المحاضرة الثالثة

البعثات الدبلوماسية: التأسيس، الهيكل والتصنيف

حين نتحدث عن العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، فإننا نتحدث في الغالب عن شيء مجرد: رابطة قانونية تقوم على الرضا المتبادل وتنتج حقوقاً والتزامات. لكن هذه الرابطة لا تعيش في الفراغ، بل تتجسد في مؤسسة ملموسة لها مبنى وعلم وموظفون وميزانية ومراسلات: البعثة الدبلوماسية. فالبعثة هي الجسر الذي تعبر عليه الدولة من سيادتها الإقليمية المغلقة إلى فضاء دولة أخرى، دون أن تنتهك تلك السيادة أو تذوب فيها. ولذلك فإن دراسة البعثة الدبلوماسية ليست دراسة لجهاز إداري فحسب، بل هي دراسة للكيفية التي يوفّق بها القانون الدولي بين سيادتين متجاورتين على رقعة جغرافية واحدة.

وقد درسنا في المحاضرتين السابقتين نشأة القانون الدبلوماسي واتفاقية فيينا لعام 1961 بوصفها نصه المؤسس. وننتقل الآن إلى تطبيق هذا النص على المؤسسة التي صُمم أصلاً لتنظيمها. والإشكالية التي تطرحها هذه المحاضرة يمكن صياغتها كالآتي: كيف ينظم القانون الدولي نشأة البعثة الدبلوماسية وتصنيفها وبنيتها الداخلية والمراكز القانونية لأعضائها، وإلى أي حد ما يزال النموذج الذي رسمته اتفاقية فيينا، وهو نموذج السفارة الدائمة التي توفدها دولة إلى دولة، قادراً على استيعاب التنوع المتزايد في أشكال التمثيل الخارجي؟

ولهذه الإشكالية أهمية عملية تتجاوز الجدل النظري. فالتمييز بين عضو في الطاقم الدبلوماسي وعضو في الطاقم الإداري، أو بين فرد من أسرة الدبلوماسي وخادم خاص يعمل في منزله، قد يحدد ما إذا كان شخص ما سيمثل أمام محكمة جنائية أم لا. والتمييز بين بعثة دائمة وبعثة خاصة قد يحدد ما إذا كان مسؤول أجنبي زائر يمكن توقيفه بموجب مذكرة دولية. وسنعالج هذه المسائل عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم البعثة الدبلوماسية وشروط تأسيسها

أولاً: البعثة الدبلوماسية في نص اتفاقية فيينا

الفقرة (1)

تعرّف المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية رئيس البعثة بأنه الشخص الذي كلفته الدولة الموفدة بالعمل بهذه الصفة، وأعضاء البعثة بأنهم رئيس البعثة وأعضاء طاقمها، وتقسم طاقم البعثة إلى أعضاء الطاقم الدبلوماسي وأعضاء الطاقم

الإداري والفني وأعضاء طاقم الخدمة، وتعرّف المبعوث الدبلوماسي بأنه رئيس البعثة أو أحد أعضاء الطاقم الدبلوماسي، والخادم الخاص بأنه الشخص الذي يعمل في الخدمة المترلية لأحد أعضاء البعثة ولا يكون مستخدماً لدى الدولة الموفدة، ومقار البعثة بأنها المباني وأجزاء المباني والأراضي الملحقة بها، أياً كان مالكها، المستعملة لأغراض البعثة بما فيها مسكن رئيسها. وتنص المادة الثانية على أن إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإنشاء البعثات الدبلوماسية الدائمة يتمان بالرضا المتبادل.

يلفت النظر في هذه التعريفات أن الاتفاقية لم تعرّف "البعثة الدبلوماسية" ذاتها تعريفاً مباشراً، بل عرفت عناصرها: رئيسها، وأعضاءها، وطواقمها، ومقارها. وهذا الاختيار ليس سهواً، بل يكشف عن تصور وظيفي للبعثة بوصفها مجموعة من الأشخاص والأماكن المنظمة لأداء وظائف محددة في المادة الثالثة. ومن ثم يمكن للفقه أن يستخلص تعريفاً مركباً: البعثة الدبلوماسية الدائمة جهاز تابع للدولة الموفدة، يُنشأ بالاتفاق مع الدولة المستقبلة ويقيم على إقليمها، ويتولى بصورة مستمرة تمثيلها وحماية مصالحها والتفاوض باسمها والاستعلام وتنمية العلاقات الودية. ويبرز في هذا التعريف عنصر التبعية للدولة الموفدة، إذ لا تتمتع البعثة بشخصية قانونية مستقلة، بل هي امتداد عضوي لجهاز الدولة، وأفعالها تُنسب إلى الدولة الموفدة وفق قواعد المسؤولية الدولية.

أما مبدأ الرضا المتبادل الوارد في المادة الثانية فهو حجر الأساس في نظرية تأسيس البعثة. فلا يوجد في القانون الدولي المعاصر "حق" للدولة في إقامة علاقات دبلوماسية مع دولة أخرى رغماً عنها، بل هناك "أهلية" لذلك تتحول إلى علاقة فعلية بالتقاء إرادتين. وهذا ما يميز المفهوم الحديث عما كان يسمى في الفقه الكلاسيكي "حق التمثيل" الإيجابي والسلبي، الذي صوره بعض الفقهاء القدامى حقاً طبيعياً لكل دولة ذات سيادة. والفرق دقيق لكنه جوهري: فالأهلية صفة قانونية كامنة، أما الرضا فهو شرط تفعيلها. ويترتب على ذلك أن رفض دولة إقامة علاقات دبلوماسية مع أخرى لا يُعد في ذاته عملاً غير مشروع دولياً، مهما كانت دوافعه السياسية، وهو ما يفسر استمرار دول كثيرة في رفض إقامة علاقات مع دول معينة لعقود دون أن يثير ذلك مسؤولية دولية.

ثانياً: الأهلية القانونية لإقامة البعثات وتوسع دائرة الفاعلين

الفقرة (2)

يعرض بول بهرنز في الفصل الافتتاحي لمؤلفه الجماعي عن القانون الدبلوماسي في الألفية الجديدة الاعتبارات الرئيسية المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية التي تشكل أساس الأجزاء اللاحقة من الكتاب، ويتأمل المسار الذي سلكه القانون الدبلوماسي من

مرحلة تطوره عبر الخطاب الفقهي وممارسة الدول إلى أعمال لجنة القانون الدولي وإبرام اتفاقية فيينا والصكوك اللاحقة في هذا المجال، وصولاً إلى ظهور فاعلين جدد من قبيل دائرة العمل الخارجي الأوروبية. ويتناول المؤلف في مجمله صعود فاعلين دبلوماسيين لا توفدهم الدول، ومنهم أعضاء السلك الدبلوماسي للاتحاد الأوروبي.

تفتح هذه الفقرة سؤال الأهلية: من يملك أن يوفد بعثة دبلوماسية؟ الإجابة التقليدية أن هذه الأهلية حكر على الدول ذات السيادة، فهي من مظاهر الشخصية القانونية الدولية الكاملة. وقد صاغ الفقيه الهولندي فيكفور في القرن السابع عشر هذه الفكرة حين جعل حقوق السفارة من أبرز علامات السيادة. غير أن الممارسة عرفت دائماً استثناءات: فالكرسي الرسولي يوفد سفراء بابويين ويستقبل سفراء رغم أنه ليس دولة بالمعنى المألوف، ومنظمة فرسان مالطا تقيم علاقات دبلوماسية مع عشرات الدول رغم افتقارها إلى إقليم، وحركات التحرر الوطني حظيت في مرحلة تصفية الاستعمار بتمثيل شبه دبلوماسي في عواصم عديدة، ومنها جبهة التحرير الوطني الجزائرية التي أقامت مكاتب تمثيل في عدة عواصم قبل الاستقلال.

واليوم يتسع هذا النقاش مع الاتحاد الأوروبي والمنظمات الإقليمية، ومع ما يسميه بعض الباحثين "الدبلوماسية الموازية" للكيانات دون الدولة كالأقاليم والمدن. ويتنازع الفقه هنا اتجاهان: اتجاه تقليدي يرى أن كل هذه الصور لا تشكل بعثات دبلوماسية بالمعنى الدقيق، وإنما تمثيلات خاصة تستمد وضعها من اتفاقات ثنائية، واتجاه وظيفي يرى أن العبرة بالوظيفة لا بصفة الجهة الموفدة، فكل جهاز يمارس وظائف المادة الثالثة بموافقة الدولة المستقبلة يستحق وصف البعثة الدبلوماسية. ويبدو لي أن الاتجاه التقليدي أدق من الناحية القانونية، لأن الاتفاقية تربط صراحة إقامة العلاقات بالدول، لكن الاتجاه الوظيفي أقرب إلى الواقع. والنتيجة أن مفهوم البعثة الدبلوماسية صار مفهوماً مزدوجاً: مفهوم ضيق تحكمه الاتفاقية مباشرة، ومفهوم واسع يُطبق عليه نظامها بالقياس أو بالإحالة الاتفاقية.

ثالثاً: الإجراءات التأسيسية: الموافقة المسبقة وأوراق الاعتماد

الفقرة (3)

تشير الوثيقة الرسمية المتعلقة بالمعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام للأمم المتحدة إلى أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية في 14 أبريل 1961 في قصر نويه هوفبورغ بفيينا، دخلت حيز النفاذ في 24 أبريل 1964، وأن عدد أطرافها بلغ 193 طرفاً. كما تنص الاتفاقية في مادتها الرابعة على أن على الدولة الموفدة أن تتأكد من الحصول على موافقة الدولة المستقبلة على الشخص الذي تعتزم اعتماده رئيساً لبعثتها لديها، وأن الدولة المستقبلة غير ملزمة بإبداء أسباب رفضها منح الموافقة، وتنص المادة 13 على أن رئيس

البعثة يُعد متولياً مهامه في الدولة المستقبلة منذ تقديم أوراق اعتماده أو منذ إخطار وصوله وتقديم صورة طبق الأصل من أوراق اعتماده إلى وزارة الخارجية، وفقاً للممارسة السارية في الدولة المستقبلة.

تكشف هذه الفقرة أن تأسيس البعثة ليس فعلاً واحداً بل سلسلة من الأفعال القانونية المتتابعة، لكل منها طبيعته الخاصة. فالمرحلة الأولى هي الاتفاق على إقامة العلاقات الدبلوماسية ذاتها، وغالباً ما يتم ببيان مشترك أو بتبادل مذكرات. والمرحلة الثانية هي الاتفاق على إنشاء بعثة دائمة، وهو اتفاق مستقل، إذ يمكن لدولتين أن تقيما علاقات دبلوماسية دون أن تكون لإحداهما بعثة مقيمة لدى الأخرى، فتكتفي باعتماد سفير غير مقيم. والمرحلة الثالثة هي طلب الموافقة المسبقة على رئيس البعثة، وهو إجراء يعكس الطابع الشخصي العميق للعلاقة الدبلوماسية، إذ لا يُتصور أن تُفرض على دولة شخصية لا تقبلها. والمرحلة الرابعة هي تقديم أوراق الاعتماد، التي تمثل لحظة التنصيب الرسمي لرئيس البعثة.

ويثير حق الدولة المستقبلة في رفض الموافقة دون تسبيب نقاشاً نقدياً. فمن جهة، يمثل هذا الحق ضمانة لسيادة الدولة المستقبلة ويجنب الطرفين إحراج الكشف عن أسباب قد تكون حساسة. ومن جهة أخرى، قد يتحول إلى أداة ضغط سياسي، كأن تُترك طلبات الموافقة معلقة لأشهر طويلة تعبيراً عن الاستياء، وهي ممارسة معروفة تسمى أحياناً "الرفض الصامت". والملاحظ أن الاتفاقية لم تحدد أجلاً للرد على طلب الموافقة، فلا يمكن اعتبار السكوت قبولاً ولا رفضاً. أما العدد الكبير للدول الأطراف، الذي بلغ 193 طرفاً، فيعني أن هذه الإجراءات صارت لغة مشتركة للدبلوماسية العالمية، يلتزم بها الجميع تقريباً، بما في ذلك الدول التي لا تعترف ببعضها. والثغرة التي يمكن رصدها هنا تتعلق بغياب دراسات منهجية حول ممارسة الرفض الصامت ومدته وآثاره على العلاقات الثنائية.

رابعاً: تأسيس البعثة في ظروف استثنائية

الفقرة (4)

تشير إيلين دنزا في الطبعة الخامسة من شرحها لاتفاقية فيينا إلى أن هذه الطبعة المحدثة تبرز اتجاهات جديدة مهمة في تطبيق نظام الاتفاقية، فتحلل التفاعل بين حصانة الدولة والحصانة الدبلوماسية، وتبحث تطبيق الاتفاقية على تشريعات العمل الوطنية كما في قضية باسفار ضد وونغ، وتدرس وسائل إقامة العلاقات الدبلوماسية وتسييرها في ظروف الخطر المادي، وتتناول تزايد الشواهد على الاستخفاف بقواعد سرية الاتصالات الدبلوماسية.

تنقلنا عبارة "إقامة العلاقات الدبلوماسية وتسييرها في ظروف الخطر المادي" إلى واقع كثيراً ما يُغفل في الدرس الأكاديمي. فالنموذج الذي تفترضه الاتفاقية هو دولة مستقبلة مستقرة قادرة على الوفاء بواجب الحماية الخاص المنصوص عليه في المادة

22 فقرة 2. لكن ماذا يحدث حين تنهار الدولة المستقبلة أو تغرق في نزاع مسلح داخلي؟ في هذه الحالات لجأت الدول إلى حلول عملية متنوعة: نقل البعثة مؤقتاً إلى دولة مجاورة مع بقاء اعتمادها لدى الدولة الأصلية، أو تقليص طاقمها إلى الحد الأدنى، أو تحويل مقرها إلى منطقة محصنة، أو الاستعانة بشركات أمن خاصة. وقد عرفنا هذه الحلول في سياقات عديدة خلال العقدين الأخيرين في الشرق الأوسط وإفريقيا.

وتثير هذه الحلول أسئلة قانونية لم تجب عنها الاتفاقية. فهل يجوز للبعثة المعتمدة لدى دولة (أ) أن تمارس مهامها من إقليم دولة (ب) دون موافقة هذه الأخيرة؟ الجواب بالنفي بطبيعة الحال، فنقل البعثة يقتضي موافقة الدولة التي ستستضيفها، لكن وضعها القانوني هناك يظل غامضاً، إذ ليست معتمدة لدى الدولة المضيفة. ومن يتحمل المسؤولية عن أفعال شركات الأمن الخاصة التي تحرس السفارة؟ وهل يتمتع أفرادها بأي حصانة؟ هذه أسئلة تكشف أن الاتفاقية بُنيت على افتراض الاستقرار، وأن الفقه مطالب بتطوير نظرية لـــ"البعثة في وضع استثنائي". ويستحق هذا الموضوع دراسة مقارنة لممارسة الدول العربية التي عرفت أوضاعاً مماثلة، سواء بوصفها دولاً مستقبلة أم دولاً موفدة.

المحور الثاني: تصنيف البعثات الدبلوماسية

أولاً: التصنيف بحسب طبقة رئيس البعثة: من التراتبية إلى المساواة

الفقرة (5)

يبيّن فيليكس كون في دراسته المنشورة في مجلة Diplomacy & Statecraft أنه وُجدت في أوروبا الحديثة المبكرة طبقات متعددة من المبعوثين، من بينها السفراء والمبعوثون والمقيمون، وأن السفراء كانوا في أعلى المراتب، وأن من أشد المسائل البروتوكولية حدة مسألة من يحق له إيفادهم. وقد قدم المنظّر الدبلوماسي أبراهام دي فيكفور صيغة شهيرة مفادها أن حقوق السفارة وامتيازاتها من أبرز علامات السيادة، أي أن أصحاب السيادة وحدهم يملكون حق السفارة، وهو ما كان يعني آنذاك عادة أن لهم أن يوفدوا سفراء لا مجرد مبعوثين أو مقيمين. ويضيف الباحث أن لوائح فيينا لعام 1815 هي التي وجدت أول حل دائم ومتعدد الأطراف لمسألة الأسبقية.

يقوم أقدم تصنيف للبعثات الدبلوماسية على طبقة رئيسها. فالبعثة التي يرأسها سفير تسمى "سفارة"، والتي يرأسها وزير مفوض تسمى "مفوضية". وقد حددت لائحة فيينا لعام 1815 ثلاث طبقات، أضاف إليها بروتوكول إكس لاشابيل لعام 1818 طبقة رابعة هي الوزراء المقيمون، ثم جاءت المادة 14 من اتفاقية 1961 لتختزلها في ثلاث: السفراء والقاصدون

الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات الآخرون ذوو الرتبة المماثلة، والمبعوثون والوزراء والقاصدون الرسوليون الوكلاء المعتمدون لدى رؤساء الدول، والقائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية. وتنص المادة 15 على أن تتفق الدولتان على الطبقة التي ينتمي إليها رؤساء بعثاتهما، وتقصر الفقرة الثانية من المادة 14 الفروق بين الطبقات على الأسبقية والمراسم.

ويكشف التحليل التاريخي الذي يقدمه كون أن هذا التصنيف فقد معظم دلالته السياسية. فقد كانت المفوضيات في القرن التاسع عشر وحتى منتصف القرن العشرين هي الصيغة الغالبة في علاقات الدول الكبرى بالدول الصغرى، وكان تبادل السفراء امتيازاً تحتكره القوى الكبرى فيما بينها. أما اليوم فقد اختفت المفوضيات تقريباً، وصار تبادل السفراء القاعدة العامة بين جميع الدول، تعبيراً عن مبدأ المساواة في السيادة. و لم يبق من التصنيف إلا طبقة القائم بالأعمال، التي صارت تُستعمل أداة سياسية للتعبير عن فتور العلاقات: فحين تريد دولة أن تُبقي على العلاقات دون أن تمنحها دفئاً، تخفض تمثيلها إلى مستوى قائم بالأعمال. وهكذا تحول تصنيف كان يعبر عن تراتبية بين الدول إلى أداة لقياس حرارة العلاقات بينها، وهو تحول لافت في وظيفة القاعدة القانونية دون تغير في نصها.

ثانياً: البعثات الدائمة والبعثات الخاصة

الفقرة (6)

يعالج أندرو سانجر ومايكل وود في فصل ضمن دليل كامبريدج للحصانات والقانون الدولي حصانات أعضاء البعثات الخاصة، فيبدآن بالتطور المبكر لقانون الدبلوماسية المؤقتة، مذكرين بأن ديباجة اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 تستهل بالتذكير بأن معاملة خاصة مُنحت دائماً للبعثات الخاصة. ويعرضان عناصر تعريف البعثة الخاصة: بعثة توفدها دولة إلى أخرى، لأداء مهام رسمية أو شؤون الدولة، بعد أن تكون حكومة الدولة المستقبلة قد وافقت على استقبالها بهذه الصفة. ويبحثان وضع البعثات الخاصة في القانون الدولي العرفي، مستحضرين ما قررته محكمة الاستئناف الإنجليزية في قضية حزب الحرية والعدالة من أن البعثات الخاصة لا يمكن أن يُتوقع منها أداء دورها دون الحماية الوظيفية التي توفرها الحصانات الأساسية، مع الإشارة إلى أن عدد الدول التي قبلت الالتزام بالاتفاقية يظل محدوداً.

يمثل التمييز بين البعثة الدائمة والبعثة الخاصة أهم تصنيف موضوعي للبعثات الدبلوماسية اليوم. فالبعثة الدائمة، التي تنظمها اتفاقية 1961، تقوم على الاستمرارية والإقامة وشمول الوظائف. أما البعثة الخاصة، التي تنظمها اتفاقية نيويورك لعام 1969، فتقوم على التأقيت وتحديد المهمة: وفد يزور عاصمة أجنبية للتفاوض على اتفاقية، أو لتمثيل الدولة في مراسم

تنصيب، أو لمعالجة أزمة طارئة. والمفارقة أن البعثات الخاصة صارت في الواقع أكثر أهمية سياسية من البعثات الدائمة في كثير من الأحيان، مع تنامي دبلوماسية القمم والزيارات الوزارية والمبعوثين الخاصين، في حين بقيت اتفاقيتها محدودة القبول.

وهنا تبرز أهمية النقاش حول الطابع العرفي لقواعد البعثات الخاصة. فالمحاكم البريطانية، في قضيتي خورتس بات عام 2011 وحزب الحرية والعدالة عام 2018، قررت أن القانون الدولي العرفي يمنح أعضاء البعثات الخاصة المعترف بها حرمة شخصية وحصانة من القضاء الجنائي، وأن هذه القواعد جزء من القانون الإنجليزي. لكن القضية الأولى كشفت أيضاً عن شرط جوهري: فالمسؤول المنغولي خورتس بات لم يُعترف له بالحصانة لأن زيارته لم تحظ بموافقة مسبقة من الحكومة البريطانية على استقباله بعثة خاصة. وهذا يؤكد أن الرضا المتبادل، الذي رأيناه أساساً لتأسيس البعثة الدائمة، هو أيضاً أساس البعثة الخاصة. والإشكال الذي يبقى مفتوحاً هو تحديد "الحصانات الأساسية" التي يعترف بها العرف تحديداً دقيقاً، فالاتفاق قائم على الحرمة الشخصية والحصانة الجنائية، لكن الخلاف قائم حول الحصانة المدنية والإعفاءات الأخرى، وهي ثغرة لم يحسمها القضاء بعد.

ثالثاً: البعثات لدى المنظمات الدولية وتوسع الإطار الاتفاقي

الفقرة (7)

تفيد الخلاصة الرسمية لأعمال لجنة القانون الدولي بشأن موضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية أن اللجنة، حين قدمت مشروعها النهائي عام 1958، أشارت إلى أن المشروع يقتصر على البعثات الدبلوماسية الدائمة، وأنها طلبت من المقرر الخاص دراسة الأشكال الأخرى من العلاقات الدبلوماسية وتقديم تقرير بشأنها، أي ما يسمى "الدبلوماسية المؤقتة" التي تشمل المبعوثين المتجولين والمؤتمرات الدبلوماسية والبعثات الخاصة الموفدة إلى دولة لأغراض محددة. كما أشار تقرير اللجنة إلى العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية وإلى امتيازات هذه المنظمات وحصاناتها.

تكشف هذه الفقرة أن تصنيف البعثات الدبلوماسية نشأ نتيجة منهجية التجزئة التي اتبعتها لجنة القانون الدولي: فكل صنف من البعثات عولج في صك مستقل. البعثات الدائمة الثنائية في اتفاقية 1961، والبعثات القنصلية في اتفاقية 1963، والبعثات الخاصة في اتفاقية 1969، وبعثات الدول لدى المنظمات الدولية ووفودها إلى مؤتمراتها في اتفاقية فيينا لعام 1975 لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي. وقد أدى هذا إلى تصنيف ثلاثي للبعثات بحسب طبيعة الجهة المستقبلة ومدة المهمة: بعثات ثنائية دائمة، وبعثات ثنائية مؤقتة، وبعثات متعددة الأطراف لدى المنظمات الدولية.

غير أن الصنف الأخير يعاني من هشاشة قانونية لافتة. فاتفاقية 1975 لم تدخل حيز النفاذ، إذ عارضتها الدول المضيفة الكبرى للمنظمات الدولية لأنها رأت أنها تمنح البعثات امتيازات واسعة دون أن تمنح الدولة المضيفة أدوات كافية للرقابة، ولا سيما أن الدولة المضيفة لا تملك حق الموافقة المسبقة على رؤساء هذه البعثات ولا حق إعلامهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم بالطريقة نفسها المقررة في اتفاقية 1961. ولذلك تخضع البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك وجنيف وفيينا لاتفاقات المقر الثنائية بين المنظمة والدولة المضيفة، ولاتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1946. والنتيجة أن هذا الصنف من البعثات محكوم بنظام مجزأ يختلف من مقر إلى آخر، وهو ما تجلى في خلافات متكررة حول منح التأشيرات لأعضاء وفود بعض الدول إلى الأمم المتحدة. وهذه ثغرة في النظام القانوني تستحق معالجة فقهية جادة.

رابعاً: الأصناف المستحدثة: بعثات الاتحاد الأوروبي

الفقرة (8)

تبين 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 وبالتزاماتها العامة، وأن ذلك يسري أيضاً على بعثات الاتحاد الأوروبي المسماة مندوبيات الاتحاد، التي تمارس وظائف دبلوماسية لحساب الاتحاد في الدول الثالثة. وتلاحظ أن هذه الأنشطة مقيدة بصورة أشد مما هو عليه الحال بالنسبة للدول الأعضاء منفردة، بسبب القيود التي يفرضها قانون الاتحاد على التوزيع الأفقي والعمودي للاختصاصات، وتخلص إلى أن هذه المندوبيات تؤدي تقريباً جميع الوظائف الدبلوماسية التقليدية.

تمثل مندوبيات الاتحاد الأوروبي صنفاً هجيناً يتحدى التصنيفات التقليدية. فهي ليست بعثات دولة، لأن الاتحاد ليس دولة، وليست بعثات لدى منظمة دولية، لأنها معتمدة لدى دول ثالثة. وهي في الوقت نفسه بعثات دائمة، تعمل بصورة مستمرة، ويرأسها في الغالب رئيس يحمل لقب سفير ويقدم أوراق اعتماده لرئيس الدولة المستقبلة. ويستمد وضعها القانوني من اتفاقات تبرمها الدول المستقبلة مع الاتحاد، تُحيل في الغالب إلى أحكام اتفاقية فيينا لتطبيقها بطريق القياس. ولذلك يمكن تصنيفها صنفاً رابعاً بجوار الأصناف الثلاثة السابقة: البعثات الدائمة لأشخاص القانون الدولي غير الدول.

وتكشف دراسة دوكيه عن مفارقة دقيقة: فهذه المندوبيات تؤدي تقريباً كل الوظائف الدبلوماسية، لكنها مقيدة داخلياً بقانون الاتحاد الذي يوزع الاختصاصات بين مؤسساته وبينه وبين الدول الأعضاء. فالمندوبية تستطيع التفاوض في مجال التجارة، حيث للاتحاد اختصاص حصري، لكنها لا تستطيع ذلك في مجال الدفاع إلا في حدود ضيقة. وهذا يعني أن نطاق

وظائف البعثة لم يعد يتحدد فقط بالقانون الدولي، أي بالمادة الثالثة واتفاق الاعتماد، بل أيضاً بالقانون الداخلي للجهة الموفدة. والدرس المستخلص أن التصنيف الحقيقي للبعثات اليوم يجب أن يأخذ في الاعتبار طبيعة الجهة الموفدة ومدى اختصاصها، لا مجرد مدة البعثة أو طبقة رئيسها. وتستحق التجارب المماثلة في منظمات إقليمية أخرى، كالاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية، دراسة مقارنة لم تُنجز بعد.

خامساً: البعثات في زمن الأزمات والدولة الحامية

الفقرة (9)

يتناول جيه. كريغ باركر في مقاله المنشور في مجلة Nordic Journal of International Law عمل راؤول فالنبرغ دبلوماسياً في بودابست بين يونيو 1944 ويناير 1945، ويرى أن إرث فالنبرغ ظل في البداية محدوداً جداً نتيجة للمقاربة المتمحورة حول الدولة التي اتبعها تدوين القانون الدبلوماسي في اتفاقية فيينا لعام 1961. ومع ذلك يرى الباحث أن ظهور ما يسمى الدبلوماسية "الجديدة"، مقروناً بتطور فكرة "مسؤولية الحماية" في مواجهة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كتلك التي واجهها فالنبرغ، قد فتح إمكانية أمام الدبلوماسيين للاضطلاع بدور في هذا المجال.

تفتح هذه الفقرة باباً لتصنيف وظيفي آخر للبعثات يقوم على الظرف الذي تعمل فيه. ففي الظروف العادية تمارس البعثة وظائفها الخمس المعروفة. أما في الأزمات، فقد تتحول إلى ملجأ إنساني، كما فعل فالنبرغ الذي أصدر وثائق حماية سويدية أنقذت آلاف الأشخاص من الإبادة. وتنص المادتان 45 و46 من الاتفاقية على صورة أخرى من البعثات في وضع الأزمة: فعند قطع العلاقات يجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة مقار بعثتها ورعاية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة تقبلها الدولة المستقبلة، وهي الدولة الحامية. وقد تطورت عن هذا النظام صيغة "قسم رعاية المصالح"، أي بعثة يعمل فيها دبلوماسيو الدولة الموفدة تحت علم دولة حامية، ومن أشهر أمثلتها قسم رعاية المصالح الأمريكية في هافانا الذي عمل تحت علم السفارة السويسرية من 1977 حتى إعادة العلاقات عام 2015.

ويكتسي هذا الصنف أهمية خاصة في منطقتنا. فحين قطعت الجزائر علاقاتها الدبلوماسية مع المغرب في أغسطس 2021، طرحت مسألة رعاية مصالح رعايا البلدين وحماية المقار الدبلوماسية بمقتضى المادة 45. أما إشكالية باركر، أي المقاربة المتمحورة حول الدولة، فتبقى قائمة: فالاتفاقية لا تتيح للبعثة، في الأصل، أن تحمي غير رعايا دولتها، ولا أن تتدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستقبلة بمقتضى المادة 41. فهل يمكن تصور وظيفة إنسانية للبعثة تتجاوز هذه القيود؟ يرى الاتجاه الذي يعبر عنه باركر أن مسؤولية الحماية تفتح هذا الباب، في حين يرى الاتجاه التقليدي أن ذلك يُفرغ مبدأ عدم التدخل

من مضمونه ويعرض البعثات لاتهامات بالتدخل السياسي. والتوفيق بين الاتجاهين يمثل أحد أكثر المسائل حساسية وأقلها معالجة في الأدبيات.

المحور الثالث: الهيكل والتنظيم الداخلي للبعثة الدبلوماسية

أولاً: البعثة امتداد لوزارة الخارجية

الفقرة (10)

يلاحظ كريستيان لوكين في افتتاحيته للعدد الخاص من مجلة The Hague Journal of Diplomacy المخصص لوزارات الخارجية أن الباحث الذي يحضر المؤتمرات الدولية ويتابع المنشورات المنتظمة في الدراسات الدبلوماسية وتحليل السياسة الخارجية يواجه ملاحظة لا جدال فيها: فرغم ظهور كثير من البحوث الأكاديمية الجديدة حول الممارسات الدبلوماسية المعاصرة، فإن القليل منها، على نحو مفارق، يركز على الدور المقارن لوزارات الخارجية. ولذلك فإن توفير مادة أكاديمية للطلاب حول هذه الوزارات يقتضي الرجوع إلى فصول في كتب عامة، ودراسات حالة لبلد واحد، وشهادات ممارسين قد تكون وصفية، وبحوث مضى على نشرها أكثر من خمسة عشر عاماً، وهو ما يسعى العدد الخاص إلى تداركه.

يقدم لوكين ملاحظة منهجية تنطبق بقوة أكبر على دراسة البعثات الدبلوماسية في الأدبيات القانونية العربية. فالهيكل الداخلي للبعثة لا يمكن فهمه بمعزل عن الوزارة التي تتبعها، لأن البعثة ليست جهازاً مستقلاً بل امتداد خارجي للإدارة المركزية. ولذلك فإن التنظيم الداخلي للسفارة يخضع أساساً للقانون الداخلي للدولة الموفدة، أي للنظام الأساسي للسلك الدبلوماسي والقنصلي والمراسيم المنظمة لوزارة الخارجية، ولا يتدخل القانون الدولي إلا في حدود معينة: تحديد فئات الطاقم وما يترتب عليها من حصانات، وإخطار الدولة المستقبلة بالتعيينات والمغادرات بمقتضى المادة 10، وتحديد الحجم في حدود المعقول بمقتضى المادة 11.

ومن الناحية العملية، تتخذ السفارة النموذجية بنية تتألف من رئيس البعثة، ونائب له يسمى غالباً الوزير المستشار أو المستشار الأول، ثم أقسام متخصصة: قسم سياسي، وقسم اقتصادي وتجاري، وقسم قنصلي، وقسم ثقافي وإعلامي، وأقسام ملحقين متخصصين كالملحق العسكري والملحق الأمني. وتضاف إلى ذلك مصالح إدارية ومالية وتقنية. ويختلف هذا الهيكل اختلافاً كبيراً من دولة إلى أخرى ومن بعثة إلى أخرى، بحسب أهمية الدولة المستقبلة وموارد الدولة الموفدة. والثغرة التي

يشير إليها لوكين في الأدبيات الدولية تزداد اتساعاً في الأدبيات العربية، إذ تكاد تغيب الدراسات المقارنة لتنظيم وزارات الخارجية العربية وبعثاتها، وهو موضوع يجمع بين القانون الدولي والقانون الإداري وعلم الإدارة العامة.

ثانياً: رئيس البعثة: التعيين والتسييس

الفقرة (11)

تدرس بيرجيتا نيكلاسون وكاتاجينا ييزيرسكا في مقالهما المنشور في مجلة International Affairs تعيينات 669 سفيراً عام 2019 لسبع دول تنتمي إلى ثلاثة تقاليد إدارية، وتخلصان إلى أن 82 في المائة منهم كانوا دبلوماسيين مهنيين، مع تفاوت كبير بين الدول، إذ لم تتجاوز نسبة الدبلوماسيين المهنيين بين سفراء الولايات المتحدة 65 في المائة. وتلاحظان أن السفراء غير المهنيين ينتمون إلى السلك الدبلوماسي لدولتهم مثل الدبلوماسيين المهنيين، ويؤدون الوظائف نفسها ويتمتعون بالحصانة الدبلوماسية نفسها بموجب القانون الدولي، وأن تعيين سفير غير مهني في بعثة كبيرة قد يكون أقل خطورة لوجود نائب مهني لرئيس البعثة وعدد من الدبلوماسيين القادرين على مساعدته. كما تشيران إلى أن واشنطن استضافت عام 2019 نحو 181 سفيراً مقابل 14 في ريكيافيك.

تكشف هذه الدراسة التجريبية عن حقيقة قانونية مهمة: فالقانون الدولي محايد تماماً إزاء طريقة اختيار رئيس البعثة. فالمادة 7 تقرر حرية الدولة الموفدة في تعيين أعضاء طاقم البعثة، والمادة 4 لا تشترط في رئيس البعثة إلا الحصول على موافقة الدولة المستقبلة. ولا يهم القانون الدولي ما إذا كان السفير دبلوماسياً مهنياً قضى ثلاثين عاماً في السلك، أو سياسياً مكافأً على ولائه، أو رجل أعمال ساهم في حملة انتخابية. فالجميع يتمتعون بالمركز القانوني نفسه والحصانات نفسها. وهذا الحياد يعكس احترام القانون الدولي للسيادة الداخلية للدولة الموفدة في تنظيم جهازها الدبلوماسي.

لكن الدراسة تكشف أيضاً عن أهمية بنية البعثة في تعويض ضعف رئيسها. فوجود نائب مهني لرئيس البعثة وطاقم دبلوماسي متمرس يمكن أن يحد من أخطاء السفير غير المهني. وهنا تظهر أهمية المادة 19 من الاتفاقية التي تنظم القائم بالأعمال بالنيابة، أي الشخص الذي يتولى رئاسة البعثة مؤقتاً عند شغور منصب رئيسها أو تعذر ممارسته لمهامه، وهو في الغالب نائب رئيس البعثة. أما التباين الكبير في عدد السفراء بين العواصم، من 181 في واشنطن إلى 14 في ريكيافيك، فيكشف أن شبكة البعثات الدبلوماسية العالمية غير متناظرة، وأن حق إقامة البعثات، رغم المساواة الشكلية، يُمارس بحسب الموارد والمصالح. ولعل أخطر ما تشير إليه الدراسة هو حالة التسييس الشامل للسلك، كما حدث في إيران بعد 1979 حين استُبدل معظم الدبلوماسيين المهنيين بموالين سياسيين، وهو ما أثّر سلباً على قدرة الدولة على التعامل مع المعايير الدبلوماسية الدولية.

ثالثاً: حجم البعثة وتوزيع مكاتبها

الفقرة (12)

قضت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 11 ديسمبر 2020 في قضية الحصانات والإجراءات الجنائية بين غينيا الاستوائية وفرنسا بأن المبنى الكائن في 42 شارع فوش بباريس لم يكتسب قط صفة مقر البعثة بالمعنى المقصود في المادة الأولى (ط) من اتفاقية فيينا. واحتجت غينيا الاستوائية بأن الاتفاقية تحدد صراحة الحالات التي تشترط فيها موافقة الدولة المستقبلة، لا سيما في المادة 12، وأن غياب نص مماثل بشأن تخصيص مقار البعثة يدل على عدم اشتراطها. غير أن المحكمة رأت أن اعتراض الدولة المستقبلة على تخصيص عقار ليكون جزءاً من مقار بعثة أجنبية يحول دون اكتسابه هذه الصفة، بشرط أن يُبلغ في الوقت المناسب وألا يكون تعسفياً أو تمييزياً، وأن الأخذ برأي غينيا الاستوائية يترك الدولة المستقبلة عرضة لإساءة استعمال الامتيازات والحصانات.

تتصل هذه القضية مباشرة بالبنية المادية للبعثة. فالاتفاقية تنظم الحيز المكاني للبعثة عبر ثلاث قواعد: المادة 11 التي تجيز للدولة المستقبلة، عند غياب اتفاق صريح، أن تطلب إبقاء حجم البعثة في حدود ما تراه معقولاً وعادياً بالنظر إلى الظروف السائدة فيها وإلى حاجات البعثة، والمادة 12 التي تمنع الدولة الموفدة من إنشاء مكاتب تابعة للبعثة في أماكن غير تلك التي توجد فيها البعثة دون موافقة مسبقة من الدولة المستقبلة، والمادة 21 التي تلزم الدولة المستقبلة بتسهيل حصول الدولة الموفدة على المقار اللازمة لبعثتها. وقد أضاف حكم 2020 قاعدة رابعة ذات مصدر قضائي: حق الدولة المستقبلة في الاعتراض على تخصيص مبنى مقراً للبعثة بشروط.

وتكشف هذه القواعد مجتمعة عن توازن دقيق بين حرية الدولة الموفدة في تنظيم بعثتها وحق الدولة المستقبلة في الرقابة على وجود أجنبي محصن على إقليمها. فكل مبنى يكتسب صفة مقر البعثة يصبح مصوناً لا يجوز دخوله، وكل موظف يُضاف إلى البعثة يضيف شخصاً محصناً. ومن هنا نفهم حرص الدول المستقبلة على الرقابة على حجم البعثات وأماكنها. وقد استعملت المادة 11 تاريخياً أداة ضغط في علاقات التوتر، كما في سياسة التكافؤ في حجم البعثات خلال الحرب الباردة. والسؤال الذي يطرحه حكم 2020 هو: هل تمتد سلطة الاعتراض لتشمل مساكن الدبلوماسيين الخاصة التي تحميها المادة 30؟ لم يجب الحكم عن ذلك، وهو ما يترك مجالاً لنزاعات مستقبلية.

المحور الرابع: أعضاء البعثة الدبلوماسية ومراكزهم القانونية

أولاً: التدرج في المراكز القانونية بحسب فئات الطاقم

الفقرة (13)

تقرر إيلين دنزا في المذكرة التمهيدية للاتفاقية المنشورة في مكتبة الأمم المتحدة أنه بحلول مؤتمر وستفاليا عام 1648 صارت البعثات الدائمة الوسيلة المعتادة لتسيير الأعمال الدولية، وأنه خلال القرن التالي نشأت قواعد تفصيلية تتعلق بحصانة السفراء وأسرهم ومرافقيهم من الإجراءات المدنية والجنائية. غير أنها تشير إلى أن مجالات بقيت تتباين فيها ممارسة الدول، لا سيما امتيازات وحصانات صغار الموظفين، ووضع الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المستقبلة، ومدى الاستثناءات من حصانة الدبلوماسي القضائية، بحيث تضمنت الاتفاقية عنصراً من التطوير التدريجي إلى جانب التدوين.

تمثل مسألة "صغار الموظفين" التي تشير إليها دنزا مفتاح فهم البنية الهرمية للمراكز القانونية في الاتفاقية. فقد جاءت المادة 37 بحل متدرج يربط حجم الحصانة بقرب الوظيفة من جوهر العمل الدبلوماسي. في القمة يقف المبعوث الدبلوماسي، أي رئيس البعثة وأعضاء الطاقم الدبلوماسي كالمستشارين والسكرتيرين والملحقين، ويتمتع بالحرمة الشخصية الكاملة والحصانة الجنائية المطلقة والحصانة المدنية مع استثناءات المادة 31. وفي المستوى الثاني يأتي أعضاء الطاقم الإداري والفني، كالمحاسبين والمترجمين وموظفي الاتصالات، ويتمتعون بالحصانة الجنائية الكاملة، لكن حصانتهم المدنية والإدارية لا تشمل الأفعال الخارجة عن نطاق واجباتهم. وفي المستوى الثالث يأتي أعضاء طاقم الخدمة، كالسائقين والحراس وعمال النظافة المستخدمين لدى البعثة، ولا يتمتعون بالحصانة إلا عن الأفعال التي يؤدونها أثناء ممارسة واجباتهم. وفي أسفل السلم يأتي الخدم الخاصون الذين لا يتمتعون إلا بإعفاء من الرسوم والضرائب على أجورهم، ولا يتمتعون بغير ذلك إلا بالقدر الذي تسمح به الدولة المستقبلة.

أما مسألة الدبلوماسي الذي يحمل جنسية الدولة المستقبلة، فقد حسمتها المادة 8 التي تقرر أن أعضاء الطاقم الدبلوماسي ينبغي من حيث المبدأ أن يحملوا جنسية الدولة الموفدة، ولا يجوز تعيين رعايا الدولة المستقبلة إلا بموافقتها، والمادة 38 التي تقصر حصانة هؤلاء على الأفعال الرسمية التي يؤدونها في ممارسة وظائفهم ما لم تمنحهم الدولة المستقبلة امتيازات إضافية. ويبدو هذا الحل منطقياً: فالدولة لا تتنازل بسهولة عن ولايتها على رعاياها. لكن الواقع المعاصر يطرح تحدياً جديداً مع تزايد ازدواج الجنسية، إذ قد يحمل دبلوماسي جنسيتي الدولتين الموفدة والمستقبلة معاً، فأي الجنسيتين تُعتمد؟ الممارسة تميل إلى اعتبار جنسية الدولة المستقبلة كافية لتطبيق المادة 38، لكن هذه المسألة لم تحظ بمعالجة فقهية كافية، وتستحق البحث.

ثانياً: الحصانة الموضوعية للمبعوث الدبلوماسي

الفقرة (14)

يرى شي شينشيانغ في مقاله المنشور في مجلة Chinese Journal of International Law أن الصعوبة في تحديد نطاق الحصانة الدبلوماسية الموضوعية بموجب اتفاقية فيينا 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.

تكتسي هذه المسألة أهمية مضاعفة في دراسة المراكز القانونية لأعضاء البعثة، لأن الحصانة الموضوعية ليست قاصرة على المبعوث الدبلوماسي بعد انتهاء مهمته، بل هي الحصانة الوحيدة التي يتمتع بها عدد من الفئات حتى أثناء مهمتهم: أعضاء الطاقم الإداري والفني في المسائل المدنية، وأعضاء طاقم الخدمة، والدبلوماسيون من رعايا الدولة المستقبلة. ولذلك فإن تحديد معنى "الأفعال المنجزة في ممارسة الوظائف" يحدد عملياً المركز القانوني لغالبية أعضاء البعثة عدداً. فسائق البعثة الذي يتسبب في حادث وهو ينقل وثائق رسمية يتمتع بالحصانة، لكنه لا يتمتع بها إذا تسبب في الحادث نفسه وهو يقضي عطلة نهاية الأسبوع.

لكن الحالات الحدية هي التي تثير الخلاف. فماذا عن السائق الذي ينحرف عن الطريق المباشر ليقضي حاجة شخصية أثناء مهمة رسمية؟ يرى الاتجاه الموسع الذي يعبر عنه شي أن الفعل العارض للوظيفة يدخل في نطاقها، في حين يرى الاتجاه المضيق أن الانحراف يقطع الصلة بالوظيفة. ويبدو لي أن معيار "الغاية الواقعية" الذي يقترحه الباحث، على مرونته، أقرب إلى العدالة من معيار شكلي صارم، لكنه يتطلب من القاضي الوطني تقديراً دقيقاً للوقائع، وهو ما قد يفتح الباب لتباين الأحكام. وتلعب شهادات وزارات الخارجية، التي تُقدم إلى المحاكم في عدد من الدول لتحديد صفة الشخص وطبيعة مهامه، دوراً مهماً في الحد من هذا التباين.

ثالثاً: أفراد الأسرة

الفقرة (15)

تتضمن المجموعة التي أشرف عليها بول هِرنز فصلاً لسيمونيتا ستيرلينغ–زاندا عنوانه "امتيازات أسرة المبعوث الدبلوماسي وحصاناتها: النطاق الحالي للمادة 37 فقرة 1"، ضمن قسم مخصص للحصانة الشخصية يضم أيضاً فصلاً عن الحرمة

الشخصية للمبعوثين الدبلوماسيين في حالات الطوارئ وآخر عن حرمة المبعوثين في سياق علاقات العمل. ويتناول المؤلف في مجمله حصانة أفراد أسرة الدبلوماسي بوصفها من المسائل الخلافية الأساسية في القانون الدبلوماسي المعاصر.

تنص المادة 37 فقرة 1 على أن أفراد أسرة المبعوث الدبلوماسي الذين يشكلون جزءاً من أهل بيته يتمتعون، إن لم يكونوا من رعايا الدولة المستقبلة، بالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المواد من 29 إلى 36. ويعني ذلك أن الزوج أو الزوجة والأبناء يتمتعون بالحرمة الشخصية والحصانة الجنائية الكاملة ذاتها التي يتمتع بها المبعوث. والإشكال الجوهري أن الاتفاقية لم تعرّف عبارة "أفراد الأسرة الذين يشكلون جزءاً من أهل بيته". وقد كان ذلك اختياراً مقصوداً في مؤتمر فيينا لتعذر التوافق على تعريف موحد يراعي اختلاف الثقافات في تصور الأسرة: فهل تشمل الأبناء البالغين؟ والوالدين المسنين؟ والزوجات المتعددات في الأنظمة التي تبيح التعدد؟

وقد تعاملت الدول مع هذا الفراغ بطريقتين. الأولى إصدار مذكرات دورية توجهها وزارات الخارجية إلى السلك الدبلوماسي تحدد فيها من تعتبره فرداً من الأسرة، مع شروط كالسن أو التبعية المالية أو الإقامة المشتركة. والثانية المعالجة القضائية حالة بحالة. وقد أثار تطور مفهوم الأسرة في العقود الأخيرة، مع الاعتراف في بعض الدول بأشكال من الارتباط لا تعترف بها دول أخرى، إشكالات جديدة: فهل تلتزم الدولة المستقبلة بمنح الحصانة لشريك لا يعترف قانونها الداخلي بعلاقته؟ الممارسة تميل إلى جعل تعريف الدولة المستقبلة هو المعتمد، مما يحفظ سيادتها لكنه قد يخلق تمييزاً بين دبلوماسيي الدول المختلفة، وهو ما يتعارض مع مبدأ عدم التمييز الوارد في المادة 47. وهذا التوتر بين السيادة وعدم التمييز من المسائل التي تحتاج إلى معالجة معمقة.

رابعاً: الخدم الخاصون: الحلقة الأضعف

الفقرة (16)

ترى فيليبا ويب في مقالها المنشور في مجلة European Journal of International Law 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. وتخلص إلى 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 للإنصاف.

يكشف تحليل ويب عن مفارقة بنيوية في نظام المراكز القانونية الذي أقامته الاتفاقية. فالخادم الخاص، الذي يقف في أسفل السلم ولا يتمتع بأي حصانة تقريباً، هو في الوقت نفسه الأكثر عرضة للاستغلال على يد من يقف في أعلى السلم ويتمتع بحصانة شبه مطلقة. فالعاملة المترلية التي تعمل في بيت دبلوماسي تجد نفسها في وضع بالغ الهشاشة: فهي غالباً أجنبية في الدولة المستقبلة، ويرتبط حقها في الإقامة بعملها لدى الدبلوماسي، وتعمل في مسكن مصون بمقتضى المادة 30 لا تستطيع السلطات دخوله، وصاحب عملها محصن من القضاء المدني والجنائي. وهكذا يتحول نظام الحماية الذي صُمم لحماية الوظيفة الدبلوماسية إلى عائق أمام حماية أضعف الأطراف.

وقد استجابت بعض الدول لهذا الوضع بتدابير إدارية بدلاً من المساس بالحصانة: كاشتراط حضور العاملة شخصياً إلى وزارة الخارجية أو القنصلية للحصول على تأشيرتها، وإبلاغها بحقوقها، واشتراط عقد عمل مكتوب يحترم الحد الأدنى للأجور، وإلزام الدبلوماسيين بدفع الأجور عبر حسابات مصرفية. وهذه التدابير تمثل حلاً وسطاً ذكياً يحترم الحصانة ويحمي العاملة، لأنها تعمل في مرحلة الدخول لا في مرحلة التقاضي. أما الحل القضائي الذي تشير إليه ويب، أي التوسع في استثناء النشاط التجاري، فسيكون محور الفقرة التالية.

الفقرة (17)

تعالج روزانا غارسيانديا في مقالها المنشور في مجلة Industrial Law Journal قرار المحكمة العليا البريطانية الصادر في 6 يوليو 2022 في قضية باسفار ضد وونغ، وتصفه بأنه قرار تاريخي قضت فيه المحكمة بأن العبودية المترلية في بيت دبلوماسي لا تحميها الحصانة الدبلوماسية. وتوضح أن القضية تتصل بواقع يواجهه كثير من عمال المنازل المهاجرين حول العالم، يتمثل في ظروف عمل استغلالية ترقى إلى الرق الحديث، وأن البيئة المترلية تجعل هذه الظروف أقل ظهوراً وتصعّب رقابة احترام أصحاب العمل لمعايير العمل، مع تحد إضافي حين يكون صاحب العمل دبلوماسياً يتمتع بحصانة واسعة من القضاء المدني.

تمثل قضية باسفار لحظة فارقة في فهم العلاقة بين فئتين من المراكز القانونية داخل البعثة الموسعة: المبعوث الدبلوماسي في القمة والخادم الخاص في القاعدة. فقد قررت أغلبية المحكمة أن استغلال العاملة في ظروف الرق يدخل في استثناء "النشاط التجاري" الوارد في المادة 31 فقرة 1 (ج)، ومن ثم لا يتمتع الدبلوماسي بالحصانة المدنية في الدعوى التي ترفعها ضده. ومغزى هذا الحكم أن الحصانة ليست مركزاً مطلقاً مرتبطاً بالشخص، بل مركز وظيفي تحده غايته، فإذا خرج سلوك صاحبها عن كل صلة بالوظيفة وتحول إلى استغلال منهجي، فقد الغطاء الذي يحميه.

غير أن الحكم لا يغير المركز القانوني للخادم الخاص، الذي يبقى دون حصانات، بل يعدل التوازن بينه وبين مخدومه. ويظل الإشكال الأعمق قائماً: فالدعوى المدنية وحدها لا توفر حماية كافية، لأن الدبلوماسي قد يغادر الدولة المستقبلة وتبقى الأحكام دون تنفيذ. ولذلك فإن حماية هذه الفئة تتطلب مقاربة متكاملة تجمع بين التدابير الإدارية الوقائية، والحلول القضائية، والتعاون مع الدولة الموفدة في رفع الحصانة أو محاكمة الدبلوماسي أمام قضائها بمقتضى المادة 31 فقرة 4. ولا تزال الأدبيات تفتقر إلى دراسات تقيس فعالية كل من هذه الوسائل في الواقع.

خامساً: بداية المركز القانوني ونهايته

الفقرة (18)

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، ويبيّن 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.

تبرز هذه القضية البعد الزمني للمراكز القانونية لأعضاء البعثة. فالمادة 39 تحدد بداية التمتع بالامتيازات والحصانات بدخول الشخص إقليم الدولة المستقبلة لتولي منصبه، أو بإخطار وزارة الخارجية بتعيينه إذا كان موجوداً فيها أصلاً، وتحدد نهايتها بمغادرته الإقليم أو بانقضاء مهلة معقولة تُمنح له لذلك، مع بقاء الحصانة عن الأفعال المنجزة في ممارسة الوظائف بوصفه عضواً في البعثة. والدرس المستخلص من قضية ريس أن المركز القانوني للمبعوث ليس ثابتاً، بل يتغير مع الزمن: فالحصانة الشخصية الواسعة أثناء المهمة تتقلص بعد انتهائها إلى حصانة موضوعية ضيقة، وقد رأت المحكمة أن العبرة في تحديد الحصانة بوقت نظر الدعوى لا بوقت رفعها، لأن الحصانة الدبلوماسية ذات طبيعة إجرائية.

ولهذا الاجتهاد نتيجة عملية مهمة: فضحية دبلوماسي لا يمكن مقاضاته أثناء مهمته قد تستطيع مقاضاته بعدها، ما دام الفعل خارج نطاق الوظيفة. غير أن هذا المخرج يبقى محدوداً في الواقع، لأن الدبلوماسي السابق يغادر الدولة المستقبلة في الغالب، فيصعب تنفيذ الحكم ضده. كما يثير الاجتهاد تساؤلاً عن وضع أفراد الأسرة بعد انتهاء المهمة، إذ إن حصانتهم مشتقة من حصانة المبعوث وتنتهي معها، ولا يُتصور أن يكون لهم أفعال "في ممارسة الوظائف". وتبقى المسألة الأوسع،

وهي مدى تأثير المبادئ الدولية لمكافحة الاتجار بالبشر على تفسير أحكام الحصانة، محل خلاف بين من يرى في الحصانة قاعدة إجرائية لا تتأثر بطبيعة الفعل، ومن يرى أن القانون الدولي يجب أن يُقرأ نسقاً متكاملاً.

خاتمة

يكشف التحليل الذي قدمناه أن البعثة الدبلوماسية، رغم ما يبدو عليها من ثبات مؤسسي، كيان قانوني متعدد الطبقات تتقاطع فيه أنظمة قانونية مختلفة. فتأسيسها يخضع للقانون الدولي القائم على الرضا المتبادل، وتنظيمها الداخلي يخضع للقانون الإداري للدولة الموفدة، ووضعها المادي والمكاني يخضع لرقابة الدولة المستقبلة في حدود ما تسمح به الاتفاقية، ومراكز أعضائها تتوزع على سلم متدرج يربط حجم الحماية بقرب الوظيفة من جوهر العمل الدبلوماسي. وهذا التعدد ليس عيباً في النظام، بل هو شرط عمله، لأنه يوزع السلطة بين الدولتين على نحو يمنع أياً منهما من الاستئثار بالبعثة.

كما يكشف التحليل أن تصنيف البعثات يشهد تحولاً عميقاً. فالتصنيف الكلاسيكي بحسب طبقة الرئيس، الذي كان يعبر عن تراتبية بين الدول، فقد معظم دلالته وتحول إلى أداة لقياس حرارة العلاقات. وحل محله تصنيف موضوعي يقوم على مدة البعثة وطبيعة الجهة المستقبلة وطبيعة الجهة الموفدة. غير أن هذا التصنيف الجديد يعاني من اختلال واضح في الحماية القانونية: فالبعثة الثنائية الدائمة تتمتع بنظام اتفاقي شبه عالمي، في حين تعيش البعثات الخاصة والبعثات لدى المنظمات الدولية وبعثات الكيانات غير الدولتية في ظل أنظمة مجزأة وعرفية ومتفاوتة، رغم أنها صارت تستأثر بجانب متزايد من النشاط الدبلوماسي الفعلي.

أما نظام المراكز القانونية لأعضاء البعثة فيكشف عن التوتر الأعمق في القانون الدبلوماسي المعاصر: التوتر بين حماية الوظيفة وحماية الإنسان. فالسلم المتدرج الذي أقامته المادة 37 يحمي الوظيفة بدقة، لكنه يترك أضعف الحلقات، أي الخدم الخاصين، في مواجهة أقواها دون حماية كافية. وقد بدأ القضاء الوطني يعدل هذا التوازن عبر تفسيرات جريئة، لكن هذه التفسيرات تبقى هشة ما لم تتحول إلى ممارسة دولية متواترة.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: وضع البعثات التي تعمل في ظروف الخطر أو من إقليم دولة ثالثة؛ وتحديد الحصانات العرفية لأعضاء البعثات الخاصة تحديداً دقيقاً؛ ومعالجة الفراغ القانوني الناتج عن عدم نفاذ اتفاقية 1975 بشأن البعثات لدى المنظمات الدولية؛ ودراسة بعثات المنظمات الإقليمية غير الأوروبية كالاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية؛ وتعريف الأسرة في المادة 37 في ضوء تنوع النظم القانونية؛ ووضع الدبلوماسيين مزدوجي الجنسية؛ والدراسة المقارنة

لتنظيم وزارات الخارجية العربية وبعثاتها. وفي هذه المسائل مجال واسع لإسهام الباحثين في جامعاتنا في إثراء النقاش حول مستقبل المؤسسة الدبلوماسية.

قائمة المراجع

1. Barker, J. C. (2012). The function of diplomatic missions in times of armed conflict or foreign armed intervention. Nordic Journal of International Law, 81(4), 387–406. https://doi.org/10.1163/15718107-08104001

2. Behrens, P. (2017). Diplomatic law in a new millennium. In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.003.0001

3. 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

4. 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

5. 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

6. Garciandia, R. (2023). Domestic servitude and diplomatic immunity: The decision of the UK Supreme Court in Basfar v Wong. Industrial Law Journal, 52(2), 451–462. https://doi.org/10.1093/indlaw/dwad010

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. (2020). Immunities and Criminal Proceedings (Equatorial Guinea v. France), Judgment of 11 December 2020. https://www.icj-cij.org/case/163

9. 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

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

11. Lequesne, C. (2020). Ministries of foreign affairs: A crucial institution revisited. The Hague Journal of Diplomacy, 15(1–2), 1–12. https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10003

12. Niklasson, B., & Jezierska, K. (2024). The politicization of diplomacy: A comparative study of ambassador appointments. International Affairs, 100(4), 1653–1673. https://doi.org/10.1093/ia/iiae116

13. Sanger, A., & Wood, M. (2019). The immunities of members of special missions. In T. Ruys, N. Angelet, & L. Ferro (Eds.), The Cambridge handbook of immunities and international law. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108283632.023

14. 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

15. Stirling-Zanda, S. (2017). The privileges and immunities of the family of the diplomatic agent: The current scope of Article 37(1). In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.001.0001

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

17. United Nations. (n.d.). Vienna Convention on Diplomatic Relations: Status. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Chapter III, No. 3). https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/III-3.en.xml

18. 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