القسم الأول- الفصل الثالث

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963

1-خلفية تاريخية:

حتى وقت قريب كانت القواعد التي تنظم وضع القناصل العلاقات القنصلية موجودة بشكل رئيسي في العلاقات الثنائية بين الدول بشكل استثنائي في المعاهدات الإقليمية (مثال: معاهدة كاراكاس في 18 تموز 1911 , ومعاهدة هافانا للممثلين القنصليين في 20 شباط 1928)، إضافةً الى بعض المبادئ العامة التي تعتبر جزئ من القانون العرفي. وهو عكس ما عليه الحال بالنسبة لقانون العلاقات الدبلوماسية الذي جرى تدوينه في مؤتمر فيينا عام 1815 وبل كان مجسداً بشكل جزئي في الأعراف الدولية منذ مدة طويلة سبقت التوصل لاتفاقية فيينا مع نهاية القرن التاسع عشر، وعندما أضحت الحاجة واضحة بشكل متسارع لوجود لقواعد مقبولة عالمياً للعلاقات الدبلوماسية عام1961 تُنظم العلاقات القنصلية، قام معهد القانون الدولي بتقديم مشروع قواعد تخص الحصانات القنصلية (في عام 1896, والتي تبعها فيما بعد مشاريع قوانين أخرى قام بتحضيرها المعهد الأميركي للقانون الدولي عام 1925 –مؤسسة القانون الدولي 1928- تجدر الإشارة أخيراً الى مشروع الاتفاقية الهامة التي تخص الوضع القانوني وظائف القناصل عام 1932 المبني على البحث من جامعة هارفرد. وتنبهت عصبة الأمم الى أهمية تدوين القانون القنصلي ولكن في النهاية لم يتم اعتماد أي مشروع منهم.

في عام 1949 وضعت لجنة القانون الدولي في الأمم المتحدة العلاقات القنصلية ضمن قائمة المواضيع للتدوين، لكن كان لا بد من الانتظار حتى العام 1955 حين قامت اللجنة بتعيين السيد "جاروسلاو زوريك" كمقرر كي يقوم بتحضير تقرير عن هذا الموضوع. وقد تم مناقشة تقريره الأول من قبل لجنة القانون الدولي في السنوات التالية. وبناءً على نتائج المناقشات تم تقديم تقرير ثاني في العام 1960.وفي نفس العام قامت اللجنة بتبني مشاريع المواد حول العلاقات والحصانات الدبلوماسية وتمت إحالتها بعد ذلك الى الجمعية العامة للأمم المتحدة. أخذت لجنة القانون الدولي بعين الإعتبار ملاحظات تم تقديمها من عدد كبير من الدول إضافةً الى المداولات التي حصلت ضمن اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة ومؤتمر فيننا للعلاقات الدبلوماسية عام 1961. في عام 1961 تبنت اللجنة المسودة النهائية لمشروع القرار، والتي تضمنت 71 مادة. وفي نهاية هذا العام قررت الجمعية العامة بالقرار رقم 1685 عقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية في فيينا في أذار عام 1963. وتم افتتاح المؤتمر يوم 4 أذار عام 1963 بحضور 92 دولة. تمت المداولات في الجمعية العامة وفي لجنتين رئيسيتين. قد قام بالنهاية المؤتمر بتبني اتفاقية العلاقات القنصلية (79 مادة) و بروتوكولين إضافيين، الأول حول اكتساب الجنسية، و الآخر حول التسوية الإلزامية للمنازعات، و تبنى المؤتمر في ختامه ثلاثة قرارات: الأول بخصوص اللاجئين، و القرارين الآخريين عبر فيهما المؤتمر عن الشكر و الامتنان لكل من لجنة القانون الدولي و الحكومة النمساوية. الاتفاقية والبروتوكولين الإضافيين كانا جاهزين للتوقيع والانضمام في 24 نيسان عام 1963. وبحلول حزيران عام 1963 كانت 110 دول قد صادقت على هذه الاتفاقية.

2- نصوص هامة من المعاهدة:

آ- إنشاء العلاقات القنصلية: أعضاء البعثة القنصلية

يتم إنشاء العلاقات القنصلية بين البلدان بناء على اتفاقها المتبادل (المادة 2(1)). قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائيا قطع العلاقات القنصلية (المادة 2(2)). إن موافقة الدول المستقبلة مطلوب سواء في إنشاء البعثة الدبلوماسية، أو تحديد مقرها ودرجتها واختصاصها، أو افتتاح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في المنطقة أخرى غير الموجودة فيها القنصلية العامة (مادة 4).استناداً الى الفقرة الأولى من المادة 1 الفقرة د يطلق وصف "عضو قنصلي" كل شخص يكلف بالصفة الرسمية للممارسة الأعمال القنصلية بما في ذلك رئيس البعثة القنصلية. الأعضاء القنصليين يصنفوا ضمن فئتين: أعضاء قنصليين عامليين أعضاء فخريين. وقد قامت المعاهد بالتمييز بين أربع درجات من رؤساء البعثات القنصلية: قناصل العامون، قناصل، نواب قناصل، وكلاء قنصليين (مادة 9 فقرة 1) يعين رئيس البعثة من قبل الدولة المرسلة (مادة 10 فقرة 1) وتزوده الدولة بوثيقة تثبت فيها صفته تبين الفئة والدرجة، ودائرة الاختصاص ومقر البعثة القنصلية (مادة 11 فقرة 1).

وتحال هذه الوثيقة الى الدولة المستقبلة والتي تقبل مباشرة رئيس البعثة لمهامه وفق عملية يطلق عليها" إجازة قنصلية" (المادة 12 فقرة 1). الدولة المستقبلة التي ترفض منح الإجازة القنصلية ليست مضطرة لإعطاء أسباب للرفض للدولة المرسلة (مادة 12 فقرة2) وبمجرد القبول بمباشرة رئيس البعثة القنصلية لمهامه ولو بشكل مؤقت، لحين وصول الإجازة القنصلية، على الدولة المستقبلة إخطار دائرة العلاقات القنصلية لدى السلطات المحلية المختصة. يمكن لدولتين أو أكثر وبموافقة الدولة المستقبلة تعيين نفس الشخص كعضو قنصلي في هذه الدولة (المادة 19-فقرة 1) ويجب إخطار الدولة المستقبلة بذلك (المادة 19 فقرة 2) وفي حال عدم وجود اتفاق صريح ممكن للدولة المستقبلة في هذه الحالة أن تحتم بقاء حجم طاقم البعثة ضمن الحدود المعقولة (المادة 20) من حيث المبدأ يجب ان يكون الاعضاء القنصليين من جنسية الدولة المرسلة (المادة 22 الفقرة 1). لا يجوز اختيار الاعضاء القنصليين من بين رعايا الدولة المستقبلة الا بموافقة صريحة من هذه الدولة (المادة 22 الفقرة 2) ويضيف بهذا الخصوص البروتوكول الإضافي الخاص باكتساب الجنسية: " لا يمكن لأعضاء البعثة الدبلوماسية الذين ليسوا من رعايا الدولة المستقبلة وأفراد عائلتهم ممن يعيشون في كنفهم اكتساب جنسية الدولة المستقبلة بحم تشريعها فقط"(المادة 2 من البروتوكول)

يمكن للدولة المستقبلة أن تعلن في أي وقت أن العضو القنصلي " شخصاً غير مرغوب به" أو أي من أعضاء طاقم البعثة غير مقبول بالنسبة لها وفي هذه الحالة تقوم الدولة المرسلة إما باستدعاء هذا الشخص أو بإنهاء مهامه بالبعثة القنصلية كما هو الحال بالنسبة للقناصل الفخريين علة سبيل المثال(مادة 23 فقرة 2) , ينهى عمل العضو القنصلي بشكل رسمي بإشعار تقدمه الدولة المرسلة , أو بسحب الإجازة القنصلية , أو بإشعار تقدمه الدولة المستقبلة للدولة المرسلة أنها لم تعد تعتبر هذا الشخص عضواً في طاقم البعثة القنصلية.(المادة 25) في حالات استثنائية يمكن للأعضاء القنصليين تأدية مهام دبلوماسية (المادة 17) هذا قد يكون عندما لا تمتلك الدولة المرسلة بعثة دبلوماسية في الدولة المستقبلة أو أنها غير ممثلة من بعثة دبلوماسية لدولة أخرى لدى الدولة المستقبلة وفي جميع الأحوال لا بد من موافقة الدولة المستقبلة (المادة 17 الفقرة 1) وبالمقابل ممكن للبعثات الدبلوماسية أيضاً أن تقوم بمهام قنصلية (المادة 70). تبلغ اسماء اعضاء البعثة الدبلوماسية المكلفين بالقيام بالأعمال القنصلية في البعثة الى وزارة خارجية الدولة المستقبلة (المادة 70 ال فقرة2) القيام بهذه الأعمال لا يؤثر على الامتيازات والحصانات بالنسبة للمبعوث الدبلوماسي أو العضو القنصلي على حد سواء (المادة 70 الفقرة 4).

ب- الوظائف القنصلية:

تعدد المادة (5) من الاتفاقية أهم الوظائف القنصلية , بدون استبعاد أي مهام أخر غير ممنوعة وفق قوانين الدولة المستقبلة أو لا تعترض عليه الدولة المستقبلة أو متفق عليها بين الدول المعنية(المادة 5 الفقرة (م)) , و بصفة خاصة فإن العلاقات القنصلية تتركز على حماية مصالح الدولة المرسلة و مصالح رعاياها و تنمية العلاقات التجارية و الاقتصادية و الثقافية و العلمية بين الدولة المرسلة و الدولة المستقبلة بما في ذلك تطوير العلاقات الودية بينهم, و تقديم تقارير عن الحياة التجارية و الاقتصادية و الثقافية و العلمية في الدولة المستقبل, كما تتضمن الوظائف القنصلية أيضاً إصدار جوازات السفر ومنح تأشيرات السفر ووثائق السفر، مساعدة الرعايا، القيام بأعمال كاتب العدل والتسجيل المدني على ألا تتعارض مع القواعد والقوانين في الدولة المستقبلة، حماية مصالح الرعايا في حال وجود تركات حماية القاصرين وناقصي الأهلية، على أن يكون ذلك متوافقاً مع قواعد وقوانين الدولة المستقبلة. يمكن للقنصليات أيضاً أن تمثل أو أن تقوم بترتيب تمثيل ملائم لرعاياهم أمام المحاكم والسلطات الأخرى، تسليم الاوراق القضائية وغير القضائية القيام بالإنابات القضائية وتقديم الأدلة لمحاكم الدولة المرسلة طالما أن جميع هذه الأنشطة تتناسق والاتفاقات الدولية وقواعد وقوانين الدولة المستقبلة، وكما يمكن لهم

المساعدة والإشراف وتفتيش السفن والطائرات التي تتمتع بجنسية الدولة المرسلة، وتمارس نوع من الاختصاص القضائي على الطاقم (المادة 5 من الفقرة (آ) الى الفقرة (ل)).

ديباجة المعاهدة تنص بشكل صريح بأن هدف الامتيازات والحصانات ليس الفائدة الشخصية لكن لضمان الأداء الفعال للوظائف من قبل البعثات القنصلية التي بها بالنيابة عن الدولة التي تمثلها، نظم الفصل الثاني من الاتفاقية التسهيلات الامتيازات والحصانات والتي تقسم لثلاث أقسام خاصة بكل من البعثات القنصلية والأعضاء القنصليين المسلكيين والأعضاء القنصليين الفخريين والبعثات القنصلية التي يرأسوها. تنص المادة 28 على أن تقدم الدولة المستقبلة جميع التسهيلات اللازمة للبعثة القنصلية لتأدية وظائفها. وتضمن الاتفاقية حصانة مبنى القنصلية وأرشيفها ووثائقها (المواد من 31 ل 33) الإعفاء من الضرائب على مبنى القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية (المادة 32) حرية التنقل لجميع أعضاء البعثة القنصلية (المادة 34) و حرية الاتصال (المادة 35) الأعضاء القنصلين لهم الحرية بالتواصل مع رعايا الدولة المرسلة و بالعكس (المادة 36 الفقرة 1)،إذا طلب أحد رعايا الدولة المرسلة الذي تم اعتقاله أو أودع السجن أو احتجز من سلطات الدولة المستقبلة إخطار البعثة القنصلية لبلاده فعلى السلطات المختصة أن تسارع لذلك دون إبطاء (المادة 36 الفقرة 1). يمكن للموظف القنصلي أن يزور ويتحدث ويراسل هذا الشخص إلا إذا ما رفض هذا الشخص مثل هذه الإجراءات (المادة 36 الفقرة 1) على سلطات الدولة المستقبلة إخطار البعثة القنصلية في حالات الوفاة والولاية والوصاية وتحطم الطائرات حين إذا ما اتصلت هذه الأمور برعايا الدولة المرسلة (المادة 37)،يمكن للأعضاء القنصليين في معرض أدائهم لوظائفهم أن تخاطب السلطات المحلية في بعض الأمور وحتى مخاطبة السلطات المركزية للدولة المستقبلة (المادة 38) للبعثة القنصلية أن تقوم باستيفاء الرسوم والتحصيلات القنصلية (المادة 39 الفقرة 1) الدولة المستقبلة تتعهد بمعاملة الأعضاء القنصلين باحترام واتخاذ جميع الخطوات اللازمة لمنع أي اعتداء على شخصهم حريتهم أو كرامتهم (المادة 40).باستثناء الجنايات الخطيرة فإن الأعضاء القنصلين لا يجوز اعتقالهم أو احتجازهم(المادة 41) و بالاستناد للمادة 43 فقرة 1 فإن حصانة العضو القنصلي و الموظفين القنصلين في الدولة المستقبلة محصورة بالأفعال التي قام بها العضو القنصل في معرض قيامه بمهامه القنصلية, و هذه الحصانة لا تشمل الدعاوى المدنية(المادة 44) يجوز للدولة المرسلة ان تتنازل عن اي من المزايا والحصانات لأحد أعضاء البعثة القنصلية(المادة 45) الأعضاء القنصلين و الموظفين و أفراد عائلتهم ممين يعيشون في كنفهم معفيون من متطلبات الإقامة و تسجيل الأجانب و التأمين الاجتماعي و الضرائب (مع وجود بعض الاستثناءات في هذه الخصوص) والرسوم و المساهمات الشخصية(المواد 46 48 49 52) أعضاء البعثات القنصلية أيضاً معفيين من رخصة العمل بالنسبة لأعمالهم التي يؤدونها لصالح الدولة المستقبلة(المادة 47) إعفاءات أخرى تتضمن الرسوم الجمركية و التفتيش(المادة 50) رسوم الملكية سواء بالنسبة للأعضاء القنصلين أو أفراد عائلتهم(المادة 51) .تضمن الدول الأخرى جميع الحصانات اللازمة للأعضاء القنصلين الذي يمرون بأراضيها للوصول لقنصلياتهم أو أثناء عودتهم للدولة المرسلة(المادة 54) لا يجوز للأعضاء القنصليين (العاملين) ان يقوموا في الدولة المستقبلة ا بمزاولة اي نشاط مهني وتجاري في سبيل الكسب الشخصي الخاص(المادة 57 الفقرة 1) بشكل عام فإنه يقع واجب على جميع الأشخاص الذين يتمتعون بالامتيازات و الحصانات باحترام القواعد و القوانين لدى الدولة المستقبلة مع عدم المساس بهذه الامتيازات و الحصانات. (المادة 55 الفقرة1)

النظام المتعلق بالقناصل الفخرين و القنصليات التي يرأسها هؤلاء القناصل مشابه في كثير من المجالات لنظام القناصل المسلكيين و قنصلياتهم (راجع المادة 58 الفقرة 1 و 2) و إذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار وضعيتهم الخاصة كحاملين لجنسية الدولة المستقبلة أو على الأقل كمقيمين دائمين فيها فإن المؤتمر وضع بعض القواعد الخاصة بوضعهم القانوني. لذلك على سبيل المثال لا يتمتع أعضاء أسرة العضو القنصلي بالحصانات و الامتيازات (المادة 53 الفقرة 3) الحصانات مضمونة لأرشيفه و مستنداته فقط إن كانت مفصولة عن باقي المستندات و خاصة المراسلات الخاصة(المادة 61) لا حصانة لمسكنه , لكن يجب حمايته ضد أي اقتحام أو ضرر قد يلحق به, كما على الدولة المستقبلة أن تمنع أي اضطراب لأمن البعثة أو المس بكرامتها(المادة 59) مبنى القنصلية معفى من الضرائب فقط اذا كام مملوكاً للدولة المرسلة أو مُستأجراً من قبلها(المادة 61 الفقرة 1) , تمنح الدولة الموفد اليها العضو القنصلي الفخري الحماية اللازمة نظرا لمركزه الرسمي(المادة 64) يعفى الاعضاء القنصلين الفخريون باستثناء هؤلاء الذين يزاولون في الدولة الموفد اليها نشاطا مهنيا او تجاريا بقصد الربح الخاص من جميع الالتزامات التي تفرضها أنظمة و قوانين الدولة المستقبلة فيما يتعلق بتسجيل الاجانب وتراخيص الإقامة(المادة 65) و بالمقابل يعفى العضو القنصلي الفخري من جميع الضرائب والرسوم عن المكافآت والمرتبات التي يتقاضاها من الدولة المرسلة بمقابل القيام بالأعمال القنصلية (المادة 66)

د- أسئلة حول التطبيق:

اثنان من النصوص الرئيسية الموجودة في الفصل الرابع، - و هما الفقرة 72 بخصوص عدم التفريق و المادة 73 حول العلاقة بين المعاهدة و المعاهدات الدولية الأخرى- , مخصصتين لمشاكل التي قد تواجه التطبيق .المادة 72 الفقرة 1 تمنع أي تفرقة بين الدول في تطبيق المعاهدة . ولكن لا يعتبر تفرقةً القيام بالتضييق رداً على إجراءات تضييق مماثلة أو أي معاملة تفضيلية بناء على عرف أو اتفاق مع دولة أخرى (المادة 72(الفقرة 2). استناداً للمادة 73 نصوص الاتفاقية لا تعوق نصوص هذه الاتفاقية دون قيام الدول بإبرام اتفاقات دولية بين بعضها البعض تأكيدا او تكملة او توسيعا لنصوصها، او امتدادا لمجال تطبيقها، وتنص ديباجة المعاهدة على أن القانون الدولي العرفي يستمر بتنظيم الأمور التي لم ينظمه المؤتمر. مثل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (1961)، وكما تنقص في هذه المعاهدة النصوص التي تنظم حل الخلافات الناجمة عن تفسير تطبيق هذه المعاهدة بدل عن ذلك تنبى المؤتمر بروتوكول اختياري لتسوية الإجبارية للمنازعات، والتي تحيل هذه الأمور لمحكمة العدل الدولية، بالاستناد لهذا البروتوكول يجوز للأطراف اللجوء للتحكيم أو التوفيق قبل التوجه للمحكمة (المواد 1-2-3).

3-مشاكل قانونية ذات طبيعة خاصة :

أحد المشاكل التي سببت جدلاً واسعاً في المؤتمر كانت واجب الدولة المستقبلة بإخطار القنصلية بسجن أو احتجاز أحد رعاياها والسماح للأفراد القنصلين بزيارتهم. في المشروع التي أعدته لجنة القانون الدولي كلا من الحق بإخطار القنصلية والحق بالزيارة كانوا غير مشروطين بغض النظر عن موافقة السجين، لكن بعض المندوبين وضعوا في عين الاعتبار وضع اللاجئين وشعروا بلزوم احترام إرادة الشخص المحتجز ولذلك كانوا أمام تعارض مبدئين هما حرية اتصال العضو القنصلي برعايا الدولة المرسلة وحماية اللاجئتين لذلك كان لا بد من التوفيق، ونرى أن الصيغة النهائية للمادة 36 قد قدمت حلاً وسطياً عادلاً.

مشكلة التسوية الإلزامية للمنازعات كانت موضع جدل آخر خلال المؤتمر، مشروع المعاهدة التي أعدته لجنة القانون الدولي- لم يقدم بند للتحكيم. وبأخذ بعين الاعتبار التجارب السابقة فإن هذا الحل بدا مسوغاً ولكن غير كافي. ممثلي الولايات المتحدة قدموا اقتراح لتعديل مشروع لجنة القانون الدولي، وتم تبنيه على مستوى اللجنة لكن فشل على مستوى الجمعية العامة نظراً للمعارضة القوية وبالنهاية اقتراح آخر بتبني بروتوكول إضافي كسب الدعم اللازم.

4. تقييم الاتفاقية:

لا شك أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية كانت واحدة من أفضل عمليات التدوين التي جرت تحت كنف طريق الأمم المتحدة. إذا ما أخذنا بعين كلاً من الأهمية المتصاعدة للعلاقات القنصلية في المجتمع الدولي الحديث من جهة وحالة الفوضى التي كان يتصف بها القانون القنصلي قبل التوصل لهذه المعاهدة من جهة أخرى، فالقيمة العملية لقواعد دولية معترف بها بشكل واسع عالمياً واضحة وليست بحاجة الى مسوغ أو مبرر إضافي.

وقد ساهمت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الى جانب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي كانت نموذجاً للكثير من أحكامها، في تحديد الأجهزة الوظائف والمركز القانوني للخدمات الدبلوماسية القنصلية بشكل دقيق، أخذين بعين الاعتبار الممارسات المعاصرة الدولة والترابط الفعلي بين العلاقات السياسية التجارية، الثقافية، والعلمية، ناهيك عن لقضايا حقوق الإنسان. أكثر من عشرين عاماً مضت على تبني الاتفاقية. وبالنظر لتجربة عقدين من الزمن، من المنصف القول إنه بالرغم من مواطن الضعف في الاتفاقية ورغم وجود المعاهدات القنصلية الثنائية والإقليمية التي أبرمت خلال هذين العقدين، إلا أن المعاهدة أثبت قدرتها على ضمان الاستمرارية والصيغة الأساسية الى جانب الحماية القانونية في قانون العلاقات القنصلية.