المحاضرة السابعة

الوظائف القنصلية: التوثيق، حماية الرعايا والخدمات المدنية

انتهينا في المحاضرة السابقة إلى أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 تنظم مؤسسة خدمية في جوهرها، ذات أصل تجاري، تحولت تدريجياً إلى أداة لحماية المواطنين في الخارج. وننتقل الآن من البنية إلى الوظيفة، أي إلى ما يفعله القنصل فعلاً. والسؤال هنا ليس ترفاً أكاديمياً: فملايين المهاجرين والطلاب والعمال والسياح يعتمدون يومياً على قنصليات دولهم في تجديد جوازات سفرهم، وتوثيق عقود زواجهم، وتسجيل مواليدهم، ونقل جثامين موتاهم، وزيارتهم حين يُعتقلون، وإجلائهم حين تندلع الحروب أو الأوبئة. وبالنسبة لبلد كالجزائر، الذي تعيش جالية كبيرة من مواطنيه في أوروبا ولا سيما في فرنسا، تمثل الوظيفة القنصلية شرياناً إدارياً وإنسانياً يربط الدولة بمواطنيها خارج حدودها.

وتثير الوظائف القنصلية إشكالية قانونية دقيقة تميزها عن الوظائف الدبلوماسية. فالدبلوماسي يمارس عمله في مواجهة حكومة الدولة المستقبلة، أما القنصل فيمارس جانباً كبيراً من عمله في مواجهة أفراد، مواطنيه، وأحياناً في مواجهة السلطات المحلية والقضائية للدولة المستقبلة. وحين يوثق القنصل عقداً أو يسجل مولوداً أو يتولى تركة، فإنه يمارس سلطة عامة لدولته على إقليم دولة أخرى، وهو ما يستدعي توفيقاً دقيقاً بين سيادتين. وحين يدافع عن مواطن معتقل، فإنه يدخل في تماس مباشر مع نظام العدالة الجنائية للدولة المستقبلة، وهو أكثر الأنظمة التصاقاً بالسيادة.

ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: ما طبيعة الوظائف القنصلية وحدودها القانونية، وكيف يوفق القانون الدولي بين ممارسة القنصل لصلاحيات ذات طابع سيادي في مجالات التوثيق والأحوال المدنية وحماية الرعايا، وسيادة الدولة المستقبلة على إقليمها ومؤسساتها؟ ونعالج ذلك عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم الوظائف القنصلية وطبيعتها

أولاً: التعداد الاتفاقي للوظائف القنصلية

الفقرة (1)

تعدد المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الوظائف القنصلية، فتشمل حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها أفراداً وهيئات في الدولة المستقبلة في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي، وتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية

والعلمية، والاستعلام بكل الوسائل المشروعة، وإصدار جوازات السفر ووثائق السفر والتأشيرات، ومساعدة الرعايا، والقيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وما يماثلها وبعض الأعمال ذات الطابع الإداري بشرط ألا يتعارض ذلك مع قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، وصون مصالح الرعايا في التركات، وحماية مصالح القصر وناقصي الأهلية، وتمثيل الرعايا أمام المحاكم والسلطات أو اتخاذ الترتيبات لتمثيلهم لغرض اتخاذ تدابير مؤقتة لصون حقوقهم، ونقل الوثائق القضائية وغير القضائية وتنفيذ الإنابات القضائية، وممارسة حقوق الرقابة والتفتيش على السفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة الموفدة ومساعدتها وأطقمها، وأخيراً ممارسة أي وظائف أخرى تعهد بها الدولة الموفدة إلى البعثة القنصلية ولا تحظرها قوانين الدولة المستقبلة أو لا تعترض عليها، أو تنص عليها الاتفاقات الدولية النافذة بين الدولتين.

يطرح هذا التعداد سؤالاً منهجياً أول: هل القائمة حصرية أم على سبيل المثال؟ الإجابة يقدمها النص ذاته في فقرته الأخيرة، التي تفتح الباب أمام "أي وظائف أخرى" بشرطين بديلين: ألا تحظرها قوانين الدولة المستقبلة أو ألا تعترض عليها هذه الدولة، أو أن تنص عليها اتفاقات دولية نافذة. فالقائمة إذن مفتوحة، لكنها مفتوحة بشروط تحفظ سيادة الدولة المستقبلة. وهذا الانفتاح المشروط هو ما يفسر ثراء الاتفاقيات القنصلية الثنائية، التي كثيراً ما توسع الوظائف أو تفصلها بما يناسب حاجات الجاليات بين البلدين.

ويمكن تصنيف هذه الوظائف في أربع فئات كبرى تتيح فهم منطقها الداخلي. الفئة الأولى وظائف حمائية، تتعلق بحماية الرعايا ومصالحهم وتمثيلهم ومساعدتهم. والفئة الثانية وظائف إدارية وتوثيقية، تتعلق بإصدار الوثائق وأعمال التوثيق والأحوال المدنية. والفئة الثالثة وظائف قضائية مساعدة، تتعلق بنقل الوثائق القضائية وتنفيذ الإنابات القضائية. والفئة الرابعة وظائف اقتصادية ورقابية، تتعلق بالتجارة والسفن والطائرات. وما يجمع هذه الفئات أنها تنصب في معظمها على خدمة أفراد محددين، لا على العلاقة بين الحكومتين. ومن هنا يمكن تعريف الوظيفة القنصلية بأنها مجموع الأعمال التي تمارسها الدولة الموفدة عبر بعثاتها القنصلية على إقليم دولة أخرى وبموافقتها، لخدمة رعاياها ومصالحها المادية وحمايتها، في حدود القانون الدولي وقوانين الدولة المستقبلة. والعنصر الأخير في هذا التعريف، أي التقيد بقوانين الدولة المستقبلة، هو ما يميز الوظيفة القنصلية الحديثة جذرياً عن نظام الامتيازات القديم.

ثانياً: التحول التاريخي من خدمة التجارة إلى حماية المواطن

الفقرة (2)

يبين خوان مانويل غوميز روبليدو في المذكرة التمهيدية لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المنشورة في مكتبة الأمم المتحدة أن تاريخ الوظيفة القنصلية يرتبط إلى حد بعيد بتطور التجارة الدولية والمصالح الاقتصادية للدول، وأن أولى المدونات المتعلقة بالواجبات القنصلية نشأت في صورة مجموعات من قواعد القانون البحري، وأن التزايد الكبير في عدد القنصليات خلال القرنين التاسع عشر والعشرين كشف الحاجة إلى إطار قانوني أدق يتعلق بالخدمة القنصلية والوضع القانوني للقناصل. ويضيف أن التحولات المتسارعة في النشاط الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، والاتجاهات العالمية المتزايدة المؤثرة في الحياة اليومية، فرضت على المؤسسة القنصلية تحدياً جديداً يتمثل في حماية المواطنين وصون مصالحهم.

تكشف هذه الفقرة أن ترتيب الوظائف في المادة 5 يعكس تاريخاً من التراكم لا منطقاً نظرياً مسبقاً. فالوظائف المتعلقة بالسفن والتجارة هي الأقدم، وتعود إلى القناصل التجاريين في موانئ المتوسط في العصور الوسطى. ثم أضيفت الوظائف الإدارية والتوثيقية مع تطور الدولة الحديثة وأجهزتها للأحوال المدنية. وأخيراً برزت وظيفة حماية المواطنين بقوة في القرن العشرين، مع تزايد حركة الأفراد عبر الحدود: الهجرة الاقتصادية، والسياحة الجماعية، والدراسة في الخارج. وقد صارت هذه الوظيفة الأخيرة اليوم محور العمل القنصلي، حتى إن وزارات خارجية عديدة تعلن رسمياً أنه لا مسؤولية لها أعلى من حماية مواطنيها في الخارج.

ولهذا التحول آثار قانونية عميقة. فحين كانت الوظيفة القنصلية تجارية في جوهرها، كان القنصل وكيلاً لمصالح اقتصادية. أما حين صارت حمائية، فقد تحول القنصل إلى ضامن لحقوق الأفراد، وتحولت العلاقة بين الدولة ومواطنيها في الخارج إلى علاقة ذات أبعاد حقوقية. ويطرح هذا التحول سؤالاً لم يحسمه القانون الدولي بعد: هل للمواطن حق في الحماية القنصلية يمكنه المطالبة به في مواجهة دولته، أم أن الحماية القنصلية امتياز تقديري للدولة؟ القانون الدولي التقليدي يميل إلى الإجابة الثانية، لكن تشريعات وطنية عديدة ودساتير بعض الدول بدأت تقرر واجباً على الدولة في حماية مواطنيها في الخارج. وتستحق مواقف التشريعات العربية من هذه المسألة دراسة مقارنة لم تُنجز بعد.

ثالثاً: من الشأن القنصلي إلى الدبلوماسية القنصلية

الفقرة (3)

ترى مايكه أوكانو–هايمانس في فصل من المؤلف الذي أشرف عليه يان ميليسن وآنا مار فرناندیث حول الشؤون القنصلية والدبلوماسية، أن النشاط القنصلي ينطوي بصورة متزايدة على إمكانية "الارتقاء" به إلى مسألة دبلوماسية تصبح موضع اهتمام في العلاقات بين دولتين أو أكثر. وتبعاً لذلك، تنطوي الشؤون القنصلية بصورة متزايدة على ما تسميه "الدبلوماسية

القنصلية"، أي المفاوضات الدولية بشأن الإطار القانوني القنصلي، والقضايا القنصلية الفردية التي تجتذب اهتماماً كبيراً من وسائل الإعلام والجمهور والسياسيين، وترى أن على الدبلوماسيين من جميع الرتب أن يكونوا مستعدين للتفاعل مع الجمهور ووسائل الإعلام.

يقدم مفهوم "الدبلوماسية القنصلية" تحليلاً مهماً لطبيعة الوظيفة القنصلية اليوم. فالتقسيم التقليدي كان يجعل الدبلوماسية شأناً سياسياً رفيعاً والعمل القنصلي شأناً إدارياً روتينياً. لكن الواقع المعاصر يكشف أن قضية قنصلية واحدة، كاعتقال مواطن في الخارج أو صدور حكم بإعدامه أو احتجازه رهينة، قد تتحول إلى أزمة دبلوماسية تشغل رؤساء الدول ووسائل الإعلام. وقد رأينا ذلك في قضايا لاغراند وأفينا وجادهاف، التي بدأت شؤوناً قنصلية فردية وانتهت أمام محكمة العدل الدولية. ويعود هذا التحول إلى عوامل عدة: تزايد عدد المواطنين في الخارج، وسرعة انتشار المعلومات عبر وسائل الإعلام ووسائل التواصل، وضغط الرأي العام الداخلي على الحكومات.

ومن الزاوية القانونية، يطرح هذا التحول إشكالاً في تحديد طبيعة الوظيفة القنصلية. فإذا كانت الاتفاقية قد بنت نظام الحصانات القنصلية على أساس أن القنصل يمارس وظائف إدارية وخدمية لا سياسية، فإن "تسييس" العمل القنصلي يطرح سؤالاً حول مدى كفاية هذه الحصانات المحدودة. فالقنصل الذي يتابع قضية سياسية حساسة لمواطن معتقل قد يتعرض لضغوط لا تقل عن تلك التي يتعرض لها الدبلوماسي. ومن جهة أخرى، يثير هذا التحول خطر أن تتحول القنصليات إلى أدوات ضغط سياسي على الدولة المستقبلة، بما يتعارض مع واجب عدم التدخل المنصوص عليه في المادة 55 من الاتفاقية. ويبدو لي أن مفهوم الدبلوماسية القنصلية، رغم قيمته التحليلية، يحتاج إلى تأطير قانوني يحدد متى يبقى العمل القنصلي في نطاق المادة 5، ومتى يتحول إلى عمل دبلوماسي يخضع لقواعد اتفاقية 1961.

رابعاً: التمييز بين المساعدة القنصلية والحماية الدبلوماسية

الفقرة (4)

تعرّف المادة الأولى من مواد لجنة القانون الدولي بشأن الحماية الدبلوماسية لعام 2006 الحماية الدبلوماسية بأنها قيام دولة، عن طريق الإجراء الدبلوماسي أو غيره من وسائل التسوية السلمية، بالاحتجاج بمسؤولية دولة أخرى عن ضرر ناتج عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبته تلك الدولة ضد شخص طبيعي أو اعتباري من رعايا الدولة الأولى، بهدف إعمال تلك المسؤولية. وتشترط المادة 14 من المواد ذاتها، كقاعدة عامة، أن يكون الشخص المضرور قد استنفد جميع سبل الانتصاف المحلية قبل أن تتقدم دولته بمطالبة دولية بشأنه.

يتيح هذا التعريف تحديد طبيعة الوظيفة القنصلية الحمائية بالمقارنة. فالحماية الدبلوماسية بمعناها الفني الدقيق آلية لاحقة تتدخل بعد وقوع فعل غير مشروع دولياً، وبعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية، وتتخذ صورة مطالبة بين دولتين. أما المساعدة القنصلية، التي تنظمها المادة 5 والمادة 36 من اتفاقية 1963، فآلية وقائية ومصاحبة في الغالب: فالقنصل لا ينتظر وقوع فعل غير مشروع، بل يتدخل لمساعدة المواطن في أي صعوبة، كاعتقال قانوني أو مرض أو فقدان وثائق، ولا يشترط استنفاد سبل الانتصاف المحلية، بل يساعد المواطن على استعمالها. وقد أوضحت لجنة القانون الدولي في شروحها أن المساعدة القنصلية تختلف عن الحماية الدبلوماسية بهذا المعنى.

لكن الحدود بين المفهومين ليست دائماً واضحة في الممارسة. فالقنصل الذي يحتج لدى السلطات المحلية على سوء معاملة مواطن محتجز، هل يمارس مساعدة قنصلية أم يمهد لحماية دبلوماسية؟ والدولة التي ترفع دعوى أمام محكمة العدل الدولية بسبب انتهاك المادة 36، كما فعلت ألمانيا في قضية لاغراند والمكسيك في قضية أفينا، هل تمارس حماية دبلوماسية لمواطنيها أم تدافع عن حقها الذاتي في المساعدة القنصلية؟ وقد رأينا في المحاضرة السابقة أن محكمة العدل الدولية اعترفت في قضية أفينا بالترابط بين الحقين، وأعفت المكسيك من شرط استنفاد سبل الانتصاف بالنسبة لحقها الذاتي. ويكشف هذا الترابط أن الوظيفة القنصلية الحمائية تقع في منطقة وسطى بين العمل الإداري المحض والحماية الدبلوماسية بمعناها الفني، وهي منطقة تحتاج إلى مزيد من التأصيل الفقهي.

المحور الثاني: الوظيفة القنصلية في مجال التوثيق

أولاً: الأساس الاتفاقي لأعمال التوثيق

الفقرة (5)

تخول المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية البعثات القنصلية، في فقرتها (د)، إصدار جوازات السفر ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، والتأشيرات أو الوثائق المناسبة للأشخاص الراغبين في السفر إلى تلك الدولة، وفي فقرتها (و)، التصرف بصفة موثق ومأمور للأحوال المدنية والقيام بالمهام المماثلة، وبعض المهام ذات الطابع الإداري، بشرط ألا يتعارض ذلك مع قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، وفي فقرتها (ي)، نقل الوثائق القضائية وغير القضائية أو تنفيذ الإنابات القضائية أو لجان جمع الأدلة لحساب محاكم الدولة الموفدة وفقاً للاتفاقات الدولية النافذة، أو بأي طريقة أخرى تتفق مع قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها عند عدم وجود مثل هذه الاتفاقات. وتعرّف المادة الأولى المحفوظات القنصلية بأنها تشمل كل الأوراق

والوثائق والمراسلات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية، وكذلك الرموز والشيفرات وبطاقات الفهارس وأي أثاث مخصص لحمايتها أو حفظها.

تمثل وظيفة التوثيق أوضح صورة لممارسة القنصل سلطة عامة لدولته على إقليم أجنبي. فحين يوثق القنصل عقد بيع أو وكالة أو يصادق على توقيع، فإنه يمنح الوثيقة القوة الثبوتية ذاتها التي يمنحها الموثق في الدولة الموفدة. وحين يسجل زواجاً أو ولادة أو وفاة، فإنه يُدخل واقعة مادية في سجلات الحالة المدنية لدولته، بكل ما يترتب على ذلك من آثار في الجنسية والإرث والنسب. ويخضع هذا العمل أساساً لقانون الدولة الموفدة الذي يحدد شكل الوثيقة وشروط صحتها، لكنه مقيد بشرط عدم التعارض مع قوانين الدولة المستقبلة.

وهذا القيد يثير إشكالات عملية دقيقة. فلنفترض أن قنصلاً يوثق زواجاً بين مواطنين من دولته وفق قانون أحوالها الشخصية، في دولة مستقبلة لا تعترف إلا بالزواج المدني المعقود أمام موظفي الحالة المدنية المحليين. هل يُعد هذا التوثيق متعارضاً مع قوانين الدولة المستقبلة؟ وهل ينتج أثراً فيها؟ الممارسة تميز عادة بين الأثر في الدولة الموفدة، حيث يكون التوثيق صحيحاً ومنتجاً لآثاره، والأثر في الدولة المستقبلة، حيث قد لا يُعترف به ما لم يستوف شروط قانونها. ولذلك تنص كثير من الاتفاقيات القنصلية الثنائية على أن القنصل لا يوثق الزواج إلا بين رعايا دولته، وأن هذا التوثيق لا يغني عن الإجراءات المحلية حين يقتضيها القانون المحلي. ويكتسي هذا الإشكال أهمية خاصة للجاليات المغاربية في أوروبا، حيث قد تتعارض أحكام الأحوال الشخصية المستمدة من الشريعة مع النظام العام الأوروبي في مسائل كتعدد الزوجات أو الطلاق بالإرادة المنفردة. أما دخول السجلات القنصلية في تعريف المحفوظات، فيعني أنها تتمتع بالحرمة المنصوص عليها في المادة 33، وهي ضمانة لسرية البيانات الشخصية للمواطنين.

ثانياً: التصديق على الوثائق وإلغاؤه بنظام الأبوستيل

الفقرة (6)

تنص اتفاقية لاهاي المؤرخة في 5 أكتوبر 1961 بشأن إلغاء اشتراط التصديق على الوثائق العامة الأجنبية على أنها تنطبق على الوثائق العامة التي حُررت في إقليم إحدى الدول المتعاقدة ويتعين تقديمها في إقليم دولة متعاقدة أخرى، وعلى أن كل دولة متعاقدة تعفي من التصديق الوثائق التي تنطبق عليها الاتفاقية، ويُقصد بالتصديق في مفهومها الإجراء الشكلي الذي يشهد بموجبه الموظفون الدبلوماسيون أو القنصليون للبلد الذي يتعين تقديم الوثيقة في إقليمه على صحة التوقيع والصفة التي تصرف بها موقع الوثيقة، وعند الاقتضاء، على هوية الختم أو الطابع الذي تحمله. والإجراء الشكلي الوحيد الذي يجوز

اشتراطه للشهادة على هذه العناصر هو إضافة الشهادة المنصوص عليها في المادة 4، التي تصدرها السلطة المختصة في الدولة التي صدرت منها الوثيقة.

تكشف هذه الاتفاقية عن تحول مهم في وظيفة التوثيق القنصلي. فالتصديق القنصلي، أي شهادة القنصل على صحة توقيع موظف في الدولة المستقبلة على وثيقة يُراد استعمالها في الدولة الموفدة، كان تقليدياً من أكثر الأعمال القنصلية تكراراً واستهلاكاً للوقت. فشهادة الميلاد الصادرة في دولة ما، ليُعترف بها في دولة أخرى، كانت تمر بسلسلة طويلة من التصديقات: من الجهة المصدرة، إلى وزارة الخارجية، إلى قنصلية الدولة المستقبلة للوثيقة. وقد جاءت اتفاقية لاهاي لتختصر هذه السلسلة في إجراء واحد هو "الأبوستيل"، أي شهادة موحدة تصدرها السلطة المختصة في الدولة المصدرة، وتُقبل مباشرة في كل الدول الأطراف دون حاجة إلى تصديق قنصلي.

ويطرح هذا التطور مفارقة مثيرة: فاتفاقية دولية أُبرمت في العام نفسه الذي أُبرمت فيه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ألغت فعلياً جزءاً كبيراً من الوظيفة القنصلية التوثيقية بين الدول الأطراف فيها. وهذا يكشف أن الوظائف القنصلية ليست ثابتة، بل تتقلص وتتوسع بحسب تطور التعاون الدولي. فحيث تثق الدول في وثائق بعضها، تتراجع الحاجة إلى الوساطة القنصلية، وحيث تغيب هذه الثقة، تبقى الوساطة ضرورية. وقد اتسع نطاق هذه الاتفاقية ليشمل عدداً كبيراً من الدول، لكن دولاً عديدة، منها دول عربية، ما تزال خارجها أو انضمت إليها حديثاً، مما يُبقي التصديق القنصلي التقليدي ضرورياً في علاقاتها. كما أن تطور الأبوستيل الإلكتروني يفتح الباب أمام تحول أعمق قد يجعل التصديق القنصلي التقليدي من مخلفات الماضي. وتستحق دراسة أثر هذه الاتفاقية على العمل القنصلي للدول العربية، ولا سيما في علاقاتها مع أوروبا، اهتماماً بحثياً خاصاً.

ثالثاً: الوثائق القنصلية بوصفها محفوظات محمية

الفقرة (7)

يحلل غاري ليلينثال ونهال الدين أحمد في مقالهما المنشور في مجلة Commonwealth Law Bulletin المعنى القانوني لمبدأ حرمة المحفوظات، منطلقين من احتجاج السفارة الروسية في واشنطن عام 2017 على قيام مسؤولين أمريكيين بنقل محفوظات روسية من القنصلية العامة في سان فرانسيسكو دون إشراف دبلوماسيين روس. ويتمحور سؤالهما البحثي حول ما يميز الوثائق التي تشكل محفوظات عن مجرد ترتيب تنظيمي، ويخلصان إلى أن قاعدة المصدر، حين تُطبق

على هذه المحفوظات، تغير وضع الوثائق بحيث يعود للدبلوماسيين وحدهم حق التصرف فيها، ويقارنان كيفية تطبيق تشريعات المحفوظات في أستراليا وماليزيا لمبدأ الحرمة.

تتصل هذه الدراسة بالوظيفة التوثيقية من زاوية غالباً ما تُغفل: مصير الوثائق التي ينتجها العمل القنصلي. فالقنصلية التي توثق العقود وتسجل المواليد والوفيات وتصدر الجوازات تحتفظ بسجلات ضخمة تتضمن بيانات شخصية حساسة لآلاف المواطنين: هوياتهم، وأوضاعهم العائلية، وممتلكاتهم، وأحياناً سوابقهم القضائية. وهذه السجلات تدخل في تعريف المحفوظات القنصلية الذي تقرره المادة الأولى من اتفاقية 1963، ومن ثم تتمتع بالحرمة المنصوص عليها في المادة 33 "في كل وقت وأينما وجدت". ويكشف تطبيق قاعدة المصدر التي يقترحها الباحثان أن هذه الوثائق، لكونها صادرة عن جهاز الدولة الموفدة في ممارسة وظائفه، تبقى محمية حتى لو وُجدت خارج المقر.

ويكتسي هذا البعد أهمية خاصة في سياقين معاصرين. الأول سياق إغلاق القنصليات في إطار التوترات الدولية، كما في حالة سان فرانسيسكو التي انطلق منها الباحثان، حيث يثور سؤال مصير السجلات المدنية للمواطنين. والثاني سياق رقمنة الخدمات القنصلية، حيث صارت كثير من الدول تتيح لمواطنيها في الخارج تقديم طلباتهم إلكترونياً، وصارت السجلات تُحفظ على خوادم قد تكون في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة. فهل تمتد الحرمة إلى البيانات الرقمية المخزنة خارج المقر؟ عبارة "أينما وجدت" توحي بالإيجاب، لكن تطبيقها على الفضاء الرقمي يثير صعوبات عملية. كما أن الحرمة القنصلية قد تتعارض مع تشريعات حماية البيانات الشخصية في الدولة المستقبلة، ولا سيما في الاتحاد الأوروبي. وهذه مسائل لم تحظ بعد بمعالجة فقهية كافية.

المحور الثالث: حماية الرعايا في الخارج

أولاً: الحق في الإخطار القنصلي

الفقرة (8)

يبين غوميز روبليدو في المذكرة التمهيدية لاتفاقية 1963 أن المادة 36 تكتسي أهمية خاصة بالنسبة لحقوق الأفراد، لأنها تقرر التزامات على السلطات المختصة في حالة القبض على أجنبي أو احتجازه، لضمان الحق في الاستعانة بمحام والمحاكمة العادلة عبر الإخطار القنصلي والوصول الفعلي إلى الحماية القنصلية. ويشير إلى أن الحق في الإخطار والوصول القنصليين صار يُثار بصورة متزايدة في الإجراءات على المستويين الوطني والإقليمي وأمام المحاكم الدولية، وأن تفسيرات المحاكم

الأمريكية تباينت تبايناً كبيراً، من عدم الاعتراف بالحقوق الأساسية التي تمنحها المادة 36 حين لا يتوافر سبيل انتصاف مناسب، إلى إمكانية إعمال هذه الحقوق بصورة فردية، وأن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أصدرت عام 1999 رأياً استشارياً اعترفت فيه بأن المادة 36 تنشئ حقوقاً فردية.

تمثل المادة 36 قلب الوظيفة الحمائية للقنصل. وتقوم على ثلاث حلقات متصلة: حق القنصل في الاتصال بمواطنيه وزيارتهم، والتزام الدولة المستقبلة بإبلاغ المحتجز الأجنبي "دون تأخير" بحقه في طلب إخطار قنصليته وبإخطارها إذا طلب ذلك، وحق القنصل في زيارة المحتجز والتحدث معه وترتيب تمثيله القانوني، ما لم يعترض المحتجز صراحة. ويكشف هذا البناء عن فلسفة دقيقة: فالحماية القنصلية لا تُفرض على المواطن، بل يملك أن يرفضها. وهذا ما يؤكد الطابع الفردي للحق: فالفرد هو صاحب القرار في تفعيل الحماية أو عدم تفعيلها.

ولهذا الحق قيمة عملية تتجاوز الإطار القانوني المجرد. فالأجنبي المعتقل في بلد لا يتقن لغته، ولا يعرف نظامه القضائي، ولا يملك شبكة علاقات أو موارد مالية فيه، يكون في وضع هش بالغ. والقنصل يمكنه أن يوفر له مترجماً، ويساعده في إيجاد محام، ويتواصل مع أسرته، ويراقب ظروف احتجازه، وينبه السلطات إلى أي إخلال بحقوقه. ولذلك رأت محكمة البلدان الأمريكية أن هذا الحق جزء من ضمانات المحاكمة العادلة. ومع ذلك، يبقى تحديد معنى "دون تأخير" محل خلاف: فهل يعني فوراً عند القبض، أم خلال ساعات، أم قبل أول استجواب؟ وقد رأت محكمة العدل الدولية في قضية أفينا أنه لا يعني بالضرورة "فوراً"، لكنه يقتضي الإبلاغ بمجرد التحقق من جنسية المحتجز أو وجود أسباب للاعتقاد بأنه أجنبي. ويبقى هذا المعيار مرناً ويحتاج إلى ضبط أدق في التشريعات الوطنية.

ثانياً: الاجتهاد الدولي في حماية المحتجزين

الفقرة (9)

تبين الصفحة الرسمية لقضية لاغراند بين ألمانيا والولايات المتحدة لدى محكمة العدل الدولية أن المحكمة أصدرت حكمها في 27 يونيو 2001، وقد خلصت فيه إلى أن الولايات المتحدة أخلت بالتزاماتها تجاه ألمانيا وتجاه الأخوين لاغراند بموجب المادة 36 فقرة 1 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، حين لم تبلغهما دون تأخير بعد القبض عليهما بحقوقهما بموجب هذه الفقرة، فحرمت ألمانيا من إمكانية تقديم المساعدة المنصوص عليها في الاتفاقية في الوقت المناسب، وقررت أنه إذا حُكم على رعايا ألمان بعقوبات شديدة دون احترام حقوقهم، فإن على الولايات المتحدة أن تتيح، بالوسائل التي تختارها، إعادة النظر في الإدانة والعقوبة مع مراعاة انتهاك تلك الحقوق.

يكشف حكم لاغراند عن الصلة الوثيقة بين الإخطار القنصلي والحماية الفعلية. فقد أثارت الولايات المتحدة حجة مفادها أن إبلاغ الأخوين لاغراند بحقوقهما ما كان ليغير شيئاً في مصيرهما، لأنهما عاشا في الولايات المتحدة منذ طفولتهما وكانا يتقنان الإنجليزية. فرفضت المحكمة هذه الحجة، مقررة أنه لا يلزم إثبات أن المساعدة القنصلية كانت ستغير نتيجة المحاكمة، بل يكفي أن الدولة الموفدة حُرمت من إمكانية تقديمها. وهذا الموقف يؤكد أن الحق في الإخطار حق إجرائي مستقل، لا يتوقف على إثبات الضرر الفعلي. ويمكن تصور أهمية المساعدة القنصلية في قضية كهذه: فالقنصلية التي تُخطر مبكراً تستطيع أن تجمع من دولتها أدلة عن ظروف المتهم الشخصية والعائلية قد تفيد في تخفيف العقوبة، وهي أدلة يصعب على الدفاع المحلي الوصول إليها.

ومن زاوية وظيفية، يكشف الحكم أن الحماية القنصلية للمحتجزين ليست مجرد زيارة إنسانية، بل عمل قانوني متخصص يمكن أن يؤثر في مجرى المحاكمة: جمع الأدلة في الدولة الموفدة، وتوفير الخبراء والمترجمين، والتواصل مع الأسرة، ورصد احترام ضمانات المحاكمة العادلة. وهذا يطرح سؤالاً عن الموارد: فهل تملك القنصليات، ولا سيما قنصليات الدول النامية، الإمكانات البشرية والمالية لممارسة هذه الوظيفة بفعالية؟ الواقع يكشف تفاوتاً كبيراً بين الدول في هذا الشأن، مما يعني أن الحماية القنصلية، رغم أنها حق مقرر للجميع نصاً، تتفاوت فعاليتها بحسب جنسية المحتجز. وهذا التفاوت يطرح إشكالية مساواة لم تعالجها الأدبيات بعمق.

الفقرة (10)

تفيد الصفحة الرسمية لقضية أفينا ورعايا مكسيكيين آخرين بين المكسيك والولايات المتحدة أن المحكمة أصدرت حكمها في 31 مارس 2004. وتنقل المذكرة التمهيدية للاتفاقية في مكتبة الأمم المتحدة أن المحكمة اعترفت في هذا الحكم صراحة بالترابط بين حقوق الفرد وحقوق الدولة، إذ قررت أن انتهاك حقوق الفرد بموجب المادة 36 قد يستتبع انتهاك حقوق الدولة الموفدة، والعكس بالعكس، وأن كون الحكم يتعلق برعايا مكسيكيين فقط لا يعني أن الاستنتاجات التي توصلت إليها لا تنطبق على رعايا أجانب آخرين في أوضاع مماثلة في دول أخرى.

يمثل حكم أفينا أوسع تطبيق قضائي للوظيفة الحمائية القنصلية، إذ تعلق بأكثر من خمسين مواطناً مكسيكياً محكوماً عليهم بالإعدام في ولايات أمريكية مختلفة. وتكمن أهميته في ثلاثة أمور: أولاً، أنه أكد الطابع العام لقواعد المادة 36، فأعلن أن استنتاجاته لا تقتصر على المكسيكيين. وثانياً، أنه حدد معنى "دون تأخير" بصورة عملية. وثالثاً، أنه أوضح أن إعادة النظر

في الأحكام يجب أن تكون قضائية فعلية، لا مجرد إجراء عفو تنفيذي، لأن إجراءات العفو لا تضمن المراعاة الكاملة لانتهاك الحقوق.

غير أن مصير الحكم يكشف حدود الوظيفة الحمائية في مواجهة سيادة الدولة المستقبلة. فالمحكمة العليا الأمريكية قضت عام 2008 في قضية ميديين ضد تكساس بأن حكم أفينا ليس نافذاً ذاتياً في النظام القانوني الأمريكي، فنُفذ حكم الإعدام في عدد من المشمولين به. ويطرح هذا المصير سؤالاً جوهرياً: ما قيمة الحماية القنصلية إذا كانت الدولة المستقبلة تستطيع، عبر قواعدها الدستورية الداخلية، تعطيل تنفيذ أحكام القضاء الدولي بشأنها؟ ويكشف هذا الوضع أن فعالية الوظيفة الحمائية لا تتوقف على النصوص الدولية وحدها، بل على مدى إدماجها في الأنظمة القانونية الوطنية. ولذلك تكتسي التشريعات الوطنية التي تلزم الشرطة والنيابة صراحة بإبلاغ المحتجزين الأجانب بحقوقهم القنصلية أهمية حاسمة. وتستحق دراسة مدى إدماج المادة 36 في قوانين الإجراءات الجزائية العربية، ومنها القانون الجزائري، بحثاً تطبيقياً لم يُنجز بعد بصورة كافية.

الفقرة (11)

يبين فيكتور كطان في تعليقه المنشور في مجلة American Journal of International Law أن محكمة العدل الدولية قضت في قضية جادهاف بين الهند وباكستان بأن باكستان أخلت بالمادة 36 حين لم تبلغ جادهاف دون تأخير بحقوقه، ولم تخطر البعثة القنصلية الهندية المختصة دون تأخير باحتجازه، وحرمت الهند من حقها في الاتصال به وزيارته وترتيب تمثيله القانوني. وقضت بأن على باكستان التزاماً بإبلاغه بحقوقه دون مزيد من التأخير وبتمكين الموظفين القنصليين الهنود من الوصول إليه، وبأن الجبر المناسب يقتضي مراجعة فعالة وإعادة نظر في إدانته والعقوبة المفروضة عليه، مع اعتبار استمرار وقف التنفيذ شرطاً لا غنى عنه لذلك.

تضيف قضية جادهاف بعداً جديداً للوظيفة الحمائية: حدودها في قضايا الأمن الوطني. فقد احتجت باكستان بأن جادهاف ضابط استخبارات هندي متهم بالتجسس والإرهاب، وبأن الأعراف الدولية تستثني الجواسيس من الحماية القنصلية. فرفضت المحكمة ذلك، مقررة أن المادة 36 لا تتضمن أي استثناء للمتهمين بالتجسس. ويكشف هذا الموقف عن منطق دقيق: فالحماية القنصلية لا تمنح المتهم أي إفلات من المحاكمة، بل تضمن فقط أن تتم محاكمته في ظروف عادلة. ولذلك لا يوجد تعارض حقيقي بين مقتضيات الأمن الوطني والحق في الإخطار القنصلي.

لكن القضية تكشف أيضاً عن توتر يصعب حله. فالدولة المستقبلة التي تتهم أجنبياً بالتجسس لحساب دولته تنظر إلى القنصل، ممثل تلك الدولة ذاتها، نظرة ريبة طبيعية، وتخشى أن يستعمل الزيارة القنصلية لتنسيق الشهادات أو نقل المعلومات.

ومن هنا جاءت الاتفاقية الثنائية بين الهند وباكستان لعام 2008، التي أجازت النظر في قضايا الأمن حالة بحالة. ورأت المحكمة أن هذه الاتفاقية لا تحل محل المادة 36، لأن المادة 73 من اتفاقية 1963 لا تجيز إلا الاتفاقات التي تؤكد أحكامها أو تكملها أو توسع نطاقها. والدرس المستخلص أن الوظيفة الحمائية القنصلية تمثل حداً أدنى لا يجوز للدول النزول عنه حتى باتفاق ثنائي، وهو ما يقربها من منطق حقوق الإنسان أكثر من منطق المعاملة بالمثل. ويبقى السؤال عن مدى فعالية المراجعة داخل النظام القضائي العسكري الذي أصدر الحكم أصلاً سؤالاً معلقاً.

ثالثاً: واجب الرعاية في الأزمات

الفقرة (12)

تتناول نينا غريغر ويني ليندغرين في مقالهما المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy واجب الرعاية تجاه المواطنين في الخارج، من زاوية الأمن والمسؤولية، من خلال دراسة أزمتين: أزمة عين أميناس وأزمة فوكوشيما. ويندرج المقال ضمن عدد خاص من المجلة خُصص لموضوع الدبلوماسية وواجب الرعاية.

تكتسي هذه الدراسة أهمية خاصة لطلابنا لأن إحدى الأزمتين اللتين تدرسهما وقعت على أرض الجزائر. ففي يناير 2013، هاجمت جماعة مسلحة منشأة الغاز في عين أميناس جنوب شرق البلاد، واحتجزت مئات العاملين رهائن، بينهم عشرات الأجانب من جنسيات متعددة، وانتهت الأزمة بعملية للقوات الجزائرية أسفرت عن مقتل عدد كبير من الرهائن والمهاجمين. وقد واجهت الدول التي كان لها رعايا بين الرهائن، ومنها النرويج واليابان وبريطانيا، تحدياً مزدوجاً: فمن جهة، كان عليها أن تمارس واجب الرعاية تجاه مواطنيها وأسرهم، ومن جهة أخرى، كانت ملزمة باحترام سيادة الجزائر في إدارة العملية الأمنية على أرضها. ويكشف هذا التحدي حدود الوظيفة الحمائية القنصلية في مواجهة سيادة الدولة المستقبلة في المسائل الأمنية.

ويثير مفهوم "واجب الرعاية" نقاشاً فقهياً مهماً. فمن الناحية القانونية الدولية الصرفة، لا يوجد التزام على الدولة الموفدة تجاه مواطنيها بحمايتهم في الخارج، فالحماية القنصلية حق للدولة لا واجب عليها. لكن التطور السياسي والاجتماعي خلق توقعاً متزايداً لدى المواطنين بأن تتدخل دولهم لحمايتهم، كما خلق ضغطاً على الحكومات لتلبية هذا التوقع. ويتضمن هذا الواجب أبعاداً متعددة: المعلومات والتحذيرات قبل السفر، والمساعدة أثناء الأزمة، والإجلاء عند الضرورة، ودعم الأسر، ومتابعة التحقيقات بعد الأزمة. والملاحظ أن واجب الرعاية يتقاطع أيضاً مع مسؤولية الشركات التي توظف عملاً في

الخارج، كما في حالة عين أميناس حيث كان كثير من الرهائن موظفين في شركات نفطية أجنبية. وهذا التقاطع بين مسؤولية الدولة ومسؤولية الشركات في حماية المواطنين في الخارج يمثل ثغرة بحثية مهمة.

الفقرة (13)

تبين كريستين هاوغفيك في مقالها المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy أن الدول تتناوب بين دوري "الراعي" و"المنقذ" حين تقدم الرعاية لمواطنيها في الخارج، وتقترح أنها أكثر ميلاً إلى تبني دور المنقذ حين تكون القيم الجوهرية التي تقوم عليها هويتها الذاتية على المحك. وتستكشف هذه الدينامية من خلال حالة أم نرويجية أعادت اختطاف طفليها من المغرب، حيث أذن وزير الخارجية النرويجي بإيواء الطفلين في السفارة النرويجية في الرباط، مستنداً إلى واجب النرويج في حماية قاصرين نرويجيين يخشيان على حياتهما، ما أدى إلى نزاع دبلوماسي بين النرويج والمغرب. وتلاحظ الباحثة أن حماية الرعايا في الخارج مهمة رئيسية للخدمة القنصلية، وأن للمواطنين المسافرين أو المقيمين في الخارج في حالات كثيرة توقعاً مشروعاً بأن تقدم لهم دولتهم المساعدة عند الحاجة.

تكشف هذه الحالة عن أخطر حدود الوظيفة الحمائية: حين تتعارض حماية المواطن مع احترام قانون الدولة المستقبلة وسيادتها. فالطفلان المعنيان كانا في المغرب قبل أن تعيد والدتهما اختطافهما، أي أن وجودهما هناك كان خاضعاً لسلطة القانون والقضاء المغربيين. وحين آوتهما السفارة النرويجية، استعملت النرويج حرمة مقر بعثتها لحماية أشخاص من سلطات الدولة المستقبلة، وهو ما يقترب من صورة اللجوء الدبلوماسي الذي لا تعترف به أغلب الدول. وهنا تتقاطع ثلاث إشكاليات: إشكالية ازدواج الجنسية التي تثور كثيراً في الأسر المختلطة، والتي تجعل الدولة المستقبلة تعتبر الشخص من رعاياها وتنفي حق الدولة الأخرى في حمايته، وإشكالية الاختطاف الدولي للأطفال بين دول تنتمي إلى أنظمة قانونية مختلفة في الأحوال الشخصية، وإشكالية حدود استعمال المقار المحمية.

وتقدم مقاربة الباحثة، القائمة على مفهوم الهوية، تفسيراً مقنعاً لسلوك الدول: فالنرويج، التي تقدم نفسها رائدة في حقوق الطفل، لم تستطع أن تتخلى عن طفلين من مواطنيها رغم الكلفة الدبلوماسية. لكن هذا التفسير يكشف في الوقت نفسه عن خطر قانوني: فإذا كانت هوية الدولة وقيمها هي التي تحدد متى تتجاوز حدود الوظيفة القنصلية، فإن القانون يصبح تابعاً للسياسة. ومن زاوية دول المنطقة، تكشف هذه الحالة عن أهمية الاتفاقيات الثنائية في مسائل الحضانة والاختطاف الدولي للأطفال بين دول المغرب العربي والدول الأوروبية، وهي مسائل تمس آلاف الأسر المختلطة. ويبقى السؤال القانوني

الجوهري مطروحاً: هل يجوز للدولة الموفدة ممارسة الحماية القنصلية لمواطن يحمل أيضاً جنسية الدولة المستقبلة؟ الممارسة الغالبة، المستندة إلى مبدأ الجنسية الغالبة، تميل إلى النفي، لكن المسألة ما تزال خلافية.

رابعاً: الحماية القنصلية التضامنية في الإطار الأوروبي

الفقرة (14)

يقرر توجيه مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 637/2015 المؤرخ في 20 أبريل 2015 بشأن تدابير التنسيق والتعاون لتيسير الحماية القنصلية لمواطني الاتحاد غير الممثلين في دول ثالثة، تطبيقاً لما تقرره معاهدة سير الاتحاد الأوروبي وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد من حق كل مواطن في الاتحاد، في إقليم دولة ثالثة لا تكون للدولة العضو التي يحمل جنسيتها تمثيل فيها، في التمتع بحماية السلطات الدبلوماسية والقنصلية لأي دولة عضو بالشروط ذاتها التي تنطبق على رعايا تلك الدولة، ويحدد التوجيه تدابير التعاون والتنسيق اللازمة لتيسير هذه الحماية، بما في ذلك حالات الاعتقال والاحتجاز، والوقوع ضحية جريمة، والحوادث والأمراض الخطيرة، والوفاة، والإعادة إلى الوطن في حالات الطوارئ.

يمثل هذا النظام تطوراً نوعياً في مفهوم الحماية القنصلية. فالحماية القنصلية، في اتفاقية 1963، ترتبط بالجنسية: كل دولة تحمي رعاياها. أما النظام الأوروبي فيمد الحماية إلى رعايا دول أخرى على أساس "المواطنة الأوروبية" المشتركة. فالمواطن المالطي الذي يُعتقل في بلد لا توجد فيه بعثة مالطية يستطيع أن يلجأ إلى القنصلية الفرنسية أو الألمانية، التي تلتزم بحمايته كما لو كان من رعاياها. وهذا النظام يحقق فائدة عملية كبيرة للدول الصغيرة التي لا تملك شبكة قنصلية واسعة، ويجسد تضامناً مؤسسياً بين الدول الأعضاء.

لكن هذا النظام يطرح إشكالية قانونية دولية دقيقة: فالمادة 8 من اتفاقية 1963 تجيز للبعثة القنصلية لدولة ما أن تمارس الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة، لكنها تشترط لذلك إخطاراً مناسباً للدولة المستقبلة وعدم اعتراضها. ومن ثم فإن الالتزام الأوروبي الداخلي لا يُلزم الدول الثالثة، التي يمكنها نظرياً أن ترفض السماح لقنصل فرنسي بحماية مواطن مالطي. وقد أدى ذلك إلى نقاش حول مدى حاجة الاتحاد إلى إبرام اتفاقات مع الدول الثالثة لضمان قبولها لهذا النظام. ويقدم النظام الأوروبي نموذجاً يستحق التأمل عربياً وإفريقياً: فهل يمكن تصور نظام تضامني مماثل بين الدول المغاربية أو في إطار جامعة الدول العربية أو الاتحاد الإفريقي، يتيح لمواطني الدول الأعضاء التمتع بحماية قنصليات الدول الأخرى حيث لا تمثيل لدولهم؟ هذا سؤال بحثي وسياسي يستحق الاهتمام.

المحور الرابع: الخدمات المدنية التي تقدمها البعثات القنصلية

أولاً: الأحوال المدنية والتركات والقصر

الفقرة (15)

تخول المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية البعثات القنصلية، في فقرتها (ز)، صون مصالح رعايا الدولة الموفدة في حالات الخلافة على التركات في إقليم الدولة المستقبلة، وفقاً لقوانين هذه الدولة وأنظمتها، وفي فقرتها (ح)، صون مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة في الحدود التي تفرضها قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، ولا سيما حين يتطلب الأمر إقامة الوصاية أو القوامة عليهم. وتلزم المادة 37 السلطات المختصة في الدولة المستقبلة، إذا توافرت لديها المعلومات، بإبلاغ البعثة القنصلية دون تأخير بوفاة أحد رعايا الدولة الموفدة، وبأي حالة تبدو فيها ضرورة لتعيين وصي أو قيم لقاصر أو ناقص أهلية من رعاياها، وبغرق سفينة أو جنوحها أو وقوع حادث لطائرة تحمل جنسية الدولة الموفدة في البحر الإقليمي أو المياه الداخلية أو على إقليم الدولة المستقبلة.

تكشف هذه النصوص عن الطابع الشامل للخدمات المدنية القنصلية، التي ترافق المواطن في مختلف مراحل حياته، من الولادة إلى الوفاة. ففي حالة الوفاة، يتدخل القنصل لإصدار شهادة الوفاة في سجلات دولته، واستكمال إجراءات نقل الجثمان إلى الوطن، وهي خدمة ذات بعد ثقافي وديني بالغ الأهمية لكثير من الأسر العربية والمسلمة، وحماية التركة حتى يتمكن الورثة من المطالبة بها. وفي حالة القصر، يتدخل لحماية مصالحهم حين يفقدون والديهم أو حين لا يكون لهم من يرعاهم في الدولة المستقبلة. ويتميز التزام الإبلاغ الوارد في المادة 37 بأنه يقع على الدولة المستقبلة، أي أنه يجعل من الخدمة القنصلية نظاماً تعاونياً بين الدولتين، لا مجرد نشاط انفرادي للقنصل.

غير أن النص يقيد هذه الخدمات صراحة بقوانين الدولة المستقبلة، وهنا تظهر الإشكالات. ففي مسائل التركات، قد يختلف قانون الدولة الموفدة عن قانون الدولة المستقبلة في تحديد الورثة وأنصبتهم، كما هو الحال بين أنظمة الميراث المستمدة من الشريعة الإسلامية والأنظمة الأوروبية. ومسألة القانون الواجب التطبيق على التركة تحكمها قواعد القانون الدولي الخاص لا القانون القنصلي، فالقنصل لا يملك إلا صون المصالح، لا الفصل في النزاع. وفي مسائل الوصاية، قد تتعارض تصورات الدولتين لمصلحة الطفل الفضلى. ولذلك فإن فعالية هذه الخدمات تتوقف على تعاون السلطات المحلية وعلى وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف في مجال التعاون القضائي في المسائل المدنية. وتكشف هذه الإشكالات أن الخدمات

المدنية القنصلية تقع عند تقاطع القانون الدولي العام والقانون الدولي الخاص، وهو تقاطع قلما يُدرس في مقررات القانون الدبلوماسي.

ثانياً: الإجلاء والإعادة إلى الوطن في الأزمات

الفقرة (16)

تبين إيفا بيركا وديدزيس كلافينش وروبرت كيتس في مقالهم المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy أن إعلان جائحة كوفيد-19 في مطلع عام 2020 ترك آلاف المسافرين عالقين، مما دفع العمل القنصلي إلى الواجهة واختبر قدرة الحكومات على مساعدة رعاياها في الخارج. ويلاحظون أن جميع الإدارات القنصلية قدمت المساعدة وأدت واجب الرعاية عبر المعلومات والإرشاد، لكن بعضها كان تفاعلياً وبعضها استباقياً، وبعضها كان مستعداً لاستثناءات وللرعاية الشاملة. ويخلصون، من تحليل استجابات دول البلطيق ودول الشمال الأوروبي، إلى أن الدول الثماني جميعها تجاوزت الممارسة القنصلية المعتادة وأبدت قدراً من الرعاية الشاملة، مع ملاحظة تحول الشؤون القنصلية إلى دبلوماسية قنصلية وتفاعلها مع أبعاد الدبلوماسية الرقمية والدبلوماسية المتمحورة حول المواطن ودبلوماسية الشتات.

كشفت جائحة كوفيد-19 عن بعد جديد للخدمات القنصلية لم تتصوره اتفاقية 1963 بوضوح: الإعادة الجماعية للمواطنين العالقين. ففي ربيع 2020، أُغلقت الحدود والمطارات فجأة، ووجد ملايين المسافرين أنفسهم عالقين خارج أوطانهم. واضطلعت القنصليات بمهام غير مسبوقة: إحصاء المواطنين العالقين، والتفاوض مع الدول المستقبلة للسماح بمغادرتهم، وتنظيم رحلات إجلاء خاصة، وتقديم المساعدة المالية للعاجزين عن إعالة أنفسهم. وقد عرفت الجزائر هذه التجربة بدورها، حين نظمت عمليات إعادة لآلاف المواطنين العالقين في دول مختلفة.

ومن الزاوية القانونية، تندرج هذه الخدمات تحت الفقرة (هـــ) من المادة 5، التي تخول القنصلية "مساعدة وإغاثة" الرعايا، وهي عبارة واسعة بما يكفي لتشمل الإجلاء. لكن الدراسة تكشف أن الاستجابة تفاوتت بين دول متقاربة في مستوى تطورها، مما يؤكد أن الحماية القنصلية ما تزال خاضعة لتقدير الدول وإمكاناتها، لا لمعيار دولي موحد. كما تكشف الدراسة عن تحول مهم في وسائل تقديم الخدمة: من المعاملة المباشرة في مقر القنصلية إلى المنصات الرقمية وتطبيقات الهواتف وقواعد بيانات تسجيل المواطنين في الخارج. وهذا التحول الرقمي يفتح آفاقاً واسعة لتحسين الخدمة، لكنه يطرح أسئلة قانونية جديدة حول حماية البيانات، وحرمة المحفوظات الرقمية، ومدى قبول الدولة المستقبلة لممارسة القنصل خدمات عن بعد لمواطنين قد يكونون خارج دائرته القنصلية. وهذه أسئلة لم تحسمها الاتفاقية و لم يعالجها الفقه معالجة كافية.

ثالثاً: القناصل الفخريون وتوسيع شبكة الخدمات

الفقرة (17)

تنص المادة 68 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن لكل دولة حرية تقرير ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين، وتخصص الاتفاقية الفصل الثالث للنظام المنطبق على الموظفين القنصليين الفخريين والبعثات القنصلية التي يرأسونها، فتقرر المادة 58 الأحكام العامة المتعلقة بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المنطبقة عليهم، وتقرر المادة 61 حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية للبعثة التي يرأسها موظف قنصلي فخري، بشرط أن تكون منفصلة عن الأوراق والوثائق الأخرى، ولا سيما المراسلات الخاصة لرئيس البعثة وأي شخص يعمل معه، وعن المواد والكتب والوثائق المتعلقة بمهنته أو تجارته.

يمثل نظام القناصل الفخريين أداة عملية لتوسيع شبكة الخدمات المدنية القنصلية بتكلفة منخفضة. فالدولة التي لا تستطيع إقامة قنصليات مسلكية في كل المدن التي يوجد فيها رعاياها أو مصالحها، تستطيع أن تعين قنصلاً فخرياً، هو في الغالب شخص ذو مكانة محلية، يقدم الخدمات الأساسية كالمساعدة في حالات الطوارئ، ونقل الطلبات إلى القنصلية المسلكية الأقرب، وأحياناً بعض أعمال التوثيق. وهذا النظام مفيد بصفة خاصة في المناطق النائية أو السياحية، حيث قد يحتاج المواطن إلى مساعدة عاجلة لا يمكن انتظار وصولها من العاصمة.

لكن هذا النظام يطرح إشكالات تتعلق بجودة الخدمة وضماناتها. فالقنصل الفخري ليس موظفاً محترفاً في الغالب، وقد لا يكون على دراية كافية بقانون الدولة الموفدة الذي يطبقه في أعمال التوثيق. كما أن جمعه بين الوظيفة القنصلية ونشاطه المهني الخاص قد يخلق تضارباً في المصالح، وهو ما يفسر حرص المادة 61 على فصل المحفوظات القنصلية عن أوراقه الخاصة. ولذلك تقصر دول كثيرة صلاحيات القناصل الفخريين على المساعدة والتوجيه، وتحتفظ بأعمال التوثيق وإصدار الوثائق الرسمية للقنصليات المسلكية. ويبدو لي أن مستقبل هذا النظام يرتبط بالتحول الرقمي: فإذا صارت معظم الخدمات تُقدم إلكترونياً، قد يتحول القنصل الفخري إلى حلقة وصل ميدانية للحالات التي تتطلب حضوراً مادياً، كزيارة المحتجزين أو المرضى. ويستحق تقييم أداء القناصل الفخريين للدول العربية وضبط الإطار القانوني الوطني لتعيينهم دراسة تطبيقية.

خاتمة

يكشف تحليل الوظائف القنصلية أنها ليست مجرد قائمة من الأعمال الإدارية المتفرقة، بل منظومة متكاملة تقوم على فكرة جوهرية: امتداد الدولة إلى حيث يوجد مواطنوها. فالقنصل يحمل إلى الخارج جزءاً من الإدارة الوطنية، من سجلات الأحوال المدنية إلى مكتب التوثيق إلى جهاز الحماية الاجتماعية، ليقدم لمواطنيه ما كانوا سيحصلون عليه في وطنهم. وهذا الامتداد لا يتحقق إلا بموافقة الدولة المستقبلة وفي حدود قوانينها، وهو ما يجعل الوظيفة القنصلية في جوهرها ممارسة مشتركة للسيادة: سيادة الدولة الموفدة على مواطنيها، وسيادة الدولة المستقبلة على إقليمها.

وتكشف الدراسة أن هذه الوظائف تمر بتحولات عميقة في ثلاثة اتجاهات. الاتجاه الأول هو الانتقال من الخدمة الإدارية إلى الحماية الحقوقية، الذي تجسده المادة 36 والاجتهاد الذي أنتجته من لاغراند إلى جادهاف، والذي جعل من الإخطار القنصلي ضمانة من ضمانات المحاكمة العادلة. والاتجاه الثاني هو الانتقال من الشأن الفردي الروتيني إلى الدبلوماسية القنصلية، حيث صارت القضايا القنصلية الفردية قادرة على التحول إلى أزمات دبلوماسية، وصار واجب الرعاية في الأزمات، من عين أميناس إلى جائحة كوفيد، معياراً لتقييم أداء الدول. والاتجاه الثالث هو الانتقال من الوساطة التقليدية إلى الخدمة الرقمية والتعاون المتعدد الأطراف، الذي يجسده نظام الأبوستيل في مجال التوثيق، والنظام الأوروبي للحماية التضامنية في مجال الحماية.

غير أن هذه التحولات لم تحسم الإشكالية الأساسية التي تحكم الوظيفة القنصلية: التوتر بين حماية المواطن وسيادة الدولة المستقبلة. فحين تتصادم الحماية القنصلية مع قواعد الإجراءات الجنائية الداخلية، كما في مصير حكم أفينا، أو مع الاعتبارات الأمنية، كما في قضية جادهاف، أو مع قرارات القضاء المحلي في مسائل الأسرة، كما في قضية الطفلين النرويجيين في الرباط، تظهر حدود الوظيفة القنصلية بوضوح. والتوفيق بين هذين المطلبين يقتضي تطوير اتفاقيات ثنائية دقيقة، وإدماج الالتزامات القنصلية في التشريعات الوطنية، وبناء ثقة متبادلة بين الأنظمة القانونية.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تحديد ما إذا كان للمواطن حق في الحماية القنصلية في مواجهة دولته؛ ومعالجة التصادم بين قوانين الأحوال الشخصية التي يطبقها القناصل والنظام العام للدولة المستقبلة، ولا سيما للجاليات المغاربية في أوروبا؛ ودراسة أثر اتفاقية الأبوستيل على العمل القنصلي للدول العربية؛ وتقييم مدى إدماج المادة 36 في قوانين الإجراءات الجزائية العربية؛ وتحديد وضع الحماية القنصلية لمزدوجي الجنسية؛ ومعالجة الإشكالات القانونية للرقمنة القنصلية وحماية البيانات؛ وبحث إمكانية بناء نظام تضامني للحماية القنصلية في الفضاء المغاربي أو العربي أو الإفريقي. وفي

هذه المسائل مجال واسع لإسهام الباحثين في جامعاتنا في فقه يجعل من الوظيفة القنصلية جسراً حقيقياً بين الدولة ومواطنيها في الخارج.

قائمة المراجع

1. Birka, I., Kļaviņš, D., & Kits, R. (2023). Duty of care: Consular diplomacy response of Baltic and Nordic countries to COVID-19. The Hague Journal of Diplomacy, 18(1), 133–164. https://brill.com/view/journals/hjd/18/1/article-p133_5.xml
2. Council of the European Union. (2015). Council Directive (EU) 2015/637 of 20 April 2015 on the coordination and cooperation measures to facilitate consular protection for unrepresented citizens of the Union in third countries. Official Journal of the European Union, L 106, 1. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj
3. Gómez Robledo, J. M. (2008). Vienna Convention on Consular Relations: Introductory note. United Nations Audiovisual Library of International Law. https://legal.un.org/avl/ha/vccr/vccr.html
4. Græger, N., & Lindgren, W. Y. (2018). The duty of care for citizens abroad: Security and responsibility in the In Amenas and Fukushima crises. The Hague Journal of Diplomacy, 13(2), 188–210. https://doi.org/10.1163/1871191X-11302009
5. Hague Conference on Private International Law. (1961). Convention of 5 October 1961 abolishing the requirement of legalisation for foreign public documents. https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=41
6. Haugevik, K. (2018). Parental child abduction and the state: Identity, diplomacy and the duty of care. The Hague Journal of Diplomacy, 13(2), 167–187. https://doi.org/10.1163/1871191X-11302010
7. International Court of Justice. (2001). LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment. I.C.J. Reports 2001, p. 466. https://www.icj-cij.org/case/104
8. International Court of Justice. (2004). Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment. I.C.J. Reports 2004, p. 12. https://www.icj-cij.org/case/128
9. International Law Commission. (2006). Draft articles on diplomatic protection. In Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session (A/61/10). United Nations. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf
10. Kattan, V. (2020). Jadhav case (India v. Pakistan). American Journal of International Law, 114(2), 281–287. https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/jadhav-case-india-v-pakistan/DD5928FD5A298073FAC9970811419AED
11. Lilienthal, G., & Ahmad, N. (2020). Inviolability of diplomatic archives: A comparative analysis, Australia and Malaysia. Commonwealth Law Bulletin, 46(1), 53–77. https://doi.org/10.1080/03050718.2020.1742177
12. Okano-Heijmans, M. (2011). Changes in consular assistance and the emergence of consular diplomacy. In J. Melissen & A. M. Fernández (Eds.), Consular affairs and diplomacy.

Martinus Nijhoff. https://www.clingendael.org/publication/change-consular-assistance-and-emergence-consular-diplomacy

13. United Nations. (1963). Vienna Convention on Consular Relations. United Nations Treaty Series, 596, 261. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf