المحاضرة العاشرة

البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية: الإطار القانوني

في شارع صغير بمانهاتن، على مقربة من مقر الأمم المتحدة، تتجاور مبانٍ تحمل أعلام دول لا تجمعها أحياناً أي علاقات دبلوماسية ثنائية، بل قد تكون في حالة قطيعة أو عداء. ومع ذلك تعمل بعثاتها جنباً إلى جنب، ويلتقي ممثلوها يومياً في القاعات ذاتها، ويتفاوضون على النصوص ذاتها. فهذه ليست سفارات معتمدة لدى الولايات المتحدة، بل بعثات دائمة لدى منظمة دولية، وجودها على الأرض الأمريكية لا يستند إلى رضا الدولة المضيفة بالطريقة التي يستند بها وجود السفارة إلى رضا الدولة المستقبلة، بل إلى التزامات هذه الدولة تجاه المنظمة. ويكشف هذا المشهد عن الخصوصية العميقة للدبلوماسية المتعددة الأطراف: فهي لا تقوم على علاقة ثنائية بين دولتين، بل على علاقة ثلاثية بين الدولة الموفدة والمنظمة الدولية والدولة المضيفة.

وقد تعاظمت أهمية هذا النمط من البعثات منذ منتصف القرن العشرين، مع تكاثر المنظمات الدولية واتساع اختصاصاتها. فالدولة المعاصرة لم تعد تكتفي بسفارات في العواصم، بل تحتفظ ببعثات دائمة في نيويورك وجنيف وفيينا وباريس ونيروبي وروما وأديس أبابا والقاهرة وبروكسل، وغيرها من مقار المنظمات العالمية والإقليمية. والجزائر، التي اضطلعت بدور بارز في الدبلوماسية المتعددة الأطراف منذ استقلالها، في حركة عدم الانحياز والأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية ثم الاتحاد الإفريقي، وشغلت مقعداً غير دائم في مجلس الأمن للفترة 2024–2025، تدرك جيداً أهمية هذه البعثات في إسماع صوتها والدفاع عن مصالحها.

غير أن الإطار القانوني لهذه البعثات يعاني من مفارقة لافتة: فبينما حظيت البعثات الدبلوماسية الثنائية باتفاقية شبه عالمية منذ عام 1961، فإن الاتفاقية المخصصة للبعثات لدى المنظمات الدولية، أي اتفاقية فيينا لعام 1975، لم تدخل حيز النفاذ بعد مرور نصف قرن على إبرامها. ومن هنا تنبع الإشكالية التي تنتظم هذه المحاضرة: ما طبيعة البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية، وما الأساس القانوني الذي تستند إليه في ظل تعثر التدوين العام، وكيف تُنظم وتعمل، وما الوضع القانوني والامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاؤها، وكيف يُوفق بين حقوقهم ومصالح الدولة المضيفة في غياب المعاملة بالمثل؟ ونعالج ذلك عبر أربعة محاور، نعرض في كل منها فقرات معرفية مسندة إلى مراجعها بأسلوب شيكاغو، يعقبها شرح وتعليق وتحليل.

المحور الأول: مفهوم البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية

أولاً: التعريف الاتفاقي

الفقرة (1)

تعرّف المادة الأولى من اتفاقية فيينا بشأن تمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي، المبرمة في 14 مارس 1975، المنظمة الدولية بأنها منظمة حكومية دولية، والمنظمة الدولية ذات الطابع العالمي بأنها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية وأي منظمة مماثلة تكون عضويتها ومسؤولياتها على نطاق عالمي، وتعرّف "البعثة" بأنها البعثة الدائمة أو بعثة المراقب الدائمة بحسب الحال، و"البعثة الدائمة" بأنها بعثة ذات طابع دائم، تمثل الدولة، توفدها دولة عضو في منظمة دولية إلى المنظمة. وتقرر ديباجة الاتفاقية أن الدول الأطراف تدرك الدور المتزايد الأهمية للدبلوماسية المتعددة الأطراف في العلاقات بين الدول، وتستحضر أعمال التدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي المنطبق على العلاقات الثنائية التي تحققت في اتفاقيات 1961 و1963 و1969، وتقرر أن الغرض من الامتيازات والحصانات ليس إفادة الأفراد، بل ضمان الأداء الفعال لوظائفهم المتصلة بالمنظمات والمؤتمرات.

يقدم هذا التعريف ثلاثة عناصر مكونة لمفهوم البعثة الدائمة لدى المنظمة الدولية. العنصر الأول هو الدوام: فالبعثة الدائمة تتميز عن الوفد الذي يُرسل لحضور دورة أو مؤتمر محدد، والذي تسميه الاتفاقية "وفداً إلى جهاز" أو "وفداً إلى مؤتمر". والعنصر الثاني هو التمثيل: فالبعثة تمثل الدولة الموفدة، وتتحدث باسمها، وتلزمها بمواقفها في حدود صلاحياتها. والعنصر الثالث، وهو الأكثر تميزاً، هو أن البعثة موفدة "إلى المنظمة" لا إلى دولة. فالسفارة معتمدة لدى رئيس دولة، أما البعثة الدائمة فمعتمدة لدى المنظمة، ويقدم رئيسها أوراق اعتماده إلى الأمين العام أو المدير العام، لا إلى رئيس الدولة المضيفة.

ويكشف التمييز بين "البعثة الدائمة" و"بعثة المراقب الدائمة" عن مفهوم العضوية بوصفه معياراً للتصنيف. فالبعثة الدائمة توفدها دولة عضو، أما بعثة المراقب فتوفدها دولة غير عضو. وقد عرفت الممارسة الأممية بعثات مراقبة لدول قبل انضمامها، كسويسرا التي حافظت على بعثة مراقب في نيويورك حتى انضمامها عام 2002، وتعرف اليوم بعثات مراقبة لكيانات تتمتع بوضع خاص، كالكرسي الرسولي ودولة فلسطين. غير أن ما تسكت عنه الاتفاقية لافت أيضاً: فهي تقتصر على بعثات "الدول"، ولا تنظم بعثات المنظمات الإقليمية لدى المنظمات العالمية، كبعثة الاتحاد الأوروبي أو الاتحاد الإفريقي أو جامعة الدول العربية لدى الأمم المتحدة، ولا بعثات حركات التحرر الوطني التي كانت تتمتع بوضع المراقب زمن إبرامها.

كما أن اقتصارها على المنظمات "ذات الطابع العالمي" يترك البعثات لدى المنظمات الإقليمية، كالاتحاد الإفريقي والجامعة العربية، خارج نطاقها، وهو ما يمثل فراغاً تدوينياً تملؤه اتفاقات المقر الخاصة بكل منظمة.

ثانياً: خصوصية الدبلوماسية المتعددة الأطراف

الفقرة (2)

يبين فنسان بوليو في مقاله المنشور في مجلة European Journal of International Security أن ممثلي الدول المعتمدين لدى المنظمات الدولية، وهم يتابعون تعليمات حكوماتهم ويديرون السياسات الأمنية، يستثمرون الفرص والقيود التي يتيحها كل موقف، ويتنافسون على المكانة من خلال إظهار كفاءتهم العملية، ويدرس في هذا الإطار تشكل التراتبية في ممارسة الدبلوماسية المتعددة الأطراف وأثرها في حوكمة الأمن الدولي.

يقدم تحليل بوليو، القادم من حقل العلاقات الدولية، مدخلاً مفيداً لفهم الخصوصية الوظيفية للبعثات الدائمة، وهي خصوصية لها انعكاسات قانونية. فالسفارة الثنائية تعمل في إطار علاقة بين طرفين متساويين نظرياً، أما البعثة الدائمة فتعمل في فضاء متعدد الأطراف تحكمه قواعد إجرائية معقدة: جداول أعمال، ولجان، ومجموعات إقليمية، وتحالفات ظرفية، وأنظمة تصويت. ونجاح البعثة في هذا الفضاء لا يتوقف فقط على وزن دولتها، بل أيضاً على الكفاءة الفنية لأعضائها في إتقان هذه القواعد، وهو ما يسميه بوليو "الكفاءة العملية". ومن هنا تكتسب البعثات الدائمة للدول الصغيرة والمتوسطة أهمية تتجاوز أحياناً وزنها المادي، حين تتقن فن بناء التحالفات وصياغة النصوص وإدارة المفاوضات.

ومن الزاوية القانونية، تكشف هذه الخصوصية أن البعثة الدائمة لا تقيم علاقة ثنائية مع المنظمة فحسب، بل تقيم أيضاً علاقات متعددة مع بعثات الدول الأخرى داخل المنظمة. وهذه العلاقات الأفقية بين البعثات لا يحكمها القانون الدبلوماسي الثنائي، لأن البعثات ليست معتمدة لدى بعضها، ولا تحكمها بصورة مباشرة القواعد المتعلقة بالمنظمة، بل تخضع لنظام مختلط يجمع بين قواعد المنظمة الإجرائية والأعراف الدبلوماسية المتعددة الأطراف. ويطرح ذلك سؤالاً لم تعالجه الأدبيات القانونية بالقدر الكافي: ما الطبيعة القانونية للاتفاقات والتفاهمات التي تُعقد بين البعثات الدائمة داخل المنظمة، كالتفاهمات حول مرشحي المجموعات الإقليمية أو تقاسم المقاعد، وهل ترتب التزامات قانونية أم مجرد التزامات سياسية؟

ثالثاً: البعثة الدائمة في مقابل البعثة الثنائية

الفقرة (3)

تفيد الوثيقة الرسمية لحالة اتفاقية فيينا لعام 1975 في مجموعة المعاهدات المتعددة الأطراف المودعة لدى الأمين العام أن مادتها 89 تنص على دخولها حيز النفاذ في اليوم الثلاثين التالي لتاريخ إيداع الصك الخامس والثلاثين للتصديق أو الانضمام، وأن عدد الدول الموقعة عليها بلغ عشرين دولة وعدد الأطراف فيها أربعاً وثلاثين. وتبين الوثيقة أن الاتفاقية اعتُمدت في 13 مارس 1975 من قبل مؤتمر الأمم المتحدة المعني بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية المنعقد في قصر نويه هوفبورغ بفيينا من 4 فبراير إلى 14 مارس 1975. وتتضمن الوثيقة إعلانات الدول، ومنها إعلان جمهورية بيلاروسيا الاشتراكية السوفييتية الذي اعتبرت فيه أن مبدأ الحرمة الكاملة للمقار الرسمية للوفود إلى المؤتمرات الدولية قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي ينبغي أن تحترمها جميع الدول.

تمثل هذه المعطيات مفارقة تستحق التأمل: فاتفاقية لم يكن ينقصها سوى تصديق واحد لتدخل حيز النفاذ، ظلت معلقة لعقود. والسبب الجوهري لهذا التعثر يكمن في الخصوصية البنيوية للبعثات لدى المنظمات الدولية مقارنة بالبعثات الثنائية. ففي العلاقات الثنائية، كل دولة موفدة ومستقبلة في آن واحد، مما يخلق مصلحة متبادلة في احترام الامتيازات، ويجعل المعاملة بالمثل أداة فعالة لضمان هذا الاحترام. أما في العلاقات مع المنظمات الدولية، فإن الغالبية الساحقة من الدول موفدة فقط، في حين أن عدداً محدوداً من الدول، كالولايات المتحدة وسويسرا والنمسا وفرنسا وكينيا، يضطلع بدور الدولة المضيفة لمقار المنظمات العالمية. وقد أدى هذا الاختلال إلى أن اعتمدت الاتفاقية بأصوات الدول الموفدة التي شكلت الأغلبية في المؤتمر، في حين امتنعت الدول المضيفة الكبرى عن الانضمام إليها، لأنها رأت أنها تمنح البعثات امتيازات واسعة دون أن تمنح الدولة المضيفة أدوات كافية للرقابة.

ويكشف إعلان بيلاروسيا عن استراتيجية قانونية لافتة: فالدول التي أيدت الاتفاقية، إدراكاً منها لصعوبة دخولها حيز النفاذ، سعت إلى تأكيد الطابع العرفي لبعض قواعدها، كحرمة مقار الوفود، بحيث تلزم الدول المضيفة حتى دون الانضمام. غير أن هذه الاستراتيجية تصطدم بصعوبة منهجية: فالعرف يتطلب ممارسة عامة مقرونة بالاعتقاد بالإلزام، والدول المضيفة، وهي الأكثر تأثيراً في تكوين العرف في هذا المجال، لم تقبل بعض هذه القواعد. ومن هنا يبقى الطابع العرفي لأحكام اتفاقية 1975 مسألة خلافية: فبعض أحكامها، التي تنقل قواعد مستقرة من اتفاقية 1961، يمكن اعتبارها عرفية، في حين تبقى أحكام أخرى، ولا سيما تلك التي تمنح وفود المؤتمرات حصانات واسعة أو تحرم الدولة المضيفة من إعلان الشخص غير المرغوب فيه، مجرد تطوير تدريجي غير ملزم.

المحور الثاني: الأساس القانوني للبعثات الدائمة

أولاً: الميثاق واتفاقية الامتيازات والحصانات لعام 1946

الفقرة (4)

تقرر المادة 105 فقرة 2 من ميثاق الأمم المتحدة أن ممثلي أعضاء الأمم المتحدة وموظفي المنظمة يتمتعون كذلك بالامتيازات والحصانات اللازمة للممارسة المستقلة لوظائفهم المتصلة بالمنظمة. وتقرر المادة الرابعة فقرة 11 من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1946 أن ممثلي الأعضاء لدى الأجهزة الرئيسية والفرعية للأمم المتحدة ولدى المؤتمرات التي تعقدها يتمتعون، أثناء ممارستهم لوظائفهم وخلال سفرهم إلى مكان الاجتماع ومنه، بالحصانة من القبض أو الاحتجاز الشخصي ومن حجز أمتعتهم الشخصية، وبالحصانة من الإجراءات القضائية من أي نوع بالنسبة لما يصدر عنهم من أقوال أو كتابات أو أفعال بصفتهم ممثلين، وبحرمة جميع الأوراق والوثائق، وبحق استعمال الرموز وتلقي الأوراق أو المراسلات بواسطة حامل حقيبة أو في حقائب مختومة، وبالإعفاء من قيود الهجرة وإجراءات تسجيل الأجانب. وتقرر الفقرة 14 أن هذه الامتيازات والحصانات لا تُمنح لممثلي الأعضاء لمنفعتهم الشخصية، بل لصون الممارسة المستقلة لوظائفهم المتصلة بالأمم المتحدة، وأن للعضو، بل عليه، أن يتنازل عن حصانة ممثله في أي حالة يرى فيها أن الحصانة تعيق سير العدالة ويمكن التنازل عنها دون إضرار بالغرض الذي منحت من أجله.

يمثل هذان النصان الأساس القانوني الأول والأمتن للبعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة، في ظل عدم نفاذ اتفاقية 1975. فالمادة 105 من الميثاق تمنح الأساس الدستوري، وهي نص ملزم لجميع الدول الأعضاء بوصفها أطرافاً في الميثاق، واتفاقية 1946 تفصّل مضمون هذه الامتيازات، وقد حظيت بقبول واسع جداً يقارب عالمية العضوية في الأمم المتحدة. ويلفت النظر في الصياغة أمران. الأول أن المعيار الذي يحكم الامتيازات هو معيار وظيفي صريح: "اللازمة للممارسة المستقلة لوظائفهم المتصلة بالمنظمة". فالحماية لا تُمنح لممثل الدولة بوصفه ممثلاً لسيادتها أمام دولة أخرى، بل لضمان استقلاله في العمل داخل المنظمة. والثاني أن الفقرة 11 تمنح حصانات محددة بالتعداد، وأضيق في بعض جوانبها من الحصانات الدبلوماسية الكاملة، فالحصانة القضائية تقتصر على الأقوال والأفعال الصادرة بصفة الممثل.

أما الفقرة 14 فتحمل عنصراً فريداً لا نظير له في اتفاقية 1961: فهي لا تكتفي بمنح الدولة الموفدة "حق" التنازل عن الحصانة، بل تفرض عليها "واجب" التنازل حين تعيق الحصانة سير العدالة ويمكن التنازل عنها دون إضرار بغرضها. وهذا الواجب، رغم أنه يبقى خاضعاً لتقدير الدولة الموفدة، يكشف عن تصور أكثر تقييداً للحصانة في الإطار المتعدد الأطراف،

إذ يجعلها أداة وظيفية خالصة لا ينبغي التمسك بها حين تنتفي الحاجة الوظيفية. وتطرح هذه الصياغة سؤالاً فقهياً: هل يترتب على إخلال الدولة الموفدة بواجب التنازل مسؤولية دولية؟ النص يوحي بالإيجاب، لكن تقدير "الإضرار بالغرض" يبقى للدولة الموفدة، مما يجعل الرقابة على هذا الواجب صعبة عملياً. ويبقى السؤال عن مدى تطبيق المحاكم الوطنية لهذا الواجب مسألة تستحق البحث المقارن.

ولا يقتصر هذا الأساس على الأمم المتحدة ذاتها. فالوكالات المتخصصة، كمنظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، تخضع لاتفاقية مستقلة هي اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها لعام 1947، التي تتضمن أحكاماً مماثلة بشأن ممثلي الأعضاء، مع ملاحق خاصة بكل وكالة. كما تخضع المنظمات الإقليمية لصكوكها الخاصة، كالاتفاقية العامة لامتيازات منظمة الوحدة الإفريقية وحصاناتها، واتفاقية امتيازات جامعة الدول العربية وحصاناتها. ويعني ذلك أن الدبلوماسي الذي ينتقل من البعثة الدائمة لبلده في نيويورك إلى بعثته في جنيف أو أديس أبابا أو القاهرة ينتقل في الواقع من نظام قانوني إلى آخر، تختلف فيه بعض التفاصيل. وهذا التعدد يجعل دراسة الوضع القانوني للبعثات الدائمة دراسة مقارنة بالضرورة، تتطلب الرجوع إلى الصك التأسيسي لكل منظمة واتفاقية امتيازاتها واتفاق مقرها.

ثانياً: اتفاق المقر مع الدولة المضيفة

الفقرة (5)

يقرر اتفاق المقر المبرم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية في 26 يونيو 1947، في الفرع 11، أن السلطات الاتحادية أو سلطات الولايات أو السلطات المحلية في الولايات المتحدة لا تضع أي عقبات أمام انتقال ممثلي الأعضاء، من بين أشخاص آخرين، إلى منطقة المقر ومنها. ويقرر في الفرع 15 أن كل شخص يُعين بوصفه الممثل المقيم الرئيسي لدى الأمم المتحدة لعضو من الأعضاء، سواء كان برتبة سفير أو وزير مفوض، وأعضاء طاقمه المقيمين الذين يُتفق عليهم بين الأمين العام وحكومة الولايات المتحدة وحكومة العضو المعني، يتمتعون على إقليم الولايات المتحدة، سواء أقاموا داخل منطقة المقر أو خارجها، بالامتيازات والحصانات ذاتها التي تمنحها الولايات المتحدة للمبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها، مع مراعاة الشروط والالتزامات المقابلة. ويقرر الفرع 21 إحالة أي نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير الاتفاق أو تطبيقه، لا تتم تسويته بالتفاوض أو بأي طريقة أخرى متفق عليها، إلى هيئة تحكيم من ثلاثة محكمين.

يمثل اتفاق المقر الأساس القانوني الثاني للبعثات الدائمة، وهو في الممارسة الأكثر أهمية، لأنه الذي يحكم يومياً وضع البعثات في الدولة المضيفة. ويكشف الفرع 15 عن تقنية قانونية لافتة: الإحالة. فبدلاً من وضع نظام مستقل للامتيازات، يحيل

الاتفاق إلى النظام الذي تمنحه الولايات المتحدة للمبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لديها، أي إلى اتفاقية فيينا لعام 1961 كما تطبقها الولايات المتحدة. وبذلك يتمتع كبار أعضاء البعثات الدائمة بحصانات دبلوماسية كاملة، أوسع من الحصانات الوظيفية المنصوص عليها في اتفاقية 1946. وتُطبق تقنية مماثلة في اتفاقات المقر الأخرى، كاتفاق الأمم المتحدة مع سويسرا بشأن مكتب جنيف، واتفاق النمسا بشأن مقار فيينا.

غير أن عبارة "مع مراعاة الشروط والالتزامات المقابلة" تثير إشكالاً تفسيرياً دقيقاً: هل تعني أن الدولة المضيفة تستطيع أن تطبق على البعثات الدائمة الأدوات ذاتها التي تطبقها على البعثات الثنائية، ومنها إعلان الشخص غير المرغوب فيه وتقييد التنقل على سبيل المعاملة بالمثل؟ الدولة المضيفة تميل إلى الإيجاب، أما لجنة العلاقات مع البلد المضيف فقد استقرت على موقف مفاده أنه لا مجال لتطبيق تدابير قائمة على المعاملة بالمثل في معاملة البعثات الدائمة المعتمدة لدى الأمم المتحدة، لأنها ليست معتمدة لدى الدولة المضيفة بل لدى المنظمة. ويعكس هذا الخلاف التوتر الجوهري في الإطار القانوني للبعثات الدائمة: فالدولة المضيفة ترى فيها امتداداً للبعثات الدبلوماسية الأجنبية على أرضها، والمنظمة والدول الموفدة ترى فيها أداة لممارسة حق المشاركة في المنظمة، لا يجوز أن تتأثر بالعلاقات الثنائية. أما الفرع 21 المتعلق بالتحكيم، فيمثل الضمانة القضائية الوحيدة في هذا النظام، وسنرى أن تفعيله لم يكن يسيراً.

ثالثاً: الأساس القضائي: رأي محكمة العدل الدولية لعام 1988

الفقرة (6)

تبين الصفحة الرسمية لطلب الفتوى المتعلق بانطباق الالتزام بالتحكيم بموجب الفرع 21 من اتفاق مقر الأمم المتحدة المؤرخ في 26 يونيو 1947، لدى محكمة العدل الدولية، أن المحكمة أصدرت رأيها الاستشاري في 26 أبريل 1988 بناءً على طلب من الجمعية العامة، في سياق النزاع الذي نشأ عن اعتماد الولايات المتحدة قانون مكافحة الإرهاب لعام 1987 الذي كان من شأنه إغلاق بعثة المراقب الدائمة لمنظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة في نيويورك، وقد خلصت المحكمة إلى أن الولايات المتحدة، بوصفها طرفاً في اتفاق المقر، ملزمة وفقاً للفرع 21 منه بالدخول في تحكيم لتسوية النزاع القائم بينها وبين الأمم المتحدة.

يمثل هذا الرأي الاستشاري أهم مصدر قضائي في الإطار القانوني للبعثات لدى المنظمات الدولية. وقد نشأ النزاع حين أصدر الكونغرس الأمريكي قانوناً يحظر على منظمة التحرير الفلسطينية إقامة مكتب في الولايات المتحدة، دون استثناء صريح لبعثتها المراقبة لدى الأمم المتحدة، التي كانت تتمتع بهذا الوضع بموجب قرار للجمعية العامة. ورأت الأمم المتحدة

أن تطبيق القانون على البعثة يخالف اتفاق المقر، وطلبت الدخول في التحكيم، فتمسكت الولايات المتحدة بأنه لا يوجد "نزاع" بالمعنى الفني بعد، لأن القانون لم يُطبق فعلاً. ورفضت المحكمة هذه الحجة بالإجماع، مقررة أن النزاع قائم، وأن الالتزام بالتحكيم ملزم، ومؤكدة المبدأ الأساسي في القانون الدولي القاضي بعلو القانون الدولي على القانون الداخلي، وهو ما يعني أن تشريعاً وطنياً لا يمكن أن يعفي الدولة المضيفة من التزاماتها بموجب اتفاق المقر.

وتكشف هذه القضية عن جوانب عدة من الإطار القانوني للبعثات. أولها أن الحماية لا تقتصر على البعثات الدائمة للدول الأعضاء، بل تمتد إلى بعثات المراقبين التي منحتها المنظمة هذا الوضع، وهو ما يؤكد أن المنظمة، لا الدولة المضيفة، هي التي تحدد من يحق له التمثيل لديها. وثانيها أن النزاعات المتعلقة بالبعثات تُطرح في إطار علاقة المنظمة بالدولة المضيفة، لا في إطار علاقة الدولة الموفدة بالدولة المضيفة، لأن الدولة الموفدة ليست طرفاً في اتفاق المقر. وثالثها أن الضمانة القضائية تبقى محدودة: فالرأي استشاري لا ملزم، والتحكيم لم يُعقد فعلاً، إذ حُسم النزاع أمام القضاء الأمريكي الذي رأى أن القانون لا يُطبق على البعثة لأن الكونغرس لم يقصد مخالفة اتفاق المقر. ويكشف ذلك أن فعالية الإطار القانوني تتوقف في النهاية على تعامل القضاء الوطني للدولة المضيفة مع التزاماتها الدولية، وهو ما يمثل حلقة ضعف دائمة في هذا النظام.

وإلى جانب البعثات الدائمة، تنظم اتفاقية 1975 فئتين أخريين من التمثيل لا تقلان أهمية في الممارسة: الوفود إلى أجهزة المنظمة، والوفود إلى المؤتمرات التي تعقدها المنظمة أو تُعقد تحت رعايتها. فالدول ترسل كل عام آلاف المندوبين لحضور دورات الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان ومؤتمرات الأطراف في الاتفاقيات البيئية وغيرها. وهؤلاء لا ينتمون إلى البعثات الدائمة، لكنهم يمارسون وظائف تمثيلية مؤقتة. ويتحدد وضعهم القانوني، في غياب نفاذ الاتفاقية، بالفرع 11 من اتفاقية 1946 وباتفاقات المؤتمرات التي تبرمها المنظمة مع الدولة المضيفة لكل مؤتمر. وقد أثارت مؤتمرات المناخ الكبرى، التي يحضرها عشرات الآلاف، مسائل عملية تتعلق بتحديد من يتمتع بالحصانة ومن لا يتمتع بها، وهي مسائل تكشف عن الحاجة إلى تنظيم أوضح لوضع وفود المؤتمرات.

المحور الثالث: تنظيم وعمل البعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية

أولاً: وظائف البعثة الدائمة

الفقرة (7)

تحدد المادة 6 من اتفاقية فيينا لعام 1975 وظائف البعثة الدائمة، وتشمل على الخصوص: ضمان تمثيل الدولة الموفدة لدى المنظمة، والمحافظة على الاتصال بين الدولة الموفدة والمنظمة، وإجراء المفاوضات مع المنظمة وفي إطارها، والاستعلام عن الأنشطة في المنظمة وتقديم التقارير بشأنها إلى حكومة الدولة الموفدة، وضمان مشاركة الدولة الموفدة في أنشطة المنظمة، وحماية مصالح الدولة الموفدة في علاقتها بالمنظمة، والعمل على تحقيق مقاصد المنظمة ومبادئها بالتعاون مع المنظمة وفي إطارها.

تكشف مقارنة هذه المادة بالمادة 3 من اتفاقية 1961 عن تشابه في البنية واختلاف في التوجه. فالتمثيل والتفاوض والاستعلام وحماية المصالح وظائف مشتركة بين البعثتين. لكن ثلاثة عناصر تميز وظائف البعثة الدائمة. العنصر الأول هو "الاتصال" بين الدولة والمنظمة، أي أن البعثة تمثل قناة مستمرة لنقل المعلومات والوثائق والمواقف في الاتجاهين. والعنصر الثاني هو "ضمان المشاركة" في أنشطة المنظمة، أي الحضور الفعلي في الأجهزة واللجان والاجتماعات التي تُعقد يومياً، والتي قد يتجاوز عددها في نيويورك أو جنيف عشرات الاجتماعات أسبوعياً. والعنصر الثالث، وهو الأكثر تميزاً، هو "العمل على تحقيق مقاصد المنظمة ومبادئها". فالبعثة الدائمة ليست مجرد مدافع عن مصالح دولتها، بل هي أيضاً شريك في تحقيق أهداف مشتركة.

ويطرح هذا العنصر الأخير إشكالية نظرية دقيقة: فالبعثة الدائمة تحمل ولاءين، ولاء لدولتها التي توفدها وتوجهها، وولاء للمنظمة التي تنتمي إليها دولتها بوصفها عضواً. وفي أغلب الأحيان لا يتعارض الولاءان، لكنهما قد يتعارضان حين تتخذ المنظمة قرارات تخالف مصالح الدولة. وتكشف هذه الازدواجية عن الطبيعة المركبة للمنظمة الدولية ذاتها: فهي من جهة إطار تتفاوض فيه الدول ذات السيادة، ومن جهة أخرى شخص قانوني مستقل له مقاصده الخاصة. ومن الزاوية العملية، يعني ذلك أن البعثات الدائمة تضطلع بدور مزدوج: التأثير في المنظمة لصالح دولتها، ونقل مواقف المنظمة والتزاماتها إلى دولتها. وتمثل دراسة كيفية تعامل البعثات الدائمة للدول العربية مع هذا الدور المزدوج، ولا سيما في مجالات حقوق الإنسان والتنمية المستدامة، موضوعاً بحثياً مهماً.

ثانياً: التعيين والاعتماد

الفقرة (8)

أوصت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 257 (د-3) المؤرخ في 3 ديسمبر 1948 بشأن البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة، بأن تُقدم أوراق اعتماد الممثلين الدائمين إلى الأمين العام، وأن تصدر عن رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو

وزير الخارجية، وأن يُبلغ الأمين العام بالتعيينات والتغييرات في أعضاء البعثات الدائمة، وأن يقدم الأمين العام إلى الجمعية العامة في كل دورة عادية تقريراً عن أوراق اعتماد الممثلين الدائمين.

يكشف هذا القرار، الصادر في السنوات الأولى للأمم المتحدة، عن الأساس الإجرائي لنظام الاعتماد لدى المنظمة. ويتميز هذا النظام عن نظام الاعتماد الثنائي بثلاثة فروق جوهرية. الفرق الأول أن أوراق الاعتماد تُقدم إلى الأمين العام، أي إلى رأس الجهاز الإداري للمنظمة، لا إلى رئيس دولة. والفرق الثاني أنه لا يوجد إجراء "موافقة مسبقة" على الممثل الدائم، كالذي تنص عليه المادة 4 من اتفاقية 1961 بالنسبة لرئيس البعثة الثنائية، فالدولة العضو حرة في تعيين ممثلها، ولا يملك الأمين العام ولا الدولة المضيفة حق رفضه. والفرق الثالث أن الأمين العام لا يملك، من حيث المبدأ، سلطة تقديرية في قبول أوراق الاعتماد، بل تقتصر مهمته على التحقق من شكلها وصدورها عن السلطة المختصة.

غير أن هذا النظام الإجرائي البسيط يخفي إشكالية سياسية وقانونية معقدة: مسألة التمثيل المتنازع عليه. فحين تتنازع حكومتان تمثيل دولة واحدة، كما حدث في حالات عديدة إثر انقلابات أو حروب أهلية، يصبح قبول أوراق الاعتماد قراراً سياسياً بامتياز. ولا يملك الأمين العام حسمه، بل تحسمه لجنة وثائق التفويض التابعة للجمعية العامة، ثم الجمعية العامة ذاتها. وقد عرفت الممارسة الأممية حالات شهيرة من هذا النوع، أبرزها مسألة تمثيل الصين حتى عام 1971، ثم حالات متعددة في العقود الأخيرة تعلقت بدول شهدت تغييرات غير دستورية في الحكم. وتكشف هذه الحالات أن الاعتماد لدى المنظمة، رغم طابعه الإجرائي، يمثل في جوهره نوعاً من الاعتراف الجماعي بالحكومة، وأن المعايير التي تحكمه، أهي الفعالية أم الشرعية الديمقراطية، ما تزال محل خلاف عميق في الفقه والممارسة. وتمثل دراسة قرارات لجنة وثائق التفويض وتطور معاييرها ثغرة بحثية في الأدبيات العربية.

وتتصل بمسألة الاعتماد مسألة بعثات المراقبين، التي تكشف عن مرونة المنظمة في تحديد من يحق له التمثيل لديها. فالجمعية العامة، بوصفها صاحبة السلطة في تحديد وضع المراقبين، منحت هذا الوضع لفئات متنوعة: دول غير أعضاء، ومنظمات حكومية دولية، وكيانات خاصة. ومن أبرز التطورات في هذا المجال قرار الجمعية العامة 19/67 لعام 2012 الذي منح فلسطين وضع الدولة المراقبة غير العضو، ثم القرارات اللاحقة التي عززت حقوق مشاركتها. وتكشف هذه التطورات أن وضع البعثة لدى المنظمة يتحدد بقرار المنظمة، لا بموقف الدولة المضيفة من الكيان الموفد، وهو ما يمنح البعثات المراقبة حماية حتى في مواجهة دولة مضيفة لا تعترف بالكيان الذي تمثله. وهذا بالضبط ما أكدته محكمة العدل الدولية في رأيها لعام 1988 بشأن بعثة منظمة التحرير الفلسطينية.

ثالثاً: الإطار المؤسسي لإدارة العلاقة مع الدولة المضيفة

الفقرة (9)

يتضمن تقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والسبعين عرضاً لمداخلات الوفود وردود ممثل البلد المضيف، وقد صرح فيه ممثل البلد المضيف بأن الولايات المتحدة تتشرف بأن تكون البلد المضيف للأمم المتحدة وتظل ملتزمة التزاماً كاملاً بواجباتها بموجب اتفاق المقر، وأن بعثة الولايات المتحدة ترحب بالأسئلة والشواغل المتعلقة بالبلد المضيف، وتشجع جميع البعثات الدائمة على عرضها على قسم شؤون البلد المضيف، مؤكداً أنه كلما عُرضت المسألة أو المسألة المحتملة في وقت مبكر، أمكن المساعدة في حلها على نحو أسرع، وأنه إذا تعذر حل مسألة ما عبر قنوات الاتصال المباشر، أمكن مناقشتها في اللجنة.

تمثل لجنة العلاقات مع البلد المضيف، التي أنشأتها الجمعية العامة عام 1971، الإطار المؤسسي الرئيسي لإدارة العلاقة الثلاثية بين المنظمة والدول الأعضاء والدولة المضيفة. وتتألف من عدد محدود من الدول الأعضاء، إلى جانب الدولة المضيفة بوصفها عضواً، وتنظر في المسائل المتعلقة بأمن البعثات وسلامة أفرادها، والتأشيرات، والتنقل، والإعفاءات الضريبية، والسكن، والمعاملات المصرفية، وركن السيارات الدبلوماسية، وغيرها من المسائل العملية. وتقدم تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة يتضمن توصيات واستنتاجات. وتكشف هذه اللجنة عن خصوصية الإطار القانوني للبعثات الدائمة: فالنزاعات لا تُدار ثنائياً بين الدولة الموفدة والدولة المضيفة، كما هو الحال في العلاقات الثنائية، بل في إطار متعدد الأطراف تحت إشراف المنظمة.

ويكشف تصريح ممثل الدولة المضيفة عن رؤيتها المفضلة لإدارة النزاعات: حلها ثنائياً وبصورة مبكرة عبر قسم شؤون البلد المضيف، واللجوء إلى اللجنة فقط عند تعذر ذلك. وتعكس هذه الرؤية حرص الدولة المضيفة على تجنب تسييس المسائل العملية في إطار متعدد الأطراف. في المقابل، تميل الدول الموفدة المتضررة إلى رفع المسائل إلى اللجنة وإلى اللجنة السادسة للجمعية العامة، بل إلى مطالبة الأمين العام بتفعيل إجراء التحكيم المنصوص عليه في الفرع 21. ويعكس هذا الاختلاف في الاستراتيجيات تبايناً في موازين القوة: فالحل الثنائي يترك الدولة الموفدة الضعيفة في مواجهة الدولة المضيفة القوية، والحل المتعدد الأطراف يمنحها سنداً جماعياً. ومن الزاوية القانونية، تبقى توصيات اللجنة غير ملزمة، وتتوقف فعاليتها على الضغط السياسي الذي تمارسه الجمعية العامة. ويمثل تقييم فعالية هذه اللجنة بعد أكثر من خمسين عاماً على إنشائها موضوعاً بحثياً يستحق الاهتمام.

المحور الرابع: الوضع القانوني والامتيازات والحصانات للبعثات الدائمة

أولاً: نظام متعدد المستويات

الفقرة (10)

تقرر اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام 1946، في الفرع 12 من المادة الرابعة، أنه لضمان حرية الكلام والاستقلال الكاملين لممثلي الأعضاء لدى الأجهزة الرئيسية والفرعية للأمم المتحدة ولدى المؤتمرات التي تعقدها، في أداء واجباتهم، تستمر الحصانة من الإجراءات القضائية فيما يتعلق بما يصدر عنهم من أقوال أو كتابات وجميع ما يقومون به من أفعال في أداء واجباتهم، حتى بعد أن يكف الأشخاص المعنيون عن أن يكونوا ممثلين للأعضاء. وتقرر في الفرع 15 أن أحكام الفروع 11 و12 و13 لا تنطبق فيما يتعلق بالعلاقة بين الممثل وسلطات الدولة التي يحمل جنسيتها أو التي هو ممثلها أو كان ممثلها.

تكشف هذه النصوص، مقرونة باتفاق المقر، عن أن الوضع القانوني لأعضاء البعثات الدائمة يقوم على نظام متعدد المستويات، يختلف بحسب صفة الشخص ومكان وجوده. ففي المستوى الأعلى، يتمتع الممثلون الدائمون وكبار أعضاء البعثات المقيمون في نيويورك بحصانات دبلوماسية كاملة بموجب الفرع 15 من اتفاق المقر، أي بالحرمة الشخصية المطلقة والحصانة القضائية الشاملة. وفي المستوى الثاني، يتمتع سائر ممثلي الأعضاء، كأعضاء الوفود الذين يحضرون دورة أو مؤتمراً، بالحصانات الوظيفية المعددة في الفرع 11 من اتفاقية 1946، أثناء ممارسة وظائفهم وخلال سفرهم. وفي المستوى الثالث، تستمر الحصانة الموضوعية عن الأقوال والأفعال الرسمية بعد انتهاء صفة الممثل، بموجب الفرع 12.

ويستوقفنا في الفرع 12 التبرير الذي يقدمه لاستمرار الحصانة: "ضمان حرية الكلام والاستقلال الكاملين". فهذا التبرير يكشف عن خصوصية الوظيفة في الإطار المتعدد الأطراف: فالممثل في الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو مجلس حقوق الإنسان يتخذ مواقف علنية ويدلي بتصريحات قد تمس دولاً أخرى، ومنها الدولة المضيفة، أو أفراداً أو شركات. ومن دون حصانة دائمة عن هذه الأقوال، قد يتعرض لدعاوى القذف أو غيرها بعد انتهاء مهمته، مما يهدد حرية النقاش في المنظمة. أما الفرع 15، فيقرر قاعدة منطقية: فالحصانة موجهة ضد الدولة المضيفة وسائر الدول، لا ضد دولة الممثل نفسه. ومن ثم فإن الممثل الذي يحمل جنسية الدولة المضيفة، كأن يعين بلد ما مواطناً أمريكياً ممثلاً له في نيويورك، لا يتمتع بهذه الحصانات في مواجهة الولايات المتحدة، وهي حالة ليست نادرة في ممارسة بعض الدول الصغيرة.

ثانياً: القيود على التنقل والتأشيرات

الفقرة (11)

تبين الصفحة الرسمية للجنة السادسة للجمعية العامة المتعلقة بتقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف في الدورة السابعة والسبعين أن وفوداً أعربت عن قلقها إزاء القيود المتبقية على السفر والتنقل التي يفرضها البلد المضيف على موظفي بعثات معينة وموظفي الأمانة العامة من جنسيات معينة، وأن بعض الوفود اعتبرت هذه القيود ذات دوافع سياسية وتعسفية وتمييزية بطبيعتها. كما أُعرب عن القلق إزاء عدم إصدار تأشيرات دخول لبعض ممثلي بعض الدول الأعضاء، والصعوبات الأخرى التي تواجهها بعض البعثات الدائمة في الحصول على التأشيرات وفتح الحسابات المصرفية وإجراء المعاملات المصرفية، والقيود الناشئة عن العلاقات الثنائية للبلد المضيف فيما يتعلق بالبعثات الدائمة ومقارها وأفرادها، ودُعي الأمين العام إلى ضمان امتثال البلد المضيف امتثالاً صارماً وكاملاً لأحكام اتفاق المقر والنظر في اتخاذ أي خطوات مناسبة بموجب الفرع 21 منه.

تكشف هذه المداولات عن أكثر المسائل إثارة للخلاف في الوضع القانوني للبعثات الدائمة: حرية الدخول والتنقل. فالفرع 11 من اتفاق المقر يلزم الدولة المضيفة بعدم وضع عقبات أمام انتقال الممثلين إلى منطقة المقر ومنها، وهو التزام يُفهم منه وجوب منح التأشيرات للممثلين. لكن الدولة المضيفة تستند أحياناً إلى اعتبارات الأمن الوطني لرفض التأشيرات أو تأخيرها، وتفرض على بعثات دول معينة قيوداً على التنقل تحصره في دائرة محددة حول المقر. ويثير ذلك سؤالاً قانونياً دقيقاً: هل يملك البلد المضيف سلطة تقييد حرية تنقل أعضاء البعثات الدائمة خارج منطقة المقر؟ ترى الدولة المضيفة أن الاتفاق يضمن الوصول إلى المقر فقط، لا حرية التنقل في كامل إقليمها، في حين ترى الدول المتضررة أن القيود التمييزية تخالف مبدأ عدم التمييز وتعيق أداء وظائفها.

وتكشف المداولات أيضاً عن مسألة جديدة لم يتصورها واضعو اتفاق 1947: القيود المصرفية. ففي ظل العقوبات الاقتصادية الأحادية، صارت بعض البعثات تواجه صعوبات في فتح الحسابات المصرفية أو إجراء المعاملات، مما يعيق عملها اليومي، كدفع الرواتب والإيجارات. ولا يتضمن اتفاق المقر ولا اتفاقية 1946 نصاً صريحاً بشأن هذه المسألة، لكن الدول المتضررة تحتج بالمبدأ العام الذي يلزم الدولة المضيفة بتيسير أداء البعثات لوظائفها. وتكشف هذه المسائل مجتمعة عن ثغرة جوهرية في الإطار القانوني: غياب آلية فعالة وسريعة لتسوية النزاعات. فإجراء التحكيم المنصوص عليه في الفرع 21 لم يُفعل قط رغم المطالبات المتكررة بتفعيله، ويبقى الأمين العام متردداً في اللجوء إليه، ربما لاعتبارات سياسية تتعلق بعلاقة المنظمة بالدولة المضيفة التي تُعد من أكبر المساهمين في ميزانيتها.

الفقرة (12)

تفيد البيانات الصحفية الرسمية للأمم المتحدة أن اللجنة السادسة للجمعية العامة ناقشت في نوفمبر 2024 التحديات التي تواجهها البعثات في علاقتها بالبلد المضيف، وأن رئيسة لجنة العلاقات مع البلد المضيف أعربت عن القلق إزاء حالات متعددة لرفض إصدار تأشيرات الدخول أو عدم إصدارها، بما في ذلك لمسؤول رفيع المستوى مشارك في المناقشة العامة للجمعية العامة، مشيرة إلى أن اللجنة ما تزال تواجه آراء متباينة بشأن مدى التقدم الذي أحرزه البلد المضيف في ضوء التوصيات والاستنتاجات التي اعتمدتها عام 2023، ومؤكدة التزامها الشخصي بالمساعدة في معالجة جميع المسائل المعلقة بروح من التوافق.

تكشف هذه المعطيات الحديثة أن الإشكالات المتعلقة بوضع البعثات الدائمة ليست تاريخية، بل هي حاضرة ومتجددة. فرفض تأشيرة لمسؤول رفيع يرغب في المشاركة في المناقشة العامة للجمعية العامة، وهي أعلى منبر للدبلوماسية المتعددة الأطراف، يطرح سؤالاً جوهرياً حول مدى احترام حق الدول الأعضاء في المشاركة في أعمال المنظمة. وقد عرفت الممارسة سابقة تاريخية دالة: ففي عام 1988، رفضت الولايات المتحدة منح تأشيرة لرئيس منظمة التحرير الفلسطينية لإلقاء كلمة أمام الجمعية العامة، فقررت الجمعية العامة نقل جلستها إلى جنيف لتمكينه من إلقائها، في إجراء استثنائي يكشف عن الأدوات السياسية التي قد تلجأ إليها المنظمة لتجاوز قيود الدولة المضيفة.

ويطرح هذا الوضع نقاشاً فقهياً ومؤسسياً مستمراً حول خيارات الإصلاح. فهناك من يقترح تفعيل إجراء التحكيم بموجب الفرع 21، وهو ما تطالب به دول عديدة، لكن الأمين العام لم يلجأ إليه. وهناك من يقترح نقل بعض الاجتماعات إلى مقار أخرى للأمم المتحدة عند تعذر حضور الوفود، كما حدث عام 1988. وهناك من يذهب إلى اقتراح نقل المقر ذاته، وهو اقتراح يعود إلى الظهور في فترات التوتر لكنه يبقى غير واقعي. ويبدو لي أن جوهر المشكلة يكمن في غياب المعاملة بالمثل: فالدولة المضيفة لا تخشى ردود فعل مماثلة، لأنها لا تستضيف بعثاتها لدى المنظمة في أراضي الدول المتضررة. ولذلك فإن الحل لا يمكن أن يأتي من المنطق الثنائي، بل من تعزيز الآليات المتعددة الأطراف، كتحويل توصيات لجنة العلاقات مع البلد المضيف إلى التزامات أكثر إلزاماً، أو اللجوء إلى محكمة العدل الدولية بطلب فتوى جديد حول نطاق الالتزامات بموجب الفرع 11.

ثالثاً: الامتيازات في الممارسة اليومية وحدود الإنفاذ

الفقرة (13)

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، 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.

تكتسي هذه الدراسة أهمية خاصة في سياق هذه المحاضرة، لأنها أُجريت تحديداً على أعضاء البعثات الدائمة لدى الأمم المتحدة في نيويورك، الذين يمثلون أكبر تجمع للدبلوماسيين في العالم. وتكشف عن جانب عملي من الوضع القانوني لهؤلاء: فالحصانة التي يتمتعون بها بموجب اتفاق المقر تحميهم من إجراءات الإنفاذ المحلية، ومنها تحصيل غرامات المخالفات. وقد استُعملت هذه الحصانة بصورة واسعة للتهرب من التزامات بسيطة، مما أثار توتراً بين سلطات مدينة نيويورك والبعثات. وتكشف الدراسة أن الحل لم يأتِ من المساس بالحصانة، بل من أداة إدارية: فبرنامج ركن السيارات الدبلوماسية الذي اعتمدته الدولة المضيفة عام 2002، والذي نوقشت مسائله في إطار لجنة العلاقات مع البلد المضيف، أتاح سحب لوحات التسجيل الدبلوماسية للمخالفين المتكررين، فتغير السلوك تغيراً جذرياً.

ويكشف هذا المثال عن طريقة معالجة إساءة استعمال الامتيازات في الإطار المتعدد الأطراف. ففي العلاقات الثنائية، تملك الدولة المستقبلة أدوات قوية كإعلان الشخص غير المرغوب فيه. أما في الإطار المتعدد الأطراف، فإن استعمال هذه الأداة ضد أعضاء البعثات الدائمة يبقى محل خلاف، لأنهم ليسوا معتمدين لديها. ولذلك تتجه المعالجة نحو أدوات إدارية تُطبق بالتشاور مع المنظمة وفي إطار لجنة العلاقات مع البلد المضيف، كبرامج ركن السيارات وإجراءات الإعفاء الضريبي وتنظيم وثائق الإقامة. وقد رأت اتفاقية 1975، في سعيها لحماية الدول الموفدة، أن تستبدل بأداة إعلان الشخص غير المرغوب فيه آلية للتشاور وإلزام الدولة الموفدة باستدعاء الشخص في حالة الانتهاك الجسيم، وهو ما عارضته الدول المضيفة. ويبقى التوفيق بين حماية البعثات وتمكين الدولة المضيفة من مواجهة الإساءة من أبرز التحديات في هذا الإطار.

رابعاً: الأساس الوظيفي والمقارنة بالحصانة الدبلوماسية الثنائية

الفقرة (14)

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 لا ينبغي أن تُعامل بوصفها وظائف الدولة بوجه عام، بل ينبغي فهمها في إطار النص الاتفاقي الذي يحدد وظائف البعثة ككل، ويترتب على ذلك أنه لا يمكن التمسك بهذه الحصانة في حالات الانتهاك الجسيم للقانون الدولي، وأنها ذات طبيعة هجينة تجمع بين انتفاء المسؤولية الشخصية والإعفاء الإجرائي من الولاية القضائية.

ينطبق منهج شي، القائم على ربط نطاق الحصانة الموضوعية بالوظائف المحددة نصاً، على ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية بصورة أوضح من انطباقه على الدبلوماسيين الثنائيين. فالفرع 11 من اتفاقية 1946 يربط الحصانة القضائية صراحة بالأقوال والأفعال الصادرة "بصفتهم ممثلين"، والفرع 14 يربطها بـــ"الممارسة المستقلة لوظائفهم المتصلة بالأمم المتحدة". ومعنى ذلك أن معيار الحصانة الموضوعية هنا هو الصلة بالمنظمة، لا الصلة بالدولة الموفدة عموماً. فالممثل الذي يدلي بتصريح أمام الجمعية العامة يتمتع بالحصانة، أما الممثل الذي يمارس نشاطاً لحساب دولته لا صلة له بعمل المنظمة، كالتفاوض على صفقة تجارية ثنائية مع شركة محلية، فلا يتمتع بالحصانة الوظيفية بموجب اتفاقية 1946، وإن كان قد يتمتع بالحصانة الدبلوماسية الكاملة بموجب اتفاق المقر إذا كان من كبار أعضاء البعثة.

ويكشف هذا التحليل عن ازدواجية في الأساس النظري للوضع القانوني لأعضاء البعثات الدائمة. فمن جهة، تقوم اتفاقية 1946 على أساس وظيفي صارم يربط الحماية بالعمل في المنظمة. ومن جهة أخرى، يقوم اتفاق المقر، بإحالته إلى الحصانات الدبلوماسية، على أساس تمثيلي أوسع يمنح كبار أعضاء البعثات حماية شاملة لكل أفعالهم أثناء المهمة. وقد رأت الدولة المضيفة في هذه الازدواجية مبرراً للتعامل مع البعثات الدائمة معاملة السفارات، بما في ذلك تطبيق أدوات المعاملة بالمثل، في حين رأت الدول الموفدة والمنظمة أن الأساس الوظيفي يجب أن يسود، لأن هذه البعثات لا توجد على إقليم الدولة المضيفة إلا لخدمة المنظمة. ويمثل حسم هذه الازدواجية، على المستوى النظري والعملي، أحد أبرز التحديات التي لم تحسمها الأدبيات بعد.

خاتمة

يكشف تحليل الإطار القانوني للبعثات الدائمة لدى المنظمات الدولية عن نظام قانوني مجزأ ومتعدد المصادر، يختلف جوهرياً عن نظام البعثات الثنائية. فبينما تستند البعثات الثنائية إلى اتفاقية واحدة شبه عالمية ومستقرة، تستند البعثات لدى المنظمات

الدولية إلى نسيج من المصادر: ميثاق المنظمة، واتفاقية امتيازاتها وحصاناتها، واتفاق المقر مع الدولة المضيفة، وقرارات الأجهزة المختصة، واجتهاد محكمة العدل الدولية، وأعراف غير مستقرة. أما اتفاقية فيينا لعام 1975، التي كان يُفترض أن توحد هذا النسيج، فقد بقيت على عتبة النفاذ، بأربع وثلاثين دولة طرفاً في حين يتطلب نفاذها خمساً وثلاثين، وهو رقم يلخص بدقة مأزق التدوين في هذا المجال.

ويعود هذا التجزؤ في جوهره إلى البنية الثلاثية للعلاقة. فالدبلوماسية الثنائية تقوم على علاقة تبادلية بين طرفين يتبادلان الأدوار، والمعاملة بالمثل فيها ضمانة فعالة للاحترام. أما الدبلوماسية لدى المنظمات الدولية فتقوم على علاقة ثلاثية غير متوازنة: دول موفدة كثيرة، ومنظمة لا تملك إقليماً ولا قوة إكراه، ودول مضيفة قليلة تملك السيطرة الفعلية على الإقليم الذي تعمل فيه البعثات. وفي غياب المعاملة بالمثل، تتحول الدولة المضيفة إلى طرف يملك سلطة واسعة دون رقيب فعال، ويتحول النزاع حول التأشيرات والتنقل والمعاملات المصرفية إلى مرآة للعلاقات الثنائية بين الدولة المضيفة والدول الموفدة، رغم الموقف المبدئي الذي يرفض إخضاع البعثات الدائمة لمنطق المعاملة بالمثل.

وتكشف الدراسة أن التوازن في هذا النظام يتحقق بآليات مؤسسية متعددة الأطراف، أبرزها لجنة العلاقات مع البلد المضيف والجمعية العامة واللجنة السادسة، وبأدوات إدارية تُطبق بالتشاور، كبرامج ركن السيارات، وبالضغط السياسي الجماعي. أما الآليات القضائية، كالتحكيم بموجب الفرع 21 والفتوى الاستشارية، فتبقى محدودة الاستعمال والفعالية. ويكشف ذلك أن الإطار القانوني للبعثات الدائمة يعتمد، أكثر من أي فرع آخر من فروع القانون الدبلوماسي، على الإرادة السياسية للدولة المضيفة، وعلى قدرة المنظمة والدول الأعضاء على ممارسة الضغط الجماعي عليها.

ومن الزاوية المنهجية، يكشف هذا الموضوع أن دراسة الدبلوماسية المتعددة الأطراف لا يمكن أن تُختزل في تطبيق قواعد الدبلوماسية الثنائية بالقياس. فالبعثة الدائمة تعمل في بيئة قانونية ومؤسسية مختلفة، تتشابك فيها قواعد القانون الدولي العام وقانون المنظمات الدولية والقانون الداخلي للدولة المضيفة والقواعد الإجرائية للأجهزة. ويقتضي فهمها مقاربة تجمع بين التحليل القانوني ودراسة الممارسة الفعلية داخل المنظمات، كما تفعل أدبيات العلاقات الدولية التي تدرس الدبلوماسية المتعددة الأطراف بوصفها ممارسة اجتماعية ذات قواعد وتراتبيات خاصة. وهذا التكامل بين المقاربتين ما يزال محدوداً في الأدبيات القانونية العربية، التي تميل إلى دراسة البعثات الدائمة من زاوية النصوص وحدها.

وتبقى أمام البحث العلمي ثغرات عديدة، أبرزها: تحديد الطابع العرفي لأحكام اتفاقية 1975 وأثره على الدول غير الأطراف؛ ووضع إطار قانوني لبعثات المنظمات الإقليمية لدى المنظمات العالمية؛ ودراسة اتفاقات المقر للمنظمات الإقليمية،

كالاتحاد الإفريقي في أديس أبابا وجامعة الدول العربية في القاهرة، ومقارنتها بالنموذج الأممي؛ وتحليل معايير لجنة وثائق التفويض في حالات التمثيل المتنازع عليه؛ وتقييم فعالية لجنة العلاقات مع البلد المضيف وسبل تفعيل إجراء التحكيم؛ ومعالجة القيود المصرفية الناشئة عن العقوبات الأحادية وأثرها على عمل البعثات؛ ودراسة تجربة البعثة الدائمة للجزائر لدى الأمم المتحدة، ولا سيما خلال عضويتها في مجلس الأمن للفترة 2024–2025. وفي هذه المسائل مجال واسع لإسهام الباحثين في جامعاتنا في بناء فقه للدبلوماسية المتعددة الأطراف يعكس مصالح الدول الموفدة التي تشكل الأغلبية الساحقة من المجتمع الدولي.

قائمة المراجع

1. 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
2. International Court of Justice. (1988). Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947, Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1988, p. 12. https://www.icj-cij.org/case/77
3. Pouliot, V. (2016). Hierarchy in practice: Multilateral diplomacy and the governance of international security. European Journal of International Security, 1(1), 5–26. https://www.cambridge.org/core/journals/european-journal-of-international-security/article/abs/hierarchy-in-practice-multilateral-diplomacy-and-the-governance-of-international-security/4EB92054FC1BA99AB40AD5F9F433453F
4. 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
5. United Nations. (1946). Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. United Nations Treaty Series, 1, 15. https://usun.usmission.gov/diplomatic-notes/
6. United Nations. (1947). Agreement between the United Nations and the United States of America regarding the Headquarters of the United Nations. United Nations Treaty Series, 11, 147. https://usun.usmission.gov/diplomatic-notes/
7. United Nations. (1975). Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character (A/CONF.67/16). https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/5_1_1975.pdf
8. United Nations. (n.d.). Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character: Status. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General (Chapter III, No. 11). https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20III/III-11.en.xml

9. United Nations. (2024). Speakers highlight missions' continued problems with host country, debate use of sanctions, as Sixth Committee takes up related reports (Press Release GA/L/3734). https://press.un.org/en/2024/gal3734.doc.htm

10. United Nations General Assembly. (1948). Permanent missions to the United Nations (A/RES/257(III)). https://undocs.org/A/RES/257(III)

11. United Nations General Assembly. (2023). Report of the Committee on Relations with the Host Country (A/78/26). https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/316/36/pdf/n2331636.pdf

12. United Nations General Assembly, Sixth Committee. (2022). Report of the Committee on Relations with the Host Country: 77th session. https://www.un.org/en/ga/sixth/77/host_country.shtml