المبحث 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 وهذه 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 واست فاليا للعام 1648.

فالمؤسسة القنصلية عريقة الجذور وما القانون القنصلي اليوم إلا حصيلة تطور تاريخي. ولقد أدركت الدول أهمية الدور الذي يلعبه التمثيل القنصلي لذا فقد قامت بإبرام معاهدة تنظيم النشاط القنصلي والقائمين عليه، بتاريخ 24 ابريل 1963 وهي معاهدة بمبادرة من منظمة الأمم المتحدة من خلال مؤتمر دولي انعقد بفيينا حيث ارست هذه المعاهدة قواعد جديدة بالإضافة الي تقنين القواعد العرفية المتعلقة بالتمثيل القنصلي. وسندرس فيما يلي تاريخ النظام القنصلي منذ نشأته إلى الوضع الذي انتهى إليه حاليا.

المطلب الأول: البعثة القنصلية ووظائفها

لكل دولة كاملة السيادة الحق في ان تتفق بإرادتها الحرة مع دولة اخرى على تبادل العلاقات القنصلية.

أولاً: مفهوم القنصل

النظام 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 « Consuleالمستعمل حديثا.

ويقصد بالقنصلية تلك البعثة التي توفدها الدولة الى دولة اخرى لتمثيلها والدفاع عن مصالحها ومصالح رعاياها في الدولة المضيفة وكذلك تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولتين.

ثانياً: الوظائف القنصلية.

الوظائف القنصلية يصعب على الباحث حصرها بسبب كثرتها وشمولها جوانب متعددة ومتشعبة. أقرت المادة الخامسة من اتفاقية فيينا القنصلية وتشمل الوظائف القنصلية الأمور التالية:

1- حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها في الدولة المضيفة.
2- تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية، وتعزيز العلاقات الودية بين الدولتين.
3- التعرف بكل الوسائل المشروعة إلى الأحوال التجارية والثقافية والعلمية وتطورها في الدولة المضيفة ووضع التقارير لحكومة الدولة الموفدة.
4- منح الجوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، وكذلك التأشيرات والمستندات اللازمة للأشخاص الذين يودون التوجه إلى الدولة الموفدة.
5- تقديم المساعدة والإعانة إلى رعايا الدولة الموفدة.
6- القيام بأعمال الكاتب العدل والمسجل المدني وممارسة الوظائف المماثلة، وكذلك القيام ببعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية.
7- حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة في قضايا التركات في اقلي الدولة المضيفة، وفقا لقوانين هذه الأخيرة وأنظمتها.
8- حماية مصالح الرعايا القاصرين أو ناقص الأهلية من رعايا الدولة الموفدة.
9- تمثيل رعايا الدولة الموفدة أو اتخاذ التدابير لتامين تمثيلهم أمام المحاكم أو السلطات الأخرى من الدولة المضيفة، من أجل الحفاظ على حقوقهم.
10- تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالإنابة القضائية وفقا الاتفاقيات الدولية القائمة، وفي حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقيات بأي طريقة تتماشى مع قوانين ولوائح دولة المقر.
11- ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش، وفقا لقوانين الدولة الموفدة، بالنسبة إلى السفن البحرية والنهرية والطائرات التي تحمل جنسية هذه الدولة، وبالنسبة الى ملاحيها كذلك.
12- تقديم المساعدة إلى السفن والطائرات والملاحين، وتلقي التسريح حول سفر هذه السفن والطائرات، والتدقيق في أوراقها، وفض المنازعات بين الربان والضباط والبحارة في حدود ما تسمح به قوانين الدولة الموفدة وأنظمتها.
13- ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية، ولا تكون مخالفة لقوانين الدولة المضيفة وأنظمتها أو لا تعترض عليها هذه الدولة.

الملاحظ أن تعداد الوظائف القنصلية في المادة الخامسة من الاتفاقية لم يَرِدْ على سبيل الحصر.

ثالثاً: واجبات البعثة القنصلية

هناك واجبات على القنصل قبل الدول التي يباشر فيها مهامه تتلخص فيما يلي:

1- احترام قوانين الدولة المضيفة والسلطات الرسمية فيها.
2- الامتناع عن ارتكاب أي فعل من شأنه المساس بأمن الدولة التي يباشر فيها مهامه.
3- عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة الموفد اليها.
4- عدم استعمال مقر البعثة القنصلية لأعمال غير تلك التي وجدت من أجلها.
5- لا يجوز لأعضاء البعثة القنصلية العامين (غير الفخريين) أن يقوموا بمزاولة أي نشاط مهني أو تجاري يقصد الكسب الشخصي في الدولة الموفد إليها.

المطلب الثاني: هيكلية البعثات القنصلية

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.

اولاً: حق التمثيل القنصلي وانشاء العلاقات القنصلية

يفهم بالعلاقات القنصلية، العلاقات القانونية التي تقوم بين دولتين وتخول سلطات كل منهما ممارسة الوظائف القنصلية في أراضي الدولة الأخرى. وتكون هذه العلاقة متبادلة وتخضع للقانون الدولي التعاهدى 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

1: حق التمثيل القنصلي

هذا الحق ينبع من سيادة الدولة ويتجلى بوجهين: وجه ايجابي يتمثل بإيفادها القناصل إلى الخارج ووجه 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 والمضيفة. 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 الدولي 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 يعود 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 أراضي 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 ونطاقها 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 ورعاية مصالح مواطنيها عبر بعثاتها في الخارج، إلا أذا كان 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 للاتحاد بممارسة العلاقات الخارجية من دبلوماسية وقنصلية. أما بالنسبة إلى الدول المتعاهدة التي يحتفظ كل منها بكيانه وشخصيته الدولية، فممارسة العلاقات الخارجية الدبلوماسية والقنصلية بوجهها السلبي والإيجابي، تبقي حقا لكل منها، ما لم يتفق على خلاف ذلك.

2: إقامة العلاقات 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 الدبلوماسية. إلا أن هناك حالات يتم فيها إنشاء العلاقات القنصلية أولا ويترك موضوع إنشاء البعثات الدبلوماسية 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 أراضي 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 وفي المعاهدات القنصلية السابقة واللاحقة لها. وهو ما أكدته الفقرة الأولى من المادة الرابعة من الاتفاقية التي جاء فيها " لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية في أراضي 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 الدولي 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 وخاصة المناطق الاستراتيجية منها. مثل رفض ألمانيا عام 1871 تعيين قناصل لفرنسا في الألزاس واللورين. وقد تلجأ الدول إلى تضمين المعاهدات القنصلية نصا يحدد عدد البعثات القنصلية التي يجوز لكل منها افتتاحها في أراضي 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 ومنطقتها 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 ودرجتها ومنطقتها 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 (المادة 2/4).

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

ثانياً: أنواع القناصل ودرجاتهم وقواعد الاسبقية

تنص الفقرة الثانية من المادة الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية على أن الموظفين القنصليين فئتان: **مسلكيون وفخريون**. وتنص المادة 09 منها على أن رؤساء البعثات القنصلية أربعة فئات: القناصل العامون، والقناصل ونواب القناصل ووكلاء القناصل.

وقد تكون البعثة القنصلية، مسلكية كانت أم فخرية، برئاسة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصلي، تبعا لدرجاتها. ولقد خلت اتفاقية فيينا القنصلية من أي تعريف للقنصل المسلكي أو القنصل الفخري. وهذا الإغفال يشكل ثغرة في الاتفاقية، لاسيما وأن أحكام الفصلين الثاني والثالث من الاتفاقية تتعلق بحصانات وامتيازات الفئتين.

1: القنصليون المسلكيون.

سنبين في هذا المطلب ماهية القناصل المسلكين ودرجاتهم ورتبهم.

1-1 -ماهية القناصل المسلكين.

كما أسلفنا خلت اتفاقية فيينا القنصلية من وضع تعريف لهذا النوع من القناصل، إلا أن المعاهدة القنصلية اليوغسلافية-النمساوية للعام 1960 عرفت في الفقرة الثانية من مادتها الأولى الموظفين القنصليين المسلكيين بأنهم " موظفون تعينهم الدولة المرسلة ولا يتعاطون أي نشاط مهني في الدولة المضيفة يخرج عن ممارستهم لوظائفهم القنصلية، وهم يحملون جنسية الدولة المرسلة فقط".

أما مندوب البرتغال إلى مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية فقد اقترح تعريف الموظف القنصلي المسلكي بأنه " أي شخص من موظفي الدولة الموفدة يتلقى مرتبا منتظما، ولا يمارس في الدولة المضيفة أي نشاط مهني خارج عن نطاق وظائفه القنصلية" وهو التعريف المعتمد من لجنة القانون الدولي في دورتها الحادي عشر، ويتبين من هذين التعريفين أن الموظف القنصلي المسلكي يتميز بأربع ميزات هي:

1- إنه موظف رسمي من موظفي الدولة الموفدة.
2- إنه يتلقى مرتبا منتظما.
3- إنه لا يقوم بأي عمل مأجور غير عمله الرسمي في الدولة المضيفة. (المادة 2/57 من اتفاقية فيينا القنصلية).
4- إنه يحمل في الغالب جنسية الدولة الموفدة. (المادة 22 من اتفاقية فيينا القنصلية). ويجوز أن يعين أحيانا من بين مواطني الدولة المضيفة شرط الحصول على موافقة هذه الدولة التي يبقي لها حق سحب موافقتها هذه في كل وقت.

2-1: درجات الموظفين المسلكيين ورتبهم.

أوضحت لجنة القانون الدولي في معرض تعليقها على نص المادة التاسعة من اتفاقية فيينا القنصلية المتعلقة بتصنيف رؤساء البعثات القنصلية، أن التعداد الوارد فيها لا يقصد به إلزام الدول بالأخذ بالدرجات الأربعة معا:

1- القناصل العامون،
2- القناصل،
3- نواب القناصل
4- الوكلاء القنصليون

بل لإلزامها بحصر تسميات ودرجات رؤساء البعثات القنصلية في درجة أو أكثر من هذه الدرجات. وأشارت لجنة القانون الدولي صراحة أن نص المادة التاسعة لا يقيد الدول إلا بالنسبة إلى درجات وتسميات رؤساء البعثات القنصلية وبالتالي لا يحد من حريتها في تحديد درجات وألقاب بقية أفراد البعثة فيكون لها أن تستعمل التسميات والدرجات المذكورة أو اختيار غيرها من التسميات. وسنحاول تحديد مفهوم كل درجة من درجات رؤساء البعثات القنصلية المذكورة.

أ-القناصل العامون:

يعين القنصل العامون عادة على رأس قنصلية عامة تشمل صلاحيتها مناطق قنصلية عديدة تابعة لها أو منطقة قنصلية واحدة كبيرة ومهمة. وهم يرتبطون برؤساء البعثات الدبلوماسية في حال وجودهم، وإلا فبوزارة خارجيتهم مباشرة. وتتم الاتصالات بين البعثات القنصلية والإدارات المركزية للدولة المضيفة بواسطة البعثة الدبلوماسية.

والقنصل العام هو أعلى درجات البعثة القنصلية، ويعين كرئيس لعدة دوائر قنصلية، كما يشرف إشرافاً كاملا على باقي أعضاء البعثة القنصلية لدولته في الدولة المضيفة إذا كان اختصاصه يشمل لدولته في الدولة المضيفة، أما إذا كان اختصاصه محدداً بمنطقة قنصلية معينة من اقليم الدولة الموفد اليها فيقتصر اشرافه على اعضاء البعثة القنصلية المعينين في دائرته القنصلية.

ب-القناصل:

ويعين القناصل عادة رؤساء لمناطق قنصلية صغيرة أو في مرافئ لا يستوجب حجم العمل فيها إنشاء قنصلية عامة. وطبيعة عملهم لا تختلف عن طبيعة عمل القناصل العامين، وقد يعمل القنصل أحيانا في القنصلية العامة كمعاون للقنصل العام.

ت -نواب القناصل:

القاعدة أنهم مساعدون للقناصل العامين أو القناصل يرأسون البعثة القنصلية في حال تغيب رئيسها. غير أن هناك حالات يكونون فيها رؤساء أصليين لبعثات قنصلية صغيرة تعرف بالنيابات القنصلية وتقوم في مناطق نائية يستوجب حجم العمل فيها افتتاح قنصلية أو قنصلية عامة. وتمنح القوانين الداخلية لبعض الدول، القناصل حق تعيين نوابهم بشرط اعتماد دولهم لهذا التعيين.

ث-الوكلاء القنصليون:

الوكيل القنصلي موظف له الصفة القنصلية ويعيين من قبل القنصل العام أو القنصل بعد موافقة دولته لمباشرة بعض المهام القنصلية في مدينة تدخل في دائرة اختصاصه ولا يحق للوكيل القنصلي الاتصال المباشر بسلطات دولته إذ هو يعمل تحت اشراف القنصل الذي قام باختياره.

ويشكل الوكلاء القنصليون فئة خاصة ضمن الموظفين القنصليين المسلكيين، وضعها أقرب إلى وضع الموظفين القنصليين الفخريين منه إلى وضع المسلكيين.

2: القناصل الفخريون:

سنبين في هذا المطلب ماهية القناصل الفخريين وصفاتهم المميزة.

2-1 ماهية القناصل الفخريون:

كرست اتفاقية فيينا القنصلية الفصل الثالث منها (من المادة 58 إلى المادة 68) للحديث عن القناصل الفخريين الذين يختارون من بين التجار ورجال الأعمال المقيمين في الدولة المضيفة ولا يحملون غالبا جنسية الدولة التي تعيينهم.

وقد تقلص دور المؤسسة القنصلية الفخرية على الصعيد الدولي خاصة بعد الحرب العالمية الأولى بعد أن أخذت دول عدة تشترط في معاهداتها القنصلية على الموظفين القنصليين حمل جنسية الدولة الموفدة. إذ اعتبر البعض من الدول أن لا فائدة من هذا النوع من القناصل لأن مركزهم يوفر لهم إمكانات تساعدهم على منافسة غيرهم من التجار ولأن اهتمامهم بمصالحهم الخاصة قد يتفوَّق على اهتمامهم بمصالح الدولة التي تعينهم ومصالح رعاياها.

ورغم تخلي عدد من الدول على هذه المؤسسة، غير أن العديد من الفقهاء يرى أن المؤسسة القنصلية الفخرية توفر للدول لاسيما الصغيرة منها الكثير من الفوائد، لأنها تتيح لها إنشاء قنصليات دون تكبد نفقات قد تعجز هذه الدول عن تحمّلها، إضافة إلى الخبرة الواسعة المتوافرة لأشخاص يقيمون منذ فترة طويلة في بلد يعرفون أوضاعه الاقتصادية وشؤونه المختلفة مما يزيد من فاعليتهم كقناصل فخريين.

ويبدو أن الاتفاقية القنصلية رغبت في التوفيق بين هذين الاتجاهين، فاعتبرت أن للمؤسسة صفة اختيارية، ونصت في المادة 68 على أن " لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعيّن أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين".

والقناصل الفخريين درجات لا تختلف عن درجات القناصل المسلكيين. ورؤساء البعثات القنصلية قد يكونون قناصل فخريين عامين أو قناصل أو نواب قناصل تبعا لدرجة القنصلية الفخرية التي قد تكون قنصلية فخرية عامة أو قنصلية فخرية أو نيابة قنصلية كما قد يحملون لقب وكيل قنصل في الدول التي تعتمد الوكالات القنصلية.

وعلى الرغم من خلو الاتفاقية القنصلية من أي تعريف للقنصل الفخري فإن هناك إجماعا، لدى غالبية الفقهاء والدول، على تعريفه بالشخص الذي تختاره الدولة الموفدة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة ممن يحملون جنسيتها أو جنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة، وتكلفه القيام بأعمال قنصلية تحددها له، دون أن تعتبره موظفا رسميا من موظفيها ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له.

2-2: الصفات المميزة للقناصل الفخريين.

ا-عدم تقاضيهم مرتبا منتظما: هم يقدمون خدمات مجانا أو يقتطعون نسبة مئوية من الواردات القنصلية التي يقومون بتحصيلها.

ب-عدم اعتبارهم موظفين رسميين: فهم لا يخضعون للأنظمة والقوانين التي ترعي الخدمة العامة في الدولة ولا تطبق عليهم شروط التعيين المطلوبة من القناصل المسلكيين، بل يشترط أن يكونوا من البارزين اجتماعيا لتأدية خدمات فعالة للدولة الموفدة ورعاياها.

ت -عدم اشتراط حملهم جنسية الدولة الموفدة: يعفى القنصل الفخري من شرط الجنسية لأن اختياره يتم عادة من بين المقيمين فوق أراضي الدولة المضيفة التي قد يكون من رعاياها أو من رعايا الدولة الموفدة أو من رعايا دولة ثالثة. وعملا بأحكام المادة 22 من اتفاقية فيينا القنصلية فإنه يجب الحصول على موافقة الدولة المضيفة الصريحة والمسبقة عند تعيين موظف قنصلي فخري (أو مسلكي) من رعاياها. ولهذه الدولة حق سحب موافقتها متى شاءت.

ج- ممارستهم عملا خاصا يخرج عن وظائفهم القنصلية:وهي الميزة الرئيسية للقناصل الفخريين، فهم في الأصل تجار ورجال أعمال يتولون المهام القنصلية إلى جانب قيامهم بأعمالهم المعتادة.

3: العلاقة بين القنصلية والدبلوماسية

تعد إقامة العلاقات القنصلية مرحلة أولى لإقامة علاقات دبلوماسية أما في حالة وجود علاقات دبلوماسية بين دولتين فإن اتفاقية فيينا بعام 1963 اقرت بتوافر الرضا الضمني لإقامة العلاقات القنصلية دون حاجة لإبرام اتفاق خاص بين الطرفين على أنه مهما يكن من أمر فإنه يجب الحصول على موافقة الدولة المضيفة من أجل انشاء بعثة قنصلية. (المادة2/2).

4: السلك القنصلي وقواعد الأسبقية.

يسمى عميدًا 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 لعام 1963 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.

الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية

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 لعام 1963 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 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: تكوين البعثة القنصلية

كرست اتفاقية فيينا 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 وحجم 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.

اولاً: المبادئ العامة لتعيين الموظفين القنصليين.

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

لقد 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 و23 من هذه الاتفاقية، تعين الدولة الموفدة بملء حريتها موظفي بعثتها القنصلية ".

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

تنص اتفاقية فيينا القنصلية، 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.

3: ضرورة الحصول على موافقة الدولة المضيفة في حالات معينة تتعلق بجنسية الموظف.

تنص 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.

4: 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.

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 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.

ثانياً: الشروط الواجب توفرها في المرشح لدخول السلك القنصلي.

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

1: 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.

2: 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.

3: 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.

4: 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 والاطلاع وقوة الشخصية وسرعة البديهة وبراعة المناقشة وحصافة البيان واللباقة والرصانة ودماثة الأخلاق والكرامة والاستقامة والكرم.

ثالثاً: تعيين رؤساء البعثات القنصلية ومباشرة 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).

1: تعيين رؤساء البعثات القنصلية

تنص المادة 10 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن رؤساء البعثات القنصلية يعينون من قبل الدولة الموفدة ويجاز 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 والامتيازات المقررة يتم بعد استكمال عدة إجراءات منها:

1-1-كتاب التفويض القنصلي.(Lettre de Provision)

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.

ا-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 وتغيرت 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"، وتكتفي بعض الدول بنص الخطاب دون تصديره بأية عبارة عامة.

ب-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.

ت-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".

ث-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.

2-1: 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 اليه وزارة خارجية الدولة المضيفة وذلك لإبرازهما عند الحاجة للسلطات المحلية المختصة.

ا-إصدار الإجازة القنصلية وشكلها ومضمونها

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 حَكَماً 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.

ب-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.

1-3: القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية.

أقر القانون الدولي 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.

1-4: 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 بالاطلاع على صفة رئيس البعثة وقيامها بتسهيل مهمته وتقديم كل عون ومساعدة له والإقرار بحصانته وامتيازاته القنصلية.

1-5: 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.

تعيين 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.

وإذا 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. وتلتزم 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).

2: إجراءات التعيين

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 والسويد 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 وذلك 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 و4 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 تتيحها، إذا رغبت في ذلك، ممارسة الحقوق التي تقرها لها الفقرة 3من المادة 23، اسماء 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 وإفادتهم من الحصانات والامتيازات القنصلية، مع العلم أن التبليغ ليس شرطا لاكتساب الموظف صفته القنصلية وتمتعه بالحصانات والامتيازات إلا إذا كان من المقيمين في أراضي 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.

المطلب الرابع: 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.

أولاً: 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 والرعاية مصالح دولة ثالثة أو أكثر ومصالح مواطنيها، هما:

1: 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.

2: 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.

ثانياً: 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 وصلاحيتها تشمل كل أراضي الدولة المضيفة. أما البعثات القنصلية فيمكن أن تتعدد وتنتشر في المدن والمرافئ. ولهذا فإن الدولة الموفدة تقوم بتحديد المنطقة القنصلية بموافقة الدولة المضيفة. وقد تشمل هذه المنطقة جميع أراضي 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:

1: 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"

2: 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 إبلاغ الدول المعنية وبشرط ألا تعترض إحداها صراحة على ذلك" ومن الدول التي يحق لها الاعتراض الدولة المضيفة.