المحاضرة الخامسة

انتهاك الحصانة الدبلوماسية: الحالات والعواقب القانونية

درسنا في المحاضرة السابقة الامتيازات والحصانات الدبلوماسية في حالتها الطبيعية: أساسها وأنواعها وغايتها وحدودها. غير أن القاعدة القانونية لا يكتمل فهمها إلا حين نرى ما يحدث عند خرقها. فمعيار قوة أي نظام قانوني لا يكمن في صياغة قواعده، بل في قدرته على الاستجابة لانتهاكها. وفي القانون الدبلوماسي تحديداً تكتسب هذه المسألة حساسية استثنائية: فالانتهاك هنا لا يمس مصلحة خاصة فحسب، بل يمس القناة التي تتواصل عبرها الدول، ومن ثم يهدد، إذا تُرك دون رد، إمكانية العلاقات الدولية السلمية ذاتها.

وتحمل عبارة "انتهاك الحصانة الدبلوماسية" معنيين متقابلين ينبغي التمييز بينهما منذ البداية. المعنى الأول، وهو المعنى الدقيق، يشير إلى إخلال الدولة المستقبلة، أو من تُنسب أفعاله إليها، بالتزاماتها تجاه البعثة وأعضائها: اقتحام سفارة، أو احتجاز دبلوماسي، أو مصادرة محفوظات، أو التقصير في حماية المقار من المتظاهرين. والمعنى الثاني، الذي يُستعمل بتوسع، يشير إلى إساءة المستفيد من الحصانة استعمالها، كأن يتخذ الدبلوماسي حصانته ستاراً لارتكاب جرائم أو للتهرب من التزامات. والمعنيان مترابطان: فإساءة الاستعمال كثيراً ما تُتخذ ذريعة للانتهاك، والانتهاك كثيراً ما يُبرر بإساءة الاستعمال، كما حدث في طهران عام 1979 وفي كيتو عام 2024.

ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: ما صور انتهاك الحصانة الدبلوماسية وحالاته في الممارسة الدولية، وما العواقب القانونية التي يرتبها القانون الدولي على هذا الانتهاك، وإلى أي حد تنجح الآليات القائمة في معالجته وردعه؟ ونعالج هذه الإشكالية عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقب كلاً منها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم انتهاك الحصانة الدبلوماسية وصوره

أولاً: الالتزام المزدوج للدولة المستقبلة

الفقرة (1)

تنص المادة 22 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أن مقار البعثة مصونة، وأنه لا يجوز لموظفي الدولة المستقبلة دخولها إلا بموافقة رئيس البعثة، وأن على الدولة المستقبلة واجباً خاصاً باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية مقار البعثة من

أي اقتحام أو ضرر ومنع أي إخلال بأمن البعثة أو مساس بكرامتها. وتنص المادة 29 على أن شخص المبعوث الدبلوماسي مصون، فلا يجوز إخضاعه لأي صورة من صور القبض أو الاحتجاز، وعلى الدولة المستقبلة أن تعامله بالاحترام اللائق وأن تتخذ جميع التدابير المناسبة لمنع أي اعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته. وتقرر المادة 24 أن محفوظات البعثة ووثائقها مصونة في كل وقت وأينما وُجدت، وتقرر المادة 27 حرمة المراسلات الرسمية وعدم جواز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها.

تكشف هذه النصوص أن التزام الدولة المستقبلة التزام مزدوج البنية، ومن ثم فإن انتهاكه يتخذ صورتين متمايزتين. الصورة الأولى هي الانتهاك بالفعل، ويتحقق حين تقوم أجهزة الدولة المستقبلة ذاتها بعمل يمس الحرمة أو الحصانة: دخول الشرطة مقر البعثة دون موافقة، أو القبض على دبلوماسي، أو تفتيش حقيبته، أو إخضاعه لإجراءات قضائية. وهذا انتهاك للالتزام السلبي بالامتناع. والصورة الثانية هي الانتهاك بالامتناع، ويتحقق حين تعجز الدولة المستقبلة أو تتقاعس عن حماية البعثة من اعتداء أشخاص عاديين، كالمتظاهرين أو الجماعات المسلحة. وهذا انتهاك للالتزام الإيجابي بالحماية الذي تسميه المادة 22 "واجباً خاصاً".

ويمثل وصف الواجب بأنه "خاص" قيمة تفسيرية كبيرة. فهو يعني أن معيار العناية المطلوب من الدولة المستقبلة لحماية البعثات أعلى من معيار العناية العادية الذي تبذله لحماية الأجانب عموماً. فلا يكفي أن تثبت الدولة أنها بذلت ما تبذله عادة لحماية الممتلكات الخاصة، بل عليها أن تتخذ تدابير استثنائية تتناسب مع حجم الخطر المتوقع، كتعزيز الحراسة عند توقع مظاهرات معادية. ولكن هذا الواجب يبقى التزاماً ببذل عناية لا بتحقيق نتيجة، أي أن الدولة لا تُسأل عن كل اعتداء يقع على البعثة، بل عن تقصيرها في اتخاذ التدابير المناسبة. والإشكال العملي يكمن في تحديد "المناسب" في كل حالة، وهو تقدير يتأثر بظروف الدولة المستقبلة وقدراتها. فهل تُعامل دولة تعيش نزاعاً مسلحاً داخلياً بالمعيار نفسه الذي تُعامل به دولة مستقرة؟ هذا سؤال لم يحسمه الفقه بعد.

ثانياً: من فعل الأفراد إلى مسؤولية الدولة

الفقرة (2)

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، ويتوقع من جهة أخرى إساءة استعمالها المحتملة ويحدد وسائل

مواجهتها، وهي وسائل فعالة بطبيعتها كإعلان الشخص غير مرغوب فيه وقطع العلاقات. وأكدت المحكمة أنه لا يوجد شرط أساسي لإدارة العلاقات بين الدول أهم من حرمة المبعوثين والسفارات الدبلوماسية.

تمثل قضية طهران النموذج الكلاسيكي لتحليل انتهاك الحصانة، لأنها جمعت الصورتين معاً في تسلسل زمني دال. ففي المرحلة الأولى، في 4 نوفمبر 1979، اقتحم طلاب مسلحون السفارة الأمريكية واحتجزوا موظفيها. ورأت المحكمة أن أفعال هؤلاء الطلاب لم تكن في بدايتها منسوبة إلى الدولة الإيرانية، لأنهم لم يكونوا أجهزة لها و لم يثبت أنهم تصرفوا بتكليف منها. لكن إيران كانت مسؤولة في هذه المرحلة عن الانتهاك بالامتناع، لأنها لم تتخذ أي تدبير لمنع الاقتحام أو وقفه رغم علمها المسبق بالخطر وقدرتها على التدخل. أما في المرحلة الثانية، فقد تحولت أفعال الطلاب إلى أفعال منسوبة للدولة مباشرة، حين أقرتها السلطات الإيرانية العليا وقررت الإبقاء على الاحتجاز. وهكذا انتقل الانتهاك من صورة الامتناع إلى صورة الفعل.

ويكشف هذا التحليل عن أهمية قواعد نسبة الفعل في فهم انتهاك الحصانة. فالتمييز بين المرحلتين ليس ترفاً نظرياً، بل يحدد طبيعة المسؤولية ونطاقها. كما أن رد المحكمة على الحجة الإيرانية بأن السفارة كانت مركزاً للتجسس والتآمر يرسخ مبدأً أساسياً: فإساءة استعمال البعثة، حتى لو ثبتت، لا تبرر انتهاك حرمتها، لأن النظام المكتفي بذاته وفر للدولة المستقبلة وسائل مشروعة لمواجهتها. وهذا المبدأ هو الذي يميز القانون الدبلوماسي عن القواعد العامة لمسؤولية الدول، التي تجيز في حدود معينة الرد على الفعل غير المشروع بتدابير مضادة. والنقاش الفقهي قائم حول ما إذا كان هذا "الاكتفاء الذاتي" مطلقاً أم نسبياً، لكن الإجماع منعقد على أنه يمنع على الأقل اتخاذ الحرمة الدبلوماسية هدفاً للرد.

ثالثاً: الصور المستحدثة للانتهاك

الفقرة (3)

تبيّن إيلين دنزا في الطبعة الخامسة من شرحها لاتفاقية فيينا أن هذه الطبعة تفحص بعمق المشكلات الراهنة كإساءة استعمال الحصانة الدبلوماسية والرق الحديث والعنف الإرهابي، وتبرز اتجاهات جديدة مهمة في تطبيق نظام الاتفاقية، منها وسائل إقامة العلاقات الدبلوماسية وتسييرها في ظروف الخطر المادي، وتزايد الشواهد على الاستخفاف بقواعد سرية الاتصالات الدبلوماسية.

إذا كانت الصور التقليدية لانتهاك الحصانة تتمثل في الاقتحام والاحتجاز والمصادرة، فإن الصور المستحدثة أكثر خفاءً وأصعب إثباتاً. وتشير دنزا إلى أبرزها: الاستخفاف بسرية الاتصالات. فالمادة 27 تحمي المراسلات الرسمية وتلزم الدولة

المستقبلة بالسماح بحرية الاتصال وحمايتها. لكن الواقع المعاصر يعرف صوراً من الاعتداء على هذه السرية لم يعرفها عصر الحقيبة الورقية: التنصت الإلكتروني على السفارات، واختراق شبكاتها المعلوماتية، ومراقبة اتصالات الدبلوماسيين عبر الهواتف المحمولة. وقد تكشفت خلال العقد الماضي فضائح عديدة من هذا النوع، شملت مراقبة سفارات وبعثات لدى منظمات دولية.

ويطرح هذا النوع من الانتهاكات ثلاث إشكاليات. الأولى إشكالية الإثبات: فالتجسس الإلكتروني نادراً ما يترك أدلة تكفي لنسبته إلى دولة بعينها أمام قضاء دولي. والثانية إشكالية الانتشار: فالممارسة تكشف أن معظم الدول تتجسس على البعثات الأجنبية بدرجات متفاوتة، مما يجعلها مترددة في الاحتجاج بقوة خوفاً من كشف ممارساتها. والثالثة إشكالية الإقليم: فالمادة 27 تلزم الدولة المستقبلة، فهل تلزم الدولة الثالثة التي تعترض الاتصالات من إقليمها أو عبر شبكات دولية؟ النص صامت، والعرف غير مستقر. ويمثل هذا المجال، في تقديري، أكبر ثغرة في نظام الحماية الدبلوماسية اليوم، لأن الاتفاقية وُضعت لحماية المكان والشخص والورقة، ولم تكن تتصور أن يصبح الاتصال ذاته، في فضاء غير مادي، الهدف الأول للانتهاك.

رابعاً: الوجه الآخر: إساءة استعمال الحصانة

الفقرة (4)

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.

تنقلنا هذه الفقرة إلى الوجه الآخر من المسألة: إساءة استعمال الحصانة من قبل المستفيد منها. وهذه الإساءة تتخذ صوراً متدرجة في الخطورة. في أدنى السلم تأتي المخالفات البسيطة، كمخالفات المرور والتهرب من الرسوم. ثم تأتي المنازعات المدنية، كرفض سداد الديون أو الإيجارات. ثم تأتي الانتهاكات الجسيمة لحقوق الأفراد، كاستغلال العاملين المترليين الذي تشير إليه ويب. وفي أعلى السلم تأتي الجرائم الخطيرة، كتهريب المخدرات أو الأسلحة عبر الحقيبة الدبلوماسية، أو استعمال

مقار البعثة لأعمال عنف. ومن الأمثلة التاريخية الأكثر إيلاماً إطلاق النار من داخل المكتب الشعبي الليبي في لندن عام 1984 على متظاهرين، ما أدى إلى مقتل شرطية بريطانية، ثم قطع بريطانيا علاقاتها مع ليبيا.

والسؤال النظري الذي تطرحه هذه الصور هو: هل تُعد إساءة استعمال الحصانة "انتهاكاً" بالمعنى القانوني؟ الإجابة الدقيقة أن الدبلوماسي الذي يسيء استعمال حصانته ينتهك المادة 41 التي تلزمه باحترام قوانين الدولة المستقبلة وعدم استعمال المقار على نحو يتنافى مع وظائف البعثة، وقد ترتب مسؤولية الدولة الموفدة إذا كان الفعل منسوباً إليها. لكن هذه الإساءة، في منطق الاتفاقية، لا تُسقط الحصانة ولا تبرر انتهاكها من الجانب الآخر، بل تفتح الباب أمام الأدوات التي وفرها النظام: الطرد وقطع العلاقات وطلب رفع الحصانة. وتقدم حادثة لندن مثالاً دالاً: فرغم فداحة الجريمة، لم تدخل الشرطة البريطانية المكتب الليبي، بل حاصرته حتى غادره أفراده بعد قطع العلاقات. وهذا الانضباط، رغم كلفته الأخلاقية، هو ما يحفظ النظام. وقد استخلصت بريطانيا من الحادثة درساً تشريعياً تمثل في قانون المقار الدبلوماسية والقنصلية لعام 1987.

المحور الثاني: حالات انتهاك الحصانة الدبلوماسية

أولاً: الانتهاك في سياق النزاع المسلح

الفقرة (5)

قضت محكمة العدل الدولية في حكمها الصادر في 19 ديسمبر 2005 في قضية الأنشطة المسلحة على أراضي الكونغو، في إطار الطلب المقابل الذي تقدمت به أوغندا، بأن جمهورية الكونغو الديمقراطية أخلت بالتزاماتها بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، إذ هاجمت قواتها المسلحة سفارة أوغندا في كنشاسا، وأساءت معاملة الدبلوماسيين الأوغنديين وغيرهم من الأشخاص الموجودين في مقر السفارة، وأساءت معاملة الدبلوماسيين الأوغنديين في مطار نجيلي الدولي، فضلاً عن تقصيرها في توفير الحماية الفعالة للسفارة والدبلوماسيين وفي منع الاستيلاء على المحفوظات والممتلكات الأوغندية من مقر السفارة. وخلصت المحكمة إلى أن الكونغو أخلت بالتزاماتها بموجب المادتين 22 و29 من الاتفاقية، وأن نقل الممتلكات والمحفوظات من السفارة يخالف قواعد القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية، مع إرجاء تحديد التعويض إلى مرحلة لاحقة في حال تعذر الاتفاق بين الطرفين.

تكتسب هذه القضية أهمية خاصة لأنها تتناول انتهاك الحصانة في سياق نزاع مسلح بين الدولتين الموفدة والمستقبلة. وقد يُتصور أن النزاع المسلح يعلق الالتزامات الدبلوماسية أو يخففها، لكن المحكمة رفضت ذلك صراحة، مؤكدة أن اتفاقية

فيينا تستمر في التطبيق بصرف النظر عن وجود حالة نزاع مسلح. ويستند هذا الموقف إلى المادتين 44 و45 من الاتفاقية، اللتين تلزمان الدولة المستقبلة، حتى في حالة النزاع المسلح، بمنح التسهيلات اللازمة لمغادرة الدبلوماسيين وبحماية مقار البعثة وأموالها ومحفوظاتها. فالقانون الدبلوماسي صُمم أصلاً ليعمل في أسوأ الظروف، ولو كان يتعطل بالنزاع لفقد أهم وظائفه.

واللافت في هذه القضية أمران. الأول أنها جمعت في حكم واحد بين انتهاك أوغندا لقواعد استعمال القوة والقانون الإنساني، وانتهاك الكونغو للقانون الدبلوماسي، مما يؤكد أن الطرف الذي يقع ضحية العدوان لا يُعفى من التزاماته الدبلوماسية تجاه المعتدي. والثاني أن المحكمة اعتبرت الاعتداء على أشخاص غير دبلوماسيين موجودين داخل مقر السفارة داخلاً في نطاق المادة 22، لأنه يمس حرمة المقر ذاته، في حين أخضعت الاعتداء على رعايا أوغنديين في المطار لقواعد الحماية الدبلوماسية العادية. وهذا التمييز الدقيق يكشف أن الحرمة ترتبط بالمكان والصفة، لا بجنسية الأشخاص فحسب. ويبقى السؤال الذي يستحق البحث: كيف يُقاس التزام الحماية حين تكون القوات المعتدية على البعثة قوات نظامية للدولة المستقبلة في سياق حرب؟

ثانياً: اقتحام السفارة لاعتقال لاجئ: حالة كيتو

الفقرة (6)

تبين الخلاصة الرسمية لأمر محكمة العدل الدولية الصادر في 23 مايو 2024 في قضية سفارة المكسيك في كيتو أن الإكوادور ردت على منح المكسيك اللجوء الدبلوماسي للسيد غلاس إسبينيل بأنها تعتبر هذا المنح غير مشروع وأنها لن تمنحه ممر الأمان، مضيفة أنها ستواصل حماية مقار السفارة المكسيكية في كيتو التزاماً صارماً بقواعد اتفاقية فيينا. وتشير الخلاصة إلى أن الإكوادور قدمت أمام المحكمة التزامات تشمل توفير الحماية والأمن الكاملين لمقار البعثة المكسيكية وأموالها ومحفوظاتها، والسماح بإخلاء البعثة والمساكن الخاصة للدبلوماسيين المكسيكيين، وأوضحت أن هذه الضمانات تغطي المجال نفسه الذي تغطيه المادة 45 (أ) من اتفاقية فيينا وتمتد إلى الحرمة بالقدر الذي تقتضيه هذه المادة، وأكدت المحكمة أن الإعلانات الانفرادية يمكن أن تنشئ التزامات قانونية.

تمثل حادثة كيتو في 5 أبريل 2024 أخطر انتهاك مباشر لحرمة سفارة من قبل أجهزة دولة مستقبلة منذ سنوات طويلة. فقد اقتحمت قوات الشرطة الإكوادورية مقر السفارة المكسيكية واعتقلت نائب الرئيس السابق خورخي غلاس الذي كانت المكسيك قد منحته اللجوء قبل ساعات. وعلى خلاف قضية طهران، لم يكن الفاعلون هنا أفراداً عاديين تحولت

أفعالهم لاحقاً إلى أفعال دولة، بل كانوا أجهزة رسمية تنفذ قراراً حكومياً. ومن ثم فإن نسبة الفعل إلى الدولة لا تثير أي إشكال، والانتهاك انتهاك بالفعل في صورته الأوضح.

وقد حاولت الإكوادور تبرير فعلها بأن منح اللجوء لشخص مدان بجرائم فساد يمثل إساءة لاستعمال البعثة، وبأنه لا يجوز لسفارة أن تكون ملاذاً للإفلات من العدالة الجنائية. وهذه الحجة، مهما كان لها من وجاهة أخلاقية، تصطدم بالمبدأ الذي أرسته محكمة العدل الدولية في قضية طهران: إساءة استعمال البعثة لا تبرر انتهاك حرمتها. وقد عبر الأمين العام للأمم المتحدة عن هذا الموقف حين أكد، في بيان صدر بعد الحادثة، المبدأ الأساسي لحرمة المقار والموظفين الدبلوماسيين والقنصليين، وضرورة احترامه في جميع الأحوال. واللافت أن الأمر الصادر في مايو 2024 لم يقرر تدابير مؤقتة، لكنه منح الضمانات الإكوادورية قيمة التزام قانوني، وهو تطبيق دقيق لنظرية الإعلانات الانفرادية الملزمة. ويبقى الحكم في موضوع النزاع، الذي لا يزال منظوراً، اختباراً مهماً لما إذا كانت المحكمة ستؤكد مجدداً الطابع المطلق للحرمة أم ستفتح باباً لاعتبار ظروف الإساءة.

ثالثاً: الامتناع عن الانتهاك رغم الإساءة: حالة لندن

الفقرة (7)

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 قد تبدو غير مرضية من منظور القانون الدولي، لكن 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 اعتمدوه أي محاولة قد تعرض حرمة مقار البعثات الدبلوماسية للخطر، وأكدوا التزام الدول بعدم الاحتجاج بقانونها الداخلي لتبرير عدم الوفاء بالتزاماتها الدولية.

تقدم قضية أسانج الصورة المعاكسة تماماً لقضية كيتو، وهي صورة ذات قيمة تعليمية كبيرة لأنها تكشف عن حالة انتهاك محتمل لم يقع. فالظروف كانت متقاربة في الجوهر: سفارة لدولة لاتينية تمنح اللجوء لشخص تلاحقه سلطات الدولة المستقبلة، والدولة المستقبلة لا تعترف باللجوء الدبلوماسي. بل إن بريطانيا لوحت في عام 2012 بإمكانية الاستناد إلى قانون المقار الدبلوماسية والقنصلية لعام 1987 لسحب صفة المقر عن السفارة، ثم عدلت عن ذلك. وبقي أسانج في السفارة قرابة سبع سنوات، إلى أن سحبت الإكوادور نفسها اللجوء عام 2019 وسمحت للشرطة البريطانية بالدخول، أي بموافقة رئيس البعثة التي تشترطها المادة 22.

والمقارنة بين الحالتين تكشف عن عوامل تفسر احترام القاعدة أو خرقها. فبريطانيا، بوصفها دولة تملك شبكة واسعة من البعثات حول العالم، كانت تدرك أن اقتحام سفارة في لندن سيعرض بعثاتها لسابقة خطيرة. كما أن الضغط الدولي، ومنه قرار منظمة الدول الأمريكية، رفع كلفة الانتهاك. أما الإكوادور عام 2024 فقد غلّبت اعتبارات داخلية تتعلق بمكافحة الفساد والرأي العام على حسابات المعاملة بالمثل. والمفارقة البليغة أن الدولة التي استفادت من صلابة القاعدة في لندن هي نفسها التي خرقتها في كيتو. والدرس الذي يستخلصه دن هايير، أي أن التوازن القلق يدفع إلى الحلول الدبلوماسية، صحيح في الأغلب، لكنه يفترض فاعلين عقلانيين يوازنون الكلفة والمنفعة على المدى الطويل، وهو افتراض قد تخرقه حسابات سياسية قصيرة المدى.

رابعاً: الاعتداء على المحفوظات

الفقرة (8)

ينطلق غاري ليلينثال ونهال الدين أحمد في مقالهما المنشور في مجلة Commonwealth Law Bulletin من احتجاج السفارة الروسية في واشنطن عام 2017 على قيام مسؤولين أمريكيين بنقل محفوظات دبلوماسية روسية من القنصلية العامة في سان فرانسيسكو دون إشراف دبلوماسيين روس، ليحللا المعنى القانوني لمبدأ حرمة المحفوظات الدبلوماسية. ويطرحان سؤالاً عما يميز الوثائق التي تشكل محفوظات دبلوماسية عن مجرد ترتيب تنظيمي، ويخلصان إلى أن قاعدة المصدر، حين تطبق على المحفوظات الدبلوماسية، تغير وضع الوثائق بحيث يعود للدبلوماسيين وحدهم حق التصرف فيها.

تكشف الحادثة التي ينطلق منها الباحثان عن صورة من الانتهاك تقع في المنطقة الرمادية بين الفعل المشروع وغير المشروع. فقد أمرت الولايات المتحدة عام 2017 بإغلاق القنصلية الروسية في سان فرانسيسكو في إطار سلسلة من الإجراءات المتبادلة، وهذا في ذاته حق مشروع للدولة المستقبلة. لكن السؤال يثور حول ما يحدث للمحفوظات بعد إغلاق المقر: هل تفقد حرمتها بزوال صفة المقر؟ الإجابة التي يفرضها نص المادة 24 من اتفاقية 1961، والمادة 33 من اتفاقية 1963 بالنسبة للمحفوظات القنصلية، بالنفي، لأن الحرمة مقررة "في كل وقت وأينما وجدت". كما أن المادة 45 تلزم الدولة المستقبلة، حتى عند قطع العلاقات، باحترام محفوظات البعثة وحمايتها.

وتبرز هذه الحالة إشكالاً عملياً: فحرمة المحفوظات في مقر مغلق تتطلب إما تمكين الدولة الموفدة من نقلها، وإما تسليمها إلى دولة حامية، وإما إبقاءها في المقر تحت حماية الدولة المستقبلة دون أن تمسها. وأي دخول لموظفي الدولة المستقبلة إلى

المقر، ولو بحجة التحقق من إخلائه، يثير شبهة الاطلاع على المحفوظات. والملاحظ أن هذا النوع من الانتهاكات، الذي يقع في سياق الإجراءات المتبادلة بين دول متنافسة، نادراً ما يصل إلى القضاء الدولي، بل يبقى في إطار الاحتجاجات الدبلوماسية المتبادلة، مما يحرم القانون من أحكام توضح حدود المشروع وغير المشروع في هذه الحالات. وتلك ثغرة تستحق الدراسة، خصوصاً مع تكرار إغلاق البعثات في سياق التوترات الدولية الراهنة.

خامساً: الادعاء بالانتهاك وحدود صفة المقر

الفقرة (9)

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 المادة الأولى (ط) من 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.

تمثل هذه القضية حالة مختلفة: ادعاء بانتهاك الحرمة رفضته المحكمة. فقد اشتكت غينيا الاستوائية من أن السلطات الفرنسية فتشت المبنى وحجزته قضائياً في إطار ملاحقة جنائية لنائب رئيس الدولة بتهم غسل الأموال، معتبرة ذلك انتهاكاً للمادة 22. لكن المحكمة رأت أن المبنى لم يكتسب أصلاً صفة المقر الدبلوماسي، ومن ثم لا يمكن أن يكون هناك انتهاك لحرمة غير قائمة. وتكشف القضية أن مسألة وجود الانتهاك تتوقف أولاً على مسألة سابقة هي ثبوت الصفة المحمية، سواء كانت صفة المقر أو صفة الدبلوماسي أو صفة المحفوظات.

وتُعد هذه القضية نموذجاً لما يمكن تسميته "الانتهاك المزعوم المبني على إساءة الاستعمال": فالدولة الموفدة حاولت إضفاء صفة المقر على عقار لحمايته من الإجراءات القضائية، ثم احتجت بانتهاك حرمة هذه الصفة المصطنعة. والمحكمة، برفضها ذلك، أرست حداً مهماً: لا يجوز للدولة الموفدة أن تخلق الحصانة من العدم لتجعل من تطبيق القانون المحلي انتهاكاً. غير أن الانقسام الحاد في المحكمة يكشف عن خطر مقابل: فالمعيار الذي تبنته، أي حق الدولة المستقبلة في الاعتراض غير التعسفي، قد يُستعمل في المستقبل لنزع الصفة عن مقار حقيقية تحت ذرائع مختلفة، ثم الادعاء بعدم وجود انتهاك. وهذا ما يجعل القضية سلاحاً ذا حدين في ميدان حماية الحرمة.

سادساً: حالات الضرورة والطوارئ

الفقرة (10)

يرى بول بهرنز في فصل ضمن 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.

يطرح بهرنز سؤالاً جوهرياً في تحديد مفهوم الانتهاك: هل كل مساس بشخص الدبلوماسي انتهاك؟ لنتصور دبلوماسياً يقود سيارته في حالة سكر ويعرض حياة المارة للخطر، فتوقفه الشرطة وتمنعه من مواصلة القيادة. أو دبلوماسياً يطلق النار في الشارع، فتنزع الشرطة سلاحه. هل يمثل ذلك انتهاكاً للمادة 29؟ القراءة الحرفية للنص تقول نعم، لأن النص لا يستثني أي حالة. لكن الرأي السائد في الفقه والممارسة يميل إلى التمييز بين "القبض والاحتجاز" بوصفهما إجراءات قسرية ذات طابع عقابي أو قضائي، و"التدابير الوقائية المؤقتة" التي تستهدف منع خطر وشيك وتتوقف بزواله.

ويستند هذا التمييز إلى أساسين: حق الدفاع الشرعي الذي لا يُعقل أن تكون الاتفاقية قد ألغته، ومبدأ الضرورة الذي تعترف به قواعد مسؤولية الدول بوصفه ظرفاً نافياً لعدم المشروعية في حدود ضيقة. لكن هذا التمييز يحمل خطراً واضحاً: فحدود "الضرورة" و"الخطر الوشيك" مرنة، وقد تتوسع فيها دولة مستقبلة ذات نوايا سيئة لتبرير مضايقة الدبلوماسيين. ولذلك يبدو لي أن الحل الأمثل هو أن تُفسر هذه الاستثناءات تفسيراً ضيقاً للغاية، وأن تخضع لمبدأ التناسب الصارم، وأن تُبلغ الدولة الموفدة فوراً بما اتُخذ من تدابير وأسبابها. وتستحق هذه المسألة معالجة في شكل مبادئ توجيهية دولية غير ملزمة تساعد على توحيد الممارسة، وهو ما لم يتحقق حتى الآن.

المحور الثالث: الآثار والعواقب القانونية للانتهاك

أولاً: المسؤولية الدولية وحظر التدابير المضادة الماسة بالحرمة

الفقرة (11)

تنص المادة 50 من مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً لعام 2001 على أن التدابير المضادة لا تمس الالتزام بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها، والالتزامات المتعلقة بحماية حقوق

الإنسان الأساسية، والالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تحظر الأعمال الانتقامية، وسائر الالتزامات الناشئة عن القواعد الآمرة. وتضيف في فقرتها الثانية أن الدولة التي تتخذ تدابير مضادة لا تُعفى من الوفاء بالتزاماتها بموجب أي إجراء لتسوية المنازعات يكون نافذاً بينها وبين الدولة المسؤولة، ولا من التزامها باحترام حرمة الموظفين الدبلوماسيين أو القنصليين ومقارهم ومحفوظاتهم ووثائقهم.

يمثل هذا النص الترجمة التقنينية للمبدأ الذي أرسته محكمة العدل الدولية في قضية طهران. فهو يضع الحرمة الدبلوماسية في مصاف قريب من الالتزامات الأساسية التي لا يجوز المساس بها ولو في إطار الرد المشروع على فعل غير مشروع. واللافت أن المادة 50 فصلت بين فئتين: الفئة الأولى في الفقرة الأولى، وتضم التزامات ذات طبيعة آمرة أو إنسانية، والفئة الثانية في الفقرة الثانية، وتضم الحرمة الدبلوماسية وإجراءات تسوية المنازعات. وقد ناقشت اللجنة ما إذا كانت الحرمة الدبلوماسية قاعدة آمرة، وانتهى الرأي إلى أنها ليست كذلك، لأنه يجوز للدول الاتفاق على خلافها ثنائياً، لكنها تستحق حماية خاصة من التدابير المضادة بسبب دورها في إبقاء قنوات الاتصال مفتوحة.

وتترتب على انتهاك الحصانة الدبلوماسية، بوصفه فعلاً غير مشروع دولياً، العواقب العامة التي تقررها المواد ذاتها: الالتزام بوقف الفعل إن كان مستمراً، وتقديم ضمانات عدم التكرار عند الاقتضاء بمقتضى المادة 30، والالتزام بجبر الضرر الكامل بمقتضى المادة 31، بصوره الثلاث المنصوص عليها في المواد من 34 إلى 37: الرد العيني، والتعويض، والترضية. ويكتسي هذا الأخير أهمية خاصة في القانون الدبلوماسي، لأن الضرر الذي يلحق بالدولة الموفدة من انتهاك حرمة بعثتها ضرر معنوي في جوهره، يمس كرامتها وسيادتها، ولا يُقدر بالمال. ولذلك كثيراً ما تتخذ الترضية صورة الاعتذار الرسمي، أو معاقبة المسؤولين، أو الإقرار بالخطأ. ويبقى الإشكال في أن الدولة المنتهكة نادراً ما تعترف طوعاً، مما يجعل هذه العواقب النظرية بحاجة إلى آليات إنفاذ فعالة لا يوفرها القانون الدولي دائماً.

ثانياً: العواقب في قضية طهران

الفقرة (12)

قررت محكمة العدل الدولية في قضية موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران أن قواعد القانون الدبلوماسي تحدد الوسائل المتاحة للدولة المستقبلة لمواجهة إساءة استعمال الامتيازات والحصانات، وهي وسائل فعالة بطبيعتها، ومنها إعلان الشخص غير مرغوب فيه وقطع العلاقات الدبلوماسية، وأنه لا يوجد شرط أساسي لإدارة العلاقات بين الدول أهم من حرمة المبعوثين والسفارات. وقد انتهت المحكمة في منطوق حكمها إلى أن إيران أخلت بالتزامات

عديدة مستحقة للولايات المتحدة بموجب الاتفاقيات الدولية النافذة بين البلدين وبموجب قواعد القانون الدولي العام المستقرة منذ أمد طويل، وقضت بأن على إيران أن تتخذ فوراً جميع الخطوات لإنهاء الاحتجاز غير المشروع وإطلاق سراح المحتجزين، وإعادة مقار السفارة وممتلكاتها ومحفوظاتها ووثائقها إلى الدولة الحامية، وألا يخضع أي من الموظفين الدبلوماسيين أو القنصليين للمحاكمة، وأن عليها التزاماً بجبر الضرر.

يقدم منطوق حكم طهران خريطة كاملة للعواقب القانونية لانتهاك الحصانة. فهو يجمع بين الالتزام بالوقف، أي إنهاء الاحتجاز وإطلاق السراح، والالتزام بالرد العيني، أي إعادة المقار والمحفوظات، والالتزام بعدم التكرار في صورة محددة هي عدم محاكمة الدبلوماسيين، والالتزام بالتعويض. واللافت أن المحكمة أمرت بإعادة المقار إلى "الدولة الحامية"، أي إلى سويسرا التي كانت تتولى رعاية المصالح الأمريكية بعد قطع العلاقات، وهو تطبيق مباشر للمادة 45 من الاتفاقية.

غير أن مصير هذا الحكم يكشف عن حدود العواقب القانونية حين تغيب آليات التنفيذ. فإيران لم تمتثل للحكم، و لم يُطلق سراح الرهائن إلا في يناير 1981، أي بعد ثمانية أشهر، بموجب اتفاقات الجزائر التي توسطت فيها الدبلوماسية الجزائرية، وأنشئت بموجبها محكمة المطالبات الإيرانية الأمريكية. وتخلت الولايات المتحدة في إطار هذه الاتفاقات عن مطالبتها بالتعويض أمام محكمة العدل الدولية. وتحمل هذه النهاية دلالة عميقة: فالحكم القضائي حدد العواقب القانونية بدقة، لكن تنفيذها الفعلي تم عبر التفاوض الدبلوماسي لا عبر الإكراه القضائي. وهذا يؤكد أن القانون الدبلوماسي، حتى في مرحلة ترتيب المسؤولية، يظل معتمداً على الدبلوماسية ذاتها. كما يبرز الدور الذي اضطلعت به الجزائر في هذه الأزمة، وهو دور يستحق دراسة قانونية معمقة من منظور الوساطة في منازعات الحصانة.

ثالثاً: العواقب الإجرائية: الإعلانات الانفرادية والتدابير المؤقتة

الفقرة (13)

تفيد الصفحة الرسمية لقضية سفارة المكسيك في كيتو لدى محكمة العدل الدولية أن المكسيك أقامت الدعوى في 11 أبريل 2024 وطلبت تدابير مؤقتة، وأن المحكمة عقدت جلسات استماع علنية في 30 أبريل و1 مايو 2024، ثم أصدرت في 23 مايو 2024 أمراً خلصت فيه إلى أن الظروف لا تقتضي ممارسة سلطتها في تقرير تدابير مؤقتة، ثم حددت بأمر مؤرخ في 19 يوليو 2024 آجال تقديم المذكرات، وبأمر مؤرخ في 25 فبراير 2026 آجال تقديم الرد والرد على الرد.

قد يبدو رفض المحكمة تقرير تدابير مؤقتة في قضية بهذه الخطورة مفاجئاً، لكنه يكشف عن آلية دقيقة في ترتيب العواقب. فشرط التدابير المؤقتة هو وجود خطر ضرر لا يمكن تداركه واستعجال، وقد رأت المحكمة أن الضمانات التي قدمتها

الإكوادور أمامها، والتي تتعهد فيها بحماية مقار البعثة وأموالها ومحفوظاتها والسماح بإخلائها، تزيل هذا الاستعجال. والأهم أن المحكمة أكدت أن هذه الإعلانات الانفرادية تنشئ التزامات قانونية. وهكذا تحولت الضمانات السياسية إلى التزامات قضائية، يترتب على مخالفتها مسؤولية جديدة. وهذه صورة مبتكرة من العواقب الإجرائية لانتهاك الحصانة: فالدولة المنتهكة تجد نفسها مضطرة إلى تقييد نفسها بتعهدات رسمية لتجنب إجراءات أشد.

كما تكشف القضية عن حدود ما يمكن أن يترتب على الانتهاك من عواقب قضائية في المدى القصير. فالانتهاك وقع في أبريل 2024، والحكم في الموضوع لن يصدر قبل سنوات، بعد أن حددت المحكمة في فبراير 2026 آجالاً جديدة لتبادل المذكرات. وخلال هذه المدة الطويلة، تتحقق العواقب الفعلية عبر وسائل أخرى: قطع المكسيك علاقاتها مع الإكوادور، وإدانة الدول والمنظمات الإقليمية، والعزلة الدبلوماسية. ومن هنا يمكن القول إن العواقب القانونية لانتهاك الحصانة تتوزع على مستويين زمنيين: مستوى فوري سياسي ودبلوماسي، ومستوى مؤجل قضائي. والتكامل بين المستويين هو ما يمنح النظام فعاليته، أما التعويل على المستوى القضائي وحده فيجعل العواقب متأخرة إلى حد يضعف قيمتها الرادعة.

رابعاً: المسؤولية الجنائية الفردية عن الاعتداء على الأشخاص المحميين

الفقرة (14)

تلزم اتفاقية منع الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المتمتعين بحماية دولية، بمن فيهم الموظفون الدبلوماسيون، والمعاقبة عليها، المعتمدة في 14 ديسمبر 1973، كل دولة طرف بأن تجعل من الجرائم المنصوص عليها فيها، كالقتل والخطف والاعتداء على شخص المحمي أو حريته، والاعتداء العنيف على مقاره الرسمية أو مسكنه الخاص أو وسائل نقله، والتهديد بارتكاب هذه الأفعال ومحاولتها والاشتراك فيها، جرائم معاقباً عليها بعقوبات مناسبة تراعي طبيعتها الخطيرة. وتلزم الدولة التي يوجد المتهم على إقليمها، إذا لم تسلمه، بأن تحيل القضية دون أي استثناء ودون تأخير لا مبرر له إلى سلطاتها المختصة لغرض المحاكمة. كما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في قرارها 154/42 لعام 1987، من الدولة التي يقع فيها الانتهاك أن تبلغ الأمين العام بالتدابير المتخذة لتقديم الجاني إلى العدالة وبالتدابير المعتمدة لمنع تكرار الانتهاك.

تنقل هذه الاتفاقية العواقب القانونية من مستوى مسؤولية الدولة إلى مستوى المسؤولية الجنائية الفردية. فالانتهاك الذي يرتكبه أفراد عاديون، كجماعة مسلحة تقتحم سفارة أو شخص يغتال دبلوماسياً، لا يرتب فقط مسؤولية الدولة المستقبلة عن تقصيرها في الحماية، بل يرتب أيضاً مسؤولية الجاني الجنائية التي تلتزم الدول بتفعيلها. وقد جاءت الاتفاقية في سياق

موجة من الاعتداءات على الدبلوماسيين في أواخر الستينيات ومطلع السبعينيات، شملت اغتيالات وعمليات خطف لسفراء في عدد من العواصم. وتمثل قاعدة "التسليم أو المحاكمة" جوهرها، إذ تضمن ألا يجد الجاني ملاذاً آمناً في أي دولة طرف.

لكن هذه الاتفاقية تكشف عن حد واضح: فهي تعالج الانتهاكات التي يرتكبها أفراد، لكنها لا تنطبق عملياً حين يكون الفاعل هو الدولة المستقبلة ذاتها عبر أجهزتها الرسمية. فحين تقتحم الشرطة الإكوادورية سفارة المكسيك بأمر حكومي، لا يُتصور أن تحاكم الإكوادور ضباطها على تنفيذ أوامرها. وهنا يظهر فراغ في منظومة العواقب: فالانتهاك الذي ترتكبه الدولة ذاتها يرتب مسؤوليتها الدولية فقط، ولا يرتب في الواقع مسؤولية جنائية للأفراد الذين نفذوه، رغم أن أفعالهم قد تدخل نظرياً في نطاق الجرائم التي تعددها الاتفاقية. ويستحق هذا الفراغ دراسة متعمقة، خصوصاً في ضوء مبدأ عدم الاعتداد بالأوامر العليا في القانون الجنائي الدولي.

المحور الرابع: معالجة انتهاكات الحصانة في الممارسة الدولية

أولاً: آلية الإبلاغ في إطار الأمم المتحدة

الفقرة (15)

تفيد الصفحة الرسمية للجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة أن الجمعية العامة طلبت، بقرارها 108/77، إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها التاسعة والسبعين تقريراً يتضمن معلومات عن حالة التصديق على الصكوك ذات الصلة بحماية البعثات والممثلين الدبلوماسيين والقنصليين وأمنهم وسلامتهم والانضمام إليها، وملخصاً للتقارير الواردة من الدول بشأن الانتهاكات الخطيرة التي تشمل البعثات والممثلين الدبلوماسيين والقنصليين والتدابير المتخذة ضد مرتكبيها، وكذلك آراء الدول بشأن التدابير اللازمة أو المتخذة فعلاً لتعزيز هذه الحماية. ونظرت اللجنة السادسة في البند في نوفمبر 2024، واعتمدت الجمعية العامة القرار 124/79 دون تصويت في 4 ديسمبر 2024.

تمثل هذه الآلية، القائمة منذ ثمانينيات القرن الماضي، أهم أداة مؤسسية متعددة الأطراف لمتابعة انتهاكات الحصانة. وتقوم على منطق بسيط: الشفافية بوصفها أداة ضغط. فالدول مدعوة إلى إبلاغ الأمين العام بالانتهاكات التي تتعرض لها بعثاتها، والدول التي يقع على إقليمها الانتهاك مدعوة إلى الإبلاغ عن التدابير المتخذة لمعاقبة الجناة ومنع التكرار. ثم يجمع الأمين العام هذه التقارير في تقرير دوري يُعرض على الجمعية العامة. ويتيح هذا النظام تكوين صورة شاملة عن حجم الظاهرة، ويضع الدول المقصرة تحت ضوء الرقابة الدولية.

غير أن فعالية هذه الآلية تبقى محدودة لأسباب عدة. فالإبلاغ طوعي، ولا يترتب على عدم الإبلاغ أي جزاء. والتقارير تتضمن في الغالب روايات متعارضة لا يُحسم فيها الخلاف، إذ تبلغ الدولة الموفدة عن انتهاك، وترد الدولة المستقبلة بأنه لم يقع أو أنها اتخذت ما يلزم. ثم إن المناقشات في اللجنة السادسة كثيراً ما تتحول إلى ساحة لتبادل الاتهامات السياسية، كما حدث في الدورات الأخيرة حين أثارت وفود حوادث تتعلق بالنزاعات المسلحة الجارية وبتفتيش الدبلوماسيين في المطارات والمراقبة غير المشروعة. ومع ذلك، فإن اعتماد القرارات دون تصويت يعكس إجماعاً مبدئياً على أهمية الحماية، وإن اختلفت الدول في تطبيقها. ويمكن تطوير هذه الآلية بتكليف جهة مستقلة بتحليل التقارير، وهو اقتراح لم يلق بعد التأييد الكافي.

ثانياً: المعاملة بالمثل والأدوات الذاتية للنظام

الفقرة (16)

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 منها حرمة المراسلات والحقيبة الدبلوماسية ومقر البعثة.

تتم معالجة انتهاكات الحصانة في الممارسة الدولية أساساً بالأدوات الذاتية للنظام الدبلوماسي، لا بالقضاء الدولي. وتتدرج هذه الأدوات بحسب خطورة الانتهاك: الاحتجاج الشفهي أو المكتوب عبر مذكرة دبلوماسية، ثم استدعاء سفير الدولة المنتهكة لإبلاغه الاحتجاج، ثم استدعاء السفير الوطني للتشاور، ثم تخفيض مستوى التمثيل، ثم طرد دبلوماسيين من الدولة المنتهكة على سبيل المعاملة بالمثل، ثم إغلاق البعثة، وأخيراً قطع العلاقات الدبلوماسية. ومن الأمثلة الدالة أن بريطانيا، إثر اقتحام متظاهرين سفارتها في طهران في نوفمبر 2011، سحبت دبلوماسييها وأغلقت سفارتها وطلبت إغلاق السفارة الإيرانية في لندن.

ويكشف دفاع باركر عن النظام المكتفي بذاته عن منطق هذه الأدوات: فهي تحقق الردع دون أن تمس الحرمة، لأنها أدوات مشروعة في ذاتها لا تحتاج إلى تبرير. لكن هذا المنطق يحمل مفارقة: فالرد على انتهاك الحصانة بطرد دبلوماسيين أو قطع العلاقات يؤدي إلى تقليص القنوات الدبلوماسية، أي إلى الإضرار بالقيمة التي يحميها القانون الدبلوماسي أصلاً. فالدولة الضحية تعاقب الدولة المنتهكة بحرمان الطرفين من التواصل. ولذلك تميل الدول الحكيمة إلى معايرة ردها بدقة، فتختار

أدوات تُشعر بالكلفة دون أن تقطع كل الجسور. ويستحق هذا "السلم التصاعدي" من الأدوات دراسة منهجية لممارسة الدول، ولا سيما الدول العربية، لرصد القواعد غير المكتوبة التي تحكم اختيار الرد المناسب لكل صورة من صور الانتهاك.

ثالثاً: معالجة إساءة الاستعمال عبر القضاء الوطني

الفقرة (17)

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. وتوضح أن القضية تتصل بواقع يواجهه كثير من عمال المنازل المهاجرين حول العالم، وأن هذا القرار فتح مساراً لمساءلة الدبلوماسيين المتورطين في الرق الحديث، باعتبار أن استغلالهم للعاملة يدخل في استثناء النشاط التجاري المنصوص عليه في المادة 31 فقرة 1 (ج) من اتفاقية فيينا.

إذا كانت الأدوات الذاتية للنظام تعالج انتهاك الدولة المستقبلة للحصانة، فإن القضاء الوطني صار يضطلع بدور متزايد في معالجة الوجه الآخر: إساءة الدبلوماسيين استعمال حصانتهم. وتمثل قضية باسفار نموذجاً لهذا الدور: فالمحكمة لم تلغ الحصانة و لم تتجاهلها، بل قرأت استثناءاتها قراءة تحقق الغاية الوظيفية وتمنع تحولها إلى غطاء للاستغلال. ومن ثم فإن المعالجة القضائية لإساءة الاستعمال لا تمثل انتهاكاً للحصانة، بل تحديداً لنطاقها المشروع.

لكن هذا الدور القضائي يثير سؤالاً دقيقاً حول الحدود بين المعالجة المشروعة والانتهاك. فمتى يتحول تفسير المحكمة الوطنية للاستثناءات إلى انتهاك للاتفاقية؟ الجواب النظري أن التفسير المشروع هو الذي يلتزم بقواعد التفسير الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، في حين يمثل التفسير التعسفي، الذي يتجاوز النص وغايته، انتهاكاً يرتب مسؤولية الدولة. وقد انقسمت المحكمة البريطانية ذاتها حول ما إذا كان تفسيرها يتجاوز النص، مما يكشف أن الخط الفاصل ليس واضحاً. والخطر الحقيقي يكمن في أن تتبنى محاكم دول أخرى تفسيرات أوسع لا تستند إلى الضوابط نفسها، فتتحول المعالجة القضائية لإساءة الاستعمال إلى أداة لمضايقة الدبلوماسيين. وهذا ما يجعل الرقابة الفقهية على الأحكام الوطنية ضرورة لا غنى عنها.

رابعاً: المعالجة الإدارية لإساءة الاستعمال

الفقرة (18)

يدرس رايموند فيسمان وإدوارد ميغيل في مقالهما المنشور في مجلة Journal of Political Economy سلوك دبلوماسيي الأمم المتحدة في ركن سياراتهم في مانهاتن، ويلاحظان أنه حتى عام 2002 كانت الحصانة الدبلوماسية تحميهم من إجراءات إنفاذ قواعد الوقوف، فكان سلوكهم مقيداً بالأعراف الثقافية وحدها، وأن 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، مما يدل على أن الأعراف الثقافية والإنفاذ القانوني عاملان مهمان في تحديد السلوك.

تقدم هذه الدراسة التجريبية دليلاً قاطعاً على فعالية المعالجة الإدارية لإساءة استعمال الحصانة. فالدولة المستقبلة لم تمس الحصانة القضائية للدبلوماسيين، و لم تحاكمهم، و لم تقبض عليهم، بل استعملت أداة إدارية بسيطة، هي سحب لوحات التسجيل الدبلوماسية أو رفض تجديدها، فتغير السلوك تغيراً جذرياً. وهذا يكشف أن معالجة إساءة الاستعمال لا تتطلب بالضرورة المساس بالحصانة، بل يكفي أحياناً ربط الامتيازات الإدارية التي تمنحها الدولة المستقبلة، والتي لا تفرضها الاتفاقية صراحة، باحترام القانون.

وقد طورت دول عديدة ممارسات إدارية مماثلة: كنشر قوائم الدول المتخلفة عن سداد مخالفاتها، وخصم المبالغ المستحقة من المساعدات المقدمة للدول الموفدة، ورفض منح بطاقات الإعفاء الضريبي للمخالفين، واشتراط التأمين الإلزامي على سيارات البعثات لضمان تعويض ضحايا الحوادث، وفرض إجراءات خاصة لتأشيرات العاملين المترليين لحمايتهم من الاستغلال. وتجسد هذه الممارسات، في تقديري، النموذج الأنجع لمعالجة إساءة الاستعمال: فهي وقائية لا عقابية، وتستهدف السلوك لا الحصانة، وتحترم نص الاتفاقية وروحها. غير أن حدودها تظهر في الجرائم الخطيرة التي لا تنفع فيها الأدوات الإدارية، وهنا تبقى أدوات النظام التقليدية، أي طلب رفع الحصانة والطرد، هي الملاذ الأخير. ويبقى السؤال عن مدى اتفاق بعض هذه التدابير مع التزام الدولة المستقبلة بتسهيل عمل البعثة، الوارد في المادة 25، مفتوحاً أمام البحث.

خاتمة

يكشف تحليل حالات انتهاك الحصانة الدبلوماسية وعواقبه عن حقيقة قد تبدو متناقضة: فالقانون الدبلوماسي من أكثر فروع القانون الدولي احتراماً، ومع ذلك فإن آليات معالجة انتهاكه من أضعف الآليات. وهذا التناقض ظاهري فحسب. فقوة القانون الدبلوماسي لا تكمن في جزاءاته، بل في المصلحة المشتركة التي يحميها، إذ تدرك كل دولة أن انتهاكها لحرمة

بعثات غيرها يعرض بعثاتها للمصير ذاته. ولذلك تبقى الانتهاكات استثنائية، وتقع غالباً في لحظات تتغلب فيها حسابات سياسية قصيرة المدى على هذا الإدراك، كما في طهران عام 1979 وكيتو عام 2024.

وتكشف الحالات المدروسة أن انتهاك الحصانة يتخذ صوراً متعددة تتدرج من الفعل المباشر، كالاقتحام والاحتجاز، إلى الامتناع عن الحماية، إلى الصور الخفية كالتجسس الإلكتروني ومصادرة المحفوظات في سياق الإجراءات المتبادلة. كما تكشف أن الانتهاك كثيراً ما يُبرر بإساءة الاستعمال، وأن القانون الدولي يرفض هذا التبرير رفضاً قاطعاً، من حكم طهران إلى المادة 50 من مواد مسؤولية الدول. وهذا الرفض هو حجر الزاوية في النظام: فلو جاز الرد على إساءة الاستعمال بالانتهاك، لتحولت كل أزمة سياسية إلى انهيار للقنوات الدبلوماسية.

أما العواقب القانونية فتتوزع على ثلاثة مستويات متكاملة: مستوى مسؤولية الدولة بعواقبها المعروفة من وقف وجبر وضمانات عدم التكرار، ومستوى المسؤولية الجنائية الفردية بموجب اتفاقية 1973 حين يكون الجناة أفراداً، ومستوى الأدوات الدبلوماسية الذاتية من احتجاج وطرد وقطع للعلاقات. ويبدو المستوى الثالث هو الأكثر فعالية في الممارسة، في حين يبقى المستوى القضائي الدولي بطيئاً ومحدود التنفيذ، كما يشهد على ذلك مصير حكم طهران الذي لم يُنفذ إلا عبر التفاوض، وقضية كيتو التي لم يصدر فيها حكم بعد عامين. أما معالجة إساءة الاستعمال فقد انتقلت تدريجياً إلى القضاء الوطني والإدارة، عبر تفسير الاستثناءات وابتكار الأدوات الإدارية الوقائية.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تحديد معيار العناية الواجبة في حماية البعثات في ظروف النزاع أو ضعف الدولة؛ ومعالجة الانتهاكات الإلكترونية للاتصالات الدبلوماسية وتحديد التزامات الدول الثالثة بشأنها؛ وسد الفراغ في المسؤولية الجنائية الفردية لمنفذي الانتهاكات التي تأمر بها الدولة ذاتها؛ وتطوير آلية الإبلاغ الأممية بإضافة عنصر تحقق مستقل؛ ودراسة الممارسة العربية في الرد على انتهاك حرمة بعثاتها وفي معالجة إساءة الاستعمال على أراضيها؛ وتحليل دور الوساطة، ومنها الوساطة الجزائرية في أزمة الرهائن، في تسوية منازعات الحصانة. وفي هذه المسائل مجال خصب لإسهام الباحثين في جامعاتنا في تطوير فقه قانوني يوازن بين صلابة الحماية وضرورات العدالة.

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. (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. 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. 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

8. International Court of Justice. (2005). Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment. I.C.J. Reports 2005, p. 168. https://www.icj-cij.org/case/116

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). Summary of the Order of 23 May 2024: Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador). https://www.icj-cij.org/node/204071

11. International Court of Justice. (2024–2026). Embassy of Mexico in Quito (Mexico v. Ecuador): Orders of 23 May 2024, 19 July 2024 and 25 February 2026. https://www.icj-cij.org/case/194

12. International Law Commission. (2001). Articles on responsibility of states for internationally wrongful acts. In Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session (A/56/10). United Nations. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf

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. 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

15. United Nations. (1973). Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents. United Nations Treaty Series, 1035, 167.

16. United Nations. (2024, April 7). Ecuador-Mexico: 'Cardinal principle' of diplomatic inviolability must be upheld says UN chief. UN News. https://news.un.org/en/story/2024/04/1148326

17. United Nations General Assembly. (1987). Consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives (A/RES/42/154). https://digitallibrary.un.org/record/152633

18. United Nations General Assembly. (2024). Consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives (A/RES/79/124). https://digitallibrary.un.org/record/4071534

19. United Nations General Assembly, Sixth Committee. (2024). Consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives: 79th session. https://www.un.org/en/ga/sixth/79/protection_of_diplomats.shtml

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