المحاضرة الرابعة

الامتيازات والحصانات الدبلوماسية: الغايات والحدود

لا يكاد مفهوم في القانون الدولي يثير في الوعي العام من سوء الفهم ما يثيره مفهوم الحصانة الدبلوماسية. ففي المخيال الشائع، الدبلوماسي شخص فوق القانون، يخالف قواعد المرور دون عقاب، ويتهرب من ديونه، وقد يرتكب جرائم ثم يغادر البلاد محمياً بجواز سفره الأحمر. وتغذي وسائل الإعلام هذا التصور كلما وقعت حادثة يتذرع فيها دبلوماسي بحصانته. لكن هذا التصور، رغم ما فيه من حقيقة جزئية، يخطئ في فهم جوهر المؤسسة: فالحصانة لا تعني أن الدبلوماسي فوق القانون، بل تعني أن قانون الدولة المستقبلة لا يُنفذ عليه بأدواتها القضائية والتنفيذية، في حين يبقى ملزماً باحترامه، ويبقى خاضعاً لقضاء دولته.

وقد رأينا في المحاضرات السابقة كيف نشأ القانون الدبلوماسي، وكيف دُوّن في اتفاقية فيينا لعام 1961، وكيف تتشكل البعثة وتتوزع المراكز القانونية لأعضائها. وننتقل الآن إلى قلب هذا النظام: الامتيازات والحصانات التي تمثل الحماية القانونية التي يحيط بها القانون الدولي البعثة وأعضاءها. والإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة هي: ما الأساس القانوني لهذه الامتيازات والحصانات، وما الغاية التي تسعى إلى تحقيقها، وكيف ترتسم حدودها في ضوء التوتر المتزايد بين ضرورات الوظيفة الدبلوماسية ومتطلبات العدالة والمساءلة وحماية حقوق الإنسان؟

ولعل ما يمنح هذه الإشكالية راهنيتها أن الحصانات الدبلوماسية تعيش اليوم تحت ضغط مزدوج. فمن جهة، تتعرض لضغط من الأسفل، يأتي من ضحايا أفعال الدبلوماسيين، كالعاملات المنزليات وضحايا حوادث المرور والدائنين، الذين يطالبون بحقهم في الوصول إلى العدالة ويجدون في الحصانة حاجزاً منيعاً. ومن جهة أخرى، تتعرض لضغط من الأعلى، يأتي من تحولات النظام الدولي ذاته، حين تلجأ دول إلى انتهاك الحرمة الدبلوماسية تحت ذرائع أمنية أو سياسية، كما في اقتحام سفارات أو تفتيش حقائب دبلوماسية. وبين هذين الضغطين يقف الفقيه مطالباً بالدفاع عن نظام يعرف قيمته، دون أن يغمض عينيه عن مواطن قصوره.

ونعالج هذه الإشكالية عبر أربعة محاور: مفهوم الامتيازات والحصانات وأساسها القانوني، ثم أنواعها، ثم غايتها الوظيفية، وأخيراً حدودها. ونعرض في كل محور فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقب كلاً منها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم الامتيازات والحصانات الدبلوماسية وأساسها القانوني

أولاً: التمييز بين الامتياز والحصانة والحرمة

الفقرة (1)

تقرر ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن الدول الأطراف تدرك أن الغرض من الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد، بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية بوصفها ممثلة للدول. وتنص المادة 29 على أن شخص المبعوث الدبلوماسي مصون، فلا يجوز إخضاعه لأي شكل من أشكال القبض أو الاحتجاز، وعلى الدولة المستقبلة أن تعامله بالاحترام اللائق وأن تتخذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته. وتنص المادة 31 على تمتع المبعوث الدبلوماسي بالحصانة من القضاء الجنائي للدولة المستقبلة، وبالحصانة من قضائها المدني والإداري إلا في حالات ثلاث، وعلى أن حصانته من قضاء الدولة المستقبلة لا تعفيه من قضاء الدولة الموفدة.

يستعمل الفقه والعمل عبارة "الامتيازات والحصانات" كأنها وحدة لغوية واحدة، لكن التحليل الدقيق يكشف عن ثلاثة مفاهيم متمايزة. فالحرمة، كما تعبر عنها المادتان 22 و29، التزام يقع على الدولة المستقبلة بالامتناع عن أي عمل قسري ضد شخص الدبلوماسي أو مقر بعثته، مقروناً بالتزام إيجابي بالحماية. والحصانة، كما تعبر عنها المادة 31، إعفاء من الولاية القضائية والتنفيذية للدولة المستقبلة. أما الامتياز فمنفعة إيجابية، مالية في الغالب، كالإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية المنصوص عليه في المادتين 34 و36. والفرق بين هذه المفاهيم ليس لفظياً: فالحرمة تحمي من فعل السلطة التنفيذية كالشرطة، والحصانة تحمي من فعل السلطة القضائية، والامتياز يعفي من التزامات مالية تفرضها السلطة التشريعية.

وتكشف الفقرة الأخيرة من المادة 31 عن مفتاح فهم الحصانة كله: فالحصانة من قضاء الدولة المستقبلة لا تعني الإفلات من كل قضاء، لأن الدبلوماسي يبقى خاضعاً لقضاء دولته. ومعنى ذلك أن الحصانة لا تمحو المسؤولية القانونية، بل تنقل مكان مساءلتها. وهذا التحليل يدحض التصور الشائع للدبلوماسي بوصفه شخصاً فوق القانون. لكنه، في الوقت نفسه، يكشف موطن ضعف حقيقي: فمساءلة الدبلوماسي أمام قضاء دولته تتوقف على إرادة هذه الدولة، التي قد لا تكون متحمسة لملاحقة ممثلها، وقد لا يكون قانونها الجنائي مختصاً أصلاً بأفعال ارتكبت خارج إقليمها. وهكذا يتحول النقل النظري للمساءلة إلى فراغ عملي في حالات كثيرة، وهي نقطة سنعود إليها في المحور الرابع.

ثانياً: الطبيعة القانونية للحصانة: إجرائية أم موضوعية؟

الفقرة (2)

يرى شي شينشيانغ في دراسته المقارنة المنشورة في مجلة Leiden Journal of International Law أن الحصانة الدبلوماسية الموضوعية تختلف عن حصانة الدولة نطاقاً وطبيعة، وأنها يجب أن تُفهم مفهوماً فريداً يتضمن في آن واحد مسألة موضوعية هي انتفاء المسؤولية الشخصية، ومسألة إجرائية هي الإعفاء من الولاية القضائية، ويخلص إلى أن هذه الطبيعة الهجينة للحصانة الدبلوماسية الموضوعية نتيجة منطقية للتركيز الوظيفي الذي تبنته اتفاقية فيينا.

يطرح هذا الرأي سؤالاً نظرياً من أدق مسائل القانون الدبلوماسي: هل الحصانة مجرد مانع إجرائي يحول دون نظر الدعوى، أم أنها تمس أصل الحق وتنفي المسؤولية؟ الرأي السائد في الفقه والقضاء أن الحصانة ذات طبيعة إجرائية: فالدبلوماسي الذي يرتكب مخالفة يبقى مسؤولاً من حيث المبدأ، لكن محاكم الدولة المستقبلة ممنوعة من مساءلته. ويترتب على ذلك نتائج عملية مهمة: فإذا رُفعت الحصانة بالتنازل، أو انتهت المهمة وكان الفعل خاصاً، أمكن مقاضاته عن الفعل نفسه. وهذا ما أكدته المحكمة العليا البريطانية في قضية ريس ضد المالكي حين اعتبرت أن العبرة بوقت نظر الدعوى لا بوقت ارتكاب الفعل.

لكن أطروحة شي تضيف بُعداً دقيقاً: فالحصانة الموضوعية، التي تحمي الأفعال الرسمية بعد انتهاء المهمة، ليست إجرائية خالصة. لأن الفعل الرسمي يُنسب إلى الدولة الموفدة لا إلى الدبلوماسي شخصياً، فالدبلوماسي لم يتصرف لحسابه بل لحساب دولته، ومن ثم تنتفي مسؤوليته الشخصية أصلاً. ويبدو لي أن هذا التمييز بالغ الأهمية، لأنه يفسر لماذا تبقى الحصانة الموضوعية قائمة إلى الأبد بعد انتهاء المهمة، في حين تزول الحصانة الشخصية بزوال الصفة. فالأولى تحمي الدولة من خلال ممثلها، والثانية تحمي الوظيفة من خلال شاغلها. غير أن هذا التحليل يثير سؤالاً لم يحسم: إذا كانت الحصانة الموضوعية تنفي المسؤولية الشخصية، فهل يجوز للدولة الموفدة التنازل عنها؟ النص يجيز التنازل بصورة عامة في المادة 32، لكن المنطق الموضوعي يوحي بأن التنازل عن حصانة فعل منسوب إلى الدولة هو في حقيقته إقرار من الدولة بمسؤولية ممثلها الشخصية.

ثالثاً: الأساس العرفي للامتيازات والحصانات

الفقرة (3)

تبيّن إيلين دنزا في المذكرة التمهيدية لاتفاقية فيينا المنشورة في مكتبة الأمم المتحدة أنه بحلول مؤتمر وستفاليا عام 1648 كانت البعثات الدائمة قد صارت الوسيلة المعتادة لتسيير الأعمال الدولية بين الدول ذات السيادة، وأنه خلال القرن التالي نشأت قواعد تفصيلية تتعلق بحصانة السفراء وأسرهم ومرافقيهم من الإجراءات المدنية والجنائية، وحرمة مقار سفاراتهم،

وإعفائهم من الرسوم الجمركية والضرائب. وتضيف أن هذه القواعد العرفية وصفها بالتفصيل كتاب أوائل مثل غروتيوس عام 1625 وبينكرسهوك عام 1721 وفاتيل عام 1758.

يقوم الأساس القانوني للامتيازات والحصانات اليوم على مصدرين متلازمين: الاتفاقية بالنسبة للدول الأطراف فيها، والعرف بالنسبة للجميع. وتكشف هذه الفقرة أن العرف سابق للاتفاقية بثلاثة قرون على الأقل، وأن القواعد الجوهرية كانت مستقرة قبل تدوينها بوقت طويل. وهذا ما يفسر أن محكمة العدل الدولية، في قضية الرهائن الأمريكيين في طهران، لم تكتف بالاستناد إلى الاتفاقية، بل أكدت أن الالتزامات التي أخلت بها إيران هي أيضاً التزامات بمقتضى القانون الدولي العام. وأهمية هذا الأساس المزدوج أن الامتيازات والحصانات الجوهرية تلزم كل الدول، حتى لو افترضنا انسحاب دولة من الاتفاقية.

ومن زاوية النظرية الفقهية، يستحق الانتباه أن الكتاب الثلاثة الذين تذكرهم دنزا مثلوا ثلاث مراحل في تطور التأسيس النظري. فغروتيوس أسس الحصانة على قاعدة من قانون الشعوب قائمة على رضا الأمم، مستعملاً فكرة الخيال القانوني الذي يجعل السفير كأنه خارج الإقليم. وبينكرسهوك، الذي خصص مؤلفه كاملاً لاختصاص المحاكم في مواجهة السفراء، قدم تحليلاً أكثر وضعية يستند إلى ممارسة الدول. أما فاتيل فمهد للنظرية الوظيفية حين ربط الحصانة بحاجة السفير إلى الاستقلال لأداء مهمته. ويبدو لي أن هذا التطور من الخيال القانوني إلى الوظيفة ليس مجرد تطور فكري، بل انعكاس لتحول في طبيعة الدولة ذاتها: من دولة يجسدها شخص الملك الذي يمثله السفير، إلى دولة مؤسسية يمثلها موظف يؤدي وظيفة.

رابعاً: النظام المكتفي بذاته أساساً لتوازن الامتيازات

الفقرة (4)

قررت 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 الدبلوماسية، ويتوقع من جهة أخرى إساءة استعمالها المحتملة من قبل أعضاء البعثة، ويحدد الوسائل المتاحة للدولة المستقبلة لمواجهة أي إساءة من هذا القبيل، وهي وسائل فعالة بطبيعتها، كإعلان الشخص غير مرغوب فيه وقطع العلاقات الدبلوماسية. وأكدت المحكمة أنه لا يوجد شرط أساسي لإدارة العلاقات بين الدول أهم من حرمة المبعوثين والسفارات الدبلوماسية.

يقدم هذا الحكم الأساس القانوني الأدق لفهم منطق الامتيازات والحصانات: فهي ليست منحة من جانب واحد، بل جزء من صفقة متوازنة. فالدولة المستقبلة تمنح الحماية، لكنها تحتفظ بأدوات فعالة لمواجهة إساءة الاستعمال دون أن تحتاج إلى المساس بالحصانة. وهذا ما يجعل النظام "مكتفياً بذاته": فلا يجوز للدولة المستقبلة أن تبرر انتهاك الحرمة بسلوك الدبلوماسيين، مهما كان هذا السلوك خطيراً، لأن النظام وفر لها وسائل أخرى. وقد كانت إيران قد احتجت بأن السفارة الأمريكية كانت مركزاً للتجسس والتآمر، فرأت المحكمة أنه حتى لو ثبت ذلك، فإن الرد المشروع هو الطرد أو قطع العلاقات، لا احتجاز الدبلوماسيين رهائن.

وتكمن قوة هذا الأساس في أنه يحول دون التصعيد: فلو جاز لكل دولة أن تنتهك الحصانات كلما رأت أن الطرف الآخر أساء استعمالها، لانهار النظام بأكمله في أول أزمة. ومع ذلك يطرح هذا التصور إشكالاً نقدياً: فالأدوات التي يوفرها النظام، كالطرد وقطع العلاقات، أدوات دبلوماسية تستهدف الدولة الموفدة، لا أدوات عدالة تنصف الضحايا الأفراد. فحين يرتكب دبلوماسي جريمة ضد شخص، فإن طرده يحمي المجتمع من تكرار الفعل، لكنه لا يعوض الضحية ولا يحقق العدالة. وهنا يظهر أن النظام المكتفي بذاته صُمم لتنظيم العلاقة بين الدول، ولم يأخذ في الحسبان بالقدر الكافي مصالح الأفراد الذين قد يتضررون من سلوك الدبلوماسيين.

المحور الثاني: أنواع الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

أولاً: الحرمة الشخصية

الفقرة (5)

يرى بول هرنز في فصل من المؤلف الجماعي الذي أشرف عليه أن الحرمة الشخصية من أقدم حقوق المبعوثين الدبلوماسيين، وكثيراً ما تُعد جذر الحصانة الدبلوماسية. ويلاحظ أن الصياغة التي أعطتها إياها اتفاقية فيينا لا تسمح بأي استثناء، لكن الطابع المطلق لهذا الحق قد يؤدي إلى صعوبات، لا سيما في الحالات التي يشكل فيها الدبلوماسيون أنفسهم خطراً على الجمهور أو على أفراد بعينهم.

الحرمة الشخصية هي أقدم صور الحماية الدبلوماسية وأصلبها. فقبل أن تنشأ فكرة الحصانة القضائية بقرون، كان المبعوث في معظم الحضارات مصوناً لا يُمس، ولعل ذلك يعود إلى أن قتل الرسول أو سجنه كان يعني انقطاع إمكانية التواصل بين الجماعات المتحاربة. وتعكس المادة 29 هذا الإرث بصياغة قاطعة: لا قبض، ولا احتجاز، بأي شكل كان. ولا تتضمن

المادة أي استثناء صريح، على خلاف المادة 41 من اتفاقية العلاقات القنصلية لعام 1963 التي تجيز القبض على الموظف القنصلي في حالة الجناية الخطيرة وبناء على قرار قضائي.

غير أن الإشكال الذي يثيره بهرنز حقيقي: ماذا لو كان دبلوماسي يقود سيارته وهو في حالة سكر شديد ويعرض حياة المارة للخطر؟ أو كان يهدد شخصاً بسلاح؟ هل يجب على الشرطة أن تقف متفرجة؟ الرأي السائد في الفقه والممارسة أن الحرمة الشخصية لا تمنع التدابير المؤقتة الضرورية لمنع خطر وشيك، كإيقاف السيارة أو نزع السلاح، شريطة ألا تتحول إلى قبض أو احتجاز بالمعنى القانوني، وأن تتوقف فور زوال الخطر. ويستند هذا الرأي إلى حق الدفاع الشرعي وإلى مبدأ الضرورة، لكنه يبقى استثناءً غير مكتوب، يتسع ويضيق بحسب تقدير الدولة المستقبلة. وهنا يكمن التوتر: فتقنين هذا الاستثناء قد يفتح باباً للتعسف، وتركه غير مكتوب قد يعرض الدولة المستقبلة لاتهام بانتهاك الحرمة. ويبدو لي أن الحل الأنسب هو الإبقاء على الصياغة المطلقة، مع تطوير ممارسة دولية موحدة لحالات الضرورة، تُصاغ في مبادئ توجيهية غير ملزمة.

ثانياً: حرمة المقار والمساكن

الفقرة (6)

يعالج مارتن دن هايير في مقاله المنشور في مجلة Leiden Journal of International Law قضية اللجوء الذي منحته الإكوادور لجوليان أسانج في سفارتها بلندن، ويخلص إلى أن النتيجة، وإن بدت غير مرضية من منظور القانون الدولي، فإن التوازن القلق بين السيادة الإقليمية والحرمة الدبلوماسية يولد حوافز لتجنب النزاعات أو حلها عبر القنوات الدبلوماسية. ويشير إلى أن وزراء خارجية منظمة الدول الأمريكية رفضوا في قرار اتخذوه أي محاولة قد تعرض حرمة مقار البعثات الدبلوماسية للخطر.

تمتد الحرمة من شخص الدبلوماسي إلى المكان الذي يعمل فيه ويسكن. فالمادة 22 تقرر حرمة مقار البعثة، وتمنع موظفي الدولة المستقبلة من دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة، وتعفي أثاثها وأموالها ووسائل نقلها من التفتيش والاستيلاء والحجز والتنفيذ. والمادة 30 تمد الحماية ذاتها إلى المسكن الخاص للمبعوث الدبلوماسي وإلى أوراقه ومراسلاته وأمواله. وتتميز حرمة المقار بأنها ذات وجهين: وجه سلبي يمنع الدولة المستقبلة من الدخول، ووجه إيجابي يلزمها بحماية المقار من اعتداء الغير، كالمتظاهرين أو الجماعات المسلحة.

وتكشف قضية أسانج أن حرمة المقار قد تتحول من أداة لحماية الوظيفة إلى أداة لحماية شخص لا صلة له بالبعثة. وهنا يكمن الخلاف الفقهي: فهل يجوز للدولة المستقبلة أن تدخل المقر إذا استُعمل لأغراض لا تتفق مع وظائف البعثة، مخالفة للمادة 41 فقرة 3؟ الإجابة الغالبة بالنفي، لأن النص لا يتضمن استثناء، ولأن الاتفاقية وفرت للدولة المستقبلة وسائل أخرى. والدليل على قوة هذه القاعدة أن بريطانيا لم تدخل السفارة الإكوادورية طوال سبع سنوات. أما حين خُرقت القاعدة، كما في اقتحام قوات الأمن الإكوادورية سفارة المكسيك في كيتو في أبريل 2024، فقد أثار ذلك إدانة واسعة ونزاعاً أمام محكمة العدل الدولية لا يزال منظوراً. ويكشف تزامن الموقفين المتناقضين للإكوادور أن احترام الحرمة يرتبط بموقع الدولة: فهي تدافع عنها حين تكون موفدة، وقد تنتهكها حين تكون مستقبلة.

ثالثاً: حرمة المحفوظات وحرية الاتصال

الفقرة (7)

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. ويطرحان سؤالاً عما يميز الوثائق التي تشكل محفوظات دبلوماسية عن مجرد ترتيب تنظيمي، ويخلصان إلى أن تطبيق قاعدة المصدر على المحفوظات الدبلوماسية يغير وضع الوثائق بحيث يعود للدبلوماسيين وحدهم حق التصرف فيها.

تحمي الاتفاقية قناة الاتصال بين البعثة ودولتها عبر مجموعة متكاملة من القواعد: حرمة المحفوظات والوثائق في كل وقت وأينما وجدت بمقتضى المادة 24، وحرية الاتصال للأغراض الرسمية، وحرمة المراسلات الرسمية، وعدم جواز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها، وحرمة حامل الحقيبة بمقتضى المادة 27. وتمثل هذه الحماية، في نظري، الأساس الأعمق لكل الامتيازات الأخرى: فالبعثة التي لا تستطيع الاتصال بحكومتها بسرية لا تستطيع أداء أي من وظائفها، لا التفاوض ولا الاستعلام ولا حماية المصالح.

غير أن هذه الحماية كانت الأكثر عرضة لمحاولات التقييد. ومن الأمثلة الدالة أن الجماهيرية الليبية أبدت عند انضمامها إلى الاتفاقية تحفظاً على المادة 27 فقرة 3 يتعلق بحق فتح الحقيبة الدبلوماسية في حالات معينة، فاعترضت عليه دول عديدة منها بلغاريا عام 1977، معلنة أنها لا تعتبر نفسها ملزمة به. ويكشف هذا الجدل عن التوتر القائم بين الحماية المطلقة للحقيبة ومخاطر إساءة استعمالها في تهريب الأسلحة أو المخدرات أو حتى الأشخاص. أما دراسة ليلينثال وأحمد فتضيف

بعداً آخر هو سؤال التعريف: متى تصبح وثيقة ما جزءاً من المحفوظات الدبلوماسية؟ وتكتسي هذه المسألة أهمية مضاعفة في العصر الرقمي، حين صارت المراسلات تُخزن على خوادم خارج مقر البعثة، وحين صارت التسريبات الجماعية تضع وثائق دبلوماسية سرية في متناول الجميع. وتبقى حماية الاتصالات الرقمية من أبرز الثغرات التي لم تحسمها الاتفاقية.

رابعاً: الحصانة القضائية بنوعيها

الفقرة (8)

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 المختلفة، يخلص إلى أن هذه الحصانة تشمل الأفعال الرسمية بالمعنى الدقيق، وتمتد 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. ويميز الباحث بينها وبين الحصانة الشخصية المرتبطة بالصفة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي، في حين تتوقف الحصانة الموضوعية في جوهرها على الطابع الرسمي للفعل.

تتوزع الحصانة القضائية في الاتفاقية على نوعين يختلفان في أساسهما ونطاقهما ومدتهما. الحصانة الشخصية ترتبط بصفة المبعوث وتغطي كل أفعاله، رسمية كانت أم خاصة، طوال مدة مهمته. وهي في المسائل الجنائية مطلقة لا استثناء عليها، وفي المسائل المدنية والإدارية ترد عليها ثلاثة استثناءات: الدعاوى العينية المتعلقة بعقار خاص يملكه في الدولة المستقبلة، ودعاوى الإرث التي يكون فيها وارثاً أو منفذاً للوصية بصفته الخاصة، والدعاوى المتعلقة بنشاط مهني أو تجاري يمارسه خارج وظائفه الرسمية. أما الحصانة الموضوعية فترتبط بطبيعة الفعل، وتغطي الأفعال الرسمية فقط، لكنها تبقى قائمة بعد انتهاء المهمة. ويضاف إلى ذلك إعفاء الدبلوماسي من واجب أداء الشهادة بمقتضى المادة 31 فقرة 2، ومن إجراءات التنفيذ إلا في الحالات المستثناة وبشرط عدم المساس بحرمة شخصه أو مسكنه.

وأهمية تحليل شي تكمن في أنه يوضح أن الحصانة الموضوعية ليست مجرد ظل باهت للحصانة الشخصية، بل هي الحصانة الوحيدة التي يتمتع بها كثير من أعضاء البعثة حتى أثناء مهمتهم، كأعضاء طاقم الخدمة والدبلوماسيين من رعايا الدولة المستقبلة. ولذلك فإن اتساع مفهوم "الفعل العارض للوظيفة" أو ضيقه يحدد مصير عدد كبير من الأشخاص. والخلاف هنا حقيقي: فالاتجاه الموسع الذي يتبناه الباحث يحمي الوظيفة بصورة أفضل، لكنه يوسع دائرة الإفلات من المساءلة. والاتجاه

المضيق يحمي حقوق الغير، لكنه قد يعرض أعضاء البعثة لمضايقات قضائية بسبب أفعال مرتبطة فعلاً بعملهم. و لم يستقر القضاء المقارن على معيار واحد، وهو ما يمثل ثغرة تستحق دراسة منهجية لأحكام المحاكم الوطنية.

خامساً: الامتيازات المالية والإعفاءات

الفقرة (9)

يدرس رايموند فيسمان وإدوارد ميغيل في مقالهما المنشور في مجلة Journal of Political Economy دور الأعراف الثقافية والإنفاذ القانوني في الحد من الفساد، من خلال تحليل سلوك مسؤولي الأمم المتحدة في ركن سياراتهم في مانهاتن. ويلاحظان أنه حتى عام 2002 كانت الحصانة الدبلوماسية تحمي دبلوماسيي الأمم المتحدة من إجراءات إنفاذ قواعد الوقوف، فكان سلوكهم مقيداً بالأعراف الثقافية وحدها، وقد وجدا أن الدبلوماسيين القادمين من دول مرتفعة الفساد راكموا عدداً أكبر بكثير من المخالفات غير المسددة. وفي عام 2002 اكتسبت سلطات الإنفاذ الحق في مصادرة لوحات التسجيل الدبلوماسية للمخالفين، فانخفضت المخالفات غير المسددة انخفاضاً حاداً.

تنظم الاتفاقية الامتيازات المالية عبر عدة أحكام: إعفاء مقار البعثة من الضرائب والرسوم بمقتضى المادة 23، وإعفاء المبعوث من الضرائب والرسوم الشخصية والعينية بمقتضى المادة 34 مع استثناءات تشمل الضرائب غير المباشرة المدمجة في أسعار السلع والخدمات، ورسوم الخدمات الخاصة المقدمة، والضرائب على العقارات الخاصة، وإعفاؤه من أحكام الضمان الاجتماعي بمقتضى المادة 33، ومن الخدمات الشخصية والعامة بمقتضى المادة 35، ومن الرسوم الجمركية على المواد المخصصة للاستعمال الرسمي أو الشخصي بمقتضى المادة 36. وتمثل هذه الامتيازات أقل عناصر النظام ارتباطاً بالضرورة الوظيفية المباشرة، إذ يمكن تصور أداء الدبلوماسي لمهامه وهو يدفع الضرائب، لكنها تستند إلى اعتبارات المجاملة والمعاملة بالمثل وتفادي إخضاع ممثل دولة لسلطة الضرائب في دولة أخرى.

وتقدم دراسة فيسمان وميغيل، رغم أنها صادرة عن الاقتصاد لا القانون، أدلة تجريبية بالغة الأهمية لفهم حدود الحصانة. فهي تكشف أولاً أن الحصانة من الإنفاذ تُستغل فعلاً للتهرب من التزامات بسيطة كرسوم الوقوف، وأن هذا الاستغلال يتفاوت بحسب الثقافة القانونية للدولة الموفدة. وتكشف ثانياً، وهذا الأهم قانونياً، أن الدولة المستقبلة تستطيع تغيير السلوك دون المساس بالحصانة، عبر أدوات إدارية كمصادرة لوحات التسجيل الدبلوماسية أو ربط تجديدها بتسديد المخالفات. وقد لجأت دول عديدة إلى تدابير مماثلة، كخصم المبالغ المستحقة من المساعدات المقدمة للدولة الموفدة، أو نشر قوائم الدول المتخلفة عن السداد. وهذه الأدوات تجسد عملياً فكرة النظام المكتفي بذاته: فهي تواجه إساءة استعمال الحصانة دون

خرقها. غير أن السؤال الذي يبقى مطروحاً هو مدى اتفاق بعض هذه التدابير، كرفض تحديد لوحات التسجيل، مع التزام الدولة المستقبلة بتسهيل عمل البعثة المنصوص عليه في المادة 25.

المحور الثالث: الغاية الوظيفية من الامتيازات والحصانات

أولاً: من الخيال القانوني إلى مقتضيات الوظيفة

الفقرة (10)

يبيّن شي شينشيانغ في مقاله المنشور في مجلة Nordic Journal of International Law أن الحصانة الدبلوماسية الموضوعية لا تغطي الأفعال الرسمية بوجه عام، بل تقتصر على الأفعال المنجزة في ممارسة الوظائف الدبلوماسية، ومن ثم لا يمكن أن تحمي الجرائم الدولية. ويلاحظ أنه في الوقت الذي خضعت فيه الحصانة الموضوعية في القانون الدولي العام لنقاش حاد، فإن العلاقة بين الحصانة الدبلوماسية الموضوعية والجرائم الدولية لم تنل إلا اهتماماً ضئيلاً في الأدبيات، رغم أن الدبلوماسيين، بوصفهم ممثلين للدولة الموفدة، قد يتورطون في ارتكاب جرائم جسيمة بالطريقة نفسها التي يتورط فيها موظفو الدولة العاديون.

تمثل النظرية الوظيفية الأساس الفلسفي المعتمد للامتيازات والحصانات في الاتفاقية، وقد صرحت بها الديباجة حين قررت أن الغرض منها ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات. وقد انتصرت هذه النظرية على منافستيها التاريخيتين: نظرية الامتداد الإقليمي التي هُجرت لأنها تقوم على خيال يؤدي إلى نتائج غير مقبولة، ونظرية الصفة التمثيلية التي لم تُهجر تماماً بل أدمجتها الديباجة حين أضافت عبارة "بوصفها ممثلة للدول". والنتيجة أن الأساس المعتمد اليوم أساس مركب: الوظيفة أولاً، والتمثيل ثانياً.

وتكشف أطروحة شي عن القوة التفسيرية للنظرية الوظيفية حين تُطبق بصرامة. فإذا كانت الحصانة تُمنح لحماية الوظيفة، فإنها لا تمتد إلى ما لا يدخل في الوظيفة. ولما كانت الجرائم الدولية الجسيمة لا يمكن بأي حال أن تكون جزءاً من وظائف البعثة المحددة في المادة الثالثة، فإنها تخرج عن نطاق الحصانة الموضوعية. وهذا الاستنتاج يحل، على المستوى النظري، التوتر بين الحصانة ومكافحة الإفلات من العقاب. لكن حدوده العملية واضحة: فهو لا يمس الحصانة الشخصية أثناء المهمة، التي تبقى مطلقة في المسائل الجنائية حتى إزاء الجرائم الدولية. ومن هنا فإن النظرية الوظيفية، رغم انتصارها المبدئي، لم تطبق بالكامل في الاتفاقية: فالحصانة الشخصية الشاملة لكل الأفعال، بما فيها الخاصة، لا يمكن تبريرها بالوظيفة وحدها، بل

تستند إلى اعتبار عملي هو صعوبة التمييز بين الرسمي والخاص في أثناء المهمة، وخطر استعمال التهم الجنائية أداة للضغط على الدبلوماسيين.

ثانياً: الوظيفة معياراً لتحديد نطاق الحصانة بعد انتهاء المهمة

الفقرة (11)

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، مبيناً أن هيئة المحكمة أجازت 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، لأن توظيفه لضحية اتجار بالبشر لأداء خدمات شخصية محضة لم يكن من قبيل أداء الوظائف الدبلوماسية.

تقدم قضية ريس تطبيقاً نموذجياً للنظرية الوظيفية. فالمحكمة لم تحتج إلى الاستعانة بحقوق الإنسان أو بمبادئ مكافحة الاتجار بالبشر لتصل إلى نتيجتها، بل اكتفت بسؤال بسيط: هل كان توظيف خادمة في المنزل من وظائف البعثة؟ والجواب واضح بالنفي. ولما انتهت مهمة الدبلوماسي، فقد حصانته الشخصية و لم يبق له إلا الحصانة الموضوعية التي لا تغطي هذا الفعل. وهكذا تتحول الوظيفة من مجرد مبرر نظري للحصانة إلى معيار عملي يحدد نطاقها.

لكن القضية تكشف أيضاً عن الثمن الذي يدفعه الأفراد في المرحلة السابقة. فطوال مدة المهمة، كانت الحصانة الشخصية تحمي الدبلوماسي حتى عن فعل لا صلة له بالوظيفة. و لم تتمكن الضحية من مقاضاته إلا بعد أن غادر منصبه. وهذا التأخير ليس تفصيلاً: فهو يعني أن الضحية تنتظر سنوات، وأنها قد لا تتمكن من تنفيذ الحكم إذا غادر الدبلوماسي البلاد. ومن هنا يظهر أن النظرية الوظيفية، كما طبقتها الاتفاقية، تحمي الوظيفة حماية مفرطة في مرحلة المهمة، ثم تعود إلى منطقها الصارم بعدها. وهذا التفاوت الزمني من أبرز ما يستحق المراجعة الفقهية.

ثالثاً: المعاملة بالمثل ضمانة لاستقرار الغاية الوظيفية

الفقرة (12)

يدافع جيه. كريغ باركر في فصل ضمن المؤلف الجماعي الذي أشرف عليه بول بهرنز عن فكرة النظام المكتفي بذاته، مبيناً أسباب احتفاظ اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بأهميتها اليوم. وينطلق المؤلف الجماعي من أن مواقف مثل منح اللجوء

الدبلوماسي لجوليان أسانج، والمخاطر التي يواجهها الدبلوماسيون في مناطق التوتر، ونشر آلاف البرقيات عبر ويكيليكس، وضعت الدبلوماسيين والقانون الدبلوماسي في قلب النقاش المعاصر، ويعالج قضايا من بينها حرمة المراسلات والحقيبة الدبلوماسية ومقر البعثة، وحصانة أفراد أسرة الدبلوماسي، وواجبات الدبلوماسيين ومنها واجب عدم التدخل.

إذا كانت الوظيفة هي غاية الامتيازات والحصانات، فإن المعاملة بالمثل هي ضمانة استمرارها. فكل دولة موفدة ومستقبلة في آن واحد، وما تمنحه لدبلوماسيي غيرها تحصل عليه لدبلوماسييها، وما تنتهكه يُنتهك في حقها. وهذه البنية التبادلية هي التي تفسر الاحترام شبه التام للحصانات رغم غياب قاض دولي يفرضها. والدفاع الذي يقدمه باركر عن النظام المكتفي بذاته يقوم على هذا المنطق: فأي تقييد للحصانات من جانب واحد، حتى لو كان مبرراً أخلاقياً، يعرض النظام لسلسلة من ردود الفعل المتبادلة قد تنتهي بتآكله.

وقد أقرت الاتفاقية المعاملة بالمثل صراحة في المادة 47 فقرة 2، التي تجيز للدولة المستقبلة أن تطبق أي حكم من أحكام الاتفاقية تطبيقاً تقييدياً إذا طبقته الدولة الموفدة تطبيقاً تقييدياً على بعثتها، كما تجيز للدول أن تمنح بعضها معاملة أفضل بالعرف أو بالاتفاق. لكن المعاملة بالمثل سلاح ذو حدين. فهي تضمن الاستقرار في علاقات الدول المتكافئة، لكنها قد تعيق التطور حين تحاول دولة ما تضييق الحصانات لاعتبارات حقوقية، إذ تخشى أن يُطبق التضييق نفسه على دبلوماسييها في دول لا تشاطرها قيمها. وهذا ما يفسر، في نظري، حذر المحاكم البريطانية في قضايا العمال المترليين، ووعي القضاة المخالفين في قضية باسفار بخطر ردود الفعل المتبادلة.

رابعاً: الغاية الوظيفية في مواجهة حقوق الإنسان

الفقرة (13)

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.

تنقل ويب النقاش حول الغاية الوظيفية من المستوى النظري إلى المستوى الاستراتيجي. فهي تلاحظ أن المحاولات الكبرى لتقييد الحصانات باسم حقوق الإنسان، أي الاحتجاج بأن القواعد الآمرة تعلو على قواعد الحصانة، قد فشلت أمام محكمة

العدل الدولية التي قررت في قضية الحصانات القضائية للدولة بين ألمانيا وإيطاليا عام 2012 أنه لا تعارض بين القواعد الآمرة وقواعد الحصانة لأن الأولى موضوعية والثانية إجرائية. ولذلك تقترح ويب مساراً أكثر تواضعاً وأكثر فعالية: العمل من داخل النظام، عبر الاستثناءات الموجودة أصلاً في النصوص، وفي مقدمتها استثناء النشاط التجاري.

وتكشف هذه المقاربة عن تحول مهم في الفكر القانوني المعاصر حول الحصانات. فبدلاً من المواجهة المباشرة بين منطق الحصانة ومنطق حقوق الإنسان، التي تنتهي غالباً بانتصار الحصانة، يجري البحث عن تفسيرات تحقق الغاية الحقوقية دون المساس بالبنية الوظيفية. ويبدو لي أن هذه المقاربة أكثر نضجاً، لأنها تحترم منطق النظام الدبلوماسي وتستثمر مرونته. لكنها تبقى معرضة لخطر حقيقي: فالتوسع في تفسير الاستثناءات قد يُفرغها من معناها الأصلي، ويؤدي إلى تفسيرات متباينة من دولة إلى أخرى، مما يمس اليقين الذي يمثل رأس مال النظام. وتبقى الحاجة قائمة إلى مقاربة تجمع بين التفسير القضائي والتدابير الإدارية الوقائية والتعاون مع الدولة الموفدة.

المحور الرابع: حدود الامتيازات والحصانات الدبلوماسية

أولاً: الحدود الداخلية في نص الاتفاقية

الفقرة (14)

تنص المادة 41 من اتفاقية فيينا على أن على جميع المتمتعين بالامتيازات والحصانات، مع عدم الإخلال بها، واجب احترام قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها، وعليهم كذلك واجب عدم التدخل في شؤونها الداخلية، وعلى أنه لا يجوز استعمال مقار البعثة على نحو يتنافى مع وظائفها. وتنص المادة 42 على أنه لا يجوز للمبعوث الدبلوماسي أن يمارس في الدولة المستقبلة أي نشاط مهني أو تجاري لتحقيق ربح شخصي. وتنص المادة 32 على أن للدولة الموفدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية لمبعوثيها، وأن التنازل يجب أن يكون صريحاً دائماً، وأن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوى المدنية أو الإدارية لا يعد تنازلاً عن الحصانة من إجراءات تنفيذ الحكم، بل يلزم لذلك تنازل مستقل. وتجيز المادة 9 للدولة المستقبلة أن تعلن في أي وقت ودون تسبيب أن رئيس البعثة أو أي عضو من طاقمها الدبلوماسي شخص غير مرغوب فيه.

تحمل الاتفاقية في داخلها حدود الامتيازات التي تمنحها. فالحد الأول هو واجب احترام القوانين: فالحصانة لا تعفي من الالتزام بالقانون، بل من تنفيذه قسراً. والدبلوماسي الذي يخالف قانون المرور يرتكب مخالفة حقيقية، حتى لو لم يُعاقب عليها. والحد الثاني هو واجب عدم التدخل، الذي يرسم الإطار السياسي لنشاط البعثة. والحد الثالث هو حظر النشاط

المهني والتجاري الخاص، الذي يضمن ألا تتحول الحصانة إلى امتياز اقتصادي. والحد الرابع هو التنازل عن الحصانة، الذي يجعل الدولة الموفدة، لا الدبلوماسي، صاحبة الحق فيها. والحد الخامس هو إعلان الشخص غير المرغوب فيه، الذي يمنح الدولة المستقبلة أداة فعالة لإنهاء وجود الدبلوماسي المسيء.

لكن هذه الحدود تعاني من ضعف بنيوي: فهي في معظمها غير مقرونة بجزاء مباشر يمس الدبلوماسي نفسه. فمخالفة المادة 41 لا ترفع الحصانة، والتنازل يتوقف على إرادة الدولة الموفدة التي نادراً ما تتنازل في القضايا الجنائية الخطيرة، والطرد ينهي الوجود لكنه لا يحقق العدالة. ويبدو أن الحد الأكثر فعالية من الناحية العملية هو التهديد بالطرد، الذي يدفع الدول الموفدة أحياناً إلى التنازل عن الحصانة أو استدعاء الدبلوماسي طوعاً. ومن الممارسات الدالة في هذا الشأن أن بعض الدول المستقبلة تطلب رسمياً رفع الحصانة في كل جريمة خطيرة، وتعلن أنها ستطلب مغادرة الدبلوماسي إذا رُفض الطلب، وهي ممارسة تعزز الضغط على الدولة الموفدة دون خرق الاتفاقية.

ثانياً: الحدود التي يرسمها التفسير القضائي

الفقرة (15)

تعالج روزانا غارسياندیا 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. وتبين أن المحكمة كان عليها أن تفحص ما إذا كانت ظروف الاستغلال التي تعرضت لها السيدة وونغ في علاقة عملها مع عائلة باسفار ترقى إلى نشاط تجاري بمفهوم المادة 31 فقرة 1 (ج) من اتفاقية فيينا، وأن هذا القرار فتح مساراً لمساءلة الدبلوماسيين المتورطين في الرق الحديث.

تمثل قضية باسفار التطور الأبرز في رسم حدود الحصانة المدنية عبر التفسير القضائي. فالمحكمة لم تنشئ استثناءً جديداً، بل أعادت تفسير استثناء قائم. وجوهر حجة الأغلبية أن التوظيف العادي لعامل مترلي نشاط عارض للحياة اليومية لا يُعد تجارياً، أما استغلال العامل استغلالاً منهجياً ممتداً في ظروف الرق، بحيث يحصل الدبلوماسي على عمل دون مقابل عادل ويحقق بذلك منفعة مالية، فيقترب من مفهوم النشاط التجاري. وقد صدر الحكم بأغلبية ثلاثة أصوات مقابل صوتين، مما يعكس عمق الخلاف.

ومن زاوية حدود الحصانات، يرسم هذا الحكم حداً جديداً يمكن التعبير عنه كالآتي: الحصانة الشخصية المدنية لا تحمي الدبلوماسي من المساءلة عن الاستغلال الجسيم لعمل الغير. وهذا حد يستند إلى الغاية الوظيفية ذاتها: فلا يُتصور أن تكون

حماية الوظيفة الدبلوماسية مقتضية لحماية الرق المترلي. لكن السؤال الذي يظل معلقاً هو ما إذا كان هذا الحد سيمتد إلى الحصانة الجنائية، التي لا تعرف استثناءات أصلاً. والإجابة، بمقتضى النص الحالي، بالنفي: فالمادة 31 لا تتضمن أي استثناء جنائي، وأي توسع في هذا الاتجاه يتطلب تعديلاً اتفاقياً لا تفسيراً قضائياً.

الفقرة (16)

تلاحظ صوفي رايان في تعليقها المنشور في مجلة The Modern Law Review أن قضية باسفار ضد وونغ تمثل المرة الأولى التي تتبنى فيها محكمة عليا في أي مكان من العالم تفسيراً يعتبر استغلال العمل في ظروف الرق الحديث ممارسة لنشاط تجاري لأغراض استثناء المادة 31 فقرة 1 (ج)، لكنها ترى أن تعليل المحكمة يترك أسئلة مهمة دون إجابة: كيف يُخرج التمييز بين العمل المترلي العادي والعمل في ظروف الرق هذا الأخير من دائرة الأنشطة العارضة للحياة اليومية ليرفعه إلى مرتبة النشاط التجاري المستثنى؟ ومتى تحول ظروف العمل هذا النشاط إلى نشاط تجاري؟

تكشف أسئلة رايان عن الإشكال المنهجي في رسم حدود الحصانة عن طريق القضاء. فالحد الذي يرسمه نص صريح واضح ومتوقع، أما الحد الذي يرسمه تفسير قضائي يقوم على التمييز بين الدرجات، أي بين الاستغلال العادي والاستغلال الجسيم، فغامض بطبيعته. والغموض في مجال الحصانات ليس عيباً شكلياً، بل خطر حقيقي، لأن الدبلوماسي يحتاج إلى معرفة مسبقة بما يحميه وما لا يحميه، والدولة الموفدة تحتاج إلى يقين بأن ممثليها لن يتعرضوا لتفسيرات مفاجئة.

ومع ذلك، فإن هذا الغموض قد يكون ثمناً لا مفر منه للتطور. فالاتفاقية نفسها وُضعت بألفاظ عامة، وتطبيقها على وقائع جديدة يتطلب حتماً تقديراً قضائياً. والحل الأمثل، في رأيي، لا يكمن في رفض التطور القضائي، بل في تعزيزه بمعايير واضحة: كالاستناد إلى التعريفات الدولية للعمل القسري والرق الواردة في اتفاقيات منظمة العمل الدولية وبروتوكول باليرمو، وهو ما فعلته أغلبية المحكمة جزئياً. كما أن تواتر أحكام مماثلة في دول أخرى سيمنح هذا التفسير صفة الممارسة اللاحقة المعتبرة بمقتضى المادة 31 فقرة 3 (ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. والثغرة البحثية الأبرز هي غياب رصد منهجي لاستقبال هذا الحكم في المحاكم ووزارات الخارجية الأخرى.

ثالثاً: التفاعل مع قانون حصانة الدولة والقانون الأوروبي

الفقرة (17)

يعالج ريتشارد غارنيت في مقاله المنشور في مجلة International and Comparative Law Quarterly مسألتي حصانة الدولة والحصانة الدبلوماسية في القضايا المتعلقة بالأشخاص الذين تستخدمهم الدول الأجنبية في سفاراتها

أو قنصلياتها أو يستخدمهم الدبلوماسيون مباشرة، ويرى أن هذه المسائل ما تزال خلافية. ويركز على التطورات الحديثة في القانون الأوروبي، لا سيما بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ولائحة بروكسل الأولى وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، التي أدت إلى تعزيز حقوق العاملين لدى الدول الأجنبية.

تكشف هذه الفقرة عن حد آخر للحصانات لا يأتي من القانون الدبلوماسي ذاته، بل من تفاعله مع أنظمة قانونية أخرى. فالعاملون في البعثات الدبلوماسية قد يواجهون حصانتين: حصانة الدولة الموفدة بوصفها صاحبة العمل حين يكون العامل مستخدماً لدى البعثة، والحصانة الدبلوماسية للدبلوماسي حين يكون العامل مستخدماً لديه شخصياً. وقد أدت أحكام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي اعتبرت أن منح الحصانة المطلقة للدولة في منازعات العمل قد يمثل مساساً غير متناسب بالحق في الوصول إلى القضاء، إلى تضييق حصانة الدولة في هذا المجال. وفي بريطانيا، أدى حكم المحكمة العليا في قضية بنخربوش عام 2017، الذي صدر في يوم صدور حكم ريس نفسه، إلى إصدار الأمر العلاجي لعام 2023 الذي عدل قانون حصانة الدولة لعام 1978 ليقصر حصانة الدولة في منازعات العمل مع موظفي البعثات على ما يقتضيه القانون الدولي العرفي.

ويظهر هذا التطور أن حدود الحصانات لا تُرسم فقط بالتفسير، بل أيضاً بالتشريع الوطني المستجيب لالتزامات حقوق الإنسان. لكن من المهم التمييز بين المستويين: فالتضييق الذي طال حصانة الدولة في منازعات العمل لا يمس الحصانة الدبلوماسية الشخصية المنصوص عليها في اتفاقية فيينا، التي لا يجوز لدولة طرف تضييقها بتشريع داخلي دون أن تخل بالتزاماتها الدولية. ولذلك يبقى القانون الأوروبي عاجزاً عن "إنقاذ" العامل المستخدم لدى الدبلوماسي شخصياً، إلا عبر التفسير الموسع لاستثناءات المادة 31 كما في قضية باسفار. والسؤال عما إذا كان القانون الأوروبي لحقوق الإنسان قد يلزم الدول بالسعي إلى تعديل اتفاقية فيينا يبقى مفتوحاً، وهو سؤال لم تعالجه الأدبيات بالعمق الكافي.

رابعاً: إساءة استعمال الامتيازات وحدود صفة المقر

الفقرة (18)

قضت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 11 ديسمبر 2020 في قضية الحصانات والإجراءات الجنائية بين غينيا الاستوائية وفرنسا، بأغلبية تسعة أصوات مقابل سبعة، بأن المبنى الكائن في 42 شارع فوش بباريس لم يكتسب قط صفة مقر البعثة بالمعنى المقصود في اتفاقية فيينا، وأن فرنسا لم تخل بالتزاماتها بموجبها. ورأت المحكمة 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 الدبلوماسية، وهو ما أراد واضعو الاتفاقية تجنبه حين قرروا في الديباجة أن الغرض منها ليس إفادة الأفراد.

يمثل هذا الحكم أوضح تطبيق قضائي دولي لفكرة أن الغاية الوظيفية ترسم حدود الامتيازات. فالمبنى الذي أرادت غينيا الاستوائية إضفاء صفة المقر الدبلوماسي عليه كان محل حجز قضائي في إطار ملاحقة جنائية بتهمة غسل الأموال ضد نائب رئيس الدولة، وجرى إعلانه مقراً للبعثة بعد أيام من الحجز. واستندت المحكمة صراحة إلى عبارة الديباجة التي تقرر أن الامتيازات ليست لإفادة الأفراد، لتستخلص منها حق الدولة المستقبلة في الاعتراض على التخصيص. وهكذا تحولت الديباجة من نص تفسيري إلى أداة لرسم حدود الحرمة.

ويحمل هذا الحكم درساً أعم حول حدود الامتيازات: فالحماية الدبلوماسية لا يجوز أن تتحول إلى ملاذ للمصالح الخاصة، سواء كانت أموالاً مشبوهة أو أشخاصاً ملاحقين أو أنشطة تجارية. غير أن انقسام المحكمة الحاد يكشف أن رسم هذه الحدود ليس محل إجماع. فالأقلية، ومنها الرئيس يوسف، رأت أن المحكمة أدخلت شرطاً لا أساس له في النص، وأن معيار صفة المقر هو الاستعمال لأغراض البعثة فحسب. ويبدو لي أن الحل الأكثر اتساقاً كان الاستناد إلى مبدأ حظر التعسف في استعمال الحق، الذي يسمح برفض الادعاء في حالات الغش الواضحة دون منح الدولة المستقبلة سلطة عامة في الاعتراض. ويبقى الحكم، رغم ذلك، مؤشراً على اتجاه قضائي دولي نحو قراءة الامتيازات في ضوء غايتها، لا في ضوء حرفية النصوص وحدها.

خاتمة

يكشف التحليل الذي قدمناه أن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية ليست امتيازات طبقية موروثة من عصر الملوك، ولا ثغرات يستغلها المحتالون، بل نظام قانوني دقيق تحكمه غاية واحدة: حماية الوظيفة الدبلوماسية من ضغوط الدولة المستقبلة. وهذه الغاية هي في آن واحد مصدر مشروعية النظام ومعيار حدوده. فكلما اقترب الامتياز من الوظيفة، اشتدت حمايته، كما في حرمة المحفوظات والاتصالات التي تمثل شريان الحياة للبعثة. وكلما ابتعد عنها، ضعف مبرره، كما في الامتيازات المالية التي تستند إلى المجاملة أكثر مما تستند إلى الضرورة.

غير أن الغاية الوظيفية لم تُطبق في الاتفاقية بصورة متسقة. فالحصانة الشخصية أثناء المهمة، بما في ذلك الحصانة الجنائية المطلقة عن الأفعال الخاصة، تتجاوز ما تقتضيه الوظيفة بالمعنى الدقيق. وهذا التجاوز ليس خطأً في الصياغة، بل اختيار

مقصود يعكس حكمة عملية: فالتمييز بين الرسمي والخاص أثناء المهمة قد يتحول إلى أداة للضغط والابتزاز، والحماية الشاملة، رغم ما فيها من إفراط، أضمن من حماية مجزأة قابلة للتلاعب. ومن هنا نفهم أن النظام الدبلوماسي يقوم على مقايضة واعية: يُقبل خطر الإفلات من العقاب في حالات فردية مقابل ضمان سلامة القناة الدبلوماسية في جميع الحالات.

وتكشف التطورات الأخيرة أن هذه المقايضة تخضع اليوم لمراجعة هادئة لكنها عميقة. فالقضاء الوطني يرسم حدوداً جديدة عبر تفسير الاستثناءات، والقضاء الدولي يستحضر غاية الديباجة لمنع إساءة الاستعمال، والتشريع الوطني يستجيب لالتزامات حقوق الإنسان في المجالات المتاخمة، والدول المستقبلة تبتكر أدوات إدارية تواجه الإساءة دون خرق الحصانة. وما يجمع هذه التطورات أنها تعمل من داخل النظام لا ضده، وهو ما يفسر أنها لم تهدد استقراره.

ومن زاوية منهجية، يكشف هذا المسار أن دراسة الامتيازات والحصانات لا تستقيم بالاقتصار على نصوص الاتفاقية، بل تقتضي الجمع بين قراءة النص، وتتبع الأعمال التحضيرية، ورصد أحكام القضاء الوطني والدولي، وتحليل الممارسة الإدارية لوزارات الخارجية، بل والاستفادة من الدراسات التجريبية في الاقتصاد والعلوم السياسية التي تقيس السلوك الفعلي للدبلوماسيين. فالحصانة ليست قاعدة مجردة فحسب، بل ظاهرة اجتماعية وسياسية يتوقف أثرها على تفاعل النص مع السلوك ومع أدوات الإنفاذ البديلة. وهذا ما يجعل القانون الدبلوماسي ميداناً مثالياً للمقاربات متعددة التخصصات التي ما تزال نادرة في الأدبيات القانونية العربية.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تقنين الاستثناءات الضرورية للحرمة الشخصية في حالات الخطر الوشيك؛ وضبط معيار "الفعل العارض للوظيفة" في الحصانة الموضوعية؛ وتحديد وضع الاتصالات والمحفوظات الرقمية؛ وقياس فعالية التنازل عن الحصانة ومحاكمة الدبلوماسيين أمام قضاء دولهم بوصفهما بديلين عن المساءلة المحلية؛ ورصد استقبال تفسير باسفار في الأنظمة القضائية الأخرى؛ ودراسة الممارسة الإدارية للدول العربية في مواجهة إساءة استعمال الامتيازات المالية والحصانات. وفي هذه المسائل مجال خصب لإسهام الباحثين في جامعاتنا في نقاش دولي ما يزال مفتوحاً.

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. Behrens, P. (2017). The personal inviolability of diplomatic agents in emergency situations. In P. Behrens (Ed.), Diplomatic law in a new millennium. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oso/9780198795940.003.0006

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. (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. Fisman, R., & Miguel, E. (2007). Corruption, norms, and legal enforcement: Evidence from diplomatic parking tickets. Journal of Political Economy, 115(6), 1020–1048. https://doi.org/10.1086/527495

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. Garnett, R. (2015). State and diplomatic immunity and employment rights: European law to the rescue? International and Comparative Law Quarterly. Advance online publication. https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/state-and-diplomatic-immunity-and-employment-rights-european-law-to-the-rescue/BFD7DD3EDD4FE6FE972B65C6E433D6F0

8. 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

9. 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

10. 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

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. 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

13. 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

14. 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

15. Shi, X. (2021). Diplomatic immunity ratione materiae and crimes in international law. Nordic Journal of International Law, 90(2). https://brill.com/view/journals/nord/90/2/article-p228_228.xml

16. The State Immunity Act 1978 (Remedial) Order 2023, SI 2023/112. (2023). UK Statutory Instruments. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2023/112/made

17. 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

18. United Nations. (1977). Vienna Convention on Diplomatic Relations: Objection by Bulgaria to the reservation in respect of article 27(3) made by the Libyan Arab Jamahiriya. United Nations Treaty Series, 1051, 443. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201051/volume-1051-A-7310-English_French.pdf

19. 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