

## اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها

### اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها

بقلم أوغوست راينيش

أستاذ القانون الدولي بجامعة فيينا

عندما أنشئت الأمم المتحدة، اعتبر أن من الضروري أن تتمتع بمركز الشخص الاعتباري بموجب القانون الداخلي للدول الأعضاء بها. ويعتبر المتمتع بمركز الشخص الاعتباري في القانون المحلي شرطاً مسبقاً بالنسبة للمنظمات الدولية لكي تتمكن من التدبير الفعال لاحتياجاتها العملية العديدة، من قبيل إبرام عقود الشراء، وحياسة الممتلكات، والتمتع بأهلية ممارسة حقوقها بمقتضى القانون الخاص لدى المحاكم المحلية. ولم يستجب ميثاق الأمم المتحدة إلا بصورة عامة جداً لهذه الاحتياجات، إذ تنص المادة 104 منه على أن "تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء ووظائفها وتحقيق مقاصدها".

وقد تم تبني مفهوم وظيفي مماثل فيما يتعلق بمسألة الامتيازات والحصانات التي ينبغي أن تتمتع بها الأمم المتحدة. فالفقرة 1 من المادة 105 تنص على أن "تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها".

وعليه، فقد تم ترسيخ مبدأ الشخصية "الوظيفية" والحصانة "الوظيفية" في الوثيقة التأسيسية للأمم المتحدة. بيد أن هذه القواعد المجردة استلزمت المزيد من الشرح التفصيلي لتصبح قابلة للتطبيق العملي، وتساعد موظفي الأمم المتحدة والقضاة الوطنيين على اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان للأمم المتحدة أهلية للدخول في معاملات قانونية محددة أو ما إذا كانت تتمتع بالحصانة في دعوى معينة مرفوعة ضدها. وبالمثل، لم يكن نطاق الامتيازات والحصانات التي سيتمتع بها موظفو الأمم المتحدة وممثلو الدول الأعضاء لدى الأمم المتحدة واضحاً. ففي الفقرة 2 من المادة 105، اختار واضعو ميثاق الأمم المتحدة مجدداً مفهوماً وظيفياً، حيث ورد فيها ما يلي: "وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام ووظائفهم المتصلة بالهيئة".

ولم يكن هناك، وقت اعتماد ميثاق الأمم المتحدة، العديد من الصكوك القانونية التي يمكن الاستعانة بها كأمثلة على ما كان يعتزم تحقيقه. فلم ينص عهد عصبة الأمم المؤرخ 28 حزيران/يونيه 1919 إلا على منح امتيازات وحصانات "دبلوماسية" لموظفي عصبة الأمم وعلى حرمة ممتلكاتها. وليس هناك إلا اتفاق لاحق واحد مع الدولة المضيفة لعصبة الأمم، يدعى *modus vivendi* [تسوية وقتية]، نص على أن للعصبة شخصية وأهلية دوليتين، وأنه لا يجوز "من حيث المبدأ، وفقاً لقواعد القانون الدولي، ملاحقتها قضائياً في المحاكم السويسرية دون موافقتها" (بلاغات المجلس الاتحادي السويسري المتعلقة بنظام الحصانات الدبلوماسية للعاملين في عصبة الأمم ومكتب العمل الدولي، الذي وضعته عصبة الأمم والحكومة السويسرية في 18 أيلول/سبتمبر 1926، 1422، annex 911a, (1926) OJLN 7). وعليه، فقد كانت امتيازات المنظمات الدولية وحصاناتها مجالاً معظمه غير مطروق.

واستناداً إلى هذه المعلومات الأساسية، تم التفاوض على اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، التي غالباً ما يشار إليها باسم "الاتفاقية العامة"، وتم اعتمادها عقب إنشاء الأمم المتحدة مباشرة. ووفقاً لنص الفقرة 3 من المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة، اعتمدت الجمعية العامة هذه الاتفاقية في دورتها الأولى المعقودة في 13 شباط/فبراير 1946 (القرار 22 ألف د-1) على أساس مشروع أعدته اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة. وبدأ سريان هذه الاتفاقية في 17 أيلول/سبتمبر 1946، وتم إيداعها لدى الأمين العام في 14 كانون الأول/ديسمبر 1946. وكانت من بين أول المعاهدات التي نشرت في مجموعة معاهدات الأمم المتحدة *United Nations, Treaty Series*.

وتحدد الاتفاقية العامة مفهوم الشخصية والحصانة "الوظيفيتين" للأمم المتحدة، وتتضمن أحكاماً مفصلة بشأن الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة وممثلو الدول الأعضاء فيها. وتعتبر مواد الاتفاقية، بالنظر إلى درجة الدقة العالية التي تتسم بها، قابلة للتطبيق مباشرة أو نافذة تلقائياً في العديد من الأنظمة القانونية المحلية. مما يعني أنه يجوز للمحاكم المحلية أن تستند إليها مباشرة دون الحاجة إلى تشريعات تطبيقية داخلية.

وتعرف الشخصية "الوظيفية" للأمم المتحدة في البند 1 من المادة الأولى على أنها "شخصية قانونية" لها أهلية القيام بما يلي على وجه التحديد: "أ) التعاقد؛ ب) اقتناء الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها؛ ج) التقاضي". وتوضح هذه الأحكام أنه ينبغي أن تكون للأمم المتحدة الأهلية لإجراء العمليات اليومية التي ينظمها القانون الخاص.

ويرد حكم الاتفاقية الرئيسي المتعلق بالحصانة من الولاية القضائية في البند 2 من المادة الثانية، الذي يجري نصه كما يلي: "تتمتع الأمم المتحدة وممتلكاتها وموجوداتها أياً كان مكانها أو كان حائزها بالحصانة القضائية الكاملة ما لم تتنازل عنها صراحة، في أية حالة خاصة. وعلى ألا يشمل هذا التنازل أي إجراء من إجراءات التنفيذ". وتحترم معظم البلدان ما استتبعه ذلك من حصانة "مطلقة" للأمم المتحدة من الملاحقة القضائية، وإن كانت بعض المحاكم الوطنية قد حاولت الحد من نطاق حصانة المنظمة ليقصر على الحصانة "الوظيفية" المتوخاة مبدئياً. ومن الناحية العملية، أدى ذلك في بعض الأحيان إلى تطبيق المبادئ المقيدة لحصانة الدولة، التي يترتب عليها رفض منح الحصانة فيما يخص الأنشطة "التجارية".

ومما يخفف من أثر الحصانة المطلقة الممنوحة للأمم المتحدة بحكم الواقع أن البند 29 من المادة الثامنة من الاتفاقية يوجب على الأمم المتحدة "أن تضع أحكاماً بشأن الطرق المناسبة لتسوية: (أ) المنازعات الناشئة عن العقود أو المنازعات الأخرى المتعلقة بالقانون الخاص والتي تكون الأمم المتحدة طرفاً فيها". ويمكن أن يعتبر الالتزام بإيجاد طرق بديلة لتسوية المنازعات، المنصوص عليه في الاتفاقية العامة في حالة تمتع المنظمة بالحصانة من الإجراءات القانونية، بمثابة اعتراف بالحقوق في اللجوء إلى المحاكم، وذلك على غرار ما يرد في جميع الصكوك الرئيسية لحقوق الإنسان.

وتتضمن عقود القانون الخاص التي تبرمها الأمم المتحدة عادة بنوداً تتعلق بالتحكيم. وفي حالة دعاوى المسؤولية التقصيرية، من قبيل المطالبات الناجمة عن الأضرار التي تترتب على عمليات حفظ السلام أو حوادث المركبات، عادة ما توافق الأمم المتحدة على أشكال مماثلة من أشكال تسوية المنازعات. ويتم تسوية منازعات الموظفين ضمن الأمم المتحدة من خلال آلية داخلية تتمثل في المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، التي أنشئت في عام 1949 (قرار الجمعية العامة 351 (ألف) (د-4) الصادر بتاريخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1949). وفي عام 2009، سيجري إصلاح هام لهذا النظام، سيفضي إلى إنشاء نظام قضائي من درجتين يتكون من محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

وإضافة إلى الحصانة القضائية، تنص الاتفاقية العامة على "حرمة" مباني الأمم المتحدة وممتلكاتها، مما يعني أساسياً أنها معفاة من التفتيش

والاستيلاء والمصادرة وأي نوع آخر من أنواع إجراءات التدخل التنفيذية أو الإدارية أو القضائية أو التشريعية. وتطبق الحرمة نفسها على محفوظات الأمم المتحدة.

وأهم "الامتيازات" التي تمنحها الاتفاقية العامة للأمم المتحدة هي الامتيازات الضريبية. وعلى وجه التحديد، يعفي البند 7 من المادة الثانية الأمم المتحدة من جميع الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية والحصص المتعلقة بالسلع التي تحصل عليها الأمم المتحدة لاستعمالها الرسمي. وفيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة، تقضي الاتفاقية في حالة اقتناء المنظمة "مشتريات كبيرة" "لاستعمالها الرسمي" بأن تتخذ الدولة المعنية الترتيبات الإدارية المناسبة لرد الضرائب، لا غير.

وتشمل الاتفاقية العامة أيضا امتيازات وحصانات ممنوحة لثلاث فئات من الأشخاص الذين تنسم وظائفهم بأهمية بالغة بالنسبة لعمل المنظمة وهم: (1) ممثلو الدول الأعضاء؛ (2) وموظفو الأمم المتحدة؛ (3) والخبراء الموفدون في بعثات للأمم المتحدة. وفي حين يتمتع ممثلو الدول الأعضاء بامتيازات وحصانات دبلوماسية معدلة، يتمتع موظفو الأمم المتحدة، أي الموظفون العاملون فيها بصفة دائمة، بحصانة "وظيفية" يرد تعريفها في البند 18 (أ) من المادة الخامسة، باعتبارها "الحصانة القضائية في كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من قول أو كتابة أو عمل". ويشدد في البند 20 من المادة الخامسة على أن "الامتيازات والحصانات [تمنح] للموظفين من أجل تحقيق مصالح الأمم المتحدة وليس من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة" وأن على الأمين العام أن يرفع الحصانة عن أي من موظفي الأمم المتحدة في الحالات التي يمكن فيها أن "تحول [الحصانة] دون أن تأخذ العدالة مجراها، [وأن يمكن] رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة". وإضافة إلى التمتع بالحصانة من الولاية القضائية، يعفى موظفو الأمم المتحدة من الضرائب على رواتبهم التي يتلقونها من الأمم المتحدة، ويتمتعون بعدد من الامتيازات الأخرى فيما يتعلق بالضرائب والسفر والإقامة. وينفرد الأمين العام ووكلاء الأمين العام والأمناء العاميين المساعدين بالتمتع بامتيازات وحصانات دبلوماسية كاملة.

وعلى نقيض موظفي الأمم المتحدة، يعمل الخبراء الموفدون في بعثات للأمم المتحدة، من قبيل أعضاء لجنة القانون الدولي أو المقرررين الخاصين أو أعضاء عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بموجب ولايات مؤقتة ومحددة.

وهم يتمتعون أيضاً ببعض الامتيازات والحصانات المحدودة وظيفياً وفقاً للمادة السادسة من الاتفاقية العامة.

وكان للاتفاقية العامة أثراً كبيراً على وضع المعاهدات اللاحقة المتعلقة بامتيازات وحصانات المنظمات الدولية. ففي 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، أقرت الجمعية العامة اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها. وبدأ نفاذها في 2 كانون الأول/ديسمبر 1948، وهي تسري على المنظمات الدولية ذات الصلة بالأمم المتحدة، التي تبرم اتفاقات خاصة مع الأمم المتحدة عملاً بالمادة 63 من الميثاق، مثل منظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، وغيرها. وتتضمن الاتفاقية المسماه بالاتفاقية الخاصة، تقريبا نفس الأحكام المتعلقة بالامتيازات والحصانات الواردة في الاتفاقية العامة.

ومن الأمثلة الأخرى على المعاهدات المماثلة المتعلقة بالامتيازات والحصانات يذكر الاتفاق العام بشأن امتيازات وحصانات مجلس أوروبا لعام 1949، والاتفاق بشأن امتيازات وحصانات منظمة الدول الأمريكية لعام 1949. كما أثرت الاتفاقية العامة على عدد من الاتفاقات الخاصة بالمقرات.

## المواد المرجعية ألف - الصكوك القانونية

Covenant of the League of Nations of 28 June 1919 (LEG 341.123 L434  
نسخة تتضمن تعديل المادة 6، التي بدأ نفاذها اعتباراً من 13 آب/أغسطس  
1924، وتعديلات المواد 12 و 13 و 15، التي بدأ نفاذها اعتباراً من 26  
أيلول/سبتمبر 1924).

*Communications du Conseil Fédéral Suisse concernant le Régime des Immunités  
Diplomatique du Personnel de la Société des Nations et du Bureau International du  
Travail*, entered into by the League of Nations and the Swiss Government on 18  
September 1926, 7 OJLN (1926), annex 911a, 1422 .

Agreement on Privileges and Immunities of the Organization of American States, Wash-  
ington, 15 May 1949, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1438, p. 79.

General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, Paris, 2  
September 1949, (ETS No. 2), United Nations, *Treaty Series*, vol. 250, p. 14.

### باء - الوثائق

- قرار الجمعية العامة 22 ألف (د-1) المؤرخ 13 شباط/فبراير 1946  
(امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها).  
قرار الجمعية العامة 351 ألف (د-4) المؤرخ 9 كانون الأول/ديسمبر 1949  
(إنشاء محكمة إدارية للأمم المتحدة).

### جيم - الفقه

- K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, M. Nijhoff, 1964.  
P. H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Boston and London, M. Nijhoff, 1994.  
W. C. Jenks, *International Immunities*, London, Stevens & Sons, Ltd, 1961.  
A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
-