القسم الأول

الفصل الأول

العلاقات القنصلية

1- *المفهوم*

وفقاً للمصطلحات المستخدمة في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، فإنَّ مصطلح "العلاقات القنصلية" يُغطي مجمل العلاقات القائمة بين دولتين –الدولة المرسلة والدولة المستقبلة- كنتيجة لممارسة الوظائف القنصلية من قبل أجهزة الدولة المرسلة في إقليم الدولة المستقبلة. إنَّ القدرة على إقامة علاقات قنصلية هي أمر يعود بحكم القانون للدول ذات السيادة، وهي –مثل حق التمثيل الدبلوماسي- أحد العناصر الأساسية لخصائصها المميزة بوصفها أحد أشخاص القانون الدولي.

2- *إقامة العلاقات القنصلية*

إنَّ موافقة كل من الطرفين المعنيين من خلال اتفاق مُحدَّد مكتوب أو شفهي مبرم بينهما هو شرط مُسبق لإقامة علاقات قنصلية (المعاهدات القنصلية). وبالتالي، فإنَّ التصرفات أُحادية الجانب مُستبعدة في هذه الحالة لأنَّها ستكون متناقضة مع مفهوم سيادة الدولة. إنَّ قاعدة الرضا المتبادل هي قاعدة عرفية، وتُشكِّل أحد المبادئ الأساسية للقانون القنصلي (انظر أيضاً المادة 2(1) من اتفاقية فيينا لعام 1963).

يمكن أيضاً أن تتم إقامة العلاقات القنصلية بشكل ضمني من خلال الموافقة على إقامة علاقات دبلوماسية. وما لم تكن هناك مؤشرات على ما يُخالف ذلك، فإنَّ هذه الموافقة تتضمَّن أيضاً الموافقة على إقامة علاقات قنصلية (المادة 2 (2) من اتفاقية فيينا لعام 1963). إنَّ إقامة علاقات دبلوماسية من دون إنشاء علاقات قنصلية بالتوازي معها هو حالة نادرة الحدوث من الناحية العملية (العلاقات الدبلوماسية، إنشاء وانقطاع). ورغم أنَّ الحالة المعاكسة –إقامة علاقات قنصلية بين دول لا تُقيم علاقات دبلوماسية- هي أيضاً غير معتادة، إلا أنَّها أقل ندرة. وفي مثل هذه الحالة، تكون العلاقات القنصلية المُقامة هي العلاقات الرسمية الوحيدة القائمة بين الدولتين وعادة تقوم هذه العلاقات بتمهيد الطريق لإقامة علاقات دبلوماسية.

مما تقدم يمكن استنتاج أنَّ العلاقات الدبلوماسية، من حيث المبدأ، تتضمَّن العلاقات القنصلية ولكن ليس العكس، فالعلاقات القنصلية مستقلة عن العلاقات الدبلوماسية.

3- *إنشاء بعثة قنصلية*

يجب عدم الخلط بين إقامة علاقات قنصلية وإقامة بعثة قنصلية في إقليم الدولة المستقبلة، والذي يخضع للشروط الخاصة التي نصَّت عليها المادة 4 من اتفاقية فيينا لعام 1963. يُشترط دائماً موافقة الدولة المستقبلة لإنشاء بعثة قنصلية على أراضيها. كما أنَّ موافقة الدولة المستقبلة ضرورية أيضاً لإنشاء مقر البعثة القنصلية، ودرجتها، ومنطقة وجود القنصلية. علاوة على ذلك، وفقاً للممارسات القنصلية الحديثة، فإنَّ هذه الموافقة أصبحت مطلوبة بشكل متزايد من أجل تحديد حجم طاقم البعثة القنصلية. وبالتالي فإنَّ كل المسائل المماثلة التي تمس سيادة الدولة المستقبلة يتم حلها عن طريق اتفاق صريح بين الأطراف المعنية. وكقاعدة عامة، يتم التوصل لمثل هذا الاتفاق بشكل مستقل، عادة عن طريق تبادل الرسائل، بعد إبرام الاتفاق القنصلي بين الأطراف. وبالتالي فإنَّ أي تغيير فيما يتعلق بأي مسألة، على سبيل المثال عدد البعثات القنصلية أو مكان تواجد القنصلية، يتطلب إبرام اتفاق جديد بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة.

يعتمد عدد البعثات القنصلية على الاحتياجات القنصلية لكل دولة. على سبيل المثال، فإنَّ الدولة التي يوجد عدد كبير من مواطنيها في دولة أُخرى يمكن أن يكون لديها عدد أكبر من القنصليات في تلك الدولة مما للدولة الأخيرة من قنصليات في إقليم الدولة الأولى. ومع ذلك، عندما يتعلق الأمر بالدول التي تتساوى في الأهمية أو دول الجوار، عادة تُطبَّق قاعدة التكافؤ. لذلك يوجد قنصلية واحدة للولايات المتحدة في لينينغراد وقنصلية واحدة للاتحاد السوفياتي في نيويورك.

4- أجهزة العلاقات القنصلية

في حين أن البعثات القنصلية هي الأجهزة الواضحة للعلاقات القنصلية، إلا أنَّ البعثات الدبلوماسية قد تكون بمثابة هذه الأجهزة.

تقسم البعثات القنصلية إلى أربع فئات: قنصليات عامة، قنصليات، نيابات قنصلية، وكالات قنصلية. عادة يتم تأسيس القنصليات العامة والقنصليات في المراكز المهمة في الدولة المستقبلة، حيث يوجد عدد كبير من مواطني الدولة المرسلة، أو حيث يكون للدولة مصالح تجارية أو مصالح شحن كبيرة. يتم إنشاء النيابات القنصلية والوكالات القنصلية في المراكز ذات الأهمية الثانوية، ولا سيما في الموانئ. إنَّ اتفاقية فيينا لا تتضمَّن أي تعريف للبعثة القنصلية. ومع ذلك، إذ تمَّ اقتراح تعريف، ينبغي أن تُؤخذ الخصائص الثلاث التالية بعين الاعتبار: البعثة القنصلية هي جهاز من أجهزة الدولة المرسلة، يتم إنشاؤها في الدولة المستقبلة على أساس دائم، وتهدف للقيام –لحساب الدولة المرسلة في إقليم الدولة المستقبلة- بتلك الوظائف التي تدخل ضمن اختصاصها كما هو متعارف عليه (القنصليات،

الاختصاص القنصلي). ونتيجة لذلك، فإنَّ البعثات القنصلية –كالبعثات الدبلوماسية- تُشكِّل أجهزة دائمة وأساسية للعلاقات الدولية بين الدول على المستوى الثنائي (انظر أيضاً الموظفون الدبلوماسيون والبعثات).

وبصرف النظر عن البعثات القنصلية، فإنَّ البعثات الدبلوماسية يمكن أن تُؤدي أيضاً الوظائف القنصلية كما هو منصوص عليه بشكل صريح في المادة 3 من اتفاقية فيينا لعام 1963. ويعكس هذا النص الممارسات الحالية –التي تميل إلى أن تُصبح أكثر انتشاراً- التي تؤدي بموجبها السفارات الوظائف القنصلية من خلال مكاتبها القنصلية التي تؤلف أجزاءً من السفارات. إنَّ موافقة الدولة المستقبلة غير لازمة لممارسة هذه الوظائف. ويُطلب من السفارة مجرد أن تُخطر وزارة الخارجية لتلك الدولة بأسماء أعضائها الذين يُعهد إليهم القيام بالوظائف القنصلية (المادة 70 من اتفاقية فيينا لعام 1963).

5- *الامتيازات والحصانات*

القنصلية التي يرأسها عضو قنصلي وظيفي تتمتع بمجموعة من الامتيازات والحصانات (المواد 28 حتى 39 من اتفاقية فيينا لعام 1963) لتسهيل أداء الوظائف القنصلية. وبالتالي تكون مباني القنصلية معفية من جميع الضرائب ما عدا المستحقات المفروضة مقابل تقديم خدمات خاصة. وعلاوة على ذلك، فإنَّ جميع الأشياء التي تُستخدم لأغراض رسمية من قبل القنصلية تكون معفاة من الرسوم الجمركية. تتمتع البعثات القنصلية بسلطة واسعة فيما يتعلق بالاتصالات، ويمكن لها أن تتصل بالحكومة، والبعثات الدبلوماسية وغيرها من البعثات القنصلية للدولة المرسلة أينما وُجدت، من خلال توظيف كل وسائل الاتصال المناسبة (البريد القنصلي، الحقائب القنصلية، الاتصالات المرموزة، إلخ).

ومع ذلك فإنَّ أهم الامتيازات هي حرمة المحفوظات والمباني القنصلية. تتمتع المحفوظات والوثائق القنصلية –أينما وُجدت- بحرمة مطلقة، حتى في حالة النزاع المسلح. وينطبق الأمر ذاته على المراسلات الرسمية للقنصلية. وبالتالي لا يجوز لسلطات الدولة المستقبلة أن تفحصها أو تصادرها. وتتمتع الحرمة في هذه الحالة بطابع عرفي.

وتشمل حرمة مباني القنصلية التزامين، الأول هو التزام خاص بحماية هذه الأبنية، ويتمتع هذا الالتزام بمضمون إيجابي وطابع وقائي: يجب على الدولة المستقبلة في كل حالة أن تبذل العناية التي تقتضيها الظروف وأن تتَّخذ كل الوسائل المناسبة لمنع أي عمل من أعمال العنف ضد مباني القنصلية، أو أي إخلال بأمنها أو مساس بكرامتها. الالتزام الثاني الواجب على سلطات الدولة المستقبلة هو واجب عدم دخول مبنى القنصلية دون موافقة رئيسها. ويشمل هذا الالتزام السلبي فقط المباني التي تُستخدم حصراً لأغراض عمل البعثة القنصلية. وعلاوة على ذلك، يوجد استثناء مُحدَّد على هذه القاعدة في الأحوال التي تقتضي اتخاذ إجراءات فورية (على سبيل المثال في حالات الحريق). ففي مثل هذه الحالات قد تدخل سلطات الدولة المستقبلة الجزء "الحصري" للمباني القنصلية من

دون الموافقة المطلوبة في الأحوال الأخرى. وبالتالي فإنَّ حرمة مباني القنصلية ليست مطلقة كما هو الحال بالنسبة للسفارات.

ينطبق ما سبق بشكل عام على البعثات القنصلية التي يرأسها القناصل الفخريون (المواد 58 حتى 62 من اتفاقية فيينا لعام 1963). الفرق الأكثر أهمية هو أنَّ حرمة مباني القنصلية تقتصر على التزام الدولة المستقبلة بحماية هذه الأماكن، وهذا الالتزام ليس استثنائياً ولا مُشدَّداً.

6- *إنهاء العلاقات القنصلية*

لا تتضمن اتفاقية فيينا لعام 1963 أي حكم يتعلق بالأسباب التي قد تُبرِّر إنهاء العلاقات القنصلية. ومع ذلك، وبصرف النظر عن زوال الدولة المرسلة أو الدولة المستقبلة (الدول، الزوال) وما يترتب عليه من إغلاق للقنصليات، إلا أنَّ السبب الأكثر شيوعاً للإنهاء هو قطع العلاقات القنصلية. وهو عمل اختياري من جانب واحد يُقرَّر عادة عند وجود أزمة حادة في العلاقات بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة. ومع ذلك، فإنَّ القاعدة التي تقضي بأنَّ قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه قطع العلاقات القنصلية تلقائياً (المادة 2(3) من اتفاقية فيينا لعام 1963) تعني أنَّ العلاقات بين الدول يمكن أن تستمر حتى خلال فترات التوتر فيما بينها. كما تجدر الإشارة إلى أنَّ اندلاع الحرب يُشكل دائماً سبباً لقطع العلاقات القنصلية بين الدول المتحاربة.

في الحالات التي يتم فيها إنهاء العلاقات القنصلية، يجوز للدولة المرسلة أن تعهد إلى دولة ثالثة بحراسة مباني القنصلية والمحفوظات، فضلاً عن حماية مصالحها ومصالح مواطنيها (قوة حامية). إلا أنَّ الدولة المستقبلة يجب أن تُوافق على هذه الدولة الثالثة (المادة 27 من اتفاقية فيينا لعام 1963)، وعادة تُسند أعمال الحماية من هذا النوع إلى سويسرا.