فيما يخص الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية وحاملها. ونظرا للطابع البسيط لهذه التنظيمات تم التفكير في وضع وثيقة موحدة لتنظيم هذه الحقائق ومحاولة كل استعمال غير مشروع لها، وهذا ما سعت إليه لجنة القانون الدولي سنة 1976، وبعد مناقشات طويلة وسبع تقارير تبنت اللجنة مشروع مركز الحقيبة ومركز حاملها إثر دورتها 38 في سنة 1986، ثم وزع هذا المشروع على الحكومات لتقديم الملاحظات في 1 جانفي 1988، وبعد مناقشة هذه الملاحظات وضع المشروع النهائي متكونا من 32 مادة وبروتوكولين اختياريين بشأن مركز حامل الحقيبة الدبلوماسية ومركز الحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل¹⁴.

وقد مكّن هذا المشروع من توحيد القواعد المعمول بها ووضع قواعد خاصة ودقيقة للوضعيات أو الحالات التي لم تكن مفترضة، مع حصر جميع الاحتمالات.

وكان الهدف من كل هذا هو تسهيل الاتصال الرسمي باستعمال الحقيبة الدبلوماسية وضمان الطابع السري لمحتوياتها ومنع أي تجاوز ممكن من طرف مستعملها.

المحور الثاني: وسائل الاتصال الدبلوماسي

يتم الاتصال بين الدولة المعتمدة وبعثاتها في الخارج وبين هذه البعثات، أو بين البعثة والدولة المعتمد لديها بطرق ووسائل عديدة، فقد يتم بالوسائل العادية التي يمكن للكافة استعمالها كالبريد والبرق

والتليفون، كما يجوز للبعثة أن تستخدم وسائل أخرى ترى أنها أكثر ملائمة لها كالرسل الدبلوماسيين والرسائل الاصلاحية أو المحررة بالشفرة. وليس هناك ما يمنع أن يكون لديها جهاز إرسال لاسلكي خاص تستخدمه للغرض نفسه بعد الحصول على الموافقة من الدولة المعتمد لديها.

أولاً: المراسلات الدبلوماسية (المكاتبات)

تمثل المكاتبات أو الرسائل الدبلوماسية الوسيلة الطبيعية والشائعة لإجراء الاتصالات ومتابعتها وهي لا غنى عنها في دراسة العمل الدبلوماسي، ولقد تم منذ أقدم الأزمنة استخدام رسل لنقل مراسلات أو وثائق ذات طابع دبلوماسي.

وبمرور الوقت تم الاعتراف تدريجياً بالأعراف التي تحكم تحرير الوثائق والمكاتبات الدبلوماسية واستقرت وبدأت تقنينها بإعداد الاستمارات لغرض المراسلات والأعمال الرسمية¹⁵، لهذا نجد أن هذه المكاتبات والمحررات الدبلوماسية تتسم ببعض الخواص التي تميزها عن غيرها من المحررات لما لها من أشكال وأصول تراعيها الدول في التخاطب، ولا يجوز استخدامها في غير الموضوعات ذات الطبيعة الدبلوماسية ويعني هذا أن لكل محرر شكلاً يوضع في إطاره لا ينازعه فيه موضوع آخر دبلوماسياً كان أو عادياً¹⁶، ومن هذه المحررات المذكرات التي تتبادلها البعثات الدائمة مع وزارة خارجيتها ومع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، وكذا المذكرات التي تتبادلها هذه البعثات مع بعضها.

وتتعدى المحررات الدبلوماسية لتشمل أيضاً البرقيات التي تتبادلها وزارات الخارجية وبعثاتها في الخارج لارتباط البرقيات عضويًا بالمكاتبات الدبلوماسية وتلجأ إليها هذه الجهات عادة في الموضوعات التي تتسم بالعجالة وبالضرورة إلى سرعة الإبلاغ، ودون انتظار الوقت لإرسال الحقيبة الدبلوماسية أو تكليف حامل الحقيبة بهذه المهمة.

وتنتهج كل وزارة خارجية في العالم نهجاً خاصاً بها في كتابة التقارير والمذكرات وتضع لذلك قواعد تعمل بها في الخارج، وتعممها على بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية لاتباعها، وقد تحدد قواعد موحدة للحفاظ في الديوان العام لوزارة الخارجية بحيث يقابل تنظيم الأرشيف المركزي في الوزارة تنظيمًا مماثلاً في البعثات الدبلوماسية، من حيث تقسيم الملفات وكيفية حفظ المكاتبات، وإقرار عدد صورها ودرجة السرية المناسبة لكل معلومة.

وهناك من الدول من تترك لبعثاتها تنظيم كل هذه الأمور دون تدخل من الوزارة وهذا الأسلوب (غير العملي) يعيق العمل ويقلل من الإنتاجية¹⁷.

إن نشاط البعثة الدائمة فيما يخص المحررات أو المكاتبات الدبلوماسية يقتصر على ما يلي¹⁸:

1- مراسلاتها مع دولتها (الدولة المعتمدة): ويقتصر فقط على المراسلات مع الجهاز الرئاسي المباشر لها ألا وهو وزارة الخارجية، وهذه المراسلات تقسم إلى:

أ- المراسلات الواردة (البريد الدبلوماسي) من وزارة الخارجية للدولة المعتمدة إلى البعثة الدائمة وتأخذ طابع الأوامر والتوجيهات والتعليمات.

ب- المراسلات الصادرة من البعثة إلى وزارة خارجية الدولة المعتمدة، وتأخذ عادة طابع التقارير والدراسات والإخباريات والرسائل الرسمية بأنواعها (المذكرات والبرقيات).

2- مراسلاتها داخل الدولة المعتمد لديها: ويقتصر على مراسلاتها مع وزارة الخارجية وأي جهاز حكومي آخر للدولة المعتمد لديها حسب الاتفاقية المسبقة بينهما وحسب حاجيات السفارة، بالإضافة إلى مراسلاتها مع البعثات الدبلوماسية والقنصلية الأخرى المعتمدة لدى هذه الدولة.

إن للبعثة الدبلوماسية والقنصلية أن تستعمل لهذا الغرض أي لغة تريد صريحة كانت أو رمزية أو بالشفرة، ويقصد بالمراسلات الرمزية تلك المراسلات التي تنظم بطريقة اصطلاحية غير سرية تعتمد لأسباب عملية أو لتوفير الوقت والمال، أما المراسلات بالشفرة فهي التي تنظم بلغة سرية خاصة، ويتم عادة وضعها بطريقة الاستعانة بآلات تقوم بتحويل هذه الرسائل من اللغة الصريحة إلى السرية أو العكس بعد استعمال شفرة خاصة متفق عليها تعرف بكلمة " المفتاح "¹⁹.

وتعتبر البرقيات المرسلة من البعثات الدبلوماسية أو القنصلية إلى مراجعها برقيات حكومية تستفيد من الأولوية في الإبراق والتسليم وهو ما نصت عليه المواد 36/37 من اتفاقية عام 1947 حول الاتصالات الدولية. وتستثنى القوانين الداخلية للدول هذه البرقيات من الأحكام المتعلقة بعلنية المراسلات البرقية بحيث يمكن إرسالها بلغة رمزية أو سرية.

أما بالنسبة للمراسلات والطرود البريدية الرسمية المتبادلة بين البعثة ووزارة خارجيتها أو بين البعثة والبعثات الأخرى فإنها تتمتع بالحرمة الكاملة، شرط أن تكون محكمة الإغلاق مختومة بالخاتم الرسمي الذي يدل بشكل واضح على طبيعتها.

إن ما يمكننا استخلاصه أن المحررات والمكاتبات الدبلوماسية لا تكتسي أهميتها إلا باستخدام اللغة المناسبة والصياغة المتعارف عليها دبلوماسياً، ولما كانت مراسيم وإجراءات المكاتبات الدبلوماسية يمكن أن

تؤدي عند عدم مراعاة أصولها إلى نتائج سلبية في العلاقات الدولية، لهذا استوجب مراعاة الجانب الشكلي لها، إلى جانب الموضوع والحرص على إتباعه²⁰.

ثانيا : الاتصالات السلكية واللاسلكية

لقدت سبقت الإشارة أن حق الاتصال الرسمي للبعثات الدائمة يتم بعدة وسائل وطرق، ويدخل في إطار هذا الحق أن تلجأ البعثات الدائمة لاستعمال وسائل الاتصالات الهاتفية السلكية واللاسلكية، وهذه الوسيلة منحت نظرا لزيادة حجم الاتصالات في الزمن الحاضر بين البعثة وحكومة الدولة المعتمد لديها أو حكومتها وللحاجة إلى سرعة الاتصال في أي وقت.

1- أفضلية البعثات الدائمة في استخدام أجهزة البث السلكي واللاسلكي

في هذا المضمون يمكن القول أن للبعثات الدبلوماسية والقنصلية حق الأفضلية في الحصول على الخطوط الهاتفية والتليكسية الضرورية لعملها، وحق الأفضلية في اتصالاتها الهاتفية السلكية واللاسلكية الداخلية والخارجية عندما لا يكون الاتصال الهاتفي أوتوماتيكيا، وهذا ما تقرره المعاهدات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالاتصالات، وما تنص عليه القوانين الداخلية لغالبية الدول²¹. كذلك فإن لهذه الاتصالات حرمة مصونة كما ذكرنا سابقا.

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا للعدد الكبير للبعثات الدبلوماسية المتواجدة لدى كل دولة وما يستتبع ذلك من تركيب واستخدام أجهزة اتصال سلكية ولاسلكية ونظرا لأن مثل هذا العدد من الأجهزة يؤدي إلى إزعاج وتشويش كبيرين، وما شابه ذلك من عمليات التجسس والمراقبة. فقد اشترطت المادة 27 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في آخر فقرتها الأولى على الموافقة المسبقة لتركيب واستخدام مثل هذه الأجهزة اللاسلكية.

واختارت الاتفاقية هذا الرأي من بين الآراء الأخرى التي نادى بها كل دولة من الدول. فبعضها رفض رفضا مطلقا مبدأ استعمال البعثات أجهزة إرسال لاسلكي بينما غيرها يسمح بذلك على أساس التعامل بالمثل، وأما عدد من الدول فإنها - بسبب عدم استعمالها هذه الأجهزة إلا نادرا- تشترط على الدولة المعتمدة الحصول على موافقتها المسبقة. لكن اتفاقية فيينا بتبنيها هذا الرأي لم تستطع حل الخلافات الراهنة بين الدول وذلك لأن تركيب أجهزة اللاسلكي قد يحدث بجلب الآلات ضمن الحقيبة الدبلوماسية، وهذه الأخيرة لا يجوز فتحها أو حجزها، كما أنه لا يجوز دخول دار البعثة للتحقق من وجود جهاز إرسال فيها. كما أن البعثة يمكن أن تستخدم الجهاز داخل دارها دون الحصول على استئذان سابق من الدولة

المعتمد لديها خلافا لما اشترطه النص الوارد، وعندئذ لا يمكن اكتشاف هذا الأمر إذا لم يكن لدى الدولة المعتمد لديها أجهزة التقاط دقيقة²².

وعلى هذا أشارت بعض الدول من بينهم دولة تونس في المؤتمر الدبلوماسي أنه يجوز للدولة المعتمد لديها أن تسحب في أي وقت موافقتها المسبقة على تركيب اللاسلكي الذي سبق وأذنت به من قبل. إضافة إلى ما قيل فإن النص الذي يشير إلى اشتراط الموافقة المسبقة فإنه يحمل مضمونين كلاهما يعتبر كقيود على حرية الاتصال، فمن جهة فإن الموافقة المسبقة يمكن في أي حال من الأحوال أن تحد من حرية الاتصال والذي هو حق تمتلكه البعثة، ومن جهة أخرى فإن الرخصة المسبقة هي ذات طبيعة تقنية بحتة ويجب أن تحترم اللوائح الداخلية والدولية²³.

وأقرت تشريعات بعض الدول بوجود أخذ الموافقة المسبقة قبل استخدام جهاز لاسلكي فقد نصت مثلا المادة الأولى من نظام استخدام الأجهزة اللاسلكية بالمملكة العربية السعودية الصادر بالأمر الملكي رقم 42 في 29 أكتوبر 1983 على عدم تأسيس الأجهزة اللاسلكية في المملكة العربية السعودية أو أجواءها الإقليمية إلا بعد تصريح من وزير المواصلات²⁴.

وفي لبنان نجد أن نص المادة 232 من المرسوم رقم 126 الصادر في 12 جوان 1959 يشترط ترخيص وزارة البريد والبرق لاستعمال أية محطات للمواصلات اللاسلكية البرقية أو الهاتفية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فقد سعت حكومتها لدى الكونغرس لتعديل قانون الاتصال لسنة 1934 الذي حرم استخدام البث الإذاعي على البعثات الدبلوماسية العاملة في الولايات المتحدة الأمريكية، وتم هذا التعديل سنة 1962 وبموجبه منح رئيس الجمهورية السماح للبعثات الدبلوماسية في واشنطن بتنصيب واستخدام محطات الراديو على ألا تتعارض مع أمن ومصالح الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى أن تمنح الدول الراغبة في التمتع بهذا الامتياز الولايات المتحدة الأمريكية حقوق تركيب واستعمال معدات البث في أقاليمها مشابهة لتلك التي منحها لها الولايات المتحدة الأمريكية²⁵.

وأثار منح البعثة القنصلية في المادة 35 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية استخدام جهاز بث لاسلكي بعد الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها اعتراضا مماثلا للاعتراض الذي أثاره النص عينه الذي ورد في المشروع الدبلوماسي وإن كان هذا الاعتراض لم يحل دون إقراره في المادة 27 أو المادة 35²⁶.

ورأت بعض الدول أن منح هذا الحق سيؤدي إلى اكتظاظ الموجات اللاسلكية وتضاربها وتداخلها خصوصا في المدن الكبرى التي تكثرت فيها البعثات، وذهب البعض الآخر إلى طلب حصر تركيب اللاسلكي

بالبعثات الدبلوماسية دون القنصلية باعتبار أنه بإمكان الأخيرة عند الضرورة اللجوء إلى استعمال الجهاز الموجود في بعثتها الدبلوماسية من أجل الاتصال بدولتها²⁷.

ولقد خلت بعض المعاهدات الثنائية من أية إشارة إلى حق البعثة في تركيب جهاز بث لاسلكي على الرغم من تبنيها بقية أحكام المادة 35 من الاتفاقية²⁸.

وعلى الرغم من هذه المعارضة فإن رأي غالبية الدول استقر على منح البعثة القنصلية الحق في تركيب محطة بث لاسلكي خاصة شرط حصولها على موافقة الدولة المعتمد لديها، وهذا يتوافق مع التطورات الحديثة.

أما بخصوص إجراءات الحصول على حق البث فيتم عادة بتقديم طلب مسبق إلى وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، وإلى السلطة المختصة في مكان وجود البعثة (القنصلية) تحدد فيه مواصفات الجهاز وطول موجة الإرسال وساعات البث ومجال الطلب إلى الجهات المختصة لإصدار الترخيص اللازم. ونظرا لأهمية هذه الوسيلة في الاتصال ولضمان فعالية أكبر وتسيير أحسن في عمل البعثات الدائمة فقد قامت معظم الدول بإنشاء أجهزة مختصة في هذه الاتصالات ومراقبتها وتنظيمها وهذا بوزارة الخارجية. كما قامت به الجزائر مثلا عند إنشائها لمديرية فرعية للاتصالات السلكية واللاسلكية، والتي كلفت بعدة مهام منها:

- تسيير عمليات اقتناء التجهيزات وصيانتها.
- تسيير وسائل وأدوات الاتصال بين مصالح وزارة الشؤون الخارجية.
- ضمان الاتصالات السلكية واللاسلكية بين الإدارة المركزية والمركز الدبلوماسي والقنصلي بالخارج.
- العمل على تزويد مصالح الوزارة والمراكز الدبلوماسية والقنصلية في الخارج بتجهيزات الاتصال والإرسال²⁹.

2- حق البعثات الدائمة في استخدام أجهزة البث والاتصال الحديثة

إن التساؤل الذي يمكن طرحه في هذا المجال حول حق وحدود البعثات الدبلوماسية والقنصلية في استخدام وسائل الاتصال الحديثة كالكمبيوتر والفاكس والتلكس كأدوات للاتصال وتخزين المعلومات. لا توجد قواعد محددة تحكم هذه المسألة التي لم تكن متوقعة وقت إعداد اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، وإن أمكن القول بأن عدم الإضرار بالدولة المعتمد لديها وخصوصا احترام قوانينها الداخلية يشكل شرطا أساسيا في هذا الخصوص. ويؤيد ما سبق أن المادة 27 من اتفاقية فيينا

للعلاقات الدبلوماسية في فقرتها الأولى نصت على أن تستخدم البعثة في اتصالاتها جميع الوسائل المناسبة. ولا شك أن ذلك ينظم كل وسائل الاتصال المناسبة سواء كانت موجودة وقت إبرام الاتفاقية أم ظهرت بعد ذلك، وأيضاً فإن وسائل الاتصال التي ذكرت في الاتفاقية كانت على سبيل المثال لا الحصر³⁰. كذلك تطرح مسألة استخدام البعثات الدبلوماسية والقنصلية هوائيات وأجهزة متطورة تستطيع التقاط البث التلفزيوني المباشر من أية محطة تلفزيون عن طريق الأقمار الصناعية المنتشرة في الفضاء الخارجي، فهل يجب أن تحصل في هذا الخصوص على إذن من الدولة المعتمد لديها؟ أم أنه يمكن استخدامها تلقائياً دون إذن؟

وهذه المسألة أيضاً تدخل ضمن حرية الاتصال للبعثات الدائمة ودرج العرف على قبول ضمني لاستقبال الإرسال التلفزيوني الأجنبي داخل الدولة المعتمد لديها فجميع البعثات تلتقط الإرسال من الأقمار الصناعية وليس من اللائق أن تعتبر البعثة في وضع أقل من الأفراد العاديين. أيضاً فلا توجد خطورة من هذا الاستقبال خاصة على الدول الإسلامية، وذلك لأن الإرسال يتم استقباله داخل مقرات البعثات الدبلوماسية ولا يطلع عليه عادة مواطنو الدولة المعتمد لديها³¹.

ثالثاً: الحقيبة الدبلوماسية

تعد الحقيبة الدبلوماسية من أهم الوسائل التي تستعملها الدول في مراسلاتها مع بعثاتها الدبلوماسية، ولقد خصصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية خمس فقرات من بين 7 فقرات التي تتألف منها المادة 27 للحقيبة الدبلوماسية وحاملها، ومن خلال استقراء هذه الفقرات الخمسة يمكن التطرق إلى العديد من النقاط.

1- تعريف الحقيبة الدبلوماسية

يمكن ملاحظة أن التعريف الذي أعطي للحقيبة الدبلوماسية حدد من خلاله ذكر للامتيازات التي تتمتع بها الحقيبة والمواد التي تنقل عبرها دون التعمق في ذاتها. فيمكن القول أن الطرود التي تحتوي على وثائق رسمية أو أشياء أو مواد معدة للاستعمال الرسمي الخاص بالبعثة تعتبر في حكم الحقيبة الدبلوماسية.

وقد اقترحت لجنة القانون الدولي في مشروعها الخاص بمركز الحقيبة الدبلوماسية ومركز حاملها تعريفاً بنصها على أن مصطلح الحقيبة الدبلوماسية يعني: "الطرود التي تحوي على مراسلات رسمية

وعلى وثائق وأشياء مخصصة للاستعمال الرسمي على وجه الحصر. سواء رافقها أو لم يرافقها حامل، وتستخدم من أجل الاتصالات الرسمية وتحمل علامات ظاهرة تبين طبيعتها³².
إذن فالحقيبة الدبلوماسية ليست مجرد حقيبة عادية تحتوي على أوراق ووثائق رسمية بل يمكن أن تكون طرودا، والعلامات الخارجية هي التي تدل على صفتها وتميزها عن غيرها من الحقائق والطرود الأخرى. وغياب هذه العلامات يفقدها امتيازاتها.

وتتخذ الحقيبة الدبلوماسية أشكالاً مختلفة فهي قد تكون كيساً أو حقيبة يد جلدية أو مغلفاً كبيراً أو صندوقاً أو رزمة أو شنطة أو مظروفاً ورقياً يغلف جيداً، أو يمكن أن تكون حتى سيارات بأكملها، وتعلق الحقيبة برباط وبالشمع الأحمر ثم تختم بخاتم رسمي خاص، وتلصق عليه بطاقة مطبوعة باسم السفارة وباسم الجهة الصادرة إليها. وتعطى أرقاماً تسلسلية ويوقع على البطاقة موظف دبلوماسي ويوضع عليها خاتم السفارة الرسمي.

2- مجال استعمالها

لقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 27 على أن الحقيبة الدبلوماسية قد حصر استعمالها في المجال الرسمي فقط بنقل المراسلات والوثائق الرسمية والمواد المعدة للاستعمال في المجال الرسمي، دون توسيع في هذا الاستعمال.

وفيما يخص استعمال الحقيبة الدبلوماسية يمكن القول أنها إضافة إلى استعمالها كوسيلة رسمية للاتصال بين الدول وبعثاتها في الخارج أو العكس فإنه يمكن استعمالها في مجالات أخرى، فتستعمل مثلاً لأغراض إنسانية كالتموين بالمواد الصيدلانية – وهذا يحدث نادراً- من طرف المنظمات الإنسانية. وخاصة في أوقات الحروب والانقلابات³³.

كما يمكن استعمالها في نقل الوثائق الإدارية الهامة أو لنقل أوراق الانتخابات وملصقات المرشحين أو محاضر عمليات الفرز من مكاتب الانتخاب الموجودة في الخارج³⁴. وأيضاً قد تستخدم الحقيبة الدبلوماسية لنقل الوثائق الرسمية غير الحكومية مثل بريد الجمعيات أو النقابات³⁵.

وقد تستعمل في حالات أخرى لتبادل الرسائل بين المغتربين وذوهم في البلدان التي يصعب الاتصال بها بريدياً، وهذا شرط أن تسلم مفتوحة للمسؤول عن الحقيبة للتأكد من سلامة محتوياتها كما يحدث في لبنان مثلاً³⁶.

كما تسمح دول أخرى كالولايات المتحدة الأمريكية لجميع الموظفين الأمريكيين العاملين في الخارج بتبادل الرسائل بواسطة الحقيبة الدبلوماسية مع أفراد عائلاتهم وأصدقائهم في الولايات المتحدة الأمريكية، كما يسمح في ظروف استثنائية وتأميناً لمصلحة التجارة الأمريكية إرسال رسائل تتعلق بالعمل يوجهها أشخاص أمريكيون أو مؤسسات إلى الوكلاء أو الفروع في الخارج أو العكس شرط وضعها في مغلفات مفتوحة يوقع عليها المسؤول عن إرسال الحقيبة بعد التأكد من محتوياتها³⁷.

3- طرق استخدامها

أما عن الطرق التي تتبعها الدول في تبادل الحقائق مع بعثاتها فتكون إما عن طريق رسول دبلوماسي يكون مزوداً بوثيقة رسمية تبين مركزه وعدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة (الفقرة الخامسة من المادة (27).

أو قد ترسل صحبة رسول دبلوماسي خاص لا يحمل في الأصل أي صفة دبلوماسية، كما يمكن أن يعهد بالحقيبة إلى ربان إحدى الطائرات أو السفن التجارية المقرر هبوطها في أحد موانئ الدولة المعتمد لديها البعثة، ولا بد في هذه الحالة من تزويده بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة كما يجوز للبعثة إيفاد أحد أفرادها لتسلم الحقيبة من ربان الطائرة (الفقرة 7 من المادة 27)، ولا يعتبر الربان حاملاً للحقيبة الدبلوماسية.

والطريقة الأكثر إتباعاً في الوقت الحاضر هي شحن الحقائق الدبلوماسية بواسطة شركات الطيران العالمية، ويتم اختيار الشركة تبعاً لجودة خدماتها وملائمة خطوط سفرها مع وجهات الحقائق الدبلوماسية. ولكن يمكن في هذا الخصوص استعمال طائرات تخصص بكاملها لنقل الحقائق الدبلوماسية فيعتبر ربانها في هذه الحالة حاملاً للحقيبة الدبلوماسية يتمتع بكافة الحصانات التي تلازم صفته هذه.

وفيما يخص الحقيبة القنصلية في الواقع أنها لا تختلف عن الحقيبة الدبلوماسية إلا من حيث المصدر الدائم لهما فمصدر الحقيبة القنصلية هو البعثة القنصلية في حين أن مصدر الحقيبة الدبلوماسية قد يكون وزارة خارجية الدولة المعتمدة أو إحدى بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية لذا فإن الأحكام التي تنظم كليهما واحدة، وهذا التشابه في النظام قد اعترف به خلال مناقشات اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وأن التفريق في معالجة المسألتين قد لقي معارضة شديدة لأنه من الضروري أن يحظى حاملي الحقائق لحصانة تامة غير محدودة³⁸.

أخيرا يمكن القول أن تطور أجهزة الاتصال الحديثة قد سمح بحلول البريد الإلكتروني والفاكس والإرسال عبر الأقمار الاصطناعية محل الراديو والبرق والتلكس والحقيبة الدبلوماسية، ورغم هذا فقد حافظت الوسائل التقليدية على وجودها وذلك لأن استخدامها مازال لدى العديد من الدول ضروريا خصوصا في الأمور ذات السرية العالية (الحقيبة الدبلوماسية على وجه الخصوص).

ولهذا نجد أن وزارات الخارجية في أغلب البلدان مازالت تضم أجهزة ومديريات خاصة بهذه الوسائل من الاتصال على غرار الجزائر التي من ضمن المديريات التي تحتوي عليها الإدارة المركزية لوزارة الخارجية³⁹. مديرية فرعية للشفرة والتي كلفت بضمان الأمن وسرية الرسائل والاتصالات، وضمان تنظيم الرسائل المشفرة واستغلالها وضبطها وتوثيقها وتسيير التجهيزات الخاصة بالإدارة المركزية ومصالحها الخارجية وضمان صيانتها.

إضافة إلى هذا نجد كذلك المديرية الفرعية للاتصالات السلكية واللاسلكية وقد سبق الحديث عنها، وأيضا المديرية الفرعية للحقيبة الدبلوماسية والبريد والتي تقوم بمهمة استلام البريد وتسجيله وتوزيعه وإرساله وكذا وضع أختام الدولة على الحقائق والطرود الدبلوماسية. وأيضا تقوم بفتح الحقائق والطرود الدبلوماسية وكذلك تنظيم شبكة توجيه البريد الدبلوماسي واستلامه ومتابعة ذلك مع المصالح الخارجية لوزارة الشؤون الخارجية.

المحور الثالث: مستويات الاتصال الدبلوماسي

لقيام البعثات الدبلوماسية والقنصلية بمهامها على أكمل وجه ينبغي منحها حق الاتصال بحرية ببعض الجهات، فهي ترتبط مباشرة بوزارة خارجيتها وتتلقى منها التعليمات وتتبادل معها المشورة، وقد تتطلب ضرورات العمل الاتصال ببقية البعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعة للدولة المعتمدة العاملة في الدولة المعتمد لديها أو بعض البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدولة المعتمدة العاملة في الدول المجاورة.

من جهة أخرى لا يمكن للبعثة أداء عملها محليا دون الاتصال بسلطات الدولة المعتمد لديها والتي يتوجب عليها طبقا لنص المادة 25، والمادة 28 من اتفاقي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية على التوالي، تقديم جميع التسهيلات لقيام هذه البعثات بمهامها. وعليه فلا بد من قيام اتصال مستمر وتعاون وثيق بين البعثات الدائمة والسلطات المحلية، أيضا فإنه لا يمكن لهذه البعثات القيام بواجبها الرئيسي في

حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا حيل بينها وبين الاتصال بهم، أو إذا وضعت قيود على هذا الاتصال. ومن هنا تبرز أهمية إقرار حق البعثة في الاتصال برعاياها.

أولاً: المستوى الخارجي لعمل البعثة

للبعثة الدائمة الدبلوماسية والقنصلية حرية الاتصال بسلطات الدولة التي اعتمدها في جميع الأوقات وبشقي الوسائل المقررة لها، وتتمتع مراسلاتها الرسمية بالحرمة والحصانة. كما تتطلب ضرورات العمل اتصال البعثة الدائمة ببقية البعثات العاملة في نفس الدولة المعتمد لديها، أو بعض البعثات في الدول المجاورة.

1- الاتصال بسلطات الدولة المعتمدة

يعتبر اتصال البعثة الدائمة بسلطات دولتها قاعدة من قواعد القانون الدولي الثابتة التي أقرها العرف وأخذت بها معظم التشريعات الداخلية للعديد من الدول وكذا الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، وكرست بنص المادة 27 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ويقابلها نص المادة 35 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي كررت في غالبية فقراتها النص الحرفي لفقرات المادة 27. وبهذا فقد تساوت البعثة الدبلوماسية بالبعثة القنصلية بالنسبة لحرية الاتصال مع السلطات المختلفة للدولة المعتمدة، وهذا تطور مهم بعد أن كان اتصال البعثة القنصلية محصوراً بالبعثة الدبلوماسية التابعة لها وعند غيابها يكون الاتصال بوزارة خارجيتها⁴⁰.

وتعد وزارة الخارجية القناة الرئيسية والرسمية للتعامل بين هذه البعثات وسلطات الدولة المعتمدة، وتطبق كل البلدان هذا المبدأ. ففي الجزائر مثلاً نجد أن المرسوم الرئاسي رقم 02-406 الذي يحدد صلاحيات السفراء وفي مادته الثالثة يؤكد على أن من مهام السفير إعلام الحكومة عبر قناة الإدارة المركزية لوزارة الشؤون الخارجية، بالوضع السائد في البلد المعتمد لديه⁴¹.

وتأتي هذه الأهمية لوزارة الخارجية كونها تعد الأداة التي يستعان بها في تنفيذ السياسة الخارجية، كما تقوم بمهمة إدارة العمل الدبلوماسي والعلاقات الدولية للدولة كما يساهم عملها في إنجاز برنامج الحكومة⁴².

وبهذا فإن وزارة الخارجية تقوم بوظيفة دبلوماسية مباشرة بالنظر إلى أن من صلاحياتها استقبال وتلقي جميع المراسلات الرسمية للبعثات الدبلوماسية والقنصلية عن طريق الأجهزة المختصة في هذه الوزارة، ويقع عليها في مقابل هذا التزام بضمان نوعية وفاعلية أمن شبكة الاتصال التي تضطلع بمهامها

ولو جزئياً من بريد وحقيبة دبلوماسية وشفرة واتصالات سلكية ولاسلكية، فيجب عليها أن تراعي حسن سير هذا الجهاز بطريقة مغلقة غير قابلة للاختراق، وهذا بحرصها على انسجام نشاطات الممثلات الدبلوماسية والقنصلية وأعمالها مع السياسة العامة للدول. (تنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 02-403 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية للدولة الجزائرية على ما يلي: " تحرص وزارة الخارجية على وحدة الدفاع عن مصالح الدولة ومصالح رعاياها المقيمين في الخارج، وكذا انسجام العمل الدولي للدولة ونشاطاتها الدبلوماسية "). كما تقوم وزارة الخارجية على السهر بأن لا يتحول استعمال وسائل الاتصال في غير موضوعها بالاستفادة التعسفية من المزايا والتسهيلات، فهي مسؤولة عن الانضباط اتجاه الحكومات الأخرى مهما تصرفت المصالح الخاصة والمخابرات في هذا الشأن⁴³.

2- الاتصال بالبعثات الدبلوماسية والقنصلية

إن احتكار وزارة الخارجية لإدارة العمل الدبلوماسي وخاصة فيما يتعلق بالاتصال الدبلوماسي قد تلاشى شيئاً فشيئاً، وهذا لما تعانیه وزارة الخارجية من صعوبات كبيرة في سبيل الإحاطة بكل الاتصالات ودراستها ووضعها أمام دوائر الاهتمام ولدى صانعي القرار في الدولة.

وكذلك فإن تطور المواصلات وانتشار البعثات في مناطق جغرافية بعيدة عن العاصمة السياسية – مقر البعثة الدبلوماسية- وتزايد مهامها نتيجة اهتمام القانون الدولي العام بالمسائل الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية مما أوجد نوعاً من التعامل الجديد الذي فرضته الضرورات العملية⁴⁴.

وعلى ذلك أخذت البعثات الدبلوماسية والقنصلية تتصل ببعضها البعض بطريقة مباشرة وليس عن طريق وزارة الخارجية، أو عن طريق البعثات الدبلوماسية فيما يخص البعثة القنصلية. وجاءت اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية وكذا المعاهدات الحديثة لتقر هذا التعامل الجديد وتعطي للبعثات الدائمة حرية الاتصال بمختلف مؤسسات الدولة وخاصة في المجال العسكري والمالي مثلاً⁴⁵. لكن كل هذا يحدث بمعرفة وزارة الخارجية وتحت مراقبتها.

وللبعثات الدبلوماسية والقنصلية التابعة لنفس الدولة والعاملة في عدة دول أن تتصل كذلك ببعضها البعض بطريقة مباشرة، وغالباً ما تتخذ الدول بعثات ارتباط لها من بين بعثاتها في الخارج، أو تعين بعثات مركزية تتولى تنسيق الأعمال بين عدة بعثات مجاورة، وقد تتبادل المراسلات والرسائل معها. وليس هناك ما يمنع البعثات القنصلية للدولة المعتمدة العاملة في أراضي الدولة المعتمد لديها من الاتصال المباشر فيما بينها وهذا ما أقره مؤتمر فيينا القنصلي.

ثانياً: المستوى المحلي لعمل البعثة

إن عمل البعثة الدائمة محلياً يحتم عليها القيام بالاتصال المستمر والدائم مع سلطات الدولة المعتمد لديها المركزية منها والمحلية على حد سواء. كما يقع على البعثة وهي تقوم بأحد مهامها الأساسية المتمثلة في حماية مصالح رعاياها في الدول المعتمد لديها أن تقيم اتصالات مستمرة مع رعاياها، ويجب على الدولة المعتمد لديها أن تسمح في المقابل للرعايا بحرية الاتصال مع البعثات الدائمة التابعة لدولتهم، وألا تفرض قيوداً على هذه الحرية.

1- الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المعتمد لديها

لا يمكن البعثة الدبلوماسية أداء مهامها بنجاح ورعاية مصالح دولتها ومصالح مواطنيها دون الاتصال بالسلطات المختصة في الدولة المعتمد لديها وخاصة المركزية منها (وزارة الخارجية)، ولا يوجد خلاف بين الدول حول تطبيق هذه القاعدة حيث يمكن القول أنها تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة عالمياً والملزومة لعموم الدول، إضافة إلى هذا فإن استعمال وزارة الخارجية كحلقة وصل واتصال بين البعثات الأجنبية وسلطات الدولة المعتمد لديها من شأنه أن يعمل على تسهيل أعمال هذه البعثات⁴⁶، ولقد نصت على هذه القاعدة المادة 13 من اتفاقية هافانا لسنة 1928، ونصت عليها أيضاً المادة 41 من اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية.

إن استخدام وزارة الخارجية كقناة رسمية للتعامل يعد قاعدة إجرائية هامة نصت عليه اتفاقية فيينا ضمن الواجبات الملقاة على عاتق المبعوثين الدبلوماسيين وهذه القاعدة توجد في أغلب التشريعات الوطنية على غرار الجزائر التي نجدتها تتبع نفس النظام السائد في الدول الأخرى، وفي هذا تنص المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 02-403 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية على ما يلي: "وزارة الشؤون الخارجية هي وحدها المؤهلة لتلقي المراسلات الرسمية للبعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الدولة الجزائرية وتوجيه المراسلات الرسمية للدولة الجزائرية إلى الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية".

هذا بالنسبة للبعثات الدبلوماسية، أما بخصوص البعثات القنصلية فليس في القانون الدولي قاعدة ثابتة تخولها الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المعتمد لديها خاصة السياسية منها، وهذا كون المهام القنصلية لا ترتبط بالسلطات السياسية كوزارة الخارجية، وإنما هي مرتبطة أكثر بالسلطات الإدارية والقضائية في هذه الدولة، أي أن نشاط القناصل يتحدد بالدائرة القنصلية التي يختصون بها، وعلى ذلك فليس بإمكان القنصل أن يتصل مباشرة بوزارة الخارجية في الدولة المعتمد لديها، أي أن ذلك يكون

فقط للبعثة الدبلوماسية. وهذه من أهم جوانب الاختلاف الموجودة بين المهمة الدبلوماسية والقنصلية (علاقتها بالأجهزة الحكومية). إلا أن عدم وجود هذه القاعدة لا ينفي قيام البعثات القنصلية في دول عدة بممارسة الاتصال خصوصاً وأن العديد من المعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية للدول تنص على هذا الحق. وقد جعله البعض منها مطلقاً والبعض الآخر مشروطاً بتوافر ظروف معينة. ومن هذا يمكن القول أن ممارسة حق الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المعتمد لديها من جانب البعثة القنصلية يتوقف على المدى الذي تتيحه الأنظمة والقوانين الداخلية لهذه الدولة، وما يسمح به العرف المحلي السائد وما تقره المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يرتبط بها وهذا ما أكدته المادة 38 الفقرة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية⁴⁷.

ونجد أنه من بين الحالات التي يسمح للبعثات القنصلية الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية، إذ أنه في هذه الحالة يمكن للبعثة القنصلية الاتصال بوزارة الخارجية (تمارس البعثة القنصلية في الغالب مهام دبلوماسية)، أما إذا كانت البعثة الدبلوماسية موجودة فيمكن عن طريقها فقط إجراء هذا الاتصال.

وتقر بعض الدول للبعثة القنصلية حرية الاتصال بالسلطات المركزية المختصة القائمة في المنطقة القنصلية خصوصاً في الدولة الفدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية ويوغسلافيا والاتحاد السوفيتي سابقاً. كما تمنح دول أخرى هذه الحرية إذا كانت الخدمات التي تؤديها هذه السلطات تشمل جميع أقاليم الدولة المعتمد لديها بما فيها المنطقة القنصلية كخدمات الهجرة مثلاً، أو إذا لم يؤدي اتصالها بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية إلى نتيجة إيجابية⁴⁸.

كما تتيح معاهدات قنصلية أخرى اتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية الإدارية والثقافية للدولة المعتمد لديها -أيتما وجدت- في كل قضية تتعلق بممارسة مهام البعثة في منطقتها القنصلية؛ فقد يضطر الموظف القنصلي بملاحقة مسألة ما فصلت فيها السلطات القضائية أو الإدارية في منطقتة القنصلية أمام المرجع الأعلى في العاصمة المركزية⁴⁹.

كما تتيح بعض الدول للبعثة القنصلية حق الاتصال بوزارة الخارجية للدولة المعتمد لديها دون قيد حتى في حالة وجود بعثة دبلوماسية مثل اليابان. في حين أن أغلبية القوانين والمعاهدات لا تحدد إدارات وزارة الخارجية التي يحق للبعثة القنصلية الاتصال بها متى توافرت شروط هذا الاتصال، فإن بعضها الآخر يحدد هذا الاتصال بإدارة الشؤون القنصلية في الوزارة مثلما ينص عليه النظام البرازيلي.

لكن ما يمكننا ملاحظته أن غالبية الدول في هذا الشأن تحصر حق الاتصال بسلطاتها المركزية بالبعثات الدبلوماسية فقط دون القنصلية إلا في حالة عدم وجود البعثة الدبلوماسية، وهذا ما أخذت به الجزائر أيضا، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة 11 من المرسوم الرئاسي 405/02 المتعلق بالوظيفة القنصلية على ما يلي: "ويؤهل (رئيس المركز القنصلي) للاتصال بالسلطات المركزية لدولة الإقامة في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية".

وبخصوص الموظف القنصلي الذي يقوم بعمل دبلوماسي-طبقا لنص المادة 17 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية- إلى جانب عمله القنصلي فإنه لا يؤدي ذلك إلى تغيير في وضعه القنصلي، ولا يحق له بالتالي التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فالوضع القانوني للقنصل الدبلوماسي هو إذن الوضع القنصلي مع ما يلزمه من امتيازات وحصانات قنصلية.

2- الاتصال بالسلطات المحلية للدولة المعتمد لديها

كقاعدة عامة فإن البعثات القنصلية هي المخولة وحدها للاتصال بالسلطات المحلية نظرا لطبيعة عملها، وهذا الحق في الاتصال هو حق ثابت استقر عليه العرف الدولي منذ مدة طويلة، ونصت عليه المعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية⁵⁰، والعديد من القوانين الداخلية للدول وأنظمتها وتعليماتها الداخلية، ففي الجزائر مثلا نجد أن الفقرة الأولى من المادة العاشرة من المرسوم الرئاسي 407/02 الذي يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية تنص على: "يتصل رئيس المركز القنصلي بسلطات دائرة اختصاصه". وكذلك نص الفقرة الأولى من المادة 11 من المرسوم الرئاسي 405/02 المتعلق بالوظيفة القنصلية التي تنص على: "يؤهل رئيس المركز القنصلي للاتصال بالسلطات المختصة في دائرة اختصاصه". وتختلف السلطة المحلية التي يمكن للقنصل الاتصال بها باختلاف مواضيع الاتصال التي قد تشمل جميع أنواع وظائفه القنصلية. فله أن يتصل بالسلطات الإدارية المحلية حول مسائل تدخل في اختصاصها كالحصول على معلومات معينة أو على مستندات تتعلق بالأحوال الشخصية لمواطنيه، أو برخص الإقامة والعمل.

كما له أن يتصل بالسلطات القضائية المحلية حول مواضيع قضائية كاحتجاز أحد رعاياه أو حجز أملاكه أو تحرير تركته.

وتختلف إجراءات الاتصال والوسائل التي يتم بها فقد يكون خطيا كالمذكرات والبرقيات أو شفويا كالاتصال الهاتفي أو المحادثة الشخصية. وتحدد القوانين والأعراف المحلية غالبا هذه الطرق والوسائل،

وقد تقوم بذلك المعاهدات الثنائية المبرمة بين الدول فمثلا المادة 17 من المعاهدة القنصلية اليوغسلافية النمساوية لسنة 1960 – والتي دخلت حيز النفاذ سنة 1968- تفرض على المحاكم والسلطات المحلية إجابة البعثة القنصلية خطيا على كل استفسار خطي توجهه إليها، كما تنص المادة الثالثة في فقرتها الثانية من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لسنة 1967 على حق السلطات المحلية في الطلب من البعثات القنصلية إرفاق جميع مراسلاتها الرسمية معها بترجمة إلى أحد اللغات الرسمية للدولة المعتمد لديها⁵¹.

والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا الخصوص حول حق البعثة الدبلوماسية في الاتصال بالسلطات المحلية أثناء ممارستها للوظائف القنصلية عملا بنص المادة 3 الفقرة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، وكذلك المادة 3 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية؟.

لقد كان الرأي السائد في الفقه الدولي هو حصر اتصال البعثة الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة المعتمد لديها، مع حقها في أن تثير معها أي موضوع قنصلي، ولم يكن يسمح لها بممارسة الاتصال بالسلطات المحلية إلا إذا كانت قد استحصلت لبعض موظفيها على إجازة قنصلية تمكنهم من إجراء هذا الاتصال.

وقامت لجنة القانون الدولي بإدخال تغيير على هذا الاتجاه، واقترحت السماح للبعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للمهام القنصلية بالاتصال بالسلطات المحلية ما لم يكن في القانون المحلي أو الممارسة المتبعة في الدولة المعتمد لديها ما يحول دون ذلك⁵². وأيد مؤتمر فيينا القنصلي هذا الاقتراح، وجاءت الفقرة الثالثة من المادة 70 لتؤكد على جواز قيام البعثة الدبلوماسية بالاتصال بالسلطات المحلية في دائرة اختصاص القنصلية.

وما يمكن استخلاصه من نص الفقرة الثالثة أن للقسم القنصلي في البعثات الدبلوماسية حق الاتصال بالسلطات المحلية رغم عدم حصولهم على إجازة قنصلية.

ولم تضع المادة أي شرط أو قيد في إجراء هذا الاتصال، أيضا فإنه يحظر على الموظف الدبلوماسي الذي يقوم بمهام قنصلية الاتصال بالسلطات المحلية عندما يتعلق الموضوع بالأعمال الدبلوماسية التي يتولاها بصفته الدبلوماسية لا القنصلية، فمعيار التفريق إذن هو طبيعة الموضوع الذي يتم الاتصال بشأنه.

وأخيرا يمكن أن نشير إلى أن الاختلاف والفرق بين العمل الدبلوماسي والقنصلي فيما يخص الاتصال بسلطات الدولة المعتمد لديها، المركزية منها والمحلية سببه يرجع إلى أن الموظف القنصلي بحكم خضوعه للاختصاص الإقليمي وإمكانية معاقبته في حالة ارتكابه المخالفات الخطيرة طبقا لنص المادة 41 الفقرة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي تعطي للدولة المعتمد لديها ضمانات كافية في عدم إقدام القنصل على ارتكاب جرائم تضر بأمن الدولة المعتمد لديها مثل الرشوة أو التجسس لمعرفته سلفا بخضوعه للاختصاص المحلي، على عكس المبعوث الدبلوماسي الذي يتمتع بحصانة شخصية طبقا لنص المادتين 29 و31 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، مما يجعل الدولة المعتمد لديها تحجب عنه الاتصال بالسلطات المحلية وتجعل كافة اتصالاته تتم عن طريق وزارة الخارجية⁵³.

3- الاتصال برعايا الدولة المعتمدة

إن من أهم وظائف البعثة الدبلوماسية والقنصلية هي حماية مصالح دولتها ومصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها. ولا يتسنى للبعثة الدبلوماسية أو القنصلية القيام بدورها في هذا المجال دون منحها حق الاتصال برعاياها بحرية وتسهيل اتصالاتهم بها، ولهذا تحرص بعض الدول على تضمين معاهداتها نصوصا تفصيلية تحدد بوضوح ما للبعثة وما للدولة المعتمد لديها من حقوق، وما عليها من واجبات⁵⁴.

كذلك نجد أن بعض الدول تنص على هذا الحق ضمن الواجبات أو المهام الملقاة على عاتق بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية ومن بينها الجزائر مثلا، ففي نص المادة 14 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي 406-02 الذي يحدد صلاحيات سفراء الجزائر نجد أن السفير من أجل قيامه بحماية مصالح الرعايا الجزائريين أشخاصا طبيعيين أو معنويين والحفاظ عليهم، فإنه يكلف بتوطيد الاتصال الدائم بهؤلاء الرعايا وبالجمعيات الجزائرية في الخارج، أيضا فإن المادة 18 من المرسوم الرئاسي 407-02 الذي يحدد صلاحيات رؤساء المراكز القنصلية تنص على المضمون التالي: "يعمل رئيس المركز القنصلي على تماسك الجالية الجزائرية، وتقوية الصلات بين أعضائها، لاسيما الإبقاء على علاقات دائمة مع جمعياتها ومجموعاتها". وفي هذا الشأن نشير إلى أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية قد خلت من أي نص حول ممارسة البعثات الدبلوماسية لحق الاتصال برعاياها. لكن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حاولت سد هذا النقص ونصت في المادة 36 على حق البعثة القنصلية بالاتصال الحر برعاياها، وحق الرعايا في الاتصال الحر بها، وبالنص على واجب الدولة المعتمد لديها بإعلام البعثة -دون تأخير- بتوقيف أو سجن أحد رعاياها وتسليمها ما يوجهونه إليها من مراسلات.

وأكدت أيضا أن هذه الحقوق قد جاءت رغبة في تيسير ممارسة الأعمال القنصلية المتعلقة برعايا الدولة المعتمدة، وأن هذه الممارسة تتم وفقا لقوانين ولوائح الدولة المعتمد لديها، ولكن على شرط أن تمكن هذه اللوائح والقوانين من تحقيق كافة الأغراض التي تهدف إليها هذه الحقوق وأن لا تكون معطلة لتنفيذ هذه القواعد.⁵⁵

إن حق الاتصال المنصوص عليه في المادة 36 يمكن أن يتم بوسائل عديدة على غرار الهاتف أو البريد أو البرق، كما أن المراسلات الصادرة من البعثة إلى رعاياها أو الموجهة من هؤلاء الرعايا إلى البعثة تتمتع بالحرمة الخاصة، فلا يجوز فضها أو الإطلاع عليها أو مراقبتها ولكن العديد من الدول لا تراعي ذلك.

كما يحق للموظف القنصلي في إطار هذا الحق مقابلة مواطنيه والاطلاع على أحوالهم وتقديم النصح لهم وحل خلافاتهم والتحقق في أي موضوع يمس مصالحهم ومساعدتهم في علاقاتهم مع سلطات الدولة المعتمد لديها.⁵⁶ وله أيضا أن يستدعيهم إلى مبنى القنصلية أو أن يتوجه لمقابلتهم في أي مكان في منطقتهم القنصلية كما أن لهؤلاء المواطنين الحق في الوصول بحرية إلى قنصليتهم لإنجاز أعمالهم ومقابلة المسؤولين فيها. ولا يجوز لسلطات الدولة المعتمد لديها في هذا الخصوص أن تحد من حق الاتصال أو أن تمارس ضغوطا على المقيمين في أراضيها تحول بينهم وبين الاتصال بقنصليات بلادهم.⁵⁷

خاتمة

لقد حاولنا من خلال دراسة الأحكام المنظمة للاتصال الدبلوماسي تبيان الأهمية والمكانة التي يحتلها هذا الموضوع في الممارسة الدبلوماسية والقنصلية، خاصة وأن بعض قواعده تتلاءم مع تطبيق بعض المبادئ العامة التي تهدف في مجملها إلى تحقيق فاعلية الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية.

إنه من خلال تقنين حق الاتصال الدبلوماسي وللوسائل والمستويات التي يتم بها هذا الاتصال يمكن القول بأن هذا المبدأ يعد أساس القانون الدبلوماسي المعاصر، ويعتبر أيضا من أهم الحصانات والامتيازات الممنوحة في عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

وتحرص الدول في علاقاتها الدبلوماسية أن تمنح أهمية خاصة لحق الاتصال الذي تستفيد هذه البعثات، وأن توفر الوسائل والإمكانات التي تحتاجها البعثات للاتصال بمختلف الكيانات التي تتعامل معها.

لكن رغم هذه الأهمية فإن حق وحرية الاتصال الدبلوماسي تبقى نسبية فقط وليست مطلقة، وعادة ما تفرض عليها الدول عدة قيود وخاصة ما يمس أمنها القومي وأيضا من خلال حدوث بعض المتغيرات

الطارئة على العلاقات الدبلوماسية كالنزاعات المسلحة وحالات قطع العلاقات الدبلوماسية. وهذه القيود في مجملها تؤثر بشكل أو بآخر على عمل البعثات الدائمة.

الهوامش والمراجع:

- ¹ علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1975، ص 87.
- ² فادي الملاح: سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الواقع العملي والنظري مقارنا بالشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1993، ص 14.
- ³ تحتوي هذه الاتفاقية على 27 مادة، ووقعت في مدينة هافانا بكوبا خلال انعقاد المؤتمر الأمريكي السادس واشترك فيها العديد من الدول الأمريكية.
- ⁴ زايد عبيد الله مصباح: الدبلوماسية، الطبعة الأولى، دار الجيل، ليبيا، 1999، ص 58.
- ⁵ Eileen Denza, Vienna Convention on Diplomatic Relations, united nations audiovisual library of international law, New York, 2009, p1.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ حسين الشامي، الشامي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص 198.
- ⁸ Eileen Denza, Vienna Convention on Diplomatic Relations, Opcit, p3.
- ⁹ أحمد سرحان، قانون العلاقات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1993، ص 166-167.
- ¹⁰ عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، دار عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 2001، ص 191.
- ¹¹ عدنان البكري، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1986، ص 127.
- ¹² أحمد سرحان، قانون العلاقات الدولية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1993، ص 171.
- ¹³ ترى هذه النظرية أن المزايا والحصانات المقررة للمبعوثين تستند إلى صفتهم النيابية باعتبارهم يمثلون دولهم نيابة عن رؤسائها، وما يقتضيه ذلك من ضرورة احتفاظهم باستقلالهم في أداء مهامهم، وتجنب أي اعتداء عليهم. وقد استبعدت نظرية امتداد الإقليم التي ترى أن دار البعثة ومؤسساتها إنما هي امتداد لإقليم الدولة الداخلي الذي تمثله البعثة وهذا بعد ما لقت العديد من الانتقادات. لمزيد من التفصيل راجع د/ علي صادق أبو هيف " القانون الدبلوماسي". وكذلك د/ فادي الملاح " سلطات الأمن والحصانات والامتيازات الدبلوماسية".
- ¹⁴ P. chapal : Le courrier diplomatique et la valise diplomatique, opcit, p244.
- ¹⁵ ألان بلانتي، في السياسة بين الدول (مبادئ في الدبلوماسية)، ترجمة نور الدين خندوري الطبعة الأولى شركة دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع، الجزائر، 1998، ص 227.
- ¹⁶ السفير عبد القادر سلامة، قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر، البروتوكول – الإتيكيت – المجاملة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية المعاصرة، القاهرة، 1997، ص 480.

- ¹⁷ السفير عبد القادر سلامة، المرجع السابق، ص555.
- ¹⁸ محمود خلف، الدبلوماسية النظرية والممارسة، الطبعة الأولى، دارزهران للنشر، عمان الأردن، 1997، ص 221.
- ¹⁹ عاصم جابر، المرجع السابق، ص514.
- ²⁰ السفير عبد القادر سلامة، المرجع السابق، ص 481.
- ²¹ عاصم جابر، المرجع السابق، ص514.
- ²² فؤاد شباط، الدبلوماسية، الطبعة السادسة، جامعة دمشق، 1997، ص218.
- ²³ A. Colliard : *opcit* , P 23-24.
- ²⁴ عمر مدني، التمثيل الدبلوماسي الدائم الإيجابي والسلبي للمملكة العربية السعودية مع الدول الأخرى. معهد الدراسات الدبلوماسية، جدة، 1984، ص26.
- ²⁵ عدنان البكري، المرجع السابق، ص 128.
- ²⁶ عاصم جابر، المرجع السابق، ص515.
- ²⁷ اقتراح مندوب نيجيريا في مؤتمر فيينا القنصلي.
- ²⁸ مثلا المادة 15 من المعاهدة القنصلية الأمريكية الفرنسية لعام 1966، والمادة 25 من المعاهدة القنصلية الفرنسية التشيكية لعام 1969، راجع عاصم جابر، المرجع السابق، ص516.
- ²⁹ الجريدة الرسمية السنة 39، العدد 79، الصادرة في 1 ديسمبر 2002.
- ³⁰ أحمد أبو الوفاء، المرجع السابق، ص153.
- ³¹ عمر مدني، المرجع السابق، ص148.
- ³² راجع المواد 1، 24، 25 من مشروع مركز الحقيقة الدبلوماسية ومركز الحقيقة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل.
- ³³ ألان بلانتي، المرجع السابق، ص320.
- ³⁴ J. Charpentier : *Pratique française de droit international, A.F.D.I, 1981, p 914.*
- ³⁵ J. Charpentier : *Pratique française de droit international, A.F.D.I, 1986, p1034.*
- ³⁶ عاصم جابر، المرجع السابق، ص522.
- ³⁷ عاصم جابر، المرجع السابق، ص 522.
- ³⁸ *Documents officiels de la conférence des N.U. sur les relations consulaires, vol I, 1963, p 345.*
- ³⁹ المرسوم الرئاسي رقم 404/02 الذي يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الخارجية، الجريدة الرسمية السنة 39، العدد 79 الصادرة في 1 ديسمبر 2002 وخصوصا المادة 10 من المرسوم .
- ⁴⁰ عاصم جابر، المرجع السابق، ص510.
- ⁴¹ الجريدة الرسمية، السنة(39)، العدد 79، الصادرة في 1 ديسمبر 2002.

⁴² راجع مثلا نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 403-02 الذي يحدد صلاحيات وزارة الخارجية الجريدة الرسمية، السنة (39)، العدد79.

⁴³ ألان بلانتي، المرجع السابق، ص207-208.

⁴⁴ عمر مدني، المرجع السابق، ص64.

⁴⁵ عاصم جابر، المرجع السابق، ص512.

⁴⁶ فادي الملاح، المرجع السابق، ص116.

⁴⁷ تنص الفقرة الثانية من المادة 38 على المضمون التالي: "يجوز للأعضاء القنصليين أن يتصلوا بالسلطات المركزية المختصة في الدولة المعتمد لديها إذا كان مسموحا به، و في حدود ما تقضي به قوانين و لوائح الدولة المعتمد لديها، أو حسبما تقضي به الاتفاقيات الدولية في هذا الصدد " .

⁴⁸ عاصم جابر، المرجع السابق، ص532.

⁴⁹ المرجع السابق، ص532.

⁵⁰ تنص المادة 1/38 من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي: "يجوز للأعضاء القنصليين عند ممارسة مهام وظائفهم أن يتصلوا بالسلطات المحلية المختصة في دائرة اختصاصهم."

⁵¹ عاصم جابر، المرجع السابق، ص530.

⁵² - المرجع السابق، ص327.

⁵³ عمر مدني، الحدود الفاصلة بين العمل الدبلوماسي والعمل القنصلي، مجلة الدبلوماسية، العدد السادس معهد الدراسات الدبلوماسية، الرياض، يوليو 1986، ص37-38.

⁵⁴ المادتين 33-34 من المعاهدة القنصلية الفرنسية الأمريكية لسنة 1966، وكذلك المواد 4، 5، 6 من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية لسنة 1967، راجع د/ عاصم جابر: المرجع السابق، ص536.

⁵⁵ راجع نص الفقرة الأولى من نص المادة 36 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

⁵⁶ راجع نص الفقرة الثانية من نص المادة 36 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

⁵⁷ عاصم جابر، المرجع السابق، ص242.