

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة قسنطينة 1

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رقم التسجيل: 01/م.د.ب/2010

الرقم التسلسلي:

## العلاقات القنصلية

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق

إشراف الأستاذ الدكتور:

زغداوي محمد

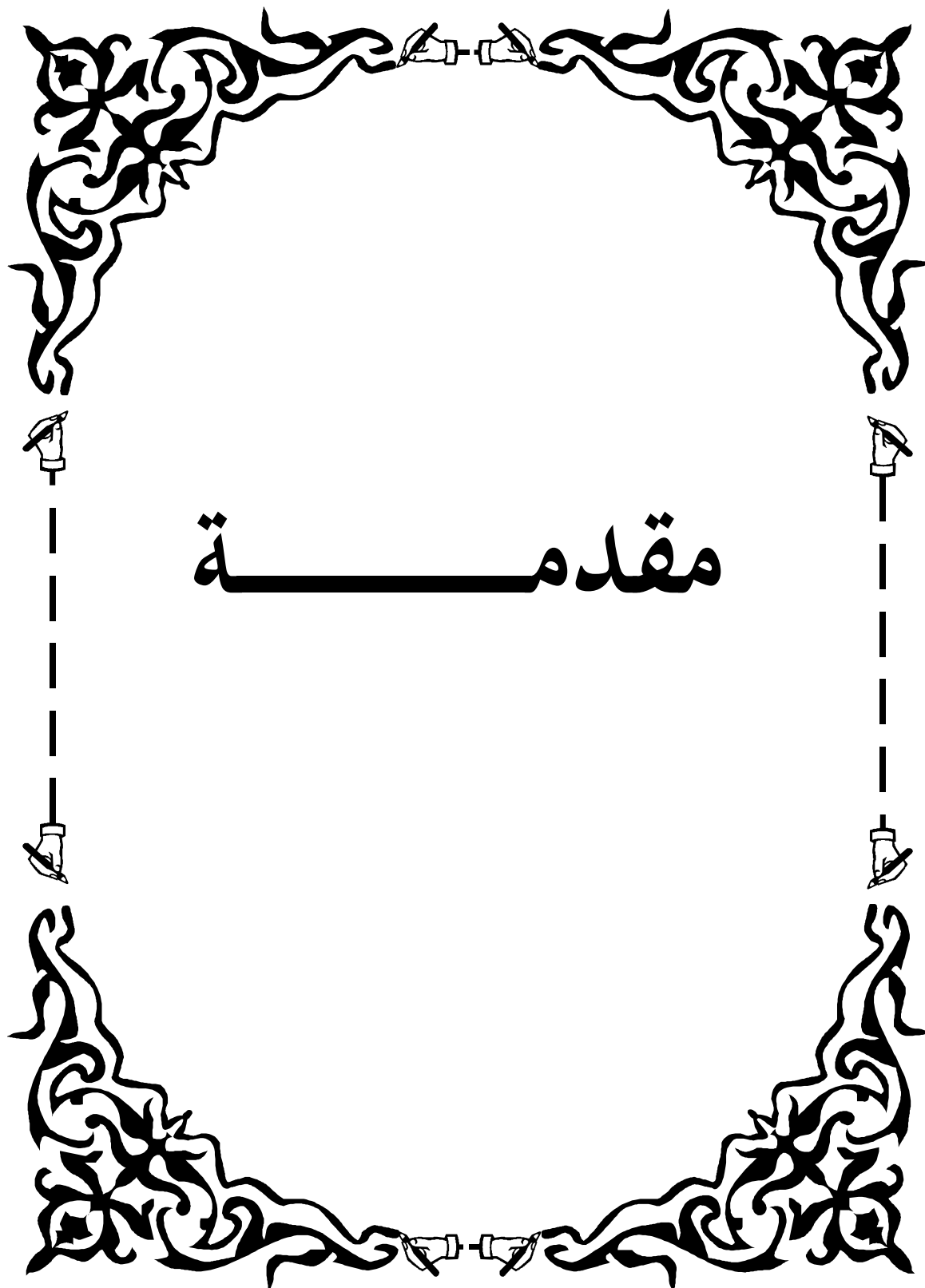
إعداد الطالب:

بن صاف فرحات.

أعضاء لجنة المناقشة:

| الاسم واللقب                    | الرتبة               | الجامعة الأصلية | الصفة        |
|---------------------------------|----------------------|-----------------|--------------|
| الأستاذ الدكتور كيبش عبد الكريم | أستاذ التعليم العالي | قسنطينة 3       | رئيسا        |
| الأستاذ الدكتور زغداوي محمد     | أستاذ التعليم العالي | قسنطينة 1       | مشرفا ومقررا |
| الأستاذ الدكتور فيلالي كمال     | أستاذ محاضر          | قسنطينة 1       | عضوا مناقشا  |

السنة الجامعية: 2014/2013



# مقدمة

مقدمة:

بلغت العلاقات الدولية اليوم مرحلة متقدمة ومتشابكة جدا نتيجة لتداخل مصالح الدول وتعارض مواقفها ، لذلك فقد وجب إرساء قواعدها على أسس واضحة المعالم تكون نتيجة لتوافق دولي للتقليل من حدوث المنازعات وإحلال الأمن والسلام الدوليين ، وهاته العلاقات تدار من طرف هيئات متعددة سواء كانت تابعة للدولة أو هيئات خاصة . ومن هاته الهيئات التابعة للدول نشير إلى البعثات الدبلوماسية والقنصلية ، فالبعثات الدبلوماسية تمثل المصالح السياسية للدولة ، فهي تتمتع بالصفة التمثيلية وتعبر عن سيادة الدولة ، إلا أن البعثات القنصلية وان كانت لا تتمتع بالصفة التمثيلية ومع ذلك فإنها تقوم بدور كبير على الصعيد الدولي ، نظرا للمهام المتعددة التي تقوم بها لمصلحة الدولة ذاتها أو لمصلحة رعاياها الذين يحملون جنسيتها .

كما ان ظهور العلاقات القنصلية كان أسبق من ظهور العلاقات الدبلوماسية و ذلك لاعتبارات تاريخية و تبعا للحاجة لكل منهما.

فقد سبق النظام القنصلي في وجوده التمثيل الدبلوماسي الدائم نتيجة لحاجات التجارة الدولية و ما كانت تستلزمه ظروفها في العصور السابقة من رعاية العاملين بها و حماية مصالحهم، و ذلك ليتمكنوا من ممارسة نشاطاتهم الاقتصادية و توطيدا للعلاقات التجارية و تنميتها و تطويرها بين مختلف الشعوب فقد دفعت التجارة أصحابها منذ العصور الغابرة إلى السفر و البحث في كافة أنحاء المعمورة و الإقامة في بلاد بعيدة و معايشة شعوب كثيرة تختلف عاداتها عن عاداتهم و لهجاتها عن لهجاتهم و نظمها و قوانينها و طرق المعيشة فيها عن بلادهم الأصلية. بحيث كانت تيسر لهم الحياة و مزاوله تجارتهم في تلك البلاد و إذا لم يتمكنوا من العيش وفق الأوضاع المألوفة لديهم أي وفق تقاليدهم و نظمهم و عاداتهم الخاصة و يشرف على شؤونهم واحد منهم ملم بهاته التقاليد و النظم. لذا كانت كل جماعة تنتمي إلى بلد واحد من هؤلاء التجار المغتربين تختار و تنتخب من بينها شخصا يتولى شؤونها فيقضي في منازلها و يسوي خلافاتها وفقا لقوانينها الوطنية و يقوم بحماية مصالحها و تمثيلها لدى السلطات المحلية في كل ما يتصل بنشاطها في البلد الأجنبي الذي تقيم فيه. و كانت تطلق على هذا الشخص تسميات اختلفت تبعا للبلاد والعهود التي قام فيها هذا النظام. و كان آخرها و أكثرها شيوعا و انتشارا كلمة (قنصل) **consul** والذي استمد منه النظام القنصلي تسميته الحديثة.

و إذا كانت العلاقات الدبلوماسية قد نشأت نشأة عرفية و لم يتم تدوين القواعد القانونية الدولية الخاصة بها إلا بعد أن استقر العرف الدولي بشأها تماما. فان العلاقات القنصلية قد عرفت ظاهرة عكسية فقد نشأت القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات القنصلية في كنف القانون المكتوب، حيث جرت الدول على إبرام ما عرف بالمعاهدات القنصلية لتنظيم عمل القناصل، الذين تبعث بهم الدولة الطرف إلى الدولة

الأخرى الطرف الثاني في مثل هاته المعاهدات. أين جرى العمل على إصدار تشريعات داخلية تتعلق بعمل و نشاط القنصل. و نتيجة لهذه المعاهدات الثنائية المتعلقة بالعلاقات القنصلية و ما يتصل بها من تشريعات داخلية. و ما صدر بشأنها من أحكام قضائية داخلية، و قرارات أصدرتها هيئات تحكيم دولية. نشأ عرف دولي يتناول العلاقات القنصلية من كافة جوانبها و كان هذا العرف الدولي محلا لمحاولة تقنينه و تطويره في المشروع الذي قامت لجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة بإعداده، أين قررت الجمعية العامة في عام 1961 الدعوى إلى عقد مؤتمر فيينا عام 1963 لمناقشته و إقراره و ليكون استكمالا لعمل مؤتمر فيينا في 1961 الذي أقر اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. و قد توصل إلى إقرار اتفاقية فيينا بشأن العلاقات القنصلية و التي تم التوقيع عليها في 24 أبريل 1963 و لتكون هاته الاتفاقية بمثابة النظام القانوني للعلاقات القنصلية.

و في الحقيقة فان الدارس للنظام القانوني للعلاقات القنصلية كنظام قائم بذاته سيجد الكثير من الصعوبات و العقبات و ذلك لعدة أسباب من أهمها نقص المراجع التي تتحدث عن هذا النظام كنظام قائم بذاته و ليس كمجرد صفحات على كتب تدرس القانون الدولي العام أو تنطرق إليه في ركن صغير منزو في كتب تصب جل اهتماماتها على النظام الدبلوماسي.

و لعل هذا النقص و هذا الإجحاف في حق هذا الفرع من فروع القانون الدولي هو الأمر الذي جعلني ابحث في هذا المجال الذي يقل التطرق إليه و خاصة في الجامعة الجزائرية و التي تبقى المراجع المتطرفة فيها لهذا المجال مراجع عامة تدق هذا الموضوع بعمومية و سطحية. فلقد تطرقت العديد من الدراسات السابقة في الجزائر للنظام الدبلوماسي من جوانب مختلفة، إلا أن البعثات القنصلية وتنظيمها القانون هو موضوع يبقى مبهم غير مطروق في المكتبة الجزائرية ، اذ يبقى لدى الحقوقي أو المتفقد للمكتبة الجزائرية إهمام وإشكال بين النظام الدبلوماسي وأركانه وتنظيمه والنظام القنصلي وأركانه وتنظيماته وهذا ما جعلني أركز في دراستي على البحث في ماهية النظام القانوني للبعثات القنصلية ، ومن أين يستمد مصادره ، وكيف يتم التعامل مع البعثات القنصلية ، وما هي وظائفها وكيفية ممارستها لها وما هي حقوقها وامتيازاتها التي تتمتع بها في الدول المستقبلية، و من هم الأشخاص المشمولون بمهاته الامتيازات و إلى أي مدى يمكن أن تمتد زمانيا و مكانيا.

و للإجابة على ذلك نتبع منهجا تاريخيا من خلال سرد وقائع تاريخية خاصة عندما نتحدث عن المحاولات الأولى لظهور النظام القنصلي و تطوره عبر الأزمنة و الحضارات المختلفة. كما نعتمد على منهج وصفي تحليلي من خلال محاولتنا لشرح القواعد و المواد القانونية خاصة عند تداولنا لاتفاقية فيينا لسنة 1963 المنظمة للعلاقات القنصلية بين الدول .

و قد قسمت دراستي هاته إلى فصل تمهيدي خصصته إلى دراسة الجوانب التاريخية لظهور النظام القنصلي و تطوره عبر الأزمنة و الحضارات المختلفة.

كما خصصت الفصل الأول من دراستي إلى التطرق للجهود الدولية و مختلف المشاريع التي رمت إلى تقنين قواعد القانون القنصلي و كذا دراسة مصادره و منابعه.

و أما الفصل الثاني فقد ركزت فيه على كيفية و طرق نشوء العلاقات القنصلية و انتهائها وفق الأسباب العامة التي تؤدي إلى زوالها، أو الأسباب الخاصة بالموظف القنصلي.

و لقد تناولت في الفصل الثالث الوظائف القنصلية المختلفة سواء المتعلقة منها بحماية مصالح الدولة الموفدة و رعاية و تنمية العلاقات مع الدولة المضيفة و سواءا الوظائف المتعلقة بحماية رعايا الدولة الموفدة و رعاية مصالحهم.

و أخيرا فان الفصل الرابع جاء متحدثا عن امتيازات و حصانات البعثات القنصلية و تبين الأشخاص المشمولين بهاته الامتيازات و كذا توضيح امتدادها الزماني و المكاني.

الفصل التمهيدي

# التطور التاريخي للعلاقات القنصلية

المبحث الأول: تطور العلاقات القنصلية

عبر العصور

المبحث الثاني: العلاقات القنصلية

في الدولة الإسلامية

المبحث الأول: تطور العلاقات القنصلية عبر العصور:

يتسم تاريخ العلاقات القنصلية بتنوع وغنى كبيران، وسبب ذلك هو "اتصال جذوره بمنابع عدة دبلوماسية وسياسية وتجارية وقضائية وبحرية... الخ<sup>1</sup> ولقد مرت المؤسسة القنصلية تاريخيا بمراحل عدة قسمها الدكتور علي صادق أبو هيف إلى مراحل ثلاثة: المرحلة الأولى هي مرحلة القنصل القاضي المنتخب من من تجار دولته لرعاية مصالحهم وفض نزاعاتهم، وقد امتدت هاته المرحلة حتى نهاية القرن الخامس عشر وعرفت كذلك بالمرحلة البلدية **Municipal**. و أما المرحلة الثانية فهي التي أصبح فيها القنصل ممثلا لدولته يرعى مصالحها ومصالح رعاياها ويقوم ببعض المهام الدبلوماسية، وقد امتدت إلى أواخر القرن السابع عشر، تاريخ إنشاء الدول البعثات الدبلوماسية الدائمة، فدخلت المؤسسة القنصلية المرحلة الثالثة، وهي مرحلة تضييق الاختصاص القنصلي الذي عاد إلى إطار مهامه التقليدية في رعاية المصالح التجارية والصناعية والملاحية... رغم محافظته على طابعه الرسمي<sup>2</sup>.

والواقع أن العلاقات القنصلية اختلفت بمفهومها باختلاف الزمان والمكان والحضارة، فكان نطاقها يتسع باتساع نطاق التبادل التجاري بين الدول، ومضمونها وحجمها يتطوران بتطور مضمون العلاقات الدولية وحجمها، ولهذا اختلف مفهومها عند اليونان والرومان عن مفهومها في العصور الوسطى و العصور الحديثة. بل إن هذا المفهوم قد اختلف في الحقبة الزمنية الواحدة من مكان لآخر، فالشرق مثلا عرف في ذات الحقبة الزمنية، نظاما قنصليا لم تعرفه المؤسسة القنصلية في الغرب وهو نظام الامتيازات الذي منح قناصل الدول الغربية صلاحيات قضائية واسعة وحصانات وامتيازات فريدة أثناء ممارستهم لأعمالهم في دول الشرق.

غير أن أهم التطورات التي أثرت في الوظيفة القنصلية هي تلك التي عرفتها في القرن العشرين بحيث تبلور نظامها القانوني الدولي المعمول به حاليا.

<sup>1</sup> Luke. T : Consular law and practice, Stevens and sons, London, 1961, p 3.

<sup>2</sup> علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، لسنة 1967، ص 288-296.

وهو التقسيم عينه الذي ذكره السيد في تقريره الأول الذي رفعه إلى لجنة القانون الدولي والمنشور في الجزء الثاني من الكتاب السنوي لهذه اللجنة لعام 1957، النسخة الإنجليزية، ص 74-77.

ولإلقاء نظرة عميقة على التطور التاريخي الذي مرت به العلاقات القنصلية منذ القدم، فإننا سنعالج هذا الموضوع في ثلاث مطالب:

- المطلب الأول: العلاقات القنصلية في العصور القديمة.
- المطلب الثاني: العلاقات القنصلية في العصور الوسطى.
- المطلب الثالث: العلاقات القنصلية في العصور الحديثة.

### المطلب 1: العلاقات القنصلية في العصور القديمة:

تعود أصول العلاقات القنصلية إلى تلك الحقبة البعيدة التي انتشرت فيها التجارة الدولية في مراحلها الأولى بعد انتقال المجتمعات البدائية من الحياة الزراعية إلى مرحلة التصنيع والتسويق بشكلهما البدائي مما دفع التجار إلى البحث عن أسواق لمنتجاتهم خارج نطاق قبائلهم ومجتمعاتهم، أي لدى مجتمعات اختلفت مفاهيمها الأخلاقية والاجتماعية والسياسية عن مفاهيمهم، وكانت تنظر بعداء إلى كل أجنبي وتبيح مصادرة أملاكه، كما تبيح استعباده واسترقاقه. فبرزت حاجة هؤلاء التجار إلى اختيار شخص من بين مواطني المدينة التي يتاجرون في أسواقها وقيمون مؤقتا على أراضيها، يتولى حمايتهم ويقوم بدور الوسيط في حل الإشكالات القانونية والسياسية التي تنشأ بينهم وبين السلطات العامة في تلك المدينة<sup>1</sup>.

ولقد بلغت العلاقات الدولية بين مصر القديمة وجيرانها من الفينيقيين والبابليين واليونان مرحلة متطورة نسبياً، إذ عقد ملوك الفراعنة مع ملوك هذه الدول العديد من الاتفاقات التي نظمت مركز الأجانب من التجار من رعايا الدولة المتعاقدة، وأتاحت لهم الإقامة في أحياء خاصة بهم ومباشرة أعمال التجارة فيها، كما نظمت شؤون إدارة أملاكهم عند وفاتهم، بالإضافة إلى توقيع العديد من الاتفاقيات المتعلقة بتسليم الجرمين والفارين<sup>2</sup>. "ويذكر المؤرخ هيرودوتس Herodotus بأن ملك مصر أماسيس Amassis (عام 569-525 قبل الميلاد) أذن للتجار اليونانيين المقيمين في مدينة نوكراتيس Naucratis باختيار قاض دعي بروستات Prostates يقوم بتطبيق قوانين بلادهم عليهم"<sup>3</sup>. وكان الفينيقيون والقرطاجيون قد عرفوا منذ القرن الثامن قبل الميلاد أمثال هؤلاء القضاة وسموهم

<sup>1</sup> راجع في هذا المجال دراسة:

Zourek Jaroslav : Le statut et les fonctions des consuls, R.C.A.D.I, tome 106, 1962-2, pp 370-371.

<sup>2</sup> فودة عز الدين: النظم الدبلوماسية، الكتاب الأول في تطور الدبلوماسية وتقنين قواعدها، دار الفكر العربي القاهرة 1961، ص 71.

<sup>3</sup> Zourek Jaroslav : op cit, p 371.



سوفت Suffete<sup>1</sup>، كما عرفتهم الهند خلال الفترة عينها<sup>2</sup>. أما الإمبراطورية الصينية فقد استقبلت خلال حكم ملك الشوديناسي The chou dynasty في القرن الثامن قبل الميلاد وما بعده، العديد من البعثات الأجنبية التي تولت مهام تجارية مختلفة، كما قامت بإرسال بعثات مماثلة إلى الدول الأخرى ومن المعروف أن تجارة الحرير وغيرها من أنواع التجارة قد قامت بين الصين ومدن صور وطرابلس وعكا الفينيقية، وكان التجار يسلكون هذه المدن طريقا برية عبر آسيا عرفت بطريق الحرير<sup>6</sup>.

ولكن الجذور التاريخية الحقيقية للعلاقات القنصلية تعود في الواقع إلى مؤسسات نشأت في العصر اليوناني ثم عرفها العصر الروماني من بعد.

### أولا. في العصر اليوناني:

مارست المدن اليونانية فيما بينها نظام البعثات الدبلوماسية غير المقيمة Ad hoc diplomacy كما تبادلت الرسل مع ملوك دول أخرى من أمثال داريوس، ملك الفرس الذي أرسل موفديه إلى إسبارطة وأثينا، مطالبا بالسيطرة على البر والبحر، فقتل اليونانيون الرسل واضطروا فيما بعد إلى تقديم اثنين من نبلاء إسبارطة إليه لقتلها مقابل مقتل رسله<sup>3</sup>، وكان الرسل الدبلوماسيون يختارون من بين النبلاء والشعراء والخطباء... كدموستينوس Demosthenes وكان لهؤلاء الموفدين حصاناتهم المطلقة المرتكزة على أسس دينية<sup>4</sup>.

و عرف اليونان إلى جانب هذا النوع من الدبلوماسية نظاما يعتبر الأساس التاريخي للعلاقات القنصلية هو نظام حماية الأجانب، وكان يقوم بهذه الوظيفة مواطنون يونانيون عرفوا بالحماة Protectors وهم نوعان: حماة الأفراد والأجانب وعرفوا باسم Prostates وحماة مصالح الدول الأجنبية ورعاياها وسموا بروكسيني Proxeni ومفردها Proxenos بروكسينوس.

### 1- حماة الأجانب بروكسينوس Prostates:

أطلق اليونانيون على الغرباء المقيمين في بلادهم اسم Métèques وكانوا لا يتمتعون بأية حقوق سياسية، ولا يحق لهم تملك العقارات، كما كانوا عرضة للاستيلاء عليهم من قبل المواطنين وبيعهم كرقيق مما أدى إلى بروز نظام اختيار هؤلاء الغرباء لمواطنين يونانيين Prostates يقومون بحمايتهم ويحولون دون

<sup>1</sup> The encyclopedia Americana, vol 7, U.S.A, 1963, p 578.

<sup>2</sup> Zourek Jaroslav : 1st : Report, I.L.C, year book, 1957, vol 2, N.Y,1958, p 73.

<sup>6</sup> راجع حول هذا الموضوع:

Hamil Fred : The Collier's Encyclopedia, vol 6, U.S.A, 1970, pp 298-310

<sup>3</sup>Vassaloc ,O.C ; « The Consular Net Work of XVIII century ;proceedings of History week 1994, Malt, 1996page 51.

<sup>4</sup> راجع دراسة:

Young, Eileen : «The development of the law of diplomatic relations », British Yearbook 1964, London 1966, pp 141-142.

استرقاقهم واستبعادهم ويسهلون لهم ممارسة العمل التجاري والمهن الحرة وتجهيز السفن وبناءها<sup>1</sup> كما كانوا يقومون بدور الوسطاء بينهم وبين السلطات اليونانية، وبدور القضاة في فض النزاعات حيث كانوا يطبقون عليهم قوانين دولهم.

## 2- حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni:

وإذا كانت مؤسسة حماة الأجانب قد قامت بحماية الأفراد الغرباء ورعاية شؤونهم فإن مؤسسة أخرى مهمة قد برزت عند اليونان، هي مؤسسة حماة مصالح الدول الأجنبية Proxeni التي تشبه إلى حد بعيد النظام الحالي للقناصل الفخريين، وكانت تهتم بحماية مصالح الدول الأجنبية ورعاياها وليس الأفراد الأجانب كأفراد، "وما زال القنصل اليوناني حتى اليوم يدعى بلغة بلاده الوطنية Proxenos"<sup>2</sup>.

ولم يكن "البروكسينوس" الذي تتعاقد معه دولة أجنبية لرعاية مصالحها في أراضي دولته أية صفة رسمية مميزة في بلده، ما عدا مركز الشرف الذي يحتله وما يلازمه من امتيازات، ويرى بعض المؤلفين أنه كان، في الألف الأول قبل الميلاد، وكيلا سياسيا أكثر منه تجاريا<sup>3</sup>، وقد يكون سبب اعتقادهم هذا ممارسته بعض المهام السياسية كاستقباله للدبلوماسيين وتحضيره للمعاهدات، ولكن الرأي السائد، وهو كذلك رأينا، هو أنه لم يكن إلا مجرد وكيل تجاري فرضه نمو العلاقات التجارية بين الدول والمفهوم الخاص للغرباء ووضعهم القانوني في ذلك الزمان<sup>4</sup>، ومما يثبت صفته التجارية هذه، الطريقة التي اعتمدها بعض المدن اليونانية في تعيينه، وكانت تتم بنقش قرار التعيين على الرخام وإحاطته بيدتين من البرونز رمزا للتعاون أو بنقش صور أسماك دلالة على روابط التجارة البحرية<sup>5</sup>.

### ثانيا. في العصر الروماني:

كان للحضارة الرومانية القانونية أثرها في إرساء بعض القواعد الدولية في إطار قانون الشعوب Jus Gentium الذي كان ينظم العلاقات بين الرومان والشعوب الأخرى، والذي يعتبر بحق أساس القانون الدولي، وقد وضع الرومان نظاما خاصا سُمي Jus Fetiale نسبة إلى هيئة خاصة من الكهنة كانت تتولى رعاية شؤون المبعوثين الأجانب وتشرف على مراسم استقبالهم وترعى امتيازاتهم وحصاناتهم<sup>6</sup> في إطار هيئة

<sup>1</sup> نقولا عطية: "النظم والمذاهب وتطورها في العالم القديم والحديث"، بيروت، لسنة 1967، ص 51.

<sup>2</sup> The Encyclopedia Americana, op cit, p 578.

<sup>3</sup> سهيل فريجي: "العلاقات الدولية القنصلية والدبلوماسية-حصاناتها وامتيازاتها"، بيروت، 1970، ص 12.

<sup>4</sup> Dalloz ,répertoire de droit international, tome1, Jurisprudence Générale, Paris, 1968 ( avec mise à jour 1979), page 526-527 .

<sup>5</sup> Stuart, Graham ,H: « American Diplomatic and consular practice », 2<sup>nd</sup>, ed, Appleton century crofts, in New York, 1952, p 278.

<sup>6</sup> د/ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، ص 81-82.

للسؤون الخارجية عرفت باسم *College of fetiales* وكانت هذه الهيئة تعاقب كل من يسيء إلى حصانة هؤلاء المبعوثين، وكان العقاب يصل أحيانا إلى درجة الحكم بتجريد المعتدي من جنسيته أو الحكم عليه بالإعدام<sup>1</sup>، ويرتكز تأليف هذه الهيئة من الكهنة على اعتقاد لدى الرومان يرى في حماية السفراء واجبا دينيا، وكان مجلس الشيوخ يقوم في شهر شباط (فبراير) من كل عام باستقبال المبعوثين الأجانب<sup>2</sup>، كما كان يقوم بإيفاد مبعوثين يختارهم من الشيوخ والفرسان إلى الخارج في مهمات معينة ويزودهم بوثائق تسمى *Diploma*<sup>3</sup>، ومع اتساع الإمبراطورية الرومانية نشأ قانون عرف بقانون الأجانب *Jus peregrinum* كان يطبق على مواطني الدول الخاضعة لروما، من غير الأرقاء، وما لبث هذا القانون أن تطور واتسعت قواعده وترسخت فسمي بالقانون الطبيعي *Jus Naturale*<sup>4</sup>.

وعلى الرغم من أن الرومان لم يكونوا من مشجعي التجارة ومحبيها كاليونان، فإن سيطرتهم على المدن اليونانية أدت إلى تعرفهم إلى بعض الأنظمة والمؤسسات التي كانت سائدة فيها، فنشأ في روما نظام مماثل لنظام "البروكسيني" اليوناني هو نظام *Patronage*، كما عرفت المؤسسات القانونية الرومانية نظام بريطور الأجانب *Praetor peregrinus* فما هو مفهوم كل من هذين النظامين وما هو مفهوم الرومان لعبارة قنصل *Consul* باعتبارهم أول من استعمل هذا الاصطلاح؟

## 1 - الباترون Patron

الباترون الروماني مماثل للبروكسينوس اليوناني، فهو شخص من نبلاء روما يختاره مواطنو مدينة أجنبية من بين المقيمين في روما لحماية مصالحهم ومصالح مدينتهم، وكان مجلس الشيوخ الروماني يقوم أحيانا بتعيينه من بين القواد من فاتحي المدن الأجنبية، وفي هذا المجال يقول شيشرون *Cicero*: "إن العدالة في روما مصانة أبدا، إلى درجة أن الأشخاص أنفسهم الذين قهروا الشعوب وأخضعوا المدن، يسمون حمائها *Patrons* تطبيقا لتقاليد آباؤنا"<sup>5</sup>.

وكانت مراسيم تعيين هؤلاء الحماة تحفر على لوحات من البرونز أو الرخام وتدعى *Essera Hospitalis*.

<sup>1</sup> راجع كتاب Swift، المذكور، ص 418.

<sup>2</sup> راجع كتاب :

Young Eileen, « The Development of the Law of Diplomatic Relations », British year book 1964, London 1966, p 143.

<sup>3</sup> وكلمة *Diploma* هي يونانية الأصل ومعناها الوثيقة المطوية، وقد استعملت للدلالة على الأوراق التي يحملها المبعوث وتحدد صفته ومهمته، وهي أساس كلمة *Diplomacy* التي لم تستعمل بمعناها الحديث إلا في أواخر القرن الثامن عشر.

<sup>4</sup> فودة عز الدين، النظم الدبلوماسية، المرجع السابق، ص 101-107.

<sup>5</sup> Cicero : de officiis I, p 38.  
Stuart : Paratice, p 279.

## 2- بريطور الأجانب Praetor Peregrinus:

عرف الرومان نظام البريتور ابتداء من عام 367 ق.م، وكانت له صفتان: صفة القاضي الذي ينظر في الدعاوى على الطريقة اليونانية، وصفة أمين العدالة<sup>1</sup>، وسمي هذا البريتور بـ Praetor Urbanus وكان ينتخب لمدة سنة يصدر في مستهلها بيانا يضمنه قواعد تشريعية، أما وظيفته القضائية فكانت تقتصر على تحضير الدعوى وتسجيل أقوال فرقاتها وإحالتها على قاض آخر للفصل فيها، وقد طرأ على صلاحياته تطور كبير في منتصف القرن الثاني قبل الميلاد بصدور قانون (أبيوسيا وجوليا<sup>2</sup>).

ونتيجة لحس العدالة الذي تميز به الرومان، ونظرا لصعوبة الإجراءات الشكلية التي حددها القانون المدني الروماني والمتعلقة بأنواع الدعاوى وطرق إقامتها والنظر فيها، لفض النزاعات التي تنشأ بين الرومانيين ومع اتساع الإمبراطورية الرومانية وتزايد عدد الأجانب في أراضيها، وهم الذين يجهلون أحكام القانون الروماني وإجراءاته مما حال دون إحقاق العدالة، أنشئت في روما ابتداء من العام 242 ق.م وظيفة بريطور الأجانب Praetor Peregrinus وهو قاض خاص كان يقوم بفض النزاعات التي تنشأ بين الغرباء Peregrini، أو بينهم وبين المواطنين الرومانيين، مطبقا عليهم أحكاما قانونية مستمدة من قانونهم الوطني ومن قانون الشعوب Jus Gentium الذي كان مزيجا من القواعد القانونية الأجنبية والعرف التجاري<sup>3</sup>.

ولم يقتصر دور بريطور الأجانب على فض النزاعات بل امتد في أحيان كثيرة إلى دور الدبلوماسية فانتدب لمهام دبلوماسية ومارس أحيانا مهمات قضائية دولية<sup>4</sup>، بالإضافة إلى قيامه داخل روما بحماية الغرباء من خلال ممارسته لوظائفه القضائية<sup>5</sup>.

## 3- أساس كلمة قنصل Consul:

يعتبر الرومان أول من استعمل كلمة قنصل، ولكن بمفهوم مغاير تماما لمفهومها اليوم، ففي عام 509 ق.م انهار النظام الملكي إثر ثورة النبلاء على آخر ملك من "الأتروسك" المسمى "تركوان المتعجرف" فنشأ نظام الحكم الجمهوري وعلى رأسه حاكمان كبيران من النبلاء يختارهما سنويا النبلاء Patricians والعامة Plebeians ويتولى جميع السلطات من إدارة الجمهورية وقيادة الجيش والحفاظ على القوانين

<sup>1</sup> بطرس ديب: محاضرات في تاريخ النظم والمذاهب، كلية الحقوق، بيروت، 1964-1965، ص 60.

<sup>2</sup> إميل بجاني: محاضرات في القانون الروماني، كلية الحقوق، بيروت، 1965-1966، ص 29.

<sup>3</sup> Zourek jaroslav: تقرير: op cit , p 73.

<sup>4</sup> Phillipson Coleman : The international Law and Custom of Ancient Greece and Rome, vol 1, London, 1911, p 269.

<sup>5</sup> Encyclopedia universal ilustrada, tomo 15, Madrid, 1958, p 86.

ويرتسان اجتماعات مجلس الشيوخ والجمعيات الشعبية ويمثلان بلادهما في علاقاتهما مع الخارج<sup>1</sup> وحمل هذان الحاكمان لقب قنصل ومعناه الشركاء Partners باعتبار أنهما كانا يحكمان معاً، ويتمتع كل منهما، بكامل السلطات وتعتبر قراراته نافذة ما لم يعارضه القنصل الآخر، لأن المعارضة هي ذات مفعول سلبى مبطل لقرارات الأول<sup>2</sup>. وكان يحل محل القناصل في أوقات الأزمات مواطن فرد عرف بالديكتاتور Dictator<sup>3</sup>، هذا في الداخل، أما في الخارج فكان القنصل أعلى حاكم روماني للبلاد الأجنبية التي تمت السيطرة عليها، ومن هؤلاء الحكام نذكر يوليوس قيصر الذي قهر ملكة مصر كليوباترا بعد حملة استمرت ثمانية أسابيع عام 47 قبل الميلاد.

إلا أن اختيار القناصل من النبلاء دائماً دفع العامة إلى المطالبة بتولي أحدهم مهام القنصل، فعمد النبلاء عندها، خوفاً من وصول العامة إلى هذا المركز<sup>4</sup>، إلى التقليل من صلاحيات القنصل والحد منها.

ونشير أخيراً إلى أن كلمة قنصل قد استعملت مرة ثانية كمرادف للحاكم بين عامي 1799-1804 حين دعي نابليون القنصل الأول، كذلك عندما سمي Lucien Bonaparte و Albé Sieyés قنصلين للجمهورية الفرنسية الأولى<sup>5</sup>.

## المطلب 2: العلاقات القنصلية في العصور الوسطى:

اختلف المؤرخون في تحديد السنة التي بدأت فيها حقبة العصور الوسطى، فرأى بعضهم أنها بدأت عام 395م، وهي السنة التي انقسمت فيها الإمبراطورية الرومانية بين ولدي الإمبراطور تيودوسيوس إثر وفاته<sup>6</sup>، بينما رأى البعض الآخر أنها بدأت عام 476م وهو العام الذي شهد نهاية آخر إمبراطور روماني في الغرب<sup>7</sup>، إلا أن المؤرخين أجمعوا على أن تلك العصور انتهت عام 1453 بسقوط القسطنطينية بين يدي محمد الفاتح. ومن هنا يمكن القول أن العصور الوسطى امتدت من تاريخ نشوء الإمبراطورية البيزنطية إلى

<sup>1</sup> نقولا عطية، المرجع السابق، ص 66-67.

داوود محمد رامز: القنصل، بحث علمي في الشؤون القنصلية، بغداد، 1964، ص 90.

<sup>2</sup> راجع حول القناصل عند الرومان:

Encyclopedia Britannica, vol 6, London, 1973, p 407-408.

<sup>3</sup> د/ بطرس ديب، المرجع السابق، ص 40.

<sup>4</sup> وقد أصبح أحد القنصلين بالفعل من العامة سنة 367ق.م، كما شهد عام 172ق.م تولي اثنين من العامة مركزي

القنصلين، راجع:

Encyclopedia Britannica, opcit , p 407.

<sup>5</sup> The Encyclopedia Americana, opcit, p 579.

<sup>6</sup> بطرس ديب، المرجع السابق، ص 83.

<sup>7</sup> Hamil Fred : opcit, p 149.

تاريخ اضمحلالها، وشهدت هذه العصور احتلال قبائل الجرمان لميلانو، عاصمة الإمبراطورية الرومانية في أواخر أيامها، وسيطرتهم على جميع أراضيها فانهت بذلك عهد روما وتلاشت عظمتها ولم يبق لها من مجد سوى كونها مقر البابوية، التي اصطدمت بمنافسها القوي في كنيسة القسطنطينية الشرقية والكنائس التي سيطرت عليها في الشرق ككنائس أنطاكية والإسكندرية.

واستمر الوضع كذلك إلى أن تمكن شارلمان، بتحالفه مع البابوية عام 800م، من الحد من هذه المنافسة. وخلال هذه العصور ظهرت الدولة الإسلامية وما تبعها من فتوحات أيام النبي صلى الله عليه و سلم والخلفاء الراشدين، والأمويين والعباسيين وأمرء الأندلس وما تخللها من حملات صليبية على المشرق<sup>1</sup>.

وتميزت الوظيفة القنصلية خلال العصور الوسطى بتبلور وظيفة القنصل-القاضي إذ أن جماعات التجار استفادت من ضعف هيكلية الدولة القانونية وتوزع السلطات فيها فأخذت تنتخب من بين أعضائها أشخاصا يفصلون في كل خلاف ينشأ بين الجماعة وعملائها مطلقة عليهم لقب القناصل، ومع اتساع العلاقات التجارية هاجر هؤلاء التجار إلى البلاد الأجنبية بحثا عن أسواق جديدة واستقروا للعمل فيها وكون تجار البلد الواحد جالية مميزة كان لها قناصلها الخاصة<sup>2</sup>، وتميزت هذه العصور كذلك بوضع العديد من التقنيات البحرية التي نظمت أصول ممارسة الوظائف القنصلية نظرا للترابط الوثيق الذي تم بين تطور المؤسسة القنصلية وتطور التجارة البحرية.

ويمكن تلخيص مهام القنصل كما تبلورت في العصور الوسطى بما يلي:

- 1- تولى مهمة الفصل في النزاعات التي تنشأ بين أفراد الجماعة التي يمثلها، وفقا لقوانينهم الخاصة، وفرض العقوبات على المذنبين منهم، وقد امتدت هذه الصلاحية أحيانا لتشمل كل نزاع يكون أحد أفراد هذه الجماعة طرفا فيه حتى ولو كان الآخر من مواطني الدولة المضيفة.
- 2- رعاية مصالح الجماعة التي يمثلها، وخاصة التجارية منها، ومساعدة أفرادها وحمايتهم والقيام بدور الوسيط بينهم وبين السلطات المحلية، وحماية معتقداتهم الدينية، وتسهيل ممارستهم لعاداتهم وتقاليدهم والإشراف على شؤون التركة عند وفاة أحدهم دون وارث.
- 3- اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية التجارة البحرية والحفاظ على حقوق التجار وأصحاب السفن الذين يمثلهم عند حدوث صدام بحري أو حادث ما.
- 4- الإشراف على الاتفاقيات المعقودة بين هذه الجماعة والسلطات المحلية...

<sup>1</sup> فودة عز الدين، المرجع السابق، ص 108-109.

<sup>2</sup> حامد سلطان وعبد الله العريان: أصول القانون الدولي، القاهرة، 1953، ص 140.

والخلاصة أن أعداد قناصل اليوم هم أولئك القضاة الذين تولوا مهمة الفصل في النزاعات التجارية وأقاموا في كل مكان ازدهرت فيه التجارة الدولية، ومارسوا بالإضافة إلى مهامهم القضائية، مهام حماية ورعاية مصالح التجار الذين كانوا يمثلونهم ومن أهمها : تأمين مخازن لبضائعهم والتوسط بينهم وبين السلطات المحلية.

وعلى الرغم من أن العلاقات القنصلية بقيت خلال العصور الوسطى ضمن إطار مؤسسة القنصل - القاضي **Judge Consul**، إلا أنها مرت بمراحل تطور مهمة، نوجزها بما يلي:

1- المرحلة البلدية **Municipal**، وهي المرحلة التي كان يقوم فيها التجار الأجانب، من رعايا دولة ما، المقيمين في البلد المضيف باختيار أحدهم قنصلا، يمثلهم لدى الدولة المضييفة ويرعى مصالحهم ويحميها ويفصل في نزاعاتهم.

2- مرحلة القنصل الموفد الأجنبي أو **Overseas Consul (Consul d'Outre-mer)** وهي مرحلة إيفاد قنصل من مواطني دولة ما، يختاره تجارها، للإقامة في دولة أخرى من أجل القيام بمهامه القنصلية بصفته ممثلا للتجار الذين اختاروه، وعرف هذا القنصل كذلك بالقنصل الأجنبي **(Consul a l'étranger) Foreign Consul**.

3- مرحلة القنصل المحلي أو **Consules Hospites** التي عرفت ابتداء من القرن الثالث عشر مع لجوء تجار دول حوض المتوسط إلى اختيار قناصل لهم من بين مواطني الدولة المضييفة البارزين للقيام بحماية مصالحهم ورعايتها وفض منازعاتهم والتوسط لهم مع سلطات دولهم.

ومن المهم أن نذكر أنه لم يكن للقنصل خلال هذه العصور أية صفة رسمية أو تمثيلية لدولته، إذ كان يعتبر وكيلا للتجار الذين يختارونه وحاميا لمصالحهم، إلا أن تطور التجارة الدولية وازدهارها أشعر الدولة بأهمية العلاقات القنصلية فأخذت تتدخل لاختيار القناصل، في نهاية العصور الوسطى، بأن تشترط مصادقتها اللاحقة على هذا الاختيار للتأكد من صواب الاختيار، وذلك قبل أن تتولى هي نفسها فيما بعد عملية الاختيار والتعيين بحيث أصبح القنصل ممثلا لدولته في علاقتها الدولية كما سنرى في المطلب التالي.

### المطلب 3: العلاقات القنصلية في العصور الحديثة:

ومع بداية عصر النهضة أي أوائل القرن الخامس عشر ، تغير مفهوم الوظيفة القنصلية واتخذ شكلا جديدا نتيجة للتحويلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على النظام الإقطاعي في أوروبا

فانتقلت المؤسسة القنصلية تدريجياً من مرحلة القنصل-القاضي الممثل لجماعة التجار في بلد ما والمنتخب من قبلهم، كما بينا في المطلب السابق إلى مرحلة القنصل الممثل لدولته **State Representative** والمعين من قبلها<sup>1</sup>، وما أن أطل القرن السادس عشر حتى كان القنصل يقوم بالإضافة إلى وظائفه القنصلية التقليدية، بتمثيل دولته وممارسة العديد من الوظائف الدبلوماسية مع ما يلزمها من حصانات وامتيازات.

غير أن هذا الازدهار الذي استمر طوال القرن السادس عشر ما لبث أن تبعه خلال القرن السابع عشر تقلص في العلاقات القنصلية وانحسار لدورها، وذلك مع انتشار البعثات الدبلوماسية الدائمة وبروز مبادئ السيادة الوطنية والاستقلال، مما أدى إلى الحد من صلاحيات القناصل، والقضاء على دورهم السياسي والقضائي<sup>2</sup>. وهكذا مرت المؤسسة القنصلية بمرحلة من الركود وعدم الأهمية ابتداء من النصف الثاني للقرن السابع عشر وحتى أواخر القرن الثامن عشر.

ومع قيام الثورة الصناعية في مطلع القرن التاسع عشر، وما صاحبها من ازدهار التجارة الدولية والملاحة ووسائل المواصلات، انتعشت العلاقات القنصلية واستعادت أهميتها وتزايد انتشارها جنباً إلى جنب مع العلاقات الدبلوماسية. واكتسبت المؤسسة القنصلية طبيعة قانونية جديدة كرستها اتفاقيات ثنائية عدة فأصبح القنصل مجرد وكيل لدولته **Agent** لا ممثلاً سياسياً لها **State Representative** وانحصرت مهامه في رعاية مصالحها التجارية ومصالح رعاياها المقيمين في الخارج دون قيامه بأية مهمة دبلوماسية.

و في هذا المطلب، سنرى هذه المراحل الثلاث المميزة في تاريخ العلاقات القنصلية في الغرب<sup>3</sup> ضمن نقاط ثلاث:

أولاً. العلاقات القنصلية في عصر النهضة.

ثانياً. العلاقات القنصلية في القرنين السابع عشر والثامن عشر

<sup>1</sup> وإن يكن تعيين القناصل من قبل الدولة وبالتالي اعتبارهم من موظفيها الرسميين لم يتم في بعض الدول إلا في القرن السابع عشر، ففي إنجلترا مثلاً تم ذلك عام 1649، راجع في هذا المجال:

Platt D.C.M : The Cinderella service, British Consuls since, 1825, Longmans, London, 1971, p 7-8.

<sup>2</sup> Oppenheim , L : "International Law A treatise", vol 1( peace), 8th edition edited by H.Lauterpacht, Longmans, London, 1967, p 830.

<sup>3</sup> كما سنرى في فصل لاحق تطور هذه العلاقات في أراضي الإمبراطورية العثمانية ودول الشرق الأقصى حيث استمر العمل بنظام الامتيازات Capitulations حتى القرن العشرين.



ثالثا. العلاقات القنصلية في القرن التاسع عشر.

### أولا. العلاقات القنصلية في عصر النهضة:

يجمع غالبية المؤرخين على أن عام 1453م، الذي شهد سقوط القسطنطينية هو بداية عصر النهضة لما رافق هذا السقوط من فرار العلماء البيزنطيين إلى أوروبا حاملين معهم كنوز المعرفة والمخطوطات الثمينة. واستمر هذا العصر حتى نهاية القرن السادس عشر<sup>1</sup>، وتميز بالاكتشافات الجغرافية الواسعة كوصول كولومبوس إلى أمريكا عام 1492م ووصول فاسكو دي غاما إلى الهند عام 1497م بعد أن دار حول رأس الرجاء الصالح. كما تميز بالنهضة الفكرية والأدبية التي عمّت أنحاء أوروبا، وخاصة بعد اختراع آلة الطباعة<sup>2</sup> وبمركات الإصلاح الديني التي قام بها لوثر وكالفن. وكان من الطبيعي أن تنعكس هذه التطورات على البنيتين السياسية والاقتصادية للمجتمع، فشهدت البنية السياسية بداية نهاية النظام الإقطاعي مع بروز طبقة البرجوازيين ودعمها لتمركز السلطات بأيدي ملوك أقوىاء أنشأوا دولا قوية في إنجلترا وفرنسا وإسبانيا وبروسيا... خاضت حروبا ضد بعضها البعض من جهة، وعاشت فترات طويلة من الحروب الأهلية من جهة أخرى، وشهدت البنية الاقتصادية نموا في حقلي الصناعة والتجارة استوجب البحث عن أماكن جديدة تكون مصدرا للمواد الأولية وأسواقا للمنتجات الصناعية، فازدهرت التجارة الدولية بذلك ازدهارا كبيرا وأصبحت المصدر الرئيسي للدخل القومي.

وكما حدث في العصور السابقة، فقد ارتبط تطور المؤسسة القنصلية في هذه الحقبة بتطور التجارة الدولية ومستلزماتها، ووجدت الدول أن هذه المؤسسة هي المؤسسة الوحيدة المؤهلة لحماية تجارتها الخارجية ورعايتها في عصر كثرت فيه الحروب، واشتد التنافس التجاري، وسعت كل دولة إلى القضاء على تجارة الدول الأخرى، وتعرضت السفن التجارية لأعمال القرصنة، وهددت المخاطر المتعددة مصالح التجار والشركات الكبرى في الأسواق الأجنبية، إضافة إلى صعوبة المواصلات والاتصالات بين مناطق العالم. وحاولت الدول الحد من هذه الأخطار عن طريق عقد الاتفاقيات الثنائية، إلا أنها لم تنجح لأن تبادل البعثات الدبلوماسية الدائمة كان نادرا جدا، وأمام هذا الواقع وجدت أن الحل الوحيد هو اللجوء إلى المؤسسات القنصلية فقامت بتعزيز دورها من أجل القيام بالمهام المطلوبة بها ومن أهمها حماية التجارة الدولية.

<sup>1</sup> انتهى عصر النهضة عام 1603م بوفاة الملكة إليزابيث ملكة إنجلترا.

<sup>2</sup> اخترعها الألماني يوحنا نوتمبرغ عام 1448م، وكان أول كتاب أخرجه هو الكتاب المقدس باللغة اللاتينية عام 1454م.

وفي مرحلة أولى جاء تعزيز المؤسسة عن طريق تولية جمعيات التجار أو المصارف الكبيرة مهمة اختيار القناصل<sup>1</sup> ودفع مرتباتهم وتتبع أعمالهم وتلقي تقاريرهم، ثم ما لبث هذا الاختيار أن أخضع لمصادقة سلطات الدولة المختصة، وفي مرحلة ثالثة تولت الدولة نفسها، اختيار القناصل وانتدابهم للعمل باسمها في الخارج كممثلين لها، لهم صفة الوزراء العامين **Public Ministers**<sup>2</sup> ومنحتهم سلطات واسعة وكلفتهم القيام بمهام دبلوماسية إضافة لأعمالهم القنصلية<sup>3</sup>، كما أحاطتهم بالحصانات والامتيازات التي تتطلبها ممارسة هذه المهام.

من هنا يمكن القول أن القناصل، الذين تزايد عددهم خلال عصر النهضة مع تزايد حجم التجارة الدولية، قد قاموا بدور سفراء اليوم، فهم الذين كانوا يسلمون الرسائل السياسية المرسلة من سلطات دولهم إلى سلطات الدولة المضيفة، ويتفاوضون مع هذه السلطات باسم دولهم، ويرفعون التقارير السياسية إلى حكوماتهم<sup>4</sup>، بالإضافة إلى ممارستهم الوظائف القنصلية التقليدية، ومثال ذلك قيام قناصل كل من جنوى والبندقية برفع تقارير سياسية دورية إلى مجالس الشيوخ في بلادهم، وإناطة مهام بعثة البندقية الدبلوماسية في لندن بقنصلها هناك، عندما تم استدعاء رئيس هذه البعثة عام 1453م إلى البندقية<sup>5</sup>.

ولم يرق القناصل بممارسة المهام الدبلوماسية فقط بل إنهم استفادوا كذلك من الحصانات والامتيازات اللازمة لممارستها، وفي هذا المجال يقول فيلمور **Phillmore** بأن القناصل، وحدهم تمتعوا في تلك الفترة بالامتيازات التي أقرها قانون الأمم **Jus Gentium** وبجميع الحصانات الممنوحة اليوم للسفراء<sup>6</sup>، بحيث اعتبر كل مس بجرمة القنصل الشخصية حرقاً لقواعد القانون الدولي<sup>7</sup>.

ثانياً. العلاقات القنصلية في القرنين السابع عشر والثامن عشر:

<sup>1</sup> أناطت جمهورية جنوى مثلاً، مهمة تعيين القناصل، خلال النصف الثاني من القرن الخامس عشر، بينك سان جورج راجع في هذا المجال دراسة:

Zourek, Jaroslav: opcit, p 377.

<sup>2</sup> وهذا هو مصدر الجدل القانوني الذي برز خلال القرون اللاحقة حول الطبيعة القانونية للقنصل وهل له صفة وزير عامد راجع:

Zourek Jaroslav: 1st : Report, opcit, p 75.

Zourek Jaroslav: 2nd : Report, I.L.C, Year book, 1960, vol 2, N.Y, 1961, p 3.

<sup>3</sup> علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 292-293.

<sup>4</sup> B.D.I.L, Phase 1, vol 8, London, 1965, p 6-7.

<sup>5</sup> ونشير إلى أن البندقية كانت أول من اعتمد نظام البعثات الدبلوماسية الدائمة فكان لها خلال القرن السادس عشر سفراء في باريس ولندن ومدريد وروما...

<sup>6</sup> B.D.I.L, opcit, p 6-7.

<sup>7</sup> Zourek Jaroslav: opcit, p 378.

ما أن أشرف القرن السابع عشر على نهايته حتى كانت غالبية دول أوروبا تتبادل العلاقات الدبلوماسية فيما بينها<sup>1</sup>. وتطلق لقب سفير على مبعوثيها<sup>2</sup>. وكان لابد لهذه البعثات من أن تقلل من صلاحيات البعثات القنصلية وخاصة الدبلوماسية منها التي مارستها ابتداء من القرن الخامس عشر<sup>3</sup> فزالت إلى الأبد صفة صفة الوزير العام عن القنصل وما لازمها من حصانات وامتيازات دبلوماسية<sup>4</sup>.

رافق هذا التطور، تطور آخر مهم نجم عن ظهور مبادئ ونظريات جديدة، كمبدأ استقلال الشعوب، ومبدأ السيادة الإقليمية **Territorial Sovereignty**، ونظرية إقليمية القوانين، وكلها أقرت بحق الدولة في تطبيق شرائعها على جميع المقيمين فوق أراضيها، مما شكل تعارضا مع نظرية شخصية القوانين التي قامت عليها مؤسسة القنصل-القاضي. وأدى هذا التعارض في مرحلة أولى إلى خسارة القناصل العاملين في أوروبا صلاحياتهم القضائية للفصل في النزاعات متى كان أحد أطرافها من رعايا الدولة المضيفة وفي مرحلة لاحقة إلى خسارة صلاحية الفصل في جميع النزاعات التي تقع ضمن إقليم هذه الدولة.

ومع خسارة الصلاحيات القضائية والدبلوماسية، وجد القناصل أنفسهم ابتداء من منتصف القرن السابع عشر مجردين من صلاحياتهم الرئيسية التي ميزت مؤسستهم وأكسبتها قوتها ومكانتها طوال السنوات السابقة، إلا أن مهامهم المتعلقة بالإشراف على شؤون الملاحة ورعاية مصالح دولهم ومواطنيهم التجارية أخذت بالازدياد حتى بلغت في نهاية القرن الثامن عشر مرحلة مهمة<sup>5</sup>.

ولم يجل هذا التغيير في طبيعة المهام القنصلية دون انتشار البعثات القنصلية بشكل مستقل عن البعثات الدبلوماسية وإن كانت تخضع لإشرافها في غالبية الأحيان، فمارست هذه العلاقات دول لم تمارسها من قبل، كروسيا التي استقبلت خلال القرن السابع عشر بعثات قنصلية أوفدتها بريطانيا والسويد والدانمارك وقامت خلال القرن الثامن عشر بتعيين قناصل لها في الخارج. ، وافتتحت النمسا قنصليات لها في مدن أوروبا الرئيسية ابتداء من عام 1752 إضافة إلى قنصلياتها التي افتتحتها قبل ذلك في مدن الشرق<sup>6</sup> أما الولايات المتحدة فقد عينت قنصلها الأول في فرنسا عام 1780، ونذكر هنا أن الحكومة البريطانية باشرت

<sup>1</sup> راجع حول ظهور البعثات الدبلوماسية وتطورها كتاب الدكتور عز الدين فودة المذكور، ص 167-178.

Young Eileen, opcit

و دراسة:

, p 145-165

<sup>2</sup> وكلمة سفير مشتقة من التعبير الكنسي Ambactus ومعناه الخادم.

<sup>3</sup> Feenwick Charles G : International Law, 3rd edition, New York, 1948, p 481.

<sup>4</sup> سنعود إلى تفصيل هذا عند بحث الحصانات والامتيازات القنصلية والطبيعة القانونية للقنصل.

<sup>5</sup> Dalloz : opcit, p 526.

<sup>6</sup> Zourek jaroslav, opcit, N.Y.1958, p 75.

كذلك أسست الإمبراطورة ماري تيريزا في فيينا عام 1754 الأكاديمية القنصلية لتدريب القناصل.

منذ أواسط القرن السابع عشر مهمة التعيين الفعلي لقناصلها في الخارج، بعد أن كانت إجراءات التعيين التي تقوم بها من قبل مجرد شكليات نظرا لإناطتها اختيار القناصل بالشركات والمصانع البريطانية التي استمرت رغم خسارتها لحق الاختيار هذا، بتحمل نفقات القناصل الذين تقوم الدولة بتعيينهم.

وتولي الحكومة مسؤولية تعيين القناصل أسفر عن تدخل المحسوبيات والوساطات في عملية الاختيار فقضي على مبدأ الكفاءة الذي كانت الشركات توليه الأهمية القصوى، وأصبح القناصل في غالبيتهم مجموعة من الضباط والقضاة المتقاعدین، الذين لا يفقهون شيئا من الأعمال القنصلية مما أدى إلى فقدان المؤسسة القنصلية لإنتاجيتها وفعاليتها في عصر توسعت فيه العلاقات القنصلية وازداد عدد القناصل.

وعرفت المؤسسة القنصلية ابتداء من منتصف القرن السابع عشر تطورا مهما آخر هو قيام الدول بوضع العديد من التشريعات القانونية القنصلية إلى جانب وضع التشريعات القانونية الدبلوماسية<sup>1</sup>، فبرزت مجموعات قانونية نظمت شؤون المؤسسة القنصلية وحددت مهامها، ومن أهمها التشريع الفرنسي الشهير *Ordonnance de la marine* الذي وضع عام 1681 في عهد وزارة Colbert والذي تناول في قسم كبير منه موضوع العلاقات القنصلية.

وفي القرن الثامن عشر أطلق على القناصل في بعض الأحيان اسم الوكلاء التجاريين *Commercial Agents*، كما استعمل، تعبير القنصل المبعوث *Consul Missus* والقنصل المنتخب *Consul Electus*، إلا أن معيار التفريق بين هذين الصنفين لم يكن واضحا كمعيار التفريق الحالي بين القنصل المسلكي *Career Consul* والقنصل الفخري *Honorary Consul*.

وأخيرا نشير إلى استمرار القناصل خلال هذه الفترة في ممارسة أعمالهم الخاصة إلى جانب ممارستهم لأعمالهم الرسمية نظرا لأن هذه الأعمال الخاصة كانت تؤلف مصدر دخلهم الأساسي<sup>2</sup>.

### ثالثا. العلاقات القنصلية في القرن التاسع عشر:

في أواخر القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر عرف المجتمع الأوربي تحولا أساسيا آخر نتيجة للثورة الصناعية مع ما رافقها من زوال النظام الإقطاعي واعتماد التقسيم الجديد للعمل وانتشار التصنيع ونمو المدن الصناعية واختراع المحرك البخاري واستعماله في صناعة السفن والسكك الحديدية مما أدى إلى

<sup>1</sup> نذكر منها التشريع الفرنسي الصادر في 13 فنتوز من السنة الثانية لإعلان الجمهورية الأولى وتشريع الملكة البريطاني الصادر عام 1709 والذي أنشأ هيئة من ثلاثة من كبار القضاة للنظر في دعاوى الاعتداء على السفراء.

<sup>2</sup> Zourek, Jaroslav, opcit : p 383.

سهولة المواصلات وجعلها في متناول الجميع، فانعكس كذلك هذا على التجارة الدولية ازدهارا واتساعا في حجم المبادلات. ثم جاء شق قناة السويس في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ليزيد من اتساع هذا الازدهار وانتعاش المؤسسة القنصلية من جديد، فتضاعف عدد البعثات القنصلية<sup>1</sup> وعمدت الدول إلى تنظيمها وتحديد مهامها عن طريق إصدار تشريعات داخلية أو عقد معاهدات ثنائية<sup>2</sup>، وقد تميز تطور العلاقات القنصلية خلال هذا القرن بما يلي:

أولاً- تزايد اهتمام الدول بالمؤسسة القنصلية كمؤسسة من مؤسساتها الرسمية، وبوضع القناصل كموظفين رسميين تابعين لها يتقاضون مرتباتهم من الخزينة العامة ويحرم عليهم تعاطي أي عمل خاص إلى جانب أعمالهم الرسمية، وأدى هذا الاهتمام إلى صدور العديد من التشريعات والتنظيمات القنصلية أهمها تلك التي أصدرتها فرنسا عام 1833 كتكملة لسابقتها التي أصدرتها في القرن الثامن عشر.

ثانياً- اتخذ تنظيم العلاقات القنصلية طابعا دوليا فتم عقد العديد من الاتفاقيات القنصلية **Consular Conventions** إلى جانب مثيلاتها الدبلوماسية<sup>3</sup>، وكان القرن الثامن عشر قد عرف توقيع بعض الاتفاقيات وأشهرها اتفاقية باردو التي عقدت في 13 آذار (مارس) 1769 بين فرنسا وإسبانيا وحددت بالتفصيل القواعد التي ترعى وضع القنصل القانوني في كل من البلدين كالقواعد المتعلقة بحصانته الشخصية وشروط تطبيقها<sup>4</sup>، وبحقه في رفع شعار بلاده على منزله<sup>5</sup>، واستمر العمل بهذه الاتفاقية حتى عدلت باتفاقية أخرى عقدت عام 1862.

وهكذا قامت الدول في القرن التاسع عشر بتوقيع عشرات المعاهدات القنصلية<sup>6</sup>.

وعرف القرن التاسع عشر العديد من الاتفاقيات والمعاهدات التجارية التي أقرت قواعد دولية مهمة كمنح الامتيازات على أساس مبدأ المعاملة بالمثل **Reciprocity** وكشروط الدولة الأكثر

<sup>1</sup> كان عدد القناصل الإنجليز مثلا عام 1790، 46 قنصلا، وارتفع عام 1814 إلى 57 قنصلا، وعام 1874 بعد إقامة العلاقات القنصلية مع دول أميركا اللاتينية إلى 75 قنصلا، راجع كتاب Platt D.M.C، المرجع السابق، ص 11.

<sup>2</sup> Dalloz : opcit, p 526.

<sup>3</sup> نذكر منها الاتفاقيات الدبلوماسية بين البرتغال وكل من بريطانيا وتركيا عام 1809، وبين فرنسا وعدة دول في أميركا اللاتينية عام 1843، وبين فرنسا وإيران عام 1855...

<sup>4</sup> وذلك في المادة الثانية من هذه الاتفاقية. راجع:

Zourek, Jaroslav : 2nd Report, opcit, p 7.

<sup>5</sup> Encyclopedia universal ilustrada, opcit, p 88.

<sup>6</sup> يذكر فيلمور Phillmore أنه قد تم توقيع 140 معاهدة قنصلية قبل عام 1876 تتعلق بوظائف القناصل وامتيازاتهم وحصاناتهم منها 10 في القرن 17 و 33 في القرن 18 و 97 في القرن 19. راجع:

Phillmore Robert : Commentaries upon international law, 3rd edition, vol 2, Butterworth's, London, 1882, p 280.

رعاية Most- Favored- Nation Clause نذكر منها: المعاهدة الموقعة بين بريطانيا والباب العالي عام 1809، ومعاهدة الصداقة والتجارة والملاحة بين بريطانيا والمكسيك عام 1826، والمعاهدة الموقعة بين هولندا والمكسيك عام 1827.

ثالثا- عرف القانون القنصلي في النصف الثاني من القرن التاسع عشر محاولات تقنين جدية<sup>1</sup> بعد أن كان القانون الدبلوماسي قد عرف طريقه إلى التقنين في مؤتمر فيينا عام 1815 الذي وضع حدا لحروب نابليون وقام بوضع أصول الصدارة (قواعد الأسبقية) بين ممثلي الدول على أساس تصنيفهم<sup>2</sup>، إلى فئات<sup>2</sup>، وقد تضمنت مشاريع "التقنين" القنصلية مزيجا من قواعد القانون الدولي العرفية وآراء المؤلفين الشخصية. وأشهر هذه المشاريع:

1- مشروع السويسري بلانتشلي.

2- مشروع الأمريكي فيلد.

3- مشروع الإيطالي فيوري.

- كما قام معهد القانون الدولي خلال دوراته المنعقدة في لوزان عام 1888 وهامبورغ عام 1891 وجنيف عام 1892 والبندقية عام 1896 بدراسة الوضع القانوني للقنصل وانتهى عام 1896 إلى وضع مشروع من 21 مادة تناولت حصانات القناصل.

رابعا- على الرغم من الازدهار الذي عرفته المؤسسة القنصلية ومن ازدياد حجم العلاقات القنصلية وأهميتها، فإن مجتمع القرن التاسع عشر الذي تميز بنظام الطبقات الاجتماعية، صنف القناصل ضمن طبقة أدنى من طبقة زملائهم الدبلوماسيين بسبب تعلق أعمالهم برعاية مصالح الأفراد بينما يقوم الدبلوماسيون بتمثيل الدولة والاهتمام بمصالحها. ونجم عن هذا التمييز، تمييز في المعاملة، ففرض على القناصل في إنجلترا مثلا ارتداء ملابس رسمية مطرزة بالفضة بينما ارتدى الدبلوماسيون ملابس رسمية مطرزة بالذهب، وكانت تحية القنصل العام تتم بإطلاق تسع طلقات مدفع والقنصل سبع طلقات، وهي طلقات أقل بكثير من تلك التي كانت تتم بها تحية الدبلوماسي، كذلك كان ترتيب أسبقية القنصل العام تأتي بعد السكرتير الثالث كما كان للدبلوماسيين أنديتهم الخاصة المنفصلة عن أندية القناصل<sup>3</sup>. وهذا الوضع أدى إلى الحد من طموح القناصل وإلى تزايد شعورهم بالغبن مما دفع الدول إلى العمل للقضاء على هذا التمييز بتوحيد سلكيها

Stuart:

<sup>1</sup> راجع:

Practice, p 288.

<sup>2</sup> وقد استكمل هذا التقنين بروتوكول "إكس لاشابل" عام 1818.

<sup>3</sup> راجع كتاب:

Platt D.C.M, opcit ,p 1-3.

القنصلي والدبلوماسي وكانت فرنسا السبابة في هذا المجال فأصدرت عام 1883 مرسوماً تم بموجبه توحيد سلكيها<sup>1</sup>، إلا أن عملية التوحيد لم تنتشر وتعم إلا خلال القرن العشرين كما سنرى<sup>2</sup>.

خامساً- أصبحت المهام القنصلية متنوعة، تنوع العلاقات الاقتصادية والتجارية والثقافية بين الدول ومتعددة بتعدد حاجات المواطنين في الخارج وما تستلزمه من رعاية لشؤونهم وحماية لمصالحهم، بينما زال إلى غير رجعة في أوروبا دور القنصل القضائي والسياسي وزال معه ذلك التوسع في مفهوم الحصانات والامتيازات القنصلية.

سادساً- إلى جانب تعيين قناصلها المسلكيين قامت الدول عند الحاجة بتعيين قناصل من بين المقيمين داخل أراضي الدولة المضيقة من البارزين من التجار ورجال المصارف والمحامين والأطباء... وسمي هؤلاء بالقناصل الفخرين **Honorary Consuls**.

والخلاصة أن المؤسسة القنصلية مرت، خلال الفترة الممتدة من منتصف القرن الخامس عشر حتى نهاية القرن التاسع عشر، بمرحلة انكماش بين مرحلتين ازدهار، ففي مرحلة الازدهار الأولى التي امتدت حتى نهاية القرن السادس عشر، انتقلت المؤسسة من مرحلة القنصل القاضي الممثل لجماعة التجار والمنتخب من قبلهم إلى مرحلة القنصل الممثل لدولته والمعين من قبلها والذي تولى مهام الدبلوماسي اليوم وتمتع بحصاناته.

وفي مرحلة الانكماش خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر تحدد إطار المهام القنصلية بعد أن جردت في الغرب، من السلطة القضائية والصلاحيات السياسية، فبرز مفهوم جديد لطبيعة الوظيفة القنصلية ولحصاناتها وامتيازاتها كما أرسيت أسس العلاقات القنصلية، كعلاقات تنشئها الدول وترعاها ضمن إطار مؤسستها.

وجاءت فترة الازدهار الثانية خلال القرن التاسع عشر توضح الصورة وترسخ المفهوم مع التوسع الهائل في حجم العلاقات القنصلية، وهكذا فما أن أشرف القرن التاسع عشر على نهايته حتى كانت جميع الدول المستقلة ذات السيادة تمارس العلاقات القنصلية ضمن إطار من القواعد الدولية العرفية والمعاهدات الثنائية، بواسطة قنصليات تشكل جزءاً من وزارات الخارجية<sup>3</sup> وبواسطة قناصل مسلكيين ترعى أوضاعهم وتحدد

<sup>1</sup> Encyclopedia Britannica, Opcit, p 429.

<sup>2</sup> قامت الولايات المتحدة الأمريكية بتوحيد سلكيها عام 1924 بصور قانون روجرز، كما وجدت بريطانيا سلكيها عام 1943.

<sup>3</sup> Sorensen Max : Manual of public international law, Macmillan-st,( London, Melbourne, Toronto) St Martin's press, N.Y, 1968, p 415.

مهامهم وحصاناتهم تشريعات داخلية وتعليمات متنوعة، إضافة إلى القواعد التي تضمنتها الاتفاقيات الثنائية وأقرها العرف الدولي،— ودون أن يؤدي ذلك إلى الحلول دون تعيين قناصل فخريين في بعض الأحيان<sup>1</sup>.

### المبحث الثاني: العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية:

تميز تاريخ العلاقات القنصلية في الشرق عنه في المغرب بنظام الامتيازات الأجنبية الذي استمر العمل به خلال قرون عدة، امتدت حتى القرن العشرين، وتعود جذور هذا النظام إلى مؤسسة القنصل القاضي التي عرفها الشرق والغرب معا في العصور الماضية كما بيّنا، وعلى الرغم من اختفاء مؤسسة القنصل القاضي في الغرب في أواسط القرن السابع عشر كنتيجة لظهور مبادئ الحرية والسيادة الوطنية وإقليمية القوانين، فإن هذه المؤسسة قد واصلت نموها في أراضي الإمبراطورية العثمانية حيث اتسعت صلاحيات القناصل وتزايدت

<sup>1</sup> لم نتطرق إلى التطور التاريخي لمفهوم الحصانات والامتيازات القنصلية ومداهما، باعتبار أننا سنعود عليها عند دراستنا لهذه الحصانات والامتيازات، وللطبيعة القانونية للقنصل.



حصاناتهم وامتيازاتهم حتى برز نظام الامتيازات ولا بد لنا قبل دراسة هذا النظام من الإطلاع على تاريخ العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية، مما يسهل علينا تفهم طبيعته، وعرفت دول الشرق الأقصى كذلك نظاما مشابها لنظام الامتيازات الأجنبية الذي عرفته الإمبراطورية العثمانية، هو نظام الامتيازات القضائية، ويسمى كذلك نظام عدم الخضوع للاختصاص الإقليمي، وفي هذا المبحث وضمن مطلبين سنعالج ما يلي:

المطلب الأول. العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية.

المطلب الثاني: العلاقات القنصلية في الإمبراطورية العثمانية.

### المطلب 1: العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية:

عرف العرب قبل الإسلام تبادل الرسل بين القبائل، وبعد ظهور الإسلام استعمل الرسل للدعوة لاعتناقه أو لعقد هدنة أو صلح أو تبادل أسرى، وفي مرحلة لاحقة لجأ العرب إلى إيفاد الرسل من أجل القيام بتحقيق أهداف اقتصادية أو عقد معاهدات تجارية. وفي عهد العباسيين قامت الدبلوماسية بدور مهم فأرسل المبعوثون إلى بلاطات الدول المجاورة للقيام بمهام متنوعة: سياسية وتجارية وثقافية واجتماعية... كذلك قام الفاطميون والمماليك بإرسال بعثات دبلوماسية إلى دول آسيا وأوروبا توصلت إلى عقد العديد من معاهدات الصداقة والتجارة<sup>1</sup>. وهكذا عرفت الدولة الإسلامية الكثير من السفارات، ووضعت قواعد دبلوماسيتها وحددت صفات سفرائها وأقرت للمبعوثين الأجانب بعض الامتيازات والحصانات كإعفائهم من الضرائب وإحاطتهم بمراسم تكريمية ومنع الاعتداء عليهم وعلى أموالهم<sup>2</sup>.

و لم يلق النظام القنصلي من العرب الاهتمام الذي لقيه النظام الدبلوماسي، نظرا لارتباطه بمصالح التجارة التي لم تكن موضع اهتمام الدولة الإسلامية في بادئ الأمر، ولكن هذا لم يكن يعني انصراف العرب عن التجارة، أو ضعف العلاقات التجارية بين الدولة الإسلامية والدول المجاورة، فالرسول (صلى الله عليه وسلم) كان من مشجعي التجارة، وعمر بن الخطاب (رضي الله عنه) أبرم أول معاهدة لجباية العشور من

<sup>1</sup> Sen. Bj : A diplomat's handbook of international law and practice, Martinus Nijhoff, the Hague, 1965, p 5.

<sup>2</sup> راجع حول العلاقات الدبلوماسية عند العرب:

عز الدين فودة: المرجع السابق، ص 116-157.

صبحي الحمصاني: القانون والعلاقات الدولية في الإسلام، دار العلم للملايين، بيروت، 1972، ص 125-134.

محمد طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم-قانون السلام، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1970، ص 769-

تجار Hierapolis<sup>1</sup> وبموجبها أعفيت السلع التي تقل قيمتها عن مائتي درهم من الرسوم الجمركية<sup>2</sup>. وقد نشط تجار العرب وسبقوا دولهم في الوصول إلى البلاد الأجنبية فعرفت مدن غربية عدة، قضاة عربا اختيروا من بين البارزين من التجار وقاموا بمهمة فض النزاعات بين هؤلاء التجار<sup>3</sup>، ومن جهة أخرى قام الحكام العرب بتكليف شاهبندر التجار، وهو كبيرهم، برعاية شؤون التجار الأجانب المقيمين في الأراضي العربية، كما قاموا فيما بعد بمنح هؤلاء التجار نوعا من الحماية الذاتية التي أتاحت لهم تطبيق قوانينهم الشخصية بواسطة أشخاص يختارونهم من بينهم، وبهذا عرفت بعض المدن العربية في القرن التاسع الميلادي نوعا من المؤسسات القنصلية الأجنبية<sup>4</sup>. ويرى كثير من الكتاب أن التمثيل القنصلي الذي ازدهر في مدن الشرق ابتداء من القرن الحادي عشر الميلادي ارتكز على منح المسلمين أهل الذمة حق البقاء على دينهم وممارسة شعائره<sup>5</sup>.

ولكن الازدهار الكبير للعلاقات القنصلية قد حدث خلال الحملات الصليبية التي بدأت في أواخر القرن الحادي عشر واستمرت حوالي مائتي سنة، وذلك كنتيجة لتدفق عدد كبير من التجار الفرنسيين والأسبانيين والإيطاليين، أثناء هذه الحملات، على مدن الشرق يحدوهم الأمل في الحصول على خيراته والتنعم بغناه إضافة إلى تأمينهم لطريق تجارتهم إلى الشرق الأقصى، وقد صاحب هؤلاء التجار بعثات الفرنسيين التي أنشأت المدارس والأديرة، فتكوّنت جاليات أجنبية استوطنت مدن الشرق، وتقدمت بعد انتهاء كل حملة صليبية من الأمراء المسلمين بطلب الموافقة على اختيار قنصل لها من بين أفرادها البارزين لتولي رعاية شؤونها والفصل في نزاعاتها وفقا لقوانينها الشخصية، وكان الأمراء يلبّون طلب هاته الجماعات المستأمنة عملا بأحكام الشريعة الإسلامية المتسامحة<sup>6</sup>. وهكذا وضع هؤلاء الأمراء، بموافقتهم على قيام هذه المؤسسات القنصلية، الأسس الأولى لنظام الامتيازات الأجنبية.

كما أن القرن الرابع عشر شهد عقد معاهدات عدة بين الدول المسيحية والإسلامية نصت على إنشاء قنصليات غربية في المدن الإسلامية، وخاصة في مدن مصر<sup>7</sup> وقامت فلورنسا في أواسط القرن الخامس عشر بتأسيس فندق لها وقنصلية دائمة في الإسكندرية. ودفع هذا الانتشار الواسع للقنصليات في مدن الشرق مع ما صاحبه من تبلور في طبيعة المؤسسة القنصلية وفي اختصاص القناصل القضائي، الجنائي والمدني، الكثير من

<sup>1</sup> Hierapolis كلمة يونانية تعني "المدينة المقدسة" وهي مدينة قديمة في سوريا كانت تقع على بعد 80 كلم من الشمال الشرقي من حلب حيث تقوم اليوم مدينة منبج السورية.

<sup>2</sup> محمد طلعت الغنيمي: المرجع المذكور أعلاه، ص 769.

<sup>3</sup> Stuart: Practice, p 280.

<sup>4</sup> Sen. B:opcit, p 202.

<sup>5</sup> حامد سلطان: أحكام القانون الدولي في الشريعة الإسلامية، النهضة العربية، القاهرة، 1974، ص 201.

<sup>6</sup> الصبحي الحمصاني، المرجع السابق، ص 133.

<sup>7</sup> B.D.I.L, opcit, vol 8, p 3.

العلماء إلى اعتبار أن المؤسسة القنصلية قد نشأت فعلا في الشرق ومنه انتقلت إلى الغرب بواسطة الصليبيين منذ القرن الثاني عشر للميلاد<sup>1</sup>. وفي هذا الرأي كثير من الصحة، فعلى الرغم من تعرف بعض مدن أوروبا إلى نظام القنصل القاضي قبل القرن الثاني عشر للميلاد، إلا أن هذا النظام بقي محدود الانتشار ولم يكتسب دوره الدولي الفاعل إلا ابتداء من القرن الثالث عشر.

ولم يتأثر الوضع المميز للجاليات الأجنبية في الشرق بتقلص سلطة الدولة البيزنطية أو بزوال حكم ممثلي الملوك المسيحيين بعد انتهاء الحروب الصليبية، بل إنه على العكس، استمر وترسخ بعد سقوط القسطنطينية بيد محمد الفاتح عام 1453 ونشوء الدولة العثمانية التي قامت بمنح قناصل الدولة الأجنبية حقوقا واسعة وصلاحيات سياسية وقضائية في ظل نظام عرف بنظام الامتيازات الأجنبية.

## المطلب 2: العلاقات القنصلية في الإمبراطورية العثمانية:

مع صعود نجم الدولة العثمانية وبروزها كقوة كبيرة في أواخر القرن الخامس عشر وأوائل القرن السادس عشر سعى التجار الأوروبيون المقيمون في القسطنطينية ومدن الشرق المهمة الأخرى إلى الحصول على موافقة الدولة الفتية على استمرارهم في تطبيق النظام الذي عهدوه في أيام البيزنطيين والذي خوّلهم حق تعيين أحدهم قنصلا يفصل في نزاعاتهم ويرعى شؤونهم وفقا لقوانينهم الشخصية، وقد تمكن هؤلاء التجار بواسطة ملوكهم من الحصول على ما طلبوه عبر إعلانات أصدرها السلاطين العثمانيون شكلت بما تضمنته من حقوق مميزة ما عرف بنظام الامتيازات *The Capitulation Régime des Capitulations*<sup>2</sup>.

ويخطئ كثير من الشراح عندما يعتبرون نظام الامتيازات مجموعة من الاتفاقيات عقدت بين الدولة العثمانية والدولية الغربية، فالامتيازات الأجنبية في البداية لم تمنح عبر اتفاقيات ثنائية بل بواسطة قرارات أصدرها السلاطين. والسلاطان، الذي كان يعتبر نفسه أمير المؤمنين خليفة الله على الأرض وملك الملوك ما كان ليرضى بعقد اتفاقيات ثنائية مع ملوك كان يعتبرهم أدنى منه منزلة، وقد عامل العديد من سفرائهم المعتمدين لديه معاملة خشنة، فكان في أحيان كثيرة يتركهم أعواما في الانتظار قبل السماح لهم بالمشول بين

<sup>1</sup> الصبحي الحمصاني، المذكور، ص 133.

- Oppenheim. L: opcit, p 3.

- Encyclopedia universal ilustrada, op cit, p 86.

<sup>2</sup> والكلمة مشتقة من *Capitula* ومعناها باب، نظرا لكون هذه الاتفاقيات -إن صحت تسميتها بالاتفاقيات- قد تألفت من عدة أبواب.

يديه<sup>1</sup>. وعند مثلهم كان يتمنع عن الرد على خطبهم ويكتفي بإرسال أحد مساعديه، بعد ذلك كالصدر الأعظم إدريس أفندي (وزير الخارجية) لينقل إليهم انطباعاته<sup>2</sup>، وما ينفي عن نظام الامتيازات صفة الاتفاقية أو المعاهدة، هو أن هذا النظام لم يرتب موجبات إلا على أحد الفريقين لا على كليهما، ولم ينشئ حقوقاً متبادلة بين الطرفين. ولقد أقرت محكمة التحكيم الدائمة هذا الرأي ونفت عن نظام الامتيازات صفة الاتفاق المتبادل، وذلك خلال نظرها في عام 1905 في قضية المراكب الشراعية في مسقط، واعتبارها أن منح الامتيازات الأجنبية كان يتم بواسطة مراسيم أو قرارات انفرادية يصدرها الباب العالي بالرغم من تسميتها بالاتفاقيات<sup>3</sup>، ونشير إلى أن هذه الامتيازات قد تحوّلت مع ضعف الدولة العثمانية من امتيازات ممنوحة من السلاطين بمحض إرادتهم إلى امتيازات مفروضة عليهم فرضاً.

ومن جهة أخرى رأى بعض فقهاء القانون الدولي في نظام الامتيازات، نتيجة حتمية لاعتماد الشريعة الإسلامية كمصدر وحيد للقانون في الدولة العثمانية، فهذه الشريعة ترعى في رأيهم أوضاع المسلمين فقط وتحرم تطبيق أحكامها على غيرهم، وهذا ما فرض على السلاطين اللجوء إلى تقليد قديم كان متبعاً في السابق يقضي بإخضاع الأجانب لأحكام قوانينهم الشخصية، فوافقوا على تولية رؤساء الكنائس والملوك الأجانب أو من يمثلهم، من السفراء والقناصل<sup>4</sup> الاهتمام الكامل بشؤون أتباعهم ورعاياهم. وفي رأي هؤلاء الفقهاء أن رغبة السلاطين هذه توافقت مع رغبة الملوك الغربيين في استمرار خضوع رعاياهم لقوانينهم الشخصية أثناء قيامهم في الدول غير المسيحية التي وصفوها بالبربرية ورفضوا قبولها ضمن مجموعة الأمم<sup>5</sup>، والواقع أن هذا التفسير وفي وصف الدول غير المسيحية بالبربرية أو غير المتحضرة كثيراً من التحجني والتحامل على الإسلام. فالإسلام دين متسامح، سنّ قواعد دينية وأخرى دنيوية، ونظم فيما نظم وضع الأجانب

<sup>1</sup> مثاله وصل سفير فرنسا Gabriel de Guilleragues إلى اسطنبول عام 1679 واستقبله السلطان أول مرة عام 1684.

<sup>2</sup> ويرز اعتداد السلطان بنفسه في مخاطبة سليمان القانوني للملك فرنسا فرانسوا الأول إذ كتب إليه قائلاً: "أنا سلطان السلاطين وملك الملوك، مانح التيجان للملوك وظل الله على الأرض، إليك أنت فرانسوا ملك فرنسا..." راجع كتاب: الدكتور فيليب حتي: لبنان في التاريخ، مؤسسة فرنكلين، بيروت، نيويورك، 1959، ص 446.

<sup>3</sup> Mascat Dhows راجع:

Schwarzenberger George: International law As Applied By International Courts and Tribunals, vol 1, 3<sup>rd</sup> ed, Stevens and Sons, London, 1969, p 85.

راجع كذلك ما ذكره الدكتور عادل إسماعيل حول الامتيازات الأجنبية في كتابه:

Documents diplomatiques et consulaires relatifs à l'histoire du Liban, vol 1, éditions des Œuvres Politiques et historiques, Beyrouth, 1975, p 12, 45.

<sup>4</sup> Hyde Charles Cheney: International law chiefly as interpreted and applied by the U.S, vol 2, 2<sup>nd</sup> edition, Little Brown and Co, Boston, 1951, p 850.

<sup>5</sup> Moore John Bassett: A digest of international law, 1906, First A.M.S, press edition, vol 5, N. York, 1970, p 383.

فحماهم وسواهم في كثير من الحقوق والواجبات بالمسلمين، ولا يمكن تفسير تساهله مع أهل الذمة من المستأمنين وتسامحه معهم وقبوله استمرارهم في معتقداتهم الدينية وممارستهم لشعائرها، تفسيراً مناقضاً للحقيقة، يفهم منه أن الإسلام قد حرم تطبيق أحكامه على غير المسلم وصنّفه في مرتبة أدنى من مرتبة المسلم<sup>1</sup>.

وسنرى في نقاط ثلاثة نظام الامتيازات الأجنبية في الدولة العثمانية في نشوئه وانتشاره (أولاً) وفي مضمونه (ثانياً) وفي زواله (ثالثاً).

#### أولاً. نشوء نظام الامتيازات الأجنبية وانتشاره:

بعد سقوط القسطنطينية عام 1453 سمح لرعايا مدينة جنوى بمتابعة تمتعهم بالحقوق التي كانت لهم في عهد البيزنطيين، وفي العام الثاني أي في عام 1454، حصل تجار البندقية على امتياز مائل<sup>2</sup> تلاه آخر عام 1521<sup>3</sup>. وقامت الدولة الناشئة كذلك بمنح البطريرك المنتخب جناديوس الثاني **Gennadius II** بطريرك الكنيسة الشرقية المقيم في القسطنطينية، صلاحية إحقاق العدل بين أتباع كنيسته، كما منحت صلاحيات مماثلة لكل من بطريرك الأرمن وبطريرك الروم الأرثوذكس للقدس وأنطاكية والإسكندرية<sup>4</sup>.

إلا أن منح الامتيازات للدول الأجنبية الكبرى لم يبدأ بالفعل إلا في منتصف القرن السادس عشر، عندما أوفد ملك فرنسا فرنسوا الأول، مبعوثه **Jean de la Foret** إلى السلطان سليمان الثاني، المعروف بسليمان القانوني، بغية كسب صداقته. وبعد أن تكلفت مهمة هذا المبعوث بالنجاح عام 1535 عاد حاملاً معه عهد صداقة وتعاون بين الإمبراطورية العثمانية وفرنسا نص على استمرار العمل به طول حياة أحد الملكين، ونظم شؤون التجارة والملاحة الفرنسية في أراضي الدولة العثمانية، وحصر حق الاتجار مع الغرب بالرعايا الفرنسيين وأخضع بالتالي تجارة البرتغال وإسبانيا وبريطانيا وهولندا، وغيرها من الدول لإشراف فرنسا وأوجب على سفن هذه الدول رفع العلم الفرنسي، ومنح ملك فرنسا كذلك حق تعيين قناصل له في جميع أراضي الدولة العثمانية، يتمتعون باختصاص قضائي شامل على جميع الرعايا الفرنسيين الذين استثنوا من الخضوع للقانون العثماني، وكانت هذه العهود تصدر عن السلاطين العثمانيين في بداية عهودهم، وبموجب امتيازات عام 1740 التي منحها السلطان محمود الأول للملك لويس الخامس عشر،

<sup>1</sup> داوود محمد رامز: المرجع السابق، ص 164.

<sup>2</sup> Zourek, Jaroslav : opcit, p 75.

<sup>3</sup> فيليب حتي، لبنان في التاريخ، ترجمة أنيس فريجة، مؤسسة فرنكلين المساهمة للطباعة والنشر، بيروت، نيويورك، 1959، ص 444.

<sup>4</sup> Hyde, Charles Cheney, opcit, p 850.

أدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الأولى، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 153.

منحت فرنسا حق حماية جميع الحجاج المسيحيين الذين يصلون إلى الأراضي العثمانية، مما جعلها تدعي فيما بعد حمايتها لجميع الكاثوليك في الشرق<sup>1</sup>.

وفي القرن الثامن عشر بدأ الضعف يسري في عروق الإمبراطورية العثمانية نتيجة عدم كفاءة السلاطين وتفشي الفساد في الإدارة والجيش الذي امتلأً بجنود الانكشارية، وساهم في هذا الضعف قيام روسيا في عهد كاترين الثانية بشن الحرب على الإمبراطورية العثمانية عام 1768 وإرسالها الأساطيل الروسية في البحر المتوسط لتفكيك أوصال الإمبراطورية، واستمرت الحرب حتى عام 1774 وانتهت بتوقيع اتفاقية منحت بموجبها كاترين الثانية حق حماية الروم الأرثوذكس في أراضي الإمبراطورية العثمانية، وكان من الطبيعي أن يؤدي ضعف الإمبراطورية إلى فرض مزيد من الامتيازات عليها.

ومن جهة أخرى قامت الدول الغربية بعقد اتفاقيات امتيازات تفصيلية مع بعض ولايات الإمبراطورية فعقدت بريطانيا مثلاً اتفاقية مع الجزائر في 10 نيسان (أبريل) 1682 تلتها أخرى في 5 نيسان 1686 كما وقعت مع طرابلس الغرب معاهدة عام 1676 تلتها أخرى عام 1694، ووقعت مع تونس اتفاقية عام 1662 تلتها أخرى عام 1716<sup>2</sup>، ووقعت مع مصر اتفاقيات مشابهة، ومع ضعف الإمبراطورية العثمانية صدرت فرمانات سلطانية أتاحت لبعض الولايات التركية نوعاً من الحكم الذاتي سمح لها بمباشرة بعض الأعمال المتعلقة بالسيادة الخارجية فمنحت مصر مثلاً في القرن التاسع عشر حق إرسال قناصل لها إلى الدول الأجنبية، وحق إبرام معاهدات تجارية وجمركية<sup>3</sup>، كما عقدت بعض الولايات خلال القرن التاسع عشر اتفاقيات مع دول أوروبية عدة منحت بموجبها هذه الدول امتيازات في أراضيها.

وتجدر الإشارة إلى أن بعض الدول الأوروبية قد أناطت مهام ممارسة علاقاتها التجارية في أراضي الدولة العثمانية بشركات تجارية أوكلت لها مهمة تعيين السفراء والقناصل ودفع نفقاتهم، فأنجلترا مثلاً أناطت هذه المهام بالشركة الشرقية The Levant Company التي تولتها بشكل كامل حتى منتصف القرن السابع عشر حين فقدت حق تعيين السفراء (عام 1691) رغم استمرارها في تحمل نفقاتهم ودفع رواتبهم لمدة طويلة بعد ذلك، وفي عام 1825 حلت هذه الشركة نفسها بطلب من الحكومة البريطانية وألحق القناصل بوزارة الخارجية البريطانية.

وهكذا انتشرت القنصليات الأوروبية في معظم مدن الدولة العثمانية.

ونشير هنا إلى الدور المهم الذي قام به المترجمون في القنصليات الأجنبية وإلى نفوذهم الواسع، وخاصة في الأوساط الشعبية، فقد كانوا يختارون في البداية من بين أفراد الجاليات الأجنبية أو الشخصيات المحلية، إلا أن

<sup>1</sup> فيليب حتي، المذكور، ص 444-445.

<sup>2</sup> B.D.I.L, opcit, p 100-102.

<sup>3</sup> علي صادق أبو هيف: القانون الدولي العام، الطبعة العاشرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1972، ص 47.

الدول الكبرى كفرنسا وروسيا وبريطانيا ما لبثت أن أدركت أهمية دورهم السياسي والاقتصادية فأنشأت مؤسسات خاصة لتدريبهم وتعليمهم اللغات<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عادل إسماعيل، المذكور، ص 40.

الفصل الأول

الجهود الدولية لتقنين قواعد  
القانون القنصلي ومصادره

المبحث الأول: الجهود السابقة لعقد  
مؤتمر فيينا للعلاقات  
القنصلية

المبحث الثاني: اتفاقية فيينا للعلاقات  
القنصلية

المبحث الثالث: الاتفاقيات والمعاهدات  
القنصلية



المبحث الأول: الجهود الدولية السابقة لعقد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية:

برزت هذه الجهود في إطار دراسات ومشاريع خاصة أعدها بعض فقهاء القانون الدولي أو فريق من الباحثين في بعض المعاهد التي تعنى بهذا القانون، وفي مؤتمرات إقليمية أدت إلى عقد اتفاقيات قنصلية بين الدول الأمريكية، وفي نشاطات لجنة الخبراء التي ألفتها عصبة الأمم لتقنين قواعد القانون الدولي، وفي أعمال لجنة القانون الدولي التي شكلتها هيئة الأمم المتحدة والتي توّجت بتوقيع معاهدة فيينا لعام 1963<sup>1</sup>. ومنه سنتطرق في هذا المبحث وضمن ثلاث مطالب إلى ما يلي:

- المطلب 1: بعض المشاريع والدراسات السابقة لمؤتمر فيينا.

- المطلب 2: جهود لجنة خبراء عصبة الأمم.

- المطلب 3: جهود لجنة القانون الدولي في عهد الأمم المتحدة.

المطلب 1: بعض المشاريع والدراسات السابقة لمؤتمر فيينا:

1- مشروع المعاهدة التي أعدها المعهد الأمريكي للقانون الدولي American Institute of International Law عام 1925، وتضمنت 11 مادة عالجت أوضاع القناصل، وقد رفع هذا المشروع إلى حكومات الدول الأمريكية<sup>2</sup>.

2- التقرير الذي أعده الفقيه David Jayne عام 1927 ورفعته إلى معهد القانون الدولي Institute of International Law وعالج في قسمه الثاني موضوع الحصانات القنصلية<sup>3</sup>.

3- مشروع معاهدة قنصلية جماعية أعدها الفقيه Witold Wehr ورفعها إلى المؤتمر الخامس والثلاثين لجميع القانون الدولي International Law association الذي انعقد في وارسو عام 1928 وتضمن المشروع 24 مادة<sup>4</sup>.

4- الدراسة التي قام بها فريق الأبحاث في جامعة هارفارد عام 1932، وكان مكتوبا من خمسة عشر باحثا على رأسهم الفقيهان مانلي هادسون Manley O. Hudson وكينسي رايت Quincy Wright، وقد تولى هذا الأخير إعداد تقرير شامل عن المؤسسة القنصلية اعتمدها الفريق كأساس لدراسته التي أقرها

<sup>1</sup> عاصم جابر، الوظيفة القنصلية و الدبلوماسية في القانون و الممارسة، دراسة مقارنة، منشورات عويدات، بيروت الطبعة الأولى، 1986، ص 109

<sup>2</sup> Zourek Jaroslav: opcit, p 78.

<sup>3</sup> المرجع السابق، ص 78.

<sup>4</sup> المرجع السابق، ص 78.

عن هذه المؤسسة والتي توصل بنتيجتها إلى مشروع تقنين تألف من ستة أقسام و34 مادة حددت بوضوح الأحكام المتعلقة بمباشرة العلاقات القنصلية وانتهائها وبتعيين القناصل وممارستهم لوظائفهم وبحقوقهم وواجباتهم وحصانات المؤسسة القنصلية...

و في هذا الشأن برز هناك مؤتمران هما:

1- المؤتمر الذي عقد في كاراكاس عام 1911 وأدى إلى عقد معاهدة بين عدد من دول أمريكا اللاتينية وهي: الإكوادور والبيرو وبوليفيا وفنزويلا وكولومبيا، تضمنت تحديدا لمهام قناصل هذه الدول العاملين في الدول المتعاقدة<sup>1</sup>.

2- مؤتمر القارة الأمريكية السادس الذي عقد في هافانا في شباط (فبراير) عام 1928 وتوصل إلى إقرار معاهدين، الأولى تعلقت بالعلاقات القنصلية والثانية بالعلاقات الدبلوماسية، سبق أن أعدت مشروعيهما لجنة الحقوقيين الأمريكيين Inter American Commission of Jurists، خلال مؤتمرها الذي عقد في ريو دي جانيرو عام 1927، وقد صادق على المعاهدة القنصلية كل من البرازيل والإكوادور والدومينكان والولايات المتحدة والأروغواي وبناما والبيرو والسلفادور وكولومبيا وكوبا ونيكارغوا والمكسيك وهايتي، وتألقت المعاهدة من قسمين و25 مادة وتضمنت أحكاما تعلقت بتعيين القناصل ووظائفهم وحصاناتهم وواجباتهم علاوة على الأحكام المتعلقة بإنشاء العلاقات القنصلية وإنهائها...<sup>2</sup>.

## المطلب 2: جهود لجنة خبراء عصبة الأمم:

بناء لقرار الجمعية العامة لعصبة الأمم المتحدة في 22 أيلول (سبتمبر) 1924، شكلت لجنة من الخبراء للقيام بتقنين قواعد القانون الدولي<sup>3</sup>، وفي عام 1926 قامت هذه اللجنة بتسمية سبعة مواضيع من مواضيع القانون الدولي اعتبرتها صالحة للتقنين ومنها قضايا الجنسية ومسؤولية الدولة والمياه الإقليمية. كما قامت بتأليف لجنة فرعية لتحديد مدى إمكان تقنين القواعد الدبلوماسية والقنصلية، وعين الفقيه Guerrero مقررا لها. وفي نيسان (أبريل) 1927 وجهت اللجنة أسئلة إلى الدول الأعضاء لاستطلاع رأيها حول إمكان

<sup>1</sup> راجع:

- Lee Luke T : Vienna convention on consular relations, A.W Sijthoff, Leyden and Rule of law press, Durham, 1966, p 16.

- Dalloz: Repertoire opcit, p 526-527.

<sup>2</sup> راجع نص معاهدة هافانا لسنة 1928 المادة 25.

- Lee Luke ,opcit , p 348-351.

<sup>3</sup> سميت هذه اللجنة:

The committee of experts for the progressive codification of international law.

عقد معاهدة دولية للشؤون القنصلية، وتلقت تأييد 17 دولة من أصل 26 دولة أجابت عن أسئلتها. فما كان منها إلا أن اقترحت إضافة موضوع "الوضع القانوني للقناصل ووظائفهم" Legal Position and Functions of Consuls، إلى المواضيع السبعة التي حددتها سابقا إلا أن الجمعية العامة لعصبة الأمم قررت إرجاء بحث هذا الموضوع<sup>1</sup>.

### المطلب 3: جهود لجنة القانون الدولي في عهد الأمم المتحدة:

تأسست منظمة الأمم المتحدة في 24 أكتوبر 1945، وجاءت المادة 13 من ميثاقها تنص على أن من أهدافها تشجيع تطور القانون الدولي وازدهاره وتدوينه، وهكذا بادرت الجمعية العامة للأمم المتحدة في أول دورة لها وفي جلسة 11 ديسمبر 1946 إلى تشكيل لجنة تحضيرية تكونت من 17 عضوا لدراسة الإجراءات الواجب اتخاذها تطبيقا لنص المادة 13 من الميثاق، فأوصت هذه اللجنة بإنشاء لجنة القانون الدولي والتي تتألف من 15 عضوا من علماء هذا القانون. وفي 21 نوفمبر 1947 أقرت الجمعية العامة للأمم المتحدة توصية اللجنة الإعدادية، وفي نوفمبر 1948 قامت بتعيين أعضاء لجنة القانون الدولي International Law Commission مراعية التوزيع الجغرافي وتمثيل النظم القانونية المختلفة. وفي 8 ديسمبر 1956 خلال الدورة الحادية عشرة للجمعية العامة رفع العدد إلى 21 عضوا ثم رفع مجددا في 6 نوفمبر 1961 خلال الدورة السادسة عشرة إلى 25 عضوا، والمقر الحالي للجنة هو مدينة جنيف التي انتقلت إليها من نيويورك أين عقدت دورتها الأولى فقط عام 1949<sup>2</sup>.

ومع مباشرة اللجنة لأعمالها حدد الأمين العام للأمم المتحدة (ترجفي لي) في تقرير رفعه إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>3</sup> مواضيع القانون الدولي التي يمكن للجنة القيام بتقنين قواعدها، ومن بين هذه المواضيع موضوع العلاقات القنصلية، ولهذا قررت اللجنة في دورة انعقادها السادسة عام 1954 العمل على وضع تقنين دولي للقانون القنصلي، واختارت في دورتها التالية عام 1955 العضو التشيكوسلوفاكي فيها Jaroslav Zourek مقرا خاصا كلفته إعداد تقرير شامل حول الموضوع. وقد قام الفقيه زوريك برفع تقريره الأول إلى اللجنة في 15 أبريل 1957 وتألف من قسمين: قسم أول، وفيه خمسة فصول تضمنت لمحة عن تطور العلاقات القنصلية وعن المحاولات السابقة التي جرت لتقنين قواعد القانون القنصلي، ودراسة عن البعثة القنصلية والقناصل المسلكيين والفخريين. وقسم ثان، تضمن مشروع معاهدة مؤلفة من أربعة فصول مقسمة إلى 39 مادة وأحكام ختامية، وألحقت كمادة بتعليق يفسر محتوياتها، وتناولت هذه المواد مواضيع إنشاء العلاقات القنصلية وانتهائها وتعيين القناصل ومباشرتهم لأعمالهم ودرجاتهم وحصاناتهم

<sup>1</sup> Zourek Jaroslav : opcit, p 78.

<sup>2</sup> راجع حول اللجنة وأعمالها كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 62-71.

<sup>3</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 116.

وامتيازاتهم ووظائفهم وواجباتهم وحصانات البعثة القنصلية وامتيازاتها... وفي 30 مارس 1960 رفع روزيك تقريره الثاني<sup>1</sup> مكملًا لتقريره الأول، وتضمن في قسمه الأول دراسة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالحرمة الشخصية للقناصل ومدى حصانتهم القضائية الجزائية مع اقتراح مادة لتقنينها، وتناول في القسم الثاني شرط الدولة الأكثر رعاية، وتأثيره على الحصانات والامتيازات القنصلية، وتضمن التقرير 13 مادة جديدة اقترح إضافتها إلى مشروعه الأول إستكمالاً لأحكامه.

ولم تباشر اللجنة دراسة تقرير روزيك الأول إلا في عام 1959 نظراً لانشغالها، قبل عام 1957 بدراسة قانون البحار، وفي عامي 1957 و1958 بإعداد مشروع معاهدة تقنين العلاقات الدبلوماسية بناءً لتقرير أعده الفقيه ساند ستروم العضو السويدي فيها<sup>2</sup>.

وهكذا قامت اللجنة في دورتها الحادية عشرة عام 1959 وفي دورتها الثانية عشرة عام 1960 بدراسة تقرير زوريك وتوصلت إلى إقرار مشروع موحد، رفعته، عملاً بأحكام المادة 21 من نظامها إلى الأمين العام للأمم المتحدة لكي يرسله بدوره إلى الدول الأعضاء لإبداء ملاحظاتها عليه، وقامت اللجنة بعد ذلك في دورتها الثالثة عشرة عام 1961 بمناقشة ملاحظات الدول التي وردتها وأقرت في ضوءها مشروعها النهائي الذي رفعته إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، عملاً بأحكام الفقرة الثالثة من المادة 23 من نظامها، وفي 18 ديسمبر 1961 أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم 1685 الذي جاء مؤكداً على أهمية تقنين القواعد القنصلية ومدى مساهمة هذا التقنين في إنماء العلاقات الودية بين الدول، شاكرًا للجنة القانون الدولي جهودها، معتبرًا مشروعها أساساً صالحاً للمناقشة، طالبًا من الدول الأعضاء إبداء تعليقاتها على المشروع قبل أول يوليو 1962 ليتم توزيعها على بقية الدول، مقررًا عقد مؤتمر دولي في فيينا في مارس 1963 لوضع اتفاقية دولية للعلاقات القنصلية، داعيًا الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول المنضمة للنظام الأساسي لحكمة العدل الدولية، للمشاركة في المؤتمر بواسطة وفود تضم خبراء في الموضوع وداعيًا كذلك الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية Intergovernmental لإرسال مراقبين لها. وفي دورتها السابعة عشرة عادت الجمعية العامة للأمم المتحدة وأصدرت قرارًا آخر رقمه 1813 بتاريخ 18 ديسمبر 1962، طلبت بموجبه من الدول التي تنوي الاشتراك في المؤتمر إرسال اقتراحاتها حول ما ترى إدخاله من تعديلات

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 116.

<sup>2</sup> أعد الفقيه ساند ستروم تقريره حول العلاقات الدبلوماسية عام 1955، وناقشته اللجنة خلال دورتي 1957 و1958، وفي 7 حزيران (يونيو) 1958 أقرت المشروع الدبلوماسي في ضوء ملاحظات وردتها من بعض الدول، ورفعته إلى الجمعية العامة التي أصدرت في 7 كانون الأول (ديسمبر) 1959 قرارها رقم 1451 بتكليف الأمين العام توجيه الدعوة لعقد مؤتمر في فيينا لمناقشة وإقرار اتفاقية دولية للعلاقات الدبلوماسية، وقد انعقد المؤتمر بين آذار (مارس) و14 نيسان (أبريل) 1961 وأقر هذه الاتفاقية.

على مشروع لجنة القانون الدولي قبل 10 فبراير 1963، وهكذا قامت كل من النمسا وكندا وألمانيا الفدرالية وفنلندا واليابان وهولندا والمملكة المتحدة وإيرلندا الشمالية وسويسرا بإيداع مقترحاتها الأمانة العامة للأمم المتحدة في التاريخ المحدد<sup>1</sup>.

وتألف مشروع لجنة القانون الدولي من 71 مادة وردت ضمن فصول أربعة وتوزعت كالاتي:

- المادة الأولى تضمنت تعاريف للتعبير الرئيسية والفنية التي وردت في المشروع.

- الفصل الأول (المواد 2-27) عالج العلاقات القنصلية بشكل عام ضمن قسمين: قسم أول (المواد 2-24) تطرق إلى إنشاء العلاقات القنصلية وتعيين القناصل وتحديد مهامهم وكيفية ممارستها لها، وقسم ثان (المواد 25-27) تعلق بانتهاء العلاقات القنصلية والأحكام التي ترعى هذا الانتهاء.

- الفصل الثاني (المواد 28-56) تناول الحصانات والامتيازات القنصلية ضمن قسمين: قسم أول (المواد 28-39) حدد ضمنه حصانات البعثات القنصلية وامتيازاتها، وقسم ثان (المواد 40-56) حدد ضمنه حصانات القناصل المسلكيين وامتيازاتهم.

- الفصل الثالث (المواد 57-67) حدد حصانات القناصل الفخريين وامتيازاتهم.

- الفصل الرابع (المواد 68-71) تضمن أحكاما عامة وختامية.

ولقد ألحقت كل مادة من مواد المشروع بتعليق فسر أحكامها وبيّن وجهات النظر المختلفة المتعلقة بها وأوضح الأسس التي اعتمدها اللجنة لتكوين قناعاتها التي أدت لإقرار النص<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> راجع نصوص هذه المقترحات في:

U.N. Doc, A/Cont. 25/L. 4/Add. 1 ; U.N conference on Consular relations, vol 2, p 42-51.

<sup>2</sup> راجع نص المشروع في:

U.N. Doc, A/Cont. 25/6 ; U.N Consular conference, vol 2, p 3-41.

المبحث الثاني: اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية:

بعد أن توصل مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية في 24 أبريل 1963 إلى إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي قامت بتقنين قواعد العرف الدولي المتعلقة بالعلاقات القنصلية و كذا عملية استحداث قواعد جديدة ساهمت في تعزيز المؤسسة القنصلية ككل و زادت من حصانات العاملين فيها و امتيازاتهم ومنه يمكن اعتبار اتفاقية فيينا تقنيناً إعلانياً و إنشائياً في نفس الوقت. كما أفسحت اتفاقية فيينا القنصلية مجال عقد معاهدات ثنائية و اتفاقيات جماعية و إقليمية تقوم بتفصيل أحكامها و بسد أي نقص فيها . وفي هذا المبحث و ضمن ثلاث مطالب سنعالج ما يلي:

- المطلب الأول : انعقاد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية ( 04 مارس ، 22 أبريل 1963).

- المطلب الثاني : توقيع الاتفاقية والتصديق عليها والانضمام إليها.

- المطلب الثالث : البروتوكولان الاختياريان الملحقان باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

**المطلب 1: انعقاد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية ( 04 مارس ، 22 أبريل 1963):**

اشتهرت مدينة فيينا بالمؤتمرات الدولية التي عقدت فيها كمؤتمر عام 1810 الذي وضع أسس الديبلوماسية الحديثة، و مؤتمر عام 1961 (2 مارس - 14 أبريل) الذي انتهى بتوقيع اتفاقية فيينا للعلاقات الديبلوماسية. كذلك تميزت فيينا بجيادها المضمون دولياً و بتاريخها العريق كمركز للدراسات الدولية و كمقر للأكاديمية القنصلية konsular-Akademie التي أسستها الإمبراطورة Maria Theresa عام 1754 لتدريب القناصل<sup>1</sup>. لهذا قوبلت الدعوة، التي وجهتها الحكومة النمساوية لاستضافة المؤتمر الدولي الهادف لوضع اتفاقية للعلاقات القنصلية، بترحيب الجميع.

افتتح المؤتمر بعد ظهر الرابع من مارس في Neue Hoflurg و استمر إلى 22 أبريل 1963 و شاركت فيه 92 دولة أي بزيادة 11 دولة عن عدد الدول التي شاركت في مؤتمر 1961 الديبلوماسية التي بلغ عددها 81 دولة. و حضرت مؤتمر عام 1963 كل الدول العربية باستثناء السودان و اليمن الشمالي<sup>2</sup>. و ساهمت فيه بصفة مراقب كل من بوليفيا و غواتيمالا و باراغوا، و حضره مراقبون ممثلون لمنظمة العمل الدولية و منظمة الزراعة و التغذية [F A O] ووكالة الذرية الدولية و المجلس الأوروبي .

<sup>1</sup> راجع كلمة المستشار القانوني للأمم المتحدة Stavropoulos الذي مثل الأمين العام للأمم المتحدة، و التي ألقاها في أول الجلسة الافتتاحية.

<sup>2</sup> للاطلاع على أسماء الدول التي شاركت في المؤتمر، راجع :

و انتخب المؤتمر مندوب النمسا Stephan Verosta رئيسا له، كما انتخب 18 نائبا للرئيس. و تمثل الأمين العام للأمم المتحدة بالمستشار القانوني للمنظمة Stavropoulos، و قام مدير قسم التقنين في مكتب الشؤون القانونية للأمم المتحدة Yuen-Li Liang بمهام السكرتير التنفيذي للمؤتمر و شارك المقرر الخاص للجنة القانون الدولي (للعلاقات القنصلية) Jaroslav Zourek في المؤتمر بصفة خبير. و في حين أن أعمال مؤتمر عام 1961 توزعت على أربع لجان هي اللجنة العامة و لجنة الكل Committee of the whole و لجنة الصياغة و لجنة أوراق الاعتماد، توزعت أعمال مؤتمر عام 1963 على لجان خمس هي<sup>1</sup> :

(1)- اللجنة العامة General Committee<sup>2</sup> :

و تألفت من رئيس المؤتمر السيد فيروستا رئيسا لها، و عضوية نوابه الثمانية عشر و كل من رئيسي اللجنتين الأولى و الثانية. و تولت هذه اللجنة الإشراف العام على سير أعمال المؤتمر و قامت بتوزيع الأعمال على اللجان و بالتنسيق بينها.

(2)- اللجنة الأولى First Committee :

شاركت في عضويتها جميع الوفود و تألفت مكتبها من Nathan Barnes ( لبييريا ) رئيسا، يعاونه Pedro-Silviera Barrios ( فنيزولا ) نائبا أولا للرئيس و Jerzy Osiecki ( بولندا ) نائبا ثانيا للرئيس و Zenon P.Westrup (السويد) مقرا. و قد قامت هذه اللجنة بمناقشة المواد 2 إلى 27 من مشروع لجنة القانون الدولي<sup>3</sup> إضافة للمواد 68 و 70 و 71<sup>4</sup>. كما تولت مناقشة المواد 52 إلى 55<sup>5</sup> التي قرر المؤتمر نقلها إليها من اللجنة الثانية نظرا لكثافة أعمال هذه اللجنة. بالإضافة إلى إعدادها للمقدمة و للأحكام الختامية و للقرار النهائي The Final Act و للبروتوكولين الاختيارين الملحقين بالاتفاقية و المتعلقةين باكتساب الجنسية و بالحل الإلزامي للمنازعات التي قد تنجم عن تطبيق أحكام الاتفاقية.

(3)- اللجنة الثانية Second Committee :

<sup>1</sup>Final Act Of the Conference U.N.Doc,opcit , p188-189.

<sup>2</sup> و هي غير الهيئة العامة للمؤتمر.

<sup>3</sup> و هي مواد الفصل الأول من المشروع المتعلق بالعلاقات القنصلية بشكل عام كإنشائها و انتهائها و تعيين القناصل و مباشرتهم لأعمالهم و مهامهم.

<sup>4</sup> و هي مواد الفصل الرابع من مشروع اللجنة المتعلقة بالأحكام العامة الختامية.

<sup>5</sup> و تتعلق بمسألة اكتساب الجنسية (م52) و بابتداء الحصانات القنصلية و انتهائها (م53) و بواجبات الدول الثالثة (م54) و باحترام قوانين الدولة المضيفة (م55).

شاركت في عضويتها جميع الوفود و تألف مكتبها من Mario-Gibson Alves Barboza (البرازيل) رئيساً، يعاونه حسن كامل (مصر) نائباً أولاً للرئيس، A.j Vraken (بلجيكا) نائباً ثانياً للرئيس، و Borislav Konstantionov (بلغاريا) مقرراً. و ناقشت هذه اللجنة المواد 28 إلى 67<sup>1</sup> من مشروع لجنة القانون الدولي باستثناء المواد 52 إلى 55 التي حولت إلى اللجنة الأولى كما أشرنا. كذلك ناقشت المادة 69 من المشروع<sup>2</sup>.

(4)- لجنة الصياغة Drafting Committee :

تألفت برئاسة مندوب الهند K.Krishna Rao و عضوية ممثلين للأرجنتين و البرازيل و الصين الوطنية و فرنسا و غانا و هنغاريا و اسبانيا و سويسرا و الاتحاد السوفياتي و المملكة المتحدة و الولايات المتحدة. و قامت هذه اللجنة بالإضافة إلى مهامها المتعلقة بالصياغة، بمناقشة و إقرار المادة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي المتعلق بتعاريف التعابير الرئيسة للاتفاقية.

(5)- لجنة أوراق الاعتماد Credentials committee:

تألفت برئاسة مندوب كندا Gilles Sicotte و عضوية ممثلين للسلفادور و اليونان و غينيا و اندونيسيا و المكسيك و نيجيريا و الاتحاد السوفياتي و الولايات المتحدة. و تولت عملية التأكد من صحة أوراق اعتماد المندوبين المشاركين في المؤتمر.

أما المستندات الأساسية التي اعتمد عليها المؤتمر في مناقشته<sup>3</sup> فتكونت من:

- مشروع لجنة القانون الدولي كما أقر في دورتها الثالثة عشرة.
- الاقتراحات التي قدمتها الدول لتعديل مشروع اللجنة خلال مراحل عملها، و بعد صدور قرار الجمعية العامة بالدعوة لعقد المؤتمر، و خلال انعقاد المؤتمر.
- محاضر مناقشات الجمعية العامة للأمم المتحدة و المتعلقة بالموضوع.
- اتفاقية هافانا القنصلية الموقعة في 20 فبراير بين الدول الأمريكية.
- مجموعة من المعاهدات الثنائية و من القوانين و التنظيمات المتعلقة بالحصانات و الامتيازات القنصلية و الدبلوماسية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> و هي مواد الفصل الثاني من المشروع، المتعلقة بالحصانات و الامتيازات العائدة للبعثات القنصلية المسلحة و للقناصل المسلحين، و مواد الفصل الثالث المتعلقة بحصانات القناصل الفخريين و امتيازاتهم.

<sup>2</sup> و تتعلق بامتيازات أعضاء البعثة القنصلية و أفراد عائلاتهم ممن يحملون جنسية الدولة المضيقة و حصانات هؤلاء.

<sup>3</sup> U .N . A/Conf 25/13 U.N . Consular Conference , Vol 2 P. 189



- مشروع فريق هافارد الذي أعده عام 1932 .
  - اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية التي أقرت عام 1961 و محاضر مناقشات المؤتمر الدبلوماسي. و قد اعتمد مؤتمر عام 1963 هذه الاتفاقية كمرجع أساسي، و بذل المؤتمر جهودهم لكي تأتي الاتفاقية القنصلية مماثلة للاتفاقية الدبلوماسية في أحكامها، الى أقصى حد ممكن، مع مراعاة الفوارق بين طبيعة كل من العلاقات الدبلوماسية و القنصلية و الأحكام القانونية المتعلقة بكل منهما.
- و قامت اللجان بأعمالها في جلسات صباحية و مساءية فعقدت اللجنة الأولى 35 جلسة و اللجنة الثانية 44 جلسة، كما انعقد المؤتمر في هيئته العامة Plenary 22 مرة<sup>2</sup>. و بلغ عدد اقتراحات التعديل التي ناقشها المؤتمر في هيئته العامة قرابة 450 اقتراحا تقدمت بها الدول المشاركة فيه<sup>3</sup>. و استمرت أعمال المؤتمر حتى 22 افريل 1963 و انتهت بإقرار اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية بتاريخ 24 افريل 1963 التي تألفت من 79 مادة<sup>4</sup>، ووضعت بلغات الأمم المتحدة الرسمية (الانجليزية و الفرنسية و الاسبانية و الروسية و الصينية)، و الحق بها بروتوكولان اختياريان يتعلق الأول باكتساب الجنسية و الثاني بالتسوية الإلزامية للتراعات التي قد تنجم عن طريق تطبيق احكام الاتفاقية. كما أقر المؤتمر ثلاثة قرارات resolutions، تعلق الأول باللاجئين، و توجه الثاني بالشكر للجنة القانون الدولي على جهودها، كما توجه الثالث بالشكر للحكومة النمساوية على استضافتها للمؤتمر. و تقرر فتح باب توقيع المعاهدة و البروتوكولين الملحقين اعتبارا من 24 افريل 1963 و حتى 31 اكتوبر 1963 في وزارة الخارجية النمساوية و بعد ذلك حتى 31 مارس في الأمانة العامة للأمم المتحدة في نيويورك<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> نشرت الأمم المتحدة عام 1987 كتابا تضمن مجموعة للقوانين و التنظيمات المعتمدة في العديد من دول العالم و المتعلقة بالامتيازات و الحصانات الدبلوماسية و القنصلية، و ألحقته بملحق تكميلي عام 1963:

- U.N. Legislative series , Vol. 7, « Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities.U.N.Doc .st/leg/ser. B/7, N.Y. 1958.

- And Supplement 1963, U.N. st/leg/ser. B/13.

<sup>2</sup> للاطلاع على محاضر المناقشات و الجلسات ، راجع:

U.N. Consular Conference, Vol.1. (Official Records).

<sup>3</sup> راجع لائحة هذه الاقتراحات المشورة في كتاب :

U.N. Consular Conference Vol.2.pV- XIII.

<sup>4</sup> بينما تألفت الاتفاقية الدبلوماسية من 53 مادة و بروتوكولين اختياريين مائتين للبروتوكولين الملحقين بالاتفاقية القنصلية.

<sup>5</sup> و هذا ما نصت عليه المادة 74 من الاتفاقية. و قد اتبعت هذه الطريقة المزدوجة كذلك في توقيع اتفاقية 1961 الدبلوماسية و التصديق عليها و ذلك كحل وفق بين التجاهين دعا الأول إلى اعتبار الأمانة العامة للأمم المتحدة المرجع الصالح

وهكذا نجح المؤتمر في إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي تعتبر كسابقتها الدبلوماسية نقطة تطور مهمة في تاريخ القانون الدولي، و قد أدت إلى تحسين وضع القناصل و تحديد حقوقهم وواجباتهم و حصاناتهم و مهامهم بشكل واضح<sup>1</sup>.

و بتحليل سريع للاتفاقية يمكن أن نبرز أهم الخصائص التي تميزت بها:

1- أن الاتفاقية تناولت العلاقات القنصلية من الجوانب التي هي من اختصاص القانون الدولي دون التعرض إلى الجوانب الأخرى والتي تخضع بصفة خاصة إلى القانون الداخلي.

2- أن الاتفاقية تشكل دستور يحدد المبادئ الرئيسية والأطر الثابتة لهاته العلاقات، بحيث تعمل الدول على تكريس أحكامها وتكاملتها وتفعيل إجراءاتها التنفيذية عبر عقد المزيد من المعاهدات، وإصدار القوانين الداخلية والتعليمات القنصلية.

3- تعتبر هذه الاتفاقية محاولة للتدوين التدريجي لقواعد القانون الدولي فهي لم تقتصر على تدوين القواعد العرفية المعروفة والتي تحكم الموضوع ولكنها أخذت بعين الاعتبار المتطلبات الجديدة للحياة الدولية بحيث وضعت قواعد جديدة تعتبر تحديد للقانون الدولي الكلاسيكي.

4- أن الاتفاقية أكدت صحة القانون القنصلي الاتفاقي الساري المفعول حيث أعلنت أن الأحكام التي تضمنتها هاته الاتفاقية لا تمس في شيء الاتفاقيات الدولية الأخرى السارية المفعول وتضيف أنه لا يوجد أي حكم من الاتفاقية من شأنه أن يمنع الدول من إبرام اتفاقيات دولية تؤكد أو تكمل أو تطور أحكام الاتفاقية أو توسع نطاق تطبيقها<sup>2</sup>.

5- أن الاتفاقية بقيامها بتدوين نظام عام للعلاقات القنصلية فإنها لم تقصد تدوين كل القانون الدولي العرفي المتعلق بالموضوع ، وعليه فإن القواعد الدولية العرفية تبقى صحيحة بالنسبة للمسائل التي لم تتطرق إليها الاتفاقية.

6- إن الاتفاقية لم تتضمن أي نص يفيد باللجوء الإلزامي إلى محكمة العدل الدولية لحل النزاعات التي تثور حول الاتفاقية سواء فيما يتعلق بالتفسير أو التطبيق، بل اللجوء إليها اختياري كما أن الاتفاقية لم تتطرق إلى موضوع التحفظات على الاتفاقية.

لتسليم الاتفاقية من أجل قيام الدول بالتوقيع عليها أو إيداع وثائق تصديقها و اعتبر الثاني أن العرف يقضي بأن تكون الدولة المضيفة للمؤتمر المرجع الصالح لذلك. راجع:

U.N.Diplomatic Conference, Vol.1.PP. 231-235.

<sup>1</sup> سنطلع على المحتوى العام للاتفاقية و البروتوكولين الملحقين بها عند دراستنا لمصادر القانون القنصلي.

<sup>2</sup> الفقرة 1 و 2 من المادة 73 من الاتفاقية.

7- أن الاتفاقية تنظم علاقات دولية من أجل دعم العلاقات الودية بين الدول وترسيخها والحول دون وقوع منازعات تهدد السلام العالمي.

## المطلب 2: توقيع الاتفاقية والتصديق عليها والانضمام إليها:

يفيد توقيع معاهدة أو اتفاقية ما، موافقة المندوب المفوض على ما جاء فيها، ويليه التصديق على المعاهدة وهو "قبولها بصورة رسمية من السلطة التي تملك حق عقد المعاهدات باسم الدولة"<sup>1</sup>. أما الانضمام فهو إجراء تعلن بموجبه دولة ما قبولها أحكام اتفاقية دولية لم تشارك في إعدادها والتوقيع عليها وتبدي رغبتها في الانضمام إليها والالتزام بأحكامها "وبتمام إجراءات الانضمام يصبح للدولة المنضمة كافة الحقوق والمزايا كما تتحمل كافة الأعباء التي تقررها المعاهدة بالنسبة لأطرافها"<sup>2</sup> و المعاهدات نوعان معاهدات مغلقة لا تفسح في المجال لأي انضمام لاحق لأحكامها، ومعاهدات مفتوحة، ومنها اتفاقية فيينا، تتيح مثل هذا الانضمام، وتنص المادة 15 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (23 أيار 1969) على ما يلي: "تعتبر الدولة عن قبولها الالتزام بمعاهدة ما بالانضمام إليها في الحالات التالية:

أ- إذا نصت المعاهدة على أن يكون التعبير عن قبول هذه الدولة عن طريق الانضمام..."<sup>3</sup>، أما وضع المعاهدات موضع التنفيذ فيتم في تاريخ معين، وغالبا ما يكون بعد فترة ما من إيداع وثائق التصديق عليها من قبل الدول التي أعدتها أو من قبل عدد معين من هذه الدول أو من تلك التي ترغب في الانضمام إليها وتشترط بعض الاتفاقيات الجماعية تنفيذ أحكامها دون تمييز.

أولا. التوقيع على الاتفاقية والتصديق عليها والانضمام إليها ووضعها موضع التنفيذ (المواد 74-78):

تنص المادة 74 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المتعلقة بالتوقيع على الاتفاقية ما يلي:

تعرض هذه الاتفاقية لتوقيع جميع الدول الأعضاء في الأمم أو في إحدى الوكالات المتخصصة أو الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أو أية دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة لتصبح طرفا فيها وذلك حتى 31 أكتوبر 1963 في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمساو بعدئذ حتى 31 مارس 1964 في مقر الأمم المتحدة في نيويورك"<sup>4</sup>.

وتنص المادة 75 المتعلقة بالتصديق على ما يلي:

<sup>1</sup> محمد المنذوب: المرجع السابق الذكر، ص 246.

<sup>2</sup> علي صادق أبو هيف: القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 562-563.

<sup>3</sup> راجع نص المادة 15 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.

<sup>4</sup> إن تحديد مكانين للتوقيع جاء يوفق بين اتجاهين: اتجاه اعتبر أن الدولة المضيفة هي المرجع الصالح لإيداع المعاهدة خلال فترة التوقيع، واتجاه اعتبر أن هذا المرجع هو الأمانة العامة للأمم المتحدة.

"تخضع هذه الاتفاقية للتصديق وتودع وثائق التصديق لدى الأمين العام للأمم المتحدة".

وتنص المادة 76 المتعلقة بالانضمام على ما يلي:

"تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام من قبل أية دولة منتمية إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74 وتودع وثائق الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة".

وفي مراجعة المواد 48 و49 و50 من اتفاقية فيينا لعام 1961<sup>1</sup> يتبين لنا أن نصها قد تكرر حرفياً في المواد الثلاث 74 و75 و76 المذكورة أعلاه<sup>2</sup>، وكما أثارَت مسألة التوقيع والانضمام إلى الاتفاقية الدبلوماسية مناقشة طويلة وجدلاً واسعاً خلال أعمال المؤتمر الدبلوماسي، ثارت كذلك مناقشة مشابهة خلال أعمال المؤتمر القنصلي، فقد واجه المؤتمران تيارين متضادين: دعا الأول الذي تزعمته الولايات المتحدة الأمريكية إلى اعتماد مبدأ الانتقائية بتحديد شروط يتوجب توافرها في الدول التي يمكنها التوقيع على الاتفاقية أو الانضمام إليها، مما يحول دون انضمام بعض دول الكتلة الشرقية وهي كوريا الشمالية وفيتنام الشمالية وألمانيا الديمقراطية، بالإضافة إلى الصين الشعبية باعتبار أن حكومة تايوان كانت تعتبر ممثلة لكامل الصين وتحتل مقعدها في الأمم المتحدة، ودعا التيار الثاني الذي تزعمه الاتحاد السوفياتي إلى اعتماد مبدأ العالمية أو الشمولية **Universality** مما يفسح في المجال أمام جميع دول العالم للانضمام إلى الاتفاقية.

وتقدمت الولايات المتحدة الأمريكية إلى المؤتمر القنصلي باقتراح<sup>3</sup> دعا إلى حصر حق التوقيع على الاتفاقية والانضمام إليها بالدول التي تنتمي إلى إحدى الفئات التالية:

أ- الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

ب- الدول الأعضاء في وكالاتها المتخصصة.

ج- الدول الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

د- كل دولة وجهت إليها الجمعية العامة للأمم المتحدة، دعوة للانضمام إلى الاتفاقية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> راجع المناقشات المتعلقة بهذه المواد والتي جدرت خلال المؤتمر الدبلوماسي لعام 1961 في:

U.N. diplomatic conference, vol 1, p 232-239.

<sup>2</sup> وقد وردت مواد مشابهة في اتفاقيات دولية أخرى كالاتفاقية التي أقرها مؤتمر جنيف عام 1958 حول البحر الإقليمي **Territorial Sea**.

<sup>3</sup> U.N. Doc, A/Cont. 25/C. 1/L. 7 ; U.N Consular conf, vol 2, p 54.

<sup>4</sup> ويلاحظ أن هذه المعايير هي عينها التي اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة عند توجيهها الدعوة لعقد مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية.

وقد برزت الولايات المتحدة والدول التي أيدتها<sup>1</sup> اقتراحها بالرغبة في إتاحة الفرصة أمام جميع الدول التي يعترف بها المجتمع الدولي للانضمام إلى الاتفاقية باستثناء الدول التي لا تتوافر فيها صفات الدول وتفتقر إلى اعتراف المجتمع الدولي بها.

أما الاتحاد السوفياتي فتقدم باقتراح<sup>2</sup> معاكس للاقتراح الأمريكي دعا فيه إلى حذف جميع الشروط التي تحد من إمكان انضمام أية دولة إلى الاتفاقية، وبرر مع الدول الشيوعية التي أيدته<sup>3</sup> اقتراحه بقدّم العلاقات القنصلية وممارستها من قبل جميع الشعوب، وما اتفاقية فيينا إلا تنظيم لهذه العلاقات ومعاهدة شارعة تحدد للدول كيفية ممارستها، ومن هنا ضرورة الإفصاح في المجال أمام جميع الدول على اختلاف أنظمتها واتجاهاتها للانضمام إليها، مما يساهم في إنماء العلاقات الودية وتعزيز التعاون الدولي فيما بينها واستشهد المندوب السوفياتي باتفاقيات دولية عدة اتبعت مبدأ الشمولية كاتفاقية جنيف لعام 1949 المتعلقة بمعاملة أسرى الحرب وإعلان جنيف عام 1962 .

وأيد المندوب الهندي Krishna Rao الاتحاد السوفياتي وأكد أن اتفاقية فيينا القنصلية ليست ذات أهداف سياسية وأن توقيع إحدى الدول عليها أو انضمامها إليها لا يمكن أن يشكل اعترافاً غير مباشر بها من قبل الدول الأخرى الفرقاء في الاتفاقية<sup>4</sup> ورأي المندوب الهندي صحيح، إذ لا يمكن أن يشكل انضمام دولة ما إلى اتفاقية جماعية اعترافاً منها بالدول الأخرى الموقعة أو المنضمة أو اعتراف هذه الدول بها وهذا ما استقر عليه الفقه الدولي، وما أقرته الوقائع، فتوقيع ميثاق الأمم المتحدة أو الانضمام إليه وتوقيع أنظمة الوكالات المتخصصة أو الانضمام إليها لم يشكل اعترافاً بين الدول العربية وإسرائيل وبين الولايات المتحدة ومنغوليا وبين بريطانيا وألمانيا... وقد أكد الرئيس الأمريكي جون كينيدي هذا الرأي في مؤتمر صحفي عقد في الأول من أغسطس 1963 في معرض الرد على سؤال حول انضمام ألمانيا الديمقراطية إلى معاهدة حظر التجارب النووية، فقد قال أن هذا الانضمام لا يمكن أن يشكل اعترافاً من الولايات المتحدة بما لأن الاعتراف عمل مقصود لا يمكن أن يتم دون نية ورغبة، والولايات المتحدة على الرغم من توقيعها المعاهدة المتعلقة بلاوس والتي وقعتها الصين الشعبية لم تعترف بهذه الأخيرة، ونشير إلى أن كلا من مصر والعراق والكويت وعمان وسوريا والمغرب والإمارات العربية المتحدة قد تحفظت فيما بعد عند تصديقها

<sup>1</sup> راجع مثلاً ما قاله مندوب ألمانيا الفدرالية في:

U.N Consular conference, vol 1, p 73.

<sup>2</sup> U.N. Doc, A/Cont. 25/c1/L. 158 ; U.N Consular conference, vol 2, p 71.

<sup>3</sup> راجع ما قاله المندوب السوفياتي Khlestov والمندوب اليوغسلافي Bartos والمندوب الهنغاري Ustor والمندوب

الهولندي Osiecki خلال الجلسة 21 للهيئة العامة Plenary في 22 نيسان (أبريل) 1963 في:

U.N Consular conference, vol 1, p 93-94.

<sup>4</sup> جابر عاصم، المرجع السابق، ص 196.

الاتفاقية أو انضمامها إليها معتبرة أن عملها هذا لا يعتبر بأي شكل من الأشكال اعترافاً منها بإسرائيل أو دخولاً معها في أية علاقة.

ولقد حاولت كل من الجمهورية العربية المتحدة ويوغسلافيا التوفيق بين الاتجاهين الأمريكي والسوفيياتي فتقدمتا باقتراح بإضافة فئة جديدة إلى الفئات التي أوردتها الاقتراح الأمريكي وهي فئة الدول التي قامت بتسجيل معاهداتها القنصلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة عملاً بالمادة 102 من الميثاق، باعتبار أن عملية التسجيل هذه تتيح لفرقاء الاتفاقية التذرع بها أمام مؤسسات الأمم المتحدة، إلا أن الاقتراح المصري-اليوغسلافي سقط عند التصويت عليه في اللجنة الأولى (44 صوتاً مقابل 16 وامتناع 12 عن التصويت) كما سقط الاقتراح السوفيياتي (49 صوتاً مقابل 15 وامتناع 8 عن التصويت)

وأقر الاقتراح الأمريكي بالإجماع بالنسبة لبعض فقراته وبأغلبية فاقت 53 صوتاً بالنسبة لفقرات أخرى. وأقرت المادة 74 في الجلسة 21 للهيئة العامة بأغلبية 54 صوتاً مقابل 11 وامتناع 16 عن التصويت، وأقرت في الجلسة عينها المادة 76 بأغلبية 60 صوتاً مقابل 11 وامتناع 9 عن التصويت<sup>1</sup> وسجلت بعض الدول تحفظاتها على نص المادتين 74 و76 عند تصديقها على الاتفاقية<sup>2</sup>.

وبلغ عدد الدول التي وقعت على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية خلال الفترة المحددة في المادة (74) إحدى وخمسين دولة، منها 40 دولة وقّعت عليها في وزارة الخارجية الفدرالية لجمهورية النمسا قبل 31 أكتوبر 1963، وبينها دولة عربية وحيدة هي لبنان، الذي وقع على الاتفاقية في 24 أبريل 1963، و11 دولة وقعت في مقر الأمم المتحدة في الفترة بين الأول من نوفمبر 1963 و31 مارس 1964، وبينها دولة عربية واحدة هي الكويت، التي وقعت في 10 يناير 1964.

أما بالنسبة لتاريخ دخول الاتفاقية حيز التنفيذ، فقد نصت المادة 77 منها على ما يلي:

1- توضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ في اليوم الثلاثين بعد تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

2- تنفذ هذه الاتفاقية بالنسبة لكل دولة تصدقها أو تنضم إليها بعد إيداع الوثيقة الثانية والعشرين من وثائق التصديق أو الانضمام، في اليوم الثلاثين من إيداعها وثيقة تصديقها أو انضمامها<sup>3</sup>.

كما نصت المادة 78 المتعلقة بالتبليغات من قبل الأمين العام للأمم المتحدة على ما يلي:

<sup>1</sup> U.N Consular conference, vol 1, p 95.

<sup>2</sup> جابر عاصم، نفس المرجع السابق، ص 198.

<sup>3</sup> هذا النص مماثل لنص المادة 51 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

"يجري تبليغ ما يلي من قبل الأمين العام إلى جميع الدول المنتمة إلى إحدى الفئات الأربع المنصوص عليها في المادة 74:

أ- توقيعات هذه الاتفاقية وإيداعات وثائق التصديق والانضمام وفقا للمواد 74 و75 و76.

ب- تاريخ وضع هذه الاتفاقية موضع التنفيذ وفقا لأحكام المادة 77<sup>1</sup>.

وقامت الدول بإيداع وثائق تصديقها على الاتفاقية أو انضمامها إليها، وكانت غانا أولها إذ أودعت وثائق تصديقها عليها في 4 أكتوبر 1963، وفي 17 فبراير 1967 أبلغت مدغشقر الأمانة العامة للأمم المتحدة انضمامها إلى الاتفاقية وكانت الدولة الثانية والعشرين، وبعد ثلاثين يوما من انضمامها وضعت الاتفاقية موضع التنفيذ، وكان ذلك في 19 مارس 1967<sup>2</sup>، وقام الأمين العام للأمم المتحدة عملا بأحكام المادة 78 بإبلاغ الدول التي يحق لها الانضمام إلى الاتفاقية أو التصديق عليها، بدخول الاتفاقية حيز التنفيذ.

ثانيا. تنفيذ الاتفاقية دون تمييز (م 72):

تنص المادة 72 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي:

1- لا يجوز للدولة المضيفة أن تميز بين الدول في تطبيق أحكام هذه الاتفاقية.

2- ومع ذلك لا يعتبر من قبيل التمييز:

أ- إذا طبقت الدولة المضيفة أحد أحكام هذه الاتفاقية تطبيقا ضيقا بسبب تطبيقه المماثل على بعثاتها في الدول الموفدة.

ب- إذا عاملت الدول بعضها بمقتضى العرف أو الاتفاق معاملة الأكثر رعاية مما تتطلبه أحكام هذه الاتفاقية<sup>3</sup>.

يعتبر مبدأ عدم التمييز من المبادئ الأساسية في القانون الدولي ويقوم على أساس المساواة بين الدول<sup>4</sup> ولقد أكدت الجمعية العامة للأمم المتحدة هذا المبدأ في قرارها رقم 2625 تاريخ 24 أكتوبر 1970 الذي يتضمن إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بعلاقات الصداقة والتعاون بين الدول وقد جاء فيه أن الدول تقوم "بممارسة علاقاتها الدولية في الحقول الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتقنية والتجارية بشكل يتوافق مع مبادئ المساواة بين الدول" وتطبيقا لهذا المبدأ جاء القسم الأول من المادة 72

<sup>1</sup> وهذا النص مماثل لنص المادة 52 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

<sup>2</sup> د/عاصم جابر، المرجع السابق، ص 200.

<sup>3</sup> والنص مماثل لنص المادة 47 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1969.

<sup>4</sup> الدكتور عاصم جابر، المرجع السابق، ص 201 و 202.

<sup>1</sup> من اتفاقية فيينا لعام 1963 ينص على تنفيذ أحكامها دون تمييز بين الدول، وهو نص تضمنته اتفاقيات دولية عدة.

إلا أن هذا المبدأ لا يحول دون لجوء الدول إلى ممارسة حقها في تطبيق مبدأ آخر من مبادئ القانون الدولي هو مبدأ المعاملة بالمثل Reciprocity ضمن مفهوم لا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين الدول وعدم التمييز بينها، ومبدأ المعاملة بالمثل قديم قدم العلاقات الدولية، لجأت إليه الدول للحصول من الدول الأخرى على معاملة مماثلة لتلك التي تقدمها إليها أو إلى رعاياها أو إلى مؤسساتها الخاصة كشركات الملاحة والطيران... الخ والمبدأ يعني تبادل المعاملة المماثلة على الصعيد القانوني لا المادي وخصوصا في ميدان العلاقات التجارية والاقتصادية نظرا للتفاوت في مكانة الدول الاقتصادية وحجم تجارتها، فتبادل حقوق الطيران مثلا لا يعني تبادل عدد مماثل من الرحلات بين البلدين، ومنح دولة ما لرعايا دولة أخرى حق العمل في أراضيها شرط المعاملة بالمثل، لا يقصد به التماثل في حجم العمل ونوعيته وإنما التماثل في مبادلة الحق، ولمبدأ المعاملة بالمثل أهمية خاصة على صعيد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدول لأن هذه العلاقات تتعلق بالدولة ذاتها وبحقوقها كدولة سيادة تتساوى على الصعيد القانوني مع بقية الدول كبيرة كانت أم صغيرة، غنية أم فقيرة، نامية أم متخلفة<sup>2</sup>.

ولمبدأ المعاملة بالمثل وجهان: وجه سلبى يقضي بمبادلة المعاملة السيئة بمعاملة سيئة وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من القسم الثاني من المادة 72، ووجه إيجابى يقضي بمبادلة المعاملة الحسنة بمعاملة حسنة وهو الوجه الذي نصت عليه الفقرة الثانية من القسم الثاني من المادة عينها. ولكلا الوجهين مفهوم سنحاول توضيحه.

### 1- الوجه السلبى لمبدأ المعاملة بالمثل:

كثيرا ما تقوم دولة ما بطرد موظف دبلوماسي أو قنصلي لدولة أخرى من أراضيها باعتباره شخصا غير مرغوب فيه فتقوم دولته على أساس المعاملة بالمثل بطرد ممثل تلك الدولة من أراضيها توازي درجته درجة ممثلها المطرود، أو تقوم باتخاذ إجراءات بحق ممثلي بعض الدول تماثل الإجراءات التي اتخذتها تلك الدول تجاه ممثليها، ويؤدي هذا أحيانا إلى تفاوت في المعاملة بين ممثلي الدول الأجنبية في دولة ما، ومثالنا على ذلك هو قيام دولة، لأسباب خاصة بها، بتحديد النطاق الجغرافي الذي يمكن للموظفين الدبلوماسيين والقنصليين الأجانب التجول ضمنه دون تمييز بينهم، ثم قيام دولة أخرى بمعاملتها بالمثل وفرض قيود جغرافية على ممثليها

<sup>1</sup> المادة 72 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963.

<sup>2</sup> راجع تعليق Herbert Briggs المنشور في مجلة القانون الدولي حول إدراج شرط المعاملة بالمثل في اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية.



لديها دون سواهم تحد من حرية تنقلهم، مخلّة بذلك بمبدأ المساواة ومسببة في الوقت ذاته بلبلة وإدراكا لأجهزتها الداخلية كأجهزة البوليس والمحاكم التي عليها أن تتأكد في كل مرة من انتماء الموظف الدبلوماسي أو القنصلي إلى الدول التي يحق أو لا يحق لمثليها التحول خارج المنطقة المحددة<sup>1</sup>.

ولهذا وتخوفا من إساءة التطبيق، ولما قد يحمله مبدأ المعاملة بالمثل من تهديد بنسف جميع المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية عن طريق اللجوء إلى تضييق أحكامها وحتى إلغائها، فإن هذا المبدأ قد واجه معارضة شديدة، فالإخلال بأحكام الاتفاقية من قبل إحدى الدول يجب أن لا يقابل بإخلال مماثل من قبل الدول الأخرى وإنما باللجوء إلى الطرق الدبلوماسية، فلنفرض مثلا أن دولة ما أخلت بجرمة الدور الدبلوماسية أو القنصلية العائدة لإحدى الدول وجرمة العاملين بها، ففي هذه الحالة ينبغي للدولة المتضررة عدم ارتكاب الخطأ عينه والمس بجرمة بعثات الدولة المسيئة وإنما باللجوء إلى طرق يقرها القانون الدولي من أجل فض المنازعات الدولية بالطرق السلمية كالمفاوضات والوساطة والتحكيم واللجوء إلى محكمة العدل الدولية<sup>2</sup> وذلك لإصلاح الوضع الحاصل والحصول على تعويض معنوي أو مادي مناسب وهذا ما يعرف بالقانون الدولي بمبدأ (قدسية الاتفاق والوفاء بالعهد).

وكانت لجنة القانون الدولي قد تبنت لهذه النواحي فجاءت صياغتها للمادة 70 من مشروعها (المادة 72 من الاتفاقية القنصلية) تعدل مشروع المادة الذي اقترحه مقرر اللجنة "زوريك" في تقريره الثاني<sup>3</sup> لتلغي منه الفقرة المتعلقة بالوجه السلي لمبدأ المعاملة بالمثل مكتفية بالأخذ بالمبدأ بوجهه الإيجابي<sup>4</sup> إلا أنه لم يؤخذ برأي اللجنة فتقدمت ألمانيا الفدرالية باقتراح<sup>5</sup> دعا إلى أن يستبدل بالنص الذي اقترحت لجنة القانون الدولي نص مماثل لنص المادة 47 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، متجاهلة النقد الشديد الذي تعرضت له المادة 47 من نص مبادئ وقهاء دوليين كبار من أعضاء لجنة القانون الدولي الذين اعتبروها أسوأ مادة تضمنتها اتفاقية فيينا لعام 1961. ولقد تذرعت ألمانيا ومن أيدها من الدول بأن الاتفاقية تضمنت أحكاما إلزامية وأخرى اختيارية تستوجب اعتماد المرونة التي يوفرها مبدأ المعاملة بالمثل، هذا وأقر الاقتراح الألماني على الرغم من

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 203-205.

<sup>2</sup> فالولايات المتحدة مثلا لجأت إلى محكمة العدل الدولية واستصدرت حكما منها في 1980/5/24 حول حرق إيران لاتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية ولمبادئ القانون الدولي عندما اعتدت على السفارة الأمريكية في طهران واحتجزت موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين كرهائن في 1979/11/4، كما قبلت بوساطة دول عدة بينها الجزائر التي تمكنت من إطلاق سراح الرهائن في 1980/1/20 بعد 444 يوما من احتجازهم.

<sup>3</sup> المادة من 47 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961.

<sup>4</sup> نص المادة 70 من مشروع لجنة القانون الدولي.

<sup>5</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 205.

معارضة دول عدة له، بغالبية 39 صوتاً ضد 15 وامتناع 14 عن التصويت، وذلك في اللجنة الأولى، كما أقر في الهيئة العامة بغالبية 63 صوتاً مقابل لا شيء وامتناع 11 عن التصويت.

وخلافاً للوجه الإيجابي، فإن الوجه السلبي لمبدأ المعاملة بالمثل يتعارض مع مبدأ عدم التمييز على الرغم من أن دولاً عدة تتمسك به ولا ترى فيه أي تعارض، ففي عام 1939 مثلاً أعلم السفير الأمريكي في موسكو وزارة الخارجية الأمريكية بقيام السلطات السوفياتية بتفتيش حقائب الموظفين القنصلين الأمريكيين العاملين في أراضيها على الرغم من حملهم جوازات سفر دبلوماسية وحيازتهم لتأشيرات دبلوماسية سوفياتية، فما كان من السلطات الأمريكية إلا أن أوحت للدوائر الأمريكية الجمركية بتفتيش حقائب نائب القنصل السوفياتي في واشنطن، مما دفع بالسفير السوفياتي إلى الاحتجاج على هذه العاملة معتبراً أنها تخل بمبدأ عدم التمييز طالما أن إجراءات التفتيش لا تشمل جميع الموظفين القنصلين العاملين في واشنطن كما هو الوضع في الاتحاد السوفياتي، إلا أن الخارجية الأمريكية اعتبرت أن عملها هذا ما هو إلا تطبيق لمبدأ المعاملة بالمثل الذي تعتمده دون تمييز بين الدول، وأن هناك عدداً من القناصل الأجانب يخضعون للتفتيش وحتى لدفع رسوم جمركية.

وفي رأينا أن تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل بوجهه السلبي كما نصت عليه الفقرة (أ) من القسم الثاني من المادة 72 والذي لم تعتبره إخلالاً بمبدأ عدم التمييز، يجب أن يحد بأحكام الاتفاقية المتعلقة بالامتيازات الثانوية التي تقوم في جوهرها على المحاملة الدولية كإعفاءات الجمركية والضرائب وما شابهها دون أن يتخطاها إلى تلك الحصانات والامتيازات الرئيسية القائمة على قواعد دولية ثابتة كحرمة البعثة وسلامة موظفيها وحرمة الوثائق القنصلية والأرشفة... كما يجب في مطلق الأحوال أن يبقى هذا التطبيق ضمن حدود معينة لا يتجاوزها ليشكل عملاً انتقامياً مما يؤدي إلى خرق قواعد الاتفاقية والإخلال بالغاية التي وجدت من أجلها<sup>1</sup>.

## 2- الوجه الإيجابي لمبدأ المعاملة بالمثل:

قد تتبادل دولتان (أو أكثر) منح بعثتهما وموظفيهما امتيازات تفوق الامتيازات المحددة في اتفاقية فيينا نتيجة اتفاق بينهما أو عملاً بعرف محلي أو بسبب صلات صداقة أو حوار أو علاقة سياسية أو اقتصادية... ولا يعتبر عملهما هذا إخلالاً بمبدأ عدم التمييز في المعاملة<sup>2</sup> ما دامتا تطبقان الأحكام التي وردت في الاتفاقية والامتيازات التي تضمنتها على بعثات جميع الدول بالتساوي، إذ لا يمكن الحد

<sup>1</sup> راجع رأي "زوريك" الذي أبداه في معرض تعليقه على نص المادة التي اقترحها في هذا المجال:

I.L.C. Yearbook, 1960, New York, 1961, p 32.

<sup>2</sup> وهذا ما أقرته الفقرة (ب) من القسم الثاني من المادة 72 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة المماثلة لها من المادة 47 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

حرية الدول في منح بعض الدول لأسباب خاصة تربطها بها، امتيازات أفضل من تلك التي نصت عليها اتفاقية فيينا القنصلية (أو الدبلوماسية)، وليس للدول الأخرى أن تطالب بمنحها امتيازات مماثلة إلا إذا وجد بينها التزام دولي **International Obligation** يقضي بمنحها معاملة الدولة الأكثر رعاية **Most Favoured Nation Treatment**، كوجود معاهدة تتضمن شرط الدولة الأكثر رعاية **Most Favoured Nation Clause** أو تبلور عرف إقليمي يقضي بذلك....

### المطلب 3: البروتوكول الاختياريان الملحقان باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية:

واجه مؤتمري فيينا الدبلوماسي والقنصلي مسألتان انقسم رأي المؤتمرين بشأنهما فلم يتمكنوا من الوصول إلى قرار بإدراجهما في صلب الاتفاقيتين أو إلى صرف النظر عنهما كلياً، وكان الحل في إدراج كل منهما في بروتوكول اختياري ألحق بكل من الاتفاقيتين بحيث يمكن لكل دولة طرف في الاتفاقية الملحق بها، الانضمام إليه إن شاءت. ويتعلق البروتوكول الأول بمسألة اكتساب الموظف القنصلي جنسية الدولة المضيفة، ويعالج الثاني كيفية تسوية المنازعات التي قد تبرز عند تنفيذ أحكام الاتفاقية.

#### أولاً. البروتوكول الاختياري المتعلق باكتساب الجنسية.

"الجنسية هي العلاقة السياسية التي تربط الشخص بالدولة"<sup>1</sup> وتعتمد الدول في منح جنسيتها نظامين يقوم الأول على رابطة الدم **Jus Sanguinis** بحيث يكتسب المولود جنسية والده إذا كان معروفاً وإلا فجنسية أمه، ويقوم الثاني على رابطة الأرض أو مكان الولادة **Jus Soli** بحيث يكتسب المولود جنسية الدولة التي ولد فوق أرضها دون أخذ جنسية والديه بعين الاعتبار.

والموظف الدبلوماسي أو القنصلي، كما هو معلوم، ينتقل من دولة إلى أخرى، وقد يخدم في دول تمنح جنسيتها بشكل آلي لجميع المولودين فوق أراضيها، فينجم عن ذلك في بعض الأحيان اكتساب أحد أولاده لجنسية هذه الدولة واكتساب ولد آخر لجنسية دولة أخرى. وقد يبقى الوضع مقبولاً إذا كانت دولته تعتمد رابطة الأرض نظاماً لمنح جنسيتها، أما إذا كانت تطبق نظام رابطة الدم فعندها يصبح الولد مزدوج الجنسية<sup>2</sup>. كذلك قد تكتسب الموظفة الدبلوماسية أو القنصلية جنسية الدولة المضيفة بزواجها من أحد مواطني هذه الدولة إذا كانت هذه الدولة المضيفة تمنح جنسيتها بشكل آلي للمرأة المتزوجة من أحد رعاياها، مما يخلق متاعب وظيفية لها.

<sup>1</sup> ادمون نعيم: الموجز في القانون الدولي الخاص وفقاً للتشريع والاجتهاد في لبنان، الطبعة الثالثة، بيروت، 1967، ص

<sup>2</sup> Zourek: Le statut et les fonctions des consuls, opcit, 1962, p 460.

والأمثلة في هذا المجال كثيرة، نذكر منها حادثة وقعت عام 1938 عندما اعتبرت الولايات المتحدة أن ابن سفير فرنسا في المكسيك هو أمريكي لأنه ولد في نيويورك أثناء عمل والده فيها كقنصل لفرنسا وفسرت وزارة الخارجية الأمريكية الموضوع في كتاب وجهته بتاريخ 1938/3/3 إلى القائم بأعمال فرنسا في واشنطن جاء فيه أن القوانين الأمريكية تعتبر كل من ولد فوق الأراضي الأمريكية أمريكيا مهما تكن جنسية والديه، حتى ولو كان والده موظفا في خدمة دولة أجنبية، مادام لا يتمتع بالصفة الدبلوماسية. وهذا كان وضع الوالد عند ولادة الابن في الحالة المذكورة، واستشهدت الوزارة بحكم سابق للمحكمة العليا الأمريكية الصادر عام 1898 وبعد مفاوضات، وافقت الخارجية الأمريكية على إسقاط الجنسية الأمريكية عن الولد بعد إعلانه عن رغبته في ذلك أمام أحد القناصل الأمريكيين<sup>1</sup>.

ولتحاشي هذه النتائج أدرجت لجنة القانون الدولي في مشروعها الدبلوماسي والقنصلي، نصا يحول دون هذا الاكتساب الآلي للجنسية<sup>2</sup>. إلا أن كلا من مؤتمري فيينا قرر، بعد جدل طويل، عدم إدراج الموضوع في صلب الاتفاقية، ولكن في بروتوكول اختياري يلحق بها. وسنستعرض وجهات النظر المختلفة التي برزت أثناء المناقشات ثم نبين أحكام البروتوكول وعدد الدول الأطراف فيه.

### 1- المناقشات:

أ- دعا فريق من المؤتمرين إلى إقرار نص المشروع كما ورد من لجنة القانون الدولي معتبرا أن إيراد النص في صلب الاتفاقية مهم جدا لتعلقه بامتيازات الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين، مؤكدا ارتباطه بالقانون الدولي العام الذي يرمى أوضاع هؤلاء الموظفين، لا بالقانون الدولي الخاص كما هو الأمر بالنسبة إلى الأجانب من الأفراد العاديين<sup>3</sup>.

ب- وطالب فريق آخر بحذف المادة المقترحة وصرف النظر عنها لمخالفة أحكامها القوانين الداخلية المتعلقة بالجنسية في بلادهم، واعتبر البعض أن موضوع الجنسية يتعلق بالقانون الدولي الخاص ويخرج عن صلاحيات المؤتمر، كما رأى البعض الآخر أنه لا ضرورة لإثارة المسألة طالما أن مكان إقامة الموظف الدبلوماسي أو القنصلي بالمفهوم القانوني لا يقع في الدولة المضيضة وإنما في الدولة الموفدة وطالما أن دولا عدة تستثني الدبلوماسيين من تطبيق أحكام قوانينها المتعلقة بالجنسية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 208.

<sup>2</sup> المادة 35 من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية، والمادة 52 من مشروع الاتفاقية القنصلية اللذين أعدتهما لجنة القانون الدولي.

<sup>3</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 208.

<sup>4</sup> راجع أقوال مندوبي الولايات المتحدة والإكوادور وفرنسا وغواتيمالا وسويسرا واليابان... أثناء مناقشة الموضوع في المؤتمرين الدبلوماسي والقنصلي، في المرجعين المذكورين، وفي الصفحات عينها.

ج- وللتوفيق بين الاتجاهين تم التوصل إلى اتفاق على إدراج النص الذي اقترحتة لجنة القانون الدولي في بروتوكول ألحق اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961، كما أقر المؤتمر القنصلي اقتراحا تقدمت به كل من البرازيل وغانا واليابان والولايات المتحدة<sup>1</sup> إلى اللجنة الأولى (بغالبية 52 صوتا ضد 4 وامتناع 14) قضى بتضمين الاتفاقية القنصلية بروتوكولا يتعلق باكتساب الجنسية يلحق بها، وبمائل البروتوكول الملحق بالاتفاقية الدبلوماسية، وقد أقرت الهيئة العامة للمؤتمر في جلستها الثانية والعشرين البروتوكول بالإجماع<sup>2</sup>.

## 2- مضمون البروتوكول:

يتألف البروتوكول الاختياري المتعلق بالجنسية والملحق باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية<sup>3</sup> من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف فيه في التوصل إلى قواعد ترعى مسألة اكتساب الجنسية، ومن سبع مواد. وجاء نص المواد 3-7 ماثلا للمواد 74-79 من الاتفاقية القنصلية وهي تتعلق بالتوقيع على البروتوكول وتصديقه والانضمام إليه ووضع موضع التنفيذ وتبليغ ذلك إلى الدول الأطراف في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة وتعداد اللغات الرسمية التي وضع فيها<sup>4</sup>. وتضمنت المادة الثانية من البروتوكول نصا مشابها لنص المادة 52 من مشروع لجنة القانون الدولي، إذ نصت على أن "لا يكتسب موظفو البعثة القنصلية من غير مواطني الدولة المضيفة، وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون أسرهم<sup>5</sup> جنسية الدولة المضيفة لمجرد تطبيق أحكام قانونها (عليهم)" ويفهم بموظفي البعثة القنصلية، كما حدد في المادة الأولى من البروتوكول الموظفون القنصليون والموظفون الإداريون والفنيون وخدم البعثة<sup>6</sup>.

أما الأهداف التي تم وضع البروتوكول من أجلها فهي<sup>7</sup>:

### 1- الحيلولة دون الاكتساب الآلي لجنسية الدولة المضيفة:

أ- لطفل يولد في أراضي هذه الدولة من أبوين من أعضاء إحدى البعثات القنصلية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضيفة، متى كانت هذه الدولة تمنح جنسيتها آليا للمولودين في أراضيها.

<sup>1</sup> U.N. doc. A/Conf. 25/C 2/L 123 Rev; U.N Consular conf, vol 2, p 87.

<sup>2</sup> U.N Consular conference, vol 1, p 261.

<sup>3</sup> وهو مطابق بمواده وصياغته للبروتوكول الملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

<sup>4</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 208-209.

<sup>5</sup> يختلف مفهوم الأسرة من بلد لآخر، وهو في الشرق أوسع منه في الغرب. وقد تحاشى مؤتمر فيينا القنصلي (والدبلوماسية) تحديد هذا المفهوم، وهو يشمل بشكل عام: الأبناء القاصرين، والأبناء العاجزين عن إعالة أنفسهم، والبنات حتى زواجهن، والأصول والأخوات العازبات ممن تقع إعالتهم على كاهل الموظف.

<sup>6</sup> أحالت المادة الأولى من البروتوكول على التعريف الذي نصت عليه المادة الأولى من الاتفاقية

<sup>7</sup> لتحديد هؤلاء الموظفين راجع تعليق لجنة القانون الدولي على المادة 52 من مشروعها القنصلي في:

U.N Consular conference, vol 2, p 34.

ب- المرأة العضو في البعثة القنصلية عند زواجها من أحد مواطني الدولة المضيفة<sup>1</sup>.

2- الحيلولة دون اكتساب جنسية الدولة المضيفة مجددا لأحد أعضاء البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته ممن كان يحمل هذه الجنسية سابقا وذلك عند إقامته في أراضيها مدة تعتبرها قوانينها كافية لإعادة الجنسية إليه بصورة آلية.

ونشير في هذا المجال إلى أن المادة الأولى من الاتفاقية الدولية المتعلقة بجنسية المرأة المتزوجة والتي عقدت عام 1957 تنص على أن زواج المرأة من أجنبي أو فسخ زواجها منه أو تغيير جنسية الزوج لا يؤدي إلى تغيير آلي في جنسيتها، وهذا النص العام يطبق بالنسبة للدول الأطراف في هذه الاتفاقية على جميع النساء وبينهنّ الموظفات القنصليات.

### 3- الدول الأطراف في البروتوكول:

عملا بالمادة السادسة منه، دخل البروتوكول حيز التنفيذ في 1967/3/19 وهو تاريخ وضع اتفاقية فيينا موضع التنفيذ<sup>2</sup>.

إن قلّة عدد الدول التي صدقت على هذا البروتوكول أو انضمت إليه يدفعنا إلى التساؤل عن الفائدة من وجوده ولاسيما أن الدول التي عارضت أصلا إدراج أحكامه في صلب الاتفاقية الملحق بها، امتنعت عن الانضمام إليه وهي في غالبيتها من الدول التي تعتمد رابطة مكان الولادة في قوانينها المتعلقة بالجنسية علما بأن البروتوكول وضع أساسا للحيلولة دون تطبيق قوانينها على أعضاء البعثات القنصلية العاملين في أراضيها وأفراد عائلاتهم.

### ثانيا. البروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات Optional Protocol :Concerning the Compulsory Settlement of Disputes

تتضمن المعاهدات عادة مواد تتعلق بكيفية تسوية المنازعات التي قد تنشأ عند تنفيذ أحكامها أو تفسيرها، ويتم ذلك بإتباع الطرق الدبلوماسية من مفاوضة ووساطة وتوفيق وتحقيق، أو اللجوء إلى التحكيم أو القضاء الدولي. ومما لاشك فيه أن تضمين المعاهدات مثل هذه المواد أمر ضروري لتحقيق فاعلية تنفيذها إذ أن مبادئ السيادة تحول دون عرض المنازعات على التحكيم أو على القضاء الدولي دون موافقة الدول الأطراف فيها، والمادة 36 من نظام محكمة العدل الدولية تنص على ما يلي:

<sup>1</sup> لا يحول البروتوكول جون اكتساب ابنة أحد موظفي البعثة جنسية الدولة المضيفة عند زواجها من أحد مواطني هذه الدولة لخروجها بزواجها هذا من أسرته والتحاقها بأسرة جديدة.

<sup>2</sup> وسجل في الأمانة العامة للأمم المتحدة في 1967/6/8 برقم 7639، ونشر في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة U.N.S.T الجزء 596، ص 469.

1- تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يعرضها عليها المتقاضون، كما تشمل جميع المسائل المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة أو في المعاهدات والاتفاقات المعمول بها.

2- للدول التي هي أطراف في هذا النظام الأساسي أن تصرح في أي وقت بأنها، بتصريحها هذا ودون حاجة إلى اتفاق خاص، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في النظر في جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام نفسه متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الآتية:

أ- تفسير معاهدة من المعاهدات.

ب- أية مسألة من مسائل القانون الدولي.

3- يجوز أن تصدر التصريحات المشار إليها آنفا دون قيد أو شرط، أو أن تعلق على شرط التبادل من جانب عدة دول أو دول معينة بذاتها، أو أن تقيد بمدة معينة...

ويتضح من هذا النص أن ولاية المحكمة اختيارية أصلاً تشترط موافقة الدول المتنازعة على رفع القضية موضوع النزاع إليها، إلا أن هذه الولاية قد تصبح إلزامية مع إقرار الدول بذلك عن طريق إعلان قبولها المسبق بصلاحيحة المحكمة للنظر في المنازعات التي قد تنشأ بينها وبين دول أخرى أعلنت التزامها بالمائل بالولاية الإلزامية للمحكمة، بالنسبة إلى تفسير أحكام معاهدة من المعاهدات أو غيرها من مسائل القانون الدولي... ولها أن تقيد قبولها لهذه الولاية الإلزامية بشروط تحددها كشرط المعاملة بالمثل وتحديد المدة... الخ ولقد لجأت بعض الدول إلى فرض شروط من نوع خاص حدّت من قبولها للولاية الجبرية للمحكمة كالولايات المتحدة الأمريكية التي فرضت في العديد من معاهداتها مع الدول الأخرى شرطاً عرف بتعديل كونيالي **Connelly Amendment** استثنيت بموجبه من ولاية المحكمة الجبرية، المنازعات المتعلقة بمسائل ترى الولايات المتحدة أنها تقع ضمن اختصاصها الوطني.<sup>1</sup>

ولاقي اقتراح بعض الدول إدراج نص خاص في صلب بعض الاتفاقيات الدولية الجماعية يقر بالولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية، معارضة شديدة من دول أخرى رأت فيه انتقاصاً من سيادتها مما أدى إلى اعتماد حل وسط قضى بوضع بروتوكول اختياري يلحق بهذه الاتفاقيات ويحدد الطرق الإلزامية التي يتوجب على أطرافه إتباعها لحل منازعاتهم الناشئة عن تفسير أحكام الاتفاقية الملحق بها أو تنفيذها<sup>2</sup>. ففي

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 211-213.

Lee Luke L, opcit, p198 ,199.

<sup>2</sup> إن بعض الاتفاقيات قد أقرت بالولاية الإلزامية للمحكمة في نص ورد في منتهى كالمادة 56 من الاتفاقية القنصلية الأوروبية لعام 1967، ونصت المادة 34 من مشروع فريق هارفارد القنصلي على الاختصاص الإلزامي للمحكمة الدائمة للعدل، وتضمنت معاهدات الصداقة والتجارة والملاحة التي عقدها الولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية نصاً أقر بالولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية.

راجع:

Lee Luke L: Consular law, p 206.

مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، مثلاً لاقت المادة 45 من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية التي أعدتها لجنة القانون الدولي<sup>1</sup> والتي أقرت بالولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية، معارضة شديدة أدت إلى استبدالها بروتوكول اختياري ألحق بالاتفاقية، مما دفع اللجنة إلى تحاشي إدراج مادة مشابهة في مشروع الاتفاقية القنصلية، إلا أن المؤتمر القنصلي فوجئ باقتراح تقدمت به الولايات المتحدة الأمريكية<sup>2</sup> لإضافة مادة جديدة تحت رقم 72 إلى مشروع لجنة القانون الدولي تنص على ما يلي: "يجب إحالة كل نزاع ينجم عن تفسير الاتفاقية أو تطبيقها إلى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أي طرف فيه إلا إذا تم الاتفاق على طريقة بديلة لتسويته" وأثار الاقتراح الأمريكي مناقشة حامية وعارضته دول عدة مما أدى في النهاية إلى سقوطه ووضع بروتوكول اختياري ألحق بالاتفاقية وجاء مطابقاً في مواده وأحكامه وصياغته للبروتوكول المماثل الملحق باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، وسنستعرض مناقشات المؤتمر القنصلي حول هذا الموضوع ثم نبين مضمون البروتوكول وعدد الدول التي صدقت عليه أو انضمت إليه<sup>3</sup>.

### 1- المناقشات:

أ- استندت الولايات المتحدة والدول التي أيدتها كفرنسا وإيطاليا والسويد ولبنان... في دعمها لفكرة إخضاع المنازعات التي تنجم عن تنفيذ الاتفاقية أو تفسيرها للولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية إلى ضرورة دعم عملية تقنين القانون الدولي بإجراءات تكفل تنفيذ هذه التقانين، مبيّنة أن المادة 92 من ميثاق الأمم المتحدة تجعل من المحكمة الجهاز القضائي الرئيسي للأمم المتحدة الذي يتولى فيما يتولى حل الخلافات القانونية التي تنشأ عن تفسير الاتفاقيات الدولية أو تنفيذها، مستشهدة بقرار الجمعية العامة رقم 171 تاريخ 14 تشرين الأول (أكتوبر) 1947 الذي أوصى الدول الأعضاء برفع منازعاتها إلى المحكمة الدولية، مؤكدة أن اللجوء إلى المحكمة لن يتم إلا بعد فشل الوسائل الأخرى البديلة، ومعتبرة أن الاكتفاء بروتوكول يلحق بالاتفاقية لا يكفي لأن العمل بأحكام هذا البروتوكول سيقصر على الدول التي ستنضم إليه فقط.

<sup>1</sup> ونصت هذه المادة من المشروع على ما يلي: "إن كل نزاع بين الدول ينجم عن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها ولا يمكن حله بالطرق الدبلوماسية، يحال إلى التوفيق أو التحكيم، وفي حال الفشل إلى محكمة العدل الدولية بناء على طلب أحد الأطراف".

راجع:

U.N. doc. A/Conf. 20/4; U.N Diplomatic conference, vol 2, p 7.

كذلك راجع تعليق اللجنة على هذه المادة في تقريرها إلى الجمعية العامة لعام 1958، في:

I.L.C Yearbook, 1958, vol 2, New York, 1958, p 105.

<sup>2</sup> قرار الجمعية العامة رقم 171 تاريخ 14 أكتوبر، 1947 المادة 92 من ميثاق الأمم المتحدة.

<sup>3</sup> جابر عاصم، المرجع السابق، ص 214.



ب- رأت دول أخرى كالاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية والأرجنتين في الاقتراح الأمريكي انتقاصا من سيادة الدول، إذ أن اختيار طريقة حل نزاع ما يخضع لتوافق إرادات الدول المتنازعة التي لها أن تختار أية طريقة من الطرق التي نصت عليها المادة 33 من ميثاق الأمم المتحدة والمتعلقة بحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية.

ج- شككت الهند في دور محكمة العدل الدولية وفي اعتبار البعض اللجوء إليها أفضل وسيلة لحل المنازعات الدولية، وذلك بسبب عجز الجهاز القضائي الدولي نظرا لتداخل التيارات السياسية في تأديته لمهامه، ولعدم وجود وسائل تنفيذية لأحكامه، ولفقدان الثقة بالمحكمة الدولية لعدم تحقيق التوازن الجغرافي في تشكيل هيئتها والتمثيل الصحيح للمدنيات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم<sup>1</sup>.

د- اقترحت سويسرا إضافة فقرة إلى المادة التي اقترحتها الولايات المتحدة الأمريكية، تنص على حق أطراف الاتفاقية في تسجيل تحفظاتهم على المادة المقترحة بما يكفل عدم تطبيقهم لأحكامها، إلا أن الاقتراح السويسري واجه معارضة من بعض الدول باعتبار أن الإفساح في المجال أمام التحفظ على مادة من مواد الاتفاقية قد يؤدي إلى قيام دول عدة بتسجيل تحفظاتها على مواد أخرى، مما يفقد الاتفاقية الكثير من فاعليتها.

هـ- اقترحت كل من بلجيكا وغانا والهند إقرار بروتوكول اختياري مماثل للبروتوكول الملحق باتفاقية فيينا الدبلوماسية، يلحق بالاتفاقية القنصلية وتنضم إلى أحكامه الدول التي تقبل بالولاية الإلزامية للمحكمة الدولية.

وبعد مناقشات طويلة في اللجنة الأولى استغرقت ثلاث جلسات، أقر الاقتراح الأمريكي بغالبية 31 صوتا ضد 28 وامتناع 3، كما أقر الاقتراح السويسري<sup>2</sup> بغالبية 27 صوتا ضد 24 وامتناع 18. وأقرت المادة بشقيها (الأمريكي والسويسري) بأغلبية 39 صوتا ضد 14 وامتناع 15، إلا أن عدم إقرارها بأغلبية ثلثي الأصوات أدى إلى إعادة مناقشتها في الهيئة العامة حيث اقترحت عشرون دولة أن يستبدل بها بروتوكول اختياري يلحق بالاتفاقية. وأقر هذا الاقتراح الأخير بأغلبية 79 صوتا ضد لا شيء وامتناع 3 باعتبار أن وجود بروتوكول اختياري يبقى أفضل بكثير من ترك الاتفاقية دون نص يرمي مسألة حل المنازعات التي قد تنجم عند تفسيرها أو تنفيذها.

## 2- مضمون البروتوكول:

<sup>1</sup> وذلك عملا بالمادة 9 من نظام المحكمة التي نصت على ضرورة توافر هذا التمثيل.

<sup>2</sup> جابر عاصم، المرجع السابق، ص 214-215.

يتألف البروتوكول من مقدمة تؤكد رغبة الأطراف فيه في اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لحل المنازعات التي قد تنجم عن تنفيذ الاتفاقية أو تفسير أحكامها، والقبول بولايتها الجبرية. ومن 10 مواد حددت المادة الأولى منها مبدأ القبول بهذه الولاية الجبرية، وفصلت المادتان 2 و3 الطرق البديلة التي يمكن الفرقاء اللجوء إليها لحل منازعاتهم، ويمكن في ضوء أحكام هذه المواد، وبالرجوع إلى تفسير محكمة العدل الدولية لها في حكمها الصادر في 24 أيار (مايو) 1980 والمتعلق بدعوى الولايات المتحدة على إيران لاحتجازها ممثلين دبلوماسيين وقنصلين أمريكيين كرهائن في طهران بعد هجوم على السفارة الأمريكية فيها في 1979/11/04<sup>1</sup>، تحديد طرق حل المنازعات التي قد تنجم عن تفسير أحكام الاتفاقية أو تنفيذها كالآتي:

- أ- الطريقة الرئيسية: لكل دولة طرف في النزاع حق مراجعة المحكمة الدولية للنظر فيه (المادة الأولى).
- ب- الطرق البديلة: يمكن للفرقاء الاتفاق على طرق بديلة بدلا من اللجوء إلى المحكمة الدولية وهي:
- اللجوء إلى محكمة تحكيمية **Arbitral Tribunal** خلال فترة شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر باعتقاده بوجود نزاع حول مسألة ما تتعلق بالاتفاقية (المادة الثانية).
  - الاتفاق على إجراءات توفيقية **Conciliation Procedures** عن طريق اختيار لجنة توفيقية خلال شهرين من إبلاغ أحدهم الطرف الآخر باعتقاده بوجود نزاع، وعلى اللجنة إصدار توصياتها خلال خمسة أشهر من تسميتها.
- ولا تعتبر هذه الطرق البديلة، طرقا إلزامية، على الفرقاء اللجوء إليها حكما قبل أن يحق لأي منهم الرجوع إلى المحكمة الدولية، فهي لا تحول دون هذا الرجوع إلا في الحالتين التاليتين وخلال فترة محددة:
- أ- إذا توافق الفريقان على اللجوء إلى التحكيم أو التوفيق، أو إذا اقترح أحدهما على الآخر اللجوء إلى ذلك وأعلن الأخير استعداده للنظر في الاقتراح، فعندما يمتنع على أي منهما اللجوء إلى المحكمة الدولية إلا بعد انقضاء شهرين، على اتفاقهما أو على اقتراح الأول وإعلان الثاني استعداده للنظر في الاقتراح، دون مباشرة إجراءات التحكيم أو التوفيق.
- ب- إذا مضت فترة خمسة أشهر على تسمية اللجنة التوفيقية، في حال اللجوء إلى التوفيق، دون أن تصدر توصياتها، أو إذا امتنع أحد الفريقين أو كلاهما عن قبول هذه التوصيات خلال شهرين من صدورهما.

<sup>1</sup> جابر عاصم، المرجع السابق، ص 216-217.

ومن جهة أخرى، سمحت المادة الرابعة من البروتوكول لأطرافه ولأطراف الاتفاقية ولأطراف البروتوكول المتعلق باكتساب الجنسية، إعلان قبولهم بشمول أحكامه المنازعات المتعلقة بتفسير أحكام بروتوكول الجنسية أو تنفيذها.

أما المواد 5-10 من البروتوكول فتناولت بالتتابع مسائل توقيعه والتصديق عليه والانضمام إلى أحكامه ووضع موضع التنفيذ وإبلاغ هذه الإجراءات إلى الدول الأعضاء في الاتفاقية من قبل الأمين العام للأمم المتحدة، وتعداد اللغات التي وضع لها وهي مواد مطابقة للمواد 74-79 من الاتفاقية القنصلية الملحق بها<sup>1</sup>.

### 3- الدول الأطراف في البروتوكول:

عملاً بالمادة الثامنة منه دخل هذا البروتوكول حيز التنفيذ في 19/3/1967 وهو تاريخ وضع اتفاقية فيينا موضع التنفيذ وحتى 31/12/1981 صدقت عليه 21 دولة وانضمت إليه 18 دولة، وهناك 17 دولة وقعت عليه ولم تصادق عليه. ولقد اعتبرت الصين الشعبية توقيع الصين الوطنية على البروتوكول لاغياً وغير شرعي وكأنه لم يكن، وهي لم تعلن رغبتها في الانضمام إليه.

وعلى الرغم من عدم تجاوز عدد الدول الأطراف في البروتوكول التي صادقت عليه أو انضمت إليه 39 دولة، فإن هذا العدد سيتزايد مع تزايد إدراك الدول لأهمية دور محكمة العدل الدولية في حل المنازعات الدولية، وقد مارست المحكمة الدولية بالفعل ولايتها الإلزامية التي أقرها لها كل من البروتوكولين الملحقين باتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية عندما نظرت في التراع بين دولتين منضمتين لأحكامهما هما: الولايات المتحدة وإيران، نتيجة لاحتجاز الرهائن الأمريكيين في طهران في عام 1979.

<sup>1</sup> المادة 73 من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية.

### المبحث الثالث: الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية:

لقد اعتبر النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، الاتفاقيات الدولية العامة و الخاصة التي تضع قواعد معترفاً بها صراحة من جانب الدول المتنازعة، مصدراً رئيسياً من مصادر القانون الدولي. و الاتفاقيات الدولية لا تختلف عن المعاهدات لا شكلاً و لا مضموناً رغم أن هذه الأخيرة تكون ثنائية الأطراف. و لقد عرفت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعاهدة بأنها "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة و الذي ينظمه القانون الدولي سواء تضمنته وثيقة واحدة أم وثيقتان متصلتان أو أكثر و مهما تكن تسميته الخاصة".

و قبل عرض أهم الاتفاقيات و المعاهدات القنصلية ، الجماعية و الثنائية ، التي تشكل مصدراً رئيسياً من مصادر القانون القنصلي، لا بد من تحديد العلاقة بين اتفاقية فيينا و الاتفاقيات الأخرى .

فنعالج هذا المبحث ضمن مطلبان:

المطلب 1: العلاقة بين اتفاقية فيينا و الاتفاقيات الأخرى.

المطلب 2: أهم الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية.

**المطلب 1: العلاقة بين اتفاقية فيينا و الاتفاقيات الأخرى<sup>1</sup>:**

تنص المادة 73 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي:

1- لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقيات الدولية International Agreements

الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

2- ليس في هذه الاتفاقية ما يحول دون عقد اتفاقات بين الدول لتأكيد أو إكمال أو تطوير

أحكامها أو توسيع حقل تطبيقها.

<sup>1</sup> جابر عاصم ، المرجع السابق ، ص 223.

ويتبين أن هذه المادة قد حددت العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقيات السابقة لها، من جهة وبين الاتفاقية والاتفاقيات اللاحقة لها من جهة أخرى.

### أولاً. العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقيات السابقة:

اقترح الفقيه زوريك مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية، في الفقرة الأولى من المادة 38 من مشروعه القنصلي الذي رفعه إلى اللجنة ما يلي:

"إن الأحكام الواردة في مواد الاتفاقية لا تؤثر بأي شكل كان في الاتفاقيات المعقودة سابقاً بين الدول المتعاقدة، كما أن مواد الاتفاقية ستطبق فقط على المسائل التي لم تتناولها الاتفاقيات السابقة".

وفي معرض تعليقه على هذا النص أكد زوريك أنه يبقى للدول التي ستتنضم إلى الاتفاقية القنصلية كامل الحرية في تطبيق أحكامها كلما وجدت فيه شروطاً أفضل من تلك التي تضمنتها المعاهدات الثنائية المعقودة بينها<sup>1</sup>.

والحقيقة أن النص الذي اقترحه زوريك ليس بمجديد إذ تضمنت اتفاقية هافانا القنصلية المعقودة بين الدول الأمريكية عام 1928 نصاً مماثلاً<sup>2</sup> وكذلك مشروع فريق هارفارد لعام 1932، فكان من الطبيعي أن تعتمد لجنة القانون الدولي الاقتراح فتأني المادة 71 من مشروعه و تنص على ما يلي:

"لا تؤثر أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقيات أو الاتفاقيات الدولية الأخرى المعمول بها بين الدول الأطراف فيها".

وقد اعتبر التعليق على هذه المادة المقترحة، أن الاتفاقية ستطبق فقط على المسائل التي لا تحكمها الاتفاقيات الدولية السابقة.

وأثناء مناقشة المادة في اللجنة الأولى للمؤتمر دار جدل قانوني حول تأثير اتفاقية فيينا في المعاهدات السابقة لها فرأى بعضهم وعلى رأسهم المندوب الهندي أن الاتفاقية تؤلف قانوناً أسماً، مما يستوجب قيام الدول الأطراف فيها بمراجعة الاتفاقيات والمعاهدات السابقة لها والمعقودة فيما بينها من أجل تعديل أحكامها المتعارضة مع أحكام الاتفاقية الجماعية هاته. وانتقد هذا الفريقين كل اتجاه يدعو إلى القول بعدم تأثير

<sup>1</sup> جابر عاصم، المرجع السابق، ص 223.

<sup>2</sup> المادة 24 من الاتفاقية هافانا القنصلية 1928.

الاتفاقية في المعاهدات السابقة لها ويترك الحرية للفرقاء في الاحتيار بين الأخذ بأحكام الاتفاقية القنصلية أو الأخذ بأحكام المعاهدات السابقة لها، واعتبر أن سمو الاتفاقية الدولية المتعددة الأطراف مكرّس بالمادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة التي تقر، في حال التعارض بين الالتزامات، بتفوق الالتزامات النابعة من الميثاق الأممي على الالتزامات الأخرى<sup>1</sup>. بينما رأى البعض الآخر في اتفاقية فيينا اتفاقية مرنة تحترم ما سبقها من اتفاقيات ومعاهدات، معتبرا أن هناك نوعين من الاتفاقيات الجماعية: اتفاقيات تتضمن أحكامها القواعد العليا الثابتة للقانون الدولي كميثاق الأمم المتحدة، واتفاقيات جماعية أخرى مرنة تحترم ما سبقها من اتفاقيات كاتفاقية فيينا<sup>2</sup>. ودعا هذا الفريق بالتالي إلى إقرار النص كما ورد من لجنة القانون الدولي، وهذا ما حصل بالفعل بعد أن سحبت الهند اقتراحها المتعلق بمراجعة وتعديل أحكام الاتفاقيات السابقة المتعارضة مع أحكام الاتفاقية، وتقدمت ست دول باقتراح شفهي<sup>3</sup> تضمنت فقرته الأولى النص المقترح من لجنة القانون الدولي، تمت الموافقة عليه بغالبية 23 صوتا ضد 6 وامتناع 36.

وإذا عدنا إلى ميدان التطبيق العملي وجدنا أن العلاقة بين اتفاقية فيينا القنصلية والاتفاقيات السابقة لها تبرز في حالات ثلاث:

- 1- التوافق بين أحكام الاتفاقيتين، وهذا يسمح بتطبيقهما دون إشكال.
- 2- إقرار الاتفاقيات السابقة أحكاما أكثر رعاية من أحكام اتفاقية فيينا وهذا يسمح بتطبيق الاتفاقيات السابقة دون جدال.
- 3 - إقرار اتفاقية فيينا أحكاما أكثر رعاية من الاتفاقيات السابقة، والحل الأفضل هنا هو الذي اعتمده وزارة الخارجية الأمريكية في عام 1968 في ردّها على استفسار السفارة البريطانية في واشنطن عن مدى موافقتها على تبادل المعاملة بالمثل مع بريطانيا من أجل تطبيق أحكام اتفاقية فيينا القنصلية التي تعتبر أكثر رعاية من تلك التي تضمنتها المعاهدة القنصلية بين البلدين لعام 1951، وقد فرقت الخارجية الأمريكية عند تفسيرها للفقرة الأولى من المادة 73 من اتفاقية فيينا القنصلية بين حالتين: حالة وجود تعارض مباشر بين أحكام الاتفاقية وأحكام المعاهدة، وحالة عدم وجود هذا التعارض، ففي الحالة الأولى تطبق أحكام المعاهدة وفي الثانية يمكن تطبيق أحكام الاتفاقية الأكثر رعاية.

ثانيا. العلاقة بين اتفاقية فيينا والاتفاقيات اللاحقة:

<sup>1</sup> المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة.

<sup>2</sup> المادة 73 من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>3</sup> U.N. doc. A/Conf. 25/C 1/SR. 28.

على الرغم من أن الفقيه زوريك قد ضمن المادة 38 من مشروعه القنصلي فقرة مماثلة للشق الثاني من المادة 33 من مشروع فريق هارفارد المشار إليها، نصت على عدم حلول الاتفاقية المقترحة دون عقد معاهدات ثنائية في المستقبل تتعلق بالعلاقات القنصلية<sup>1</sup>، فإن لجنة القانون الدولي لم تضمن المادة 71 من مشروعها نصا مماثلا واكتفت بالتمني، لدى تعليقها على المادة 71 بأن تصبح الاتفاقية مرجعا لكل اتفاقية خاصة تتعلق بالعلاقات القنصلية التي قد تعدها الدول في المستقبل<sup>2</sup>.

وخلال المؤتمر تقدمت هولندا والنمسا وكندا باقتراحات لتعديل المادة 71 من مشروع الاتفاقية بحيث يصبح بإمكان الدول عقد معاهدات لاحقة. ثم وحدت هذه الدول اقتراحاتها وقدمت اقتراحا مشتركا نص على أن "لا تؤثر أحكام هذه المادة في المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية الراهنة واللاحقة (المعقودة) بين الدول الأطراف فيها". كما تقدمت الهند باقتراح<sup>3</sup> نصت فقرته الأولى على أن "ليس في هذه الاتفاقية ما يمنع الدول من عقد اتفاقيات ثنائية أو اتفاقيات تؤكد أو تكمل أو تطور نصوصها".

واتفق المؤتمر على ضرورة النص على عدم حيولة الاتفاقية دون عقد معاهدات قنصلية لاحقة معتبرين أنه للدول كامل الحق في هذا وبأن تطور القانون الدولي يفرض الإفصاح في المجال أمام عقد هاته المعاهدات التي تقوم بتفصيل القواعد العامة التي تقرها الاتفاقية الجماعية<sup>4</sup>. وهكذا أقرت اللجنة الأولى بالغالبية، الفقرة الثانية من الاقتراح الشفهي الذي تقدمت به هاته الدول، وفي الهيئة العامة أقرت المادة 71 (المادة 73 من الاتفاقية النهائية) بالإجماع<sup>5</sup>.

إلا أن هناك مسألة لم تتطرق إليها المادة 73 تتعلق بعقد معاهدة لاحقة بين طرفين أو أكثر من الأطراف في اتفاقية تتعارض بعض أحكامها مباشرة مع أحكام الاتفاقية بدلا من أن تكون مؤكدة لها ومكملة لأحكامها. وبرأينا أن الحل في هذه الحالة يكون بتطبيق أحكام المادة 30 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات المعقودة في 23 أيار (مايو) 1969 والتي تنص على ما يلي<sup>6</sup>:

<sup>1</sup> راجع نص المادة 33 من مشروع فريق هارفارد ونص الفقرة الثانية من مشروع زوريك.

<sup>2</sup> المادة 73 من مشروع الاتفاقية الديبلوماسية.

<sup>3</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 225.

<sup>4</sup> راجع المناقشات التي دارت في اللجنة الأولى:

U.N. Consular conference, vol 1, p 235-237.

<sup>2</sup> IBID, p 80

<sup>6</sup> راجع نص المادة 30 من اتفاقية فيينا المعاهدات 23 ماي 1969.

1- مع مراعاة ما جاء في المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة، فإن حقوق والتزامات الدول الأطراف في معاهدات متتابعة تتعلق بموضوع واحد تتحدد وفق الفقرات التالية:

2- عندما تنص معاهدة على أنها خاضعة لأحكام معاهدة سابقة أو لاحقة، أو على أنها لا ينبغي أن تعتبر غير متلائمة مع مثل هاته المعاهدة، فإن أحكام هاته المعاهدة الأخرى هي التي تسود.

3- عندما يكون كل الأطراف في المعاهدة السابقة أطرافا كذلك في المعاهدة اللاحقة، دون أن تكون المعاهدة السابقة قد انتهت أو أن أحكامها قد علققت طبقا للمادة 59، فإن المعاهدة السابقة لا تطبق إلا بمقدار ما تكون أحكامها متلائمة مع أحكام المعاهدة اللاحقة.

4- عندما لا يكون جميع أطراف المعاهدة السابقة أطرافا في المعاهدة اللاحقة تطبق القاعدتين التاليتين:

أ- في العلاقة بين الدول الأطراف في المعاهدتين تطبق القاعدة الواردة في الفقرة 3.

ب- في العلاقة بين دولة طرف في المعاهدتين ودولة طرف في إحدهما فقط، تحكم المعاهدة المشتركة بين الطرفين حقوقهما والتزاماتهما المتبادلة.

5- ليس في حكم الفقرة 4 ما يحل بالمادة 41...

وهكذا يمكن القول أن المعاهدات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا هي التي تسود مهما تعارضت أحكامها مع أحكام هذه الاتفاقية، إلا إذا تضمنت نصا يخضعها لأحكام الاتفاقية.

وليس من الضروري، عند قيام بعض الدول الأطراف في اتفاقية فيينا بعقد معاهدات ثنائية لاحقة لها تبليغ الدول الأعضاء الأخرى بذلك مادامت المادة 41 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تنص في قسمها الثاني<sup>1</sup> على إعفاء فرقاء الاتفاقية الجماعية من هذا التبليغ إذا تضمنت نصا يجيز لهم عقد مثل هاته المعاهدات، كما هو الحال في اتفاقية فيينا القنصلية وفقا للمادة 73 منها<sup>2</sup>.

## المطلب 2: أهم الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية:

تتميز المعاهدات القنصلية الثنائية عن الاتفاقيات الجماعية بوجهها العملي نظرا لاشتمالها على تفصيلات تطبيقية للمبادئ العامة التي تقرها الاتفاقيات الجماعية خصوصا الشارعة منها كاتفاقية فيينا القنصلية، بحيث يمكن القول أنها تقوم على الصعيد الدولي بدور مشابه للدور الذي تقوم به على الصعيد الداخلي المراسيم التطبيقية التي تضع التفاصيل التنفيذية للقوانين المشتملة على مبادئ عامة في الغالب، وقد ذكرنا سابقا أن اتفاقية فيينا القنصلية لم توقف العمل بالمعاهدات السابقة لها كما أنها لم تسد الطريق في وجه عقد معاهدات

<sup>1</sup> راجع نص المادة 41 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

<sup>2</sup> راجع كذلك في هذا المجال المادة 73 من مشروع الاتفاقية الدبلوماسية.



واتفاقيات لاحقة لها، وتعتبر هذه المعاهدات والاتفاقيات مصدرا من مصادر القانون القنصلي خاصة وأن تطبيق أحكامها لا ينحصر عادة بأطرافها وإنما يمتد ليشمل دولا أخرى نتيجة لتطبيق شرط الدولة الأكثر رعاية. و الذي بموجبه تتعهد الدولتين المتعاقبتين بأن تقوم بمعاملة الدولة الأخرى و رعاياها بمعاملة لا تقل عن ذلك التي تقدمها أي دولة ثالثة في مختلف المجالات.

أولا. المعاهدات والاتفاقيات القنصلية السابقة لاتفاقية فيينا:

منها اتفاقيات جماعية إقليمية ومنها معاهدات ثنائية:

1- الاتفاقيات الجماعية الإقليمية: تعد اتفاقية هافانا للمبعوثين القنصلين التي عقدت في 20 شباط (فبراير) 1928 بين الدول الأمريكية أهم هاته الاتفاقيات وتألقت من دياحة و 25 مادة.

2- المعاهدات القنصلية الثنائية<sup>1</sup> ومنها:

- المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية التي وقعت في واشنطن في 6 يونيو 1951<sup>2</sup> United States- United Kingdom Consular Convention.

- الاتفاق القنصلي الصيني-السوفييتي الموقع في بكين في 23 يونيو 1959<sup>3</sup> Sino- Soviet Consular Agreement.

- المعاهدة القنصلية اليوغسلافية-النمساوية التي وقعت في بلغراد في 18 مارس 1960<sup>4</sup> Yugoslavia- Austria Consular Treaty.

ثانيا. المعاهدات والاتفاقيات القنصلية اللاحقة لاتفاقية فيينا:

منها اتفاقيات جماعية إقليمية ومنها معاهدات ثنائية:

<sup>1</sup> يجمع غالبية الفقهاء على إطلاق على إطلاق تعبير المعاهدات القنصلية Consular Treaties على جميع الاتفاقيات القنصلية الثنائية بقطع النظر عن التعبير المستعمل في تسميتها، فيقال مثلا المعاهدة القنصلية الأمريكية البريطانية U.S- U.K Consular Treaty.. سواء كان اسمها الحقيقي كذلك أو الاتفاق القنصلي الأمريكي البريطاني U.S- U.K Consular Agreement.. وهذا ما سنتبعه خلال الدراسة، أما هنا فإننا نذكر التعبير الذي ورد في تسمية هذه الاتفاقيات.

<sup>2</sup> وهي مسجلة في الأمم المتحدة تحت رقم 2174 ومنشورة في:

U.N.T.S, vol 165 (1953), p 121.

<sup>3</sup> وهو مسجل في الأمم المتحدة تحت رقم 5092 ومنشور في:

U.N.T.S, vol 356 (1960), p 83.

<sup>4</sup> دخلت حيز التنفيذ في 1968/9/26، وسجلت في الأمم المتحدة برقم 10915 في 1971/1/8 .

1- الاتفاقيات الجماعية الإقليمية: وأهمها الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية المعقودة في باريس في 11 كانون الأول (ديسمبر) 1967، وتتألف من 57 مادة تعالج فقط الوظائف القنصلية المتنوعة.

2- المعاهدات القنصلية الثنائية ومنها:

- الاتفاقية القنصلية الأمريكية-السوفياتية التي وقعت في موسكو في 1 حزيران (يونيو) 1964<sup>1</sup>.

- الاتفاقية القنصلية الفرنسية-السوفياتية التي وقعت في باريس في 8 كانون الأول (ديسمبر) 1966<sup>2</sup>.

- الاتفاقية القنصلية الأمريكية-الفرنسية التي وقعت في باريس في 18 تموز (يوليو) 1966<sup>3</sup>.

- الاتفاقية القنصلية الفرنسية-التشيكية التي وقعت في براغ في 22 كانون الأول (ديسمبر) 1969<sup>4</sup>.

وتتشابه هذه المعاهدات والاتفاقيات في تقسيمها، فهي تبدأ بتحديد مفهوم بعض التعابير ثم تنتقل إلى إيراد الأحكام المتعلقة بإنشاء العلاقات القنصلية وتعيين موظفيها وممارستهم لمهامهم وما يتعلق بهذه الممارسة من حصول على الإجازة القنصلية وإعلام بالوصول... وبعد ذلك تتناول الحصانات والامتيازات القنصلية العائدة للبعثة وموظفيها، ثم تتطرق للوظائف القنصلية بمختلف أنواعها وأخيرا تورد الأحكام العامة والختامية التي تتعلق بإبرام المعاهدة وتنفيذها ومدتها وانتهاء العمل بها...

ونشير إلى ندرة المعاهدات القنصلية بين دول العالم الثالث ومنها الدول العربية؛ وإلى تشابه المعاهدات المعقودة بين الدول الشيوعية أو بين الدول الغربية مع الملاحظة بأن الأولى أكثر تركيزا وأصغر حجما، غير أن هذا الفارق قد زال بعد عقد معاهدات قنصلية عدة بين الكتلتين.

<sup>1</sup> دخلت حيز التنفيذ في 13/7/1968 وسجلت في الأمم المتحدة برقم 9383 .

<sup>2</sup> دخلت حيز التنفيذ في 19/9/1969 وسجلت في الأمم المتحدة برقم 10031 .

<sup>3</sup> دخلت حيز التنفيذ في 7/1/1968 وسجلت في الأمم المتحدة برقم 10044 .

<sup>4</sup> دخلت حيز التنفيذ في 6/2/1971 وسجلت في الأمم المتحدة برقم 11003 .

### المبحث الرابع: المصادر الأخرى الدولية والداخلية:

علاوة على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية القنصلية و التي تعد المصدر الدولي الأول و الاتفاقيات و المعاهدات الدولية القنصلية و التي تعد المصدر الثاني، يستمد القانون القنصلي أحكامه من مصادر أخرى، دولية وداخلية، سنتطرق لها في المطلبين التاليين:

المطلب 1: المصادر الدولية الأخرى.

المطلب 2: مصادر القانون القنصلي الداخلية.

#### المطلب 1: المصادر الدولية الأخرى:

يعتبر العرف، المصدر الأساسي الثالث من مصادر القانون القنصلي (أولاً) ولهذا القانون مصادره الدولية المساعدة (ثانياً).

#### أولاً. العرف:

كان للعرف الدور الأول في تحديد القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية بين الدول خلال تطورها التاريخي الطويل أين برزت مجموعة من القواعد الدولية القنصلية توافقت الدول على إتباعها وجرى تكريسها في تشريعاتها الداخلية أو في معاهدات ثنائية عقدتها فيما بينها، وبعكس القانون الدبلوماسي الذي قننت بعض قواعده العرفية في مؤتمر فيينا عام 1815 ومن ثم في اتفاقية فيينا لعام 1961، فإن القانون القنصلي بقي عرفياً على الصعيد الدولي حتى عام 1963، تاريخ عقد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي جاءت تكريس أهم القواعد العرفية التي استقرت عبر السنين، وتؤكد في الفقرة الأخيرة من ديباجتها "استمرار قواعد القانون الدولي العرفي في تنظيم المسائل التي لم تنظمها صراحة أحكام هذه الاتفاقية"<sup>1</sup> ولقد وردت هذه الفقرة في الاقتراحين اللذين قدما إلى اللجنة الأولى للمؤتمر وتعلقاً بنص المقدمة، ولاقت تأييد المؤتمرين لها<sup>2</sup>.

عرّفت المادة (38/ب) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية العرف بأنه "العادات الدولية المعتمدة بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال"، ورأت فيه المحكمة الدولية، في قرارها الصادر في 1950/1/20

<sup>1</sup> وهذا النص مماثل لنص الفقرة الأخيرة من ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

<sup>2</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 240.

المتعلق بدعوى كولومبيا على البيرو، حول حق اللجوء السياسي، "العادة الثابتة والمتماثلة والمقبولة بمثابة القانون"<sup>1</sup>.

وعرّفه الدكتوران حامد سلطان وعبد الله العريان بأنه "مجموعة من الأحكام القانونية نشأت عن تكرار التزام الدول بما في تصرفاتها مع غيرها في حالات معينة بوصفها قواعد ثبت لها في اعتقاد غالبية الدول المتحضرة وصف الإلزام القانوني"<sup>2</sup>. وعرّفه الدكتور محمد المجذوب بأنه "مجموعة من القواعد القانونية تنشأ في المجتمع الدولي بسبب تكرار الدول لها مدة طويلة وبسبب التزام هاته الدول بما في تصرفاتها واعتقادها بأن هذه القواعد تتصف بالإلزام القانوني"<sup>3</sup>.

يتبين من هذه التعاريف أن قيام القواعد العرفية ومنها القواعد العرفية القنصلية تستوجب توافر عنصرين: مادي ومعنوي.

ويفترض العنصر المادي وجود سابقة تتكرر، وينجم عن تكرارها تعامل مشترك. والسابقة قد تكون سابقة سياسية كالسلوك الذي تتبعه دولة ما في علاقاتها القنصلية مع دولة أخرى، أو سابقة قضائية ترد في حكم قضائي دولي أو داخلي في مسألة ذات طابع دولي، أو سابقة قانونية كنص يرد في قانون داخلي أو معاهدة<sup>4</sup>. ولا بد لهذه السابقة من أن يتكرر اعتمادها من الدول بشكل مستمر، سواء أكان ذلك على الصعيد الدولي مما يؤدي إلى بروز تعامل مشترك دولي، وهذا التعامل الذي يتوافق على اعتماده غالبية الدول على الصعيد الإقليمي أو الدولي يؤلف عرفاً إقليمياً أو دولياً بالتالي<sup>5</sup>.

أما العنصر المعنوي للعرف فهو ذلك الاعتقاد الراسخ عند الدول بإلزامية قواعده، واقتناعها بأنها قواعد قانونية واجبة التطبيق يفرضها التضامن الدولي الذي هو أساس العلاقات بين الدول، وفيه يكمن تفسير خضوع الدول للقواعد العرفية التي تكوّنت قبل وجودها.

والصعوبة الرئيسية هي في إثبات القاعدة العرفية بتأكيد توافر عنصرها المادي والمعنوي عن طريق إبراز إرادة أشخاص القانون الدولي العام من دول ومنظمات دولية، وتبرز إرادة الدول عبر ممارسة سلطاتها الثلاث لوظائفها، كممارسة السلطة التنفيذية للعلاقات الخارجية مع ما تتطلبه من تبادل للبعثات الدبلوماسية والقنصلية وما يرتبط بها من اعتماد أحكام وقواعد ترعى أوضاعها القانونية ووظائفها وحصاناتها وامتيازاتها

<sup>1</sup> سموحي فوق العادة: الدبلوماسية الحديثة، دار اليقظة العربية، دمشق، 1973، ص 59.

<sup>2</sup> حامد سلطان وعبد الله العريان: المرجع السابق، ص 31.

<sup>3</sup> محمد المجذوب: محاضرات في القانون الدولي العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، بيروت، 1966 - 1967، ص 52.

<sup>4</sup> حسن الجلي: القانون الدولي العام، الجزء الأول، مطبعة شفيق، بغداد، 1964، ص 56.

<sup>5</sup> علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 25-26.

وحصانات العاملين فيها وامتيازاتهم... وكسنت السلطة التشريعية قوانين ذات صفة دولية كالقوانين القنصلية... وكإصدار السلطة القضائية أحكاماً في قضايا ذات جوانب دولية. أما الهيئات الدولية كالأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والمنظمات الإقليمية فإنها تساهم بما تقرّه من قواعد وتضعه من اتفاقيات وتصدره من أحكام (محكمة العدل الدولية) في إثبات قواعد العرف.

وللقاعدة العرفية وجه سلمي، فهي غامضة تتصف بالعمومية وقد تثير العديد من المنازعات في معرض تطبيقها، إلا أن لها وجهاً إيجابياً يتمثل في مرونتها مما يجعلها قابلة للتطور ومواكبة الحاجات الجديدة وإن كان تطورها بطيئاً لا يجاري أحياناً التطور السريع للعلاقات الدولية.

ثانياً. المصادر الدولية المساعدة: وهي مبادئ القانون العامة والاجتهاد الدولي والفقهاء الدولي.

### 1- مبادئ القانون العامة:

قد تواجه القنصل في ممارسته لأعماله مسائل لا يجد لها حلاً في أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو في القواعد العرفية أو في القوانين الداخلية والتعليمات القنصلية فيلجأ عندها لاعتماد مبادئ القانون العامة المبنية على فكرة العدالة والإنصاف، وكما تتبوأ مبادئ العدالة والإنصاف مركزاً مهماً في الحقل الداخلي فإن لها دوراً مهماً كذلك في الحقل الدولي، ومثالنا على ذلك العديد من اتفاقات التحكيم التي قامت على هاتين المبادئ<sup>1</sup>. ولقد نادى غروسيوس منذ قرون بقانون طبيعي مستمد من مبادئ العدالة والإنصاف والأخلاق يرمي إلى علاقات دولية ويؤلف قاعدة السلوك العليا التي تلتزم بها الدول<sup>2</sup>، كما أقرت الأمم المتحدة هذه المبادئ، واعتبرتها المادة 38/ج من نظام محكمة العدل الدولية مصدراً من مصادر القانون الدولي تلجأ إليه المحكمة إذ تعذر عليها تسوية النزاع استناداً إلى أحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو قواعد العرف. وأهم هذه المبادئ تلك التي تؤلف روح كل قاعدة قانونية كمبدأ الإنصاف ومبدأ العدالة وقواعد المنطق، وتلك التي تنظم العلاقات الدولية كمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للغير واحترام استقلال الدول، وحق الشعوب في تقرير مصيرها وحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية... وغيرها من المبادئ التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة، بالإضافة إلى مبادئ قانونية تتعلق بالقانون الخاص.

<sup>1</sup> يذكر الدكتور حسن الجلي في كتابه المذكور، ص 62، عدداً من هذه الاتفاقيات ومنها اتفاق التحكيم بين بريطانيا والبرتغال عام 1869 بشأن النزاع حول جزيرة Bulama وعام 1872 بشأن النزاع حول خليج Delagoa، واتفاق التحكيم بين الولايات المتحدة والمكسيك عام 1923 بشأن التعويض عن الأضرار التي لحقت بالرعايا الأمريكيين أثناء الثورة المكسيكية.

<sup>2</sup> محمد طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، المرجع السابق، ص 502.

## 2- الاجتهاد الدولي:

يقوم الاجتهاد الدولي عن طريق الأحكام التي تصدرها محكمة العدل الدولية وهيئات التحكيم واللجان القضائية أو التحكيمية الثنائية الدولية، بدور مهم في تطبيق القانون القنصلي وتفسير أحكامه وبإمكاننا إيراد بعض الأمثلة على هذه الأحكام .

أ- قضية الرهائن الأمريكيين الدبلوماسيين والقنصليين في طهران (الولايات المتحدة/ إيران) في 1979/11/4 هاجم الطلبة الإيرانيون السفارة الأمريكية في طهران واحتجزوا موظفيها الدبلوماسيين والقنصليين كرهائن، وفي 1978/11/29 رفعت الولايات المتحدة شكوى إلى محكمة العدل الدولية ضد إيران لخرقها أحكام اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية، وأحكام معاهدة الصداقة والعلاقات التجارية والحقوق المتعلقة بين الولايات المتحدة وإيران لعام 1955، وأحكام الاتفاقية الدولية المتعلقة بمنع ومعاقبة الجرائم ضد الأشخاص المحميين دولياً ومنهم الدبلوماسيون، وأحكام ميثاق الأمم المتحدة. وقبلت المحكمة الدعوى على الرغم من اعتراض إيران، نظراً لكون كل من إيران والولايات المتحدة طرفاً في البروتوكولين الاختياريين لتسوية المنازعات الملحقين باتفاقيتي فيينا. وأصدرت حكمها في 24 مايو 1980، وهو حكم مهم يتناول بالتفصيل شرح الموجبات التي تفرضها مواد عدة من مواد الاتفاقيتين الدبلوماسية والقنصلية<sup>1</sup>.

ب- قضية مراكب "الدهو" في مسقط عام 1905<sup>2</sup> وتعلق بالتزاع بين فرنسا وإنجلترا الذي نشأ عن قيام فرنسا بمنح بعض السفن التي تعود لمواطنين من مسقط حق رفع العلم الفرنسي وتزويدها بمسندات تخرجها من سلطة سلطان عمان وتضعها تحت الحماية الفرنسية، وأهم ما تضمنه حكم المحكمة الدائمة للتحكيم التي نظرت في النزاع، تفسيرها للامتيازات الأجنبية التي عقدها الباب العالي مع عدد من الدول الأوروبية وفقاً لما أشرنا إليه عند بحثنا لهذه الامتيازات.

ج- قضية 1930 بين المكسيك والولايات المتحدة التي نظرت فيها لجنة الدعاوى العامة المكسيكية- الأمريكية وأقرت في قرارها مبدأ الحصانة الوظيفية للموظفين ضد كل تدخل غير لائق في ممارستهم لوظائفهم، كما أقرت اللجنة عينها في قضية 1926 حق كل شخص غير مطلع على قوانين البلاد التي وصلها حديثاً بمنحه فرصة الاتصال بقنصل بلاده عند إلقاء القبض عليه.

## 3- الفقه الدولي:

<sup>1</sup> أطلق سراح الرهائن مساء الثلاثاء 1981/1/20 نتيجة وساطة جزائرية بعد 444 يوماً من الاحتجاز.

<sup>2</sup> الدهو مركب شرعي مألوف في شواطئ الجزيرة العربية وشرق إفريقيا. راجع حول القضية.

يقوم الفقه الدولي بدور مهم في مجال تحليل وتقييم ونقد المبادئ والقواعد التي يركز عليها القانون القنصلي ممهدا الطريق أمام وضع الاتفاقيات والمعاهدات الدولية أو تعديلها، وكثيرا ما يلجأ الموظف القنصلي إلى مؤلفات فقهاء القانون الدولي ومقالاتهم المنشورة في الدوريات الدولية القانونية للإطلاع على آرائهم واجتهاداتهم في تفسير القواعد القنصلية مع مراعاة الحيطة في الأخذ بما نظرا لتأثر هؤلاء الفقهاء بالتزعات السياسية والقومية<sup>1</sup>.

## المطلب 2: مصادر القانون القنصلي الداخلية:

بيننا سابقا كيف أن القانون القنصلي يستمد العديد من قواعده من القوانين الداخلية من عامة وخاصة إذ يقوم القانون الداخلي للدولة المرسله والدولة المضيفة بتحديد الإطار الذي تقوم المؤسسة القنصلية بممارسة وظائفها ضمنه، وتقوم الدول بإصدار التشريعات الداخلية القنصلية التي تحدد الوضع القانوني للقناصل الأجانب العاملين على أراضيها ومباشرتهم لوظائفهم وعلاقاتهم مع مؤسساتها الداخلية وحصاناتهم وامتيازاتهم... كما تحدد قواعد تنظيم سلوكها الخارجي ومؤسساتها القنصلية العاملة في الخارج<sup>2</sup>. وتقوم هذه الدول كذلك بإصدار التعليمات القنصلية التي توضح وتوحد طرق ممارسة القناصل لوظائفهم<sup>3</sup>، ويرجع القناصل إلى قواعد القانون الداخلي للدولة الموفدة والدولة المضيفة لدى ممارستهم للعديد من مهامهم من أجل تحديد حقوقهم وواجباتهم.

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف: القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 134.

<sup>2</sup> ومثال هذه التشريعات:

- التشريع القنصلي الإنجليزي لعام 1968. England consular act 1968.
- القانون البلجيكي الصادر في 1956/1/1 المتعلق بخصائص القناصل الأجانب في بلجيكا.
- ونظام Order 1972/1/14 السوفياتي المتعلق بالبعثات الأجنبية العاملة في الاتحاد السوفياتي. وللإطلاع على مجموعة من التشريعات الصادرة في هذا المجال في عدد كبير من الدول. راجع:

Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities, U.N legislative series, vol 7 (U.N doc. St/Leg/Ser. B/7), U.N. New York, 1958, And its supplement (U.N doc. St/Leg/Ser. B/13),n 1963.

<sup>3</sup> ومثال هذه التعليمات:

- في فرنسا، المؤلف القنصلي Manuel pratique des consulats الذي وضعه Adel Verdier واعتمده الخارجية الفرنسية كمرجع رسمي.
- في بريطانيا، المرجعان: General instructions to H.M consular officers, foreign service regulations

أما بالنسبة للقضاء الداخلي كمصدر للقانون القنصلي حتى وان كان لا يمثل عملا دوليا فانه مع ذلك يمنح دلائل هامة للتأويل المعلن عنه من قبل هاته المحاكم فيما تخص المعاهدات الدولية. وكذلك قواعد القانون الدولي في المجال الغير مكمل للدولة.

وعليه فهو يوضح بعض نقاط القانون الأولى المتنازع عليها أو غير المتطورة نوعا ما. وتعتبر الأحكام الفاصلة للمحاكم الداخلية في بعض الأحيان مؤشرات تقضي إلى وجود العادة أو العرف و لسيما أحكام المحاكم الوطنية التي تكمن في معرفة الممارسة القانونية لدولة من الدول.

أما الفقه كمصدر للقانون القنصلي فقد لعب دورا كبيرا في تطوير و تقنين القانون القنصلي لأنه يتمثل بصفة خاصة في مجموع الأبحاث والدراسات التي عكف الفقهاء فيها بشأن النظام القنصلي ودراستها دراسة تحليلية و توسيعية تماشيا مع التطورات التي تحدث.

مما تقدم نخلص أن للقانون القنصلي مصادر متعددة منها ذات الطابع الدولي أو ذات الطابع الداخلي مع اختلاف كليهما في الأهمية.



الفصل الثاني

نشوء العلاقات القنصلية وانتهاءها

المبحث الأول: الموظف القنصلي، تعريفه  
وطبيعته القانونية وشروط تعيينه

المبحث الثاني: إقامة العلاقات القنصلية  
ومباشرتها

المبحث الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية  
وموظفيها ومباشرتهم لمهامهم

المبحث الرابع: انتهاء المهمة القنصلية

المبحث الأول: الموظف القنصلي، تعريفه وطبيعته القانونية وشروط تعيينه:

بعد أن بينا تطور مفهوم العلاقات القنصلية عبر العصور المختلفة من خلال دراسة تطورها التاريخي فإننا نجد أن القنصل اليوم يختلف في وظيفته وحقوقه و واجباته عن أسلافه في القرون الماضية. ففي هذا المبحث سنتحدث عن الإطار العام للعلاقات القنصلية في مفهومها الحديث، من خلال تناولنا المطالب التالية:

- المطلب الأول: القنصل.
- المطلب الثاني: أنواع الموظفين القنصليين و درجاتهم .
- المطلب الثالث: حقوق الموظف القنصلي و واجباته في القانون الجزائري.
- المطلب الرابع: التداخل و التكامل بين الوظيفتين القنصلية و الدبلوماسية .

### المطلب 1: القنصل:

إن لكلمة القنصل مفهومان: واسع وضيّق، ففي المفهوم الواسع تطلق الكلمة على كل موظف قنصلي مهما تكن رتبته<sup>1</sup>، أما في المفهوم الضيق فإنها تدل على رتبة معينة تقع في درجة وسط بين نائب القنصل والقنصل العام.

وإذا ألقينا نظرة على بعض المراجع وجدنا أنها تتفق في غالبيتها على إبراز الوظيفة التجارية للقنصل كميزة أساسية له، ففي معجم محيط المحيط أوضح المعلم بطرس البستاني أن التعبير لغة معناه "القصير" وأن القنصل في "اصطلاح أرباب السياسة مأمور ترسله دولة إلى دولة أخرى أجنبية لأجل حماية حقوقها (حقوق الدولة المرسل) وتجارها، وأصل الكلمة لاتينية ومعناها مستشار..."<sup>2</sup>، ويعرّف معجم Webster القنصل بأنه "شخص معين من قبل حكومة ما أو بموافقتها للإقامة في بلد أجنبي معين لرعاية مصالحها التجارية وحماية بحارتها"<sup>3</sup>، أما معجم Oxford فيعرف القنصل بأنه "وكيل معين ومجاز من قبل دولة سيدة للإقامة في مدينة أجنبية أو مرفأ أجنبي من أجل حماية مصالح مواطنيها ورعاية حقوقها وامتيازاتها التجارية"، ويعتبر معجم La rousse القنصل "موظفا مهمته القيام في الخارج بحماية مواطنيه ومصالحهم...".

<sup>1</sup> في الولايات المتحدة مثلا يستعمل تعبير القنصل للدلالة على كل شخص منحول من قبل الولايات المتحدة ممارسة مهام قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصلي.

كذلك تعرف المادة الأولى من مشروع فريق هارفارد القنصل بأنه "كل موظف مكلف بممارسة الوظائف القنصلية كوكيل لدولته في أراضي دولة أخرى".

<sup>2</sup> "محيط المحيط" مكتبة لبنان، بيروت، 1979، ص 759.

<sup>3</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 256.

وهذه الوظيفة التجارية للقنصل أبرزها كذلك فقهاء القانون الدولي في تعريفهم له، فالفقيه هانس كلسن Hans Kelsen رأى في القنصل "جهازاً من أجهزة الدولة Organ of a State وظيفته الأساسية الاهتمام بالمصالح التجارية لدولته في أراضي دولة أخرى إلى جانب توليه مهام أخرى عدة" والفقيه ستارك Starke اعتبر القنصل "وكيلاً لدولته في أراضي دولة أخرى وظيفته الأساسية حماية مصالحها التجارية"، واعتبر الفقيهان Jean Serres وJohn Wood القنصل "وكيلاً رسمياً Official Agent مرسلًا من دولة ما إلى منطقة أجنبية محددة لممارسة السلطات التي يحق للدولة ممارستها بالنسبة لرعاياها المقيمين في الخارج فيقوم بمساعدتهم وتأمين الحماية العامة لهم والتأكد من احترام المعاهدة التجارية أو الاقتصادية أو الملاحية أو الثقافية... المعقودة بين الدولتين..."، ورأى الفقيه أوبنهايم Oppenheim في القنصل "وكلاءً لدولهم يقيمون في الخارج لأهداف متنوعة بصورة أساسية بهدف تأمين المصالح التجارية والملاحية لدولهم"، وعرفت موسوعة دالوز Dalloz القنصل بأنه "وكيل رسمي تقيمه دولة في مدينة ما في دولة أخرى من أجل حماية مصالحها ومصالح مواطنيها"<sup>1</sup>.

وفي الحقيقة أن التركيز على الصفة التجارية فقط في مهام القنصل أمر تخطاه الزمن، ويعود هذا التركيز إلى المفهوم التقليدي للقنصل، أي عندما كان دوره الأساسي حماية مصالح التجار ورعاية العلاقات التجارية بين دولته والدولة المضيفة، أما اليوم فعلى الرغم من أن المهام التجارية ما زالت تعتبر من المهام الأساسية للقنصل فإنها ليست سوى جزء من المهام الأخرى التي يتولاها، كما سنرى، ثم أن القنصل اليوم يتخلى في أحيان كثيرة عن وظائفه التجارية للملحقين الاقتصاديين والتجارين.

من هنا يمكن القول أن التعريف الأصح للقنصل هو ذلك الذي يركز على دور القنصل في حماية ورعاية مصالح دولته ومواطنيه في نطاق منطقتة القنصلية، وهو دور يمارسه الموظف الدبلوماسي كذلك مع الفارق في أن هذا الأخير يعتبر ممثلاً لسيادة دولته لا وكيلاً عنها كما سنرى لاحقاً، ويعتبر هذا الاندماج في مهام الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من ميزات المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية والدبلوماسية وخصوصاً بعد أن قامت الغالبية العظمى من الدول بتوحيد سلكيها، فالقنصل إذن موظف تنتدبه دولته للإقامة في دولة أخرى من أجل حماية ورعاية مصالحها المختلفة ومصالح رعاياها ضمن نطاق جغرافي تحدده له.

## المطلب 2: أنواع الموظفين القنصليين ودرجاتهم:

أولاً. أنواع القناصل: يوجد نوعين من القناصل هما:

### 1- القناصل المبعوثون (المعينون) Consuls de carrière.

<sup>1</sup> Dalloz : opcit, p 526.

## 2- القناصل المنتخبون (الفخريون) Consuls honoraires.

### 1- القناصل المبعوثون (المعينون):

القناصل المبعوثون هم الذين تعينهم دولهم وتبعث بهم لتولي الوظائف القنصلية في الدولة الموفدين إليها، ويتقاضى هؤلاء راتباً مالياً، شأنهم في ذلك شأن جميع الموظفين، ولا يجوز لهم قبول أي عمل أو وظيفة بأجر خارج إطار وظائفهم القنصلية، كما أنهم من رعايا الدولة التي توفدهم<sup>1</sup>.

### 2- القناصل المنتخبون (الفخريون):

القناصل الفخريون كانوا يسمون في السابق بالقناصل التجاريون، ويتم اختيارهم من بين رجال الأعمال التجاري، وغالبا ما يحمل هؤلاء جنسية البلد الذي يقيمون فيه، فتعهد إليهم دولة أجنبية بتمثيل مصالح رعاياها في تلك البلد، ويمكن أن يكونوا من رعايا دولة ثالثة أو من رعايا الدولة الموفدة.

ولا يتقاضى هؤلاء إلا مرتبات رمزية، وغالبا من يقومون بمهام أعمالهم بدون أي مقابل، ولا تعتبر هذه الفئة من القناصل كموظفين للدول التي يمثلونها بل وكلاء عنها، وبالتالي يمكنهم ممارسة أعمال أخرى يتقاضون عليها أجرا.

وتقتصر بعض الدول على تعيين قناصل من الفئة الأولى (جميع الدول الاشتراكية سابقا باستثناء يوغسلافيا) كما أن هناك دولاً مثل الولايات المتحدة الأمريكية التي تقبل أن تستقبل قناصل فخريين رغم أنها لا تعين هذه الفئة من القناصل في قنصلياتها، وتجري معظم الدول على إرسال الفتيتين، وذلك تبعاً لأهمية الدائرة القنصلية، ولا تفرق القواعد الدولية بين القنصل المعين والقنصل المختار، غير أن الأول يتمتع بسلطات واختصاصات أكثر.

كما تقرر الاتفاقيات القنصلية مجموعة من الامتيازات يتمتع بها القنصل المعين دون غيره.

ويجري العمل عادة عند تعيين القناصل الفخريين على الأخذ بقاعدة المعاملة بالمثل، وهذا ما يجري عليه العمل في جمهورية مصر العربية التي ترخص بقبول قناصل فخريين من الأجانب بشرط المعاملة بالمثل<sup>2</sup>.

### ثانياً. ترتيب درجات القناصل:

تنص المادة 1/9 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على أنه ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع درجات وهي:

<sup>1</sup> غازي حسن صباريني، الدبلوماسية المعاصرة - دراسة قانونية - الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، سنة 2009، دار الثقافة، ص 226.

<sup>2</sup> راتب عائشة؛ التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، القاهرة، لسنة 1961، ص 217.

- 1- القناصل العامون.
- 2- القنصليون.
- 3- نواب القناصل.
- 4- وكلاء قنصليون.

والجدير بالذكر بأن لكل دولة الحرية في تحديد وترتيب درجات قناصلها الذين توفدهم إلى الدول الأخرى وهذا ما أشارت إليه المادة 2/9 من اتفاقية فيينا العام 1963 حيث جاء فيها (لا تحد الفقرة الأولى من هذه المادة بشكل من الأشكال حقوق أحد الأطراف المتعاقدة بتحديد تسمية موظفيه القنصلين من غير رؤساء البعثات القنصلية).

ونود أن نشير هنا أن الدرجات الأربعة التي حددها اتفاقية فيينا لعام 1963 تطبق في العديد من التشريعات الداخلية القنصلية للدول.

### 1- القنصل العام *Consul général*:

القنصل العام له مرتبة أعلى من القنصل العادي، ويعين كرئيس لعدة دوائر قنصلية، كما يشرف إشرافاً كاملاً على باقي أعضاء البعثة القنصلية لبلده، في الدولة المستقبلة إذا كان اختصاصه يشمل عموم إقليم هذه الدولة، أما إذا كان اختصاصه محددًا بمنطقة معينة من الإقليم، فيقتصر إشرافه الإداري على أعضاء البعثة القنصلية المعيّنين في دائرته القنصلية<sup>1</sup>.

والقنصل العام كان يستفيد في الماضي من حصانات وامتيازات واسعة جداً، وهذه الحصانات كانت مستمدة أساساً من مبدأ المعاملة بالمثل وكذلك من رغبة كلا الطرفين في تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية.

### 2- القنصل *Consul*:

يعين القنصل رئيساً لدائرة معينة (المدن والموانئ) وتعتبر هذه ذات أهمية أقل من الدوائر التي يعين بها القنصل العام.

### 3- نائب القنصل *Vice consul*:

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، 1962.

يعين نائب القنصل لمساعدة القنصل العام أو القنصل في قيامهم بأعباء عملهم، ويتمتع نائب القنصل بالصفة القنصلية مما يسمح له بالقيام بالاختصاصات القنصلية في حالة غياب أحدهما، وتمنح اللوائح الداخلية في بعض الدول، القناصل حق تعيين نوابهم بشرط اعتماد دولهم لهذا التعيين<sup>1</sup>.

#### 4- الوكيل القنصلي:

الوكيل القنصلي موظف له الصفة القنصلية ويعين من قبل القنصل العام أو القنصل بعد موافقته لمباشرة بعض المهام القنصلية في مدينة تدخل في دائرة اختصاصه ولا يحق للوكيل القنصلي الاتصال المباشر بسلطات دولته، إذ هو يعمل تحت إشراف القنصل الذي قام باختياره<sup>2</sup>.

وتضيف المادة 69 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 إلى ما تقدم أنه:

- لكل دولة حرية تقرير إذا كانت ستقيم أو تقبل وكالات قنصلية يشرف عليها وكلاء قنصليون لم يعينوا رؤساء بعثة قنصلية من قبل الدولة الموفدة.

- تحدد بموجب اتفاق الدولة الموفدة، ودولة الإقامة، الشروط التي يحق للوكالات القنصلية، بالمعنى المقصود في الفقرة الأولى من هذه المادة، أن تمارس نشاطها، كما تحدد بموجب ذلك أيضا الامتيازات والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يشرفون على هاته الوكالات.

- القيام بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة.

نصت المادة 15 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على أنه:

- إذا لم يتمكن رئيس البعثة القنصلية من ممارسة أعمال وظيفته، أو إذا كان منصب رئيس بعثة قنصلية حاليا فيمكن أن يقوم رئيس بعثة بالنيابة بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة.

- يبلغ اسم ولقب رئيس البعثة بالنيابة إلى وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو إلى السلطة التي تعينها الوزارة، وذلك بمعرفة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو -في حالة عدم وجودها- بمعرفة رئيس البعثة القنصلية أو -في حالة تعذر ذلك- بمعرفة أية سلطة مختصة بالدولة الموفدة، وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مقدما. وللدولة الموفد إليها أن تشترط موافقتها على قبول رئيس بعثة بالنيابة إذا لم يكن عضوا دبلوماسيا أو موظفا قنصليا للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها.

- يجب على السلطات المختصة في الدولة الموفد إليها أن تقدم المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة وفي أثناء قيامه بأعمال البعثة تسري عليه أحكام هذه الاتفاقية كما لو كان رئيسا للبعثة القنصلية ومع ذلك فإن

<sup>1</sup> راتب عائشة: المرجع السابق، ص 219.

<sup>2</sup> راتب عائشة، المرجع السابق، ص 219.

الدولة الموفد إليها ليست ملزمة بأن تمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيلات أو مزايا أو حصانات إذ يتوقف تمتع رئيس البعثة القنصلية بها على شروط لا تتوافر في رئيس البعثة بالنيابة.

في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها كرئيس بعثة في الظروف المذكورة بالفقرة (1) من هذه المادة فإنه يستمر في التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة الموفد إليها على ذلك.

### 5- موقف المشرع الجزائري من ترتيب درجات القناصل:

لم يأخذ المشرع الجزائري بالنوع الثاني من القناصل ( أي القناصل الفخريين ) بل فقط اعتمد على النوع الأول أي القناصل المبعوثين أو المعينون وهو ما يعني أن المشرع الجزائري لم يخرج عن الإطار الرسمي أي انه اعتمد على الموظفين المعينين والذين توكل إليهم الوظائف القنصلية ، ويتلقون راتباً مالياً ولا يمكنهم مزاوله نشاط آخر.

أما فيما يخص تقسيم الموظفين القنصليون ، فإن كانت المادة 119 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 قد قسمتهم إلى أربع درجات فإن المشرع الجزائري سواء في المرسوم الرئاسي رقم: 96-441 المؤرخ في 28 رجب 1714 الموافق لـ 09 ديسمبر سنة 1996 والمتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الشؤون الخارجية ، أو في المرسوم رقم 221/09 المؤرخ في أول رجب عام 1430 الموافق لـ 24 يونيو سنة 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين فإنه قد تطرق في المادة الأولى والثانية إلى الموظفين الذين ينتمون إلى الأسلاك الخاصة بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين إلى أربعة أسلاك ذات رتبة وحيدة إذ تنص المادة الثانية من المرسوم " يشكل الأعوان الدبلوماسيون والقنصليون أربعة أسلاك ذات رتبة وحيدة :

- سلك الوزراء المفوضين ، ويتضمن أربع (4) مراتب.

- سلك مستشاري الشؤون الخارجية ، ويتضمن ثلاث (3) مراتب.

- سلك كتاب الشؤون الخارجية ، ويتضمن (3) مراتب.

- سلك ملحقي الشؤون الخارجية ، ويتضمن ثلاث (3) مراتب.

يتم تحديد انتماء العون الدبلوماسي والقنصلي إلى إحدى المراتب وفقاً لمعيار الخدمة الفعلية وطبقاً للترتيب المحدد في المادة 103 من هذا القانون الأساسي.

**المطلب 3: حقوق الموظف القنصلي وواجباته في القانون الجزائري:**

لقد تطرق المشرع الجزائري إلى حقوق وواجبات الموظف القنصلي في عدة مراسيم كان آخرها المرسوم رقم 221/09 والصادر بتاريخ أول رجب عام 1430 الموافق لـ 24 يونيو سنة 2009 والذي يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين ورتب حقوقهم وواجباتهم.

#### أ- حقوق الموظف القنصلي في التشريع الجزائري :

لقد نصت المادة 04 من المرسوم 221/09 على أن يتلقى العون الدبلوماسي أو القنصلي راتبا يشمل التعويضات المحددة عن طريق التنظيم ، كما يستفيد الأزواج اللذين هم أعوان دبلوماسيين وقنصليون إذا ما عينوا في نفس المركز تعويض منصب واحد يلحق بأعلى المرتبين كما ، نصت المادة الخامسة من نفس المرسوم على أن القانون الأساسي يقصد بعائلة العون الدبلوماسي والقنصلي العائلة المكفولة ، زوجه وأبناؤه اللذين يخول لهم الحق في المنح العائلية وأبناؤه المعوقون العاجزون عن العمل مهما كانت أعمارهم وكذا بناته البالغات غير المتزوجات اللاتي لا يمارس أي نشاط مريح وأصوله عندما يكون العون الدبلوماسي والقنصلي عائلهم الوحيد ويكونون مقيمين معه.

ونصت المادة السادسة من المرسوم على أنه للعون الدبلوماسي والقنصلي الذي يتم تعيينه بالخارج أو استدعاؤه إلى الإدارة المركزية الحق في الاستفادة من التكفل بمصاريف نقله ونقل أفراد عائلته وكذا المصاريف المتصلة بفائض الأمتعة. وللعون الدبلوماسي والقنصلي الذي يتم تعيينه بالخارج الحق في التكفل بمصاريف المهمة لمدة لا تتجاوز خمسة (5) أيام.

وللعون الذي يتم نقله من مركز إلى آخر لأغراض الخدمة الحق في الاستفادة من التكفل بمصاريف النقل وفي تعويض جزائي.

كما أن للعون الدبلوماسي أو القنصلي الحق في الاستفادة من تسبيق لا يتعدى شهرين من المرتب الأساسي زيادة على تعويضات المنصب وذلك قصد تغطية المصاريف الناجمة عن تعيينه بالخارج.

ويتم تسديد هذا التسبيق شهريا وفي فترة أقصاها اثنا عشر (12) شهرا تحتسب ابتداء من تاريخ تنصيبه وعلى العون الذي تم استدعاؤه إلى الإدارة المركزية قبل انقضاء مدة 12 شهرا تسديد هذا التسبيق قبل مغادرته المركز .

- يستفيد كذلك العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية من التكفل بمصاريف السكن وعند وصوله إلى منصب تعيينه فإنه يستفيد من التكفل بجزء من مصاريف الإيواء لفترة لا تزيد عن ستين (60) يوما.

- وتتكفل الدولة كذلك بضمان إقامة رئيس المركز الدبلوماسي والقنصلي ، ويمكنه أن يستفيد من مساعدة عائلية . ويتمتع كذلك أثناء تنقلاته وأفراد عائلته بتأمين تكتبه وزارة الشؤون الخارجية .



يستفيد العون الدبلوماسي والقنصلي من عطلة سنوية مدتها ثلاثون (30) يوما من كل سنة خدمة ويستفيد الأعوان الذين يمارسون مهامهم في بعض المراكز البعيدة أو الصعبة من تمديد في عطلتهم السنوية بعشرة (10) أيام.

كما يحق للعون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية مرة كل عامين بالتكفل بمصاريف نقله وأفراد عائلته إلى الجزائر لقضاء عطلتهم وفي المراكز البعيدة والصعبة مرة كل سنة.

ويستفيد أبناء الأعوان الدبلوماسيين والقنصليين التي يقوموا في الجزائر لأسباب موافق عليها من الإدارة مرة كل عامين (02) من التكفل بمصاريف نقلهم ذهابا وإيابا ليلتحقوا بأبنائهم العاملين بالمصالح الخارجية شريطة أن لا يستفيد الأبناء من التكفل بمصاريف النقل خلال نفس السنة المالية ، وذلك ابتداء من السنة الأولى لتعيين العون بالخارج.

كما أن العون الدبلوماسي والقنصلي ينتسب إلى نظام التقاعد ويستفيد من نظام التقاعد والضمان الاجتماعي طبقا للتشريع المعمول به.

كما تطرق في المادة 15 إلى حالة وفاة العون القنصلي أو زوجه حيث نص على وجوب تكفل وزارة الشؤون الخارجية الجزائرية ومن ميزانيتها بمصاريف سفر أفراد عائلته حسب المفهوم المحدد في المادة 05 من هذا القانون الأساسي.

كما تحتسب المصاريف من مكان الوفاة إلى مكان الدفن بالجزائر ، وتشمل المصاريف اللازمة بإجراءات المعمول بها في البلد الذي وقعت فيه الوفاة.

وتتكفل كذلك وزارة الشؤون الخارجية من ميزانيتها بمصاريف سفر :

أ - العون وزوجه إن كان الفقيه من أحد الأبناء وأيا كان مكان الوفاة.

ب- العون وزوجه إذا كان الفقيه من احد الأصول المباشرين من الدرجة الأولى للعون.

تطرت المادة 16 من نفس المرسوم إلى وجوب تحمل وزارة الشؤون الخارجية ومن ميزانيتها مصاريف الدفن ونفقات الجنازة بالمكان ذاته إذا تم الدفن بالخارج.

وتناولت المادة 17 من نفس المرسوم إلى تكفل كذلك وزارة الشؤون الخارجية بمصاريف نقل أفراد عائلة العون الدبلوماسي والقنصلي المتوفى بالخارج إلى الوطن وكذا مصاريف نقل أثاث هذا الأخير وسيارته.

- وتناولت كذلك المادة 18 من هذا المرسوم انه في حالة وفاة العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية أثناء السنة الدراسية تبقى الاستفادة من الحقوق والامتيازات المنصوص عليها في هذا الفصل من حق أفراد عائلته المقيمين معه حتى نهاية السنة الدراسية الجارية باستثناء المرتب وتعويض المنصب.

ويدفع تعويض شهري يساوي 50 % من آخر راتب إلى الزوج والأبناء الذين هم في كفالته حتى نهاية السنة الدراسية.

- كما نصت المادة 19 من نفس المرسوم ذاته على استفادة العون الدبلوماسي والقنصلي العامل بالمصالح الخارجية من تعويض من الدولة في حالة وفاته أو تعرضه لضرر جسدي أو مادي اثر حادث.

ويعتبر حادثا أي ضرر ينجم جراء كارثة طبيعية أو اعتداء أو بفعل حرب أو اضطرابات أو أعمال شغب يمكن أن يتعرض لها العون الدبلوماسي أو القنصلي أو ذوي حقوقه بسبب إقامتهم في الخارج.

- كما نصت المادة 20 منه إلى استفادة العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية ، وكذا أفراد عائلته المقيمين معه بالتكفل التام والمضمون بمصاريف العلاج الطبي وفقا للشروط المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

- كما أنه وعلى حسب المادة 21 فإن وزارة الشؤون الخارجية تتكفل بمصاريف الدراسية والتعليم لأبناء العون الدبلوماسي والقنصلي العامل بالمصالح الخارجية ، ويستمر هذا التكفل حتى ولو استدعي الآباء بالنسبة للأبناء الذين يزولون دراسات عليا للمدة القانونية المتبقية لإنهاء دراستهم، وكذلك الأمر بالنسبة للأبناء الذين تحصلوا على شهادة البكالوريا في سنة استدعاء آبائهم.

#### ب- واجبات الموظف القنصلي بالتشريع الجزائري:

- وقد تضمنتها المواد من 23 إلى المادة 39 من المرسوم رقم 221/09 والصادر بتاريخ أول رجب 1930 الموافق لـ 24 يونيو سنة 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين كمايلي:

- حيث جاء في المادة 24 من هذا المرسوم أنه على العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية ، بصفته ممثلا لبلده في الخارج أن يساهم بسيرته ونشاطاته في ترقية الصورة المميزة لبلده، ونشر معرفة الجزائر وتوسيعها في مختلف أوساط البلد أو في الدائرة التي يمارس فيها مهامه.

ويستعلم كذلك على كل ما من شأنه أن يسهل له أداء مهمته وأن يكون مطلعاً على تسيير شؤون بلده سواء على الصعيد الوطني أو الدولي.

ويحرص على تنفيذ المهام الموكلة إليه ويسعى تحت سلطة رئيس مركزه على تطوير المبادلات الكفيلة بدعم فعالية المركز الدبلوماسي أو القنصلي الذي يمارس فيه مهامه وبم هذه الصفة يلزم بأن يكون على استعداد دائم لتنفيذ مهامه.

كما نصت المادة 25 من المرسوم أنه يجب على العون الدبلوماسي أو القنصلي أن يعمل باستمرار على توسيع معرفته وتحكمه في المحيط الذي يعمل فيه ، كما عليه تطوير علاقاته المهنية والاجتماعية ويوسع اتصالاته بشكل يساهم في تحقيق الأهداف الموكلة للمركز الدبلوماسي أو القنصلي الذي يمارس فيه نشاطه .

- كما نصت المادة 26 من نفس المرسوم على انه على العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالخارج أن يولي اهتماما خاصا بالجالية الجزائرية المقيمة بالبلد الذي اعتمد لديه أن يساهم في تنمية روح التضامن في أوساطها ، كما يعمل على دعم الصلات التي تربطهم بالوطن .

- ونصت المادة 27 من المرسوم على انه على العون الدبلوماسي أو القنصلي وعلى أفراد عائلته أن يسلكوا سلوكا حسنا فاضلا ومحترما وان يمارسوا وظائفهم في ظل احترام قوانين وأنظمة البلد الذين اعتمدوا لديه ، وذلك وفقا لأحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية. ولا يجوز لهم استعمال امتيازاتهم وحصاناتهم بأغراض تمس بكرامة ووظائفهم.

ونصت المادة 28 من المرسوم على أنه على العون الدبلوماسي أو القنصلي أن يمارس مهامه بكل أمانة .

#### المطلب 4: التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية:

كثيرا ما يجد الدبلوماسي نفسه يمارس الوظائف القنصلية كما يجد القنصل نفسه، في ظروف معينة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة، يقوم بالمهام الدبلوماسية<sup>1</sup>، وقد نجم عن هذا التوحيد تنقل موظف السلك الخارجي بين بعثات بلاده في الخارج من دبلوماسية وقنصلية بحيث ينتقل من سفارة إلى قنصلية وبالعكس، كما قد يجمع في الوقت عينه الصفتين الدبلوماسية والقنصلية<sup>2</sup> كأن يكون السكرتير الدبلوماسي للسفارة والقائم بالأعمال القنصلية فيها. ويمكن إجمال العوامل التي دفعت بالدول إلى توحيد سلكيها وإضفاء الصفتين الدبلوماسية والقنصلية في نفس الوقت على نفس الشخص بالأسباب الآتية<sup>3</sup>:

1- تلاشي الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية في العصر الحديث نتيجة لتولي دول كثيرة إدارة مصالح اقتصادية وتجارية مختلفة بواسطة مؤسساتها الداخلية والخارجية باعتبارها مصالح أساسية ذات طبيعة عامة تهم المجتمع ككل بعد أن كانت في الماضي مجرد مصالح تجارية خاصة، فالبعثات الدبلوماسية تتولى اليوم مهام تجارية وسياحية واقتصادية وثقافية... كان أمرها موكولا في الماضي للبعثات القنصلية فقط،

<sup>1</sup> نذكر بالدور الدبلوماسي الكامل الذي قام به القنصل في ظل أنظمة الامتيازات التي ألغيت جميعها في القرن العشرين فقد كانوا يتولون مهام دبلوماسية كاملة ويتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وقد سبق لنا أن تحدثنا عن ذلك

<sup>2</sup> International Law reports, Vol 20, Butterworth's, London, 1957, p 394.

<sup>3</sup> Lee Luke : opcit, p 21.

وقد أكد وزير خارجية الولايات المتحدة **Lansing** في أوائل العقد الثالث من القرن العشرين هذا الاتجاه بقوله "كان الدبلوماسي يتولى في السابق الوظائف السياسية والقانونية الصرف، بينما تقوم السفارات والبعثات اليوم بتولي المزيد من المسائل التجارية والمالية والاقتصادية"<sup>1</sup>.

كذلك أكدت لجنة **Plowden** التي شكلت في انكلترا عام 1963 لدراسة أوضاع السلك القنصلي، على قيام القناصل في مناطقهم القنصلية بمهام تمثيلية مهمة تماثل تلك التي يقوم بها السفراء والمفوضون السامون **High Commissioners**، وهناك قنصليات تتفوق بأهميتها و بنشاطاتها، نشاط سفرات أخرى بأهمية نشاط القناصل العامين ومعاونيهم على نشاط السفارات التي تقوم في دول غير مهمة<sup>2</sup>.

2- الفوائد الإدارية والعملية والمادية التي تجنيها الدول من جراء دمج بعثتها القنصلية في عاصمة بلد ما ببعثتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها حيث يمارس أعماله في دار البعثة الدبلوماسية وتحت الإشراف المباشر لرئيسها.

3- إضفاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي لتمكينه من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية وهي أوسع وأشمل من مثيلاتها القنصلية.

وكان الاتجاه السائد حتى نهاية العقد الثالث من القرن العشرين يقوم على رفض منح القناصل الصفة الدبلوماسية حتى ولو تولوا مهام دبلوماسية، ففي قضية **Musman V. Engelke** (1928) رفضت المحكمة منح المدعى عليه الحصانة القضائية على الرغم من إثبات صفته كسكرتير قنصلي في السفارة الألمانية في لندن عن طريق إبرازه إفادة صادرة عن القائم بالأعمال الألماني في لندن وإفادة من وزارة الخارجية البريطانية تثبت إدراج اسمه في اللائحة الدبلوماسية، واعتبرت أن الحصانة الدبلوماسية تتطلب قيام الموظف بأعمال دبلوماسية كافية لا الاكتفاء بالقيام ببعض المهام الدبلوماسية في الوقت الذي يكون فيه العمل القنصلي هو عمله الرئيسي<sup>3</sup>، إلا أن هذا الاتجاه تغير مع تزايد عدد الدول التي قامت بتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، وإذا بالمحاكم الانكليزية تعترف بمنح الصفة الدبلوماسية لموظفي البعثات الدبلوماسية الذين يتولون المهام القنصلية فيها، وهذا ما حدث في قضية **Price V. Griffin** عام 1948 عندما أقرت المحكمة الحصانة القضائية لنائب القنصل الأمريكي في لندن بعد أن أبرز رسالة من وزير الخارجية الأمريكي يثبت فيها كونه أحد أفراد البعثة الدبلوماسية الأمريكية في لندن، ولم تباشر المحكمة النظر في الدعوى إلا بعد حصولها على موافقة وزارة الخارجية الأمريكية بتزع الحصانة الدبلوماسية عن المدعى عليه<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Lay, T.H : «The Foreign Service of the U.S», U.S.A, 1925, p 120.

<sup>2</sup> Platt, D.C.M : «The Cinderella Service», British consuls since 1825, Longmans, London, 1971, p 119.

<sup>3</sup> Lee : «Consular Law and practice , opcit, p 22.

<sup>4</sup> Lee : «Consular Law and practice , opcit, p 22.

إن هذا المفهوم الحديث للمؤسستين القنصلية والدبلوماسية كمؤسستين "متكاملتين في التحام تنظيمي Integration"، والذي حل محل "الترعة التمييزية" القديمة بينهما التي أكدها اللورد بالمرستون عام 1855 في مجلس العموم البريطاني بقوله: "إن الوظائف الدبلوماسية منفصلة تماما عن الوظائف القنصلية"<sup>1</sup> والتي أعادت تأكيدها المادة 111 من اتفاقية كراكاس لعام 1911 بمنعها الجمع بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية<sup>2</sup>، إن هذا المفهوم بدأ يبرز بوضوح في أواخر العقد الثالث من هذا القرن، فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام 1928<sup>3</sup> نصت في مادتها الثانية عشرة على أن "بإمكان القنصل، في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولته أن يمارس الوظائف الدبلوماسية التي تسمح له بممارستها في مثل هذه الحالات سلطات الدولة المضيفة"، كما نصت في مادتها الثالثة عشرة على "أن الشخص المعتمد في الدولة المضيفة يمكنه أن يجمع بين التمثيل الدبلوماسي والوظائف القنصلية إذا وافقت الدولة المعتمد لديها على ذلك". وتضمنت المعاهدات القنصلية الثنائية التي عرفها هذا القرن نصوصا تركز هذا الاتجاه الحديث<sup>4</sup>، وفي كلمة زوريك، مقرر لجنة القانون الدولي للشؤون القنصلية، التي ألقاها خلال مناقشات اللجنة لمشروع الاتفاقية القنصلية، أوضح هذا المفهوم الحديث بقوله: "إنه من المقبول عالميا ممارسة الشخص نفسه للوظائف القنصلية والدبلوماسية، صحيح أن الموظف الدبلوماسي هو الذي يقوم في الغالب بممارسة العمل القنصلي، إلا أنه ليس هناك ما يمنع حدوث العكس، خاصة وأن هناك حالات تقوم فيها بين دولتين علاقات قنصلية، بينما يتأخر إنشاء العلاقات الدبلوماسية بينهما لأسباب اقتصادية وسياسية"<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Platt, D, Opcit, p 118.

<sup>2</sup> Lee Luke: opcit, p 171.

<sup>3</sup> A.J.I.L, Vol 26, Supplement, 1932, p 378-383.

<sup>4</sup> راجع مثلا:

- المادة 31 من المعاهدة اليونانية-الليبية لعام 1948.

- الفقرة 3 من المادة 6 من المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية لعام 1951.

- المادة 25 من المعاهدة القنصلية السوفياتية-الصينية لعام 1959.

- المادة 35 من المعاهدة القنصلية اليوغسلافية-النمساوية لعام 1960.

<sup>5</sup> I.L.C. Yearbook, 1961, p 69.

### المبحث الثاني: إقامة العلاقات القنصلية ومباشرتها:

تطرح عملية إقامة العلاقات القنصلية و مباشرتها عدة نقاط قانونية و عملية، كحق الدولة في إقامة العلاقات القنصلية و أثرها القانوني و الخطوات الواجب اتخاذها قبل إنشاء البعثات القنصلية و إجراءات تعيين رؤساء البعثات القنصلية، و للإحاطة بجميع هاته النقاط نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

- المطلب 1: إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء بعثتها .

- المطلب 2: نطاق صلاحيات البعثات القنصلية.

**المطلب 1: إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء بعثتها .**

أولاً. من يملك حق التمثيل القنصلي:

التمثيل القنصلي كالتمثيل الدبلوماسي حق ثابت لكل دولة مستقلة ذات سيادة، وله مظهران إيجابي أي حق الدولة في إرسال قناصل إلى الخارج، ومظهر سلبي أي حق الدولة بقبول قناصل من الخارج وهذا

المظهران هما نتيجة لما تتمتع به الدول من سيادة، واستعمالها لهذا الحق نابع من استقلالها وسيادتها وذلك طبقاً لنفس القواعد التي أشرنا إليها عند دراستنا لحق التمثيل الدبلوماسي.

### ثانياً. إقامة العلاقات القنصلية:

أكد مؤتمر فيينا لعام 1963 على قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي وهي أن إقامة العلاقات القنصلية يتم بالاتفاق المتبادل بين الدول المعنية، وقد نصت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على أنه (تنشأ العلاقات القنصلية بين الدول بناء على اتفاقها المتبادل)، ومعنى ذلك أن إقامة العلاقات القنصلية يتم بالتراضي بين الدولتين، ولا يفرض على أية دولة إرسال قناصلها إلى الخارج، كما لا يفرض عليها قبول قناصل أجنبي على ترابها الوطني إذا لم ترغب في ذلك.

هذا وقد نصت المادة الأولى من اتفاقية هافانا الخاصة بالمثلين القنصليين على أنه (يتم تعيين الممثلين القنصليين باتفاق صريح أو ضمني بين الدول صاحبة الشأن).

كما أنه يمكن قيام علاقات قنصلية بين دول ليست بينها علاقات دبلوماسية، حيث أن هذا يعني بأن العلاقات القنصلية تبقى العلاقات الوحيدة ذات الصفة الرسمية والدائمة بين هذه الدول، وتعتبر إقامة العلاقات القنصلية كمرحلة أولى لإقامة علاقات دبلوماسية، أما في حالة وجود علاقات دبلوماسية بين دولتين فإن اتفاقية فيينا لعام 1963 أقرت بتوفر الرضى الضمني لإقامة العلاقات القنصلية دون الحاجة لإبرام اتفاق خاص بين الطرفين، وقد نصت اتفاقية فيينا لعام 1963 في الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن (الاتفاق على إنشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين، يتضمن الموافقة على إنشاء علاقات قنصلية ما لم ينص على خلاف ذلك).

إذن هذه القاعدة تسهل على الدول إنشاء علاقات قنصلية بينها دون اللجوء إلى إبرام اتفاق جديد لإنشاء هذه العلاقات، أي يتبع قيام العلاقات الدبلوماسية إمكانية قيام العلاقات القنصلية بشكل تلقائي.

على أنه مهما يكن من أمر، يجب الحصول على موافقة الدولة المستقبلية من أجل إنشاء بعثة قنصلية على أراضي هذه الأخيرة حيث نصت المادة 1/4 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه (لا يمكن إنشاء قنصلية على أراضي الدولة المستقبلية إلا بموافقة هذه الدولة).

ويعمل بنفس المبدأ في حالة افتتاح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد فيها القنصلية حيث نصت المادة 4/4 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه (ينبغي الحصول على موافقة الدولة المستقبلية إذا رأت قنصلية عامة أو قنصلية، افتتاح قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد فيها) كذلك يجب الحصول على موافقة الدولة المستقبلية إذا رغبت الدولة الموفدة فتح مكتب قنصلي فرعي داخل الدائرة

القنصلية المتفق عليها، وقد نصت المادة 5/4 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه ينبغي أيضا الحصول على موافقة صريحة وسابقة من الدولة المستقبلة لفتح مكتب يكون تابعا لقنصلية قائمة ولكن خارج مقرها.

كما أنه ينبغي الحصول على موافقة الدولة المستقبلة في حالة رغبة الدولة المرسله في إجراء أي تعديل خاص بالدائرة القنصلية ذاتها، وهكذا نصت المادة 2/4 من نفس الاتفاقية على أنه (لا يمكن للدولة الموفدة إجراء أي تعديل لاحق لمقر أو درجة اختصاص البعثة القنصلية إلا بموافقة الدولة المستقبلة).

وللدولة المقر في كل الحالات، استنادا إلى سيادتها وما لها من سلطان على إقليمها، أن تعترض على إنشاء مركز قنصلي لدولة في مدينة معينة، كما أن لها أن تستبعد مدينة أو منطقة معينة من دائرة الاختصاص القنصلي لدولة ما، ما لم يوجد بينها وبين الدولة التي يعينها الأمر اتفاقا خاصا يقرر خلاف ذلك، وهذه الأحكام مستفادة بما جرت عليه الدول فعلا عند تنظيم العلاقات القنصلية، ومما تقرره في كثير من المعاهدات الخاصة بالتمثيل القنصلي التي أبرمت بين عدد كبير منها، كالمعاهدة المبرمة بين فرنسا وتشيكوسلوفاكيا في 1927/06/03، والمعاهدات المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية وكل من المملكة العربية السعودية في 1933/11/07، والمملكة اليمنية في 1946/05/04 ومملكة نيبال في 1947/04/27 وكوستاريكا في 1948/01/12، والمعاهدة المبرمة بين اليونان ولبنان في 1948/10/06<sup>1</sup>.

## المطلب 2: نطاق صلاحيات البعثات القنصلية:

تقوم البعثات القنصلية بحماية ورعاية مصالح الدولة الموفدة ومواطنيها داخل منطقة قنصلية معينة تحدها الدولة الموفدة وتوافق عليها الدولة المضيفة. إلا أن الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية يمكن أن تتسع لتشمل حماية ورعاية مواطني دول أخرى ومصالحها، كما أن صلاحيتها المكانية يمكن أن تتسع لتشمل مناطق خارج المنطقة القنصلية وحتى خارج الدولة القنصلية.

### أولا. نطاق الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية:

الأصل أن يقتصر اختصاص البعثة القنصلية على حماية مصالح الدولة الموفدة ورعايتها وحماية مصالح مواطنيها ورعايتها، بحيث يمارس الموظف القنصلي المهام القنصلية التي تتعلق بشكل أو بآخر بدولته أو مواطنيه، إلا أن هناك حالتين تتسع فيهما صلاحيات البعثة القنصلية لتشمل بالحماية والرعاية مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها، وهما: حالة تعيين الشخص عينه موظفا قنصليا لأكثر من دولة، وحالة قيام البعثة القنصلية بممارسة الأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف : المرجع السابق، ص 277-278.



### 1- تعيين الشخص عينه من قبل دولتين أو أكثر موظفا قنصليا:

نصت المادة 18 من اتفاقية فيينا القنصلية على أن "يُمكن دولتين أو أكثر، بموافقة الدولة المضيفة أن تعين الشخص ذاته موظفا قنصليا في تلك الدولة".

وتتوافق أحكام هذه المادة مع المادة السادسة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961 التي تنص على أنه "يُمكن دولتين أو أكثر اعتماد شخص واحد رئيس بعثة لدى دولة أخرى ما لم تعترض الدولة المعتمد لديها على ذلك"<sup>1</sup>.

واعترفت لجنة القانون الدولي في تعليقها على المادة 18، أن أحكام هذه المادة تشكل تطورا حديثا في حقل العلاقات القنصلية. ويبدو في الواقع من المؤلف تعيين القنصل الفخري عينه قنصلا لأكثر من دولة وخصوصا إذا كان من البارزين اجتماعيا أو اقتصاديا بين المقيمين في الدولة المضيفة<sup>2</sup>، إلا أنه ليس مألوفًا ولا معتادا تعيين القنصل المسلكي قنصلا لأكثر من دولة، باعتبار أن ذلك سيؤدي إلى اعتباره مؤسسة Organ مشتركة لأكثر من دولة في الوقت عينه عوضا عن أن يكون مؤسسة رسمية لدولة واحدة<sup>3</sup>، فنصبح أمام دولتين موفدتين أو أكثر ودولة مضييفة واحدة<sup>4</sup>، وأمام قنصل يتقدم من الدولة المضيفة بأكثر من خطاب تعيين Commission ويستحصل منها على أكثر من إجازة قنصلية Exequatur<sup>5</sup>. ومع اختلاف مضمون المعاهدات القنصلية المعقودة بين الدول المعنية وتضارب مصالح هذه الدول حتى ولو كانت تعتمد نظاما سياسيا واقتصاديا موحدًا، فقد يؤدي هذا التعيين إلى إلحاق الضرر بمصالح هذه الدول ومصالح رعاياها وإلى عدم تحقيق الغاية من وجود المؤسسة القنصلية.

<sup>1</sup> يشبه هذا النص نص الفقرة 2 من المادة 5 من اتفاقية هافانا الدبلوماسية لعام 1928 المعقودة بين الدول الأمريكية، إلا أنه ليس هناك في الواقع أي تطبيق عملي له ويبقى تطلعا مستقبليا لا أكثر (راجع كتاب الدكتور سموحي فوق العادة: "الدبلوماسية الحديثة"، دار اليقظة العربية، دمشق، 1973، ص 75). ولقد أيدت الدول الاسكندنافية إدراج هذه المادة = في الاتفاقية الدبلوماسية وأعلنت أنها تحاول تحقيق تمثيل دبلوماسي مشترك لها في الخارج ولكنها لم تتوصل حتى الآن إلى ذلك، راجع:

U.N. Diplomatic Conference, Vol 1, p 89.

<sup>2</sup> عاصم جابر، المرجع السابق.

<sup>3</sup> عاصم جابر، نفس المرجع السابق.

<sup>4</sup> U.N. Consular Conference, Vol 2, p 15.

<sup>5</sup> Zourek Jaroslev: opcit, p 425.

ولهذا فمن الصعب جدا أن توافق الدول على تعيين قنصل مسلكي قنصلا لأكثر من دولة<sup>1</sup>. ويقتضى نص المادة 18، بالتالي، تطلعا مستقبليا إلى عالم تتوافق فيه مصالح الدول وتتماثل ضمنه القواعد القانونية والعملية التي ترعى علاقاتها، وهذا ما أشارت إليه صراحة لجنة القانون الدولي في تعليقها على نص المادة المذكورة، وما ركز عليه المؤتمرون أثناء مناقشات المؤتمر. وأخيرا نشير إلى أن تعيين الشخص عينه قنصلا لأكثر من دولة، إذا حصل، لا بد من أن يخضع لموافقة الدولة المضيفة.

## 2- ممارسة البعثة القنصلية للمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة:

قد يقوم قنصل دولة ما بتقديم الحماية لمواطني دول أخرى في أوقات الحروب أو الثورات<sup>2</sup>، وقد تمارس البعثات القنصلية الأعمال القنصلية نيابة عن دول ثالثة في حالات معينة كحالة قطع دولتين لعلاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية وتكليف كل منهما دولة ما برعاية مصالحها القنصلية في أراضي الدولة الأخرى وكحالة إغلاق إحدى الدول لبعثاتها القنصلية العاملة في أراضي دولة ما بشكل مؤقت أو دائم، أو حالة عدم وجود بعثات قنصلية لها في تلك الدولة، فإن رغبت الدول في هذه الحالات في تأمين الحماية القنصلية لرعاياها المقيمين في دولة ليس لها فيها بعثة قنصلية، قامت بتكليف إحدى الدول برعاية مصالحها القنصلية بواسطة بعثاتها العاملة في تلك الدولة، فالبعثات القنصلية البريطانية مثلا تتولى المهام القنصلية نيابة عن دول الكومنولث في كل مكان ليس فيه هذه الدول بعثات قنصلية<sup>3</sup>، كذلك فإن المادة السادسة من اتفاقية كراكاس لعام 1911، المعقودة بين بوليفيا وكولومبيا والأكوادور والبيرو وفنزويلا، حوّلت قناصل هذه الدول العاملين في دول ليس فيها لأية دولة متعاقدة بعثة قنصلية، تقديم الخدمات القنصلية لرعايا هذه

<sup>1</sup> في عام 1907 مثلا طلب السفير الألماني في واشنطن من وزارة الخارجية الأمريكية أن توافق على تعيين الوكيل القنصلي الأمريكي في مدينة طرابلس في لبنان، نائبا قنصليا ألمانيا في الوقت عينه، فرفضت الخارجية الأمريكية ذلك واكتفت بتكليف قنصلها برعاية المصالح القنصلية الألمانية إلى حين تعيين موظف قنصلي ألماني. راجع:

Hackworth : «Digest», Vol 4, pp 663-664.

كذلك رفضت بريطانيا طلب سويسرا تعيين القناصل البريطانيين في الصين واليابان وتركيا في عهد أنظمة الامتيازات، قناصل سويسريين في الوقت عينه واكتفت بأن طلبت منهم بذل مساعيهم الحميدة لحماية رعايا هذه الدول. راجع: B.D.I.L, opcit , pp 310-311.

<sup>2</sup> كقيام القنصل الأمريكي في لاباز بحماية المواطنين البريطانيين أثناء الثورة في بوليفيا. راجع: B.D.I.L, opcit, p 313.

<sup>3</sup> راجع:

Sen, B : opcit, p 225.

كذلك:

U.N. Consular Conference, Vol 1, p 136.

الدول الأخيرة نيابة عنها<sup>1</sup>. وأجازت قوانين دول عدة لبعثاتها القنصلية القيام بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة شرط الحصول على موافقة رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو وزير الخارجية<sup>2</sup>.

و يختلف وضع البعثة القنصلية في هذه الحالة عن الحالة السابقة ويشابه وضع البعثة الدبلوماسية التي تتولى رعاية مصالح دولة ما قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المضيفة. فالبعثة القنصلية التي تمارس المهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة تعتبر جهازا لدولة واحدة فقط هي الدولة الموفدة لا جهازا مشتركا لدولتين، وبالتالي فإن قيامها بالأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة لا يستدعي تقديمها لخطاب تعيين وحصولها على البراءة القنصلية. و جل ما في الأمر أنها تمارس مساعيها الحميدة وتقدم خدماتها للدولة الثالثة دون أن يجعل ذلك منها مؤسسة تابعة لهذه الدولة. وهذا ما أوضحه وزير الخارجية الأمريكي عام 1901 لوزيره في استانبول عندما أعلمه بأن قيام القناصل البريطانيين برعاية مصالح المواطنين الأمريكيين في أراضي الدولة التركية لا يجعل منهم موظفين رسميين لدولة أخرى ولا يستدعي حصولهم على إجازة قنصلية بصفتهم قناصل أمريكيين<sup>3</sup>. ولقد أكدت وزارة الخارجية الأمريكية عام 1908 هذا الموقف عندما طلب القنصل الأمريكي في مدينة كولون في باناما الحصول على أعلام الصين وكوبا واليونان وشعاراتها وأختامها بصفته راعيا لمصالحها في تلك المدينة، وأجابته بأن قيامه برعاية مصالح هذه الدول يتم بصفته قنصلا أمريكيا فقط وأن عليه أن يوقع على المعاملات القنصلية المتعلقة بما بصفته قنصلا أمريكيا قائما برعاية مصالح هذه الدول وليس له بالتالي أن يرفع علمها أو شعارها أو يستحصل على إجازة قنصلية له بصفته قنصلا لها<sup>4</sup>.

ويتطلب قيام إحدى الدول بالمهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة قيامها بإبلاغ الدولة المضيفة بذلك وعدم اعتراض هذه الأخيرة عليه، وهذا ما كرسته المادة 8 من اتفاقية فيينا القنصلية عندما نصت على أنه "بعد تبليغ الدولة المضيفة، وبشرط عدم اعتراضها يجوز لبعثة الدولة الموفدة ممارسة الوظائف القنصلية في الدولة المضيفة لصالح دولة ثالثة".

### ثانيا. نطاق الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية:

<sup>1</sup> راجع تعليق السيد زوريك على المادة 16 من مشروعه المنشور في:

I.L.C. Yearbook, Vol 2 1957, p 94.

<sup>2</sup> يذكر السيد زوريك في تقريره الأول عدة قوانين في هذا المجال نذكر منها: المادة 45 من القانون الفرنسي تاريخ 1933/8/20، المادة 16 من القانون الانكليزي 1917/8/27، والمادة 12 من الفصل الأول من تعليمات هولندا القنصلية لعام 1926، والمادة 19 من القانون السوفياتي تاريخ 1926/1/6... الخ "راجع Ibid".

<sup>3</sup> راجع:

British, Digest of International Law, Vol 8, Opcit, p 312.

<sup>4</sup> Hackworth, Digest of International Law, Vol 4, p 492.

لا يمكن أن يكون للدولة سوى بعثة دبلوماسية واحدة لدى دولة أخرى، مقرها العاصمة السياسية لهذه الأخيرة وتشمل صلاحياتها كل أراضي هذه الدولة. أما البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدد وتنتشر في المدن والمرافئ المهمة. ومن هنا لا بد من تحديد النطاق الجغرافي لكل منها وهو ما يعرف بالمنطقة القنصلية (Consular Region أو Consular District أو Circonscription consulaire) التي تعين الحدود الإقليمية التي تمارس البعثة القنصلية ضمنها وظائفها. وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضي الدولة المضيفة إذا لم يكن للدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة في هذه الدولة أو كانت المهام القنصلية منوطة بالبعثة الدبلوماسية بسبب عدم وجود بعثات قنصلية. كما قد تقسم أراضي الدولة المضيفة إلى مناطق قنصلية عدة تخضع كل منها باتفاق الدولتين لبعثة قنصلية معينة.

وتقوم الدولة الموفدة بتحديد المنطقة القنصلية<sup>1</sup> بموافقة الدولة المضيفة. ويخضع كل تعديل ترغب الأولى في إدخاله على هذه المنطقة لموافقة الدولة الثانية. وقد تتضمن المعاهدات القنصلية تحديداً لمراكز القنصليات ودرجاتها ومناطقها، كما يتضمن عادة، خطاب التعيين الذي يحمل القنصل والبراءة التي يستحصل عليها تحديداً لهذه المنطقة. أما في حالة عدم التحديد الواضح فإن المنطقة تشمل الأماكن الأقرب إلى مقر البعثة المعينة منها إلى مقر بعثة أخرى<sup>2</sup>.

وترتبط درجة القنصلية في الغالب بحجم منطقتها القنصلية، فكلما كبرت هذه المنطقة علت درجة القنصلية بحيث تشمل صلاحية القنصلية العامة مثلاً منطقة قنصلية واسعة وصلاحية القنصلية منطقة قنصلية أضيق وصلاحية نيابة القنصلية قنصلية ضيقة. إلا أن لهذه القاعدة استثناءات<sup>3</sup>.

وقد تمتد الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية إلى خارج المنطقة القنصلية في حالتين: حالة ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية، وحالة ممارستها في دولة ثالثة.

### 1- ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية:

<sup>1</sup> مثلاً قرار وزير الخارجية اللبناني رقم 51/91 تاريخ 1951/6/23، فقد حدد المنطقة القنصلية لقنصلية لبنان العامة في نيويورك لتشمل ثلاثين ولاية أمريكية، كما حدد المنطقة القنصلية لقنصلية لبنان العامة في ديترويت لتشمل 18 ولاية. وغالباً ما يحدد مرسوم إنشاء البعثة القنصلية منطقة صلاحياتها كالمرسوم رقم 385 تاريخ 1983/3/25 الذي أنشأ القنصلية اللبنانية العامة في ستراسبورغ.

<sup>2</sup> وهذا ما نصت عليه التعليمات القنصلية الأمريكية لعام 1941. راجع:

Hackworth, Digest, Vol 4, p 806.

<sup>3</sup> Lee Luke : opcit, p 25.

قد يحدث في حالات طارئة أن تضطر الدولة الموفدة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج منطقتة القنصلية لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية. ولهذا يلحظ العديد من المعاهدات القنصلية هذه الحالة<sup>1</sup>.

وتنبهت بعض الوفود في مؤتمر فيينا القنصلي إلى خلو مشروع الاتفاقية من نص يكرس هذا التعامل فتقدمت باقتراح يشترط الحصول على الموافقة المسبقة الصريحة للدولة المضيفة لقيام الموظف القنصلي بممارسة مهامه خارج المنطقة القنصلية. ولكن المندوب الألماني الغربي اعترض على عبارة "الموافقة الصريحة" نظرا لوجود حالات طارئة وعاجلة يصعب معها الحصول على هذه الموافقة كحالة حدوث كارثة بحرية أو جوية تستدعي انتقالا فوريا للموظف القنصلي. وبعد المناقشة أكتفي بكلمة "موافقة" التي قد تكون ضمنية عند عدم اعتراض الدولة المضيفة فور إبلاغها الموضوع<sup>2</sup>. وهكذا نصت المادة السادسة من اتفاقية فيينا القنصلية على أنه "بإمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة الدولة المضيفة، ممارسة وظائفه خارج منطقتة القنصلية".

## 2- ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة:

تنص المادة السابعة من اتفاقية فيينا القنصلية على أنه "بإمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد إبلاغ الدول المعنية وبشرط ألا تعترض إحداها صراحة على ذلك".

وهذا النص يكرس تعاملا أخذت به الدول منذ وقت طويل، ويشابه وضع التمثيل الدبلوماسي المتعدد أو غير المقيم، فقد تكلف الدولة ممثلها الدبلوماسي المقيم في دولة ما بتمثيلها في الدول المجاورة<sup>3</sup>. وهذا التعامل يلبي ضرورات عملية عدة، بعضها اقتصادي (تكليف بعثة قنصلية في دولة ما القيام بالمهام القنصلية في دول مجاورة ليست بحاجة إلى إنشاء بعثات دبلوماسية أو قنصلية فيها)، وبعضها جغرافي (حيث تفرض الطبيعة الجغرافية لمنطقة ما في دولة معينة ربطها بقنصلية تقوم في دولة أخرى مجاورة لها بدلا من ربطها بسفارة أو قنصلية تبعد عنها آلاف الأميال)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> راجع مثلا المادة 3 من المعاهدة القنصلية البريطانية-الأمريكية لعام 1951.

<sup>2</sup> راجع مناقشات اللجنة الأولى لمؤتمر فيينا القنصلي في جلستها السادسة، والمناقشات في الهيئة العامة:

U.N. Consular Conference, Vol 1, p 12.

<sup>3</sup> راجع المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961.

<sup>4</sup> Zourek jaroslav: opcit, p 422.

ولا يحد من حق الدولة في توسيع المنطقة القنصلية لإحدى بعثاتها القنصلية، لتشمل أراضي دولة ثالثة تتوافق معها على ذلك، سوى الاعتراض الصريح للدولة المضيفة على هذا التوسيع، بعد إبلاغها ذلك من قبل الدولة صاحبة العلاقة.

### المبحث الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية وموظفيها ومباشرتهم لمهامهم:

إن المادة 10 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية نصت على أن تعيين رؤساء البعثات القنصلية يكون من قبل الدولة الموفدة على أن يجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة. و بالتالي فإن اكتساب رئيس البعثة القنصلية لهاته الصفة لا يتم إلا بإجراءات تقوم بها كل من الدولة الموفدة و الدولة المضيفة وفقا لقوانينها و أنظمتها الداخلية. تتمثل عادة في ما يسمى بكتاب التفويض القنصلي الصادر عن السلطة المختصة في

الدولة الموفدة . و منح السلطة المختصة في الدولة المضيغة ما يسمى بالإجازة القنصلية. سنتناول ذلك في مطلبين :

- المطلب الأول : كتاب التفويض القنصلي (البراءة) **La lettre de provision**.

- المطلب الثاني : الإجازة القنصلية.

### المطلب 1: كتاب التفويض القنصلي (البراءة) **La lettre de provision**:

يحمل رئيس البعثة القنصلية معه خطاب التعيين الذي يصدر من دولته أو ما يسمى براءة قنصلية أو سند مماثل أو وثيقة تتضمن صفته واسمه كاملا ودرجته ومرتبته ودرجة اختصاصه ومقر البعثة القنصلية التي سيباشر فيها عمله، وقد نصت المادة 1/1 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أن يزود رئيس البعثة القنصلية بوثيقة -على شكل براءة أو سند مماثل- تقوم بإعدادها الدولة الموفدة عند كل تعيين، تثبت فيها صفته وتبين فيها بصفة عامة اسمه الكامل ومرتبته ودرجته ودائرة اختصاصه ومقر البعثة القنصلية كما أنه يمكن أن يستعاض عن البراءة القنصلية أو السند المماثل بإبلاغ عن التعيين (Notification) يتضمن البيانات المشار إليها أعلاه، تقوم بإرساله الدولة الموفدة إلى الدولة المستقبلية إذا قبلت الأخيرة ذلك<sup>1</sup>.

كما تقوم الدولة الموفدة بإرسال البراءة القنصلية أو السند المماثل إلى الدولة المستقبلية بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق مناسب، وقد نصت على ذلك المادة 2/11 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على مايلي (ترسل الدولة الموفدة براءة أو السند المماثل، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية أعماله على أراضيها)، أما بالنسبة لتحرير البراءة القنصلية، فلكل دولة الحرية التامة في اختيار الصياغة التي تلائمها<sup>2</sup>.

### المطلب 2: الإجازة القنصلية:

إن تعيين القنصل من قبل دولته وإبلاغ ذلك للدولة المستقبلية لا يعتبر كافيا كي يتسنى له ممارسة مهام وظيفته لأنه يجب أن يعترف به من قبل الدولة المستقبلية، وتثبت دولة القبول اعترافها برئيس البعثة القنصلية وهي عبارة عن تصريح له بممارسة أعماله في الدوائر المحددة له حيث نصت المادة 1/2 من اتفاقية فيينا لعام

<sup>1</sup> المادة 3/11 من اتفاقية فيينا عام 1963.

<sup>2</sup> غازي حسن صباريني، المرجع السابق، ص236.

1963 على أنه يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة أعماله بموجب ترخيص من الدولة المستقبلة يسمى إجازة قنصلية.

وبالنسبة للجهة المخولة بمنح الإجازة القنصلية، يمكن القول بأن القوانين واللوائح والتشريعات الوطنية للدول هي التي تحدد الجهة المخولة بمنح هذه الإجازة وعموماً ففي الاتحاد السوفيتي (سابقاً) وبولندا يقوم وزير الخارجية بمنح هذه الإجازة، أما في فرنسا فالمتبع هو التالي، إذا كان خطاب تعيين رئيس البعثة القنصلية موقع من رئيس دولته ففي هذه الحالة تمنح الإجازة بقرار من رئيس الجمهورية أما إذا كان خطاب تعيين رئيس البعثة القنصلية موقعاً من وزير خارجيته ففي هذه الحالة تمنح الإجازة من قبل وزير خارجية الدولة المستقبلة وتُنشر بالجريدة الرسمية.

ونلاحظ أنه ليس هناك من حيث الشكل نموذج موحد للإجازة القنصلية في جميع الدول، لكن هذا النموذج يختلف من دولة إلى أخرى.

وبموجب هذه الإجازة يسمح للقنصل بممارسة مهامه والقيام بأعماله في الدوائر المحددة له، هذا وقد نصت المادة 14 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه منذ أن يسمح لرئيس البعثة القنصلية، حتى ولو بصفة مؤقتة بممارسة مهام وظائفه، يترتب على دولة الإقامة أن تعلم السلطات المختصة فوراً عن دائرة الاختصاص القنصلي، وعليها أيضاً أن تسهر على اتخاذ التدابير الضرورية ليتسنى لرئيس البعثة القنصلية أن ينجز واجبات مهمته، ويستفيد من المعاملة المنصوص عليها في أحكام هذه الاتفاقية.

ويرى الدكتور الغنيمي بأنه إذا صدرت البراءة تخطر الدولة سلطاتها المحلية في دائرة عمل القنصل لتعمل على توفير ورعاية ما للوظيفة القنصلية من امتيازات، فإذا لم تصدر البراءة ولم تسمح الدولة للقنصل بمباشرة مهامه فإنه يعتبر فرداً عادياً شأنه شأن أي أجنبي مقيم، وقد عرض هذا الأمر على المحاكم الفرنسية في عام 1842 في منازعة Calier d'Abanuza ضد Adrassart الذي كان قد عين قنصلاً لأورغواي في باريس، واستصدر ضده حكم استتبع القبض عليه والحجز على أمواله قبل صدور البراءة ولكنه طالب باسترداد ما حجز عليه معتمداً على صفته القنصلية فرفضت المحكمة طلبه معللة ذلك بأنه لم يكن عند الحجز على أمواله في مركز يسمح له بأن يطالب بالمزايا والحصانات القنصلية<sup>1</sup>.

#### أولاً. سحب الإجازة القنصلية:

يمكن للدولة التي تصدر الإجازة القنصلية أن تقوم بسحبها إذا قام القنصل بأي عمل يتنافى مع كرامة منصبه، أو خرج عن دائرة اختصاصات وظيفته، ويمكن أن يكون سحب الإجازة مقترناً بإبداء الأسباب التي من أجلها تم سحب الإجازة، وقد يكون السحب بدون إبداء الأسباب، ولكل دولة الحرية المطلقة في

<sup>1</sup> محمد طلعت الغنيمي: الغنيمي في التنظيم الدولي، منشأة المعارف الإسكندرية 1974، ص 1006.



سحب إجازات القناصل، وإن كان يترتب على ذلك عادة المعاملة بالمثل، فإذا سحبت الإجازة القنصلية، أصبح القنصل عاجزا عن أداء أعمال وظيفته في الدولة التي سحبت إجازته القنصلية، لعدم اعترافها له بوصف القنصل، وقد سحبت بعض الدول الإجازات القنصلية للقناصل المعتمدين لديها إما لقيام القنصل بالتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المعتمد لديها، وإما لانتهاكه أحكام قوانين الدولة أو لقيامه بالتجسس أو غير ذلك مما يتنافى مع طبيعة وظيفته<sup>1</sup>.

وعند سحب الإجازة القنصلية تزول عن القنصل صفته الرسمية في نظر دولة القبول وتبعا لذلك تسقط عنه المزايا القنصلية ودليل ذلك حكم محكمة نيويورك في منازعة Savic الذي كان قنصلا وسحبت منه الإجازة، ولكن دولته لم تسحبه، وقد حصل أن قبض عليه بعد سحب الإجازة ولم يفرج عنه إلا بعد أن دفع ضمان إخراج مالي، فرفع دعوى يطلب هذا الضمان على أساس أنه لازال قنصلا لأن دولة الأصل تعترف له بهذه الصفة، فرفضت المحكمة دعواه مؤسسة ذلك على أن صفته كقنصل لا تقوم إلا باعتراف دولة القبول به<sup>2</sup>.

### ثانيا. رفض الإجازة القنصلية:

تنص المادة 2/12 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أن الدولة التي ترفض منح إجازة قنصلية، ليست مضطرة لأن تذكر أسباب رفضها إلى الدولة الموفدة.

فحق الدولة المستقبلية برفض منح إجازة قنصلية لقنصل أجنبي يعتبر ممارسة لحقها في السيادة، كما أنها غير ملزمة بذكر أسباب الرفض.

إن تاريخ العلاقات القنصلية يعرف العديد من الأمثلة التي تم بموجبها رفض منح الإجازة القنصلية وفي عام 1830 رفضت النمسا منح إجازة قنصلية إلى ستاندل الذي عينته فرنسا في النمسا بسبب قيامه بمشاجرة مع الشرطة النمساوية، وفي عام 1869 رفضت الحكومة البريطانية منح إجازة للجنرال هاجري - من أصل إيرلندي - يحمل الجنسية الأمريكية كقنصل للولايات المتحدة في جلاسكو Galasgo بسبب دعمه للحكومة الوطنية الأيرلندية<sup>3</sup>.

### ثالثا. القبول المؤقت:

<sup>1</sup> حامد سلطان: القانون الدولي وقت السلم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1976، ص 145.

<sup>2</sup> محمد طلعت الغنيمي: المرجع السابق المذكور، ص 1006.

<sup>3</sup> Ch. Rousseau : Droit international public, Vol IV, Sirey, Paris, 1980, p 230.

تنص المادة 2/6 من اتفاقية هافانا لعام 1928 على أن الاعتراف بالقنصل يمكن منحه من قبل الدولة المستقبلية وذلك بناء على طلب البعثة القنصلية التي يرأسها القنصل وذلك حتى يتم تسليمه الإجازة القنصلية، وطبعاً عند اعتراف الدولة المستقبلية بالقنصل يمكن لهذا الأخير مزاولة أعماله بصفة مؤقتة.

وقد نصت المادة 13 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه (يمكن أن يسمح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة حتى يتم تسليم الإجازة القنصلية أو تطبيق أحكام هذه الاتفاقية في مثل هذه الحالة).

وفي الممارسات الدولية، فإن القبول المؤقت معترف به من قبل المجتمع الدولي، وهو عبارة عن حل معقول، حيث يستطيع القنصل ممارسة أعماله بانتظار تسليمه الإجازة القنصلية، خاصة وأن الدولة المستقبلية هي التي تمنح هذه الإجازة مع بعض التأخير أحياناً، سواء كان ذلك لأسباب فنية أو سياسية، مثلاً عندما تكون ملكة بريطانيا خارج البلاد، فإن رئيس البعثة القنصلية -الذي يصل أثناء غيابها- يعتبر مقبولاً بصفة مؤقتة من قبل وزارة الخارجية البريطانية وذلك بانتظار توقيع الإجازة القنصلية من الملكة<sup>1</sup>.

وأخيراً، فإن الإجازة القنصلية التي تمنح لرئيس البعثة القنصلية تمتد آثارها تلقائياً لجميع أعضاء البعثة القنصلية التابعين لهذا المركز الذين يعملون تحت إدارته، لذا فلا حاجة لهؤلاء لأن يقدموا خطابات التعيين الخاصة بهم ليحصلوا بدورهم على تصريح بممارسة أعمالهم، ويكفي لإثبات صفتهم لدى سلطات الدولة التي يعملون فيها ولتمتعهم بالحقوق والمزايا المقررة للممثلين القنصليين أن يوافي رئيس المركز التابعين له له السلطات المختصة ببيان رسمي بأسمائهم ووظائفهم ودوائر اختصاص ومن يكون مكلفاً منهم بمهام خارج المقر الأصلي لمركز البعثة القنصلية، وقد جرى العمل في كثير من الدول على أن أعضاء البعثة الذين يتولون أمر مكتب قنصلي فرعي يتبع المركز الأصلي يحصلون من الدولة التي يمارسون فيها عملهم على تصريح خاص بذلك يعرف باسم Brevet أي براءة قنصلية<sup>2</sup>.

رابعا. إخطار دولة الإقامة بالتعيينات والوصول والمغادرة:

تنص المادة 24 من اتفاقية فيينا لعام 1963 على ما يلي:

1- تبلغ إلى وزارة خارجية دولة الإقامة أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة:

<sup>1</sup> Mohammed Ali Ahmed : L'institution consulaire et le droit international, L.G.D.J, Paris, 1937, p 74.

<sup>2</sup> علي صادق أبو هيف: المرجع السابق، ص 300.

- أ- تعيينات أعضاء البعثة القنصلية، وتاريخ وصولهم بعد تعيينهم في البعثة القنصلية وتاريخ مغادرتهم النهائية، أو إنهاء مهام وظائفهم، وكل تبادل هام يطرأ على أوضاعهم خلال فترة خدمتهم في البعثة القنصلية.
- ب- تاريخ الوصول والمغادرة النهائية لأي شخص من أسرة أحد أعضاء البعثة القنصلية تعيش في كنفه وإذا اقتضى الأمر، انتماء أحد الأشخاص إلى هذه الأسرة، أو انتهاء عضويته فيها.
- ج- تاريخ وصول أعضاء الخدمة الخاصة ومغادرتهم نهائياً، وإذا اقتضى الأمر، تاريخ انتهاء خدمتهم بهذه الصفة.
- د- استخدام وتسريح أشخاص يقيمون في دولة الإقامة، كأعضاء في البعثة القنصلية أو أعضاء الخدمة الخاصة ممن تحقق لهم الامتيازات والحصانات.
- 2- يجب أن يكون تاريخ الوصول والمغادرة النهائية، موضوع إبلاغ مسبق، كلما أمكن ذلك.

### المطلب 3: رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة وقواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية:

#### أولاً. رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة: **Acting heads of consular posts**

قد يشغل مركز رئيس البعثة القنصلية بسبب وفاته أو مرضه أو استقالته أو نقله أو استفادته من إجازته الإدارية أو لأي سبب آخر يحول دون ممارسته مهامه، فيستدعي ذلك تعيين رئيس مؤقت، لفترة زمنية يجب أن لا تطول، يعمل كرئيس بديل للبعثة القنصلية يدير شؤونها بالنيابة **Ad Interim** ويطلق عليه لقب القائم بالأعمال القنصلية بالنيابة **Consulaires a.i Chargé d'affaires** طوال فترة غياب الرئيس الأصلي وحتى عودته أو تعيين رئيس جديد أصيل مكانه أو حتى تثبيت الرئيس بالنيابة في مركزه كرئيس أصيل. ولقد استقر التعامل الدولي في حقل العلاقات القنصلية على هذا الإجراء ونصت عليه القوانين الداخلية للدول<sup>1</sup>، والمعاهدات القنصلية الثنائية والجماعية. وبالتالي كان لا بد لاتفاقية فيينا القنصلية من أن تكرس هذا التعامل، فجاءت المادة 15 منها تنظم وضع هؤلاء الرؤساء بالنيابة و تنص في فقرتها الأولى على ما يلي:

"إذا كان رئيس البعثة القنصلية غير قادر على ممارسة وظائفه، أو إذا شغل مركزه، فيمكن أن يرأس بالنيابة أن يتصرف، بصفة مؤقتة، كرئيس بعثة قنصلية"<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> المادة 15 من مشروع لجنة القانون الدولي.

<sup>2</sup> ويوازي وضع رئيس البعثة القنصلية بالنيابة في حقل العلاقات القنصلية وضع القائم بالأعمال بالنيابة **Chargé affaires A.I** في حقل العلاقات الدبلوماسية. ومن هنا التشابه بين أحكام المادة 15 من الاتفاقية القنصلية وأحكام المادة 19 من الاتفاقية الدبلوماسية.

ولكن كيف يتم اختيار رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة؟ وما هي إجراءات تعيينهم؟ وما هي واجبات الدولة المضيفة تجاههم؟

### 1- اختيار رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

على الرغم من إغفال المادة 15 من اتفاقية فيينا القنصلية ذكر الأشخاص الذين تلجأ الدولة الموفدة عادة إلى تعيينهم رؤساء لبعثاتها القنصلية بالنيابة، فإن الفقرة الأولى من مشروع لجنة القانون الدولي وتعليق اللجنة عليها أورد أن هذا الاختيار يتم من بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية عينها أو في أية بعثة قنصلية للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، أو من بين موظفي بعثة الدولة الموفدة الدبلوماسية. وفي حال عدم توافر واحد من هؤلاء يمكن اختيار رئيس البعثة بالنيابة من بين أحد مستخدمي البعثة القنصلية.

واتبعت معاهدات قنصلية عدة هذه الطريقة في الاختيار ولكن بعضها سمح بتعيين الرؤساء بالنيابة من بين القناصل الفخريين للدولة الموفدة، كما سمح بعضها الآخر بتعيينهم من بين المستخدمين المساعدين Assistant Employées في البعثة القنصلية<sup>1</sup>.

وبذلك يمكن القول أن الممارسة الحديثة في حقل العلاقات القنصلية تتيح، في حال انتفاء النص المخالف في المعاهدات القنصلية أو القوانين الداخلية، تعيين رؤساء البعثات القنصلية المؤقتين من بين الفئات التالية:

أ- الموظفون القنصليون العاملون في البعثة عينها، ويحل غالبا محل الرئيس، عند غيابه، الموظف القنصلي الذي يليه رتبة، وتحدد قوانين الدولة الموفدة هذا الموظف.

ب- الموظفون القنصليون العاملون في إحدى البعثات القنصلية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة.

ج- الموظفون الدبلوماسيون العاملون في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة العاملة في الدولة المضيفة.

ويحافظ هؤلاء الموظفون أثناء توليهم مهام رئيس البعثة القنصلية على صفتهم الدبلوماسية وعلى الحصانات والامتيازات الملازمة لهذه الصفة، ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك. وقد نصت الفقرة الرابعة من المادة 15 من الاتفاقية القنصلية على ما يلي:

"عندما يعين، في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة، أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة، رئيسا بالنيابة للبعثة القنصلية، يستمر بالتمتع بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك".

ونشير إلى أن بعض الوفود في المؤتمر القنصلي، عارضت حصر هذا التعيين بالموظفين الدبلوماسيين العاملين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في أراضي الدولة المضيفة، وطالبت بإطلاقه بحيث يمكن تكليف

<sup>1</sup> راجع المادة التاسعة من اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 بين الدول الأمريكية.

أي موظف دبلوماسي من موظفي السلك الخارجي للدولة الموفدة بالمهمة، ولكن المؤتمر لم يوافق على ذلك. وفي رأينا أن هذا الحصر لا يطبق إلا في حالة الاحتفاظ بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية، فليس هناك ما يحول دون تعيين الدولة الموفدة لأحد أعضاء سلكها الخارجي، من العاملين في الإدارة المركزية أو من العاملين في البعثات الأخرى المجاورة، لتولي رئاسة البعثة القنصلية بالنيابة، ولكن كموظف قنصلي لا دبلوماسي.

د- المستخدمون الإداريون والفنيون في البعثة القنصلية. ويعين أحدهم عند عدم تمكن الدولة من تعيين موظف من موظفي الفئات المذكورة أعلاه. ويتم هذا التعيين غالبا عند تغيب رئيس البعثة القنصلية لفترة قصيرة وفجائية، فيتولى المكلف عندها تسيير الشؤون الإدارية الجارية **Chargé of the Current Administrative Affaires**<sup>1</sup>، قياسا على ما جاء في المادة 19 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية التي أجازت تعيين أحد الموظفين الإداريين أو الفنيين في البعثة الدبلوماسية رئيسا لها يتولى الشؤون الإدارية الجارية فيها. ولكنه يشترط، عند ذلك، الحصول على موافقة الدولة المضيفة.

هـ- أحد القناصل الفخريين، إذا وافقت الدولة المضيفة على ذلك.

## 2- إجراءات تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

أثناء مناقشة المؤتمرين نص المادة 15 من مشروع لجنة القانون الدولي في اللجنة الأولى لمؤتمر فيينا القنصلي، أثير جدل حول ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على تعيين رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة<sup>2</sup>، ولكن المناقشة انتهت بإقرار حق الدولة المضيفة، إذا هي أرادت، في اشتراط الحصول على موافقتها المسبقة لدى تعيين رئيس للبعثة القنصلية بالنيابة من غير فئة الموظفين القنصليين أو الدبلوماسيين العاملين في أراضيها. وهكذا نصت الجملة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة 15 على أن "بإمكان الدولة المضيفة أن تخضع لموافقتها قبول شخص، ليس بموظف دبلوماسي ولا قنصلي للدولة الموفدة في الدولة المضيفة، كرئيس للبعثة بالنيابة".

ولا يخضع تعيين رئيس البعثة القنصلية بالنيابة للإجراءات التي يتطلبها تعيين رئيس البعثة الأصلية فيكتفي عملا بالفقرة الثانية من المادة 15 من الاتفاقية القنصلية بإبلاغ "الاسم الكامل لرئيس البعثة بالنيابة إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة، بواسطة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. وإذا لم يكن لهذه الدولة بعثة دبلوماسية في الدولة المضيفة، فبواسطة رئيس البعثة القنصلية فإذا

<sup>1</sup> المادة 15 من الاتفاقية .

<sup>2</sup> U.N. Consular Conference, Vol 1, p 184.

لم يتمكن من ذلك، فبواسطة أية سلطة مختصة في الدولة الموفدة. وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مسبقاً<sup>1</sup>.

### 3- واجبات الدولة المضيفة تجاه رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة:

وفقاً للفقرة الثالثة من المادة 15 من اتفاقية فيينا القنصلية، ووفقاً لأحكام العديد من المعاهدات القنصلية<sup>1</sup> يتوجب على الدولة المضيفة تقديم كل مساعدة وحماية لرئيس البعثة القنصلية بالنيابة. وتطبق على الرئيس الوكيل خلال ممارسته مهامه أحكام اتفاقية فيينا القنصلية كما تطبق على الأصيل. غير أن للدولة الموفدة أن تمتنع عن منحه الامتيازات والحصانات والتسهيلات التي كانت تمنحها للرئيس الأصيل في حالة إذا لم تتوفر في الوكيل الشروط التي كانت تتوفر في الأصيل، كأن يكون الرئيس البديل مثلاً من مواطني الدولة المضيفة.

### ثانياً. قواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية:

حددت المادة 16 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية الذين هم من نفس الدرجة على النحو التالي<sup>2</sup>:

- تحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية في كل درجة تبعاً لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية.
- غير أنه في حالة السماح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة قبل حصوله على الإجازة القنصلية فالأسبقية تحدد طبقاً للتاريخ الذي سمح له فيه بممارسة أعماله وتبقى هذه الأسبقية له بعد منحه الإجازة القنصلية.
- إذا منح اثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الإجازة القنصلية أو السماح المؤقت في نفس التاريخ، فإن ترتيب أسبقيتهم يحدد تبعاً للتواريخ التي قدمت فيها براءاتهم أو السند المماثل أو الإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة (3) من المادة (11) إلى الدولة الموفدة إليها<sup>3</sup>.
- ترتيب رؤساء البعثات بالنيابة يكون بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية، وفيما بينهم يكون ترتيبهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها أعمالهم كرؤساء بعثات بالنيابة والمبينة في التبليغات المنصوص عليها في الفقرة (2) من المادة (15)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> راجع:

- المادة 9 من اتفاقية هافانا القنصلية بين الدول الأمريكية لعام 1928.

- الفقرة الأولى من المادة 6 من المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية لعام 1951.

<sup>2</sup> المادة 16 من الاتفاقية القنصلية لفينا لسنة 1963.

<sup>3</sup> المادة 11 من نفس الاتفاقية.

- يجيء ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الأعضاء القنصليين الفخريين بعد رؤساء البعثات القنصلية العاملين في كل درجة وبنفس النظام والقواعد المبينة في الفقرات السابقة.
- رؤساء البعثات القنصلية يتقدمون على الأعضاء القنصليين الذي ليست لهم هذه الصفة.

#### المطلب 4: تعيين الموظفين القنصليين:

تتألف البعثة القنصلية من رئيس وعدد من الموظفين القنصليين والمستخدمين يختلف عددهم بين بعثة وأخرى، ويزيد أو يتناقص تبعاً لحجم البعثة وأهميتها ومكانها. وتكرس اتفاقية فيينا القنصلية ما استقر عليه القانون الدولي العرفي والتعاهدي في هذا المجال من حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي بعثاتها القنصلية. بملء حرمتها مع الاحتفاظ بحق الدولة المضيفة في عدم قبولهم وحقها في حصر عددهم في بعثة معينة ضمن حدود تناسب وحجم البعثة وحاجات العمل فيها. ويؤلف مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما السلك القنصلي الذي له عميده، وهناك قواعد أسبقية معينة تطبق على أعضائه. فما هي المبادئ العامة لتعيين الموظفين القنصليين؟ وما هي إجراءات التعيين؟ وما هي قواعد الأسبقية في السلك القنصلي؟

#### أولاً. المبادئ العامة لتعيين الموظفين القنصليين:

يمكن إيجاز هذه المبادئ بأربعة، يتعلق الأول منها بحق الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين. بملء حرمتها، بينما تتعلق المبادئ الأخرى بالقيود التي يحق للدولة المضيفة ممارستها<sup>2</sup>.

#### 1 - حق الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين بملء حرمتها:

يقابل حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي البعثة واجب الدولة المضيفة في قبول مبدأ التعيين وهذا الحق وذاك الواجب ينبعان من موافقة الدولتين على إقامة العلاقات القنصلية بينهما باعتبار أن إقامتها تبقى دون مضمون إن لم تتم ممارستها، وممارستها تفرض وجود موظفين قنصليين ومستخدمين في البعثة يقومون بمعاونة رئيسها في تسيير شؤونها، ولولا وجود هؤلاء لعجز الرئيس في الغالب عن القيام بأعمال البعثة بمفرده مما يؤدي إلى شلها. فللدولة الموفدة إذن كامل الحق بأن تعين بملء حرمتها موظفي بعثتها القنصليين والإداريين والفنيين وأن تحدد عددهم، ضمن حدود معقولة وعادية، ورتبهم. ويخضع اختيارهم للقوانين الداخلية لهذه الدولة، ولقد تكرر هذا الحق في معاهدات قنصلية عدة، ضمناً عبر تبيان إجراءات تعيينهم، أو صراحة عبر نصوص واضحة، فبريطانيا مثلاً ضمنت غالبية معاهداتها القنصلية نصاً صريحاً كرس هذا الحق. ولقد كان من الطبيعي أن يتصدر هذا الحق المادة 19 من اتفاقية فيينا القنصلية التي نصت على أنه: "مع

<sup>1</sup> المادة 15 من نفس الاتفاقية.

<sup>2</sup> راجع:

مراعاة أحكام المواد 20 و 22 و 23 من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية".

## 2 - حق الدولة المضيفة في تحديد عدد موظفي البعثة القنصلية:

تكرر المادة 20 من اتفاقية فيينا القنصلية أحكام الفقرة الأولى من المادة 11 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية وتتيح بالتالي "للدولة المضيفة في حالة غياب اتفاق صريح يحدد عدد موظفي البعثة القنصلية أن تطلب إبقاء هذا العدد ضمن حدود ما تراه معقولا وعاديا مع مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في المنطقة القنصلية وحاجات البعثة القنصلية المعنية".

وأثار نص هذه المادة تحفظات دول عدة اعتبرت أن ظروف العمل القنصلي تختلف عن ظروف العمل الدبلوماسي، فطالبت بإلغائها، خاصة وأن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الدبلوماسيون والتي تدفع الدول للحد من عددهم<sup>1</sup>.

غير أن الممارسة الدولية التي سبق لبعض الدول اعتمادها تطبيقا لمبدأ التعادل القنصلي **Consular Parity** الذي يقضي بتحقيق التوازن بين عدد البعثات المتبادلة بين دولتين وكذلك بين أعداد الموظفين القنصليين العاملين فيها، بالإضافة إلى رغبة الدول الصغيرة الناشئة في الحد من حجم البعثات القنصلية في أراضيها نظرا لإساءة استعمال هذه البعثات لصالحها في الماضي<sup>2</sup> ولما قد تخلقه كثرة عدد الموظفين القنصليين فيها من حساسية لدى السكان المحليين بسبب حصاناتهم وامتيازاتهم ومستوى معيشتهم العالي ولما قد يصاحب تزايد عددهم من مشاكل تتعلق بتوفير حاجاتهم و لوازهم غير أن كل ذلك أدى إلى انتصار الرأي المطالب بإقرار المادة، فبرزت قاعدة دولية جديدة تتيح للدولة المضيفة التدخل للحد من حجم البعثات القنصلية العاملة في أراضيها.

أما الأمر الذي كان مثار جدل فهو تحديد المعيار الذي يحق للدولة المضيفة اعتماده من أجل تحديد حجم بعثة قنصلية ما بحيث لا تترك لها حرية التحديد وفقا لمقاييس شخصية، وقد توصل المؤتمر إلى وضع قاعدتين رئيسيتين: الأولى تترك للدول حق تحديد عدد أفراد البعثات القنصلية باتفاقها الصريح المتبادل، والثانية تترك للدولة المضيفة، في غياب هذا الاتفاق، تحديد عدد أفراد البعثة في حدود ما تراه معقولا وعاديا **Reasonable and Normal**، على أن يتم ذلك بشكل موضوعي يراعي ظروف المنطقة القنصلية وأوضاعها وحجم العمل في البعثة القنصلية تبعاً لمركزها وأهميتها التجارية واتساع المنطقة القنصلية الجغرافي وعدد الجالية فيها، ومن الطبيعي أن لا تلجأ الدولة المضيفة إلى تطبيق حقها في تقليص عدد موظفي

<sup>1</sup> المادة 20 من الاتفاقية القنصلية لفيينا لسنة 1963.

<sup>2</sup> المادة 11 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961.



البعثة القنصلية إلى ما هو معقول وعادي إلا عند عدم التوصل إلى اتفاق ودي مع الدولة الموفدة على تحديد هذا العدد<sup>1</sup>.

ومما لاشك فيه أن إقرار الاتفاقية القنصلية لهذا المعيار الموضوعي يجد من الاحتكاكات الدولية التي قد تقع نتيجة إقدام بعض الدول المضيفة على إنقاص عدد موظفي البعثة القنصلية لدولة ما بشكل تعسفي لا يتفق أبداً مع حجم أعمالها القنصلية، وهذا ما حدث مثلاً في كوبا في 1961/1/2، عندما طلبت من الولايات المتحدة إنقاص عدد الموظفين القنصليين الأمريكيين العاملين فيها، وأمثالهم من الكوبيين العاملين في الولايات المتحدة خلال 48 ساعة، إثر الأزمة السياسية بين البلدين، علماً بأن عدد الموظفين القنصليين الأمريكيين العاملين في السفارة الأمريكية في هافانا كان يعد يومها بالمئات نظراً لحجم العمل الهائل فيها، فقد منحت خلال الخمسة أشهر الأخيرة من عام 1960 أكثر من 34000 تأشيرة قنصلية ولقد أدى هذا الطلب إلى قطع الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية مع كوبا.

ولكن ما الحل إذا اعتبرت الدولة الموفدة أن الدولة المضيفة قد تعسفت في تطبيق هذا المعيار؟ الحل هو في اللجوء إلى أحكام البروتوكول الاختياري لحل المنازعات بين أطراف الاتفاقية القنصلية إذا كانت الدولتان المتنازعتان طرفين فيه، ونشك في إمكان إحالة الخلاف إلى محكمة العدل الدولية نظراً لارتباطه بجوانب سياسية أكثر منها قانونية.

### 3 - ضرورة الحصول على موافقة الدول المضيفة في حالات معينة تتعلق بجنسية الموظف:

إن المادة 22 من اتفاقية فيينا القنصلية لا تجيز تعيين موظفين قنصليين من رعايا الدولة المضيفة إلا بعد موافقتها الصريحة والمسبقة على ذلك، وتحتفظ بحق سحب موافقتها في كل لحظة. ومنحت المادة عينها الدولة المضيفة كذلك، وإذا هي شاءت حق اشتراط موافقتها المسبقة والصريحة في حالة تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا دولة ثالثة لا يحملون جنسية الدولة الموفدة .

### 4 - حق الدولة المضيفة في رفض قبول موظف قنصلي أجنبي:

ينبع هذا الحق من مبدأ سيادة الدولة على إقليمها، وقد أقره العرف الدولي وكرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي أقرت غالبيتها عدم إلزام الدولة المضيفة ببيان أسباب رفضها لقبول الموظف القنصلي<sup>1</sup>، وهذا ما انتهت إليه اتفاقية فيينا القنصلية في الفقرة الرابعة من المادة 23.

<sup>1</sup> المادة 22 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963.

وعلى الدولة الموفدة أن تقوم بسحب تعيين موظفها القنصلي في حال رفض الدولة المضيفة القبول به  
فالفقرة الثالثة من المادة 23 من اتفاقية فيينا القنصلية تنص على أنه:  
"يمكن اعتبار من عيّن عضوا في بعثة قنصلية شخصا غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيفة أو  
(إذا كان موجودا فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية، وعلى الدولة الموفدة، في مثل هذه  
الحالة، سحب التعيين".

#### المبحث الرابع: انتهاء المهمة القنصلية:

نصت المادة 25 من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي:  
"من الحالات التي تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية:

<sup>1</sup> المادة 23 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963.

أ- إبلاغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة بإنهاء أعماله.

ب- سحب الإجازة القنصلية منه.

ج- إبلاغ الدولة المضيفة الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية<sup>1</sup>.

وهذه الحالات الثلاث لم ترد على سبيل الحصر لأن هناك حالات أخرى تنتهي فيها المهمة القنصلية فهي قد تنتهي لأسباب عامة، مثل زوال البعثة عينها نتيجة زوال إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة، أو ضم المنطقة القنصلية إلى دولة أخرى، أو إعلان حالة الحرب بين الدولتين، أو قطع علاقتهما القنصلية، أو إلغاء البعثة القنصلية لأسباب اقتصادية، أو لأسباب أخرى. وقد تنتهي لأسباب خاصة كإبدال الموظف بموظف آخر، أو وفاته أو إحالته على التقاعد أو نقله أو استقالته. وقد تكون الأسباب استثنائية كسحب الموظف من قبل دولته أو إنهاء مهمته من قبل الدولة المضيفة بإعلانه بشكل غير مرغوب فيه، وعلى الدولة المضيفة في حال إغلاق البعثة القنصلية بشكل مؤقت أو دائم، تأمين حماية الدور القنصلية ومحفوظاتها وعليه عند انتهاء كمهمة الموظف القنصلي لأي سبب من الأسباب تسهيل مغادرته ومغادرة أفراد عائلته أراضيها، وسنعرض في هذا المبحث الأسباب العامة والخاصة التي تؤدي إلى انتهاء المهمة القنصلية وواجبات الدولة المضيفة في هاته الحالة، وذلك ضمن مطالب ثلاثة.

- المطلب الأول : الأسباب العامة التي تؤدي إلى زوال البعثة القنصلية.

- المطلب الثاني : الأسباب الخاصة المتعلقة بالموظف القنصلي.

- المطلب الثالث : واجبات الدولة المضيفة عند انتهاء المهمة القنصلية.

### المطلب 1: الأسباب العامة التي تؤدي إلى زوال البعثة القنصلية:

ينجم عن زوال البعثة القنصلية توقف أعمالها وانتهاء مهمة رئيسها وموظفيها، وتعود أسباب الزوال إلى عوامل عدة منها: تبدل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة وتوتر العلاقات بين هاتين الدولتين وحدث ظروف معينة تدفع بالدولة الموفدة أو المضيفة إلى إلغاء البعثة أو ضمها إلى بعثة أخرى.

أولاً: تبدل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة:

<sup>1</sup> المادة 25 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963.

قد يؤدي تبدل الأوضاع القانونية في الدولتين الموفدة أو المضيفة أو في إحدهما إلى إلغاء البعثات القنصلية، ويتخذ تبدل الأوضاع أشكالاً عدة كزوال إحدى الدولتين أو تغيير نظام الحكم في إحدهما أو استقلال الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية أو انضمامه إلى دولة أخرى.

ومن المعروف أن اكتساب الصفة القنصلية يتم بتوافق إرادة الدولتين الموفدة والمضيفة وبالتالي فإن انعدام إحدى هاتين الإرادتين يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية، ومما لا شك فيه أن زوال الدولة زوالاً لإرادتها وإنهاء للصفة القنصلية. وقد تزول الدولتان معاً أحياناً نتيجة انصهارهما في دولة جديدة مما يؤدي إلى إلغاء بعض بعثاتهما القنصلية، وتحويل بعضها الآخر إلى بعثات الدولة الجديدة، واعتبر مشروع فريق هارفارد في الفقرة الثالثة من مادته العاشرة زوال إحدى الدولتين سبباً أساسياً من أسباب انتهاء المهمة القنصلية.

وقد تفقد الدولة الموفدة سيادتها دون أن يؤثر ذلك في أوضاع قناصلها في الدولة المضيفة لأسباب وعوامل سياسية، فالولايات المتحدة مثلاً سمحت للقناصل البابويين العاملين لديها بالاستمرار في أعمالهم بعد قيام إيطاليا بضم الولايات البابوية إليها. كما سمحت لقناصل أستونيا **Estonia** ولاتفيا **Latvia** ولتوانيا **Lithuania** بالاستمرار في مهامهم لديها على الرغم من قيام الاتحاد السوفياتي في عام 1940 بضم هذه الدول إليه وزوالها بالتالي من الوجود وقد أصدرت المحكمة العليا في نيويورك في عام 1943 قراراً أكدت فيه استمرار الصفة القنصلية لنائب القنصل الأستوني العام في نيويورك<sup>1</sup>.

وقد يقع الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية تحت الاحتلال أو ينضم إلى دولة أخرى أو يعلن استقلاله، ففي هذه الحالة يتوقف استمرار المهمة القنصلية على سياسة كل من الدولتين، الموفدة والمضيفة الجديدة. فإن أصرت هذه الدولة الأخيرة على ضرورة حصول الموظف القنصلي على إجازة قنصلية جديدة منها ورفضت ذلك الدولة الموفدة كان لابد من إقفال مقر البعثة القنصلية وإنهاء مهامها. ففي عام 1836 أعلنت بلجيكا التي لم تعترف بها روسيا في ذلك الوقت نزع الصفة القنصلية عن القنصل الروسي لديها لأن إجازته القنصلية ممنوحة من حكومة هولندا قبل قيام الثورة البلجيكية، وفي عام 1949 وإثر احتلال ألمانيا النازية لتشيكوسلوفاكيا رفضت الولايات المتحدة الاستجابة لطلب وجهته ألمانيا إلى جميع القناصل العاملين في براغ يقضي بضرورة حصولهم على إجازات قنصلية جديدة منها خلال ستة أسابيع وإلا تم إقفال مراكز بعثاتهم<sup>2</sup>. أما إذا وافقت الدولة الموفدة على طلب الدولة المضيفة، أو إذا وافقت الدولة المضيفة على استمرار البعثات القنصلية في أعمالها دون الحصول على إجراءات قنصلية جديدة ورغبت الدولة الموفدة في استمرار هذه الأعمال، فإن المهام القنصلية لا تتوقف ولا تنقطع.

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 421.

<sup>2</sup> Zourek Jaroslev ; opcit , p 429.

ولا يؤدي تغيير رئيس الدولة في إحدى الدولتين الموفدة أو المضيفة، أو تغيير نظام الحكم في إحدهما إلى إنهاء مهام رؤساء البعثات القنصلية، ولا يتوجب على القنصل في الحالتين تقديم كتاب تعيين جديد أو الحصول على إجازة قنصلية جديدة<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى قد يقع انقلاب أو ثورة في بلد ما وتقوم فيه حكومة واقعية De Facto Government غير معترف بها من الدولة الموفدة، ففي هذه الحالة يتوقف استمرار الوضع القنصلي أو انتهاؤه على موقف نظام الحكم الجديد الذي له الحق في إنهاء الصفة القنصلية الممنوحة من الحكومة السابقة، كما يتوقف على رغبة الدولة الموفدة في استمرار بعثاتها القنصلية في العمل أو إنهاء مهامها. وفي جميع الأحوال يتطلب استمرار المهام القنصلية قيام السلطات غير المعترف بها بتوفير الضمانات الدنيا للبعثات القنصلية وموظفيها وفقا لما يقره القانون الدولي.

### ثانيا. توتر العلاقات بين الدولتين الموفدة والمضيفة:

قد تتوتر العلاقات بين الدولتين ويصل الأمر إلى حد نشوب الحرب بينهما، وينعكس ذلك سلبا على علاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية فتتقطع الأولى دون الثانية أو تنقطع الاثنتان معا.

ويؤدي إعلان الحرب بين دولتان عادة إلى انقطاع كامل العلاقات بينهما ومنها العلاقات القنصلية<sup>2</sup> بينما لا يؤدي نشوب نزاع مسلح محدود بينهما إلى مثل هذه النتيجة بشكل دائم<sup>3</sup>. وتنص قوانين بعض الدول على واجبات القناصل العاملين في الخارج عند إعلان الحرب بين دولتهم والدولة المضيفة والتي ينجم عنها انقطاع العلاقات القنصلية بينهما، وتنص بعض المعاهدات القنصلية على سحب الإجازة القنصلية فور إعلان حالة الحرب<sup>4</sup>. فحالة الحرب إذن تتعارض واستمرار الوظيفة القنصلية مع ما يلازمها من حصانات وامتيازات، وهذا ما أكدته محكمة استئناف ليون في حكمها الصادر سنة 1921 في قضية Lowengard

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، المرجع السابق المذكور، ص 373. كذلك راجع:

- Zourek Jaroslev : Op.cit, p 430.

<sup>2</sup> وإن يكن بعض المؤلفين يعتبرون أن نشوب الحرب بين الدولتين الموفدة والمضيفة لا يؤدي بحذ ذاته إلى إنهاء مهمة القنصل لأن لا صفة سياسية له ولأن مهمته في الدرجة الأولى رعاية المصالح الخاصة لمواطنيه (راجع كتاب الدكتور علي صادق أبو هيف: القانون الدبلوماسي، المذكور، ص 373). و لكن هذا الرأي ينطبق على حالة نشوء نزاع مسلح محدود بين الدولتين لا على حالة إعلان حالة الحرب التي تنقطع معها جميع العلاقات بينهما وتصبح ممارسة المهام القنصلية أثناءها أمرا مستحيلا.

<sup>3</sup> Dalloz : opcit, p 529.

<sup>4</sup> كالمعاهدة الفرنسية-البريطانية لعام 1951.

ضد النائب العام للجمهورية<sup>1</sup> وقد لا تصل درجة التوتر بين الدولتين إلى حد قيام نزاع مسلح بينهما وإنما تقتصر على إنهاء علاقاتهما الودية مع ما يصاحب ذلك من قطع علاقاتهما الدبلوماسية والقنصلية.

ولا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين إلى قطع حتمي لعلاقاتهما القنصلية، وهذا ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة 2 من الاتفاقية القنصلية: "إن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستلزم حكماً قطع العلاقات القنصلية".

والعلاقات القنصلية تصبح في الواقع أكثر أهمية بعد قطع العلاقات الدبلوماسية لأنها تشكل عندها وسيلة للاتصال بين الدولتين وحماية رعاياهما ومصالحهما والعمل على تخفيف حالة التوتر وإعادة الأمور إلى مجراها الطبيعي، ومما يساعد على استمرار هذه العلاقات على الرغم من انقطاع العلاقات الدبلوماسية هو اعتبارها مجرد علاقات اقتصادية وثقافية... لا صفة سياسية لها.

ويقر التعامل الدولي هذا الاتجاه، ففي سنة 1823 قطعت فرنسا علاقاتها الدبلوماسية مع البرتغال واستدعت البرتغال وزيرها المفوض في باريس، بينما استمر قنصل فرنسا العام في لشبونة بممارسة مهامه<sup>2</sup> وفي عامي 1921 و1927 قطعت العلاقات الدبلوماسية بين هولندا وإيران دون أن يؤثر ذلك علاقاتهما القنصلية، وفي عام 1957 قطعت ألمانيا الفدرالية علاقاتها الدبلوماسية مع يوغوسلافيا بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها، وفي عام 1965 قطعت الدول العربية علاقاتها الدبلوماسية مع ألمانيا الاتحادية إثر اعترافها بإسرائيل بينما استمرت علاقاتها القنصلية معها. ونشير إلى أن العلاقات القنصلية قد استمرت بين مصر والعديد من الدول العربية، ومنها الجزائر، على الرغم من قطع العلاقات الدبلوماسية مع مصر إثر توقيع اتفاقي كامب دافيد عام 1979.

وقد يكون الخلاف بين الدولتين حاداً فيصاحب قطع العلاقات الدبلوماسية قطع للعلاقات القنصلية وإنهاء للوظائف القنصلية<sup>3</sup>، ففي عام 1940 قطعت العلاقات الدبلوماسية بين مصر وإيطاليا وصاحب ذلك سحب البعثات القنصلية المتبادلة بين الدولتين، وفي 1956/11/1 قطعت مصر علاقاتها الدبلوماسية

<sup>1</sup> محمد طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، المرجع السابق، ص 835 وحاشيتها.

<sup>2</sup> محمد طلعت الغنيمي: المرجع السابق المذكور، ص 781.

<sup>3</sup> راجع الفقرة الخامسة من المادة 18 من مشروع زوريك الذي جاء ضمن تقريره الأول.

وكذلك راجع التعليق على المادة 25 من مشروع لجنة القانون الدولي.

ونشير إلى أن قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية لا يمس العلاقات القانونية التي تكون قد أنشأتها معاهدة مبرمة بين دولتين أو أكثر ومنظمة دولية أو أكثر، إلا إذا كانت هذه العلاقات أمراً ضرورياً لتطبيق المعاهدة، كما لا يحول قطع العلاقات دون إبرام معاهدات بين الدول المعنية. راجع المادتين 63 و74 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

والقنصلية مع بريطانيا وفرنسا نتيجة لحرب السويس، وفي 1961/1/9 قطعت الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع كوبا إثر استيلاء الرئيس كاسترو على الحكم. وفي شباط من العام عينه قطعت بلجيكا علاقاتها الدبلوماسية والقنصلية مع الجمهورية العربية المتحدة بسبب المظاهرات التي وقعت أمام السفارة البلجيكية في القاهرة إثر مقتل الرئيس لومومبا<sup>1</sup>.

ويتم قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بإعلان رسمي تصدره حكومة الدولة صاحبة العلاقة<sup>2</sup>، وقد تستمر هذه العلاقات بعد قطعها عبر بعثة دولة ثالثة تقوم برعاية مصالح الدولة الموفدة، فبعد قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين ألمانيا الغربية ويوغوسلافيا في أوائل الستينات استمر القسم القنصلي في السفارة الألمانية في بلغراد في العمل تحت راية السفارة الفرنسية بينما استمر القسم القنصلي في السفارة اليوغوسلافية في بون في العمل تحت راية السفارة السويدية<sup>3</sup>.

### ثالثا. إغلاق مقر البعثة ودمجها في بعثة أخرى:

تتعدد الأسباب التي تدفع بالدول إلى إغلاق مقر بعثة قنصلية لها أو أكثر في دولة ما دون أن يكون في نيتها قطع العلاقات القنصلية.

فقد تلجأ الدولة الموفدة أحيانا، لأسباب اقتصادية، إلى تقليص عدد بعثاتها في الخارج بإغلاق مراكز بعضها ودمج بعضها الآخر في بعثات أخرى، كما قد تقوم إثر افتتاح سفارة لها في الدولة المضيفة بإلغاء بعثتها القنصلية السابقة ودمجها في البعثة الدبلوماسية، وفي هذه الحالة تستمر الوظائف القنصلية في البعثة الدبلوماسية. وقد تنتفي الحاجة إلى وجود قنصلية ما في منطقة معينة نتيجة لزوال العوامل التي دفعت بالدولة الموفدة لإنشائها، كفقدان المنطقة أهميتها الاقتصادية أو تناقص عدد رعايا الدولة الموفدة فيها...

ومن جهة أخرى قد تلجأ الدولة المضيفة إلى طلب إغلاق بعض القنصليات الأجنبية العاملة ضمن أراضيها لأسباب سياسية أو أمنية أو تطبيقا لمبدأ المعاملة بالمثل أو مبدأ التعادل القنصلي، وقد تعاملها الدولة الموفدة بالمثل. ففي حزيران 1941 وقبل دخول الولايات المتحدة الأمريكية الحرب العالمية الثانية أقفلت قنصليات ألمانيا وإيطاليا لديها وقنصليتها لدى الدولتين. وفي 1952/1/21 طلبت الحكومة الإيرانية إغلاق جميع القنصليات البريطانية العاملة في إيران متذرة أولا بتدخل القناصل البريطانيين المستمر في شؤونها الداخلية، وثانيا باستقلال الهند وباكستان وتوقف بريطانيا عن رعاية مصالحهما التي كانت تبرر في السابق وجود قنصليات إنجليزية في أماكن وجود رعايا هاتين الدولتين، وأخيرا بتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل والتعادل

<sup>1</sup> Cortese Gaetano : opcit, p 30.

<sup>2</sup> راجع الفقرة الأولى من المادة 19 من مشروع زوريك الأول في:

I.L.C. Yearbook, 1957, vol 2 , p 96.

<sup>3</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 428.

القنصلي إذ لا وجود لبعثات قنصلية إيرانية في بريطانيا. وفي عام 1962 أدى النزاع بين الهند والصين وبين الاتحاد السوفياتي والصين إلى نفس النتيجة، وفي 1980/9/20 أغلق الاتحاد السوفياتي قنصليته في مدينة رشت الإيرانية على بحر قزوين استجابة لطلب إيران بسبب رفضه افتتاح قنصلية إيرانية في عاصمة جمهورية طاجكستان، وقد قامت إيران بالمقابل بإغلاق قنصليتها في ليننغراد في حين أن العلاقات القنصلية بين الدولتين استمرت عبر سفارتيهما وعبر القنصلية الروسية في أصفهان والقنصلية الإيرانية في باكو عاصمة أذربيجان السوفياتية.

## المطلب 2: الأسباب الخاصة المتعلقة بالموظف القنصلي:

هناك حالات عدة تنتهي فيها مهمة الموظف القنصلي بينما تستمر البعثة القنصلية في أعمالها بواسطة موظف قنصلي آخر، وقد تكون الأسباب التي أدت إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي عادية، كوفاته أو نقله أو إحالته على التقاعد أو استقالته... أو استثنائية، كاستدعائه من قبل دولته أو إعلانه شخصا غير مرغوب فيه من قبل الدولة المضيضة وسحب إجازته القنصلية.

### أولا. الأسباب العادية:

لا يهتم القانون الدولي كثيرا بالعوامل الشخصية التي تؤدي إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي وترتبط بأحكام القانون الداخلي الذي يحدد مثلا سن التقاعد ومدة الخدمة في مركز معين... وفي جميع هذه الحالات تنتهي مهمة الموظف القنصلي بمجرد إبلاغ الدولة المضيضة ذلك، على أن توفر له هذه الدولة التسهيلات اللازمة لمغادرته أراضيها بسلام وكرامة.

وتؤدي الوفاة إلى إنهاء مهمة القنصل فورا، وتقوم الدولة الموفدة عادة بنقل جثمانه إلى موطنه على نفقتها<sup>1</sup>، ويشارك عادة زملاء الموظف القنصلي وممثل عن الدولة المضيضة في مراسم تشييع الجثمان حتى الطائفة، وفقا لقواعد المراسم في هذه الدولة، ويستمر أفراد عائلة الموظف المتوفى في التمتع بالحصانات والامتيازات حتى مغادرتهم أراضي الدولة المضيضة أو حتى انقضاء فترة زمنية معقولة بعد الوفاة

وعلى الدولة المضيضة أن تسهل تصدير ما يملك من منقولات باستثناء ما حصل عليه في أراضيها مما يمنع تصديره كما أن عليها أن تعفيه من ضرائب التركات<sup>2</sup>. وكما هو الوضع بالنسبة إلى الدبلوماسي فليس هناك من قاعدة مستقرة في القانون الدولي تحول دون تشريح جثمان القنصل بعد وفاته، ومن هنا فالأمر متروك للقوانين المحلية وظروف الوفاة.

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 428.

<sup>2</sup> Sen. B : opcit , p 272.



وتحدد القوانين الداخلية للدولة سن تقاعد موظفيها العاملين في السلك الخارجي، ولا تختلف عادة عن سن تقاعد الموظفين العاملين، وتنتهي المهمة القنصلية حكما بحلول سن التقاعد، وتحدد كذلك المدة القصوى لعمل الموظف في مركز معين وفترة بقائه في الخارج. ويتم نقل الموظف القنصلي بقرارات تصدر عن السلطة المختصة في الدولة الموفدة، ولا يؤدي المرض إلى إنهاء المهمة القنصلية ولو تسبب في انقطاعها بصورة مؤقتة، أما إذا اشتد المرض وأصبح من المتعذر معه أداء الموظف القنصلي مهامه فلا بد من صدور قرار ينقله ينهي مهمته.

وقد تطرق المشرع الجزائري لحالة وفاة أو تقاعد الموظف القنصلي ولخصها في المادة 57 من المرسوم الرئاسي رقم: 221/09 المؤرخ في أول رجب 1430 الموافق لـ 24 يونيو سنة 2009 والمتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين، حيث جاء فيها ينجم عن انتهاء الوظيفة فقدان صفة العون الدبلوماسي والقنصلي وزيادة على حالتي الوفاة أو الإحالة على التقاعد فإنها تترتب على إحدى الحالات الآتية:

- الاستقالة.
- التسريح.
- فقدان الحقوق المدني.
- اكتساب جنسية أجنبية.
- إسقاط الجنسية الجزائرية
- العزل لإهمال المنصب.

كما تطرق المشرع الجزائري لهاته الحالات في المواد: 06، 19، 20، 21، 22، 14، 15، 16، 17، 18، من نفس المرسوم.

#### ثانيا. الأسباب الاستثنائية:

تقوم الدولة الموفدة أحيانا بإقالة موظفها القنصلي أو باستدعائه إلى الإدارة المركزية بصورة نهائية لأسباب مسلكية أو سياسية منهية بذلك مهمته، وقد مارست هذا الحق منذ القدم، فمدينة برشلونة مثلا قامت باستدعاء قنصلها في عام 1393 وفي جنوى عام 1478 بسبب سوء تنفيذ المهمة<sup>1</sup>، وقد يقوم هذا الموظف لأسباب خاصة بتقديم استقالته من الخدمة بحيث تنتهي مهمته مع قبولها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد طلعت الغنيمي: المذكور، ص 833.

<sup>2</sup> راجع الفقرة 1 والفقرة 2 من المادة 18 من مشروع زوريك والفقرة 1 من المادة 25 من مشروع لجنة القانون الدولي.

ونشير إلى أن مهمة الموظف القنصلي بالنسبة للدولة المضيضة لا تنتهي بمجرد صدور قرار الدولة الموفدة بإقالته أو باستدعائه أو إحالته على التقاعد وقبول استقالته، بل بتبليغها رسمياً ذلك القرار.

إلا أن الحالة الأكثر حساسية وإثارة للجدل، والتي عاجلها علماء القانون الدولي بالتفصيل هي حالة إنهاء المهمة القنصلية من قبل الدولة المضيضة بطردها الموظف القنصلي **Expulsion of Consuls** أو سحبها إجازته القنصلية **Withdrawal or Revocation of Exequatur** بعد إعلانه شخصاً غير مرغوب فيه وتأخر دولته في سحبه بعد إبلاغها بذلك.

لقد جاءت المادة 23 من اتفاقية فيينا القنصلية<sup>1</sup> تكرر هذا الحق للدولة المضيضة وتنص على ما يلي<sup>2</sup>:

1- يجوز للدولة المضيضة في كل وقت تبليغ الدولة الموفدة أن موظفاً قنصلياً هو شخص غير مرغوب فيه، أو أن أياً من موظفي البعثة هو غير مقبول، وعلى الدولة الموفدة عندئذ، ووفقاً للحالة استدعاء الشخص المعني أو إنهاء وظائفه في البعثة القنصلية.

2- إذا رفضت الدولة الموفدة خلال مدة معقولة تنفيذ التزامها المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أو إذا لم تنفذها، فللدولة المضيضة حسب الحالة أن تسحب الإجازة القنصلية من الشخص المعني أو أن تتوقف عن اعتباره موظفاً من موظفي البعثة القنصلية.

3- يمكن اعتبار من عيّن عضواً في بعثة قنصلية غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة المضيضة أو (إذا كان موجوداً فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية، وعلى الدولة الموفدة في مثل هذه الحالة سحب التعيين.

4- إن الدولة المضيضة، في الحالات المذكورة في الفقرتين الأولى والثالثة من هذه المادة، ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب قرارها.

ويبدو واضحاً من نص هذه المادة أن مجرد سحب الدولة المضيضة الإجازة القنصلية التي سبق منحها لرئيس البعثة القنصلية أو توقفها عن اعتبار أحد موظفي البعثة موظفاً قنصلياً فيها، يؤدي إلى إنهاء المهمة القنصلية. وفي حكم للمحكمة الابتدائية في نيويورك حظي بموافقة محكمة الاستئناف رفض إدعاء صاحب العلاقة استمرار صفته القنصلية لأن دولته لم تقم بسحبه، واعتبر الحكم أن مجرد سحب إجازته القنصلية ينهي صفته القنصلية التي لا تقوم إلا بقبول الدولة المضيضة بها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> المادة 23 من اتفاقية فيينا القنصلية.

<sup>2</sup> وهو نص مماثل لنص المادة التاسعة من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961.

<sup>3</sup> محمد طلعت الغنيمي: المذكور، ص 787.

وحق الدولة المضيضة في سحب الإجازة القنصلية وإنهاء مهمة الموظف القنصلي يرتبط بحقوق السيادة التي تتمتع بها الدول، وقد كرسه التعامل الدولي وأقرته المعاهدات والاتفاقيات الدولية<sup>1</sup>.

إلا أن ممارسة الدولة المضيضة لهذا الحق يجب أن لا يكون تعسفياً، فسحب الإجازة القنصلية عمل غير ودي يخالف المجاملات الدولية ويؤدي غالباً إلى تدهور العلاقات بين الدولتان وحتى إلى انقطاعها.

### المطلب 3: واجبات الدولة المضيضة عند انتهاء المهمة القنصلية:

يترتب على الدولة المضيضة في حالة انتهاء المهمة القنصلية واجبات معينة منها ما يتعلق بالموظف القنصلي وأفراد عائلته عند انتهاء مهمته، ومنها ما يتعلق بالبعثة القنصلية ووظائفها عند توقفها عن العمل بشكل دائم أو مؤقت، وسنبحث ذلك في عنصرين:

#### أولاً. واجبات الدولة المضيضة تجاه الموظف القنصلي:

تنص المادة 26 من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي<sup>2</sup>:

"على الدولة المضيضة، حتى في حالة النزاع المسلح، منح موظفي البعثة القنصلية وخدمهم الخاصين من غير رعايا الدولة المضيضة وأفراد عائلاتهم الذين يشكلون جزءاً من أسرهم، بغض النظر عن جنسياتهم الوقت والتسهيلات الضرورية لتمكينهم من تهيئة سفرهم ومغادرة البلاد في أول فرصة ممكنة بعد انتهاء وظائفهم، وعليها بصورة خاصة وعند الاقتضاء أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل الضرورية لهم ولأمتعتهم باستثناء الأمتعة التي اكتسبوا ملكيتها فيها والتي يكون تصديرها إلى خارج البلاد ممنوعاً عند المغادرة".

ولنا على هذا النص الملاحظات التوضيحية الآتية:

1- ينحصر واجب الدولة المضيضة في تسهيل مغادرة الموظف القنصلي وأفراد أسرته وخدمه، بالقنصل المسلكين من غير رعايا الدولة المضيضة ومن غير المقيمين أصلاً إقامة دائمة فوق أراضيها، وبأفراد أسرهم مهما تكن جنسياتهم، وبخدمهم الخاصين من غير مواطني الدولة المضيضة ومن غير المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها. وعلى الرغم من أن نص المادة لم يشر صراحة إلى استثناء المقيمين إقامة دائمة فوق أراضيها من أحكامها فإن نص المادة 71 من الاتفاقية القنصلية الذي ورد ضمن الأحكام العامة التي تشمل كامل الاتفاقية، استثنى هذه الفئة من جميع التسهيلات والحصانات والامتيازات وسأوى بالتالي بينها وبين مواطني الدولة المضيضة، وهو في رأينا يشمل بأحكامه نص المادة 26 التي تقر بتقديم التسهيلات إلى الموظفين

<sup>1</sup> راجع المادة 8 من مشروع فريق هارفارد لعام 1932، والفقرة الثالثة من المادة 5 من المعاهدة القنصلية الأمريكية-البريطانية لعام 1951، والمادة 8 من اتفاقية هافانا لعام 1928.

<sup>2</sup> ونص هذه المادة مماثل لنص المادة 44 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية لعام 1961.

القنصلين عند انتهاء مهامهم وتعتبر امتداد لحصاناتهم وامتيازاتهم، ولا تشمل المادة 26 بأحكامها الموظفين القنصلين الفخريين وأفراد أسرهم وخدمهم ماداموا من رعايا الدولة المضيضة من المقيمين إقامة دائمة على أراضيها، وماداموا يمارسون نشاطا مأجورا إلى جانب ممارستهم مهامهم القنصلية<sup>1</sup>.

2- تضع المادة 26 معيارين زمنيين يتوجب على الدولة المضيضة مراعاتهما: الأول يفرض عليها منح الموظفين القنصلين المهلة الزمنية الكافية لتهيئة أنفسهم للسفر وإنجاز أعمالهم وتحضير وسيلة السفر الملائمة لهم، والثاني يفرض عليها تسهيل مغادرتهم لأراضيها في أول فرصة ممكنة فور إتمام استعداداتهم للسفر.

3- على الدولة المضيضة، في حال تعذر حصول الموظفين القنصلين على وسائل نقل ملائمة، نتيجة كوارث طبيعية كالزلازل والفيضانات مثلا، أو نتيجة نزاع مسلح أو حرب أهلية... أن توفر لمن تشملهم المادة 26 بأحكامها وسائل النقل الضرورية<sup>2</sup>.

4- على الدولة المضيضة أن تسهل للأشخاص المعنيين بالمادة 26 نقل أمتعتهم باستثناء تلك التي تملكوها أثناء إقامتهم في الدولة المضيضة والتي لا تجيز الأنظمة النافذة فيها يوم المغادرة، تصديرها للخارج، ونذكر كمثال التحف الأثرية والمخطوطات.

5- إن تسهيل المغادرة المنصوص عليها في المادة 26 لا يقتصر فقط على الظروف العادية بل يشمل كذلك الظروف الاستثنائية كحالة نشوب نزاع مسلح أو ثورة أهلية، وفي الواقع تصبح المساعدة التي تقدمها الدولة المضيضة للموظفين القنصلين وأفراد أسرهم وخدمهم لتسهيل مغادرتهم لأراضيها، أكثر إلحاحا وضرورة في مثل هذه الظروف الاستثنائية، بينما لا تدعو الحاجة غالبا إلى تقديم أية مساعدة من الدولة المضيضة لإتمام عملية المغادرة في الظروف العادية.

ونشير إلى أنه يتوجب إبلاغ وزارة خارجية الدولة المضيضة بانتهاء مهمة الموظف القنصلي، وفقا لما بيناه سابقا، وتبليغها تاريخ مغادرته النهائية، والمغادرة النهائية لكل فرد من أفراد أسرته وخدمه الخاصين<sup>3</sup>، أما في حال وفاة الموظف القنصلي أو أحد أفراد أسرته فيتوجب على الدولة المضيضة تقديم التسهيلات اللازمة

<sup>1</sup> راجع المادة 57 من الاتفاقية القنصلية.

<sup>2</sup> راجع الاعتراض الذي أبدته بعض الدول على هذا الموجب أثناء مناقشة المؤتمر الدبلوماسي للمادة 44 من الاتفاقية الدبلوماسية نظرا لافتقار العديد من الدول خاصة الفقيرة منها لوسائل النقل في أوقات الكوارث والحروب، إلا أن إصرار الغالبية أدى إلى إقرار النص في المؤتمر الدبلوماسي ثم في المؤتمر القنصلي.

<sup>3</sup> راجع المادة 24 من الاتفاقية القنصلية.

لنقل جثمان المتوفى إلى بلاده، كما يتوجب عليها أن تسمح بتصدير الأموال المنقولة التي كان المتوفى يملكها ماعدا ذلك التي تم اكتسابها أثناء إقامته على أراضيها مما لا تجيز قوانينها المعمول بها وقت الوفاة تصديره<sup>1</sup>.

وتمثل المادة 26 تطورا مهما في حقل العلاقات القنصلية إذ أن القانون الدولي العرفي لم يكن يقر في السابق للقناصل عند انتهاء مهامهم حقوقا مشابهة لحقوق الدبلوماسيين باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية، على عكس مثيلاتها الدبلوماسية، تنتهي فور انتهاء المهمة القنصلية، سواء تم ذلك نتيجة لسحب الدولة المضيفة للإجازة القنصلية، أم لسحب موافقتها على قبول الموظف القنصلي، أو لي سبب لآخر، إلا أن ما تعرض له الموظفون القنصليون في بعض الدول إثر تغيير أنظمة الحكم فيها كما حدث للقناصل الأمريكيين في الصين بعد وصول ماوتسي تونغ إلى الحكم، أدى إلى بروز تيار جديد يطالب بامتداد الحصانات القنصلية بعد انتهاء المهمة القنصلية إلى حين مغادرة القناصل أراضي الدولة المضيفة أو إلى فترة زمنية معقولة تلي انتهاء المهمة، ويطلب بالزام الدولة المضيفة بتقديم التسهيلات اللازمة لتأمين مغادرة هؤلاء الموظفين أراضيها، وبالفعل جاءت بعض المعاهدات القنصلية بعد الحرب العالمية الثانية تتضمن نصوصا تكرس هذا التيار الجديد<sup>2</sup>. غير أن واجب الدولة المضيفة في هذا المجال بقي مجرد موجب أخلاقي يتوقف تطبيقه على مشيئتها، إلى أن جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ترفعه إلى مستوى القاعدة القانونية الدولية الملزمة في المادتين 26 و53 منها.

### ثانيا. واجبات الدولة المضيفة تجاه البعثة القنصلية:

ميزت المادة 27 من اتفاقية فيينا القنصلية<sup>3</sup> وعنوانها "حماية الدور القنصلية والمحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في الظروف الاستثنائية" بين حالتين: حالة قطع العلاقات القنصلية، وحالة الإغلاق المؤقت أو الدائم للبعثة القنصلية مع استمرار العلاقات القنصلية، ويتوجب على الدولة المضيفة في جميع الظروف التي تؤدي إلى إغلاق مركز البعثة القنصلية، حتى في حالة النزاع المسلح، احترام الدور القنصلية وممتلكات البعثة ومحفوظاتها وحمايتها.

ويتوجب عليها في حال قطع العلاقات القنصلية الذي يأتي عادة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية أن تتيح للدولة الموفدة، إن هي شاءت، تكليف دولة ثالثة توافق عليها الدولة المضيفة، القيام بواسطة بعثتها

<sup>1</sup> راجع المادة 51 من الاتفاقية القنصلية التي سنعود إلى تناول أحكامها تفصيلا في القسم الثالث المخصص لدراسة الحصانات والامتيازات القنصلية.

<sup>2</sup> راجع المادة 26 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

<sup>3</sup> وهي تماثل المادة 45 من الاتفاقية الدبلوماسية..

كذلك راجع المادة 27 من الاتفاقية القنصلية .

الدبلوماسية القائمة في أراضي هذا الدولة الأخيرة، أو إحدى بعثاتها القنصلية لديها، بحماية مصالحها ومصالح رعاياها ورعاية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها وحمايتها.

ويتوجب عليها كذلك عند إغلاق مركز البعثة بصورة مؤقتة أو دائمة أن تجيز للدولة الموفدة تكليف بعثتها الدبلوماسية لدى الدولة المضيفة إن هي وجدت أو أية بعثة قنصلية أخرى لديها القيام بالأعمال القنصلية التي كانت تقوم بها البعثة المغلقة والقيام بحراسة دارها وأموالها ومحفوظاتها. أما إذا لم يكن للدولة الموفدة أية بعثة دبلوماسية أو قنصلية في الدولة المضيفة فيمكن عندها تكليف دولة ثالثة تقبل بها الدولة المضيفة القيام برعاية مصالحها ومصالح مواطنيها وبحماية دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها.

الفصل الثالث

الوظائف القنصلية

المبحث الأول: الوظائف المتعلقة بحماية

مصالح الدولة الموفدة

ورعاياها وتنمية علاقاتها

مع الدولة المضيفة

المبحث الثاني: الوظائف المتعلقة بحماية

رعايا الدولة الموفدة

ورعاية مصالحهم

المبحث الثالث: الحماية الدبلوماسية

لرعايا الدولة الموفدة.

المبحث الأول: الوظائف المتعلقة بحماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها وتنمية علاقاتها مع

### الدولة المضيفة:

يرى الدكتور زكي فاضل بأن الأصل في القناصل أنهم، ليسوا بممثلين لهم صفة دولية كما هو الحال مع المبعوثين الدبلوماسيين، وإنما هم موظفون يجري تعيينهم من قبل دولتهم ويسند إليهم واجبات معينة كما وتسمح لهم الدولة الأجنبية بالإقامة في أرضها معترفة بأنهم موظفون يخضعون إلى قانونهم المحلي.

وبناء على ما تقدم فإن صفة القنصل وواجباته أخذت تحدد بمعاهدات ومؤتمرات دولية خاصة وبمرور الزمن وازدياد عدد الدول المعترفة والممارسة للممارسة لشروط هذه المعاهدات والمؤتمرات الدولية، أصبح القسم الكبير منها جزءاً من القانون الدولي العرفي وبناء على ذلك أصبح القناصل يتمتعون بصفة دولية نسبية يقرها القانون الدولي<sup>1</sup>.

هذا وتحدد القواعد العرفية الدولية والاتفاقيات القنصلية والتجارية الثنائية والجماعية والتشريعات واللوائح القنصلية الداخلية الوظائف القنصلية، كما وردت هذه الوظائف في المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

وقبل استعراض هذه الوظائف يجب الأخذ بعين الاعتبار أن هذه الوظائف هي رسمية يباشرها القنصل بصفته قنصلاً ولذا لا يمكن أن يباشرها بواسطة الغير ممن ليست له صفة رسمية في دولة القنصل لأن هذه الدولة لم تمنح القنصل براءة مباشرة مهامه إلا بعد أن وضعت في اعتبارها عدة عوامل بينها تقدير شخص القنصل والثقة التي يمكن لها أن توليها إياه بعد أن أولته دولة الأصل ثققتها<sup>2</sup>.

لهذا سنتناول ضمن مطلبين:

المطلب 1: العمل على تنمية التجارة والصناعة وتقديم العلاقات الثقافية والعلمية.

المطلب 2: الوظائف المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحتها.

<sup>1</sup> زكي فاضل: الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، بغداد، 1973، ص 134.

<sup>2</sup> محمد طلعت الغنيمي: الغنيمي في السلام، الاسكندرية، 1963، ص 1028.



**المطلب 1: العمل على تنمية التجارة والصناعة وتقديم العلاقات الثقافية والعلمية:**

تنص المادة 5/ب من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه من بين وظائف القنصل (تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة ودولة الإقامة، وتشجيع وتمتين علاقات الصداقة بين الدولتين بأية وسيلة أخرى في إطار أحكام هذه الاتفاقية).<sup>1</sup>

في حين تنص الفقرة (ج) من نفس المادة على أن يقوم القناصل بالاستعلام بكل الطرق المشروعة عن أوضاع وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في دولة الإقامة وتقديم تقارير عن ذلك لحكومة الدولة الموفدة وإعطاء المعلومات إلى الأشخاص المعنيين.<sup>2</sup>

ويتضمن عمل القنصل في هذا الإطار السهر على مصالح دولته التجارية وجمع المعلومات المتعلقة بما ينتجته بلد الإقامة من المنتجات الزراعية والصناعية وما يحتاج إليه، وكذلك مراقبة تنفيذ المعاهدات التجارية والصناعية المبرمة بين دولة القنصل ودولة الإقامة، كما يقوم القنصل بتقديم المعلومات اللازمة لرعايا دولته من التجار والصناع وتقديم الاستشارات والمساعدات لهم، بالإضافة إلى قيامه بالمشاركة في تنظيم المعارض التجارية في دولة الإقامة. كما يلعب القنصل دورا مهما في مجال العلاقات الثقافية والفنية سواء بتنظيم أو تشجيع المعارض الفنية وتقديم الوثائق والأفلام عن بلاده، كما يقول قناصل بعض الدول بإعطاء المعلومات عن المدارس والمعاهد العليا والجامعات للطلبة الذين يرغبون بمتابعة دراستهم بها.<sup>3</sup>

وقد تناول المشرع الجزائري أهم الوظائف الموكلة للأعوان الدبلوماسيين والقنصليين في المرسوم رقم 221/09 والصادر بتاريخ أول رجب 1930 الموافق لـ 24 يونيو سنة 2009 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأعوان الدبلوماسيين والقنصليين

- وقد تضمنتها المواد من 23 إلى المادة 39 من هذا المرسوم كمايلي:

- حيث جاء في المادة 24 من هذا المرسوم أنه على العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالمصالح الخارجية ، بصفته ممثلا لبلده في الخارج أن يساهم بسيرته ونشاطاته في ترقية الصورة المميزة لبلده، ونشر معرفة الجزائر وتوسيعها في مختلف أوساط البلد أو في الدائرة التي يمارس فيها مهامه.

ويستعلم كذلك على كل ما من شأنه أن يسهل له أداء مهمته وأن يكون مطلعاً على تسيير شؤون بلده سواء على الصعيد الوطني أو الدولي.

<sup>1</sup> راجع المادة 05 الفقرة ب، ج من اتفاقية فيينا لعام 1963

<sup>2</sup> الدكتور غازي حسن صباريني : المرجع السابق ، ص 251-252 .

<sup>3</sup> الدكتور غازي حسن صباريني : المرجع السابق ، ص 252 .

ويحرص على تنفيذ المهام الموكلة إليه ويسعى تحت سلطة رئيس مركزه على تطوير المبادلات الكفيلة بدعم فعالية المركز الدبلوماسي أو القنصلي الذي يمارس فيه مهامه وبمذه الصفة يلزم بأن يكون على استعداد دائم لتنفيذ مهامه.

كما نصت المادة 25 من المرسوم أنه يجب على العون الدبلوماسي أو القنصلي أن يعمل باستمرار على توسيع معرفته وتحكمه في المحيط الذي يعمل فيه ، كما عليه تطوير علاقاته المهنية والاجتماعية ويوسع اتصالاته بشكل يساهم في تحقيق الأهداف الموكلة للمركز الدبلوماسي أو القنصلي الذي يمارس فيه نشاطه.

كما نصت المادة 26 من نفس المرسوم على انه على العون الدبلوماسي أو القنصلي العامل بالخارج أن يولي اهتماما خاصا بالجالية الجزائرية المقيمة بالبلد الذي اعتمد لديه أن يساهم في تنمية روح التضامن في أوساطها ، كما يعمل على دعم الصلات التي تربطهم بالوطن .

- ونصت المادة 27 من المرسوم على انه على العون الدبلوماسي أو القنصلي وعلى أفراد عائلته أن يسلكوا سلوكا حسنا فاضلا ومحترما وان يمارسوا وظائفهم في ظل احترام قوانين وأنظمة البلد الذين اعتمدوا لديه ، وذلك وفقا لأحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية. ولا يجوز لهم استعمال امتيازاتهم وحصاناتهم بأغراض تمس بكرامة ووظائفهم.

ونصت المادة 28 من المرسوم على أنه على العون الدبلوماسي أو القنصلي أن يمارس مهامه بكل أمانة<sup>1</sup>

## المطلب 2: الوظائف المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحظتها:

يقوم القنصل بدور رئيسي بالنسبة للشؤون الملاحية الخاصة بدولته ورعاياها، ولعل أهمية النشاط القنصلي في هذا الخصوص هي التي تفسر سبب وجود قنصل في الموانئ الهامة كما ثبتتها واقعة أن القنصل الفرنسيين كانوا حتى قيام الثورة الفرنسية يتبعون وزارة البحرية الفرنسية، ولا زالت لهم إلى الآن سلطة الاتصال المباشر بهذه الوزارة فيما يتعلق بأعمالهم المتعلقة بالشؤون البحرية<sup>1</sup>. ومن هنا يلاحظ بأن هذه الاختصاصات قديمة وتقسّم إلى قسمين:

### أولا. وظائف المراقبة:

تنص المادة 5/ك من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه من بين الوظائف القنصلية (ممارسة حق المراقبة والتفتيش المنصوص عنهما في قوانين وأنظمة الدولة الموفدة على السفن في عرض البحار، وعلى السفن النهرية من جنسية الدولة الموفدة، وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم ملاحيتها)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> محمد طلعت الغنيمي: المرجع السابق، 1963، ص 1037.

<sup>2</sup> راجع المادة 05 الفقرة ك من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 .

وهذا يعني بأن القنصل يقوم بمراقبة البواخر التجارية التابعة لدولته في الموانئ التي تدخل في دائرة اختصاصه، ويقوم بمراجعة دفاتر يوميات البواخر ويؤشر عليها، كما ينظر القنصل في الأمور المتعلقة بالنظام والأمن على متن البواخر والطائرات التي تحمل علم دولته والمتواجدة في ميناء أو مطار في مجال دائرته القنصلية وذلك ليتأكد من احترام قوانين دولته على متنها.

#### ثانيا. وظائف المساعدة:

يقوم القنصل بتقديم المساعدة للسفن والبواخر والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 وإلى ملاحيتها، وتلقي تصاريح سفر هذه البواخر والسفن وفحص أوراقها وتأشيرها دون النيل من صلاحيات سلطات دولة الإقامة، وإجراء التحقيق في الحوادث الطارئة خلال الرحلة، وتسوية المنازعات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة من أي نوع كانت، وذلك بقدر ما تسمح به قوانين وأنظمة الدولة الموفدة<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 5/د من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

### المبحث الثاني: الوظائف المتعلقة بحماية رعايا الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم:

لا يعتبر القنصل ممثلاً له صفة دولية كما هو الحال مع المبعوث الدبلوماسي وإنما هو موظف يعين من قبل دولته و تسند إليه واجبات معينة تحدد بمعاهدات و مؤتمرات دولية و كذا القواعد العرفية الدولية و الاتفاقيات القنصلية و التجارية الثنائية و الجماعية و التشريعات و اللوائح القنصلية الداخلية كما وردت هذه الوظائف في المادة 05 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963. و سنتطرق لهاته الوظائف من خلال مطلبين :

- المطلب الأول : القيام بالمهام الإدارية والحالة المدنية والتوثيق.

- المطلب الثاني : الوظائف القضائية.

#### المطلب 1: القيام بالمهام الإدارية والحالة المدنية والتوثيق:

أولاً. القيام بالمهام الإدارية: وتشمل هذه الوظائف ما يلي:

أ- إصدار جوازات السفر وتحديد لها وكذلك الوثائق الأخرى لرعايا دولته ومنح التأشيرات والوثائق اللازمة وإعطاء المعلومات للأشخاص الذين يرغبون في زيارة الدولة الموفدة وهذا ما نصت عليه المادة 5/د من اتفاقية فيينا لعام 1963 (يقوم القناصل بإصدار جوازات السفر ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح السمات والوثائق اللازمة للأشخاص من الراغبين في زيارة الدول الموفدة)<sup>1</sup>.

ب- التأشير على الشهادات المحررة في الخارج وذلك لتثبيت مصدرها وكذلك التصديق على الوثائق والفواتير التجارية والوثائق المشاهدة.

ج- تحويل الأجرور والتعويضات والمكافآت لرعايا الدولة الموفدة المقيمين على أراضي الدولة المستقبلية

#### ثانياً. القيام بمهام الحالة المدنية والتوثيق:

وتنص المادة 5/د من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه تشمل الوظائف القنصلية القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة المهام المماثلة والأعمال الإدارية بقدر ما تسمح به قوانين وأنظمة دولة الإقامة. وبناء على ذلك يقوم القناصل بما يلي:

- عمل وحفظ الأوراق القانونية.

- التصديق على الأختام والتوقيعات ذات الصلة الرسمية أو الخاصة.

- التصديق على صور وترجمات الوثائق الرسمية.

<sup>1</sup> الدكتور غازي حسن صباريني : المرجع السابق ، ص 252 .

- استلام الوصايا من رعايا دولته ومساعدتهم على تحرير وصاياهم.

- استلام وإيداع الأموال والأوراق المتعلقة بالعقارات والأشياء الثمينة والوثائق لرعايا دولتهم وبصفة القنصل كضابط للأحوال المدنية فيقوم بتسجيل المواليد والوفيات ويجرر عقود الزواج لمواطنيه ويوثق شهادات الاعتراف بالبنوة وفقا لقوانين دولته، كما يقوم بتحرير إشارات الطلاق و إشارات التصديق عليه<sup>1</sup>.

## المطلب 2: الوظائف القضاية:

تنحصر هذه الوظائف حسب ما ورد في المادة الخامسة الفقرة (ط) و(ي) من اتفاقية فيينا لعام 1963 بالتمثيل والتحويل.

### أولا. وظائف التمثيل:

تنص المادة 5/ط من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أن من بين الوظائف القنصلية (تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير لتأمين تمثيلهم الملائم أمام المحاكم أو سلطات دولة الإقامة الأخرى، من أجل طلب اتخاذ إجراءات مؤقتة لصيانة حقوق هؤلاء الرعايا حينما لا يستطيعون الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الوقت المناسب، بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر، وذلك وفق قوانين وأنظمة دولة الإقامة)<sup>2</sup>.

وطبقا لنص هذه المادة فإنه يمكن للقناصل الاستناد على قاعدة قانونية لتزكية تدخلهم لدى المحاكم أو سلطات دولة الإقامة لصالح رعاياهم في حالة غيابهم أو في حالة عدم تمكنهم من الدفاع عن أنفسهم أو بواسطة محامي، هذا في حالة ما إذا كانت تسمح بذلك التشريعات المدنية والجنائية لدولة الإقامة وكذلك أيضا إذا كانت اللوائح القنصلية لدولة الإقامة لا تعارض ذلك<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> الدكتور غازي حسن صباريني: الديبلوماسية المعاصرة، دار الثقافة، الطبعة الأولى، 2009، ص 253.

<sup>2</sup> راجع المادة 05 الفقرة ط، من اتفاقية فيينا للعلاقات الدولية لعام 1963.

<sup>3</sup> الدكتور غازي حسن صباريني: المرجع السابق، ص 254.

ثانيا. وظائف التحويل:

تنص المادة 5/ي من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أنه من بين الوظائف القنصلية (تحويل الصكوك القضائية وغير القضائية أو تنفيذ الإنابات القضائية وفق الاتفاقيات الدولية المرعية الإجراء، أو في حالة عدم وجود مثل هذه الاتفاقيات بأية طريقة تتلاءم مع قوانين وأنظمة دولة الإقامة)<sup>1</sup>.

وهذا ما أكدت عليه اتفاقيات القانون الدولي الخاص المادة 5 من اتفاقية لاهاي بتاريخ 1905/07/17 والمادة 15 من اتفاقية لاهاي بتاريخ 1954/03/01 بشأن الإجراءات المدنية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> راجع المادة 05 الفقرة ي من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

<sup>2</sup> راجع المادة 05 من اتفاقية لاهاي بتاريخ 1905/07/17 و المادة 15 من اتفاقية لاهاي 1954/03/01 .

### المبحث الثالث: الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة الموفدة:

يقر القانون الدولي للدول بالحق في حماية مواطنيها أثناء وجودهم في الخارج، وتتمارس البعثات الدبلوماسية والقنصلية هذا الحق نيابة عن الدولة، ويعرف هذا الحق بحق الحماية الدبلوماسية، فوجود الأجنبي على أراضي دولة ما يفرض عليه الخضوع حكما لقوانينها ونظمها ويلزمها في الوقت عينه بمعاملته وفقا لقواعد العدالة التي يحدد القانون الدولي معيارها الأدنى **Minimum standard** الذي لا يمكنها تجاوزه دون أن تترتب عليها مسؤولية دولية تفسح في المجال للبعثات الدبلوماسية والقنصلية لممارسة حقها في الحماية الدبلوماسية.

والحماية الدبلوماسية لا تعني أبدا أن حق الحماية محصور بالبعثات الدبلوماسية، فالبعثات القنصلية تمارس هذا الحق أيضا في نطاق منطقتها القنصلية، وهذا ما يقره القانون الدولي العرفي والمعاهدات القنصلية والقوانين الداخلية للدول، وعلى البعثة القنصلية في حال تدخلها للدفاع عن حقوق مواطن متضرر من مواطنيها، إعلام البعثة الدبلوماسية التابعة لها بالأمر، لأنها قد تفشل في الوصول إلى نتيجة إيجابية لدى السلطات المحلية فيستوجب ذلك رفع القضية إلى البعثة الدبلوماسية لتقوم بعرضها على السلطات المركزية المسؤولة. أما في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية فيمكن للقنصل الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية للدولة المضيفة.

فمن هم الأشخاص الذين يحق للموظف القنصلي التدخل لحمايتهم؟ وما هي الحالات التي يمكنه فيها التدخل وما هي طريقة هذا التدخل؟

و سنتناول ذلك في ثلاث مطالب :

- المطلب الأول : الأشخاص المشمولون بالحماية الدبلوماسية.
- المطلب الثاني : الحالات التي تميز للموظف القنصلي التدخل لممارسة الحماية الدبلوماسية.
- المطلب الثالث : طريقة ممارسة الحماية الدبلوماسية.

## المطلب 1: الأشخاص المشمولون بالحماية الدبلوماسية:

تشمل الحماية الدبلوماسية مواطني الدولة الموفدة الطبيعيين والمعنويين، إلا أن هناك إشكالات تتعلق بمزدوجي الجنسية وباللاجئ.

### أولاً. مواطنو الدولة الموفدة الطبيعيين والمعنويين:

لابد للموظف القنصلي من أن يتأكد قبل مباشرة الحماية الدبلوماسية من وجود الرابطة القانونية التي تميز له حماية صاحب العلاقة، وهي رابطة الجنسية، لأن الشرط الأساسي لحماية شخص ما، طبيعياً كان أم معنوياً، هو حملته لجنسية الدولة التي ستقوم بعثتها بالدفاع عنه<sup>1</sup>.

### 1- الأشخاص الطبيعيين:

تحدد قوانين الدولة الموفدة ونظمها القواعد المتعلقة باكتساب جنسيتها، فتعتمد فئة نظام رابطة الدم، وفئة أخرى نظام مكان الولادة، وفئة ثالثة النظامين معاً. ويكتسب المولود وفقاً للنظام الأول جنسية والده أو جنسية والدته إذا كان مولوداً غير شرعي، بينما يكتسب وفقاً للنظام الثاني جنسية الدولة التي ولد فوق أرضها، وتختلف الدول في تحديد شروط اكتساب الجنسية بعد الولادة، فيقر بعضها مثلاً بحق المرأة المتزوجة باكتساب جنسية زوجها بصورة آلية بينما يشترط البعض الآخر توافر شروط إضافية<sup>2</sup>.

يتأكد الموظف القنصلي من أن الشخص الذي سيتولى الدفاع عنه هو من مواطنيه، ويتم هذا التأكد بالرجوع إلى جواز سفر صاحب العلاقة أو تذكرة هويته أو شهادة ميلاده، أو بالرجوع إلى قيود البعثة وسجلاتها، أو بالاستناد إلى أية وسيلة أخرى تقرها قوانين الدولة الموفدة ونظمها، وقد يحدث أن يحمل شخص ما جواز دولة لا يحمل جنسيتها، فلهذا الشخص، في رأينا، الحق في حماية هذه الدولة، مادام الجواز يتضمن طلباً من رئيس هذا الدولة بتقديم كل مساعدة ممكنة لحامله وحمايته، وهذا ما أقره مجلس اللوردات في إنكلترا عام 1946 في قضية «William Joyce V. Director of public»<sup>3</sup>.

### 2- الأشخاص المعنويين:

تحدد قوانين الدولة الموفدة كذلك، شروط حمل الشخص المعنوي لجنسيتها، كأن تكون الشركة مثلاً قد أنشئت وفقاً لقوانين هذه الدولة ويقع مركزها الرئيسي فيها وأن تكون غالبية مساهمها من مواطنيها. وتشترط الدولة المضيفة عادة أن تكون جنسية الشركة حقيقية لا وهمية لكي تتيح للبعثة الدفاع عنها بحيث

<sup>1</sup> د/عاصم جابر: المرجع السابق، ص 791.

<sup>2</sup> راجع كتاب الدكتور آدمون نعيم: القانون الدولي الخاص، بيروت، 1967، ص 20-21. وكتاب المحامي بدوي أبو ديب: الجنسية اللبنانية، دار الكتاب اللبناني، بيروت، 1974، ص 24-28 و ص 179.

<sup>3</sup> Sen. B : opcit, p 285.



لا تحمل الشركة مثلاً جنسية دولة لا يقع فيها مركزها الرئيسي ولا ترتبط بها نشاطاتها الفعلية ولا يحمل مواطنوها غالبية أسهمها، وإذا ما وقع خلاف بين الدولتين الموفدة والمضيفة حول مدى جدية هذه الجنسية كان عليهما اللجوء إلى الطرق السلمية لحل المنازعات الدولية<sup>1</sup>.

### 3- الأشخاص الطبيعيون والمعنويون من مواطني دولة ثالثة:

إلا أن هناك حالة يمكن الموظف القنصلي أن يتولى فيها حماية مواطني دولة ثالثة، وهي الحالة التي تقوم فيها البعثة برعاية المصالح القنصلية لهذه الدولة وتقديم الخدمات الحميدة لرعاياها نظراً لعدم وجود بعثة قنصلية أو دبلوماسية لها في الدولة المضيفة، أما لعدم وجود هذه البعثات أصلاً أو بسبب قطع العلاقات القنصلية بينهما في حالة حرب أو توتر أو لأي سبب آخر. والتعمق في هذه الحالة يظهر أن البعثة القنصلية لا تقوم بحماية مواطنيها فقط وإنما بحماية رعايا الدولة التي تقوم بتمثيل مصالحها وكأنها بعثة قنصلية لهذه الدولة باعتبار أن تدخلها لحماية هؤلاء المواطنين لا يتم باسم الدولة الموفدة وإنما باسم الدولة الثالثة<sup>2</sup>.

### ثانياً. مزدوجو الجنسية Daul Nationals:

قد يحمل شخص واحد أكثر من جنسية، كأن يكتسب جنسية دولة ما بسبب رابطة الدم، وجنسية دولة أخرى تبعاً لمكان ولادته، وجنسية دولة ثالثة لاستيفائه شروط التجنس فيها، فما هو تأثير ازدواج الجنسية أو تعددها في حق الموظف القنصلي في ممارسة الحماية الدبلوماسية؟  
علينا أن نميز بين حالتين: عدم حمل جنسية الدولة المضيفة، وحملها.

### 1 - مزدوج الجنسية الذي لا يحمل جنسية الدولة المضيفة:

كان التعامل القديم يتيح لكل دولة يحمل المتضرر جنسيتها التدخل عبر بعثاتها للدفاع عنه إلا أن الإشكاليات التي أثارها هذا التعامل أدت إلى بروز تعامل جديد يمنح حق الحماية للدولة التي تكون جنسيتها هي المهيمنة **Dominant** أو الأكثر فاعلية **More active**. بمعنى أن يؤخذ بعين الاعتبار في تحديد الدولة التي لها حق ممارسة الحماية الدبلوماسية، وجود روابط فعلية بينها وبين حامل جنسيتها كأن تكون هذه الدولة دولة محل إقامته الفعلية أو الدولة التي يكون فيها مركز عمله الدائم، أو الدولة التي يرتبط بها صاحب العلاقة روحياً وثقافياً... الخ ويعود لمحاكم الدولة المضيفة عند بروز نزاع حول تحديد الجنسية الأكثر فاعلية تحديد هذه الجنسية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Zourek Jaroslav : opcit, p 388.

<sup>2</sup> راجع الفقرة الثالثة من المادة 2 من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية.

<sup>3</sup> راجع ما قرره محكمة العدل الدولية في قضية Nottebolm عام 1955 في: I.C.J reports : 1955, p 12-26.

## 2- مزدوج الجنسية الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة:

التعامل السائد يحول في هذه الحالة دون تدخل بعثة الدولة الموفدة التي يحمل الشخص جنسيتها بشكل رسمي لتقديم الحماية الدبلوماسية لهذا الشخص تجاه الدولة المضيفة التي يحمل جنسيتها أيضا وإن جاز لها ذلك بشكل غير رسمي، وهذا التعامل تكرر بالمادة الرابعة من اتفاقية "بعض المسائل المتعلقة بتنازع قوانين الجنسية" الموقعة عام 1930<sup>1</sup> والتي تنص على أنه "لا يجوز لدولة ما أن تمنح الحماية الدبلوماسية لأي من رعاياها ضد دولة أخرى إذا كان حائزا أيضا على جنسية تلك الدولة"، كما تكرر بقرار محكمة العدل الدولية لعام 1949 في قضية *Reparation for injuries suffered in the service of the U.N.* وأخذت به دول عدة كألمانيا والولايات المتحدة<sup>2</sup> وبريطانيا، ورفض الاتحاد السوفياتي سابقا أي تدخل للسفارة الأمريكية في قضية المواطن الأمريكي Nordum الذي أُلقي القبض عليه بتهمة التجسس لأنه كان يحمل الجنسية السوفياتية على الرغم من إدعاء المتهم أن هذه الجنسية قد فرضت عليه فرضا.

بيد أن اتجاهها حديثا برز في الفترة الأخيرة يرى بأن اكتساب الشخص لجنسية الدولة المضيفة قد يتم بفعل القانون ودون رغبة صاحب العلاقة وحتى دون وجود أي رابط فعلي بينه وبين الدولة المضيفة بحيث تصبح جنسيتها وهمية أكثر منها فعلية، ويرى هذا الاتجاه ضرورة العودة إلى وقائع كل حالة لمعرفة الجنسية الفعلية أو الأكثر فاعلية والتعرف بالتالي إلى الدولة التي لها الحق في حمايته دبلوماسيا، وقد تكون هذه الجنسية جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة أخرى، وقد أخذت بهذا الاتجاه الحديث اليابان ومصر، وأقر العراق وأندونيسيا بحيث حثت بعثاتها على في تقديم الحماية الدبلوماسية لكل من يحمل جواز سفرها حتى ولو كان يحمل في الوقت عينه جنسية الدولة المضيفة.

وفي رأينا أن هذا الاتجاه الحديث هو أقرب إلى مفهوم العدالة، إلا أن القرار وفي النهاية يبقى للدولة المضيفة التي لها أن تتمسك بالاتجاه الأول فترفض كل تدخل لحماية شخص يحمل جنسيتها دون الالتفات إلى واقعية هذه الجنسية، أو أن تأخذ بالاتجاه الثاني فتوافق على هذا التدخل<sup>3</sup>.

### ثالثا. اللاجئون :

هل يحق للقناصل الاتصال باللاجئين من مواطنيهم الذين لجأوا إلى الدولة المضيفة هربا من الظلم والاضطهاد والمعاملة السيئة في دولتهم، وذلك من أجل مساعدتهم وتقديم الحماية الدبلوماسية لهم؟

<sup>1</sup> راجع نص الاتفاقية في:

- L.N.T.S, vol 179, p 89.

<sup>2</sup> Zourek Jaroslev: Opcit ; p 389.

<sup>3</sup> الدكتور عاصم جابر : المرجع السابق، ص 794-795.

أثير هذا السؤال خلال مناقشة مؤتمر فيينا القنصلي للمادة 36 من مشروع الاتفاقية، وكان المفوض السامي لشؤون اللاجئين قد وجه مذكرة إلى المؤتمر تتعلق بالفقرة الأولى من المادة الخامسة من مشروع الاتفاقية والمادة 36 منه<sup>1</sup>، أكد فيها أن الحماية الدولية للاجئين، المفوض السامي لشؤون اللاجئين فقط، علما بأنه يعتبر لاجئا وفقا للمادتين 6 و7 من نظام المكتب:

أ- كل شخص كان خارج بلاده بسبب أحداث حصلت قبل 1959/02/01 وليس بإمكانه العودة إليها، أو لا يريد العودة إليها، أو وضع نفسه تحت حمايتها خوفا من اضطهاده لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقداته الوطنية أو السياسية.

ب- كل شخص آخر يكون خارج بلاده، أو خارج بلاد مقره الأخير إذا كان معين لا يحملون جنسية بسبب تخوفه من الاضطهاد لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقداته الوطنية أو السياسية وهو غير قادر أو غير راغب بسبب خوفه هذا في وضع نفسه تحت سلطة وحماية هذه الدولة.

وأدت هذه المذكرة إلى تقدم ممثلي تسع دول باقتراح لإضافة مادة جديدة إلى الاتفاقية تأتي بعد مادتها الخامسة وتهدف إلى منع الموظفين القنصليين من الاتصال باللاجئين من رعايا دولهم الموجودين في الدولة المضيفة متى كان اللجوء قد تم لأسباب عرقية أو دينية أو بسبب معتقدات سياسية أو وطنية، إلا إذا رغب اللاجئ في ذلك<sup>2</sup>، وأدى هذا الاقتراح إلى انقسام المؤتمرين إلى فريقين: فريق الدول الغربية الذي أيد الاقتراح معتبرا إن اللاجئين يرفضون قيام أي اتصال بينهم وبين بعثات البلاد التي فروا منها بسبب اضطهادهم وإن منحهم حق اللجوء يخضعهم لسيادة الدولة التي رحبت بهم ويتزع عن هذه البعثات حق حمايته لما في ذلك من تجاوز على سيادة الدولة المضيفة وخرق لحقوق اللاجئين، وفريق المعسكر الشيوعي الذي رفض الاقتراح باعتبار أن لا علاقة لموضوع اللاجئين بالاتفاقية القنصلية، وإن هناك اتفاقية خاصة بشأنهم هي اتفاقية اللاجئين لعام 1951، وإن في طرح الموضوع مجددا إذكاء للحرب الباردة، وأن للقنصل الحق في الاتصال بجميع مواطنيهم، ومنهم اللاجئين، إذ أن اللجوء حالة وقتية وانتقالية، وقد يحتاج اللاجئ إلى مساعدة معينة كالاستعلام عن عائلته، وفي منعه من الاتصال بقنصليته أو منع قنصليته من الاتصال به ضرر له لأنه قد يحول دون معرفته بصدور عفو عنه من بلاده كما حدث عندما أصدرت يوغوسلافيا عفوا عاما عن اللاجئين اليوغسلاف ومنعت بعض الدول المضيفة نشره.

وأدى هذا الانقسام في الرأي إلى إنشاء لجنة فرعية لدراسة الموضوع تقدمت بمشروع قرار تم اعتماده وألحق بالاتفاقية النهائية طلب إلى الأمين العام للأمم المتحدة رفع جميع المستندات المتعلقة بالمسألة التي أثارها

<sup>1</sup> راجع المادة 05 و المادة 36 من مشروع اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963.

<sup>2</sup> الدكتور عاصم جابر : المرجع السابق، ص 796.

المفوض السامي لشؤون اللاجئين إلى الهيئات المختصة في الأمم المتحدة بعد أن قرر المؤتمر عدم اتخاذ أي قرار بشأنها في الوقت الحاضر.

لقد ترك مؤتمر فيينا لكل دولة الحق في اعتماد الطريقة التي تراها مناسبة في هذا المجال، وجاءت المادة 48 من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية تنص على خضوع اللاجئين للحماية الدولية وليس للحماية الدبلوماسية وتمنع دولهم من التدخل في شؤونهم، وتأخذ في هذا الاتجاه دول العالم الغربي<sup>1</sup>.

## المطلب 2: الحالات التي تميز للموظف القنصلي التدخل لممارسة الحماية الدبلوماسية:

تشمل الحماية الدبلوماسية قيام الموظف القنصلي بتقديم كل عون ومساعدة إلى مواطنيه مما يتطلب تسهيل اتصالهم به واتصاله بهم في كل وقت، حتى أثناء توقيفهم أو سجنهم، وذلك من أجل تزويدهم بما يحتاجون إليه من المعلومات أو المال أو الاستشارة القانونية، ولقد سبق أن بينا تفصيلاً حق الموظف القنصلي في الاتصال بمواطنيه وفي إعلامه بتوقيفهم أو احتجازهم وفي زيارتهم، وشروط هذه الحقوق وطرق ممارستها وفقاً لما نصت عليه المادة 36 من اتفاقية فيينا القنصلية.

وتشمل الحماية الدبلوماسية التأكد من قيام الدولة المضيفة بمنح مواطني الدولة الموفدة الحد الأدنى من المعاملة **Minimum standard of treatment** التي يقرها لهم القانون الدولي، والتدخل عند تخفي هذا الحد لمساعدة المتضرر والسعي للتعويض عليه وإعادة الحق إلى نصابه<sup>2</sup>.

وبرزت نظرية الحد الأدنى للمعاملة في القرن التاسع عشر مع قيام الثورة الصناعية وتوجه الدول الأوروبية نحو آسيا وشمال إفريقيا وفيما بعد نحو أمريكا اللاتينية من أجل استثمار أسواقها، ورأت هذه الدول أن الأنظمة السياسية القائمة في هذه الأسواق تتركز على مشيئة الحاكم الذي له حق القضاء على أي شخص ومصادرة أملاكه دون محاكمة، أو سبب مقنع، فكان لا بد لها للمحافظة على حقوق مواطنيها وتشجيعهم على الاستثمار في هذه الدول، من أن تضع معايير معينة تشكل حداً أدنى من المعاملة التي يجب أن تقدم إليهم من قبل الدول التي يستثمرون أموالهم فيها، وقد وافقت هذه الدول على الالتزام بهذا الحد الأدنى، لحاجتها الماسة إلى الاستثمارات الأجنبية لدعم اقتصادها.

وتقوم النظرية على واجب الدولة المضيفة، التي توافق على دخول مواطني دولة أخرى للإقامة في أراضيها، في توفير حد أدنى من المعاملة العادلة التي يقرها لهم القانون الدولي وتعلق بأشخاصهم وأموالهم بغض النظر عن معاملتها لمواطنيها، فليس لها مثلاً أن تحتجز شخصاً أجنبياً دون محاكمة بحجة أن قوانينها تميز ذلك أو تساوي بالمعاملة بينه وبين مواطنيها، كما أنه ليس لها أن تصادر أملاكه دون تعويض مناسب حتى لو

<sup>1</sup> راجع المادة 48 من الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية .

<sup>2</sup> الدكتور عاصم جابر : المرجع السابق، ص 798.

فعلت ذلك مع مواطنيها، وتترتب على خرق الدولة المضيضة لهذا الحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة مسؤولية دولية وإتاحة المجال أمام الدولة التي يحمل صاحب العلاقة جنسيتها للتدخل عبر بعثاتها الدبلوماسية والقنصلية وتقديم الحماية الدبلوماسية له تعويضاً عن الضرر الذي لحق به.

وبرزت حديثاً نظرية أخرى تعرف بنظرية الحد الوطني للمعاملة **The doctrine of national standard<sup>1</sup> of treatment** وتعتبر أن معاملة الدولة المضيضة للأجنبي على قدم المساواة مع مواطنيها هو أمر كاف باعتبار أن الأجنبي الذي ارتضى الإقامة في هذه الدولة قد ارتضى في الوقت عينه الخضوع لقوانينها، خاصة وإن ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان يلزمان كل دولة منح مواطنيها حداً أدنى من المعاملة الإنسانية العادلة، إلا أن نجاح هذه النظرية يتوقف على مدى التزام الدول بالمبادئ التي نص عليها هذان الميثاقان العالميان ولا يمكن في الوقت الحاضر الأخذ بها في عالم تكثر فيه الدول التي تنتهك حقوق الإنسان.

يمكن تصنيف الحقوق الدنيا التي يحق للفرد الأجنبي التمتع بها في الدولة المضيضة والتي يؤدي خرقها إلى إثارة مسألة الحماية الدبلوماسية، إلى مجموعات ثلاث: الحقوق المتعلقة بالدخول والإقامة والترحيل والحقوق الشخصية الأخرى، والحقوق المالية.

### أولاً. الحقوق المتعلقة بالدخول والإقامة والترحيل:

#### 1- الدخول والإقامة:

لقد أوضحنا من قبل أن لكل دولة مطلق الحق في أن تقرر رفض أو قبول دخول شخص أجنبي إلى أراضيها وأن تقرر وقت الدخول وشكله ومدته ومكان إقامته وأن تضع قيوداً على تجوله في أراضيها. وإذا وجدت بين دولتين معاهدة تحدد شروط الدخول والإقامة كان بإمكان المبعوث الدبلوماسي والموظف القنصلي، إذا تعلق الأمر بمنطقته القنصلية، التدخل لدى السلطات المختصة لمطالبتها بتطبيق بنود المعاهدة.

وتتوسط البعثات الدبلوماسية والقنصلية أحياناً لدى سلطات الدولة المضيضة المختصة من أجل تسهيل حصول أحد مواطنيها على تأشيرة دخول أو إقامة من أجل إنجاز أعماله في هذه الدولة، خاصة إذا كان من المقيمين السابقين في هذه الدولة وله فيها شركات وأعمال وأراضي، كما أن لهذه البعثات الحق في التدخل إذا تأكد لها أن قيود الدخول أو الإقامة أو التنقل قد فرضت على أساس عنصري أو عرقي أو ما شابه ذلك.

<sup>1</sup> الدكتور عاصم جابر: المرجع السابق، ص 798

## 2- الترحيل والطرْد:

للدولة مطلق الحق في ترحيل أو طرد أي أجنبي موجود في أراضيها، إلا أنه ليس لها أن تتعسف في حقها هذا، فعليها مثلا منح الشخص المرحل فترة زمنية كافية لترتيب أموره وتصفية أعماله باستثناء الحالات التي يتم فيها الترحيل أو الطرد لضرورات الأمن الوطني، وحتى في هذه الحالة يجب معاملة المرحل أو المطرود معاملة إنسانية وعدم الاعتداء عليه، ويمكن المبعوث الدبلوماسي أو الموظف القنصلي في نطاق منطقتة القنصلية، أو في حال عدم وجود بعثة دبلوماسية، أن يستوضح سلطات الدولة المضيفة أسباب الطرد أو الترحيل، فإذا تبين له أنها تعسفية أو أن الإجراءات قد تمت بطريقة غير عادلة كان له الحق في التدخل للدفاع عن حقوق مواطنه<sup>1</sup>.

### ثانيا. الحقوق الشخصية الأخرى:

تعتبر الحقوق الشخصية للمواطن من أهم الحقوق التي على البعثة حمايتها، فالقانون الدولي يقر للإنسان بحقوق أساسية، على الدولة المضيفة مراعاتها، ويمكن أن نذكر حالتين تمسان هذه الحقوق وتثيران مسألة الحماية الدبلوماسية، وهما حالة حجز الحرية التعسفي وحالة إنكار العدالة.

## 1- حجز الحرية التعسفي:

بعد احتجاز أو توقيف أي شخص دون إعلامه بالأسباب أو دون إتاحة المجال أمامه للدفاع عن نفسه أو التماطل في تقديمه للمحاكمة، خرقا لأبسط قواعد العدالة بقطع النظر عن نصوص القوانين الداخلية التي قد تجيز ذلك، وقد تقوم الشرطة باحتجاز شخص ما بشكل تعسفي أو بإساءة معاملته أثناء الاحتجاز وهذه الحالات جميعها تشكل تجاوزا للحد الأدنى للمعاملة العادلة التي يجب تقديمها لمواطني الدول الأخرى، مما يوجب تدخل البعثات الدبلوماسية والقنصلية للدفاع عن حقوق المتضررين من مواطنيها وتحاشيا لعدم معرفة البعثة بالاحتجاز أو التوقيف نصت المعاهدات القنصلية الثنائية والمادة 36 من اتفاقية فيينا القنصلية على وجوب إعلام البعثة المختصة دون تأخير باحتجاز أي من مواطنيها إذا هو طلب ذلك شرط إعلامه بحقه هذا، وعلى حق موظفيها بزيارة المحتجز أو الموقوف للتأكد من قانونية التوقيف ومن مراعاة قواعد العدالة التي تقرها القوانين للموقوفين، على أن تمارس هذه الحقوق وفقا لقوانين الدولة المضيفة ونظمها وشرط أن لا تحد هذه القوانين من هذه الحقوق أو تلغيها<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> راجع في هذا المجال:

Dalloz : opcit, p 539.

Dalloz :IBID, p 539.

<sup>2</sup> راجع:

ويجب على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي أخذ الظروف التي تم فيها الاحتجاز بعين الاعتبار، فمعيار الحد الأدنى للمعاملة ليس واحدا في ظروف الحرب والثورات وفي الظروف العادية، وفي الجرائم التي تمس أمن الدولة، كجرم الجاسوسية أو إثارة الفتنة، وفي الجرائم العادية. ففي ظروف الحرب والثورات وفي الجرائم التي تمس أمن الدولة يكفي قيام الدولة المضيفة بإبلاغ البعثة النص القانوني للتجريم وبأنها لن تحرم الموقوف حقه في المحاكمة العادلة والدفاع عن نفسه.

## 2- إنكار العدالة Denial of justice:

يدخل في مفهوم إنكار العدالة امتناع سلطات الدولة المضيفة أو تقصيرها في تقديم الحماية اللازمة للأجنبي عند الاعتداء على شخصه أو ماله أو منعه من اللجوء إلى المحاكم المحلية لتحصيل حقوقه من السلطات العامة أو الأفراد أو عدم مراعاتها قواعد العدالة أثناء محاكمته كالقواعد المتعلقة بعلانية المحاكمة وتبيان التهمة الموجهة إلى المتهم ومنحه الوقت الكافي للدفاع عن نفسه والسماح له باستدعاء الشهود والاستعانة بمحام والاتصال بقنصل بلاده الذي له الحق في حضور محاكمته شخصيا أو انتداب من يمثله.

### ثالثا. الحقوق المالية:

أكثر ما تبرز الحماية الدبلوماسية التي تقدمها البعثات لمواطنيها للدفاع عن حقوقهم المالية في حقلين: حقل الممتلكات وحقل العقود.

## 1- حقل الممتلكات:

من المعروف أن للدولة مطلق الحق في أن تسن قوانين تمنع بموجبها تملك الأجانب العقارات أو المؤسسات في أراضيها، أو تمنع تملكهم أنواعا معينة منها، كالأراضي الزراعية والمشاريع العامة والاستثمارية والصناعية... غير أنه على الدولة في المقابل أن تحافظ على حقوق الأجانب التي سبق لها أن سمحت لهم بتملكها أو الحصول عليها، فإذا تعرضت ممتلكات أجنبي للتلف نتيجة عمل من أعمال السلطة كمهام بناء أو جزء منه لمنع انتشار حريق، أو إتلاف ممتلكات للحفاظ على الصحة العامة، وتمت هذه الإجراءات بناء على أمر السلطة القضائية أو الإدارية المختصة وعلى قدم المساواة مع المواطنين، انتفت كل حاجة للحماية الدبلوماسية، أما إذا وقع التلف بشكل تعسفي من قبل رجال السلطة أمكن مطالبة الدولة المضيفة تترتب عندما تقصر في اتخاذ الحيطة اللازمة لمنع وقوع هذه الأعمال، إذا كان بوسعها ذلك أو إذا توقعت حصوله، أو إذا قصرت في ملاحقة الفاعلين أو معاقبتهم، أو إذا حالت دون لجوء المتضرر إلى محاكمها لتحصيل حقوقه، وفي جميع هذه الحالات تكون مسؤولية الدولة مباشرة تسمح للبعثات الدبلوماسية والقنصلية بالتدخل لحماية مصالح المتضررين من مواطنيها.

وهناك سؤال مثير يتعلق بحق الدولة في مصادرة أملاك الأجانب أو تأمينها لغايات المصلحة العامة؟

إن بعض الدول الحديثة تؤيد ذلك وترفض دفع أي تعويض باعتبار أن الأجنبي قد استغل ثروات البلاد لفترات طويلة قبل التأميم وحقق أرباحا تفوق التعويض المطلوب، وتذهب دول أخرى إلى القول بأن عملية التأميم أو المصادرة تشمل أملاك الأجانب والمواطنين دون تمييز، وهذا يعني الدولة من دفع التعويض إلا أن قواعد القانون الدولي لا تجيز للدولة مصادرة أملاك الأجانب أو تأميمها في سبيل المصلحة العامة دون مراعاة الحد الأدنى للمعاملة العادلة الذي يفرض عدم التمييز بين ممتلكات المواطنين وممتلكات الأجانب ودفع تعويض عادل، ولا يشترط أن يكون هذا التعويض مساويا لسعر الممتلكات الفعلي وقت التأميم أو المصادرة وإنما يشترط أن لا يكون اسميا أو رمزيا، فإذا أخلت الدولة المضيفة بهذه القواعد حق للموظف الدبلوماسي أو القنصلي التدخل لحماية حقوق المتضرر.

وكملاحظة فقط فإننا نشير إلى أن التأميمات التعسفية التي تحدث عنها هي تأميم ممتلكات الأشخاص أو الشركات الأجنبية التي اكتسبت هاته الحقوق بطريق شرعية، أي أن الأشخاص والشركات اللذان تملكوا عقارات وشركات داخل الدولة المستقبلية حديثا بطريقة غير شرعية أي عن طريق الدولة المحتلة، كأن يكون هؤلاء الأشخاص أو هاته الشركات من رعايا الدولة المحتلة سابقا، ذلك لأن أصحابها أصلا تملكوها بطريقة غير مشروعة وأن هاته الممتلكات تعود أصلا لمواطني الدولة المضيفة ولرعاياها وسلبت منهم بالقوة وهذا ما حدث في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي لها، وقيام الرعايا الفرنسيين بمصادرة أراضي الجزائريين وسلبهم ممتلكاتهم بالقوة، وبعد الاستقلال انتهجت الحكومة الجزائرية سياسة التأميمات لاسترجاع الممتلكات الوطنية من المعمرين (المحتلين) بدءا بالأراضي الزراعية والمزارع المختلفة والشركات الفرنسية الضخمة وصولا إلى أعظم تأميم وهو تأميم المحروقات والذي بموجبه استرجعت الجزائر محروقاتها من غاز وبتترول.

## 2- حقل العقود:

تمارس الحماية الدبلوماسية كذلك للحفاظ على حقوق مواطني الدولة الموفدة عند إخلال الدولة المضيفة بأحكام العقود الموقعة معها، كعقود استثمار المواد الأولية والتنقيب عن البترول وعقود إنشاء الطرق والجسور...، وتمنعها من دفع التعويض الملائم مقابل خرقها لهذه الأحكام.

ولابد لنا في هذا المجال من الإشارة إلى شرط كالفو **Calvo Clause** الذي ورد في الكثير من العقود التي عقدت بين دول أمريكا اللاتينية والعديد من الشركات الأجنبية تطبيقا لنظرية الفقيه الأرجنتيني كالفو القائلة بتضمين العقود بين الدولة والشركات الأجنبية بندا يعلن قبول هذه الأخيرة لاختصاص القضاء المحلي للأولى مما يعني تنازها المسبق عن الحماية الدبلوماسية، إلا أن قرارات المحاكم ولجان التحكيم اعتبرت



هذا الشرط باطلاً لأن حق الحماية الدبلوماسية هو حق ممنوح للدولة ولا يحق للأفراد أن يتنازلوا عن حق ليس لهم. بموجب عقد يتم بينهم وبين الدولة المضيئة وليس للدولة صاحبة الحق في الحماية علاقة به<sup>1</sup>.

### المطلب 3: طريقة ممارسة الحماية الدبلوماسية:

على الموظف الدبلوماسي أو القنصلي قبل مباشرة إجراءات الحماية الدبلوماسية التأكد من أن الشخص الذي سيتدخل لمصلحته يحمل جنسية الدولة الموفدة، ودراسة مشكلته دراسة وافية للتأكد من عدالة قضيته ومن وجود ضرر حقيقي لحق به ناجم عن إخلال الدولة المضيئة بالحد الأدنى من المعاملة العادلة المطلوبة منها، كما أن عليه أن يتأكد من حسن سلوك صاحب العلاقة ومن نظافة يده، كعدم قيامه بنشاط مخالف لمبادئ القانون الدولي، مثل تعاطي تجارة الرقيق أو المخدرات أو ما شابه ذلك، أو كعدم قيامه بجرق حرمة القانون الداخلي للدولة المضيئة بمساهمته في حركة ثورية ضد الحكومة الشرعية أو في أعمال الجاسوسية فالجاسوسية مثلاً تحول دون ممارسة البعثات للحماية الدبلوماسية باعتبار أن لا حقوق للجواسيس في القانون الدولي وبالتالي ترفض الدول المضيئة تدخل البعثات للدفاع عن مواطنيها المدانين بتهمة التجسس، ففي أول أيار (مايو) 1960 مثلاً أسقط الاتحاد السوفياتي طائرة استطلاع أمريكية فوق أراضيها وألقى القبض على طيارها Francis G. Powers واتهمه بالتجسس، ورفضت الحكومة السوفياتية جميع الطلبات التي تقدمت بها السفارة الأمريكية في موسكو لمقابلته كما رفضت طلباً مماثلاً وجهه إليها وزير الخارجية الأمريكي، وفي 19 آب (أغسطس) 1960 صدر الحكم على السيد Powers بالسجن لمدة 10 سنوات<sup>2</sup>.

كذلك يجب على الموظف القنصلي أو الدبلوماسي قبل تدخله لحماية مواطنيه تقدير انعكاسات الخطوات التي سيتخذها على العلاقات بين بلاده والدولة المضيئة وأخذ الظروف السياسية القائمة بين البلدين بعين الاعتبار<sup>3</sup>.

وتتدرج إجراءات الحماية الدبلوماسية من المراجعة إلى الاحتجاج إلى الإدعاء.

<sup>1</sup> محمد المجدوب: محاضرات في القانون الدولي العام، المرجع السابق، ص 155، كذلك:

Sen. B : opcit, pp 316-317, 342.

<sup>2</sup> عاصم جابر : المرجع السابق، ص 804 .

كذلك راجع قضية احتجاز الأمريكي Robert Budway في تشيكوسلوفاكيا عام 1961 بتهمة التجسس ورفض تشيكوسلوفاكيا السماح للبعثة الأمريكية بمقابلته أو الاتصال به.

<sup>3</sup> سموحي فوق العادة: الدبلوماسية الحديثة، المرجع السابق، ص 219.

### أولاً. المراجعة (أو تمثيل المتضرر Representation):

إذا تبين للموظف القنصلي أو الدبلوماسي أن هناك مسألة ما تلحق ضرراً بمصالح مواطنيه عامة أو بمصالح أحدهم خاصة، قام بلفت نظر سلطات الدولة المضيئة المختصة إما بمذكرة يوجهها إلى هذه السلطات أو بمقابلة شخصية يجريها مع مسؤوليها من أجل عرض الوقائع وتبيان الأضرار والسعي إلى تصحيح الوضع على أن يتحاشى خلال اتصالاته استعمال العبارات الجافة التي قد تؤدي إلى عكس المتبغى وأحياناً إلى الإساءة إلى العلاقات بين الدولتين. ومثالنا على المسائل التي تمس مصالح المواطنين عامة توقع صدور قانون يمس المصالح التجارية والاقتصادية لمواطنيه كقوانين التأمين، أو توقع قيام أعمال عنف أو اعتداء على هؤلاء المواطنين أو ممتلكاتهم بسبب مشاعر عداوية تنتشر بين الجماهير بمناسبة أحداث معينة... ومثالنا على المسائل الخاصة بمصادرة أملاك مواطن ما أو إلقاء القبض عليه بشكل تعسفي أو منعه من العودة إلى الدولة المضيئة.

وتشمل المراجعة، حق الاتصال بالقضاة والإطلاع على التحقيقات وحضور المحاكمة، ففي عام 1910 طلب القنصل الأمريكي العام في مدينة مكسيكو مقابلة قاض للبحث معه في قضية أمريكي موقوف فرفض القاضي مقابله بصفته الرسمية ووافق على مقابله بصفته الشخصية مما دفع الخارجية الأمريكية إلى التأكيد أن القانون الدولي والممارسة الدولية يقران للقنصل بصفته الرسمية، حق الاتصال بالقضاة للدفاع عن حقوق مواطنيه في قضايا عالقة أمامهم، كذلك أكدت الوزارة عينها عام 1912 حق الموظف القنصلي في الاتصال بقضاة التحقيق للحصول على معلومات حول القضايا المتعلقة بمواطنيه والتي تكون عالقة أمامهم<sup>1</sup>.

ومن جهة أخرى نشير إلى ما ذكرناه سابقاً من أن اتصال الموظف القنصلي ينحصر بالسلطات المحلية المختصة في منطقتة القنصلية، أما الموظف الدبلوماسي فيتصل عادة بوزارة خارجية الدولة المضيئة، إلا أن له أثناء ممارسته المهام القنصلية الحق في الاتصال بالسلطات المختصة الأخرى مباشرة، وإذا لم تقتزن مراجعة الموظف القنصلي بنتيجة إيجابية، إما لخروج القضية عن اختصاص السلطات المحلية أو لعدم تجاوبها معه، رفع الموضوع إلى البعثة الدبلوماسية التابع لها لكي تقوم بدورها بالاتصال بالسلطات المركزية، أما في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية فيحق للموظف القنصلي الاتصال مباشرة بهذه السلطات.

### ثانياً. الاحتجاج (Protests):

إذا لم تؤد المراجعة إلى نتيجة وتبين للموظف الدبلوماسي أو القنصلي أن سلطات الدولة المضيئة قد تصرفت بشكل تعسفي أو بطريقة تتعارض مع مبادئ القانون الدولي ومستلزمات العدالة، تقدم من هذه السلطات، بعد الحصول على موافقة دولته، بمذكرة احتجاج على تصرفاتها يطلب فيها العدول عنها وإحقاق

<sup>1</sup> عاصم جابر: المرجع السابق، ص 805.

الحق. ففي حالة احتجاز مواطن دون مبرر مثلا أو إساءة معاملته أثناء الاحتجاز وفشل المراجعة لإطلاق سراحه أو تحسين معاملته ترفع البعثة مذكرة احتجاج إلى الدولة المضيفة تطلب فيها التدخل لتصحيح الوضع ومعاينة المسؤولين، ولقد أكد وزير الخارجية الأمريكي عام 1895 حق الموظف القنصلي في الاحتجاج لدى السلطات الكوبية على إيقاف مواطن أمريكي مدة طويلة دون تقديمه للمحاكمة معتبرا أن هذا الحق يقره القانون الدولي والمعاهدات القنصلية وأنه لا يقتصر على البعثات الدبلوماسية<sup>1</sup>.

### ثالثا. الإدعاء (Claims):

إذا لم يؤد الاحتجاج إلى نتيجة كان للدولة الموفدة أن تتقدم من سلطات الدولة المضيفة بواسطة ممثلها الدبلوماسي، أو القنصلي في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية، بإدعاء تطلب منها فيه إعادة الأمور إلى نصابها إذا كان ذلك ممكنا أو دفع تعويض ملائم أو الاثنيين معا، فإذا فشل الإدعاء وعجزت الدولة الموفدة عن تحصيل حقوق مواطنيها كان الحل بإتباع الطرق التي يقرها القانون الدولي كاللجوء إلى محكمة العدل الدولية<sup>2</sup> أو إلى التحكيم، إلا أنه على الدولة الموفدة قبل اللجوء إلى إقامة دعوى دولية أن تتأكد من أن صاحب العلاقة قد استنفد جميع طرق المراجعة المتاحة له بموجب القانون الداخلي للدولة المعتدية وقد تقوم دولة المواطن المتضرر باتخاذ إجراءات انتقامية ضد الدولة المعتدية تهدف إلى إلزامها بإحقاق الحق. ففي تشرين الثاني (نوفمبر) عام 1949 مثلا ألفت هنغاريا القبض على مواطن أمريكي وحرمته من كل اتصال بعائلته أو بالقنصلية الأمريكية، كما امتنعت عن إعطاء هذه القنصلية أية معلومات صحيحة عن مكان وجوده مما دفع الولايات المتحدة إلى إقفال القنصليتين المجريتين في نيويورك وكليفيلاند ومنع رعاياها من السفر إلى هنغاريا، وقد عادت عن جميع هذه الإجراءات بعد الإفراج عن المحتجز عام 1901<sup>3</sup>.

وقد يهدف إدعاء الدولة إلى حماية مصالح مواطنيها عامة لا مصالح فرد معين، فقد أكد سايروس فانس وزير الخارجية الأمريكي في رسالة وجهها إلى رئيس مجلس النواب في الكونغرس الأمريكي في 1977/3/4 "إن حوالي 1500 أمريكي قد احتجزوا في المكسيك بين 1975/7/1 و1977/1/15، وتعرض بعضهم للمعاملة السيئة و الإهانة الجسدية أحيانا إضافة على تأخر السلطات المكسيكية في إعلام البعثات الأمريكية المختصة بالاحتجاز، ودفعت هذه الأحداث السفارة الأمريكية في العاصمة والقنصليات الأمريكية في المدن الأخرى إلى مراجعة المسؤولين وتقديم الاحتجاجات إليهم شفويا وخطيا ولكن دون جدوى، مما اضطر الحكومة الأمريكية إلى مناقشة المسألة مع المسؤولين المكسيكيين على أعلى المستويات.

<sup>1</sup> Stuart : Practice, p 324.

<sup>2</sup> عاصم جابر : المرجع السابق، ص 807 .

Whiteman: Digest, vol 8, 1967, p 877-879.

<sup>3</sup> Ibid, vol 7, p 629-632.

الفصل الرابع

امتيازات وحصانات البعثات  
القنصلية

المبحث الأول: امتيازات وحصانات البعثة  
القنصلية ذاتها

المبحث الثاني: امتيازات وحصانات الموظفين  
القنصليين

المبحث الثالث: المستفيدون من الحصانات  
والامتيازات القنصلية

وامتدادها الزماني والمكاني

تجدد بنا قبل أن نتناول موضوع الحصانات والامتيازات البعثات القنصلية أن نفرق أولاً قبل كل شيء بين الامتيازات والحصانات PRIVILEGES Et Immunit لما قد يقع من خلط وتداخل بين المفهومين . فالامتيازات هي حقوق ايجابية تجعل من هاته الدولة المضيضة تمنح تسهيلات وتقدم خدمات للممثلين القنصليين والدبلوماسيين ولم تكن لتمنح لهم هذه الامتيازات والحصانات إذا لم يوصفوا بهذه الصفة الدبلوماسية والقنصلية أي بعبارة أدق فإن هذه الامتيازات لا تمنح عادة استثناءاً للرعايا الأجانب المقيمين بهذه الدولة المضيضة.

في حين أن الحصانات ما هي إلا حق سلبى يتمثل في منع الدول المضيضة من توقيع قانونها وممارسة سلطتها على البعثة القنصلية وحتى على البعثة الدبلوماسية هذا عموماً والموظف القنصلي والدبلوماسي خصوصاً<sup>1</sup>.

هذا بعد ما بات المبعوث القنصلي مثله مثل باقي المثلين الدوليين يقوم بأعمال تكلفه بها دولته إلا أنه لا يعمل على تمثيل دولته لدى الدولة الموفد إليها ولا يملك في نفس الوقت التحدث باسمها ( باسم دولته).

كذلك يتعين الإشارة إلى أن البعثة القنصلية مهامها يغلب عليها الطابع الاقتصادي والإداري وليست لها طبيعة سياسية، ويترتب على ذلك نتيجة هامة مفادها أن البعثة القنصلية ليست لها صفة تمثيلية أي لا تملك صفة التحدث أو تمثيل دولتها<sup>2</sup>.

المبحث الأول: امتيازات وحصانات البعثة القنصلية ذاتها:

<sup>1</sup> د/عاصم جابر- المرجع السابق- ص 444 .

<sup>2</sup> د/علي صادق أبو هيف ، المرجع السابق، ص 303 .

تنص المادة 27 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على " أن تمنح الدولة الموفد إليها كافة التسهيلات اللازمة لتقوم البعثة القنصلية بتأدية أعمالها".

فكما جاء في هاتاه المادة وقد سبق وأن قلنا فان سبب منح البعثة القنصلية امتيازات وحصانات هو ما يستدعيه عملها من ضرورة الإحساس بالحرية والاستقلالية هذا حتى يتمكن من القيام بعملها على أتم وجه.

وحتى يتمكنوا من الاتصال بحرية مع الوزارات المختلفة لحكومة دولتهم ومع البعثات القنصلية والدبلوماسية التابعة لدولتهم.

وقد اقر بهذه الامتيازات والحصانات القانون الدولي وما استدعته المجاملة بين الدول<sup>1</sup>. ثم تبلورت الفكرة واتحدت الآراء لتعطي وثيقة واحدة اتخذت شكل اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

سنتناول دراسة الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها لبعثة القنصلية في ثلاث مطالب:

- المطلب الأول: حرمة المقر والمحفوظات والوثائق المختلفة والمراسلات.

- المطلب الثاني: التسهيلات المختلفة المقررة للبعثة القنصلية.

- المطلب الثالث: حرية اتصال الدولة بحكومتها ورعاياها.

### المطلب 1: حرمة المقر والمحفوظات والوثائق والمراسلات:

سوف نتناول في الفرع الأول حرمة المقر وفي الفرع الثاني حصانة الوثائق المختلفة والمراسلات.

#### الفرع الأول: حرمة المقر

إن لفظ المقر وفقا لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 في فقرتها 10 المادة الأولى منها تقول " اصطلاح مباني قنصلية يعني بها المباني أو أجزاء المباني والأراضي المختلفة بها أيا كان مالكةا المستعملة فقط في أغراض البعثة والأراضي الملحقة بها أيا كان مالكةا المستعملة فقط في أغراض البعثة القنصلية . وبالتالي فإننا وفقا لهذا الشرح نستثني مسكن رئيس البعثة من مفهوم مباني القنصلية<sup>2</sup>. وبالتالي لا تطبق عليه الحصانة إلا أن هناك دول تمنح حصانات لمسكن القناصل على سبيل المجاملة<sup>3</sup>. إلا انه في بض الحالات نجد اتفاقيات ثنائية أو قوانين داخلية تمنح هذه الحصانة<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> د/عاصم جابر - الوظيفة القنصلية والدبلوماسية -، المرجع السابق، ص 453.

<sup>2</sup> د/ علي صادق أبو هيف ، المرجع السابق، ص 453 .

<sup>3</sup> د/ علي صادق ابو هيف ، المرجع السابق، ص 453 .

<sup>4</sup> نشير إلى الاتفاقية المبرمة بين ألمانيا الديمقراطية ويوغوسلافيا في 12 فيفري 1964 في المادة 9 فقرة 12 ، نشير كذلك إلى القانون رقم: 109 الصادر في 14 مارس 1906 بدولة الهندوراس حيث تنص المادة 36 منه أن مقر البعثة القنصلية وكذلك سكنات القناصل تتمتع بحرمة تامة.

وبالرجوع إلى نص المادة 31 فقرة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حيث تقول " لا تجوز لسلطات الدولة المستقبلية أن تدخل في الجزء المخصص من مباني القنصلية لأعمال البعثة القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو نائبه أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة المرسله غير انه يمكن افتراض وجود موافقة رئيس البعثة القنصلية في حالة حريق أو كارثة أخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية فورية.

إن القارئ لنص هاته المادة يجد أن الحرمة التي تتمتع بها المباني القنصلية هي حرمة قاصرة على الجزء المخصص للأعمال القنصلية . هذا الأمر يعني أن جزء من هاته المباني إذا لم يكن مخصصاً لأعمال البعثة فإنه لا يتمتع بالحرمة . هذا من ناحية ومن ناحية أخرى هناك استثناء يرد على هاته الحرمة من الجانب الأمني.

حيث أن الفقرة الثانية من المادة 31 تنص على انه في حالة الحريق أو كارثة أخرى فان سلطات الدولة المستقبلية تدخل في مباني القنصلية بدون حصولها على موافقة مسبقة من رئيس البعثة. لأن تلك الموافقة تعتبر ضمنية وهذا خلافاً لحرمة مقر البعثة الدبلوماسية التي يتمتع بحصانة كاملة<sup>1</sup>.

و يمكن القول أن هذا الاستثناء التي أوردته المادة 31 في الفقرة الثانية على حرمة مقر القنصلية ليس إلا تجسيد للعمل الدولي السابق من ابرام اتفاقية فيينا 1963 حيث أنه أثناء انعقاد مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية أعلن مندوب الولايات المتحدة الأمريكية في مؤتمر أن بلده التي أبرمت العديد من الاتفاقيات القنصلية مع الدول و قد تضمنت هذه الاتفاقيات احكاماً تسمح لسلطات الدولة المستقبلية أن تدخل لمقر البعثة القنصلية في حالة حدوث حريق أو كارثة أخرى. وأن موافقة رئيس البعثة القنصلية تعتبر مفترضة. ومن بين هاته الاتفاقيات مثلاً الاتفاقية مع ايرلندا سنة 1950 ومع بريطانيا سنة 1951 ومع إيران سنة 1955.

هذا وان تمعنا جيداً في الفقرة 03 من المادة 31 فإننا نستنتج بان على الدولة الموفد إليها ألا تمس بجرمة مقر القنصلية وفي نفس الوقت عليها أن تتخذ جميع التدابير لحماية هذا المقر. ونص المادة " مع مراعاة أحكام الفقرة الثانية من هاته المادة فان على الدولة المستقبلية التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية مباني القنصلية، عند أي اقتحام أو إضرار بها وكذا منع أي إضراب لأمن البعثة القنصلية أو الخط من كرامتها".

لذلك فان نص هاته المادة تكتسي أهمية بالغة خاصة بالنسبة للدولة المعروفة بالعنف السياسي وكذلك بالنسبة للدول الضعيفة في عدم قدرتها على حفظ النظم والأمن الذي يسهل اندلاع المشادات التي قد تلحق أضراراً بمقرات القنصلية . الأمر الذي يترتب عليه تحمل كافة المسؤولية الدولية إذا ثبت أن الدولة المستقبلية لم تتخذ الإجراءات اللازمة لحماية مقر البعثة القنصلية.

<sup>1</sup> المادة 22 من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 تمنح حصانة كاملة للبعثات الدبلوماسية لا يرد عليها أي استثناء

والأمثلة كثيرة في هذا المجال والعمل الدولي يبرز ذلك من خلال تعرض مقرات البعثات القنصلية لاعتداءات الأمر الذي أدى اللا ترتيب المسؤولية الدولية على الدولة المضيفة بحيث قامت بالتعويض عن الأضرار التي ألحقت بها.

ففي سنة 1960 حيث هاجم اللاجئون الكوبيون في ميامي القنصلية الكوبية وحطموا أثاثها والحقوا بالقنصل أذى كبير ومزقوا الأوراق والملفات فقام السفير الأمريكي في هافانا بالاتصال بوزارة الخارجية الكوبية وابلغها أسف حكومته لما حدث وأكد لها في مذكرة لاحقة معارضة الولايات المتحدة لهذه الأعمال وطلب إلى قوات البوليس في ميامي تأمين الحماية اللازمة لمباني القنصلية<sup>1</sup>.

غير انه في حالات أخرى نجد موقف الدولة المستقبلية من أعمال العنف التي تعرضت لها مقرات البعثات القنصلية كانت لها نتائج سلبية، يمكن الإشارة في هذا الخصوص إلى الاضطرابات الكبرى التي اندلعت في القاهرة بين 12 و15 فيفري 1961 ضد السفارة البلجيكية حيث قاموا بإحراقها. كذلك قام المتظاهرون في 18 فيفري بالإسكندرية بتزع علم وشعار القنصلية العامة البلجيكية ، فقامت السلطات البلجيكية بالاحتجاج فوراً لدى السلطات المصرية طالبة منها تقديم الاعتذارات ، والتعويض عن الأضرار التي ألحقت بها ، وكذلك معاقبة المتسببين في هاته الحوادث والتعهد بان تقوم مستقبلاً باتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان حماية وامن هاته المقرات وموظفيها الرسميين.

لكن الحكومة المصرية رفضت هذا الطلب معلنة عدم مسؤوليتها عما حدث . وهذا ما أدى بقيام بلجيكا بقطع علاقتها الدبلوماسية مع مصر ، وقد اعتبر موقف مصر هذا مخالفا لقواعد القانون الدولي العام الذي يحكم العلاقات بين الدول.

أما الفقرة 4 من المادة 31 فتتص على انه : " يجب أن تكون مباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكاتها ووسائل النقل بها محصنة ضد أي شكل من الاستيلاء لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة وفي حالة ما يكون نزع الملكية ضرورياً لمثل هذه الأغراض فيجب اتخاذ جميع الخطوات لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية ولدفع تعويض فوري ومناسب وفعال للدولة الموفدة.

من هذا النص يتبين لنا أن حرمة المقر ليست مطلقة إذ أن هناك حالات فيها معينة يمكن أن تخضع لإجراءات نزع الملكية والاستيلاء كما هو مبين في الفقرة 3 من المادة 22 لا من اتفاقية فينا لسنة 1961 الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية.

إن الحالات التي يمكن أن تخضع فيها مباني القنصلية وأثاثها وممتلكاتها ووسائل نقلها لأي شكل من الاستيلاء هي بسبب أغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة ولكن هناك شرطين في نص المادة 31 الفقرة

<sup>1</sup> د/عاصم جابر ، المرجع السابق، ص 476.



4 فالشرط الأول يتمثل في أن الدولة المضيفة يتعين عليها أن تأخذ جميع الإجراءات اللازمة لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية.

والشرط الثاني هو التزامها بدفع تعويض فوري ومناسب وفعال للدولة المرسلية<sup>1</sup>.

نشير أيضا هنا أن مبدأ حرمة المقرات القنصلية نصت عليه العديد من الاتفاقيات القنصلية فعلى سبيل المثال الاتفاقية القنصلية المبرمة بين فرنسا والمجر في 28 جويلية 1966 في المادة 26 إلى جانب العديد من الاتفاقيات الأخرى.

أن الاتجاه المعاصر للقانون الدولي يمنح حق اللجوء إلى مقر البعثة القنصلية، لان هذا يعتبر ضمانا لسيادة الدولة المضيفة إذا ما اعترف به وقد أعلن السيد M.EVANS ممثل بريطانيا في مؤتمر فيينا لسنة 1963 أن حق اللجوء غير معترف به بالنسبة للمقرات القنصلية. أما للأعضاء الباقية فقد تركت هذا الموضوع طبعاً خلال المؤتمر إلى لجنة التعاون الدولي حتى يكون على اتفاقية دولية خاصة.

ويمكن القول أن مؤتمر فيينا لسنة 1963 سار على نهج مؤتمر فيينا لسنة 1961 للعلاقات الدبلوماسية في هذا الموضوع<sup>2</sup>.

بعد أن درسنا حرمة المقر نتناول في الفرع الثاني حصانة المحفوظات والوثائق المختلفة والمراسلات.

#### الفرع الثاني: حصانة المحفوظات والوثائق المختلفة

وفقا للمادة الأولى فقرة 11 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 يقصد بالمحفوظات القنصلية " جميع الأوراق والمستندات والمكتبات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها " وتضيف المادة 33 من ذات الاتفاقية أن " للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمتها في كل وقت وأينما وجدت".

وقبل شرح ما المقصود من هاته المادة نذكر بان الحرمة هذه هي من بين القواعد العامة للقانون الدولي العرفي والتي اتفق الجميع على احترامها. كما أن هذه الحرمة التي تتمتع بها المحفوظات هي مستقلة عن حصانة الدولة<sup>3</sup>.

ويقصد بالمراسلات كل المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وموظفيها<sup>4</sup>. أما مصطلح وثائق فيتعدى إلى كل الأوراق التي تحمل رمز القنصلية ولكن لا تعد من المراسلات الرسمية.

<sup>1</sup> نشير في هذا المجال إلى المشروع الذي تقدمت به لجنة القانون الدولي لمؤتمر فيينا لسنة 1963 لم يكن ينص على هذه الاستثناءات.

<sup>2</sup> نشير إلى انه بتاريخ 21 نوفمبر كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة لجنة القانون الدولي للبدء في عملية تدوين قانون حق اللجوء.

<sup>3</sup> د/عاصم جابر، المرجع السابق، ص 483.

<sup>4</sup> د/عاصم جابر، المرجع السابق، ص 484.

وكل هاته المحفوظات والمراسلات والوثائق المختلفة تتمتع بحصانة وحرمة تامة وهي تكون حصانتها خارج من المقر. كأن تكون في حيازة أشخاص من غير موظفي البعثة أو حيازة الموظف القنصلي<sup>1</sup>. كما أن هاته الحرمة والحصانة تمتد وتبقى قائمة إلى ما بعد قطع العلاقات القنصلية وحتى في حال نشوب حرب بين الدولة المضيقة والدولة الموفدة. ونولد حتى قبل حصول رئيس البعثة القنصلية على إجازته ولا يمكن لأية محكمة أن تلزم الموظف القنصلي بالكشف عن محتويات أي مستند من المستندات الموجودة في أرشيف القنصلية أو بالإدلاء بشهادة تتعلق بهذه المستندات كما أنه لا يمكن حجز هذه الأوراق والمطالبة بالحجز لدى القنصل .

نشير هنا أيضا أن الحصانات المقررة للمحفوظات القنصلية ومراسلاتها الرسمية أو الوثائق الأخرى ليست وليدة اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية المبرمة في 1963 بل إن الاعتراف بها تم قبل ذلك . حيث انه في سنة 1896 اعترف معهد القانون الدولي بمقتضى المادة ومن نظام الحصانات القنصلية بمبدأ الحصانات القنصلية . كذلك نجد أن اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية التي في المؤتمر السادس للدول الأمريكية نصتفي المادة 18 "... لمكاتب والمحفوظات القنصلية مصونة ولا يمكن للسلطات المحلية لأي سبب دون إذن من الموظفين القنصليين تفتيشها أو حجز لأي سبب كان للوثائق أو الأدوات الموجودة في مكاتب القنصلية " كما أن المشروع المسمى هوارد HAWARD لسنة 1932 يعترف صراحة بحصانات المحفوظات القنصلية والمراسلات الخاصة .

وعندما كانت لجنة القانون الدولي بصدد مناقشة مشروع الاتفاقية طالب بعض الأعضاء تضمين الاتفاقية نصا يشبه نص المادة 30 من مشروع هوارد آذ أن مقرر اللجنة Zourek jaroslar ذكر أن النص الوارد في المادة 30 من مشروع HAWARD يتعلق بالقناصل الذين يمارسون نشاطا خاصا<sup>2</sup>.

وقد اعتمدت لجنة القانون الدولي في الأخير مبدأ حصانة المحفوظات والوثائق القنصلية بدون تقرير أن تكون منفصلة عن الأوراق والأدوات الشخصية. وقد أثير الموضوع من جديد بمؤتمر فيينا لسنة 1963 عندما ناقشت المادة 32 المتعلقة بالحصانات المقررة للمحفوظات والوثائق القنصلية من طرف ممثل بريطانيا واليابان وجنوب إفريقيا، حيث اقترحوا التفرقة بين محفوظات القنصلية والوثائق الخاصة<sup>3</sup>. أما الممثل الفرنسي

<sup>1</sup> أنظر الفقرة 2 من المادة 35 لاتفاقية فيينا لسنة 1963.

<sup>2</sup> نشير في هذا الصدد إلى المذكرة التي بعثت بها وزارة الخارجية الفرنسية إلى الأمين العام للأمم المتحدة والتي جاء فيها فيما يتعلق بحصانة المحفوظات والمراسلات الرسمية أن (هذا الامتياز يجد مصدره في طبيعة الوظيفة القنصلية ذاتها).

<sup>3</sup> نشير إلى المادة 61 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 تنص هذه الخيرة على أن المحفوظات والوثائق القنصلية لبعثة قنصلية فخرية تتمتع بالحصانة في كل زمان ومكان شرط أن تكون مختصة عن الأوراق والوثائق الأخرى وبصفة خاصة عن المراسلات الخاصة لرئيس البعثة القنصلية الفخرية أو لأي شخص يعمل معه. وكذلك بالنسبة للأموال والكتب والوثائق المتعلقة بمهمتهم وتجارتهم.

HERMAN فقد أعلن أن وضع مثل هاته التفرقة تعني وضع القناصل الموظفين مع القناصل الفخريين في نفس الدرجة. وأخيراً تقرر الاحتفاظ بالصياغة التي جاءت بها لجنة القانون الدولي<sup>1</sup>.

## المطلب 2: التسهيلات المختلفة المقررة للبعثة القنصلية:

- في هذا المطلب سنعرض التسهيلات المختلفة المقررة للبعثة القنصلية في فرعين:
- الفرع الأول: حق البعثة القنصلية في رفع علمها وشعارها والحصول على المساكن.
  - الفرع الثاني: الإعفاءات الضريبية للمقرات القنصلية.

### الفرع الأول: حق البعثة القنصلية في رفع علمها وشعارها والحصول على المساكن

هذا الفرع نتناول نقطتين أساسيتين هما حق البعثة القنصلية في رفع علمها وشعارها، والثانية حق الحصول على المساكن.

#### أولاً: حق البعثة القنصلية في رفع علمها وشعارها:

للدولة الموفدة الحق في رفع العلم الوطني ووضع شعارها القويم على مقر بعثتها القنصلية في الدولة الموفدة إليها وكذلك على مسكن رئيس البعثة وعلى وسائل تنقلاته الرسمية مع مراعاة قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها والعرف المتبع فيهما<sup>2</sup>.

إن الهدف المتوخى من رفع الدولة الموفدة ووضع شعارها في مقرها القنصلي هو إعلام مواطنيها ورعاياها. وكذلك إعلام السلطات المحلية بوجودها وذلك لحمايتها في الأوقات المضطربة كالمظاهرات المعادية والمسيرات الاجتماعية وأيضاً تعريف الأشخاص المقيمين. يمكن تواجدهما.

إلى جانب هذا هناك بعض الاتفاقيات الدولية التي تنص على أن لا يمكن لأحد مهما كانت صفته أن يعتدي على الإعلام واللافتات الحائطية الموجودة على مدخل مقر البعثة القنصلية.

مثال ذلك اتفاقية كراكاس للبعثات القنصلية المبرمة سنة 1911 في المادة 3 الفقرة الأولى منها إذ يمكن القول أن هذه القاعدة تضمنتها اتفاقيات قنصلية مختلفة سواء قديماً أو حديثاً نشير على سبيل المثال إلى اتفاقية 16 جوان 1856 بين بروسيا وهولندا في المادة الرابعة واتفاقية 3 أوت 1975 بين هولندا وإيطاليا ( المادة الخامسة واتفاقية 1881 بين الولايات المتحدة ورومانيا (المادة 5).

<sup>1</sup> قد تم اعتماد المادة 32 من الجلسة العامة ب72 صوت مقابل 5 وامتناع 2 عن التصويت وأصبحت المادة المعتمدة تحمل رقم: 33 في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 والتي تنص على تمتع المحفوظات والوثائق القنصلية بالحصانات والحرمة في كل زمان ومكان وحدثت.

<sup>2</sup> إبراهيم محمد العناني - القانون الدولي العام - المرجع السابق، ص 349.

وهناك عدد كبير من الاتفاقيات القنصلية توسع هذا الحق إلى وسائل النقل الخاصة برئيس البعثة القنصلية عند ممارسته لأعماله الرسمية كالسيارات والباخرة والطائرة. نشير هنا إلى الاتفاقية القنصلية التي أبرمتها بريطانيا مع الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1951 المادة 8 ، فرنسا سنة 1951 المادة 10 . وكذلك الاتفاقية التي أبرمتها فرنسا مع المجر سنة 1966 المادة 24.

ما يلفت الانتباه هنا أنه بالرغم من أن الاتفاقيات الدولية تعترف بصفة عامة بحق رفع علم الدولة وشعارها من طرف البعثة القنصلية، إلا أن هناك معاهدات دولية قديمة تقر انه ما دام هناك مقرات دبلوماسية (المبعوث الدبلوماسي) فلا يمكن ممارسة الحق السابق الذكر في تلك المدن كاتفاقية فرنسا واسبانيا المبرمة في 7 جانفي 1962 .

وما تجدر الإشارة إليه أن الكتابة على الأعلام والشعارات المرفوعة من قبل البعثة القنصلية فانه يجب أن تكون بلغة الدولة المستقبلية.

إلا أن هناك العديد من الدول التي تنص قوانينها الداخلية انه من حق البعثات القنصلية القيام بذلك. ففي سويسرا يوجد قرار صادر عن المحكمة الفدرالية في 23 ماي 1916 جاء فيه صراحة أن حق البعثات القنصلية الأجنبية ف رفع راية دولها يعتبر هذا قاعدة عامة في القانون الدولي إلى جانب الدول الإفريقية التي تعترف بحق البعثات الدبلوماسية أو القنصلية ولكن بعد ترخيص خاص ودائم من سلطات الدولة المختصة.

وهذا حسب المادة الرابعة من المرسوم رقم 109/61 الصادر في 1 أفريل 1961 بالسنغال. وقد تناولت اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 في المادة 29 حيث وضحت كيفية استعمال العلم الوطني وشعار الدول الموفدة وكل ما يتعلق بالسكن والمكاتب الخاصة بالبعثة القنصلية.

1- للدولة الموفد الحق في استعمال علمها الوطني وشعارها القومي في الدولة الموفدة إليها وفقا لنصوص هذه المادة.

2- يمكن رفع العلم الوطني لدولة الموفدة ووضع شعارها القومي على المباني التي تستغلها البعثة القنصلية وعلى مدخله وكذلك على سكن رئيس البعثة القنصلية وعلى وسائل تنقله عند استعمالها في أعمال رسمية.

3- تراعى قوانين ولوائح والعرف المتبع في الدولة الموفد إليها عند ممارسة الحق الممنوح بمقتضى هذه المادة.

ثانيا: حق البعثة القنصلية في الحصول على مساكن حسب المادة 30 من اتفاقية فينا لسنة 1963 فانه:

1- يجب على الدولة الموفد إليها في حدود قوانينها ولوائحها أن تيسر لدولة الموفدة حيازة المباني اللازمة للبعثة القنصلية في أراضيها وأن تساعد في العثور على مباني بأي طريقة أخرى.

2- ويجب عليها كذلك إذا لزم الأمر أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن ملائمة لأعضائها.

وبذلك فانه بمجرد الموافقة على إنشاء بعثة قنصلية على إقليم معين فان الدولة الموفدة لها تلتزم بتقديم المساعدة للدولة الموفدة على إيجاد مساكن ومباني لبعثتها القنصلية وكذلك لأعضاء البعثة. وبذلك فانه تطبيقا للمادة 29 أصبح للدولة الموفدة الحق في الحصول على أبنية ومساكن ومكاتب للقيام بعملها وإسكان عمالها وموظفيها . كما يحق لها شراء أبنية لازمة لمكاتبها وموظفيها أو شراء الأراضي الضرورية لإنشاء هذه المباني هذا إذا لم توجد حاضرة<sup>1</sup>. وكل ما سبق ذكره بشأن المكاتب والمساكن لا بد أن يتم مراعاة للأنظمة المتعلقة بالمناطق السكنية والتنظيم المدني تخطيط المدن<sup>2</sup>.

كما تجدر الإشارة هنا انه أثناء المناقشات التي دارت في اللجنة الثانية للمؤتمر بخصوص المسكن فان أعضاءه درسوا مشروع التعديل الذي تقدمت به الولايات المتحدة الأمريكية والذي جاء فيه " أن الدولة المرسله لها الحق في أن تحصل في إقليم الدولة المستقل على المقرات الضرورية للبعثة القنصلية عن طريق الشراء أو بأي طريق آخر..." غير أن هناك من عارض هذا المبدأ الذي يفرض على الدولة المستقبلة السماح للدولة المرسله بان تحصل على المقرات الضرورية للبعثة القنصلية عن طريق الشراء أو بأي طريق آخر ومن بين المعارضين نجد فرنسا التي وضع ممثلها السيد M.Herman عدم فاعلية المشروع الأمريكي حيث قال " أن إعفاء مشروع التعديل المقدم من قبل الولايات المتحدة سوف يضع بعض الدول أمام مشكل صعب فإما تعدل قوانينها وإما ترفض التصديق على الاتفاقية " وأضاف بحق " أن إعطاء ضمانات للمساعدة أحسن من التمتع بحق نظري والذي يمكن أن يصطدم عند التطبيق بالقوانين المحلية"<sup>3</sup>.

لكن إذا جئنا إلى العمل الدولي نجد هناك بعض الدول من كانت صارمة بشأن تنظيم مسألة المساكن القنصلية، فالتشريع الجزائري مثلا وبالرجوع إلى المرسوم رقم 94 و 95 الصادر في 28 أوت 1964 فان البعثات القنصلية المعتمدة في الجزائر لا يمكن لها شراء أو بيع ، وبصفة عامة القيام بأية عملية تنصب على عقار سواء بسبب احتياجات العمل أو لأجل إيواء موظفيها أو بعثاتها ، إلا إذا قامت مسبقا بتقديم طلب إلى وزارة الخارجية وحصولها على ترخيص كتابي بذلك، وما عدا ذلك فان كل عملية واردة على عقار ملغاة مهما كانت طبيعتها ومآلها<sup>4</sup>.

هذا ما يمكننا قوله بالنسبة للتسهيلات المقررة للبعثة القنصلية إلا أنها لديها مزايا أخرى تتمتع بها لكنها تتعلق بالجانب المالي وهذا ما سندرسه في الفرع الثاني.

### الفرع الثاني: الإعفاءات الضريبية للمقرات القنصلية

<sup>1</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 490.

<sup>2</sup> عاصم جابر - المرجع السابق، ص 492.

<sup>3</sup> Mohamed Ali Ahmed- opcip , p119-120

<sup>4</sup> عاصم جابر ، المرجع السابق، ص 490.

إن المقرات القنصلية التي تكون تابعة للملكية الدولية الموفدة أو الأشخاص الذين يعملون لديها، معفون بصفة عامة من الضرائب والرسوم، وهذا عند استعمالها لمهامها القنصلية وطبعا هذه المساكن سواء كانت عن طريق الشراء أو الكراء، أيضا تعفى من حقوق التسجيل التي تدفعها بمناسبة العمليات العقارية.

وقد تناولت المادة 19 هذه الأحكام في مشروع جامعة هارفارد والخاص بالبعثات القنصلية لسنة 1932 بالإضافة إلى الاتفاقيات القنصلية الأخرى التي تعدت إلى سكنات الموظفين بالبعثة القنصلية من خلال إعفائها من الضرائب، مثل ذلك الاتفاقية القنصلية بين الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا المبرمة في 6 جوان 1951 الفقرة الأولى.

إلى جانب تلك الرسالة التي بعثت بها كتابة الدولة الأمريكية إلى مجلس الدولة بنيويورك في 29 أوت 1961 أعلنت فيها بان مقر إقامة القنصل العام لدولة فنلندا في بلهام PELHAM والذي تمتلكه حكومة فنلندا يعتبر ملكية مستعملة كمقرات حكومية وهي مطابقة للمادة 21 من معاهدة الصداقة والتجارة والقانون القنصلي المبرمة في 19 فيفري 1934 بين الولايات المتحدة الأمريكية وفنلندا، وعليه كان مقر سكن القنصل تعفى من الرسوم المفروضة على الملكية<sup>1</sup>.

إن الإعفاءات الضريبية المقررة للمقرات القنصلية تضمنتها العديد من الاتفاقيات التي أبرمتها الولايات المتحدة مع الدول الأجنبية الأخرى.

بالإضافة إلى أن هناك العديد من التشريعات الوطنية للدول نصت على إعفاء المقرات القنصلية الأجنبية الموجودة على إقليمها كالأرجنتين مثلا بمقتضى المادتين 2 و3 من القانون رقم 38-132 الصادر في 10 سبتمبر 1938 وكذلك النمسا بمقتضى المادة 4 من القانون الصادر في 3 جوان 1955 والمادة 2 من القانون الصادر في 13 جويلية 1955.

كذلك نجد أنه عادة ما يعترف القضاء للمقرات بالإعفاءات الضريبية حتى عند عدم وجود اتفاقيات دولية تنص على ذلك، هذا راجع إلى المنازعات التي تطرح أمامهم المتعلقة بالموضوع وأبرز مثال على ذلك نجد قضية قنصلية الصين الوطنية بمدينة TORONTO الكندية حيث قام القنصل العام برفع قضية على بلدة Toronto لمنعها من فرض بعض الرسوم العقارية على الأرض فالمقرات التي هي ملك الحكومة الصينية والمستخدم كقنصلية عامة وكمقر لمسكن القنصل العام.

<sup>1</sup> نشير هنا أن قيام الولايات المتحدة الأمريكية بهذه الإجراءات المتعلقة بالإعفاءات الضريبية و الرسوم سواء كانت على مقرات البعثات القنصلية و مملوكاتها و كذلك سكنات الموظفين القنصليين يفسر على أساس أنه أثناء و بعد الحرب العالمية جمع الولايات المتحدة مبالغ طائلة من العملات الأجنبية بسبب ظروف اقتصادية كانت في صالحها. استعملتها في شراء أراضي ومقرات لبعثاتها القنصلية ومكاتبها الإعلامية وكذلك مساكن لموظفيها القنصليين وهكذا فان نظام الإعفاء من الضرائب والرسوم على هذه المقرات تحقيق فائدة كبيرة للولايات المتحدة الأمريكية.

وقد أخذت المحكمة العليا لمقاطعة Toronto بوجهة النظر الصينية حيث جاء في الحكم أن الأموال المملوكة لحكومة أجنبية. أو مسكونة من قبل القنصل العام أو تابعيه المخصصة للاستعمال العام لدولة أجنبية فهي خاضعة لمبدأ الحصانات الضريبية المقررة للمقرات والمعترف بها من قبل القانون الدولي<sup>1</sup>. لكن في الوقت الحاضر يمكن أن نقول أن الاتفاقيات القنصلية تتضمن أحكام تنص على إعفاء الدولة المرسله من كل الضرائب والرسوم على مقراتها القنصلية الموجودة في الدولة المستقبلة كالاتفاقية القنصلية المبرمة بين الاتحاد السوفيتي وبلغاريا في 24 أوت 1957 (المادة 8) أيضا بين الاتحاد السوفيتي ورومانيا في 4 سبتمبر 1957 (المادة 11).

وقد تناولت الاتفاقية في فينا لسنة 1963 هذا الموضوع في المادة 32 والتي تنص على:

1- تعفى مباني القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية العامل إذا كانت ملكا أو مؤجرا للدولة الموفدة أو لأي شخص يعمل لحسابها من جميع الضرائب والرسوم أيا كانت أهلية أو بلدية أو محلية بشرط أن لا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة.

2- الإعفاء الضريبي المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يطبق على هذه الضرائب والرسوم إذا كان تشريع الدولة الموفد إليها يفرضها على الشخص الذي تعاقده مع الدولة الموفدة أو مع الشخص الذي يعمل لحسابها.

وما يجدر الإشارة إليه في هذه النقطة خاصة الفقرة الأولى من أن المقر المخصص للبعثة القنصلية معفي من جميع الضرائب والرسوم مهما كانت بشرط أن لا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة مثل الرسوم على أشياء مشترية كالتلفاز أو الرسوم على الفواتير كالكهرباء أو الغاز . وهذا الاستثناء معقول كيف لنا أن نطلب من الدولة الموفد إليها أن تقدم لنا هاته الخدمات مجانا.

أيضا في الفقرة الثانية التي تقرر عدم إمكانية إعفاء الأشخاص الذين عليهم ضرائب ورسوم حسب تشريع الدولة المستقبلة لمجرد تعاقدهم مع الدولة الموفدة أو مع الأشخاص الذين يعملون لحسابها.

### المطلب 3: حرية اتصال الدولة بحكومتها ورعاياها:

لقيام البعثة القنصلية بمهامها على الوجه الأكمل ينبغي منحها حق الاتصال بحرية ببعض الجهات فهي ترتبط مباشرة بوزارة خارجية الدولة الموفدة وبعثتها الدبلوماسية في الدولة المضيفة وتتلقى منها التعليمات وتتبادل معها المشورة، وقد تتطلب ضرورات العمل الاتصال المباشر ببقية البعثات القنصلية التابعة

<sup>1</sup> مثلا الاتفاقيات القنصلية التي أبرمتها بريطانيا مع كل من السويد في 14 مارس 1952 (المادة 13) فرنسا في 31 ديسمبر (المادة 19) النرويج في 22 فيفري 1951 (المادة 19) اليونان في 18 أفريل 1953 (المادة 10) ألمانيا الفيدرالية في 30 جويلية (المادة 13)

للدولة الموفدة والعاملة في الدولة المضيفة، أو ببعض البعثات الدبلوماسية أو القنصلية للدولة الموفدة العاملة في الدول المجاورة.

ومن جهة ثانية لا يمكن للبعثة القنصلية أداء مهامها الاتصال بسلطات الدولة المضيفة في المنطقة القنصلية التي يتوجب عليها، عملاً بالمادة 28 من اتفاقية فيينا القنصلية تقديم كامل التسهيلات للبعثة القنصلية للقيام بأعمالها، وعليه لا بد من قيام اتصال مستمر وتعاون وثيق بين البعثة القنصلية وهذه السلطات، أما اتصال البعثة القنصلية بالسلطات المركزية للدولة المضيفة كوزارة خارجية هذه الدولة فلا يجوز إلا في حالات استثنائية.

ومن جهة ثالثة لا يمكن للبعثة القنصلية أن تقوم بأداء واجبها الرئيسي في حماية مواطنيها ورعاية مصالحهم إذا حيل بينها وبين الاتصال بهم أو إذا وضعت قيود على هذا الاتصال أكان ذلك في الظروف العادية أو عند توقيف أحدهم أو حجز حريته. ومن هنا تبرز أهمية إقرار حق البعثة في الاتصال برعاياها.

ولقد كرست المعاهدات القنصلية الحديثة حق الاتصال هذا بأوجهه الثلاثة في وقت السلع مع إمكان فرض بعض القيود عليه في زمن الحرب، بحيث يمكن القول أن حق البعثة في الاتصال الحر يعتبر أحد التطورات الحديثة المميزة في حقل العلاقات القنصلية التي جاءت تواكب التطورات الحديثة في حقل الدفاع عن حقوق الإنسان وصيانة حريته وكرامته<sup>1</sup>.

وما ينطبق على البعثة القنصلية من أحكام، تستفيد منها البعثة الدبلوماسية أثناء ممارستها للأعمال القنصلية عملاً بالفقرة الثالثة من المادة 70 وبالمادة 3 من اتفاقية فيينا القنصلية، إضافة إلى ما تتمتع به هذه البعثة من حقوق واسعة في مجال حرية الاتصال عملاً بأحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية<sup>2</sup>.

للبعثة القنصلية، كشقيقتها البعثة الدبلوماسية، الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة كافة وبشئى الوسائل وفي جميع الأوقات. وتتمتع مراسلاتها الرسمية بما يعرف بحزمة مراسلات البعثة القنصلية *L'inviolabilité de la correspondance consulaire*<sup>3</sup>، بحيث لا يمكن لسلطات الدولة المضيفة فضها أو الإطلاع عليها أو حجزها أو تأخير وصولها<sup>4</sup>، كما تتمتع المراسلات القنصلية بمختلف

<sup>1</sup> Lee luke : Consular law, p 125.

<sup>2</sup> يمكن للبعثة الدبلوماسية مثلاً أثناء أدائها لمهامها الدبلوماسية الاتصال بالسلطات المركزية في الدولة المضيفة كما يمكنها أثناء أدائها مهامها القنصلية، وفي حدود هذه المهام الاتصال بالسلطات المحلية وبالسلطات المركزية.

<sup>3</sup> Dalloz Jaroslav : Opcit, p 539.

<sup>4</sup> راجع مثلاً ما نصت عليه في هذا المجال:

- المادة 13 من المعاهدة القنصلية السوفياتية-النمساوية لعام 1959.

- المادة 13 من المعاهدة القنصلية السوفياتية-الصينية لعام 1959.



أشكالها والحقيقية القنصلية وحاملها أثناء مرورها بطريق الترانزيت في أراضي دولة ثالثة وإذا وجدت فيها بفعل قوة القاهرة، بنفس الحرية والحركة، عملاً بالفقرتين 3 و4 من المادة 54 من اتفاقية فيينا القنصلية.

ويفهم بالمراسلات القنصلية المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية. بمختلف أنواعها، المتعلقة بمهامها ووظائفها القنصلية، ولا تشمل المراسلات الخاصة والاتصالات الشخصية التي يجريها القناصل<sup>1</sup>. وما إقرار الحرمة الخاصة لهذه المراسلات على الرغم من اعتبارها جزءاً من الأرشيف القنصلي<sup>2</sup> الذي يتمتع بالحرمة، سوى تأكيد على ضرورة احترام حرمة المراسلات الموجهة للبعثة حتى قبل أن تصبح جزءاً من أرشيفها، واحترام حرمة المراسلات الصادر عن البعثة حتى بعد خروجها من هذا الأرشيف في طريقها إلى الجهة المرسل إليها<sup>3</sup> ويعود لسلطات الدولة الموفدة والبعثة القنصلية فقط تحديد الجهة التي تتصل بالبعثة بها<sup>4</sup> والطريقة التي يتم بها هذا الاتصال<sup>5</sup>.

وتعتبر حرية اتصال البعثة القنصلية بسلطات الدولة الموفدة قاعدة من قواعد الحق الدولي الثابتة في القرن العشرين<sup>6</sup> أقرها العرف وأخذت بها التشريعات الداخلية للعديد من الدول<sup>7</sup> ووردت في مشاريع التفانين القنصلية<sup>8</sup> ونصت عليها المعاهدات القنصلية الثنائية<sup>9</sup> وتكرست بنص المادة 35 من اتفاقية فيينا القنصلية

- الفصل السابع من تعليمات وزارة المالية البلجيكية لعام 1955 المتعلق بالحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمنشور في الكتاب الصادر عن الأمم المتحدة:

Laws and regulations regarding diplomatic and consular privileges and immunities, Op.cit, p45-46.

- المادة 11 (ب) من القانون السوفييتي تاريخ 14/2/1927 (المرجع السابق، ص 339).

<sup>1</sup> راجع: Moore : Digest, p 99-100.

Sen. B : Opcit, p 257.

<sup>2</sup> وفقاً لتعريف الأرشيف كما ورد في الفقرة الأولى من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية.

<sup>3</sup> راجع الفقرة الأخيرة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة 35 من مشروعها القنصلي، في:

U.N. Consular conference, vol 2, p 23.

<sup>4</sup> وزارة خارجية الدولة الموفدة، البعثة الدبلوماسية في الدولة المضيفة، قنصلية عامة أخرى...

<sup>5</sup> برقياً أو بالتلوكس أو بواسطة حقيقية خاصة... الخ. راجع الفقرة 2 من تعليق زوريك على المادة 23 من مشروعه

القنصلي، في: I.L.C, Yearbook, 1957, vol 2, p 98.

<sup>6</sup> راجع: A.J.I.L, vol 44, 1950, p 256.

B.D.I.L .opc it, p 128.

Briggs Herbert: The law of nations, appeleton century, crofts Inc, New York, 1952, p 831.

<sup>7</sup> راجع تعليق زوريك على المادة 23 من مشروعه وفيه تعداد للقوانين الداخلية التي تنص على حرية الاتصال (I.L.C, Yearbook, 1957, vol 2, p 98.)

<sup>8</sup> كالمادة 13 من مشروع فريق هارفارد لعام 1932.

<sup>9</sup> راجع: - المادة 10 من المعاهدة القنصلية البريطانية - الأمريكية لعام 1951.

التي كررت في غالبية فقراتها النص الحرفي لفقرات المادة 27 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، لقد نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة 35 على ما يلي:

1- تجيز الدولة المضيغة للبعثة القنصلية حرية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية وتحمي هذه الحرية، وبإمكان البعثة القنصلية لدى اتصالها بحكومة الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية الأخرى، أينما وجدت أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة، بما في ذلك السعادة الدبلوماسيين والقنصلين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية أو الشيفرة، ومع ذلك لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب أو استخدام جهاز إرسال لاسلكي إلا بموافقة الدولة المضيغة.

2- تكون حرمة المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية مصونة، ويقصد بالمراسلات الرسمية جميع المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبوظائفها".

وهكذا ساوت اتفاقية فيينا القنصلية البعثة القنصلية بالبعثة الدبلوماسية بالنسبة لحرية الاتصال مع السلطات المختلفة للدولة الموفدة، وهذا تطور مهم جدا، بعد أن كانت حرية اتصال البعثة محصورة بوزارة خارجيتها أو بالبعثة الدبلوماسية التابعة لها.

ولا تقتصر حرية الاتصال هذه على البعثات القنصلية المسلكية، وغنما تشمل كذلك، عملا بالفقرة الأولى من المادة 58 من الاتفاقية عينها، القناصل الفخريين شرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المضيغة أو من المقيمين إقامة دائمة في أراضيها.

- المادة 13 من المعاهدة القنصلية الصينية - السوفياتية لعام 1959.
- المادة 15 من المعاهدة القنصلية الأمريكية - السوفياتية لعام 1959.
- المادة 19 من المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام 1966.
- المادة 15 من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية - النمساوية لعام 1960.
- =- المادة 25 من المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام 1969.

## المبحث الثاني: امتيازات وحصانات الموظفين القنصليين:

يقصد بالموظفين القنصليين أو أعضاء البعثة القنصلية وفقا للمادة الأولى من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية كل الأعضاء القنصليون أو الموظفون القنصليون وأعضاء طاقم الخدمة. فالموظف القنصلي كما هو الحال بالنسبة للبعثة القنصلية أقل درجة من موظف البعثة الدبلوماسية ومع ذلك فان صفته الدولية وتواجده بدولة ثانية للقيام بمهام أوكلته بها دولته قد جعلته يتمتع بامتيازات وحصانات تمكنه من القيام بأعماله على أكمل وجه.

إلا أن هاته الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون القنصليون اختلف الفقه الدولي على مصادرها فهناك من يرجعها إلى أصلها والاعتراف بها إلى المحاملات الدولية إذ أن الفقيه الأستاذ Briesly يرجع ذلك إلى المحاملات الدولية من جهة والى المعاهدات الخاصة من جهة أخرى<sup>1</sup>.

وهناك من ارجع مصادرها إلى الاتفاقيات القنصلية وكذلك في القانون الداخلي وهذا ما يعني أن العرف الدولي لا يعتبر مصدرا لتلك الامتيازات والحصانات.

<sup>1</sup> Mohamed Ali Ahmed, Opci,p 129.

إلا أن هناك اتجاه آخر يعطي للعرف الدولي الحق في تقدير الامتيازات والحصانات القنصلية في حالة عدم وجود اتفاقية دولية تنص على ذلك<sup>1</sup>.

لكن في الوقت الحاضر فقد اتفق جمع من الفقهاء على أن الامتيازات والحصانات المقررة للموظف القنصلي معترف بها في القوانين الداخلية والاتفاقيات القنصلية.

وستتناول هاته الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها المواطنون القنصليون في الدولة الموفد إليها، خاصة ما ورد منها في اتفاقية فينا لسنة 1963 وذلك في المطلبين المواليين :

- المطلب الأول: الحماية والحرمة المقررة للموظف القنصلي وحصانته القضائية.

- المطلب الثاني : الامتيازات والتسهيلات المقررة له.

### المطلب 1: الحماية والحرمة للموظف القنصلي وحصانته القضائية:

هذا المطلب يحتوي على فرعين: الفرع الأول تناول فيه الحماية والحرمة المقررة للموظف القنصلي والفرع الثاني الحصانة القضائية المقررة له.

#### الفرع الأول : الحماية والحرمة المقررة للموظف القنصلي

ندرس في هذا الفرع جانبين الأول نخصه لحماية الموظف القنصلي والثاني الحصانة الشخصية للموظف القنصلي.

#### أولاً: حماية الموظف القنصلي:

تنص المادة 40 من اتفاقية فينا القنصلية التي تم توقيعها عام 1963 على أنه:

" على الدولة الموفد إليها أن تعامل الأعضاء القنصليون باحترام وأن تتخذ كافة التدابير المناسبة لمنع المساس بشخصهم أو حريتهم أو كرامتهم".

من نص المادة يتضح لنا على الدولة الموفد إليها أن تعامل المبعوث القنصلي باحترام وان تتخذ كافة الوسائل لتأمين أدائه لأعماله وهذا يتحقق بالطبع بتوفير الحماية الكاملة له وإبعاده بكل الطرق من الاعتداءات على شخصه أو على حريته وأخيراً على كرامته وكل هذا ناتج دائماً عن كون الموظف القنصلي يمتاز بالدولية وبالتالي فان أي اعتداء عليه يعد خرقاً للقانون الدولي العام<sup>2</sup>.

إن القانون الدولي يقرر حماية خاصة للموظف القنصلي على أساس انه ليس مجرد أجنبي وإنما موظف تابع للدولة الموفدة، وبالتالي يجب أن يلقي الاحترام والحماية أكثر من الرعايا العاديين للدولة الأجنبية.

<sup>1</sup> Mohamed Ali Ahmed, IBID ,p 131.

<sup>2</sup> عاصم جابر، المرجع السابق، ص 572 .

وما دام أن الدولة الموفدة إليها قبلت هذا الموظف القنصلي أن يقيم على إقليمها فإنها ملزمة باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حرته أو كرامته وهذا ما جاء في نص الاتفاقية السابقة الذكر.

ومع أن هذه الحماية قد أعطيت لها وطبعت بالطابع العام والإلزامي إلا أن تاريخ العلاقات القنصلية حافل بالحوادث المخلة لهاته القاعدة. وقد عبر عن ذلك الرئيس الأمريكي Flimcore في رسالة وجهها إلى الكونغرس الأمريكي في 1851/12/2 بمناسبة الشعب الذي حل في ذلك العام بمدينة New arleon وترتب عليه إلحاق خسائر وأضرار بالقنصلية والقنصل الاسباني فقال الرئيس أن قناصل الدول الأجنبية يجب أن يوفر لهم الاحترام والأمان الكاملان بصفتهم عملاء اتصال بين الدول بعضها البعض ما داموا يباشرون أعمالهم بإخلاص في حدود القوانين لكن إذا خرقت القاعدة الإلزامية ولم تحترم فالسؤال الذي نطرحه ما هي مسؤولية الدولة الموفد إليها عند إخلالها بمبدأ الحماية والاحترام.

أن هاته المسؤولية بالنسبة للدولة عن أعمال موظفيها كالاقتداء والقتل التي يتعرض له الموظفون القنصليون تبقى قليلة ونادرة لان هاته الأعمال لا ترتكبها أجهزة الدولة الموفد إليها وإنما يرتكبها أشخاص مقيمون فوق أراضيها، وأساس هاته المسؤولية هي مسؤولية تقصيرية باعتبارها لم تبذل الجهد وأخذت الحيطة لمنع وقوع هاته الأعمال العدائية ومعاقبة الفاعلين وإتاحة الفرصة أمام المتضررين للحصول على تعويض ملائم.

وبالتالي فالدولة تبقى مقصرة في حالة عدم قيامها بواجبها في حين أنها إذا أخذت جميع التدابير اللازمة ووقع ما وقع انتفت عنها المسؤولية ويصلح الضرر عادة إما بتعويض مادي أو معنوي وفي حال الامتناع عن تقديم هذه التعويضات فان العلاقات قد تصل إلى حد قطعها أو ربما إلى حد نشوب حرب بين الدولتين.

### ثانيا الحُرمة الشخصية للموظف القنصلي:

إن الموظف القنصلي عكس الموظف الدبلوماسي فيما يخص الحصانة الشخصية فهذا الأخير تعتبر حصانته الشخصية مطلقة بحيث لا يمكن توقيفه أو حبسه. وهذا ما هو معمول به في العمل الدولي منذ القدم حيث نشأت قاعدة عرفية تم تدوينها في المادة 29 من اتفاقية فينا لسنة 1961 المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية. بحيث أن الحصانة الشخصية للموظف القنصلي لم تجد اتفاقا بشأنها سواء على مستوى الفقه الدولي أو العمل الدولي: فعلى مستوى الفقه الدولي نجد أن هناك من الفقهاء أمثال **Markes,bynler shock** أنكروا على الموظفين القنصليين تمتعهم بالحصانة القنصلية أما الفقيه **Vattel** فقد اعترف للقناصل بالحصانة الشخصية إلا في حالة ارتكابهم المخالفات الخطيرة<sup>1</sup>.

إن الحصانة الشخصية للقناصل اعترف بها العمل الدولي لكن بشرط وهذا فيما يخص أحكام القضاء أو التشريعات الداخلية.

<sup>1</sup> Mohamed Ali Ahmed ,Opcit ,p134.

لقد كان القضاء يرفض الحصانة الشخصية للقناصل مثال ذلك محكمة بريطانيا التي رفضت سنة 1937 الحصانة القضائية لقنصل ملك روسيا. هذا ما جعل بالدول فيما بعد إلى وضع حكم يتعلق بالحصانات الشخصية في الاتفاقيات. فالاتفاقية الأولى التي تضمنت هذا الشرط هي اتفاقية PARDO المبرمة في 13 مارس 1969 بين فرنسا وإسبانيا حيث تنص في المادة 2 على: " باعتبار أن القناصل تابعين للأمرء الذين يعينونهم، فإنهم يتمتعون بالحصانات الشخصية بحيث لا يمكن توقيفهم أو حبسهم، ما عدا في حالة ارتكابهم جرائم خطيرة".

فالمعاهدات الثنائية القديمة والجديدة والاتفاقيات القنصلية المتعددة الأطراف وان كانت قد أخضعت الموظف القنصلي لقضاء الدولة الموفدة إليها فإنها تعترف بالحرمة الشخصية له إلا في حالة ارتكابه لجريمة خطيرة وهذا ما هو معمول به في التشريعات الداخلية للدول. مثل ما جاء في المادة 15 فقرة 1 من القانون الصادر بالكونغو برازافيل في جانفي 1961. عندما ناقش المؤتمر مشروع لجنة القانون الدولي الذي تضمن الاتفاقية القنصلية فالعديد من الدول وان لم تعارض الحرمة الشخصية للقنصل فقد اقترحت تعديلا يتعلق بالمادة 41 التي تضمنت هذا الموضوع. فعبارة " جريمة خطيرة" استبدلت بـ"مخالفة خطيرة" باقتراح من وفد بلجيكا. وهناك وفود استبدلتها بعبارة " جريمة خطيرة" بمعنى آخر يحدد مدة الحبس التي قضاه المعني حسب تشريعات الدولة المستقبلية إلا أن هاته الاقتراحات مرفوضة. وأخذ بالنص المقدم من طرف لجنة القانون الدولي بإضافة عبارة إلى الفقرة 3 من المادة 41 والتي اقترحتها دولة جنوب أفريقيا وهي " إن الإجراءات المتخذة ضد الموظف القنصلي يتعين أن يتم في اقرب وقت.

والحرمة الشخصية للموظف القنصلي نصت عليها المادة 41 فيما يلي:

- 1- يجب أن لا يكون أعضاء القنصلية عرضة للقبض أو الحبس الاحتياطي إلا في حالة جنائية خطيرة وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة.
  - 2- فيما عدا الحالة المبينة في الفقرة 1 من هذه المادة لا يجوز حبس الأعضاء القنصليين أو إخضاعهم لأي نوع من الإجراءات التي تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.
  - 3- إذا ما بدأت إجراءات جنائية ضد عضو قنصلي فعليه المثل أمام السلطات المختصة إلا انه يجب مباشرة هذه الإجراءات بالاحترام اللازم له نظراً لمركزه الرسمي وبإستثناء الحالة المبينة في الفقرة 1 من هذه المادة بالطريق التي تعوق إلى حد ممكن ممارسة الأعمال القنصلية وإذا اقتضت الظروف المذكورة من الفقرة الأولى من هذه المادة التحفظ على عضو قنصلي فيجب مباشرة إجراءات ضده بأقل تأخير".
- ومؤدى الحرمة الشخصية للموظف القنصلي بناء على هاته المادة انه يستوجب على الدولة المضيفة أن تتخذ كافة التدابير لمنع المساس بشخصية وكرامة الموظف بحيث لا يجوز القبض عليه أو حبسه احتياطياً

إلا في حالة ارتكابه لجناية خطيرة بشرط أن يصدر القرار من سلطة مختصة ، فيما عدا هذا فلا يجوز التعرض لحرية الموظف القنصلي إلا بناء على قرار قضائي نهائي.

في حالة مباشرة الإجراءات الجنائية يجب الاحترام اللازم للموظف القنصلي بالنظر إلى مركزه الرسمي وتتم هاته الإجراءات في أقرب الآجال.

ويجب إبلاغ رئيس البعثة القنصلية في حالة القبض على احد أعضاء البعثة القنصلية أو حبسه احتياطيا أو اتخاذ إجراءات جنائية ضده ، أما إذا كان الرئيس هو المقصود أي رئيس البعثة في حد ذاته فيجب إخطار الدولة المرسله بالطريقة الدبلوماسية.

### الفرع الثاني: الحصانة القضائية للموظف القنصلية:

أن القنصل ليست له صفة الدبلوماسي لذلك فانه لا يتمتع بنفس الامتيازات والحصانات المقررة للموظفين الدبلوماسيين كالحصانة القضائية ، الجنائية، المدنية والإدارية في الدولة المستقبلة بالنسبة للأعمال التي يقومون بممارستها كانت عامة أو خاصة باستثناء العمل المتعلق بالنشاطات ذات الطبيعة المرحبة ، ولهذا فان الموظف القنصلي يتمتع بالحصانة القضائية عن طريق الأعمال المتعلقة بالوظيفة القنصلية . وهذا ما يؤكد عدم إمكانية متابعته قضائيا بالنسبة للأعمال التي يقوم عند ممارسته للوظيفة القنصلية .

والقانون الدولي العرفي يعترف ويقر بهاته القاعدة بصفة عامة وأكدتها كذلك الاتفاقيات القنصلية . لكن فيما يخص النشاطات الخاصة التي يقوم بها القناصل فإنها تخضع لقضاء الدولة المستقبلة إلا إذا أقرت التشريعات الوطنية أو الاتفاقيات الدولية خلاف ذلك.

والملاحظ أيضا أن الحصانة القضائية المقررة للقناصل للأعمال التي يقوم بها عند ممارسته للوظيفة القنصلية هي حصانة معترف بها للدولة المرسله والتي تتحمل تبعات تصرفه وتصرف عن طريق القنصل. لذلك نلاحظ أن الحصانة القضائية ليست بشخصية وإنما تتعدى على الدولة، أي أن الموظف القنصلي لا يتحمل نتائج عمله وحده بل أيضا الدولة تتدخل في ذلك.

وقد تطرقت المادة 43 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية لهذا الموضوع إذ تنص على:

1- الموظفون القنصليون والمستخدمين لا يخضعون للسلطات القضائية والإدارية للدولة المستقبلة فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها أثناء ممارستهم للوظيفة القنصلية.

2- ومع ذلك فلا تسري أحكام الفقرة 1 من هذه المادة في حالة الدعوى المدنية على أي ممايلي:

- الناتجة عن عقد مبرم بين طرف موظف قنصلي أو مستخدم قنصلي والذي لم يبرمه صراح أو ضمينا بصفته ممثلا للدولة المرسله.

- المدفوعة من طرف ثالث مقرر نتج عن حادث في الدولة المستقبلة سببها سيارة أو سفينة أو طائرة.

في الفقرة الأولى من هاته المادة نلاحظ أن التمتع بالحصانة القضائية معترف بها للموظفين القنصليين وكذلك القنصليين دون غيرهم من أعضاء البعثة القنصلية مع العلم أن مشروع المادة 43 كما طرحته لجنة

القانون الدولي لم يقصر الحصانة القضائية على هاتين الفئتين حيث أن المادة تبدأ بعبارة " أعضاء البعثة القنصلية.."

لكن الاعتراف لم يأت إلا على الفئتين السابقتين وهذا ما يعترف له به المؤتمر أي الحصانة القضائية وبشرط أن يكونوا قد قاموا بتلك الأعمال أثناء تأديتهم لوظيفتهم القنصلية، أي إن الموظفون و القنصليين هم اللذين يتمتعون بالحصانة القضائية.

وبالتالي فإن الموظف القنصلي يخضع للحصانة القضائية عند ممارسته فقط للأعمال الرسمية، إلا أن لفظة الأعمال الرسمية أثارَت العديد من التساؤلات والرفض لدى المؤتمر إذ أنهم رفضوا أن يكون هناك حد فاصل بين الأعمال الرسمية والأعمال غير الرسمية.

لذلك فقد وجدنا أن الحصانة القضائية لها شقين حصانة قضائية جنائية وحصانة قضائية مدنية.

#### أولاً: الحصانة القضائية الجنائية:

- إن الحصانة القضائية الجنائية معترف بها من قبل الاتفاقيات والتشريعات الداخلية وأحكام المحاكم لذلك فالمبعوث القنصلي يخضع للقضاء الجنائي في الدولة الموفدة إليها إذا ما ارتكب جريمة يعاقب عليها القانون الجنائي لتلك الدولة. ومن ثم تبرز محاكمته عن الجرائم التي يرتكبها و تنفيذ أحكامها الجنائية ضده، و لكن مع مراعاة عدم المساس بجريمة شخصه. إذ تجري بعض الدول على أساس المعاملة بالمثل، وتقتصر في محاكمتها للقنصل الأجنبي جنائياً على حالة ارتكابه جريمة من الجرائم الجسمية كالجنح الخطيرة والجنايات وتتغاضى عن الجنح والمخالفات البسيطة<sup>1</sup>. وهنا برز معيار خطورة الجرم كأساس لتقرير الحصانة الجزائية للموظف القنصلي.

#### - معيار خطورة الجرم كأساس لتقرير الحصانة الجزائية للموظف القنصلي:

إن معيار خطورة الجرم كأساس لتقرير الحصانة الجزائية للموظف القنصلي، إذ اعتمدت دول عدة في معاهداتها القنصلية على معيار خطورة الجرم. فالموظفون القنصليون يخضعون للقضاء الجزائي المحلي . إلا إذا بلغ جرمهم حداً معيناً من الخطورة. و معيار الخطورة يعتمد من أجل تقرير مدى تمتع القنصل بالحصانة الجزائية بالنسبة إلى جرم معين و بالتالي فحضوره أو عدم حضوره لاختصاص القضاء الجزائي المحلي بالنسبة إلى هذا الجرم ، مع العلم أن مقياس الخطورة يستعمل في مجال تحديد قواعد الحرمة القنصلية للموظف

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف ، المرجع السابق، ص 314.

ففي الحالة الثانية يخضع هذا الموظف للقضاء الجزائي في كل ما يخرج عن نطاق أعماله الوظيفية ، سواء كان جرمه خطير أم لا ، إلا أن اعتقاله و توقيفه رهن التحقيق أو اتخاذ إجراءات معينة بحقه ، تمس حرته و تحد من ممارسته أعماله القنصلية يتوقف على بلوغ جرمه حداً معيناً من الخطورة .



القنصلي. و لتحديد خطورة الجرم التي تؤدي إلى إخضاع الموظف القنصلي لاختصاص القضاء الجزائي اعتمدت الدول على طريقتين:

\* الأولى تقوم على تصنيف الجرائم بحيث يخضع الموظف القنصلي إلى الاختصاص الجزائي في الجنايات مثلا دون الجنح و المخالفات ، أو عند ارتكابه جرائم معينة ماسة بأمن الدولة و جرائم التجسس و حالة الجرم المشهود.

\* و أما الثانية فقد اعتمدت على معيار مدة العقوبة التي ينص عليها القانون المحلي بالنسبة إلى كل جرم. حيث يخضع الموظفون القنصليون إلى اختصاص القضاء الجزائي فقط عند ارتكابهم جرائم تفوق مدة عقوبتها حدا معيناً.

و لقد واجه معيار خطورة الجرم عند التطبيق العملي صعوبات عدة نظرا لاختلاف تعريف الجرم و تحديد مدى خطورته باختلاف الزمان و المكان. فما يعتبر جرما خطيرا في مجتمع ما لا يعتبر كذلك في مجتمع آخر ( كجريمة الإجهاض مثلا) و لذلك تخلت الدول عن هذا المعيار و اقتصر اعتمادها على المعيار الوظيفي لتحديد الجرائم التي قد يرتكبها الموظفون القنصليون.

#### ثانيا: الحصانة القضائية المدنية:

تخضع أعضاء البعثة والموظفون القنصليون للقضاء المدني للدولة الموفدة إليها إلا فيما يتعلق بالأعمال التي يأتونها أثناء وظائفهم ، يعني هذا أن الحصانة القضائية المدنية للموظف القنصلي عي إعفاءه من المثول أمام المحاكم المدنية للدولة الموفدة إليها بسبب تصرف أو عمل يقوم به أثناء ممارسته لوظيفته القنصلية مثال ذلك طرد عامل من الذين يشتغلون لحساب البعثة القنصلية.

أما التصرفات التي لا علاقة بها بالوظيفة القنصلية فان القنصل يعامل معاملة الأفراد العاديين فتجوز مقاضاته من أجل التزاماته وديونه الخاصة ، كما يجوز الحجر على أمواله والتنفيذ عليه جبرا استيفاء لهذه الديون وفقا لما يقضى به قانون الدولة التي يعمل فيها أي الدولة الموفدة إليها.

ولكن يلفت الانتباه أن الحصانة القضائية قد ضيققت في المادة 43 من اتفاقية فينا لسنة 1963 خاصة في فقرتها الثانية ، إذ تنص على أن الموظفين والوكلاء القنصليين لا يستفيدون من هاته الحصانة في حالة دعوى مدنية ناتجة عن إبرام عقود هو أطراف فيها ولكن لم يرموها بصفتهم ممثلين لدولتهم صراحة أو ضمنا .

ولكن الدعاوى المرفوعة بخصوص ضرر ناتج عن حادث وقع في الدولة الموفدة إليها بسبب سيارة لفائدة تابعة للدولة الموفدة فيها عندما ترفع الدعوى ضد الموظف القنصلي بسبب هذا الحادث والأضرار التي لحقت بالشخص المتضرر وهي في حالة غير طبيعية فهنا لا يمكن الالتجاء إلى الحصانة القضائية متضرعا بأنه كان

يقوم بمله أي حادث عمل فكثيرا ما يقع أن تتنازل الدولة الموفدة عن هاته الحصانة عند ارتكاب مثل هاته الأضرار أثناء تأديته لعمل ولا يجوز للموظف أن ينتج على هذا التنازل<sup>1</sup>.

لذلك فحاليا يعمد إلى التأمينات على وسائل النقل وتفرضه التشريعات الحديثة للاستفادة من التأمين ضد الأضرار التي تتسبب فيها السيارات والطائرات.

### ثالثا: الموظف القنصلي والإدلاء بالشهادة:

المادة 44 جاءت صريحة في هذا الشأن إذ تنص على :

1- يجوز أن يطلب من أعضاء بعثة قنصلية الحضور للإدلاء بالشهادة العضو القنصلي أن تتجنب عرقلة تأديته أعمال وظيفته ويمكنها الحصول منه على الشهادة في مسكنه أو في البعثة أو قبول تقرير كتابي منه كلما تيسر ذلك.

2- أعضاء البعثة القنصلية ليسوا ملزمين بتأدية الشهادة عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم ولا بتقديم المكتبات والمستندات الرسمية الخاصة بها ولا يجوز كذلك لهم الامتناع عن تأدية الشهادة بوصفه خبيرا في القانون الوطني للدولة الموفدة.

من خلال هذه المادة وفقراتها الثلاث يتضح لنا أنها تتضمن مبادئ للإدلاء بالشهادة وأيضا الإجراءات المتبعة للحصول على هاته الشهادة. إذ ليس هناك ما يحول دون طلب أي من أعضاء البعثة القنصلية لأداء الشهادة في دعوى مدنية أو جنائية أمام قضاء الدولة التي يعمل بها وهذا الطلب يوجه بالطريق الرسمي إلى البعثة القنصلية.

لكن إذا ما وجد مانع يحول دون انتقال العضو القنصلي للإدلاء بالشهادة في مقر القضاء فانه يرسل هذه الشهادة مكتوبة وموقعة وخاتم رسمي إذا اقتضى الأمر ذلك.

لكن الغالب في مثل هاته الأمور أن الهيئة المختصة أو من ينوبها هي التي تنتقل إلى مقر البعثة القنصلية للاستماع لشهادة الموظف القنصلي وهذا احتراما لشخصه واعتبارا لسيادة دولته ويحق لهذا الأخير أن يمتنع عن الإدلاء بالشهادة أمام القضاء ولا يجوز أن يتعرض منه رفضه لجزء أو إرجاء معين في هاته الحالة يعالج الموقف بالطرق الدبلوماسية بين حكومتي الدولتين<sup>2</sup>.

في نفس الوقت يحق للموظف القنصلي الامتناع عن إبراز أية وثيقة رسمية أو مراسلة تشكل جزءا من محفوظات البعثة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عاصم جابر ، المرجع السابق، ص 657.

<sup>2</sup> علي صادق أبو هيف - القانون الدبلوماسي - ص 346.

<sup>3</sup> عاصم جابر - الوظيفة القنصلية والدبلوماسية - المرجع السابق، ص 639.

وما يجدر بنا الإشارة إليه فيما يخص الامتيازات والحصانات أن المادة 45 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 أعطت الحق للدولة الموفدة آن تنازل عن الامتيازات والحصانات التي تنص عليها المواد 41-43-44 بالنسبة لأي عضو من أعضاء البعثة القنصلية وهذا صراحة ن وهذا التنازل يبلغ كتابة إلى الدولة المضيفة. كما أن التنازل عن الحصانة بالنسبة لإجراءات تنفيذ الأحكام التي يجب الحصول لها عن تنازل خاص. كما انه إذا رفع موظف أو مستخدم قنصلي دعوى في موضوع يتمتع بالحصانة القضائية ن حسب المادة 45 في فقرتها الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 ن لكن لا يجوز له بعد ذلك أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة لأي طلب مضاد يرتبط بدعواه الأصلية حسب نص المادة 43 من اتفاقية فيينا. إلى جانب الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاء البعثة القنصلية فهناك إعفاءات وتسهيلات أخرى يتمتعون بها .

## المطلب 2: الإعفاءات والتسهيلات المقررة للموظف القنصلي.

سبق لنا وأن أشرنا إلى أن الموظف القنصلي المقيم في الدولة المضيفة لا يمكن ضمه إلى جماعة الرعايا المقيمين بنفس الدولة هذه وهذا لكونه يقوم بأعمال خاصة بدولته داخل إقليم أجنبي بصورة مؤقتة وهذا ما يستدعي من الدولة المضيفة تسهيل إقامته بمجرد قدومه إليها إضافة إلى ذلك عليها أن تمنح لهذا الموظف على سبيل المجاملة وعلى شرط المعاملة بالمثل امتيازات مالية تعفيه من الضرائب والرسوم الجمركية وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب الذي قسمناه إلى فرعين:

- الفرع الأول: الإعفاءات الضريبية والجمركية

- الفرع الثاني: الإعفاءات والتسهيلات الأخرى المقررة لأعضاء البعثة القنصلية.

### الفرع الأول: الإعفاءات الضريبية والجمركية

ويطلق عليها أيضا تسمية الإعفاءات المالية نظرا لأنها تتعلق بجوانب مالية وهاته الإعفاءات نوعين:

إعفاءات ضريبية والإعفاءات الجمركية.

#### أولا: الإعفاءات الضريبية:

يعفى أعضاء البعثة القنصلية والموظفون القنصليون وكذلك أفراد أسرهم من كافة الضرائب والرسوم

الشخصية والعينية والقومية والمحلية والبلدية.

وبالرجوع إلى مختلف المعاهدات الدولية المتعددة الأطراف<sup>1</sup>. أو الثنائية نجد أنها تنص على هذه الإعفاءات بل هناك اتجاه يعترف بالإعفاءات الضريبية لأعضاء البعثة القنصلية بشكل يشابه الإعفاءات الضريبية المقررة لأعضاء البعثة الدبلوماسية<sup>2</sup>. بالإضافة إلى أن التشريعات الوطنية المختلفة تعترف بالإعفاءات الضريبية لأعضاء البعثات القنصلية على أساس المجاملة مع وجود اختلافات بينهما في مجال توسيع أو تضيق تلك الإعفاءات المقررة<sup>3</sup>.

### وقد نصت المادة 49 من اتفاقية فيينا على ذلك بما يلي:

1- يعفى الأعضاء والموظفون والمستخدمون القنصليون وكذا أعضاء عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية والأهلية والمحلية والبلدية مع استثناء:  
- الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها في شان السلع والخدمات.  
- الضرائب أو الرسوم على العقارات الخاصة الكائنة في أراضي الدولة الموفد إليها مع مراعاة أحكام المادة 32.

- ضرائب التركات والإرث والرسوم الملكية التي تفرضها الدولة المضيفة مع مراعاة الفقرة ب من المادة 51  
- الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص بما في ذلك مكاسب رأس المال التابعة للدولة الموفد إليها والضرائب على رأس المال المستثمر في مشروعات تجارية أو مالية في الدولة الموفد إليها.  
- الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل تأدية خدمات خاصة.  
- الرسوم القضائية ورسوم التسجيل وارهن والدمغة مع مراعاة أحكام المادة 32.

2- يعفى أعضاء طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم على الأجور التي يتقاضونها مقابل خدماتهم.  
3- يجب على أعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصا تخضع ماهيتهم أو أجورهم لضريبة الدخل في الدولة الموفد إليها أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة على أصحاب الأعمال فيما يخص بتحصيل ضريبة الدخل.

و تجدر الإشارة إلى أنهات المادة 49 تناولتها الاتفاقيات القنصلية الثنائية بعد اتفاقية فيينا لسنة 1963 فيما يخص الإعفاءات الضريبية.

### ثانياً: الإعفاءات الجمركية:

<sup>1</sup> المادة 20 من اتفاقية هافانا لسنة 1928 الخاصة بالقناصلن المادة 24 من مشروع اتفاقية جامعة هارفارد الخاصة بالنظام القانوني للوظيفة لسنة 1932.

<sup>2</sup> المادة 20 من اتفاقية هافانا لسنة 1928 الخاصة بالقناصلن المادة 24 من مشروع اتفاقية جامعة هارفارد الخاصة بالنظام القانوني للوظيفة لسنة 1932.

<sup>3</sup> Mohamed Ali Ahmed, opcit p 167-170.

لتسهيل الوظيفة القنصلية فان الدولة الموفد إليها تمنح إعفاء جمر كيا لأعضاء البعثة القنصلية وهذا من قبيل المجاملة الدولية وعلى أساس المعاملة بالمثل وفي هذا المجال يتعين علينا التفرقة بين الأشياء المخصصة للاستعمال الخاص للقنصلية من جهة وبين الأشياء ذات الاستعمال الشخصي لأعضاء البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من جهة ثانية.

فالأشياء المخصصة للاستعمال الخاص للبعثة القنصلية فالقاعدة المسلم بها أن الأشياء المستوردة إلى إقليم الدولة المستقبلية تكون معفاة من حقوق الجمركة، أيضا يمكن تصديرها من إقليم هذه الدولة بمناسبة خلق القنصلية بنفس الإجراء وهذا ما أكدته العديد من الاتفاقيات القنصلية<sup>1</sup>.

إلى جانب إن هذا الإعفاء هو إعفاء للقنصلية في حد ذاتها وليس إعفاء شخصي للقنصل لذلك فان جميع القواعد والأحكام المتعلقة بالإعفاءات والتسهيلات المقررة للبعثة القنصلية تنطبق عليه.

أما المواد التي تشغلها الإعفاءات فهي تلك المعدة للاستعمال الشخصي للموظف والمستخدم وأفراد عائلته لكن بالنسبة للمدة المحددة لهذا الإعفاء الجمركي تعتبر محددة حسب العمل الدولي. أيضا إن الأشياء التي تخص الأشخاص السابقين الذكر غير معفية من الضرائب الجمركية.

فعلى مستوى التشريع الوطني نجد مثلا القانون التركي ينص على الإعفاء من الحقوق الجمركية بشرط المعاملة بالمثل المنقولات والأشياء الخاصة المستعملة والغير مستعملة والتي تصل إلى إقليم تركيا في نفس الوقت الذي يصل فيه القناصل العاملون القناصل بالنيابة والوكلاء القنصليون وكذلك الأشياء التي تصل شهرين على الأكثر قبل وصولهم أو ستة أشهر على الأكثر بعد وصولهم<sup>2</sup>.

وفي سويسرا فان الموظفين القنصليين السامين المسلكين يتمتعون على أساس المعاملة بالمثل لمدة سنة من بداية مهامهم بالإعفاءات الجمركية على الواردات من المنقولات و المواد الغذائية والمشروبات بكميات محددة وهذا عند إقامتهم لأول مرة<sup>2</sup>. ويمكن القول أن تشريعات عدة دول تمنح الإعفاء من الحقوق الجمركية بالنسبة للأموال والأشياء التي تخص الموظفين القنصليين وكذا أفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم .

ومدة المنح هنا تتراوح بين ثلاثة (3) أو اثنا عشر شهرا (12) ابتداء من قدوم المقيمين إلى البلد المضيف<sup>3</sup>. تختلف المدة الممنوحة لهذا الإعفاء حسب الاتفاقيات الدولية بالرغم من أنها تعترف بالإعفاءات الجمركية. فهناك اتفاقية تنص على الإعفاء الجمركي بالنسبة للأموال أو الأشياء الخاصة التي يصطحبها القنصل معه عند وصوله إلى إقليم الدولة المضيف أو أن تصل خلال ستة أشهر (06) كأقصى حد أو سنة من وصوله<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 25 من الاتفاقية القنصلية المبرمة بين فرنسا والولايات المتحدة في 18 جويلية 1966 .

<sup>2</sup> Mohamed Ali Ahmed, opcit p 175-176.

<sup>3</sup> مثال المادة التي قررتها 66 من الاتفاقية القنصلية المبرمة بين بلجيكا وبولونيا في 22 جوان 1928 ، أما الاتفاقية المبرمة بين إيطاليا و لتوانيا المبرمة سنة 1932 قد حددت المدة ب عشرة أشهر.

و اتفاقيات هي الغالبة إذ تنص على الإعفاء الجمركي دون تحديد المدة بالنسبة للقناصل و كذلك طاقم القنصلية إذا كانوا من رعايا الدولة المرسله و لا يمارسون نشاطا خاصا ذو طبيعة مريحة في الدولة المستقبلية. أما فيما يتعلق بالتفتيش الجمركي بالنسبة للموظفين القنصليين أو أحد أفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم فلم يشر اليه من طرف مشروع لجنة القانون الدولي المتعلق بالعلاقات القنصلية بالرغم من أن التشريعات السابقة لإبرام اتفاقيات فيينا تعفي الموظف القنصلي من هذا الإجراء ، إذ أنه في مؤتمر فيينا لسنة 1963 اقترح وفد أوكرانيا تعديلا يهدف إلى إضافة فقرة تالفة للمادة المتعلقة بالإعفاء الجمركي ، يتعلق بالإعفاء من التفتيش الجمركي لأمتعة القناصل و أفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم و قد تم الاعتماد هاته المادة. لأن هناك حالات معينة و التي يتوفر فيها لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد باحتواء هذه الأمتعة أشياء يمنع استيرادها في هاته الحالة فقط يحق لها فتح الأمتعة بوجود صاحبها أو أحد أفراد عائلته<sup>2</sup>.

و في هذا الموضوع الخاص بالإعفاءات الجمركية تنص المادة 50 على أنه :

1- تسمح الدولة الموفد إليها مع مراعاة ما تقضي به القوانين و اللوائح التي تتبعها بإدخال الأشياء التالية مع إعفاءها من كافة الرسوم الجمركية و الضرائب و الرسوم الإضافية الأخرى ما عدا رسوم التخزين و النقل و الخدمات المماثلة:

- الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية.
- الأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للعضو القنصلي و أفراد عائلته الذين يعيشون في كنفه بما في ذلك الأشياء المعدة لإقامته و لا يجوز أن تتعدى المواد الاستهلاكية الكمية الضرورية للاستعمال المباشر للأشخاص المقيمين.

2 - يتمتع الموظفون القنصليون بالمزايا و الإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة أ من المادة هذه بالنسبة للأشياء المستوردة عند أول توطن.

يعنى الأعضاء القنصليون و أفراد عائلتهم الذين يعيشون في كنفهم من التفتيش الجمركي على أمتعتهم الشخصية التي يحملونها معهم، و لا يجوز إخضاعهم للتفتيش الجمركي الا اذا كانت هناك أسباب جدية للاعتقاد بأنها تشمل أشياء غير التي ورد ذكرها في الفقرة أ و ب من هذه المادة أو على أشياء محضور استردادها أو تصديرها. بمقتضى قوانين و لوائح الدولة الموفد إليها أو تخضع لقوانين الحجر الصحي فيها و لا يجوز إجراء هذا التفتيش إلا في حضور العضو القنصلي أو العضو صاحب الشأن من عائلته.

<sup>1</sup> مثال المادة 26 من الاتفاقية القنصلية المبرمة بين الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة في 1 جوان 1864.

<sup>2</sup> علي صادق أبو هيف - القانون الدولي العام - الطبعة 12 ص 512 .

هاته مجمل الإعفاءات الضريبية و الجمركية التي يتمتع بها الموظف القنصلي لكننا نجد إلى جانبها إعفاءات أخرى سنتناولها في الفرع الموالي.

### الفرع الثاني: الإعفاءات و التسهيلات الأخرى المقررة للموظف القنصلي:

بالإضافة إلى ما قد سبق ذكره من الإعفاءات و التسهيلات فإن الموظف القنصلي يتمتع بامتيازات و ضمانات و إعفاءات أخرى منها ما يتعلق بإعفاءات اكتساب الجنسية و تسجيل الأجناب و كذا تراخيص العمل و الإعفاء من نظام الضمان الاجتماعي بالإضافة إلى الإعفاء من الخدمات الشخصية. و تشمل هذه الإعفاءات و التسهيلات الممنوحة لأعضاء البعثة القنصلية، بالنظر إلى مراكزهم و تسيير المهام ما يلي:

1- الإعفاء من القيود التي تقدمها قوانين الدولة المضيفة بشأن تسجيل الأجناب بشأنه المادة 64 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 ما يلي:

- يعفى الموظفون القنصليون و كذا أعضاء عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من جميع القيود التي تفرضها قوانين و لوائح الدولة المضيفة بشأن تسجيل الأجناب و تراخيص الإقامة.  
- أحكام الفقرة الأولى من هاته المادة لا تسري على أي موظف لا يكون موظفا دائما للدولة الموفدة أو الذي يقوم بمزاولة مهنة خاصة بقصد الربح في الدولة الموفدة إليها و لا تسري كذلك على أي فرد من أفراد عائلته .

و هذا الإعفاء ناتج عن كون عملية التبليغ قد تمت مسبقا عن طريق البعثة الدبلوماسية أو عن طريق البعثة القنصلية و أن هذا الموظف القنصلي هو حامل لبطاقة رسمية<sup>1</sup>.

2- الإعفاء من تراخيص العمل بالنسبة لأعضاء البعثة القنصلية و قد نصت عليها المادة 74 من الاتفاقية السابقة في ما يلي :

- يعفى موظفي البعثات القنصلية فيما يتعلق بخدماتهم المقدمة للدولة الموفدة من جميع الموجبات التي تفرضها القوانين و أنظمة الدولة المضيفة المتعلقة باستخدام اليد العاملة الأجنبية في موضوع إجازة العمل.  
- و يعفى أيضا من الموجبات المشار إليها في الفقرة السابقة من هاته المادة الخدم الخاصون لموظفي القنصلية و مستخدمي القنصلية إذا كانوا يتعاطون أي عمل خاص مكسب آخر في الدولة المضيفة .  
- وبناء على ذلك فالمشمولين بهذه الإعفاءات هم أعضاء البعثة القنصلية بدون استثناء بشرط ان لا يقوم بتأدية عمل مكسب في الدولة الموفدة إليها.

<sup>1</sup> علي صادق أبو هيف ، المرجع السابق ، ص 319 .

3- الإعفاء بالنسبة لهم ولأعضاء أسرهم من أحكام الضمان الاجتماعي في الطاقم الخاص الذين يعملون فقط في خدمة البعثة القنصلية أن لا يكون من رعايا الدولة المستقبلية أو المقيمين بها إقامة دائمة وان يكونوا خاضعين لأحكام التأمين الاجتماعي في الدولة المرسله أو حتى دولة ثالثة.

وفي حالة استخدام البعثة القنصلية أشخاصا لا يتوفر فيهم الشرطين السابقين فأهم يخضعون للالتزامات التي تفرضها أحكام التأمين الاجتماعي في الدولة المستقبلية على أصحاب الأعمال.

أيضا تنص الفقرة 4 من المادة 48 على أن هذه الإعفاءات لا تمتع من الاشتراك الاختياري في نظام التأمين الاجتماعي للدولة المستقبلية إذا سمحت هذه الدولة بذلك.

4- يستفيد أعضاء البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من كافة إعفاءات الخدمات الشخصية والعامه وأيضا كانت طبيعته.

ومن الالتزامات العسكرية كذلك التي تتعلق بالاستيلاء والمساهمة في الجهود العسكرية وإيواء الجنود وكذلك في عضوية المحلفين<sup>1</sup>: وهذا وفقا للمادة 54 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 التي لم تقم إلا بتأكيد ما جرى عليه العمل سواء في التشريعات الوطنية<sup>2</sup>.

و ما نصت عليه الاتفاقيات القنصلية<sup>3</sup>.

5- وأخيرا في حالة وفاة احد أعضاء البعثة أو أحد أفراد أسرته وفقا للمادة 51 من اتفاقية فيينا لسنة 1963 قررت الإعفاءات التالية:

في حالة وفاة أحد أعضاء البعثة أو احد أفراد عائلته ممن يعيشون في كنفه تلتزم الدولة الموفد إليها بـ:

أ- السماح بتصدير منقولات المتوفي مع استثناء تلك التي يكون قد حازها في الدولة الموفد إليها والتي يكون تصديرها محضورا وقت الوفاة.

ب- عدم تحصيل رسوم وطنية أو إقليمية أو بلدية على الشركة أو على نقل ملكية المنقولات التي ارتبط وجودها في الدولة المستقبلية بوجود المتوفي فيها بوصفه عضوا بالبعثة القنصلية أو فردا من أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية .

<sup>1</sup> د/ علي صادق أبو هيف، المرجع السابق، نص 319.

<sup>2</sup> مثال ذلك التشيكوسلوفاكي رقم 131- 132 الصادر في 13 ماي 1936، المر الدائركي الصادر في 1 سبتمبر في 1951 المادة 1 الفقرة 2.

<sup>3</sup> مثال ذلك معاهدة الصداقة والتجارة والحقوق القنصلية المبرمة بين الولايات المتحدة الأمريكية والمانيا الفدرالية في 7 ديسمبر 1823 المادة 18، الاتفاقية المبرمة بين الاتحاد السوفياتي و جمهورية منغوليا في 25 أوت 1958 المادة 1.



### المبحث الثالث: المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية وامتدادها الزماني والمكاني:

إن غالبية المعلومات التي سنتطرق إليها في هذا المبحث قد وردت في أماكن متفرقة من الدراسة ومن المستحسن إعادة تنسيقها وتوضيح القواعد العامة التي ترعاها متحاشين التكرار، وسندرس في هذا المبحث مدى الشمولية الشخصية والزمانية والمكانية للحصانات والامتيازات القنصلية في مفهومها الحديث، وذلك في مطلبين:

- المطلب الأول: المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية.

- المطلب الثاني: الامتداد الزماني والمكاني للحصانات والامتيازات القنصلية.

#### المطلب 1: المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية:

يستفيد منها موظفو البعثات القنصلية المسلمكية ممن لا يحملون جنسية الدولة المضييفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاطون عملا مكسبا خاصا فيها خارج نطاق كمارسة وظائفهم في البعثة.

إلا أن هناك موظفين من موظفي البعثات المسلمكية ممن يحملون جنسية الدولة المضييفة أو يقيمون إقامة دائمة في أراضيها، كما أن هناك موظفين يتعاطون أعمالا خاصة مكسبة في هذه الدولة، بالإضافة إلى الموظفين القنصليين الفخريين الذي يمارسون في الغالب نشاطاتهم التجارية والمهنية في الدولة المضييفة

إلى جانب قيامهم بالوظائف القنصلية، وهذه الحالات الثلاث تؤثر سلبا في الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها هؤلاء الموظفون وهناك حالة خاصة تؤثر إيجابا فيها وتؤدي إلى اتساع مداها، وهي حالة الدبلوماسي القنصل.

حدد القسم الثاني من الفصل الثاني من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (المواد 40 إلى 52) الحصانات والامتيازات والتسهيلات التي يستفيد منها الموظفون القنصليون المسلكيون وغيرهم من موظفي البعثة القنصلية، من غير مواطني الدولة المضييفة، ومن غير المقيمين الدائمين في أراضيها، ومن لا يتعاونون عملا مكسبا خاصا فيها خارج وظائفهم في البعثة. فما هي الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها كل من الموظفين، القنصليين، والمستخدمين القنصليين، وخدم البعثة والخدم الخاصين، والسعادة القنصليين، وأفراد عائلات بعض موظفي هذه الفئات، بالمقارنة مع الحصانات والامتيازات التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة إلى موظفي الفئات الموازية في البعثة الدبلوماسية الذين لا يحملون جنسية الدولة المضييفة ولا يقيمون إقامة دائمة في أراضيها ولا يتعاونون عملا مكسبا خاصا فيها<sup>1</sup>.

### أولا. الموظفون القنصليون Consular Officers:

عرّفت الفقرة "د" من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية الموظف القنصلي بأنه "أي شخص بما في ذلك رئيس البعثة، مكلف القيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية"، ويكون هذا الموظف القنصلي موظفا مسلكيا إذا كان من موظفي الدولة الموفدة النظاميين ممن يتلقون مرتبا منتظما ولا يمارس في الدولة المضييفة أي نشاط خاص مكسب خارج مهامه في البعثة، والموظفون القنصليون درجات ثلاث: القناصل العامون، والقناصل، ونواب القناصل.

ويستفيد الموظفون القنصليون المسلكيون من الحصانات والامتيازات الأساسية التالية:

1- الحق في الحماية والمعاملة اللائقة، فعلى الدولة المضييفة اتخاذ كافة الإجراءات المناسبة لمنع أي اعتداء على شخص الموظف القنصلي أو حريته أو كرامته<sup>2</sup>، إلا أن المنزل الخاص للموظف القنصلي، ووسائل نقله الخاصة وأوراقه ومراسلاته الشخصية، لا تتمتع بنفس الحصانة التي يتمتع بها الموظف الدبلوماسي.

<sup>1</sup> راجع في هذا المجال:

- British Yearbook of international law, 1968-1969, Oxford university press, London, 1970, p 267-268.

- Sorenson Max : Manual of public international law, Macmillan, New York, 1968, p 421.

<sup>2</sup> راجع المادة 40 من الاتفاقية القنصلية.

2- بعكس الحصانة الجزائية المطلقة والحرمة الشخصية الشاملة التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون فإن حصانة الموظفين القنصليين الجزائية تقتصر على أعمالهم المتعلقة بأداء وظائفهم القنصلية، ولهذا يمكن توقيفهم رهن التحقيق أو المحاكمة في حالة ارتكابهم جرماً خطيراً، شرط أن يتم التوقيف بناء على قرار قضائي وأن يتم تبليغ رئيس البعثة القنصلية دون تأخير، وإذا كان هذا الأخير هو الموقوف يجب إبلاغ رئيس البعثة الدبلوماسية بالأمر بسرعة، ويمكن تنفيذ الأحكام الجزائية النهائية بحق هؤلاء الموظفين ويشترط دائماً، باستثناء حالة الجرم الخطير، أن تتم جميع الإجراءات الجزائية بشكل يراعي فيه الاحترام اللائق بمركزهم وبطريقة تحد إلى أقصى حد ممكن من عرقلة مهامهم القنصلية<sup>1</sup>.

3- بعكس الحصانة القضائية، المدنية والإدارية، المطلقة والحصانة الشاملة ضد إجراءات التنفيذ التي يتمتع بها الموظفون الدبلوماسيون، فإن حصانة الموظفين القنصليين في هذا المجال تنحصر بالأعمال التي تتعلق بممارسة وظائفهم في البعثة<sup>2</sup>.

4- بعكس الإعفاء المطلق من أداء الشهادة أمام محاكم الدولة المضيفة، الممنوح للموظف الدبلوماسي فإن حق الموظف القنصلي في الامتناع عن أداء الشهادة ينحصر بالمواضيع المتعلقة بممارسة مهامه في البعثة وله كذلك الحق في الامتناع عن إبراز المستندات والمخبرات المتعلقة بهذه المهام، ولا يمكن الطلب إليه أداء الشهادة كخبير بقوانين أما بالنسبة إلى المسائل الأخرى فعليه أداء الشهادة شرط أن تتم إجراءات أخذها بطريقة تراعي مركزه ولا تعرقل أعماله القنصلية، وليس للدولة المضيفة الحق في اتخاذ أي إجراء قسري لإلزامه بذلك<sup>3</sup>.

5- للموظف القنصلي، كما للموظف الدبلوماسي، مع مراعاة الأنظمة الإدارية الداخلية المعمول بها في البعثة، الحق في الاتصال بحرية بسلطات الدولة الموفدة وبعثاتها الدبلوماسية والقنصلية ولسلطات الدولة المضيفة المركزية والمحلية<sup>4</sup>، والحق في الاتصال بحرية بمواطنيه والقيام بحمايتهم ورعاية مصالحهم<sup>5</sup>.

6- للموظف القنصلي، كما للموظف الدبلوماسي، الحق في حرية التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> راجع المادتين 41 و42 من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة 29 من الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>2</sup> راجع المادة 43 من الاتفاقية القنصلية بالمقارنة مع المادة 31 من الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>3</sup> راجع المادة 44 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة الثانية من المادة 31 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>4</sup> وفقاً لما تسمح به قوانين الدولة المضيفة للموظف الدبلوماسي مع اتصال مع السلطات المحلية وللموظف القنصلي من اتصال مع السلطات المركزية.

<sup>5</sup> راجع المواد 35 و36 و37 و38 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة 27 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>6</sup> راجع المادة 34 من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة 26 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

7- يتمتع الموظفون القنصليون، كالموظفين الدبلوماسيين، بحق الحصول على مساعدة الدولة المضيفة لإيجاد المسكن اللائق بهم، ولرئيس البعثة القنصلية الحق عينه الممنوح لرئيس البعثة الدبلوماسية والمتعلق برفع علم الدولة الموفدة وشعارها على مسكنه ووسائل نقله<sup>1</sup>.

8- يتمتع الموظفون القنصليون (والدبلوماسيون بشكل أولي) بالإعفاء من الأحكام المرعية الإجراء في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنحهم أذونات الإقامة والعمل<sup>2</sup>.

9- يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات ضريبية حددتها المادة 49 من اتفاقية فيينا القنصلية، تشبه إعفاءات الموظفين الدبلوماسيين التي حددتها المادة 34 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

10- يتمتع الموظفون القنصليون بإعفاءات من الرسوم الجمركية ومن تفتيش حقائبهم الشخصية نصت عليها المادة 50 من اتفاقية فيينا القنصلية، وهي تشبه باستثناء فوارق بسيطة ما يتمتع به الموظفون الدبلوماسيون حسب المادة 36 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

11- يعفى الموظفون القنصليون كالموظفين الدبلوماسيين من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي وذلك بالنسبة إلى خدماتهم المقدمة للدولة الموفدة، على أن يلتزموا بدفع ما يتوجب عليهم من اشتراكات المؤسسة الضمان الاجتماعي بصفتهم أرباب عمل، عن عمال يستخدمونهم ويخضعون لأحكام الضمان<sup>3</sup>.

12- يعفى الموظفون القنصليون، كالموظفين الدبلوماسيين، من الخدمات الشخصية والعامة والأعباء العسكرية<sup>4</sup>.

13- للموظف القنصلي، كالموظف الدبلوماسي، الحق في تصدير ما يرثه من أحد أفراد عائلته الذي يقيم معه من منقولات موجودة في الدولة المضيفة باستثناء تلك التي تم اكتسابها في الدولة المضيفة والتي يمنح القانون المحلي تصديرها، كما تعفى هذه المنقولات من الضرائب والرسوم المفروضة على الإرث والتركات<sup>5</sup>.

### ثانيا. المستخدمون القنصليون Consular Employees:

عرّفت الفقرة "ه" من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية المستخدمين القنصلين بأنهم "الأشخاص المستخدمين في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية" ويشمل ذلك الكتبة والمحاسبين وعمال الشيفرة

<sup>1</sup> راجع المادتين 29 و30 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادتين 20 و21 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>2</sup> راجع المادتين 46 و47 من اتفاقية فيينا القنصلية.

<sup>3</sup> راجع المادة 48 من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة 33 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>4</sup> راجع المادة 52 من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة 35 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>5</sup> راجع المادة 51 من اتفاقية فيينا القنصلية، والفقرة الرابعة من المادة 39 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

وعمال التلكس والضارين على الآلة الكاتبة... الخ، وتمنح الدولة المضيضة هؤلاء المستخدمين حصانات وامتيازات شبيهة بتلك التي يستفيد منها الموظفون الإداريون والفنيون العاملون في البعثة الدبلوماسية، وتهدف هذه الحصانات والامتيازات إلى تسهيل أعمالهم، وهي تشمل:

1- الحصانة القضائية الكاملة في كل ما يتعلق بالأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم القنصلية ويتوجب على الدولة المضيضة في حالة احتجاز أي من هؤلاء المستخدمين أو توقيفه بانتظار محاكمته إبلاغ رئيس البعثة القنصلية بذلك دون تأخير، ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية، علاوة على الحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال التي تدخل في صلب ممارسة مهامهم، بجرمة شخصية تحول دون إلقاء القبض عليهم أو اعتقالهم<sup>1</sup>.

2- الحق في الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بأداء مهامهم في البعثة والامتناع عن إبراز المستندات والمراسلات المتعلقة بالوظائف الرسمية، إلا أنه ليس لهم حق الامتناع عن أداء الشهادة بالنسبة إلى المواضيع الأخرى، فإن فعلوا كان لسلطات الدولة المضيضة الحق في اتخاذ وسائل قسرية لإلزامهم بذلك، أما موظفو البعثات الدبلوماسية الفنيين والإداريين فيتمتعون بإعفاء كامل من أداء الشهادة<sup>2</sup>.

3- حرية التنقل في أراضي الدولة المضيضة باستثناء المناطق المحظورة، وهي الحرية عينها التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثات الدبلوماسية<sup>3</sup>.

4- الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيضة والمتعلقة بقيود الأجانب وأذن الإقامة والعمل، ويتمتع الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية، دون شك، بهذا الإعفاء رغم عدم وجود النص<sup>4</sup>.

5- الإعفاءات الضريبية وفقا لما نصت عليه المادة 49 من اتفاقية فيينا القنصلية، وهي مماثلة لتلك التي يتمتع بها الموظفون الإداريون والفنيون في البعثة الدبلوماسية، وفقا للفقرة 2 من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة 34 من الاتفاقية عينها.

6- الإعفاء من الرسوم الجمركية بالنسبة إلى البضائع التي يستوردونها خلال فترة استقرارهم الأول، وتطبق القاعدة عينها على موظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> راجع المادتين 42 و43 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة 2 من المادة 37 من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة 29 من الاتفاقية عينها.

<sup>2</sup> راجع المادة 24 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع الفقرة 2 من المادة 37 من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على الفقرة 2 من المادة 31 من الاتفاقية عينها.

<sup>3</sup> راجع المادة 34 من اتفاقية فيينا القنصلية بالمقارنة مع المادة 26 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>4</sup> راجع المادتين 46 و47 من الاتفاقية القنصلية.

7- الإعفاء من الأحكام المتعلقة بالضمان الاجتماعي بالنسبة إلى الخدمات المقدمة للدولة الموفدة شرط الالتزام بأداء المستحقات من اشتراكات الضمان عن عمال مستخدمين لديهم بشكل شخصي ويخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي، وتطبق هذه الأحكام عينها على الموظفين الإداريين والفنيين في البعثة الدبلوماسية<sup>2</sup>.

8- الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية، وهو الإعفاء عينه الممنوح لموظفي البعثات الدبلوماسية الإداريين والفنيين<sup>3</sup>.

### ثالثاً: خدم البعثة Members of the service staff:

عرّفت الفقرة "و" من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية خادماً للبعثة بأنه "الشخص المستخدم في الخدمة المترتبة"<sup>4</sup> ويشمل ذلك السائقين والحجاب والسعاة وخدم التنظيفات... الخ، ويستفيد هؤلاء من الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها خدم البعثة الدبلوماسية، وهي:

1- الامتناع عن أداء الشهادة أمام المحاكم حول أي موضوع يتعلق بممارسة مهامهم في البعثة والامتناع عن إبراز أي مستند أو مراسلة تتعلق بالبعثة أو كشف محتوياتها، ولكن عليهم أداء الشهادة حول أي موضوع يخرج عن هذا الإطار، وللدولة المضيفة الحق في اتخاذ الوسائل القسرية لإلزامهم بذلك .

2- الحق في التنقل في أراضي الدولة المضيفة باستثناء المناطق المحظورة<sup>5</sup>.

3- الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيفة والمتعلقة بتسجيل الأجانب ومنح أذونات الإقامة والعمل<sup>6</sup>.

4- الإعفاء من ضريبة الدخل، دون سواها من الضرائب، بالنسبة إلى الأجور والمرتبات التي تدفعها الدولة الموفدة لخدم البعثة لقاء عملهم فيها<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> راجع الفقرة الثانية من المادة 50 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>2</sup> راجع المادة 48 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة 33 من الاتفاقية عينها.

<sup>3</sup> راجع المادة 52 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة 37 من الاتفاقية الدبلوماسية معطوفة على المادة 35 من الاتفاقية عينها.

<sup>4</sup> لا يفهم بالخدمة المترتبة، الخدمة في منزل أحد موظفي البعثة وإنما القيام بأعمال الخدمة المترتبة في دار البعثة كأعمال الضيافة والتنظيف.

<sup>5</sup> راجع المادة 34 من اتفاقية فيينا القنصلية، والمادة 26 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>6</sup> راجع المادتين 52 من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة 35 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

5- الإعفاء من الخضوع لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة مع التقييد بموجب دفع الاشتراكات المتوجبة على أرباب العمل إذا استخدم هؤلاء الخدم بصفتهم الشخصية عمالا يخضعون لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المضيفة<sup>2</sup>.

6- الإعفاء من الخدمات الشخصية والعامة والعسكرية<sup>3</sup>.

ولا يتمتع خدم البعثة القنصلية بأية حماية خاصة تفوق الحماية التي يتمتع بها المقيمون العاديون في أراضي الدولة المضيفة، ولا يتمتعون بأية حصانة قضائية، جزائية أو مدنية أو إدارية<sup>4</sup>، ولا يستفيدون وكذلك خدم البعثة الدبلوماسية، من أية إعفاءات جمركية.

#### رابعاً: الخدم الخاصون Members of the private staff:

عرّفت الفقرة "ط" من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية الخادم الخاص بأنه "الشخص المستخدم كلية في الخدمة الخاصة لدى أحد موظفي البعثة القنصلية"، ويشمل التعريف مربية الأولاد، والسكرتير الشخصي والسائق والطباخ وخدم التنظيف... الخ.

ويستفيد الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية من امتيازات محدودة تشبه ما يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة الدبلوماسية، وهي:

- 1- الإعفاء من الحصول على أذون العمل إذا كانوا لا يتعاطون عملاً مأجوراً آخر في الدولة المضيفة.
- 2- الإعفاء من أحكام الضمان الاجتماعي عند استفادتهم من تقديرات الضمان الاجتماعي في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> راجع المادة 46 و47 من اتفاقية فيينا القنصلية، وتشمل هذه الأحكام خدم البعثة الدبلوماسية بصورة أولى على رغم عدم ورود نص على ذلك في الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>2</sup> راجع المادة 48 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية معطوفة على المادة 33 من الاتفاقية عينها.

<sup>3</sup> راجع المادة 52 من اتفاقية فيينا القنصلية، ونشير إلى أن اتفاقية فيينا الدبلوماسية قد حلت من أي نص مماثل بالنسبة إلى خدم البعثة، ولكن الإعفاء يشملهم دون شك مادام يطبق على خدم البعثة القنصلية.

<sup>4</sup> أما خدم البعثة الدبلوماسية فيهم يتمتعون بالحصانة القضائية بالنسبة إلى الأعمال المتعلقة بأداء مهامهم، عملاً بالفقرة الثالثة من المادة 37 من الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>5</sup> راجع الفقرة الثانية من المادة 48 من اتفاقية فيينا القنصلية والفقرة الثانية من المادة 33 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

ولا يتمتع الخدم الخاصون بأية حرمة شخصية أو حصانة قضائية، جزائية أو مدنية أو إدارية، ولا يمكنهم التمتع عن أداء الشهادة، وتطبق عليهم الأحكام المتعلقة بتسجيل الأجانب ومنح أذونات الإقامة ولا يستفيدون من أية إعفاءات جمركية أو ضريبية<sup>1</sup>.

### خامسا: السعاة القنصليون Consular Couriers:

السعاة القنصليون (أو حملة الحقائب القنصلية) هم الأشخاص المكلفون نقل الحقائب القنصلية، وقد يكونون سعاة دائمين أو مؤقتين، وكثيرا ما يقوم الساعي الدبلوماسي المكلف نقل الحقائب الدبلوماسية بنقل الحقائب القنصلية، وقد يقوم أحد موظفي البعثة القنصلية أو الدبلوماسية بنقل هذه الحقائب ويعتبر عندها ساعيا قنصليا (أو دبلوماسيا إذا نقل حقيبة دبلوماسية). ويزود السعاة بوثائق رسمية تثبت صفتهم وتحدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة، ولا يمكن تعيين الساعي القنصلي من بين رعايا الدولة المضيضة أو من بين المقيمين إقامة دائمة في أراضيها إلا بموافقتها، أو إذا كان المقيم الدائم من رعايا الدولة الموفدة<sup>2</sup>.

ويتمتع السعاة الدائمون من قنصليين ودبلوماسيين بالحرمة الشخصية الكاملة فلا يخضعون لأي شكل من أشكال الاعتقال<sup>3</sup>، وبالتالي فإن حرمة الساعي القنصلي الشخصية تفوق حرمة رئيس البعثة القنصلية وموظفيها القنصليين باعتبار أنه يجوز توقيف هؤلاء واعتقالهم في حالة الجرم الخطير وفي حالة صدور حكم جزائي مبرم بحقهم، أما حرمة الساعي المؤقت، القنصلي أو الدبلوماسي، فتمتد طوال فترة نقله للحقيبة وحتى تسليمها للجهة الموجهة إليها، ولا يخضع السعاة القنصليين والدبلوماسيين للأحكام المطبقة في الدولة المضيضة والمتعلقة بالضمان الاجتماعي وتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة والعمل، شرط أن لا تكون لهم صفة أخرى يخضعون بموجبها لهذه الأحكام، والسبب في إعفائهم من هذه الأحكام يعود إلى كون إقامتهم في هذه الدولة قصيرة جدا لا تتجاوز غالبا الفترة الضرورية لإيصال حقيبة وتسلم أخرى، وللسبب عينه لا يستفيدون من أية إعفاءات ضريبية أو جمركية. وليس هناك ما يحول دون ملاحقتهم قضائيا بالنسبة إلى أي موضوع يخرج عن نطاق مهامهم شرط أن لا يحول ذلك دون إنجاز مهامهم.

### سادسا: أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية الذين يؤلفون أسرهم Members of the family of a member of the consular post forming part

<sup>1</sup> إلا أن الخدم الخاصين لدى موظفي البعثة الدبلوماسية يستفيدون من إعفاء ضريبي لا يستفيد منه الخدم الخاصون لدى موظفي البعثة القنصلية وهو الإعفاء من الرسوم والضرائب المتعلقة بمرتبهم التي يتقاضونها مقابل خدماتهم شرط أن لا يكونوا من موطني الدولة المضيضة أو من المقيمين إقامة دائمة فيها. راجع الفقرة الرابعة من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>2</sup> عملا بالفقرة الخامسة من المادة 35 من اتفاقية فيينا القنصلية، وليس هناك نص مماثل في الاتفاقية الدبلوماسية.

<sup>3</sup> راجع الفقرة الخامسة من كل من المادتين: 35 من الاتفاقية القنصلية و27 من الاتفاقية الدبلوماسية.



:of his household

خلت مواد اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية والقنصلية حول حصانات وامتيازات هؤلاء الأفراد من أي تحديد لهم، وقد اعتبر زوريك في المادة الأولى من مشروعه القنصلي أن عائلة الموظف تشمل الزوج والأولاد غير المتزوجين الذي لا يتعاطون أي عمل مكسب ويعيشون في كنف والدهم، إلا أن العديد من أعضاء لجنة القانون الدولي اعترض على عدم دقة هذا التحديد لأن عائلة الموظف قد تشمل كذلك الأصول والشقيقات غير المتزوجات الذين يعيشون معه ويقوم بإعالتهم<sup>1</sup>. وخلال مناقشة مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لمشروع الاتفاقية الدبلوماسية طالب بعضهم بشمول عائلة الموظف أولاده الذين يتابعون دراستهم، ولو كان ذلك بعد بلوغهم سن الرشد، في حين أن بعضهم الآخر عارض ذلك، ولكن فريقاً ثالثاً رأى أن يترك لقوانين الدولة المضيفة، أو لاتفاق بين الدولتين المضيفة والموفدة، تحديد مفهوم هذه العائلة<sup>2</sup>. وأثير الموضوع عينه في المؤتمر القنصلي وطالب مندوب السويد بإضافة فقرة إلى المادة الأولى من الاتفاقية القنصلية تحدد مفهوم عائلات موظفي البعثات القنصلية، ولم يكتب النجاح لهذا الاقتراح، فجاء نص المادة حالياً من أي تحديد لمفهوم هذه العائلات<sup>3</sup>.

وفي الواقع يختلف مفهوم عائلة الموظف من دولة إلى أخرى، فيكتفي بعضها بالزوج والأولاد القاصرين والبنات غير المتزوجات، ويعتمد بعضها الآخر على فكرة الإعالة. وتعتبر والدة الزوجة أحياناً، إذا كانت إعالتها تقع على عاتق الموظف، من أفراد عائلته. كما يعتبر الزوج من أفراد عائلة الزوجة الموظفة شرط عدم تعاطيه أعمالاً تجارية أو أعمالاً خاصة مكسبة في الدولة المضيفة<sup>4</sup>، وتطبق الدول غالباً مبدأ المعاملة بالمثل في تحديدها مفهوم عائلة الموظفين القنصليين والدبلوماسيين الذين يستفيدون من بعض الحصانات والامتيازات<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> راجع الفقرة السابعة من تعليق لجنة القانون الدولي على المادة الأولى من مشروعها القنصلي:

U.N. Consular Conference, vol 2, p 4.

<sup>2</sup> راجع ما قاله مندوبو الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة والهند في هذا المجال:

U.N. Diplomatic Conference, vol 1, p 70-75.

<sup>3</sup> U.N. Consular Conference, vol 1, p 270.

<sup>4</sup> سموحي فوق العادة: "الدبلوماسية الحديثة"، المذكور، ص 319.

<sup>5</sup> ففي لبنان مثلاً وعملاً بالمادة 40 من نظام وزارة الخارجية والمغتربين (المرسوم الاشتراعي رقم 83/94 الصادر في 1983/9/16) تشمل عائلة الموظف الزوجة ومن تكون إعالتهم على نفقته من البنين الذين لم يبلغوا الثامنة عشرة من عمرهم أو كانوا يتابعون دراستهم في معاهد التعليم حتى الخامسة والعشرين ومن البنات العازبات اللواتي لا يتعاطين عملاً مأجوراً والوالدين اللذين جاوزا الرابعة والستين ويثبت أنهما على عاتق الموظف.

وفي ألمانيا حددت الفقرة الثانية من المادة 112 من التنظيمات الجمركية لعام 1939 أفراد العائلة بالزوجة والأولاد القاصرين والأولاد الراشدين غير المتزوجين والآباء الذين تقع إعالتهم على عاتق الموظف ويعيشون في منزله. راجع:

ولقد أقرت المحكمة العليا في الولايات المتحدة عام 1924 في دعوى Nagh V. Yang Yun أن من حق القنصل تعيين أفراد أسرته من أجل إفادتهم من تسهيلات الدخول حتى ولو لم تتوافر فيهم شروط الدخول والهجرة<sup>1</sup>، إلا أننا نعتقد بأن ما توصلت إليه هذه المحكمة لا يعني إطلاق حق القنصل في توسيع مفهوم عائلته وإنما تعيين الأشخاص الذين يدخلون أصلاً في هذا المفهوم بالاسم، كالقول أن فلان هو ابنه وأن هذه المرأة هي زوجته.

وبعكس أفراد عائلات الموظفين الدبلوماسيين والإداريين في البعثات الدبلوماسية الذين يتمتعون بجميع حصانات وامتيازات هؤلاء الموظفين<sup>2</sup>، فإن أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية لا يستفيدون من أية حصانة قضائية أو حرمة شخصية باعتبار أن الحصانات والامتيازات القنصلية تقوم على أساس وظيفي وليس هناك أية علاقة بين أفراد عائلات هؤلاء الموظفين وممارسة المهام القنصلية<sup>3</sup>. كذلك لا يعفى هؤلاء من الترخيص الضروري لممارسة أي عمل مكسب في أراضي الدولة المضيضة، ويمكن حصر الإعفاءات والامتيازات التي يستفيد منها أفراد عائلات موظفي البعثات القنصلية بالأمور التالية:

- 1- الإعفاء من جميع أنواع الخدمات الخاصة والعامة والأعباء العسكرية<sup>4</sup> ومن أحكام الضمان الاجتماعي<sup>5</sup>.
- 2- الإعفاء من الأحكام المطبقة في الدولة المضيضة والمتعلقة بتسجيل الأجانب وأذونات الإقامة، وهم يمنحون بطاقات خاصة من وزارة خارجية الدولة المضيضة<sup>6</sup>، ويستفيدون من الإعفاءات الضريبية كما حددها المادة 49 من اتفاقية فيينا القنصلية.
- 3- الإعفاءات الجمركية والإعفاء من التفتيش الجمركي<sup>1</sup>، والإعفاء من جميع الضرائب والرسوم المفروضة على انتقال الأموال المنقولة في الدولة المضيضة بالإرث والتي قد تعود إليهم بسبب وفاة الموظف القنصلي، ولهم

U.N. Legislative series, vol 7, 1958, p 134.

وفي الولايات المتحدة نص قانون 1966/6/21 على منح جوازات سفر دبلوماسية لأفراد أسرة الدبلوماسي وهم الزوج والبنات غير المستقلات Dependent Daughters والأولاد الذين لا يتعاطون عملاً ما والأقارب الآخرون الذين يعتمدون على الموظف في إعالتهم والذين يشكلون أسرته ويقيمون معه بشكل دائم. راجع:

Whiteman: Digest, vol 8, 1967, p 208-209.

<sup>1</sup> محمد طلعت الغنيمي: الأحكام العامة في قانون الأمم، المرجع السابق المذكور، ص 786.

<sup>2</sup> عملاً بالفقرتين الأولى والثانية من المادة 37 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية.

<sup>3</sup> وهذا ما أكدته محكمة في ولاية ماساشوسيتش الأمريكية في 1962/11/9 عندما اعتبرت أن الحصانة القضائية التي يتمتع بها القنصل لا تمتد إلى ولده الذي ألحق ضرراً بالغير خلال قيادته سيارة والده القنصل. راجع:

International law reports, vol 33, Butterworth's, London, 1967, p 371-373.

<sup>4</sup> راجع المادة 52 من اتفاقية فيينا القنصلية.

<sup>5</sup> راجع الفقرة الأولى من المادة 48 من الاتفاقية القنصلية.

<sup>6</sup> راجع المادة 46 من اتفاقية فيينا القنصلية.

الحق في تصدير هذه الأموال شرط أن لا تكون قد اكتسبت في الدولة المضيفة وتمتع قوانين هذه الدولة بتصديرها<sup>2</sup>.

## المطلب 2: الامتداد الزمني والمكاني للحصانات والامتيازات القنصلية:

1- يتمتع كل من أعضاء البعثة القنصلية من الامتيازات والحصانات المنصوص عنها في هذه الاتفاقية بمجرد دخوله أراضي الدولة المستقبلة ليلتحق بمركز عمله، أو إذا كان مقيماً فيها سابقاً بمجرد استلامه مهام عمله في البعثة القنصلية.

2- يتمتع أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية المقيمة في كنفه، وأعضاء خدمته الخاصة، من الامتيازات والحصانات المنصوص عنها في هذه الاتفاقية اعتباراً من آخر التواريخ التالية: التاريخ الذي بدأ فيه عضو البعثة القنصلية في الاستفادة من الحصانات والامتيازات وفق أحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، تاريخ دخولهم إلى أراضي الدولة المستقبلة أو التاريخ الذي أصبحوا فيه أعضاء في أسرته أو في خدمته الشخصية.

3- حينما تنتهي خدمات أحد أعضاء البعثة القنصلية، فإن امتيازاته وحصاناته، وامتيازات وحصانات أفراد أسرته الذين يعيشون في كنفه، وأفراد خدمته الشخصية، تتوقف بشكل طبيعي في إحدى التواريخ التالية: في لحظة مغادرة عضو البعثة أراضي دولة الإقامة، أو بانقضاء مهلة معقولة تمنح لهذه الغاية، ولكنها تبقى نافذة المفعول حتى هذه اللحظة، حتى في حالة النزاع المسلح. أما فيما يتعلق بالأشخاص المقصودين في الفقرة الثانية من هذه المادة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تتوقف عندما يتوقفوا هم أنفسهم عن كونهم أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية أو أفراداً في خدمته الشخصية، على أن يبقى من المتفق عليه أنه إذا رغب هؤلاء في مغادرة أراضي الدولة المستقبلة خلال مهلة معقولة فإن امتيازاتهم وحصاناتهم تبقى نافذة المفعول حتى لحظة مغادرتهم البلاد.

4- أما فيما يتعلق بالأعمال التي يقوم بها الموظف القنصلي والمستخدم القنصلي أثناء ممارسة مهام عمله فتبقى الحصانة القضائية نافذة المفعول بدون تحديد مدة لها.

5- في حالة وفاة أحد أعضاء البعثة القنصلية، يستمر أفراد أسرته الذين يعيشون بكنفه في التمتع بالامتيازات والحصانات التي يستفيدون منها حتى إحدى التواريخ زمنية: تاريخ مغادرتهم أراضي الدولة المستقبلة أو تاريخ انتهاء المهلة المعقولة الممنوحة لهم لهذه الغاية.

<sup>1</sup> راجع الفقرة 1-ب والفقرة 3 من المادة 50 من اتفاقية فيينا القنصلية.

<sup>2</sup> راجع المادة 51 من اتفاقية فيينا القنصلية.



## الخاتمة:

من خلال دراستي هاته لموضوع النظام القانوني للبعثات القنصلية فانه يمكنني أن أختتم عملي هذا بعدة نتائج استخلصتها من هذا العمل.

ان أول نتيجة يمكننا الخروج بها هي أن التجارة الدولية هي الدافع الأول و الأساسي الذي أوجد بدايات النظام القنصلي أي أن التجارة الدولية كانت البعث الأساسي للتجار منذ العصور الغابرة لإيجاد هذا النظام و ذلك لتنظيم و حماية تجارهم خارج بلدانهم و كذا تنظيم حياتهم الشخصية و جعلها تتوافق مع ثقافات الآخرين.

و من أهم النتائج المستخلصة كذلك هي أنه إذا كانت العلاقات القنصلية قد نشأت نشأة عرفية و لم يتم تدوينها الا بعد أن استقر العرف الدولي بشأنها، فان العلاقات القنصلية جاءت على عكس ذلك. فاقد نشأت القواعد القانونية الخاصة بالعلاقات القنصلية في ظل القانون المكتوب.

و تعتبر الاتفاقيات الدولية المختلفة سواءا الثنائية و المتعددة الأطراف و سواء كانت تتعلق بموضوع العلاقات القنصلية أو ذات طبيعة عامة لتضمنها أحكام تتعلق بموضوع العلاقات القنصلية أو ذات طبيعة عامة لتضمنها أحكام تتعلق بالنظام القنصلي إلى جانب القوانين الداخلية من أهم المصادر الأساسية للمواضيع المتعلقة بالعلاقات القنصلية و النظام القنصلي. كما أن للعرف دورا فعالا في نشأت النظام القنصلي.

بالإضافة إلى العديد من محاولات التدوين العديدة المتعلقة بالنظام القنصلي و التي انتهت بإبرام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963، و التي تعد العمود الفقري للعلاقات القنصلية و التي قامت بتجسيد القواعد التي كانت سائدة و متبعة في السابق و التي أكدها العمل الدولي بطريقة مستمرة.

و يعتبر الرضا المتبادل للدولتين الموفدة و المستقبلية من أهم الأسس التي تركز عليها لعامة العلاقات القنصلية ، و يتجلى ذلك من خلال حمل القناصل للبراءات القنصلية أو ما يسمى بالتفويض القنصلي إلى الدولة المستقبلية و عدم اعتبار القنصلي مقبول إلا بعد إجازته من طرف الدولة المستقبلية. و هذا ما يكرس نتيجة مهمة و هي مبدأ الرضا المتبادل فنشاء نظام قنصلي متين و سليم بين الدول.

و لعل أهم النتائج التي نستخلصها هي أن الوظيفة القنصلية تنقسم إلى ثلاثة أقسام مهمة و تتجلى أولاها في الوظائف المتعلقة بحماية مصالح الدولة الموفدة و تطوير العلاقات التجارية و الصناعية و العلمية و الثقافية، و أما القسم الثاني فيتمثل في الوظائف المتعلقة بحماية رعايا الدولة الموفدة و رعاية مصالحهم، و ذلك يتجلى من خلال تقديم مهام إدارية و الحالة و أعمال التوثيق و كذلك تقديم و وظائف قضائية.

---

---

و لعل أهم هاته الوظائف هي التي تتجلى في القسم الثالث ألا و هو تقديم الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة الموفدة، سواء كانوا أشخاص طبيعيين أم معنويون و ذلك بعد التأكد من أن الشخص المراد حمايته دبلوماسيا يحمل جنسية الدولة الموفدة .

و من النتائج التي يمكن التعرف عليها هو اختلاف القناصل من حيث التعيين و كذلك من حيث الدرجات.

فمن ناحية التعيين أو من الناحية الرسمية فان القناصل ينقسمون إلى نوعين قناصل مبعوثون أو معينون و هم القناصل الذين تعينهم دولهم و تبعث بهم لتولي الوظائف القنصلية في الدولة الموفدة إليها، و يتقاضون راتبا ماليا و لا يجوز لهم قبول أي عمل آخر خارج إطار وظائفهم القنصلية و كما أنهم من رعايا الدولة الموفدة. و قناصل منتخبون أو فخريون أو كما كانوا يسمون قديما قناصل تجاريون و الذين يتم اختيارهم عادة من رجال الأعمال و التجار و عادة يحمل هؤلاء جنسية البلد الذي يقيمون فيه أو أن يكونوا حاملين لجنسية دولة ثالثة و لا يتقاضى هؤلاء راتبا و كما أنهم يقومون بأعمال أخرى يتقاضون أجرها.

كما تختلف درجات القناصل المعينون كذلك، فهناك قناصل عامون و نواب قناصل ووكلاء قنصليون و ذلك حسب اختيار الدول لدرجات قناصلها.

## ملخص الدراسة:

تطرق في بحثي هذا المنصب على مجال النظام القانوني للبعثات القنصلية إلى جوانب عدة، بداية من البحث في جذوره التاريخية و بداية ظهوره عبر الحضارات المختلفة و تطوره من مرحلة إلى أخرى، وصولاً إلى المحاولات الأولى لتقنين قواعده و ذلك بالبحث في بعض المشاريع و الدراسات السابقة لمؤتمر فيينا و أهمها كان تفحص جهود لجنة الخبراء لدى عصبة الأمم المتحدة و جهود لجنة القانون الدولي في هيئة الأمم المتحدة ، وصولاً إلى البحث في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963 أين درست في هاته الاتفاقية جوانب مختلفة بداية بالأعمال التحضيرية لانعقاد المؤتمر الذي نص عليها وصولاً إلى التوقيع و التصديق عليها و كيفية الانضمام إليها و البروتوكولان الاختياريان الملحقان بها.

كما أناقش أهم الاتفاقيات و المعاهدات القنصلية الأخرى التي تطرقت لهذا المجال و ندرس العلاقة بينها و بين اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية و ندرس كذلك مصادر القانون القنصلي سواء الدولية منها أم الداخلية. و نطلع كذلك على نشوء العلاقات القنصلية مركزين على الموظف القنصلي و تعريفه و طبيعته و شروط تعيينه و أنواع الموظفين القنصليين و درجاتهم و ما مدى التداخل و التكامل بين الوظيفة القنصلية و الدبلوماسية.

و نتطرق إلى تعيين الموظفين القنصليين و حملهم للبراءة و التفويض القنصلي من دولهم و إجازتها من الدولة المستضيفة و وصولاً من انتهاء المهمة القنصلية و الأسباب التي تؤدي إلى ذلك سواء كانت أسباب عامة متعلقة بالدولة أو أسباب خاصة متعلقة بالموظف القنصلي.

و ندرس في بحثنا هذا كذلك مختلف الوظائف القنصلية التي توكل إلى هاته البعثات سواء ما تعلق منها بحماية مصالح الدولة الموفدة و رعاياها أو ما تعلق منها بتقديم الحماية الدبلوماسية لمواطني الدولة الموفدة.

و في الأخير ندرس مختلف الامتيازات و الحصانات المقدمة لهاته البعثات لتسهيل عملها و ما تعلق منها بحماية الموظفين و عائلاتهم و ما تعلق بحماية و حصانة مقر البعثة نفسه.

---

---

## **Resumé :**

J'ai abordé plusieurs aspects dans cette recherche qui penche sur le système légal des missions consulaires, au début de la recherche je me suis concentré sur les racines historiques et la première apparition des missions consulaires à travers les différentes civilisations et leur développement d'une étape à une autre jusqu'aux premières tentatives de codifier les règles en examinant certains des projets et des études précédentes de la Conférence de Vienne, dont le plus important était d'examiner les efforts du Comité d'experts de la Société des Nations et les efforts de la Commission du droit international aux Nations Unies, en arrivant à la recherche dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963, où j'ai étudié les différents aspects du commencement de la préparation à la conférence donnant accès à la signature et la ratification et les modalités d'adhésion ainsi que les deux Protocoles facultatifs qui s'y rattachent.

Aussi, j'ai discuté les accords les plus importants et les autres traités consulaires qui ont approché ce domaine et examiné la relation entre ces accords et la "Convention de Vienne sur les relations consulaires» ainsi que les sources internes et internationales du droit consulaire.

En outre, nous avons abordé l'émergence de relations consulaires, en se concentrant sur le fonctionnaire consulaire, sa définition, la nature et les conditions de sa nomination, types d'agents consulaires, leurs grades et l'étendue de chevauchement et de l'intégration entre les fonctions consulaires et diplomatiques.



---

---

## **Abstract :**

In my research on the consulate missions' legal system; I have approached several aspects, at the beginning of research I focused on the historical roots and the first appearance across different civilizations of the consulate missions and their development from one stage to another, right down to the first attempts to codify the rules by looking at some of the projects and previous studies of the Vienna Conference whose most important was examining the efforts of the Committee of Experts in the League of Nations and the efforts of the International Law Commission in the United Nations, arriving to the search in the Vienna Convention on Consular Relations of 1963, where I studied the different aspects of the preparations' start to the conference and grounded the access to the signing of and ratification and how to join it as well as the two Optional Protocols attached to it.

Also, I discuss the most important agreements and other consular treaties that approached this area and examine the relationship between them and the "Vienna Convention on Consular Relations" as well as both international and internal sources of consular law.

Furthermore, we learn the emergence of consular relations, focusing on the consular officer, its definition, the nature and conditions of his appointment, types of consular officers, their grades and the extent of overlap and integration between consular and diplomatic functions.

We cover the appointment of consular officers and get them the consular patent and authorization from their respective countries and approval of the host country and down to the end of their consular mission and the reasons leading to that whether it is a state related public reason or private reasons related to consular employee.

Moreover, we study in our research various consular functions assigned to the following missions, whether those attached to the protection of the sending State's interests and its nationals or those relating to provide diplomatic protection to sending State's nationals.

---

---

Finally we study the various privileges and immunities provided for the these missions to facilitate their work and those attached to the protection of employees and their families, as well as those related to the protection and immunity of the headquarters of the mission itself.



---

---

أولاً. قائمة المراجع:

1- باللغة العربية:

1. أحمد يوسف احمد ، محمد زبارة ، مقدمة في العلاقات الدولية-مطبعة حسان - القاهرة.
2. أدمون نعيم ، المرجع في القانون الدولي الخاص وفقاً للتشريع والاجتهاد في لبنان ، الطبعة الثالثة بيروت 1967 .
3. أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، الطبعة الأولى ، دار العلم للملايين بيروت 1970 .
4. إميل، محاضرات في القانون الروماني ، كلية الحقوق بيروت 1965- 1966 .
5. بدوي أبو ديب ، الجنسية اللبنانية ، دار الكتاب اللبناني بيروت 1974.
6. بطرس ديب ، محاضرات في تاريخ النظم والمذاهب لكلية الحقوق ، بيروت 1964- 1965 .
7. داوود محمد رامز ، القنصل ، بحث في شؤون القنصلية ، بغداد 1964 .
8. زكي فاضل ، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق، بغداد 1973.
9. حامد سلطان وعبد الله العريان ، أصول قانون الدولة ، القاهرة 1953
10. حامد سلطان ، القانون الدولي وقت السلم ، دار النهضة العربية ، القاهرة 1976.
11. حسن الحلبي ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول - أصول القانون الدولي العام - مطبعة دمشق بغداد 1964.
12. محمد طلعت الغنيمي ، الأحكام العامة في قانون الأمم - قانون السلام - منشأة المعارف الإسكندرية، 1970.
13. محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1963.
14. محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في الإسلام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1963.
15. محمد المجدوب ، محاضرات في القانون الدولي العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية في الجامعة اللبنانية، بيروت، 1966-1967.
16. نقولا عطية، النظم والمذاهب وتطورها في العالم القديم والحديث بيروت 1967.
17. سهيل فريحي ، العلاقات القنصلية و الدبلوماسية - حصانتها و امتيازاتها - بيروت ، 1970.

- 
- 
18. د. سموحي فوق العادة ، الدبلوماسية الحديثة ، دار اليقظة العربية ، دمشق ، 1973.
19. عاصم جابر ، الوظيفة القنصلية و الدبلوماسية في القانون و الممارسة -دراسة مقارنة- منشورات عويدات ، بيروت الطبعة الأولى 1986.
20. عز الدين فودة ، النظم الدبلوماسية ، الكتاب الأول في تطور الدبلوماسية و تقنين قواعدها ، دار الفكر العربي القاهرة 1961.
21. علي صادق ابو هيف ، القانون الدبلوماسي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة الثانية ، سنة 1967.
22. فليب حتي ، لبنان في التاريخ، ترجمة انيس فريجة ، مؤسسة فرنكلين المساهمة للطباعة والنشر بيروت نيويورك 1959.
23. د/صبحي المحمصاني نالقانون والعلاقات الدولية في الإسلام ، دار العلم للملايين ، بيروت 1972.
24. راتب عائشة ، التنظيم الدبلوماسي القاهرة 1961.
25. غازي حسن صباريني ، الدبلوماسية المعاصرة - دراسة قانونية- الطبعة الأولى،الإصدار الثاني سنة 2009 دار الثقافة .

## 2- باللغة الفرنسية:

1. Ch .Rousseau, Droit International Public; Vol IV, seyris, Paris;1980.
2. Mohamed Ali Ahmed ; L'institution consulaire et le droit international ,L.G.D ; Paris, 1937.

## 3- باللغة الانجليزية:

1. Brigg, Herbert, « The law of National, Appeleton century, Crofts in New York, 1952.
2. Feen Wick Charles G : International Law. 3rd, new york,1948.
3. Hyde Charles Cheney, « International law Chiefly as Interpreted and Applied by The united », Vol II, 2<sup>nd</sup>,ed, Little Brown and Co, boston, 1951.
4. Lay, T.H, « The Foreign Service Of The US », U.S.A, 1925.

- 
5. Lee, Luke T, « Vienna Convention on Consular Relations, A.W, Sijthoff, Leyden and Rule Of Law Press, Durlan, N.C.1966.
  6. Lee, Luke : Consular Law and practices, Stevens and Sons, London, 1961.
  7. Moore John Bussett, « Adigest of International Law, 1906, first, A.M.S, Press, edition, Vol5, New York, 1970.
  8. Oppenheim, L :International law a treatise :Vol I (peace)8th.edition edited by H.Lauterpacht.Longmans.London,.1967.
  9. Phillimore Robert : Commentaries Upon International law, Vol II, Butterworths, London,1882.
  10. Philpson : The international law and custom of ancient Greece and Rome, Vol I, London, 1917.
  11. Platt, D.C.M, « The Cinderella Service », British Consuls Since 1825, Longmans, London,1971.
  12. Platt,D.C.M : The cinderella service, British Consuls since 1825,Longmans,London,1971.
  13. Schwarzenberger George, « International Law as Applied By International Courts and Tribunals », Vol I, 3rd,ed, Stevens and Sons, London, 1969.
  14. Sen,B, « A Diplomat's Handbook of International Law and Practice »,Martinus Nijhoff , The Hague, 1965.
  15. Sovense Max, Manuel of Public International law , Macmillan London , Melbourne, Toronto,St Martin's press, New York, 1968.
  16. Stuart Graham H : American, Diplomatic and Consular practice, seconde Ed, Appleton- Century-Croftsine, New York, 1952.
  17. Vassallo.C, « The Consular Network Of XVIII Century », Proceeding of History week, 1994 ; Malta, 1996.
  18. Young Eileen, « The Development of The law of Diplomatic
  19. Relations », British Yearbook, 1964, London, 1966.

---

---

ثانيا. الدوريات و الموسوعات القانونية:

**1- باللغة العربية:**

1. مجلة القانون الدولي، حول إدراج شرط المعاملة بالمثل في اتفاقيتي فيينا الدبلوماسية و القنصلية، هيربارت بريغس.

**2- باللغة الفرنسية:**

1. Dalloz, « répertoire de droit international », tome1, Jurisprudence générale Dal\_loz, Paris,1968 ( avec mise à jour 1979).

**3- باللغة الانجليزية:**

1. « International Lawreports », EEdited By E.Lauterpatcht, Vol 33, Butterworth's, London, 1967.

2. « British Yearbook of International Law », 1968-1969, Oxford University Press, London, 1970.

ثالثا. منشورات عصبة الأمم و الأمم المتحدة و فروعها:

**1- باللغة العربية:**

1. ميثاق الأمم المتحدة.

**2- باللغة الانجليزية:**

1. U.N.doc,Ahcont.25/L. 4/Add.NU.N conference on consular relations.Vol2.

2. U.N.A/conf 25/13U.N.consular conference.Vol 2.

3. U.N. Legislative series, Vol7, « Laws and regulations regarding Diplomatic and consular privileges and Immunities . U.N.Doc.st/leg/ ser.B/7, N.Y.1959.

4. U.N. consular conference.Vol2.

5. U.N.Diplomatic conference.Vol1.

6. U.N. consular conference.Vol1.

7. U.N.T.S, Vol 165(1953).

8. U.N.T.S, Vol365( 1960).

9. U.N.Doc.A/conf.25/C1/sr.

- 
- 
10. U.N.Doc.A/conf.20/4;U.N, diplomatic conference.Vol2.
  11. U.N.Doc, Alcont.25/6, U.N consular conference, vol2.
  12. Final Act of The Conference U.N.Doc, A/conf.25/12.U.N.consular conf.Vol2.

رابعا. المحاضرات و الأبحاث:

2- باللغة الفرنسية:

1. Zourek, Jaroslav : « Le statut et les fonctions des R.C.A.D.I », Tome 106,1962.

خامسا. مراجع متنوعة:

1. باللغة العربية:

1. الفصل السابع من تعليقات وزارة المالية البلجيكية لسنة 1955.

2. التشريع القنصلي الانجليزي لعام 1968.

3. القانون البلجيكي لعام 1956.

2. باللغة الفرنسية:

1. Zourek Jaroslav, 1st : Report, I.L.C. Year book, 1957. Vol2, N.Y. 1958.
2. Cienre : deoffecuis I.
3. Stuart : Practice.
4. zourek Jaroslav : 2rt report, I..L.C. Year book, 1960.vol2, N/Y 1961.
5. B.D.I.L, phase 1, London, 1969.
6. Document diplomatique et onsulaire relatif à l'histoire du Lidán , Vol1, Editions, des œuvres politiques et hitoriques, Beyrouth, 1975.
7. A.J.I.L, Vol26, supp,1932.
- 8.I.C.J reports,1955.

3. باللغة الانجليزية:

1. The encyclopedia Americana, Vol7, Americana, 1963.



- 
- 
2. Encyclopedia Universal Ilwastranda, tome 15, Madrid, 1958.
  3. Encyclopedia, Vol 6, London, 1973.
  4. I.L.C year book, 1960, New York, 1961.
  5. Whiteman, Digest, Vol8, 1967.
  6. Moore : Digest.
  7. L.N.T.S, Vol 179.

سادسا. المعاهدات و الاتفاقيات و الاتفاقات:

1. باللغة العربية :

1. معاهدة هافانا لسنة 1928.
2. الاتفاقية الدبلوماسية لسنة 1961.
3. اتفاقية فيينا لسنة 1963.
4. اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة 1969.
5. المعاهدة اليونانية - اللبنانية لعام 1948.
6. المعاهدة القنصلية الأمريكية - البريطانية لعام 1951.
7. المعاهدة القنصلية السوفياتية - الصينية لعام 1959.
8. المعاهدة القنصلية اليوغسلافية - النمساوية لعام 1960.
9. المعاهدة الفرنسية - البريطانية لعام 1951.
10. المعاهدة البريطانية - السويدية لعام 1952.
11. المعاهدة السوفياتية - النمساوية لسنة 1959.
12. المعاهدة القنصلية الفرنسية - التشيكية لعام 1969.
13. المعاهدة القنصلية السوفياتية - الفرنسية لعام 1966.
14. اتفاقية لاهاي لسنة 1905 .
15. اتفاقية لاهاي لسنة 1954.
16. الاتفاقية الأوروبية حول الوظائف القنصلية.

---

---

17. الاتفاقية القنصلية البلجيكية - البولونية لسنة 1928 .

18. الاتفاقية السوفياتية - الأمريكية لسنة 1964.

19. الاتفاقية السوفياتية - المنغولية لسنة 1958.

سابعاً. قرارات:

1. باللغة العربية:

1. قرار وزير الخارجية اللبناني رقم 51/191 الصادر بتاريخ 1915/06/23.

2. قرار الأمم المتحدة رقم 93/83 .

3. قرار الأمم المتحدة رقم 10031.

4. قرار الأمم المتحدة رقم 10044.

5. قرار الأمم المتحدة رقم 11003.

6. قرار الجمعية العامة رقم 171 الصادر بتاريخ 1947./10/14

7. قرار محكمة العدل الدولية 1955.

سابعاً. المشاريع:

1. باللغة العربية:

1. مشروع فريق هافارد عام 1932.

2. مشروع زوريك الأول.



## فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات:

| الصفحة                    | الموضوع   |
|---------------------------|---|
| أ - ب - ج -<br>د - هـ - و | المقدمة<br>خطة البحث  |
| 7                         | الفصل التمهيدي. التطور التاريخي للعلاقات القنصلية                                       |
| 8                         | المبحث الأول: تطور العلاقات القنصلية عبر العصور   |
| 14-9                      | المطلب 1: العلاقات القنصلية في العصور القديمة   |
| 16-114                    | المطلب 2: العلاقات القنصلية في العصور الوسطى  |
| 25-17                     | المطلب 3: العلاقات القنصلية في العصور الحديثة   |
| 26                        | المبحث الثاني: العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية                                    |
| 28-26                     | المطلب 1: العلاقات القنصلية في الدولة الإسلامية   |
| 32-28                     | المطلب 2: العلاقات القنصلية في الإمبراطورية العثمانية                                   |
| 35-34                     | المطلب 1: بعض المشاريع والدراسات السابقة لمؤتمر فيينا                                   |
| 36-35                     | المطلب 2: جهود لجنة خبراء عصبة الأمم  |
| 38-36                     | المطلب 3: جهود لجنة القانون الدولي في عصبة الأمم المتحدة                                |
| 39                        | المبحث الثاني: اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية  |
| 44 -39                    | المطلب 1: ظروف انعقاد مؤتمر فيينا والأعمال التحضيرية لانعقاده وجهود لجنة القانون الدولي |
| 52-44                     | المطلب 2: توقيع الاتفاقية والتصديق عليها والانضمام إليها                                |
| 61-52                     | المطلب 3: البروتوكولان الاختياريان الملحقان باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية            |
| 62                        | المبحث الثالث: الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية   |
| 66-62                     | المطلب 1: العلاقة بين اتفاقية فيينا والاتفاقيات الأخرى                                  |
| 68-66                     | المطلب 2: أهم الاتفاقيات والمعاهدات القنصلية  |
| 69                        | المبحث الرابع: المصادر الأخرى الدولية والداخلية   |
| 73 -69                    | المطلب الأول: المصادر الدولية الأخرى  |
| 74-73                     | المطلب الثاني: المصادر الداخلية   |
| 75                        | الفصل الثاني. نشوء العلاقات القنصلية وانتهاءها  |
| 76                        | المبحث الأول: الموظف القنصلي، تعريفه وطبيعته القانونية وشروط تعيينه                     |

## فهرس الموضوعات

|         |   |
|---------|---|
| 77-66   | المطلب 1: القنصل  |
| 82-78   | المطلب 2: أنواع الموظفين القنصليين ودرجاتهم   |
| 85-82   | المطلب 3: حقوق الموظف القنصلي وواجباته  |
| 88-85   | المطلب 4: التداخل والتكامل بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية  |
| 89      | المبحث الثاني: إقامة العلاقات القنصلية ومباشرتها  |
| 90-89   | المطلب 1: إقامة العلاقات القنصلية وإنشاء البعثة القنصلية  |
| 96-91   | المطلب 2: نطاق صلاحيات البعثات القنصلية   |
| 97      | المبحث الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية وموظفيها ومباشرتهم لمهامهم                                |
| 97-97   | المطلب 1: كتاب التفويض القنصلي.   |
| 101-98  | المطلب 2: الإجازة القنصلية  |
| 105-103 | المطلب 3: رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة وقواعد الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية                  |
| 108-105 | المطلب 4: تعيين الموظفين القنصليين  |
| 109     | المبحث الرابع: إنتهاء المهمة القنصلية   |
| 114-109 | المطلب 1: الأسباب العامة التي تؤدي إلى زوال البعثة القنصلية   |
| 117-114 | المطلب 2: الأسباب الخاصة المتعلقة بالموظف القنصلي   |
| 120-117 | المطلب 3: واجبات الدولة المضيفة عند إنتهاء المهمة القنصلية  |
| 121     | <b>الفصل الثالث: الوظائف القنصلية</b>   |
| 122     | المبحث الأول: الوظائف المتعلقة بحماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها وتنمية علاقاتها مع الدولة المضيفة |
| 124-122 | المطلب 1: العمل على تنمية التجارة والصناعة وتقديم العلاقات الثقافية والعلمية                          |
| 125-124 | المطلب 2: الوظائف المتعلقة بالسفن والطائرات وملاحتها  |
| 126     | المبحث الثاني: الوظائف المتعلقة بحماية رعايا الدولة الموفدة ورعاية مصالحهم                            |
| 127-126 | المطلب 1: القيام بالمهام الإدارية والحالة المدنية و التوثيق   |
| 128-127 | المطلب 2: الوظائف القضائية  |
| 129     | المبحث الثالث: الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة الموفدة  |
| 134-130 | المطلب 1: الأشخاص المشمولون بالحماية الدبلوماسية  |
| 139-134 | المطلب 2: الحالات التي تجيز للموظف القنصلي التدخل لممارسة الحماية الدبلوماسية                         |

## فهرس الموضوعات

|          |   |
|----------|---|
| 141- 139 | المطلب 3: طريقة ممارسة الحماية الدبلوماسية  |
| 143-142  | الفصل الرابع. امتيازات وحصانات البعثات القنصلية                                       |
| 144      | المبحث الأول: امتيازات وحصانات البعثة القنصلية ذاتها                                  |
| 149-144  | المطلب 1: حرمة المقر والمحفوظات والوثائق والمراسلات                                   |
| 154-149  | المطلب 2: التسهيلات المختلفة المقررة للبعثة القنصلية                                  |
| 157-154  | المطلب 3: حرية اتصال الدولة بحكومتها ورعاياها   |
| 158      | المبحث الثاني: امتيازات وحصانات الموظفين القنصليين                                    |
| 165-158  | المطلب 1: الحماية والحرمة للموظف القنصلي وحصانته القضائية                             |
| 171-166  | المطلب 2: الإعفاءات والتسهيلات المقررة للموظف القنصلي                                 |
| 172      | المبحث الثالث: المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية وامتدادها الزماني والمكاني |
| 181-172  | المطلب 1: المستفيدون من الحصانات والامتيازات القنصلية                                 |
| 182      | المطلب 2: الامتداد الزماني والمكاني للحصانات والامتيازات القنصلية                     |
| 185-183  | الخاتمة   |
| 189-186  | ملخص الدراسة  |
| 235-190  | الملاحق   |
| 243-236  | قائمة المراجع   |
| 247-244  | فهرس الموضوعات  |

