المحاضرة التاسعة

الملحقون التقنيون والعسكريون: الوضع القانوني والمهام

حين ندخل سفارة معاصرة لدولة متوسطة الحجم، نكتشف أن الدبلوماسيين المهنيين الذين دخلوا السلك عبر مسابقات وزارة الخارجية لا يمثلون إلا جزءاً من طاقمها. فإلى جانبهم يعمل ضابط برتبة عقيد أو عميد يحمل لقب الملحق العسكري، وخبير في الاقتصاد أو التجارة يحمل لقب الملحق التجاري، وقد نجد ملحقاً ثقافياً أو علمياً أو زراعياً أو أمنياً أو مالياً. وهؤلاء لا ينتمون في الغالب إلى وزارة الخارجية، بل إلى وزارات أخرى: الدفاع، والتجارة، والتعليم العالي، والفلاحة، والداخلية. إنهم يمثلون حضور الدولة كلها، بمختلف قطاعاتها، داخل البعثة الدبلوماسية.

وتطرح هذه الظاهرة أسئلة قانونية دقيقة لم تحظ في الأدبيات العربية بما تستحقه من عناية. فاتفاقية فيينا لعام 1961 لم تذكر الملحقين إلا في موضع واحد صريح، حين أجازت للدولة المستقبلة أن تشترط عرض أسماء الملحقين العسكريين والبحريين والجويين عليها مسبقاً للموافقة. أما سائر الملحقين، فقد تركت وضعهم للقواعد العامة المتعلقة بطاقم البعثة. فما المركز القانوني لهؤلاء؟ هل هم دبلوماسيون بالمعنى الكامل، أم أعضاء في الطاقم الإداري والفني بحصانة محدودة؟ ولماذا خص النص الملحقين العسكريين بإجراء خاص؟ وأين تنتهي مهمة الملحق المشروعة في جمع المعلومات وتبدأ الأنشطة "المتعارضة مع الصفة الدبلوماسية"؟ وكيف تُنظم علاقة الملحق برئيس البعثة من جهة، وبالوزارة التي أوفدته والتي يتبعها وظيفياً من جهة أخرى؟

ولهذه الأسئلة أهمية عملية واضحة بالنسبة للجزائر ودول المنطقة. فالدولة الجزائرية، التي تعتمد تقليدياً على شبكة واسعة من البعثات في إفريقيا والعالم العربي وأوروبا، تنتدب إلى سفاراتها ملحقين من وزارات متعددة، كما تستقبل على أرضها ملحقين عسكريين وتقنيين لدول كثيرة. وتقتضي إدارة هذه الشبكة، إرسالاً واستقبالاً، فهماً دقيقاً للقواعد التي تحكم وضعهم، سواء تعلق الأمر بقبول ملحق عسكري أجنبي أو رفضه، أو بتحديد الصفة التي يُعتمد بها ملحق جزائري في الخارج، أو بتسوية نزاع ناشئ عن نشاطه. كما أن التحولات الأمنية في منطقة الساحل وحوض المتوسط منحت الملحقين العسكريين دوراً متزايداً في التعاون الأمني الإقليمي، مما يضاعف أهمية فهم الإطار القانوني لعملهم.

ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: كيف يستوعب القانون الدبلوماسي، المبني على نموذج البعثة الموحدة التي تتحدث باسم الدولة عبر رئيسها، ظاهرة تعدد الملحقين الذين يمثلون قطاعات متخصصة ويخضعون لازدواجية في

التبعية، وما الوضع القانوني الذي يمنحه لهم، وما حدود المهام التي يمكنهم ممارستها دون الإخلال بالتزامات البعثة تجاه الدولة المستقبلة؟ ونعالج ذلك عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم الملحقين التقنيين والعسكريين

أولاً: الملحق في نص اتفاقية فيينا

الفقرة (1)

تعرّف المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أعضاء الطاقم الدبلوماسي بأنهم أعضاء طاقم البعثة الذين يتمتعون بالصفة الدبلوماسية، والمبعوث الدبلوماسي بأنه رئيس البعثة أو أحد أعضاء طاقمها الدبلوماسي، وأعضاء الطاقم الإداري والفني بأنهم أعضاء طاقم البعثة العاملون في الخدمة الإدارية والفنية للبعثة. وتنص المادة 7 على أن للدولة الموفدة، مع مراعاة أحكام المواد 5 و8 و9 و11، أن تعين بحرية أعضاء طاقم البعثة، وأنه يجوز للدولة المستقبلة، فيما يتعلق بالملحقين العسكريين أو البحريين أو الجويين، أن تشترط عرض أسمائهم عليها مسبقاً للموافقة.

يكشف هذا النص أن الاتفاقية لم تضع تعريفاً مستقلاً للملحق، بل أدرجته ضمنياً في الفئات العامة لطاقم البعثة. فالملحق، أياً كان تخصصه، إما أن يكون عضواً في الطاقم الدبلوماسي إذا منحته دولته الصفة الدبلوماسية وأخطرت بها الدولة المستقبلة، وإما أن يكون عضواً في الطاقم الإداري والفني إذا كانت مهامه ذات طابع مساعد. ومن ثم فإن لقب "الملحق" لا يحدد في ذاته المركز القانوني، بل الصفة التي يُعتمد بها. وقد جرى العرف الدبلوماسي على أن يكون الملحقون المتخصصون، كالعسكريين والتجاريين والثقافيين، أعضاء في الطاقم الدبلوماسي، يحملون جوازات دبلوماسية ويُدرجون في القائمة الدبلوماسية التي تصدرها وزارة خارجية الدولة المستقبلة.

ويمكن، انطلاقاً من ذلك، تعريف الملحق المتخصص بأنه عضو في طاقم البعثة الدبلوماسية تعينه الدولة الموفدة، غالباً من خارج سلكها الدبلوماسي المهني، لمتابعة قطاع محدد من العلاقات مع الدولة المستقبلة، كالدفاع أو التجارة أو العلوم أو الثقافة، ويعمل تحت سلطة رئيس البعثة مع احتفاظه بصلة وظيفية بالجهة التي أوفدته. ويمكن التمييز في هذا الإطار بين فئتين كبريين. الأولى الملحقون العسكريون، أو ملحقو الدفاع، الذين ينتمون إلى القوات المسلحة ويمثلون المؤسسة العسكرية

للدولة الموفدة. والثانية الملحقون التقنيون أو المتخصصون، الذين يمثلون قطاعات مدنية كالاقتصاد والتجارة والزراعة والعلوم والثقافة والإعلام. وقد خص النص الفئة الأولى بإجراء خاص، وهو ما يكشف عن الحساسية التي تحيط بها منذ نشأتها.

ثانياً: السياق التاريخي والتدويني

الفقرة (2)

تبين إيلين دنزا في المذكرة التمهيدية لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المنشورة في مكتبة الأمم المتحدة أنه بحلول مؤتمر وستفاليا عام 1648 صارت البعثات الدائمة الوسيلة المعتادة لتسيير الأعمال الدولية بين الدول ذات السيادة، وأنه خلال القرن التالي نشأت قواعد تفصيلية تتعلق بحصانة السفراء وأسرهم ومرافقيهم من الإجراءات المدنية والجنائية. وتشير إلى أنه بقيت مجالات تباينت فيها ممارسة الدول قبل التدوين، ولا سيما امتيازات وحصانات صغار الموظفين، ووضع الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المستقبلة، ومدى الاستثناءات من حصانته القضائية، بحيث تضمنت الاتفاقية عنصراً من التطوير التدريجي إلى جانب التدوين.

تكشف هذه الفقرة أن حاشية السفير كانت دائماً جزءاً من البعثة، لكن تنوع هذه الحاشية وتخصصها ظاهرة أحدث بكثير. فالملحق العسكري ظهر بصورته المنتظمة في القرن التاسع عشر، حين بدأت القوى الأوروبية الكبرى ترسل ضباطاً إلى عواصم بعضها لمتابعة تطور الجيوش والتسليح، وكان حضورهم أحد مظاهر التنافس العسكري الذي سبق الحرب العالمية الأولى. ثم ظهر الملحقون التجاريون مع تزايد أهمية التجارة الخارجية في سياسات الدول، والملحقون الثقافيون والعلميون بعد الحرب العالمية الثانية مع بروز الدبلوماسية الثقافية والعلمية أداةً للنفوذ. وهكذا يعكس تنوع الملحقين تطور مفهوم الدولة ذاتها، وتوسع مجالات تدخلها في العلاقات الخارجية.

أما مسألة "صغار الموظفين" التي تشير دنزا إلى تباين الممارسة بشأنها قبل التدوين، فهي تتصل مباشرة بوضع الملحقين. فقبل عام 1961، كانت بعض الدول تمنح كل أعضاء البعثة حصانات كاملة، في حين تميز دول أخرى بين الدبلوماسيين بالمعنى الدقيق وسائر الموظفين. وقد حسمت الاتفاقية هذا التباين بالتمييز بين الطاقم الدبلوماسي والطاقم الإداري والفني، وبمنح الفئة الثانية حصانة جنائية كاملة وحصانة مدنية مقصورة على الأفعال المنجزة في نطاق واجباتها بموجب المادة 37 فقرة 2. ولهذا الحل أثر مباشر على الملحقين: فالملحق التقني الذي لا تمنحه دولته الصفة الدبلوماسية يندرج في الطاقم الإداري والفني، ومن ثم لا يتمتع بالحصانة المدنية الكاملة. وهذا ما يجعل قرار الدولة الموفدة في تصنيف ملحقها قراراً ذا أثر قانوني حاسم، لا مجرد مسألة بروتوكولية.

ثالثاً: الملحقون العلميون والتقنيون: ظاهرة متنامية

الفقرة (3)

يلاحظ مارتا أبرانتيس ولويس لاسيردا وجان-كريستوف مودوي في مقالهم المنشور في مجلة Frontiers in Political Science أن العلوم والتكنولوجيا وسعت جدول الأعمال الدبلوماسي إلى ما وراء القضايا التقليدية، مما دفع الدول إلى تطوير شبكات للدبلوماسية العلمية. ويشيرون إلى أن دولاً عديدة بدأت بعد الحرب العالمية الثانية في بناء شبكات من الملحقين العلميين في سفاراتها لإعلام حكوماتها وتمثيلها والتفاوض في المسائل ذات الصلة بالعلم. ويستكشف الباحثون، بصورة منهجية ولأول مرة، كيف أسست الدول حضوراً نشطاً في مجال الدبلوماسية العلمية في لشبونة، ويقترحون "مؤشراً رقمياً للدبلوماسية العلمية" قائماً على تحليل محتوى المواقع الإلكترونية ووسائل التواصل الاجتماعي للبعثات، ويبينون أن 67 من أصل 86 سفارة ذات تمثيل مقيم في لشبونة كانت لها مواقع رسمية متاحة.

تكشف هذه الدراسة عن ظاهرة تغيب عادة عن الدرس القانوني الدبلوماسي: تنامي فئة الملحقين العلميين والتقنيين. فالتحديات العالمية المعاصرة، من تغير المناخ إلى الأوبئة إلى الأمن السيبراني إلى الذكاء الاصطناعي، صارت ذات طابع تقني وعلمي، و لم يعد الدبلوماسي التقليدي قادراً على متابعتها بمفرده. ولذلك صارت الدول ترسل خبراء علميين وتقنيين للعمل في سفاراتها، بمهام تتراوح بين رصد التطورات العلمية في الدولة المستقبلة، وتيسير التعاون البحثي والجامعي، والمشاركة في المفاوضات التقنية، وتقديم المشورة العلمية للسفير. وتختلف تسمياتهم من دولة إلى أخرى: مستشار علمي، أو ملحق علمي، أو ملحق للتعليم العالي والبحث العلمي.

ومن الزاوية القانونية، يطرح هذا التطور إشكالات لم تتصورها الاتفاقية. فالملحق العلمي قد يكون أستاذاً جامعياً أو باحثاً ينتدب لمدة محدودة، دون أن يكون موظفاً في وزارة الخارجية. فهل يستحق الصفة الدبلوماسية؟ الاتفاقية تترك ذلك لتقدير الدولة الموفدة، مع حق الدولة المستقبلة في الاعتراض بإعلانه شخصاً غير مرغوب فيه. كما أن الحدود بين التعاون العلمي المشروع والاستعلام العلمي والتقني الحساس، ولا سيما في المجالات ذات الاستخدام المزدوج كالتكنولوجيا النووية والفضائية والبيولوجية، قد تكون رفيعة جداً. ولذلك بدأت بعض الدول تفرض رقابة أشد على نشاط الملحقين العلميين الأجانب. أما المؤشر الرقمي الذي يقترحه الباحثون، فيكشف عن تحول آخر: فجزء متزايد من عمل الملحقين صار يُمارس عبر الفضاء الرقمي، وهو ما يطرح أسئلة جديدة حول تطبيق واجب عدم التدخل على النشاط الرقمي للبعثات.

رابعاً: ملحق الدفاع بوصفه دبلوماسياً عسكرياً

الفقرة (4)

يبين تقرير لجنة الدفاع التابعة لمجلس العموم البريطاني بعنوان "الدبلوماسية الدفاعية: الجانب الألين للدفاع البريطاني" أن وثيقة القيادة الدفاعية الصادرة في مارس 2021 حددت، في إطار خطط "الانخراط الدائم في الخارج"، هدف إنشاء كادر أكبر ومحترف من الأفراد المنتشرين بصورة دائمة لممارسة الدبلوماسية الدفاعية حول العالم، وتوسيع الشبكة العالمية بمقدار الثلث عبر توسيع شبكة ملحقي الدفاع والطواقم الدفاعية البريطانية لتنسيق النشاط على مستوى الأقاليم. ويشير التقرير إلى تعيين رئيس لشبكة ملحقي الدفاع العالمية في يناير 2023، وإلى أن جزءاً من دوره يتمثل في جعل هذه الشبكة احترافية وعملياتية.

يكشف هذا التقرير الرسمي عن تحول مهم في مفهوم الملحق العسكري: من ضابط منعزل يراقب جيش الدولة المستقبلة ويرفع التقارير إلى قيادته، إلى عنصر في شبكة منظمة من "الدبلوماسية الدفاعية" تستعمل الموارد العسكرية لتحقيق أهداف دبلوماسية. ومصطلح "الدبلوماسية الدفاعية" أو "الدبلوماسية العسكرية" يشير إلى الاستعمال السلمي للموارد الدفاعية، كالتدريب المشترك وتبادل الزيارات والتعاون في مجال التسليح والمشاركة في عمليات حفظ السلام، لبناء علاقات ثنائية ومتعددة الأطراف. والملحق العسكري هو الأداة المركزية لهذه الدبلوماسية داخل البعثة. وقرار دولة كبريطانيا توسيع شبكتها بمقدار الثلث يعكس إدراكاً متزايداً لأهمية هذه الأداة في بيئة دولية تتسم بعودة التنافس الاستراتيجي.

لكن هذا التحول يطرح إشكالية مفاهيمية وقانونية. فالملحق العسكري، في هذا التصور الجديد، ليس مجرد عضو في البعثة الدبلوماسية يخضع لرئيسها، بل هو أيضاً عنصر في شبكة عالمية تابعة لوزارة الدفاع، لها رئيسها وأهدافها وتقاريرها الخاصة. وهذا ما يضاعف إشكالية الازدواجية في التبعية التي سنعالجها في المحور الرابع. كما أن عبارة "الجانب الألين" في عنوان التقرير تكشف عن التوتر الكامن في هذه الوظيفة: فالملحق العسكري يمثل في آن واحد أداة للتعاون وبناء الثقة، وأداة لجمع المعلومات العسكرية التي قد تُستعمل في سياق المنافسة أو المواجهة. ويبدو لي أن هذه الازدواجية هي التي تفسر لماذا خصت اتفاقية فيينا الملحقين العسكريين بإجراء الموافقة المسبقة، دون غيرهم من الملحقين.

المحور الثاني: الوضع القانوني للملحقين التقنيين والعسكريين

أولاً: إجراءات القبول والإنهاء

الفقرة (5)

تنص المادة 9 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه يجوز للدولة المستقبلة، في أي وقت ودون أن تكون ملزمة بتبرير قرارها، أن تبلغ الدولة الموفدة بأن رئيس البعثة أو أي عضو من طاقمها الدبلوماسي شخص غير مرغوب فيه، أو أن أي عضو آخر من طاقم البعثة غير مقبول، وأنه يجوز إعلان الشخص غير مرغوب فيه أو غير مقبول قبل وصوله إلى إقليم الدولة المستقبلة. وتنص المادة 10 على وجوب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة بتعيين أعضاء البعثة ووصولهم ومغادرتهم النهائية أو انتهاء مهامهم، وتنص المادة 11 على أنه يجوز للدولة المستقبلة، عند عدم وجود اتفاق صريح بشأن حجم البعثة، أن تشترط إبقاء هذا الحجم في حدود ما تراه معقولاً وعادياً، وأن ترفض، في الحدود ذاتها ودون تمييز، قبول موظفين من فئة معينة.

تكشف هذه النصوص، مجتمعة مع المادة 7، عن نظام متدرج لرقابة الدولة المستقبلة على الملحقين. ففي المستوى الأول، تملك الدولة المستقبلة، بالنسبة للملحقين العسكريين والبحريين والجويين، حق الموافقة المسبقة على أسمائهم، وهو حق يقارب حق الموافقة على رئيس البعثة المنصوص عليه في المادة 4، وإن كان اختيارياً لا إلزامياً. وفي المستوى الثاني، تملك بالنسبة لكل الملحقين حق الإعلان عنهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم في أي وقت ودون تسبيب، حتى قبل وصولهم. وفي المستوى الثالث، تملك حق تقييد حجم البعثة، بل ورفض قبول "موظفين من فئة معينة"، وهي عبارة تسمح لها، مثلاً، برفض قبول ملحقين عسكريين إضافيين، أو رفض إنشاء مكتب ملحق في قطاع لا ترغب في التعاون فيه.

والسؤال الذي يطرحه هذا النظام هو: لماذا خص النص الملحقين العسكريين وحدهم بحق الموافقة المسبقة؟ يعود ذلك إلى اعتبارين. الأول أمني: فالملحق العسكري ضابط محترف في جمع المعلومات العسكرية وتحليلها، ووجوده في الدولة المستقبلة يمنحه إمكانية الوصول إلى مؤسساتها الدفاعية وضباطها، ومن حق هذه الدولة أن تتحقق مسبقاً من هويته وخلفيته. والثاني سياسي: فالعلاقات العسكرية بين الدول أكثر حساسية من غيرها، وقبول ملحق عسكري لدولة ما قد يحمل دلالة سياسية تتعلق بمستوى الثقة بين البلدين. والملاحظ أن الممارسة المعاصرة تكشف عن استعمال متكرر للمادة 9 ضد الملحقين العسكريين في فترات التوتر، مما يؤكد أن الدول المستقبلة تنظر إليهم بعين خاصة من الحذر. و لم تحدد الاتفاقية معايير لقبول الملحقين العسكريين أو رفضهم، وهو ما يمنح الدول المستقبلة سلطة تقديرية واسعة.

ثانياً: الامتيازات والحصانات بحسب فئة الملحق

الفقرة (6)

تقرر إيلين دنزا في المذكرة التمهيدية لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن الاتفاقية، من حيث المشاركة شبه العالمية للدول ذات السيادة، والدرجة العالية من احترامها بين الدول الأطراف، والتأثير الذي أحدثته في النظام القانوني الدولي، يمكن أن تدعي أنها أنجح الصكوك التي أُعدت في إطار الأمم المتحدة لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي، وأن المجالات التي كانت ممارسة الدول فيها متباينة، ولا سيما امتيازات وحصانات صغار الموظفين، تطلبت عنصراً من التطوير التدريجي.

يتحدد المركز القانوني للملحق، من حيث الامتيازات والحصانات، بالفئة التي يُعتمد فيها. فإذا اعتُمد عضواً في الطاقم الدبلوماسي، كما هو الغالب بالنسبة للملحقين العسكريين والتجاريين والثقافيين، تمتع بكامل الامتيازات والحصانات المقررة للمبعوث الدبلوماسي: الحرمة الشخصية المطلقة بموجب المادة 29، والحصانة الجنائية الكاملة والحصانة المدنية مع الاستثناءات الثلاثة بموجب المادة 31، والإعفاءات المالية، وحرمة المسكن والأوراق. ويتمتع أفراد أسرته بالحصانات ذاتها بموجب المادة 37 فقرة 1. أما إذا اعتُمد عضواً في الطاقم الإداري والفني، فإنه يتمتع بالحصانة الجنائية الكاملة، لكن حصانته المدنية والإدارية تقتصر على الأفعال المنجزة في نطاق واجباته، ولا يتمتع بالإعفاء الجمركي إلا على المواد المستوردة عند أول استقرار.

ويكشف هذا الوضع عن أهمية قرار التصنيف الذي تتخذه الدولة الموفدة، وعن سلطة الدولة المستقبلة في مراقبته. فالدولة الموفدة قد تميل إلى منح الصفة الدبلوماسية لكل ملحقيها لضمان أوسع حماية لهم. لكن الدولة المستقبلة قد تعترض على ذلك إذا رأت أن طبيعة مهام الملحق لا تبرر هذه الصفة، أو أن عدد الأشخاص ذوي الصفة الدبلوماسية في البعثة يتجاوز المعقول. وقد جرت ممارسة بعض الدول على اشتراط أن يؤدي عضو الطاقم الدبلوماسي مهاماً دبلوماسية حقيقية، وعلى رفض إدراج أشخاص في القائمة الدبلوماسية إذا كانت مهامهم تقنية أو إدارية بحتة. ويطرح ذلك سؤالاً فقهياً دقيقاً: هل الصفة الدبلوماسية تمنحها الدولة الموفدة بقرار انفرادي، أم تتوقف على قبول الدولة المستقبلة؟ الإجابة الأدق أنها تنشأ بقرار الدولة الموفدة وإخطارها، لكنها تخضع لرقابة الدولة المستقبلة عبر أدواتها الثلاث: رفض القبول، وإعلان الشخص غير مرغوب فيه، وتقييد الحجم. ومن ثم فهي صفة ذات طبيعة توافقية.

ويتصل بهذا التصنيف سؤال آخر كثيراً ما يُغفل: وضع الملحق الذي يحمل جنسية الدولة المستقبلة أو يقيم فيها إقامة دائمة. فالمادة 8 تقرر أن أعضاء الطاقم الدبلوماسي ينبغي من حيث المبدأ أن يحملوا جنسية الدولة الموفدة، وأنه لا يجوز تعيين رعايا الدولة المستقبلة إلا بموافقتها التي يجوز لها سحبها في أي وقت. وتقرر المادة 38 أن الدبلوماسي من رعايا الدولة المستقبلة لا يتمتع إلا بالحصانة القضائية والحرمة الشخصية عن الأفعال الرسمية المنجزة في ممارسة وظائفه، ما لم تمنحه هذه

الدولة امتيازات إضافية. وتكتسي هذه الأحكام أهمية عملية للملحقين التقنيين تحديداً، لأن بعض الدول تلجأ إلى توظيف خبراء محليين أو أفراد من جاليتها المقيمة في الدولة المستقبلة لشغل مناصب ملحقين تجاريين أو ثقافيين أو علميين، بحكم معرفتهم بالبيئة المحلية. ومن ثم فإن حمايتهم تبقى محدودة بالحد الأدنى الوظيفي، وهو ما يجب أن تأخذه الدولة الموفدة في الحسبان عند اختيار ملحقيها.

ثالثاً: نطاق الحصانة الوظيفية للملحق

الفقرة (7)

يرى شي شينشيانغ في دراسته المقارنة المنشورة في مجلة Leiden Journal of International Law أن الحصانة الدبلوماسية الموضوعية متميزة عن الحصانة الموضوعية لموظفي الدولة العاديين، لأن "وظائف" عضو البعثة لا ينبغي أن تُعامل بوصفها وظائف الدولة بوجه عام، بل ينبغي فهمها في إطار المادة الثالثة فقرة 1 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، التي تحدد وظائف البعثة ككل، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن التمسك بهذه الحصانة في حالات الانتهاك الجسيم للقانون الدولي.

يكتسي تحليل شي أهمية خاصة بالنسبة للملحقين، لأنهم يمثلون الحالة التي يظهر فيها بوضوح الفرق بين "وظائف الدولة" و"وظائف البعثة". فالملحق العسكري، مثلاً، ضابط في القوات المسلحة، ينفذ تعليمات وزارة الدفاع، وقد يُكلف بمهام عسكرية بحتة. فهل كل ما يقوم به بتكليف من وزارته يُعد فعلاً منجزاً في ممارسة وظائفه بوصفه عضواً في البعثة؟ وفق منهج شي، الإجابة بالنفي: فالحصانة الموضوعية، ولا سيما الحصانة الباقية بعد انتهاء المهمة بموجب المادة 39 فقرة 2، لا تحمي إلا الأفعال التي تدخل في وظائف البعثة المحددة في المادة 3، أي التمثيل وحماية المصالح والتفاوض والاستعلام بالوسائل المشروعة وتنمية العلاقات. أما الأفعال التي تنفذها الوزارة الأصلية للملحق عبره، دون صلة بهذه الوظائف، فلا تدخل في نطاق الحصانة الموضوعية.

ولهذا التحليل نتائج عملية مهمة. فأثناء المهمة، لا يظهر الفرق كثيراً، لأن الملحق ذا الصفة الدبلوماسية يتمتع بحصانة شخصية تشمل كل أفعاله. لكن بعد انتهاء المهمة، أو بالنسبة للملحق المعتمد في الطاقم الإداري والفني، يصبح الفرق حاسماً. فالملحق العسكري السابق الذي نظم، أثناء مهمته، شبكة لجمع معلومات سرية بوسائل غير مشروعة، لا يستطيع أن يتمسك بالحصانة الموضوعية عن هذا الفعل، لأنه لا يدخل في وظيفة "الاستعلام بكل الوسائل المشروعة". وهنا يتقاطع القانون الدبلوماسي مع قواعد مكافحة التجسس في القانون الجنائي الوطني. ويبقى تحديد الحد الفاصل بين الاستعلام

المشروع وغير المشروع، في سياق عمل الملحقين العسكريين تحديداً، من أكثر المسائل غموضاً في الأدبيات، ويستحق دراسة متعمقة.

رابعاً: الملحقون من خارج السلك الدبلوماسي

الفقرة (8)

تلاحظ بيرجيتا نيكلاسون وكاتاجينا ييزيرسكا في مقالهما المنشور في مجلة International Affairs أن السفراء غير المهنيين ينتمون إلى السلك الدبلوماسي لدولتهم مثل الدبلوماسيين المهنيين، ويؤدون الوظائف نفسها ويتمتعون بالحصانة الدبلوماسية نفسها بموجب القانون الدولي. وتبينان، من دراسة 669 سفيراً لسبع دول عام 2019، أن التوظيف من خارج السلك يأتي في الغالب من أجزاء أخرى من الخدمة العمومية بنسبة 8 في المائة، ومن الحقل السياسي بنسبة 4 في المائة، ومن القطاعين الخاص والتطوعي بنسبة 6 في المائة، وأن تعيين موظفين حكوميين من خارج وزارة الخارجية كان النوع الأكثر شيوعاً في معظم الدول المدروسة.

رغم أن الدراسة تتعلق بالسفراء، فإن منطقها ينطبق بقوة على الملحقين المتخصصين، الذين يأتون بحكم التعريف تقريباً من خارج وزارة الخارجية. فالقانون الدولي، كما تبين الباحثتان، محايد إزاء أصل الشخص المهني: فالموظف القادم من وزارة الدفاع أو التجارة أو التعليم العالي يتمتع، إذا اعتُمد في الطاقم الدبلوماسي، بالحصانة ذاتها التي يتمتع بها الدبلوماسي المهني. ومعنى ذلك أن الصفة الدبلوماسية صفة وظيفية مرتبطة بالعضوية في البعثة، لا صفة مهنية مرتبطة بالانتماء إلى السلك الدبلوماسي. وهذا ما يفسر إمكانية أن يكون الملحق العسكري ضابطاً عاملاً في الجيش ودبلوماسياً في الوقت نفسه.

لكن الدراسة تكشف أيضاً عن بعد تنظيمي مهم. فالباحثتان تشيران إلى أن تعيين سفير غير مهني في بعثة كبيرة أقل خطورة لوجود نائب مهني ودبلوماسيين قادرين على مساعدته. وبالقياس، يمكن القول إن الملحق المتخصص القادم من خارج السلك يحتاج إلى إطار مؤسسي يضمن اندماجه في عمل البعثة واحترامه لقواعد العمل الدبلوماسي. فالضابط العسكري أو الخبير التقني قد يكون متمكناً من مجال تخصصه، لكنه قد يفتقر إلى المعرفة بالأعراف الدبلوماسية وحدود الصفة الدبلوماسية، مما قد يعرضه والبعثة لمشكلات. ولذلك تنظم دول عديدة دورات تكوينية للملحقين قبل انتدابهم تتضمن القانون الدبلوماسي والبروتوكول. ويستحق الإطار القانوني الوطني لانتداب الملحقين من الوزارات الأخرى وتكوينهم، في الجزائر وفي الدول العربية، دراسة إدارية وقانونية لم تُنجز بعد بصورة كافية.

المحور الثالث: مهام الملحقين التقنيين والعسكريين

أولاً: مهام ملحق الدفاع

الفقرة (9)

يبين تقرير لجنة الدفاع التابعة لمجلس العموم البريطاني حول الدبلوماسية الدفاعية أن وزارة الدفاع البريطانية حددت في خططها هدف إنشاء كادر أكبر ومحترف من الأفراد المنتشرين بصورة دائمة لممارسة الدبلوماسية الدفاعية حول العالم، وتوسيع شبكة ملحقي الدفاع والطواقم الدفاعية لتنسيق النشاط على مستوى الأقاليم، وأن رئيس شبكة ملحقي الدفاع العالمية المعين عام 2023 أوضح أمام اللجنة كيف تتصور الوزارة إعادة الاستثمار في ملحقي الدفاع، مشيراً إلى أن جزءاً من دوره يتمثل في جعل الشبكة احترافية وعملياتية.

يمكن، استناداً إلى الممارسة الدولية التي يعكسها هذا التقرير، تحديد أربع فئات من مهام ملحق الدفاع. الفئة الأولى مهام تمثيلية: تمثيل القوات المسلحة للدولة الموفدة لدى نظيرتها في الدولة المستقبلة، وحضور المناسبات العسكرية الرسمية، وتقديم المشورة العسكرية لرئيس البعثة. والفئة الثانية مهام تعاونية: تنظيم الزيارات العسكرية المتبادلة، والإشراف على برامج التدريب والتكوين المشترك، ومتابعة اتفاقيات التعاون الدفاعي. والفئة الثالثة مهام اقتصادية: دعم صادرات التسليح والتعاون الصناعي الدفاعي، وهي مهمة تزايدت أهميتها في العقود الأخيرة. والفئة الرابعة مهام استعلامية: متابعة تطور القوات المسلحة للدولة المستقبلة وعقيدتها وقدراتها، ورفع التقارير بشأنها إلى القيادة العسكرية للدولة الموفدة.

وتندرج هذه المهام جميعاً، من حيث المبدأ، ضمن الوظائف العامة للبعثة المحددة في المادة 3 من الاتفاقية: فالتمثيل والتفاوض وتنمية العلاقات والاستعلام بالوسائل المشروعة كلها وظائف دبلوماسية معترف بها، يمارسها الملحق في قطاعه المتخصص. غير أن الفئة الرابعة، أي الاستعلام، هي التي تثير الإشكال الأكبر. فالحد بين مراقبة استعراض عسكري علني وقراءة المنشورات العسكرية المتاحة، وهي وسائل مشروعة بلا خلاف، وبين تجنيد مصادر داخل المؤسسة العسكرية للدولة المستقبلة أو الحصول على وثائق سرية، وهي وسائل غير مشروعة بلا خلاف، يمر بمنطقة رمادية واسعة. ومن هنا يأتي تعبير "الجانب الأليق" الذي يختاره التقرير البريطاني، والذي يبدو محاولة لإبراز البعد التعاوني للدبلوماسية الدفاعية على حساب بعدها الاستعلامي. ويبقى هذا البعد التعاوني، في تقديري، هو ما يمنح وظيفة الملحق العسكري مشروعيتها في منظور القانون الدبلوماسي.

ثانياً: حدود الاستعلام المشروع

الفقرة (10)

تحدد المادة 3 فقرة 1 (د) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من بين وظائف البعثة الدبلوماسية الاستعلام بكل الوسائل المشروعة عن الأوضاع والتطورات في الدولة المستقبلة، وتقديم التقارير بشأنها إلى حكومة الدولة الموفدة. وتنص المادة 41 على أن على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، واجب احترام قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، وواجب عدم التدخل في شؤونها الداخلية، وعلى أن جميع المعاملات الرسمية التي تكلف الدولة الموفدة البعثة بإجرائها مع الدولة المستقبلة تجري مع وزارة خارجيتها أو عن طريقها، أو مع أي وزارة أخرى يُتفق عليها.

يرسم هذان النصان الإطار القانوني لمهام الملحقين، ولا سيما مهامهم الاستعلامية. فالاستعلام وظيفة مشروعة للبعثة، لكنها مقيدة بشرط "الوسائل المشروعة". والاتفاقية لم تعرف هذه الوسائل، لكن الممارسة والفقه يميزان بين وسائل مشروعة، كتحليل المصادر المفتوحة وحضور المؤتمرات والمناسبات العامة وإقامة العلاقات المهنية مع المسؤولين والخبراء، ووسائل غير مشروعة، كالتجسس وتجنيد العملاء والحصول على المعلومات السرية بالرشوة أو الابتزاز والتنصت الإلكتروني. وحين يمارس الملحق وسائل غير مشروعة، فإنه يرتكب ما تسميه الممارسة الدبلوماسية "أنشطة متعارضة مع صفته الدبلوماسية"، وهي العبارة التي تستعملها الدول عادة عند إعلان الدبلوماسيين المتهمين بالتجسس أشخاصاً غير مرغوب فيهم.

أما الفقرة الثانية من المادة 41، المتعلقة بقناة المعاملات الرسمية، فتكتسي أهمية خاصة بالنسبة للملحقين. فهي تقرر أن المعاملات الرسمية تجري أصلاً مع وزارة الخارجية، لكنها تجيز إجراءها مع "أي وزارة أخرى يُتفق عليها". وهذا الاستثناء هو الذي يتيح للملحق العسكري التعامل مباشرة مع وزارة الدفاع في الدولة المستقبلة، وللملحق التجاري مع وزارة التجارة. لكن النص يشترط "الاتفاق"، أي أن الدولة المستقبلة يجب أن توافق على هذه القنوات المباشرة. ويعني ذلك أن الملحق الذي يتجاوز القنوات المتفق عليها، فيتصل مباشرة بمؤسسات أو أفراد دون علم الجهات الرسمية، يخرج عن الإطار المشروع لعمله. ومن الزاوية النقدية، يبدو أن هذا النص صيغ في زمن كانت فيه الاتصالات تمر عبر قنوات رسمية محدودة، ولا يتلاءم بسهولة مع واقع اليوم، حيث يتواصل الملحقون عبر البريد الإلكتروني ووسائل التواصل الاجتماعي مع جهات لا حصر لها. وتطبيق هذا النص على الاتصالات الرقمية للملحقين مسألة لم تحظ بعد بمعالجة فقهية.

ثالثاً: مهام الملحقين العلميين والتقنيين

الفقرة (11)

يبين أبرانتيس ولاسيردا ومودوي في مقالهم المنشور في مجلة Frontiers in Political Science أن دراسة ممارسات الدبلوماسية العلمية في مراكز العلوم والتكنولوجيا والابتكار يمكن أن تكشف عن اتجاهات مفيدة للدول التي تخطط لإقامة حضور دبلوماسي يركز على العلوم، وأن مقارنة أفضل الممارسات بين المدن يمكن أن تفيد التعليم والبحث والابتكار. ويبينون أن الدول العشر الأولى في مؤشرهم للدبلوماسية العلمية الرقمية في لشبونة تتصدرها فرنسا بمؤشر 78، ثم ألمانيا والنرويج والولايات المتحدة بمؤشر 57، ثم البرازيل وفنلندا وإسرائيل بمؤشر 52، ثم الصين وروسيا والهند، وأن ارتفاع قيمة المؤشر سمة مشتركة بين الدول ذات النسب الأعلى من المنشورات العلمية المشتركة.

تكشف هذه النتائج عن طبيعة مهام الملحقين العلميين والتقنيين، التي تختلف جذرياً عن مهام الملحقين العسكريين. فالملحق العلمي يعمل أساساً في فضاء مفتوح: الجامعات ومراكز البحث والشركات التكنولوجية والمؤتمرات العلمية. ومهامه تتمحور حول تيسير التعاون: ربط الباحثين من البلدين، وتشجيع المنشورات المشتركة، ومتابعة برامج التبادل الطلابي والأكاديمي، والترويج للمؤسسات العلمية لبلده. والارتباط الذي تكشفه الدراسة بين نشاط الدبلوماسية العلمية وحجم المنشورات المشتركة يشير إلى أن هذه المهام ليست رمزية، بل ذات صلة ملموسة بالتعاون العلمي. ويكشف تصدر فرنسا للقائمة عن تقليد فرنسي راسخ في هذا المجال، يتمثل في شبكة المستشارين العلميين في السفارات.

ومن الزاوية العربية والجزائرية، تطرح هذه الظاهرة سؤالاً عملياً وقانونياً. فالجزائر، شأنها شأن دول عربية عديدة، تملك جالية علمية كبيرة في الخارج، ولا سيما في فرنسا وكندا، وتواجه تحدي هجرة الكفاءات. ويمكن للملحقين العلميين والجامعيين أن يضطلعوا بدور مهم في ربط هذه الجالية بمؤسسات البحث الوطنية، وتيسير الشراكات الأكاديمية، ومتابعة الطلبة الموفدين للدراسة. غير أن الإطار القانوني الوطني لهؤلاء الملحقين، من حيث الانتداب والصلاحيات والتبعية، يبقى في الغالب غير واضح، ويختلط أحياناً بدور الملحق الثقافي. كما أن الدبلوماسية العلمية الرقمية التي تقيسها الدراسة تطرح سؤالاً عن حدود النشاط الرقمي للملحقين في ضوء واجب عدم التدخل، حين يتوجه هذا النشاط مباشرة إلى جمهور الدولة المستقبلة. وتستحق هذه المسائل دراسة تطبيقية تجمع بين القانون الدبلوماسي والسياسة العلمية.

رابعاً: مهام الملحقين التجاريين والاقتصاديين

الفقرة (12)

يدرس أندرو روز في مقاله المنشور في مجلة The World Economy العلاقة بين الخدمة الخارجية والتجارة الخارجية، متسائلاً عما إذا كانت السفارات تؤدي دوراً في تشجيع الصادرات، ويتناول هذه المسألة من خلال تحليل العلاقة بين وجود البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدول المصدرة في الدول المستوردة وحجم الصادرات الثنائية.

تمثل هذه الدراسة، التي كثيراً ما تُستحضر في أدبيات الدبلوماسية الاقتصادية، أساساً تجريبياً لفهم مهام الملحقين التجاريين والاقتصاديين. فقد استُشهد بها في الأدبيات اللاحقة دليلاً على أن مجرد وجود بعثة دبلوماسية في بلد ما يرتبط بزيادة صادرات الدولة الموفدة إليه. وهذا الأثر لا يتحقق من تلقاء نفسه، بل عبر العمل اليومي للأقسام التجارية والاقتصادية في السفارات: تزويد المصدرين الوطنيين بالمعلومات عن أسواق الدولة المستقبلة وأنظمتها، وتنظيم البعثات التجارية والمعارض، وتقديم الدعم للشركات في تجاوز العقبات الإدارية، والترويج للاستثمار في الدولة الموفدة، ومتابعة المفاوضات التجارية.

ومن الزاوية القانونية، تندرج هذه المهام ضمن الوظيفة الخامسة للبعثة المنصوص عليها في المادة 3 فقرة 1 (هـــ)، أي تعزيز العلاقات الودية وتنمية العلاقات الاقتصادية. لكنها تثير إشكالاً يتعلق بالمادة 42 التي تحظر على المبعوث الدبلوماسي ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري لتحقيق ربح شخصي. فالملحق التجاري يروج لمصالح تجارية، لكنه يفعل ذلك لحساب اقتصاد دولته لا لحسابه الشخصي، ومن ثم لا يخالف المادة 42. غير أن الحدود قد تتلاشى حين يكون الملحق قادماً من القطاع الخاص أو من هيئة ذات طابع تجاري، أو حين يروج لشركات بعينها تربطه بها صلات. ويثير ذلك سؤال تضارب المصالح، الذي لا تعالجه الاتفاقية بل تتركه للتشريعات الوطنية ومدونات السلوك. كما تطرح الدبلوماسية الاقتصادية المعاصرة سؤالاً عن التنسيق بين الملحقين التجاريين ووكالات ترويج الصادرات والاستثمار، التي قد تفتح مكاتب في الخارج لا تتمتع بالصفة الدبلوماسية.

ولا تكتمل صورة الملحقين التقنيين دون الإشارة إلى الملحقين الثقافيين والإعلاميين، الذين يمارسون ما يسمى الدبلوماسية العامة والثقافية. فمهامهم تتمثل في التعريف بثقافة الدولة الموفدة ولغتها وتراثها، ومتابعة الطلبة الموفدين، وتنظيم التظاهرات الثقافية، ونسج العلاقات مع الجامعات ووسائل الإعلام والنخب الثقافية في الدولة المستقبلة. وهذه المهام تندرج بوضوح ضمن وظيفة تنمية العلاقات الثقافية المنصوص عليها في المادة 3 فقرة 1 (هـــ). غير أن طابعها الموجه إلى الجمهور مباشرة، لا إلى الحكومة، يجعلها الأكثر عرضة للتصادم مع واجب عدم التدخل، ولا سيما حين يتحول الترويج الثقافي إلى تأثير في الرأي العام بشأن قضايا سياسية داخلية، أو حين تُوظف المراكز الثقافية التابعة للبعثات في نشاط ذي طابع سياسي أو ديني.

ويبقى الحد الفاصل بين الدبلوماسية الثقافية المشروعة والتدخل في الشؤون الداخلية مسألة تقديرية، تتفاوت فيها حساسية الدول بحسب أنظمتها السياسية وتجاربها التاريخية.

الفقرة (13)

يدرس بيتر فان برخايك ومينا ياكوب وهنري دي خروت في مقالهم المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy الفعالية الاقتصادية للتمثيل الدبلوماسي، من خلال تحليل اقتصادي لمساهمته في التجارة الثنائية.

تنتمي هذه الدراسة إلى تيار بحثي يسعى إلى قياس الأثر الاقتصادي للبعثات الدبلوماسية، وقد استُشهد بها في الأدبيات اللاحقة ضمن الدراسات التي تربط بين التمثيل الدبلوماسي وتدفقات التجارة الثنائية. وتكتسي هذه الدراسات أهمية خاصة في زمن تواجه فيه وزارات الخارجية ضغوطاً لتقليص ميزانياتها وتبرير نفقاتها. فإذا ثبت أن للتمثيل الدبلوماسي، وللأقسام الاقتصادية تحديداً، أثراً إيجابياً ملموساً على التجارة، فإن ذلك يمنح حجة قوية للإبقاء على شبكة الملحقين التجاريين وتطويرها. وقد لجأت دول عديدة، في العقدين الأخيرين، إلى دمج وظائف التجارة والاستثمار في وزارات خارجيتها، أو إلى إنشاء هيئات متخصصة تعمل من داخل السفارات.

غير أن هذا التيار البحثي يطرح أسئلة منهجية ونقدية. فمن جهة، يصعب عزل أثر البعثة الدبلوماسية عن العوامل الأخرى التي تؤثر في التجارة، كالقرب الجغرافي والروابط التاريخية واللغوية، إذ قد تكون الدول تفتح بعثاتها حيث توجد أصلاً مصالح تجارية كبيرة، لا العكس. ومن جهة أخرى، يركز هذا التيار على البعد الكمي للتجارة، ويغفل الأبعاد النوعية لعمل الملحقين، كحماية المستثمرين الوطنيين أو تسوية النزاعات التجارية. ومن زاوية دول الجنوب، تطرح هذه الدراسات سؤالاً عن الأولويات: فالدول ذات الموارد المحدودة، ومنها الدول العربية، مطالبة بتوزيع ملحقيها التجاريين بطريقة استراتيجية، في ضوء أهدافها في تنويع الصادرات خارج المحروقات. ويستحق تقييم أداء الملحقين التجاريين للدول المغاربية ومساهمتهم في تنويع الصادرات دراسة تطبيقية لم تُنجز بعد.

المحور الرابع: علاقتهم بالبعثة الدبلوماسية والدولة المعتمدة

أولاً: وحدة البعثة وسلطة رئيسها

الفقرة (14)

يلاحظ كريستيان لوكين في افتتاحيته للعدد الخاص من مجلة The Hague Journal of Diplomacy المخصص لوزارات الخارجية أن الباحث الذي يحضر المؤتمرات الدولية ويتابع المنشورات المنتظمة في الدراسات الدبلوماسية وتحليل السياسة الخارجية يواجه ملاحظة لا جدال فيها: فرغم ظهور كثير من البحوث الأكاديمية الجديدة حول الممارسات الدبلوماسية المعاصرة، فإن القليل منها، على نحو مفارق، يركز على الدور المقارن لوزارات الخارجية، وهو ما يسعى العدد الخاص إلى تداركه بتخصيصه كاملاً للدور المعاصر لهذه الوزارات في الدبلوماسية.

تتصل ملاحظة لوكين بمسألة جوهرية في علاقة الملحقين بالبعثة: موقع وزارة الخارجية في منظومة العلاقات الخارجية للدولة. فالتصور التقليدي، الذي تعكسه اتفاقية فيينا، يجعل وزارة الخارجية القناة الأصلية للعلاقات الخارجية، والسفير ممثلاً لرئيس الدولة وحكومته، والبعثة وحدة متماسكة تتحدث بصوت واحد. لكن الواقع المعاصر يكشف أن وزارات عديدة صارت تملك سياساتها الخارجية الخاصة في قطاعاتها: وزارة الدفاع في التعاون العسكري، ووزارة التجارة في المفاوضات التجارية، ووزارة التعليم العالي في الشراكات الأكاديمية. والملحقون هم الأداة التي تمارس بها هذه الوزارات حضورها داخل البعثات. ومن هنا تنشأ مسألة التنسيق: كيف تحافظ البعثة على وحدتها حين يتبع أعضاؤها وزارات مختلفة؟

يقدم القانون الدولي إجابة ضمنية عن هذا السؤال: فالبعثة، في منظور الاتفاقية، وحدة واحدة يرأسها رئيس البعثة، الذي تنسب إليه المسؤولية الأولى عن نشاطها أمام الدولة المستقبلة. والملحقون، بوصفهم أعضاء في طاقم البعثة، يعملون تحت سلطته من الناحية الدولية. لكن القانون الداخلي للدولة الموفدة هو الذي ينظم فعلياً هذه العلاقة، وهنا تختلف النماذج: فبعض الدول تمنح السفير سلطة رئاسية كاملة على كل الملحقين، بما في ذلك تقييم أدائهم والاطلاع على تقاريرهم، في حين تمنح دول أخرى الملحقين استقلالاً واسعاً في التواصل مع وزاراتهم الأصلية. والنموذج الأول يحقق وحدة البعثة، لكنه قد يصطدم بخصوصية بعض القطاعات كالدفاع، والنموذج الثاني يحترم التخصص، لكنه قد يفكك البعثة إلى جزر منعزلة. ويبقى نقص الدراسات المقارنة، الذي يشير إليه لوكين، أكثر وضوحاً فيما يتعلق بهذه المسألة تحديداً.

ثانياً: الازدواجية في التبعية ومسؤولية الدولة الموفدة

الفقرة (15)

تبين إيلين دنزا في الطبعة الخامسة من شرحها لاتفاقية فيينا أنها تضع كل حكم من أحكامها في سياقه التاريخي، وتعرض تطبيقها من قبل المملكة المتحدة والولايات المتحدة ودول أخرى، وتفحص بعمق المشكلات الراهنة كإساءة استعمال الحصانة الدبلوماسية والرق الحديث والعنف الإرهابي، وتبرز الاتجاهات الجديدة في تطبيق نظام الاتفاقية، ومنها التفاعل بين

حصانة الدولة والحصانة الدبلوماسية، ووسائل إقامة العلاقات الدبلوماسية وتسييرها في ظروف الخطر المادي، وتزايد الشواهد على الاستخفاف بقواعد سرية الاتصالات الدبلوماسية.

تتصل الإشكالات التي ترصدها دنزا بعلاقة الملحقين بدولتهم من زاويتين. الزاوية الأولى هي مسؤولية الدولة الموفدة عن أفعال ملحقيها. فالملحق، بوصفه عضواً في البعثة وموظفاً في جهاز من أجهزة الدولة، تُنسب أفعاله الرسمية إلى الدولة الموفدة وفق قواعد المسؤولية الدولية، سواء تصرف بتعليمات من وزارة الخارجية أو من وزارته الأصلية. فالدولة لا تستطيع التنصل من مسؤوليتها عن فعل غير مشروع ارتكبه ملحقها العسكري بحجة أنه تصرف بتعليمات من وزارة الدفاع لا من وزارة الخارجية، لأن الدولة كيان واحد في القانون الدولي. أما الزاوية الثانية فتتعلق بإساءة استعمال الحصانة التي تشير إليها دنزا: فحين يسيء الملحق استعمال حصانته، في نشاط استعلامي غير مشروع مثلاً، فإن الدولة المستقبلة تملك أدوات الاتفاقية المعتادة، أي الإعلان عنه شخصاً غير مرغوب فيه وطلب رفع الحصانة، والدولة الموفدة وحدها تملك حق التنازل عن حصانته بموجب المادة 32.

ويطرح التنازل عن حصانة الملحق إشكالاً عملياً في ضوء الازدواجية في التبعية: فالجهة المختصة بالتنازل، في منظور القانون الدولي، هي الدولة الموفدة، وتمارسه عادة وزارة خارجيتها. لكن الملحق العسكري يتبع وظيفياً وزارة الدفاع، التي قد ترفض التنازل عن حصانة ضابطها، أو تفضل محاكمته أمام القضاء العسكري الوطني. وهنا تتدخل المادة 31 فقرة 4 التي تقرر أن الحصانة من قضاء الدولة المستقبلة لا تعفي المبعوث من قضاء الدولة الموفدة. فالملحق العسكري الذي يرتكب جريمة في الدولة المستقبلة قد يُحاكم أمام القضاء العسكري لدولته، وهو حل يحقق قدراً من المساءلة، لكنه قد لا يرضي الدولة المستقبلة أو الضحايا. وتستحق هذه المسألة، أي التفاعل بين الحصانة الدبلوماسية للملحقين العسكريين والاختصاص القضائي العسكري الوطني، دراسة معمقة لم تنل حظها من الأدبيات.

ثالثاً: الملحقون في أوقات الأزمات والنزاعات

الفقرة (16)

يتناول جيه. كريغ باركر في مقاله المنشور في مجلة Nordic Journal of International Law وظيفة البعثات الدبلوماسية في أوقات النزاع المسلح أو التدخل العسكري الأجنبي، من خلال دراسة عمل راؤول فالنبرغ دبلوماسياً في بودابست بين يونيو 1944 ويناير 1945، ويرى أن إرث فالنبرغ ظل في البداية محدوداً جداً نتيجة للمقاربة المتمحورة حول الدولة التي اتبعها تدوين القانون الدبلوماسي في اتفاقية فيينا لعام 1961، لكن ظهور ما يسمى الدبلوماسية "الجديدة"،

مقروناً بتطور فكرة "مسؤولية الحماية" في مواجهة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، فتح إمكانية أمام الدبلوماسيين للاضطلاع بدور في هذا المجال.

يكتسي تحليل باركر أهمية خاصة بالنسبة للملحقين العسكريين، لأنهم الأكثر انخراطاً في قضايا الأمن والنزاعات. ففي أوقات النزاع المسلح أو الأزمات الأمنية في الدولة المستقبلة، يصبح دور الملحق العسكري حاسماً: فهو الذي يقيم الوضع الأمني، ويشارك في التخطيط لإجلاء الرعايا والموظفين، وينسق مع القوات المسلحة المحلية، ويقدم المشورة لرئيس البعثة بشأن سلامتها. كما أنه، في حالات النزاع بين الدولة الموفدة والدولة المستقبلة، يكون في الغالب من أوائل من يُطالبون بالمغادرة. وتلزم المادة 44 من الاتفاقية الدولة المستقبلة، حتى في حالة النزاع المسلح، بمنح التسهيلات اللازمة لتمكين المتمتعين بالامتيازات والحصانات من مغادرة إقليمها في أقرب وقت.

أما الإشكالية التي يطرحها باركر، أي المقاربة المتمحورة حول الدولة، فتنطبق على الملحقين العسكريين بصورة خاصة. فالاتفاقية تفترض أن الملحق العسكري يمثل دولته في علاقاتها الثنائية مع الدولة المستقبلة، ولا تتصور له دوراً في حماية السكان المدنيين أو في رصد انتهاكات القانون الدولي الإنساني. لكن الممارسة المعاصرة كشفت عن حالات اضطلع فيها ملحقون عسكريون بأدوار من هذا النوع، كالمساهمة في رصد ترتيبات وقف إطلاق النار أو تسهيل الإجلاء الإنساني. فهل تدخل هذه الأدوار في نطاق "الوظائف" المحمية؟ وهل تتعارض مع واجب عدم التدخل المنصوص عليه في المادة 41؟ الإجابة ليست واضحة، وتتوقف على موافقة الدولة المستقبلة وعلى طبيعة الدور. وتمثل وظيفة الملحقين العسكريين في سياق النزاعات المسلحة وعمليات السلام، والعلاقة بينها وبين القانون الدولي الإنساني، مجالاً بحثياً واسعاً لم تستكشفه الأدبيات القانونية بالقدر الكافي.

خاتمة

يكشف تحليل وضع الملحقين التقنيين والعسكريين ومهامهم أن هذه الفئة تمثل مرآة لتحولات الدولة والدبلوماسية في آن واحد. فتعدد الملحقين يعكس توسع مجالات الدولة الحديثة وتدخلها في قطاعات لم تكن تقليدياً من شأن العلاقات الخارجية: الدفاع والتجارة والعلوم والثقافة والزراعة والأمن. كما يعكس تحول الدبلوماسية من نشاط تحتكره وزارة الخارجية إلى نشاط تشارك فيه الدولة بكل أجهزتها. والبعثة الدبلوماسية المعاصرة، بهذا المعنى، ليست امتداداً لوزارة الخارجية فحسب، بل امتداد للحكومة كلها في الخارج.

غير أن القانون الدبلوماسي لم يواكب هذا التحول مواكبة كاملة. فاتفاقية فيينا بنيت على نموذج البعثة الموحدة التي يرأسها سفير يمثل الدولة، وعالجت الملحقين عبر الفئات العامة لطاقم البعثة، و لم تخص إلا الملحقين العسكريين بإجراء خاص يعكس الحساسية الأمنية لوظيفتهم. ونتج عن ذلك وضع قانوني مرن وغامض في آن واحد. فهو مرن لأنه يترك للدولة الموفدة حرية تصنيف ملحقيها ومنحهم الصفة الدبلوماسية، ولأنه يسمح بالتكيف مع ظهور فئات جديدة كالملحقين العلميين والرقميين. وهو غامض لأنه لا يحدد معايير التصنيف، ولا حدود الاستعلام المشروع، ولا كيفية التوفيق بين وحدة البعثة وازدواجية تبعية أعضائها.

وتكشف الدراسة أن التوازن في هذا المجال يتحقق عملياً بآليات توافقية بين الدولتين، لا بقواعد صارمة. فالصفة الدبلوماسية للملحق تنشأ بقرار الدولة الموفدة، لكنها تخضع لرقابة الدولة المستقبلة عبر الموافقة المسبقة وإعلان الشخص غير المرغوب فيه وتقييد حجم البعثة. والقنوات المباشرة بين الملحقين ووزارات الدولة المستقبلة تتوقف على الاتفاق. والاستعلام مشروع ما دامت وسائله مشروعة، وحين يتجاوزها تتدخل أدوات النظام المكتفي بذاته. وهذا الطابع التوافقي يمنح النظام مرونته، لكنه يجعله عرضة للتسييس في أوقات التوتر، حين يصبح الملحقون العسكريون في مقدمة المستهدفين بإجراءات الطرد المتبادل.

ومن الزاوية المنهجية، تكشف هذه المحاضرة أن دراسة الملحقين تقتضي تجاوز الحدود التقليدية للقانون الدبلوماسي. فوضعهم القانوني لا يُفهم دون الرجوع إلى القانون الإداري الوطني الذي ينظم انتدابهم، ومهامهم لا تُفهم دون الرجوع إلى أدبيات الدبلوماسية الدفاعية والاقتصادية والعلمية، وأثر عملهم لا يُقاس دون الاستعانة بمناهج الاقتصاد والعلوم السياسية، كما تبين الدراسات التجريبية التي عرضناها. وهذا ما يجعل موضوع الملحقين نموذجاً للمقاربات متعددة التخصصات التي يحتاجها القانون الدبلوماسي المعاصر، وهي مقاربات ما تزال نادرة في الأدبيات القانونية العربية.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: وضع معايير واضحة لتصنيف الملحقين بين الطاقم الدبلوماسي والطاقم الإداري والفني؛ وتحديد الحد الفاصل بين الاستعلام المشروع وغير المشروع في عمل الملحقين العسكريين والعلميين؛ وتطبيق المادة 41 فقرة 2 على الاتصالات الرقمية للملحقين؛ ومعالجة التفاعل بين الحصانة الدبلوماسية للملحقين العسكريين والاختصاص القضائي العسكري الوطني؛ ودراسة الإطار القانوني الوطني لانتداب الملحقين من الوزارات الأخرى وعلاقتهم بالسفراء في الجزائر والدول العربية؛ وتقييم أداء الملحقين التجاريين والعلميين للدول المغاربية ومساهمتهم في تنويع الاقتصاد

وربط الكفاءات في الخارج بالوطن؛ واستكشاف دور الملحقين العسكريين في سياق النزاعات المسلحة وعمليات السلام.

وفي هذه المسائل مجال خصب لإسهام الباحثين في جامعاتنا في فقه دبلوماسي يواكب تحولات الدولة والبعثة.

قائمة المراجع

1. Abrantes, M., Lacerda, L., & Mauduit, J.-C. (2025). The Science Diplomacy Digital Index: New ways of measuring science diplomacy—the Lisbon study case in the year of 2021. Frontiers in Political Science, 7, 1597142. https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1597142

2. Barker, J. C. (2012). The function of diplomatic missions in times of armed conflict or foreign armed intervention. Nordic Journal of International Law, 81(4), 387–406. https://doi.org/10.1163/15718107-08104001

3. Denza, E. (2025). Diplomatic law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (5th ed.). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/law/9780198974857.001.0001

4. Denza, E. (n.d.). Vienna Convention on Diplomatic Relations: Introductory note. United Nations Audiovisual Library of International Law. https://legal.un.org/avl/ha/vcdr/vcdr.html

5. House of Commons Defence Committee. (2023). Defence diplomacy: A softer side of UK Defence (HC 792). House of Commons. https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmdfence/792/report.html

6. Lequesne, C. (2020). Ministries of foreign affairs: A crucial institution revisited. The Hague Journal of Diplomacy, 15(1–2), 1–12. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10003

7. Niklasson, B., & Jezierska, K. (2024). The politicization of diplomacy: A comparative study of ambassador appointments. International Affairs, 100(4), 1653–1673. https://doi.org/10.1093/ia/iiae116

8. Rose, A. K. (2007). The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion. The World Economy, 30(1), 22–38. https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2007.00870.x

9. Shi, X. (2020). Diplomatic immunity ratione materiae, immunity ratione materiae of state officials, and state immunity: A comparative analysis. Leiden Journal of International Law. Advance online publication. https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/diplomatic-immunity-ratione-materiae-immunity-ratione-materiae-of-state-officials-and-state-immunity-a-comparative-analysis/734860E5764001A4F7E95CA00EB9C5E7

10. United Nations. (1961). Vienna Convention on Diplomatic Relations. United Nations Treaty Series, 500, 95. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

11. van Bergeijk, P. A. G., Yakop, M., & de Groot, H. L. F. (2011). The economic effectiveness of diplomatic representation: An economic analysis of its contribution to bilateral trade. The Hague Journal of Diplomacy, 6(1–2), 101–120. https://doi.org/10.1163/187119111X566751