

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف المسيلة



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة محاضرات مقياس قانون العلاقات الدولية  
– العلاقات الدبلوماسية–

من إعداد الدكتور قسمية محمد

أقيت على طلبة السنة الثالثة ليسانس ل م د (تخصص قانون عام) السداسي الخامس

السنة الجامعية 2018-2019

المبحث الخامس: العلاقات القنصلية

المطلب الأول: تطور العلاقات القنصلية.

الفرع الأول: إقامة العلاقات القنصلية.

الفرع الثاني: طبيعة العلاقات القنصلية.

المطلب الثاني: تشكيل البعثات القنصلية.

الفرع الأول: تعيين المبعوث القنصلي.

الفرع الثاني: تصنيف الأعضاء القنصليين.

أولاً: القناصل المبعوثون.

ثانياً: القناصل الفخريون.

المطلب الثالث: وظائف وواجبات البعثة القنصلية.

الفرع الأول: وظائف البعثة القنصلية.

الفرع الثاني: واجبات البعثات القنصلية.

المطلب الرابع: الحصانات والامتيازات القنصلية.

الفرع الأول: حصانات وامتيازات البعثة القنصلية.

الفرع الثاني: حصانات وامتيازات المبعوث القنصلي.

أولاً: الحصانة الشخصية.

ثانياً: الحصانة القضائية.

ثالثاً: الحصانة المالية.

رابعاً: الإعفاءات الجمركية.

الفرع الثالث: نطاق الحصانات والامتيازات القنصلية.

المطلب الخامس: انتهاء مهمة البعثات القنصلية.

### المبحث الخامس: العلاقات القنصلية

تتميز العلاقات القنصلية عن التمثيل الدبلوماسي باعتبارها تهدف إلى إدارة مصالح مواطني الدولة الموفدة للبعثة القنصلية لدى الدولة الموفدة إليها في كافة مجالات شؤون حياتهم المختلفة، وينظم القانون الدولي التمثيل القنصلي بقواعد قانونية تختلف نوعاً ما عن تلك التي تحكم العلاقات الدبلوماسية، وذلك رغم التكامل بين المؤسسات الدبلوماسية والقنصلية، مما يفسر وجود أحكام مشتركة عديدة ومتكررة بينهما، وبحيث أصبح من الممكن قيام موظف دبلوماسي لدى معظم السفارات بأداء مهام قنصلية أو إنشاء قنصليات منفصلة عن السفارات لدى الدولة المضيفة:

#### **المطلب الأول: تطور العلاقات القنصلية**

سبق النظام القنصلي ظهور العلاقات الدبلوماسية الدائمة بين الدول، إذ يعود بجذوره التاريخية إلى أواسط القرون الوسطى عندما كان يتفق التجار الأجانب المنتمون إلى جنسية واحدة، وخاصة في حوض البحر الأبيض المتوسط، على اختيار شخص أو أكثر من بينهم يتولى مهمة

الفصل في نزاعاتهم التجارية وحماية مصالحهم والتوسط بينهم وبين السلطات المحلية في المدينة التي يتاجرون في أسواقها. ومن هنا أتت كلمة القنصل، وهي المرادف لكلمة قاضي التجار في إيطاليا، ثم ما لبثت أن تولت الحكومات هذه المهمة عندما أصبح يُعَيَّن القنصل من قبل سلطات بلاده بغرض الاهتمام بمصالح مواطنيه لدى الدولة التي يعمل فيها، وتوسعت صلاحياته بحيث أصبح يمارس أحياناً وظائف دبلوماسية وقضائية، وذلك قبل أن تتحسر سلطاته منذ أواخر القرن السابع عشر.

وانتعشت العلاقات القنصلية من جديد مع بدايات القرن التاسع عشر مع ازدهار التجارة الدولية وتطور وسائل الاتصالات والمواصلات، وبدأت بالتالي تتشكل البعثات القنصلية في كافة أنحاء العالم، وانحصرت مهمتها في رعاية مصالح رعاياها المقيمين في الخارج، دون القيام بوظائف دبلوماسية ذات أهمية، رغم تابعيتها لوزارة الخارجية، وقد أبرمت العديد من الدول اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف، كمحاولة لتقنين القواعد العرفية القنصلية، كميثاق هافانا لعام 1928م الخاص بالدول الأميركية، وذلك إلى أن باشرت لجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة بدراسة هذا الموضوع، اعتباراً من عام 1955م، وقد توصلت جهودها إلى إبرام اتفاقية فيينا بتاريخ 1963/4/24م حول العلاقات القنصلية، ولم تقتصر هذه الاتفاقية على تدوين القواعد العرفية المستقرة بهذا الشأن، وإنما تطرقت أيضاً إلى العديد من المسائل التي كانت مذكورة في الاتفاقيات الثنائية أو ضمن الاختصاص الوطني للدول، مع العلم بأن المادة 73/ من الاتفاقية المذكورة نصت صراحة بأنه لا يمكن لأحكامها أن تمس الاتفاقيات النافذة بهذا الصدد، ولا تحول دون أن تعقد الدول اتفاقات أخرى لتطوير أحكام اتفاقية فيينا أو توسيع مجال تطبيقها، كما تم إلحاق بروتوكولين اختياريين بهذه الاتفاقية حول اكتساب الجنسية والتنسوية الإلزامية للنزاعات المتعلقة بتفسير وتطبيق نصوصها.

### الفرع الأول: إقامة العلاقات القنصلية

تنص المادة الثانية من اتفاقية فيينا لعام 1963م بأن يتم إقامة العلاقات القنصلية بين الدول بالاتفاق المتبادل، كما أن الاتفاق على إقامة علاقات قنصلية بين دولتين لا يعني بالضرورة الموافقة على إقامة علاقات دبلوماسية، ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك بين الأطراف المعنية، بتعبير آخر، يجوز إنشاء علاقات قنصلية بين دولتين لا يوجد بينهما تمثيل دبلوماسي، ولكن إقامة العلاقات الدبلوماسية تعني الموافقة صراحة أو ضمناً على إقامة علاقات قنصلية، وفي أغلب الأحيان، يتم إنشاء العلاقات القنصلية كتمهيد لتبادل التمثيل الدبلوماسي، كما أن قطع العلاقات الدبلوماسية لا تعني حكماً قطع العلاقات القنصلية.

### الفرع الثاني: طبيعة العلاقات القنصلية

أهم ما يميّز العلاقات القنصلية عن تلك المتعلقة بالتبادل الدبلوماسي يتمثل في الطبيعة الإجرائية والوظيفية للمبعوث القنصلي، الذي لا يمثّل الجانب السياسي لدولته ولا يحق له أن يطلق

تصريحات حول المواقف السياسية أو يتصرف بشأنها، وتتنحصر اتصالاته بالسلطات المحلية في دائرة اختصاصه. كما لا تتأثر مهامه مبدئياً بتدهور العلاقات الدبلوماسية بين دولته والدولة المضيفة، ولا حتى في حال قطعها أو إذا حصل تبدل في نظام الحكم، كما أن إنشاء العلاقات القنصلية لا ينطوي بالضرورة على الاعتراف بالشخصية القانونية للدولة التي يعمل فيها ما لم تتجه إرادة الأطراف إلى خلاف ذلك.

### المطلب الثاني: تشكيل البعثات القنصلية.

ذكرت المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963م أنه تتم ممارسة الأعمال القنصلية من خلال بعثات قنصلية، وينظم القانون الداخلي لكل دولة بعثاتها القنصلية، وكيفية تكوينها وحجمها و تعيين أعضائها وتحديد أدميتهم، ويختلف حجم البعثة القنصلية تبعاً لحجم التجارة الخارجية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها، وحجم الجالية التابعة للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها، ويمكن أن تمارس هذه الأعمال أيضاً بعثات دبلوماسية، وقد اعتادت العديد من الدول على تسيير شؤونها القنصلية عبر بعثاتها الدبلوماسية في الخارج، بدون الحاجة أحياناً إلى تشكيل بعثة قنصلية منفصلة وأضاف المادة الرابعة من الاتفاقية بأنه لا يمكن إنشاء بعثة قنصلية وتحديد مقرها ودرجتها ودائرة اختصاصها القنصلي أو إجراء أي تعديلات لاحقة، إلا بموافقة الدولة المعتمدة لديها البعثة القنصلية.

ويمكن أن تشمل البعثة القنصلية على الأشخاص التالية:

-رئيس المركز (البعثة): هو الشخص المكلف بالعمل بهذه الصفة.

-الموظفين القنصليين: الأشخاص الذين يقومون بأعمال إدارية أو فنية في بعثة قنصلية.

-أعضاء طاقم البعثة: الأشخاص الذين يقومون بأعمال الخدمة في بعثة قنصلية.

-أعضاء الطاقم الخاص (أي الذين يخصصون للخدمة الخاصة لأعضاء البعثة).

يجب على الدولة الموفدة إخطار السلطات المختصة لدى الدولة المضيفة بكافة البيانات المتعلقة بتعيين هؤلاء وتاريخ وصولهم ومغادرتهم وانتهاء مهامهم أو أي تعديل آخر يطرأ على أوضاعهم خلال فترة خدمتهم في البعثة القنصلية، ويتعلق هذا أيضاً بأفراد أسرهم الذين يعيشون معهم وخدمهم الخاص (المادة 24).

أما إذا مارست البعثة الدبلوماسية مهام قنصلية، فعندها يتوجب حسب المادة /70/ من اتفاقية فيينا لعام 1963م تبليغ أسماء الدبلوماسيين الملحقين بالقسم القنصلي لدى البعثة والمكلفين بقيام أعمال قنصلية، إلى وزارة خارجية الدولة المعتمدين لديها أو إلى أية سلطة أخرى تعيينها هذه الوزارة، كما يستمر هؤلاء بالتمتع بحصاناتهم وامتيازاتهم الدبلوماسية، ويجوز أيضاً بموجب المادة السابعة من الاتفاقية، أن تقوم الدولة الموفدة بتكليف بعثتها القنصلية المعتمدة لدى دولة ما وبموافقة هذه الأخيرة، للقيام بأعمال قنصلية لحساب دولة ثالثة، بل أكدت المادة /17/ بأنه إذا لم

يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية في إحدى الدول، ولا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية تابعة لدولة ثالثة، يحق عندئذ لمبعوثها القنصلي بعد موافقة الدولة المعتمد لديها أن يكلف بأعمال دبلوماسية، ولكن لا يخوله ذلك أي حق في التمتع بالامتيازات والحصانات المقررة للدبلوماسيين، والتي تختلف من حيث طبيعتها ومحتواها عن الحصانات والامتيازات القنصلية وأشارت المادة /18/ بأنه يجوز لدولتين أو أكثر تكليف ذات الشخص للقيام بأعمال قنصلية لحسابها، بعد الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها، كما يجوز للدولة الموفدة أن يكون لديها أكثر من قنصلية في إقليم الدولة المضييفة.

### الفرع الأول: تعيين المبعوث القنصلي

يتم تعيين رؤساء البعثات القنصلية بمعرفة الدولة الموفدة وفقاً لقوانينها وأنظمتها، ثم يجري قبولهم لممارسة مهامهم رسمياً من قبل الدولة الموفدين إليها حسبما نصت على ذلك المادة 10 من اتفاقية فيينا لعام 1963. وقد جرى العرف على أن يختص رئيس الدولة الموفدة أو وزير خارجيتها بتعيين رئيس وأعضاء البعثة القنصلية في الخارج، وأضافت المادة /11/ من الاتفاقية، أن يزود رئيس البعثة القنصلية بوثيقة تسمى " البراءة القنصلية " أو بأي صك تفويض مماثل يثبت صفته وكافة البيانات المتعلقة به ودائرة اختصاصه ومركز بعثته القنصلية، وترسل الدولة الموفدة البراءة القنصلية أو الصك المماثل بالطرق الدبلوماسية، أو بأية طريقة أخرى مناسبة إلى سلطات الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية مهامه على إقليمها، كما لا توجه البراءة عادة إلى رئيس الدولة المضييفة أو وزير خارجيتها مثلما هو الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين، وإنما توجه بشكل عام إلى من يهمل الأمر أو إلى السلطات المختصة لدى الدولة المضييفة، ونصت المادة /12/ من الاتفاقية على أن تقوم الدولة المضييفة بمنح رئيس البعثة القنصلية ما يسمى " إجازة قنصلية " تسمح له بممارسة وظائفه أصولاً، ولا تلتزم الدولة التي ترفض منح هذه الإجازة بإبلاغ الدولة المعتمدة أسباب رفضها، كما يحق لرئيس البعثة القنصلية أن يباشر مهامه مؤقتاً ريثما تُستوفى إجراءات منح إجازته القنصلية أو رفضها (المادة 13)، وهنا تجدر الإشارة، إلى أنه لا مجال على ما يبدو لاستمزاز رأي الدولة المضييفة مسبقاً قبل تعيين رئيس البعثة القنصلية من جانب دولته وهذا ما يختلف الأمر بشأنه فيما يتعلق بتعيين رؤساء البعثات الدبلوماسية، ولا توجد مراسم خاصة لاستقبال القنصل، على غرار تلك المتعلقة برئيس البعثة الدبلوماسية.

ولا يؤدي تغيير رئيس الدولة أو الحكومة لدى إحدى الدولتين بالضرورة إلى إصدار إجازات قنصلية جديدة، وإذا تعذر على رئيس البعثة القنصلية أن يمارس مهام وظائفه أو إذا شغل منصبه لأي سبب كان، يجوز لنائبه بعد الحصول على موافقة الدولة المضييفة أن يعمل مؤقتاً بصفته رئيساً للبعثة القنصلية، ويتم اختيار هذا الأخير من بين الموظفين القنصليين العاملين في البعثة، أو في إحدى البعثات القنصلية الأخرى التابعة لدولته والمعتمدة لدى الدولة المضييفة، أو حتى من بين الموظفين الدبلوماسيين المعتمدين من قبل دولته لدى الدولة المضييفة، (المادة 15 من اتفاقية

فبينما لعام 1963)، وتحدد المادة /16/ من الاتفاقية أصول الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية حسب تاريخ منحهم الإجازة القنصلية وممارسة مهامهم ويجوز للدولة المضيفة أن تحدد نطاق وحجم طاقم القنصلية ضمن الحدود التي تراها ضرورية وفق الظروف والأوضاع السائدة في دائرة اختصاصها مع مراعاة حاجة البعثة القنصلية ذات الشأن (المادة 15).

ومن حيث المبدأ، يتمتع رئيس وأعضاء البعثة القنصلية بجنسية الدولة الموفدة، بحيث لا يجوز تعيين موظفين قنصليين من رعايا الدولة المضيفة إلا بموافقتها الصريحة، ولها الحق أن تسحب هذه الموافقة فيما إذا منحتها سابقاً كما تنشأ، وهذا ما ينطبق أيضاً بالنسبة للموظفين القنصليين الذين تعتمدهم الدولة الموفدة من رعايا دولة ثالثة (المادة 22).

### الفرع الثاني: تصنيف الأعضاء القنصليين

نصت المادة الأولى / الفقرة الثانية من اتفاقية فيينا لعام 1963 م، على أنه يوجد نوعان من الأعضاء القنصليين: الأعضاء القنصليين العاملين والأعضاء القنصليين الفخريين، ولكل نوع تعريف مختلف ومهام محددة ودرجات متفاوتة.

**أولاً: القناصل المبعوثون :** توفدهم دولهم للقيام بالأعباء القنصلية، وقد قسمت المادة التاسعة من اتفاقية فيينا لعام 1963م رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع درجات:

-القنصل العام: وهو أرفع درجات البعثة القنصلية، يشرف على جميع موظفي البعثة القنصلية بجميع درجاتها ومراتبها.

-القنصل: يباشر مهام الوظيفة القنصلية في منطقة معينة.

-نائب القنصل: يساعد القنصل في قيامه بأعباء وظيفته.

-القنصل الوكيل: يعهد إليه بإدارة وكالات قنصلية يتم انتشارها باتفاق خاص بين الدولتين المعنيتين، ويتحدد وضعهم في هذا الاتفاق، و أضافت المادة السادسة عشر من الاتفاقية بأنه يجري ترتيب هؤلاء القناصل في كل فئة حسب تاريخ منحهم الإجازة القنصلية أو اعتباراً من تاريخ تسلم وظائفهم بالنسبة للقناصل الوكلاء. وتقوم الدولة الموفدة بإبلاغ السلطات المختصة لدى الدولة المضيفة بترتيب الأسبقية بين الموظفين في بعثتها القنصلية وتبديلاتها الطارئة (المادة 21)، ويرأس القنصل العام بعثته القنصلية، تحت إشراف سفير بلاده أو قد يرتبط بوزارة خارجية دولته مباشرة، أما القنصل فهو عادة رئيس بعثة قنصلية صغيرة يتم إنشاؤها في مناطق نائية أو تجارية أو في مرافئ لا يستوجب حجم العمل فيها إنشاء قنصلية عامة، وقد يعمل القنصل كعمعاون أول للقنصل العام، يساعده في أداء مهامه كما هو الحال بالنسبة لنواب القنصل. ويكلف عادة القنصل الوكيل بمهام محددة أو اختصاصية ضمن طاقم القنصلية.

**ثانياً: القناصل المنتخبون (الفخريون) :** كانوا يسمون في السابق بالقناصل التجاريون، يتم اختيارهم من قبل رجال الأعمال التجار، وغالبا ما يحمل هؤلاء جنسية البلد الذي يقيمون فيه

فتعهد إليهم دولة أجنبية تمثيل مصالح رعاياها في تلك الدولة، ويمكن أن يكونوا من رعايا دولة  
ثالثة، أو من رعايا الدولة الموفدة.

كرست اتفاقية فيينا لعام 1963م الباب الثالث منها بأكمله، من أجل تحديد المركز القانوني  
للقناصل الفخريين ومهامهم، والقناصل الفخريون هم أولئك الذين تختارهم الدولة الموفدة من  
الشخصيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المقيمة بشكل دائم لدى الدولة المضيفة، وقد  
يكونوا من رعايا الدولة الموفدة أو الدولة المعتمدين لديها أو يحملون جنسية دولة ثالثة، وهم لا  
يتقاضون رواتب في أغلب الأحيان، إذ يحق لهم ممارسة مهن حرة، ويقومون فقط ببعض  
الأعمال القنصلية التي يكلفون بها، وقد نصت المادة /68/ من اتفاقية فيينا على أن لكل دولة  
الحرية في تعيين أو قبول قناصل فخريين. كما أن حصانات وامتيازات هؤلاء القناصل محدودة  
وتقتصر فقط على ما هو ضروري لأداء مهامهم. كما لا يتمتع أفراد عائلاتهم بالامتيازات  
والحصانات القنصلية (المادة 58).

وتعفى القنصليات الفخرية من كافة الضرائب والرسوم مهما كان نوعها ما لم تكن مقابل خدمات  
خاصة، كما تُصان حرمة محفوظاتها ووثائقها (المادة 61)، ويتم إعفائها أيضاً من كافة  
الضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على ممتلكاتها المستخدمة للأغراض الرسمية،  
باستثناء مصاريف التخزين والنقل والخدمات المماثلة (المادة 62)، وتجدر الإشارة إلى أن  
القنصل الفخري لا يتمتع بالحصانة القضائية، إذ يجوز اعتقاله بشرط توفير الاحترام اللائق له  
وبما لا يعرقل المهام القنصلية (المادة 63). وعلى الدولة المضيفة أن تمنحه الحماية الضرورية  
(المادة 64) وأن تعفيه من إجراءات تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة، إلا إذا قام بأعمال مهنية  
أو تجارية لحسابه الخاص (المادة 65) ويعفى كذلك من أداء الضرائب على الدخل الناشئ عن  
ممارسة مهامه القنصلية (المادة 66) ومن المساهمة في الأعباء العامة لدى الدولة المضيفة  
(المادة 67).

### **المطلب الثالث: وظائف وواجبات البعثة القنصلية**

حددت اتفاقية فيينا لعام 1963 وظائف وواجبات البعثة القنصلية ومهام أعضائها والتزاماتهم في  
نصوص متفرقة:

#### **الفرع الأول: وظائف البعثة القنصلية**

لا يمكن حصر كافة المهام القنصلية بسبب شمولها لجوانب متعددة ومتنوعة، لذلك فقد اتبعت  
المادة الخامسة من اتفاقية فيينا لعام 1963 أسلوب تعداد أهم الوظائف الأساسية للبعثات  
القنصلية، على النحو الآتي:

-حماية مصالح الدولة الموفدة ومصالح رعاياها ضمن حدود القانون الدولي، وتنمية العلاقات  
الاقتصادية والتجارية والثقافية والعلمية، وتعزيز العلاقات الودية بين الدولتين الموفدة والمضيفة.

-ليس للقتصل أي اختصاصات سياسية, كل ما يستطيع فعله هو الاستعلام بكافة الطرق المشروعة عن أوضاع وتطور الحياة في جميع المجالات لدى الدولة المضييفة، وتقديم تقارير بذلك لحكومة الدولة الموفدة.

-إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأشيرات للأشخاص الراغبين بالسفر إلى الدولة الموفدة.

-تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة سواءً أكانوا أفراداً طبيعيين أو اعتباريين.

-القيام بأعمال الكاتب بالعدل وأمين السجل المدني والوظائف المماثلة.

-حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة فيما يتعلق بشؤون الإرث والتركات.

-رعاية مصالح القصر وناقصي الأهلية من مواطني الدولة الموفدة أو في حالة وجوب إقامة إجراءات الوصاية والحجر والقوامة.

-تمثيل رعايا الدولة الموفدة أو اتخاذ التدابير المناسبة لتأمين تمثيلهم أمام السلطات الأخرى لدى الدولة المضييفة، وذلك حفظاً لحقوقهم.

-تسلم وتحويل المستندات والصكوك و الإنابة القضائية وغير القضائية أو تنفيذها وفق الاتفاقات الدولية المرعية بهذا الصدد.

-ممارسة حق الرقابة والتفتيش على السفن البحرية والنهرية والطائرات العائدة للدولة الموفدة ورعاياها.

-تقديم المساعدة للسفن والطائرات العائدة للدولة الموفدة ولملاحيتها ، والتدقيق في أوراقها وفض المنازعات التي قد تحصل بين أفراد طاقمها، وإجراء التحقيق في حال حصول حوادث طارئة على متنها.

-ممارسة كافة الوظائف الأخرى التي تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية بما لا يتعارض مع قوانين وأنظمة الدولة المضييفة أو مع الاتفاقيات الدولية النافذة بهذا الشأن.

### **الفرع الثاني: واجبات البعثات القنصلية**

قد حددتها بالتفصيل المواد /55/ و /56/ و /57/ وبعض النصوص الأخرى من اتفاقية فيينا لعام 1963 وهي تتشابه كثيراً مع تلك التي تقع على عاتق البعثات الدبلوماسية، وأهم هذه الواجبات :

-احترام قوانين وأنظمة الدولة المضييفة.

-عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المضييفة.

-عدم استعمال مقر القنصلية بما لا يتفق مع ممارسة المهام الموكلة إليها.

-القيام بالالتزامات التي تفرضها الدولة المضييفة بالنسبة للتأمين الإلزامي عن المسؤولية



المدنية المترتبة على استعمال سيارة أو سفينة أو طائرة.

-حظر ممارسة نشاطات مهنية وتجارية بقصد الربح بالنسبة لكافة أعضاء البعثة القنصلية باستثناء القناصل الفخريين.

### المطلب الرابع: الحصانات والامتيازات القنصلية

لا تتمتع البعثات القنصلية وأعضائها بذات الحصانات والامتيازات الممنوحة للبعثات الدبلوماسية، ولكن جرى العرف على الاعتراف ببعض الحصانات والامتيازات لتأمين الأداء الفعال للمهام والوظائف القنصلية، وهذا ما قننته بالتفصيل اتفاقية فيينا لعام 1963 في بابها الثاني (المواد 28-39) والتي ميزت بين حصانات وامتيازات البعثة القنصلية عن تلك الممنوحة للمبعوث القنصلي، وسوف ندرسها من خلال المطالب التالية:

### الفرع الأول: حصانات وامتيازات البعثة القنصلية

تتمتع البعثة القنصلية بعدد من الإعفاءات والتسهيلات الهادفة إلى ضمان إنجازها لمهامها وأهم هذه الحصانات والامتيازات هي:

- تسهيل اقتناء مقر البعثة القنصلية، سواء بالشراء أو بالإيجار أو بأية طريقة أخرى مناسبة وبما يتفق مع قوانين وأنظمة الدولة المضيفة.

- حرمة مقر البعثة القنصلية وممتلكاتها ووسائل نقلها، فلا يجوز التعرض لها بالتفتيش أو المصادرة أو الحجز أو بأي إجراء تنفيذي آخر، إلا بعد الحصول على موافقة رئيس البعثة القنصلية أو رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة، مع العلم بأنه يجوز دخول مبنى القنصلية في حالات الضرورة والقوة القاهرة، كنشوب حريق أو حدوث أي كارثة تستدعي اتخاذ إجراءات فورية، كما يحق للدولة المضيفة نزع ملكية مقر القنصلية لغايات المنفعة العامة مقابل تعويض منصف وكاف، وهذا ما تختلف بشأنه عن امتيازات البعثة الدبلوماسية.

من الملاحظ أن هذه المباني تتمتع بحرمة خاصة لكنها ليست مطلقة كما هو الحال لدى مقر البعثات الدبلوماسية، إذ أجازت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 لسلطات الدولة المستقبلية دخول مقر البعثة القنصلية دون الحصول مقدماً على موافقة رئيس البعثة القنصلية في حالة الحريق أو الكوارث التي تقتضي إجراءات حماية فورية، حيث اعتبرت موافقة رئيس البعثة في هذه الحالات مفترضة، كما سارت اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 في ذات الوجهة، إذ أنها أجازت لسلطات الدولة المستقبلية دخول مكاتب البعثة الخاصة دون الحصول مسبقاً على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة الموفدة في حالة نشوب حريق أو في حالات الطوارئ الأخرى التي تهدد السلامة العامة بشرط تعذر الحصول على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدبلوماسية، وعليه يمكن القول بأن خلو اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961 من هذه الإجازة المفترضة قد أكسب مقرات

البعثات الدبلوماسية "حرمة مطلقة"، والحقيقة أن لجنة القانون الدولي أثناء قيامها بإعداد مشروع اتفاقية العلاقات والامتيازات القنصلية عام 1955 وكذلك مشروع اتفاقية البعثات الخاصة عام 1967 أرادت أن تكون حرمة مباني ومكاتب البعثات القنصلية والخاصة غير مطلقة، من خلال افتراض موافقة رئيس البعثة على دخول الموظفين الرسميين للدولة المستقبلية إلى مقر ومكاتب هذه البعثات في حالات الطوارئ.

وقد تناولت الاتفاقيات القنصلية التي عقدتها الحكومة السورية مع كل من بولونيا وتركيا والمجر ويوغوسلافيا (سابقاً) هذه الناحية، حيث نصت كل من الفقرة الأولى من المادة /15/ من الاتفاقية المبرمة مع بولونيا بتاريخ 1981/4/10 والفقرة الأولى من المادة /14/ من الاتفاقية المبرمة مع تركيا بتاريخ 1986/3/5 على مايلي: ((إن حرمة المباني القنصلية مصونة، ولا يحق لسلطات الدولة المضيفة دخولها دون موافقة رئيس البعثة القنصلية أو رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو الشخص المخول من قبل أحدهما بالسماح بالدخول))، وتكررت العبارة السابقة في كل من نص الفقرة الأولى من المادة /14/ من الاتفاقية المبرمة مع المجر بتاريخ 1986/9/17 ونص الفقرة الأولى من المادة /15/ من الاتفاقية المبرمة مع يوغوسلافيا (سابقاً) بتاريخ 1988/10/19، وتم إضافة العبارة التالية: "وتعتبر موافقة رئيس البعثة ممنوحة حكماً في حالة الحريق أو الكوارث الأخرى التي تقتضي إجراءات حماية فورية"، ولا ريب في أن العبارة المضافة إن كانت قد أفادت الدولة المستقبلية بإمكانها من السيطرة على ما يخل بأمنها في مباني البعثة القنصلية، إلا أنها في الوقت ذاته لم تكن في صالح الدولة المرسله، إذ أنها قللت من حرمة مباني بعثتها القنصلية، ونصت الفقرة الرابعة من المادة /31/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 على أنه: "يجب أن تكون مباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكاتها ووسائل نقلها محصنة ضد أي شكل من أشكال المصادرة لغايات الدفاع الوطني أو المنفعة العامة، وفي الحالة التي يكون فيها نزع الملكية ضرورياً لمثل هذه الغايات، يجب اتخاذ كافة الإجراءات لتجنب عرقلة ممارسة الأعمال القنصلية ولدفع تعويض فوري ومناسب للدولة المرسله".

ولا شك أن هذه الفقرة قد لبثت حاجة عملية وسدت نقصاً وقعت فيه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، إذ أنه ليس من المنطق أن تتعسف الدولة المرسله في التمسك بمبدأ حرمة مقر البعثة الدبلوماسية أو القنصلية لتعطل المشروعات العمرانية في الدولة المستقبلية بالرغم من دفع التعويض الملائم الكفيل بتأمين مقر بديل هذا من جهة، ومن جهة أخرى بالرغم من خلو اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من نص مماثل إلا أنها بتقديرنا تفوقت على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية من حيث أن حرصها على حرمة دور البعثات الدبلوماسية كان أكبر مما أبدته اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على حرمة دور البعثات القنصلية، ذلك أن نص الفقرة الثالثة من المادة /22/ من الاتفاقية الأولى تضمن "حرمة أو حصانة مطلقة" للمقرات الدبلوماسية بصدد التصرفات الرسمية التي أتى على ذكرها، في حين أوردت الفقرة الرابعة من المادة /31/ من الاتفاقية الثانية بعض الاستثناءات على حرمة دور البعثات القنصلية، ورغم ذلك كله فإن البعثات

الدبلوماسية لا تتردد في تقديم التسهيلات للدولة المستقبلية لإنجاز مشاريعها العمرانية كما سبقت الإشارة إلى ذلك، وقد جاء نص الفقرة الثالثة من المادة /31/ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963، والفقرة الثانية من المادة /25/ من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969، متطابقاً من حيث الصياغة مع نص الفقرة الثانية من المادة /22/ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، وبالتالي يتعين على السلطات المحلية تأمين حماية المقرات والمباني التابعة للبعثات القنصلية والخاصة والمنظمات الدولية، ضد الخطر الخارجي، واتخاذ جميع التدابير الملائمة لمنع اقتحامها أو تخريبها وللحيلولة دون تعكير صفو أمنها أو المساس بكرامتها، وتفرض حرمة هذه المباني والمقرات على السلطات المحلية التزام عدم دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو الخاصة فيما يتعلق بمقر البعثة القنصلية أو الخاصة.

أما فيما يتعلق بمباني المنظمات الدولية فيحظر على سلطات الدولة المضيفة دخول هذه المباني إلا بعد موافقة الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة وبالشروط التي تحددها اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمة المعنية واتفاقية مقرها .

- حق البعثة القنصلية برفع علمها وشعارها الوطني على مقراتها ووسائل نقلها المستخدمة لأغراض البعثة، وكذا حرية التنقل والحركة لجميع أعضاء البعثة القنصلية، باستثناء المناطق التي يحرم أو يحظر دخولها لأسباب تتعلق بالنظام والأمن العام.

- حق البعثة باستخدام كافة الوسائل المناسبة للاتصال بدولتها الموفدة وبرعاياها أو بأية جهة أخرى، ولكن لا يجوز لها استعمال جهاز لاسلكي بدون موافقة الدولة المضيفة.

- حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية في أي وقت كان وأينما وجدت، ولا يجوز فتح أو تفتيش أو حجز الحقيبة القنصلية التي تحمل علامات خارجية تدل على مظهرها، إلا إذا توافرت لدى السلطات المختصة في الدولة المضيفة أسباب جوهريّة للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات الرسمية أو المخصصة للاستعمال الرسمي، إذ يجوز حينها لهذه السلطات فتح الحقيبة بحضور ممثل معتمد من قبل الدولة الموفدة، علماً بأنه إذا أعربت الدولة الموفدة رفضها لفتح الحقيبة فإنها تعاد إلى مصدرها، ويجب أن لا يكون حامل الحقيبة القنصلية من رعايا الدولة المضيفة ولا مقيماً فيها بصورة دائمة، ما لم توافق دولته على ذلك ويتمتع حامل الحقيبة بالحماية الشخصية ولا يمكن إخضاعه لأي شكل من أشكال التوقيف والاعتقال، وإذا ما تم تعيين حامل مؤقت للحقيبة القنصلية، فإنه يتمتع بالحصانة لحين تسليم الحقيبة إلى مقصدها، ولكن فيما إذا قام بنقل الحقيبة قبطان سفينة أو طائرة، تتمتع حينئذ الحقيبة بالحصانة لحين تسليمها دون القبطان.

- تزويد البعثة القنصلية وبدون تأخير بكافة المعلومات المتعلقة بوفاة أحد رعايا الدولة الموفدة والحالات التي تتطلب تعيين وصي أو ولي على أحد الرعايا القاصرين أو ناقصي الأهلية، أو في حالة غرق أو جنوح سفينة أو طائرة تابعة للدولة الموفدة.

- إعلام البعثة القنصلية وبدون تأخير فيما إذا تم توقيف أحد رعاياها أو اعتقاله، وتسهيل إيصال رسائل هؤلاء الرعايا إلى بعثاتهم القنصلية، كما يحق للموظفين القنصليين زيارة رعاياهم في السجن أو الموقوف احترازياً والتحدث معه ومراسلته وتأمين محام له.

- الإعفاءات من كافة الرسوم والضرائب، بما في ذلك تلك المتوجبة عن تحصيل البعثة القنصلية لرسوم التأشيرات وجوازات السفر وتصديق الوثائق، باستثناء الرسوم المفروضة مقابل خدمات كرسوم الكهرباء والماء والهاتف، أو تلك التي تقع على عاتق المتعاقدين مع البعثة.

### **الفرع الثاني: حصانات وامتيازات المبعوث القنصلي**

تهدف حصانات وامتيازات المبعوث القنصلي إلى ضمان الأداء الفعال لمهامه، وهي لا تعفيه تماماً من الخضوع لقوانين وأنظمة الدولة المضييفة، والتي يمكن تلخيصها كالتالي:

**أولاً: الحصانة الشخصية:** يتوجب على سلطات الدولة المضييفة معاملة المبعوث القنصلي بالاحترام اللائق ومنع الاعتداء على شخصه أو حرية أو كرامته، ولا يجوز اعتقاله أو توقيفه إلا في حالة الجرم الخطير وبقرار من السلطة القضائية المختصة أو تنفيذاً لقرار قضائي مبرم كما يجب إخطار رئيس البعثة القنصلية عن أي إجراء متخذ لتوقيف أو حجز أحد أعضاء البعثة القنصلية أو ملاحقته جزائياً.

**ثانياً: الحصانة القضائية:** القنصل ليس له صفة الدبلوماسي، فلا يتمتع بنفس الحصانات والامتيازات المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين كالحصانة القضائية، الجنائية، المدنية والإدارية في الدولة المستقبلية بالنسبة للأعمال التي يقومون بممارستها، سواء كانت عامة أو خاصة باستثناء العمل المتعلق بالنشاطات ذات الطبيعة المربحة، لهذا فإن الموظف القنصلي يتمتع بالحصانة القضائية عن طريق الأعمال المتعلقة بالوظيفة القنصلية.

لا يخضع المبعوث القنصلي للاختصاص القضائي والإداري لدى الدولة المضييفة فيما يتعلق بممارسة مهامه القنصلية، ولكن لا يسري ذلك على القضاء الجزائي وبعكس ما هو الحال بالنسبة للمبعوث الدبلوماسي، إذ يتوجب على المبعوث القنصلي الممثل أمام السلطات المختصة في القضايا الجزائية، شريطة ضمان الاحترام اللائق له وبما لا يعيق قدر الإمكان ممارسة المهام القنصلية، ويجوز بالتالي محاكمته أصولاً، ولكن بعد إعلام الدولة الموفدة، كما يجوز مقاضاة المبعوث القنصلي فيما يتعلق بالتزاماته المدنية الناجمة عن العقود وديونه الخاصة التي لا علاقة لها بعمله الرسمي، وكذلك في دعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث المرور، ولا يعفى المبعوث القنصلي من أداء الشهادة أمام السلطات القضائية المختصة، شريطة عدم إعاقة أداء مهامه، ولا يجوز استدعائه للشهادة عن وقائع تتعلق بممارسة وظائفه، كما يحق له رفض الإدلاء بالشهادة أو الاكتفاء بالإفادة الخطية من قبله، ولا يمكن في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء قسري بحقه وإنما تتم تسوية المسألة بالطرق الدبلوماسية ويجوز التنازل عن الحصانة القضائية للمبعوث القنصلي سواء صراحة أو ضمناً من قبل الدولة الموفدة، أو فيما يتعلق بأي طلب

عارض وفرعي في دعوى أصلية رفعها المبعوث القنصلي كما أن التنازل عن الحصانة القضائية لا يتضمن حكماً التنازل عن الحصانة بالنسبة إلى إجراءات تنفيذ الحكم، إذ يتطلب هذا تنازلاً خاصاً ومستقلاً.

**ثالثاً: الحصانة المالية :** يعفى المبعوث القنصلي وأعضاء البعثة وعائلاتهم الذين يقيمون معه لدى الدولة المضيضة، من جميع الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، الوطنية والإقليمية والمحلية أو البلدية، باستثناء ما يلي :

-الضرائب غير المباشرة التي تدخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات، وكذا الضرائب والرسوم على العقارات الخاصة الكائنة في أراضي الدولة المضيضة.

-ضرائب الإرث والتركات وانتقال الملكية.

-الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص والأرباح المتحصلة ورأس المال المستثمر في مشروعات تجارية أو مالية تقع في أراضي الدولة المضيضة، وكذا الضرائب والرسوم المتوجبة على الخدمات الخاصة كرسوم الكهرباء والماء والهاتف، وكذا الضرائب والرسوم المفروضة على الأجور التي يتقاضاها أعضاء طاقم الخدمة الشخصية في البعثة.

-الضرائب والرسوم المفروضة على المبالغ المتحصلة من رسوم التسجيل والرهن والطابع وتصديق الوثائق.

ويعفى المبعوث القنصلي أيضاً من أقساط الضمان الاجتماعي أو التأمين على المركبات ما لم تكن إلزامية وفق قوانين وأنظمة الدولة المضيضة ، وكذلك من كافة الخدمات الشخصية والمساهمات العسكرية وقيود تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة والعمل.

**رابعاً: الإعفاءات الجمركية :** يعفى المبعوث القنصلي من كافة الرسوم الجمركية وغيرها من الرسوم الأخرى المتعلقة بالأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية أو للاستعمال الشخصي للمبعوث القنصلي وأفراد عائلته الذين يقيمون معه، باستثناء رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة، بشرط أن لا تتجاوز المواد المستوردة الكميات الضرورية للاستعمال المباشر من قبل أصحاب العلاقة، ويتمتع ببقية موظفي البعثة القنصلية بذات المزايا والإعفاءات الجمركية بالنسبة للأشياء المستوردة في أول توطن لهم لدى الدولة الموفدين إليها، وكذلك لا تخضع أمتعة المبعوث القنصلي للتفتيش، إلا إذا توافرت أسباب جدية للاعتقاد بأنها تحتوي على مواد محظورة أو خاضعة للحجر الصحي عليها، وفي هذه الحالة يجوز إجراء التفتيش بحضور المبعوث القنصلي أو أحد موظفي القنصلية المعتمدين لهذه الغاية.

هناك توافق كبير بين حصانات وامتيازات البعثات الخاصة وبين حصانات وامتيازات البعثات الدبلوماسية الدائمة ، فالبعثة الدبلوماسية الخاصة تستمد نظام حصاناتها وامتيازاتها من نظام حصانات وامتياز الدولة، كما هو الحال بالنسبة للبعثة الدبلوماسية الدائمة.

### الفرع الثالث: نطاق الحصانات والامتيازات القنصلية

أشارت المادة / 52 / من اتفاقية فيينا لعام 1963 بأنه يسري تمتع المبعوث القنصلي بالحصانات والامتيازات منذ دخوله إقليم الدولة المضيضة لمباشرة مهامه، أو منذ تاريخ تسلمه لوظائفه في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً في الدولة المضيضة، ويستفيد أفراد أسرته الذين يقيمون معه وخدمه الخصوصيين بهذه الحصانات والامتيازات منذ تاريخ تمتعه بها، أو من تاريخ دخولهم إلى أراضي الدولة المضيضة أو من التاريخ الذي أصبحوا فيه أعضاء في أسرته أو في خدمته الخاصة، وتستمر هذه الحصانات والامتيازات نافذة لغاية انتهاء مهام المبعوث القنصلي ومغادرته لإقليم الدولة المضيضة، ونفس الشيء بالنسبة لأفراد أسرته وخدمه الخصوصيين، أو بعد انقضاء فترة معقولة تمنح له لتدبير أموره، كما تنطبق ذات الأحكام في حال وفاة المبعوث القنصلي، ويسري العمل بهذا الحكم حتى في حال نشوب نزاع مسلح بين الدولتين الموفدة والمضيضة، ويبقى المبعوث القنصلي متمتعاً بالحصانة عن الأعمال التي أنجزها أثناء وظيفته، حتى بعد إنهاء مهمته أو في حال مروره في إقليم دولة ثالثة بقصد الذهاب لمباشرة وظيفته القنصلية لدى الدولة الموفدة إليها أو أثناء مغادرته لها.

### المطلب الخامس: انتهاء مهمة البعثات القنصلية

تنتهي مهمة القنصل لنفس السبب التي تنقضي معها مهمة المبعوث الدبلوماسي، سواء بالوفاة أو الاستقالة أو الاستدعاء أو سحب البراءة القنصلية أو عزله أو نقله أو طرده أو اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه أو بفناء الشخصية القانونية لدولته، وبالمقابل لا تتأثر مهمة المبعوث القنصلي في حال وفاة أو تغيير رئيس الدولة أو نظام الحكم لدى إحدى الدولتين الموفدة والمضيضة، وذلك لكون المبعوث القنصلي لا يتمتع بصفة التمثيل الدبلوماسي كما هو الحال بالنسبة للسفراء والقائمين بالأعمال. ولهذا السبب لا يؤثر قطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين على استمرارية علاقتهما القنصلية ما لم يقرر إحداها أو كليهما معاً خلاف ذلك، كما لا يؤدي قيام الحرب بين الدولتين حكماً إلى قطع العلاقات القنصلية بينهما، وإنما في أغلب الأحيان يستدعى القنصل من قبل الدولة الموفدة لاستحالة القيام بمهمته في فترة النزاع المسلح، وقد نصت المادة /26/ من اتفاقية فيينا لعام 1963 على أن تمنح الدولة المضيضة وحتى في حالة وجود نزاع مسلح، لكافة أعضاء البعثة القنصلية والخدم الخصوصيين من غير رعاياها ولأفراد عائلاتهم مهماً كانت جنسيتهم الوقت والتسهيلات اللازمة لإعداد رحيلهم ومغادرة أراضيها بأفضل وسيلة ممكنة بعد انتهاء مهامهم.

و لدى قطع العلاقات القنصلية بين دولتين أو الإغلاق المؤقت أو الدائم للبعثة القنصلية، يقع على الدولة المضيضة حماية الدور القنصلية والمحفوظات ومصالح الدولة الموفدة، ويجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة دار البعثة وأموالها ومحفوظاتها القنصلية إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة المضيضة.

## قائمة المراجع المعتمدة:

- 1- الاتفاقية الدولية للعلاقات القنصلية لعام 1963.
- 2- بن صاف فرحات، العلاقات القنصلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، السنة الجامعية 2013-2014.
- 3- الدكتور زناتي مصطفى، البعثات الدبلوماسية فاعل رئيس للتمثيل الدبلوماسي (الأنواع، الحصانات)، مجلة البحوث والدراسات العلمية، جامعة يحي فارس بالمدينة، العدد 12، جوان 2018، ص29.
- 4- الدكتورة مايا الدباس، الدكتور ماهر ملندي، العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، منشورات الجامعة الافتراضية السورية، الجمهورية العربية السورية 2018.