المحاضرة السادسة

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963: الخصائص والتمييز عن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961

حين يُذكر القانون الدبلوماسي، ينصرف الذهن عادة إلى السفير وقاعات التفاوض والمراسم الرسمية. غير أن المواطن العادي الذي يسافر إلى الخارج قلما يلتقي سفيراً، لكنه كثيراً ما يحتاج إلى قنصل: حين يفقد جواز سفره، أو يُعتقل في بلد أجنبي، أو يتوفى أحد أقاربه بعيداً عن الوطن، أو يحتاج إلى توثيق عقد أو تسجيل مولود. فالقنصلية هي الوجه اليومي للدولة في الخارج، وهي المؤسسة التي تلامس حياة الأفراد مباشرة، في حين تنشغل السفارة أساساً بالعلاقة بين الحكومات. ولذلك فإن دراسة القانون القنصلي ليست ملحقاً ثانوياً بالقانون الدبلوماسي، بل هي دراسة للجانب الأكثر إنسانية وقرباً من الناس في العلاقات الخارجية للدول.

وقد جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963 بعد عامين فقط من شقيقتها الدبلوماسية، وصيغت في المدينة ذاتها، بالمنهج ذاته، وعلى يد لجنة القانون الدولي ذاتها. ومن هنا ينشأ إغراء التعامل معهما بوصفهما نصين متماثلين، يختلفان في الدرجة لا في النوع. لكن هذا الإغراء مضلل. فالاتفاقيتان تنظمان مؤسستين مختلفتين في أصلهما التاريخي ووظيفتهما ومنطق حمايتهما، وقد أدى هذا الاختلاف إلى فروق جوهرية في النصوص، بل وإلى مسارات قضائية متباينة: فبينما دارت أهم منازعات اتفاقية 1961 حول حرمة المقار والأشخاص، دارت أهم منازعات اتفاقية 1963 حول حقوق الأفراد المحتجزين في الإخطار القنصلي.

والإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة هي: ما الظروف التي أنتجت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، وما الخصائص التي تميزها بوصفها صكاً قانونياً مستقلاً، وكيف يمكن التمييز بين العلاقات القنصلية والعلاقات الدبلوماسية من حيث الطبيعة والوظيفة، وما أوجه الاختلاف الجوهرية بين اتفاقيتي 1961 و1963 في تنظيم المركز القانوني للبعثات وأعضائها؟ ونعالج ذلك عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: نشأة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام 1963

أولاً: الجذور التاريخية للمؤسسة القنصلية

الفقرة (1)

يبين خوان مانويل غوميز روبليدو في المذكرة التمهيدية لاتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، المنشورة في المكتبة السمعية البصرية للقانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، أن تاريخ الوظيفة القنصلية يرتبط إلى حد بعيد بتطور التجارة الدولية والمصالح الاقتصادية للدول، وأنه رغم إمكان تتبع أصول المؤسسة القنصلية إلى اليونان القديمة، فإن صورة القنصل لم تظهر إلا في القرن الثاني عشر لتتطور إلى بنيتها الحالية الأكثر تعقيداً، وأن أولى المدونات المتعلقة بالواجبات القنصلية نشأت في الحقبة نفسها في صورة مجموعات من قواعد القانون البحري. ويضيف أن القرنين السادس عشر والسابع عشر شهدا، مع تأسيس البعثات الدبلوماسية في أوروبا وانتشارها، تحولاً مهماً في الصلاحيات القنصلية بلغ ذروته بنشر أول مجموعة من القواعد القنصلية في مرسوم البحرية الصادر عن كولبير عام 1681، وأن التزايد الكبير في عدد القنصليات خلال القرنين التاسع عشر والعشرين كشف الحاجة إلى إطار قانوني أدق، ثم جاءت التحولات المتسارعة لتفرض على المؤسسة القنصلية تحدياً جديداً هو حماية المواطنين وصون مصالحهم.

تكشف هذه الفقرة عن حقيقة تاريخية جوهرية لفهم الفروق بين الاتفاقيتين: فالمؤسسة القنصلية ولدت من رحم التجارة لا من رحم السياسة. فالقناصل الأوائل في مدن البحر المتوسط، كجنوة والبندقية وبيزا ومرسيليا، كانوا في الغالب تجاراً يختارهم أبناء جاليتهم للفصل في منازعاتهم التجارية والبحرية وفق قوانين بلدهم، ثم صارت الدول تعينهم وتعتمدهم لدى الحكام المحليين. وقد عرف العالم الإسلامي هذه المؤسسة عبر نظام الامتيازات الذي منحته الدولة العثمانية للدول الأوروبية منذ القرن السادس عشر، والذي خول القناصل الأوروبيين صلاحيات قضائية واسعة على رعاياهم، تحولت لاحقاً إلى أداة للنفوذ الأجنبي، و لم تُلغ في مصر مثلاً إلا باتفاقية مونترو لعام 1937.

ويفسر هذا الأصل التجاري لماذا لم يُعامل القنصل تاريخياً معاملة السفير. فالسفير يمثل شخص السيادة، أما القنصل فيخدم مصالح الرعايا والتجارة، ومن ثم لم يكن يُعد ممثلاً سياسياً يستحق الحرمة الكاملة. وهذا التمييز التاريخي هو الذي سينعكس في اتفاقية 1963 على صورة حماية أضيق نطاقاً. لكن الفقرة تشير أيضاً إلى التحول الأهم في وظيفة القنصل: الانتقال من خدمة التجارة إلى حماية المواطنين. وهذا التحول هو الذي سيجعل من المادة 36 من الاتفاقية، المتعلقة بالإخطار القنصلي للمحتجزين، أشهر أحكامها وأكثرها إثارة للمنازعات الدولية. والملاحظ أن الدراسات العربية لتاريخ المؤسسة القنصلية في المنطقة، ولا سيما دورها في عهد الامتيازات وأثرها على السيادة القضائية، ما تزال قليلة رغم أهميتها لفهم الحساسية التاريخية لدول المنطقة تجاه الصلاحيات القنصلية.

ثانياً: مسار التدوين في لجنة القانون الدولي ومؤتمر فيينا

الفقرة (2)

تفيد الوثيقة المتعلقة بالتاريخ الإجرائي للاتفاقية في المكتبة السمعية البصرية للأمم المتحدة أن لجنة القانون الدولي اختارت في دورتها الأولى عام 1949 موضوع العلاقات والحصانات القنصلية ضمن الموضوعات المرشحة للتدوين دون أن تمنحه الأولوية، ثم قررت عام 1955 الشروع في دراسته وعينت ياروسلاف زوريك مقرراً خاصاً. واعتمدت اللجنة عام 1960 في قراءة أولى خمساً وستين مادة، ثم اعتمدت عام 1961 مشروعاً نهائياً من إحدى وسبعين مادة مع الشروح، وأوصت بعقد مؤتمر دولي للمفوضين. وقررت الجمعية العامة بقرارها 1685 (د-16) عقد المؤتمر في فيينا، وانعقد مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية من 4 مارس إلى 22 أبريل 1963 بحضور مندوبي خمس وتسعين دولة، واعتمد اتفاقية من تسع وسبعين مادة وبروتوكولين اختياريين، ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 19 مارس 1967. وتشير المذكرة التمهيدية إلى أن أوجه التشابه العديدة بين الموضوع وموضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية أدت إلى اعتماد اللجنة إجراءً معجلاً بشأنه.

يكشف تتبع هذا المسار عن تزامن لافت بين التدوينين. فلجنة القانون الدولي كانت تعمل على الموضوعين في آن واحد تقريباً، وقد انتهت من المشروع الدبلوماسي عام 1958 ثم من المشروع القنصلي عام 1961، أي في السنة ذاتها التي اعتمد فيها مؤتمر فيينا الأول الاتفاقية الدبلوماسية. وقد أتاح ذلك للجنة أن تستفيد من التجربة الدبلوماسية، فجاءت كثير من أحكام الاتفاقية القنصلية منسوخة بتعديلات طفيفة من نظيرتها الدبلوماسية، وهو ما تشير إليه الفقرة حين تتحدث عن "الإجراء المعجل". لكن هذا التأثر المنهجي حمل في طياته خطراً: أن تُفهم الاتفاقية القنصلية بوصفها نسخة مخففة من الاتفاقية الدبلوماسية، لا بوصفها تنظيماً لمؤسسة ذات منطق مختلف.

ويلفت النظر أيضاً أن الاتفاقية القنصلية أطول بكثير من الدبلوماسية، تسع وسبعون مادة مقابل ثلاث وخمسين، رغم أنها تنظم مؤسسة أقل حماية. ويعود ذلك إلى سببين: أولهما أن الوظائف القنصلية أكثر تنوعاً وتفصيلاً، إذ تشمل التوثيق والأحوال المدنية وشؤون السفن والطائرات والتركات والقصر، مما استدعى تنظيماً أدق. وثانيهما أن الاتفاقية أفردت فصلاً كاملاً للقناصل الفخريين، وهي فئة لا نظير لها في الاتفاقية الدبلوماسية. كما أن مشاركة خمس وتسعين دولة في مؤتمر 1963، مقابل إحدى وثمانين في مؤتمر 1961، تعكس اتساع دائرة الدول المستقلة خلال عامين فقط، وهو ما منح

الاتفاقية القنصلية تمثيلية أوسع لدول الجنوب. ويبقى تحليل مواقف الدول العربية والإفريقية في هذا المؤتمر، في ضوء تجربتها التاريخية مع نظام الامتيازات، مجالاً بحثياً لم يُستكشف بالقدر الكافي.

ثالثاً: الديباجة والصلة بالاتفاقية الدبلوماسية والعرف

الفقرة (3)

تستحضر ديباجة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية المبرمة في 24 أبريل 1963 أن العلاقات القنصلية أقيمت بين الشعوب منذ عصور قديمة، وتذكر مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه المتعلقة بالمساواة في السيادة وصون السلم والأمن الدوليين وتنمية العلاقات الودية، وتشير إلى أن مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية اعتمد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي فُتح باب التوقيع عليها في 18 أبريل 1961، وتعبر عن الاعتقاد بأن اتفاقية دولية بشأن العلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية ستسهم أيضاً في تنمية العلاقات الودية بين الأمم بصرف النظر عن اختلاف نظمها الدستورية والاجتماعية. وتقرر الديباجة أن الغرض من هذه الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات القنصلية نيابة عن دولها، وتؤكد أن قواعد القانون الدولي العرفي تظل تحكم المسائل التي لم تنظمها أحكام الاتفاقية صراحة.

تكشف مقارنة ديباجتي الاتفاقيتين عن فروق دقيقة في الصياغة لها دلالة عميقة. فديباجة 1961 تقرر أن الغرض من الامتيازات ضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية "بوصفها ممثلة للدول"، أما ديباجة 1963 فتتحدث عن أداء الوظائف "نيابة عن دولها". والفرق بين "التمثيل" و"النيابة" ليس لفظياً: فالتمثيل يستحضر النظرية التمثيلية التي تجعل المبعوث تجسيداً لسيادة دولته، في حين تكتفي النيابة بالبعد الوظيفي الخالص. ومعنى ذلك أن الأساس النظري للحصانات القنصلية وظيفي بصورة أنقى من الأساس الدبلوماسي، وهو ما يفسر ضيق نطاقها.

كما أن الإحالة الصريحة إلى اتفاقية 1961 في الديباجة تكشف عن علاقة مركبة بين النصين. فالاتفاقية القنصلية تقدم نفسها امتداداً للجهد التدويني الذي بدأ في 1961، لكنها في الوقت نفسه صك مستقل له مجال تطبيقه الخاص. وهنا يثور سؤال منهجي: هل يجوز تفسير أحكام اتفاقية 1963 بالرجوع إلى أحكام اتفاقية 1961 حين يتشابه النص؟ الإجابة بالإيجاب في الغالب، استناداً إلى المادة 31 فقرة 3 (ج) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تجيز مراعاة قواعد القانون الدولي ذات الصلة. لكن هذا التفسير المتبادل يجب أن يراعي اختلاف السياقين، فالتشابه اللفظي لا يعني بالضرورة تطابق

المعنى حين تختلف الوظيفة. أما التأكيد على بقاء العرف حاكماً لما لم يُنظم، فيؤدي في المجال القنصلي دوراً أكبر مما يؤديه في المجال الدبلوماسي، نظراً لكثرة الاتفاقيات القنصلية الثنائية وتنوع الممارسات الوطنية.

رابعاً: موقع الاتفاقية القنصلية في منظومة التدوين

الفقرة (4)

يتأمل بول بهرنز في الفصل الافتتاحي لمؤلفه الجماعي المسار الذي سلكه القانون الدبلوماسي من مرحلة تطوره عبر الخطاب الفقهي وممارسة الدول إلى أعمال لجنة القانون الدولي وإبرام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ثم الصكوك اللاحقة في هذا المجال، وصولاً إلى ظهور فاعلين جدد مثل دائرة العمل الخارجي الأوروبية.

تمثل اتفاقية 1963 أول هذه "الصكوك اللاحقة" وأهمها. فقد شكلت مع اتفاقية 1961 ما يمكن تسميته "ثنائية فيينا"، التي تمثل العمود الفقري لقانون العلاقات الخارجية للدول. ثم جاءت بعدها اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969، واتفاقية حماية الأشخاص المتمتعين بحماية دولية لعام 1973، واتفاقية تمثيل الدول لدى المنظمات الدولية لعام 1975. لكن الاتفاقية القنصلية تميزت عن الصكوك اللاحقة بأمرين: أولهما أنها حققت قبولاً واسعاً يقارب قبول الاتفاقية الدبلوماسية، إذ تجاوز عدد أطرافها مئة وثمانين دولة، في حين بقيت الصكوك اللاحقة محدودة القبول أو لم تدخل حيز النفاذ. وثانيهما أنها أنتجت اجتهاداً قضائياً دولياً غزيراً، ربما أغزر من الاجتهاد المتعلق بالاتفاقية الدبلوماسية ذاتها.

ويطرح هذا الوضع سؤالاً تحليلياً: لماذا نجحت الاتفاقية القنصلية حيث فشلت صكوك أخرى؟ يبدو لي أن الإجابة تكمن في أنها، على غرار الاتفاقية الدبلوماسية، دونت مؤسسة عريقة ذات ممارسة مستقرة، وحققت مصلحة متبادلة واضحة لكل الدول، إذ لكل دولة رعايا في الخارج تحتاج إلى حمايتهم. أما الصكوك اللاحقة فقد تناولت مسائل أحدث أو أكثر إثارة للخلاف السياسي، كامتيازات البعثات لدى المنظمات الدولية التي عارضتها الدول المضيفة. والدرس الذي يستخلصه دارس القانون الدولي من هذه المقارنة أن نجاح التدوين يتوقف على وجود ممارسة مستقرة ومصلحة متبادلة، لا على جودة الصياغة وحدها.

المحور الثاني: خصائص اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية

أولاً: اتساع الوظائف القنصلية وطابعها الخدمي

الفقرة (5)

تعدد المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الوظائف القنصلية في ثلاث عشرة فقرة، تشمل حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها أفراداً وهيئات في الدولة المستقبلة في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي، وتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية، والاستعلام بكل الوسائل المشروعة عن الأوضاع في الدولة المستقبلة، وإصدار جوازات السفر ووثائق السفر للرعايا والتأشيرات لمن يرغب في السفر إلى الدولة الموفدة، ومساعدة الرعايا، والقيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وما يماثلها، وصون مصالح الرعايا في التركات، وحماية مصالح القصر وناقصي الأهلية، وتمثيل الرعايا أمام المحاكم والسلطات أو اتخاذ الترتيبات لتمثيلهم لغرض اتخاذ تدابير مؤقتة لصون حقوقهم، ونقل الوثائق القضائية وغير القضائية وتنفيذ الإنابات القضائية، وممارسة حقوق الرقابة والتفتيش على السفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة الموفدة ومساعدتها وأطقمها، فضلاً عن أي وظائف أخرى تعهد بها الدولة الموفدة ولا تحظرها قوانين الدولة المستقبلة.

تمثل هذه المادة الخاصية الأولى للاتفاقية القنصلية: اتساع الوظائف وطابعها الخدمي والإداري. فمقارنتها بالمادة 3 من اتفاقية 1961، التي تعدد خمس وظائف ذات طابع سياسي في الغالب، تكشف عن اختلاف في طبيعة العمل. فالقنصل موظف عام يقدم خدمات إدارية لمواطنيه في الخارج، كما لو كان فرعاً لبلدية أو مصلحة أحوال مدنية أو محكمة. ومن هنا نفهم لماذا ينتشر القناصل في مدن متعددة من الدولة المستقبلة، حيث يوجد الرعايا والنشاط الاقتصادي، في حين تتركز السفارة في العاصمة حيث توجد الحكومة. ولذلك تنص المادة 4 على أن الدولة المستقبلة توافق على مقر البعثة القنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها.

لكن اتساع هذه الوظائف يثير إشكالاً في التوفيق مع سيادة الدولة المستقبلة. فالقنصل الذي يوثق عقوداً ويسجل مواليد ويتولى شؤون التركات، يمارس في الواقع صلاحيات ذات طبيعة سيادية على إقليم دولة أخرى. ولذلك قيدت المادة كثيراً من هذه الوظائف بعبارات من قبيل "في الحدود التي يسمح بها القانون الدولي" و"بشرط ألا يتعارض مع قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها". وهنا يكمن الفرق الجوهري بين الوظيفة القنصلية الحديثة ونظام الامتيازات القديم: فالقنصل الحديث يمارس صلاحياته بموافقة الدولة المستقبلة وفي حدود قوانينها، لا بديلاً عنها. ومع ذلك تبقى مناطق احتكاك قائمة، كالتصادم بين قانون الأحوال الشخصية للدولة الموفدة، الذي يطبقه القنصل في توثيق الزواج مثلاً، والنظام العام للدولة المستقبلة. وتستحق هذه المسألة دراسة خاصة في سياق الجاليات المغاربية في أوروبا.

ثانياً: الحقوق الفردية في المادة 36

الفقرة (6)

يبين غوميز روبليدو في المذكرة التمهيدية للاتفاقية أن المادة 36 تكتسي أهمية خاصة بالنسبة لحقوق الأفراد، لأنها تقرر التزامات معينة على السلطات المختصة في حالة القبض على أجنبي أو احتجازه، لضمان الحق في الاستعانة بمحام والمحاكمة العادلة عبر الإخطار القنصلي والوصول الفعلي إلى الحماية القنصلية. ويشير إلى أن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أصدرت عام 1999 رأياً استشارياً اعترفت فيه بأن المادة 36 تنشئ حقوقاً فردية، بوصفها استثناءً لافتاً مما هو في الأساس حقوق والتزامات للدول في سائر الاتفاقية، وأن محكمة العدل الدولية قضت في قضية لاغراند عام 2001 بأنه حين يقع انتهاك للمادة 36 يجب جبره بإعادة نظر المحاكم الأمريكية في الإدانات والعقوبات، ثم اعترفت في قضية أفينا عام 2004 صراحة بالترابط بين حقوق الفرد وحقوق الدولة، حين قررت أن انتهاك حقوق الفرد بموجب المادة 36 قد يستتبع انتهاك حقوق الدولة الموفدة، والعكس بالعكس.

تمثل المادة 36 الخاصية الأكثر تميزاً في الاتفاقية القنصلية، ولا نظير لها في الاتفاقية الدبلوماسية. فهي تقرر ثلاثة التزامات على الدولة المستقبلة حين تقبض على أحد رعايا الدولة الموفدة: إبلاغه دون تأخير بحقه في طلب إخطار قنصليته، وإخطار القنصلية دون تأخير إذا طلب ذلك، ونقل مراسلاته إليها. وتقرر للقناصل حق زيارة المحتجز والتحدث معه ومراسلته وترتيب تمثيله القانوني. والجديد في هذه المادة أنها تنص صراحة على أن السلطات يجب أن تبلغ الشخص المعني "بحقوقه"، أي أنها تخاطب الفرد بوصفه صاحب حق، لا مجرد موضوع لحق الدولة.

وقد أثار هذا الطابع جدلاً فقهياً وقضائياً حاداً. فالاتجاه التقليدي يرى أن المعاهدات الدولية تنشئ حقوقاً للدول فحسب، وأن الفرد لا يستفيد منها إلا بطريق غير مباشر عبر دولته. أما الاتجاه الحديث، الذي تبنته محكمة البلدان الأمريكية ثم محكمة العدل الدولية، فيرى أن المادة 36 تنشئ حقوقاً فردية حقيقية. بل ذهبت محكمة البلدان الأمريكية أبعد، فاعتبرت الحق في الإعلام بالمساعدة القنصلية جزءاً من ضمانات المحاكمة العادلة، أي أدخلته في نطاق حقوق الإنسان. أما محكمة العدل الدولية فقد تحفظت على هذا التوصيف في قضية أفينا، واكتفت بالاعتراف بالحقوق الفردية دون الحسم في طبيعتها بوصفها حقوقاً للإنسان. ويمثل هذا التباين بين المحكمتين إحدى أهم الزوايا الخلافية في القانون القنصلي المعاصر، و لم تُحسم بعد.

الفقرة (7)

تبين الصفحة الرسمية لقضية لاغراند بين ألمانيا والولايات المتحدة لدى محكمة العدل الدولية أن المحكمة أصدرت حكمها في 27 يونيو 2001، وهو منشور في مجموعة أحكام المحكمة لعام 2001، الصفحة 466. وقد خلصت فيه إلى أن الولايات المتحدة أخلت بالتزاماتها تجاه ألمانيا وتجاه الأخوين لاغراند بموجب المادة 36 فقرة 1 من اتفاقية فيينا للعلاقات

القنصلية، حين لم تبلغهما دون تأخير بعد القبض عليهما بحقوقهما بموجب هذه الفقرة، وأخلت كذلك بالتزامها بموجب الأمر الصادر عن المحكمة بشأن التدابير المؤقتة في 3 مارس 1999، وقررت أنه إذا حُكم على رعايا ألمان بعقوبات شديدة دون احترام حقوقهم بموجب المادة 36، فإن على الولايات المتحدة أن تتيح، بالوسائل التي تختارها، إعادة النظر في الإدانة والعقوبة مع مراعاة انتهاك تلك الحقوق.

تمثل قضية لاغراند منعطفاً في تاريخ الاتفاقية القنصلية وفي تاريخ محكمة العدل الدولية معاً. فالأخوان كارل ووالتر لاغراند، وهما مواطنان ألمانيان، قُبض عليهما في ولاية أريزونا عام 1982 وحُكم عليهما بالإعدام دون أن يُبلغا بحقهما في الاتصال بالقنصلية الألمانية. وحين علمت ألمانيا بالقضية، كان الأوان قد فات تقريباً: نُفذ حكم الإعدام في كارل، ثم في والتر رغم صدور أمر من محكمة العدل الدولية بتدابير مؤقتة يطلب وقف التنفيذ. وقد أرست المحكمة في حكمها ثلاث قواعد: أن المادة 36 تنشئ حقوقاً فردية، وأن الأوامر بالتدابير المؤقتة ملزمة، وهي مسألة ظلت محل خلاف فقهي لعقود، وأن جبر الضرر يتمثل في إعادة النظر القضائية في الإدانة والعقوبة.

وتكشف القضية عن خاصية جوهرية للاتفاقية القنصلية تميزها عن الاتفاقية الدبلوماسية: فهي تتفاعل مباشرة مع أنظمة العدالة الجنائية الوطنية، وتصطدم بمبادئها الإجرائية الراسخة. فقد تمسكت الولايات المتحدة بقاعدة "التقصير الإجرائي" في قانونها الداخلي، التي تمنع إثارة دفع لم يُثر في المرحلة الأولى من المحاكمة، فردت المحكمة بأن هذه القاعدة لا يجوز أن تحول دون إعمال الحقوق المقررة في المادة 36. وهنا يظهر التوتر بين السيادة القضائية الداخلية والالتزامات الدولية بأوضح صوره. ومن زاوية نقدية، يمكن القول إن الجبر الذي قررته المحكمة، أي "إعادة النظر بالوسائل التي تختارها الدولة"، جبر محدود، إذ لا يشترط إلغاء الحكم ولا يحدد نتيجة معينة، وهو ما سيظهر ضعفه لاحقاً في مصير قضية أفينا.

ثالثاً: القناصل الفخريون: خاصية لا نظير لها

الفقرة (8)

تنص المادة الأولى فقرة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن الموظفين القنصليين نوعان: موظفون قنصليون مسلكيون وموظفون قنصليون فخريون، وأن أحكام الفصل الثاني من الاتفاقية تنطبق على البعثات القنصلية التي يرأسها موظفون قنصليون مسلكيون، وأحكام الفصل الثالث تنطبق على البعثات التي يرأسها موظفون قنصليون فخريون. وتنص المادة 68 على أن لكل دولة حرية تقرير ما إذا كانت ستعين أو تستقبل موظفين قنصليين فخريين. ويتضمن الفصل الثالث قواعد خاصة تقصر بعض الامتيازات على الأفعال الرسمية، وتقرر في المادة 61 حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية للبعثة الفخرية

بشرط أن تكون منفصلة عن الأوراق والوثائق الأخرى، ولا سيما المراسلات الخاصة لرئيس البعثة وأي شخص يعمل معه، وعن المواد والكتب والوثائق المتعلقة بمهنته أو تجارته.

يمثل نظام القناصل الفخريين خاصية تنفرد بها الاتفاقية القنصلية. فالقنصل الفخري، في الغالب، شخص من رعايا الدولة المستقبلة أو المقيمين فيها، يمارس مهنة أو تجارة خاصة، ويقبل أن يتولى الوظائف القنصلية لدولة أجنبية دون أن يكون موظفاً في جهازها الإداري، وأحياناً دون أجر. وتلجأ الدول إلى هذا النظام لتوفير تمثيل قنصلي في مدن لا تبرر إقامة بعثة مسلكية كاملة، مما يخفف الأعباء المالية ويوسع شبكة الحماية. وقد قرر مشروع لجنة القانون الدولي عام 1960 أن المواد المتعلقة بالقناصل المسلكيين تنطبق أيضاً على الفخريين، مع إدخال قواعد خاصة، وهو ما يكشف عن حرص على إدماج هذه الفئة في النظام القانوني بدل تركها للممارسة.

لكن هذا النظام يثير إشكالات خاصة، تكشف عنها المادة 61 بوضوح. فالقنصل الفخري يجمع في شخصه وظيفتين: وظيفة عامة لدولة أجنبية، ونشاطاً خاصاً مهنياً أو تجارياً. ومن هنا جاء اشتراط فصل المحفوظات القنصلية عن الأوراق الخاصة، حتى لا تتحول الحرمة إلى غطاء لحماية الأعمال التجارية. كما أن ازدواج الولاء، حين يكون القنصل الفخري من رعايا الدولة المستقبلة، يطرح أسئلة حول قدرته على الدفاع عن مصالح الدولة الموفدة في مواجهة دولته. وقد شهدت ممارسات عدة حالات استُغل فيها لقب القنصل الفخري لأغراض تجارية أو للحصول على وجاهة اجتماعية، مما دفع بعض الدول إلى تشديد شروط قبولهم. ومع ذلك، تبقى الدراسات القانونية المخصصة لهذه الفئة نادرة، ولا سيما في السياق العربي حيث ينتشر هذا النظام انتشاراً واسعاً.

رابعاً: أنسنة القانون القنصلي

الفقرة (9)

يتناول كارلوس فييغاس ديلغادو في مقاله المنشور في مجلة Revista Electrónica de Estudios Internacionales موضوع محكمة العدل الدولية والأنسنة التدريجية للقانون القنصلي، متتبعاً هذا المسار من قضية بريارد إلى قضية جادهاف، أي عبر سلسلة القضايا التي نظرتها المحكمة بشأن المادة 36 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

يلخص عنوان هذه الدراسة، في حد ذاته، أبرز خاصية تطورية للاتفاقية القنصلية: الانتقال من قانون يحكم العلاقات بين الدول إلى قانون يحمي الأفراد. وتمتد السلسلة التي يتتبعها الباحث على أكثر من عقدين: قضية بريارد بين باراغواي والولايات المتحدة عام 1998، التي سُحبت بعد إعدام المعني رغم أمر المحكمة بوقف التنفيذ، ثم قضية لاغراند عام

2001، ثم قضية أفينا عام 2004، ثم قضية جادهاف بين الهند وباكستان عام 2019. وفي كل مرحلة، كانت المحكمة تخطو خطوة إضافية نحو الاعتراف بالبعد الإنساني للحق في الإخطار القنصلي.

غير أن مفهوم "الأنسنة" يستدعي تحفظاً نقدياً. فمحكمة العدل الدولية لم تذهب إلى حد اعتبار الحق في الإخطار القنصلي حقاً من حقوق الإنسان، كما فعلت محكمة البلدان الأمريكية، بل ظلت تتعامل معه بوصفه حقاً فردياً ناشئاً عن معاهدة بين الدول. والفرق ليس نظرياً فقط: فلو كان حقاً إنسانياً، لتعين أن يسري على كل أجنبي بصرف النظر عن طرفية دولته في الاتفاقية، ولما جاز للدولة الموفدة التنازل عنه. كما أن مسار الأنسنة ارتبط في جانب كبير منه بقضايا الإعدام، مما يطرح سؤالاً عن مدى امتداده إلى القضايا الجنائية العادية. ويبدو لي أن الوصف الأدق هو "أنسنة جزئية": فالاتفاقية القنصلية صارت أداة لحماية الفرد، لكنها لم تتحول إلى صك لحقوق الإنسان، وبقيت الدولة الموفدة هي البوابة الأساسية لتفعيل الحماية.

المحور الثالث: التمييز بين العلاقات القنصلية والعلاقات الدبلوماسية

أولاً: الاستقلال والترابط بين العلاقتين

الفقرة (10)

تنص المادة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية على أن إقامة العلاقات القنصلية بين الدول تتم بالرضا المتبادل، وأن الموافقة على إقامة علاقات دبلوماسية بين دولتين تعني، ما لم يُنص على خلاف ذلك، الموافقة على إقامة علاقات قنصلية، وأن قطع العلاقات الدبلوماسية لا يستتبع بحكم الواقع قطع العلاقات القنصلية. وتنص المادة 3 على أن البعثات القنصلية تمارس الوظائف القنصلية، وأن البعثات الدبلوماسية تمارسها أيضاً وفقاً لأحكام الاتفاقية. كما تنص المادة 3 فقرة 2 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية على أنه لا يجوز تفسير أي حكم من أحكامها على أنه يمنع البعثة الدبلوماسية من ممارسة الوظائف القنصلية.

ترسم هذه النصوص علاقة دقيقة بين النوعين من العلاقات يمكن وصفها بالاستقلال النسبي. فمن جهة، العلاقة الدبلوماسية أشمل من القنصلية، ولذلك فإن الموافقة على الأولى تتضمن الموافقة على الثانية، والبعثة الدبلوماسية تستطيع أن تمارس الوظائف القنصلية عبر قسم قنصلي داخلها، وهي الممارسة الغالبة في العواصم اليوم. ومن جهة أخرى، العلاقة القنصلية

مستقلة عن الدبلوماسية في وجودها واستمرارها: فيمكن إقامة علاقات قنصلية دون علاقات دبلوماسية، ويمكن أن تستمر العلاقات القنصلية بعد قطع العلاقات الدبلوماسية.

ولهذا الاستقلال قيمة عملية كبيرة. فحين تنقطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين بسبب خلاف سياسي، يبقى رعايا كل منهما في إقليم الأخرى في حاجة إلى الحماية والخدمات. واستمرار العلاقات القنصلية يتيح تلبية هذه الحاجة دون أن يعني عودة العلاقات السياسية. وقد عرفت الممارسة الدولية حالات عديدة من هذا النوع، كما عرفت حالات أقامت فيها دول علاقات قنصلية مع كيانات لا تعترف بها دبلوماسياً، تفادياً للدلالة السياسية للاعتراف. ومن هنا يمكن القول إن العلاقة القنصلية أقل تسييساً من العلاقة الدبلوماسية، وإنها تمثل "الحد الأدنى" من التواصل الرسمي الذي تحرص الدول على الإبقاء عليه حتى في أسوأ الظروف. غير أن الممارسة تكشف أيضاً أن الدول كثيراً ما تقطع العلاقتين معاً عند الأزمات الحادة، مما يضعف القيمة العملية لهذا الاستقلال النظري، ويستحق هذا التباين بين النص والممارسة دراسة منهجية.

ثانياً: التمثيل السياسي في مقابل الخدمة الوظيفية

الفقرة (11)

يرى شي شينشيانغ في دراسته المقارنة المنشورة في مجلة Leiden Journal of International Law أن الحصانة الدبلوماسية الموضوعية متميزة عن الحصانة الموضوعية لموظفي الدولة العاديين، لأن "وظائف" عضو البعثة الدبلوماسية لا ينبغي أن تعامل بوصفها وظائف الدولة بوجه عام، بل ينبغي فهمها في إطار المادة الثالثة فقرة 1 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، التي تحدد وظائف البعثة ككل، ويترتب على ذلك أن الحصانة لا يمكن التمسك بها في حالات الانتهاك الجسيم للقانون الدولي.

إذا طبقنا منهج شي على المقارنة بين النوعين من العلاقات، تبين أن التمييز الجوهري بينهما يكمن في طبيعة الوظائف التي تحدد نطاق الحماية. فوظائف البعثة الدبلوماسية، كما تحددها المادة 3 من اتفاقية 1961، ذات طابع تمثيلي سياسي: تمثيل الدولة، والتفاوض مع الحكومة، ورصد الأوضاع السياسية. أما وظائف البعثة القنصلية، كما تحددها المادة 5 من اتفاقية 1963، فذات طابع خدمي إداري في معظمها. والدبلوماسي يتعامل أساساً مع الحكومة المركزية، في حين يتعامل القنصل أساساً مع السلطات المحلية والإدارية والقضائية، ومع الأفراد.

ومن هذا التمييز الوظيفي تنبع كل الفروق في الحماية. فالدبلوماسي يحتاج إلى حماية شاملة لأن عمله السياسي يعرضه لضغوط الحكومة المستقبلة في كل لحظة، وقد يُستهدف بتهم ملفقة للضغط على دولته. أما القنصل فيحتاج إلى حماية

وظيفية تكفي لأداء خدماته دون عوائق، لكنها لا تستدعي حماية شخصية واسعة لأفعاله الخاصة. غير أن هذا التمييز يتآكل في الواقع المعاصر لسببين: أولهما أن كثيراً من القناصل، ولا سيما في المدن الكبرى، يمارسون أنشطة ذات طابع سياسي، كمتابعة أوضاع الجاليات أو التواصل مع النخب المحلية. وثانيهما أن اندماج الأقسام القنصلية في السفارات جعل الدبلوماسيين أنفسهم يمارسون وظائف قنصلية، فيطرح سؤال أي نظام ينطبق على دبلوماسي يمارس عملاً قنصلياً. والإجابة المستقرة أنه يحتفظ بامتيازاته الدبلوماسية، وهو ما تقرره المادة 70 من اتفاقية 1963.

ثالثاً: التمييز في ضوء الترابط بين حقوق الفرد وحقوق الدولة

الفقرة (12)

تفيد الصفحة الرسمية لقضية أفينا ورعايا مكسيكيين آخرين بين المكسيك والولايات المتحدة لدى محكمة العدل الدولية أن المحكمة أصدرت حكمها في 31 مارس 2004، وهو منشور في مجموعة أحكام المحكمة لعام 2004، الصفحة 12. وتنقل المذكرة التمهيدية للاتفاقية في مكتبة الأمم المتحدة أن المحكمة قررت في هذا الحكم أن انتهاك حقوق الفرد بموجب المادة 36 قد يستتبع انتهاك حقوق الدولة الموفدة، وأن انتهاك حقوق هذه الأخيرة قد يستتبع انتهاك حقوق الفرد، وأن كون الحكم يتعلق برعايا مكسيكيين فقط لا يعني أن الاستنتاجات التي توصلت إليها لا تنطبق على رعايا أجانب آخرين في أوضاع مماثلة في دول أخرى.

تقدم قضية أفينا مدخلاً دقيقاً للتمييز بين الحماية القنصلية والحماية الدبلوماسية، وهو تمييز كثيراً ما يختلط على الطلاب. فالحماية الدبلوماسية، بالمعنى الفني الدقيق، هي تبني الدولة لمطالبة أحد رعاياها ضد دولة أخرى أخلت بالتزام دولي تجاهه، بعد استنفاده سبل الانتصاف الداخلية، وتمارسها الدولة عبر القنوات الدبلوماسية أو القضاء الدولي. أما الحماية القنصلية فهي المساعدة التي يقدمها القنصل للرعايا في مواجهة السلطات المحلية، وقائية في الغالب، ولا تشترط استنفاد سبل الانتصاف الداخلية ولا وقوع فعل غير مشروع دولياً. وفي قضية أفينا، طالبت المكسيك بحقوقها الذاتية وبحقوق رعاياها معاً، فرأت المحكمة أن الترابط بين الحقين يسمح لها بالنظر في المطالبة دون اشتراط استنفاد سبل الانتصاف الداخلية بالنسبة للحق الذاتي للدولة.

غير أن مصير هذه القضية يكشف عن حدود العدالة الدولية في المجال القنصلي. فقد أمرت المحكمة الولايات المتحدة بإعادة النظر في إدانات وعقوبات أحد وخمسين مواطناً مكسيكياً محكوماً عليهم بالإعدام. واستجاب الرئيس الأمريكي بمذكرة يطلب فيها من محاكم الولايات تنفيذ الحكم، لكن المحكمة العليا الأمريكية قضت في قضية ميديين ضد تكساس

عام 2008 بأن حكم أفينا ليس نافذاً ذاتياً في القانون الأمريكي، وبأن الرئيس لا يملك إلزام الولايات بتنفيذه، فنُفذ حكم الإعدام في ميديين. وهذا المصير يطرح سؤالاً جوهرياً حول فعالية الاتفاقية القنصلية في مواجهة الأنظمة الفيدرالية وقواعد القانون الدستوري الداخلي، وهو سؤال لا نجد له نظيراً في الاتفاقية الدبلوماسية التي تُطبق عادة على مستوى السلطة المركزية.

خلصت المقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج نطاق القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، في تقريرها المتعلق بالتحقيق في مقتل الصحفي جمال خاشقجي داخل القنصلية السعودية في إسطنبول، إلى أن السلطات السعودية لم تكن ملزمة، بموجب أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية، بالسماح للمحققين الأتراك بدخول المقار القنصلية، لكنها كانت ملزمة دولياً بالتعاون مع السلطات التركية في التحقيق في مقتله، وأن هذا التعاون كان يقتضي بالضرورة السماح لهم بدخول القنصلية بصورة سريعة وفعالة وبحسن نية، مؤكدة أن الحصانة القنصلية لم يُقصد بها قط أن تتيح الإفلات من العقاب.

تمثل قضية خاشقجي، التي وقعت في 2 أكتوبر 2018، أخطر حالة إساءة لاستعمال مقر قنصلي في التاريخ الحديث، وقد كشفت عن التمييز بين الحرمتين الدبلوماسية والقنصلية وعن حدودهما معاً. فالمادة 31 من اتفاقية 1963 تقرر حرمة المقار القنصلية، لكنها حرمة أضيق من حرمة المقار الدبلوماسية في المادة 22 من اتفاقية 1961 من وجهين: فهي تقتصر على "الجزء من المقار المستعمل حصراً لأغراض عمل البعثة القنصلية"، ولا تمتد تلقائياً إلى مسكن رئيس البعثة، وهي تفترض موافقة رئيس البعثة في حالة الحريق أو أي كارثة أخرى تتطلب اتخاذ تدابير حماية عاجلة. ومع ذلك، لم يكن أي من هذين الاستثناءين ينطبق على الحالة، مما جعل الدخول متوقفاً على موافقة الدولة الموفدة.

وتقدم المقررة الخاصة مخرجاً فقهياً دقيقاً: فهي لا تقول إن الحرمة سقطت بارتكاب الجريمة، بل تقول إن التزاماً آخر، هو الالتزام بالتعاون في التحقيق في انتهاك الحق في الحياة، كان يقتضي من الدولة الموفدة أن تمنح الموافقة. وبذلك تبقى الحرمة قائمة من حيث المبدأ، لكن ممارسة الحق في رفض الدخول تصبح مخالفة لالتزام آخر. وهذا التوفيق بين الحرمة وحقوق الإنسان أكثر إقناعاً من القول بسقوط الحرمة، لأنه يحافظ على بنية النظام ويحمّل المسؤولية للطرف المسيء. كما أن عبارة المقررة بأن الحصانة لم يُقصد بها قط أن تتيح الإفلات من العقاب تلخص الغاية الوظيفية التي تحكم الاتفاقيتين معاً. وتبقى هذه القضية نموذجاً لإشكالية مفتوحة في الأدبيات: كيف يُمنع استعمال المقار المحمية لارتكاب جرائم دولية جسيمة دون المساس بالحرمة ذاتها.

المحور الرابع: أوجه الاختلاف بين اتفاقيتي فيينا لعامي 1961 و1963

أولاً: الحرمة الشخصية

الفقرة (14)

يرى بول هرنز 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 للعلاقات الدبلوماسية 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.

تكشف المقارنة بين الاتفاقيتين أن الصعوبة التي يثيرها هرنز بشأن الحرمة الدبلوماسية المطلقة قد عولجت فعلاً في الاتفاقية القنصلية. فالمادة 41 من اتفاقية 1963 تنص على أنه لا يجوز القبض على الموظفين القنصليين أو حبسهم احتياطياً إلا في حالة جناية خطيرة وبناءً على قرار من السلطة القضائية المختصة، وأنه لا يجوز حبسهم أو تقييد حريتهم الشخصية بأي صورة أخرى إلا تنفيذاً لحكم قضائي نهائي. وتلزم المادة 42 الدولة المستقبلة بإخطار رئيس البعثة القنصلية فوراً بالقبض على أحد أعضائها أو حبسه احتياطياً أو ملاحقته جنائياً. وهكذا نجد أن الحرمة القنصلية حرمة نسبية مشروطة، في مقابل الحرمة الدبلوماسية المطلقة في المادة 29 من اتفاقية 1961.

ويقدم هذا الاختلاف مادة ثرية للنقاش الفقهي. فمن جهة، يمكن اعتبار الحل القنصلي نموذجاً لما يمكن أن يكون عليه الحل الدبلوماسي لو أراد واضعو اتفاقية 1961 معالجة حالات الخطر الجسيم: استثناء محدد للجنايات الخطيرة، مقروناً بضمانة قضائية تمنع التعسف. ومن جهة أخرى، يمكن القول إن رفض واضعي اتفاقية 1961 لهذا الحل كان مقصوداً، لأن الدبلوماسي، بحكم وظيفته السياسية، أكثر عرضة للاتهامات الملفقة، وأي استثناء، مهما كان مضبوطاً، قد يُستعمل ذريعة لاحتجازه. ويبقى تعبير "الجناية الخطيرة" نفسه غير معرف في الاتفاقية القنصلية، مما يترك لكل دولة تحديده في ضوء قانونها الجنائي، وقد يؤدي إلى تفاوت كبير في التطبيق. وهذه ثغرة تستحق المعالجة عبر ممارسة دولية أو تفسير موحد.

ثانياً: الحصانة القضائية

الفقرة (15)

يعالج شي شينشيانغ في مقاله المنشور في مجلة Chinese Journal of International Law نطاق الحصانة الدبلوماسية الموضوعية بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ويرى أن الصعوبة فيها تكمن في تفسير ما يعد فعلاً منجزاً "في ممارسة" الوظائف الدبلوماسية، ويخلص إلى أنها تشمل الأفعال الرسمية بالمعنى الدقيق وتمتد إلى بعض الأفعال الخاصة الملحقة بأداء الوظائف أو العارضة لها، مع أن توافرها في الممارسة يتوقف إلى حد بعيد على الغاية الواقعية من الفعل، ويميز بينها وبين الحصانة الشخصية المرتبطة بالصفة الشخصية للمبعوث الدبلوماسي.

تكتسب إشكالية الحصانة الموضوعية التي يعالجها شي أهمية مضاعفة في المجال القنصلي، لأنها هي الحصانة الأساسية التي يتمتع بها الموظف القنصلي، لا مجرد حصانة باقية بعد انتهاء المهمة. فالمادة 43 من اتفاقية 1963 تنص على أن الموظفين والمستخدمين القنصليين لا يخضعون لقضاء السلطات القضائية أو الإدارية في الدولة المستقبلة بالنسبة للأفعال المنجزة في ممارسة الوظائف القنصلية، وتستثني حتى في هذا النطاق الدعاوى المدنية الناشئة عن عقد أبرمه الموظف دون أن يتعاقد صراحة أو ضمناً بصفته وكيلاً عن الدولة الموفدة، والدعاوى التي يرفعها الغير عن ضرر ناشئ عن حادث سيارة أو سفينة أو طائرة في الدولة المستقبلة. أما الدبلوماسي فيتمتع بموجب المادة 31 من اتفاقية 1961 بحصانة جنائية كاملة وحصانة مدنية شاملة لا ترد عليها إلا ثلاثة استثناءات.

ويترتب على ذلك أن معيار "الفعل المنجز في ممارسة الوظيفة" هو المعيار الحاسم في المجال القنصلي طوال مدة المهمة، وليس بعدها فقط. وتكشف قضية خاشقجي عن أهمية هذا المعيار: فأعضاء البعثة القنصلية الذين شاركوا في الجريمة لا يمكن أن يتمسكوا بالحصانة القنصلية، لأن القتل لا يمكن أن يكون فعلاً منجزاً في ممارسة أي من الوظائف القنصلية المعددة في المادة 5. كما أن الاستثناء المتعلق بحوادث المرور يكشف عن واقعية الاتفاقية القنصلية، التي أخذت في الحسبان أن القناصل يتنقلون كثيراً في الدائرة القنصلية، وأن ضحايا الحوادث يجب ألا يُحرموا من التعويض. ويبدو لي أن هذا الاستثناء نموذج يستحق التأمل في النقاش حول تطوير الحصانة الدبلوماسية المدنية، التي لا تعرف مثل هذا الاستثناء وتترك ضحايا حوادث الدبلوماسيين بلا سبيل قضائي.

ثالثاً: المحفوظات والحقيبة

الفقرة (16)

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 هذه المحفوظات، تغير وضع الوثائق بحيث يعود للدبلوماسيين وحدهم حق التصرف فيها.

تكتسي الحادثة التي ينطلق منها الباحثان دلالة خاصة في سياق هذه المحاضرة، لأنها وقعت في قنصلية لا في سفارة، ومن ثم فإن النص الحاكم لها هو المادة 33 من اتفاقية 1963 التي تقرر أن المحفوظات والوثائق القنصلية مصونة في كل وقت وأينما وجدت، وهي صياغة مطابقة للمادة 24 من اتفاقية 1961. فالمحفوظات تمثل المجال الذي تكاد تتطابق فيه الحمايتان، لأن سرية الوثائق شرط لأي عمل رسمي، دبلوماسياً كان أم قنصلياً. أما المادة 27 من اتفاقية 1963 فتلزم الدولة المستقبلة، حتى عند قطع العلاقات القنصلية أو إغلاق البعثة، باحترام المقار القنصلية وأموالها ومحفوظاتها وحمايتها.

لكن الفرق الجوهري يظهر في الحقيبة. فالمادة 27 فقرة 3 من اتفاقية 1961 تقرر أن الحقيبة الدبلوماسية لا يجوز فتحها أو حجزها، دون أي استثناء. أما المادة 35 فقرة 3 من اتفاقية 1963 فتقرر المبدأ نفسه للحقيبة القنصلية، لكنها تضيف أنه إذا كانت لدى السلطات المختصة في الدولة المستقبلة أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء غير المراسلات والوثائق والأشياء المذكورة، جاز لها أن تطلب فتحها بحضورها من قبل ممثل مفوض من الدولة الموفدة، فإذا رفضت سلطات الدولة الموفدة الطلب، أعيدت الحقيبة إلى مكان مصدرها. وهذا الحل الوسط يوازن بين سرية الاتصالات وأمن الدولة المستقبلة دون أن يمنح هذه الأخيرة حق الفتح القسري. وقد حاولت بعض الدول نقل هذا الحل إلى الحقيبة الدبلوماسية عبر تحفظات على المادة 27 من اتفاقية 1961، فاعترضت عليها دول أخرى، مما يكشف أن الفرق بين الاتفاقيتين في هذه النقطة ما يزال محل جدل.

رابعاً: الاختلاف في الإطار الإجرائي والعلاقة بالاتفاقات الثنائية

الفقرة (17)

يبين فيكتور كطان في تعليقه المنشور في مجلة American Journal of International Law أن محكمة العدل الدولية، بعد أن قررت بالإجماع اختصاصها في قضية جادهاف بين الهند وباكستان، قضت في الموضوع، بمخالفة القاضي الخاص جيلاني وحده، بأن باكستان أخلت بالمادة 36 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية حين لم تبلغ جادهاف دون تأخير بحقوقه بموجب هذه المادة، و لم تخطر دون تأخير البعثة القنصلية الهندية المختصة باحتجازه، وحرمت الهند من حقها في الاتصال به وزيارته في الحبس وترتيب تمثيله القانوني. كما قضت بأن على باكستان التزاماً بإبلاغه بحقوقه دون مزيد من

التأخير وبتمكين الموظفين القنصليين الهنود من الوصول إليه، وبأن الجبر المناسب يقتضي أن توفر باكستان، بالوسائل التي تختارها، مراجعة فعالة وإعادة نظر في إدانته والعقوبة المفروضة عليه، مع اعتبار استمرار وقف التنفيذ شرطاً لا غنى عنه لذلك.

تكشف قضية جادهاف عن اختلافين بين الاتفاقيتين في الإطار الإجرائي والعلاقة بالاتفاقات الثنائية. الأول يتعلق بنطاق الحماية في قضايا الأمن. فقد احتجت باكستان بأن جادهاف ضابط استخبارات متهم بالتجسس والإرهاب، وبأن المادة 36 لا تنطبق على الجواسيس. فرفضت المحكمة هذا الدفع، مقررة أن المادة 36 لا تستثني الأشخاص المتهمين بالتجسس. وهذا الموقف يؤكد أن الحقوق القنصلية للمحتجزين لا تتوقف على طبيعة التهمة، وهو ما يعزز طابعها الحمائي للفرد، ويميزها عن منطق الاتفاقية الدبلوماسية الذي يدور حول صفة الشخص لا حول وضعه بوصفه محتجزاً.

والاختلاف الثاني يتعلق بالعلاقة بين الاتفاقية المتعددة الأطراف والاتفاقات الثنائية. فقد احتجت باكستان باتفاق ثنائي أبرمته مع الهند عام 2008 بشأن الوصول القنصلي، يجيز النظر في كل حالة على حدة في قضايا الأمن. فرأت المحكمة أن هذا الاتفاق لا يحل محل المادة 36، استناداً إلى المادة 73 من اتفاقية 1963 التي تجيز الاتفاقات الثنائية التي تؤكد أحكام الاتفاقية أو تكملها أو توسع نطاقها، لا تلك التي تنتقص منها. وتكتسي هذه المادة أهمية خاصة في المجال القنصلي، الذي يعرف كثافة في الاتفاقيات القنصلية الثنائية، بخلاف المجال الدبلوماسي. كما يكشف الجبر الذي قررته المحكمة، أي المراجعة وإعادة النظر، عن استمرار المنهج الذي أرسته في لاغراند وأفينا، بما فيه من قوة مبدئية وضعف تنفيذي. وقد أثارت محاكمة جادهاف أمام محكمة عسكرية سؤالاً إضافياً حول مدى فعالية المراجعة داخل النظام القضائي نفسه الذي أصدر الحكم، وهو سؤال لم تحسمه المحكمة.

خامساً: الاختلاف في درجة القبول والتحفظات

الفقرة (18)

تفيد الوثيقة الرسمية الخاصة بحالة اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية في مجموعة المعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام أن الاتفاقية اعتمدت في 22 أبريل 1963 من قبل مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية المنعقد في قصر نويه هوفبورغ بفيينا من 4 مارس إلى 22 أبريل 1963، وأن المؤتمر اعتمد أيضاً البروتوكول الاختياري المتعلق باكتساب الجنسية والبروتوكول الاختياري المتعلق بالتسوية الإلزامية للمنازعات والوثيقة الختامية وثلاثة قرارات ملحقة بها. وتتضمن

الوثيقة تحفظات الدول وإعلاناتها والاعتراضات عليها، ومنها اعتراضات تتعلق بتحفظات تمس نظام حرية الاتصال، اعتبرت فيها دول معترضة أن هذه التحفظات تمثل قيداً جسيماً على هذا النظام.

تكشف حالة الاتفاقية عن اختلاف آخر بينها وبين الاتفاقية الدبلوماسية: فرغم القبول الواسع للاتفاقيتين، تبقى الاتفاقية القنصلية أقل انتشاراً من الدبلوماسية، إذ يقل عدد أطرافها عن عدد أطراف اتفاقية 1961 التي بلغت 193 طرفاً. ويعود ذلك في جانب منه إلى أن بعض الدول الصغيرة لا تقيم علاقات قنصلية مستقلة وتكتفي بالأقسام القنصلية في سفاراتها، وفي جانب آخر إلى حساسية بعض أحكامها، ولا سيما المادة 36، في الأنظمة القضائية الوطنية. كما أن البروتوكول الاختياري للتسوية الإلزامية للمنازعات الملحق بها اكتسب أهمية عملية تفوق نظيره الدبلوماسي، لأنه كان أساس اختصاص محكمة العدل الدولية في قضايا لاغراند وأفينا وجادهاف.

ولهذا البروتوكول قصة دالة: فبعد صدور حكم أفينا، انسحبت الولايات المتحدة عام 2005 من البروتوكول الاختياري للتسوية الإلزامية الملحق باتفاقية 1963، مع بقائها طرفاً في الاتفاقية ذاتها. ويكشف هذا الانسحاب عن المفارقة التي تعيشها الاتفاقية القنصلية: فنجاحها في إنتاج اجتهاد قضائي يحمي الأفراد أدى إلى تراجع قبول الدول لآلية التقاضي التي أنتجت هذا الاجتهاد. أما التحفظات المتعلقة بحرية الاتصال، التي تشير إليها الوثيقة، فتكشف أن النقاش حول الحقيبة ووسائل الاتصال ليس حكراً على الاتفاقية الدبلوماسية، بل يمتد إلى القنصلية. والدرس المستخلص أن الاختلاف بين الاتفاقيتين لا يقتصر على النصوص، بل يمتد إلى مصيرهما في الممارسة: فالدبلوماسية بقيت صكاً مستقراً قليل المنازعات القضائية، أما القنصلية فصارت ميداناً حياً للتقاضي والجدل حول العلاقة بين سيادة الدولة وحقوق الفرد.

خاتمة

يكشف التحليل المقارن للاتفاقيتين أن الفروق بينهما ليست مجرد فروق في درجة الحماية، بل هي فروق في المنطق الذي يحكم كلاً منهما. فالاتفاقية الدبلوماسية تنظم مؤسسة سياسية تمثيلية، وغايتها الأولى حماية قناة الاتصال بين الحكومات من الضغوط، ولذلك تمنح حماية شاملة شبه مطلقة. أما الاتفاقية القنصلية فتنظم مؤسسة خدمية ذات أصل تجاري، تحولت تدريجياً إلى أداة لحماية المواطنين في الخارج، ولذلك تمنح حماية وظيفية مضبوطة بالغاية، وتقبل استثناءات تراعي مصالح الدولة المستقبلة والأفراد المتضررين، كما في القبض على القنصل في الجنايات الخطيرة، والدعاوى المتعلقة بحوادث المرور، وإعادة الحقيبة المشبوهة.

وتكشف الدراسة أيضاً أن الاتفاقية القنصلية، رغم أنها صيغت على نموذج الاتفاقية الدبلوماسية، تطورت في اتجاه مختلف. فبينما بقيت الاتفاقية الدبلوماسية قانوناً للعلاقات بين الدول، صارت الاتفاقية القنصلية، عبر المادة 36 والاجتهاد الذي أنتجته، جسراً بين القانون الدولي التقليدي وقانون حقوق الإنسان. وهذا التطور، الذي يسميه بعض الباحثين أنسنة القانون القنصلي، لم يكتمل بعد: فمحكمة العدل الدولية اعترفت بالحقوق الفردية دون أن تمنحها صفة حقوق الإنسان، والأنظمة القضائية الوطنية قاومت تنفيذ أحكامها، والدول الكبرى انسحبت من آليات التقاضي التي أنتجت هذا الاجتهاد.

كما تكشف الحالات المدروسة، من لاغراند إلى خاشقجي إلى جادهاف، أن الاتفاقية القنصلية تواجه تحدياً مزدوجاً: فمن جهة، يُطالب بتعزيز حماية الأفراد المحتجزين في الخارج عبر تفعيل حقوق الإخطار القنصلي، ومن جهة أخرى، يُطالب بمنع استعمال المقار والحصانات القنصلية ستاراً لجرائم جسيمة. والتوفيق بين هذين المطلبين يقتضي قراءة وظيفية صارمة للاتفاقية، تحمي الوظيفة القنصلية في جوهرها الإنساني، وترفض تحويل الحماية إلى أداة للإفلات من العقاب.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تحديد مفهوم "الجناية الخطيرة" في المادة 41 تحديداً موحداً؛ ودراسة الوضع القانوني للقناصل الفخريين وضوابط قبولهم، ولا سيما في الدول العربية؛ وتحليل العلاقة بين الاتفاقيات القنصلية الثنائية والمادة 73 في ضوء اجتهاد جادهاف؛ وبحث التصادم بين قوانين الأحوال الشخصية التي يطبقها القناصل والنظام العام للدولة المستقبلة في سياق الجاليات المغاربية في أوروبا؛ ودراسة التاريخ القانوني لنظام الامتيازات القنصلية في العالم العربي وأثره على الحساسيات المعاصرة؛ وتقييم مدى وفاء الدول العربية بالتزاماتها بموجب المادة 36 في أنظمتها الجنائية. وفي هذه المسائل مجال خصب لإسهام الباحثين في جامعاتنا في فقه قانوني يربط بين حماية الدولة وحماية الإنسان.

قائمة المراجع

1. 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
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. Gómez Robledo, J. M. (2008). Vienna Convention on Consular Relations: Introductory note. United Nations Audiovisual Library of International Law. https://legal.un.org/avl/ha/vccr/vccr.html
4. International Court of Justice. (2001). LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment. I.C.J. Reports 2001, p. 466. https://www.icj-cij.org/case/104

5. International Court of Justice. (2004). Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment. I.C.J. Reports 2004, p. 12. https://www.icj-cij.org/case/128

6. Kattan, V. (2020). Jadhav case (India v. Pakistan). American Journal of International Law, 114(2), 281–287. https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/jadhav-case-india-v-pakistan/DD5928FD5A298073FAC9970811419AED

7. 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

8. 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

9. 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

10. 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

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

12. United Nations. (n.d.). Vienna Convention on Consular Relations: Status. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Chapter III, No. 6). https://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20i/chapter%20iii/iii-6.en.pdf

13. United Nations Audiovisual Library of International Law. (n.d.). Vienna Convention on Consular Relations: Procedural history. United Nations. https://legal.un.org/avl/ha/vccr/vccr.html

14. United Nations Human Rights Council. (2019). Annex to the report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions: Investigation into the unlawful death of Mr. Jamal Khashoggi (A/HRC/41/CRP.1). https://undocs.org/A/HRC/41/CRP.1

15. Villegas Delgado, C. (2020). La Corte Internacional de Justicia y la paulatina humanización del Derecho consular: de Breard a Jadhav. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 39. https://doi.org/10.17103/reei.39.04