الفصل الثالث: البعثات القنصلية

يوجد إلى جانب التمثيل الدبلوماسي تمثيل من نوع آخر يقوم بالإشراف على مصالح الدولة ومصالح رعاياها في الخارج، وهو التمثيل القنصلي. والعلاقات القنصلية كالعلاقات الدبلوماسية قديمة يعود تاريخها إلى الحقبة التي بدأ فيها الاحتكاك بين الجماعات البشرية.

وإذا كانت البعثات الدبلوماسية المؤقتة قد عرفت قبل البعثات القنصلية فإن هذه الأخيرة تولت مهام قنصلية في طبيعتها من أهمها تعزيز التجارة بين الشعوب و هذه المهام ساعدت على إنشاء بعثات قنصلية مقيمة وهي بعثات سبقت بمدة طويلة إنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة التي لم تعرف إلا اعتبارا من ق 15 الميلادي ولم تصبح دائمة إلا إثر معاهدة وستفاليا للعام 1648 .

والنظام القنصلي سبق في وجوده واستقراره النظام الدبلوماسي الدائم نتيجة لحاجات التجارة الدولية. فمنذ القدم دفعت التجارة أربابها إلى الأسفار والإقامة في بلاد بعيدة ومعاشرة شعوب كثيرة تختلف عاداتها ونظمها وقوانينها وطرق المعيشة فيها عنها في بلادهم الأصلية. هذا التباين جعل من مزاولة مهنتهم في تلك البلاد وفي أوضاع مختلفة وغير مألوفة لديهم أمر عسير. لذا كانت كل جماعة تنتمي إلى بلد واحد من هؤلاء التجار المغتربين تنتخب من بينها شخص ملم بتقاليدهم وبنظمهم يتولى شئونها، فيقضى في منازعاتها ويسوى خلافاتها وفقا لقوانينها الوطنية. ويقوم بحماية مصالحها وبتمثيلها لدى السلطات المحلية في كل ما يتصل بنشاطها في البلد الأجنبي الذي تقيم فيه. وكانت تطلق على هذا الشخص تسميات اختلفت تبعا للبلاد والعهود التي قام فيها هذا النظام وكان آخرها وأكثرها شيوعا أسم " القنصل "**Consule** المستعمل حديثا.

فالمؤسسة القنصلية عريقة الجذور وما القانون القنصلي اليوم إلا حصيلة تطور تاريخي، وسندرس فيما يلي تاريخ النظام القنصلي منذ نشأته إلى الوضع الذي انتهى إليه حاليا، ثم نتطرق إلى القواعد التي تحكم هذا النظام من حيث أصلها و مصدرها.

المبحث الأول: التطور التاريخي للعلاقات القنصلية و قواعدها.

المطلب الأول : تطور نظام التمثيل القنصلي.

المطلب الثاني : القواعد المنظمة للتمثيل القنصلي

تستمد القواعد المنظمة للتمثيل القنصلي أحكامها من مصادر دولية وداخلية علاوة على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية والاتفاقيات و المعاهدات الدولية القنصلية. وعند دراسة هذه القواعد لا بد من التمييز بين نوعين منها: القواعد التنظيمية للوظائف القنصلية والاختصاصات النوعية للقناصل ومصدرها التشريع الوطني لكل دولة، والقواعد التي تحكم التمثيل القنصلي بصفة عامة كنظام دولي ومصدرها القانون الدولي العام. والنوعان يتكاملان ويكونان ما نسميه بالقانون القنصلي.

الفرع الأول: المصادر الدولية للقانون القنصلي

وتشمل القواعد الدولية المنظمة للتمثيل القنصلي فئتين: قواعد عامة تلتزم بها كافة الدول، وقواعد خاصة تلتزم بها بعض الدول فيما بينها دون غيرها. والأولى مصدرها العرف أو المعاهدات الجماعية والثانية مصدرها المعاهدات الخاصة أو الثنائية.

أولا : العرف :

كان للعرف الدور الأول في تحديد القواعد المنظمة للعلاقات القنصلية بين الدول، وبرزت مجموعة من القواعد الدولية القنصلية توافقت الدول على إتباعها وجرى تكريسها في تشريعاتها الداخلية أو في معاهدات ثنائية عقدتها فيما بينها. وعلى عكس القانون الدبلوماسي الذي قننت بعض قواعده العرفية في مؤتمر فيينا للعام 1815 ومن ثم في اتفاقية فيينا للعام 1961، فإن القانون القنصلي بقي عرفيا على الصعيد الدولي حتى العام 1963 تاريخ عقد اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي جاءت تكرس أهم القواعد العرفية التي استقرت عبر السنين. وتؤكد الفقرة الأخيرة من ديباجة الاتفاقية " استمرار قواعد القانون الدولى العرفي في تنظيم المسائل التي لم تفصل فيها نصوص الاتفاقية صراحة.

ثانيا : المعاهدات الجماعية :

تعتبر الاتفاقية الخامسة من مجموعة الاتفاقيات التي أقرتها الدول الأمريكية بتاريخ 20 فيفرى 1928 في مدينة " هافانا" بكوبا ، أول اتفاقية جماعية تناولت موضوع التمثيل القنصلي على الصعيد الإقليمي. وتضمنت القواعد الأساسية لتبادل التمثيل القنصلي فيما بين هذه الدول وفقا لما استقر عليه العرف الدولي العام في هذا الشأن.

وبتاريخ 24 مارس إلى 22 افريل سنة 1963 تم انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية في مدينة فيينا. وبلغ عدد الدول الممثلة فيه 92 دولة. وجرى توقيع الوثيقة النهائية في 24 افريل عام 1963 وأسفر المؤتمر على إقرار اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية و برتوكولين اختياريين أحدهما بشأن اكتساب الجنسية و الآخر بشأن الإلزامية للمنازعات.

وتقع هذه الاتفاقية في 79 مادة تتقدمها ديباجة جاء فيها أن وجود اتفاقية دولية للعلاقات القنصلية سوف يساعد في تحسين صلات الصداقة بين البلدان مهما تباينت نظمها الدستورية والاجتماعية كما جاء فيها أن قواعد القانون التقليدي سوف يستمر تطبيقها على المسائل التي لم تفصل فيها نصوص هذه الاتفاقية صراحة.

كذلك أبرمت بتاريخ 11 ديسمبر 1967 الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالوظائف القنصلية .

ثالثا : المعاهدات الثنائية

وإليها يرجع الفضل في استقرار الكثير من القواعد العرفية. ويبدو أن أولى المعاهدات القنصلية التي تضمنت تنظيما مفصلا لمراكز القناصل لكل من الدولتين المتعاقدتين لدى الأخرى هي معاهدة " باردو" Pardo المبرمة بين فرنسا واسبانيا سنة 1769 ، وكانت بمثابة نقطة البداية لهذا النوع من المعاهدات واتخذتها كثيرا من الدول نموذجا لها.

ولا تلزم المعاهدات الثنائية بطبيعة الحال فيما تضمنته من قواعد خاصة بالتمثيل القنصلي سوى أطرافها فيما بينهم، كما يمكن أن تصبح لهذه القواعد الخاصة صفة العمومية إذا تكرر النص عليها في مختلف المعاهدات الثنائية.

الفرع الثاني : المصادر الداخلية للقانون القنصلي.

يستمد القانون القنصلي العديد من قواعده من القوانين الداخلية من عامة وخاصة، إذ يقوم القانون الداخلي للدولة المرسلة وللدولة المضيفة بتحديد الإطار الذي تقوم المؤسسة القنصلية بممارسة وظائفها ضمنه. وتقوم الدول بإصدار التشريعات الداخلية القنصلية التي تحدد الوضع القانوني للقناصل الأجانب العاملين في أراضيها ومباشرتهم لوظائفهم وعلاقاتهم مع مؤسساتها الداخلية وحصاناتهم وامتيازاتهم. ويرجع القناصل إلى قواعد القانون الداخلي للدولة الموفدة وللدولة المضيفة لدى ممارستهم للعديد من مهامهم ومن أجل تحقيق حقوقهم وواجباتهم.

وبدأت الدول تعنى بتنظيم الخدمة القنصلية عن طريق التشريعات الوطنية منذ القرن 18 عندما اتسعت دائرة التمثيل القنصلي وأصبح للكثير منها عدد كبير من القنصليات موزعة في مختلف البلاد. وكانت فرنسا في مقدمة هذه الدول، فوضعت لذلك عدة أوامر تشريعية ولوائح وتبعتها دول أخرى في تنظيم خدماتها القنصلية، بحيث أصبح لكل دولة تقريبا في الوقت الحاضر تشريع خاص للشؤون القنصلية. ولهذه التشريعات الوطنية أهميتها من الناحية الدولية إلى جانب مساهمتها في تثبيت وتحديد كثير من القواعد العرفية لهذا النظام بإدراجها ضمن نصوصها.

المبحث الثاني: إنشاء البعثات القنصلية و نطاق صلاحياتها.

تطرح عملية إنشاء العلاقات القنصلية وافتتاح القنصليات وتعيين رؤسائها وموظفيها عدة نقاط قانونية وعملية،كحق الدولة في إقامة العلاقات القنصلية، وكيفية إقامتها، والخطوات الواجب اتخاذها قبل إنشاء البعثات القنصلية وعدد هذه البعثات في الدولة الواحدة، ونطاق صلاحيتها وإمكان امتداد هذه الصلاحية بحيث تقوم البعثة القنصلية أو يقوم رئيسها بحماية ورعاية مصالح أكثر من دولة في منطقتها القنصلية وبحيث يتسع نطاق أعمالها ليشمل مناطق تقع خارج المنطقة القنصلية أو حتى في أراضي دولة ثالثة.

ومن المعلوم أن تعزيز العلاقات الدولية السلمية يستوجب إنماء التعاون الدولي وتطوير علاقات الصداقة بين الدول مما يستوجب بدوره إقامة العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بينها. ويفهم بالعلاقات القنصلية، العلاقات القانونية التي تقوم بين دولتين وتخول سلطات كل منهما ممارسة الوظائف القنصلية في أراضي الدولة الأخرى. و كون هذه العلاقة متبادلة وتخضع للقانون الدولي التعاهدي والعرفي. ويقر القانون الدولي لكل دولة بالحق في ممارسة العلاقات القنصلية. وهذا الحق مشابه لحق الدول في إنشاء العلاقات الدبلوماسية وتبادل البعثات الدبلوماسية مع الدول الأخرى وهو ما يعرف بحق التمثيل.

هذا الحق ينبع من سيادة الدولة ويتجلي بوجهين : وجه ايجابي يتمثل بإيفادها القناصل إلى الخارج و وجه سلبي يتمثل باستقبالها قناصل الدول الأخرى. إلا أن حق الدولة في إقامة علاقات قنصلية لا يعني أبدا إلزام الدول الأخرى قبول افتتاح بعثات في أراضيها. فوجود الحق لا يعني فرضه على الغير، وممارسته تستوجب الاتفاق المتبادل بين الدولتين الموفدة و المضيفة.وحق الدولة في إقامة علاقات قنصلية هو مظهر من مظاهر سيادة الدولة ولا يختلف عن حقها في عقد المعاهدات. والرفض المطلق وغير المبرر من قبل أية دولة لإنشاء علاقات قنصلية مع الدول الأخرى التي تربطها بها علاقات سلمية يشكل إخلالا بمبادئ القانون الدولى التي تفرض على الدول واجب التعاون مع غيرها من الدول.

وتقوم الدول عادة بإعلان موافقتها على إقامة العلاقات القنصلية عن طريق تضمين معاهدات الصداقة والتعاون أحكاما تنظم العلاقات القنصلية بينها أو عن طريق عقد معاهدات قنصلية ثنائية أو جماعية، تنص في مقدمتها على أن الهدف منها هو تنظيم هذه العلاقات. من جهة أخرى يتضمن إنشاء العلاقات الدبلوماسية بين دولتين توافقا ضمنيا بينهما على إنشاء العلاقات القنصلية ما لم يتفقا على خلاف ذلك. والسبب بعود إلى التلازم القائم بين هذين الفرعين في مفهومهما الحديث، الذي جعل المهام القنصلية جزءا لا يتجزأ من المهام الدبلوماسية في مفهومها الواسع. وهكذا فإن افتتاح دولة ما لبعثة قنصلية في أراضى دولة أخرى تقيم معها علاقات دبلوماسية، لا يستلزم حصولها على موافقة الدولة المضيفة عن طريق عقد معاهدة قنصلية بينهما ما دام مجرد إقامتهما للعلاقات الدبلوماسية قد حمل ضمنا توافقهما على إنشاء العلاقات القنصلية، وما تبقي هو الحصول على موافقة الدولة المضيفة على مكان افتتاح البعثة و نطاقها الجغرافي.

وتجدر الإشارة إلى أن حق ممارسة العلاقات القنصلية هو حق من حقوق الدول ذات السيادة التامة. أما الدول ذات السيادة الناقصة، كالدول المحمية أو المشمولة بالوصاية، فلا تقوم عادة بممارسة العلاقات القنصلية بوجهها الإيجابي إذ تقوم الدولة الحامية أو الوصية بتولي علاقاتها الخارجية و رعاية مصالح مواطنيها عبر بعثاتها في الخارج، إلا إذا اتفاق يقضي بخلاف ذلك.

ويحق للدول ذات السيادة الناقصة أن تستقبل البعثات القنصلية. أما الدولة الفدرالية فيحدد دستورها مدى حق ولاياتها في ممارسة العلاقات الخارجية وبينها العلاقات القنصلية.والقاعدة هي قيام الحكومة المركزية للإتحاد بممارسة العلاقات الخارجية من دبلوماسية وقنصلية. أما بالنسبة إلى الدول المتعاهدة التي يحتفظ كل منها بكيانه و شخصيته الدولية، فممارسة العلاقات الخارجية الدبلوماسية والقنصلية بوجهها السلبي والإيجابي، تبقي حقا لكل منها، ما لم يتفق على خلاف ذلك.

المطلب الأول: إنشاء البعثات القنصلية

يخضع إنشاء البعثات القنصلية لموافقة الدولة المضيفة باعتبارها صاحبة السيادة الكاملة على أراضيها. وهذه الموافقة قد تتم في وقت واحد مع الموافقة على إقامة العلاقات

القنصلية. إلا أن هناك حالات يتم فيها إنشاء العلاقات القنصلية أولا ويترك موضوع إنشاء البعثات إلى وقت لاحق. ومن هذه الحالات مثلا، حالة إقامة العلاقات الدبلوماسية التي تتضمن حكماً موافقة الدولتين على مباشرتهما للعلاقات القنصلية التي تتولاها البعثة الدبلوماسية عينها، إلا إذا اتفق على خلاف ذلك.

وقد ترغب إحدى الدولتين أو كلاهما في وقت لاحق في افتتاح بعثات قنصلية لها في أراضى الدولة المضيفة، في مدن أو مرافئ أو مناطق تقع خارج العاصمة السياسية وتشكل وحدات مستقلة عن السفارة، فيستلزم ذلك حصولها على موافقة هذه الدولة. ولقد تكرس مبدأ الموافقة المسبقة للدولة المضيفة على افتتاح البعثات القنصلية في أراضيها في اتفاقية فيينا و في المعاهدات القنصلية السابقة و اللاحقة لها. و هو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية التي جاء فيها " لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضى الدولة المضيفة إلا بموافقة تلك الدولة".

ونستنتج أن الاتجاه الحديث يشترط الحصول على موافقة الدولة المضيفة المسبقة على إنشاء البعثات القنصلية في أراضيها. ولهذا الاتجاه مبرراته المبدئية والعملية، فمن الناحية المبدئية، يتلاءم هذا الاتجاه مع مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولى هو مبدأ حق الدولة في السيادة الكاملة على أراضيها، فلها أن تقرر بملء حريتها قبول إنشاء بعثات قنصلية أجنبية في مناطق معينة من أراضيها أو رفض ذلك، شرط ألا تتعسف في استعمالها لهذا الحق فتجيز لبعض الدول افتتاح قنصليات في مدينة أو منطقة معينة وترفض معاملة الدول الأخرى بالمثل دون أسباب تبرر ذلك.

وهناك من الناحية العملية، ظروف سياسية وأمنية وعسكرية معينة تدفع الدول إلى الحد من إنشاء القنصليات الأجنبية في مناطق معينة من أراضيها و خاصة المناطق الإستراتيجية منها.مثل رفض ألمانيا عام 1871 تعيين قناصل لفرنسا في الألزاس و اللورين. وقد تلجأ الدول إلى تضمين المعاهدات القنصلية نصا يحدد عدد البعثات القنصلية التي يجوز لكل منها افتتاحها في أراضى الدولة المتعاقدة الأخرى، ولا يجوز زيادة عدد هذه البعثات إلا بموافقة الدولة المضيفة.

وتطبيق شرط الحصول على موافقة الدولة المضيفة، لا يقتصر على إنشاء البعثة القنصلية في مركز معين، إذ أن الحصول على هذه الموافقة ضروري أيضا في الحالات التالية التي نصت عليها المادة الرابعة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية :

1- تحديد درجة البعثة ومنطقتها، فقد نصت الفقرة 02 من المادة 4 على " أن الدولة الموفدة هي التي تحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها و منطقتها القنصلية، ويخضع ذلك لموافقة الدولة المضيفة".

2- كل تعديل لاحق في مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية. فقد نصت الفقرة 03 من المادة 04 على أنه " ليس بإمكان الدولة الموفدة إلا بموافقة الدولة المضيفة إجراء تعديلات لاحقة في مقر البعثة القنصلية و درجتها و منطقتها القنصلية ". وقد ترغب

الدولة المضيفة في تعديل مقر البعثة أو درجتها أو منطقتها القنصلية لأسباب خاصة بها. ولا يحق للدولة المضيفة أن تطلب من الدولة الموفدة القيام بهذا التعديل إلا في حالات استثنائية.

3- إنشاء نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية من قبل قنصلية عامة أو قنصلية، خارج مقرها (الفقرة 4 من المادة 4).

4- افتتاح مكتب تابع لقنصلية قائمة، خارج مقرها (الفقرة 5 من المادة 4).

المطلب الثاني: نطاق صلاحيات البعثات القنصلية .

دور البعثة القنصلية هو حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاية مصالح مواطنيها داخل منطقة معينة تحددها 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 المضيفة.

الفرع الأول : نطاق الصلاحية الشخصية للبعثة القنصلية

فالأصل، 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 و الرعاية مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها، هما :

أولا : حالة تعيين الشخص عينه موظفا قنصليا لأكثر من دولة.

وذلك بموافقة الدولة المضيفة. فالمادة 18 من الاتفاقية، على غرار المادة 6 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، تنص على ذلك. وإذا كان من المألوف تعيين القنصل الفخري عينه قنصلا لأكثر من دولة، خصوصا إذا كان من البارزين اجتماعيا أو اقتصاديا بين المقيمين في الدولة المضيفة، فالأمر غير مألوف ولا معتاد بالنسبة إلى القناصل المسلكيين. بل إن حدوثه يؤدى إلى تضارب المصالح

ثانيا : حالة قيام البعثة بممارسة المهام القنصلية نيابة عن دولة ثالثة.

تشترط المادة 8 من اتفاقية فيينا القنصلية وجوب إبلاغ الدولة المضيفة بذلك وعدم اعتراض هذه الأخيرة عليه. وممارسة الأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة تحدث في فترات الحروب والثورات، وفي حالات قطع العلاقات وتكليف دولة ما رعاية المصالح القنصلية، أو إغلاق البعثات القنصلية بشكل دائم أو مؤقت، أو عدم وجود بعثات قنصلية في إقليم الدولة.

الفرع الثاني: نطاق الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية.

بالنسبة إلى نطاق الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية فالأمر يختلف عما تلزم به البعثات الدبلوماسية. فلا يمكن أن يكون للدولة سوى بعثة دبلوماسية واحدة لدى دولة واحدة، مقرها

في العاصمة و صلاحيتها تشمل كل أراضى الدولة المضيفة. أما البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدد وتنتشر في المدن والمرافئ. ولهذا فإن الدولى الموفدة تقوم بتحديد المنطقة القنصلية بموافقة الدولة المضيفة. وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضى الدولة المضيفة إذ لم يكن للدولة الموفدة سوى بعثة قنصلية واحدة أو كانت المهام القنصلية منوطة بالبعثة الدبلوماسية بسبب عدم وجود بعثات قنصلية.

وتقوم الدولة الموفدة بتحديد المنطقة القنصلية بموافقة الدولة المضيفة. ويخضع كل تعديل ترغب الدولة الموفدة في إدخاله على هذه المنطقة لموافقة الدولة المضيفة. وترتبط درجة القنصلية في الغالب بحجم منطقتها القنصلية. وقد تمتد الصلاحية المكانية للبعثة القنصلية إلى خارج المنطقة القنصلية في حالتين:

أولا : حالة ممارسة الوظائف القنصلية خارج المنطقة القنصلية.

فقد تضطر الدولة الموفدة إلى تكليف الموظف القنصلي الانتقال إلى خارج منطقته لوقت قصير لممارسة مهمة قنصلية لفترة ما. والمادة 6 من الاتفاقية تنص على " إمكان الموظف القنصلي في حالات خاصة، وبموافقة الدولة المضيفة ممارسة وظائفه خارج منطقة القنصلية"

ثانيا: حالة ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة.

فالمادة 7 من اتفاقية فيينا تنص على " إمكان الدولة الموفدة تكليف بعثة قنصلية قائمة في دولة معينة الاضطلاع بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أخرى بعد ٬بلاغ الدول المعنية وبشرط ألا تعترض إحداها صراحة على ذلك" ومن الدول التي يحق لها الاعتراض الدولة المضيفة.

المبحث الثالث: تعيين رؤساء البعثات القنصلية و مباشرة مهامهم.

يعتبر إقامة العلاقات القنصلية حقا ثابتا للدولة وهو أمر أقره القانون الدولي لدول. فكل دولة حرة في إقامة العلاقات القنصلية وحرة في طريقة التعيين، فكل دولة تتمتع بحرية إصدار قوانين داخلية تمشي وشروطها في قبول القناصل. ويحدد التشريع الداخلي لكل دولة الشروط الواجب توافرها في الراغبين في دخول السلك القنصلي ، ولا تفرق غالب الدول، بعد توحيد سلكيها في إطار سلك خارجي واحد، بين الشروط المطلوبة في المرشح لدخول السلك القنصلي والمرشح لدخول السلك الدبلوماسي. وفي بعض الأحيان نجد أن القانون الدبلوماسي هو نفسه الذي يطبق على القناصل أي أن القنصل يتبع في شروطه نفس شروط الدبلوماسيين بشرط أن يكون حاملا لجنسية الدولة الموفدة ولا يجوز اختيارهم من بين رعايا الدولة الموفدة إليها إلا بموافقة سابقة، وقد يقبل في حالة قيام دولتين أو أكثر بتعيين نفس الشخص بصفة عضو قنصلي في الدولة الموفد إليها يشترط موافقة الدولة على ذلك (المادة 10 من اتفاقية فيينا لسنة 1963).

المطلب الأول : الشروط الواجب توفرها في المرشح لدخول السلك القنصلي.

يحدد القانون الداخلي لكل دولة شروطا يجب توفرها في الراغبين للالتحاق بالسلك القنصلي وهي غالبا:

الفرع الأول : شرط الجنسية :

تشترط غالبية الدول أن يكون مرشحو السلك من رعاياها وهو ما تنص عليه المادة 22 من اتفاقية فيينا القنصلية والمادة 08 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية اللتين تؤكدان أن جنسية الموظفين القنصليين والدبلوماسيين هي مبدئيا جنسية الدولة الموفدة.

وتذهب العديد من الدول إلى منع موظفي سلكها الخارجي من الزواج من أجنبيات إلا في ظروف استثنائية. وسبب ذلك طبيعة وظيفة السلك الخارجي وأهمية أعمالها التي تتطلب ولاء كاملا للدولة الموفدة ليس من جانب الموظف فحسب بل من جانب عائلته أيضا. وفي حالة حدوث ذلك تمتنع الدولة عن تعيين الزوج في بلد زوجته. ويؤثر هذا الزواج في حياة الزوج المهنية فيحد من ترقيته وتسلمه لوظائف حساسة.

الفرع الثاني: شرط السن

تشترط بعض الدول سنا معينة للمشرح لدخول السلك الخارجي. فالحد الأدنى يفرض لتحاشي أشخاص غير ناضجين بما فيه الكفاية إلى السلك. أما الحد الأعلى فيفرض من أجل حقن السلك الخارجي بالدماء الشابة التي يكون المجال مفتوحا أمامها للتدرج واكتساب الخبرة.

الفرع الثالث: شرط الجنس

الأصل أن تعهد الدول بوظائف سلكها الخارجي للرجال باعتبار أنهم أقدر من النساء على تحمل أعباء وظيفة السلك. وقد منعت بريطانيا سنة 1921 وكذلك فعلت فرنسا سنة 1929 النساء من تولي وظائف في السلك الخارجي. إلا أن موقف الدولتين تغير بعد الحرب العالمية الثانية. غير أن دول عدة من بينها الدول الإسلامية تحول تقاليدها دون تعيين النساء في سلكها الخارجي.

الفرع الرابع: شرط الكفاءة

يشترط في موظف السلك الخارجي أن يكون حسن السيرة والسلوك وسليما من الأمراض والعاهات، غير محكوم بجناية أو محاولتها ولا بجنحة شائنة أو محاولتها. كذلك يشترط عدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية ويشترط حيازته درجة جامعية معينة وإتقان اللغات الأجنبية والتمتع بصفات أهمها الحكمة وسعة الثقافة والإطلاع وقوة الشخصية وسرعة البديهة وبراعة المناقشة وحصافة البيان واللباقة والرصانة ودماثة الأخلاق والكرامة والاستقامة والكرم.

المطلب الثاني: تعيين رؤساء البعثات القنصلية و مباشرة مهامهم

تنص المادة 10 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن رؤساء البعثات القنصلية يعينون من قبل الدولة الموفدة و يجاز لهم ممارسة وظائفهم من قبل الدولة المضيفة. وتحدد قوانين وأنظمة وعادات الدولتين أصول تعيين وقبول رئيس البعثة.واكتساب هؤلاء الرؤساء

للصفة القنصلية وتمكينهم من مباشرة مهامهم وتمتعهم الكامل بالحصانات و الامتيازات المقررة يتم بعد استكمال عدة إجراءات منها:

الفرع الأول : كتاب التفويض القنصلي

ويعرف هذا الكتاب بكتاب التعيين.وهو وثيقة ثبوتية بتعيين الدولة الموفدة شخصا ما رئيسا لبعثة قنصلية معينة ذات منطقة قنصلية محددة. ويحتفظ رئيس البعثة بكتاب تفويضه ويبرزه عند الحاجة للسلطات المحلية كمستند يثبت صفته القنصلية الرسمية.

أولا: إصدار كتاب التفويض

يصدر هذا الكتاب عند تعيين موظف قنصلي رئيسا لبعثة قنصلية. في حالة نقله لرئاسة بعثة أخرى حتى ولو كانت تقع في الدولة المضيفة عينها لا بد من إصدار كتاب جديد له. كذلك إذا رقي إلى رئيس البعثة إلى درجة أعلى و تغيرت تبعا لذلك درجة البعثة القنصلية، أو إذا تغير مقر البعثة أو عدلت منطقتها القنصلية.

ويصدر كتاب التعين عند تعيين رؤساء البعثات القنصلية فقط.وليس هناك ما يستوجب إصدار كتاب تفويض لكل موظف قنصلي في البعثة. وتختلف السلطة التي تصدر كتاب التفويض باختلاف الأنظمة الداخلية.

ولا يتصدر كتاب التفويض توجيه إلى سلطة معينة كرئيس الدولة المضيفة أو وزير خارجيتها، بل يحمل عبارات عامة كعبارة : " إلى كل من يطلع على هذا الكتاب" أو عبارة " إلى من يهمه الأمر"، و تكتفي بعض الدول بنص الخطاب دون تصديره بأية عبارة عامة.

ثانيا: محتويات كتاب التفويض :

تنص الفقرة الأولى من المادة 11 من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي: " يزود رئيس البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة بوثيقة، بشكل كتاب تفويض أو ما يشابهه، تنظم لكل تعيين، تثبت صفته، وتبين كقاعدة عامة أسمه وشهرته وفئته ودرجته والمنطقة القنصلية ومقر البعثة القنصلية".

وتتضمن كتب التفويض أحيانا، معلومات أساسية مثل الاسم الكامل لرئيس البعثة وصفته (قنصل فخري أو مسلكي) ودرجته (قنصل عام، قنصل....) ومنطقته القنصلية ومقر البعثة، إضافة إلى ذلك يتضمن كتاب التفويض تفويضا للممثل القنصلي بتعيين نواب قناصل له في مرافئ ومدن تقع ضمن منطقته القنصلية، أو تعيين نواب قناصل أو وكلاء قنصليين له، أو تخويل القنصل صلاحيات كاملة لممارسة مهامه والاستفادة من الحصانات والامتيازات القنصلية.

ثالثا: تبليغ كتاب التفويض إلى الدولة المضيفة

يتم إيداع النسخة الأصلية من كتاب التفويض لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة (في وزارة الخارجية) عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. وفي حالة عدم وجود بعثات دبلوماسية يمكن نقل كتاب التفويض بواسطة البعثة القنصلية عينها، وفي حالة عدم وجودها بواسطة بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة. وتكرس هذه الأحكام الفقرة الثانية من المادة 11

اتفاقية فيينا القنصلية التي جاء فيها : " ترسل الدولة الموفدة كتاب التفويض أو ما يشابهه، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية وظائفه في إقليمها".

رابعا:إمكان الاستغناء عن كتاب التفويض بتبليغ مبسط: جاءت الفقرة الثالثة من المادة 11 من اتفاقية فيينا القنصلية على أنه : " يمكن للدولة الموفدة، إذا وافقت الدولة المضيفة، أن تستبدل بكتاب التفويض أو الوثيقة المشابهة، تبليغا يتضمن المعلومات الملحوظة في الفقرة الأولى من هذه المادة". وعرف القرن 20 هذا الاتجاه الحديث الذي يهدف إلى الاستغناء عن كتاب التفويض وطريقة تبليغه والاستعاضة عنه بإجراء مبسط يكتفي بموجبه بتبليغ الدولة المضيفة مذكرة دبلوماسية، أو بأي طريقة كتابية أخرى، بتعيين شخص ما رئيسا للبعثة القنصلية لديها.

الفرع الثاني: الإجازة القنصلية

تعتبر الإجازة القنصلية ترخيصا نهائيا تمنحه الدولة المضيفة للقنصل الأجنبي ليباشر وظائفه فوق إقليمها، أيا كان شكل هذا الترخيص. وهو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 12 من اتفاقية فيينا القنصلية. والإجازة القنصلية هي التي تكسب رئيس البعثة صفته القنصلية في الحقل الدولي ومنها يستمد صلاحياته. بينما يكسبه كتاب التفويض هذه الصفة في علاقته مع دولته فقط.

وتعتبر الإجازة كوثيقة، مستندا ثبوتيا أو دليلا حاسما، أو إعلانا صريحا، يثبت قبول الدولة المضيفة لرئيس البعثة القنصلية وترخيصها له بممارسة مهامه. وعليه أن يحتفظ بها مع النسخة الأصلية من كتاب تعيينه الذي تعيده إليه وزارة خارجية الدولة المضيفة وذلك لإبرازهما عند الحاجة للسلطات المحلية المختصة.

أولا : إصدار الإجازة القنصلية و شكلها و مضمونها:

تصدر الإجازة القنصلية عن السلطة التنفيذية، ويحدد القانون الداخلي لكل دولة الهيئة المختصة بمنح الإجازة. في معظم الدول تمنح من قبل رئيس الدولة إذا كان كتاب التفويض صادرا عن رئيس الدولة الموفدة ومن قبل وزير الخارجية إذا كان كتاب التفويض صادرا عن وزير الخارجية. وفي بعض الدول تمنح الإجازة القنصلية من قبل وزير الخارجية.

ويقتصر منح الإجازة القنصلية على رئيس البعثة القنصلية وهي تشمل حكما أعضاء بعثته القنصلية العاملين معه وتحت مسؤوليته والذين تم تبليغ أسمائهم من قبله إلى السلطات المختصة في الدولة المضيفة. ويمكن للدول أن تطلب إجازات قنصلية خاصة لموظفيها القنصليين من غير رؤساء البعثات القنصلية. وتغيير رئيس الدولة أو رئيس الحكومة في الدولة الموفدة أو الدولة المضيفة لا يؤدي إلى ضرورة إصدار إجازات قنصلية جديدة لرؤساء البعثات القنصلية.

ويحدد القانون الداخلي للدول شكل الإجازة، ويختلف هذا الشكل بين دولة وأخرى. فقد يكون في شكل مرسوم يصدر عن رئيس الدولة ويوقعه بنفسه كما يوقعه معه وزير

الخارجية، أو على شكل موافقة توضع على كتاب التفويض وتتخذ أشكالا مختلفة، كنقل نص الإجازة على هذا الكتاب أو ختمه بما يفيد منح الإجازة، أو بإعلام الدولة الموفدة بالطرق الدبلوماسية بصدور الموافقة.

ثانيا: الامتناع عن منح الإجازة القنصلية

لكل دولة الحق أن ترفض منح الإجازة القنصلية لشخص معين وهذا ما أقرته الفقرة الثانية من المادة 12 من اتفاقية فيينا القنصلية عندما نصت: " إن الدولة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست ملزمة بإبلاغ الدولة الموفدة أسباب رفضها ". وحق الرفض دون تبيان الأسباب كرسته كذلك معاهدات قنصلية عدة. والرفض لا يشكل عمل إداري بل عملا من أعمال السلطة أو السيادة يتعلق بممارسة العلاقات الدولية ويخرج بالتالي عن اختصاص المحاكم. ومن الأسباب التي تدفع الدول على الرفض:

- السيرة السيئة لصاحب العلاقة.
- اتخاذ موقفا معاديا للدولة أو مشاركته في نشاطات سياسية ضدها
- ارتباطه بعلاقات خاصة مع فئات معينة في الدولة المضيفة.

ثالثا : القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية

أقر القانون الدولى الحديث والعرفي والتعاهدى قاعدة القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية بانتظار حصولهم على الإجازة القنصلية. وجاءت اتفاقية فيينا القنصلية تكرس هذا الاتجاه الحديث وتنص في مادتها 13 على: "بانتظار تسليم الإجازة القنصلية، يجوز الترخيص مؤقتا لرئيس البعثة القنصلية بممارسة وظائفه. وفي هذه الحالة تطبق أحكام هذه الاتفاقية". وللدولة المضيفة كامل الحق في منح القبول المؤقت أو رفضه دون تبرير.

رابعا : إبلاغ السلطات المحلية المختصة :

قيام الدولة المضيفة بإبلاغ موافقتها إلى السلطات المختصة في المنطقة القنصلية أمر ضروري (المادة 14 من اتفاقية فيينا القنصلية) لأنه يسمح لهذه السلطات بالإطلاع على صفة رئيس البعثة وقيامها بتسهيل مهمته وتقديم كل عون ومساعدة له والإقرار بحصانته وامتيازاته القنصلية.

خامسا: زيارات رئيس البعثة البروتوكولية عند توليه مهامه

فور تبليغ رئيس البعثة القنصلية موافقة الدولة المضيفة على قبوله المؤقت أو النهائي يباشر مهامه القنصلية كرئيس للبعثة ويقوم بزيارات المجاملة للمسؤولين المحليين في المنطقة القنصلية ولزملائه، ويزور رئيس البعثة القنصلية عميد السلك القنصلي.

الفرع الثالث: رؤساء البعثات القنصلية بالنيابة

قد يحدث أن يكون منصب رئيس البعثة القنصلية شاغرا لسبب ما، فيستدعي ذلك تعيين رئيس مؤقت يقوم بالمهام لحين تعيين أحد في هذا المنصب. ويطلق عليه **القائم بالأعمال القنصلية بالنيابة**.ولقد استقر التعامل الدولي في حقل العلاقات القنصلية على هذا الإجراء ونظمته المادة 15 من اتفاقية فيينا في فقرتها الأولى بنصها على انه "في حالة ما إذا لم يتمكن

رئيس البعثة القنصلية من ممارسة أعمال وظيفته فيمكن أن يقوم رئيس البعثة بالنيابة بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة على أن يبلغ أسمه مقدما إلى السلطة المختصة في الدولة الموفد إليها والتي لها أن تشترط موافقتها على قبول رئيس البعثة بالنيابة إذا لم يكن عضوا دبلوماسيا أو موظفا قنصليا للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها"

و إذا كان الشخص المكلف من غير أعضاء البعثة الدبلوماسية أو القنصلية للدولة الموفدة في الدولة الموفد لديها بالقيام بأعمال رئيس بعثة قنصلية مؤقتة، فيشترط حينئذ قبول هذه الدولة الأخيرة لذلك. و تلتزم السلطات المحلية في الدولة الموفد لديها بأن تقدم لرئيس البعثة بالنيابة المساعدة والحماية اللازمين للقيام بعمله، لكن لا تلتزم الدولة المضيفة بأن تمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيلات أو مزايا أو حصانات كانت تمنحها للرئيس الأصيل في حالة إذا لم تتوافر في رئيس البعثة بالنيابة الشروط التي كانت تتوافر في الأصيل، كأن يكون الرئيس البديل مثلا من مواطني الدولة المضيفة.

على أنه في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها كرئيس بعثة قنصلية بالنيابة فإنه يستمر في التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة الموفد إليها على ذلك (فقرة4 من المادة 15 من اتفاقية فيينا).

<u>الفرع الرابع: الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية</u>

تتعدد البعثات القنصلية ويتكاثر بذلك عدد الموظفين القنصليين في المدن المهمة والمناطق التجارية والموانئ للدولة المضيفة. ومن الطبيعي أن تكون هناك قواعد وأعراف بروتوكولية تحدد أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات. فلم تكن هذه القواعد، قبل وضع اتفاقية فيينا القنصلية، موحدة وواضحة بل كانت مجرد قواعد تختلف من دولة إلى أخرى إلى حين توصل مؤتمر فيينا إلى إقرار المادة 16 من الاتفاقية القنصلية التي حددت أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية على الوجه الآتي:

1- تحدد أسبقية رؤساء البعثات في كل درجة تبعا لتاريخ منحهم الإجازة القنصلية.
2- إذا أجيز لرئيس البعثة القنصلية ممارسة وظائفه، بصفة مؤقتة، قبل الحصول على الإجازة القنصلية، فإن تاريخ هذا القبول المؤقت هو الذي يحدد ترتيب الأسبقية. ويحافظ على هذا الترتيب بعد منحه الإجازة القنصلية.
3- إن ترتيب الأسبقية بين اثنين أو ثلاثة من رؤساء البعثات القنصلية الذين تسلموا الإجازات القنصلية أو القبول المؤقت في التاريخ عينه، يحدد بتاريخ تقديم كتاب تفويضهم أو ما يشابهه، أو بتاريخ إبلاغ الدولة المضيفة المنصوص عليه في الفقرة 3 من المادة 11 من اتفاقية فيينا القنصلية.
4- يأتي ترتيب الرؤساء بالنيابة بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية. ويكون ترتيبهم فيما بينهم وفقا للتواريخ التي تسلموا فيها وظائفهم كرؤساء بالنيابة والتي حددتها التبليغات المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 15 من اتفاقية فيينا القنصلية.

5- يأتي ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الموظفين القنصليين الفخريين في كل فئة بعد رؤساء البعثات المسلكيين، وبنفس النظام والقواعد المبينة في الفقرات السابقة.
6- لرؤساء البعثات القنصلية الأسبقية على جميع الموظفين القنصليين الذين لا يملكون هذه الصفة.

المطلب الثالث: تعيين الموظفين القنصليين

كرست اتفاقية فيينا للبعثات القنصلية لعام 1963 ما استقر عليه القانون الدولي العرفي والتعاهدى في حق الدولة الموفدة في تعيين موظفي بعثاتها القنصلية بملء حريتها مع الاحتفاظ بحق الدولة المضيفة في عدم قبولهم وحقها في حصر عددهم في بعثة معينة ضمن حدود تتناسب و حجم البعثة وحاجات العمل فيها. وتتألف البعثة القنصلية من رئيس وعدد من الموظفين القنصليين والمستخدمين يختلف عددهم من بعثة إلى أخرى. ويؤلف مجموع الموظفين القنصليين العاملين في مدينة ما السلك القنصلي الذي له عميده. فما هي المبادئ العامة لتعيين الموظفين القنصليين؟ وما هي إجراءات التعيين؟ وما هي قواعد الأسبقية في السلك القنصلي ؟

الفرع الأول:المبادئ العامة لتعيين الموظفين القنصليين

ويمكن إيجازها في مبادئ أربعة، هي:

أولا: حق الدولة الموفدة في تعيين موظفيها القنصليين بملء حريتها:

إن موافقة الدولتين على إقامة العلاقات القنصلية يرتب لكلتيهما حق وواجب. فحق الدولة الموفدة في تعيين موظفي البعثة يقابله واجب الدولة المضيفة في قبول مبدأ التعيين. وتبقى العلاقة دون مضمون إن لم تتم ممارستها. وممارستها تفرض وجود موظفين قنصليين ومستخدمين في البعثة يقومون بمعاونة رئيسها في تسيير شؤونها. فللدولة الموفدة كامل الحق بأن تعين بملء حريتها موظفي بعثتها القنصليين والفنيين وأن تحدد عددهم ضمن حدود معقولة وعادية، ورتبهم. ويخضع اختيارهم للقوانين الداخلية لهذه الدولة.

ولقد تكرس هذا الحق في العديد من المعاهدات القنصلية ضمنيا عبر تبيان إجراءات تعيينهم أو صراحة عبر نصوص واضحة. وتصدر هذا الحق المادة 19 من اتفاقية فيينا القنصلية التي نصت في فقرتها الأولى على أنه: "مع مراعاة أحكام المادة 20، 22 و 23 من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية ".

ثانيا : حق الدولة المضيفة في تحديد عدد موظفي البعثة القنصلية.

تنص المادة 20 من اتفاقية فيينا القنصلية، وهي تكرار لأحكام الفقرة الأولى من المادة 11 من اتفاقية فيينا الدبلوماسية، على أن : " 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".

وأثارت هذه المادة تحفظات عدة دول خاصة وأن العمل القنصلي يختلف عن ظروف العمل الدبلوماسيين وأن الموظفين القنصليين لا يتمتعون بنفس الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الدبلوماسيين والتي تدفع الدول للحد من عددهم. غير أن الممارسة الدولية التي سبق لبعض الدول اعتمادها أدى إلى انتصار الرأي المطالب بإقرار المادة، فبرزت قاعدة دولية جديدة تتيح للدولة المضيفة التدخل للحد من حجم البعثات القنصلية العاملة في أراضيها.

ثالثا : ضرورة الحصول على موافقة الدولة المضيفة في حالات معينة تتعلق بجنسية الموظف تنص المادة 22 من اتفاقية فيينا القنصلية أنه لا يجوز تعيين موظفين قنصليين من رعايا الدولة المضيفة إلا بعد موافقتها الصريحة والمسبقة على ذلك، وتحتفظ بحق سحب موافقتها في كل لحظة. ومنحت المادة نفسها 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.

رابعا: حق الدولة المضيفة في رفض قبول موظف قنصلي أجنبي

ينبع هذا الحق من مبدأ سيادة الدولة على إقليمها. وهو حق أقره العرف الدولي وكرسته المعاهدات القنصلية المختلفة التي أقرت غالبيتها عدم إلزام الدولة المضيفة تبيان أسباب رفضها لقبول الموظف القنصلي. وهو ما تطرقت إليه اتفاقية فيينا القنصلية في مادتها 23 .

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 عضوا في بعثة قنصلية شخصا غير مقبول قبل وصوله إلى أراضى الدولة المضيفة، أو (إذا كان موجودا فيها من قبل) قبل تسلمه وظائفه في البعثة القنصلية. وعلى الدولة الموفدة في مثل هذه الحالة سحب التعيين.

<u>الفرع الثاني : إجراءات التعيين</u>

حتى نهاية النصف الأول من القرن العشرين، كان العرف الدولي المتبع يقضى بضرورة صدور كتاب تفويض لكل موظف قنصلي وبضرورة حصوله على إجازة قنصلية تخوله ممارسة مهامه في الدولة المضيفة. ومع إطلالة النصف الثاني من القرن العشرين وتزايد انتشار البعثات القنصلية، شهدت العلاقات القنصلية بداية تحول أساسي في كيفية تعيين موظفي البعثات القنصلية. فالمعاهدة القنصلية الفرنسية – البريطانية لعام 1951 أتاحت في فقرتها 4 من المادة 4 ، للموظفين القنصليين من غير رؤساء البعثات القنصلية ممارسة وظائفهم والتمتع بالحصانات والامتيازات القنصلية دون أي إعلام سابق للدولة المضيفة إلا عند اعتراضها على ذلك . ثم تلتها معاهدة أخرى بين فرنسا و السويد في عام 1955 حيث استثنت موظفي البعثات القنصلية من ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية. وبها تكون فرنسا السباقة في اعتماد هذا الاتجاه الجديد بينما استمرت بعض الدول كبريطانيا والولايات

المتحدة الأمريكية ودول الكومنولث البريطاني في تمسكها بضرورة الحصول لجميع موظفي البعثات القنصلية على إجازات قنصلية و ذلك حتى بعد صدور اتفاقية فيينا القنصلية.

وقد انقسم المؤتمرون في فيينا بين مؤيد للاتجاه الحديث وبين معارض له، لكن الانتصار كتب للاتجاه الحديث فحصرت المادة 12 من اتفاقية فيينا القنصلية ضرورة الحصول على الإجازة القنصلية برؤساء البعثات القنصلية ونصت الفقرتان 3 و 4 من المادة 19 على ما يلي :

" 3- بإمكان الدولة الموفدة، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها، أن تطلب من الدولة المضيفة منح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيسا للبعثة القنصلية.

4- بإمكان الدولة المضيفة، عندما تتطلب ذلك قوانينها وأنظمتها، أن تمنح إجازة قنصلية إلى موظف قنصلي ليس رئيسا للبعثة القنصلية".

ومع ترسيخ مبدأ عدم اشتراط حصول موظفي البعثات القنصلية من غير رؤسائها على الإجازة القنصلية، كان لا بد من النص على الإجراءات البديلة التي يجب اتخاذها عند تعيينهم. ولهذا ورد في الفقرة الثانية من المادة 19 :

" تبلغ الدولة الموفدة الدولة المضيفة، في مدة كافية تتيح لها، إذا رغبت في ذلك، ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة 3من المادة 23، أسماء وفئات ودرجات جميع الموظفين القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية" .

ويتم التبليغ وفقا للمادة 24 من الاتفاقية عبر مذكرة توجهها البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة (وفي حال عدم وجودها، البعثة القنصلية عينها) إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى أية سلطة مختصة تحددها هذه الوزارة.

ولهذا التبليغ أهمية خاصة تخدم مصالح الدولتين بتسهيل عمل الموظفين و إفادتهم من الحصانات والامتيازات القنصلية، مع العلم أن التبليغ ليس شرطا لاكتساب الموظف صفته القنصلية وتمتعه بالحصانات والامتيازات إلا إذا كان من المقيمين في أراضى الدولة المضيفة عند تعيينه.

وبالإضافة إلى تبليغ سلطات الدولة المضيفة بالتعيين، يجب تبليغها كذلك بوصول الموظف إلى أراضيها ومغادرته لها ووصول أفراد عائلته وخدمه الخاصين لهذه الأراضي ومغادرتهم لها، كما يجب، إذا أمكن، إعلام هذه السلطات مسبقا بوصول ومغادرة هؤلاء، وإعلامها بكل تعديل يطرأ على الوضع المهني لأي موظف من موظفي البعثة كترقية وإنهاء عمله، وقد نصت المادة 24 من اتفاقية فيينا القنصلية على جميع هذه الإجراءات.

الفرع الثالث: السلك القنصلي و قواعد الأسبقية

يسمى عميدا للسلك القنصلي أقدم قنصل عام مسلكي في السلك وتطبق القواعد المشار إليها سابقا والمتعلقة بالأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية لتحديد هذه الأقدمية. وفي حال غياب العميد يتولى العمادة من يليه في الأسبقية.

ولتحديد قواعد الأسبقية بين أعضاء السلك القنصلي جاءت المادة 21 من اتفاقية فيينا القنصلية تنص على أن "على البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، أو، عند عدم وجودها في الدولة المضيفة، على رئيس البعثة القنصلية، إبلاغ ترتيب الأسبقية بين الموظفين القنصليين في البعثة القنصلية وكل تعديل يطرأ عليه، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة" .

أما ترتيب الأسبقية بين موظفي البعثات القنصلية المختلفة فيتحدد وفقا لدرجاتهم بحيث يتقدم القناصل على نواب القناصل مثلا. ولتحديد الأسبقية بين الموظفين من الدرجة نفسها تعتمد الأقدمية في وصولهم إلى الدولة المضيفة حسب التاريخ الوارد في كتب تبليغ هذا الوصول.

المطلب الرابع: انتهاء المهمة القنصلية

نصت المادة 25 من اتفاقية فيينا القنصلية على ما يلي : " من الحالات التى تنتهي فيها مهام الموظف في البعثة القنصلية :

1- إبلاغ الدولة الموفدة، الدولة المضيفة إنهاء أعماله.
2- سحب الإجازة القنصلية منه.
3- إبلاغ الدولة المضيفة الدولة الموفدة بتوقفها عن اعتباره في عداد موظفي البعثة القنصلية.

وهذه الحالات الثلاثة لم ترد على سبيل الحصر بل هناك أسباب أخرى تنتهي فيها المهمة القنصلية. فقد تنتهي لأسباب عامة أو خاصة أو استثنائية:

الفرع الأول: نهاية المهمة القنصلية لأسباب عامة :

قد تنتهي المهمة القنصلية بزوال البعثة عينها نتيجة زوال إحدى الدولتين الموفدة والمضيفة. وينتج عن الزوال توقف أعمالها وانتهاء مهمة رئيس البعثة وموظفيها. ومن الأسباب التي تؤدى إلى زوال البعثة:

أ- تبدل الوضع القانوني للدولة الموفدة أو المضيفة:

وقد يتخذ أشكالا عدة، كزوال إحدى الدولتين أو تغير نظام الحكم في إحداهما أو استقلال الإقليم الذي يشكل المنطقة القنصلية أو انضمامه إلى دولة أخرى. وأحيانا قد تزول الدولتان معا بانصهارهما في دولة جديدة مما يؤدي إلى إلغاء بعض بعثاتها القنصلية، وتحويل البعض الأخرى إلى الدولة الجديدة. ولا يؤدى تغير رئيس الدولة في إحدى الدولتين الموفدة والمضيفة أو تغير نظام الحكم في إحداهما إلى إنهاء مهام رؤساء البعثات القنصلية، ولا يتوجب على القنصل في الحالتين تقديم كتاب تعيين جديد أو الحصول على إجازة جديدة.

ب- توتر العلاقات بين هاتين الدولتين :

قد تتوتر العلاقات بين الدولتين ويصل الأمر إلى حد نشوب الحرب بينهما، وينعكس ذلك سلبا على علاقتهما الدبلوماسية والقنصلية فتنقطع الأولى دون الثانية أو تنقطع الاثنتان معا. و يؤدى إعلان الحرب بين الدولتين عادة إلى انقطاع العلاقات بينهما بينما لا يؤدى نشوب نزاع مسلح محدود بينهما إلى مثل هذه النتيجة بشكل دائم. ولا يؤدى قطع العلاقات

الدبلوماسية بين الدولتين حتما إلى قطع علاقاتهما القنصلية وهو ما أكدته الفقرة الثالثة من المادة 2 من اتفاقية فيينا القنصلية.

ت- وحدوث ظروف معينة تدفع بالدولة الموفدة أو المضيفة إلى إلغاء البعثة وغلق مقر البعثة أو ضمها إلى بعثة أخرى.

وغالبا ما تلجأ الدولة الموفدة،لأسباب اقتصادية، إلى تقليص عدد بعثاتها في الخارج إلى إغلاق مراكز بعضها ودمج بعضها الآخر في بعثات أخرى. ومن جهة أخرى قد تلجأ الدولة المضيفة إلى طلب غلق بعض القنصليات العاملة ضمن أراضيها لسباب سياسية أو أمنية أو تطبيقا لمبدأ المعاملة بالمثل.

الفرع الثاني: نهاية المهمة القنصلية لأسباب خاصة متعلقة بالموظف القنصلي

قد تكون الأسباب التي أدت إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي عادية، كوفاته أو نقله أو إحالته على التقاعد أو استقالته، وقد تكون أسباب استثنائية، كاستدعائه من قبل دولته أو إعلانه شخصا غير مرغوب فيه من قبل الدولة المضيفة وسحب إجازته القنصلية.

أولا : الأسباب العامة

هناك عوامل شخصية تؤدي إلى انتهاء مهمة الموظف القنصلي وترتبط بأحكام القانون الداخلي الذي يحدد مثلا سن التقاعد ومدة الخدمة ..الخ وعلى العموم تنتهي مهمة لموظف القنصلي بمجرد إبلاغ الدولة المضيفة 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. وعلى الدولة المضيفة أن تسهل تصدير ما يملك من منقولات، كما أن عليها أن تعفيه من ضرائب التركات. وتحدد القوانين الداخلية للدولة سن التقاعد لموظفيها في السلك الخارجي، وتنتهي المهمة القنصلية حكما بحلول سن التقاعد.

وقد تطرق المشرع الجزائري لحالة الوفاة والتقاعد للموظف القنصلي ولخصهما في المادة 57 من المرسوم 221/09 المؤرخ في 2009/06/24 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 التالية :

- الاستقالة.
- التسريح.
- فقدان الحقوق المدنية.
- اكتساب جنسية أجنبية. أو إسقاط الجنسية الجزائرية.
- العزل لإهمال المنصب.

ثانيا: الأسباب الاستثنائية

تقوم الدولة أحيانا بإقالة موظفها القنصلي أو باستدعائه إلى الإدارة المركزية بصورة نهائية لأسباب مسلكية أو سياسية منهية بذلك مهمته. وقد يقوم هذا الموظف لأسباب خاصة بتقديم استقالته من الخدمة بحيث تنتهي مهمته مع قبولها.

إلا أن الحالة الأكثر حساسية هي حالة إنهاء المهمة القنصلية من قبل الدولة المضيفة بطردها الموظف القنصلي أو سحبها الإجازة القنصلية بعد إعلانه شخصا غير مرغوب فيه وتأخر دولته في سحبه بعد إبلاغها بذلك وهو حق كرسته المادة 23 من اتفاقية فيينا القنصلية للدولة المضيفة.