

مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية

**Responsibility of the Members of the Diplomatic
Mission for its Administrative Work**

إعداد

لنا حسين صالح

إشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في

القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

أيار - 2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

((يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ

تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ

الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا))

آية (59)

سورة النساء

التفويض

أنا الطالبة لنا حسين صالح أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي ورقياً وإلكترونياً و الموسومة بـ "مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية " للمكتبات أو المنظمات أو الهيئات والمؤسسات المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: لنا حسين صالح صالح
التوقيع:
التاريخ: 2018/5/20

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها 'مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية'،

وأجيزت بتاريخ: 2018/5/20

أعضاء لجنة المناقشة	الصفة	جهة العمل	التوقيع
الدكتور محمد علي الشباطات	مشرفاً	جامعة الشرق الأوسط	
الدكتور عبد السلام هماش	رئيساً	جامعة الشرق الأوسط	
الدكتور سليم سلامة حتاملة	عضواً خارجياً	جامعة العلوم الاسلامية	

شكر وتقدير

الحمدُ لله الذي بنعمته تتم الصالحات، حمداً يليق بعظيم نعمته وجلال سلطانه، على فضله وكرمه ومنه وعطاياه التي لا تعد ولا تحصى، وأصلِ على خاتم الرسل والانبياء أجمعين سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم وعلى آله وصحبه أجمعين.

أتقدم بعظيم الشكر والتقدير والعرفان بالجميل لأستاذي الذي شملني بعلمه وفكره وسعة صدره فقد أعطاني من وقته وجهده الكثير وإرشاداته وتوجيهاته القيمة منذُ أن كانت فكرة إلى أن وصلت رسالتي إلى وضعها الحالي، فكان كالأخ قبل أن يكون مشرفاً لي.

" الدكتور محمد علي الشباطات "

أسأل الله العظيم أن يجزيه خير جزاء وأن يحفظه ويبارك في عمله ويحفظ عائلته الكريمة.

كما اتقدم بخالص الشكر والامتنان إلى اعضاء لجنة المناقشة بتفضلهم بالموافقة على مناقشة رسالتي وملاحظاتهم القيمة التي كانت لها عظيم الأثر في إثراء هذه الرسالة.

فواجب علينا شكرهم وتقديرهم إلى من وقف على المنابر وأعطى من حصيلة فكرة لينير دربنا إلى عميد وأساتدتي الأفاضل في كلية الحقوق في جامعة الشرق الأوسط الذين وجدت فيهم الإخلاص وجميل العطاء، كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من يسر لي مهمة البحث وإنجاز هذه الرسالة.

الباحثة

لنا حسين صالح

الإهداء

إلى قدوتي الأولى، ونبراسي الذي ينيّر دربي، إلى من أعطاني ولم يزل يعطيني بلا حدود، إلى

من رفعت رأسي عالياً افتخاراً به أبي العزيز

أدامة الله ذخراً

إلى التي رأني قلبها قبل عينها، وحضنتني أحشاؤها قبل يديها، إلى شجرتي التي لا تذبل، إلى

الظل آوى إليه في كل حين، إلى نبض قلبي ودينيتي ونور عيني أُمّي الحبيبة

حفظها الله

إلى من ربطني به أواصر الاخوة والحب والحنان.... إلى من كان ولا يزال سندي وقوتي بعد الله

ووالدي في السراء والضراء..... إلى أخي

حفظة الله

إلى أختي لو استبدلوها بخيرات الأرض قاطبة لا أبدلها، هي فرحتي وسعادتي وجنتي في دنياي

إلى نصف الآخر، اللهم أدم وجودها في حياتي إلى أختي

حفظها الله ذخراً لعائلتها

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	العنوان.....
ب	الآية القرآنية.....
ج	تفويض.....
د	قرار لجنة المناقشة.....
هـ	شكر وتقدير.....
و	الإهداء.....
ز	قائمة المحتويات.....
ط	الملخص بالعربية.....
ك	الملخص بالإنجليزية.....

الفصل الأول: خليفة الدراسة وأهميتها

1	أولاً: مقدمة.....
2	ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها.....
3	ثالثاً: أهداف الدراسة.....
3	رابعاً: أهمية الدراسة.....
4	خامساً: حدود الدراسة.....
4	سادساً: محددات الدراسة.....
4	سابعاً: مصطلحات الدراسة.....

الصفحة	الموضوع
6	ثامناً: الإطار النظري.....
7	تاسعاً: الدراسات السابقة.....
9	عاشراً: منهجية الدراسة.....
الفصل الثاني: ماهية البعثات الدبلوماسية	
12	المبحث الأول: موظفو البعثات الدبلوماسية.....
12	المطلب الأول: ماهية الدبلوماسية.....
16	المطلب الثاني: مفهوم المبعوث الدبلوماسي.....
20	المطلب الثالث: الأعضاء الحائزون على وصف المبعوث الدبلوماسي.....
32	المبحث الثاني: التنظيم الوظيفي الدبلوماسي.....
34	المطلب الأول: مفهوم الموظف العام.....
36	المطلب الثاني: التعريف بالموظف العام في القانون.....
42	المطلب الثالث: تعريف الموظف العام في القضاء.....
45	المطلب الرابع: تعريف الموظف العام في الفقه.....
الفصل الثالث: وظائف وواجبات البعثة الدبلوماسية	
51	المبحث الأول: وظائف البعثات الدبلوماسية.....
51	المطلب الأول: الأعمال التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية.....
64	المطلب الثاني: واجبات المبعوث الدبلوماسي تجاه الدولة المعتمد لديها.....
67	المطلب الثالث: التمثيل المتعدد للمبعوث الدبلوماسي.....

الصفحة	الموضوع
69	المبحث الثاني: التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية.....
72	المطلب الأول: مهام المبعوث الدبلوماسي في البعثة القنصلية.....
80	المطلب الثاني: مهام البعثة الدبلوماسية.....
الفصل الرابع: انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي	
87	المبحث الأول: النظام الانضباطي للموظف العام.....
87	المطلب الأول: انضباط الموظف العام.....
93	المطلب الثاني: العقوبات الانضباطية والتأديبية.....
109	المطلب الثالث: السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية.....
114	المبحث الثاني: الأسباب المتصلة بانتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.....
114	المطلب الأول: الأسباب المتعلقة بشخص المبعوث الدبلوماسي.....
120	المطلب الثاني: الأسباب المتصلة بدولة المبعوث الدبلوماسي.....
124	المطلب الثالث: الأسباب المتعلقة بدولة المعتمد لديها.....
الفصل الخامس	
129	الخاتمة.....
129	النتائج.....
131	التوصيات.....
134	المصادر والمراجع.....

مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية

إعداد

لنا حسين صالح

بإشراف

الدكتور محمد علي زعل الشباطات

الملخص

تعد وظيفة البعثات الدبلوماسية من الوظائف التي تخضع للقانون الداخلي والقانون الدولي وهي أداء تنفيذ السياسة الخارجية للدولة والمرتبطة بالمبعوث الدبلوماسي الذي يقوم بتمثيلها، ويعرف المبعوث الدبلوماسي كسائر موظفي الدولة تعهد إليه مسؤوليات وواجبات تجاه دولته المعتمدة ورعاياها وكذلك اتجاه الدولة المعتمدة لديها، ويعد رئيس البعثة هو الشخص المعين من قبل دولته في دولة أخرى بعد موافقة الدولة المعتمد لديها وهو المسؤول امام حكومته وامام حكومة الدولة المعتمد لديها عن جميع التصرفات المتعلقة بالبعثة، وإدارة شؤونها يكون بدرجة سفير أو وزير مفوض أو قائم بالأعمال وحسب مستوى التمثيل الدبلوماسي بين الدولتين، وأن منح الصفة الدبلوماسية ودرجاتها تخص القوانين الداخلية وهؤلاء الاعضاء يكونون تابعين لوزارة الخارجية ويطلق عليهم في الفقه المسلكون على اعتبار أنهم موظفون الذين يسلكون طريق الدبلوماسية كمهنة والذين يشكلون رئيس البعثة وكادرها من الدبلوماسيين في الدولة المعتمد لديها، وأن وظائف الخدمة الخارجية هي إحدى فئات وظائف الخدمة المدنية العامة، الذين يقومون بتنفيذ سياسة بلادهم الخارجية من خلال الأعمال التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي بناءً على طلب من حكومته والتي تعد من الأعمال المتصلة بسيادة دولته وفي حالة رفضه القيام بأدائها فإنه سوف يتعرض الى العقوبة التأديبية التي تفرضها دولته لعصيانه أوامرها كونه مسؤولاً عن أعماله السياسية والإدارية

المناطة إليه، وأن التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية القنصلية إذ تكمل أحدهما الأخرى من حيث الواجبات والمهام المناطة للمبعوث الدبلوماسي والقنصلي والتي تصب في صالح دولته ورعاياها، أذ أن الموظف الكفو يكافئ على جهد واجتهاده بترقيته فمن الضروري بالمقابل يعاقب الموظف المهمل على أهماله بالعقوبة المناسبة وحسب جسامتها، ولهذا يعد التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لمسؤولياته الوظيفية وفق القوانين والانظمة النافذة في دولته وتنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي تخص شخصه، وأسباب متصلة بدولته، وأسباب متعلقة بدولة المعتمد لديها.

الكلمات المفتاحية: المسؤولية، البعثات الدبلوماسية، الأعمال الإدارية.

Responsibility of the Members of Diplomatic Mission for its Administrative work

Prepared by

Lana Hussein Salih

Supervised by

Dr: Mohammad A. Z. Shabatat

Abstract

The Diplomatic Missions function is subject to both the national and international law. It is the instrument of implementing the State's foreign policy as it is associated with the diplomatic envoy it represents. And thus, the diplomatic envoy shall be defined as all a State officers entrusted responsibilities and duties towards their state, their affiliates and towards the state on which they are deputize. The head of the diplomat mission shall be the person delegated by his State Government to another State government, and is therefore responsible for all the members of the mission members' conduct, affairs, and for the management of the whole mission. According to the level of diplomatic representation between the two countries, the head diplomat of the mission might be an Ambassador or Minister Plenipotentiary or Charge d'affaires. The diplomatic member assigning is an internal matter that follows the national law. But the diplomatic members are under the umbrella of The Ministry of Foreign Affairs and are called the "Positions corps" as officers working in the diplomatic corps and are in the path of diplomacy as a profession. This mission is consisted of the head of the mission and the diplomatic members in the country in which they are accredited.

This Foreign Service is of the civil service functions whose members'execute their country's foreign policy through the work of the diplomatic envoy, which is related to the sovereignty of their country. However, in the event that a mission member refuses to perform his/her duties he/she shall be subject to the disciplinary punishment imposed by his/her state government for disobeying orders. It's worth noted here that there is an overlap and complementarity between the diplomatic and consular functions in terms of duties and roles, which are in the interest of his country and its citizens.

Hence, an efficient officer shall be rewarded for his/her efforts and shall be upgraded. In return, the negligent officer shall be punished for neglecting. Such action shall boost the officer's respect towards professional responsibilities in accordance with the laws and regulations in force in his/her country. While the termination of the diplomatic is related to diplomat personality, country and to the country in which he is accredited.

Key words: responsibility, diplomatic missions, administrative work.

الفصل الأول

خلفية الدراسة وأهميتها

أولاً: المقدمة

الدبلوماسية سلاح فاعل في تحديد مصير الإنسانية، وتضرب بجذورها في عمق التاريخ إلا أنها بقيت في حالة تطور مستمر منذ العصور القديمة وحتى الوقت الراهن، فالدبلوماسية تتميز بالديناميكية والحركة، لأنها انعكاس طبيعي لحركة الجماعات البشرية في تفاعلها مع بعضها البعض، وحاجتها الى تنظيم العلاقات فيما بينها، ولهذا فقد اكتسبت الدبلوماسية في كل مرحلة مرت بها عبر التاريخ خصائص وسمات ميزتها أبرزت معالمها وحددت مجالاتها.

فدور الدبلوماسية يزداد في مجال تعزيز العلاقات الودية وتشجيع التعاون بين الدول والمساهمة في حل النزاعات وتسويتها مما ينعكس ايجابيا على حفظ السلم والأمن الدولي. إن إقامة التمثيل الدبلوماسي بين الدول لتحقيق مصالحها لا يمكن للدول إن تعيش بمعزل عن المجتمع الدولي لوجود المصالح المشتركة بين شعوبها.

ومن هنا فإن الدولة ذات السيادة من حقا إرسال المبعوثين وقبولهم بينها وبين الدول الأخرى بكامل حريتها وإرادتها دون شرط ولا قيد حيث إن المبعوث الدبلوماسي يمثل سيادة دولته الخارجية، والدول بوصفها هيئات سياسية واجتماعية لا تستطيع تعمل بمعزل عن الجماعة الدولية لان روابط التعامل تفرض عليهم ضرورة الاتصال، فالتبادل الدبلوماسي هو احد حقوق الدولة ذات السيادة وكذلك هو سلطة تمارسها الدولة لان الأداة الطبيعية للاتصال الدولي الذي جرت العادة على تبادله بين الدول، هذا بالإضافة إلى ما تقوم به البعثات الدبلوماسية من وظائف مهمة في

مجال حماية مصالح الدول ورعايتها والأشخاص ناهيك عما تقوم به الدبلوماسية في الأساس من المشاركة في إعداد السياسة الخارجية من خلال ما تقدمه من معلومات لصناع القرار⁽¹⁾.

يقول ساتو " Satow " إننا نمتهن الدبلوماسية كما يمتهن القضاة والأساتذة في الجامعات والعسكريون⁽²⁾

إن الإدارة تتطور تطوراً نوعياً أسرع مما تتطور فيه القواعد القانونية في نظام القضاء الموحد، وذلك لأن الأخيرة تتسم بطابع الثبات النسبي وعلى الرغم من كونها قواعد مرنة وقابلة للتطور والتغير، بينما الإدارة تتطور على وفق سياقات العلوم والتكنولوجيا الحديثة، فالإدارة هي المظهر الأقوى لسلطة الدولة الأخذ في الاتساع دون توقف، وأن أهمية الإدارة العامة للدولة وما تقوم به من مهام تبرز تزويدها بقدر من الامتيازات وبالنظر إلى تشعب واجبات الإدارة وتنوع مجالات تدخلها في شؤون الأفراد والمجتمع فقد أزدت الحاجة إلى تنظيم نشاطها بقواعد قانونية لكي تبدو ضمن دائرة أهدافها المشروعة⁽³⁾.

ولا بد للوظيفة الدبلوماسية إن تخضع لنظام قانوني معين وواضح وذلك لتسهيل أداء مهام هذه الوظيفة، التي تمارس من قبل البعثات الدبلوماسية والبعثات الخاصة إذ لا بد من تنظيمها من قبل القانون الداخلي وتطبيق القواعد القانونية والأنظمة السارية المفعول.

ثانياً: مشكلة الدراسة وأسئلتها

تتلخص مشكلة الدراسة من خلال تسليط الضوء على البعثات الدبلوماسية التي تتمتع بالحصانة الدبلوماسية وأنها من النظام العام وان هذا الامتياز لا يبرر للبعثات الدبلوماسية من

⁽¹⁾الرشدان، عبد الفتاح علي ومحمد خليل الموسى (2005). أصول العلاقات الدبلوماسية والقتصلية، ط1، عمان، مركز العلمي للدراسات السياسية، ص9-10

⁽²⁾الخفاجي، سامي (2010). الدبلوماسية سلاح فاعل في تحديد مصير الإنسانية والحضارة، عمان، دار أمانة، ص35

⁽³⁾الشيخلي، عبد القادر (1994). القانون الإداري، عمان، دار بغداد، ص6

خرق القوانين والأنظمة والتعليمات وبالتالي عدم المسؤولية عن اعمالها ومنها الإدارية، لذلك أتت هذه الدراسة الاجابة عن الأسئلة الرئيسية التالية:

1. ما المسؤولية القانونية والإدارية المترتبة على البعثات الدبلوماسية في حالة خرق القوانين والأنظمة والتعليمات.

2. ما الأدوات القانونية اللازمة المتخذة إزاء تجاوزات البعثات الدبلوماسية.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى خضوع المبعوث الدبلوماسي للمساءلة تأديبية أمام الدولة المعتمدة ولا يعني إفلاته من القانون إذا اخل به والامتناع عن محاكمته ومقاضاته عن الأعمال والتصرفات التي قام بها ويمكن مساءلته أمام القضاء، إن الهدف من الحصانة الدبلوماسية هو حماية المبعوث الدبلوماسي من الاتهامات والمضايقات التي يتعرض إليها فيما لو خضع لمحاكم الدولة المعتمد لديها وهذا لا يعني انه في منأى عن اي محاسبة وان يفعل ما يشاء ويسبب الضرر للآخرين أن كان يتمتع بالحصانة القضائية في الدولة المعتمد لديها فانه لا يتمتع بهذه الحصانة في دولته.

رابعاً: أهمية الدراسة

تظهر أهمية الدراسة من خلال البحث في القوانين والأنظمة التي تسلط الضوء على الوظائف الإدارية والسياسية والمهام التي يمارسها الموظف الدبلوماسي، ومنها وظائف تمثيلية لدولته لدى الدولة المضيفة وان وجود الموظف الدبلوماسي الموفد على إقليم الدولة المضيفة يعبر عن صفة التمثيل الدبلوماسي علما انه يتمتع بالحصانة الدبلوماسية في الدولة المستقبلة ولكن هذه الحصانة ليست مطلقة بل مقيدة وقد وردت في الاتفاقيات الدولية .وأنها تتعلق ببعض الأعمال في المسائل المدنية والإدارية التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي خارج حدود وظيفته الرسمية وبصفته الشخصية.

خامساً: حدود الدراسة

الحدود الزمانية: تبدأ الحدود الزمانية لهذه الدراسة منذ عام 1961 تاريخ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 وحتى وقت إجراء هذه الدراسة.

الحدود المكانية: البعثات الدبلوماسية في الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي.

سادساً: محددات الدراسة

تقتصر الدراسة على القانون الدبلوماسي والدولي العام والقانون الإداري المتعلق بالدولة والدولة المعتمد لديها البعثات الدبلوماسية والضمانات القانونية الواردة في اتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963.

سابعاً: مصطلحات الدراسة

- أعمال السيادة **Acts of Sovereignty** .

هي تلك الأعمال التي تصدر من الحكومة بصفتها سلطة حكم لا سلطة إدارة، فتباشرها بمقتضى هذه السلطة العليا لتنظيم علاقاتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية، أو تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة في الداخل أو الذود عن سيادتها في الخارج، ومن ثم يغلب فيها أن تكون تدابير تتخذ في النطاق الداخلي أو في النطاق الخارجي، إما لتنظيم علاقات الحكومة بالسلطات العامة الداخلية أو الخارجية في حالتها الهدوء والسلام، وإما لدفع الأذى والشر عن الدولة في الداخل أو في الخارج في حالتها الاضطراب والحرب.⁽¹⁾

⁽¹⁾الطماوي، سليمان محمد (1967). القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، ص431

- المسؤولية الإدارية Administrative Responsibility

إنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائياً وذلك بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساساً، وعلى أساس نظرية المخاطر وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة.⁽¹⁾

- البعثة الدبلوماسية Diplomatic Mission

هي: مجموعة من الأشخاص يتم ارسالهم إلى دولة ما للقيام بمهمة محددة، يتولى كل واحد منهم مهمة من مهمات البعثة تحت رئاسة شخص يعد⁽²⁾ رئيس البعثة لدولته لدى الدولة المستقبلة، يساعده مجموعة من الأشخاص لأداء تمثيل دولتهم عبر البعثة الدبلوماسية، فالبعثة تضم عدداً من الأشخاص يطلق عليهم بالمبعوثين الدبلوماسيين ولكل دولة، أن تقوم بتحديد الأشخاص الذين يعملون في بعثاتها في الخارج، بعد الاتفاق مع الدولة المعتمد لديها على حجم البعثة وعدد العاملين فيها من الدبلوماسيين والفنيين والإداريين وتؤدي البعثة مهامها طبقاً لقواعد قانونية دولية تعمل من خلالها على تمثيل دولتها في الدولة المعتمد لديها.⁽³⁾

⁽¹⁾ أعمار، عوابدي (2004). نظرية المسؤولية الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص24

⁽²⁾ صباريني، غازي حسن (2009). الدبلوماسية المعاصرة، ط1، دار الثقافة، عمان للأردن، ص94.

⁽³⁾ الفتلاوي، سهيل حسين (2010). القانون الدبلوماسي، ط1، دار الثقافة، عمان للأردن، ص163

- الموظف الدبلوماسي Diplomatic officer.

هو: الشخص الذي ينفذ سياسة دولته في علاقاتها الخارجية مع الدول الأخرى، فان كان يتولى هذه المهمة يعد دبلوماسياً، أو هو من يتولى تمثيل بلاده في دولة أجنبية والاهتمام بشؤونها الخارجية.⁽¹⁾

ثامناً: الإطار النظري

تتضمن هذه الدراسة وعنوانها "مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية" خمسة فصول تبدأ **بالفصل الأول**: الذي يتضمن مقدمة عامة للدراسة تعالج خلفية الدراسة وأهميتها وأهدافها وأسئلتها وفرضياتها كما تتضمن كذلك محددات الدراسة وحدودها إضافة إلى الدراسات السابقة وختمت بمنهجية الدراسة .

أما **الفصل الثاني من الدراسة**، فهو مخصص للبحث في مفهوم البعثات الدبلوماسية، وان الوظيفة الدبلوماسية تخضع لقانون داخلي للدولة المعتمدة والمرتبطة بالمبعوث الدبلوماسي الذي تعينه دولته على وفق القوانين الداخلية ليؤدي هذه المهنة خارج دولته وهو الموظف الدبلوماسي اي الموظف العام.

أما **الفصل الثالث**، فيتضمن دراسة مستفيضة لوظائف البعثة الدبلوماسية وواجباتها، إن البعثة الدبلوماسية تشكل حلقة وصل بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وان المبعوث الدبلوماسي هو صاحب رسالة مهمة في خدمة بلاده ومواطنيه وتتضمن الأعمال الإدارية التي يقوم بها من خلال العمل اليومي، والأعمال الإدارية التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية وهي عنوان سيادة الدولة واستقلالها وكرامتها في التمثيل الدبلوماسي.

(1) الفتلاوي، سهيل حسين (2006). الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة، عمان الأردن، ص120

ويتناول **الفصل الرابع**، دراسة انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي، وتسليط الضوء على العقوبات الانضباطية والسلطة المختصة بفرض هذه العقوبات التي يخضع لها المبعوث الدبلوماسي على وفق القوانين المعمول بها عند إخلاله بواجباته.

أما **الفصل الخامس** فيشمل الخاتمة والنتائج والتوصيات.

تاسعاً: الدراسات السابقة

1- الفجر، ضياء هاني (2017). التنظيم القانوني الدبلوماسي (بلاطبعة) بيروت، دار السنهوري.

تتناول هذه الدراسة تعريف، ومبادئ عامة في التمثيل الدبلوماسي وركزت على موظفي البعثات الدبلوماسية والخاصة وأنواع وظائف البعثات الدبلوماسية والخاصة والآثار المترتبة على تجاوز المبعوث حدود الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والعقوبات الانضباطية التي تفرض على الموظف الدبلوماسي.

تتفق دراستنا مع هذه الدراسة من حيث تناول تنظيم موظفي البعثات الدبلوماسية والخاصة، إلا أن دراستنا تركز على وظائف البعثات الدبلوماسية وأعمالها، والعقوبات التي تفرض على الموظف الدبلوماسي وخضوعه لقانون انضباط موظفي الدولة والأفعال التي تفرض عليها العقوبات.

2- حسن، مصطفى عادل (2013). الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي وطرق مساءلته في القانون الدولي العام، (رسالة ماجستير غير منشورة) جامعة النهرين، بغداد.

تناولت هذه الدراسة قواعد الحصانة الدبلوماسية وأهميتها في العلاقات الدولية نظراً لما ينجم عنها من نتائج سلبية وانعكاسات على سير العلاقات الدبلوماسية، وإيجاد حالة من التوازن بين الحاجة إلى استمرار هذه الحصانة من جهة والحاجة إلى كافة مظاهر الأجرام والتعسفات الصادرة

من المبعوثين الدبلوماسيين من جهة أخرى التي من شأنها أن تؤدي إلى عرقلة سير العلاقات الدبلوماسية والأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية .

تختلف هذه الدراسة عن دراستنا لأن الحصانة القضائية التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي من النظام العام وأن هذا الامتياز لا يحق من خرق التعليمات والقوانين والأنظمة التي تعد من الواجبات الأساسية في الدولة، وإذا خالف المبعوث عن قصد فقد يخضع لمحاكم الدولة المعتمد لديها إذا تنازلت دولته عن حصانته أو يخضع لمحاكم دولته إذ تمسكت بحصانته وقد تلجأ الدولة إلى الطرق الدبلوماسية، بينما تتناول دراستنا مسؤولية أعضاء البعثة الدبلوماسية عن الأعمال التي يقومون بها، وأن السلطات المختصة تفرض العقوبات الانضباطية في حال أخلهم بالواجبات المناطة اليهم من الاختصاص القانون الداخلي لدولته.

3- خبيرة، ميمون (2008). انتهاء المهام الدبلوماسية (رسالة ماجستير)، جامعة حسيبة بن

علي الجزائر.

بحثت هذه الدراسة موضوع انتهاء المهام الدبلوماسية وأسبابها المرتبطة عادة بأحكام القانون الداخلي لكل بلد وناقشت أسباب انتهاء المهام الدبلوماسية من جوانب عديدة، منها الاجراءات التأديبية أو الوقائية أو ترقية أو نقل أو انتهاء المهام بإرادة منفردة من الدولة ذات الشأن أو لعدم التزام الموظف الدبلوماسي بقوانين البلد الأخر أو أمور أخرى تخص الوضع القانوني لأحد الدولتين المعتمد او المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي كزوال شخصيتها القانونية او تغيير نظام الحكم في احدهما .

تتفق دراستنا مع هذه الدراسة من بيان أحكام القانون الداخلي لكل بلد كما يمكن أن تنتهي

دولته مهامه فتقوم بنقله أو ترقبته أو في إطار الإجراءات التأديبية أو الوقائية، وأن دراستنا تركز

على وظائف البعثة الدبلوماسية وواجباتها وعلى انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي على وفق قانون انضباط موظفي الدولة.

4- الحاج، مرغاد (2005). حصانة المبعوثين الدبلوماسيين، (رسالة ماجستير)، جامعة محمد خضير.

تناولت هذه الدراسة الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الدبلوماسيون من خلال اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1960 واتفاقية البعثات القنصلية لعام 1963 التي أعطت للمبعوث الدبلوماسي مجموعة من القواعد والحصانات لدى مهمته وخاصة الحصانة القضائية واعتبرت هذه الاتفاقية خطوة متقدمة نحو استقرار قواعد الحصانة الدبلوماسية على الصعيد الدولي. وقد تناولت في إحدى فصولها مسألة المبعوث الدبلوماسي ونطاق الحصانات والامتيازات الدبلوماسية .

تختلف هذه الدراسة عن دراستنا من حيث أنها اقتصرت على الحصانة الدبلوماسية وأساسها القانوني ومصادرها، وأنواع الحصانات وامتيازات البعثة الدبلوماسية، بينما تتناول دراستنا مفهوم البعثات الدبلوماسية ووظائف البعثة الدبلوماسية وواجباتها والاعمال الإدارية التي تقوم بها من خلال القانون الداخلي للدولة المعتمدة والتمثيل الدبلوماسي للدولة التي تؤكد وجودها القانوني واستقلالها في مواجهة الدول الأخرى.

عاشراً: منهجية الدراسة

سوف يقوم الباحث بإجراء الدراسة باستخدام المنهج الوصفي التحليلي، من خلال جمع المعلومات ودراسة كافة الجوانب الإدارية والقانونية من واقع الكتب والأبحاث والمقالات ذات الصلة، المتعلقة بقواعد القانون الإداري والقانون الدولي الذي ينضم العلاقات الدبلوماسية والإدارية ما بين الدول. كما يتم الرجوع إلى المبادئ والاتفاقيات التي تعتمدها الدبلوماسية الأردنية والعراقية.

الفصل الثاني

ماهية البعثات الدبلوماسية

يعد التمثيل الدبلوماسي رابطة توثيق العلاقات بين الدولتين اللتين تتبادلان التمثيل والعمل على استمرار حسن التفاهم بينهما، ولما كان ذلك لا يأتي الا اذا كان مبعوث كل منهما شخصا مقبولا لدى الآخر، فقد جرى العرف الدبلوماسي على أن تنتبث الدولة قبل تعيين مبعوثها لدى الدولة الأخرى من قبول هذه الدولة له، ولهذه الاخيرة أن تعترض على الشخص المزمع تعيينه دون ابداء الاسباب التي تدعوها لذلك وضرورة قبول الدولة الموفد اليها الشخص قبل تعيينه رئيساً للبعثة الدبلوماسية، اما بقية أعضاء البعثة فلا يشترط ابتداءً لتعيينهم الحصول على هذا القبول وللدولة الموفدة أن تختارهم دون الرجوع لرأي الدولة الموفد اليها⁽¹⁾.

إن للدول الحرية في تحديد عدد الاشخاص الذين تتكون منهم البعثة الدبلوماسية وذلك حسب أهمية مصالحها في الدول الاخرى، وتوفد الدول مجموعة من الأشخاص يتولى كل واحد منهم مهمة من مهمات البعثة تحت رئاسة شخص يعد رئيس البعثة لدولته لدى الدولة المستقبلية، ويقوم بإدارة مجموعته من الأشخاص من أعضاء البعثة الدبلوماسية وتوزيع العمل عليهم، وكذلك يتولى الإشراف عليهم. مع عدم تحديد لعدد أعضاء البعثة وهذا يعني يجب أن يتناسب عدد أعضاء البعثة مع أهمية العلاقات بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلية⁽²⁾.

وللتمثيل الدبلوماسي وجهان أحدهما ايجابي، يتمثل في القدرة على ايفاد مبعوثين يمثلون الدولة لدى الدول الأخرى، ووجه سلبي يتمثل في قدرة الدولة على قبول مبعوثي الدول الأخرى لديها. ويثبت للدولة الحق في التمثيل الدبلوماسي كنتيجة لما تتمتع به من سيادة، من خلال العمل

(1) ابوهيف، علي صادق (1992). القانون الدولي العام، ط17، الإسكندرية، منشأ المعارف، ص491

(2) صباريني، غازي حسن (2009). الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، ط1، عمان للأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص94.

الدبلوماسية وتأكيداً لوجودها القانوني ولإستقلالها السياسي في مواجهة الدول الأخرى⁽¹⁾. وبذلك فالدولة تامة السيادة تمارس التمثيل الدبلوماسي بوجهيه الإيجابي والسلبي وفي حدود ما يسمح به القانون الدولي في هذا المجال، أما الدول ناقصة السيادة كالدول المحمية أو الموضوعة تحت الوصايا ليس لها تمثيل دبلوماسي وتتولى تمثيلها في الخارج الدولة الحامية أو القائمة بالإدارة، إلا إذا سمحت لها هذه الأخيرة بممارسة التمثيل الدبلوماسي. وقد أصبح هذا من الماضي حيث لا توجد دولة حالياً تخضع للوصاية⁽²⁾.

سنقسم هذا الفصل على مبحثين، المبحث الأول موظفي البعثات الدبلوماسية، والمبحث الثاني التنظيم الوظيفي الدبلوماسي.

(1) أبو هيف، علي صادق (2005). القانون الدبلوماسي، (بلاطبة)، الاسكندرية، منشأة المعارف للنشر، ص 103.

(2) الفجر، ضياء هاني (2017). التنظيم القانوني الدبلوماسي، (بلاطبة)، بيروت، دار السنهوري، ص 49.

المبحث الأول

موظفو البعثات الدبلوماسية

تعد وظيفة البعثات الدبلوماسية من الوظائف التي تخضع للقانون الداخلي لكل دولة حيث يحدد شروط اختيارهم وطريقة تعيينهم وترقيتهم ومقدار رواتبهم⁽¹⁾ ويقع على عاتق الموظف الدبلوماسي مسؤوليات وواجبات اتجاه دولته وكذلك اتجاه الدولة المعتمد لديها. سوف نقوم بتوضيح لهذا الموضوع من خلال المطلب الأول الذي يبين ماهية الدبلوماسية، اما المطلب الثاني فيتناول مفهوم المبعوث الدبلوماسي وتعيينه، اما المطلب الثالث فيتناول الأعضاء الحائزين على وصف المبعوث الدبلوماسي.

المطلب الأول

ماهية الدبلوماسية

ارتبطت الدبلوماسية بوجود الدول والمدن القديمة الكبرى خلال عصور التاريخ الإنساني المختلفة، إذ أن هناك حاجة ومصلحة مجتمعة بين هذه الدول لتنظيم المصالح المشتركة بينها، وكانت الدبلوماسية منها المؤقتة أو الدائمة إحدى أهم وسائل التنظيم، وهدفها تحقيق المصالح المشتركة، حيث وجدنا بعض صور للعلاقات الدبلوماسية عبر عصور التاريخ المختلفة⁽²⁾ كان ذلك للدويلات القديمة التي سكنت وادي الرافدين ووادي النيل قد عرفت الدبلوماسية بشكلها المتطور فان الشريعة الاسلامية قد طبقت المفهوم الانساني والأخلاقي للدبلوماسية، والدبلوماسية مصطلح غربي

⁽¹⁾نص المادة (4) من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008.

⁽²⁾حمودة، منتصر سعيد (2008). قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي للنشر، ص11.

انتقل الى أغلب اللغات. وهو المصطلح السائد حالياً والمستعمل في الوطن العربي في الوقت الحاضر⁽¹⁾

وتحظى الدبلوماسية اليوم بأهمية بالغة إذ ما زالت تضطلع بدور بارز في مجال العلاقات الدولية والشؤون الخارجية بأبعادها المختلفة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويتضح ذلك من خلال رغبة الدول الأعضاء في المجتمع الدولي باقامة علاقات دبلوماسية وتبادل البعثات التمثيلة مع بعضها البعض، على الرغم من جميع التطورات فإن التطور الحقيقي الذي لحق بالدبلوماسية والذي يكاد يصعب وجها المعاصر قد جاءت في العقود الثلاثة الأخيرة بسبب المتغيرات العميقة التي أحدثتها التكنولوجيا.⁽²⁾

حيث أن الدول تمارس سياستها الخارجية عن طريق الدبلوماسية التابعة لها، وقد اختلفت الآراء في تحديد مفهوم الدبلوماسية. فمن الناحية اللغوية عرفت على أنها كلمة مشتقة من الفعل اليوناني (Diploma) ومعناها يطوى، وكانت هذه الكلمة آنذاك تطلق في العهد الروماني على الوثائق كجوازات السفر وتذاكر المرور، أو الوثائق والصورك الصادرة عن الملوك والامراء والتي تتضمن منح شخص ما توصيه خاصة، أو امتيازات استثنائية⁽³⁾. ومع مرور الزمن اتسع معنى كلمة دبلوما بحيث أصبحت تشمل الوثائق الرسمية والأوراق والمعاهدات، وبتعدد هذه الوثائق أصبح من الضروري استخدام موظفين للعمل في تبويب هذه الوثائق وحل رموزها وحفظها، وأطلق على هؤلاء اسم أمناء المحفوظات وظل اصطلاح كلمة دبلوماسية ولفترة طويلة يقتصر على دراسة

(1) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 17.

(2) الرشدان، عبد الفتاح علي ومحمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سابق، ص 9-10.

(3) العادة، سموي فوق (1973). الدبلوماسية الحديثة، ط 1، دمشق، دار اليقظة العربية، ص 1.

المحفوظات والمعاهدات والالمام بتاريخ العلاقات بين الدول، وهكذا فإن لفظ دبلوماسية لم يستعمل

لكي يشير الى العمل الذي يشمل توجيه العلاقات الدولية الا في أواخر القرن الخامس عشر.⁽¹⁾

ثم شاع استعمال كلمة الدبلوماسية بمعناها الحديث في أواخر القرن السابع عشر،"اي عقب توقيع معاهدة ويستفاليا المعقودة عام 1648 التي احدثت فكرة التمثيل الدائم بين الدول"وذلك لوصف البعثات التي تتولى الدول ايفادها لتمثيل مصالحها والتفاوض باسمها، والتعبير عن ارادتها والدفاع عن وجهة نظرها لدى حكومة اخرى.⁽²⁾

أما في اللغة العربية فلا توجد ترجمة حرفية او مقابلة ومناسبة لكلمة دبلوماسية. وقد استخدم العرب كلمتين للتعبير عن النشاط الدبلوماسي أو الممارسة الدبلوماسية فكانت كلمة (كتاب) للتعبير عن الوثيقة التي يتبادلها أصحاب السلطة فيما بينهم التي تمنح حاملها مزايا الحماية والأمان.إلى جانب هذه الكلمة كانت كلمة (سفارة) تستخدم عند العرب بمعنى الرسالة اي التوجه والانطلاق الى القوم بغية التفاوض.وكانت كلمة سفارة ترادفها في معناها كلمة رسالة حيث لا يوجد فرق بين حامل الرسالة⁽³⁾أي الرسول والسفير،والسفيرهو الرسول والمصلح بين القوم، وقد استعملت الكلمتان، اصطلاحا، بمعنى واحد للموفد الدبلوماسي.⁽⁴⁾

أما تحديد المفهوم الاصطلاحي للدبلوماسية، فإن هناك تعاريف متعددة ، ومن الصعب حصرها وجمعها في تعريف واحد ، حيث عرفت الدبلوماسية "Diplomatic" فهي علم وفن وذوق، ولها علاقة وثيقة بالسلوك البشري الذي يتفاعل مع الآراء السياسية، وفن يتطلب مهارة ودقة وبعدا

(1) العبيكان، عبدالعزيز بن ناصر بن عبدالرحمن (2007). الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية فيالقانون الدول، ط1، الرياض، العبيكان للأبحاث والتطوير، ص83.

(2) العادة،سموحي فوق،الدبلوماسية الحديثة،المرجع السابق،ص1.

(3) الشامي،علي حسين(2011)الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية،ط5، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع،ص33.

(4) محمصاني،صبحي(1972). القانون والعلاقات الدولية في الاسلام،(بلاطبعة)،بيروت، دار العلم للملايين،ص127.

في الخيال، وذوق يتطلب توافر خصال اللطف والرقّة والتسامح وهدوء المزاج وامتلاك الأعصاب والسلوك السليم وحسن التصرف ومرعاة الآداب في المأكل والملبس.⁽¹⁾

وأيضاً عرفها الدبلوماسية "أنها مجموعة القواعد والاعراف الدولية والاجراءات والمراسم والشكليات التي تهتم بتنظيم العلاقات بين أشخاص القانون الدولي أي الدول والمنظمات الدولية والممثلين الدبلوماسيين، مع بيان مدى حقوقهم وواجباتهم وامتيازاتهم وشروط ممارسة مهامهم الرسمية والاصول التي يترتب عليهم اتباعها لتطبيق احكام القانون الدولي ومبادئه، والتوفيق بين مصالح الدول المتباينة كما هي، فن إجراء المفاوضات السياسية في المؤتمرات والاجتماعات الدولية وعقد الاتفاقات والمعاهدات"⁽²⁾.

وأيضاً عرفها آخرون بأنها "علم وفن وإدارة العلاقات بين الأشخاص الدوليين، وهي مهنة الممثلين الدبلوماسيين، أو الوظيفة التي يمارسها الدبلوماسيون، وميدان هذه الوظيفة هو العلاقات الخارجية للدول والأمم والشعوب"⁽³⁾.

وقد عرفت أيضاً "بأنها عملية سياسية تستخدمها الدولة في تنفيذ سياستها الخارجية في تعاملها مع الدول والأشخاص الدوليين الآخرين وإدارة علاقاتها الرسمية بعضها مع بعض ضمن النظام الدولي"⁽⁴⁾.

وأيضاً يعرف الدبلوماسية براديه فوديري Fordere بأنها "فن تمثيل الحكومة ومصالح البلاد

⁽¹⁾قدرت، صباح طلعت (2010). *الوجيز في الدبلوماسية والبريتوكول*، ط2، بيروت، مطبعة كركي، ص13.

⁽²⁾العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع سابق، ص3.

⁽³⁾ الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص37.

⁽⁴⁾البكري، عدنان (1986). *العلاقات الدبلوماسية والقتضية*، ط1، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ص42.

لدى الحكومات وفي البلاد الأجنبية، والعمل على تسهيل حقوق ومصالح وهيبة الوطن في الخارج، وإدارة الشؤون الدولية وتولى أو متابعة المفاوضات السياسية⁽¹⁾.

ومن خلال التعاريف السابقة يرى الباحث أن الدبلوماسية هي مجموعة من الفنون التي تتضمن فن الحديث، وفن المهارة ودقة إيصال المعلومة بصورة صحيحة إلى المتلقي، وأنها علم سياسي تتضمن أسلوباً معيناً، واتقان ممارسة مهنة الموظفين الذين يمارسونها من خلال العلاقات الخارجية مع الدول وفن إجراء المفاوضات والتوفيق بين مصالح الدول المختلفة في المؤتمرات الدولية، وتمثيل مصالح رعايا الدولة لدى الدول الأخرى.

المطلب الثاني

مفهوم المبعوث الدبلوماسي

تعد وظيفة المبعوث الدبلوماسي من الوظائف المهمة في جهاز الدولة الذي يسند إليه "صفة الدبلوماسي"⁽²⁾ حيث تطبق عليها الأنظمة والتعليمات والقوانين التي تخص المبعوثين الدبلوماسيين. وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في المادة 1/هـ يقصد بتعبير المبعوث الدبلوماسي رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين.

وكذلك يقصد بالمبعوث الدبلوماسي "Diplomate" الشخص الذي يقوم بتمثيل دولته بالخارج بصفة دائمة، في كل ما يمس علاقاتها الخارجية مع الدولة المستقبلية⁽³⁾.

(1) أبو هيف، علي صادق (1975). القانون الدبلوماسي، (بلاطبعة)، الإسكندرية، منشأة المعارف، ص12.

يذكر عن سموحي فوق العادة، لقد أعطى قاموس أوكسفورد (Oxford) تعريف مصطلح الدبلوماسية (Diplomatic) بأنه أولاً: علم رعاية العلاقات الدولية بواسطة المفاوضات، ثانياً: الأسلوب الذي يتبعه السفراء والممثلون الدبلوماسيون في تحقيق هذه الرعايا.

(2) محمد، فاضلزيكي (1978). الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط 4، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ص 111.

(3) رانتب، عائشة (1963). التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، (بلاطبعة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ص65.

ويعرف أيضاً الممثل الدبلوماسي موظف كسائر موظفي الدولة، ويعهد إليه بتمثيل بلاده في الخارج والقيام بمراسم المجاملات التي تقتضيها المناسبات الدولية. وهذه الصفة معترف بها لدى الدولة المعتمد لديها⁽¹⁾.

ويعرف أيضاً بأنه الشخص الذي تبعته دولة ما لتمثيلها في الخارج وفقاً للسلطات المعطاة له للقيام بهذه المهمة، وقد تكون صفته التمثيلية لفترة طويلة نسبياً (التمثيل الدائم)، وهذا ما يسمى بالممثل الدبلوماسي الدائم (المقيم). وقد تكون صفته التمثيلية لمدة قصيرة نسبياً، أي بصفة مؤقتة، وهذا ما يطلق عليه تعبير "الممثل الدبلوماسي" أو "الممثل المتجول"⁽²⁾.

ولما كان الدبلوماسي الشخص المعين من قبل دولته، طبقاً لقوانينها الداخلية، لتمثيلها في الخارج فإنه يخضع لنظاميين، الأول الذي منحه هذه الصفة، وهو القانون الداخلي، والقانون الدولي الذي يمارس فيه هذه الصفة، ويستمد منه حقوقه ويلتزم بواجباته، وهو الشخص الذي تعينه دولته لدى الدول الأخرى لتمثيلها في المؤتمرات والمنظمات الدولية.

⁽¹⁾ أبو عامر، علاء (2001). الوظيفة الدبلوماسية نشأتها - مؤسساتها - قواعدها - قوانينها، ط1، عمان الأردن، دار الشروق للنشر والتوزيع، ص129.

⁽²⁾ مصباح، زايد عبيدالله (1999). الدبلوماسية، ط1، بنغازي ليبيا، دار الكتب الوطنية، ص92.

- هذا ما يعرف بالتمثيل الدائم (المقيم) الذي هو محور الدراسة وهناك تعاريف بالتمثيل فالممثل الدبلوماسي المؤقت هو الشخص الذي تبعته دولة ما إلى دولة أخرى، أو إلى منظمة دولية أو اقليمية لغرض القيام بمهمة معينة أو تبعته بمهمة حضور الاجتماعات أو المؤتمرات غير الدائمة"، والممثل الدبلوماسي المؤقت يظهر تحت تسميات عديدة من أهمها: المبعوث الخاص، والممثل الشخصي، والسفير المتجول، وقد اكدت اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 في المادة السابعة التي تنص على أن "لا يلزم وجود العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لإيفاد إحدى البعثات أو لاستقبالها". مصباح، زايد عبيدالله، الدبلوماسية، نفس المرجع، ص100.

وقد أطلق على الشخص الذي يتولى تمثيل دولته في الخارج بمصطلحات مختلفة⁽¹⁾ فقد ترجمت كلمة "Diplomacy" الى العديد من المصطلحات ومنها، "السلك السياسي والقنصلي"⁽²⁾. "السلك الدبلوماسي"⁽³⁾.

وقد نصت اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في المادة الاولى فقره(هـ) يقصدبتعبير "المبعوث الدبلوماسي" على رئيس البعثة أو أحد موظفيها الدبلوماسيين⁽⁴⁾ فالمبعوث الدبلوماسي يعد الممثل الرسمي الذي يترجم اتجاهات الدولة ومواقفها التابع لها لدى الدولة الموفد اليها. وهو بذلك يعد المصدر الرسمي للبيانات والمعلومات المتعلقة بسياسة دولته ومواقفها تجاه الدولة التي يمثلها كما يعد أداة الاتصال الرسمي بين دولته والدولة الموفد اليها⁽⁵⁾، وتتجلى أهمية دور المبعوث الدبلوماسي ذي النظر الثاقب والعارف بالظروف والأحوال المحيطة في كل من بلده والبلد المعتمد اليها، حين يستطيع بحزمه وسعة اطلاع من اقناع الطرف المقابل بوجهة نظر حكومته، أو حين يستطيع اكتشاف العقدة الرئيسية التي تعرقل سير المفاوضات والوصول الى حل وذلك عن طريق اقناع حكومته بإجراء بعض التعديل من وجهة نظرها. هذا فضلا عن دوره في تطوير العلاقات وتميئها ما بين الدول. وبناء على ذلك فان دور المبعوث الدبلوماسي يزداد أهمية وتأثيرا على حكومته وحتى على حكومة الطرف المقابل، كلما استطاع المبعوث، كما يقول

(1) الفتلاوي، حسين سهيل، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص99.

(2) قانون الخدمة الخارجية العراقي المادة الثانية رقم 122 لسنة 1976.

(3) نظام السلك الدبلوماسي الأردني المادة الثانية رقم 68 لسنة 1993 وتعديلاته. وقانون الخدمة الخارجية العراقي المادة الثالثة-اولا رقم 45 لسنة 2008.

(4) اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة الأولى - فقره هـ

(5) مصباح، زايد عبيد، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص93.

(Cambon) الخبير المعروف والدبلوماسي المحترف " ان يحوز على قدر كبير من النفوذ ذي

السلطة الأدبية والشخصية النافذة"⁽¹⁾

وان المبعوث يخضع إلى القانون الداخلي الخاص بنظام السلك الدبلوماسي،
وذي الطبيعة الخاصة اذ تراعي الدولة في وضعه ما وقعته من اتفاقيات دولية تتقيد فيها عند العمل
به، كما أنه قانون ذو وجهين الأول داخلي يطبق على الدبلوماسيين العاملين بالديوان العام لوزارة
الخارجية، والآخر خارجي يطبق على الدبلوماسيين عندما يعملون بالبعثات في الخارج⁽²⁾.

وأن صفة المبعوث الدبلوماسي لا تثبت الا لرئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين للبعثة.
فهي لا تثبت للموظفين الاداريين والفنيين والمستخدمين الخاصين .ولهذه التفرقة أهمية كبيرة
بالنسبة الى حصانات مختلف الفئات وامتيازاتها، فلا تثبت الحصانات والامتيازات الدبلوماسية
كاملة الا للمبعوثين الدبلوماسيين لأن صفة التمثيل الدبلوماسي التي يتمتع بها هؤلاء هي صفة
كاملة وغير ناقصة⁽³⁾.

(1) محمد، فاضل زكي (1978). الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط4، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ص113.

(2) سلامة، عبد القادر (1997). قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر البرتوكول-الاتيكيك-المجاملة، ط1، القاهرة، دار
النهضة العربية، ص131.

(3) الرشدان، عبد الفتاح علي ومحمد خليل الموسى، أصول العلاقات الدبلوماسية والقتصلية، المرجع السابق، ص116-

المطلب الثالث

الأعضاء الحائزون على وصف المبعوث الدبلوماسي

إن الأعضاء الحائزين على وصف المبعوث الدبلوماسي يجب ان يحدد في تنظيم القواعد وضبطها التي يتمتع بها كل فرد من أعضاء البعثة الدبلوماسية على مختلف مستوياتهم بالحد الذي يضمن القيام بوظائفهم على اكمل وجه. كما أن التمتع بوصف المبعوث الدبلوماسي له أهمية بالغة بالنظر الى النتائج التي تنتج عن هذا الوصف، اذ ان اثبات الصفة الدبلوماسية يؤدي دورا كبيرا مزدوجا في حياة الدبلوماسيين:

- فهي تجنبهم التعرض لمواقف قد تكون محرجة لهم بصفتهم ممثلين لدولة ذات سيادة.
- وهي تمنحهم الحق في التمتع بالوضع القانوني الخاص بهم وخصوصا تمتعهم بالحصانات والامتيازات المقررة لهم⁽¹⁾.

أن اختلاف تحديد "الصفة الدبلوماسية" لأعضاء البعثة تختلف من دولة الى دولة اخرى، ولا يوجد معيار متفق عليه بين الدول عند اختيارها لموظفيها الدبلوماسيين اذ أن الأعضاء الذين تشملهم البعثة الدبلوماسية يكونون على فئات مختلفة، فمن هذه الفئات من له الصفة الدبلوماسية ومن ليس له هذه الصفة ويمكن ان تشمل البعثة الدبلوماسية على ثمان فئات، منها سبع فئات تتحرك وتعمل

(1) أبو الوفا، احمد (1996). قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علما وعملا، (بلا طبعة)، القاهرة، دار النهضة العربية، ص91.

ضمن مجالات مهام البعثة، حيث يجري تنظيمها من قبل وزارة خارجية كل دولة وتشريعاتها، بالانسجام مع قواعد وأحكام القانون الدولي⁽¹⁾.

إن المعيار المشترك بين كافة الدول لتحديد الصفة الدبلوماسية وعلى وجه الخصوص لأشخاص البعثة الدائمة، مستمد من العادة والممارسة الدولية. حيث يمكن اعتبار أي عضو من البعثة دبلوماسياً إن كان اسمه مسجلاً في وثيقة (كتيب صغير) تصدرها وزارة الخارجية في مختلف الدول، وتسمى القائمة الدبلوماسية. Diplomatic list وإدراج أي اسم فيها يكون بناء على طلب الدولة المعتمدة وموافقة الدولة المعتمد لديها. وعليه فإن الدبلوماسي هو الشخص المدرج اسمه في القائمة الدبلوماسية الصادرة عن وزارة الشؤون الخارجية في الدولة المعتمد لديها⁽²⁾.

إن القيمة لأثبات القائمة الدبلوماسية أو السجل الدبلوماسي غير فعال لسببين:

1- إن المركز القانوني لأي شخص من أعضاء البعثة الدبلوماسية يظل محددًا خلال مدة من الزمن وهي المدة الواقعة منذ وصوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها، ولحظة تسجيله في

⁽¹⁾ الشامي، علي حسين، المرجع السابق، ص 245-246 فمن هذه الفئات من له الصفة الدبلوماسية ومن ليس له هذه الصفة يمكن أن تشمل البعثة الدبلوماسية على ثماني فئات وقد ذكرت في اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في مواد مختلفة، دون أن تشملها في مادة واحدة محددة، ما عدا المادة الأولى من الاتفاقية التي حددت تعابير مختلفة لا أفراد البعثة ومدالاتها، ودون تعيين دقيق ومفصل لمهام كل فرد من أفراد البعثة واختصاصه بل تركت كل بعثة لكل دولة تعيين مهام أفراد كل فئة من هذه الفئات دون الخوض في التفاصيل التنظيمية والقانونية الداخلية المتعلقة لكل بعثة وتشريعات كل دولة.

هذه الفئات يمكن تنظيمها على الشكل التالي:

أولاً: فئة المبعوثين الدبلوماسيين وتضم رئيس البعثة والموظفين الدبلوماسيين.

ثانياً: فئة الموظفين الإداريين والفنيين العاملين في خدمة البعثة الإدارية والفنية.

ثالثاً: فئة مستخدمى البعثة العاملين كخدم فيها.

رابعاً: فئة الخدم الخاص، العاملين في الخدمة المنزلية لأحد أفراد البعثة ولا يكون من مستخدمى الدولة المعتمدة.

خامساً: فئة الملحقيين العسكريين والجويين وهم موظفون دبلوماسيون.

سادساً: فئة الرسل الدبلوماسيين حاملى الحقيبة الدبلوماسية.

سابعاً: فئة الموظف الدبلوماسي - القنصلي.

ثامناً: فئة أسر المبعوثين الدبلوماسيين والموظفين الإداريين والفنيين.

⁽²⁾ خلف، محمود (1989). الدبلوماسية النظرية والممارسة، ط1، بيروت، المركز الثقافي العربي، ص52.

القائمة الدبلوماسية وان الاعمال التي يقوم بها في البعثة والمناطة له من قبل رئيس البعثة وحسب الدرجة الوظيفية التي يحملها.

2- ان اعضاء البعثة الدبلوماسية يكتسبون صفتهم من القانون الدولي بناء على تعيين دولتهم وقبول الدولة المعتمد لديها مما يعني ان مجرد التسجيل في القائمة الدبلوماسية، ليس هو الامر الحاسم كما ان إغفال هذا التسجيل لا يجردهم من هذه الصفة⁽¹⁾.

وتتشدد بعض الدول في اثبات الصفة الدبلوماسية. فقد جرى العمل في بعض الدول على ان وزارة الخارجية في الدولة المعتمد لديها هي التي تشعر الجهات المختصة بان الشخص المعني يحمل الصفة الدبلوماسية⁽²⁾، ولا يعتمد جواز السفر أو الهوية الدبلوماسية. واللجوء الى هذه الحالة، لغرض التحوط من تزوير الهويات الدبلوماسية ولاثبات الصفة الدبلوماسية يتطلب من جميع دوائر الدولة ومؤسساتها الطلب من وزارة الخارجية اشعارها عما اذا كان الشخص ممن يتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية والاعفاء من الضرائب⁽³⁾.

لقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في المادة الرابعة تقام العلاقات الدبلوماسية، وتنشأ البعثات الدبلوماسية بالرضا المتبادل كما نصت انه "يجب على الدولة المعتمدة التأكيد من قبول الدولة المعتمد لديها الشخص المزمع اعتماده رئيسا للبعثة المنشأة فيها" ولا تلزم الحكومة المعتمد لديها بأبداء اسباب رفض القبول للدول المعتمدة⁽⁴⁾.

(1) المين، محمودي محمد (2008). المبعوث الدبلوماسي- حالة الجزائر. (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص13.

(2) الفتلاوي، سهيل حسين (2010) المرجع السابق، ص102.

(3) نقلا عن سهيل حسين الفتلاوي. أشعرت وزارة الخارجية الأمريكية البعثة العراقية في واشنطن بمذكرتها المؤرخة في 1978/10/31 بأن وزارة الخارجية هي التي تشعر المحكمة اذا كان الشخص يحمل الصفة الدبلوماسية طبقا للقانون الصادر في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1978.

(4) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة (4).

منح الصفة الدبلوماسية ودرجاتها يخص القوانين الداخلية، وليس للقانون الدولي علاقة بذلك. ولا يتطلب أخذ موافقة الدولة المعتمد لديها بتعيين موظف دبلوماسي في بعثة دبلوماسية عدا رئيس البعثة، إذ يتطلب تعيينه اجراءات خاصة وقبول الدولة المعتمد لديها، والاطلاع على سيرته الذاتية والشخصية والمناصب التي شغلها⁽¹⁾. إذا ينبغي على الدولة قبل ارسال مبعوثها الدبلوماسي الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها وذلك لأن هذه الموافقة هي حق من حقوق السيادة التي تتمتع بها كل دولة. فالعلاقات بين دولتين تتم بالرضا المتبادل، وبعد حصول موافقة الدولة الموفد اليها على تعيين الشخص الدبلوماسي، وتقوم الدولة الموفدة باصدار امر تعيينه ومن حق الدولة الموفد اليها أن ترفض تعيين الدبلوماسي لديها لأسباب تراها مهمة دون ان تضطر لذكر اسباب الرفض⁽²⁾.

وهؤلاء الاعضاء يكونون تابعين لوزارة الخارجية ويطلق عليهم في الفقه "الأعضاء المسلكيون" علما اعتبار أنهم الموظفون الذين يسلكون طريق الدبلوماسية كمهنة⁽³⁾والذين يشكلون مع رئيس البعثة الدبلوماسية كادر البعثة في الدولة المعتمد فيها.

وقد جرى العمل بين الدول أن الأشخاص الذين يتمتعون بالصفة الدبلوماسية يكونون على درجات وظيفية مختلفة ولهم صفة التمثيل الدبلوماسي وتتشكل البعثة الدبلوماسية من الفئات التالية:

(1) رئيس البعثة الدبلوماسية Head of the mission.

"هو الشخص المعين من قبل حكومته ليرأس البعثة الدبلوماسية لدولته في دولة أخرى بعد موافقة الدولة المستقبلة وهو مسؤول أمام حكومته وحكومة الدولة المعتمد لديها عن جميع الامور

(1) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، مرجع سابق، ص 103.

(2) السامرائي، شفيق عبد الرزاق (2008). الدبلوماسية، (بلا طبعه)، لندن، دار الحكمة، ص 156.

(3) سلامة، عبد القادر (1997). مرجع سابق، ص 80.

والتصرفات المتعلقة بالبعثة بما فيها كل المكاتب الفنية الملحقة بها⁽¹⁾. وإدارة شؤون البعثة التي يرأسها، ويكون إما سفيرا أو وزيرا مفوضا أو مندوبا أو قائما بالأعمال، وذلك بحسب مستوى التمثيل الدبلوماسي بين بلاده والبلد المضيف، وعلى وفق يتم بينهما على الفئة التي ينتمي إليها رئيس البعثة⁽²⁾.

وتنص المادة 14 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على أن رؤساء البعثات الدبلوماسية يتم تقسيمهم على فئات ثلاث هي :

أ- السفراء، أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرين ذوو الرتبة المماثلة.

ب- المندوبون، أو الوزراء المفوضون، والقاصدون الرسوليون الوكلاء، المعتمدون لدى رؤساء الدول.

ت- القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزارة الخارجية .

ولا يجوز التمييز بين رؤساء البعثات بسبب فئاتهم الا فيما يتعلق بالتشريفات وحق التقدم (أو حق الأسبقية، أو حق الصدارة)⁽³⁾. وإلى جانب هؤلاء الرؤساء نجد مجموعة من الممثلين الدبلوماسيين برتبة مستشار، أو سكرتير، أو ملحق. كما نجد عددا من الموظفين الإداريين والفنيين والمستخدمين والخدم.

⁽¹⁾ شبانة، عبد الفتاح (2002). الدبلوماسية القواعد القانونية - الممارسة العلمية-المشكلات الفعلية، ط1، القاهرة مكتبة مدبولي للنشر، ص26.

⁽²⁾ مصباح، زايد عبيدالله (1999). المرجع السابق، ص70.

⁽³⁾ المجذوب، محمد (2007). المرجع السابق، ص725.

كما نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في المادة (16) يترتب تقدم رؤساء البعثات المنتمين الى فئة واحدة حسب تاريخ توليهم وظائفهم وساعتها بمقتضى أحكام المادة (13)⁽¹⁾.

(2) الموظفون الدبلوماسيون **Diplomacy staff**.

"وهم الأعضاء الذين يشغلون مناصب دبلوماسية⁽²⁾، ويعهد اليهم تمثيل بلادهم في خارج دولتهم للقيام بمساعدة رئيس البعثة في أداء الوظيفة الدبلوماسية، حيث يجب أن تكون أسماء جميع هؤلاء الموظفين ذوي الصفة الدبلوماسية مسجلة على اللائحة أو القائمة الدبلوماسية. وهم يشغلون درجات متفاوتة من الأعمال الدبلوماسية، حيث يعاونون رئيس البعثة في الاعمال المناطة اليهم⁽³⁾. وأن القوانين المحلية لكل دولة كونها مسألة داخلية تهمها بالدرجة الأولى، فقد وردت عبارة الموظف الدبلوماسي في نصوص متعددة من الاتفاقية واعتبرت الموظف الدبلوماسي موظف البعثة ممن يتمتع بالصفة الدبلوماسية⁽⁴⁾.

وقد جرى العمل في غالبية الدول على أن تضع سلما للدرجات الدبلوماسية، بالإضافة الى السفير والوزير المفوض بالإضافة الى الدرجات التالية⁽⁵⁾.

(1) الفقرة الأولى من المادة 16 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

(2) مصباح، زايد عبيد الله، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 72.

(3) الشامي، علي حسين. الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 251.

(4) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 150. واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة الاولى فقرة ب، ج.

(5) المادة (3) من نظام السلك الدبلوماسي الأردني رقم (68) لسنة 1993.

- والمادة (3) أولاً من قانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008. وتشير الفقرة ثانياً من نفس المادة، وتعتمد العناوين المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 وقانون الملاك رقم (25) لسنة 1960 بما فيها خبير على موظفي السلكين الإداري والفني.

وتضم هذه الفئة ثلاث مجموعات وهي .

أ- المستشارون Counselor

يأتون بعد رئيس البعثة، وهم معاونوه في أثناء حضوره، ونوابه في أثناء غيابه، حيث يمكن أن يكون قائماً بالأعمال. وتقوم وظيفة المستشار على اعداد التقارير وتحضيرها مع رئيس البعثة كما يقوم بتنسيق عمل فروع البعثة كلها وأقسامها. ويساعد الرئيس في مناقشة الأمور الحساسة ويقدم وجهات نظر لمختلف المشاكل. والمستشار يعد مسؤولاً مباشراً أمام رئيس البعثة الدبلوماسية الذي هو رئيسه الإداري المباشر وأخيراً يدير المستشار عمل المستشارية في البعثة الدبلوماسية على مستوى السفارة⁽¹⁾

ب - السكرتاريون Secretaries

نقصد بالسكرتير في السلم الدبلوماسي المفهوم العام للسكرتير الذي يعمل في مكتب موظف أعلى درجة. وإنما هي درجة دبلوماسية جاءت قبل درجة المستشار ويعد السكرتير الموظف الدبلوماسي المكلف بالمهمة الدبلوماسية ومحور العمل داخل البعثة⁽²⁾ وهم يختلفون عن السكرتاريين الإداريين من حيث أنهم أعضاء في السلك الدبلوماسي. وألقابهم هي "سكرتير أول" و"سكرتير ثانٍ" و"سكرتير ثالث". وهذه المراتب هي من ضمن التنظيم الإداري الداخلي للعمل الدبلوماسي وتدل على التسلسل الوظيفي في الخدمة الخارجية. أما وظائفهم في البعثة الدبلوماسية فتحددها اللوائح

(1) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق،

ص251

(2) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص151.

والانظمة والتعليمات الداخلية للسلك في كل دولة، أو حتى في كل سفارة للدولة الواحدة تبعا لزحمة العمل وتوزيع المهام التي يفرضها الواقع العملي.⁽¹⁾

ج - الملحقون Annexes

وهم موظفون دبلوماسيون تحتل هذه الدرجة بين المراتب الدبلوماسية كأدنى درجة في السلم الوظيفي، للسلك الدبلوماسي، أما الملحقون الذي ينتدبون من مختلفالوزارات في بلدانهم الأصلية ويعينون من قبل هذه الوزارات أو المؤسسات ويخضعون في تحديد رواتبهم وترقياتهم واجازاتهم لقانون الخدمة المدنية وليس لقانون الخدمة الخارجية⁽²⁾. حيث يمارسون أعمالا مماثلة لأعمالهم في ملاكاتهم الأصلية، كما يتحتم عليهم اطلاع رئيس البعثة على جميع نشاطاتهم التي يقومون بها وعلى جميع الشؤون التي يعالجونها⁽³⁾.

نظرا الى تعدد نشاطات البعثة الدبلوماسية الدائمة في الدول المعتمدة، ونظرا الى تشعب العلاقات الدولية الحالية وتعقيداتها، نجد أن ما يحدد عدد هؤلاء الملحقين هو الامكانيات البشرية والمالية والمصالح لكل دولة وهناك انواع مختلفة للملحقين⁽⁴⁾، ويحرص كل واحد منهم على المساهمة في تطوير العلاقات وتميبتها مع بلاده مع البلد المضيفوالاشارة الى بعض الملحقين.

(1) الملحق الاقتصادي او التجاري. Commercial or econmic attaché.

يقوم بالعديد من النشاطات في المجال الاقتصادي عموما وفي أعمال التجارة ويتابع دراسة الأوضاع الاقتصادية والتجارية والمالية في البلد المضيف للكشف عن امكانيات عقد اتفاقيات

(1) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ص94.

(2) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص94.

(3) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص252.

(4) محمود، خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المرجع السابق، ص125.

تجارية مع بلاده وإزالة ما يعترض من عقبات، واعداد تقارير مستمرة عن الأسواق المحلية في البلد المضيف وعلاقاته الاقتصادية بالدول الاخرى، والعمل على تكوين غرفة تجارية محلية مشتركة وتزويدها بالمعلومات الاقتصادية لتكون في خدمة تطوير العلاقات التجارية مع بلاده ويعاون رئيس البعثة في حال اجراء مفاوضات مع ممثلي البلد المضيف في حال تطوير العلاقات بين البلدين في المجالات الاقتصادية.⁽¹⁾

(2) لملحق الثقافي Cultural attaché.

مهمة العمل على انتشار ثقافة بلده وتعزيزها، حيث يعمل على الاشراف على تنفيذ بنود الاتفاقيات التي أبرمتها دولته مع الدول المضييفة، ومتابعة شؤون التعليم والبحث العلمي في البلد المضيف، ويتابع شؤون الطلبة والمنح الدراسية، والاشراف على الدارسين من دولته في الدولة المستقبلية، سواء كانوا في بعثات حكومية، او على نفقتهم الخاصة وتقديم معلومات عن بلاده الى الباحثين في الدولة المضييفة⁽²⁾. واقامة المعارض والحفلات الفنية، واقامة العلاقات مع الشخصيات الفكرية والفنية وتبادل العلماء والقاء المحاضرات، ومتابعة الحركة الثقافية بجوانبها ورفع التقارير عنها الى بلده، وتهيئة الدراسات حول آفاق التعاون الثقافي بين البلدين⁽³⁾.

(3) الملحق الصحفي. Press attaché

يعد الاعلام من أهم أدوات السياسة الخارجية للدول، وقد تزايدت أهمية الاعلام الخارجي كأداة للتأثير السياسي الدولي ويقوم الملحق الصحفي بالعديد من الأعمال بتقديم المعلومات للبعثة الدبلوماسية وللدولة الموفده وذلك بدراسة الصحف والمجالات المحلية في الدولة المستقبلية، وتتعلق

⁽¹⁾ حمد، صلاح أنور (2017). العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، ط1، بيروت، منشورات زين الحقوقية، ص159-160.

⁽²⁾ أبو الوفا، أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علما وعملا، المرجع السابق، ص74.

⁽³⁾ حمد، صلاح أنور، المرجع السابق، ص160.

تلك المعلومات بالسياسة الداخلية وتأثيرها في العلاقات بين الدولة المستقبلية ودول العالم من جهة وبين الدولة الموفدة من جهة أخرى. وتؤخذ هذه المواقف بعين الاعتبار عند رسم السياسة الواجب اتباعها تجاه الدولة المستقبلية، ويقوم أيضا بتنظيم لقاءات دورية أو كلما دعت الحاجة الى ذلك لرئيس البعثة

مع رؤساء ومراسلي الصحف المحلية⁽¹⁾. ويمكن ان يكون في بعض الاحيان الناطق الرسمي باسم السفارة من خلال المؤتمرات والتصريحات الصحفية التي يعقدها ويقدم فيها معلومات المناسبة عن دولته⁽²⁾.

(4) الملحق العسكري Military attaché

هو أحد ابرز ضباط في أركان وزارة الدفاع في بلده، ويتم إيفاده بناء على رغبة حكومته في تطوير جوانب العلاقات العسكرية ويقوم بالعديد من الاعمال وابرزها تبادل المعلومات او تبادل الخدمات وتختلف درجة التعاون من دولة الى اخرى اذ تحدده نوعية العلاقات ومثانتها بين الدولتين الموفدة والمستقبلية، ويقوم بمشاركة كممثلين لدولهم في الاحتفالات الرسمية، خاصة ذات الطابع العسكري في العروض والمناورات العسكرية وايضا⁽³⁾، تقديم الاستشارات الفنية لرئيس البعثة في الشؤون العسكرية كما انه يرافقه كخبير في المفاوضات التي تتعلق بالمسائل العسكرية كابرار المعاهدات العسكرية او شراء الاسلحة أو الحد من الاسلحة أو تخفيضها⁽⁴⁾.

يمكن اضافة الى هذه الفئات فئة وظيفية (حامل الحقبة الدبلوماسية) ويقصد "بحامل الحقبة الدبلوماسية" هو الشخص المفوض على النحو الواجب من حكومته، والمسؤول عن حراسة

(1) أبو عامر، علاء، الوظيفة الدبلوماسية نشأتها-مؤسساتها-قواعدها-قوانينها، المرجع السابق، ص197.

(2) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص253.

(3) أبو عامر، علاء، الوظيفة الدبلوماسية نشأتها- مؤسساتها-قواعدها-قوانينها، المرجع السابق، ص194.

(4) حمد، صلاح أنور، العلاقات الدبلوماسية والقتضية دراسة تحليلية ومقارنة، المرجع السابق، ص161.

الحقبة الدبلوماسية، ونقلها ماديا، أو عن نقل رسالة شفوية من الدولة الموفدة الى مباني البعثة في الدولة المضيفة، وقد عرف فليب كاييه بأن "الحقبة الدبلوماسية رزم أو طرد بريدية تحمل علامات خارجية ظاهرة تبين طابعها الرسمي".⁽¹⁾

والغالب أن يعهد بالحقبة الدبلوماسية لرسول خاص يوصلها الى وجهتها ويكون مزوداً بكتاب يثبت صفته هذه، ويطلق على القائم بهذه المهمة (وصف حامل الحقبة الدبلوماسية) ويتمتع خلال قيامه بها بحصانة شخصية.⁽²⁾

وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في المادة 27 الفقرات 2، 3، 4 وايضا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 في المادة 35 الفقرات 1، 2، 4.⁽³⁾

وأن بعض الدول ما زالت تعتمد اعتمادا كبيرا على حاملي الحقبة الدبلوماسية وذلك كضمان لحفظ اسرار الدولة، وعليه يمكن اعتبار هذه الفئة بالموظفين الدبلوماسيين.⁽⁴⁾

أما عدا ذلك من اعضاء البعثة الدبلوماسية فهم لا ينتمون بالصفة الدبلوماسية مثل الموظفين الاداريون والفنيون وهم الذين يتولون القيام بالأعمال الفنية والادارية، سواء كانوا من جنسية الدولة الموفدة ام من جنسية الدولة المستقبلية أم من جنسية دولة ثالثة، ويمارسون سوى اعمال ادارية او مكتبية في اطار نشاط البعثة وليس لهم في الأساس اي نشاط دبلوماسي⁽⁵⁾.

(1) العبيكان، عبد العزيز ناصر ناصر بن عبد العزيز، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية فيالقانون الدولي، المرجع السابق، ص 233-234.

(2) أبو هيف، علي صادق، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 165.

(3) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 مادة (27).

- واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 مادة (35).

(4) أبو عامر، علاء، الوظيفة الدبلوماسية نشأتها - مؤسساتها - قواعدها - قوانينها، المرجع السابق، ص 72.

(5) مصباح، زايد عبيد الله، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 72.

وفئة مستخدمو البعثة (العاملون) هم الأشخاص الذين يتولون خدمة السفارة، ويقومون بأعمال الصيانة والحراسة والخدمة ويدخل من ضمن هذه الفئة سائقو السيارات الدبلوماسية والحمالون.⁽¹⁾ وفئة الخدم الخصوصيون وهم الأشخاص العاملون في الخدمة المنزلية لرئيس البعثة أو احد اعضاء البعثة الدبلوماسية.⁽²⁾

يرى الباحث ان في البعثة فئة عاملة تقوم بالأعمال الإدارية والمكتبية، وهؤلاء يطلق عليهم صفة (المستخدمون المحليون). وليس لهم اي دور دبلوماسي. وان تعيينهم في البعثة يكون عن طريق وزارة الخارجية، وبعد أخذ الموافقات الأمنية ويكون هؤلاء من جنسية الدولة الموفدة حيث يكون لديهم الاخلاص والتفاني لدولتهم. أما بالنسبة الى فئة الخدم الخاص لرئيس البعثة او لأحد اعضاء البعثة يفضل ان يكون من نفس دولة البعثة، ويتم تعيين المستخدمين المحليين أيضاً قد يكون من الدولة المعتمد لديها (رعايا الدولة المضيفة) بغير موافقة من اجهزة أمن الدولة المعتمدة، حتى لا يسمح لهم بتسريب أي معلومة خاصة بالبعثة وتعد هذه من الأمور المهمة للحفاظ على أسرار البعثة.

(1) العبيكان، عبدالعزيزين ناصرين عبدالرحمن، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، المرجع سابق، ص168.

(2) الرضا، هاني (1997). الدبلوماسية تاريخها - قوانينها - وأصولها، ط1، بيروت، دار المنهل اللبناني، ص62.

المبحث الثاني

التنظيم الوظيفي الدبلوماسي

الدولة تعيش في مجتمع إنساني مكون من كيانات سياسية مختلفة تتمتع بحقوق وواجبات متشابهة تقريبا وتفرض طبيعة هذا المجتمع البشري قيام علاقات بين أعضائه. وأن تنظيم هذه العلاقات يتطلب وضع قواعد وضوابط لمحاولة التوفيق بين مبدأ السيادة ومبدأ تحديد الاختصاصات.

وأن معظم الأمور تخضع لتنظيم الدستور أو التنظيم الإداري الداخلي للدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها وللتنظيم الوظيفي بمعنى تحديد الاختصاصات⁽¹⁾.

تعد الدولة كشخص معنوي لا يمكنها ان تتصرف الا عن طريق الموظفين العموميين، فهم أداة الحكم، ويتوقف مستوى الادارة على المستوى الذي يتمتع به الموظف العام، فقد قال الأستاذ فالين إن الادارة لا تساوي الا ما يساويه الموظف العام الذي يمثلها ويتصرف باسمها. فقد تضاعف اهتمام الدولة بالوظيفة العامة والموظف العام في هذا القرن، حتى قيل ان القرن العشرين هو قرن الوظيفة العامة، تأكيدا لأهميتها وأهمية شاغلها الموظف العام. لذلك أولت التشريعات الحديثة في الدول المختلفة عناية خاصة لتنظيم القواعد الخاصة بالوظيفة العامة، وعلى وجه الخصوص القواعد التي تحكم انضباط موظفي الدولة، لأنها الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته والقيام بها على أتم وجه⁽²⁾.

(1)المجنوب،محمد (2007).القانون الدولي العام، ط6، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية،ص683.

(2)الحديثي، شفيق عبد المجيد(1975).النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق،ط1، بغداد، مديرية مطبعة الادارة المحلية،ص3-4.

وأن أهمية العنصر البشري تبدو واضحة واكيدة من حيث أن الدولة لا تعمل ولا تستمر في عملها إلا بواسطة العنصر البشري، فالظروف القانونية والاجتماعية والسياسية لهذا العنصر تحدد مسلك واتجاه العاملين في خدمة الدولة وعلى هذا المسلك والاتجاه يتوقف مصير البلاد كله، ان الموظفين في كل عصر وفي كل أمة هم أداة الحكم وصلاحيات هذه الاداة او فسادها مرهونان بصلاحياتهم او فسادهم⁽¹⁾.

وللتنظيم الاداري يتكون في الدولة من أشخاص ادارية عامة، تباشر بادارة المرافق والمشروعات العامة، وهي في الواقع اشخاص معنوية عامة تقوم بهذا الدور بأسم الدولة ولحسابها بقصد تحقيق الصالح العام. وان الشخص الطبيعي أدمي يعبر عن ارادته ويحقق اهدافه. وان الشخص الطبيعي الذي يمثل الادارة ويعبر عن ارادتها في جميع مجالات نشاطها هو الموظف العام، بوصفه من عمال السلطة الادارية عن مركز العاملين لدى المشروعات الخاصة ويستهدف تحقيق مصالح خاصة لرب العمل، في حين ان العمال في المشروعات العامة يستهدف تحقيق المصلحة العامة التي تتلخص في ضمان سير الاجهزة الادارية في الدولة سيرا منتظما بغية تلبية الحاجات العامة⁽²⁾. وان التنظيم الوظيفي بمعنى تحديد بمعنى الاختصاصات والسلطات والعلاقات لتنسيق سلوك مجموعة من الافراد بقصد تحقيق هدف محدد بمجال الادارة⁽³⁾.

⁽¹⁾ منصور، شاب توما (1978). القانون الاداري دراسة مقارنة، ط3، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ص241.

⁽²⁾ دير، علي محمد وعصام عبدالوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السالمي (2015). مبادئ واحكام القانون الاداري، (بلاطبعه)،

بغداد، دار السنهوري، ص279.

⁽³⁾ المعجم/ عربي عامة <https://www.almaany.com>

سنقسم هذا المبحث على مطالب نبين في المطلب الأول مفهوم الموظف العام والمطلب الثاني التعريف بالموظف العام في القانون والمطلب الثالث تعريف الموظف العام في القضاء والمطلب الرابع تعريف الموظف العام في الفقه.

المطلب الاول

مفهوم الموظف العام

يعد الموظف العام، موضوعاً رئيسياً من موضوعات القانون الإداري، ونظرة هذا القانون للموظف العام نظرة متغيرة، نظراً إلى الطبيعة المتطورة للقانون الإداري، التي تختلف من دولة إلى أخرى، وفي الدولة من وقت إلى آخر، وفي نفس الوقت من تشريع إلى آخر. وإن القانون الإداري في تطور مستمر يجعل من العسير التسليم بمفهوم محدد للموظف العام لحقبة طويلة من الزمان⁽¹⁾.

وإن الموظف العام تربطه علاقة تنظيمية، وعلى هذا الأساس يخضع الموظف العام لأحكام القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة العامة، فهي التي تنظم كيفية التحاق الموظف بالوظيفة كما تبين حقوقه وواجباته تجاهها، وأن قرار التعيين لا يخلق الوظيفة وإنما يتضمن اسناد الوظيفة إلى الموظف المعين فيباشر واجباتها ومسئوليتها لما تقرره القوانين والأنظمة.⁽²⁾

وقد خلت معظم القوانين والأنظمة الوظيفية المقارنة من وضع تعريف محدد، أو تعريف جامع مانع للموظف العام، حيث يقتصر كل تشريع على تحديد الموظف العام في مجال تطبيق أحكامها

(1) الملط، محمد جودت (1967). المسؤولية التأديبية للموظف العام، (بلا طبعة)، القاهرة، ص8.

(2) محمد، سينم صالح، (2016)، "المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي" مجلة جامعة تكريت للحقوق،

المجلد8، الأصدار29، ص434-445.

وهو تطبيق مفهوم الموظف في تلك التشريعات دون غيرها، اي تعريف مناسب. تاركا امر التعريف للفقهاء والقضاء والقانون (1).

تنظم الدولة المرافق العامة وتقوم بالتنظيم الإداري عن طريق شخص معنوي يؤدي مهمة باسم الدولة ولحسابها بقصد تحقيق الصالح العام، فالإرادة القانونية تحتاج إلى عقل يعبر عنها، والعقل يملكه الإنسان وحده، والإنسان هو ذلك الشخص الطبيعي الذي يمكنه فقط إن يمثل شخصا معنويا بما له من وجود اعتباري يقر به كل من النظام القانوني الداخلي، والنظام القانوني الدولي (2).

على الرغم من اختلاف النظرة الى الموظف العام داخل نطاق القانون الاداري، فإن ذلك لا يمنع من وجود فكرة عامة للموظف العام يرجع اليها عند عدم التعريف التشريعي له. فهناك عناصر أساسية يجب توافرها لاعتبار الشخص موظفا عاما. وهذه العناصر الأساسية تلاحظ في أغلب دول العالم، وفي معظم طوائف الموظفين داخل الدولة الواحدة. وقبل الدخول في تحديد فكرة الموظف العام لابد من ذكر التعابير المختلفة التي تطلق على شاغل الوظيفة العامة، ففي فرنسا يطلق عليه اصطلاح موظفون، وفي جمهورية مصر العربية يستعمل عامل او موظف بمعنى واحد، وفي العراق يطلق عليه الموظف العام، وفي المملكة الأردنية الهاشمية يطلق عليه الموظف العام (3).

يرى الباحث ان الموظف هو البوصلة التي تدار الدولة به في الشؤون الادارية من خلال المرافق العامة والنشاطات بمختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ويعد الموظف هو

(1) بطيخ، رمضان محمد، و نوفان منصور العجارمة (2012). مبادئ القانون الاداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، عمان الاردن، اثراء للنشر والتوزيع، ص50.

(2) مكداش، احمد (2017). الموظف الاداري الدولي، ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص9.

(3) الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع سابق، ص9-10، وايضا شفيق عبد المجيد الحديثي، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، المرجع السابق، ص7-8.

الأساس والعصب المهم المساهم بكل نشاطات الدولة من خلال ما يقوم به من واجبات مناظرة به لتحقيق الصالح العام .

المطلب الثاني

التعريف بالموظف العام في القانون

لم تعطِ أغلب التشريعات تعريفاً محدداً للموظف العام في القوانين الفرنسية إنما اكتفت بتحديد الأشخاص الذين تسرى عليهم احكام تلك التشريعات وأن أول تشريع تناول تعريف الموظف العام فقد نصت الفقرة الأولى من قانون التوظيف الفرنسي رقم 2294 في 19 أكتوبر 1946. "يسرى على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدولة أو في إحدى الإدارات الخارجية التابعة لها أو في المؤسسات القومية (أي التابعة أو الملحقة بالدولة).

وقد نص نظام الموظفين الصادر بالامر 59-224 في 4 فبراير 1959 الذي حل محل القانون 19 أكتوبر 1946 والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983 حيث⁽¹⁾ نص في المادة الثانية "يكون موظفين الأشخاص الذين يعينون في وظائف دائمة ويكونون مثبتين في درجة من درجات في ادارات الدولة أو الاقليم أو الاقسام أو المؤسسات العامة"⁽²⁾.

⁽¹⁾الأحسن، محمد (2016). النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة. (أطروحة دكتوراه منشورة)، جامعة أبي

بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، ص12

⁽²⁾عبد القادر، احمد عبد الغني محمد(2017). ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية، ط1، القاهرة، مركز

الدراسات العربية، ص147.

اما المشرع المصري فقد سار على تطبيق النهج الفرنسي لبيان الأشخاص الذين تنطبق عليهم إحكام هذا القانون، فقد كانت القوانين تستخدم لفظ الموظفين العموميين .

ومستخدمي الحكومة، دون تحديد معنى محددًا لكل هذه الاصطلاحات. لقد كان الشارع المصري يميل بوجه عام الى استعمال لفظ موظف للدلالة على رجال الدولة، ولفظ مستخدم لذوي المراكز الصغيرة⁽¹⁾. وعند صدور القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة في مصر في مادته الأولى من انه "يعد موظفا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا"⁽²⁾. وقد حدد المشرع عند صدور هذا القانون مجال استخدام كل من لفظ موظف يشغل وظيفة داخلة في الهيئة (ملاك)، ولفظ مستخدم يشغل وظيفة خارجة عن الهيئة، واخضع كلا منهما لاحكام خاصة.⁽³⁾

فشرع قانون العاملين رقم 46 لسنة 1964، باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ونصت المادة الثانية على "أنه يعد عاملا في تطبيق احكام هذا القانون كل من يعين في احدى الوظائف الدائمة او المؤقتة بقرار من السلطة المختصة ونصت المادة الثانية من قانون الاصدار" على الغاء القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة والقانون رقم 111 لسنة 1960 بسريان أحكام كادر العمال على المستخدمين الخارجين عن الهيئة وتحسين حالتهم. و

(1)الملط،محمد جودت،المسؤولية التأديبية للموظف العام،مرجع سابق،ص20

(2)الجرف،طعيمه(1964).القانون الاداري دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الادارة العامة، (بلاطبعة)،القااهرة، مكتبة القايرة الحديثة للطبع والنشر،ص270.

(3)الحديثي،شفيق عبد المجيد(1975).مرجع سابق،ص20.

القرارين الصادرين من مجلس الوزراء في 23 نوفمبر سنة 1944 و 28 ديسمبر سنة 1944 بشأن كادر عمال اليومية وكل حكم يخالف أحكام هذا القانون⁽¹⁾.

وقد جاءت اصدارات خاصة لي القوانين التي تخص تطبيق احكام الموظفين والعاملين في الوحدات الادارية كما نصت المادة الاولى من القانون رقم 58 لسنة 1971 وتطبق على العاملين في الجهاز الاداري للدولة ويتكون من الوزارات الحكومية ومصالحها ووحداتها الادارية، والعاملين بالهيئات العامة في ما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وكذلك المادة الاولى من القانون الحالي رقم 47 لسنة 1978 تنص على أنه "يعمل في المسائل المتعلقة بنظام العاملين المدنيين بالدولة بالأحكام الواردة بهذا القانون وتسري احكامه على العاملين بوزارة الحكومة ومصالحها والأجهزة، ولها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي "الادارة المحلية"، والعاملين بهيئاتها العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة، ولا تسري هذه الاحكام على العاملين الذين تنظم شؤون توظيفهم قوانين او قرارات خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين والقرارات، ويعد عاملا في تطبيق أحكام هذا كل من يعين في احدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة.⁽²⁾

ويرى الباحث أن وجود فئات من الموظفين يخرج من نطاق تطبيق احكام القانون الحالي وانها فئات من الموظفين العموميين، وهؤلاء تنظم وظائفهم قوانين وانظمة خاصة ومن امثلتهم اعضاء السلكين الدبلوماسي والقمصلي، والقضاة واعضاء النيابة العامة، ولهذا يجد الباحث عدم وجود تعريف عام للموظف العام في مجال القانون الاداري وهذا ما جاء في القانون المصري.

⁽¹⁾الملط، محمد جودت(1967)،ص22، مرجع سابق و شفيق عبد المجيد الحديثي،مرجع سابق،ص21.

⁽²⁾عبد القادر،احمد عبد الغنى محمد، ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية دراسة مقارنة،المرجع

وعلى خلاف ذلك سارع المشرع العراقي فعرف الموظف العام في أول قانون في الخدمة المدنية في العراق رقم 103 لسنة 1931 في المادة الثانية " كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصه وتابع لأحكام قانون التقاعد"⁽¹⁾.

وقد عرف قانون الخدمة المدنية المرقم 64 لسنة 1939 في المادة الثانية ايضا على أنه "كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلية بملك الدولة الخاص بالموظفين. أستقر المشرع العراقي على هذا التعريف الأخير في قانوني الخدمة المدنية المرقم 55 لسنة 1956، والمرقم 24 لسنة 1960 النافذ.⁽²⁾، اما قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته فلم يزل نافذاً الان. فقد عرف الموظف في مادته الأولى على النحو الآتي، الموظف كل شخص عهدت اليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب يتقاضاه من الميزانية العامة أو ميزانية خاصة وتابع الى أحكام قانون التقاعد."⁽³⁾

يرى الباحث أن جميع الموظفين متى ما كان تعيينهم بعمل دائم في خدمة مرفق عام، وعين من قبل سلطة مختصة بإصدار أمر التعيين على وفق القوانين والانظمة والتعليمات ويسهم في خدمة شخص عام ومكلف بالادارة مرفق عام، ولا شك أن اعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي تسري عليهم قوانين الخدمة المدنية ولا تتعارض واحكام قانون الخدمة الخارجية.

أما المشرع الأردني فقد اكتفى بالقوانين والأنظمة بإيراد توجيه عام يبين الخاضعين لأحكامها حيث ترك امر بيان المقصود بالموظف العام الى كل من الفقه والقضاء، وهذا ما انتهجته الانظمة التي صدرت في الأردن بشأن الموظفين العموميين، فقد نصت المادة الأولى من نظام

⁽¹⁾الوقائع العراقية(منشورة)،قانون الخدمة المدنية، رقم (31) لسنة 1931، رقم العدد1071، بتاريخ31-12-1931.

⁽²⁾الجبوري،ماهر صالح علاوي(1989).القانون الاداري، (بلاطبعة)،الموصل،دار الكتب للطباعة والنشر،ص198

⁽³⁾ الوقائع العراقية (منشوره). قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، رقم(14) لسنة 1991 المعدل، بالعدد4061،

"نظامات عامة لحكومة شرق الاردن (الموظفون) لسنة 1926 على تقسيم موظفي حكومة شرقي الأردن ما عدا مأموري العسكرية والشرطة الى ثلاثة أقسام. موظفو الصنف الاول، وموظفو الصنف الثاني، والموظفون غير المصنفين⁽¹⁾. وقد نصت المادة (2) من نظام موظفي حكومة المملكة الأردنية الهاشمية رقم 1 لسنة 1949 على تحديد المقصود بالموظف بالقول : الموظف هو كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمية داخلية في ملاك الدولة الخاص للموظفين⁽²⁾. كما نصت المادة 3 من نظام الموظفين المدنيين رقم (1) لسنة 1958 على تحديد المقصود بالموظف بالقول تعني كلمة "كل شخص ذكر او انثى يعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مصنفة أو غير مصنفة داخلية في احد ملاكات الدوائر والمؤسسات التي يقرر مجلس الوزراء سريانه عليهم"⁽³⁾.

فقد نص تعريف الموظف العام في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة في نظام الخدمة وتعديلاته رقم (23) لسنة 1966 في المادة (3) "كل شخص يعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة للدولة أو ميزانية احدى السلطات والمؤسسات المشار اليها في الفقرة ب من المادة السابقة⁽⁴⁾.

وايضا عرف قانون الخدمة المدنية الأردني رقم (1) لسنة 1988 الموظف بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة احدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري

⁽¹⁾بطيخ، رمضان ونوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الاداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص51.

⁽²⁾ديوان الخدمة المدنية الأردني، نظام الموظفين المادة(3) رقم(1) لسنة1958.

⁽³⁾بطيخ، رمضان ونوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الاداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص51.

و ديوان الخدمة المدنية الأردني، نظام الموظفين المادة (3) رقم (1) لسنة 1958.

⁽⁴⁾ نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (22) لسنة 1966 المادة (2) الفقرة (ب)

" تسري احكام هذا النظام على جميع موظفي المؤسسات أو السلطات الحكومية الاخرى الذي يقرر مجلس الوزراء سريان

احكام هذا النظام عليهم ."

مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الامانات التأمين الصحي ولا يشمل العامل الذي يتقاضى أجراً يومياً⁽¹⁾. أما انظمة الخدمة المدنية لسنوات 1998 و 2002 و 2007 فقد جاءت بتعاريف تكاد تكون مطابقة لتعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته الذي عرف الموظف العام في المادة الثانية منه بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة احدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"⁽²⁾.

وقد نص نظام السلك الدبلوماسي الأردني وتعديلاته رقم (68) لسنة 1993 في المادة (14) فقرة أ "مع مراعاة احكام الفقرة (ب) من هذه المادة يشترط فيمن يتقدم لاشغال وظيفة من وظائف السلك الدبلوماسي ما يلي: اولا. "ان تتوفر فيه شروط التعيين المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية النافذ المفعول".

وفي المادة (54) من نفس النظام "تطبق احكام نظام الخدمة المدنية وغيرها من التشريعات التي تنظم شؤون الموظفين في المملكة على موظفي السلك الدبلوماسي في الامور التي ينص عليها هذا النظام"⁽³⁾.

(1) شطناوي، علي خطار (1994). مبادئ القانون الاداري الأردني، (بلا طبعة)، عمان، ص33.

(2) القبيلات، حمدي (2018). الوجيز في القضاء الاداري، ط2، الاردن عمان، دار وائل للنشر والتوزيع، ص142.

(3) موقع عدالة، نظام السلك الدبلوماسي وتعديلاته رقم 68 لسنة 1993. المنشور على الصفحة 2220 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3932 بتاريخ 16-11-1993 صادر بموجب المادة 93، المادة 120 من الدستور الاردني وتعديلاته لسنة 1952.

المطلب الثالث

تعريف الموظف العام في القضاء

استطاع مجلس الدولة الفرنسي عام 1923 ان يضع تعريفاً للموظف العام حيث قضى "يعتبر موظفاً عاماً كل شخص يقبل وظيفة دائمة لكادر الوظائف الخاص بمرفق عام" وكذلك قضى المجلس في حكم آخر بأنه يجب أن يعتبر كالموظف العام كل عامل يقبل وظيفة دائمة في إحدى كوادرات المرفق العام⁽¹⁾. وفي نظر القضاء الإداري الفرنسي فعرف الموظف العام بأنه "الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام"⁽²⁾ ويشترط مجلس الدولة الفرنسي لأعتبار الشخص موظفاً أن يكون عاملاً في مرفق إداري، أما المرافق العامة الصناعية والتجارية فقد فرق بين عمالها، وأضفى صفة الموظف العام على من يشغل وظائف التوجيه والرياسة والمحاسبة موظفين عموميين، أما ما عداهم فقد اعتبرهم أجراً يخضعون للقانون الخاص أما القانون الذي يختص بمنازعاتهم وبمحاكمتهم فهو القضاء المدني.⁽³⁾ وعلى خلاف ما سار عليه مجلس الدولة الفرنسي، سار القضاء الإداري المصري على نفس النهج فعرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر الموظف العام بصفة عامة "هو كل من يعمل في خدمة الدولة أو في خدمة شخص من أشخاص القانون العام ويتقاضى مرتبه من ميزانية عامة (خزينة عامة) سواء أكانت هي ميزانية الدولة أو أية ميزانية عامة أخرى مستقلة أو ملحقة بميزانية الدولة"⁽⁴⁾.

(1) عبد القادر، أحمد عبد الغنى محمد، ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية، المرجع السابق، ص 151.
(2) القبيلات، حمدي (2010). القانون الإداري الجزء الثاني القرارات الإدارية- العقود الإدارية -الاموال العامة- الوظيفة العامة، ط1، عمان الاردن، دار وائل للنشر، ص211
(3) الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع سابق، ص18.
(4) مهنا، محمد فؤاد (بلاسنة) مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، (بلاطبعة)، القاهرة، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، ص518.

وقد استقرت احكام القضاء الإداري على أن صفة الموظف العام لا تقوم بالشخص، ولا تجرى عليه أحكام الوظيفة العامة، الا اذا كان "معيناً في عمل دائم، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو السلطات الادارية بطريق مباشر"⁽¹⁾. فمن ناحية تعددت القوانين العامة التي تحكم العاملين بإدارات الدولة المختلفة. فنشأ بجانب قانون العاملين المدنيين بالدولة قانون العاملين بالقطاع العام. وذلك فضلا عن القوانين التي تضع النظام القانوني لبعض طوائف الموظفين كقانون تنظيم الجامعات، وقانون تنظيم السلكين الدبلوماسي والقتصلي⁽²⁾.

اما في العراق فقد شرع ديوان التدوين القانوني الملغي بأن الموظف العام "هو كل شخص يؤدي عمل في الإدارة أو مؤسسة تابعة للدولة وتكون أموالها أموالاً عامة" كما يرد تعبير الموظف في القانون ما يشمل كل شخص يؤدي عملاً في الإدارة أو في مصالحها بغض النظر عن التسمية أو الصفة التي يتصف بها⁽³⁾.

فإن هناك بعض القوانين في العراق أخذت على عاتقها مهمة تعريف الموظف العام وقد نص قانون التقاعد الموحد العراقي رقم (9) لسنة 2014 في المادة (1) "كل شخص عهدت اليه وظيفة مدنية او عسكرية او من ضمن قوى الأمن أو مكلف بخدمة عامة والذي يتقاضى راتباً أو أجراً أو مكافأة من الدولة، وتستقطع منه التوقيفات التقاعدية"⁽⁴⁾.

(1)الطماوي، سليمان محمد (بلا سنة). الوجيز في القانون الاداري دراسة مقارنة، (بلا طبعة)، القاهرة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، ص430.

(2)الحو، ماجد راغب (1977). القضاء الاداري، ط1، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص173.

(3)بدير، علي محمد وعصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، المرجع السابق، ص293.

(4)الوقائع العراقية(منشورة)، قانون التقاعد الموحد رقم(9) لسنة 2014

أما عن موقف القضاء الإداري الأردني، فقد استقر قضاء محكمة العدل العليا على وضع تعريف محدد للموظف العام فقد قضت في احد احكامها "ان معنى الوظيفة العامة يتحدد على وفق الاتجاه السائد قضاء استناداً الى نظرية المرفق العام، وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالادارة العامة، دون اعتداد بالاوصاف العارضة التي لا تمس جوهر هذه العلاقة، وعلى اساس هذه النظرية "يعد موظفا عاما كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما اذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا"⁽¹⁾. وأيضاً أشارت محكمة العدل العليا الأردنية إلى الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة، وأن جميع الأحكام التي أصدرتها في هذا الشأن، يشترط لاكتساب الشخص صفة الموظف العام وهما دائمية أو ديمومة الوظيفة و الخدمة الدائمة في مرفق عام"⁽²⁾. وأيضاً عرف الموظف العام "يعد موظفا عاما كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول التشكيلات العامة أو الخاصة"⁽³⁾ ولأهمية لوصف الوظيفة العامة ونوع العمل الذي يسند إلى الموظف في تحديد معنى الوظيفة العامة، فقد يسمى (موظفاً) أو (مستخدماً) لأن نوع العمل لا يدخل في صفة الوظيفة العامة وتحديد مدلولها القانوني، لأن الأساس في تحديد الوظيفة العامة

(1) القبيلات، حمدي، القانون الاداري الجزء الثاني القرارات الادارية- العقود الادارية-الأموال العامة-الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص215.

(2) شنطاوي، علي خطار، مبادئ القانون الاداري الأردني، المرجع السابق، ص36.

(3) القبيلات، حمدي، الوجيز في القضاء الاداري، المرجع سابق، ص143.

القانوني والإداري لها بصفتها واجبات واختصاصات مقررة بالنظام وبصفتها عمل دائم غير عرضي في مرفق عام (1).

المطلب الرابع

تعريف الموظف العام في الفقه

عرف بعض الفقهاء الفرنسيين الموظف العام، ومنهم الأستاذ بيكينو بأنه "كل شخص مرتبط بشكل دائم بالإدارة ويسهم في إدارة مرفق عام ويخضع لنظام قانوني غير مألوف في القانون العادي وله حقوق وعليه التزامات خاصة تفرضها المصلحة العامة" (2).

ويعرف أيضاً من قبل الأستاذ دويز وديبير، العناصر التي يلزم توافرها لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، "هو كل شخص يسهم في خدمة مرفق عام إداري مدار بطريق الاستغلال المباشر، ويشغل بصفة دائمة ووظيفة دائمة داخلية في نطاق كادر إداري، ويكون شغله لهذه الوظيفة عن طريق تصرف فردي أو جماعي صادر عن السلطة العامة وقبول لها من جانبه." (3) والرأي الراجح لتعريف الموظف العام هو "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام." (4)

أما في الفقه في المصري فيمكن تعريف الموظف أو المستخدم بصفة عامة بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد اشخاص القانون العام، الدولة أو أحد الأشخاص الإقليمية أو المؤسسات العامة" (5)

(1) بطيخ، محمد رمضان و نوفان منصور العجارمة، القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع سابق، ص 53.

(2) منصور، شاب توما (1980). القانون الإداري الكتاب الثاني، ط1، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ص 270.

(3) الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص 14.

(4) الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، المرجع سابق، ص 12.

(5) منصور، شاب توما، القانون الإداري دراسة مقارنة، ص 259.

ويؤكد الفقه الإداري على عناصر أساسية للتوظيف العامة ولاعتبار الشخص موظفا عمومياً. "أن يسهم في العمل في مرفق عام تديره الدولة عن طريق الاستغلال المباشر، وأن تكون المساهمة في إدارة المرافق العامة عن طريق التعيين أساساً، وأن يشغل وظيفة دائمة، وأن شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة لا عرضية." ان هذه العناصر لا يمكن اعتبارها عناصر قاطعة نهائية للحكم على عامل من عمال الإدارة، بأنه موظف أو غير موظف، إلا أنها عناصر أساسية يجب مراعاتها. (1) ولا شك أن الفقه في العراق سلك نفس النهج المتقدم ويجمع على أن العاملين في هيئات القطاع الاشتراكي هم عمال الإدارة ويتعبير أدق هم موظفون عموميون، ولا يشترط في هذا المجال سوى أن يكون العمل بصفة الديمومة والاستمرار، وقد يعرف الموظف العام "هو كل شخص من أشخاص القانون العام مكلف بإدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلية في ملاك المرفق." (2) ويعرف أيضاً بأن الموظف العام "هو كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلية في الملاك الدائم للمرفق العام" (3)

على الرغم من اختلاف التعاريف وتفاوتها في اختيار نفس الألفاظ والمصطلحات وأنها تصب في نفس المجرى من حيث العناصر الأساسية التي تضيف إلى الشخص صفة الموظف العام حيث أن هذه العناصر تشمل "السلطة أو الجهة القانونية التي تعين الشخص، وأن يعمل في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأن يكون هذا العمل أو الخدمة دائمة." (4)

(1) الطماوي، سليمان محمد (1967). *الوجيز في القانون الإداري*، (بلا طبعة)، القاهرة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، ص391.

(2) بدير، علي محمد و عصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي السلامي (2015). مرجع سابق، ص294.

(3) منصور، شاب توما (1980). مرجع سابق، ص277.

(4) جعفر، مهند اياد، (2016). *ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري دراسة مقارنة* "مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية"، المجلد 1، الإصدار 29، ص323-348.

أما الفقه في المملكة الأردنية الهاشمية فقد عرف الموظف العمومي "هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره أحد أشخاص القانون العام". وقد يشير هذا التعريف إلى موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية⁽¹⁾

إن المركز الوظيفي للموظف لا ينشأ في الأصل إلا بالأداة المقررة على وفق القانون والتعليمات لإجراء التعيين، إذ بقرار التعيين وحده يعد الشخص شاغلاً للمنصب الذي يدخل في التنظيم الإداري للمرفق العام، وأن تعيين الشخص في خدمة السلطة الإدارية سواء أكانت هذه السلطة مركزية كالوزارات والمصالح التي تتبعها أم كانت لا مركزية (لا مركزية إقليمية كبلديات، أو لا مركزية مرفقية كالمؤسسات العامة) وعليه فإن صفة الموظف العام في المرافق العامة التي تديره الدولة.⁽²⁾

ولا أهمية للنظام القانوني الذي يحكم الشخص الذي تتوافر فيه الشروط، فقد يكون النظام القانوني العام للموظفين كنظام الخدمة المدنية أو نظاماً وظيفياً خاصاً للوظيفة التي شغلها.⁽³⁾ وهناك تفاصيل وشروط واردة تعد بمثابة المعيار المميز للموظف العام "الشغل الدائم لإحدى

⁽¹⁾القبيلات، حمدي، القانون الإداري الجزء الثاني القرارات الإدارية-العقود الإدارية - الأموال العامة - الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص215.

⁽²⁾كنعان، نواف (2010). القانون الإداري الوظيفة العامة-القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة، ط1، الإصدار السابع، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص31-32.

⁽³⁾كنعان، نواف (2005). القانون الإداري الوظيفة العامة-القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الأموال العامة، ط1، الإصدار الرابع، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص37.

الوظائف العامة، وأن تكون الوظيفة من وظائف أحد المرافق التي تدار بطريق مباشر، وأن التعيين طبقاً لإجراءات قانونية صحيحة⁽¹⁾

ومن خلال التعاريف السابقة يشترط توافر عدد من الشروط في الشخص كي يوصف بأنه موظف عام وهذه الشروط هي:

- (1) أن يعمل الموظف في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ليكون الشخص موظفاً عاماً وأن تكون الوظيفة التي يشغلها تابعة لأحد المرافق العامة التي تدار بطريق مباشر، سواء أكانت السلطة التي تتولى إدارته مركزية أم لا مركزية.⁽²⁾
- (2) أن يشغل الموظف وظيفة دائمة وأن يكون شغله لهذه الوظيفة بطريقة مستمرة غير عارضة، أي اشترط العمل بصفة دائمة كأساس لاكتساب صفة الموظف العام.⁽³⁾
- (3) أن يعين الموظف في وظيفة من قبل السلطة التي تملك في تعيينه قانوناً. وأن تكون مساهمة الموظف في خدمة المرافق العام وتسييره عن طريق التعيين من السلطة المختصة لكي يشغل الوظيفة العامة طبقاً لإجراءات قانونية استلزمها قواعد الخدمة المدنية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ بطيخ، رمضان محمد ونوفان منصور العجارمة، مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص53.

⁽²⁾ الحلو، ماجد راغب (1994). القانون الإداري، (بلا طبعة)، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ص236.

⁽³⁾ الجرف، طعيمة (1964) القانون الإداري "دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة". مرجع سابق، ص275.

⁽⁴⁾ الطماوي، سليمان محمد (1981). الوجيز في القانون الإداري، (بلا طبعة)، مطبعة جامعة عين شمس، ص283. وايضا أشار إليه حمدي القبيلات، القانون الإداري الجزء الثاني القرارات الإدارية-العقود الإدارية-الاموال العامة-الوظيفة العامة، ص144 و أشار إليه ايضا علي محمد بدير وعصام عبد الوهاب البرزنجي و مهدي ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري المرجع سابق، ص297.

الفصل الثالث

وظائف البعثة الدبلوماسية وواجباتها

للوظيفة الدبلوماسية أهمية كبيرة، لأن قواعد هذه الوظيفة تنظم من قبل القانون الداخلي والقانون الدولي في آن واحد، وأن كانت هذه الوظيفة تهدف الى تحقيق الصالح العام للدولة الموفدة، إلا أن هذه الوظيفة تمارس تجاه دول أخرى ومن جانب آخر تمارس هذه الوظيفة عن طريق البعثات الدبلوماسية.⁽¹⁾ فان القانون الدبلوماسي واتفاقية فيينا لعام 1961 خاصة، لم يحددا بشكل تفصيلي ودقيق وظائف البعثات الدبلوماسية ولم ينظما أو يحددا وسائل عمل البعثة من تعليمات ومساعدات وتقارير دبلوماسية. بل اكتفت الاتفاقية بالقول إن "أهم وظائف البعثة الدبلوماسية أنها تركت المجال مفتوحاً أمام الدول لممارسة نظام الوظائف المفتوح والمرتبطة بأفاق ووظائف الدولة وتطورها على الصعيد الداخلي والخارجي الذي ينسجم مع تطور العلاقات الدولية والدبلوماسية وتطور أشخاص القانون الدولي وبالتالي مع مستوى ودرجة علاقة كل دولة بالدول الأخرى"⁽²⁾. فمسألة اختيار المبعوثين الدبلوماسيين تعد من المسائل الداخلية التي تنظمها القوانين الداخلية للدول المعتمدة ولكل دولة قوانينها وتعليماتها وأنظمتها الخاصة بتنظيم هذه المسألة⁽³⁾.

(1) الفجر، ضياء هاني، التنظيم القانوني الدبلوماسي، المرجع السابق، ص 90.

(2) الشامي، علي حسين (2011). مرجع سابق، ص 285.

- تتضمن وسائل عمل البعثة بالنسبة الى المساعي التي يقوم بها الممثل الدبلوماسي في اثناء مهمته بمساع مختلفة وهي مساعي رسمية، ومساع غير رسمية، وسرية، وخاصة، ومباشرة، وغير مباشرة وشفهية، ومساع خطية من مذكرات ومفكرات، فان البعثة الدبلوماسية تقوم بكثرة المراسلات أهميتها وتستخدم الانشاء الدبلوماسي الي جانب اهمية اللغة الدبلوماسية...سموحي فوق العادة، الدبلوماسية الحديثة، المرجع سابق، ص 197-198.

(3) صباريني، غازي حسن (2002). الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، ط1، عمان الاردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع،

يمكن أن تقوم البعثة الدبلوماسية كجهاز قائم بذاته بأداء الأعمال المناطة اليها⁽¹⁾، وتتمثل مهام البعثة الدبلوماسية كل ما له علاقة بمصالح الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها، وتستخدم البعثة الدبلوماسية في تأدية مهامها وسائل مختلفة إما مباشرة أو عن طريق المراسلات الدبلوماسية، كما يقع على عاتق البعثة الدبلوماسية مجموعة من الواجبات ومنها القيام بمهام القنصلية كما ورد في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 في المادة (3)⁽²⁾.

استناداً الى ما تقدم سوف نبين لهذا الموضوع من خلال المبحث الأول وظائف البعثات الدبلوماسية اما المبحث الثاني فسيتم تناول التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية.

(1) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص56.

(2) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 المادة (3).

المبحث الاول

وظائف البعثات الدبلوماسية

من الأهمية بمكان معرفة وظائف البعثة الدبلوماسية لما لها من الأهمية الواسعة بحيث أن هذه البعثات تتجاوز حدود وظائفها، وهذا ما يتسبب عنه نزاعات وخلافات بين الدول، بحيث أن الدولة المستقبلية لا تجد سوى الأعلان أن الموظف الدبلوماسي الذي يتجاوز حدود وظيفته المناطة له في القانون الدبلوماسي هو شخص غير مرغوب فيه (Persona non grata) ، ومن الأفضل تحديد الوظائف التي لا يمكن للدولة المستقبلية ان تمنع البعثة الدبلوماسية من مزاولتها كما جاء باتفاقية فيينا في هذا الموضوع والتي أعطت له اهمية خاصة كذلك تحديد وظائف البعثة الدبلوماسية بحيث لا تكون خلاف بين الدول⁽¹⁾. وفي هذا المبحث سوف نقوم بتوضيح وظائف البعثات الدبلوماسية من خلال المطلب الأول أي الأعمال التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية اما المطلب الثاني فهو واجبات المبعوث الدبلوماسي تجاه الدولة المعتمد لديها اما المطلب الثالث فهو اعتماد المبعوث الدبلوماسي في اكثر من دولة للتمثيل المتعدد.

المطلب الأول

الأعمال التي تقوم بها البعثة الدبلوماسية

أعمال البعثة الدبلوماسية هي بلا شك وظائف الممثل الدبلوماسي، يمارسها كعضو في البعثة. ويدخل في مفهوم الممثل الدبلوماسي جميع أعضاء البعثة الدبلوماسية بمن فيهم رئيس لبعثة وأن الأعمال الإدارية من مهام التنظيم الإداري الداخلي للبعثة وكيفية إدارة وتوزيع الأعمال فيها.⁽²⁾

(1) الرضا، هاني، الدبلوماسية تاريخها. قوانينها. وأصولها، المرجع السابق، ص 83.

(2) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 56.

كما أن الأعمال المتعلقة بسير البعثة الدبلوماسية في هذا الصدد توجد أكثر تطبيقات في نظرية أعمال السيادة، التي منها القرارات الصادرة والمتعلقة بحماية المواطنين المقيمين في الخارج عن طريق الوسائل الدبلوماسية، ومن أهم التطبيقات في هذا المجال هي إبرام المعاهدات وما يتعلق بها. فالأعمال المتعلقة بالمفاوضة والتوقيع والتصديق فقد كانت تعد من قبل أعمال السيادة ولا تملك المحاكم الإدارية ولا القضائية أن تفسر معاهدة، بل يتعين عليها أن تلجأ إلى الحكومة في هذا الصدد، وعليها أن تأخذ بالتفسير الذي يقدمه وزير الخارجية وتترتب عليه جميع نتائجه. كما تعد من أعمال السيادة الأعمال التي تصدر نتيجة لتطبيق نص وارد في معاهدة أو اتفاق دبلوماسي.⁽¹⁾

يعد المبعوث الدبلوماسي صاحب رسالة مهمة يمكن أن يؤديها من خلال العمل الذي يقوم به، وهي خدمة بلاده ومواطنيه، فعليه أن يؤدي هذه الرسالة بأمانة وأخلاص وعلى البعثة الدبلوماسية⁽²⁾. أن تقوم بوظائفها بأكمل وجه للدولة المعتمدة واحترام الدولة المعتمد لديها، وهدف وجود البعثات الدبلوماسية من أجل العلاقات الودية بين جميع الدول. وتشمل هذه الوظائف حسب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 في المادة (3).

أولاً- تمثيل دولته لدى الدولة المعتمد لديها .

هي الوظيفة الأساسية التي يقوم بها الممثل الدبلوماسي، وهو الهدف الذي قصدت الدولة إلى تحقيقه بإرسالها البعثات. وهذه المهمة هي التي تميز المبعوث الدبلوماسي عن غيره من المبعوثين. فهو وسيط حكومته لدى حكومة الدولة المعتمد لديه، ويقوم بتبليغ التصريحات والقرارات سواء أكانت شفوية أم مكتوبة فالممثل الدبلوماسي عنوان الدولة وكرامتها واستقلالها. مما يجب عليه ضرورة

(1) الطماوي، سليمان محمد (1967). القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، (بلاطبة)، القاهرة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، ص439.

(2) الفجر، ضياء هاني، التنظيم القانوني الدبلوماسي، المرجع السابق، ص91.

استقرار الممثل الدبلوماسي في إقليم الدولة المعتمد لديها أو في مقر المؤتمر الموفد إليه، واشتراكه باسم دولته⁽¹⁾ في المناسبات الرسمية بل يعمد، عند الاقتضاء، الى طلب الاستفسارات من الحكومة المعتمد لديها وتقديم الاحتجاجات إليها وشرح سياسة حكومته. ونطاق اختصاصه يشمل إقليم الدولة المعتمد لديها والأقاليم التابعة لها (في حال اشرافها على أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتي). وإذا اعتمد كممثل دبلوماسي واحد لدى أكثر من دولة جاز له التنقل بين عواصم الدولة المعتمد لديها.⁽²⁾

وتعد هذه الوظيفة من الوظائف الرئيسية والأساسية التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي، وتظهر هذه الأهمية من خلال.

❖ المشاركة في المناسبات الوطنية .

❖ المشاركة في الاحتفالات والمآدب الرسمية، وكذلك حفل الاستقبال والمؤتمرات التي تعقد في الدولة المعتمد لديها، وبذل الجهد المستمر لتوثيق أواصر الصداقة والتفاهم بين الدولتين ويقوم بهذه المهمة رئيس البعثة الدبلوماسية وفي حال غيابه أو خلو منصبه يتولى هذه المهمة من ينوب عنه الشخص الثاني في البعثة.

❖ البعثة الدبلوماسية في تمثيلها، ومن أهم واجباتها أن تمثل مصالح الدولة بمجملها، وهذا ما نصت عليه المادة (3) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.⁽³⁾ ولأجل المحافظة على مصالح الدولة المعتمدة وعدم تعرض أموالها ومصالحها السياسية والاقتصادية والتعرض لها من خلال الصحف المحلية للدولة المعتمد لديها والتصريحات من قبل

(1) راتب عائشة، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، المرجع السابق، ص98-99.

(2) المجذوب، محمد، القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص627.

(3) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة (3).

مسؤوليتها يتوجب على البعثة الدبلوماسية في هذه الحالة المبادرة باتخاذ كافة الوسائل المشروعة من أجل حماية مصالح دولتها على أن لا تمس الشؤون الداخلية للدولة المعتمد لديها.

يتمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة القضائية عن الأعمال والتصرفات التي يرتكبها بصفته الرسمية أو الخاصة في الدولة المعتمد لديها، وأن العرف الدولي واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 واتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 أوجبت خضوعه لإختصاص محاكم دولته عن تلك الاعمال، وان بعض الحالات لا تملك فيها محاكم دولته حق مقاضاته، كذلك الاعمال التي لها صفة خاصة صادرة عن الدولة بصفتها الإدارية أو السياسية، وهي ما يطلق عليها "اعمال السيادة".⁽¹⁾

حقيقة أن الدول ذات السيادة حرة التصرف داخل إقليمها وخارجه إلا أن هذه الحرية تحد منها القواعد الدولية التي تقرر مسؤولية الدولة عن أعمالها. ووسيلة المجتمع الدولي في ذلك هي الطرق القضائية " الدولية أو الداخلية حسب ظروف طبيعة العمل".⁽²⁾

كما أن الأعمال التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي بناء على طلب من حكومته التي تعد من الأعمال المتصلة بأعمال السيادة وفي حالة رفضه القيام بإداء هذه الأعمال فانه سوف يتعرض إلى العقوبات التأديبية التي تفرضها دولته لعصيانه أوامرها.⁽³⁾ يترتب على الممثل الدبلوماسي أن يتقيد تماماً، بالتعليمات التي تحدد مهمته، فاذا اهملها أو تجاوز الحدود المرسومة، فانه يسيء الى مستقبله، ويورط نفسه في مشاكل قلما يسلم من نتائجها. عليه أن يحذر التعليمات الغامضة، أو

(1) الفتلاوي، سهيل حسين (1980). الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في العراق، (بلاطبعة)، بغداد، مطبعة أسعد، ص449.

(2) راتب، عائشة، التنظم الدبلوماسي والقنصلي، المرجع السابق، ص29.

(3) الفتلاوي، سهيل حسين، الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي، المرجع السابق، ص456.

التي تترك له حرية واسعة في التصرف. فالأولى توقعه في حيرة من أمره، في حين أن الثانية تتم عن ثقة نادرة، ولكنها قد تعرضه لمخاطر مسلكية جسيمة. فمصلحته تقضي إذن بأن تكون تلك التعليمات واضحة وكاملة وتنسجم مع أهمية الاعباء المعهودة إليه صعوبة المهمة الملقاة على عاتقه، ويترتب على المبعوث الدبلوماسي رئيس البعثة أن يتصرف بحكمة ودراية، ويتفق مع زملائه من أعضاء البعثة الدبلوماسية على الخطة الواجب انتهاجها مؤقتاً، ريثما تصله تعليمات حكومته⁽¹⁾.

ثانياً - التفاوض

إذا كان التاريخ الدبلوماسي يبدأ منذ أول اتصال واحتكاك بين البشر، فإن وظيفتي التمثيل والتفاوض قد شكلتا التعبير المباشر لهذا الاتصال والاحتكاك بين الدول. والدبلوماسية تعني إدارة العلاقات والشؤون الخارجية للدول فهي في نفس الوقت تعني إدارة فن المفاوضات،⁽²⁾ إن القواعد الأساسية لإدارة المفاوضات هي فيما أفترض نفس القواعد لأى المفاوضات محلية أو دولية. الصبر الذي لا ينفذ، التحكم في الغضب ويحتاج المفاوضات الخبرة لكي يصل في اللحظة الصحيحة فإن لن يتوصل الى اتفاق، فإنه سوف يخسر بتقديمه تنازلات، ومن الأحسن عندئذ أن يكون عنيداً بقدر الإمكان، ويمكن للمرونة المعقولة أن تجدي إلى تسوية صحيحة⁽³⁾.

المفاوضة هي. إحدى المهام الضرورية الملقاة على عاتق المبعوث الدبلوماسي ولا تقتصر هذه على ناحية واحدة، وإنما تشمل علاقات الدولة برمتها مع الدولة الأخرى. فقد تكون هذه المفاوضات بمثابة شكوى، أو قد تتركز على طلب واحد أو أكثر من طلب. وانها تكون رداً أو

(1) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص191.

(2) العزام، سهيل محمد (2009). الحصانة الدبلوماسية، ط1، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص143

(3) شليبي، السيد أمين (1988). في الدبلوماسية المعاصرة، ط1، القاهرة، عالم الكتب للنشر، ص61.

دفاعاً عما يوجه الى حكومة المبعوث، وكثيراً ما ينشغل المبعوث الدبلوماسي في مفاوضات مستمرة مع الدولة المعتمد لديها بعقد معاهدة أو اتفاق بين دولتين، وحيث أن الغرض الذي تجري المفاوضة من أجله، فهو الهدف الأسمى الذي يقف بجانب جميع هذه المواضيع المختلفة هو إيجاد المبعوث علاقات سلمية بين دولته والدولة الاخرى والعمل على تقويتها من أستقرار وسلام العلاقات بين الدولتين، وهذا ما يمهد الحصول على الأستقرار والسلم العالمي.⁽¹⁾

وتمارس البعثة الدبلوماسية وظيفة التفاوض بالنيابة عن الدولة المعتمدة في مختلف الموضوعات السياسية والادارية والاجتماعية والاقتصادية، حيث تعمل على تقريب وجهات النظر بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها⁽²⁾ ولقد أكد ميثاق الأمم المتحدة أهمية المفاوضات بوصفها إحدى الوسائل السلمية التي يجب على الدول اللجوء اليها لإيجاد⁽³⁾ حل للنزاع الناشئ بينها، أو استمرار تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر.

فالمبعوث الدبلوماسي عند دخوله في المفاوضات مع ممثلي الدولة المستقبلة للتوصل الى عقد معاهدة دولية، يحتاج إلى كتاب تفويض في المشاركة في المفاوضات وتمثيل دولته،⁽⁴⁾ ومع صدور اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 1969 في المادة (7) والتي جاءت بعدم الحاجة الى كتاب التفويض للممثل الدبلوماسي إلا إذا كان مخولاً بالتوقيع على المعاهدة أو ممثلاً لدولته كما يجب عليه أن يطلع دولته على ما جاء وجرى من مفاوضات عندما تبدأ سلطات الدولة المختصة بعقد

(1) محمد، فاضل زكي، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص112.

(2) جودة، ضياء هاني (2015). القواعد القانونية المنظمة لعمل البعثات الدبلوماسية والبعثات الخاصة، (رسالة ماجستير غير منشورة). جامعة النهرين، بغداد، ص53.

(3) نص ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 المادة (33) فقرة (1) "يجب على اطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر ان يلتمسوا حله بأدئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجا الى الوكالات والتنظيمات الإقليمية او غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها".

(4) السعدي، سعد عباس(2017). المرجع السابق، ص87.

المعاهدات فانها لا تحتاج إلى وثائق تفويض وتشمل هذه كلاً من رؤساء الدول ورئيس الحكومة ووزير الخارجية ورؤساء البعثات الدبلوماسية لدى الدول⁽¹⁾ والذين دخلوا الممارسة حديثاً، تؤدي المفاوضات التي تقوم بها البعثات الدبلوماسية دوراً بالغ الأهمية في إبرام المعاهدات الدولية الثنائية بين الدول في ازالة كافة العوائق التي تعترض استمرار العلاقات الودية بين الدول.⁽²⁾

تسبق المفاوضات عادة مشاورات ومباحثات تمهيدية، يقوم بها الممثلون الدبلوماسيون أو يشاركون بها، فاذا تم الاتفاق وتقارب وجهات النظر حول الأسس العامة، تعين كل دولة مندوبيها المفوضين، وتحدد موعد الاجتماعات ومكانها وتجري المفاوضات شفهيّاً و خطياً، بتبادل مذكرات ومقترحات تتضمن مطالب صريحة أو مشروعاً للاتفاق المنشود. فالمفاوضات الشفوية تمتاز بمرونتها، لانها تسمح للمتفاوضين بعد الاتفاق بينهما بطرح الانتقادات المختلفة ووجهات النظر الشخصية، اما المفاوضات الكتابية فهي بلا شك، أكثر بطناً وأقل مرونة ولكنها بعكس المفاوضات الشفهية بدراسة كاملة وهادئة للمسائل المعقدة. ولاهمية التفاوض فالحاجة الماسة الى السرية والتحفظ للمفاوض في اثناء المفاوضات، يتخذ من تحفظه عدم كشف اوراقه كلاً أو جزءاً.⁽³⁾

ثالثاً - ضمان حماية مصالح الدولة المعتمدة ومصالح رعاياها.

تقوم البعثات الدبلوماسية بحماية مصالح رعاياها في الدولة المعتمدة لديها، على وفق اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 أنها مهمة الحماية التي توجب على البعثة الدبلوماسية ممارستها البند/ الثاني من المادة الثالثة، إذ إن حماية المصالح بالدول المعتمدة وبرعاياها في الدولة المعتمد لديها، وذلك في الحدود المقبولة في القانون الدولي. والمقصود منها هو الممارسة

(1) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 ، المادة (7).

(2) حموده، منتصر سعيد (2008)، القانون الدولي المعاصر، ط1، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص270.

(3) خلف، محمود، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المرجع السابق، ص136-137.

الدبلوماسية للعمل اليومي للبعثة الدائمة لحماية المصالح الخاصة بدولتها، وتحسين الاوضاع الخاصة بمواطنيها من حماية مصالحهم والأهتمام بوضعهم وضمان وضع ملائم وجيد لهم ومطالبة الدولة المعتمد لديها بأن يتمتع مواطنوها بكافة الحقوق التي يقرها لهم تشريع الدولة المقيمين فيها في حدود ما تبينه الاتفاقيات المبرمة ما بين الدولتين.⁽¹⁾

إن الحماية تتعلق بوضع العام للجالية الوطنية في الدولة المعتمد لديها المبعوث الدبلوماسي، إذ تتعلق بظروف مواطنيه مثل "الهجرة والاقامةوسمه الدخول...." فان هذه الوسائل تشكل موضوع الاتفاقيات المتعدده بين الدول، وأن البعثة الدبلوماسية شديدة الانتباه والحرص على مصالح مواطنيها في الحالة التي تقوم في الدولة المعتمد لديها باصدار تشريعات أو أي قواعد تخص الأجانب بصورة عامة وان هناك ضمان الحماية الدبلوماسية للراعايا الذين يواجهون مشكلة خاصة فردية وهذه الحماية ذو نطاق واسع والأكثر غموضاً من الحماية الدبلوماسية التي ينص عليها بشكل اعتيادي القانون الدولي العام الذي يستجيب الى ظروف أكثر حساسية، والحماية الدبلوماسية تعني في القانون العام للمعتمدين الدبلوماسيين في حماية رعاياهم وهو نظام غير قابل للنقاش.⁽²⁾

إن البعثة الدبلوماسية من واجبها رعاية مصالح مواطنيها وحمايتهم في البلد المضيف من اجراءات تعسفية وقاسية قد يتعرضون لها ويجب على البعثة التدخل الفوري من قبل رئيس البعثة لدى الدولة المضيفة للتوفيق بين مطالب رعاياها وتصرفات السلطات المحلية فاذا لم تنجح هذه الخطوه، يتصل بحكومته لبيان المشكلة ودراستها من جميع فقراتها في حدود العلاقات الثنائية بين

(1) خلف، محمود، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المرجع السابق، ص139.

(2) الجاسور، ناظم عبد الواحد(2001).أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، عمانالأردن، دار مجدلاوي للنشر، ص88.

الدولتين وبالأمكان حلها بصورة ودية⁽¹⁾. عليه أن البعثة الدبلوماسية تكون شديدة الانتباه لمصالح مواطنيها في حال قيام الدولة المستقبلية بأصدار تشريعات أو اي قواعد تتعلق بالأجانب بصورة عامة.⁽²⁾

رابعاً - المراقبة

من الواجبات المهمة والدقيقة التي يقوم بها الدبلوماسي هي مراقبة الأحداث والأمور داخل الدولة الموفد إليها وخاصة فيما يتعلق بشؤون دولته التي أوفدته، إليها فهو يعد عين هذه الدولة داخل الدولة الموفد إليها ويقوم بواجبه وهو إبلاغ دولته بهذه المعلومات والأمور عبر تقارير يبين فيها وجهة نظره الخاصة والدقيقة حول موضوعات هذه التقارير، وأن واجب الدبلوماسي لهذه المهمة وهي المراقبة ولا بد أن تقوم بوسائل شرعية وقانونية إذ لا يمكن له معرفة وبيان المعلومات بواسطة التجسس أو تقديم رشاي للمسؤولين في الدولة الموفد إليها من أجل التمكن من الحصول على المعلومات التي يراها مهمة وملزمة لدولته، اذا عليه ان يحصل على هذه المعلومات من خلال مصادر تمكنه من معرفة المعلومة بالصحف المحلية وتقصي الحقائق، وأن الهدف من تنظيم مسألة المراقبة التي تقوم بها بعثات الدبلوماسية في دول الخارج هي مساعدة هذه الدول على رسم سياستها العامة والخارجية تجاه بعضها البعض، علماً أن كل دولة تقوم بتجميع هذه المعلومات والتقارير والتحليلات التي ترسل بها بعثاتها الدبلوماسية في الخارج تقيم هذه المعلومات في ضوء ما يرد إليها من معلومات وتقارير مماثلة من جهات رقابية أخرى سواء كانت في الداخل أو

⁽¹⁾ زهرة، عطا محمد صالح (1994). أصول العمل الدبلوماسي والفتصلي، ط1، ليبيا، مركز بحوث العلوم الاقتصادية للنشر، ص21.

⁽²⁾ المغازير، عاطف فهد (2010). الحصانة الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط2، عمان الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص43.

الخارج.⁽¹⁾ كما أن المبعوث الدبلوماسي يراقب بجد السياسة الخارجية للدولة الممثل فيها ومواقفها من بلاده، ويزيل بعض الغموض عنها وشرح تغيراتها المفاجئة التي تؤدي الى اهتمام حكومته وقلقها في بغض الاوقات.

خامسا - تنمية العلاقات الودية في المجالات الاقتصادية والثقافية والعلمية والعمل على تدعيم هذه العلاقات وتوطيدها بين دولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

بالنظر إلى تضاعف عدد الدول وتزايد علاقاتها بمختلف انواعها وممارسة تلك الدول صغيرها وكبيرها وبلا قيود، حيث لم تعد مختصرة على العلاقات الثقافية والاقتصادية والعلمية كما جاء في نص الفقرة (هـ) من البند (1) من المادة (3) قانون اتفاقية فيينا للبعثات القنصلية 1963 بل تعدتها الى علاقات متعددة وشاملة ولا بد من الأخذ بنظر الاعتبار عدم الاقتصار على تعداد العلاقات الثلاث فقط كما ورد في النص. فإن توطيد العلاقات وتتميتها بين دولتين تعد هذه الوظيفة مدلولاً اكبر شمولاً مما سبقها من وظائف فهي أساس وجود البعثة والمبعوث ومساعديه وتطورت بتطور المجتمع الدولي الذي اصبح أكثر اتساعا وترابطا واعتمادا على بعضه البعض. وأن المهمة تعرف بأنها وظيفة توطيد التعايش السلمي والودي بين الدول وتنمية مجالات العلاقات المختلفة وتعزيزها فيما بينها.⁽²⁾ وكذلك في كافة النواحي والمجالات سواء أكانت سياسية أو ثقافية أو اجتماعية أو اقتصادية أو علمية أو حتى أمنية كما في حالات تسليم المجرمين ولذلك يحق لهذه البعثات مراقبة تنفيذ الإتفاقيات الدولية الثنائية المعقودة بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها هذه

(1) حمودة، منتصر سعيد(2008).قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي للنشر والتوزيع، ص72.

(2) خلف، محمود (2008). القانون الدبلوماسي تفسير وتعديل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام1961، ط1، عمان الأردن، دار تنسيم للنشر والتوزيع، ص113.

البعثات وابلاغ وزارة الخارجية أو أي وزارة أخرى تتفق عليها الدولتان بحالة التقاعس وعدم التزام هذه المعاهدات أو الاتفاقيات، كما يجب على البعثة الدبلوماسية على معرفة كافة المشكلات والعوارض والعوائق التي تعيق دون تحقيق هدف التعاون الدولي بين الدولتين الموفدة والموفد إليها.⁽¹⁾

كما يحق لهذه البعثات معرفة كافة المشاكل والمعوقات التي تعيق تنفيذ وتحقيق أو تعاون دولي بين الدولة الموفدة والدولة الموفد لديها.

سادسا - التقارير

من مهام رئيس البعثة الدبلوماسية وواجباته أن يبعث إلى حكومته بالتقارير المهمة والدقيقة تتضمن أهم المعلومات السياسية والعسكرية والاقتصادية والاجتماعية في البلد المعتمد لديه، وتتطلب مهمة استطلاع النزاهة والموضوعية في تقديم المعلومات التي يجمعها من مصادر مختلفة، وقد أصبحت هذه المهمة سهلة بفضل ما ينشر من دراسات وتعليقات ومقالات بواسطة الاتصالات الاجتماعية والاتصالات الشخصية وما تنشره الصحف المحلية والمقابلات الشخصية مع مسؤولي الدولة، وحيث ان الحصول على هذه المعلومات مازال بشاقاً وذلك لما تبذله كل دولة من الحرص الشديد على أخفائها وأحاطتها بالسرية التامة، اما النشرات التي تحتاج الى مقدرة فائقة لمعرفه النتائج الصحيحة منها. مبرزها واجبات الممثل الدبلوماسي الذي يقدم الدليل والحجة بنشاطه المستمر وتحرياته المتابعة والتحقيقات الدقيقة وخبرته في تحليل الاحداث على التصريحات الحكومية ومقالات الصحف الكبرى ووكلاء الانباء العالمية التي ما زالت تنطوي على تشويه

(1) حمودة، منتصر سعيد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص73.

الحقائق حيث أنها لا تغني عن التحريات المباشرة التي يقوم بها الممثل الدبلوماسي اليقظ في وقت الحوادث والأزمات.⁽¹⁾

ان التحقيق من المعلومات قبل ارسالها هو محاولة بذل الكثير من الجهد عند تحليلها وذلك بالتوصل إلى الرأي الدقيق أو الاقرب للواقع، وعلى المبعوث إبلاغ دولته بأخر المستجدات والمتغيرات الطارئة على المعلومات التي أرسلها إليها لكي تكون على اطلاع بها مع بيان مصدر هذه المعلومات، اذ ان دقة المعلومة ومصداقيتها تعتمد بشكل كبير على مصدرها، ومما لا شك فيه أن المعلومات المستخلصة من المتحدثين بأسم الدولة أكثر دقة ومصداقية من المعلومات المستخلصة من الصحف المحلية.⁽²⁾ وهنا يجب مراعاة الدقة في التعبير وعدم المبالغة وتجنب العبارات الغامضة التي تحمل أكثر من تفسير.⁽³⁾ ومن وسائل الأتصال بين الدبلوماسي وحكومته كتابة، التقارير والمذكرات، والبرقيات السرية والمفتوحة والفاكس، والمكالمات التلفونية. اما أمن المكاتبات: فيعطي للمكاتبات درجات سرية تتناسب مع خطورة مضمونها ومنها تكون..

أ- **سري للغاية:** هي أعلى درجات التأمين للوثائق والمستندات والمكاتبات التي تمس أمن الدولة وخطتها والتعليمات المنفذة لها، إذ أن تسرب هذه المعلومات يكون خطرا كبيرا على أمن الدولة.

ب- **سري جدا:** تمنح هذه الدرجة للمكاتبات والتقارير ذات الأهمية القصوى للدولة وأفائها ينتج عنه ضررا جسيما للدولة ومصالحها.

ت- **سري :** وهذا للوثائق التي تحوي معلومات وقرارات خاصة بعلاقة الدولة مع إحدى الدول الأجنبية، وأن تسرب المعلومات قد يؤدي الى أضرار بنشاط الدولة أو إحدى الأجهزة الأمنية .

(1) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص178.

(2) شكري، علي يوسف (2004). الدبلوماسية عالم متغير، ط1، عمان:الأردن، ايتراك للنشر والتوزيع، ص109.

(3) الاقداحي، هشام محمود (2010). التفاوض والاتصال الدبلوماسي، (بلاطبة) الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، ص94.

ث- محظور: للوثائق والأوراق الرسمية التي لا يجوز لغير الشخص المسؤول الإطلاع والتصرف فيها أو إبلاغ محتوياتها لجهة رسمية أخرى⁽¹⁾.

لا بد من الإشارة إلى مسؤولية ناجمة عن تصرفات الممثل الدبلوماسي الرسمية بحيث تشير مسؤولية الدولة حيث يخضع الممثل الدبلوماسي إلى قوانين دولته وأتخاذها الإجراءات القانونية بحقه وإحالتة إلى محاكم دولته، بموجب القوانين والانظمة المعمول بها في حالة ارسال تقارير خاطئة أو أفشاء بعض أسرار حكومته وتجاوز على التعليمات والأوامر المرسله إليه وقيامه بمساع أو مباحثات رسمية دون علم أو استشارة حكومته وأن هذا النوع من التصرفات تشغل مسؤولية الدولة الموفدة.⁽²⁾

وعلى رئيس البعثة السفير أن يأتمر بأوامر وزارة الخارجية وتعليماتها وينفذها بحذافيرها. أما لو كانت لديه تحفظات شخصية على تلك الأوامر والتعليمات الصادرة إليه، أو لا يتفق مع ما جاء فيها ويعتبرها مناقضة للمعلومات التي تحت تصرفه، أو يرى في أتباعها ما يعود بالضرر على بلاده، فلا يجوز مطلقاً إهمالها والتصرف بوجي من رأيه الشخصي. وكل الذي يستطيعه ارضاء للحقيقة كما يراها هو محاولة اقناع المسؤولين بوجهه نظره وتقديم النصح والمشورة. فإن أصرت وزارة الخارجية على وجهة نظرها وجب عليه تنفيذ التعليمات دون أن يبدو عليه أي أمتعاض أو علامات تشير إلى مخالفته لها. ويجب عليه أكثر من ذلك الدفاع بقوة عن مواقف حكومته

(1) شبانه، عبدالفتاح (2002). الدبلوماسية - القواعد القانونية - الممارسة العلمية - المشكلات الفعلية، ط1، القاهرة:مصر، مكتبة مديولي للنشر، ص39.

(2) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص299.

وسياستها حتى لو كان لا يوافقها الرأي. وأن لم يستطيع فما عليه إلا طلب نقله إلى عاصمة دولة أخرى أو الاستقالة.⁽¹⁾

يرى الباحث أن المواضيع التي تناولنا بحثها هي من صميم وظائف البعثة الدبلوماسية والمبعوث الدبلوماسي، والتي تهم الدولة الموفدة في كافة النواحي ومنها المراقبة والتفاوض والتقارير والمعاملات وتنمية العلاقات الودية بين الدول وتشمل المجالات الاقتصادية والعلمية والثقافية والعسكرية والإدارية حيث تنصب هذه الأعمال المهمة لصالح دولته الموفده ورعاياها في الخارج عليه أن يقوم رئيس البعثة والمبعوث الدبلوماسي بالقيام بواجباتهم على اكمل وجه وبحرفية تامة تحقيقاً لمصلحة دولته ومواطنيه في الخارج، كما نرى أن هذه الاعمال من واجبات البعثة الدبلوماسية التي تعد من الاعمال اليومية .

المطلب الثاني

واجبات المبعوث الدبلوماسي تجاه الدولة المعتمد لديها

يرتبط واجب المبعوث الدبلوماسي، بضوابط عرفتها الأعراف والتقاليد والقوانين والأنظمة وكرستها أخلاقيات المهنة وهي ضوابط يتقيد بها المبعوث الدبلوماسي على احترامها والتقيد بها اذا ما أختار أنجاز القيام بواجبه بكفاءة ونجاح واذا رغب في بناء علاقات ودية وبناءة، وأن مثل هذه الواجبات الواجب عليه العمل بها حرصا على مصلحة الدولة وسمعة المبعوث. وهي الاحتفاظ بسر المهنة وأن لا يقدم أية معلومات عن المسائل التي تعرف عليها من خلال القيام بواجباته المهنية، حتى لو ترك الوظيفة كما يجب احترام مؤسسات الدولة المستقبلية ونظام الحكم فيها.⁽²⁾

⁽¹⁾البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص66.

⁽²⁾ آمال، ديلمي (2012). التنظيم القانوني الدولي للعلاقات الدبلوماسية، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة مولود معمري الجزائر، ص99.

إذا كانت الدولة المستضيفة ملزمة بتقديم الحصانات والامتيازات والتسهيلات الكفيلة بانجاز عمل المبعوث ونجاح واجبه، استناداً إلى مبادئ القانون الدبلوماسي. فإن استمرار هذه التسهيلات مكفول بالتزام المبعوث بواجباته الرئيسية تجاه الدولة الموفد إليها واحترام سيادتها الوطنية والأنظمة الداخلية وتكرس أهدافها في تمثيل بلاده واحترام مصالحها وبناء علاقات متينة ومستقرة، ومن بين هذه الواجبات.

(1) تجسيد صورة مشرقة لبلاده وشعبه من خلال ممارسته وتصرفاته في إطار العمل والمجتمع التي تعكس صورة الوجه الحضاري والمسؤول لبلاده.

(2) عدم التدخل في الشؤون الداخلية واحترام القوانين والأنظمة المعمول بها، بما لا يتعارض مع الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي.

(3) احترام قوانين البلد وأنظمتها، إن احترام قوانين الدولة المستضيفة وأنظمتها يعد واجباً أساسياً للمبعوث، إذ عليه أن يكون حريصاً على عدم تجاوز أو اختراق هذه الأنظمة والقوانين أو الاستهتار بها مهما كانت بسيطة ومن هذه الأمور المتنوعة احترام قوانين المرور والانضباط وعدم إيذاء وحماية الفارين من العدالة وحمايتهم والمجرمين المنتهكين لحرمة الدولة.

(4) عدم استغلال الحصانات والامتيازات الممنوحة. إذ أن منح الحصانات والامتيازات للمبعوث تسهل عمله وحمايته حيث أن هناك أعمالاً تظهر بين الحين والآخر وممارسات تتعارض مع الهدف حيث يستغلها بعض المبعوثين للقيام بأعمال غير مشروعة كتجارة العملة أو تهريبها أو تزويرها والكسب غير المشروع، أو تقديم التسهيلات والغطاء لممارسة هذه الاعمال غير المشروعه عن طريق عملاء محليين، وأن هذه الاعمال غير مشروعة

تتعارض مع مهمة المبعوث⁽¹⁾ وواجباته كما جاء بنص المادة (42) من اتفاقية فيينا

للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المعتمد لديها أي نشاط تجاري لمصلحته

الشخصية.⁽²⁾

وعلى المبعوث الدبلوماسي في أداء واجباته أن يراعيها قبل الدولة المبعوث لديها، منها عدم

التدخل بتاتاً في الشؤون الخاصة للدولة الموفد إليها والامتناع عن مناصرة أي حزب من الأحزاب

السياسية فيها وعدم المساهمة في أعمال ثورية ضد حكومتها. وكذلك احترام التقاليد والاديان

المتبعة فيها واحترام نظمها الخاصة وغير ذلك. فاذا صدر من المبعوث الدبلوماسي تصرف يتنافى

مع واجباته فعلى الدولة المبعوث لديها أن تطلب من دولته استدعاءه أو تكلفه مباشراً عند الاقتضاء

بمغادرة دولتها.⁽³⁾

يرى الباحث أن شخصية المبعوث هي شخصية مهمة ومرموقة إلا أنها تتعرض إلى المراقبة

والنقد، فعليه أن يكون واعياً بأنه يمثل دولته وشعبه وأن يكون معتزاً بهويته وتاريخه وحضارته وأن

تكون مهمته أمانة في عنقه وأن لا يسئ التصرف وأن يكون صورة مشرفة لبلده.

(1) الشيخ، خالد حسن (1999). الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي، ط1، عمان:الأردن، عدنان جابر للنشر، ص 306-307.

(2) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة (42).

(3) أبو هيف، علي صادق (1966). القانون الدولي العام، ط8، الاسكندرية، منشأة المعارف للنشر، ص532.

المطلب الثالث

التمثيل المتعدد للمبعوث الدبلوماسي

إن من مهام المبعوث الدبلوماسي أن يعمل لصالح دولته إذ يمارس هذا العمل خارج حدود دولته في دولة أخرى، وهذا يثبت أن المبعوث الدبلوماسي بطبيعة عمله يتوجب عليه التعامل مع ثلاث نقاط أساسية ومهمة عند مزاوله مهامه والقيام بواجباته وان من هذه النقاط هي:

(1) تتمثل في سيادة الدولة التي يمثلها، فهو يعمل لأجل تحقيق أهداف سياسته الخارجية ويتمشى على وفق توجيهات حكومته.

(2) تتمثل في سيادة الدولة الموفد إليها فالمبعوث الدبلوماسي يقوم بتأدية واجبه في إطار احترام سيادة الدولة الموفد إليها، عليه احترام دستورها، ونظام الحكم فيها وعدم التدخل في شؤونها الخاصة .

(3) تتمثل في مجال التوازن بين النقطتين الأولى والثانية فهي تنصب حول الشرعية القانونية والأحكام الدولية العامة التي تضبط النشاط الدبلوماسي من ناحية تنظيمية ومن الطبيعي أن تكون المهام التي يختص بها المبعوث الدبلوماسي لا تتعارض وسياسة الدولة الموفد إليها، وإلا أصبح الأمر تتدخلاً في شؤون الدولة الداخلية⁽¹⁾ عليه يجب أن يكون الممثل الدبلوماسي محايداً ومجاملاً في مهامه وواجباته ويتسم باللياقة الأخلاقية كي يكون وجهاً ناصعاً وخير ما يمثل أكثر من بعثة في مقره لدى الدولة المستقبلة .

وأن للتمثيل المتعدد ودافعه حيث جرت العادة ولغاية الوقت الحاضر أن تكلف بعض الدول ولأسباب خاصة ممثلها الدبلوماسي المعتمد في إحدى العواصم لتمثيلها لدى الدول المجاورة لمركز

(1) المغاريز، عاطف فهد، الحصانة الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص50-51.

عمله أو لدى إحدى المنظمات الدولية التي يكون مقرها الرئيسي في عاصمة الدولة المستقبلية وذلك لتخفيف النفقات وأن هذا الإجراء يكون استناداً إلى نص المادة (5) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

وأن التمثيل المتعدد يرهق رئيس البعثة وذلك بسبب التنقل من وقت لآخر لمختلف العواصم المعتمد لديها، أن إمكانية اعتماد تمثيل دبلوماسي ثنائي متعدد ومشترك، أن تعتمد الدولة على رئيس بعثة أو أحد ممثليها الدبلوماسيين لدى أكثر من دولة، حيث أن التعدد هنا يكون في الدولة المستقبلية.⁽¹⁾

لا يعود على بلده بالفائدة ما لم يتأسس البعثات الإضافية القائم بالأعمال بالنيابة كما جاء في الفقرة (2) من نص المادة (5) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.⁽²⁾

وهناك وجه آخر للتمثيل المتعدد، كأن تعتمد عدة دول ممثل دبلوماسي واحد بتمثيلها لدى دولة واحدة، حيث إجازت المادة (6) من اتفاقية فيينا لعام 1961 هذا التمثيل إذ نصت عليه "يحق لعدد من الدول أن تعتمد نفس الشخص بصفة رئيس بعثة لدى دولة أخرى إلا إذا عترضت الدولة المستقبلية على الشخص". في الواقع هناك حالات من هذا النوع إلا في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين فتلجأ كل منهما إلى تكليف دولة ثالثة برعاية مصالحها لدى الدولة الثانية،

⁽¹⁾ محمد، ثامر كامل (2000). الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، ط1، عمان:الأردن، ص112-116.

⁽²⁾ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة(5) تنص في فقراتها.

(1) يجوز للدولة المعتمدة، بعد ارسالها الاعلان اللازم الى الدولة المعتمد لديها المعنية، اعتماد رئيس البعثة أو انتداب احد الموظفين الدبلوماسيين حسب الحالة لدى عدة دول ما لم تقم احدى الدول المعتمد لديها بالاعتراض صراحة على ذلك.

(2) يجوز للدولة المعتمدة لرئيس بعثة لدى دولة أو عدة دول اخرى أن تنشئ بعثة دبلوماسية برئاسة قائم الأعمال مؤقتاً في كل دولة لا يكون لرئيس البعثة فيها مقر دائم.

(3) يجوز لرئيس البعثة أو لاي موظف دبلوماسي فيها تمثيل الدولة المعتمد لدى اية منظمة دولية.

بحيث يصبح رئيس البعثة المكلف ممثلاً لدولتين خلال حقبة معينة من الزمن أي ريثما تستأنف العلاقات المنقطعة.⁽¹⁾

وهذه الحالة نادرة على الرغم من قلة تكاليفها للدولة الفقيرة حيث تتطلب مشاركة عدة دول لرئيس بعثة واحدة قدرًا كبيراً من اتفاق وجهة النظر والمصالح المشتركة⁽²⁾.

المبحث الثاني

التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية

إن عمق الترابط ما بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وما رافق نشأتها من ظروف تاريخية جعلها متقاربتين مترابطتين متداخلتين متكاملتين، لذلك قامت الدول في القرن العشرين بتوحيد سلكيها القنصلي والدبلوماسي في اطار سلك خارجي واحد، بعد أن وجدت الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية متداخلتين متكاملتين، إذ كثير من الأحيان يجد الدبلوماسي نفسه يعمل بالوظائف القنصلية كذلك يجد القنصل نفسه في ظروف معينة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المعتمد لديها يقوم بمهام دبلوماسية، وهذا ما أخذت به وزارة الخارجية العراقية بالنسبة الى موظفي الخدمة الخارجية حيث يعمل الدبلوماسي لدى البعثة الدبلوماسية وقد ينقل الى بعثة قنصلية كموظف قنصلي، وهذا ما نتج عنه التوحيد بحيث ينتقل موظف السلك الخارجي بين البعثات التابعة لبلاده في الخارج من دبلوماسية وقنصلية إلى قنصلية وبالعكس⁽³⁾.

وأن توحيد السلكين يمكن تسمية الصفتين الدبلوماسية والقنصلية على نفس الشخص للأسباب الواردة، ومن هنا تختفي الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث

(1) محمد، ثامر كامل، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، نفس المرجع، ص116.

(2) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص73.

السعدي، سعد عباس (2017). التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، (بلا طبعة)، بيروت، دار السنهوري، ص182.⁽³⁾

وذلك نتيجة لتولي دول كثيرة إدارة مصالحها الاقتصادية والتجارية مختلفة، فالبعثات الدبلوماسية تقوم اليوم بمهام تجارية وسياحية واقتصادية وثقافية كانت في الماضي تقوم بها البعثات القنصلية فقط، وهناك الكثير من الفوائد الإدارية والعلمية والمادية التي تحصل عليها الدول وذلك من جراء دمج بعثاتها القنصلية في بلد ما ببعثاتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها حيث يمارس أعماله في مقر البعثة الدبلوماسية وتحت الإدارة المباشرة لرئيسها، هنا يمكن أضاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي يتمكن من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية هي أوسع وأشمل من مثيلاتها القنصلية.

إن المفهوم الحديث للمؤسستين القنصلية والدبلوماسية كمؤسستين متكاملتين في اندماج تنظيمي.⁽¹⁾

وعلى هذا الأساس أصبحت البعثة القنصلية قسماً قنصلياً برئاسة دبلوماسي يسمى في الغالب القائم بالأعمال القنصلية أو القنصل العام وهكذا فإن التطور الكبير والمتزايد للعلاقات الدولية الذي اسهم بتوسيع التجارة الدولية مما جعل الدول تحمي مصالحها الاقتصادية بتكليف المبعوثين الدبلوماسيين، بينما نشاط القناصل أصبح يتجه الى أختصاصات ذات طبيعة إدارية مع التوسيع في الوظائف.⁽²⁾

حيث لا بد من ظهور يمكن وصفها وسائل اتصال وتنسيق تكون مهمتها معالجة الإشكالات التي تظهر بين الوحدات المدنية، وهو ما أدى إلى ظهور العمل القنصلي في بادئ الأمر لحماية الدولة لمصالح مواطنيها في الخارج، حيث كان لسطوة الدولة وقوتها التأثير الكبير من هذا الجانب

⁽¹⁾ جابر، عاصم (2001). الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، (بلاطبة) بيروت: لبنان، عويدات للنشر والطباعة، ص317-318.

⁽²⁾ قادري، حسين (2011). الدبلوماسية والتفاوض، ط1، عمان: الأردن، دار الاعلام للنشر والتوزيع، ص105.

حيث أتخذ هذا العمل كوسيلة للتدخل، في كثير من الأحيان، بين الدول وباقي الأشخاص القانون الدولي العام لاحقاً، فقد أدت الدبلوماسية دوراً مهماً في تهدئة الصراعات والعودة إلى طاولة المفاوضات التي تعد الحل الأخير لكل النزاعات الدولية، وبذلك كان وما زال للدبلوماسية ورجالها الدور الواضح لتلافي تفاقم النزاعات المذكورة ووصولها إلى مراحل لا تُحمد عقباه.

فلما زاد الاتصال بين الدول وتداخلت مصالحها تأكد من الضرورة وجود ممثلين لها لدى الدول الأخرى لأجل رعاية هذه المصالح، عليه كانت الصلة التي لا يمكن انكارها بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية ولأسباب عديدة منها التاريخي والقانوني والسياسي.⁽¹⁾ كما أشار قانون البعثات الدبلوماسية والقنصلية العراقي رقم (15) لسنة 1936 الى ممارسة الدبلوماسي للمهام القنصلية كما جاء بنص المادة (3) منه " يجوز أن تتناط بالممثل الدبلوماسي أعمال قنصل عام إضافةً إلى وظيفته القنصلية ".⁽²⁾

وفي هذا المبحث سنتناول التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية وسوف نبين بهذا الموضوع من خلال المطلب الأول مهام المبعوث الدبلوماسي في البعثة القنصلية اما المطلب الثاني فهو تولي إدارة البعثة الدبلوماسية.

⁽¹⁾السعدي، سعد عباس (2012). التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، ط1، بغداد، وزارة الخارجية الدائرة الصحفية، ص13.

⁽²⁾نصت المادة (4) من قانون البعثات الدبلوماسية والقنصلية رقم (15) لسنة 1936. "يكون القناصل تابعين للممثل الدبلوماسي في البلاد التي يقيمون فيها ويشغلون بأشراف منه فإن لم تكن في تلك البلاد بعثة دبلوماسية فيكون القناصل تابعين لوزارة الخارجية مباشرة".

المطلب الاول

مهام المبعوث الدبلوماسي في البعثة القنصلية

تعد الأعمال القنصلية هي احدى وظائف العلاقات فيما بين الدول، اذ يتم بناء العلاقات القنصلية من خلال الموافقة المتبادلة ما بينهما، وتهتم العلاقات القنصلية بشكل رئيس على تلك الأعمال والمهام التي تشمل الحفاظ على المصالح الخاصة بالدولة ورعاياها بمعزل عن التقيد بتنفيذ السياسة الخارجية اذا تطلب الأمر ذلك وأضطراب العلاقات الدبلوماسية بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة.

وظائف العمل القنصلي للمبعوث الدبلوماسي

يقوم المبعوث الدبلوماسي بممارسة مهامه في البعثة القنصلية بعدد من الأختصاصات التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 في المادة الخامسة، وتشمل هذه الاختصاصات ما يلي .

أولاً- الأختصاصات الإدارية .

إن التعليمات القنصلية تختلف من دولة إلى دولة أخرى، وحسب الأنظمة والقوانين الداخلية المعمول بها داخل الدولة الموفدة.

1- حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها، أفراداً كانوا أو هيئات في الدولة الموفد إليها وفي

حدود ما يقتضى به القانون الدولي .

2- اصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأشيرات أو المستندات اللازمة

للأشخاص الذين يرغبون في السفر الى الدولة المعتمدة.

- 3- تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة أفراداً كانوا أو هيئات.⁽¹⁾
- 4- القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الاعمال الأخرى ذات الطابع الإداري.
- 5- حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة، في حدود قوانين الدولة المستقبلية وأنظمتها وخصوصاً في حالة ما ينبغي إقامة الوصايا أو الحجز عليهم.
- 6- التصديق على المستندات والوثائق التي تصدر من السلطات العامة في الدولة المستقبلية.
- 7- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها على وفق القوانين والانظمة والتعليمات الدولة الموفدة على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة.⁽²⁾
- 8- تقديم المساعدة للسفن والبواخر والطائرات التي تحمل جنسية الدولة المرسله وملاحياتها.
- 9- العمل بصفة كاتب العدل.
- 10- الاستعلام وتقديم التقارير عن أوضاع الحياة التجارية والاقتصادية والعلمية والثقافية وتطورها في دولة الإقامة واعطاء المعلومات إلى الأشخاص المعنيين بذلك.⁽³⁾
- 11- تلزم السلطات المختصة للدولة المضيفة في حال وفاة أحد مواطني الدولة الموفدة الذي يتضمن بموجب أرفاق الأعلام بوثيقة وفاة، وحيث كثير من الأشخاص يرغبون بنقل جنمان ذويهم إلى بلدهم، عليه يقوم الممثل الدبلوماسي باتخاذ الاجراءات والموافقات الاصولية وتنسيق مع الجهات ذات العلاقة في الدولة المستقبلية لنقل الجنمان.

(1) حمودة، منتصر سعيد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص133.

(2) الأقداحي، هشام محمود، علم التفاوض الدولي والاتصال الدبلوماسي، المرجع السابق، ص165.

(3) المملكة الأردنية الهاشمية، دليل العمل القنصلي(2012)، ص4.

12- ممارسة جميع الأعمال الأخرى التي توكل إلى البعثة القنصلية بمعرفة الدولة الموفدة التي

لا تحصرها قوانين الدولة المعتمد لديها ولوائحها أو التي لا تعترض عليه هذه الدولة أو

التي ورد ذكرها في الاتفاقيات الدولية السارية بين الدول الموفدة والدولة الموفد إليها.⁽¹⁾

وقد جاء بالفقرة (3) من المادة (70) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 "بإمكان

البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال"

أ - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية .

ب- بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين وأنظمة وعادات الدولة

المضيفة أو الاتفاقيات الدولية بهذا الصدد"

ومن هذا النص نبين:

(1) إن للقسم القنصلي في البعثات الدبلوماسية والقائمين بالأعمال القنصلية فيها حق الاتصال

بالسلطات المحلية علنا رغم عدم اضطرارهم الحصول على الإجازة القنصلية .

(2) إن لهؤلاء الموظفين عند قيامهم بالأعمال القنصلية حق الاتصال بالسلطات المركزية إذا

كانت تجيز ذلك قوانين وعادات الدولة المضيفة.

(3) يحظر على الموظف الدبلوماسي "إن كان يتولى المهام القنصلية " الاتصال بالسلطات

المحلية عندما يتعلق الموضوع بالأعمال الدبلوماسية التي يقوم بها بصفته الدبلوماسية لا

القنصلية.⁽²⁾

⁽¹⁾ جمهورية العراق، دليل العمل القنصلي في الخارج، (2014)، ص 15-153.

⁽²⁾ جابر، عاصم (1986). الوظيفة القنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، ط1، بيروت، منشورات عويدات، ص 328.

ثانياً - الاختصاصات القضائية.

يجوز للمبعوث الدبلوماسي في حال الطلب منه السعي في حل المنازعات التي قد تحصل بين مواطنيهم والأجانب بالطرق السلمية، وكذلك إذا سمحت له قوانين دولته الحكم بصفة محكمين متى رفع اليهم الأمر من المنازعات القائمة بين مواطنيهم الموجودين في دوائر اختصاصهم، ولم يعد للمبعوث حق القضاء بشؤون مواطنيهم بيد محاكم تابعين لها قد تكلفهم بجمع الأدلة وسائر البيانات عن جريمة تكون قد وقعت من أحد مواطنيهم في دائرة عملهم، ورفعت من أجلها الدعوى أمام هذه المحاكم.⁽¹⁾ وعلى البعثة القنصلية في حال تدخلها للدفاع عن حقوق مواطن متضرر من مواطنيها أعلام البعثة الدبلوماسية التابعة لها بأمره لأنها قد تفشل في الوصول إلى نتيجة ايجابية لدى السلطات المحلية فيستوجب ذلك رفع القضية إلى البعثة الدبلوماسية لتقوم بدورها لغرض عرضها على السلطات المركزية المسؤولة⁽²⁾ وذلك لتمثيلهم أمام المحاكم المحلية لغرض حماية حقوقهم ومصالحهم بسبب الغياب ولأي سبب آخر مع مراعاة الإجراءات المتبعة في الدولة المعتمد لديها. كما أن تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية من واجبات المبعوث بشكل يتماشى مع دولة المقر⁽³⁾.

ثالثاً - الاختصاصات السياسية

نبين هنا عدم وجود اختصاصات سياسية للقناصل، ولكن يجب عليهم مراقبة الأحداث السياسية ومتابعتها في الدولة المعتمدين لديها للقيام بمهمتهم، وإعلام دولتهم بما يهمها أن تكون على دراية وعلم بذلك، كما يجوز الاستثناء، بحيث يباشر القناصل في البلاد التي لا توجد لدولتهم

(1) حمد، صلاح أنور، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، ص 219.

(2) جابر، سميرة رشيد (2006). "الحماية الدبلوماسية التي يمارسها القناصل"، مجلة المنصور، العدد 9، ص 164-201.

(3) الجاسور، ناظم عبد الواحد، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص 446.

فيها تمثيل دبلوماسي ولا تمثلها بعثة (دبلوماسية لدولة ثالثة) بعض الأعمال الدبلوماسية الى جانب مهامها القنصلية على أن يأخذ بنظر الاعتبار موافقة الدولة الموفدين اليها، ودون أن يؤثر على مهمتهم الأساسية وطابعهم القنصلي وان يكلف بأعمال دبلوماسية وأن قيامه بتمثيل هذه الأعمال لا يخوله أي حق في المزايا والحصانات الدبلوماسية.⁽¹⁾

كما أن الفقرة الثانية من المادة (17) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 " يمكن بعد إعلان الدولة الموفدة إليها، تكليف عضو قنصلي يمثل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية حكومية وفي هذه الحالة يتمتع بجميع الحصانات التي يمنحها القانون الدولي أو الاتفاقيات الدولية، إلى مثل هؤلاء الممثلين غير أنه فيما يختص بأي عمل قنصلي يمارسه فليس له الحق في حصانة قضائية تتجاوز تلك التي يتمتع بها العضو القنصلي بموجب هذه الاتفاقية.⁽²⁾

رابعاً- الأختصاصات المتعلقة بالتجارة.

تعد من مهام القنصل أي المبعوث الدبلوماسي المهمة التي يقوم بها هي تنمية مصالح دولته التجارية الملقاة على عاتقه، حيث أن هذه المهمة تتناول كل ما يتعلق برصد المعلومات الخاصة وجمعها بما تنتجه الدولة من بضائع، وخاصة ما يحتاج إليه من بضائع للأستيراد وأنواع البضائع المصدرة وأسعارها في السوق المحلي وعلاقتها بالأسواق العالمية، حيث يقدم القنصل هذه المعلومات عادة بالتعاون مع رئيس البعثة وبإشرافه، ويقدم كل هذه المعلومات على شكل نشرات وتقارير دورية ومفصلة سنوياً، وإذا كانت هذه الأعمال منشطة بالمبعوث الدبلوماسي كما يحدث مع بعض الدول التي تجمع بين الواجب الدبلوماسي والقنصلي في مبعوث واحد، اذ يحل مدى علاقة

(1) حمد، صلاح أنور، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، المرجع السابق، ص219.

(2) حمد، صلاح أنور، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، المرجع السابق، ص219 و ثامر، كامل محمد،

الدبلوماسية واستراتيجية إدارة المفاوضات، المرجع السابق، ص246.

هذه الأمور الاقتصادية والظروف السياسية المحيطة بالبلد من ناحية والظروف السياسيّة العالمية من ناحية أخرى.⁽¹⁾

حيث يمكن بهذا الموضوع معرفة أن لكل دولة حاجات ومصالح متباينة عن غيرها من الدول، حيث نجد أن الدول تصدر بين الحين والآخر تعليمات توجيهية إلى قناصلها في الخارج تؤكد على تزويدها بالمعلومات التي تهمها حيث تعد هذه المهمة التي يقوم بها القنصل هو رعاية مصالح بلده التجارية الكبيرة والشاقة، وحتى يستطيع القنصل ان يقوم بمثل هذا الواجب الكبير بأمانة، ونشاط وإخلاص كما يمكنه طوال مدة بقائه على اتصال دائم برجال الأعمال وحالة السوق المحلية والدوائر التجارية وغرفة التجارة في المنطقة التي يعمل بها، كذلك عليه يقوم بدراسة جديهة مستمرة بجمع التقارير المهمة الخاصة بالشؤون التجارية فيما اذا كانت تلك التقارير قد كتبت من قبل سلفه من القناصل، اما انها كتبت من قبل الاقتصاديين ذوي خبرة في مجال التجارة أم من قبل الغرفة التجارية، والغاية من كل ذلك أن يكون القنصل على علم بكل الحقائق التي تخص المنطقة التي يعمل فيها.⁽²⁾

يقوم الموظف الدبلوماسي في عمله القنصلي مراقبة الأوضاع الاقتصادية والتجارية في المنطقة القنصلية والتعرف إليها بكل الوسائل المشروعة وتحليلها ودراستها، ومتابعة ما تنشره الصحف والمجلات من مقالات وأبحاث اقتصادية، والإطلاع على المؤلفات والمنشورات الاقتصادية والاحصائية والقوانين والأنظمة والاتفاقيات الاقتصادية والتجارية والمالية في البلد

(1) محمد، فاضل زكي، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص154.

(2) محمد، فاضل زكي، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص134-135.

المضيف وتفهم أحكامها بشكل واضح، خصوصاً ما يتعلق منها بالتجارة الداخلية والخارجية والصناعة والزراعة والكمارك والعمل والاجور⁽¹⁾.....

خامساً - الاختصاصات المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحيها.

تعد الأعمال التي تتم خارج حدود الدولة، فإنها تعد من قبيل أعمال السيادة، كالأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن أو الطائرات، أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع ومنها أيضاً، الحوادث أو التلف الذي ينال السفن في عرض البحر⁽²⁾ وتمارس البعثات القنصلية مهام رقابة وتفتيش في المرافئ والمطارات الواقعة في دائرة الاختصاصات على السفن والطائرات التي تحمل علم الدولة الموفدة التي اشارت اليها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في المادة (5) فقره ك⁽³⁾ التي تهدف الى التأكد من التزامها بقوانين هذه الدولة وتعليماتها بالقواعد الدولية في مجال الملاحة البحرية والجوية وتشمل حق التفتيش والزيارة وحق الأطلاع على أوراق السفينة والمصادقة على بعضها، كما تقوم البعثة القنصلية بتقديم كل التسهيلات والمساعدات الضرورية للسفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة الموفدة والمتعلقة بالمرافئ وخروجها منها وأقامتها فيها وتقديم المعلومات الضرورية لربانيه حول القوانين المحلية المعمول بها في الدولة المضيفة وحول ما يتوجب عليهم القيام به، تقوم هذه البعثات بمساعدة ربانيه السفن وملاحيها في اعداد المستندات التي تطلبها سلطات المرافئ عادة من للسفنية للسماح لها بالرسو بهذه المرافئ ومنها وثيقة تجديد للسفينة وقائمة البحارة وموافقة المغادرة الصادرة من سلطات المرفئ الأخير الذي رست فيه السفينة ومنفيست الشحن وقائمة بالركاب عامه وقائمة بركاب المواطنين، هذا ويجب ان يكون الموظف

⁽¹⁾ جابر، عاصم، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 777.

⁽²⁾ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 444.

⁽³⁾ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 مادة (5) فقرة ك.

القنصلي عميق الأطلاع على قوانين الدولة المضيئة ونظمها في هذا المجال وبطرق التعامل المعتمدة في مرافئها لكي يتمكن من القيام بواجباته نحو سفن بلاده نحو الوجه الأكمل.⁽¹⁾

كما تقوم البعثات القنصلية عند تعرض سفينة أو طائرة تحمل جنسية الدولة الموفدة لحادث ما ينجم عنه تحطمها أو غرقها أو لحاق الضرر الجسيم بها باتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على حقوق ومصالح مواطنيها ومصالحهم والمعنيين بالمساعدة في عمليات الإنقاذ كما تنص المعاهدات والاتفاقيات القنصلية وقوانين الدولة الداخلية وتعليماتها على واجبات البعثات القنصلية وحقوقها في هذا المجال، وعلى السلطات المضيئة المختصة فور معرفتها بالحادث بتعرض سفينة أو طائرة في مياهها الإقليمية أو مرافئها أو مطاراتها لأي حادث أعلام البعثة القنصلية بالدولة التي تحمل جنسيتها دون تأخير بمكان وقوع الحادث وظروفه بأجراءات المساعدة التي أتخذتها لإنقاذ السفينة أو الطائرة وركابها وحمولتها وامتنعتها والبريد الذي تحمله، وتتخذ هذه الإجراءات لحين وصول القنصل الى مكان الحادث وتقديم كل العون والمشورة في اثناء تأدية مهامهم كما عليهم حفظ الأمن في منطقة الحوادث ومنع السرقات التي قد تطال السفينة أو الطائرة المتضررة في حال وقوع الحادث في المرفئ أو المطار، وعلى الموظف القنصلي أن يبرق لدولته بالحادث ثم ينقل إلى مكان حصوله ليشرف على عملية الإنقاذ ويقدم كل مساعدة ممكنة السفينة أو الطائرة وملاحيها ومسافريها، ويتخذ الإجراءات الضرورية لحماية البضاعة واصلاح السفينة أو الطائرة وتقديم المساعدة الطبية للأشخاص المحتاجين إليها، كما يحق للبعثات القنصلية اتخاذ الإجراءات المذكورة

⁽¹⁾مذكور لدى،عصام جابر،المادة 29/ والفقرة الثانية من المادة (30) من الاتفاقية الأوربية حول الوظائف القنصلية لعام

لحفظ حقوق مواطنيها كما تقوم برفع تقرير الى وزارة الخارجية حول ظروف الحادث والإجراءات التي أتخذت للحفاظ على حقوق المواطنين (1).

المطلب الثاني

مهام البعثة الدبلوماسية

تتوزع مهام رئيس البعثة الذي يعد موظفاً عاماً من موظفي الدولة الموفدة ذوي صفة دولية يعمل مع معاونيه على المحافظة على مصالحها ورعايتها فيتولى إدارة البعثة إلى مهام إدارية ومهام مالية.

أولاً- المهام الإدارية.

إن مسؤولية رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية متشابهة في مجال مسؤوليات رؤساء الدوائر الإدارية في الملاك الإداري العام، إلا أن الوضع الخاص بالبعثة ناتج عن وجودها الجغرافي في الدولة الموفدة خارج عن أراضيها. من هنا يمنح رؤسائها صلاحيات معينة يفوق صلاحيات رؤساء الدوائر الادارية داخل مركز الوزارة ومن أهم المهام التي يتولاها رؤساء البعثات في الخارج هي :

1- تحديد أوقات الدوام الرسمي في البعثة علماً أن التعليمات تصدرها وزارة خارجية الدولة الموفدة، على أن تراعي تحديد أوقات الدوام ومواعيد العمل العادية في البلد المضيف وأوقات الدوام في البعثات الأجنبية الأخرى، يجب إعلان أوقات الدوام على مدخل البعثة

(1) جابر، عصام، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع سابق، ص850-853.

وإبلاغ الإدارة المركزية بذلك، وتعلق في العطل الاسبوعية المحلية وكذلك أيام الأعياد الرسمية والعطل الرسمية.⁽¹⁾

2- تعيين الموظفين المحليين بوجود الأعمادات المرصدة في موازنة البعثة مع مراعاة القوانين المحلية والتعليمات التي تصدرها وزارة خارجية الدولة الموفدة، ويودع قرارالتعيين مع الإضبارة الشخصية للموظف المرفقة فيها المستندات الضرورية لوزارة الخارجية للحصول على موافقاتها، ويقوم رئيس البعثة على تنظيم ملف شخصي للموظف المحلي ويحفظ فيه الاجازات الإدارية والصحية والعائلية وفقاً للقوانين المحلية، كما يقوم بانهاء خدماته وتصفية ما يستحق له ،لأي سبب من الأسباب كالوفاة والاستقالة وعدم الجدارة وبلوغ السن القانونية.

3- الإشراف على موظفي البعثة الدبلوماسية والقنصلية والاجتماع الدائم بهم والإشراف على الأعمال المناطة اليهم والمشاكل التي تواجههم وإحالة طلباتهم الى الإدارة المركزية للمطالبة بالاجازات الاعتيادية وغيرها من الامور الإدارية، وكذلك يجب على رئيس البعثة تشجيع معاونيه على إعداد التقارير ورفعها إلى الإدارة الإدارية في مركز الوزارة بعد إبداء ملاحظاته عليها.

4- توزيع الأعمال والإشراف على حسن الأداء واصدار المذكرات الداخلية المتعلقة بذلك ومراقبة أداء الموظفين لواجباتهم، وحسن استقبال رعاياهم اصحاب المعاملات والسرعة في تلبية حاجاتهم وانجاز معاملاتهم والتأكد من محافظتهم على ما يطلعون عليه من

(1) جابر، عاصم، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 766.

أسرار بحكم وظيفتهم، واتخاذ ما يلزم بحقهم وتكليفهم القيام بأعمال إضافية عند الضرورة.⁽¹⁾

5- تجهيز البعثة اللوازم المطلوبة في حدود الاعتمادات المرصدة وفقا للتعليمات الصادرة من الدائرة المالية في مركز الوزارة.

6- الإشراف على مسك السجلات وتنظيمها وترتيب محفوظات البعثة ومستنداتها وفهرستها وحفظ الآلة الرموز والبرقيات الرمزية والرسائل والمستندات والوثائق ذات الصلة السرية وجوازات ووثائق السفر والاختام في خزائن مقله.

7- اعداد التقارير الدورية والطارئة حول وضع البعثة ونشاطها وارسالها الى الدائرة المركزية.

ومن هذه التقارير عن وضع موظفي البعثة وعن الموظفين المحليين سنويا وعن عدد المعاملات التي أنجزت في البعثة خلال عام وحسب المواضيع.

8- الإشراف على ارسال الحقيبة الدبلوماسية أو القنصلية وتسلمها.

9- الإشراف على تعليمات رفع العلم الوطني على سارية المكاتب ودار السكن ومراعاة التعليمات في الدولة المضيفة بهذا الصدد.⁽²⁾

10- الإشراف على مكتبة البعثة وتنظيمها وتزويدها بالصحف والنشرات والمجموعات القانونية

في مختلف المواضيع باعتبار أن المكتبة أداة أساسية من أدوات العمل يرجع إليها الموظفون عند اللزوم.⁽³⁾

(1) جابر، عاصم، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع سابق، ص766-768.

(2) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1963مادة (20) وتشير "يحق لرئيس البعثة رفع علم الدولة المعتمدة وشعارها على دار البعثة بما فيها منزل رئيس البعثة ووسائل نقله".

(3) جابر، عاصم، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع سابق، ص767.

ثانياً- المهام المالية

يتولى رؤساء البعثات الدبلوماسية والقنصلية الإشراف على حسابات البعثة في حقل الواردات والنفقات، ويكون المسؤول على دائرة الحسابات موظف بدرجة محاسب تعينه وزارة الخارجية في البعثة.⁽¹⁾

- 1- بالنسبة إلى الإيرادات. يكون رئيس البعثة مسؤولاً عن الإيرادات المحصلة في البعثة من استيفاء الرسوم القنصلية، وإيداعها لدى المصارف المحلية وتحويلها إلى وزارة المالية للدولة الموفدة مع مراقبة أعمال الموظف المكلف بجباية الرسوم القنصلية مع مشاركة المحاسب في التوقيع على المستندات ويعد مسؤولاً عن أي نقص فيها أو سرقة قد يتعرض لها صندوق البعثة المودعة فيه.
- 2- أما بالنسبة إلى النفقات فتوضع تحت تصرف رؤساء البعثات سلفات موازنة دائمة تودع في إحدى المصارف وتستعمل لتغطية نفقات البعثة وفقاً للاعتمادات المرصدة في موازنتها، كالنفقات الإدارية ورواتب الموظفين وتنظم بها قوانين ثبوتية وبيانات وجداول تبين نوع النفقة يوقعها المحاسب ويصادق عليها رئيس البعثة بصحتها وإجازة صرفها .
- 3- يقوم رئيس البعثة بمعاونة المحاسب بإعداد مشروع موازنة البعثة بناء على طلب الدائرة المالية في وزارة الخارجية ويكون عادة قبل منتصف شهر شباط من كل عام .
- 4- محاضر التسلم والتسليم والحسابات المهمة تكون على رئيس البعثة عند انتهاء مهمته، وأن ينظم محضراً بالتسلم والتسليم ينقل بموجبه إلى خليفته أموال البعثة وموجوداتها، ويقسم المحضر على قسمين قسم إداري يتعلق بالموجودات غير المالية كسجلات وكتب

(1) جابر، عاصم، الوظيفة الدبلوماسية والقنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع سابق، ص769.

ومفروشات وقسم مالي يتعلق بالموجودات المالية من اموال نقدية في المصارف وصندوق

البعثة. (1)

تعد كل دولة حرة في اتباع أي شكل من أشكال الهيكل الإداري الذي يتناسب مع حاجاتها ويعكس تقاليدھا وطرقھا المتبعة في الإدارة العامة، وبمعنى آخر ليس هناك نمط موحد متفق عليه بين الدول في إدارة شؤون البعثة الدبلوماسية وتنظيمها وكيفية ممارسة نشاطاتها المختلفة.(2) يضاف الى ذلك انه حتى التسميات الوظيفية وتوزيع الأعمال تختلف من دولة الى أخرى، ويلاحظ ان تسميات الدرجات الدبلوماسية الشائعة مثل مستشار وسكرتير أول وثان وثالث وملحق لا تخضع الى التعريفات مشتركة ولا تعني القيام بوظائف محددة في كل البعثات الدبلوماسية، وكذلك لم تتطرق لها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لأنها من الأمور الداخلية التي تقرها كل دولة بنفسها.(3)

(1) جابر، عاصم، الوظيفية القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص770-771.

(2) محمد، ثامر كامل، الدبلوماسية المعاصرة وإدارة المفاوضات المعاصرة، المرجع سابق، ص141.

(3) البكري، عدنان، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع سابق، ص89.

الفصل الرابع

انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي

أدى نشاط الدولة بالضرورة إلى تزايد عدد الموظفين، حيث اهتمت الدولة بتنظيم الجهاز الإداري وأصلحه وتنميته سعياً لتطوير الاهدافوتحقيقها في الكفاية والعدل. ومن مظاهر هذا الاصلاح العمل على ايجاد نظام يكفل تحقيق توازن بين متطلبات الصالح العام، في عمل الادارة على تأمين انتظام سير المرافق العامة وبين حق الموظف في ايجاد الضمانات والأجراءات التي تمنح له الأستقرار القانوني والنفسي، وتدفعه إلى التفاني في العمل الجاد وأحترام كرامة الوظيفة فمن الضروري اختيار أفضل الانظمة التأديبية الملائمة لتحقيق هذا الهدف، وإذا كان الموظف الكفو يكافئ على جهد واجتهاد بترقية فمن الضروري، بالمقابل يعاقب الموظف المهمل على أهماله بالعقوبة المناسبة ولهذا يعد التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية.⁽¹⁾

يبدأ المبعوث في خدمة الدولة بعد تعيينه في الوظيفة العامة، وتنتهي خدمته عند بلوغ السن التقاعد المقرر للخدمة في القوانين النافذة في كل دولة، وتنتهي خدمة المبعوث لأسباب أخرى كالاستقالة والوفاة والمرض المزمن وغيرها من الأسباب الواردة في قوانين الخدمة المدنية وقوانين التقاعد.

كما تنهى خدمة المبعوث الدبلوماسي بموجب العقوبة التي تفرض عليه من قبل السلطات المختصة بفرضها وفقاً لنص قانوني نافذ، بسبب ارتكابه مخالفات تسوغ ذلك مثل عقوبة الفصل وعقوبة العزل وتلك العقوبات التي تنهي رابطة الوظيفة وتعد العقوبة المهنية للرابطة الوظيفية من

⁽¹⁾ محارب، علي جمعة (2004)، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط1، عمان: الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص11.

أهم الضمانات الرادعة التي تدفع الموظف الى احترام واجباته الوظيفية كما تعد في نفس الوقت جزءاً من النظام التأديبي " System Discipline " الذي يسعى الى اقامة التوازن بين واجبات المصلحة العامة ذات الصلة بضمان حسن سير عمل المرفق العام من جهة، وضمان حقوق الموظف من جهة أخرى.⁽¹⁾

بما أن المبعوث الدبلوماسي يخضع الى القوانين والأنظمة الداخلية التي تتعلق بمهام وظيفته ومنها انهاء خدمته الوظيفية، تنتهي مهمة المبعوث بناء على عدة حالات وهذه تشمل العديد من الأسباب التي تتعلق بشخص المبعوث الدبلوماسي أو بالدولة المعتمدة أو الدولة المعتمد لديها، أو بأسباب مشتركة وعامة بين الدولتين وبين البعثة وعضائها.⁽²⁾

من خلال ما تقدم نرى تقسيم الفصل على مبحثين، المبحث الأول يخص النظام الانضباطي للموظف العام ، فيما يخص المبحث الثاني الأسباب المتصلة بأنتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي.

(1) الشمري، عامر ابراهيم احمد(2009).العقوبات الوظيفية، ط1، بيروت، مكتبة زين الحقوقية والادبية للنشر والتوزيع، ص11.

(2) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ص339

المبحث الأول

النظام الانضباطي للموظف العام

إن العقوبة كقاعدة عامة تؤتي ثمارها عند فرضها على المخالفة أياً ما تكون، فتقوم بعملها الردعي، وهي لا تختص بجهة دون أخرى، عليه فإن المخالفة الوظيفية تمثل أحد ميادين العقوبة، ومع هذا يأتي دور ما يُعبّر عنه بأنضباط الموظف العام وموظفي الخدمة الخارجية، هذا من جهة ومن جهة أخرى لا يمكن للوظيفة العامة الاستمرار بل هي حالة مؤقتة يمكن أن تنتهي علاقة الموظف بها في وقت من الأوقات عند تحقيق ما يقتضي بذلك⁽¹⁾. استناداً إلى ما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول انضباط الموظف العام، أما المطلب الثاني فهو العقوبات الانضباطية والتأديبية، أما المطلب الثالث فهو السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية.

المطلب الأول

انضباط الموظف العام

يخضع الموظف العام ومن ضمنهم موظفي الخدمة الخارجية في السلكين الدبلوماسي والإداري، بالعقوبات التأديبية التي نص عليها المشرع الفرنسي بموجب القوانين والأنظمة ومنها قانون التوظيف رقم 2294 الصادر في 19 أكتوبر 1946 يقضي بأن عقوبتي (الأنذار واللوم) توقعان بقرار من السلطة التأديبية دون الرجوع إلى استشارة مجلس التأديب، بعد صدور نظام

(1) الحسيني، محمد طة حسين (2017). مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، بيروت، منشورات زين الحقوقية، ص266.

الموظفين بالأمر رقم 244 في 4 فبراير 1959 حيث قرر أن السلطة التأديبية تتبع الجهة المخولة التي تملك حق التعيين.⁽¹⁾

الأصل في النظام الفرنسي أن السلطة الادارية هي التي تتولى ممارسة التأديب ممثلة بالسلطة الرئاسية، ولهذه السلطة الحق بالتوقيع عقوبتي (الإنذار واللوم) بمفردها، أما باقي العقوبات فيتعين على السلطة الرئاسية قبل توقيعها أن تستشير هيئة معينة تسمى اللجنة الإدارية المشتركة أو مجلس التأديب. والمسؤولية التأديبية في هذا المجال تتدرج من أسفل إلى أعلى حيث يسأل المرؤوس أمام رئيسه، أو الرئيس أمام من هو أعلى منه، وهكذا تنتهي إلى الوزير المختص الذي يسأل بدوره أمام رئيس الجمهورية.

وتكون الإجراءات أمام مجلس التأديب حضورية وشبيهة بالإجراءات القضائية وذلك للموظف العام ومنه الموظف الدبلوماسي له حق الاطلاع على ملفه الشخصي حسب الشروط المحددة قانوناً، وله حرية اختيار من يدافع عنه، وتلزم الإدارة بإعلام الموظف بهذا الحق ويتم تنظيم نماذج تلك الإجراءات احدى لوائح الادارة العامة وان القانون رقم 634 الصادر في 13 يوليو 1983 يتعلق بحقوق الموظفين والتزاماتهم، وانه يعد مكملاً لقانون التوظيف العام الصادر بالأمر بالرقم 244 في 4 فبراير 1959 وليس معبراً، عن مرحلة تشريعية جديدة وثالثة وأن النصوص الواردة في القانون السابق لازالت سارية التطبيق ما لم تتعارض مع بعض نصوص القانون الجديد إذ أن كل نص في القانون السابق يتعارض مع نص في القانون الجديد يعد منسوخاً تطبيقاً لقاعدة اللاحق ينسخ السابق.⁽²⁾

(1) الملط، محمد جودت، المسؤولية التأديبية للموظف العام، المرجع السابق، ص344

(2) محارب، علي جمعة، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، المرجع السابق، ص204-205-225-227.

أما في مصر، فإن المشرع المصري قد سار على نفس نهج القواعد التي سار عليها المشرع الفرنسي، فبعد أن بين قانون موظفي الدولة رقم 210 لسنة 1951 واجبات الموظفين والأعمال المحضورة عليهم في عدد من مواده، نص في المادة 83 منه على أن " كل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في هذا القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته يعاقب تأديبياً، وكذلك موظفي الخدمة الخارجية العاملين في السلك الدبلوماسي والقنصلي حيث نصت المادة (60) من قانون رقم (45) لسنة 1982 بشأن تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي على الجزاءات التي يجوز توقيعها على أعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي.⁽¹⁾

وقد جرى قانون العاملين المدنيين بالدولة المصرية رقم 46 لسنة 1964 على نفس النهج فقد تضمن نصوصاً صريحة حددت بعض الأفعال التي تعد جرائم انضباطية⁽²⁾. وقد ألغى القانون المذكور ثلاث عقوبات هي خفض المرتب، خفض الدرجة، وخفض المرتب والدرجة في حين أن هذه العقوبات الثلاث بقيت على حالها في القانون رقم 117 لسنة 1958 الذي ينظم المحاكمات التأديبية. ولكن المحكمة الإدارية العليا. قد رأت بحق أن هذا القانون الأخير، قد ألغى العقوبات الثلاث المشار إليها وهذا ما صدر في حكمها الذي ورد فيه "حيث إنه لا محل للقول بأن العقوبات الثلاث المذكورة لا زالت قائمة ويجوز توقيعها على العاملين المدنيين بالدولة، اذا ورد النص عليها في القانون رقم 117 لسنة 1958 ذلك أن القانون رقم 46 لسنة 1964 باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة قد اشار في ديباجته الى القانون رقم 117 لسنة 1958 وقضى في المادة الثانية بأن "يلغى كل حكم يخالف احكامه وهذا اشارت إليه المحكمة الإدارية العليا إلى أحكام القانون المدني بخصوص النسخ الصحيح والنسخ الضمني للتشريعات، وان العقوبات الواردة في

(1) قانون رقم (45) لسنة 1982 بشأن تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري المادة(60) منه.

(2) الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، المرجع السابق، ص108.

القوانين قد اصبحت موحدة وتشمل كافة العقوبات وقد اخذ المشرع بوجهة نظر هذه في قانون العاملين الجديد رقم 47 لسنة 1978.⁽¹⁾

يعد العراق من أول الدول العربية التي وضعت تشريعاً خاصاً لأنضباط الموظفين يحدد واجباتهم التي يمكن إيقاعها في حالة مخالفة أي منهم تلك الواجبات. ففي عام 1929 أصدر المشرع العراقي قانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 وهو تشريع متقدم في تنظيم محاسبة الموظف وأنضباطه في ذلك الوقت، كما أنشأ المشرع بموجب هذا القانون هيئة شبه قضائية تختص بنظر الطعون الموجهة ضد قرارات فرض العقوبات الانضباطية وهي "مجلس الانضباط العام" فان مجلس الانضباط في العراق سبق القضاء الإداري في فرنسا ومصر بعشرات السنين برقابته على ملائمة العقوبة الانضباطية.⁽²⁾

عند اخلاص الموظف الدبلوماسي بصفته موظفاً عاماً بأعماله الوظيفية ومن هنا لابد اتخاذ عقوبات انضباطية عليه فان المشرع العراقي كان حريصاً على تنظيم هذه العقوبات عليه أصدر في العراق ثلاثة قوانين تتعلق بأنضباط موظفي الدولة، ابتداءً بقانون انضباط موظفي الدولة رقم 41 لسنة 1929 الملغى، ثم قانون موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغى فقد نظم الإجراءات الانضباطية، واخيراً قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل

(1) الطماوي، سليمان محمد (1979). القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة، (بلاطبة)، القاهرة، مطبعة دار الفكر العربي للطبع والنشر، ص307-308.

(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي (2017)، القانون الإداري، ط1، بغداد، الذاكرة للنشر والتوزيع، ص191.

والنافذ حالياً،⁽¹⁾ وقد أشار قانون الخدمة الخارجية رقم 45 لسنة 2008 الى خضوع موظفي الخدمة الخارجية لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991.⁽²⁾

جاء المشرع الأردني بالنظام القانوني لتأديب الموظفين، هي مجموعة القواعد القانونية والمبادئ العامة التي تحكم تأديب الموظف العام، وتبين العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف، والجهات والسلطات التي لها حق فرض هذه العقوبات، وأن المشرع في الأنظمة الوظيفية لم يحدد المخالفات التي تعد جريمة تأديبية حيث أن اي فعل يعد اخلاقاً بسير المرفق العام وأنتهاك للواجبات الوظيفية، الواجب أتباعها يبرر معاقبته وينبغي أن تراعي الإدارة مبدأ تناسب العقوبة مع التهمة المرتكبه كما لا يجوز الجمع بين العقوبتين على نفس التهمة ومبدأ مواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة اليه وحقه في الدفاع عن نفسه.⁽³⁾

أخذت قوانين الموظفين وأنظمتهم في الأردن المسلك الإداري شبه قضائي في التأديب، فالسلطات الرئاسية والى جانبها مجالس التأديب يغلب عليه الطابع الإداري حيث تمارس وظيفة التأديب.⁽⁴⁾

كما اوضح نظامالمسلك الدبلوماسي الأردني رقم (62) لسنة 2008ويقرأ مع النظام (68) لسنة 1993 في نص المادة 54 حيث جاء فيها " تطبيق أحكام الخدمة المدنية وغيرها من

(1)الفجر،ضياء هاني، التنظيم القانوني الدبلوماسي،المرجع السابق،ص57.

(2) نصت المادة (36) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 على أن" يخضع موظفو الخدمة الخارجية لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991."

(3) الذنبيات، محمد جمال (2011). الوجيز في القانون الاداري، ط2، عمان:الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 325.

(4) العتوم،منصور ابراهيم(1984).المسؤولية التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسورية ومصر وفرنسا،ط1،عمان،مطبعة الشرق،ص237.

التشريعات التي تنظم شؤون الموظفين في المملكة على موظفي السلك الدبلوماسي في الأمور التي لم ينص عليها في هذا النظام".

لم يخالف نظام الخدمة المدنية وخصوص سلوكيات الموظف والعقوبات التأديبية وهذا ما جاء في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته في المادة (141) فقره (أ) ⁽¹⁾، وكذلك نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته في المادة 141 فقره (أ) وذكر فيها العقوبات التأديبية بحق الموظف المخالف للأنظمة والقوانين المرعية⁽²⁾. وقد اشار نظام السلك الدبلوماسي الاردني وتعديلاته رقم (68) لسنة 1993 في المادة (19) فقره هـ "اذا أحيل موظف السلك الدبلوماسي إلى القضاء أو الى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه الا بعد صدور القرارالقضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الدرجة القطعية.

على أن تترك احدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها اذا صدر القرار ببراءته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي اسندت إليه ويعد ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وتم ترفيعه قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي.⁽³⁾

يرى الباحث أن النظام الأنضباطي للموظف العام الذي يشمل موظف السلك الدبلوماسي، كونه موظفاً عاماً يعبر عن العدالة الحقيقيه التي تؤدي الى تحقيق الاهداف السامية التي فرضتها القوانين والأنظمة لأجل النهوض بالواقع الوظيفي للموظف وكذلك للاستمرارية بالوظيفة العامة لكي تقوم بعملها بأحسن صورة اذ أن العقوبات التأديبية التي تفرضها على الموظف المخالف استنادا

⁽¹⁾نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته نص المادة 141/ فقره أ

⁽²⁾نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته نص المادة 141/ فقره أ

⁽³⁾نظام السلك الدبلوماسي الأردني رقم (62) لسنة 2008 ويقراً مع (68) لسنة 1993 فقره هـ.

الى الأحكام الأنظمة والقوانين الخاصة واللجان ذات الأختصاص لتكون رادعاً له لأجل القيام بمهامه على اكمل وجه لأجل خدمة الصالح العام التي تقوم بها المرافق العامة الخاصة بالدولة.

المطلب الثاني

العقوبات الأنضباطية والتأديبية

إن القضاء الإداري الفرنسي يفرض رقابته على السلطة الانضباطية التي تفرض العقوبة على الموظف العام ويشمل موظفي السلك الدبلوماسي، وقد اشار قانون التوظيف رقم (244) في 4 فبراير 1959 ، التي نص عليها القانون اللاحق رقم (634) في 13 يوليو 1983 .تعد هذه العقوبات التأديبية التي تصيب مزايا الوظيفة ومركز الموظف وهذه العقوبات كما يأتي:

أولاً- العقوبات المعنوية.

- (1) الإنذار: هي أقل العقوبات خطورة، وهي إجراء وقائي لكل عقوبة.
- (2) التذكير بالنظام: أن هذه العقوبة أشد من عقوبة الإنذار، وفي فرنسا توقع على اعضاء البرلمان في حالة اخلالهم بنظام الجلسات وصدور عبارات عنهم في أثناء المناقشة مخالفة للقانون والتعليمات .⁽¹⁾

(3) اللوم إذ أنه يأتي بعد عقوبة الإنذار في سلم العقوبات

(4) التأنيب أو التوبيخ: عبارة عن لوم يصدر من السلطة التأديبية أو القضائية الى الموظف

⁽¹⁾يذكر علي جمعه محارب ص188. المادة (14) من لائحة مجلس الشيوخ، والمادة (117) من لائحة مجلس النواب.

مرتكب التهمة وتكون هذه هي الاجراءات الرادعة توقع على فاعل التهمة ويمكن أن تكون علنية⁽¹⁾.

ثانياً- العقوبات التي تمس المزايا المادية للوظيفة.

- (1) الابعاد (الشطب) من جدول الترقيات.
- (2) فقدان الأقدمية داخل الدرجة (تأخير الأقدمية).
- (3) اختصار مراحل سلم المرتبات خفض الدرجة.
- (4) النقل بقرار اداري (النقل التلقائي).
- (5) التنزيل الى درجة أدنى (خفض المرتبة أو الدرجة).

ثالثاً- العقوبات التي تمس الوظيفة ذاتها.

- (1) الاستبعاد المؤقت (الابعاد المؤقت عن العمل).
- (2) الاحالة الى المعاش.
- (3) العزل مع ايقاف حقوق المعاش.
- (4) العزل من دون ايقاف حقوق المعاش.
- (5) الايقاف المؤقت من الخدمة من دون أجر، وبما لا يزيد على ستة أشهر.⁽²⁾

حدد المشرع المصري أنواع الجزاءات التأديبية التي يوجب توقيعها على الموظف العام وعضو السلك الدبلوماسي على سبيل الحصر، ثم وضع اللوائح الإدارية لكل جريمة تأديبية العقوبة المناسبة التي تتناسب وحجم الجريمة أو درجة قوتها من بين العقوبات الواردة في القانون، فالإدارة العامة، لا يحق لها حرية مطلقة في اختيار العقوبة التي توقعها على الموظف العام وموظفي

(1) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، المرجع السابق، ص186-189.

(2) الشمري، عامر ابراهيم أحمد، العقوبات الوظيفية دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص37.

السلك الدبلوماسي والقتصلي الا أنها تخضع لنصوص القانون واللوائح ورقابه القضاء ضمانا للملائمة والتناسب بين الجريمة والعقاب.(1)

أصبحت العقوبات الواردة في القوانين رقم (46) لسنة 1964 و رقم (58) لسنة 1971 ورقم (47) لسنة 1978 موحدة، كما حدد قانون رقم (45) لسنة 1982 بشأن تنظيم السلك الدبلوماسي والقتصلي المصري في المادة (60) العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء السلك الدبلوماسي.(2)

وتشمل العقوبات الآتية :

أولاً- عقوبة الإنذار .

أنها أيسر العقوبات التي يمكن ان توقع على الموظف الدبلوماسي مع الأخذ بالاعتبار التدرج في ترتيب العقوبات والذي يبدأ بأيسرها وتنتهي بأشدّها وهدف هذه العقوبة معرفة الموظف بالخطأ الذي ارتكبه وتحذيره من العودة اليه.

ثانياً- تأجيل موعد استحقاق العلاوة مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.

وهي عقوبة ذات طابع مالي لأنها تؤدي الى حرمان الموظف من قيمة العلاوة عن المدة التي تقررها سلطة التأديب.

ثالثاً- عقوبة الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة .

هي عقوبة ذات طابع مالي ايضاً وأن المشرع قد أوردها في جميع القوانين.

(1)نجم، احمدحافظ (1981). القانون الاداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الادارة العامة، ط1، القاهرة، دار الفكر العربي

للطبع والنشر، ص237

(2)نظام السلك الدبلوماسي والقتصلي المصري رقم (45) لسنة 1982.

رابعاً- الحرمان من نصف العلاوة الدورية.

كانت التشريعات الملغية تسمح بتوقيع عقوبة الحرمان من العلاوة كلها، ولكن لأعتبارات أنسانية قضت بالاحتفاظ للأسرة بنصف العلاوة الدورية لمواجهة صعوبة الحياة.

خامساً- الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهرمع صرف نصف الأجر.

هناك نوعان من الوقف وهو، الوقف الاحتياطي لصالح التحقيق، والوقف بقوه القانون نتيجة لحبس الموظف احتياطيا أو تنفيذاً لحكم جنائي ويمتاز الوقف كعقوبة.

سادساً- تأجيل الترقية عن استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين.

هي عقوبة مستحدثة لم تكن منصوصة في قانون العاملين الملغى وتطبق على الموظفين الحكوميين والعاملين في القطاع العام وذلك لتوحيد قائمة العقوبات، والمعروف أن الموظف الذي توقع عليه عقوبة تأديبية محددة يصبح غير صالح للترقية خلال فترة محددة وهذا ما جاء بنص المادة (75) من قانون تنظيم السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم 45 لسنة 1983 في حالة اذا تكرر توقيع الجزاء على الموظف الدبلوماسي تخطيه في الترقية مرتين وتأخير النقل الى الخارج مدة سنتين متتاليتين عند النظر في هذا النقل مع نقله الى الديوان العام اذا كان يعمل في الخارج.

سابعاً- خفض الأجر في حدود العلاوة.

هي عقوبة مستحدثة وذات طابع مالي، لأنها تتضمن أنقاص أجر الموظف بحد أقصى وهو علاوة من العلاوات التي يستحقها في لحظة توقيع العقوبة لا في تاريخ ارتكاب المخالفة .

ثامناً - الخفض إلى وظيفة في درجة الأدنى مباشراً.

أنها عقوبة مستحدثة وهي أقصى من العقوبة التي قبلها على الرغم من عدم ترتب عليها خفض الأجر بصورة مباشرة.

تاسعاً - الخفض إلى وظيفة في درجة أدنى مباشراً مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية.

إن هذه العقوبة المستحدثة تشمل العقوبتين في الفقرتين سابعا وثامنا لأنها تحتوي على تنزيل الموظف العام والموظف الدبلوماسي درجة في السلم الإداري وهي الدرجة الأدنى مباشراً بالدرجة التي يشغلها وقت توقيع العقوبة وتشمل أيضاً خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية التي يكون الموظف المعاقب قد نالها قبل العقوبة مباشراً.⁽¹⁾

عاشراً - الإحالة إلى المعاش (التقاعد)

يحال عضو السلك الدبلوماسي إلى المعاش أو التقاعد كسبب من الأسباب أنتهاء الخدمة المحددة بالقانون حيث تصدر الإدارة قراراً بإحالة الموظف إلى المعاش إذا أكمل السن القانوني للخدمة الوظيفية، أستناداً إلى ماجاء بنص المادة 78 من نظام السلك الدبلوماسي والقنصلي المصري رقم 45 لسنة 1983 أو إحالته إلى التقاعد بناءً على طلبه، فتكون الأحالة إلى التقاعد في هذه الحالة وسيلة طبيعية من وسائل أو أسباب انتهاء الخدمة. إن تطبيق هذه العقوبة على كبار الموظفين من شاغلي الوظائف العليا لأقترابهم من السن القانوني اللازم إلى الإحالة إلى التقاعد.

(1) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب، المرجع السابق، ص309-311-313-315-

حادي عشر - الفصل من الخدمة.

يقصد بهذا الجزاء التأديبي فصل الموظف تأديبياً من الخدمة بقرار تأديبي أصلي ينهي خدمته وينهي العلاقة الوظيفية القائمة بينه وبين الدولة وذلك بصورة نهائية، ويعد هذا الجزاء بأنه أقصى العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظف بالنظر إلى آثارها المعنوية والمادية.⁽¹⁾

بين المشرع الأردني في الأنظمة الخدمة المدنية للأعوام السابقة، ونظام الخدمة المدنية الحالي رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته في المادة (141) فقره (أ) العقوبات التي يمكن للسلطة التأديبية إيقاعها على الموظفين المخالفين للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها في الخدمة المدنية وفي تعليماتها وهذا ما جاء بنص المادة (52) فقره ب من نظام السلك الدبلوماسي الأردني رقم (69) لسنة 1993 وتعديلاته⁽²⁾ يحظر على الموظف الدبلوماسي تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي نوع من الأعمال التي تسيء إلى الخدمة الدبلوماسية والمصلحة الوطنية باستغلال الوظيفة لخدمة أهداف خاصة، والافصاح عن بيانات أو معلومات أو نشر مقالات أو آراء في مجلة أو صحيفة دون الحصول على موافقة مسبقة أو الاحتفاظ بأي صور لاي وثيقة رسمية بشأن سريتها لتعليمات محددة والعمل خارج العمل الرسمي والمشاركة في أي نشاط تجاري قام بعمل أو تصرف من شأنه الأخلال بالمسؤوليات والصلاحيات الموكلة إليه أو عرقلتها أو الأساءه إلى اخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، عليه فإن السلطة التأديبية تفرض عليه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في النظام وهي:

(1) كنعان، نواف (2008). النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1، عمان:الأردن، اثره للنشر والتوزيع، ص132-133.

(2) قانون السلك الدبلوماسي الأردني رقم (69) لسنة 1993 وتعديلاته، المادة 52 فقره ب.

أولاً- التنبيه.

تعد عقوبة التنبيه أخف العقوبات التي أشار إليها المشرع، ويعني بالتنبيه حث الموظف وتذكيره بلزوم مراعاة وأجباته الوظيفية إن التنبيه يعد عقوبة تأديبية فالمشرع نص صراحة في نظام الخدمة المدنية على اعتبار التنبيه من العقوبات التأديبية وإذا ارتكب الموظف مخالفة وعادة ما تكون بسيطة في سلوكه الوظيفي فالإدارة حينها لا يمكن السكوت على تلك المخالفة، وإذا عاد الموظف وارتكب المخالفة نفسها فإن الإدارة تقوم بفرض عقوبة أشد⁽¹⁾.

ثانياً- الإنذار.

هو مجرد عقوبة تعني التنبيه واللوم معاً وليس لها أثر مالي وهي أخف العقوبات التأديبية، كما هي تحذير الموظف والموظف الدبلوماسي عند ارتكابه مخالفة بسيطة من الإخلال بالواجبات الوظيفية حتى لا يتعرض لجزاء أشد إذا لم يمتثل لمضمون الإنذار⁽²⁾.

ثالثاً- حسم من الراتب.

نص المشرع على عقوبة الحسم من الراتب الشهري بما لا يتجاوز نصفه⁽³⁾، وليس الراتب الأجمالي، إذ أن الراتب الأساسي لا يشمل العلاوات والمخصصات التي يتقاضاها الموظف، وأن الحسم من الراتب الأساسي الشهري بما لا يتجاوز نصفه على أن لا تزيد مدة الحسم على سبعة أيام في المرة الواحدة،⁽⁴⁾ ولا يتجاوز ستين يوماً خلال السنة الواحدة وأن العقوبة التأديبية تنصب

(1) العجارمة، نوفان العقيل(2007). سلطة التأديب الموظف العام دراسة مقارنة، ط1، عمان:الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص353-354.

(2) كرم، غازي (2010). القانون الإداري، ط1، عمان، الأفاق المشرقة للنشر، ص133.

(3) نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 المادة 142/ أ /3.

(4) نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته المادة 141/ أ /3.

على حرمان الموظف من بعض المزايا الوظيفية ولا تصيب الموظف في شخصه أو في ماله وذلك تطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة.

رابعاً- تأخير الزيادة السنوية.

يعني بها العقوبة تأخير حصول على الزيادة السنوية التي يستحقها في تاريخ محدد، لو لم توقع عليه هذه العقوبة التأديبية.

خامساً- تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً.

يقصد بهذه العقوبة حرمان الموظف من كل أو جزء العلاوات المقررة له على راتبه، وهي عقوبة تترتب عليها آثار مالية مباشرة تؤثر سلباً في الواقع المالي للموظف، وقد نص المشرع الأردني حداً أقصى لهذه العقوبة بحيث لا تشمل الحرمان من جميع العلاوات المقررة للموظف ، وأستثنى من الحرمان العالوة العائلية مراعيأ في هذا الأستثناء الاعتبارات الأنسانية خاصة بالحياة المعيشية لعائلة الموظف.

سادساً- تنزيل أو خفض الراتب.

يقصد بعقوبة تنزيل الراتب تقليل من مقدار الراتب الذي يتقاضاه الموظف العام في حدود معينة، بحيث ينخفض بمقدار نسبة معينة من الراتب كالربع مثلاً لمدة لا تتجاوز حداً معيناً، فنص على أن تنفيذ العقوبة التأديبية بتنزيل راتب الموظف بما لا يزيد على ثلاث زيادات سنوية، ولا ينظر في ترفيعه في هذه الحالة قبل مرور عدد من السنوات يعادل عدد الزيادات النسوية التي شملتها العقوبة.

سابعاً- تنزيل أو خفض الدرجة

تعني هذه العقوبة التأديبية خفض درجة الموظف الى درجة ادنى من الدرجة في الوظيفة التي يشغلها وفقاً لسلم الدرجات والرواتب.⁽¹⁾

ثامناً- الاستغناء عن الخدمة.

تعد هذه العقوبة التأديبية من العقوبات الشديدة التي تمس الموظف ونظراً إلى مساسها بمركزه المالي وحياته الوظيفية، وتؤدي إلى حرمان الموظف من وظيفته ومصدر رزقه عليه فإن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية قد وضع ضمانات في حصر هذه العقوبة بحالتين هما.

❖ إذا ارتكب الموظف خطأ جسيماً يسوغ بانزال هذه العقوبة بحقه.

❖ وكذلك في حالة فرض عليه ثلاث عقوبات تأديبية بحقه من ذات النظام.

تاسعاً- العزل من الوظيفة .

تعد أقصى عقوبة تأديبية نص عليها نظام الخدمة المدنية ويقصد بهذه العقوبة إنهاء علاقة الموظف بالسلطة الإدارية. وحرمانه من جميع حقوقه المالية ولا يجوز ايقاع هذه العقوبة إلا إذا توافرت الشروط التالية .

❖ إذا صدر قرار من المجلس بعزل الموظف.

❖ إذا عوقب الموظف بتنزيل درجته، ثم ارتكب مخالفة استحق تنزيل الدرجة عليه مرة ثانية.

(1)كنعان، نواف (2007).القانون الإداري الكتاب الثاني الوظيفة العامة- القرارات الإدارية - العقودالإدارية- الأموال العامة، ط1، عمان:الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص180.

❖ إذا حكم بحكم جنائي أو جنحة مخلة بالشرف والامانة أو حكم عليه بعقوبة من محكمة

مختصة بمدة لا تقل على ثلاثة أشهر بالحبس. واكتسب قرار الحكم الدرجة القطعية فيكون

الموظف مفصولاً بشكل تبعي.⁽¹⁾

أما المشرع العراقي فقد بين أنواع العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف العام ويشمل الموظف الدبلوماسي عند ارتكابه لجريمة أنضباطية، وأن ما جاء في قانون أنضباط موظفي الدولة منذ عام 1929 الذي ألغى جميع القوانين والأنظمة العثمانية التي كانت مطبقة في ذلك الوقت وقد شكل بموجب هذا القانون مجلس أنضباط مكون من أربعة أعضاء يختارون من بين رؤساء الدوائر وأهم محتوى هذا القانون هو المبدأ القاضي بأن العقوبات البسيطة تفرض من قبل رؤساء الدوائر.⁽²⁾

وما جاء بنص المادة (6) من قانون انضباط موظفي الدولة رقم (69) لسنة 1936 الملغى تدريج هذه العقوبات في سلم تصاعدي⁽³⁾، وكما جاء في الفقرة من نفس المادة على أن العقوبات التي تفرض على الموظفين من قبل السلطات المبينة في هذا القانون وذلك من غير مساس بما قد يتخذ ضد الموظفين من إجراءات أخرى حسب القوانين المرعية، اما في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام النافذ في العراق رقم (14) لسنة 1991 قد حدد في الفصل الثالث من المادة الثامنة العقوبات وآثارها وأجراءات فرضها على الموظف.⁽⁴⁾

العقوبات التي يجوز فرضها على الموظف هي:

(1) الذنبيات، محمد جمال، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 329-330.

(2) منصور، شاب توما، القانون الإداري الكتاب الثاني، المرجع السابق، ص 261.

(3) الحديثي، شفيق عبد المجيد، النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 141.

(4) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل والنافذ .

أولاً- لفت النظر.

يكون باشعار الموظف تحريراً بالمخالفة التي أرتكبها وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر وهذا ما جاء بتوجيه عقوبة لفت النظر المنصوص عليها في المادة (8- أولاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل التي ستؤخر الترفيع أو الزيادة مدة ثلاثة أشهر، وذلك لعدم مراعاة التعليمات الخاصة بتعليم أولاد الموظف الدبلوماسي خارج مقر عمل البعثة كما هو معمول به من سياقات بهذا الصدد.

ثانياً- الإنذار.

ويكون باشعار الموظف، وكذلك الموظف الدبلوماسي تحريراً بالمخالفة التي أرتكبها وتحذيره من الاخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة لمدة ستة أشهر.

ثالثاً- قطع الراتب.

يكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظف مدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري تذكر فيه المخالفة التي يرتكبها الموظف والموظف الدبلوماسي واستوجبت فرض العقوبة، ويترتب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقاً لما يأتي:

- ❖ خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام .
- ❖ شهر واحد عن كل يوم من أيام قطع الراتب في حالة تجاوز مدة العقوبة خمسة أيام .

رابعاً- التوبيخ.

يكون بإشعار الموظف تحرييراً بالمخالفة التي ارتكبها والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرض، ويطلب منه وجوب اجتناب المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنة واحدة، وحيث ما جاء بتوجيه عقوبة التوبيخ المنصوص عليها في المادة (8- رابعاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل التي ستؤخر الترفيع أو الزيادة لمدة سنة وذلك لمخالفة أحد اعضاء موظفي السلك الدبلوماسي.

خامساً- انقاص الراتب .

انقاص الراتب يكون بقطع مبلغ من راتب الموظف بنسبة لا تتجاوز 10% من راتبه الشهري لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين ويتم ذلك بأمر تحريري يشعر الموظف بالفعل الذي ارتكبه، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدة سنتين.⁽¹⁾

سادساً- تنزيل الدرجة .

يكون بأمر تحريري يشعر به الموظف بالفعل الذي ارتكبه ويترتب على هذه العقوبة :

أ- بالنسبة إلى الموظف الخاضع لقوانين أو انظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفييع، وتنزيل راتب الموظف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المنزل منها (بقياس العلاوة المقررة في الدرجة المنزل إليها) ويعاد إلى الراتب الذي كان⁽²⁾ يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قصائه

(1) قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 المعدل المادة(8).

(2) الجبوري، ماهر صالح علاوي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 198-199.

ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب- بالنسبة إلى الموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات الخدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيغ، كموظفي السلك الدبلوماسي، ووفقاً لقانون الخدمة الخارجية العراقي رقم (45) لسنة 2008 أما بالنسبة إلى قوانين الخدمة التي تأخذ بنظام الزيادة كل سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظف المعاقب ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج- بالنسبة إلى الموظف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية، تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظف مع تدوير المدة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

سابعا- الفصل .

يكون بتتحية الموظف عن الوظيفة مدة تحدد بقرار الفصل يتضمن الأسباب التي أستوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

1- مدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على ثلاث سنوات اذا عوقب الموظف بأثنتين من العقوبات التالية أو بأحدهما لمرتين وارتكب في المرة الثالثة خلال خمس سنوات من تاريخ فرض

العقوبة الأولى فعلا يستوجب معاقبته بأحدها:

أ- التوبيخ.

ب- انقاص الراتب.

ج- تنزيل الدرجة.

2- مدة بقاءه في السجن اذا حكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعد مدة موقوفته من ضمن مدة الفصل ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة خلال مدة سحب اليد.

ثامناً- العزل.

يكون بتحتية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدولة وذلك بقرار مسبب من الوزير في إحدى الحالات الآتية :

أ- إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً يجعل بقاءه في خدمة الدولة مضرراً بالمصلحة العامة

ب- إذا حكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكابها بصفته الرسمية.

ج- إذا عوقب بالفصل ثم أعيد توظيفه فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى.⁽¹⁾

" وهذا ما نستنتج منه من قرار رقم 2008/144 من قرار مجلس شورى الدولة حيث طلبت

وزارة الخارجية بكتابتها المرقم ب(5351/1723) في 2008/8/25 الرأي من مجلس شورى

الدولة استناداً الى احكام البند (رابعاً) من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة

1979 في شأن امكانية اعادة أحد موظفيها الى الخدمة بعد أن عوقب بعقوبة العزل استناداً

الى توصيات اللجنة التحقيقية المشكلة بهذا الغرض.

ترى الدائرة القانونية في الوزارة أنه لا يمكن إعادة تعيين من صدرت عقوبة العزل بحقة

استناداً الى احكام البند (ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة

1991 المعدل.

(1) حياوي، نبيل عبدالرحمن، مجموعه القوانين العراقية، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة

1991 المعدل، ص 12-13.

وترى الدائرة الدائرية في وزارة الخارجية أن اللجنة التحقيقية لم تراعي الناحية القانونية المنصوص عليها في المادة (الحادية والخمسين) من قانون الخدمة الخارجية في تشكيلها التي تضمنت أن يتم التحقيق مع السفير من لجنة برئاسة وكيل وزارة وعضوية سفيرين آخرين بينما شكلت اللجنة برئاسة رئيس الدائرة الإدارية وعضوين وزيرين مفوضين. وحيث أن المادة (الحادية والخمسين) من قانون الخدمة الخارجية حددت اجراءات التحقيق مع السفير واللجنة التي تتولى ذلك وحيث أن الموظف المستوضح في شأنه هو بعنوان رئيس ملاحظين يمارس العمل الحاسبي في سفارة جمهورية العراق في باكو عليه فإنه يخضع لقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لعام 1991 المعدل وحيث أن البند (ثالثاً) من المادة (14) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام اجاز للموظف المعاقب بعقوبة العزل الطعن في قرار فرض العقوبة خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغ الموظف برفض التظلم حقيقة أو حكماً يمتنع المجلس من ابداء الرأي في القضايا المعروضة على القضاء والقرارات التي لها مرجع للطعن وهو قانون انضباط موظفي الدولة.⁽¹⁾

نود أن نبين ان موظفي الخدمة الخارجية يخضعون لنظام الخدمة الخارجية وكذلك قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وهذا ما جاء به قرار مجلس شوري الدولة الاتي.

"من هنا ومن خلال القوانين والأنظمة النافذه نود أن نبين وحسب ما جاء في قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 ونص المادة 36 منه حيث نصت على أن يخضع موظف الخدمة الخارجية لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 وهذه ما جاء باستيضاح وزارة الخارجية بكتابها المرقم ب(م.خ.1/25/1370) في 2015/6/11 الرأي من مجلس شوري الدولة استناداً إلى أحكام البند خامساً من المادة (6) من قانون المجلس رقم

(1)قرارات وفتاوى مجلس شوري الدولة لعام 2008،ص366.

(65) لسنة 1979 بشأن ما يأتي اشتراك ممثل المفتش العام باللجان التحقيقية بصفة عضواً مراقباً وحيث يخضع موظف الخدمة الخارجية لأحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991، وحيث أن الفقرة (أولاً) من المادة (10) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 نص على "الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيق من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على أن يكون أحدهم حاصلًا على شهادة جامعية أولية في القانون "حيث أن الفقرة (ثانياً) من المذكور نص على (تتولى اللجنة التحقيقية تحريرياً مع الموظف المخالف المحال عليها ولها في سبيل أداء مهمتها سماع وتدوين أقوال الموظف والشهود والاطلاع على جميع المستندات والبيانات التي ترى ضرورة الأطلاع عليها وحيث أن تحديد أعضاء اللجنة المنصوص عليهم في الفقرة (أولاً) من المادة المذكورة آنفاً على سبيل الحصر وحيث أن قانون أنضباط موظفي الدولة المذكور لم يتضمن نصاً بأشراك عضو مراقب باللجان التحقيقية".⁽¹⁾

يرى الباحث مبدأ سيادة القانون من المبادئ الأساسية لتحقيق العدالة وهو من أهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها كما أن أكثر التشريعات لا تتضمن نصوصاً لمفهوم الجريمة الأنضباطية إلا أنها أتفقت أكثر الدول على ما فرضته القوانين والانظمة على الأفراد ومنهم فئة الموظفين الدبلوماسيين وذلك لفرض العقوبات التأديبية بموجب النصوص الأنضباطية والقانونية وهذا ما جاء به المشرعون في كل من فرنسا ومصر والأردن والعراق وحيث أن العقوبات المفروضة على الموظف هي رادعة له لكي يلتزم بالواجبات والمهام المناطة له لسير المرفق العام على أكمل وجه لخدمة دولته لصالح العام .

(1) جمهورية العراق، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016، ص 149.

المطلب الثالث

السلطات المختصة بفرض العقوبات الانضباطية

يحكم السلطة المختصة بالتأديب مبدأ الشرعية، بمعنى أنه لا تستطيع توقيع عقوبة تأديبية معينة على أحد الموظفين الا السلطة التي يعينها المشرع، فلا يمكن تحت اي ظرف من الظروف توقيع عقوبة تأديبية على احد الموظفين الدبلوماسيين الا من قبل السلطة التأديبية المختصة. ولا يحق للسلطة المختصة أن تفوض في اختصاصها الا في حدود القوانين التي تنظم تفويض الاختصاص كما أنه لا يمكن ان يحل محل السلطة المختصة بالتأديب الا من عينه المشرع واذا كانت هذه الأحكام مجرد تطبيق للقواعد العامة فان القضاء يعملها بصرامة في هذا المجال.⁽¹⁾

وأن الاصل في حق تأديب الموظف الدبلوماسي يعود الى الإدارة التي يعمل بها، لأن التأديب يعد أحد عناصر السلطة الرئاسية. والإدارة هي الجهة المسؤولة عن انجاز الواجبات المناطة اليها، وتحقيق الاهداف الداخلة في اختصاصها عن طريق موظفيها، عليه فمن الواجب أن تتولى هذه الجهة مراقبة اعمالهم وكشف أخطائهم وتصرف اتجائها فهي التي تقدر بموجب خبرتها الظروف المحيطة بالمخالفات الإدارية والعقوبات المناسبة لها لذا يجب أن يكون للإدارة كحد أدنى من السلطة التأديبية حق مواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة واحترام وأن يكون لها في المخالفات الكبيرة التي قد يخرجها القانون عن إطار اختصاصها. ويقصد بالإدارة في مجال التأديب الجهة الإدارية التي يعمل بها الموظف الدبلوماسي فعلا، لأن العقاب بما يقع في أثناء العمل⁽²⁾.

(1) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء التأديب دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 419.

(2) الحلو، ماجد راغب (1984). القانون الإداري، (بلاطبعة)، القاهرة، دار المطبوعات الجامعية، ص 353-354.

أما السلطة المختصة بالتأديب فهي الجهة الإدارية التي منحها القانون الأختصاص في تأديب الموظف المخالف لالتزاماته الوظيفية، أما السلطات المختصة بالتأديب في التشريع العراقي فهي:

أولاً- رئيس الجمهورية .

يعد رئيس الجمهورية مطلق اليد في فرض العقوبات في التشريع العراقي عددها ثمانية وهي لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، والتوبيخ، وإنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، والفصل، ولكنه مقيد من جهة الموظّفين الذين يحقّ له معاقبتهم، فليس له إلاّ معاقبة الموظّفين التابعين له.

ثانياً- مجلس الوزراء.

وله أن يفرض على الموظف الذي يشغل وظيفة بدرجة مدير عام فما فوق إحدى العقوبات المنصوص عليها بموجب القانون باقتراح الوزير المختص وله الحق معاقبة الموظفين التابعين له بأحد أربع العقوبات إنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة، والفصل، والعزل ويكون قرار مجلس الوزراء بالعقوبة على الموظف قراراً باتاً.⁽¹⁾

قد يأمر رئيس مجلس الوزراء بتشكيل لجنة تحقيقية برئاسة وزير الخارجية وعضوية وزير العدل وأحد الوزراء المعنيين بشؤون الأمن لغرض التحقيق فيما يتعلق بالانتهاكات الصادرة من السفراء فيما اذا كانت هذه الانتهاكات ماسة بأمن الدولة وترفع هذه اللجنة توصياتها الى رئيس مجلس الوزراء لفرض العقوبة المناسبة، ويمكن للسفير من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة الاعتراض أمام محكمة قضاء الموظفين خلال (30) يوماً. أما الانتهاكات غير الماسة بأمن الدولة تشكل لجنة بالتحقيق معهم بأمر من وزير الخارجية ووكيل وزير الخارجية وعضوية رئيس

(1) الحسيني، محمد طه حسين، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص273.

الدائرة القانونية وأحد السفراء، وترفع توصياتها الى وزير الخارجية لفرض العقوبة المناسبة ويمكن للسفير الطعن بهذه العقوبة خلال (30) يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار أمام محكمة قضاء الموظفين.

وقد نصت المادة (37) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 على أن.

أولاً- يشكل رئيس مجلس الوزراء باقتراح من الوزير لجنة تحقيقية برئاسة وزير الخارجية وعضوية وزير العدل واحد الوزراء المعنيين بالشؤون الأمنية للتحقيق مع السفير في القضايا الماسة بأمن الدولة.

ثانياً- تحرر اللجنة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وتوصيات وترفعها إلى رئيس مجلس الوزراء لغرض اتخاذ القرار بالموافقة أو الرفض خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ ورودها إلى مكتبه وتبليغ كل من وزارة الخارجية والسفير بقراره.

ثالثاً- للسفير الاعتراض على قرار فرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام خلال (30) ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار".

ونصت المادة (38) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 على أن.

أولاً- إذا كانت الأفعال المنسوبة إلى السفير من غير المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة (37) من هذا القانون فتتولى التحقيق معه لجنة يشكلها الوزير برئاسة وكيل الوزارة المختص وعضوية رئيس الدائرة القانونية وأحد السفراء.

ثانياً- تحرر اللجنة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة محضراً تثبت فيه ما اتخذته من إجراءات وتوصيات إلى الوزير لغرض اتخاذ القرار بالموافقة أو الرفض خلال (30) يوماً من تاريخ وروده إلى مكتبه، ووفقاً للمادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم

(14) لسنة 1991.

ثالثاً- للسفير الاعتراض على قرار الوزير بفرض العقوبة لدى مجلس الانضباط العام خلال(30)

يوماً من تاريخ تبليغه بالقرار المطعون فيه أو اعتباره مبلغاً.

رابعاً- إذا ثبت بنتيجة التحقيق أن السفير غير مؤهل للعمل في السلك الدبلوماسي أو أن بقاءه

يضر بمصلحة العمل، على الوزير الطلب من رئيس مجلس الوزراء إنهاء خدمته وإحالاته إلى

التقاعد أو نقله من وزارة الخارجية." أما باقي موظفي الخدمة الخارجية فتطبق عليهم الإجراءات

الانضباطية الواردة في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم(14) لسنة 1991 المعدل.

ثالثاً- الوزير

نصت المادة (11) مع مراعاة أحكام المادة (10) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع

العام رقم (14) لسنة 1991 أن الوزير المختص أو رئيس الدائرة أو الموظف المخول كتابة من

قبل الوزير سلطة فرض العقوبات الأنضباطية سواء كان هذا التحويل مطلقاً أو مقيداً حسب ما

بينته المادة المذكورة بنصها على أن للوزير ان يحدد مع وضع شروط خاصة لأستعمال تلك

السلطة، مع مراعاة الأحكام الواردة في هذا القانون⁽¹⁾.

رابعاً- رئيس الدائرة.

على الوزير أو رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على

أن يكون أحدهم حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون وهذا ما جاء بنص المادة (10) من

قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم 14 لسنة 1991 وله حق معاقبة الموظفين التابعين

لدائرته بأحد أربع عقوبات" لفت النظر،والإنذار،وقطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام،

(1)الياس،يوسف(1984).المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني،ط1،بغداد مطبعة

والتوبيخ⁽¹⁾ وهذا في غير الموظف الذي يشغل وظيفه مدير عام فما فوق وإذا أوصت اللجنة التحقيقية فرض عقوبة أشدّ من هذه العقوبات فعلى رئيس الدائرة إحالتها إلى الوزير للبتّ فيها.⁽²⁾

السلطات التأديبية

يقصد الجهات التي تملك القيام بمهمة التأديب إذ أن المشرع الأردني أناطه الأختصاصات بتوقيع العقوبات التأديبية بجهتين تأديبيتين هما السلطة التأديبية الرئاسية،⁽³⁾ ومجالس التأديب وذلك نظراً الى عدم وجود محاكم تأديبية مستقلة مختصة لشغل هذا الاختصاص.

(1) استناداً الى الفقرتين (أولاً) و(ثانياً) المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(2) الفقرة (ثالثاً) من المادة (11) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

(3) السليمات، فايز مطلق (2013). ضمانات تأديب الموظف العام في النظام الأردني، (رسالة ماجستير منشورة)، جامعة الشرق الاوسط، عمان:الأردن، ص57

المبحث الثاني

الأسباب المتصلة بأنتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي استناداً الى حالات تخص المبعوث بشخصه وتكون ذات طبيعة داخلية أو محلية تخص دولته المعتمدة أو الدولة المعتمد لديها أو مشتركة بين الدولتين المعتمدة والمعتمد لديها. استناداً الى ما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال المطلب الأول الأسباب المتعلقة بشخص المبعوث الدبلوماسي، اما المطلب الثاني الأسباب المتصلة بدولة المبعوث الدبلوماسي، اما المطلب الثالث فهو الأسباب المتصلة بدولة المعتمد لديها.

المطلب الأول

الأسباب المتعلقة بشخص المبعوث الدبلوماسي

المهمة الدبلوماسية لها مدة محددة، فهي مهمة مؤقتة تختلف مدتها على وفق نظام كل دولة، وبأنتهاء المهمة الدبلوماسية لأي ظرف كان تنتهي الامتيازات والحصانات الدبلوماسية للمبعوث في الدولة المعتمد فيها عند مغادرته الدولة.

وهناك حالات عديدة بأنتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي متصلة بشخصه⁽¹⁾ كحالات الوفاة، والمرض، والأستقالة الطوعية، والأستدعاء، والوضع خارج الملاك، والتقاعد، وأن هذه الأسباب ينظم احكامها نظام الخدمة المدنية، ونظام موظفي الخدمة الخارجية المتعلق بكل دولة من الدول.

(1) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ص339.

وعند حصول هذه الأسباب تعد مهمة الموظف الدبلوماسي منتهية، وعليه عند حصول مثل هذه الأسباب تعد مهمة المبعوث الدبلوماسي منتهية ويجب تعيين غيره.

وفي حالة وجود رئيس البعثة وأنتهت مهمته بناءً على هذه الأسباب وحتى لا يبقى مركزه أو منصبه شاغراً، فقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على أن تستند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى قائم بالأعمال بالنيابة.⁽¹⁾

من حالات انتهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي هي:

أولاً- الاستقالة.

يقصد بالاستقالة هي رغبة الموظف المبعوث الدبلوماسي في ترك وظيفته بإرادته وأختياره بصفة نهائية ولا يجوز اجبار الموظف الاستمرار بوظيفته وتكون الاستقالة على نوعين الاستقالة صريحة والاستقالة ضمنية.

أ- **الاستقالة الصريحة.** هو أن يقدم الموظف إلى رئيسه بمحض إرادته طلباً تحريراً يعلن فيه ترك العمل من وظيفته بصورة نهائية.

ب- **الاستقالة الضمنية.** هو اعتبار الموظف مستقياً وأن لم يقدم طلباً صريحاً بذلك لكنه يتخذ اجراءات معينة يعدها القانون قرينة بحقه في رغبة الموظف ترك العمل وقد أشتراط نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 وتعديلاته بالمادة (167) فعلى الإدارة أن تنتظر بطلب الاستقالة خلال (30) يوماً من تاريخ تقديمه الطلب والا اعتبرت رفضاً للاستقالة من الإدارة.⁽²⁾

(1) السامرائي، شفيق عبد الرزاق، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص184.

(2) نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 وتعديلاته.

وقد نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل بموجب المادة(35) للموظف أن يستقيل من وظيفته بطلب تحريري يقدمه إلى المرجع المختص وعلى المرجع النظر في طلب الاستقالة خلال مدة لا تتجاوز (30) يوماً وبعد الموظف منفكاً بانتهائها، إلا إذا صدر امر القبول قبل ذلك.

وعلى الممثل الدبلوماسي تنتهي مهمته بتقديم استقالته الى وزارة الخارجية لأي سبب من الأسباب كأن يكون عائلياً أو نتيجة عدم اعتقاده بالسياسة التي تطبقها حكومته، ومن الجدير بالذكر أن الممثل الدبلوماسي الذي يرغب بالاستقالة من وظيفته يترتب عليه اعلام حكومته مسبقاً برغبته هذه، وهذا يتطلب موافقتها قبل مغادرته مركز عمله وتعد مخالفته لهذه القاعدة خروجاً عن مبدأ اللياقة وتطبيق الأنظمة الإدارية حيث لا يمكن اعتبار مهمته بحكم المنتهية ما لم يشعر بموافقة حكومته على الاستقالة.⁽¹⁾

يعد الموظف المنقطع عن وظيفته مستقياً إذا زادت مدة الانقطاع على (10) أيام بيد معذرة مشروعة هذا ما جاء بنص المادة (37) فقره 3 منه⁽²⁾.

ثانياً- الإحالة على التقاعد.

تعني انتهاء خدمة الموظف واخراجه نهائياً من الملاك على أن يمنح له راتب تقاعدي. وينطبق هذا التعبير على الموظفين الذين بلغوا سناً معيناً قضاوا في الخدمة المدة القانونية وحسب ما جاء في احكام القوانين النافذة.⁽³⁾

(1) محمد، ثامر كامل، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، المرجع السابق، ص120.

(2) قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل مادة (37).

(3) القيسي، محي الدين (2007). القانون الإداري العام. ط1، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص358.

ويمكن للممثل الدبلوماسي تقديم طلب يعلم فيه رغبته بالإحالة على التقاعد لأسباب صحية أو إدارية، وعلى الدولة الموفدة إحالته على التقاعد لأسباب إدارية أو مسلكية لإنهاء خدماته الوظيفية.⁽¹⁾ كما يجوز ابقاء عضو السلك الدبلوماسي بعد انتهاء خدمته مدة لا تتجاوز شهراً واحداً لتسليم ما بذمته ولا يمكن تحديد هذه الفترة الا بموافقة من وزير المالية مدة لا تتجاوز شهرين اذا اقتضت الحاجة،⁽²⁾ وتصرف مكافأة نهاية الخدمة مدة رواتب 6 أشهر من اجازاته المتراكمة.

تحتم احالة الموظف على التقاعد عند اكماله الثالثة والستين سنة من عمره بصرف النظر عن مقدار خدمته التقاعدية مع مراعاة بعض الاحكام التقاعدية التي تمنح بقاء الموظف في خدمة تقاعدية بعد بلوغه الثالثة والستين سنة من عمره.⁽³⁾ وكذلك نص المادة (10) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014.⁽⁴⁾

كما يجوز مد خدمة الموظف في السلك الدبلوماسي بقرار من وزير الخارجية بعد الاتفاق مع وزير المالية لمدة لا تتجاوز سنتين.⁽⁵⁾

"جاء بطلب وزارة الخارجية العراقية وجاء بكتابها المرقم ب(م.خ/1/25/1369) في 2015/6/11 وطلب الرأي من مجلس شورى الدولة استناداً الى إحكام البند رابعاً من المادة (6) من قانون المجلس رقم (65) لسنة 1979 في شأن أمكانية استثناء بعض العناوين الوظيفية من السن القانوني للإحالة على التقاعد ولاغراض ومهام محده تمس سيادة الدولة العراقية ومصحتها بناءً على موافقة مجلس الوزراء ولمدة محددة واذا كان بالإمكان الاستثناء فما هو الوضع القانوني

(1) السامرائي، شفيق عبد الرزاق، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص184.

(2) أبوهيف، علي صادق، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص272.

(3) قانون التقاعد المدني رقم (33) لسنة 1966 المعدل. و شاب توما منصور، القانون الإداري، المرجع السابق ص387.

(4) اللوائح العراقية، قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014. المادة 10.

(5) راتب، عائشة، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، المرجع السابق، ص125.

للجانب المالي للمخصصات والرواتب ترى وزارة الخارجية بكتابتها المذكور أنفاً امكانية اعتبارها أجراً مقابل العمل الذي يؤديه الموظف المشمول بالاستثناء. ترى وزارة المالية بكتابتها المرقم ب(6658/1/802) في 2016/1/26 ان استثناء بعض العناوين الوظيفية من السن القانوني للإحالة على التقاعد المنصوص عليه باحكام البند(أولاً) من المادة (10) والتمديد على وفق المادة (11) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 .حيث ان البند (أولاً) من المادة (24) من قانون الخدمة الخارجية رقم (45) لسنة 2008 نص على "يحال موظف الخدمة الخارجية على التقاعد وفق احكام قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006." وحيث ان قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 حل محل قانون التقاعد الموحد رقم (27) لسنة 2006 وحيث إن المادة (10) من قانون التقاعد الموحد رقم (9) لسنة 2014 نصت على " تتحتم إحالة الموظف على التقاعد في احدى الحالتين الآتيتين أولاً:- عند إكماله (63) سنة من العمر وهس السن القانونية للإحالة الى التقاعد بغض النظر عن مدة خدمته" وحيث إن الإحالة الى التقاعد المنصوص عليها في البند (أولاً) من المادة(10) من القانون المذكور هي وجوبية . ويرى مجلس شورى الدولة . " تتحتم إحالة الموظف على التقاعد من تاريخ إكماله السن القانونية للإحالة "(1).

ثالثاً- مرض الممثل الدبلوماسي.

تعد حالة مرض الممثل الدبلوماسي إحدى الاسباب الاعتيادية لانتهاه مهمته في البعثة الدبلوماسية، وليس المقصود بالامراض العرضية البسيطة التي يتعرض لها الممثل الدبلوماسي، بل اصابته بمرض عضال مثلاً، وفي حاله اصابته بحادث يقعه عن العمل بحيث لا يمكن من اداء واجباته، ولم يتمكن الاستمرار بالعمل لمدة طويلة، نتيجة الارهاق بالعمل مما يقضي نقله الى بلده للمعالجة أو للراحة أو اجراء عملية جراحية كما يجوز في حالة شفائه أن يعود الى مقر عمله أو

(1) جمهورية العراق مجلس شورى الدولة ، قرارات مجلس الدولة وفتاواه لسنة 2016، ص158.

نقله الى مركز آخر يكون أصلح له، أو يبقى في مركز الوزارة مدة من الوقت وحسب ظروفه
الصحيه (1).

رابعاً- الوفاة.

إن الموت حق وقد مكتوب على كل إنسان فكل نفس ذائقة الموت، والعمر محدد بميقات
معلوم عند الله سبحانه وتعالى، فإذا جاء أجلهم لا يستقدمون ساعة ولا يستأخرون وبوفاة الإنسان
تنتهي علاقته بهذه الدنيا ومن بينها العلاقة الوظيفية إذا كان الانسان موظفاً.(2)

تنتهي مهمة المبعوث الدبلوماسي بوفاة، ويتولى أعلى الموظفين مرتبة بالقيام بالأعمال
بالنيابة، لحين تعيين الحكومة خلفا له، ويبادر الى ابلاغ حكومته ووزارة الخارجية في البلد المعتمد
لديها التي تقدم كل المساعدات والتسهيلات لنقل جثمانه الى بلده كما تنتهي حكماً الامتيازات
والحصانات المعترف له بها في القانون الدولي. إذا ان التقاليد المتبعه تقضي بأن يتمتع افراد
عائلته بهذه الامتيازات خلال المدة الكافية لعودتهم الى بلادهم الاصلية.(3)

كما يعد محالاً على التقاعد بموجب الانظمة والقوانين المعمول بها في بلده .

(1) محمد، ثامر كامل، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، المرجع السابق، ص121

(2) القبيلات، حمدي سليمان (2003). إنقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب دراسة مقارنة، ط1، عمان: الأردن،
دار وائل للنشر والتوزيع، ص375.

(3) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص223.

المطلب الثاني

الاسباب المتصلة بدولة المبعوث الدبلوماسي

لكل دولة حرية تحديد مهمة المبعوث الدبلوماسي، يكون عمله في البعثة بصورة مؤقتة تنتهي بمدة محددة تتراوح بين (3- 4) سنوات وأن الجهة التي تحدد هذه المدة هي الدولة المعتمدة ولها الحرية في تحديد مدة عمل الدبلوماسي للمدة التي تراها ضرورية ولا علاقة بالدولة المعتمد لديها وأن من اسباب انتهاء مهمة المبعوث⁽¹⁾ هي :

أولاً- الاستدعاء.

تلجأ الدولة المعتمدة في حالة توتر العلاقات بينها وبين الدولة المعتمد لديها الى استدعاء البعثة الدبلوماسية بأكملها أو بعض اعضائها بصفة مؤقتة وعادة ما يجري العمل هو استدعاء رئيس البعثة بما يعني أن البعثة يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة. ولا تعطي الدول عادة الاسباب التي دفعتها الى طلب الاستدعاء أو سحب أحد أعضاء البعثة الدبلوماسية رغبة في عدم الاضرار بعلاقتها مع الدول الأخرى، أو الاحتفاظ بأسرار لا تريد أن تعرفها الدول الاخرى وكذلك الدبلوماسي نفسه وإن لا يريد أو لا يستطيع أن يبوح بها علانية.⁽²⁾

وكذلك لأسباب إدارية أو علمية، أو صحية، ولمدة تتراوح بين السنة أو السنتين. ويحق للدولة الموافقة إحالة ممثلها الدبلوماسي على استدعائه لأسباب إدارية أو مسلكية أو توطئة لإنهاء خدماته أو نقله إلى وزارة أخرى.⁽³⁾ وتخضع هذه الحالات في تنظيمها الى نظام الخدمة الخارجية

(1) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص160.

(2) أبو الوفا، أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علما وعملا، المرجع السابق، ص271-272.

(3) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص222.

لكل دولة، وتعد من الأمور الإدارية الداخلية التي تخص الدولة المعتمدة ولا علاقة للدولة المعتمد لديها.

كما تلجأ الدولة الموفدة باستدعاء الممثل الدبلوماسي وذلك لسبب ترقية هذا المبعوث لوظيفة أعلى داخل دولته، أو خارجها في دولة أخرى، أما لو كانت الترقية لوظيفة أعلى داخل نفس البعثة الدبلوماسية مثل الترقية من وزير مفوض أو قائم بالأعمال إلى سفير فعلى المبعوث الدبلوماسي أن يقدم أوراق اعتماد جديدة بالوظيفة المرقى إليها إلى رئيس الدولة المعتمد لديها ووزير خارجيتها، كما تلجأ الدولة المعتمدة إلى استدعاء المبعوث الدبلوماسي إذا طلبت منها الدولة المعتمد لديها ذلك باعتبار أن هذا المبعوث شخص غير مرغوب فيه من جانب هذه الدولة.⁽¹⁾

ثانياً- الاستغناء عن خدمات الممثل أو المبعوث الدبلوماسي.

يتم الاستغناء عن خدمات الممثل الدبلوماسي في أحوال مختلفة ومنها تغيير رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية وانتخاب رئيس ينتمي إلى حزب جديد وتأليف حكومة معارضة للحكومة السابقة بمبادئها السياسية أو العقائدية وهذا يعد خطأ يضر بمصلحة الدولة إذ لا يجوز الاستغناء عن الممثل الدبلوماسي الكفؤ، إذا كان حيادياً وحريصاً على تنفيذ تعليمات حكومته التي تصب في صالح الخدمة العامة ايأ كانت، حيث يستغنى عن الممثل الدبلوماسي في حالات أخرى إذا ارتكب خطأ مسلكياً فادحاً أو خالف تعليمات حكومته أو تجاوزها أو تجاهلها عن قصد في أمور حساسة أو أقدم على عمل يجعله موضع الشك والريبة ويفقد معه ثقة حكومته مما يؤدي إلى الاستغناء عن خدماته حفاظاً على مصالح العام.⁽²⁾

(1) حمودة، منتصر سعيد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق السابق، ص109.

(2) محمد، ثامر كامل، الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، ص123.

ثالثاً- الإحالة على التقاعد.

تحدد الأنظمة الداخلية لوزارة الخارجية لكل دولة سن الإحالة على التقاعد وتختلف من دولة إلى دولة أخرى، يمكن للممثل الدبلوماسي طلب إحالته على التقاعد ببلوغه السن القانوني أو لاسباب عائلية أو صحية أو سياسية.

رابعاً- ترقية المبعوث الدبلوماسي أو نقله الى منصب آخر.

إن سبب انتهاء مهام المبعوث الدبلوماسي يعود إلى ترقيته إلى وظيفة دبلوماسية أعلى مثل الترقية من درجة وزير مفوض إلى سفير فيجب على المبعوث أن يقدم أوراق اعتماد جديدة للوظيفة المرقي إليها وتتبع في شأنها نفس الاجراءات المتبعه عند ارسال مبعوث دبلوماسي لأول مرة، أو حاجة دولته إلى خدماته داخل دولته في وزارة الخارجية للاستفادة من خبراته الدبلوماسية⁽¹⁾.

كما يمكن انهاء مهمة المبعوث في حالة نقله الى مكان آخر. إذا أن الدول بصورة عامة تشترط أن لا يبقى المبعوث الدبلوماسي أكثر من اربع الى خمس سنوات في الدولة الواحدة. فالنظام الحالي الخاص بالخدمة الخارجية في الجمهورية العراقية، مثلاً، يشترط عدم بقاء المبعوث الدبلوماسي أكثر من أربع سنوات يمكن أن تمدد لسنة إضافية. أي أن اقصى مدة هي خمس سنوات. وقد يحدث النقل لمجرد انتهاء مدة المبعوث المقررة في النظام، وفي هذه الحالة ينقل المبعوث الدبلوماسي بناءً على ترقيته صنفاً اعلى، في هذه الحالة يعهد اليه ترؤس بعثة دبلوماسية في دولة أخرى.⁽²⁾

(1) حمودة، منتصر سعيد، المرجع السابق، ص11.

(2) محمد، فاضل زكي، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص63.

خامساً - سحب المبعوث الدبلوماسي .

تضطر الدولة في بعض الأحيان إلى سحب ممثلها الدبلوماسي بصورة مؤقتة للتشاور معه في أمور تخص بعض التوتر في العلاقات الدبلوماسية لوقوع أفعال لا ترضاهم الدولة المعتمدة فوق إقليم الدولة المعتمد لديها، سواء أكانت هذه الأفعال شفهية أو مكتوبة أو مادية "التحرش بدور البعثة أو مصادرة أموال الدولة المعتمدة أو رعاياها أو معنوية أو إهانة المبعوث الدبلوماسي ويتخذ الاحتجاج أو المسعى الدبلوماسي بصورة مذكرة مكتوبة يسلمها سفير الدولة المعتمدة إلى وزارة الخارجية لدولة المعتمد لديها (1).

سادساً - إلغاء البعثة لأسباب مالية.

تضطر بعض الدول إلى السعي لتقليص بعض بعثاتها الدبلوماسية وأعضاء البعثة وذلك لأسباب مالية مما يجعلها تقوم بغلق بعض سفاراتها وقنصلياتها العاملة في الدول المعتمد لديها كما يقوم بأعمالها سفير غير مقيم، كما تقوم بتقليص عدد مبعوثيها من البعثة كنقل السفير وبعض المبعوثين، ويكلف بالقيام بمهام البعثة الدبلوماسية دبلوماسي بدرجة سكرتير أو ملحق ويعد هذا الحل هو أضعف الايمان حسب المبدأ القائل "أي شي خير من لا شي". (2)

سابعاً - قيام انقلاب أو ثورة في دولة الممثل الدبلوماسي.

في كثير من الدول تحصل الانقلابات وسقوط أنظمة الحكومات ولأجل استمرار العلاقات الدبلوماسية⁽³⁾ بينها وبين الدول الأخرى اعتراف هذه الدول بنظام الحكم الجديد. إذ ان مهمة مبعوثيها الدبلوماسيين ومبعوثين هذه الدول لديها تعد قانوناً منتهياً بقيام نظام الحكم الجديد لحين

(1) أبو الوفاء، أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علما وعملا، المرجع السابق، ص273.

(2) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص226.

(3) صباريني، غازي حسن، الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، المرجع السابق، ص113.

صدور الاعتراف به وعلى المبعوث الدبلوماسي تقديم أوراق اعتماد جديدة وفقاً للوضع الجديد وأن تقديم أوراق اعتماد جديدة الى رئيس الدولة الذي تولى الحكم أثر الثورة أو الانقلاب يعد بمثابة اعتراف رسمي بنظام الحكم الجديد ثم تستمر العلاقات الدبلوماسية بين الطرفين.⁽¹⁾

ثامناً - وفاة رئيس الدولة الموفدة أو عزله.

فيما يخص بالتغيير المتعلق بوفاة رئيس الدولة المعتمدة أو المعتمد لديها أو في حالة الاعتزال أو نزع العرش، فإنه يتطلب من رئيس البعثة أن يقدم أوراق اعتماد جديدة. كونه أعتبر قانونياً مهمته منتهية وليس هناك تغيير في ما يتعلق بطاقم البعثة وأن تبديل رئيس الجمهورية لا يحمل أي تغيير في البعثات الدبلوماسية المعتمد لديها.⁽²⁾

المطلب الثالث

الأسباب المتعلقة بدولة المعتمد لديها

أولاً- اعتبار الممثل الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه.

تتعلق حالة اعتبار الشخص غير المرغوب فيه أو غير المقبول وبحالة الطرد ولقد جاء بنص المادة (9) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 من حق الدولة المعتمد لديها في إنهاء مهمة المبعوث الدبلوماسي في جميع الأوقات وهذا ما جاء بنص المادة "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 آخر فيها غير مقبول".⁽³⁾

وذلك لقيام الممثل الدبلوماسي إلى اساءه كرامة الدولة المعتمد لديها أو تدخل في أمور تعد من

(1) أبو هيف، علي صادق، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص230.

(2) الجاسور، ناظم عبد الواحد، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، المرجع السابق، ص423.

(3) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة (9).

صميم سيادتها أو قيامه باتصالات مشبوّهه،⁽¹⁾ في هذه الحالة تقوم الدولة حسب الاقتضاء إما باستدعاء الشخص المعني أو بانتهاء خدمته في البعثة. ويجوز إعلان شخص غير مرغوب فيه أو غير مقبول، قبل وصوله إلى إقليم الدولة المعتمد لديها.⁽²⁾

وقد نصت الفقرة الثانية على أنه يجوز للدولة المعتمد لديها، أن ترفض الاعتراف بالشخص المعني في البعثة، وإن رفضت الدولة المعتمدة أو قصرت خلال مدة معقولة من الزمن على الوفاء بالتزاماتها المترتبة عليها بموجب الفقرة (1) من هذه المادة التي تنص على أن "حق الدولة المعتمد لديها في اعتبار أي شخص في البعثة غير مرغوب فيه أو غير مقبول سواء أكان ذلك قبل أو بعد وصوله مقر البعثة ومباشرته لوظائفه وفي هذه الحالة أن الدولة المعتمدة تسارع باستدعائه دون رفض أو تقصير وإلا قامت الدولة المعتمد لديها برفض الاعتراف به شخصاً في البعثة حيث تنهي مهمته الدبلوماسية بعد إعلان الدولة المعتمدة بذلك⁽³⁾. وقد أكدت أيضاً اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 بنص المادة (12).⁽⁴⁾

ثانياً- طرد الممثل الدبلوماسي.

يحق للدولة المعتمد لديها القبض على الممثل الدبلوماسي بالجرم المشهود في حاله التجسس، أو ثبتت علاقته بجواسيس يعملون لحساب دولته في هذه الحالة يوضع خارج الحدود فوراً بعد إجراء التحقيق معه وتبلغ بعثة الدبلوماسي بذلك بالإضافة إلى البعثة الدبلوماسية للدولة المعتمد

(1) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 329.

(2) أبو الوفاء، أحمد، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علماً وعملاً)، المرجع السابق، ص 269.

(3) الشامي، علي حسين، الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 341-342.

(4) اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 المادة (12).

لديها، لتكون على علم ودراية بالامر كما يمهل أفراد عائلته مدة أسبوع أو أسبوعين لمغادرة البلاد.⁽¹⁾

ثالثاً- في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

حيث تشير الممارسات الدبلوماسية إلى مجموعة من الثوابت، تتعلق بنتائج قطع العلاقات الدبلوماسية فعلى الدولة المعتمد لديها أن تقوم باصطحاب الدبلوماسيين الذين قطعت دولتهم العلاقات الدبلوماسية مع دولة المعتمد لديها من دون عوائق، إلى الحدود لتسفيرهم إلى الدولة المعتمدة وهذا ما ورد بنص المادة (44) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.⁽²⁾ في هذه الحالة يمنح السفير مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام مغادرة البلد. ويغادر باقي أعضاء البعثة البلاد خلال أسبوع، ويجوز أن يسمح لأحد أعضاء البعثة ويفضل أن يكون إدارياً، لتأمين شحن أمتعة أعضاء البعثة وممثليها وتصفية علاقاتهم المالية، على أن يغادر نهائياً خلال مدة لا تتجاوز أسبوعين أو شهر على الأكثر.⁽³⁾

كما حددت المادة (45) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، الآثار التي تترتب على قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين أو الاستدعاء المؤقت أو الدائم لإحدى البعثات حيث نصت على ما يلي:

أ- يجب على الدولة المعتمدة لديها، حتى في حالة وجود نزاع مسلح احترام دار البعثة وحمايتها وكذلك أموالها ومحفوظاتها.

(1) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 329.

(2) الجندي، غسان (1998). المعهد الدبلوماسي الأردني، ط1، عمان، الأردن، ص 144.

(3) العادة، سموحي فوق، الدبلوماسية الحديثة، نفس المرجع، ص 329.

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

ج- يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة تقبل
بها الدولة المعتمد لديها.⁽¹⁾

رابعاً- إعلان الحرب بين الدولتين.

عند إعلان حالة الحرب بين الدولتين يتعذر معها استمرار العلاقات الدبلوماسية بينهما. إذا
إن العلاقات الدبلوماسية تعد مظهراً من مظاهر العلاقات السلمية الودية. وأن قيام حالة الحرب
تؤدي الى وقف العلاقات الدبلوماسية.⁽²⁾ على السفير أو رئيس البعثة مغادرة البلاد خلال مدة
(24) ساعة، على أن يغادر باقي أعضاء البعثة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام، وعلى البعثة أن تكلف
احدى السفارات بالقيام برعايا المصالح لتلك الدولة وتصفية أوضاعها، كما يترتب على الدولة
المعتمدة حماية أعضاء البعثة من أي اعتداء يمسهم على أن تبقى حصاناتهم مستمرة لحين مغادرة
الدولة المعتمد لديها حيث لم يورد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 على المدة
المحدده المغادرة البلد، بل نصت على مهله مدة معقولة للسفر ويعتقد أنها لا تزيد على شهر.⁽³⁾

خامساً- فناء إحدى الدولتين.

تنتهي أخيراً مهمة المبعوث الدبلوماسي بفناء إحدى الدولتين دولته المعتمدة والدولة المعتمد
لديها أو بفقدها حق تبادل التمثيل الخارجي نتيجة خضوعها لدولة أخرى.⁽⁴⁾

(1) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 المادة (45) ، و غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة دراسة
قانونية، المرجع السابق، ص115.

(2) الفتلاوي، سهيل حسين، القانون الدبلوماسي، المرجع السابق، ص206.

(3) السامرائي، شفيق عبد الرزاق، الدبلوماسية، المرجع السابق، ص188.

(4) أبو هيف، علي صادق(1966). القانون الدولي المعاصر، ط 8، الاسكندرية، منشأه المعارف للنشر، ص543.

ومهما يكن من أمر، فإن القانون الدولي لا يقبل بقاعدة بقاء العلاقات الدبلوماسية والقنصلية مع دولة لا تتمتع بالشخصية القانونية سواء أكان بسبب فناء الدولة مادياً أو قانونياً وذلك بخضوعها لدولة أخرى أو بضمها إليها.⁽¹⁾

يرى الباحث أن أهمية العلاقات الدبلوماسية بين الدول تعد من الضروريات لاستمرار السلم العالمي من خلال الالتزام بالاتفاقيات الدولية الخاصة بقواعد التنظيم الدبلوماسي وأن التمثيل الدبلوماسي بين الدول له أهمية كبيرة في تعزيز العلاقات الخارجية وتقويتها، والهدف منها ينصب لصالح الدولتين المعتمدة والمعتمد لديها وهذا ما يقوم به ممثلوها الدبلوماسيون لدى كل من الدولتين لرعاية مصالحهما ومصالح رعاياهما، على أن يكون التعامل الدبلوماسي بالمثل بين الدولتين تحقيقاً لصالح كل من الدولتين.

(1) حمد، صلاح أنور، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، المرجع السابق، ص233.

الفصل الخامس

الخاتمة

بعد الدراسة لموضوع رسالتنا. مسؤولية أعضاء البعثات الدبلوماسية عن الأعمال الإدارية بينا مدى أهمية البعثات الدبلوماسية كونها عين الدولة الموفدة لتمثيلها خارج نطاق بقعتها الجغرافية لدى الدولة الموفدة إليها ومدى مسؤوليتها اتجاه تنظيم المهام المناطة إليها من قبل دولتها، من حيث أنها تخضع للقوانين الخاصة بدولتها وكذلك ما يتعلق بقوانين والأنظمة الدولية الموفد إليها. ومن أجل إدامة تنمية العلاقات الودية لصالح دولتها ورعاياها وتشمل هذه القوانين الإدارية والدولية، كما بينا مدى أهمية التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والفنصلية من خلال الواجبات والأعمال الإدارية والسياسية والتي تقوم بها البعثات لصالح دولتها ورعاياها في الدولة الموفدة إليها، وبما أن المبعوث الدبلوماسي يعد موظفاً عاماً يخضع إلى القوانين والأنظمة الداخلية ومنها نظام الخدمة الخارجية وقانون موظفي الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة. تكرار لما سبق، بل هي خلاصة لما توصلنا إليه والتي سوف نذكر أهمها:

أولاً- النتائج

1. يعد الممثل الدبلوماسي موظفاً عاماً يخضع إلى القوانين الداخلية لبلده ومنها قانون الخدمة المدنية وقانون انضباط موظفي الدولة ونظام الخدمة الخارجية، فهي التي تنظم كيفية تعيين الموظف الدبلوماسي بالوظيفية كما تبين حقوقه وواجباته ولكل دولة لها قوانينها الداخلية والخاصة بالخدمة الخارجية.

2. أن تعيين الموظفين بصفة دبلوماسية يخضع للقوانين والأنظمة الداخلية وليس للقانون الدولي أي علاقة بذلك ولا يتطلب موافقة الدولة المعتمد لديها لأن هذا حق من حقوق السيادة، ويعدون موظفين في وزارة الخارجية ولهم درجات وظيفية حسب السلم الوظيفي الخاص بالسك الدبلوماسي ومنهم الملحق، وسكرتير ثالث، وسكرتير ثان، وسكرتير أول، ومستشار، ووزير مفوض، وسفير.

3. للبعثة الدبلوماسية أعمال، ولكل ممثل دبلوماسي بما فيهم رئيس البعثة، حيث أن مفهوم الموظف الدبلوماسي يشمل كافة أعضاء البعثة من الدبلوماسيين وأن الأعمال الإدارية هي من صميم التنظيم الإداري للبعثة ومن واجبات رئيس البعثة توزيع المهام والواجبات السياسية الإدارية والفنية على موظفي البعثة ومنهم الدبلوماسيون والإداريون والفنيون لتقديم الخدمات لصالح رعايا دولة البعثة الدبلوماسية أفراداً أو جماعات أو هيئات.

4. تتشابه وظائف البعثات الدبلوماسية والقنصلية حيث التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية حيث تكمل إحدهما الأخرى من ناحية تقديم المهام والواجبات المناطة إليها من قبل دولتها والتي تصب في صالح دولتها ورعاياها المقيمين في الدولة المعتمد لديها حيث تمارس كل من البعثتين وظائف التمثيل والتفاوض وتنمية العلاقات وتوطيدها، و أصبحت وظيفة التفاوض تمارس من قبل البعثات الخاصة وخاصة في القضايا المهمة وأصبح دور البعثة هامشياً في هذا المجال وينحصر في التنسيق لهذه المفاوضات.

5. تنتهي خدمة المبعوث الدبلوماسي بموجب العقوبة التي تفرض عليه من قبل السلطات المختصة استناداً إلى نص قانوني نافذ بسبب ارتكابه مخالفات جسيمة تؤدي إلى عقوبة العزل أو الفصل وأن هذه العقوبات تنهي الرابطة الوظيفية وبما أن المبعوث الدبلوماسي

يخضع إلى القوانين والأنظمة الداخلية التي تتعلق بمهام وظيفته ومنها إنهاء الخدمة الوظيفية تنتهي مهمة المبعوث بناء على عدة أسباب تتعلق بشخص المبعوث أو بالدولة المعتمدة أو بالدولة المعتمد لديها أو أسباب مشتركة بين الدولتين.

6. تقوم الدولة المعتمد لديها بطرد المبعوث الدبلوماسي سواء كانوا أفراداً أو جماعات ولم تفصح عن أسباب الطرد وعلى هذا الأساس مما يجعل الدولة المعتمدة التي يمثلها الدبلوماسي إلى مبدأ المعاملة بالمثل وأن مثل هذه الأعمال سوف تؤدي إلى توتر العلاقات بين الدولتين مما يستوجب معالجتها من قبل الدولتين.

7. تخضع السلطة التأديبية مبدأ الشرعية، لذا يجب للإدارة حق مواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة واحترام وأن المخالفات الكبيرة تكون من غير اختصاصها وإنما تقع على السلطة المختصة بالتأديب من الجهة الإدارية التي فرضها القانون الاختصاص في تأديب الموظف المخالف لأعماله الوظيفية.

ثانياً. التوصيات

في ضوء هذه النتائج يقدم الباحث عدداً من التوصيات هو كالاتي:

1. اعتماد مبدأ التعيين في السلك الدبلوماسي بطريقة الإعلان بواسطة وسائل الإعلام المختلفة منها المرئية والمسموعة للحاصلين على الشهادة الجامعية في الاختصاصات ذات العلاقة "وكلية العلوم السياسية، وكلية القانون، كلية الإدارة والاقتصاد، كلية اللغات" لضمان اختيار أفضل العناصر من بين المتقدمين، من خلال ديوان الخدمة المدنية ومجلس الخدمة المدنية.

2. يجب على رئيس البعثة الدبلوماسية والقنصلية أن يكون من المسلكيين في وزارة الخارجية وليس من خارجها لعدم إمامة بالمهمة الدبلوماسية والقنصلية المناطة له وذلك لأسباب

محسوبة ومنسوبة تضر بصالح الدولة المعتمدة ويكون من داخل السلك الدبلوماسي، وذا اختصاص وخبرة للأمور الدبلوماسية والقنصلية لأداء المهام السياسية والإدارية من كافة الجهات وعلى أن لا يكون من ذوي ازدواج الجنسية.

3. توصي الدراسة يجب أن تكون السلطة المختصة والمسؤولة عن فرض العقوبة هي الإدارة التابع لها الموظف الدبلوماسي والإداري حيث تأخذ إجراءات خاصة وعلى الإدارة اتباعها عند فرض العقوبة من أجل ضمان حق الموظف في الدفاع عن نفسه ومنها الاطلاع على الملف الخاص بالتحقيق وما هي الأمور الموجبة له وسبب إحالته على اللجنة المختصة بالتحقيق معه، إذ على الإدارة تشكيل لجنة مشكلة من ثلاثة أعضاء يكون أحدهم قانونياً ومن ذوي الخبرة المهنية لغرض فرض العقوبة المناسبة وحسب جسامه الفعل الذي ارتكبه أو تبرأته من الفعل المنسوب اليه، على أن لا تكون إحالة الموظف الدبلوماسي على التحقيق لأسباب كيدية من قبل رئيس البعثة وعلى اللجنة أخذ بنظر الاعتبار السلوك والأعمال التي يقوم بها آخذين بنظر الاعتبار هذه الأمور لصالح الموظف كون العقوبة رادعة وليست تنقيص بشخصية الموظف لأجل سير المرفق العام بانتظام.

4. تعديل نص المادة (9) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 لتوضيح أسباب وما هي الأعمال التي بموجبها أصبح الموظف الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه ليتنسى للدولة المعتمدة وحسب الاقتضاء أما بالاستدعاء للشخص المعني أو إنهاء خدمته في البعثة ليتسنى لدولته اتخاذ الإجراءات القانونية بحقه بموجب المعلومات الصادرة من وزارة الخارجية للدولة المعتمد لديها.

5. من مهام رئيس البعثة الدبلوماسية معالجة الأمور البسيطة وتداركها بتوجيه النصح والارشاد إلى الموظفين في داخل البعثة كون الأعمال التي قاموا بها لا تتسجم مع وظيفة المكلفين بها لغرض أداء واجباتهم بصورة جيدة، أما الأعمال الجسيمة التي يقوم بها المبعوث الدبلوماسي التي تؤثر سلباً في مصالح الدولة المعتمدة فعليه إحالة الموظف إلى اللجنة المختصة للتحقيق بذلك.

المصادر والمراجع

أ- المراجع :

أولاً- الكتب

- (1) أبو عامر علاء (2001) الوظيفة الدبلوماسية نشأتها مؤسساتها- قواعدها- قوانينها، ط1، دار الشروق للنشر والتوزيع، عمان.
- (2) أبو هيف علي صادق (1966) القانون الدولي المعاصر، ط8، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية.
- (3) أبو هيف علي صادق (1975) القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية.
- (4) أبو هيف علي صادق (1992) القانون الدولي العام، ط17، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية.
- (5) أبو هيف علي صادق (2005) القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف للنشر، الاسكندرية.
- (6) أبو الوفا أحمد (1996) قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علماً وعملاً، دار النهضة، القاهرة.
- (7) أحمد مكداش (2017) الموظف الإداري الدولي، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.
- (8) الاقداحي هشام محمود (2010) التفاوض والاتصال الدبلوماسي، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، الاسكندرية.
- (9) بدير علي محمد و عصام عبد الوهاب البرزنجي ومهدي ياسين السلامي (2015) مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار السنهوري، بغداد.

- (10) بطيخ رمضان محمد و نوفان منصور العجارمة (2012) مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، ط1، اثناء للنشر والتوزيع، عمان.
- (11) البكري عدنان (1986) العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات للنشر والتوزيع، بيروت.
- (12) جابر عاصم (1986) الوظيفة القنصلية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، ط1، عويدات للنشر والتوزيع، بيروت.
- (13) جابر عاصم (2001) الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة دراسة مقارنة، عويدات للنشر والتوزيع، بيروت.
- (14) الجاسور ناظم عبد الواحد (2001) أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، دار مجدلاوي للنشر، عمان.
- (15) الجبوري ماهر صالح علاوي (1986) القانون الإداري، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل.
- (16) الجبوري ماهر صالح علاوي (2017) القانون الإداري، ط1، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد.
- (17) الجندي غسان (1998) المعهد الدبلوماسي الأردني، ط1، عمان.
- (18) الحديثي شفيق عبد المجيد (1975) النظام الانضباطي لموظفي الدولة في العراق، ط1، مديرية مطبعة الإدارة المحلية، بغداد.
- (19) الحسيني محمد طه حسين (2017) مبادئ وأحكام القانون الإداري، ط1، منشورات زين الحقوقية، بيروت.
- (20) الحلو ماجد راغب (1977) القضاء الإداري، ط1، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
- (21) الحلو ماجد راغب (1994) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.
- (22) الحلو ماجد راغب (1984) القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية.

(23) حمد صلاح أنور (2017) العلاقات الدبلوماسية والقنصلية دراسة تحليلية ومقارنة، ط1، منشورات زين الحقوقية.

(24) حمودة منتصر سعيد (2008) القانون الدولي المعاصر، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

(25) حمودة منتصر سعيد (2008) قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية.

(26) خلف محمود (1989) الدبلوماسية النظرية والتطبيق، ط1، المركز الثقافي العربي، بيروت.

(27) خلف محمود (2008) القانون الدبلوماسي تفسير وتعديل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، ط1، دار تنسيق للنشر والتوزيع، عمان.

(28) الخفاجي سامي (2010) الدبلوماسية سلاح فاعل في تحديد مصير الإنسانية والحضارة، ط1، دار أمانة، عمان.

(29) الذنبيات محمد جمال (2011) الوجيز في القانون الإداري، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(30) راتب عائشة (1963) التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة.

(31) الرشدان عبد الفتاح علي و محمد خليل الموسى (2005) أصول العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، ط1، مركز العلمي للدراسات السياسية، عمان.

(32) الرضا هاني (1997) الدبلوماسية تاريخها - قوانينها - وأصولها، ط1، دار المنهل اللبناني، بيروت.

(33) زكي محمد فاضل (1978) الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط4، مطبعة جامعة بغداد، بغداد.

- (34) السامرائي شفيق عبد الرزاق (2008) الدبلوماسية، دار الحكمة، لندن.
- (35) السعدي سعد عباس (2012) التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، ط1، وزارة الخارجية العراقية الدائرة الصحفية، بغداد.
- (36) السعدي سعد عباس (2017) التداخل والتكامل بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية، دار السنهوري، بيروت.
- (37) سلامة عبد القادر (1997) قواعد السلوك الدبلوماسي المعاصر البروتوكول- الاتيكيت - المجاملة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.
- (38) الشامي علي حسين (2011) الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها ونظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ط5، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- (39) شبانه عبد الفتاح (2002) الدبلوماسية-القواعد القانونية- الممارسة العلمية- المشكلات الفعلية، ط1، مكتبة مدبولي للنشر، القاهرة.
- (40) شطناوي علي خطار (1994) مبادئ القانون الإداري الأردني، عمان.
- (41) شكري علي يوسف (2004) الدبلوماسية عالم متغير، ط1، إيتراك للنشر والتوزيع، عمان.
- (42) شلبي السيد أمين (1988) في الدبلوماسية المعاصرة، ط1، عالم الكتب للنشر، القاهرة.
- (43) الشمري عامر إبراهيم أحمد (2009) العقوبات الوظيفية، ط1، مكتبة زين الحقوقية والأدبية للنشر والتوزيع، بيروت.
- (44) الشيخ خالد حسن (1999) الدبلوماسية والقانون الدبلوماسي، ط1، عدنان جابر للنشر، عمان.
- (45) الشخيلي عبد القادر عبد الحافظ (1983) القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإدارية والجنائية، ط1، دار الفرقان للنشر، عمان.

- (46) الشيخلي عبد القادر (1994) القانون الإداري، دار بغداد للنشر، عمان.
- (47) صالح زهرة عطا محمد (1994) أصول العمل الدبلوماسي والقمصلي، ط1، مركز بحوث العلوم الاقتصادية للنشر، ليبيا.
- (48) صباريني غازي حسن (2009) الدبلوماسية المعاصرة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- (49) صباريني غازي حسن (2002) الدبلوماسية المعاصرة دراسة قانونية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.
- (50) الطماوي سليمان محمد (1967) الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة.
- (51) الطماوي سليمان محمد (1967) القضاء الإداري الكتاب الأول قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة.
- (52) الطماوي سليمان محمد (بلا سنة) الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة.
- (53) الطماوي سليمان محمد (1979) القضاء الإداري الكتاب الثالث قضاء تأديب دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.
- (54) الطماوي سليمان محمد (1981) الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة.
- (55) العادة سموحي فوق (1973) الدبلوماسية الحديثة، ط1، دار اليقظة العربية، دمشق.
- (56) عبد الرحمن عبد العزيز بن ناصر (2007) الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، ط1، العبيكان للأبحاث والتطوير، الرياض.

(57) عبد القادر أحمد عبد الغني محمد (2017) ممارسة الموظف العام للحريات في النظم الوضعية، ط1، مركز الدراسات العربية القاهرة.

(58) العتوم منصور إبراهيم (1984) المسؤولية التأديبية للموظف العام دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ط1، مطبعة الشروق، عمان.

(59) العجارمة نوفان العقيل (2007) سلطة التأديب الموظف العام دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(60) العزام سهيل محمد (2009) الحصانة الدبلوماسية، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(61) عمار عوابدي (2004) نظرية المسؤولية الإدارية، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

(62) الفتلاوي سهيل حسين (1980) الحصانة القضائية للمبعوث الدبلوماسي في العراق، مطبعة بغداد، بغداد.

(63) الفتلاوي سهيل حسين (2006) الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(64) الفتلاوي سهيل حسين (2010) القانون الدبلوماسي، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(65) قدرت صباح طلعت (2010) الوجيز في الدبلوماسية والبروتوكول، ط2، مطبعة كركر، بيروت.

(66) قادري حسن (2011) الدبلوماسية والتفاوض، ط1، دار الاعلام للنشر والتوزيع، عمان.

(67) القبيلات حمدي سليمان (2003) انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب دراسة مقارنة، ط1، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

(68) القبيلات حمدي سليمان (2010) القانون الإداري الجزء الثاني -القرارات الإدارية -والعقود الإدارية -والاموال العامة -الوظيفة العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان .

(69) القبيلات حمدي سليمان (2018) الوجيز في القضاء الإداري، ط2، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.

(70) القيسي محي الدين (2007) القانون الإداري العام، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

(71) كرم غازي (2010) القانون الإداري، ط1، الآفاق المشرقة للنشر، عمان.

(72) كنعان نواف (2005) القانون الإداري الوظيفة العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية-

الاموال العامة، ط1، الاصدار الرابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(73) كنعان نواف (2007) القانون الإداري الكتاب الثاني الوظيفة العامة القرارات الإدارية- العقود

الإدارية- الاموال العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(74) كنعان نواف (2008) النظام التأديبي في الوظيفة العامة، ط1، اثناء للنشر والتوزيع،

عمان.

(75) كنعان نواف (2010) القانون الإداري الوظيفة العامة- القرارات الإدارية- العقود الإدارية-

الأموال العامة، ط1، الاصدار السابع، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(76) المجذوب محمد (2007) القانون الدولي العام، ط6، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

(77) محارب علي جمعة (2004) التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام

العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(78) محمد ثامر كامل (2000) الدبلوماسية المعاصرة واستراتيجية إدارة المفاوضات، ط1، دار

الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان.

(79) محمصاني صبحي (1973) القانون والعلاقات الدولية في الاسلام، دار العلم للملايين،

بيروت.

(80) مصباح زايد عبيد الله (1999) الدبلوماسية، ط1، دار الكتب الوطنية، ليبيا.

(81) المغازير عاطف فهد (2010) الحصانة الدبلوماسية بين النظرية والتطبيق، ط2، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

(82) الملط محمد جودت (1967) المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة.

(83) منصور شاب توما (1978) القانون الإداري، ط3، مطبعة جامعة بغداد، بغداد.

(84) منصور شاب توما (1980) القانون الإداري، ط1 الكتاب الثاني، مطبعة جامعة بغداد، بغداد.

(85) مهنامحمد فؤاد (بلا سنة) مبادئ وإحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مؤسسة شباب الجامعة للنشر، القاهرة.

(86) نجم أحمد حافظ (1981) القانون الإداري دراسة قانونية لتنظيم ونشاط الإدارة العامة، ط1. دار الفكر العربي للطبع والنشر، القاهرة.

(87) إلياس يوسف (1984) المرجع العملي في شرح قوانين الخدمة المدنية والانضباط والتقاعد المدني، ط1، مطبعة العمال المركزية، بغداد.

ثانياً - الرسائل ماجستير ودكتوراه:

(1) الأحسن، محمد(2016). "النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه منشورة، جامعة ابي بكر بلقائد-تلمسان الجزائر .

(2) آمال، ديلمي (2012). "التنظيم القانوني الدولي للعلاقات الدبلوماسية"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة مولود معمري- الجزائر .

(3) جودة، ضياء هاني (2015). "القواعد القانونية المنظمة لعمل البعثات الدبلوماسية والبعثات الخاصة"، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النهريين، بغداد.

(4) السليمان، فايز مطلق (2013). "ضمانات تأديب الموظف العام في النظام الأردني"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الشرق الأوسط، عمان.

(5) لمين، محمودي محمد (2008). "المبعوث الدبلوماسي - حالة الجزائر"، رسالة ماجستير منشورة، جامعة الجزائر بن يوسف بن خده.

ثالثاً- المقالات المنشورة في المجالات والدوريات .

(1) جابر، سمية رشيد (2006). "الحماية الدبلوماسية التي يمارسها القناصل"، مجلة المنصور، العدد 9، الاصدار 9، ص 164-201.

(2) محمد، سينم صالح (2016). "المسؤولية الشخصية للموظف العام في القانون العراقي"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 8، الاصدار 29 ص 434 - 445.

(3) جعفر، مهند إياد و أحمد علي حسين (2016). "ضمانات الموظف العام خلال التحقيق الإداري دراسة مقارنة"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 9، العدد 29، ص 323-348.

(4) موقع عدالة، نظام السلك الدبلوماسي الأردني وتعديلاته رقم 68 لسنة 1993 المنشورة على الصفحة 2220 من عدد الجريدة الرسمية رقم 3932 بتاريخ 1993/11/16 صادر بموجب المادة 93، المادة 120 من الدستور الأردني وتعديلاته لسنة 1952.

(5) المعجم عربي عامة متاح على <https://www.almaany.com>