

الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها

أثناء مؤتمر الأمم المتحدة المعني بوضع ميثاق المنظمة الدولية، الذي عُقد في سان فرانسيسكو في الفترة من 25 نيسان/أبريل - 26 حزيران/يونيه 1945 (انظر التاريخ الإجرائي لميثاق الأمم المتحدة)، أشار مقرر اللجنة الفنية 2 (المشاكل القانونية) التابعة للجنة الرابعة (التنظيم القضائي) إلى أنه "ليس من المستبعد تقديم اتفاقية عامة إلى جميع الأعضاء" بشأن امتيازات منظمة الأمم المتحدة وحصاناتها في المستقبل (الوثيقة 933 ذات التوزيع المقيد (الإنكليزية) (2) IV/2/42، الصفحة 2).

وأوصت اللجنة التنفيذية التابعة للجنة التحضيرية (التي أنشأها مؤتمر سان فرانسيسكو لاتخاذ ترتيبات مؤقتة للشروع في عمل المنظمة) في تقريرها النهائي بأن تحيل اللجنة التحضيرية إلى الجمعية العامة مستقبلاً دراسة بشأن الامتيازات والحصانات ترفق بالتقرير لكي تنظر فيها الجمعية (PC/EX/113/Rev.1، الجزء الثالث، الفصل الخامس، الفرع 5، الصفحة 69 والتذييل في المرجع نفسه). وسلمت اللجنة التحضيرية هذا الجزء من التقرير إلى لجنتها 5 (اللجنة القانونية)، التي أوعز إليها بأن "تنظر في الفصل الخامس من تقرير اللجنة التنفيذية وفي أية مقترحات أو تعديلات تقدمها الوفود بشأن المسائل التي تدخل في نطاق الفصل الخامس، وبأن تقدم لها تقريراً عن ذلك" (انظر المذكرة المقدمة من الأمين التنفيذي بشأن تنظيم أعمال الدورة الثانية للجنة التحضيرية، PC/EX/138/Rev.1، الصفحة 17).

وعقدت اللجنة رقم 5 اجتماعها الأول في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1945 (انظر المحضر الموجز PC/LEG/8). وفي 30 تشرين الثاني/نوفمبر 1945، قدم وفد كندا إلى اللجنة 5 مشروع قرار بشأن مسألة الحصانات والتسهيلات والامتيازات الممنوحة للأمم المتحدة ولممثلي أعضائها ومسؤوليها. وبموجب مشروع القرار هذا، أوصي بأن تعتمد الجمعية العامة، في دورتها الأولى، اتفاقية بشأن هذه المسألة "لتقديمها إلى الأعضاء بغرض التصديق عليها" (PC/LEG/17، الصفحة 2). ويتضمن مشروع القرار أيضاً نصاً بعنوان "المشروع الأولي والمؤقت للاتفاقية المتعلقة بالحصانات والتسهيلات والامتيازات الممنوحة للأمم المتحدة" [، ولممثلي أعضائها ومسؤوليها"، وهو النص الذي أشار إلى أن مقاصد الاتفاقية تتمثل في "تحديد تفاصيل تطبيق الفقرتين 1 و 2 من المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة، لضمان الكفاءة في أداء المهام الموكلة إلى المنظمة، وتجنب فرض أعباء مالية على الأموال التي يتبرع بها الأعضاء للمنظمة" (PC/LEG/17، الصفحتان 2 و 3).

وفي 2 كانون الأول/ديسمبر 1945، أصدرت الأمانة العامة، فيما يتصل بموضوع الامتيازات والحصانات التي نظرت فيها اللجنة 5، نص التقرير المذكور أعلاه المقدم من مقرر اللجنة الرابعة/2 في مؤتمر سان فرانسيسكو، بغرض إطلاع الوفود عليه (PC/LEG/22، الصفحتان 1 و 3).

وفي 29 تشرين الثاني/نوفمبر 1945، أنشأت اللجنة 5 لجنة فرعية بشأن الامتيازات والحصانات (انظر المحضرين الموجزين للجلسة الثالثة للجنة 5: PC/LEG/10 و PC/LEG/16). وفي 8 كانون الأول/ديسمبر 1945، أصدرت اللجنة الفرعية مشروع توصية لكي تعتمدها اللجنة التحضيرية ومشروع اتفاقية بشأن الامتيازات والحصانات (PC/LEG/34؛ الصفحتان 1 و 3؛ وانظر أيضاً تقرير اللجنة الفرعية إلى اللجنة 5، PC/LEG/33 و Rev.1، والمحاضر الموجزة للجلسة التاسعة للجنة، PC/LEG/40).

وبموجب الفقرة 2 من مشروع التوصية، كان يتعين على اللجنة التحضيرية أن توصي الجمعية العامة "بأن تقترح على أعضاء الأمم المتحدة اتفاقية بغرض تحديد تفاصيل تطبيق الفقرتين 1 و 2 من المادة 105 من الميثاق وبأن تعتمد وفقا للمادتين 104 و 105 من الميثاق المشروع المرفق للاتفاقية المتعلقة بالامتيازات والحصانات". وفي 10 كانون الأول/ديسمبر 1945، قدم رئيس اللجنة الفرعية إلى اللجنة 5 تقريره عن أعمال اللجنة الفرعية، الذي أعقبته مناقشة عامة (انظر المحاضر الموجزة للجلسة السابعة للجنة 5، PC/LEG/35). واعتمدت اللجنة 5 في 11 كانون الأول/ديسمبر 1945 مشروع التوصية، بصيغته المعدلة من جانب الوفد الصيني (PC/LEG/36) وبواسطة الاقتراحات التي أبدتها أعضاء اللجنة (انظر المحاضر الموجزة للجلسة الثامنة للجنة 5، PC/LEG/37)، وجرى تعميمه بوصفه الوثيقة PC/LEG/38. وفي 13 كانون الأول/ديسمبر 1945، اقترح رئيس اللجنة الفرعية إضافة فقرات أخرى إلى مشروع الاتفاقية (PC/LEG/39). وأجرت اللجنة 5 مناقشاتها حول مشروع الاتفاقية في 14 و 15 كانون الأول/ديسمبر 1945 (انظر المحاضرين الموجزين للجلستين التاسعة والعاشر للجنة 5، PC/LEG/40 و PC/LEG/41). واختتمت بذلك اللجنة أعمالها يوم 15 كانون الأول/ديسمبر 1945 بالموافقة على مشروع الاتفاقية بالإجماع، على الرغم من أن عدة وفود أبدت تحفظات بشأن مواد مختلفة (انظر PC/LEG/41). وفي الجلسة ذاتها، عقب اعتماد حذف اقتراحه يوغوسلافيا لكفالة أن تنظر الجمعية العامة إلى الاتفاقية على أنها مجرد ورقة عمل، أصدرت اللجنة التوصية المتعلقة بالامتيازات والحصانات (PC/LEG/42 و Corr.1).

وفي أعقاب هذه التوصية، أوصت اللجنة التحضيرية، في تقريرها المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 1945، الجمعية العامة بأن تقدم في دورتها الأولى "توصيات بقصد تحديد تفاصيل تطبيق الفقرتين 1 و 2 من المادة 105 من الميثاق، أو اقتراح اتفاقيات على أعضاء الأمم المتحدة لهذا الغرض"، وأحالت "إلى الجمعية العامة الدراسة المرفقة بشأن الامتيازات والحصانات والمشروع المرفق للاتفاقية المتعلقة بالامتيازات والحصانات" (PC/20)، الفصل السابع، الفقرتان 2 و 3).

وفي الدورة الأولى للجمعية العامة، أحيل النظر في التقرير عن الفصل السابع من تقرير اللجنة التحضيرية إلى اللجنة السادسة (القانونية) (انظر المحاضر الحرفية للجلسة العامة السادسة عشرة للجمعية العامة، المعقودة في 19 كانون الثاني/يناير 1946). وأجرت اللجنة السادسة مناقشاتها بشأن هذه المسألة في الجزء الأول من الدورة الأولى للجمعية العامة. وفي 24 كانون الثاني/يناير 1946، اقترح رئيس اللجنة تعيين لجنة فرعية بشأن الامتيازات والحصانات (انظر اللجنة السادسة، المحاضر الموجزة للجلسة السادسة، الصفحتان 14 و 15). وبعد إجراء مناقشة وجيزة، اتفقت اللجنة على أن اختصاصات اللجنة الفرعية تتمثل في تقديم توصيات بشأن ما إذا كان ينبغي اعتماد مشروع اتفاقية بشأن الامتيازات والحصانات أو سلسلة من التوصيات حول هذا الموضوع (المرجع نفسه، الصفحة 15). وأوصت اللجنة الفرعية في تقريرها الأول (A/C.6/17) بأن تقترح الجمعية العامة على أعضاء الأمم المتحدة اتفاقية فيما يتعلق بالامتيازات والحصانات، تقوم اللجنة الفرعية بصياغتها؛ واعتمدت هذه التوصية بالإجماع من قبل اللجنة السادسة في 28 كانون الثاني/يناير 1946 (انظر المحاضر الموجزة لجلستها السابعة، A/C.6/19، الصفحة 16). وبذلك قدمت اللجنة الفرعية مشروعاً للاتفاقية العامة المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (انظر التقرير الثاني للجنة الفرعية، الوارد في المحاضر الموجزة للجنة السادسة، المرفق 3 أ، A/C.6/31، الصفحة 45)، وهو المشروع الذي أوصت اللجنة السادسة الجمعية العامة باعتماده، بعد أن أدخلت تعديلات طفيفة عليه (انظر *Draft Recommendation and Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*) (مشروع التوصية والاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها)، A/C.6/28، والمحاضر الموجزة للجلسة الحادية عشرة للجنة

السادسة، A/C.6/37، الصفحات 26 إلى 28؛ وانظر أيضا القرار الوارد في المرجع نفسه، الصفحة 28).

وأقرت الجمعية العامة الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها في 13 شباط/فبراير 1946 بموجب القرار 22 (د-1) ألف، واقترح على كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة الانضمام إليها. وقد دخلت حيز النفاذ في 17 أيلول/سبتمبر 1946. الاتفاقية المتعلقة

بامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها

كما هو مبين أعلاه، جرى النظر في مسألة وضع اتفاقية بشأن امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها وما يتعلق بها من مسائل في إطار اللجنة 5 (اللجنة القانونية) التابعة للجنة التحضيرية للأمم المتحدة.

وفي 23 كانون الأول/ديسمبر 1945، قامت اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة استنادا إلى توصيات لجنتها 5 (PC/LEG/38، الصفحة 2، الفقرة 5)، بتوصية الجمعية العامة بأن "يعاد النظر في امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها الواردة في دساتير كل منها"، وبأن يتم، إذا لزم الأمر، "فتح باب المفاوضات من أجل تنسيق تلك الدساتير في ضوء أي اتفاقية تقرأها الأمم المتحدة في نهاية المطاف" بشأن الامتيازات والحصانات (PC/20)، الفصل السابع، الفرع 1، الصفحة 60، الفقرة 5). وأوضحت اللجنة، في جملة أمور، أن تعتبر امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها بمثابة الحد الأقصى للامتيازات والحصانات التي ينبغي أن تتمتع بها الوكالات المتخصصة حسبما يستلزمه أداء وظائف كل منها على النحو المناسب (المرجع نفسه).

وفي نفس اليوم، أقرت الجمعية العامة الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها. وفي 13 شباط/فبراير 1946، اعتمدت الجمعية أيضا القرار 22 (د-1) دال المعنون "قرار بشأن تنسيق امتيازات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وحصاناتها"، استنادا إلى التوصية التي اقترحتها اللجنة الفرعية بشأن امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها (انظر A/C.6/31) والتي اعتمدها اللجنة السادسة في 8 شباط/فبراير 1946 (انظر A/C.6/34 و A/C.6/38). وذكرت الجمعية في ذلك القرار أن هناك "العديد من المزايا في توحيد الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الأمم المتحدة ومختلف الوكالات المتخصصة إلى أقصى حد ممكن"، واعتبرت أن "امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها يجوز أن تعتبر، كقاعدة عامة، بمثابة الحد الأقصى للامتيازات والحصانات التي ينبغي أن تتمتع بها مختلف الوكالات المتخصصة حسبما قد يستلزمه أداء وظائف كل منها على النحو المناسب". وبذلك أوعزت إلى الأمين العام أن "يفتح باب المفاوضات بهدف إعادة النظر في الأحكام التي تتمتع بموجبها حاليا الوكالات المتخصصة بامتيازاتها وحصاناتها، وذلك في ضوء كل من الاتفاقية العامة [بشأن الامتيازات والحصانات] التي اعتمدها الأمم المتحدة، والاعتبارات المذكورة أعلاه".

وفي اجتماعين أوليين عقدا في ليك سكسس في 6 و 7 آذار/مارس 1947، تشاور الأمين العام مع ممثلي الوكالات المتخصصة بشأن مشروع اتفاقية وحيد أعدته الأمانة العامة للأمم المتحدة (انظر تقرير الأمين العام، "Co-ordination of the Privileges and Immunities of the United Nations and Specialized Agencies" (تنسيق امتيازات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وحصاناتها)، A/339، الصفحة 279). واثق على أن اعتماد اتفاقية وحيدة من هذا القبيل من شأنه أن يسهل إلى حد كبير معالجة مشكلة توحيد امتيازات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وحصاناتها (A/339، الصفحتان 278 و 279). على أن تنطبق هذه الاتفاقية دون تمييز على جميع الوكالات المتخصصة وتضع الامتيازات

والحصانات العامة التي تستلزمها تلك المنظمات، مع الاحتفاظ بالامتيازات الخاصة التي قد تدعو الحاجة إليها بسبب مهام معينة تضطلع بها وكالة بعينها. وفي وقت لاحق، قدمت منظمة العمل الدولية ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تعليقاتها واقتراحاتها بشأن مشروع الاتفاقية الذي أعدته الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/339)، (الصفحة 280).

وفي 23 تموز/يوليه 1947، أثناء اجتماع ثانٍ عقده ممثلو الوكالات المتخصصة في ليك سكسس، عُدّل مشروع الاتفاقية وفقا للملاحظات والمقترحات الواردة، التي اعتمدت وقدمت إلى الجمعية العامة في سياق تقرير الأمين العام (A/339، الصفحة 281) صدر في 20 آب/أغسطس 1947. وأشار الأمين العام في تقريره إلى أن الوكالات المتخصصة تحبذ عقد مؤتمر عام لجميع الدول الأعضاء في مختلف الوكالات المتخصصة، تدعى الوكالات المتخصصة نفسها إلى حضوره بصفة استشارية، ليتسنى لها تقديم أي ملاحظات أو اقتراحات قد تكون مفيدة. وسيقوم المؤتمر بمناقشة واعتماد نص الاتفاقية التي سيقتراح قيام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والدول الأعضاء في الوكالات المتخصصة غير الأعضاء في الأمم المتحدة بالانضمام إليها (A/339، الصفحتان 279 و 280). وُترك للجمعية العامة البت في الإجراءات التي ينبغي اتباعها لدى اعتماد هذه الاتفاقية (A/339، الصفحة 280).

وفي الدورة الثانية للجمعية العامة، في 23 أيلول/سبتمبر 1947، أُحيلت مسألة تنسيق امتيازات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة وحصاناتها إلى اللجنة السادسة (انظر المحضر الحرفي للجلسة العامة 91 للجمعية العامة، A/392، الصفحة 302؛ وانظر أيضا A/392، الصفحة 11، و A/C.6/134، الصفحة 1). وفي 24 أيلول/سبتمبر 1947، أحالت اللجنة السادسة هذه المسألة إلى لجنة فرعية تتألف من ممثلي كل من اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية، والأرجنتين، وتشيكوسلوفاكيا، وكندا، وكوبا، ومصر، والمملكة المتحدة، والنرويج، والهند، والولايات المتحدة، ويوغوسلافيا (انظر A/C.6/134، الصفحة 1، و A/C.6/136، الصفحة 1).

وفي 29 أيلول/سبتمبر 1947، قدمت اللجنة الفرعية المعنية بالامتيازات والحصانات والتابعة للجنة السادسة تقريرا مؤقتا (A/C.6/148) إلى اللجنة السادسة، ذكرت فيه أنها أجمعت على أن تُصاغ اتفاقية وحيدة تنطبق على جميع الوكالات المتخصصة. ووفقا لهذا التقرير المؤقت، "في الوقت الذي دخلت فيه هذه الاتفاقية حيز النفاذ بشكل كامل، ينظر إليها على أنها بيان كامل لامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها، بصرف النظر عن أي اتفاقات خاصة تبرم مع البلد الذي يوجد فيه مقرها" (A/C.6/148، الصفحة 2). ولئن كانت اللجنة الفرعية قد أوصت الجمعية العامة باعتماد الجزء العام من الاتفاقية الذي يتضمن الامتيازات والحصانات الموحدة في شكلها النهائي، فإنها اقترحت أيضا فيما يخص نصوص مختلف المرفقات التي وضعتها الجمعية العامة والتي تكيف الشروط القياسية لتتلاءم مع كل وكالة على حدة، "أن تُتخذ على أنها مجرد توصيات، وأن يبت فيها نهائيا أثناء المناقشات التي تجرى في مؤتمرات الوكالات المتخصصة نفسها أو جمعياتها" (A/C.6/148، الصفحة 3). وفي 2 تشرين الأول/أكتوبر 1947، وافقت اللجنة السادسة على التقرير المؤقت للجنة الفرعية من دون مناقشة (انظر A/C.6/148، الصفحة 23).

وقدمت اللجنة الفرعية لاحقا، في 15 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، مشروعاً للاتفاقية إلى اللجنة السادسة للحصول على موافقة الجمعية العامة (A/C.6/191، الصفحة 1). ورغم أن الامتيازات الممنوحة كانت في عدد معين من الحالات أضيق نطاقاً من الامتيازات التي تتمتع بها الأمم المتحدة، فإنها صيغت على غرار الامتيازات الواردة في الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم

المتحدة وحصاناتها (A/C.6/191، الفقرة 5، الصفحة 3). وتضمن مشروع الاتفاقية أيضا تسعة مرفقات لتكثيف الأحكام العامة كي تتلاءم مع الوكالات المتخصصة التي ترتبط بالأمم المتحدة (A/C.6/191، الفقرة 5 في الصفحة 3، والفقرة 13 في الصفحة 6) - ويتعلق الأمر بمنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومنظمة الصحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات - كما أنه نص، استنادا إلى الشروط القياسية، على أنه يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يوصي بمشروع مرفق لأي وكالة ترتبط لاحقا بالأمم المتحدة (A/C.6/191، الفقرة 8، الصفحة 4). وأوصت اللجنة الفرعية بأن تصبح الاتفاقية سارية المفعول على كل وكالة متخصصة على حدة عندما يجري اعتماد النص النهائي للمرفق ذي الصلة من قبل الوكالة المعنية وفقا لإجراءات وثائقها الأساسية، ويتلقاه الأمين العام للأمم المتحدة (A/C.6/191، الفقرتان 6 و 7، الصفحة 3). كما أوصت اللجنة الفرعية باعتماد ثلاثة مشاريع قرارات من قبل اللجنة السادسة (A/C.6/191). وفي 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، نظرت اللجنة السادسة في تقرير اللجنة الفرعية (A/C.6/191 و A/C.6/191/Corr.1) وقامت، بعد مناقشة وجيزة، باعتماد التقرير.

وفي 21 تشرين الثاني/نوفمبر 1947، نظرت الجمعية العامة في تقرير اللجنة السادسة (A/503)، وأقرت بموجب القرار 179 (د-2) الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها، وهي الاتفاقية التي قدمت إلى الوكالات المتخصصة لتوافق عليها، وإلى كل دولة عضو في الأمم المتحدة وإلى كل دولة من الدول الأخرى الأعضاء في واحدة أو أكثر من الوكالات المتخصصة بغرض الانضمام إليها. ودخلت الاتفاقية حيز النفاذ في 2 كانون الأول/ديسمبر 1948.