المركز الوظيفي للموظف القنصلي

أ–خالد محمد نصر

محاضر مساعد قسم القانون العام جامعة بني وليد

مقدمة

القنصل ترجع كلمة قنصل (CONSULERE) ومعناه الذي ينصح أو يشير بالرأي كما أن كلمة قنصل كانت عند الرومان الرئيس التنفيذي والذي يبدو لنا أن التعبير لم يفهم في الجماعات القديمة بالمدلول نفسه الذي يفهم اليوم وترجع البدور الأولى التي نبث منها النظام القنصلي إلى الجماعة الإغريقية التي عرفت أشخاصا باسم (pioxene) كان يختارهم الأجنبي من المواطنين الإغريق ومهمة الواحد منهم أن يحمى هدا الأجنبي أثناء إقامته في البلد الإغريقي وان يقدم له النصيحة ولدا يحكى لنا التاريخ أن (pioxene) كان يستقبل الأجنبي في منزل يخصصه لهدا الغرض ويحجز له أماكن لمشاهدة حفلات الرياضة والتمثيل وإذا غاب ينوب عنه في مباشرة الدعاوى ويعين له المحامين وهكذا، ثم أعقبت الإمبراطورية الرومانية وحضارة الإغريق فكان البريتور الروماني " وهو نوع خاص من القضاة " يطبق على الأجانب المقيمين في هده الإمبراطورية قانونا خاصا سمى بقانون الشعوب إلى أن كان القرن السابع الميلادي اذ صدر قانون أعطى بموجبه للتجار الأجانب الحق في أن يعرضوا منازعاتهم غلى قضاة من جنسيتهم يفصلون فيها حسب قوانينهم وعاداتهم، ولعل هدا النظام هو البداية الحقيقية التي انتهت إلى النظام القنصلي الحالي .إلى أن جاءت اتفاقية فيينا لعام 1963 ووضعت القواعد الأساسية للعمل القنصلي والتي تعتبر المرجع الرئيس لذلك .وان تعبير القنصل له مدلولان احدهما تخصيصي . والثاني نوعي ويقصد بالمعنى التخصصي أن كلمة قنصل تختص بدرجة معينة من بين درجات الوظيفة القنصلية، دلك أن تقسيم درجات القنصلية أمر مرجعه للقوانين الداخلية ولا ترتبه أحكام القانون الدولي على عكس الحال بالنسبة لدرجات السلك الدبلوماسي ويمكن القول بوجه عام أن درجات الوظيفة القنصلية تشمل القنصل العام وهو ارفع درجات البعثة القنصلية ويشرف اشرافا عاما على جميع موظفيها، والقنصل هو الموظف الذي يباشر مهام الوظيفة القنصلية، ونائب القنصل هو الذي يساعد القنصل في القيام بأعباء الوظيفة، أما المعنى النوعي لتعبير " قنصل " هو المعنى عند اطلاق كلمة قنصل اطلاقا عاما : فيدل على نوعين من القناصل، قناصل موظفين " مبعوثين أو معينين " وقناصل فخريين أو منتخبين .

أولا :أهمية الدراسة :

إن النظام الوظيفي للقنصل الذي حددته اتفاقية فيينا لعام 1963 هو موضوع هدا البحث الذي سوف نحاول من خلاله تحديد نشأة وتطور مصطلح القناصل والدوافع والأسباب التي جعلت هده الوظيفة (القنصلية) تستمر وتتطور عبر الزمن، ومن هم القائمين عليها وماهي طبيعتهم وفئاتهم ،هذا بالإضافة إلى أن هذا البحث سيكون تخصيص للقنصل وتعريفه وتمييزه عن غيره حيث نجد الكثير ممن كتب في هذا الموضوع لم يعطيه حقه وغلب عليه الجانب الدبلوماسي حتى كاد أن يكون ملحق من ملاحقه، وما يزيد من أهمية موضوع البحث هو تطوره، وإمكانية الكتابة في العديد من جزئياته، ومما يدعم هد الرأي أن هذا الموضوع يثير العديد من الإشكاليات عند تطبيقه على الصعيد الدولي .

ثانيا : إشكالية الدراسة :

إن إشكالية هذه الدراسة تتمثل في أن الموظف القنصلي له صفة تمثيلية أم لا أثار هدا السؤال نقاشا طويلا قبل قيام السفارات الدائمة حيث كان القنصل يجمع غالبا بين العبء القنصلي والدبلوماسي (على أنه يجب أن نلاحظ أن هدا الجدل قاصر على القنصل الموظف دون الفخري) بالإضافة إلى أن إشكالية هذه الدراسة تتمثل في عدم الاعتماد كليا على اتفاقية فيينا 1963 للعمل القنصلي، حيث أن هناك العديد من المبادئ الدولية المتبعة بين الدول تجعل من ممارسة القناصل لأعمالهم مقيدة في بعض الأحيان ومطلقة في أحيان أخرى، بمبدأ المعاملة بالمثل ؟

ثالثا : حدود الدراسة :

تقتصر الدراسة في هدا البحث على القنصل ومركزه الوظيفي، من حيث ماهيته وتعريفه وطبيعته القانونية، هدا بالإضافة الى من هم المخولين بممارسة الوظيفة القنصلية .

رابعا : منهجية الدراسة :سوف نتبع في دراسة هذا الموضوع المنهج التحليلي ولكن في بعض المواضع من البحث سنستعين بالمنهج المقارن .

خامسا : خطة الدراسة سوف نقسم هذه الدراسة الى مبحثين :

المبحث الأول : ماهية الموظف القنصلي وطبيعته القانونية.

المطلب الأول : تعريفه وشروط دخوله السلك القنصلي .

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للموظف القنصلي .

المبحث الثاني : فئات الموظفين القنصليين.

المطلب الأول : القناصل المسلكيون .

المطلب الثاني : القناصل الفخريون

المبحث الأول :ماهية الموظف القنصلي وطبيعته القانونية

القنصل هو موظف ترسله حكومة بلاده إلى دولة أخرى لرعاية مصالح البلاد والحقوق والمصالح القانونية لمواطني البلاد ومن يتمتعون بشخصية اعتبارية عائدة لها. ولكن هل هذا هو التعريف الجامع للقنصل، أما أن هناك تعابير وتسميات أخرى للقنصل، هذا ما سنراه عند الحديث عن ذلك في (المطلب الأول)، ومن ثم سنتناول الطبيعة القانونية للقنصل وهل هي طبيعة قانونية تمثيلية كما للدبلوماسي في (المطلب الثاني) من هذا المبحث.

المطلب الأول : تعريف الموظف القنصلي وتحديد بعض التعابير المشابهة

القنصل كلمة على الإطلاق، فهل كل من يقوم بعمل قنصلي مهما كانت درجته هو قنصل أو لديه تسمية أخرى.فهذا ما سنقوم بدراسته في الفرع الأول ومن ثم سوف ندرس بعض التعابير القنصلية المشابهة في الفرع الثاني.

الفرع الأول : تعريف القنصل

لكلمة القنصل مفهومان (واسع) و (ضيق) ففي المفهوم الواسع تطلق الكلمة على كل موظف قنصلي مهما تكون رتبته [1],أما في المفهوم الضيق فأنها تدل على رتبة معينة تقع في درجة وسط بين نائب القنصل والقنصل العام .

ويعرف القنصل بأنه " شخص معين من قبل حكومة ما أو بموافقتها للإقامة في بلد أجنبي معين لرعاية مصالحها التجارية وحماية تجارتها . [1]

وعرفه كذلك الفقهاء وذلك بتركيزهم على الوظيفة التجارية فالفقيه (هانس كلسن) رأى أن القنصل يمثل "جهازا من أجهزة الدولة وظيفته الأساسية الاهتمام بالمصالح التجارية لدولته في أراضي دولة أخرى إلى جانب توليه مهام أخرى عدة"[2].

وعرفه آخرون بأنه " وكيلا رسميا مرسلا من دولة ما إلى منطقة أجنبية محددة لممارسة السلطات التي يحق للدولة ممارستها بالنسبة لرعاياها المقيمين في الخارج فيقوم بمساعدتهم وتامين الحماية العامة لهم والتأكد من احترام المعاهدة التجارية أو الاقتصادية أو الملاحية المعقودة بين الدولتين .ورأى الفقيه (اوبنهايم) في القناصل " وكلاء لدولهم يقيمون في الخارج لأهداف متنوعة أساسية بهدف تامين المصالح التجارية والملاحية لدولهم.[3]

وفي رأينا أن التركيز على الصفة التجارية فقط في مهام القنصل أمر تخطاه الزمن، ويعود هدا التركيز إلى المفهوم التقليدي للقنصل أي عندما كان دوره الأساسي وأحيانا الوحيد حماية مصالح التجار ورعاية العلاقات التجارية بين دولته والدولة المضيفة .أما اليوم فعلى الرغم من أن المهام التجارية مازالت تعتبر من المهام الأساسية للقنصل فأنها ليست سوى جزء من المهام الأخرى التي يتولاها، ثم أن القنصل اليوم يتخلى في احيان كثيرة عن وظائفه التجارية للملحقين الاقتصاديين والتجاريين.ومن هنا يمكن القول أن التعريف الأصح للقنصل هو ذلك الذي يركز على دور القنصل في حماية ورعاية مصالح دولته ومواطنيه في نطاق منطقته القنصلية وهو دور يمارسه الموظف الدبلوماسي مع الفارق في أن هدا الأخير يعتبر ممثلا لسيادة دولته لا وكيلا عنها، ويعتبر هدا الاندماج في مهام الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية من ميزات

([1])د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، منشورات عويد للنشر والطباعة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001

([1]) ويرجع أصل كلمة القنصل إلى اللاتينية ومعناها مستشار، ويعرف معجم (Webster) للمزيد راجع: د.على حسن الشامي ,(الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها)إصدار دار العلم للملايين، بيروت لبنان ,1994, ص 98

([2]).راجع : د . عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة ، مرجع سبق ذكره، ص 133

([3]) راجع: د.سموحي فوق العادة، القانون الدبلوماسي وقواعد البروتوكول، منشاة المعارف، الإسكندرية ، بدون طبعة، ص233.

المفهوم الحديث للعلاقات القنصلية والدبلوماسية وخصوصا بعد أن قامت الغالبية من الدول بتوحيد سلكيها، فالقنصل إذا موظف تنتدبه دولته للإقامة في دولة أخرى من اجل حماية ورعاية مصالحها المختلفة ومصالح رعاياها ضمن نطاق جغرافي تحدده له .

الفرع الثاني : تحديد بعض التعابير المشابهة:

تعددت التعابير التي استعملت في حقل العلاقات القنصلية قبل تبلور مفهومها الحديث بتوقيع اتفاقية فيينا لعام 1963.ويعود هذا التعدد إلى عدم وجود تقنين دولي في حقل العلاقات القنصلية مماثلا للتقنيين الدبلوماسي الذي وضع في فيينا عام 1815.[1]ولقد استعمل تعبير (الوكلاء القنصليون) أحيانا للدلالة على جميع الموظفين القنصليين مهما اختلفت رتبهم أو درجاتهم، كما استعمل تعبير (الموظف القنصلي) وتعبير السلطة القنصلية وتعبير (الممثل القنصلي) وهدا الاختلاف في المسميات القنصلية برزت في مرحلة الاعداد لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية .[2]

وجاءت اتفاقية فيينا في مادتها الأولى لتحديد المفهوم القانوني الدقيق لعدد من التعابير والمسميات القنصلية، مؤكدة بدلك المفهوم الحديث لهده التعابير كما أخذت بدلك جميع الدول المؤتمرة في جميع اتفاقياتها الثنائية والجماعية، وهذه التعابير والتعريفات كما وردت في المادة الأولى من اتفاقية فيينا في عام 1963 وهي كالآتي:

1_ البعثة القنصلية : ويقصد بها أي قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية .

2_المنطقة القنصلية : ويقصد بها المساحة المحددة للبعثة القنصلية لممارسة أعمالها القنصلية .

3_ رئيس البعثة القنصلية : ويقصد به الشخص المكلف للقيام بالعمل بتلك الصفة في البعثة .

4_ الموظف القنصلي : ويقصد به أي شخص بما في دلك رئيس البعثة المكلف للقيام بتلك الصفة بالوظائف القنصلية .

5_ المستخدمون القنصليون : ويقصد بهم الأشخاص المستخدمون في الأعمال الإدارية أو الفنية في البعثة القنصلية .

6_ خادم البعثة : ويقصد به أي شخص مستخدم في الأعمال المنزلية في البعثة القنصلية .

7_ موظفو البعثة القنصلية : ويقصد بهم الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وخدم البعثة .

([1]) راجع : د . محمود خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المركز الثقافي العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1989، ص 67

([2]) فمثلا إذا أخذنا التعبير الذي أطلقته اتفاقية فيينا وهو تعبير الموظف القنصلي، وجدناه يختلف عن الذي أطلقه مقرر اللجنة الخاص للعلاقات القنصلي (زوريك) الذي استعمل تعبير الممثل القنصلي، في حين استعملت اللجنة في مشروعها الذي أقرته 1960 تعبير القنصل وفى مشروعها النهائي تعبير المأجور القنصلي.راجع فى هذا الخصوص الدكتور عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص 188

8_ مأمور البعثة : ويقصد بهم الموظفون القنصليون باستثناء رئيس البعثة .

9_ الخادم الخاص : ويقصد به الشخص المستخدم كليا بخدمة لحد موظفي البعثة .

10_الدور القنصلية : ويقصد بها المباني وأقسام المباني والأراضي الملحقة، والمستعملة كليا لأغراض البعثة القنصلية .

11_ المحفوظات القنصلية : ويقصد بعا جميع الاوراق والمستندات والمراسلات والكتب والافلام واشرطة التسجيل والسجلات ومعدات الشيفرة ورموز وفهارس البطاقات وكل قطعة من الاثاث معدة لحفظ هده الأشياء أو حمايتها .[1]

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للموظف القنصلي

إن تحديد الطبيعة القانونية للموظف القنصلي لها أهمية فائقة ما دامت هذه الطبيعة تحدد مدى الحصانات والامتيازات التي يستفيد منها هؤلاء الموظفين، فإذا اعتبرنا أن القنصل كالدبلوماسي ممثل لدولته ذات السيادة استوجب ذلك الإقرار له بحق التمتع بكامل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أما إذا اعتبرنا أنه مجرد موظف عام يقوم نيابة عن دولته برعاية مصالحها ومصالح رعاياها في دولة أخرى بعد موافقة هذه الأخيرة فإن ذلك يستوجب حصر حصاناته وامتيازاته في الحدود التي تشمل له القيام بوظائفه على الوجه الأكمل، وهو ما سنتناوله على النحو التالي:

الفرع الأول : الطبيعة القانونية للموظف القنصلي

ولابد لنا لتحديد هذه الطبيعة القانونية من الرجوع إلى الوظائف التي يمارسها القنصل، ففي العصور القديمة عندما كان القنصل ينتخب من قبل جماعة التجار لحماية مصالحهم في دولة ما كانت المؤسسة القنصلية مؤسسة خاصة، وكان الفصل مجرد وكيل لجماعة التجار وليس له حقوق سوى تلك التي تقرها له الدولة المقيم في أراضيها. [2]

وفي مرحلة لاحقة عندما اعتمدت الدول المؤسسة القنصلية كمؤسسة رسمية من مؤسساتها أسندت إليها القيام بتشييدها ورعاية مصالحها في دول أخرى حيث مارست هذه المؤسسة دور المؤسسة الدبلوماسية في عصرنا الحاضر، اعتبر القناصل وزراء عامين يمثلون دولتهم وشخص رئيسها ويتمتعون وفقاً لقانون الأمم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة كما هي معروفة في وقتنا الحاضر .[3]

([1])المادة الأولى من اتفاقية فيينا لعام 1963 بشان العلاقات القنصلية

([2])راجع: د. عبدالقادر سلامة، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر، والدبلوماسية في الإسلام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996-1997، ص 253 .

([3])عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي القنصلي، دار النهضة العربية الطبعة الاولى 1961, ، ص 167 .

وكان كل اعتداء على القنصل يعد خرقاً للقانون الدولي يؤدي أحياناً إلى قطع العلاقات بين الدول، واستمر اعتبار القناصل وزراء عامين يتمتعون بامتيازات وحصانات السفراء في ظل أنظمة الامتيازات إلى أن زالت عنهم هذه الصفة بزوال هذه الأنظمة في أواخر القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين .

ولقد اعتبر الفقيه (فاتيل) أن القنصل رغم عدم كونه وزيراً عاماً يتمتع بصفة عامة تحوله بعض حقوق الحماية التي يمنحها له القانون الدولي يستأذن من قبل دولته وتقبل به الدولة المضيفة مما يستوجب منحه التسهيلات اللازمة لممارسة وظائفه . [1]

ومما يدعم نزع الصفة الدبلوماسية القنصلية عن القنصل العديد من الوقائع التاريخية. [2]

وكان من نتائج نمو العلاقات القنصلية وازدهارها ابتداء من أواسط القرن التاسع عشر ازدياد عدد المعاهدات القنصلية التي أقرت للقناصل مزيداً من الحصانات والامتيازات دون أن تنظم هذه العلاقات الدبلوماسية التي وضعت بشأنها اتفاقية فيينا لعام 1815 . مما نجم عن اختلاف في الوضع القانوني بين دوله وأخرى تبعاً لأحكام المعاهدات الثنائية والإقليمية التي تربط بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة إلاّ أن تماثل الأحكام التي تضمنتها هذه المعاهدات القنصلية أدى إلى نشوء نوع من العرف الدولي في حقل العلاقات القنصلية ساهم في بلورة المفهوم الحديث للطبيعة القانونية للمؤسسة القنصلية وموظفيه، كما أدى إقدام الدول على دمج سلكيها الدبلوماسي والقنصلي إلى تضاؤل الفوارق بين الطبيعة القانونية للوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية دون أن يؤدي ذلك إلى إلغائها تماماً . [3]

وحاولت اتفاقيتا فيينا الدبلوماسية لعام 1961 والقنصلية لعام 1963 أن تكرسا ما وصل إليه العرف فقربت أحكامها إلى أقصى حد الحقوق الملازمة لكل من الوظيفتين، مع استمرار التأكيد على

([1])راجع: د.محمد حافظ غانم، العلاقات الدبلوماسية القنصلية،مطبعة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1974م، ص82.

([2])وتعتبر قضية (bavet v.banbuits) في سنة 1737 القضية السياسية التي كرست نزع الصفة الدبلوماسية التمثيلية عن القنصل وأصبحت صرحاً للقضايا اللاحقة لها، ولقد أقر اللوردtaibt في هذه القضية أنه لا يمكن تصور(باريت) قنصل بريطانيا في انكلترا وزيراً عاماً وإنما مجرد قنصل لا حصانة دبلوماسية له تحول دون إلقاء القبض عليه لتحصيل ديون تمنع عن دفعها . ولقد تكرس هذا الرأي في عدة قضايا لاحقة نذكر منه ما اتخذه الحاكم الفرنسي في حادثه إلقاء القبض على قنصل الولايات المتحدة في لوردر عام 1787 . وعلى قنصلها في مرسيليا عام 1834 وعلى القنصل العام للأورغواى في ماريس عام 1840 وعلى قنصل بريطانيا في تأهيتي عام 1843. كما أكد المدعي العام الأمريكي عام 1835 حول حقوق القناصل أنه ليس للقناصل حقوق تفوق حقوق الأفراد الأجانب المقيمين في الولايات المتحدة . للمزيد راجع د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص263 .

([3]) أحمد أبو الوفاء،قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، 1996، ص 162 .

طبيعتهما المختلفتين باعتبار أن الممثل الدبلوماسي هو ممثل لدولته، بينما الموظف القنصلي وكيل لها يعمل نيابة عنها .وهكذا نصت الاتفاقية الدبلوماسية في مقدمتها على ما يلي: ((وإذ تدرك أن القصد من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدولة))[1].أما الاتفاقية القنصلية فأوردت في مقدمتها ما يلي ((... وإن تدرك أن القصد من هذه الاتفاقية الامتيازات والحصانات ليس إفادة لإفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات القنصلية بالنيابة عن دولها)).ولفهم الطبيعة القانونية للموظف القنصلي لابد لنا من أن نعرض للصفات المميزة لهذه الطبيعة (أولاً)، والفوارق الأساسية الناجمة عن اختلاف هذه الطبيعة بين الموظف الدبلوماسي والقنصلي (ثانياً).

أولاً: الصفات المميزة للطبيعة القانونية للموظف القنصلي:

أ) **الصفة التمثيلية:**–أثارت هذه القصة نقاشاً طويلاً قبل قيام السفارات الدائمة حيث كان القنصل يجمع غالباً بين العبء القنصلي والدبلوماسي على أنه: يجب أن نلاحظ أن هذا الجدل قاصر على القنصل الموظف دون الفخري.حيث يرى بعض الفقهاء أن القنصل دو وصفة تمثيلية أي أنه يمثل الدولة التي عينته في علاقاتها بالدولة التي قبلته ويبنون رأيهم على ما طرأ من تغير على النظام القنصلي ذلك أن القناصل قديماً لم يكونوا موظفين عموميين يستمدون وكالتهم من الأمة بأسرها بل من فريق منها فقط هو فريق التجار الذين يفصلون في منازعاتهم ويرعون مصالحهم، أما الآن فإن القنصل يمثل تجارة الأمة بأكملها والدولة هي التي تعينه لحماية مصالحها الأمر الذي قد يقارب بين القناصل ورجال السلك الدبلوماسي .حتى أن اللجنة التي عهد إليها مجمع القانون الدولي يبحث أمر الحصانات القنصلية قدم تقريراً لهذا المجمع في دورة لوزان سنة 1888 بمشروع لائحة تنص مادتها الأولى على ضرورة قصر لقب قنصل على القناصل الموظفين فحسب أما القناصل الفخريون فيسموا بالعملاء التجاريين .[1]

إلا أن هذه الآراء رغم وجاهتها لم يكتب لها الانتصار حتى الآن ولا زال الرأي الراجح فقهاً وعملاً أن القنصل عميل أو وكيل تجاري وليس وكيلاً لعلاقات سياسية، ولما كانت العلاقات التي يهتم بها القانون الدولي العام فيما بين الدول هي العلاقات السياسية فإن تمثيل الشخصية القانونية للدولة في المحيط الدولي لا يكون إلاّ في النطاق السياسي أو الدبلوماسي فحسب وتبعاً فالصفة التمثيلية قاصرة

([1]) راجع: مقدمة اتفاقية فيينا الدبلوماسية 1961.

([1]) دافع بنشلي في كتابه الذي أصدره سنة 1895 عن حق القنصل أن يعامل كوكيل سياسي أو دبلوماسي في حالات ثلاث:

– إذ كلف بالإشراف على تنفيذ المعاهدات التجارية أو معاهدات مشابهة مع حق التصرف المباشر .

– إذا كلف بمهمة إقامة علاقات بين حكومته وحكومة بلد الإقامة .

– عندما يمنح سلطات سياسية خاصة.

للمزيد راجع: د.سموحي فوق العادة، القانون الدبلوماسي، مرجع سبق ذكره، ص241.

على رجال السلك الدبلوماسي ولا تمتد إلى رجال السلك القنصلي، وهذا هو الذي يفسر الاختلاف كبير بين الحصانات والامتيازات المعترف بها لرجال السلك الدبلوماسي وبين ما هو مقرر لرجال البعثات القنصلية لأنهم بوظيفتهم التجارية لا يمثلون دولتهم أمام دولة القبول بل ما تطلبه دولة الأصل من دولة القبول هو السماح للقنصل بمباشرة وظيفة شخصية في نطاق الدائرة التي تعين له ولا تعمل البراءة أكثر من تأكيد هذه الصفة الشخصية أو المحلية لمهمة القنصل .وهذا الفارق بين الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية أكّده تقرير اللجنة الفرعية للجنة الخبراء المشكلة لتقنين القانون الدولي العام سنة 1928 ودافع عنه كثير من الفقهاء ولذا فإن القنصل لا يجوز له أن يكون على صلة مباشرة بالحكومة المركزية لدولة الإقامة إلاّ في حالات الضرورة القصوى وفي ظروف خاصة (كأن لا تكون لحكومته بعثة دبلوماسية في بلد الإقامة ولهذا أيضاً فإن قطع العلاقات بين الدولتين إذا لم يصل إلى حد إعلان الحرب لا يترتب عليه من تلقاء نفسه إيقاف العمل القنصلي بينهما) [1]. وهذا ما حدث بين بريطانيا وليبيا سنة 2011 عندما قامت السلطات البريطانية بطرد السفير الليبي رداً على ما قام به الجانب الليبي بإضرام النيران في السفارة البريطانية في طرابلس فأبقت على بعض موظفي السفارة للقيام بأعمال قنصلية.إلا أن اعتبار القنصل وكيلاً لدولته في أعمال غير سياسية لا ينزع عنه صفة تمثيلية إلا إذا اعتبرنا أن الصفة التمثيلية تحصر فقط في نطاق التمثيل السياسي لسيادة الدول في حقل علاقاتها الخارجية السياسية في نطاق المجموعة الدولي. أما إذا اعتبرنا أن تمثيل الدولة يشمل مجالات عدة أخرى من مجالات العلاقات الدولية، فإننا نقول أن للقنصل صفة تمثيلية محدودة، فهو وكيل لدولته يقوم بتمثيلها وتمثيل موظفيها في منطقته القنصلية، يتصل باسمها مع السلطات المحلية يدافع عن مصالحها ويسعى إلى تأمين التطبيق الكامل للمعاهدات المعقودة ويتولى شؤون مواطنيها ويدافع عنهم ويتحدث باسمهم.وقد يصل دوره أحياناً في حالة عدم وجود تمثيل دبلوماسي لدولته في الدولة المضيفة إلى حد تمثيل دولته دبلوماسياً .إلا أن هذه الصفة التمثيلية المحدودة للقنصل لا تصل بأي شكل من الأشكال إلى درجة الصفة التمثيلية العامة التي يتميز بها الدبلوماسي .وما يؤيد الرأي القائل بوجود صفة تمثيلية محدودة للقنصل هو اعتماد دول عدة هذا الرأي، فالولايات المتحدة الأمريكية تعترف بهذه الصفة التمثيلية المحدودة للقنصل منذ عام 1896 فقد اعتبرت في تعليماتها القنصلية لهذا العام أن القنصل يستمد صفته التمثيلية من خطاب التفويض والإجازة القنصلية مما يؤدي إلى اكتسابه الحصانات والامتيازات الضرورية لممارسة مهامه بحرية وسهولة . [2]

([1])مثال ذلك سنة 1823قطعت فرنسا علاقتها مع البرتغال فاستعدت البرتغال وزيرها في باريس بينما ظل القنصل العام الفرنسي قائماً بعمله في لشبونة بعد أن تلقى التعليمات بأن يكف عن مباشرة مهامه الدبلوماسية بصفته قائماً بالأعمال) . للمزيد راجع: د.أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة, 1995

([2]) راجع: د. ناظم الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، " دليل عمل الدبلوماسي والبعثات القنصلية" دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2001، ص 439 .

وينجم عن عدم اعتبار القنصل موظفاً دبلوماسياً له صفة التمثيل العامة لدولته، واعتباره مجرد دليل لها يمثلها في جوانب معينة فقط نتائج عدة أهمها:

1- حصر الحصانات والامتيازات القنصلية الممنوحة للمؤسسة القنصلية وموظفيها الضرورية منها لتمكنهم من أداء أعمالهم بحرية ودون قيد .

2- أن تعيين القناصل لدى دولة ما، لا يعتبر بأية حال من الأحوال اعترافاً بها من الدولة الموفدة .كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية بين الدولة المضيفة والدولة الموفدة لا يؤدي إلى قطع العلاقات القنصلية حكماً .

3- ليس للقنصل حق الاتصال مباشرة بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إلاّ في حالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده لديها

ب) الصفة العامة:- إذا كانت الأصوات التي تنكر على القنصل صفته التمثيلية لا زالت قوية فإن الأصوات التي تجحد الصفة العامة للقنصل قد خفتت ذلك أنه لا يمكن أن تنكر أن السلطات التي يزود بها القنصل من حكومته وقبول دولة الإقامة لها والاعتراف بصفة القنصل في مباشرتها كل هذا يضفي عليه صفة عامة يترتب عليها منحه بعض المزايا وهذه المزايا تختلف بالنسبة للموظف القنصل عن التاجر القنصل ذلك أن الضابط الذي يحكم هذا الموضوع في حالة عدم وجود اتفاق أو عرف دولي أو تشريع داخلي هي معاملة المثل أي أن دولة القبول تمنح للقنصل نفس المزايا التي تمنحها دولة الأصل لقناصلها وإن كانت الدول تفضل في زمننا هذا أن تحدد هذه الامتيازات على وجه الحصر ، ويرجع أمر تعيين القنصل وقبوله إلى السلطة التنفيذية في كل من بلدي الأصل والإقامة عموماً ، وتثبت دولة القبول اعترافها بالقنصل في خطاب يسمى البراءة يترتب على منحها السماح للقنصل بمباشرة وظائفه الرسمية والتمتع بالمزايا المترتبة عليها وإن كان من الممكن أن تسمح دولة القبول للقنصل بأن يباشر مؤقتاً وظائفه إلى أن تصدر له البراءة، وتكون أعماله ذات حصانة كما لو كانت قد صدرت منه بعد منح البراءة . [1]

إذا أصدرت البراءة تخطر الدولة سلطاتها المحلية في دائرة عمل القنصل لتعمل على توفير ما للوظيفة القنصلية من امتيازات، فإذا لم تصدر البراءة ولم تسمح الدولة للقنصل مباشرة مهامه مطلقاً فإنه يعتبر فرداً عادياً شأنه شأن أي أجنبي مقيم. [2]

([1]) راجع: د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، منشأة المعارف الاسكندرية، بدون طبعة، ص 782 .

([2]) وقد عرض هذا الأمر على المحاكم الفرنسية 1842 في منازعة Carlier d'Abanuz ضد Adrassart الذي كان قد عين قنصلاً للأرجواي 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 طلبة معللة ذلك بأنه لم يكن عند الحجز على أمواله في مركز يسمح له بأن يطالب بالمزايا والحصانات القنصلية، كذلك تزول عن القنصل صفته الرسمية في نظر دولة القبول بسحب البراءة منه وتبعاً تسقط عنه المزايا القنصلية ودليل ذلك حكم محكمة نيويورك في منازعة(سافيك) الذي كان قنصلاً وسحبت منه البراءة ولكن دولته لم تسحبه وقد حصل أن قبض عليه بعد سحب البراءة ولم يفرج عنه إلا بعد دفع ضمان إفراج مالي فرفع دعوى يطلب هذا الضمان على أساس أنه لا زال قنصلاً لأن دولة الأصل تعترف له بهذه الصفة فرفضت المحكمة دعواه متأسسة على أن صفته كقنصل لا تقوم إلا باعتراف دولة القبول بها .راجع: د. داوود محمد رامز، القنصل بحث علمي في الشؤون القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص43

وإذا كان القنصل يستمد سلطانه ممن تعيينه بمعرفة دولة الأصل وقبوله من دولة الإقامة فإن هذا لا يعني أن موظف لدى دولة القبول لأن البراءة لا تعدو أن تكون مجرد اعتراف رسمي بالصفة العامة للقنصل ولا يمكن أن تفرض عليه أعباء جديدة أو تضيف امتيازات للقنصل لأنه مبعوث ليباشر اختصاصات معينة لحساب دولة الأصل والبراءة هي شرط السماح بمباشرة هذه الاختصاصات فحسب.[1] وهذا يجرنا للتساؤل عن قيمة شرط معاملة الدولة الأكثر رعاية التي قد تتضمنه بعض البراءات .

وأنا أرى أن مثل هذا الشرط لا يرتب زيادة في سلطات القنصل وامتيازات لأن البراءة لا يمكن أن تقوم بدور تشريعي فتعدل أن تزيد مما للقنصل من اختصاصات أو امتيازات .

الفرع الثاني: الفوارق الأساسية الناجمة عن اختلاف الطبيعة القانونية للموظفين الدبلوماسي والقنصليعلى الرغم من تكامل الوظيفتين في مفهومها الحديث وإقدام العديد من الدول على توحيد سلكيها في إطار سلك خارجي واحد يخضع إفراده لنظام وظيفي واحد، وعلى الرغم من قيام الموظف القنصلي أحياناً بدور الدبلوماسي وقيام الموظف الدبلوماسي بدور القنصل كما سنرى، وعلى الرغم من الجهود الدولية للتقريب بين الأحكام التي ترعى المؤسستين كما حدث في اتفاقيتي فيينا لعام 1961، 1963... على الرغم من كل هذا فإن الاختلاف في الطبيعة القانونية لكل من الوظيفتين الدبلوماسية والقنصلية يؤدي إلى بروز فوارق أساسية أهمها:

أولاً: أن اعتماد رؤساء البعثات الدبلوماسية يتم من قبل رئيس الدولة الموفدة لتمثيله لدى رئيس الدولة المضيفة بعد الاتفاق بين الدولتين وموافقة الدولة المضيفة على تعيينه أما القناصل فيعتمدون من قبل وزير خارجية كل من الدوليتين المرسلة والمضيفة وتخوله أنظمة بعض الدول للقناصل العامين والقناصل تعيين نواب قناصل ووكلاء قنصليين في أماكن محددة من مناطق صلاحيتهم القنصلية وذلك بعد موافقة وزارة خارجيتهم على هذا التعيين .ومن هنا يمكن القول أن تعيين القناصل يخضع للقانون الداخلي أكثر من خضوعه للقانون الدولي كما هو الوضع بالنسبة إلى الموظفين الدبلوماسيين .

ثانياً: أن رؤساء البعثات الدبلوماسية، باستثناء القائمين بالأعمال يقدمون أوراق اعتمادهم إلى رئيس الدولة المضيفة في الغالب بينما يحمل رؤساء البعثات القنصلية خطاب تعيين وهو أقرب ما يكون إلى وكالة تنظمها لهم دولهم وتخولهم القيام بأعمال لا يمكنهم ممارستها إلاّ بعد صدور إجازة لهم بذلك من الدولة المضيفة . ثالثاً: أن صلاحيات الدبلوماسي تشمل جميع حقوق العلاقات بين الدوليتين بما فيها الحقول السياسية، وتمتد صلاحياته المكانية لتشمل جميع أراضي الدولة المضيفة .

وتتلخص وظائفه بالتمثيل والمفاوضة وجمع المعلومات وحماية ورعاية مصالح دولته ومواطنيه .

أما صلاحيات الموظف القنصلي فمحصورة في نطاق منطقته القنصلية ولا تشمل العلاقات السياسية بين الدولتين، ومن جهة أخرى فوظائف الدبلوماسي تنظمها قواعد القانون الدولي والعرف

(1) راجع: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون طبعة، ص 299-300 .

والاتفاقيات الدولية وهي واحدة في كل مكان بينما تحدد القوانين الداخلية صلاحيات القناصل ووظائفهم في نواح كثيرة إلى جانب الاتفاقيات الدولية والمعاهدة الثنائية .

رابعاً: أن حصانات وامتيازات الدبلوماسيين أشمل وأوسع من حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين، فالحصانة الشخصية مثلاً هي حصانة كاملة بالنسبة إلى الدبلوماسي بينما هي محدودة بالنسبة إلى الموظف القنصلي ومحظورة بالأعمال التي يمارسها بصفته الرسمية .

خامساً:- أن الموظف القنصلي لا يمكنه الاتصال بالسلطات المركزية للدولة المضيفة كوزارة الخارجية، إلاّ في حالات استثنائية كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلده لديها، وتحصر علاقاته بالسلطات المحلية في نطاق منطقته القنصلية.

أما الموظف الدبلوماسي فيتصل بوزارة خارجية الدولة المضيفة وغيرها بالسلطات المركزية الأخرى.[1]

الفرع الثالث: الشروط العامة الواجب توافرها لدخول السلك القنصلي: يحدد التشريع الداخلي لكل دولة الشروط العامة الواجب توافرها في الراغبين في دخول السلك القنصلي ولا تفرق الدول في الغالب، بعد أن تم توحيد سلكيها في إطار سلك خارجي واحد بين الشروط المطلوب توافرها في المرشح لدخول السلك القنصلي والمرشح لدخول السلك الدبلوماسي، وهذه الشروط هي:

أولاً: شرط الجنسية:-تشترط غالبية الدول أن يكون مرشحو السلك الخارجي من رعاياها[2]، وفي ليبيا يشترط في المرشح لدخل السلك الخارجي أن يكون ليبيا وهو الشرط الواجب توافره في المرشح بدخول أية وظيفة عامة وتذهب دول عدة إلى منع موظفي سلكها الخارجي من الزواج من أجنبيات وسبب ذلك طبيعة وظيفة السلك الخارجي وأهمية أعمالها التي تتطلب ولاء كاملاً للدولة الموفدة ليس من جانب الموظف فحسب بل من جانب عائلته أيضاً إذا أن للزوجة في هذا السلك دوراً مهماً لا يقل عن دور الزوج وهذا ما أكده القانون الليبي في (المادة الثانية عشر) بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي[3] ويؤثر هذا الزواج في حياة الزوج المهنية فيحد من ترقيته وتسلمه لوظائف حساسة، وفي (لبنان) يخضع زواج موظف السلك الخارجي للحصول على إذن مسبق من وزير الخارجية والمغتربين يعطي بعد استطلاع رأي اللجنة الإدارية في الوزارة، وإلا اعتبر الموظف مستقيلاً . [4]

([1]) للمزيد راجع: محمد متولي، الأحكام الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994م، ص74-75.

([2]) الجريدة الرسمية، العدد 7، السنة الأولى، 2001م، قانون رقم(2) لسنة 1369 و.ر، الصادر في 22 الربيع 1369 و.ر

([3]) ولقد أصدر الرئيس روزفلت في 17 تشرين الثاني(نوفمبر) 1963 قراراً مازالت قواعده معتمدة حتى اليوم، يقضى بعدم السماح لأمريكي متزوج من أجنبية بدخول السلك الخارجي، وتبذل وزارة الخارجية أقصى جهدها للحؤول دون زواج موظفي سلكها الخارجي من أجنبيات، وفي حال حدوث ذلك تمتنع عن تعيين الزوج في بلد زوجته .للمزيد راجع: غازي حسن صباريني, الدبلوماسية المعاصرة، كلية الحقوق، جامعة فيلادلفيا، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2002، ص 98 .

([4]) راجع: د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص 273 .

ثانياً: شرط السن:- تشترط بعض الدول سناً معيناً لدخول السلك الخارجي، ففي (ليبيا) مثلاً يجب ألا تقل سن المرشح عن (ثمانية عشر) عاماً، وذلك لما منصوص عليه في القانون رقم 12 لسنة 2010م,

ثالثاً: شرط الجنس: الأصل هو أن تعهد الدول بوظائف سلكها الخارجي للرجال باعتبار أنهم اقدر من النساء على تحمل أعباء وظيفة السلك . [1]

ولكن نتيجة بروز حركات التحرر النسائية واتساع دور المرأة في شتى المجالات، ونيلها حقوقاً سياسية مساوية لحقوق الرجل، وهكذا تولت نساء عدة مناصب رئيسية في السلك الخارجي فتزايد عدد العاملات منهن في هذا السلك بعد أن كان وجودهن فيه نادراً في الماضي . [2] غير أن هناك دولاً عدة من بينها غالبية الدول الإسلامية، تحول تقاليدها دون تعيين النساء في سلكها الخارجي لا تستسيغ وجود نساء في السفارات أو القنصليات الموجودة في أراضيها ولو كن يحملن الصفة الدبلوماسية أو القنصلية لكن في ليبيا ليس هناك ما يدل على هذه المسألة في القانون رقم(2) بشأن تنظيم العمل السياسي القنصلي[3] ولكن بالرجوع إلى المصادر التشريعية في ليبيا نراه أنه لا مانع من تولي النساء المهام الدبلوماسية والقنصلية، وقد تولت فعلاً عدة نساء مناصب في السفارات والقنصليات.

رابعاً: شروط الكفاءة: يشترط في موظف السلك القنصلي الخارجي أن يكون حسن السيرة والسلوك سليماً من الأمراض والعاهات، غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ويشترط كذلك توافر صفات معينة تتطلبها طبيعة وظيفة السلك الخارجي كعدم الانتماء إلى الأحزاب السياسية وحيازة درجة جامعية معينة، واتقان اللغات الأجنبية والتمتع بصفات أهمها الحكمة وسعة الثقافة والاطلاع وقوة الشخصية وسرعة البديهة وبراعة المناقشة وفصاحة اللسان واللباقة والرصانة ودماثة الأخلاق والكرامة والاستقامة والكرم فالدبلوماسي وكذلك الموظف القنصلي هو على حد قول غلادستون سيد ذكي مثقف.[4]

وتقوم الدول بإخضاع المرشحين لدخول سلكها الخارجي لامتحانات متعددة لتتأكد من توافر جميع هذه الشروط أو غالبيتها وهذا ما نصت عليه المادة الثانية عشر من القانون رقم(2) لسنة

([1])وقد منعت بريطانيا بمرسوم صدر في نيسان(أبريل) 1721 النساء من تولي وظائف في السلك الخارجي وكذلك فعلت فرنسا عام 1929، إلاّ أن موقف الدولتين من دخول النساء في السلك الخارجي تغير بعد الحرب العالمية الثانية، للمزيد راجع: د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، مرجع سبق ذكره، ص266.

([2]) مثال ذلك أن ملك فرنسا كلف في أواخر القرن السابع عشر الكونتيسة جييريان تمثيله في مهمة لدى ملك لولوينا، وكلف لويس الخامس عشر السيدة دي يومنت عدم مهام دبلوماسية في القرن الثامن عشر، وفي عام 1924 عين الاتحاد السوفياتي الكسندرة كولونتالي وزير، مفوض في النرويج، وفي سنة 1937 عينت الولايات المتحدة الآنسة مرجريت هانا قنصلاً لها في جنيف. للمزيد انظر: د. داوود رامز، القنصل، مرجع سبق ذكره، ص142.

([3]) راجع القانون رقم 2 لسنة 1369و.ر بشأن العمل السياسي والقنصلي.

(4) راجع: د. محمد خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المركز الثقافي العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1989 .

1369و.ر بشأن تنظيم العمل السياسي القنصلي الليبي .هذا بالنسبة إلى موظفي السلك القنصلي المسلكيين، أما بالنسبة إلى القناصل الفخريين فإنهم يختارون من بين الشخصيات المعروفة والبارزة من رعايا الدولة الموفدة المقيمين في البلد المضيف أو من رعايا هذا البلد الأخير أو من رعايا دولة ثالثة من المقيمين في البلد المضيف .وفي ليبيا تنص المادة التاسعة من القانون رقم(2) لسنة 1369و.ر ((يجوز بقرار من (أمانة اللجنة الشعبية العامة) بناء على عرض من أمانة اللجنة الشعبية العامة للقطاع تعيين قناصل شرفيين من غير الليبيين وفقاً للأوضاع والشروط التي تحددها اللائحة التنفيذية بهذا القانون)) [1].**وتنص المادة الثالثة عشر من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على الشروط الآتية:-**

1- يكون تعيين القناصل الشرفيين في الدول التي لا يوجد لليبيا فيها بعثات سياسية أو قنصلية.

2- أن تتوافر من يشغل هذه الوظائف الآتي: أن يكون مقيما إقامة اعتيادية في البلد التي يعين فيها وأن يكون حسن السيرة ومحمود السمعة، وأن يكون مرموقاً ويتمتع بعلاقات واسعة في الدولة التي يتولى فيها .

3- ألا يكون قد حكم عليه في جناية أو جنحة مخلة بالشرف .

4- وأن يلقي المرشح لهذه المهمة قبول الدولة المعتمدة لديها .

المبحث الثاني: فئات القناصل

ينقسم الموظفين القنصليين إلى فئتين: مسلكيون وفخريون، حيث أن كل فئة تختلف عن الأخرى في العديد من الأوجه، وهذا ما أشارت إليه أحكام اتفاقية فيينا لعام 1963م القنصلية، حيث إنه خصصت أحكام الفصل الثاني من هذه الاتفاقية للبعثات التي يرأسها موظفون قنصليون مسلكيون، وأحكام الفصل الثالث للبعثات التي يرأسها موظفون قنصليون فخريون.

وهذا التقسيم لا يخل بتقسيم رؤساء البعثات القنصلية طبقاً للمادة التاسعة من الاتفاقية حيث قسّمت رؤساء البعثات إلى فئات أربع: قناصل عامون، قنال، نواب قناصل، وكلاء قناصل، ونشير إلى أن البعثة القنصلية مسلكية أم فخرية قد تكون برئاسة قنصل عام أو نائب قنصل أو وكيل قنصل تبعاً لدرجتها كما قد تتألف البعثة برئيسها من موظفين قنصليين ينتمون إلى أية درجة من الدرجات المذكورة.[2]

وسنتناول من خلال المطلبين القادمين تحديد مفهوم ودرجات كل من الموظفين القنصليين المسلكيين والفخريين.ولقد بينا في مقدمة هذا البحث للعلاقات كيف أن مؤسسة القنصل الفخري (أو كما عرف

([1]) راجع: الإعلان الدستوري الليبي الصادر 2011م وتعديلاته في المادة 35 من الأحكام الختامية.

([2]) تنص المادة التاسعة المتعلقة بفئات برؤساء البعثات القنصلية على ما يلي:

1- ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى الفئات الأربع التالية:

أ-القناصل العامون. ب- القناصل.

ج- نواب القناصل. د- وكلاء القناصل.

2- أن الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أي من الفرقاء المتعاقدين في تحديد تسمية الموظفين القنصليين ما عدا رؤساء البعثات القنصلية.ونشير إلى أن البعثة القنصلية مسلكية كانت أم فخرية قد تكون برئاسة قنصل عام أو قنصل أو نائب قنصل أو وكيل قنصلي تبعاً لدرجتها، كما قد تتألف البعثة برئيسها، من موظفين قنصليين ينتمون إلى أية درجة من الدرجات المذكورة.

بالقنصل المنتخب أو المختار) نظراً لاختياره من بين جماعة التجار المقيمين في الدولة المضيفة قد سبقت مؤسسة القنصل المسلكي أو كما يسمى بالقنصل المبعوث أو بالقنصل المحترف التي اعتمدتها الدول في القرن السابع عشر عندما أصبحت تعتبر القنصل موظفاً من موظفيها يتلقى منها مرتباً ثابتاً.

وسنتناول في مطلبين تحديد مفهوم ودرجات كل من الموظفين القنصليين، المسلكيين والفخريين .

المطلب الأول : الموظفون القنصليون المسلكيون:

على الرغم من تطور دور القناصل المسلكيون وتزايد أهميتهم وخاصة في القرنين التاسع عشر والعشرون[1] إلا أن اتفاقية فيينا لعام 1963 قد خلت من أي تعريف للقنصل المسلكي ويشكل هذا الإغفال للتعريف بالقنصل ثغرة مهمة في الاتفاقية لاسيما وأن أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية تتعلق بحصانات وامتيازات القناصل المسلكيين.

الفرع الأول: ماهية القنصل المسلكي:عرفت المعاهدة القنصلية الموظفين القنصليين المسلكيين بأنهم موظفون تعينهم الدولة المرسلة ولا يتعاطون أي نشاط مهني في الدولة المضيفة تخرج عن ممارستهم لوظائفهم القنصلية، وهم يحملون جنسية الدولة المرسلة فقط. [2]

مزايا الموظف القنصلي المسلكي:

يتميز الموظف القنصلي بعدة مزايا يمكن إيجازها في الآتي:

أولاً: أنه موظف رسمي من موظفي الدولة الموفدة: ويكون غالباً من موظفي السلك الخارجي وتطبق عليه بالتالي الأنظمة والقوانين التي ترعى أوضاع الموظفين عامة وأوضاع موظفي السلك الخارجي خاصة في الدولة الموفدة.

ثانياً: أنه يتلقى من دولته مرتباً منتظماً:وتحدد القوانين والأنظمة الداخلية لدولته هذا المرتب والتعويضات الملحقة به، وهو في هذا يختلف عن القنصل الفخري الذي يتقاضى جزءً من العائدات القنصلية التي يستوفيها.

ثالثاً: أنه لا يقوم بأي عمل مأجور غير عمله الرسمي في الدولة المضيفة:تحرم قوانين الدول عادة على موظفي سلكها الخارجي تعاطي أي عمل خارج عن نطاق وظائفهم الرسمية[3]، وقد نصت الفقرة الأولى من المادة (57) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على انه ((لا يجوز للموظفين القنصليين المسلكيين

([1]) راجع د. على صادق ابوهيف، القانون الدبلوماسى، مرجع سبق ذكره، ص 288

([2]) أما مندوب البرتغال إلى مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية **الذي** اقترح **فيه** تعريف الموظف المسلكي بأنه (أي شخص من موظفي الدولة الموفدة يتلقى مرتباً منتظماً ولا يمارس في الدولة المضيفة أي نشاط مهني خارج عن نطاق وظائفه القنصلية) وهذا هو التعريف الذي افترضته لجنة القانون الدولي في دورتها الحادية عشرة. للمزيد راجع د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص279.

([3]) وتضمنت بعض المعاهدات الدولية نصوصاً تحول دون قيام القناصل المسلكيين بأي عمل مكسب خارج نطاق مهامهم القنصلية، فالفقرة الثالثة من المادة (16) من المعاهدة اللبنانية اليونانية لعام 1948 تنص مثلاً على انه ((يسمح فقط للقناصل الفخريين والموظفين الفخريين بممارسة التجارة أو أي نشاط آخر مختلف عن وظائفهم الرسمية)). للمزيد راجع: المرجع نفسه ، ص280 .

تعاطي أي عمل مهني أو تجاري بقصد الربح الشخصي في الدولة المضيفة)).غير أن بعض الدول، وان تكن قليلة، تقسم في هذا المجال أمام موظفيها القنصليين والمسلكيين لتعاطي أعمال مأجورة تخرج عن نطاق مهامهم الرسمية ولهذا اعتبرت (لجنة القانون الدولي) هؤلاء في حكم القناصل الفخريين بالنسبة إلى حصاناتهم وامتيازاتهم على الرغم من انتمائهم إلى السلك القنصلي المسلكي، وحددت اللجنة مفهوم العمل المأجور بأنه يشمل الأعمال التجارية والمهنية والنشاطات التي تمارس بقصد الربح، ولا تشمل تلك التي لا تهدف إلى تحقيق ربح كإعطاء محاضرات في الجامعات ونشر كتب ومقالات علمية.

رابعاً: أنه يحمل في الغالب جنسية الدولة الموفدة:تنص المادة (22) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن يكون الموظف القنصلي من حيث المبدأ، من رعايا الدولة الموفدة.

ويجوز أن يعين أحيانا من بين مواطني الدولة المضيفة شرط الحصول على موافقة هذه الدولة التي يبقى لها حق سحب موافقتها هذه في كل وقت ولهذه الدولة ممارسة نفس الحق في مجال تعيينه من بين مواطني دولة ثالثة وتختلف مواقف الدول حول هذا الموضوع فيشترط بعضها حمل الموظف القنصلي لجنسية الدولة الموفدة، ولا يوافق على تعيين قناصل للدول الأخرى في أراضيه إذا كانوا من رعاياها، وتأتي الدول الاشتراكية سابقاً، باستثناء قلة منها على رأس هذه الفئة وقد أدخلت هذا الشرط ضمن معاهداتها القنصلية الثنائية حتى بعد عقد اتفاقية فيينا لعام 1963 .وتحصر كل من ايطاليا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية تعيين قناصلها المسلكيين بمواطنيها.[1]

وهذا هو موقف غالبية الدول حيث يخضع الموظفون القنصليون فيها لأنظمة الخدمة العامة التي تشترط حمل جنسيتها على جميع المرشحين لدخول الوظيفة العامة[2] وذهبت الولايات المتحدة إلى حد رفض قبول تعيين قناصل مسلكيين في أراضيها من بين رعايا الدولة الموفدة الذي يقيمون على أراضيها إقامة دائمة .ولكن هناك بالمقابل دولاً أخرى وان يكن عددها قليلاً، تجيز اختيار قناصلها المسلكيين من غير رعاياها، أو تجيز للدولة الموفدة اختيار قناصلها من بين رعاياها دولة ثالثة أو من بين رعايا الدولة المضيفة.

وانسجاماً مع هذه الحالات أأفسحت المادة "22" من الاتفاقية القنصلية المجال أمام تعيين الموظفين القنصليين من بين رعايا الدولة المضيفة أو من بين رعايا دولة ثالثة بعد الحصول موافق صريحة ومسبقة من الدولة المضيفة التي يبق لها حق سحب موافقتها متى شاءت وجاءت المادة "71" من الاتفاقية القنصلية تحدد وضع الموظفين القنصليين وبقية أفراد البعثة ممن يحملون جنسية الدولة المقيمة أو يقيمون إقامة دائمة فيها .

الفرع الثاني: "درجات الموظفين القنصليين المسلكين ورتبهم":

أوضحت (لجنة القانون الدولي) في معرض تعليقها على نص المادة (التاسعة) من الاتفاقية القنصلية

([1]) راجع د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص 281 .

([2]) أما في ليبيا فإن القانون رقم (2) لسنة 1369 بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي، قد نص على ذلك في المادة الثانية عشرة.

المتعلقة بتصنيف رؤساء البعثات القنصلية إلى التعداد الوارد فيها لا يقصد به إلزام الدول بالأخذ بالدرجات الأربع معاً (القناصل العامون، القناصل، نواب القناصل، الوكلاء القنصليون) بل إلزامها بحصر تسميات ودرجات رؤساء بعثاتها القنصلية في درجة أو أكثر من هذه الدرجات، وذلك من أجل توحيدها بعد أن عرف تاريخ العلاقات القنصلية الطويل تضارباً وتعدداً في تسميات ودرجات رؤساء البعثات القنصلية خلافاً لرؤساء البعثات الدبلوماسية الذين تحددت تسمياتهم ودرجاتهم منذ مؤتمر فيينا لعام 1815 ومؤتمر "اكس لا شابل" لعام 1816 وأخيراً مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام " 1961 " وأشارت (لجنة القانون الدولي) صراحة إلى أن نص المادة التاسعة لا يقيد الدول بالنسبة إلى درجات وتسميات رؤساء البعثات القنصلية وبالتالي لا يحد من حريتها في تحديد درجات ألقاب بقية أفراد البعثة فيكون لها أن تستعمل التسميات والدرجات المذكورة وان تختار غيرها من التسميات ومنها[1]:

- القنصل النائب: وهو لقب أطلقته الولايات المتحدة على بعض موظفيها القنصليين ولا يختلف كثيراً عن الوكيل القنصلي.
- الوكلاء التجاريون: وهم موظفون قنصليون لجأت الولايات المتحدة إلى تعيينهم في البلاد التي لم تعترف بحكومتها.
- نواب المندوب السامي: وهو لقب يطلق على الموظفين القنصليين المتبادلين بين دول (الكومنولث)، وهم يحملون معهم رسالة موجهة من الوزير المكلف بشؤون الكومنولث إلى نظيره في الدولة المضيفة، وهم لا يتحصلون على أجازة قنصلية ولكنهم يعاملون على قدم المساواة مع الموظفين القنصليين الأجانب الآخرين.
- تسميات أخرى: كالقناصل المناوبين، والملحقين القنصليين، والتلاميذ القناصل، والسكرتيريين القنصليين.
- ويعتبر نص المادة (التاسعة) من اتفاقية (فيينا) تكريساً لقواعد عرفية درجت على إتباعها دول عدة منذ وقت طويل[2]. بينما اكتفت دول أخرى بالدرجات الثلاث الأولى دون الأخذ بدرجة الوكلاء القنصليين[3].

والبعثة القنصلية قد تكون قنصلية عامة يرئسها قنصل عام أو قنصلية يرئسها قنصل، أو نيابة قنصلية يرئسها نائب قنصل، أو وكالة قنصلية يرئسها وكيل قنصل .

([1]) د. تامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتجية إدارة المفاوضات، دار المسرة للنشر والطباعة، الطبعة الأولى 2000، ص240- 241

([2]) ومن الدول التي اعتمدت الدرجات الأربع في سلكيها القنصلي :كولومبيا ونيكاراغوا والبيرو وهندوراس وليبيريا وكوستاريكا وباناما وفنزويلا والاتحاد السوفيتي وهولندا ويوغسلافيا والولايات المتحدة وبريطانيا وكندا. للمزيد راجع: د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سابق، ص 284

([3]) ومن هذه الدول: لبنان وبوليفيا والنرويج وكوريا الديمقراطية، وذهبت بعض الدول إلى اعتماد الدرجات الأربع وتقسيمها إلى فئتين أو أكثر بحيث تصبح على الشكل التالي: قنصل عام أول، قنصل عام ثاني، نائب قنصل أول، ونائب قنصل ثاني ... ومن هذه الدول سويسرا والأكوادور واسبانيا. المشار إليه لدى الدكتور عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص284.

ونلاحظ أن هذا الربط بين درجة البعثة ودرجة رئيسها هو الغالب، إلاّ انه قد يحدث أن يرئس القنصلية العامة موظف من درجة قنصل ويرئس القنصلية موظف من درجة قنصل عام، بل وقد يحدث أحيانا وان كان ذلك نادراً، أن تعين على رأس القنصلية العامة شخص برتبة سفير.[1] ولا تؤثر الدرجة التي يحملها رئيس البعثة في صلاحياته، فيمارس القنصل صلاحيات القنصل العام أن رئس قنصلية عامة، ويمارس القنصل العام صلاحيات القنصل أن رئس قنصلية، مع العلم أن الفارق ضئيل بين صلاحيات القنصلية العامة وصلاحيات القنصليات، وهو يقتصر في الغالب على اتساع المنطقة القنصلية وحجم الأعمال.

وقد تتألف البعثة القنصلية على عدد من الموظفين القنصليين من الدرجات المختلفة فتضم القنصليات العامة الكبرى قنصلاً عاماً رئيساً لها وقنصلاً أو أكثر ونائب قنصل أو أكثر .

وسنحاول تحديد مفهوم كل درجة من درجات رؤساء البعثات القنصلية المذكورة، مشيرين إلى أن الدرجة الأكثر أثارة للجدل هي درجة الوكيل القنصلي.

أولاً: القناصل العامون:يعين القناصل العامون عادة على رأس قنصلية عامة تشمل صلاحياتها مناطق قنصلية عدة تابعة لها، أو منطقة قنصلية واحدة كبيرة مهمة، ويعتبر القناصل العامون رؤساء مباشرين لجميع الموظفين القنصليين العاملين في منطقتهم القنصلية، يمارسون عليهم سلطة الإشراف والمراقبة والتوجيه فيصدرون أليهم التعليمات ويبلغونهم تلك الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة ويطلعون على مراسلاتهم مع هذه الوزارة التي تتم بواسطتهم كما يقومون بزيارات تفتيشية دورية لهذه البعثات.[2]

ويرتبط القناصل العامون عادة برؤساء البعثات الدبلوماسية في حال وجودهم وإلاّ بوزارة الخارجية مباشرة.

ثانياً: القناصل:يعينون عادة رؤساء لمناطق قنصلية صغيرة أو في مرافئ لا تستوجب حجم العمل فيها أنشاء قنصلية عامة، وينطبق عليها ما ينطبق على القناصل العامون، وإذ لا اختلاف في طبيعة المهام التي يمارسها كل من القنصل العام والقنصل وإنما هناك اختلاف ينحصر في حجم الأعمال واتساعها وقد يعمل القناصل في القنصلية العامة عينها كمعاونين للقنصل العام ولا يعتبرون عندها رؤساء لبعثات قنصلية إلاّ في حالة تغيب القنصل العام وقيام احدهم بتولي رئاسة البعثة القنصلية مكانه.[3]

ثالثاً: نواب القناصل:القاعدة أنهم مساعدون للقناصل العامين أو القناصل يرئسون البعثة القنصلية في حال تغيب رئيسها، إلاّ أن هناك حالات يكون فيها رؤساء أصليين لبعثات صغيرة تعرف بالنيابات القنصلية وتقوم في مدن صغيرة أو مناطق نائية لا يستوجب حجم العمل فيها افتتاح قنصلية أو قنصلية عامة.

([1]) راجع عبد القادر سلامة، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص211

([2]) راجع: د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، 285.

([3]) راجع: المرجع نفسه، ص286.

رابعاً: الوكلاء القنصليون[1]:

على الرغم من ذكر الوكلاء القنصليون ضمن فئة الموظفين القنصليين المسلكيين، فإنهم يؤلفون في الواقع فئة خاصة، وضعها اقرب إلى وضع الموظفين القنصليين الفخريين منه إلى وضع الموظفين القنصليين المسلكيين، وذلك بالنسبة إلى طرق تعيينهم وجنسيتهم ومهامهم وتعاطيهم أحيانا أعمالا تجارية خارج نطاق وظائفهم القنصلية.

ولقد تضاربت الآراء حول تصنيف هذه الفئة من الموظفين القنصلين خلال مناقشات (لجنة القانون الدولي) لمشروع الاتفاقية القنصلية وخلال أعمال المؤتمر نفسه.

فخلال مناقشة اللجنة للمادتين (3)،(4) ومن تقرير مقررها الفقيه زوريك طالب بعض أعضائها باستبعاد هذه الفئة من درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبار الوكلاء القنصليين قناصل فخريين لتشابه قواعد تعيينهم ووظائفهم وجنسيتهم وطريقة تقاضيهم لدخلهم مقابل عملهم القنصلي ومدى تطابقها... مع القواعد المطبقة على القناصل الفخريين. [2]

بينما طالب فريق بالإبقاء على هذه الفئة ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين ما دامت هناك دول توكل أمر تعيين نواب القناصل لديها إلى قناصلها وقناصلها العامين، وما دامت اللجنة قد وافقت رغم هذا على تصنيف نواب القناصل ضمن درجات رؤساء البعثات القنصلية واعتبارهم قناصل مسلكيين. [3]

وقد أكد الداعون لإبقاء هذه الفئة ضمن فئة القناصل المسلكيين انه ليس في هذا أي ضرر ما دامت الدول التي لا تعتمد مؤسسة الوكلاء القنصليين غير ملزمة باعتمادها ولو تم إدراجها ضمن تصنيف رؤساء البعثات القنصلية.

وخلال مناقشة المادة التاسعة المذكورة أعلاه في لجان مؤتمر فيينا لعام 1963 طالب مندوب سويسرا بحذف درجة الوكلاء القنصليين من صلب المادة متذرعا بعدم حمل هؤلاء لكتاب تعيين أو حصولهم على إجازة قنصلية، فهم يمارسون أعمالهم بناء لقبول بسيط بذلك من السلطات المحلية، كما أن وضعهم لم يتبلور في التاريخ الطويل للعلاقات القنصلية كرؤساء للبعثات القناصل المسلكيين، وهذا هو وضعهم في سويسرا التي تجد في مؤسسة الوكلاء القنصليين مؤسسة مقيدة لها تعتمدها في علاقاتها مع أكثر من 30 دولة .وقد أيدت كل من ألمانيا وفرنسا والنمسا هذا الموقف السويسري .

([1]) راجع: داوود محمد رامز، القنصل بحث علمي في الشؤون القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص91.

([2]) راجع: د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص291.

([3]) راجع: المرجع نفسه، ص292.

غير أن مندوب ايطاليا عارض الرأي السويسري وأوضح أن الوكالات القنصلية الايطالية هي قنصليات مسلكية تقوم بدور قنصلي كامل، كما بين الفقيه (بارتوش) مندوب يوغسلافيا، موقف بلاده التي تعتبر الوكلاء القنصليين اليوغسلافيين قناصل رسميين معترفاً بهم كرؤساء للبعثات القنصلية على الرغم من عدم حصولهم على البراءة القنصلية.

وأدى هذا التضارب في الموقف إلى أقرار نص المادة (التاسعة) كما وردت من فئات رؤساء البعثات القنصلية، كما أدى إلى إقرار مشروع مادة جديدة اقترحتها سويسرا هي المادة (69) تتيح للدول أنشاء وقبول أنشاء وكالات قنصلية دون اعتبار الوكلاء القنصليين رؤساء للبعثات القنصلية، وتترك لها تحديد حصاناتها وامتيازاتها ومهامها ولقد أقرت هذه المادة بغالبية 32 صوتاً ضد 12 وامتناع 17 عن التصويت في اللجنة الأولى، وبالإجماع في الهيئة العامة وهي تنص على ما يأتي:

لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستنشئ أو تقبل وكالات قنصلية يتولاها وكلاء قنصليون غير معينين كرؤساء للبعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة.

أن الكيفية التي تستطيع بها الوكالات القنصلية، بالمعنى المحدد في الفقرة الأولى من هذه المادة، ممارسة نشاطها، وكذلك الامتيازات والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يتولونها، تحدد باتفاق بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة. [1]

وتشير أخيراً إلى أن بعض الاتفاقيات اللاحقة لاتفاقية فيينا قد تناولت أوضاع الوكلاء القنصليين، ومنها المعاهدة الأمريكية الفرنسية لعام 1966 التي خصصت قسمها الخامس لهؤلاء الوكلاء ونصت مادتها (36) على أنهم يمارسون أعمالهم بموافقة الدولة المضيفة ويمكن منحهم لقب قناصل فخريين، كما نصت المادة (37) منها على إمكان ممارستهم لأعمال مأجورة تخرج عن نطاق وظائفهم القنصلية.

وحددت المادتان (38) و(39) من هذه المعاهدة حصانات وامتيازات الوكلاء القنصليين وهي نفس حصانات وامتيازات القناصل الفخريين وفقاً للقانون الدولي ولاتفاقية فيينا القنصلية

المطلب الثاني: القناصل الفخريون:

هناك عدة آراء تعتري مؤسسة القناصل الفخريين المختارون من بين التجار ورجال الأعمال المقيمين في الدولة المضيفة ولا يحملون في اغلب الأحيان جنسية الدولة التي تعينهم .ورأى البعض انه لا فائدة في هذا النوع من القناصل، ودعت لجنة خبراء عصبة الأمم لتقنين القانون الدولي، إلى إلغاء مؤسستهم بسبب الإمكانات التي توفرها لهم وتساعدهم على مناقشة غيرهم من التجار بشكل غير عادل مستغلين بما يقع تحت أيديهم من إمكانيات تجارية مهمة[2]، هذا بالإضافة إلى تغليب المصالح الشخصية على

([1]) راجع: د.داوود محمد رامز، القنصل، مرجع سبق ذكره، ص92.

([2]) ناظم عبد الواحد الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، مرجع سبق ذكره، ص 438.

مصالح الدولة التي تعينهم ورعاياها.إن دور المؤسسة القنصلية الفخرية على الصعيد الدولي قد تقلص في الواقع بعد أن أخذت دول عدة في أعقاب الحرب العالمية الأولى تشترط في معاهداتها القنصلية على الموظفين القنصليين حمل جنسية الدولة الموفدة، مما يعني بطريقة غير مباشرة إلغاء مؤسسة القناصل الفخريين، وكذلك بعد أن استغنت دول أخرى عن هذه المؤسسة كدول المنظومة الشيوعية، والولايات المتحدة واستراليا وغيرها من الدول الغنية التي تسمح لها مواردها بتعيين قناصل مسلكيين لها في كل مكان وترغب في افتتاح قنصليات لها في الخارج على الرغم من استمرارها في قبول تعيين قناصل فخريين للدول الأخرى لديها حتى من بين رعاياها.ورغم تخلي عدد من الدول عن هذه المؤسسة، ومطالبة عدد من الفقهاء بإلغائها (كفاتيل) و(فيلمور)، فهناك دول مازالت تعتمدها (كفرنسا وسويسرا) اللتين تقومان بتعيين وكلاء قنصليين، هم في الواقع قناصل فخريون .

وبريطانيا ((التي أعلن مندوبها إلى مؤتمر فيينا قيام بلاده بتعيين عدة قناصل فخريين لها في الخارج وقبولها بتعيين العديد من القناصل الفخريين لديها)) [1].

ولقد برز تعلق الدول بهذه المؤسسة عبر تلك التحفظات على نص المادة (22) من الاتفاقية القنصلية التي سجلتها كل من الدانمرك وفنلندا وأيسلندا والنرويج والسويد عبر تصديقها على الاتفاقية، مبدية رغبتها في أن لا تحول المادة المذكورة دون استمرار الدول المضيفة، حيث للدول المتحفظة قنصليات فخرية فيها، في قبول القناصل الفخريين الحاملين لجنسية الدولة المضيفة أو جنسية دولة ثالثة.[2]

ودون قبول الدول الأخرى بتعيين هؤلاء القناصل لديها عملاً بالفقرتين 2، 5 من المادة (22) ويرى العديد من الفقهاء أن مؤسسة القنصل الفخري قد أوجدت نظراً لما توفره من فوائد للدول وخاصة الفقيرة منها، حيث هناك فرصة لإنشاء القنصليات دون الحاجة إلى تكبد النفقات، إضافة إلى الخبرة الواسعة المتوافرة لأشخاص يقيمون منذ فترة طويلة في بلد ما ويعرفون جيداً أوضاعه الاقتصادية مما يزيد من إمكانياتهم كقناصل فخريين، وهذا هو الرأي الذي نؤيده نحن.

وللتوفيق بين الاتجاهين الاتجاه المنادي بإلغاء مؤسسة القناصل الفخريين، والاتجاه المنادي بالإبقاء على مؤسسة القناصل الفخريين، اقترحت (لجنة القانون الدولي) نصاً يقر الصفة الاختيارية للمؤسسة القنصلية

([1]) والسويد والنرويج اللتين أكدتا خلال أعمال مؤتمر فيينا على أهمية مؤسسة القناصل الفخريين بالنسبة إليهما وعلى دورها الناجح في تعزيز علاقاتها بالدول الأخرى.

وهولندا التي أكدت خلال مناقشاتها لجنة القانون الدولي لمشروع الاتفاقية القنصلية في عام 1956 أن لديها 500 قنصل فخري مقابل 20 قنصلاً مسلكياً وفنلندا والبرازيل وغيرها من الدول التي تؤيد هذه المؤسسة وتعتمدها نظراً لما توفره لها من اقتصاد في النفقات ونظراً لعجزها عن افتتاح قنصليات لها في عدة أمكنة من العالم . راجع: د. سعيد بن سلمان العبري، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي لسلطنة عمان، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996، ص265.

([2]) راجع: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، مرجع سبق ذكره، ص325-326.

الفخرية في نص المادة (67) من مشروع اللجنة، ولاقى الاقتراح ترحيباً من المؤتمرين حتى من الدول التي لا تعتمد هذه المؤسسة.[1]

وللقناصل الفخريون درجات لا تختلف عن درجات القناصل المسلكيين ورؤساء البعثات القنصلية الفخرية قد يكونون قناصل فخريين عامين أو قناصل أو نواب قناصل تبعاً لدرجة القنصلية الفخرية التي قد تكون قنصلية فخرية عامة أو قنصلية فخرية أو نيابية قنصلية كما قد يحملون لقب وكيل قنصل في الدول التي تعتمد الوكالات القنصلية.وما يهمنا هنا هو تحديد ماهية القناصل الفخريين وصفاتهم المميزة وما تفرضه هذه الماهية الخاصة من أحكام خاصة ترعى أوضاعهم وتختلف عن تلك التي ترعى أوضاع القناصل المسلكيين.[2]

الفرع الأول: التعريف بالقناصل الفخريين:

خلت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من أي تعريف للقنصل الفخري نتيجة لتضارب الآراء حول تحديد مفهومه على الرغم من أهمية هذا التعريف في تحديد الأشخاص الذين يخضعون لأحكام الاتفاقية المتعلقة بالقناصل الفخريين.[3]

حيث إن (لجنة القانون الدولي) عرفت القنصل الفخري في دورتها الحادية عشر بالشخص الذي لا يتلقى مرتباً منتظماً من الدولة الموفدة والذي تجيز له هذه الدولة ممارسة نشاطات مكسبة أخرى في الدولة المضيفة، إلاّ أن الاختلاف بين الدول حول المعيار الواجب اعتماده للتفريق بين القنصل الفخري والقنصل المسلكي أدى إلى عدول اللجنة في دورتها الثانية عشرة عن تضمين مشروعها النهائي أي تعريف للقنصل الفخري أو القنصل المسلكي.

وترى بعض الدول أن معيار التمييز بين القنصلين هو في المرتب المنتظم الذي يتقاضاه الأول دون الثاني، بينما يرى البعض الآخر أن هذا المعيار غير سليم ما دام هناك قناصل مسلكيون لا يتقاضون مرتباً منتظماً، وبالتالي فإن المعيار الأصح هو في طريقة اختيار القنصل، فمن أوفد من قبل دولته كان مسلكياً، وان اختير من بين المقيمين في الدولة المضيفة كان فخرياً.

واعتبرت دول أخرى أن (القنصل الفخري) هو كل موظف قنصلي من غير مواطني الدولة الموفدة له حق ممارسة نشاطات مكسبة خارج نطاق وظيفته.

([1]) فأقرته اللجنة الثانية بغالبية 630 صوتاً ضد 13 واتساع 16 وأقر في الهيئة العامة بالإجماع ليصبح المادة (68) من الاتفاقية التي تحمل عنوان الصفة الاختيارية لمؤسسة الموظفين القنصليين الفخريين ونص المادة هو " لكل دولة الحرية في أن تقرر ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين. المشار إليه لدى: د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص295.

([2]) راجع : د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، مرجع سبق ذكره، ص325 – 326 .

([3])((ولقد اعتبر (زوريك) مقرر لجنة القانون الدولي للعلاقات القنصلية في تقريره الأول الذي وضعه عام 1957، أن القنصل الفخري هو كل ممثل قنصلي سواء كان أم لم يكن من مواطني الدولة الموفدة، لا تقاضى أجراً منها وليس من مواطنيها الرسميين، واعتبر أن الموظفين القنصليين المسلكيين الذين تتيح لهم قوانينهم الوطنية ممارسة أعمال مكسبة في الدولة المضيفة إلى جانب وظائفهم القنصلية هم في حكم القناصل الفخريين)) . راجع : د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص 296-297 .

وقد ورد ذكر القناصل الفخريين في عدة معاهدات قنصلية إلاّ أن قلة منها نظمت تعريفاً لهم..[1]

ومما تقدم يمكن استنتاج تعريف للقنصل الفخري بأنه الشخص 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 موظفاً رسمياً من موظفيها، ودون أن تقوم بدفع مرتب منتظم له.

ومن هذا التعريف نستخلص الصفات المميزة للقناصل الفخريين وهي:

أولاً: عدم تقاضيهم مرتباً منتظماً:

أن القناصل الفخريين بعكس القناصل المسلكيين لا يتلقون مرتبات منتظمة، فهم يقدمون خدماتهم مجاناً أو يقتطعون نسبة مئوية معينة من الواردات القنصلية التي يقومون بتحصيلها.

وفي العصور الماضية عندما كان القنصل الفخري هو الأصل والقنصل المسلكي هو الاستثناء، كانت بعض القنصليات كالقنصلية الأمريكية في باريس تؤمن لمن يتولاها دخلاً محترماً جداً بسبب كثرة وارداتها القنصلية، أما اليوم وبعد أن تحولت القنصليات الفخرية إلى الدرجة الثانية من الأهمية أخذت الدول التي مازالت تعتمد هذه المؤسسة تحصر أعمالها بمدن وأماكن غير مهمة أصبح دخل التحصيل الفخري من الواردات القنصلية رمزياً.

وفي مصر لا يتقاضى القناصل الفخريون ونوابهم مرتبات من الدولة، وإنما يجوز أن تقرر لهم مكافآت بقرار من مجلس الوزراء بناء لاقتراح وزير الخارجية.[2]

ثانياً: عدم اعتبارهم موظفين رسمين:

لا يعتبر القنصل الفخري موظفاً رسمياً لأنه لا يخضع للأنظمة والقوانين التي ترعى الخدمة العامة في الدولة ولا تطبق عليهم شروط التعيين المطلوبة من القناصل المسلكيين بل يشترط فيهم أن يكونوا من البارزين اجتماعياً بحيث يمكنهم مركزهم الاجتماعي ووضعهم المالي الجيد من تأدية خدمات فعالة للدولة الموفدة ورعاياها. [3]

([1])ومن هذه القلة المعاهدات اليوغسلافية النمساوية لعام 1960– التي عرفتهم بأنهم" أشخاص تعينهم الدولة الموفدة بمكنهم أن يمارسوا في الدولة المضيفة نشاطاً مكسباً إلى جانب قيامهم بوظائفهم القنصلية "كما أن اتفاقية هافانا القنصلية لعام 1928 المعقودة بين الدول الأمريكية ميزت في أحكامها بين الموظفين القنصليين من مواطني الدولة الموفدة والذين لا يتعاطون عملاً خاصاً في الدولة المضيفة بقصد الربح وبين أولئك الذين يمارسون أعمالا أو وظائف تخرج عن نطاق مهماتهم القنصلية. للمزيد راجع : محمد متولي، الأحكام الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي في القانون المصري، بدون نشر، د.ط، 1999م، ص102.

([2]) علي صادق أبوهيف، القانون الدولي العام، الطبعة العاشرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1972، ص 516-517.

([3]) ففي مصر مثلاً يشترط في القنصل الفخري أن يكون من ذوي المكانة والسمعة الطيبة والسلوك الحسن، وفي لبنان يتم تعيينه بناء لاقتراح معلل صادر عن رئيس البعثة اللبنانية المعتمدة رسمياً في البلد الذي يجري التعيين فيه .وبالتالي يجوز إنهاء خدمات القنصل الفخري في أي وقت ودون أي قيد أو شرط على عكس القنصل المسلكي الذي لا يجوز إنهاء خدماته إلاّ وفقاً لأحكام قانون الموظفين. مشار إليه لدى: د.عاصم جابر، الوظيفة القنصلية، مرجع سبق ذكره، ص297.

ثالثاً: عدم اشتراط حملهم جنسية الدولة الموفدة:

إذا كان القنصل المسلكي من موظفي الدولة الموفدة الرسميين يحتم اشتراط حمله لجنسية الدولة فإن القنصل الفخري يعفى من هذا الشرط، لأن اختياره يتم عادة من بين المقيمين في أراضي الدولة المضيفة التي قد يكون من رعاياها أو من رعايا الدولة الموفدة أو من رعايا دولة ثالثة وعملاً 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، كما أن لها أن أرادت أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة إذا رغبت الدولة الموفدة في تعيين قنصل فخري من بين رعايا دولة ثالثة، وللدولة المضيفة عندئذ مطلق الحق في سحب موافقتها على هذا التعيين مت شاءت. [1]

ويعتبر اشتراط الحصول على موافقة الدولة المضيفة وفقاً للمادة (22) وبالنسبة إلى جميع الموظفين القنصليين وليس بالنسبة إلى رؤساء البعثات فقط عند حملهم جنسية هذه الدولة أو جنسية دولة ثالثة.

رابعاً: ممارستهم عملاً خاصاً يخرج عن وظائفهم القنصلية: هذه ميزة رئيسية للقناصل الفخريين، فهم في الأصل تجار ورجال إعمال يتولون المهام القنصلية إلى جانب قيامهم بأعمالهم المعتادة ولقد ذهبت غالبية الدول وغالبية فقهاء القانون الدولي واتفاقية فيينا القنصلية، إلى اعتبار كل موظف قنصلي يتعاطى عملاً مأجوراً خارج نطاق مهامه القنصلية قنصلاً فخرياً تطبق عليه الأحكام المتعلقة بهذا النوع من القناصل، حتى ولو اعتبرت قوانين الدولة الموفدة قنصلاً مسلكياً.

الفرع الثاني: الأحكام الخاصة التي ترعى أوضاع المؤسسة القنصلية الفخرية:

نتيجة للتمايز بين الطبيعة القانونية لكل من القنصلين المسلكي والفخري فإن الأحكام التي ترعى وضع كل من المؤسستين تختلف من عدة نواح وسنعرض للإحكام الخاصة بالمؤسسة القنصلية الفخرية من حيث أنشاء البعثات الفخرية وصلاحياتها وحصاناتها وامتيازاتها وحصانات وامتيازات القناصل الفخريين، وهو ما سنتناوله على النحو التالي:

أولاً: إنشاء البعثات القنصلية الفخرية وتعيين موظفيها:

تنشأ البعثات القنصلية الفخرية عادة في الأماكن التي ليس للدولة فيها بعثات دبلوماسية، أو قنصلية مسلكية، ويكون هذه الأماكن مدناً مهمة أو مرافئ أو مناطق يقطنها عدد من مواطني الدولة الموفدة أو تقوم لها فيها مصالح اقتصادية مهمة، وتحول أسباب اقتصادية أو أسباب أخرى دون افتتاحها لقنصليات مسلكية لها فيها.

([1]) سعيد بن سليمان العبري، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي لسلطنة عمان، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996م، ص132.

وتحدد التعليمات القنصلية الليبية الغاية من أنشاء هذه البعثات الفخرية (الشرفية) خدمة مصالح ليبيا والليبيين في أماكن ليس لليبيا فيها بعثات مسلكية، على أن يؤخذ بعين الاعتبار، عند إنشاء القنصليات الفخرية أهمية المكان الذي ستنشأ فيه الاقتصادية والتجارية والسياحية وحجم الجالية الليبية فيه، ولا يجوز إنشاء قنصلية فخرية وتعيين قناصل بحريين (شرفيين) في الأماكن التي يكون لليبيا فيها بعثات سياسية وقنصلية سلكية.[1]

وتنشأ البعثات القنصلية الفخرية بنفس الطريقة التي يتم بها أنشاء البعثات القنصلية المسلكية . ففي ليبيا تنشأ القنصليات بقرار من أمانة اللجنة الشعبية العامة سابقاً بناء على عرض من أمانة اللجنة الشعبية للقطاع (للاتصال الخارجي) وتكون تبعيتها لامين اللجنة الشعبية للمكتب المعتمد في الدولة أو الدول التي تكون هذه المكاتب في نطاقها ويخضع أعضاؤها لإشرافها.[2]

ويشترط الحصول على موافقة الدولة الضيفة المسبقة والصريحة عند اختيار القناصل الفخريين من بين رعاياها، ولهذه الدولة حق سحب موافقتها على هذا التعيين في كل وقت كما أن لها أن تشترط الحصول على موافقتها المسبقة والصريحة عند اختيار القناصل الفخريين من بين رعايا دولة ثالثة، ولها الحق كذالك في سحب موافقتها على تعيينهم في كل وقت.[3]

أما القناصل المسلكيون فهم عادة من رعايا الدولة الموفدة ولا يحتاجون بالتالي إلى موافقة الدولة المضيفة على تعينهم، إلا في حالة تعينهم رؤساء للبعثات القنصلية مما يستدعي حصولهم على الأجازة القنصلية.

ونشير أخيرا إلى أحكام الفصل الأولى من اتفاقية فيينا القنصلية المتعلق بالعلاقات القنصلية في إطارهما العام لا يفرق في أحكامه بين البعثات القنصلية المسلكية والفخرية وأن كان يترك للقوانين والأنظمة الداخلية للدولتين الموفدة والمضيفة تحديد العديد من الأحكام التي تدعي أنشاء هذه البعثات وممارستها لمهامها.[4]

ثانياً: صلاحيات البعثات القنصلية الفخرية:

ليس في النظام القانوني الدولي للعلاقات القنصلية ما يحد من صلاحيات القناصل الفخريين ويحول دون ممارستهم لجميع المهام التي يمارسها القناصل المسلكيون.

إلا أن القوانين الداخلية للدول هي التي تقوم بتحديد صلاحيات البعثات القنصلية الفخرية، فتعطي هذه القنصليات الفخرية صلاحيات تكون في الغالب محدودة، كعدم السماح لهم بتحديد جوازات السفر السياسية والخاصة وعدم السماح لهم بأعمال كتابة العدل وبالأعمال القضائية .

([1]) انظر نص المادة رقم (13) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم(2) السنة 1369 بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي.

([2]) المشار إليه في اللائحة التنفيذية للقانون رقم 2 لسنة 1369 و.ر بشأن العمل السياسي والقنصلي.

([3]) المادة (22) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

([4]) راجع نص الفقرة(2) من المادة (10) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963

كما تستثنى دول أخرى من صلاحياتهم القيام بمنح وتجديد جوازات السفر وتسجيل المواطنين ومنحهم شهادات الجنسية وتسجيل وثائق الأحوال الشخصية وتصديق الوثائق الصادرة عن وزارة خارجية الدولة الموفدة منح التأشيرات دون موافقة سلطات هذه الدولة.[1]

فنحن نرى أنه من الأفضل لتفادي التضارب في مدى صلاحيات القناصل الفخريين للدول المختلفة، فإن من المناسب أن تقوم دولة القنصل الفخري بإبلاغ الدولة المضيفة، للمهام التي تخوله ممارستها.

الخاتمة

بعد دراسة مستفيضة لجميع جوانب الموضوع النظرية والعملية نستخلص أن العلاقات القنصلية قديمة قدم التاريخ واسبق وجودا من العلاقات الدبلوماسية وهى وجدت لتلبية حاجات البشرية، كما أن النظام الدولي للعلاقات القنصلية قام على قواعد عرفية عرفتها البشرية بمراحلها المتعاقبة وكللت بقواعد قانونية في علم 1963 في فيينا وتعاقبت بعدها العديد من الاتفاقيات الثنائية، حيث أن القنصل هو الأداة الفاعلة لتمثيل دولته أمام الدول الأخرى بالاتفاق على إقامة علاقات قنصلية في جميع أوجه الحياة مما يعزز التكامل والتكافل بين الدول، وأن دور القناصل مر بمراحل متعددة اتسع قبل ظهور الدبلوماسي، ثم انكمش حيث أن العالم يركز على السياسة ولكن في الآونة الأخيرة بدأ العالم يركز على الاقتصاد مما يزيد من الأهمية العملية للقناصل، كما خلصنا إلى أن الطبيعة القانونية للقنصل تختلف عن الطبيعة القانونية للدبلوماسي ولكن ليس ذلك الاختلاف وخاصة عندما عمدت غالبية الدول لتوحيد سلكيها الدبلوماسي والقنصلي، وختاماً نورد بعض التوصيات:

1- إعطاء القناصل الصلاحيات اللازمة من حصانات وامتيازات لأداء واجباتهم المنوطة والملقاة على عاتقهم .

2- الحد من طغيان العمل السياسي " الدبلوماسي " على العمل القنصلي وإعطاء القناصل الصفة الكاملة لتمثيل دولهم اقتصاديا .

3- إنشاء معاهد ودورات وتنظيم ندوات وذلك للتعريف بالقناصل .

4- وأخيرا أوصى أي باحث بالكتابة في موضوع القناصل لأنه هناك العديد من الجزئيات لابد أن تولى الاهتمام الكافي بالدراسة والتمحيص .

([1]) المادة السادسة من قرار رئيس الجمهورية المصرية بالقانون رقم(59/231) . راجع: د.محمد طلعت الغنيمي، ص 778

المراجع:

أولاً: الكتب:

1. د . محمود خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المركز الثقافي العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 1989.
2. د. تامر كامل محمد، الدبلوماسية المعاصرة وإستراتجية إدارة المفاوضات، دار المسرة للنشر والطباعة، الطبعة الأولى 2000.
3. د. سعيد بن سلمان العبري، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي لسلطنة عمان، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996.
4. د. عاصم جابر، الوظيفة القنصلية والدبلوماسية في القانون والممارسة، منشورات عويد للنشر والطباعة، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2001.
5. د. عبدالقادر سلامة، التمثيل الدبلوماسي والقنصلي المعاصر، والدبلوماسية في الإسلام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996-1997.
6. د. علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون طبعة.
7. د. محمد خلف، النظرية والممارسة الدبلوماسية، المركز الثقافي العربي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 1989.
8. د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة لقانون الأمم، منشأة المعارف الإسكندرية، بدون طبعة.
9. د. ناظم الجاسور، أسس وقواعد العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، " دليل عمل الدبلوماسي والبعثات القنصلية" دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2001.
10. د.احمد أبو الوفاء،قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة 1995، 1996 .
11. د.سعيد بن سليمان العبري، التنظيم الدبلوماسي والقنصلي لسلطنة عمان، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 1996م.
12. د.سموحي فوق العادة، القانون الدبلوماسي وقواعد البروتوكول، منشاة المعارف، الإسكندرية ، بدون طبعة.
13. د.عائشة راتب، التنظيم الدبلوماسي القنصلي، دار النهضة العربية الطبعة الاولى 1961.

14. د.على حسن الشامي ,(الدبلوماسية نشأتها وتطورها وقواعدها)إصدار دار العلم للملايين، بيروت لبنان ,1994.

15. د.علي صادق أبوهيف، القانون الدولي العام، الطبعة العاشرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1972، ص 516-517.

16. د.غازي حسن صباريني, الدبلوماسية المعاصرة، كلية الحقوق، جامعة فيلادلفيا، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، 2002.

17. د.محمد حافظ غانم، العلاقات الدبلوماسية القنصلية، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الأولى، 1974م.

18. د.محمد متولي، الأحكام الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي في القانون المصري، بدون نشر، د.ط، 1999م.

19. د.محمد متولي، الأحكام الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي، دار النهضة العربية، القاهرة، بدوت طبعة، 1994م.

ثانياً: القوانين:

1. الجريدة الرسمية، العدد 7، السنة الأولى، 2001م، قانون رقم(2) لسنة 1369 و.ر، الصادر في 22 الربيع 1369 و.ر، بشأن تنظيم العمل السياسي والقنصلي .