# إشكالية التداخل والتكامل بين الوظائف الدبلوماسية والقنصلية

**د. محمد مقيرش**
(أستاذ محاضر ب
- جامعة محمد بوضياف بالمسيلة)

## مقدمة

على عكس الوظائف و المهام الدبلوماسية التي يحددها القانون الدولي العام والتي تعتبر واحدة لا تتغير، كرستها المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 [1]، فإن المهام القنصلية يصعب على الباحث حصرها لكثرتها و تشعبها ، وشمولها لجوانب متعددة و مختلفة ، ينظم بعضها القانون الدولي ضمن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، و المتعلقة مثلا بحماية مصالح مواطني الدولة الموفدة و رعاية شؤون التجارة والملاحة، و بعضها الآخر تنظمه نصوص المعاهدات القنصلية الخاصة [2]، و الاتفاقيات الدولية الأخرى [3] ، كما تحدد القوانين و الأنظمة الداخلية للدول ، الأحكام التي ترعى العديد منها ، و هكذا فإن نطاق هذه المهام و الوظائف قد يتسع أو يضيق باختلاف الزمان و المكان [4].

لكن الملاحظ على الصعيد الدولي من حيث الممارسة ، و نظرا لحصول الكثير من الدول على استقلالها بالتزامن مع اعتماد اتفاقيتي فيينا 1961 و 1963 ، نجد أن الكثير من تلك الدول لم يكن باستطاعتها القيام بالتغطية الكاملة لتمثيلها الدبلوماسي والقنصلي لدى باقي الدول ، وهذا لأسباب كثيرة أبرزها الاسباب المادية و قلة الكفاءات البشرية القادرة على إدارة الوظائف الدبلوماسية و القنصلية بشكل واضح و مستقل.

إن هذا الوضع الاستثنائي جعل الغالبية العظمى من الدول حديثة العهد بالاستقلال أثناء مناقشة بنود اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية و القنصلية، جعلها تقوم

بتوحيد سلكيها الدبلوماسي و القنصلي في إطار سلك خارجي واحد ، بعد أن وجدت أن الوظيفتين متداخلتين و متشابكتين أحيانا ، و متكاملتين أحيانا أخرى بحيث يجد الدبلوماسي نفسه يمارس الوظائف القنصلية ، كما يجد القنصل نفسه في ظروف معينة كحالة عدم وجود بعثة دبلوماسية لبلاده في الدولة المضيفة ، يقوم بالمهام الدبلوماسية، وقد نجم عن هذا التوحيد تنقل موظف السلك الخارجي بين بعثات بلاده في الخارج من دبلوماسية و قنصلية ، بحيث ينتقل من سفارة إلى قنصلية و بالعكس ، كما قد يجمع في الوقت ذاته الصفتين الدبلوماسية والقنصلية [5] كان يكون السكرتير الدبلوماسي للسفارة هو القائم بالإعمال القنصلية فيها[6].

إن الإشكالية القانونية والعملية المطروحة في مثل هذه الحالة ، تتمحور أساسا حول الأسباب التي أدت إلى اتخاذ هذه الممارسات الاستثنائية في إدارة العلاقات الدبلوماسية و القنصلية على الصعيد الخارجي، و يقودنا الأمر إلى البحث في الإطار القانوني الذي يؤطر هذه المسائل الاستثنائية على صعيد النصوص و آليات أو إجراءات تطبيقها على أرض الواقع ، استنادا على المبدأ الذي كان سائدا تحديدا قبل اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية 1928 وهو مبدأ التمييز بين المؤسستين الدبلوماسية و القنصلية ، ثم التطور الحاصل بعد ذلك وهو مبدأ التكامل الذي نادت به بعض الوفود المشاركة في المؤتمرات الدبلوماسية التي سبقت اعتماد اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ، وهي وفود الدول حديثة العهد بالاستقلال على وجه الخصوص .

وتكون الدراسة وفقا لثلاثة محاور وهي :

**المحور الأول :** أسباب توحيد السلكين الدبلوماسي و القنصلي.

**المحور الثاني :** الدبلوماسي القنصـــل .

**المحور الثالث :** القنصل الدبلوماســي .

خاتمة .

وفيما يلي التفصيل :

## المحور الأول : أسباب توحيد السلكين الدبلوماسي و القنصلي

إذا كان من الثابت أن العلاقات الدبلوماسية و القنصلية تتميز إحداهما عن الأخرى، فإنه يبقى مع ذلك أن هناك علاقة وثيقة بين إقامة علاقات دبلوماسية بين دولتين يتضمن وفقا للمادة 02/ فـ02 من اتفاقية 1961 ، و هو ما جرى عليه سلوك الدول أيضا- الاتفاق على إقامة علاقات قنصلية ما لم يتم الاتفاق على غير ذلك [7]، و الراجح أن البعثة الدبلوماسية تستطيع ممارسة الوظائف القنصلية (كتسجيل المواليد و الوفيات ، و إبرام عقود الزواج ، و منح التأشيرات )، و في هذه الحالة تبلغ أسماء أعضاء البعثة المكلفين بالقيام بالأعمال القنصلية إلى وزارة الخارجية للدولة المعتمد لديها ( أو أية سلطة تعينها هذه الوزارة، و عند قيامها بالأعمال القنصلية يجوز للبعثة أن تتصل بالسلطات المحلية في دائرة اختصاص البعثة ، و بالسلطات المركزية في الدولة المعتمد لديها إذا سمحت بذلك قوانين و لوائح و أعراف هذه الدولة المبرمة في هذا الشأن [8] .

و لعل من أبرز الأسباب التي دفعت بالكثير من الدول غداة استقلالها لتوحيد سلكيها الدبلوماسي و القنصلي ما يلي :

أولا – تلاشي الفوارق الأساسية بين الوظائف الدبلوماسية و القنصلية في العصر الحديث ، نتيجة لتولي دول كثيرة إدارة مصالح اقتصادية و تجارية مختلفة بواسطة مؤسساتها الداخلية و الخارجية باعتبارها مصالح ذات طبيعة عامة تهم المجتمع ككل ، بعد أن كانت في الماضي مجرد مصالح تجارية خاصة ، فالبعثات الدبلوماسية تتولى اليوم مهاما تجارية و سياحية و اقتصادية و ثقافية و حتى عسكرية كان أمرها موكولا في الماضي للبعثات القنصلية فقط [9] .

ثانيا – إضفاء الصفة الدبلوماسية على الموظف القنصلي لتمكينه من التمتع بالحصانات و الامتيازات الدبلوماسية ، و هي أوسع و أشمل من مثيلاتها القنصلية ، وكان الاتجاه السائد حتى نهاية العقد الثالث من القرن العشرين يقوم على رفض منح القناصل الصفة الدبلوماسية حتى و لو تولوا مهاما دبلوماسية [10] .

ثالثا – الفوائد الإدارية و العملية و المالية التي تجنيها الدول من جراء دمج بعثتها القنصلية في عاصمة بلد ما ببعثتها الدبلوماسية لتؤلف القسم القنصلي فيها ، حيث يمارس أعماله في دار البعثة الدبلوماسية وتحت الإشراف المباشر لرئيسها .

إن هذا المفهوم الحديث للمؤسستين الدبلوماسية و القنصلية كمؤسستين «متكاملتين في التحام تنظيمي **Intégration** » و الذي حل محل «**النزعة التمييزية**» القديمة بينهما التي أكد **اللورد بالمرستون** عام 1855 في مجلس العموم البريطاني بقوله **«إن الوظائف الدبلوماسية منفصلة تماما عن الوظائف القنصلية»** ، و التي أعادت تأكيدها المادة 111 من معاهدة كراكاس لعام 1911 بمنعها الجمع بين الوظائف الدبلوماسية و القنصلية [11]

إن هذا المفهوم بدأ يبرز بوضوح في أواخر العقد الثالث كما سبق وأن أشرنا من القرن 20، فاتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية لعام 1928 [12] قد نصت في مادتها الثانية عشرة على أن « **بإمكان القنصل ، في حال تغيب الممثل الدبلوماسي لدولته أن يمارس الوظائف القنصلية** ».

كما نصت المادة 13 من ذات الاتفاقية على أن « **الشخص المعتمد في الدولة المضيفة يمكنه أن يجمع بين التمثيل الدبلوماسي و الوظائف القنصلية إذا وافقت الدولة المعتمد لديها على ذلك** » .

هذا وقد سلكت الكثير من الاتفاقيات القنصلية الثنائية نفس المنحى الذي كرس هذا الاتجاه الحديث ، كما أن مقرر لجنة القانون الدولي للشؤون القنصلية السيد زوريك قد أورد في كلمته التي ألقاها خلال مناقشات اللجنة لمشروع الاتفاقية القنصلية بقوله « إنه من المقبول عالميا ممارسة الشخص نفسه للوظائف القنصلية و الدبلوماسية ، صحيح أن الموظف الدبلوماسي هو الذي يقوم في الغالب بممارسة العمل القنصلي ، إلا أنه ليس هناك ما يمنع حدوث العكس ، سيما إذا تأخر إنشاء علاقات دبلوماسية لأسباب مختلفة في ظل وجود علاقات قنصلية سابقة » [13].

## المحور الثاني : الدبلوماسي القنصل

إن ممارسة البعثة الدبلوماسية للمهام القنصلية يعد أمر ثابت في التعامل الدبلوماسي الدولي وقاعدة من قواعد القانون الدبلوماسي المعاصر ، وذلك بدليل النص الصريح للمادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية 1963 و نص المادة الثالثة فقرة (02) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية [14] ، على غرار ما ورد في الاتفاقيات القنصلية التي عرفها القرن العشرون ، مثل اتفاقية هافانا للعلاقات القنصلية بين الدول الأمريكية في مادتها 13، و المعاهدة القنصلية الصينية لعام 1959 في مادتها 25 التي جاء فيها أن " **إن أحكام المعاهدة المتعلقة بحقوق وواجبات القناصل تطبق على أعضاء البعثة الدبلوماسية الذين يمارسون الوظائف القنصلية في البعثة ، على أن ممارسة هذه الوظائف من قبل هؤلاء الأشخاص لا يؤثر في حصاناتهم و امتيازاتهم** " [15]

لكن و مع هذا الاستمرار و الاتفاق ، تطرح إشكاليات فرعية متعلقة أساسا بإجراءات ممارسة البعثة الدبلوماسية للمهام القنصلية و كذا الإطار الإقليمي و الشخصي لهذه الممارسة ثم مدى إمكانية الوفود الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية القيام بالمهام القنصلية ؟

### أولا – إجراءات ممارسة البعثة الدبلوماسية للوظائف القنصلية .

لقد حصل خلاف كبير أثناء المؤتمرات الدبلوماسية التي انعقدت بمناسبة إبرام الاتفاقيتين الدبلوماسية و القنصلية بشأن حق البعثات الدبلوماسية الحكمي في ممارسة المهام القنصلية دون اشتراط حصولها على موافقة الدولة المضيفة من عدمه[16]، و خلص الأطراف إلى المبدأ القائل بان إنشاء العلاقات الدبلوماسية يتضمن حكما و بصفة آلية إنشاء علاقات قنصلية ، و غالبا ما تتولى البعثات الدبلوماسية الشؤون القنصلية ، و من هنا جاء نص المادة 70 من الاتفاقية القنصلية 1963[17] بعنوان « **ممارسة البعثات الدبلوماسية للوظائف القنصلية** » ، و الذي تضمن في فقرتيها القواعد الإجرائية الواجب إتباعها من طرف البعثات الدبلوماسية قبل مباشرتها لوظائفها القنصلية ، و كان النص كالتالي :

« تطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضا ، في حدود ما يسمح به مضمون النص على ممارسة الوظائف القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية .

يجري تبليغ أعضاء البعثة الدبلوماسية الملحقين بالقسم القنصلي ، أو المكلفين بممارسة الوظائف القنصلية في البعثة ، إلى وزارة خارجية الدولة المضيفة أو إلى السلطة من قبل هذه الوزارة » .

و من هنا تتضح لنا فكرتان هامتان :

**الأولى :** أن أحكام اتفاقية العلاقات القنصلية التي لا تتعارض مع طبيعة البعثة الدبلوماسية، تطبق على ممارسة المهام القنصلية من قبل البعثة الدبلوماسية [18]

الثانية : أن البعثة الدبلوماسية قد تضم بعثة قنصلية برئاسة موظفيها الدبلوماسيين يحملون ألقابا قنصلية ، كتعيين مستشار البعثة قنصلا عاما أو السكرتير الأول قنصلا ، كما قد تضم البعثة قسما قنصليا برئاسة دبلوماسي يسمى في الغالب القائم بالأعمال القنصلية [19]

هذا وقد نصت المادة (15) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أنه :

1 - إذا لم يتمكن رئيس البعثة القنصلية من ممارسة أعمال وظيفته أو إذا كان منصب رئيس بعثة قنصلية خاليا ، فيمكن أن يقوم رئيس بعثة بالنيابة بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة .

2 - في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة كرئيس بعثة في الظروف المذكورة في الفقرة (1) من هذه المادة ، فإنه يستمر في التمتع بالمزايا و الحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة الموفد إليها على ذلك .

و مما تجدر الإشارة إليه هو أن بعض الفقهاء يذهب إلى وجود تناقض بين المادة 15/ف4) و نص المادة (70) آنفة الذكر من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بشأن

تمتع العضو الدبلوماسي الذي يقوم بعمل قنصلي بالمزايا أو الحصانات الدبلوماسية، إذ علقت المادة ( 15/ف4) شرط استمرار تمتعه بالمزايا على موافقة الدولة الموفد إليها ، بينما نصت المادة (70) على أن الموظف الدبلوماسي سواء كان رئيس بعثة قنصلية أم ليس رئيسا ، يحتفظ بصفته الدبلوماسية و بمزاياه و حصاناته المقررة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 . [20]

## ثانيا – النطاق الإقليمي و الشخصي لممارسة الدبلوماسي للمهام القنصلية

طرحت إشكالية النطاق الجغرافي ( أو الإقليمي ) للصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية بمناسبة مناقشة بنود العلاقات القنصلية ، حيث كان التمييز بين ثلاث حالات [21]:

* إذا لم يكن للدولة الموفدة قنصليات في الدولة المضيفة ، شملت الصلاحيات القنصلية كامل أراضي الدولة المضيفة.

* إذا كان لهذه الدولة قنصليات في الدولة المضيفة ، حصرت الصلاحيات القنصلية للبعثة الدبلوماسية بالمناطق التي لا تشملها صلاحيات هذه القنصليات.

* إذا كان للدولة الموفدة قنصليات تشمل صلاحياتها جميع أراضي الدولة المضيفة ، فلا تمارس البعثات الدبلوماسية مهام قنصلية و إن كانت غالبية الدول تحصرها في حق منح التأشيرات السياسية و الخاصة نظرا لطبيعة هذه التأشيرات السياسية .

و أما عن مسألة مدى أحقية البعثة الدبلوماسية في الاتصال بالسلطات المحلية [22] أثناء ممارستها للوظائف القنصلية ضمن النطاق الجغرافي السالف الذكر، فقد كان الرأي السائد في الفقه الدولي هو حصر اتصال البعثة الدبلوماسية بوزارة خارجية الدولة المضيفة مع حقها في أن تثير معها أي موضوع قنصلي ، و لم يكن يسمح لها بالاتصال بالسلطات المحلية إلا إذا كانت قد تحصلت لبعض موظفيها على الإجازة القنصلية التي تمكنهم من إجراء هذا الاتصال بعد أن تكون هذه السلطات المحلية قد بلغت بمضمون الإجازة .[23]

هذا و تمت مناقشة هذه القاعدة أمام لجنة القانون الدولي ، و تم تعديلها إلى أن أصبحت على النحو التالي ضمن نص المادة 70/ الفقرة الثالثة « بإمكان البعثة الدبلوماسية لدى ممارسة الوظائف القنصلية الاتصال :

أ - بالسلطات المحلية في المنطقة القنصلية

ب - بالسلطات المركزية للدولة المضيفة إذا كانت تسمح بذلك قوانين و أنظمة وعادات الدولة المضيفة أو الاتفاقيات الدولية بهذا الصدد »

**ثالثا – احتفاظ الدبلوماسي القنصل بصفته الدبلوماسية.**

تنص المادة 70 / فقرة 04 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أنه « تبقى الامتيازات و الحصانات العائدة لأعضاء البعثة الدبلوماسية المشار إليهم في الفقرة الثانية من هذه المادة خاضعة لقواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية»

و من جهة أخرى نلاحظ أن هناك تناقض بين هذا النص و نص المادة 15/ فقرة 04 من الاتفاقية نفسها حيث تنص على أنه" عندما يعين في الحالات المذكورة في الفقرة الأولى من هذه المادة أحد الموظفين الدبلوماسيين في البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة لدى الدولة المضيفة ، رئيسا بالنيابة للبعثة القنصلية ، يستمر بالتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك " .

و من خلال هذين النصين، نستخلص – من جانبنا - أن الأصل أن الدبلوماسي المعين لممارسة المهام القنصلية يظل متمتعا ما لم تعترض الدولة المضيفة على ذلك تطبيقا لقاعدة الخاص يقيد العام.

و نجد أن الكثير من البعثات الدبلوماسية - و تفسيرا لنص المادة 15/ فقرة 04 - تلجأ إلى معاونة أعضائها الذين ينتدبون لأداء العمل ببعثات قنصلية ، قد يتولون رئاستها بالنيابة لفترات قد تطول لسنوات ، و ذلك لتقاعس الدولة الموفدة أحيانا عن تعيين رئيس بعثة قنصلية بصفة أصلية ، و ذلك رغم الطبيعة المؤقتة لمهمة الدبلوماسي

المنتدب كرئيس بعثة قنصلية بالنيابة ، وتظل تلك البعثات الدبلوماسية في هذه الحالة على تقديمهم لوزارات الخارجية للدول الموفد لديها بصفاتهم الدبلوماسية حتى يستمر تمتعهم بالمزايا و الحصانات الدبلوماسية قائما ، علما بأن هذا المنحى لا يغيب عادة عن فطنة تلك الدول ، الأمر الذي يرجح معه أن تكون الفقرة 04 من المادة (15) قد جاءت لمواجهته .[24]

## رابعا – ممارسة أعضاء الوفود الدائمة لدى المنظمات الدولية للوظائف القنصلية

ليس هناك في الواقع مانع قانوني يحول دون قيام الوفود الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية لممارسة المهام القنصلية ، فهذه الوفود هي بعثات دبلوماسية[25]، و الفقرة الثانية و الثالثة من المادة (03) من اتفاقية فيينا ، و المادتان (03) و (70) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية تجيز للبعثات الدبلوماسية ممارسة الأعمال القنصلية ، و إذا كانت الفقرة الثانية من المادة 70 تشترط تبليغ أسماء موظفي البعثة الدبلوماسية المكلفين بالقيام بالمهام القنصلية إلى وزارة خارجية الدول المضيفة ، فليس هناك ما يحول عند تكليف موظف في الوفود الدائمة لدى المنظمات الدولية تولي المهام القنصلية ، دون تبليغ اسمه- مثلا- إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة باعتبار البعثة الدائمة معتمدة لديها ، و إلى السلطات المختصة في الولايات المتحدة باعتبارها الدولة المضيفة حيث تمارس الأعمال القنصلية في أراضيها، ويحافظ الموظف المكلف بالأعمال القنصلية على صفته الدبلوماسية ، و يتمتع بالحصانات و الامتيازات الملازمة لها على غرار الدبلوماسي العامل في بعثة دبلوماسية و المكلف بتولي المهام القنصلية فيها .[26]

## المحور الثالث : القنصل الدبلوماسي

الملاحظ أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961، وكذا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة 1963، قد أجازتا للموظفين الدبلوماسيين ممارسة الأعمال القنصلية على نحو ما شرحناه آنفا.

لكن اتفاقية فبينا للعلاقات القنصلية ، منحت الموظفين القنصليين حق ممارسة العمل الدبلوماسي في الحالات التي لا يوجد فيها تمثيل دبلوماسي مباشر للدولة الموفدة لدى الدولة الموفد اليها ، أو في حالة عدم وجود تمثيل عن طريق دولة ثالثة، و كذلك في الحالات التي تكلف فيها الدولة الموفدة احد أعضائها القنصليين لتمثيلها لدى أية منظمة دولية .[27]

## أولا – قراءة في أحكام المادة 17 من اتفاقية العلاقات القنصلية

أقرت المادة (17) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للموظفين القنصلين القيام بالمهام الدبلوماسية في حالات ثلاث هي :

1 - عندما لا يكون للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية لدى الدولة المضيفة

2 - عندما لا تكون الدولة الموفدة ممثلة لدى الدولة الموفد إليها بواسطة بعثة دبلوماسية الدولة ثالثة.

و هنا أشارت المادة 17 إلى أن هذه الممارسة تكون دائما بموافقة الدولة المضيفة، و إن هذه الممارسة لا تؤثر في الوضع القنصلي للقنصل ، و القيام بهذه الإعمال لا يمنحه أي حق في التمتع بالمزايا و الحصانات الدبلوماسية .[28]

3 - أما عندما تكلف الدولة الموفدة موظفيها القنصلي بتمثيلها لدى أية منظمة دولية فإنه يحق له عندما يتصرف بهذه الصفة التمتع بالمزايا و الحصانات الدبلوماسية المقررة لممثلي البعثات المعتمدة لدى المنظمات الدولية ، أما إذا تصرف بصفته القنصلية، فلا يتمتع إلا بالمزايا و الحصانات المقررة في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية وفقا للمادة 17/فقرة 2 منها. [29]

وواضح من هذه الحالات الثلاث أن الموظف القنصلي عندما يقوم بالأعباء الدبلوماسية إلى جانب وظائفه القنصلية ، فإنه يعتبر " قنصلا دبلوماسيا ".

هذا و يمكننا هنا إضافة حالة رابعة للقنصل الدبلوماسي لم تنص عليها اتفاقيتا فيينا ، و إنما جرى العمل بها في بعض الحالات ، و هي الحالة التي تتبادل فيها دولتان إنشاء البعثات القنصلية ، و لا تتبادلان البعثات الدبلوماسية ، و يكون القنصل العام بدرجة سفير ، وهنا يسمح للقنصل العام بممارسة المهام الدبلوماسية اعتمادا وإعمالا لمبدأ المعاملة بالمثل[30].

و هناك حالة أخرى لم تعالجها اتفاقيتا فينا و هي حالة إقامة بعثة قنصلية بالنيابة في دولة ثالثة يشرف عليها رئيس بعثة قنصلية مقيم في الدولة الموفد إليها أصلا ، وذلك في حالة عدم قيام تمثيل دولة أخرى في هذا البلد الثالث بهذه المهام لصالح الدولة الموفدة، بمعنى أن تقيم الدولة الموفدة (أ) قنصلية عامة في الدولة (ب) وتعطي القنصل العام لهذه البعثة حق الإشراف غير المقيم على بعثة قنصلية بالنيابة أنشئت في الدولة (ج) ، وهو أمر غير معمول به حاليا ، لأنه يقتصر على البعثات الدبلوماسية ولا ينسحب على البعثات القنصلية .

## ثانيا - ممارسة القنصل للمهام الدبلوماسية بصفته ممثلا لدولته لدى منظمة دولية [31]

قامت الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1958 بتوجيه مذكرة إلى رؤساء البعثات الأجنبية لديها تنبههم فيها إلى تزايد عدد القناصل الذين يمثلون بلادهم لدى الأمم المتحدة أو يعملون كأعضاء دائمين في وفودها ، و أوضحت المذكرة الاختلاف القائم بين طبيعة المهام القنصلية و طبيعة المهام التمثيلية لدى المنظمة الدولية ، و بالتالي الاختلاف في مدى الحصانات و الامتيازات الممنوحة في كلتا الحالتين ، خاصة و أن المادة (15) من اتفاقية المقر تحول دون إنهاء الصفة الدبلوماسية لإفراد البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة بإعلانهم أشخاصا غير مرغوب فيهم من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، وطالبت المذكرة الدول الموفدة بان تلغي هذه الازدواجية الوظيفية ، و تقرر صفة موفديها بحيث يعملون كقناصل أو كممثلين لها لدى المنظمة الدولية ، مع مراعاة وضع

بعض الدول التي تفرض عليها قلة أفراد سلكيها الدبلوماسي و القنصلي تكليف ممثليها أمام المنظمة الدولية بتولي مهام قنصلية خصوصا إن لم يكن لها بعثات قنصلية في أي مكان آخر من الولايات المتحدة . [32]

كما استثني من المنع تكليف الموظفين القنصليين العاملين في الولايات المتحدة بصورة مؤقتة بأداء أعمال معينة من وقت لآخر في بعثات دولهم لدى المنظمة الدولية. [33]

هذا و يتمتع الموظف القنصلي أثناء تمثيل بلاده لدى المنظمة الدولية و في كل ماله علاقة بهذا التمثيل بالحصانات و الامتيازات الدبلوماسية اللازمة لذلك كما يقرها القانون الدولي العرفي و الاتفاقي ، بينما تطبق عليه الأحكام المتعلقة بالحصانات القضائية التي تقررها اتفاقية فيينا في كل ماله علاقة بممارسة أعماله القنصلية ، مع العلم أن هناك صعوبة عملية في الفصل بين هذه المهام ، و خاصة إذا كانت مقار البعثتين واحدة ،أو إذا كان العمل في حد ذاته يحتمل الوصفين الدبلوماسي التمثيلي و القنصلي ، عندما يتعلق بمواضيع اقتصادية أو ثقافية أو اجتماعية أو قانونية[34].

## خاتمة

يتبين مما سبق مدى وجود الترابط و التلاحم بين العملين أو الوظيفتين الدبلوماسية و القنصلية ، الأمر الذي أدى بكثير من الدول إلى دمج النظامين لتداخلهما ، إذ لم تعد التفرقة بين الموظف الدبلوماسي و الموظف القنصلي تحتل أهميتها السابقة ، بعد أن قامت الدول بتكليف الموظف الدبلوماسي بالقيام بعمل الموظف القنصلي ، و بعد أن أصبح التطابق ظاهرا بين معظم الأحكام الواردة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 و اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 ، خاصة و أن هذه الأخيرة قد أجازت للبعثات القنصلية القيام بأعمال دبلوماسية في المجال الثنائي و المجال المتعدد الأطراف .

كما يتضح أيضا مدى وجود وحدة في طبيعة عمل كل من الموظف الدبلوماسي والموظف القنصلي مما أدى بدول كثيرة إلى دمج السلكيين في إطاروظيفي واحد بأقدميات موحدة ، كما حرصت هذه الدول على أن تصبح أمام كل اسم ، درجته الدبلوماسية والوظيفة القنصلية التي تعادل هذه الدرجة ، ولعل الجزائر لا تشكل استثناء من هذه القاعدة ، حيث نجد أن المشرع الجزائري يستخدم دائما بمناسبة الحديث عن السلك الخارجي و درجات الموظفين العاملين في المجال الخارجي ، نجده يستخدم مصطلح العون الدبلوماسي و القنصلي ، و هو ما نلاحظه من خلال استقرائنا لنص المرسوم رقم 96 - 442 المؤرخ في 28 رجب 1417 الموافق لـ 09 ديسمبر سنة 1996 المتضمن القانون الأساسي للأعوان الدبلوماسيين و القنصليين .

## الهوامش والمراجع :

1 -تنص المادة 03 من اتفاقية 1961 على ما يلي :

* تتألف أهم وظائف البعثة الدبلوماسية مما يلي : أ- تمثيل الدولة المعتمدة في الدولة المعتمدة لديها ،ب- حماية مصالح الدولة المعتمدة و مصالح رعاياها في الدولة المعتمد لديها ضمن لحدود التي يقرها القانون الدولي ، جـ- التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها ، د- استطلاع الأحوال و التطورات في الدولة المعتمد لديها بجميع الوسائل المشروعة و تقديم التقارير اللازمة عنها إلى حكومة الدولة المعتمدة ، هـ- تعزيز العلاقات الودية بين الدولة المعتمدة و الدولة المعتمد لديها وتنمية علاقاتها الاقتصادية و الثقافية و العلمية .

* يحضر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية

2 - خصوصا ما عقد منها بعد الحرب العالمية الأولى ، و قد أبرزت اتفاق الدول على مجموعة من القواعد في حقل العلاقات الدولية تتعلق بالوظائف القنصلية تم تكريسها في المادة الخامسة من اتفاقية فينيا للعلاقات القنصلية، و من أهم المعاهدات الاتفاقية الأوربية القنصلية لعام 1967.

3 - من بينها الاتفاقيتين الصحيتين الدوليتين لعامي 1903 و 1905 ، و اتفاقية تبسيط الإجراءات الجمركية لعام 1923.

4 - راجع محاضرة عبد المنعم الخطيب « الفوارق القانونية و العملية بين السلكين الدبلوماسي و القنصلي » دراسات في الدبلوماسية العربية ، الجزء 14، مجلس الخدمة المدنية ، بيروت 1972، ص157 - 172، كذلك انظر في هذا الصدد :

- Lee luke " Consular law ", PP-63
- Oppenhein " International law " – PP:837-838.

نقلا عن د.عامر جابر . الوظيفة القنصلية و الدبلوماسية في القانون و الممارسة ( دراسة مقارنة ) ، عويدات للنشر و الطباعة ، بيروت ، لبنان ، 2001، ص 755.

5 -International law Report, Vol 20, Butterworths,1957,P394

6 - د.عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص 100 .

7 - د.أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية و القنصلية ( علما و عملا )، دار النهضة العربية ، القاهرة 2003، ص 100.

8 - نفس المرجع ، ص100.

9 - د.عاصم جابر ، المرجع السابق 318 .

10 - ففي قضية 1928 MusmanV.Engelke رفضت المحكمة منح المدعي عليه الحصانة القضائية على الرغم من إثبات صفته كسكرتير قنصلي في السفارة لمائية في لندن عن طريق إبرازه إجازته الصادرة عن القائم بالأعمال الألماني في لندن ، و إفادة من وزارة الخارجية البريطانية تثبت إدراج اسمه في اللائحة الدبلوماسية ، واعتبرت أن الحصانة الدبلوماسية تتطلب قيام الموظف بأعمال دبلوماسية كافية ، لا الاكتفاء بالقيام ببعض المهام الدبلوماسية في الوقت الذي يكون فيه العمل القنصلي هو عمله الرئيسي ، راجع في هذا الصدد د. عاصم جابر المرجع السابق، ص318 .

11 - Voir : Lee luke .T.vienna convention on consulaw relation, A.W.Sijthoff .Leyden, and Rule of law Press, Durham.N.C1966.

12- Vol 26 supple Voir:A.J.I.L. ( Américan journal of international law ) 1932 , pp 378-383.

13- Voir :I.L.C. Yearbook ( Annuaire de commion de droit inter 1961,P69.

14 - تنص المادة 03 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على ما يلي «تمارس البعثات القنصلية المهام القنصلية ، وتمارسها كذلك البعثات الدبلوماسية وفقا لأحكام هذه الاتفاقية» كما تنص المادة 03/ ف2 من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية على أنه «يحظر تفسير أي حكم من أحكام هذه الاتفاقية على انه يمنع البعثة الدبلوماسية من مباشرة الوظائف القنصلية»

15 - راجع ذلك في المادة 31 من المعاهدة اليونانية اللبنانية لعام 1984

المادة 35من المعاهدة القنصلية اليوغوسلافية –النمساوية لعام 1960

المادة 34 من المعاهدة القنصلية السوفياتية- الفرنسية لعام 1966

16 - أنصار التيار القائل بعدم اشتراط موافقة الدولة المضيفة لقيام البعثات الدبلوماسية بالوظائف القنصلية : رومانيا ، الاتحاد السوفياتي سابقا ، مالي ، كولومبيا و تونس .....الخ و من أنصار التيار المعاكس أي اشتراط إجازة الدولة المضيفة و أن إنشاء العلاقات الدبلوماسية لا يضمن بصفة حكمية إنشاء العلاقات القنصلية، يوغوسلافيا سابقا، و ايطاليا و غيرها ، و هناك تيار ثالث تتزعمه فنزويلا التي نادت بإلغاء المادة الثالثة من اتفاقية 1961 باعتبار أن قانونها لا يجيز الجمع بين الوظيفتين الدبلوماسية و القنصلية .

راجع هذه المناقشات و الاتجاهات في :

Conférence diplomatique des nations unies ,Vol1 PP 8-9,58-59,82-84.

17 - يعتبر نص الفقرة الثانية من المادة (70) من الاتفاقية القنصلية تطورا مهما في حقل العلاقات القنصلية السابقة لاتفاقية فيينا القنصلية اشترطت الحصول على موافقة وزارة الخارجية للدولة المضيفة على تكليف أحد موظفي البعثة الدبلوماسية تولي المهام القنصلية فيها كما اشترط بعضها حصول هؤلاء الموظفين القائمين بالأعمال القنصلية.

راجع د . عاصم جابر ، المرجع السابق، ص 326

18 - فلا تطبق مثلا الأحكام المتعلقة بالحصانات و الامتيازات القنصلية نظرا لتمتع البعثات بالحصانات و الامتيازات القنصلية ، و هنا نشير إلى أن مواد الاتفاقية التي تطبق على البعثات الدبلوماسية عندما تباشر المهام الدبلوماسية هي تلك المتعلقة بالمهام ذاتها ، و المتعلقة أيضا بممارسة الوظائف القنصلية المضيفة نيابة عن دولة ثالثة، و كذلك الاتصال برعايا الدولة الموفدة وواجبات الدولة المضيفة ، و أيضا تلك المتعلقة بجباية الرسوم القنصلية و إعفائها من الضرائب.

19 - يطلق عليه :L'agent diplomatique chargé d'affaires consulaires

20 - د . عبد السلام ، دور الدبلوماسي القنصل و القنصل الدبلوماسي بين النظرية و التطبيق ، مجلة الدبلوماسي ، معهد الدراسات الدبلوماسية ، الرياض ، العدد 17، جويلية 1995، ص 29.

و راجع في هذا الصدد ، د . حسين الشامي ، الدبلوماسية ، ط1، بيروت ، 1990، ص 309 .

21 - د.عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص326 - 327 .

22 - المعروف و الثابت أن هذا الحق مكفول فقط للبعثات القنصلية ، أي أن البعثات الدبلوماسية لا يجوز لها الاتصال بالسلطات المحلية إلا عن طريق وزارة خارجية الدولة المضيفة ، و البعثات القنصلية لا يمكنها الاتصال بالسلطات المركزية أو بوزارة خارجية الدولة المضيفة إلا عن طريق البعثة الدبلوماسية التي تتبعها .

23 - د.عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص327 .

24 - د. عبد القادر سلامة، المرجع السابق ، ص 29 .

25 - عالج القانون الدولي نظام الوفود الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية ضمن اتفاقية فيينا لعام 1975 ، و التي جاءت في إطار تعيين العلاقات الدبلوماسية متعددة الأطراف في إطارها الدائم ، راجع رسالتنا للدكتوراه ، د.محمد مقيرش ، النظام القانوني للدبلوماسية متعددة الأطراف « في ضوء القانون الدبلوماسي المعاصر و الممارسة الدولية » ، رسالة دكتوراه مقدمة لدى كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر 1، 2013 ، و نشير هنا إلى أن اتفاقية فيينا 1975 لم تشر و لم تعالج تماما مسألة إمكانية أن تمارس الوفود الدائمة لدى المنظمة الدولية مهام قنصلية لا بصفة أصلية ولا بصفة استثنائية .

26 - د. عامر جابر ، المرجع السابق ، ص 331 .

27 - لقد اقتصرت لجنة القانون الدولي في مشروعها ، هذه الصورة على رئيس المركز القنصلي ، و قد اعترضت بعض الدول – مثل فنزويلا و ألمانيا الاتحادية – على ممارسة الوظائف الدبلوماسية بواسطة الموظفين القنصليين استنادا إلى أن الوظيفتين الدبلوماسية و القنصلية يجب أن تكون كل منهما منفصلة عن الأخرى ، راجع :

La conférence des nations unies sur les relations consulaire, document officiel ,Vol:1,P17.

28 - راجع نص المادة17/ فقرة 01 من اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية ، و في شرح مفصل لأحكامها أنظر كلا من:

- د عامر جابر المرجع السابق ، ص335
- د عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص 335
- د أحمد أبو الوفا، المرجع السابق ، ص 440
- د.عبد القادر سلامة ، المرجع السابق ، ص ص 31،32
- د.حسن فريجي ، العلاقات القنصلية و الدبلوماسية ، الطبعة الأولى ، بيروت 1970، ص133

29 - د .عبد القادر سلامة ، المرجع السابق ، ص 31، و تجدر الإشارة إلى أن اتفاقية هافانا لعام 1928 قيدت ممارسة ذلك الاستثناء بالقدر الذي تسمح به دولة المقر (اتفاقية هافانا خاصة فقط بالنظام الدبلوماسي و القنصلي المطبق بين الدول الأمريكية)

30 - سابقة كوريا الجنوبية مع مصر ، وسابقة مصر مع ألمانيا الديمقراطية سنة 1959، أنظر د. عبد القادر سلامة ، المرجع السابق ، ص 31.

31 - راجع تفصيلا في هذا الصدد : د. عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص ص 339، 340.

32 - هناك أكثر من 14 قنصلية في نيويورك تمارس أعمالها في المكاتب عينها التي تقيم فيها بعثاتها لدى الأمم المتحدة .

33 - لا يحول هذا الاستثناء من حق المطالبة بمنحهم الحصانات و الامتيازات الدبلوماسية المقررة لأعضاء الوفود الدائمة للدول لدى المنظمات الدولية المنصوص عليها في اتفاقية فيينا الخاصة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الصبغة العالمية لسنة 1975.

34 - د. عاصم جابر ، المرجع السابق ، ص 341 .