

## الأسس القانونية لحماية الرعايا الجزائريين في الخارج: دراسة تحليلية في ضوء التشريع الوطني\*

أوكيل محمد أمين<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> أستاذ محاضر قسم "أ"، عضو بمخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

### الملخص:

تهدف هذه الدراسة لتبيان الأسس القانونية التي يستند عليها المشرع الجزائري لحماية الرعايا الجزائريين في الخارج. بحيث تطرقت الدراسة لتحديد آليات هذه الحماية ومجالاتها، وكذا الفوارق الأساسية بين نظامي الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية. كما تم تحديد الموقف التشريعي والرسعي من ممارسة الحماية الدبلوماسية في الجزائر، وأسس ومعايير ممارسة كلا من الحماية القنصلية والمساعدة القنصلية في التشريع الوطني.

### الكلمات المفتاحية:

حماية الرعايا، الحماية الدبلوماسية، الحماية القنصلية، المساعدة القنصلية.

\* تاريخ إرسال المقال 2018/10/20، تاريخ مراجعة المقال 2018/11/05، تاريخ نشر المقال 2019/03/28.

## The Legal Basis for the Protection of Algerian Nationals Abroad in the Light of National Legislation

### Abstract:

The aim of This study is clarifying the legal basis for the Algerian legislator to protect Algerian nationals abroad. The study examined the mechanisms and areas of such protection, as well as the fundamental differences between diplomatic protection and consular protection. The official position on the exercise of diplomatic protection in Algeria has also been established and the practice of consular protection has been established in national legislation.

### Keywords:

Protection of nationals, Diplomatic protection, Consular protection, Consular assistance.

## Les fondements juridiques de la protection des ressortissants algériens à l'étranger à la lumière de la législation nationale

### Résumé :

Cette recherche vise à clarifier les fondements juridiques permettant à l'État algérien de protéger les ressortissants algériens à l'étranger. Ladite 'étude, a examiné aussi les mécanismes et les domaines de la protection des ressortissants, ainsi que les différences fondamentales entre les fondements de la mise en œuvre de la protection diplomatique et la protection consulaire d'un côté, et d'un autre, entre la protection consulaire et l'assistance consulaire.

### Mots clés :

Protection des ressortissants, Protection diplomatique, Protection consulaire, Assistance consulaire.

### مقدمة

يقرّ القانون الدولي للدول بالحق في حماية مواطنيها أثناء وجودهم في الخارج. وتمارس الدولة هذا الحق بموجب آليات مختلفة، أهمها تبني الطلبات ومساندة الإجراءات التي يتخذها رعاياها للدفاع عن حقوقهم العالقة في الدول المستقبلية في إطار ما يعرف بالحماية الدبلوماسية. فوجود الفرد على أقاليم دولة أجنبية بقدر ما يفرض عليه الخضوع لقوانينها، فإنّه يلزمها في الحدّ ذاته بمعاملته وفقا لقواعد العدالة التي يحدّد القانون الدولي معاييرها الدنيا التي لا ينبغي النزول دونها تحت طائلة قيام مسؤوليتها الدولية.

إنّ قيد المعاملة الأدنى الذي تحدّده القانون الدولي العام، يجد أساسه كذلك في المبادئ العامة لحقوق الانسان التي توفر الحماية الدولية للفرد، لاسيما من خلال الآليات المتصلة بالصكوك الدولية لحماية حقوق الانسان، والتي يمكن للدولة حماية رعاياها عن طريق تفعيل آليات الشكوى المتاحة عبرها.

لكن دور الدولة في حماية رعاياها في الخارج لا ينحصر في حالات التعدي على حقوقهم الأساسية فقط، ذلك أنّ مخالفة الدولة المستقبلية للالتزامات الناشئة عن الاتفاقيات الخاصة التي تعقدها مع الدول الأخرى بشأن وضع الجالية أو حق تنقل الأشخاص وغيرها، يعد عملا غير مشروع وموجبا لقيام مسؤوليتها الدولية ومسوّغا لتفعيل تدابير الحماية ضدها. كما أنّ الاتفاقيات الاقتصادية أو المتعلقة بحماية الاستثمارات الأجنبية بقدر ما تمنح لرعايا الدول والشركات الحق بالاحتجاج بسبل الانتصاف الواردة في صلبها لتسوية النزاعات القائمة، فإنّ حق الدولة يبقى ممكنا في التماس قواعد الحماية الدبلوماسية لتدعيم ومساندة طلبات رعاياها ذات الصلة.

بيد أنّ حق الدولة في حماية رعاياها في الخارج لا يقتصر على حالات انتهاك الدولة المستقبلية لالتزام دولي فحسب، حيث تقوم الدولة بحماية مواطنيها خارج هذه الحالات عن طريق تدخل بعثاتها القنصلية لدى سلطات دولة الإقامة نيابة عن مواطنيها، للحفاظ على مصالحهم وحماية حقوقهم عند تعذر قيامهم بذلك بأنفسهم، كحالات الدفاع عن المسجونين، والقصر ورعاية شؤون الورثة وناقصي الاهلية، أو في إطار تنظيم علاقة المواطن بدولته، والتي لا تتطلب التدخل القنصلي لدى سلطات دولة الإقامة، كإصدار الوثائق الإدارية والقيام بإجراءات التسجيل والتصديق وتوثيق عقود الحالة المدنية.

إنّ حماية الرعايا الجزائريين في الخارج يعد مبدأ قانونيا تملك الدولة سلطة ممارسته عن طريق الدور الذي تضطلع به أساسا وزارة الخارجية، سواء بواسطة مصالحها المركزية، أو بواسطة أجهزتها الخارجية ممثلة في البعثات الدبلوماسية والمراكز القنصلية التي ترعى شؤون الرعايا ومصالحهم في الخارج.

وعلى هذا الأساس تهدف هذه الدراسة إلى تبيان الأسس القانونية لإعمال حق الدولة في حماية حقوق ومصالح الرعايا الجزائريين المتواجدين في الخارج، سواء تلك المتعلقة بانتهاك حدود المعاملة الدنيا التي تكفلها قواعد القانون الدولي لحقوق الانسان، أو ما يتعلق بضمان

الحقوق التي تلتزم بها الدول في إطار الاتفاقيات الثنائية لرعاية وضع الجالية أو تنقل وإقامة الأفراد أو الاتفاقيات القنصلية، والتي تكفل للدولة حقها في ممارسة الحماية الدبلوماسية، وكذا الحماية والمساعدة القنصلية للرعايا المقيمين في الخارج، وهذا ما يدفعنا لمعالجة مضمون وأبعاد هذا الموضوع من منظور الإشكالية التالية:

فيما تتمثل أسس اختصاص الدولة بممارسة الحماية الدبلوماسية والقنصلية لفائدة الرعايا الجزائريين في ظل الاتفاقيات الدولية والقوانين الوطنية ذات الصلة بوضع الجالية والرعايا المتواجدين في الخارج؟

للإجابة عن هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الدراسة إلى محورين، تناولنا في المحور الأول، مفهوم حماية الرعايا في الخارج، بينما عالجتنا في المحور الثاني أسس ممارسة الحماية الدبلوماسية والقنصلية في التشريع الجزائري.

**المحور الأول: في مفهوم حماية الرعايا في الخارج: مقارنة الحماية الدبلوماسية / القنصلية**  
يرتبط مفهوم حماية رعايا الدولة المتواجدين في الخارج بمسألة أساسية كثيرا ما تطرح جدلية الخلط في تحديد المصطلح ومضمونه، تتجلى هذه الجدلية في حالة عدم التمييز بين مفهومين أساسين للحماية: "الحماية الدبلوماسية" من جهة، و"الحماية أو المساعدة القنصلية" من جهة أخرى، بحكم أنهما تندرجان ضمن نطاق اختصاص الحماية التي تمارسها الدولة لصالح رعاياها في الخارج<sup>1</sup>. فالمسألة هنا تقترن بمجالين متداخلين ومقتربين من بعضهما البعض يحدّدان مجال تدخل بعثات الدولة المعتمدة في الخارج لممارسة الحماية المطلوبة للرعايا في حالة العسر، لذلك فليس من السهولة فصل نطاقهما بشكل دقيق، وهذا ما يتطلب الاستناد لمعايير مختلفة لتحديد وضبط حواجز الفروق الممكنة.

1- مجال مشترك لممارسة اختصاص حماية الرعايا بين البعثات الدبلوماسية والقنصلية  
تعتبر كلا من البعثات الدبلوماسية (les missions diplomatiques)، والمراكز القنصلية (Les postes consulaires) أجهزة الدولة الرسمية المؤهلة لممارسة مهام حماية الرعايا في الخارج. لكن مجال ممارسة هذه الحماية يبقى خاضعا لوجود مناطق تداخل عديدة يستحيل فصلها. فمراجعة الفقرة الثانية من المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961

تنص على: " لا يمكن تفسير أي نص من هذه الاتفاقية أنه يمنع البعثات الدبلوماسية من ممارسة الوظائف القنصلية". ولذلك فمهمة حماية الرعايا ليست مسألة المراكز القنصلية فقط، وبالتالي يمكن للبعثات الدبلوماسية مساندة الإجراءات والمسايع التي تقوم بها المراكز القنصلية لحماية الرعايا المتضررين في دولة الإقامة<sup>2</sup>.

بالمقابل يمكن أعوان المراكز القنصلية التدخل على مستوى دوائرهم القنصلية (مجال اختصاصهم القنصلي الإقليمي)، لدعم وتقديم المساندة للمسايع التي تقوم بها السلطات المركزية للدولة وبعثتها الدبلوماسية المعتمدة في دولة الإقامة، وذلك في إطار تفعيل إجراءات الحماية الدبلوماسية لصالح الرعايا المتضررين من انتهاك أو تعدي سلطات دولة الإقامة على أحد حقوقهم المشمولة بالحماية. وعادة ما يتعلق الدور القنصلي بتقديم المساعدة اللازمة لتسهيل عملية التحقق من الوقائع<sup>3</sup> وتقديم المعلومات المطلوبة حول ملف أو موضوع التدخل للبعثة الدبلوماسية.

مجال التداخل المذكور لا يعني بتاتا أنه ثمة اندماج وظيفي أو توحيد لاختصاص البعثات الدبلوماسية والقنصلية في حماية الرعايا، بقدر ما هو تكامل وظيفي واختصاص مشترك بينها في سبيل منح الحماية اللازمة لرعاياها في الخارج<sup>4</sup>. ذلك أن جوهر ممارسة الحماية الدبلوماسية يبقى مختلفا عن مضمون تقديم الحماية القنصلية. بمعنى أنّ الحماية الدبلوماسية هي آلية يمكن اللجوء إليها بعد وقوع فعل غير مشروع دوليا يلحق فيه الضرر بإحدى رعايا الدولة في الخارج يوجب إثارة مسؤولية دولة الإقامة، أمّا الحماية أو المساعدة القنصلية فهي حق فردي مقرّر للدرعية لا يقتضي بالضرورة قيام المسؤولية الدولية، يكون مستمدا بموجب أحكام القانون القنصلي العرفي، أو الاتفاقي لاسيما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، أو الاتفاقيات القنصلية الثنائية، أو أية اتفاقية ثنائية تبرمها الدولة مع دول الإقامة وترعى حقوقا معينة لرعاياها.

## 2- تباين أسباب وأهداف ممارسة حماية الرعايا بين العمل الدبلوماسي والقنصلي

تأخذ ممارسة آلية الحماية الدبلوماسية بعدا قانونيا خاصا لا يمكن تصور وجوده بالنسبة للحماية القنصلية. فالإعلان عن إجراء الحماية الدبلوماسية لفائدة أحد الرعايا يقترن وجوبا بقبول تفعيل حق ذاتي أصيل للدولة يكفله لها القانون الدولي<sup>5</sup>. وعلى هذا الأساس فإن ممارسة

حق الحماية الدبلوماسية يتعلق بانتهاك مزدوج لحق الرعاية المتضرر، ولحق الدولة التي يكفلها لها القانون الدولي كذلك.

لذلك فإنّ الدولة من خلال ممارسة الحماية الدبلوماسية تهدف للدفاع عن أحد حقوقها المشمولة بالحماية الدبلوماسية، وليس عن مصلحة رعاياها فقط<sup>6</sup>. يمكن في هذا الصدد الاستشهاد بنص المادة 36 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، الذي يرتّب حقوقا محددة للدولة في حال اعتقال أحد رعاياها في الخارج من قبل سلطات دولة الإقامة، والمقصود بها حق إعلام الرعاية بالاتصال ببعثته القنصلية، وواجب تبليغ السلطات القنصلية لدولته بأمر اعتقاله في أقرب الآجال، وحق هذه الأخيرة في زيارته<sup>7</sup>. انتهاك أي من هذه الحقوق الاتفاقية لا يعدّ مساسا بمصالح الرعية فحسب بل انتهاكا لأحد حقوق دولته المكفولة بالحماية الدولية كذلك، مما يوجب تفعيل الحماية الدبلوماسية وليس القنصلية فقط.

كما يمكن إيجاد فرق آخر يصلح أخذه كمعيار واضح للتمييز بين الحماية الدبلوماسية والحماية أو المساعدة القنصلية، فتفعيل هذه الأخيرة لا يتمّ في أغلب الأحوال إلا بناء على طلب الرعية المتضررة المعنية بالأمر، بعكس الحماية الدبلوماسية التي ليس للرعية فيها الأثر الحاسم فيما يخص تدخل أو عدم تدخلها، أو مواصلة الإجراءات أو التخلي عنها في سياق الحماية الدبلوماسية<sup>8</sup>.

### 3- عامل الجنسية: "الحد الفاصل بين اختصاص حماية الرعية وحماية المواطن"

يعد شرط الجنسية المعيار الحاسم لممارسة الحماية الدبلوماسية وهو في نفس الوقت معيار أساسي في تحديد جوانب التمايز بين الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية. فممارسة الحماية الدبلوماسية قائمة على شرط اتحاد الجنسية بين الدولة الممارسة للحماية والرعية أي المواطن المتضرر من تعسف أو تعدي سلطات دولة الإقامة، هذا الأمر غير محقق دائما بالنسبة لممارسة الحماية القنصلية. يمكننا في هذا الصدد الرجوع لقواعد وأحكام اتفاقية الاتحاد الأوروبي التي تركز نمطا خاصا لحماية الرعايا الأوروبيين يعرف بنظام التعاون القنصلي (le système de la coopération consulaire)، وفي هذا الإطار تسمح الاتفاقية لرعايا دول الاتحاد الأوروبي الاستفادة من الحماية القنصلية لبعثة أي من دول الاتحاد الأوروبي، في حال كانت دولة الرعية المتضررة غير ممثلة ببعثة دبلوماسية أو قنصلية في الدولة التي تقيم فيه<sup>9</sup>.

بالطبع تعبر هذه الحالة عن الحماية القنصلية التي تقتضي انتماء الرعية لإحدى دول الاتحاد الأوروبي والتي يكفي اثباتها بامتلاك الرعية لجنسية إحدى هذه الدول (un Européen ressortissant) حتى يستفيد من حماية هذه الأخيرة له. العكس تماما بالنسبة للحماية الدبلوماسية التي تقتضي بالضرورة أن يكون الشخص المعني بالحماية "مواطناً" (un national/un citoyen) في دولة الاتحاد الأوروبي ذات العلاقة. بحيث يعد شرط اتحاد جنسية الشخص مع الدولة المعنية بممارسة الحماية الرابط الأساسي لتفعيل المطالبات المتعلقة بأغراض الحماية الدبلوماسية. وهذا فالحماية القنصلية لا تُمارس عادةً إلاّ بالنيابة عن أحد الرعايا، ومع ذلك فإنّ القانون الدولي لا يحظر تقديم المساعدة أو الحماية القنصلية إلى رعايا دولة أخرى، "نظراً لأنّ المساعدة القنصلية ليست ممارسة في حماية حقوق دولة ولا تبني مطالبة معينة، وبهذا لا يُشترط تطبيق معيار الجنسية بشكلٍ صارمٍ كما هو الحال في الحماية الدبلوماسية، ولهذا ليست هناك ضرورة لمصلحة قانونية مباشرة من خلال رابطة الجنسية"<sup>10</sup>.

ولكن مع كل ما سبق بيانه، فإنّ الجدل في تحديد نطاق الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية، لا يزال قائماً في الممارسة الدولية، وذلك إلى الوقت الراهن، ويمكن أن نجد ذلك بوضوح في العديد من الحوادث الدولية ذات الصلة بحماية الرعايا. وفي هذا الصدد، يكفي هنا التذكير ببعض القضايا الشائعة في العمل الدولي المعاصر التي تثير إشكالية التداخل بين حق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية لرعاياها في الخارج، وحق هؤلاء كذلك في التمتع بالحماية القنصلية التي يقرها لهم القانون الدولي<sup>11</sup>.

## المحور الثاني: أسس اختصاص الدولة بممارسة الحماية الدبلوماسية والقنصلية: قراءة في التشريع الجزائري

لقد حرص المؤسس على تكريس اختصاص الدولة في حماية الرعايا الجزائريين الموجودين في الخارج من دون استثناء، والدفاع عن أمنهم وممتلكاتهم، وكذا المحافظة على انتمائهم الوطني وتمكينهم من حقوق والتزامات المواطنة، باعتبارهم جزء أساسي من هذا الوطن، وذلك أن قام بدسترة هذا الاختصاص بمقتضى التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس 2016<sup>12</sup>، في نص المادة 27 منه: " تعمل الدولة على حماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم في ظل احترام القانون الدولي والاتفاقيات المبرمة مع البلدان المضيفة والتشريع الوطني وتشريع دولة

الإقامة. تسهر الدولة على الحفاظ على هوية المواطنين المقيمين في الخارج وتعزيز روابطهم بالأمة وتعبئة مساهمتهم في تنميته".

بالطبع يعد هذا النص التكريس الدستوري لمبدأ حماية الرعايا الجزائريين في الخارج، والذي يؤكد حرص الدولة على حماية الجزائريين المتواجدين في خارج الوطن وفق ما تحدده قواعد القانون الدولي لاسيما الاتفاقي منه والتشريعات الوطنية وتلك المتعلقة بدولة الإقامة. بيد أنّ المشرع الوطني (بالمفهوم الواسع) لم يحدد ماهي الحماية المقصودة بالضبط: هل هي الحماية الدبلوماسية أم القنصلية؟ وهذا ما يقودنا لمحاولة تحديد أسس ومعايير ممارسة كلا من الحماية الدبلوماسية، والحماية القنصلية على ضوء التشريع الوطني.

1- أساس ممارسة الحماية الدبلوماسية: "بين النموذج الكلاسيكي والموقف الرسمي للجزائر"

أ- الأساس الكلاسيكي لممارسة الحماية الدبلوماسية

إنّ الأساس التقليدي (الكلاسيكي) الذي تقوم عليه مسألة تفعيل حق ممارسة الحماية الدبلوماسية لا يزال المعيار الأكثر ترجيحاً لحد الآن لتبرير حق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية في العمل الدولي، وهذا رغم بروز آراء مغايرة أكثر مرونة توطرها النظرية الحديثة<sup>13</sup>. هذا الأساس كرستته بوضوح أعمال لجنة القانون الدولي بشأن مجموعة العناوين والنصوص حول مواد مشروع الحماية الدبلوماسية، لا سيما الواردة في نص المادة الثانية منها<sup>14</sup> والتي رأت من خلالها اللجنة صعوبة الخروج عن إطار النظرية التقليدية في ظل غياب تصور متكامل لمفهوم جديد لممارسة الحماية الدبلوماسية خارج الأساس الكلاسيكي<sup>15</sup>.

يقضي هذا الأساس بأن تمتلك الدولة سلطة تقديرية كاملة في تبني مطالبة مواطنيها بتفعيل إجراءات الحماية الدبلوماسية، أو رفضها دون الحاجة لإبداء الأسباب والدوافع ذات الصلة. ليس هذا فحسب، فالدولة تفعل حقها هذا حسب إرادتها الذاتية واعتباراتها الخاصة التي تراها مناسبة دون الحاجة لطلب الإذن من رعايتها المتضرر<sup>16</sup> والذي لا يملك بأي حال من الأحوال حق التنازل عن حماية دولته باعتباره حق لها وليس له. ويمتد نطاق الأساس الكلاسيكي لسلطة الدولة في اتخاذ الإجراءات والوسائل المناسبة للتدخل أثناء ممارستها للحماية الدبلوماسية، وكذا سبيل الترضية الذي تريد، شرط أن تكون مندرجة ضمن أدوات التسوية المشروعة في القانون الدولي.



## ب- الموقف الرسمي الجزائري من ممارسة الحماية الدبلوماسية

إنّ تحديد مسألة الأساس القانوني لممارسة الحماية الدبلوماسية يتعثر من الناحية العملية لغياب معطيات واضحة حول الممارسة الجزائرية في هذا الصدد، حيث يبقى مجال التدخل الجزائري في هذا الإطار محدودا للغاية<sup>17</sup>. ومع ذلك يمكن اعتبار الموقف الجزائري غير مجاني لممارسات الدول الأخرى المدعّمة لفكرة السلطة التقديرية في هذا المجال. فمراجعة المرسوم الرئاسي رقم 02 – 405 المؤرّخ في 26 نوفمبر لسنة 2002، المتعلق بالوظيفة القنصلية، تثبت أنّ المشرع يشدّد على تقيّد رئيس المركز القنصلي لدى اضطلاعها باختصاص حماية الرعايا الجزائريين المقيمين في الخارج، بأن يتم تدخله طبقا لأحكام التشريع الجزائري، وخاصة إذا اتخذت الحماية الممارسة شكل "مساندة طلبات". وفي هذا الصدد، تنص المادة 13 من المرسوم المذكور على ما يلي: "يضمن رئيس المركز القنصلي للرعايا الجزائريين الحماية التي تعترف بها لهم المعاهدات والعرف الدولي والتشريع الجزائري وقوانين دولة الإقامة. غير أنّه يمارس عمله طبقاً للتشريع الجزائري، عندما يتعلّق الأمر بمساندة طلبات أو مساعٍ أو تمثيلات يقوم بها الرعايا الجزائريون"<sup>18</sup>.

كما يبدو جلياً من نص هذه المادة، أنّ المشرع قد استعمل فيها مصطلح "مساندة الطلبات"، وهي كناية عن مصطلح "الحماية الدبلوماسية"، أي الحماية الدبلوماسية بمعناها الضيق<sup>19</sup>. هذا ما يؤكد تشديد المشرع على أن تكون جميع مساندة الطلبات الفردية للرعايا الجزائريين في إطار القانون والتعامل الدولي أي تفعيل حق الحماية الدبلوماسية، مقيّدة باتباع أحكام القانون الوطني لما يشكّله هذا الأخير من مرجعية أساسية في الدفاع عن سيادة الدولة ومصالحها الأساسية.

إنّ إخضاع اختصاص رئيس المركز القنصلي لأحكام التشريع الجزائري بخصوص مساندة طلبات الرعايا الجزائريين المقيمين في الخارج، يترك الانطباع بأنّ تصرّفه هذا يجب أن يكون موثما ومنسجما مع المصالح الجزائرية سيما تلك المتعلقة بطبيعة العلاقات المقامة مع دولة الإقامة<sup>20</sup>. كما أنّ مصطلح التشريع بمعناه الواسع يشمل زيادة على القوانين، كافة التنظيمات واللوائح لاسيما تلك الصادرة من طرف وزارة الشؤون الخارجية التي تحدّد فيها أسس التعامل مع دولة الإقامة، فعملية مساندة الطلبات لا يمكن أن تتمّ بشكل آلي، وإنما مع مراعاة مصالح الدولة وسياستها الخارجية<sup>21</sup>، وهذا ما يسمح لها بأن تعتمد لتفعيل (حقها) في الحماية

الدبلوماسية وفق سلطتها التقديرية، ويندرج في مظلة ذلك اختيارها لإجراءات الترضية التي تراها مناسبة.

موقف الجزائر المذكور في هذا المجال، يتعرّز بوضوح تام عند الاستناد إلى الرسالة الموجّهة من قبل الوفد الجزائري المكلف بدراسة تقرير لجنة القانون الدولي في دورتها الثالثة والخمسين، حول "عناوين ونصوص مشاريع مواد الحماية الدبلوماسية"، والتي تقدّمت بها الجزائر إلى رئيس لجنة القانون الدولي، بتاريخ: 2 نوفمبر 2001، حيث شدّدت فيها على تبني رأي لجنة القانون الدولي في معالجة مسألة الحماية الدبلوماسية، لاسيما فيما يخص اعتمادها على المذهب التقليدي المتعارف عليه دوليا في هذا الإطار. وفي هذا الصدد، جاء في نص المداخلة التي ألقاها السيد: "علي حفراد" عضو الوفد الجزائري في أعمال لجنة القانون الدولي، الآتي: "تشكّل النظرية التقليدية للحماية الدبلوماسية في نظرنا، المبدأ الذي ينطلق منه كل جهد لمحاولة تدوين هذا الموضوع...".<sup>22</sup> هذه الرسالة لا تدع أي مجال للشك حول استنتاج نهج الموقف الجزائري الرسمي من ممارسة آلية الحماية الدبلوماسية.

## 2- أسس ممارسة الحماية القنصلية في القانون الوطني

### أ- تطابق الأسس الدستوري والتنظيمي للحماية القنصلية

تنص الفقرة الأولى من المادة 13 من المرسوم الرئاسي 405-02 المؤرّخ في 26 نوفمبر 2002، والمتعلّق بالوظيفة القنصلية، على ما يلي: "يضمن رئيس المركز القنصلي للرعايا الجزائريين الحماية التي تعترف بها لهم المعاهدات والعرف الدولي والتشريع الجزائري وقوانين دولة الإقامة. غير أنّه يمارس عمله طبقاً للتشريع الجزائري، عندما يتعلّق الأمر بمساندة طلبات أو مساعٍ أو تمثيلات يقوم بها الرعايا الجزائريون"

لعلّ أول ما يمكنه استنتاجه من النص التنظيمي المذكور لاسيما من خلال التمعن في الفقرة الأولى منه، هو التشابه الشبه تام بينها وبين نص الفقرة الأولى من المادة 27 من الدستور، والتي جاء فيها، "تعمل الدولة على حماية حقوق المواطنين في الخارج ومصالحهم في ظل احترام القانون الدولي والاتفاقيات المبرمة مع البلدان المضيفة والتشريع الوطني وتشريع دولة الإقامة". يرسّخ هذا النص الأساس الدستوري لحماية الرعايا الجزائريين في الخارج. ولئن كانت الفائدة من النص الدستوري تكمن في إقرار مبدأ حماية الرعايا في الخارج في النص الأسمي

للدولة، فهو في الحد ذاته تكريس لنص المادة 13-1 من المرسوم الرئاسي 02-405، والتي تعدّ في نظرنا المدخل الأساسي لاضطلاع البعثات المعتمدة في الخارج، لا سيما القنصلية منها بممارسة اختصاصها في حماية الرعايا الجزائريين في الخارج وفق آلية الحماية القنصلية. وهذا ما نلمسه في نص الفقرة الأولى منها التي تؤكد على اختصاص رئيس المركز القنصلي في ممارسة الحماية القنصلية لرعاياه التي تقرّها لهم المعاهدات والأعراف والتشريع الوطني وقوانين دولة الإقامة. من الضروري بمكان التنويه بأنّ نص الفقرة الثانية من المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 02-405 المتعلق بالوظيفة القنصلية السالف الذكر، هو الأساس القانوني لاختصاص المراكز القنصلية بممارسة إجراءات الحماية الدبلوماسية، والتي عبّر عنها المشرع بمصطلح "مساندة الطلبات" على الوجه الذي سبق لنا تبيانه أعلاه. بالمقابل لا يوجد ما يحول دون ممارسة البعثات الدبلوماسية المعتمدة في دول الإقامة مهام الحماية القنصلية لفائدة الرعايا الجزائريين المتواجدين في الخارج، بحيث لا تقتصر ممارسة الحماية القنصلية على اختصاص المراكز القنصلية فقط، وهذا ما ينطبق من حيث المبدأ مع التوجه الذي أخذت به كلا من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في نص المادة 3 فقرة 2 منها، وكذا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في المادة 70 منها: "تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك في حال ممارسة بعثة دبلوماسية المهام القنصلية".

هذا المبدأ كرّسه صراحة المشرع الجزائري من خلال نص المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 02-406 المتعلق بصلاحيات سفراء الجمهورية الجزائرية<sup>23</sup>، حيث نصّت على: "يمارس السفير الوظائف القنصلية التي تخولها إياه أحكام اتفاقية فيينا حول العلاقات القنصلية والتشريع والتنظيم الوطني".

ب- تباين أسس ممارسة الحماية القنصلية والمساعدة القنصلية في القانون الوطني

رغم اعتماد المشرع الوطني لأساس واحد لنظام الحماية القنصلية يصل حد التطابق بين الدستور والتنظيم، فإنّ الأسس أو الأسانيد القانونية التي تستند عليها البعثات القنصلية أو الدبلوماسية لممارسة مهام الحماية القنصلية تختلف باختلاف مضمون الحماية المندرجة في نطاقها. استعمل المشرع الجزائري معيارا "وظيفيا" للتفرقة بين محتوى الحماية التي تكفلها البعثات الدبلوماسية أو المراكز القنصلية للرعايا الجزائريين في الخارج. وعلى هذا الأساس نجد

التشريع القنصلي في الجزائر يصنّف المهام القنصلية إلى مهام "إدارة" (مساعدة)، ومهام "حماية". هذا التصنيف اعتمده المشرع في وثيقتين أساسيتين يتكون منهما التشريع القنصلي الوطني.<sup>24</sup> ومع ذلك فإنه غير وارد تماما بالنسبة للاتفاقيات القنصلية الثنائية التي أبرمتها الجزائر، والتي تعتمد مصطلح الحماية القنصلية فقط من دون أي تفصيل بينها وبين المساعدة القنصلية.<sup>25</sup>

وبالرغم من كون المشرع لم يفصح عن الأساس الذي اعتمده لتقسيم الوظائف القنصلية الواردة في أحكام التشريع الوطني إلى مهام "حماية قنصلية" (protection consulaire)، ومهام "مساعدة قنصلية" (Assistance consulaire)، فإننا نعتقد أنّ معيار الفصل بينهما لا يكمن في طبيعة الحماية المكفولة للرعايا، بقدر ما يرتبط بمدى علاقة الاختصاص القنصلي بمسألة "التدخل" لدى سلطات دولة الإقامة.

فبمراجعة الوثيقة الأولى التي يتشكّل منها التشريع القنصلي في الجزائر، والمتعلقة بالمرسوم الرئاسي رقم 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، نجد المشرع يحدّد المهام المتعلقة بالحماية في المواد 13-18 بعنوان "حماية الرعايا"، بينما مهام المساعدة القنصلية كالتسجيل القنصلي والشطب والتصديق وإصدار الوثائق الإدارية وإجراء عقود الحالة المدنية وغيرها من المهام ذات الطبيعة الإدارية، فيحدّدها في موضع آخر.

أما الوثيقة الثانية من التشريع الوطني القنصلي فهي أكثر وضوحا في هذا الشأن، حيث حرص المشرع في المرسوم الرئاسي 407-02 المتعلق بصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية على تمييز المهام القنصلية بين مهام حماية تنص عليها المادة الرابعة من المرسوم المذكور، والتي جاء فيها: "يمارس رئيس المركز القنصلي في مجال الحماية، على الخصوص الصلاحيات التالية: الدفاع عن مصالح الدولة الجزائرية وعن رعاياها أشخاصا طبيعيين ومعنويين، اتخاذ الإجراءات اللازمة لصالح المواطنين أمام المحاكم والسلطات المختصة في دولة الإقامة...". بينما حصر المشرع مهام المساعدة القنصلية أو الإدارة في نص المادة الخامسة من التنظيم المذكور، "يمارس رئيس المركز القنصلي في مجال الإدارة الوظائف التالية: تسجيل المواطنين في دائرة اختصاصه، إصدار بطاقات التعريف ووثائق السفر، التصديق على الوثائق...".

يبدو لنا من مقارنة مجال اختصاص البعثات القنصلية الوارد في المادتين أعلاه، انصراف مهام الحماية لتقديم العون اللازم للرعايا الجزائريين في أي حالة من حالات العسر التي تواجههم أمام سلطات دولة الإقامة، من قبيل التدخل لتمثيلهم لدى المحاكم، والاستفسار عن إجراءات

الحجز أو الاعتقال، وتمثيل القصر وفاقدي الأهلية وغيرها من الإشكالات التي تقتضي تدخل البعثة القنصلية لحماية حقوق ومصالح الرعايا. بينما لا ينطبق معيار "التدخل القنصلي" أصلا عند ممارسة مهام المساعدة الإدارية، والتي لا تحتاج لمرافقة الرعية لدى سلطات دولة الإقامة بقدر ما تتطلب تقديم عون ومساعدة ذات طبيعة إدارية وفنية قصد تسهيل إقامتها وتنقلها في دولة الإقامة<sup>26</sup>، حيث يبقى نطاق العلاقة القنصلية محصورا بين الرعية والبعثة القنصلية فقط دون الحاجة للتدخل لدى سلطات دولة الإقامة، كتسجيل الرعايا في سجلات القيد القنصلية، وتصديق الوثائق الإدارية، وإصدار بطاقات التعريف والسفر للمواطنين الجزائريين المقيمين في الخارج.

#### خاتمة

تندرج أسس حماية الرعايا الجزائريين في الخارج ضمن القواعد التي تحدد معايير اختصاص الدولة بممارسة آليات الحماية القانونية المعترف بها في القانون الدولي، لصالح مواطنيها المتضررين من أي تعسف أو انتهاك لحقوقهم من قبل سلطات دولة الإقامة. منحت الجزائر قاعدة حماية الرعايا في الخارج مكانة سامية في التشريع الوطني، حيث كرّسها المؤسس صراحة ضمن التعديل الدستوري الأخير المؤرخ في 6 مارس 2016 في نص المادة 27 من الدستور. تعد هذه المادة المدخل القانوني في التشريع الوطني لاختصاص الدولة بحماية الرعايا الجزائريين في الخارج وفق آليات الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية.

تعتمد الجزائر بشكل رسمي على قاعدة السلطة التقديرية في مجال ممارسة الحماية الدبلوماسية المتبعة في النظرية الكلاسيكية، وتمارس هذا الحق بواسطة بعثاتها الدبلوماسية أو القنصلية عن طريق مساندة الطلبات الدولية الخاصة برعاياها قصد الدفاع عن حقوقهم المنتهكة في دولة الإقامة. بينما يتبنى المشرع أساسا متطابقا في التنظيم مع ما ينص عليه الدستور بشأن نظام الحماية القنصلية. وتمارس هذه الحماية بواسطة المراكز القنصلية أو عن طريق البعثات الدبلوماسية المعتمدة في دولة الإقامة.

بيد أنّ المشرع يعتمد مفهوما متباينا لتحديد معايير ممارسة الحماية القنصلية، حيث تختلف أسس ممارسة الحماية القنصلية بحسب مدى علاقة التدخل القنصلي بسلطات دولة الإقامة، فتكون المهام المتعلقة بالتدخل لدعم ومساندة الرعايا والدفاع عن حقوقهم لتجاوز

العوائق أو الصعوبات التي تسببها لهم دولة الإقامة من قبيل مهام الحماية القنصلية، بينما تندرج المهام القنصلية المرتبطة بتقديم المساعدة الإدارية والفنية ورعاية الأحوال المدنية والشخصية للرعايا من طائفة مهام المساعدة القنصلية والتي لا تقتضي التدخل لدى سلطات دولة الإقامة.

### الهوامش:

<sup>1</sup> أنظر:

Jean Paul PANCRACIO " Droit et Institutions Diplomatiques", Édition Pedone, Paris, 2007, p182

<sup>2</sup> Anna Maria SMOLINKA (dir.), "Droit International des Relations Diplomatiques et Consulaires", Edition Bruylant, 2015, pp156-157.

<sup>3</sup> أنظر:

Jean Paul PANCRACIO, "La protection consulaire et diplomatique : concurrence ou complémentarité ?", Actes de la Journée d'études du 2 Décembre 2005 organisée par L'Université de Lyon sur "la protection consulaire", Edition A Pedone, Paris, 2006, p76.

<sup>4</sup> بحكم أن الاختلاف في الطبيعة القانونية لكلا الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية ثابت ومستمر لحد الآن، أنظر: محمد أمين أوكيل، "العلاقات القنصلية الجزائرية من منظور القانون الدبلوماسي"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص ص75-78.

<sup>5</sup> Jean Paul PANCRACIO " Droit et Institutions Diplomatiques", op cit, p184.

<sup>6</sup> \_\_\_\_\_, "La protection consulaire et diplomatique : concurrence ou complémentarité op cit, pp 81-82.

<sup>7</sup> Anna Maria SMOLINKA (dir.), op cit, pp161-163.

<sup>8</sup> أنظر في هذا الصدد

لحسن زايدي، الأساس القانوني للحماية الدبلوماسية في القانون الدولي العام، مذكرة ماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 38.

<sup>9</sup> Jean Paul PANCRACIO, "La protection consulaire et diplomatique : concurrence ou complémentarité", op cit, p 83.

<sup>10</sup> -لحسن زايدي، المرجع السابق، ص 38.

<sup>11</sup> لعلها أهمها قضية الأخوين لاغراند بين "ألمانيا" و"الولايات المتحدة الأمريكية"، بحيث تكتسي قضية "لاغراند" (LaGrand) والتي فصلت فيها محكمة العدل الدولية في سنة 2001، أهمية خاصة في هذا السياق نظرا لكونها تنطوي على مساعدة قنصلية وحماية دبلوماسية في آنٍ واحد. للمزيد من التفصيل حول قضية لاغراند أنظر:

CIJ., Affaire LaGrand, (Allemagne c. / Etats Unies d'Amérique), Arrêt du 27 juin 2001,

In : [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

<sup>12</sup> قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 14 مؤرخة في 7 مارس 2016.

<sup>13</sup> حول الآراء الحديثة لتأسيس حق ممارسة الحماية الدبلوماسية، راجع:

Luigi CONDORELLI, " L'évolution du champ d'application de la protection diplomatique", In J-F FLAUSS (dir.) Actes de la journée d'études du 30 Mars 2001, sur : "La Protection Diplomatique- Mutations contemporaines et pratiques nationales", Institut d'études de Droit International, Université de Lausanne, Edition Bruylant, Bruxelles, 2003, pp26-28.

<sup>14</sup> أنظر:

لجنة القانون الدولي، الدورة 58، السنة:2006، " عناوين ونصوص مشاريع المواد بشأن الحماية الدبلوماسية اعتمدها لجنة الصياغة في القراءة الثانية"، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، وثيقة رقم A/CN.4/L.684، متوفرة على الرابط: [http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/arabic/ilc\\_2006\\_v1.pdf](http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/arabic/ilc_2006_v1.pdf)

<sup>15</sup> لحسن زايدي، المرجع السابق، ص 176.

<sup>16</sup> Jean Paul PANCRACIO " Droit et Institutions Diplomatiques", op cit, p185.

<sup>17</sup> أنظر:

محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص 223.

<sup>18</sup> - مرسوم رئاسي رقم 405-02، مؤرخ في 212 رمضان عام 1423 الموافق 26 نوفمبر سنة 2002، يتعلّق بالوظيفة القنصلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، عدد: 79، ص. 16.

<sup>19</sup> لحسن زايدي، المرجع السابق، ص 167.

<sup>20</sup> محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص 222.

<sup>21</sup> أنظر في هذا الصدد:

لحسن زايدي، مرجع سابق، ص 168

<sup>22</sup> - Intervention de Mr. Ali Hafrad, Membre de la délégation Algérienne, sur le point intitulé "Rapport de la 53<sup>ième</sup> session de la Commission du Droit International", New York, 2 Novembre 2001, In : <https://www.un.int/algeria/fr>

<sup>23</sup> جريدة رسمية عدد 79 مؤرخة في 1 ديسمبر 2002.

<sup>24</sup> الوثيقة الأولى هي المرسوم الرئاسي 405-02 المتعلق بالوظيفة القنصلية، والوثيقة الثانية تتعلق بالمرسوم الرئاسي 02-407 المتعلق بصلاحيات رؤساء المراكز القنصلية.

<sup>25</sup> على سبيل المثال ورد في ديباجة الاتفاقية القنصلية الجزائرية السورية: "إنّ الجزائر وسوريا... تهتمان بتحسين الظروف التي تمارس فيها الحماية القنصلية اتجاه مواطني كلا البلدين." أنظر:

مرسوم رئاسي رقم 264-09، مؤرخ في 30 أوت 2009، يتضمن التصديق على الاتفاقية القنصلية الجزائرية السورية، جريدة رسمية عدد 50 مؤرخة في 2 سبتمبر 2009.

<sup>26</sup> للتفصيل أكثر في مجال الصلاحيات القنصلية المتعلقة بالمساعدة الإدارية للرعايا الجزائريين في الخارج، راجع:

محمد أمين أوكيل، المرجع السابق، ص ص 280-296.