المحاضرة الثانية

اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961: النص والتفسير

إذا كانت المحاضرة الأولى قد انشغلت بالقانون الدبلوماسي بوصفه فرعاً معرفياً له جذوره ومصادره، فإن هذه المحاضرة تنتقل من العام إلى الخاص، ومن النظام إلى النص المؤسس له. فاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المبرمة في 18 أبريل 1961 ليست مجرد معاهدة من بين المعاهدات، بل هي، في نظر كثير من المختصين، أنجح عمل تقنيني أنجزته منظومة الأمم المتحدة. وقد يبدو هذا الحكم مبالغاً فيه للوهلة الأولى، لكن من يتأمل أن هذا النص القصير نسبياً، بمواده الثلاث والخمسين، ما يزال بعد أكثر من ستة عقود يحكم يومياً سلوك آلاف البعثات وعشرات الآلاف من الدبلوماسيين في كل عواصم العالم، دون تعديل واحد، يدرك أننا أمام ظاهرة قانونية تستحق التأمل.

غير أن ثبات النص لا يعني ثبات المعنى. فالنص الذي صيغ في عالم الحرب الباردة وموجة تصفية الاستعمار، حين كانت البرقية وسيلة الاتصال الأسرع والحقيبة الدبلوماسية تُنقل باليد، يُطبّق اليوم على وقائع لم يتصورها واضعوه: عاملات منازل يدّعين الاستغلال في بيوت دبلوماسيين، وعقارات فاخرة تُعلن مقاراً دبلوماسية لتفادي الحجز القضائي، وسفارات تقتحمها قوات أمن الدولة المستقبلة. ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: كيف استطاع نص وُضع في سياق تاريخي محدد أن يحافظ على سلطته التنظيمية في بيئة دولية متحولة، وما الدور الذي تضطلع به عملية التفسير، قضائية كانت أم ممارساتية، في تحقيق هذا التوازن بين ثبات الحرف وتطور المعنى؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية أسئلة فرعية تحدد مسار المعالجة: ما الظروف التي هيأت لإبرام الاتفاقية؟ وكيف بُني نصها وما منطق توزيع أحكامه؟ وما المناهج التي اتبعتها المحاكم الدولية والوطنية في تفسيره، وأين تكمن مواطن الخلاف بينها؟ وأخيراً، ما الذي يجعل هذه الاتفاقية حجر زاوية في تنظيم العلاقات الدبلوماسية، وما حدود هذه المكانة؟ وسنعرض في كل محور فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقب كل منها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: ظروف نشأة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961

أولاً: من إدراج الموضوع في جدول لجنة القانون الدولي إلى مشروع 1958

الفقرة (1)

تفيد الخلاصة الرسمية لأعمال لجنة القانون الدولي أن اللجنة اختارت في دورتها الأولى عام 1949 موضوع "العلاقات والحصانات الدبلوماسية" ضمن الموضوعات التي رأت تدوينها مرغوباً فيه وممكناً، دون أن تمنحه الأولوية. ثم طلبت الجمعية العامة بقرارها 685 (د-7) المؤرخ في 5 ديسمبر 1952 من اللجنة أن تتولى تدوين هذا الموضوع في أقرب وقت ممكن وأن تعامله موضوعاً ذا أولوية. وفي عام 1954 عينت اللجنة السيد أ. إ. ف. ساندستروم مقرراً خاصاً، واعتمدت عام 1957 مجموعة مؤقتة من مشاريع المواد أحالتها إلى الحكومات لإبداء ملاحظاتها، ثم اعتمدت في دورتها العاشرة عام 1958 المشروع النهائي المؤلف من خمس وأربعين مادة مع شروحها، وأوصت الجمعية العامة بأن توصي به الدول الأعضاء بغية إبرام اتفاقية. ونبهت اللجنة إلى أن المشروع يقتصر على البعثات الدبلوماسية الدائمة، وأن الأشكال الأخرى كالدبلوماسية المؤقتة والبعثات الخاصة تحتاج إلى دراسة لاحقة.

يكشف هذا المسار الزمني أمراً لافتاً: فالموضوع الذي سيُصبح لاحقاً مثالاً للتدوين الناجح لم يكن في البداية من أولويات اللجنة. ولم يتغير هذا الوضع بمبادرة فقهية، بل بدفع سياسي من الجمعية العامة جاء في سياق توترات الحرب الباردة وشكاوى بعض الدول، وفي مقدمتها يوغوسلافيا، من سوء معاملة دبلوماسييها. وهذه ملاحظة منهجية مهمة لطلاب القانون الدولي: فالتدوين ليس عملية تقنية محايدة تجري في مختبر فقهي معزول، بل استجابة لحاجات سياسية ملموسة. وحين تتعرض قواعد عرفية مستقرة لانتهاكات متكررة، تظهر الحاجة إلى تثبيتها في نص مكتوب يُصعّب التنصل منها.

أما قرار اللجنة حصر المشروع في البعثات الدائمة فيستحق وقفة نقدية. فهو من جهة قرار حكيم منهجياً، لأن توسيع النطاق كان سيؤخر العمل ويُعقّد التوافق، والبعثة الدائمة كانت آنذاك الصورة الغالبة للدبلوماسية. لكنه من جهة أخرى أسس لتجزئة المنظومة الدبلوماسية إلى صكوك متعددة متفاوتة في درجة قبولها، فحظيت اتفاقية 1961 بقبول شبه عالمي، في حين بقيت اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 محدودة الانتشار. والنتيجة أن الدبلوماسية المعاصرة، التي تعتمد بصورة متزايدة على الزيارات الرفيعة والمبعوثين الخاصين والمؤتمرات، تجد نفسها محكومة بقواعد أقل وضوحاً وأضعف إلزاماً من تلك التي تحكم السفارة التقليدية. وهي مفارقة لم تنل ما تستحقه من الدراسة في الأدبيات العربية.

الفقرة (2)

يتناول كاي برونز في فصل من المؤلف الجماعي الذي أشرف عليه بول بهرنز دور لجنة القانون الدولي في تدوين الامتيازات والحصانات الدبلوماسية خلال الفترة الممتدة بين 1949 و1958، بوصفها الطريق الذي قاد إلى فيينا. ويندرج هذا الفصل ضمن قسم تاريخي يضم أيضاً شهادة أحد المندوبين المشاركين في مؤتمر فيينا لعام 1961، ويقدم تقديم المؤلف الجماعي

تأملاً في المسار الذي سلكه القانون الدبلوماسي من مرحلة تطوره عبر الخطاب الفقهي وممارسة الدول إلى أعمال لجنة القانون الدولي وإبرام الاتفاقية.

تكتسي الأعمال التحضيرية للجنة القانون الدولي أهمية تتجاوز القيمة التاريخية، لأنها تمثل بمقتضى المادة 32 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وسيلة تكميلية للتفسير يُلجأ إليها لتأكيد المعنى أو لتحديده حين يكون النص غامضاً. ولذلك فإن شروح اللجنة على مشروع 1958 ما تزال تُستحضر إلى اليوم أمام المحاكم. فحين تناقش محكمة ما نطاق استثناء "النشاط التجاري" في المادة 31، فإنها ترجع إلى شرح اللجنة الذي يوضح أن المقصود هو النشاط المهني أو التجاري الذي يمارسه الدبلوماسي لحسابه الخاص، وهو ما حدث فعلاً في القضايا البريطانية التي سنعرض لها في المحور الثالث.

ومن زاوية نقدية، تطرح دراسة هذه المرحلة سؤالاً حول تمثيلية لجنة القانون الدولي في الخمسينيات. فقد كانت اللجنة آنذاك تضم أغلبية من الفقهاء المنتمين إلى التقاليد القانونية الأوروبية والأمريكية، في حين كانت دول آسيا وإفريقيا حديثة الاستقلال ممثلة تمثيلاً محدوداً. فهل عكس مشروع 1958 تصوراً غربياً للدبلوماسية؟ الإجابة ليست بسيطة. فمن جهة، استند المشروع إلى ممارسة أوروبية الأصل. ومن جهة أخرى، فإن ملاحظات الحكومات، ثم مؤتمر فيينا ذاته الذي شاركت فيه دول كثيرة من الجنوب، أتاحت تعديل المشروع وإدخال اعتبارات جديدة. ويبدو لي أن دراسة مواقف الوفود العربية والإفريقية في المؤتمر من خلال محاضره الرسمية تمثل ثغرة بحثية حقيقية يمكن أن تُغني فهمنا لكيفية تشكل النص.

ثانياً: مؤتمر فيينا لعام 1961 وسياقه الدولي

الفقرة (3)

تبين الوثيقة المتعلقة بالتاريخ الإجرائي للاتفاقية، المنشورة في المكتبة السمعية البصرية للقانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، أن لجنة القانون الدولي اعتمدت في دورتها التاسعة عام 1957، استناداً إلى تقرير المقرر الخاص، مجموعة أولى من مشاريع المواد عُممت على الحكومات، ثم اعتمدت عام 1958 المشروع النهائي المؤلف من خمس وأربعين مادة مع شروحها. وتضيف الوثيقة أن الجمعية العامة أحالت أيضاً بقرارها 1504 (د-15) المؤرخ في 12 ديسمبر 1960 إلى المؤتمر ثلاثة مشاريع مواد تتعلق بالبعثات الخاصة، وأن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية انعقد في فيينا من 2 مارس إلى 14 أبريل 1961، بحضور مندوبين عن إحدى وثمانين دولة، منها خمس وسبعون دولة عضو في الأمم المتحدة وست دول أعضاء في الوكالات المتخصصة أو أطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، وأنشأ المؤتمر لجنة جامعة أحال إليها البنود الموضوعية.

لم يكن اختيار فيينا مقراً للمؤتمر اختياراً عابراً. فالمدينة التي احتضنت عام 1815 أول تقنين لجانب من القانون الدبلوماسي، أي لائحة الأسبقية بين المبعوثين، عادت لتحتضن التقنين الشامل بعد قرن ونصف. ولهذه الرمزية دلالة: فالاتفاقية الجديدة تقدم نفسها امتداداً لتقليد عريق لا قطيعة معه. كما أن النمسا، بوصفها دولة محايدة بموجب معاهدة الدولة لعام 1955، وفرت أرضاً مقبولة للمعسكرين المتنافسين في الحرب الباردة، وهو اعتبار عملي لا يُستهان به في مؤتمر كان يتطلب توافق القوى الكبرى.

أما عدد الدول المشاركة، إحدى وثمانون دولة، فيبدو اليوم متواضعاً مقارنة بأكثر من مئة وتسعين دولة طرفاً في الاتفاقية. لكن هذا الرقم يحمل دلالة سياسية مهمة: فعام 1960، أي السنة السابقة للمؤتمر مباشرة، شهد استقلال عدد كبير من الدول الإفريقية، و لم يتسن لكثير منها المشاركة الفعالة. ومع ذلك فإن هذه الدول انضمت لاحقاً إلى الاتفاقية بأعداد كبيرة، مما يعني أنها وجدت فيها ما يخدم مصالحها. والتفسير الأرجح أن الدول الجديدة، الضعيفة عسكرياً والحديثة العهد بالسيادة، كانت أكثر حاجة من غيرها إلى قواعد مكتوبة تضمن لها المساواة في التمثيل والحماية من تدخل القوى الكبرى عبر بعثاتها. وهكذا خدمت الاتفاقية في آن واحد مصالح القوى القائمة التي أرادت استقرار القواعد، ومصالح الدول الناشئة التي أرادت ضمانات مكتوبة.

الفقرة (4)

يبيّن فيليكس كون في دراسته المنشورة في مجلة Diplomacy & Statecraft أن التفاعلات الدبلوماسية تقوم اليوم بصورة راسخة على المساواة، وأن ذلك يمثل تحولاً جوهرياً عن الأزمنة السابقة. ويلاحظ أن الاتحاد السوفييتي أصر على المساواة في البروتوكول الدبلوماسي بالقدر نفسه الذي أصرت به الولايات المتحدة، كما عبّر المندوبون السوفييت عن ذلك خلال المناقشات السابقة على اتفاقية فيينا لعام 1961، وأنه لما كانت اجتماعات الأمم المتحدة قائمة على المساواة، فقد صار من غير المبرر على نحو متزايد أن تقوم لقاءات أخرى على ترتيب رسمي بين الدول، ويخلص إلى أن الوقت قد حان في منتصف القرن العشرين لتبلغ المساواة الدبلوماسية تمامها.

تكشف هذه الفقرة بعداً كثيراً ما يُغفل في دراسة ظروف نشأة الاتفاقية، هو البعد الأيديولوجي للحرب الباردة. فالاتحاد السوفييتي، الذي كان يرى نفسه ممثلاً لنظام دولي بديل، حرص على ألا تتضمن الاتفاقية أي تراتبية تمنح القوى الغربية التقليدية امتيازاً رمزياً. والولايات المتحدة، من جهتها، لم تكن مستعدة للقبول بأقل من المساواة مع خصمها. وتلاقت هذه المصلحة المتبادلة مع مطالب الدول الناشئة، فكانت النتيجة نصاً يقوم على المساواة الشكلية الكاملة، حيث تقتصر الفروق

بين رؤساء البعثات، بمقتضى المادة 14، على الأسبقية والمراسم، مع النص صراحة على عدم جواز التمييز بينهم لسبب يتعلق بطبقتهم إلا في هذين الأمرين.

لكن هل تعني المساواة الشكلية مساواة فعلية؟ هذا سؤال نقدي جوهري. فالدولة الكبرى التي تملك سفارة تضم مئات الموظفين في عاصمة ما، وتلك الصغيرة التي تكتفي ببعثة من ثلاثة أشخاص، تتمتعان بالحقوق نفسها نصاً، لكن قدرتهما على الاستفادة منها متفاوتة جذرياً. بل إن المادة 11 التي تجيز للدولة المستقبلة تحديد حجم البعثة في حدود ما هو معقول وعادي، استُعملت في الممارسة أداة ضغط في علاقات التوتر، كما في سياسة التكافؤ في حجم البعثات بين القوتين العظميين خلال الحرب الباردة. وهكذا فإن المساواة التي كرستها الاتفاقية هي مساواة في القواعد لا في الموارد، وهو ما يفسر لماذا تبقى الدبلوماسية، رغم عدالة قواعدها الشكلية، انعكاساً لموازين القوة.

ثالثاً: بين التدوين والتطوير التدريجي

الفقرة (5)

تقرر إيلين دنزا في المذكرة التمهيدية للاتفاقية المنشورة في مكتبة الأمم المتحدة أن الاتفاقية، من حيث المشاركة شبه العالمية للدول ذات السيادة، والدرجة العالية من احترامها بين الدول الأطراف، والتأثير الذي أحدثته في النظام القانوني الدولي، يمكن أن تدعي أنها أنجح الصكوك التي أُعدت في إطار الأمم المتحدة لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي. وتشير إلى أنه بقيت مجالات تباينت فيها ممارسة الدول، ولا سيما امتيازات وحصانات صغار الموظفين، ووضع الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المستقبلة، ومدى الاستثناءات من حصانة الدبلوماسي القضائية، بحيث كان لا بد أن تتضمن أي اتفاقية عنصراً من التطوير التدريجي إلى جانب التدوين.

تُعيدنا هذه الفقرة إلى التمييز الذي تنص عليه المادة 13 من ميثاق الأمم المتحدة والمادة 15 من النظام الأساسي للجنة القانون الدولي بين "التدوين"، أي الصياغة الأدق لقواعد عرفية قائمة، و"التطوير التدريجي"، أي إعداد قواعد في مجالات لم تنظم بعد أو لم تتطور فيها الممارسة بقدر كاف. والملاحظ أن الاتفاقية جمعت بين الأمرين دون أن تصرح بالحدود بينهما، وهو ما يطرح إشكالاً عملياً: فالقواعد المدونة تلزم غير الأطراف بوصفها عرفاً، أما القواعد المستحدثة فلا تلزم في الأصل إلا الأطراف، ما لم تتحول بدورها إلى عرف.

ولنأخذ مثالاً توضيحياً: وضع أعضاء الطاقم الإداري والفني. فقبل عام 1961 كانت الدول منقسمة، فبعضها يمنحهم حصانة كاملة مماثلة للدبلوماسيين، وبعضها لا يمنحهم إلا حصانة وظيفية. وجاءت المادة 37 فقرة 2 بحل وسط يمنحهم

حصانة جنائية كاملة وحصانة مدنية وإدارية مقصورة على أفعالهم الرسمية. فهل هذا الحل تدوين أم تطوير؟ الأرجح أنه تطوير تدريجي. ومع ذلك فإن القبول شبه العالمي بالاتفاقية، وعدم اعتراض الدول على هذا الحل في ممارستها، يرجح أنه تحول إلى قاعدة عرفية. والدرس المنهجي هنا أن الحدود بين التدوين والتطوير ليست ثابتة، بل تتحرك مع الزمن، وأن ما يبدأ تطويراً اتفاقياً قد ينتهي عرفاً عاماً بفعل الممارسة اللاحقة، وهي ظاهرة تستحق دراسة تطبيقية دقيقة لكل قاعدة على حدة.

المحور الثاني: البناء القانوني ومضمون الاتفاقية

أولاً: هيكل الاتفاقية ومنطق توزيع أحكامها

الفقرة (6)

تتألف اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من ديباجة وثلاث وخمسين مادة. وتستهل الديباجة بالتذكير بأن شعوب جميع البلدان منذ القدم اعترفت بمركز المبعوثين الدبلوماسيين، وتستحضر مقاصد الميثاق ومبادئه المتعلقة بالمساواة في السيادة وصون السلم والأمن الدوليين وتنمية العلاقات الودية، وتقرر أن الغرض من الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول، وتؤكد أن قواعد القانون الدولي العرفي تظل تحكم المسائل التي لم تنظمها أحكام الاتفاقية صراحة. وتنص المادة الثانية على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإيفاد البعثات الدبلوماسية الدائمة يتمان بالرضا المتبادل، وتنص المادة التاسعة على حق الدولة المستقبلة في أن تعلن في أي وقت ودون أن تكون ملزمة بتبرير قرارها أن رئيس البعثة أو أي عضو من طاقمها الدبلوماسي شخص غير مرغوب فيه. وأُلحق بالاتفاقية بروتوكولان اختياريان، يتعلق الأول باكتساب الجنسية، والثاني بالتسوية الإلزامية للمنازعات.

يكشف تأمل بنية الاتفاقية عن منطق داخلي متماسك يتبع دورة حياة العلاقة الدبلوماسية. فالمادة الأولى تضع التعريفات، وهي تعريفات بالغة الأهمية لأن كل خلاف تفسيري تقريباً يبدأ منها، كما رأينا في قضية مقر بعثة غينيا الاستوائية. ثم تنظم المواد من 2 إلى 19 نشأة العلاقة وتشكيل البعثة: الرضا المتبادل، ووظائف البعثة، والموافقة المسبقة على رئيسها، وإعلان الشخص غير المرغوب فيه، وحجم البعثة، وطبقات رؤسائها وأسبقيتهم. وتنظم المواد من 20 إلى 28 حماية البعثة بوصفها مؤسسة: حرمة المقار والمحفوظات، وحرية الاتصال والحقيبة الدبلوماسية. وتنظم المواد من 29 إلى 40 وضع الأشخاص: الحرمة الشخصية، والحصانة القضائية، والإعفاءات المالية، ووضع الأسرة والطواقم المختلفة. ثم تأتي المادتان 41 و42

لتذكّرا بواجبات البعثة، وتنظم المواد من 43 إلى 46 انتهاء المهمة وقطع العلاقات، وتختم المادة 47 بمبدأ عدم التمييز مع جواز التطبيق التقييدي على سبيل المعاملة بالمثل، قبل الأحكام الختامية.

واللافت في هذا البناء أنه يوازن بدقة بين حقوق الدولة الموفدة وحقوق الدولة المستقبلة. فمقابل الحرمة والحصانات، تملك الدولة المستقبلة أدوات قوية: الموافقة المسبقة على رئيس البعثة بمقتضى المادة 4، وإعلان الشخص غير المرغوب فيه بمقتضى المادة 9 دون تسبيب، وتحديد حجم البعثة بمقتضى المادة 11، وقطع العلاقات. وقد استُعملت المادة 9 استعمالاً جماعياً غير مسبوق عام 2018 حين طردت دول عديدة دبلوماسيين روساً بعد حادثة تسميم سكريبال في بريطانيا، ثم على نطاق أوسع بعد عام 2022. وهنا يثور خلاف فقهي: هل قصد واضعو المادة 9 استعمالها أداة عقاب جماعي ذات طابع سياسي، أم أداة فردية لمواجهة سلوك دبلوماسي معين؟ النص يسكت عن العدد والسبب، مما يجعل التفسير الموسع ممكناً لغوياً، لكن هذا الاستعمال يكشف أن "صندوق الأدوات" الذي وصفته محكمة العدل الدولية بأنه فعال بطبيعته صار يُستعمل وسيلة ضغط دبلوماسي عام، وليس فقط جزاء لإساءة استعمال الامتيازات.

ثانياً: وظائف البعثة الدبلوماسية

الفقرة (7)

تؤكد ساندرين دوكيه في مقالها المنشور في مجلة The Hague Journal of Diplomacy أن الدبلوماسيين حين يخدمون في الخارج ملزمون بالتقيد بالوظائف الدبلوماسية المبينة في اتفاقية فيينا لعام 1961 وبالالتزامات العامة الواردة فيها، وأن ذلك يسري أيضاً على بعثات الاتحاد الأوروبي التي تمارس وظائف دبلوماسية لحسابه في الدول الثالثة، مع أن أنشطتها مقيدة بقدر أكبر مما عليه الحال بالنسبة للدول الأعضاء منفردة، بسبب الحدود التي يضعها قانون الاتحاد في التوزيع الأفقي والعمودي للاختصاصات. وتنتهي إلى أن هذه البعثات تؤدي تقريباً جميع الوظائف الدبلوماسية التقليدية.

تحدد المادة الثالثة من الاتفاقية وظائف البعثة الدبلوماسية بخمس وظائف رئيسية: تمثيل الدولة الموفدة، وحماية مصالحها ومصالح رعاياها في حدود القانون الدولي، والتفاوض مع حكومة الدولة المستقبلة، والاستعلام بكل الوسائل المشروعة عن الأوضاع والتطورات وإبلاغ حكومتها بها، وتعزيز العلاقات الودية وتنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية. واستعمال عبارة "على الخصوص" في مطلع هذه المادة يعني أن القائمة ليست حصرية. ولهذه المادة مكانة محورية في البناء القانوني، لأنها تمثل المعيار الذي تقاس به مشروعية نشاط البعثة، وتحدد، كما سيتضح في المحور الثالث، نطاق الحصانة الموضوعية للدبلوماسي.

وتكشف دراسة دوكيه عن قيمة المادة الثالثة خارج إطارها الأصلي: فهي صارت نموذجاً مرجعياً يقاس عليه نشاط كيانات ليست دولاً. لكن الإشكال الأعمق الذي تثيره هذه المادة يتعلق بوظيفة الاستعلام. فالنص يقيدها بعبارة "بكل الوسائل المشروعة"، دون أن يحدد ما هو مشروع. والخط الفاصل بين جمع المعلومات المشروع والتجسس غير المشروع خط رفيع جداً في الممارسة. فالدبلوماسي الذي يقرأ الصحف ويلتقي بالسياسيين والمثقفين يمارس وظيفة مشروعة بلا خلاف، لكن ماذا عن الدبلوماسي الذي يلتقي بمعارضين أو بموظفين حكوميين يسربون إليه معلومات؟ هنا يدخل النص في منطقة رمادية يحكمها تقدير الدولة المستقبلة، وغالباً ما تنتهي بإعلان الدبلوماسي شخصاً غير مرغوب فيه. وتبقى هذه المسألة من الثغرات النصية التي لم تحسمها الاتفاقية، وربما تعمد واضعوها تركها غامضة لأن التوافق عليها كان مستحيلاً.

يعالج شي شينشيانغ في مقاله المنشور في مجلة Chinese Journal of International Law نطاق الحصانة الدبلوماسية الموضوعية بموجب اتفاقية فيينا، ويرى أن الصعوبة في هذا الموضوع تكمن في تفسير ما يُعد فعلاً منجزاً "في ممارسة" الوظائف الدبلوماسية. وبعد نقد الآراء المتباينة، يخلص إلى أن هذه الحصانة لا تشمل الأفعال الرسمية بالمعنى الدقيق فحسب، بل تمتد أيضاً إلى بعض الأفعال الخاصة الملحقة بأداء الوظائف الدبلوماسية أو العارضة لها، وأن توافرها في الممارسة يتوقف إلى حد بعيد على الغاية الواقعية من الفعل في كل قضية.

لفهم هذه الفقرة لا بد من تفكيك نظام الحصانات في الاتفاقية. فالمادة 29 تقرر حرمة شخص المبعوث وعدم جواز إخضاعه لأي شكل من أشكال القبض أو الاحتجاز. والمادة 31 تمنحه حصانة كاملة من القضاء الجنائي للدولة المستقبلة، وحصانة من القضاء المدني والإداري ترد عليها ثلاثة استثناءات: الدعاوى العينية المتعلقة بعقار خاص، ودعاوى الإرث التي يكون فيها بصفته الخاصة، والدعاوى المتعلقة بنشاط مهني أو تجاري يمارسه خارج وظائفه الرسمية. والمادة 32 تجعل التنازل عن الحصانة حقاً للدولة الموفدة لا للدبلوماسي، وتشترط أن يكون صريحاً. ثم تأتي المادة 39 فقرة 2 لتقرر أن الحصانة بعد انتهاء المهمة تبقى قائمة بالنسبة للأفعال التي قام بها الدبلوماسي في ممارسة وظائفه بوصفه عضواً في البعثة.

وهنا يلتقي النص بالإشكال الذي يعالجه الباحث. فالحصانة أثناء المهمة حصانة شخصية واسعة لا تحتاج إلى التمييز بين الرسمي والخاص إلا في حدود الاستثناءات. أما بعد المهمة فيصبح هذا التمييز حاسماً. والرأي الذي يقدمه شي يوسع نطاق الحماية ليشمل الأفعال "الملحقة" أو "العارضة"، وهو رأي يجد سنداً في الغاية الوظيفية التي أعلنتها الديباجة، لكنه يصطدم برأي مخالف يتمسك بتفسير ضيق يقصر الحصانة الباقية على الأفعال المنسوبة إلى الدولة. ويبدو لي أن الاتجاه الضيق أقرب إلى نص المادة 39 التي تتحدث عن أفعال منجزة "في ممارسة وظائفه بوصفه عضواً في البعثة"، وأن التوسع الذي يقترحه

الباحث قد يُفرغ التمييز بين الحصانتين من مضمونه. ولعل ما يحسم الخلاف عملياً ليس الجدل النظري، بل تراكم أحكام المحاكم الوطنية، وهو ما سنراه في المحور الثالث من خلال قضية ريس ضد المالكي.

رابعاً: حرمة المحفوظات وحرية الاتصال

الفقرة (9)

يحلل غاري ليلينثال ونهال الدين أحمد في مقالهما المنشور في مجلة Commonwealth Law Bulletin المعنى القانوني لمبدأ حرمة المحفوظات الدبلوماسية، منطلقين من احتجاج السفارة الروسية في واشنطن عام 2017 على نقل مسؤولين أمريكيين محفوظات دبلوماسية روسية من القنصلية العامة في سان فرانسيسكو دون إشراف دبلوماسيين روس. ويتمحور سؤالهما البحثي حول ما يميز الوثائق التي تشكل محفوظات دبلوماسية عن مجرد ترتيب تنظيمي، ويخلصان إلى أن قاعدة المصدر، حين تُطبق على المحفوظات الدبلوماسية، تغير وضع الوثائق بحيث يعود للدبلوماسيين وحدهم حق التصرف فيها، مع مقارنة الطريقة التي تطبق بها تشريعات المحفوظات في أستراليا وماليزيا مبدأ الحرمة.

تحمي الاتفاقية الاتصال الدبلوماسي عبر ثلاث قواعد متكاملة. الأولى في المادة 24 التي تقرر أن محفوظات البعثة ووثائقها مصونة في كل وقت وأينما وجدت. والثانية في المادة 27 التي تلزم الدولة المستقبلة بالسماح بحرية الاتصال للأغراض الرسمية وحمايتها، وتقرر حرمة المراسلات الرسمية، وتنص على أن الحقيبة الدبلوماسية لا يجوز فتحها أو حجزها، مع اشتراط أن تحمل علامات خارجية ظاهرة وألا تحتوي إلا على وثائق دبلوماسية أو أشياء مخصصة للاستعمال الرسمي. والثالثة في المادة 45 التي تلزم الدولة المستقبلة، حتى في حالة قطع العلاقات أو النزاع المسلح، باحترام مقار البعثة وأموالها ومحفوظاتها وحمايتها. وعبارة "أينما وجدت" بالغة الدلالة، لأنها تعني أن الحماية تتبع الوثيقة ذاتها لا المكان الذي توجد فيه.

لكن هذه القواعد، على صرامتها، تثير خلافات تفسيرية حادة. أبرزها مسألة فحص الحقيبة الدبلوماسية بالأشعة أو بالكلاب المدربة: فالنص يمنع "الفتح" و"الحجز" ولا يتحدث عن الفحص غير التدخلي، فذهبت بعض الدول إلى جوازه، في حين ترى دول أخرى أنه يمثل فتحاً حكمياً ينتهك سرية المراسلات. والمقارنة بالمادة 35 من اتفاقية العلاقات القنصلية لعام 1963، التي تجيز للدولة المستقبلة إذا كانت لديها أسباب جدية أن تطلب فتح الحقيبة القنصلية بحضور ممثل الدولة الموفدة وإلا أعيدت إلى مصدرها، تكشف أن واضعي اتفاقية 1961 اختاروا عمداً حماية أشد للحقيبة الدبلوماسية. أما المسألة الثانية، التي تتصل بها دراسة ليلينثال وأحمد، فهي تعريف المحفوظات ذاته في العصر الرقمي: هل تشمل البريد الإلكتروني

المخزن على خوادم تجارية؟ والوثائق المسربة المنشورة على الإنترنت؟ هذه أسئلة لم تُحسم بعد، ولا يوفر النص إجابة صريحة عنها.

يتناول مارتن دن هايير في مقاله المنشور في مجلة Leiden Journal of International Law قضية منح الإكوادور اللجوء الدبلوماسي لجوليان أسانج في سفارتها بلندن، ويخلص إلى أن التوازن القلق بين السيادة الإقليمية والحرمة الدبلوماسية، وإن بدا غير مرض من منظور القانون الدولي، يولد حوافز لتجنب المنازعات أو حلها عبر القنوات الدبلوماسية. ويشير إلى أن وزراء خارجية منظمة الدول الأمريكية اعتمدوا قراراً رفضوا فيه أي محاولة قد تعرض حرمة مقار البعثات للخطر، وأكدوا التزام الدول بعدم الاحتجاج بقوانينها الداخلية لتبرير عدم الوفاء بالتزاماتها الدولية.

تنص المادة 22 من الاتفاقية على أن مقار البعثة مصونة، وأنه لا يجوز لموظفي الدولة المستقبلة دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة، وتفرض على الدولة المستقبلة التزاماً خاصاً باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحمايتها من أي اقتحام أو ضرر ومنع الإخلال بأمنها أو المساس بكرامتها. واللافت أن النص لا يتضمن أي استثناء، ولا حتى في حالات الحريق أو الكوارث، وقد كان ذلك اختياراً مقصوداً في مؤتمر فيينا حين رُفضت مقترحات بإدراج استثناء لحالات الضرورة القصوى، خشية أن يتحول إلى ذريعة للاقتحام. وفي المقابل، تنص المادة 41 فقرة 3 على عدم جواز استعمال مقار البعثة على نحو يتعارض مع وظائفها كما هي محددة في الاتفاقية أو في قواعد القانون الدولي العام أو الاتفاقات الخاصة النافذة.

وتكشف قضية أسانج التفاعل الدقيق بين هاتين المادتين. فالاتفاقية تسكت عن اللجوء الدبلوماسي، وهو سكوت متعمد لأن المؤتمرين لم يتوصلوا إلى توافق بشأنه، إذ تعترف به دول أمريكا اللاتينية بموجب اتفاقيات إقليمية، في حين ترفضه أغلب الدول الأخرى. فإذا افترضنا أن منح اللجوء يمثل استعمالاً للمقر لا يتفق مع وظائف البعثة، فهل يبرر ذلك دخول الشرطة إليه؟ الإجابة السائدة في الفقه بالنفي، لأن مخالفة المادة 41 من قبل الدولة الموفدة لا تسقط الحرمة المطلقة التي تقررها المادة 22، ولأن الاتفاقية، بوصفها نظاماً مكتفياً بذاته، توفر للدولة المستقبلة وسائل أخرى أبرزها قطع العلاقات. وهذا ما يجعل الحرمة في الاتفاقية قاعدة "غير متقابلة" بالمعنى الدقيق: فهي لا تسقط بإخلال الطرف الآخر بالتزاماته، وهو ما يميزها عن كثير من الالتزامات الدولية الأخرى.

المحور الثالث: تفسير أحكام اتفاقية فيينا وتطبيقها

أولاً: منهج التفسير بين حرفية النص وغايته

الفقرة (11)

تذهب فيليبا ويب في مقالها المنشور في مجلة European Journal of International Law إلى أن مساءلة الدول والدبلوماسيين والمنظمات الدولية عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تقع في سياق علاقات العمل تمثل "المعضلة الجديدة" لحقوق الإنسان، وأن هذه الانتهاكات تتراوح بين الإخلال بالعقد والتمييز والتحرش والاتجار بالبشر. وترى أنه إذا كان الباب قد أُغلق، في الوقت الحاضر، أمام رفع حصانة الدولة عن انتهاكات حقوق الإنسان استناداً إلى استثناء القواعد الآمرة، فإن هناك أملاً في أن تفتح استثناءات النشاط التجاري وعقود العمل إمكانيات لجبر الضرر.

تنقلنا هذه الفقرة إلى قلب المسألة المنهجية: كيف تُفسر اتفاقية فيينا؟ الإجابة الرسمية بسيطة، فالاتفاقية معاهدة دولية تخضع لقواعد التفسير الواردة في المادتين 31 و32 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، التي تعد تعبيراً عن القانون العرفي: يُفسر النص بحسن نية وفقاً للمعنى العادي لألفاظه في سياقها وفي ضوء موضوعه والغرض منه، مع مراعاة الممارسة اللاحقة وأي قاعدة ذات صلة من قواعد القانون الدولي تنطبق في العلاقات بين الأطراف. لكن التطبيق يكشف أن هذه القواعد تفتح الباب لمناهج متباينة، بحسب الوزن الذي يُعطى لكل عنصر.

وأطروحة ويب مثال واضح على المنهج الذي يُعطي وزناً كبيراً للمادة 31 فقرة 3 (ج) من اتفاقية قانون المعاهدات، أي قواعد القانون الدولي الأخرى ذات الصلة. فهي تقترح قراءة استثناء النشاط التجاري في ضوء التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان ومكافحة الاتجار بالبشر، بحيث يتسع ليشمل صور الاستغلال الجسيم. وفي مواجهة هذا المنهج التطوري، يقف منهج محافظ يرى أن الاتفاقية نظام خاص مكتمل، وأن الاستعانة بقواعد خارجية لتضييق الحصانات يخل بالتوازن الذي أقامه واضعوها، ويعرض الدبلوماسيين لتفسيرات متفاوتة من دولة إلى أخرى. وجوهر الخلاف ليس تقنياً، بل هو خلاف حول طبيعة الاتفاقية ذاتها: هل هي عقد تبادلي بين الدول يجب احترام توازنه الأصلي، أم صك حي يتطور مع تطور القيم الدولية؟ وسنرى أن المحاكم البريطانية انقسمت بدقة حول هذا السؤال.

ثانياً: التفسير القضائي الوطني: من ريس ضد المالكي إلى باسفار ضد وونغ

الفقرة (12)

يعلق شياوفان هو في مجلة Chinese Journal of International Law على قرار المحكمة العليا البريطانية الصادر في 18 أكتوبر 2017 في قضية ريس ضد المالكي، ويبين أن أعضاء هيئة المحكمة أجازوا بالإجماع الطعن الذي قدمته عاملة منزلية ضد دبلوماسي في السفارة السعودية بلندن انتهت مهمته أثناء نظر الدعوى. وقد خلص الحكم الرئيسي

إلى أن الدبلوماسي لا يتمتع بالحصانة الباقية المنصوص عليها في المادة 39 فقرة 2 من اتفاقية فيينا لعام 1961، لأن توظيفه لضحية اتجار بالبشر لأداء خدمات شخصية محضة لم يكن من قبيل أداء الوظائف الدبلوماسية.

تمثل قضية ريس نموذجاً جيداً لتطبيق التفسير الحرفي المقيد بالغاية. فالمحكمة لم تكن بحاجة إلى الخوض في حقوق الإنسان لتصل إلى نتيجتها، بل اكتفت بقراءة دقيقة لنص المادة 39 فقرة 2: الحصانة الباقية تشمل الأفعال المنجزة في ممارسة الوظائف "بوصفه عضواً في البعثة"، وتوظيف خادمة في المترل لا يدخل في وظائف البعثة المحددة في المادة 3. وهذا منهج يتسم بالرصانة، لأنه يستند إلى النص ذاته، ويحظى بإجماع القضاة. كما حسمت المحكمة مسألة إجرائية مهمة، إذ رأت أن تبليغ صحيفة الدعوى بالبريد العادي إلى مسكن الدبلوماسي لا ينتهك حرمة المسكن المقررة في المادة 30.

غير أن الإجماع لم يمتد إلى المسألة الأصعب: هل كان الدبلوماسي، لو بقي في منصبه، سيتمتع بالحصانة؟ أي هل يدخل استغلال العاملة في استثناء النشاط التجاري؟ هنا انقسم القضاة: فرأى اللورد سامبشن ومعه اللورد نويبرغر أن توظيف عامل مترلي، حتى في ظروف الاتجار، ليس نشاطاً تجارياً بالمعنى المقصود في النص الذي يستهدف الأعمال التي يمارسها الدبلوماسي لتحقيق ربح شخصي، في حين أبدت أغلبية القضاة ميلاً إلى الرأي المخالف دون أن تحسمه لعدم الحاجة إليه. وترك هذا الانقسام الباب مفتوحاً لقضية لاحقة، وهو ما حدث فعلاً. والدرس المنهجي أن المحاكم تفضل الحل الأضيق الكافي للفصل في النزاع، وأن التطور التفسيري يحدث تدريجياً عبر قضايا متتالية، لا دفعة واحدة.

الفقرة (13)

تبين صوفي رايان في تعليقها المنشور في مجلة The Modern Law Review أن أغلبية المحكمة العليا البريطانية قررت في قضية باسفار ضد وونغ أن استغلال العمل في ظروف الرق الحديث يعد "ممارسة" لـــ"نشاط تجاري" لأغراض الاستثناء من الحصانة الدبلوماسية الوارد في المادة 31 فقرة 1 (ج) من اتفاقية فيينا، وأنها المرة الأولى التي تتبنى فيها محكمة عليا في أي مكان من العالم هذا التفسير، مما يفتح طريقاً جديداً لمساءلة الدبلوماسيين الأجانب عن استغلال العاملين المترليين. لكنها تلاحظ أن تعليل المحكمة يترك أسئلة مهمة دون إجابة، وأن القرار يكشف أيضاً عن موقف المحكمة من الفصل في المسائل المعقدة للقانون الدولي التي قد تستدعي فتح آفاق جديدة.

حسمت قضية باسفار، بأغلبية ثلاثة قضاة مقابل اثنين، السؤال الذي تُرك مفتوحاً في قضية ريس. واللافت أن الأغلبية لم تتخل عن النص، بل بدأت منه: فقد أقرت بأن التوظيف العادي لعامل مترلي لا يعد نشاطاً تجارياً، لأنه من الأنشطة العارضة للحياة اليومية التي لا يُعقل أن يكون واضعو الاتفاقية قد قصدوا إخضاعها للقضاء المحلي. لكنها رأت أن الاستغلال

المنهجي الممتد لعاملة في ظروف الرق يختلف نوعياً، لأنه ينطوي على الحصول على عمل دون مقابل عادل بصورة منتظمة تحقق منفعة مالية شخصية، وهو ما يقربه من مفهوم النشاط التجاري. أما القاضيان المخالفان فتمسكا بأن هذا التفسير يحمّل النص ما لا يحتمل، وأن العلاج الصحيح يكمن في رفع الحصانة من قبل الدولة الموفدة أو في المسار الدبلوماسي.

والملاحظات النقدية التي تثيرها رايان جوهرية. فأين يقع الحد الفاصل بين العمل المترلي العادي والاستغلال الذي يرقى إلى نشاط تجاري؟ هل يكفي عدم دفع الأجر شهراً واحداً؟ أم يُشترط احتجاز جواز السفر والعزل؟ غياب معيار دقيق يجعل القاعدة غير متوقعة، وهو عيب خطير في مجال يقوم على اليقين. يضاف إلى ذلك أن تفسيراً صادراً عن محكمة وطنية لا يُلزم الدول الأخرى، وقد يثير ردود فعل قائمة على المعاملة بالمثل. ومن هنا تبرز أهمية المادة 31 فقرة 3 (ب) من اتفاقية قانون المعاهدات: فالتفسير البريطاني لن يتحول إلى تفسير معتمد للاتفاقية إلا إذا تبنته ممارسة لاحقة واسعة تثبت اتفاق الأطراف. والثغرة البحثية هنا واضحة: نحتاج إلى رصد منهجي لاستقبال هذا الحكم في المحاكم ووزارات الخارجية الأخرى.

قضت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 11 ديسمبر 2020، بأغلبية تسعة أصوات مقابل سبعة، بأن المبنى الكائن في 42 شارع فوش بباريس لم يكتسب قط صفة مقر البعثة لجمهورية غينيا الاستوائية بالمعنى المقصود في المادة الأولى (ط) من اتفاقية فيينا، وأن فرنسا لم تخل بالتزاماتها بموجبها. واعتبرت المحكمة أن اعتراض الدولة المستقبلة على تخصيص عقار ليكون جزءاً من مقار بعثة أجنبية يحول دون اكتسابه هذه الصفة، بشرط أن يُبلغ الاعتراض في الوقت المناسب وألا يكون تعسفياً أو تمييزياً. واحتجت غينيا الاستوائية بأن الاتفاقية تنص صراحة على الحالات التي تشترط فيها موافقة الدولة المستقبلة، كما في المادة 12، وأن غياب نص مماثل بشأن تخصيص المقار يدل على عدم اشتراطها، في حين رأت المحكمة أن الأخذ بهذا الرأي يترك الدولة المستقبلة عرضة لإساءة استعمال الامتيازات والحصانات، وهو ما أراد واضعو الاتفاقية تجنبه حين قرروا في الديباجة أن الغرض منها ليس إفادة الأفراد.

تمثل هذه القضية درساً نموذجياً في تطبيق قواعد التفسير على اتفاقية فيينا. فقد واجهت المحكمة حجتين تفسيريتين متعارضتين تنتميان كلتاهما إلى المنهج النصي. حجة غينيا الاستوائية قامت على مبدأ مفهوم المخالفة: ما دام النص اشترط الموافقة صراحة في المادة 12 بالنسبة للمكاتب الواقعة خارج العاصمة، فإن سكوته عن اشتراطها في غير ذلك يعني عدم اشتراطها. أما المحكمة فاستندت إلى السياق والغرض، وإلى الديباجة تحديداً، وإلى ممارسة الدول التي تبين أن عدداً منها

يشترط الموافقة أو يحتفظ بحق الاعتراض. وبذلك قدمت المحكمة الغاية على مفهوم المخالفة، وهو اختيار منهجي له ما يبرره لكنه لم يقنع سبعة من قضاتها.

وتكشف الآراء المنفصلة عن عمق الخلاف. فقد رأى الرئيس يوسف أن المعيار الوحيد لصفة المقر في نص المادة الأولى هو استعماله لأغراض البعثة، وأن اشتراط الموافقة لا أساس له في النص. ويبدو لي أن المحكمة، في سعيها المشروع إلى منع إساءة الاستعمال، أدخلت إلى الاتفاقية شرطاً لم يرد فيها، وأن الأدق كان أن تستند إلى مبدأ حظر التعسف في استعمال الحق، الذي يتيح رفض الادعاء في حالات الغش الواضحة دون إرساء قاعدة عامة تمنح الدولة المستقبلة سلطة الاعتراض. ومع ذلك يبقى للحكم فضل توضيح مسألة سكتت عنها الاتفاقية طويلاً، وتبقى الممارسة اللاحقة هي التي ستحدد مدى استقرار المعيار الذي أرساه، خصوصاً مفهوما "التعسف" و"التمييز" اللذان يحتاجان إلى ضبط.

رابعاً: المادة الثالثة معياراً لتفسير الحصانة الموضوعية

الفقرة (15)

يعالج شي شينشيانغ في دراسة مقارنة منشورة في مجلة Leiden Journal of International Law نطاق الحصانة الدبلوماسية الموضوعية وطبيعتها بموجب اتفاقية فيينا، بمقارنتها بحصانة الدولة وبالحصانة الموضوعية للموظفين العاديين. ويرى أنها متميزة عن حصانة موظفي الدولة العاديين لأن "وظائف" عضو البعثة لا ينبغي أن تعامل بوصفها وظائف الدولة بوجه عام، بل تُفهم في إطار المادة الثالثة فقرة 1 التي تحدد وظائف البعثة ككل، ويترتب على ذلك عدم إمكان التمسك بها في حالات الانتهاك الجسيم للقانون الدولي. ويضيف أنها تختلف أيضاً عن حصانة الدولة نطاقاً وطبيعة، وأنها ذات طبيعة هجينة تجمع بين انتفاء المسؤولية الشخصية والإعفاء الإجرائي من القضاء.

تُبرز هذه الفقرة ما يمكن تسميته التفسير النسقي للاتفاقية، أي تفسير نص بالرجوع إلى نص آخر فيها. فبدلاً من البحث عن معنى "الوظائف" في المادة 39 خارج الاتفاقية، يقترح الباحث قراءتها في ضوء المادة 3. ولهذا المنهج ميزتان: الأولى أنه يوفر معياراً أكثر انضباطاً من مفهوم "الفعل الرسمي" الواسع المستعمل في حصانة موظفي الدولة، والثانية أنه ينسجم مع ما قامت عليه قضية ريس، حين استبعدت المحكمة توظيف الخادمة من نطاق الحصانة الباقية لأنه لا يدخل في وظائف البعثة.

لكن هذا المنهج يثير اعتراضاً دقيقاً. فالمادة الثالثة، كما أشرنا، تعدد الوظائف "على الخصوص"، أي أنها قائمة غير حصرية. فكيف تكون قائمة مفتوحة معياراً ضابطاً؟ ثم إن الدبلوماسي قد يرتكب فعلاً غير مشروع وهو يمارس وظيفة مشروعة في ظاهرها، كأن يمارس التفاوض بوسائل تنطوي على رشوة، فهل يدخل ذلك في "وظيفة التفاوض"؟ يبدو لي أن الإجابة

الأدق تكمن في التمييز بين طبيعة النشاط ومشروعية الوسيلة: فالحصانة تحمي النشاط الوظيفي حتى لو شابته مخالفة للقانون الداخلي، وإلا فقدت الحصانة معناها، لكنها لا تمتد إلى الأفعال التي تشكل جرائم دولية جسيمة لا يُتصور أن تكون جزءاً من أي وظيفة دبلوماسية. وهذا التمييز يحتاج إلى مزيد من التأصيل في الأدبيات.

المحور الرابع: أهمية الاتفاقية في تنظيم العلاقات الدبلوماسية

أولاً: الاتفاقية شرطاً أساسياً للعلاقات بين الدول

الفقرة (16)

أكدت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 24 مايو 1980 في قضية موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران أن قواعد القانون الدبلوماسي تشكل نظاماً مكتفياً بذاته، يحدد من جهة التزامات الدولة المستقبلة بشأن التسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة للبعثات، ويتوقع من جهة أخرى إساءة استعمالها المحتملة ويحدد الوسائل المتاحة للدولة المستقبلة لمواجهتها، وهي وسائل فعالة بطبيعتها، كإعلان الشخص غير المرغوب فيه وقطع العلاقات. كما أكدت المحكمة أنه لا يوجد شرط أساسي لإدارة العلاقات بين الدول أهم من حرمة المبعوثين والسفارات الدبلوماسية، وأن الشعوب على اختلاف عقائدها وثقافاتها التزمت عبر التاريخ بالتزامات متبادلة لهذا الغرض.

تمثل عبارة المحكمة في قضية طهران أبلغ تعبير قضائي عن أهمية الاتفاقية. فالحرمة الدبلوماسية ليست امتيازاً ثانوياً، بل شرط وجود للعلاقات الدولية ذاتها: فبدونها لا يمكن للدول أن تتواصل، وبدون التواصل لا يمكن التفاوض، وبدون التفاوض لا يبقى إلا القوة. ومن هنا نفهم لماذا صمدت قواعد الاتفاقية حتى في أحلك لحظات الحرب الباردة، ولماذا تستمر الدول في احترامها حتى حين تقطع علاقاتها. فالمادة 45 تلزم الدولة المستقبلة، حتى في حالة النزاع المسلح، باحترام مقار البعثة وحمايتها، وتجيز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة مقارها ورعاية مصالحها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلة، وهو نظام الدولة الحامية الذي يبقي خيطاً رفيعاً من الاتصال حتى في أسوأ الظروف.

ولحكم طهران أهمية خاصة من زاوية أخرى: فقد أسست المحكمة اختصاصها جزئياً على البروتوكول الاختياري للتسوية الإلزامية للمنازعات الملحق باتفاقية 1961، مما أبرز قيمة هذا البروتوكول الذي كثيراً ما يُهمل. كما أن المحكمة لم تكتف بالاتفاقية بل أكدت أن الالتزامات التي أخلت بها إيران هي أيضاً التزامات بمقتضى القانون الدولي العام، وهو ما يؤكد الطابع العرفي للقواعد الجوهرية في الاتفاقية. والدرس هنا أن أهمية الاتفاقية لا تكمن في طابعها التعاقدي فحسب،

بل في كونها تعبيراً مكتوباً عن قواعد عرفية راسخة تلزم الكافة، مما يجعل الانسحاب منها، لو حدث، عديم الأثر العملي على جوهر الالتزامات.

الفقرة (17)

يدافع جيه. كريغ باركر في فصل ضمن المؤلف الجماعي الذي أشرف عليه بول بهرنز عن فكرة "النظام المكتفي بذاته" مبيناً أسباب احتفاظ اتفاقية فيينا بأهميتها اليوم. ويندرج هذا الفصل في مؤلف ينطلق من أن مواقف مثل منح اللجوء لجوليان أسانج، والمخاطر التي يواجهها الدبلوماسيون في مناطق التوتر، ونشر آلاف البرقيات عبر ويكيليكس، وضعت الدبلوماسيين والقانون الدبلوماسي في قلب النقاش المعاصر، ويعالج قضايا منها حرمة المراسلات والحقيبة الدبلوماسية ومقر البعثة، وحصانة أفراد أسرة الدبلوماسي، وواجب عدم التدخل، وصعود فاعلين دبلوماسيين لا توفدهم الدول.

يحمل عنوان هذا الفصل موقفاً فقهياً واضحاً في جدل قائم: فبينما يرى فريق من الفقه أن فكرة النظام المكتفي بذاته عائق أمام تكيف الاتفاقية مع متطلبات حقوق الإنسان والمساءلة، يرى باركر ومن معه أنها بالضبط سر قوتها. والحجة الأساسية لهذا الموقف أن الاكتفاء الذاتي يوفر اليقين: فكل دولة تعرف مسبقاً ما لها وما عليها، وتعرف أن الوسائل المتاحة لمواجهة إساءة الاستعمال محددة ومعروفة، فلا تخشى أن تتعرض بعثاتها لتدابير انتقامية غير متوقعة. ولو فُتح الباب لإدخال قواعد خارجية بحسب اجتهاد كل محكمة وطنية، لتحولت الحماية إلى حماية متفاوتة من بلد إلى آخر، ولفقد النظام قدرته على العمل.

لكن هذا الدفاع لا يخلو من نقاط ضعف. فالاكتفاء الذاتي قد يبرر الإفلات من العقاب في حالات جسيمة، كحالة عاملة المنازل المستغلة التي لا تملك الدولة المستقبلة إزاء مستغلها سوى طرده، فيعود إلى بلده دون مساءلة، وتبقى الضحية دون تعويض. ويبدو لي أن الحل لا يكمن في هدم الاكتفاء الذاتي، ولا في التمسك به تمسكاً مطلقاً، بل في تفعيل الآليات الموجودة داخل النظام نفسه، وأبرزها المادة 31 فقرة 4 التي تنص على أن الحصانة من قضاء الدولة المستقبلة لا تعفي الدبلوماسي من قضاء الدولة الموفدة، والمادة 32 المتعلقة بالتنازل. فلو التزمت الدول الموفدة بجدية بمحاكمة دبلوماسييها أو رفع حصانتهم في الحالات الجسيمة، لتراجع الضغط على النظام. والثغرة الحقيقية إذن ليست نصية، بل تتعلق بغياب آلية لضمان تفعيل هذه الأحكام.

ثانياً: القبول العالمي والمعاملة بالمثل وحدود الفعالية

الفقرة (18)

تبين إيلين دنزا في الطبعة الخامسة من شرحها للاتفاقية أنها تضع كل حكم من أحكامها في سياقه التاريخي، وتعرض تطبيقها من قبل المملكة المتحدة والولايات المتحدة ودول أخرى، وتفحص بعمق المشكلات الراهنة كإساءة استعمال الحصانة الدبلوماسية والرق الحديث والعنف الإرهابي. وتبرز الطبعة اتجاهات جديدة مهمة في تطبيق نظام الاتفاقية، إذ تحلل التفاعل بين حصانة الدولة والحصانة الدبلوماسية، وتطبيق الاتفاقية على تشريعات العمل الوطنية كما ظهر في قضية باسفار ضد وونغ، وتبحث وسائل إقامة العلاقات الدبلوماسية وتسييرها في ظروف الخطر المادي، وتتناول تزايد الشواهد على الاستخفاف بقواعد سرية الاتصالات الدبلوماسية.

المرجع (وفق أسلوب شيكاغو):

Eileen Denza, Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 5th ed., Oxford Commentaries on International Law (Oxford: Oxford University Press, 2025), https://doi.org/10.1093/law/9780198974857.001.0001.

الشرح والتعليق والتحليل

تكشف الموضوعات التي تعالجها الطبعة الخامسة من شرح دنزا خريطة التحديات التي تختبر أهمية الاتفاقية اليوم. ولعل أهم ما يلفت النظر أن هذه التحديات لا تأتي من خارج الاتفاقية فحسب، بل من داخل الدول الأطراف ذاتها: فالرق الحديث في بيوت الدبلوماسيين، والاستخفاف بسرية الاتصالات، وتسيير البعثات في ظروف الخطر، كلها مشكلات تتعلق بسلوك الدول والأفراد في تطبيق النص، لا بعيوب النص ذاته. وهذا يدعم الرأي القائل إن الاتفاقية لا تحتاج إلى تعديل بقدر ما تحتاج إلى تطبيق أمين وتفسير متوازن.

غير أن اختبار الفعالية الحقيقي يظهر في لحظات الأزمة. ففي 5 أبريل 2024 اقتحمت قوات الأمن الإكوادورية سفارة المكسيك في كيتو لاعتقال نائب الرئيس الإكوادوري السابق خورخي غلاس الذي كان قد لجأ إليها، فرفعت المكسيك دعوى أمام محكمة العدل الدولية في 11 أبريل 2024. ورفضت المحكمة في 23 مايو 2024 طلب التدابير المؤقتة بعد أن قدمت الإكوادور ضمانات بحماية مقار البعثة وأموالها ومحفوظاتها، ولا تزال القضية منظورة بعد أن حددت المحكمة في فبراير 2026 آجالاً لتقديم مذكرات لاحقة. وقد لقي الاقتحام إدانة واسعة من الدول، بما فيها دول لا تعترف باللجوء الدبلوماسي، لأنها رأت في المساس بالمادة 22 خطراً عليها جميعاً. وهنا يتجلى جوهر أهمية الاتفاقية: فقوتها لا تكمن في آلية قضائية لفرض احترامها، بل في الإجماع الدولي على أن انتهاكها يمس مصلحة مشتركة. ومع ذلك فإن هذه الحادثة

تذكرنا بأن المعاملة بالمثل ليست ضمانة مطلقة حين تغلب الحسابات السياسية الداخلية على المصلحة المشتركة، وأن الحكم الذي ستصدره المحكمة في موضوع النزاع سيمثل اختباراً مهماً لمدى قدرة القضاء الدولي على تعزيز هذه القواعد.

خاتمة

يكشف تتبع ظروف نشأة اتفاقية فيينا لعام 1961 وبنائها وتفسيرها وأهميتها أن سر نجاحها لا يكمن في كمال نصها، فهو نص يعتريه السكوت والغموض في مواضع عدة، بل في التقاء ثلاثة عناصر نادراً ما تجتمع: أساس عرفي راسخ جعل التدوين تثبيتاً لا ابتكاراً، ولحظة تاريخية فريدة التقت فيها مصالح القوتين العظميين ومصالح الدول الناشئة على المساواة الشكلية، وبنية قانونية متوازنة تمنح الدولة الموفدة حماية واسعة وتمنح الدولة المستقبلة في المقابل أدوات فعالة لمواجهة إساءة الاستعمال دون حاجة إلى قاض دولي. وهذا الالتقاء هو الذي جعل الاتفاقية تعبيراً عن مصلحة مشتركة، لا مجرد تسوية بين مصالح متعارضة.

وتظهر دراسة التفسير أن الاتفاقية تعيش حياة مزدوجة: حياة نصية ثابتة لم يمسها تعديل منذ 1961، وحياة تفسيرية متحركة تتشكل عبر أحكام المحاكم الدولية والوطنية وممارسة وزارات الخارجية. وقد رأينا كيف توزعت المناهج التفسيرية بين نصية صارمة تتمسك بالتوازن الأصلي، كما في آراء الأقلية في قضيتي باسفار وغينيا الاستوائية، وغائية أو تطورية تقرأ النص في ضوء غرضه وفي ضوء القواعد الدولية المستجدة، كما في رأي الأغلبية فيهما. وليس الخلاف بين المنهجين خلافاً تقنياً، بل هو انعكاس لتصورين لطبيعة الاتفاقية: عقد تبادلي بين الدول يجب حفظ توازنه، أو صك حي يتطور مع القيم الدولية. ويبدو لي أن الموقف الأسلم يكمن في تطور حذر يبقى مشدوداً إلى النص، لأن اليقين هو رأس مال هذا النظام، وأي تفسير يضحي به يهدد الأساس الذي تقوم عليه الاتفاقية.

أما أهمية الاتفاقية فتبقى مرهونة بمفارقة لافتة: فهي أقوى الصكوك الدولية احتراماً، لكنها تفتقر إلى آلية إلزامية لفرض احترامها، إذ يظل البروتوكول الاختياري للتسوية الإلزامية محدود القبول. وقوتها تستمد من المعاملة بالمثل ومن الوعي المشترك بأن حرمة البعثات شرط لبقاء الاتصال بين الدول. وحين تضعف هذه الركيزة، كما حدث في كيتو عام 2024، يظهر أن الاتفاقية تحتاج إلى حراسة دائمة من المجتمع الدولي بأسره.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات تستحق الاستكشاف، أبرزها: دراسة مواقف الوفود العربية والإفريقية في مؤتمر فيينا من خلال محاضره الرسمية؛ وتحديد الوضع القانوني للمحفوظات والاتصالات الرقمية في ضوء المادتين 24 و27؛ وضبط معيار

دقيق للفصل بين العمل المترلي العادي والاستغلال المستثنى من الحصانة؛ ورصد استقبال التفسيرات القضائية البريطانية في محاكم الدول الأخرى وممارسة وزارات خارجيتها؛ ودراسة أسباب إحجام الدول، ومنها الدول العربية، عن الانضمام إلى البروتوكول الاختياري لتسوية المنازعات؛ وتقييم الاستعمال الجماعي للمادة 9 أداةً للضغط السياسي ومدى اتساقه مع غايتها الأصلية. وفي هذه المسائل مجال خصب لإسهام الباحثين في جامعاتنا في النقاش الدولي حول مستقبل هذا الصك.

قائمة المراجع

1. Barker, J. C. (2017). In praise of a self-contained regime: Why the Vienna Convention on Diplomatic Relations remains important today. In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.001.0001
2. Bruns, K. (2017). On the road to Vienna: The role of the International Law Commission in the codification of diplomatic privileges and immunities, 1949–1958. In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.001.0001
3. den Heijer, M. (2013). Diplomatic asylum and the Assange case. Leiden Journal of International Law, 26(2), 399–425. https://doi.org/10.1017/S0922156513000095
4. Denza, E. (2025). Diplomatic law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations (5th ed.). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/law/9780198974857.001.0001
5. Denza, E. (n.d.). Vienna Convention on Diplomatic Relations: Introductory note. United Nations Audiovisual Library of International Law. https://legal.un.org/avl/ha/vcdr/vcdr.html
6. Duquet, S. (2018). Bound or unbridled? A legal perspective on the diplomatic functions of European Union delegations. The Hague Journal of Diplomacy, 13(1), 21–40. https://doi.org/10.1163/1871191X-13010030
7. Hu, X. (2022). Interpreting diplomatic immunity in the context of employment maltreatment and human trafficking: Reyes v. Al-Malki. Chinese Journal of International Law, 21(3), 625–630. https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmac032
8. International Court of Justice. (1980). United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran), Judgment. I.C.J. Reports 1980, p. 3. https://www.icj-cij.org/case/64
9. International Court of Justice. (2020). Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France), Judgment of 11 December 2020. https://www.icj-cij.org/case/163
10. International Court of Justice. (2024). Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador), Order of 23 May 2024 on the request for the indication of provisional measures. https://www.icj-cij.org/case/194
11. International Law Commission. (n.d.). Diplomatic intercourse and immunities: Summary. Summaries of the Work of the International Law Commission. United Nations. https://legal.un.org/ilc/summaries/9_1.shtml

12. Kuhn, F. (2023). The development of diplomatic equality since the Congress of Vienna. Diplomacy & Statecraft. https://doi.org/10.1080/09592296.2023.2213074

13. 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

14. Ryan, S. (2024). Modern slavery and the commercial activity exception to diplomatic immunity from civil jurisdiction: The UK Supreme Court's decision in Basfar v Wong. The Modern Law Review. https://doi.org/10.1111/1468-2230.12827

15. Shi, X. (2019). Official acts and beyond: Towards an accurate interpretation of diplomatic immunity ratione materiae under the Vienna Convention on Diplomatic Relations. Chinese Journal of International Law, 18(3), 669–694. https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmz026

16. Shi, X. (2020). Diplomatic immunity ratione materiae, immunity ratione materiae of state officials, and state immunity: A comparative analysis. Leiden Journal of International Law. Advance online publication. https://www.cambridge.org/core/journals/leiden-journal-of-international-law/article/diplomatic-immunity-ratione-materiae-immunity-ratione-materiae-of-state-officials-and-state-immunity-a-comparative-analysis/734860E5764001A4F7E95CA00EB9C5E7

17. United Nations. (1961a). Vienna Convention on Diplomatic Relations. United Nations Treaty Series, 500, 95. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf

18. United Nations. (1961b). Optional Protocol to the Vienna Convention on Diplomatic Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes. United Nations Treaty Series, 500, 241.

19. United Nations Audiovisual Library of International Law. (n.d.). Vienna Convention on Diplomatic Relations: Procedural history. United Nations. https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcdr/vcdr_ph_e.pdf

20. Webb, P. (2016). The immunity of states, diplomats and international organizations in employment disputes: The new human rights dilemma? European Journal of International Law, 27(3), 745–767. https://doi.org/10.1093/ejil/chw040