

تأثير دولة المقر على أداء المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية

لوكال مريم (1)

جامعة بومرداس

الملخص:

تختار المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية دولة تنشئ على أراضيها مقرها الأساسي تسمى بدولة المقر، ترتبط بها بموجب اتفاق المقر الذي يعتبر معاهدة دولية، تُبين حقوق وواجبات الطرفين تجاه الآخر، و تنظم نشاط المنظمة على أراضي الدولة و شخصيتها القانونية، كما تفصل في حصانات و امتيازات كل من مقر المنظمة الدولية و الموظفين و التابعين لها و الممثلين الوافدين إليها، كما تُبين طرق حل النزاعات التي يمكن أن تنشأ بينهما، و التي عادة لا تخرج عن التفاوض أو اللجوء إلى التحكيم و القضاء الدوليين. تجدر الإشارة إلى أنه كما يمكن أن تدعم الدولة المضيئة المنظمة الدولية، فإنها يمكن أن تعرقل نشاطها إذا ما تعارضت مصالحهما، و قد عرفت الممارسة الدولية الكثير من النزاعات من هذا النوع، والتي حلت بالتفاوض من ذلك قضية السفير الإيراني في الأمم المتحدة، و منها ما حلت باللجوء إلى محكمة العدل الدولية كآخر وسيلة للحل الودي، كما هو الحال بالنسبة لقضية اتفاق المقر بين منظمة الصحة العالمية و مصر لسنة 1980 وقضية مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك 1988. من جهتها الجزائر تحركت نحو البحث عن موقع في العلاقات الدولية، من خلال إبرام اتفاقات مقرر أصلية و فرعية، مؤمنة للمنظمات المعنية امتيازات و حصانات تسمح لها بأداء مهامها على أكمل وجه.

الكلمات المفتاحية:

اتفاق المقر، دولة المقر، المنظمات الدولية، أزمات، منظمات حكومية، منظمات غير حكومية.

تاريخ إرسال المقال: 2017/07/08، تاريخ قبول المقال: 2018/02/28، تاريخ نشر المقال: 2018/07/31

لتهميش المقال: لوكال مريم، "تأثير دولة المقر على أداء المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد 01، 2018، ص ص. 412-436.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

المقال متوفر على الروابط التالية:

(1) أستاذة محاضرة قسم "أ"، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر.

المؤلف المراسل: loukalmeriem@yahoo.fr

The Headquarter State Impact on the Performance of the International Organizations Governmental and Non-Governmental Summary:

International governmental and non-governmental organizations choose a State to establish in their territory their seats called the State of Headquarters, bound by a Headquarters Agreement, which is an international treaty, which sets out the rights and duties of the parties, and regulates the the activity of the organization on the territory of the State and its personality and legal status as well as the immunities and privileges of the headquarters of the international organization and its personnel. The resulting treaty also provides for the resolution of disputes that may arise between the parties: negotiations or arbitration and recourse to international justice.

The State of Headquarters can support the international organization, as it may pose obstacles to it if their interests conflict, international practice has experienced many conflicts of this kind, which have been settled through negotiations (example, case the Iranian Ambassador to the United Nations). For its part, Algeria seeks a place in the map of international relations through the conclusion of agreements of headquarters and sub-headquarters, granting these organizations privileges and immunities that optimize their activities.

Keywords:

The Headquarters country, conflict, governmental organizations, non-governmental organizations.

L'influence du pays de siège sur la performance des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales

Résumé:

Les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementale choisissent un État pour établir sur son territoire leurs sièges appelé l'État du siège, liés par un Accord de siège, qui est un traité international, qui énonce les droits et les devoirs des parties, et régularise l'activité de l'organisation sur le territoire de l'État et sa personnalité et juridique ainsi que les immunités et les privilèges du quartier général de l'organisation internationale et de son personnel. Le traité suscité prévoit également les modes de résolutions des conflits qui peuvent survenir entre les parties : négociations ou l'arbitrage et le recours à la justice internationale.

L'État du siège peut appuyer l'organisation internationale, comme il peut lui poser des obstacles si leurs intérêts s'opposent, la pratique internationale a connu de nombreux conflits de ce genre, qui ont été réglés par voie de négociations (exemple, affaire de l'ambassadeur Iranien auprès des Nations-Unies). Pour sa part, l'Algérie cherche une place dans la carte des relations internationales par la conclusion d'accords de sièges principaux et de sous-siège, en accordant à ces organisations des privilèges et des immunités qui permettent d'optimiser leurs activités.

Mots clés:

Accord de Siège, État du siège, organisations internationales, conflit, organisations gouvernementales, organisations non gouvernementales.

مقدمة

تزاحم المنظمات الدولية الدول كأشخاص للقانون الدولي، ويزداد عددها بين منظمات حكومية و غير حكومية يوما بعد يوم، بعد ثبوت فعاليتها في حل الأزمات الدولية، و تنظيم و تنسيق جهود الدول في كل المجالات الاقتصادية منها و الأمنية و خاصة التقنية.

رغم أنّ نشاط أغلب المنظمات الدولية ذو طابع عالمي أو على الأقل إقليمي، بحيث يكون لها في كل دولة مكتب أو تمثيلية، إلا أنّها ترتبط على وجه الخصوص بدولة واحدة تسمى دولة المقر، و هذا من خلال إتفاقية المقر.

تعتبر إتفاقيات المقر المبرمة بين المنظمات الدولية بأنواعها و الدول المضيفة التي تستقبل على أراضيها مكاتب المنظمة الدولية أو مقارها مكملة للإتفاقيات الدولية، و هي أكثر تحديدا في تعدادها للامتيازات و الحصانات الدولية، كما ترسم أبعادها و كيفية التمتع بها و حدود ذلك⁽¹⁾.

كما يعود إبرام أول إتفاق مقر إلى الرابع من أكتوبر من سنة 1875، عُقد بين المكتب الدولي للمقاييس و الموازين و الجمهورية الفرنسية، كما عقدت عصبة الأمم في سنتي 1921 و 1926 إتفاقيتين دوليتين تتعلقان بمقرها في سويسرا بصفة مؤقتة *Modus Vivendi*⁽²⁾.

أما اليوم فتسارع المنظمات الدولية للحصول على دولة مقر تؤمن لها الحصانات و الامتيازات الكفيلة بمساندتها لتحقيق أهدافها، إلا أنّ هذه الدولة يمكن أن تكون السبب في إعاقه تقدم المنظمة أو الحد من فعاليتها، في حال نشوء خلافات ناتجة من تعارض المصالح بين الطرفين، و في حالات أخرى تصبو دولة المقر للسيطرة على المنظمة و جعلها أداة لتحقيق سياساتها.

مما تقدم يظهر أنّه من الملائم طرح الإشكالية التالية: كيف تؤثر العلاقة بين المنظمة الدولية و دولة المقر المبنية على إتفاق المقر على أداء المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية؟.

منه ستتم دراسة الموضوع من خلال ثلاثة مطالب: يُخصص الأول لدراسة مفهوم إتفاقيات المقر المبرمة مع المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية مع التركيز على منظمة الأمم المتحدة و اللجنة الدولية للصليب الأحمر كنموذجين، في حين يدرس المطلب الثاني دور دولة المقر في تسهيل أداء المنظمة أو عرقلة مردوديتها، و أخيرا يبحث الثالث سياسة الجزائر تجاه المنظمات الدولية كدولة مقر أصلية و فرعية.

(1) د. الشكري علي يوسف، المنظمات الدولية و الإقليمية و المتخصصة، دار إيتراك للطباعة و النشر و التوزيع، مصر، 2003، ص 59.

(2) أزمران بهجة، إتفاقيات المقر المبرمة بين الدولة الجزائرية و المنظمات الدولية، مذكرة ماجستير فرع القانون الدولي و العلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2010-2011، ص 01.

المطلب الأول: دراسة مفهوم إتفاقيات المقر المبرمة مع المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية- الأمم المتحدة واللجنة الدولية للصليب الأحمر أنموذجا-

لا يمكن فهم العلاقة بين المنظمة الدولية و دولة المقر إلا من خلال فهم اتفاق المقر و بيان مضمونه، لذا فإنه سيتم التعرض إلى مفهوم اتفاقات المقر في القانون الدولي العام، و من ثم دراسة مثالين عن هذا النوع من الاتفاقيات، يتعلق الأول باتفاق مقر منظمة الأمم المتحدة كمنظمة دولية حكومية، و الثاني الاتفاق الخاص باللجنة الدولية للصليب الأحمر كمنظمة دولية غير حكومية.

الفرع الأول: مفهوم إتفاقيات المقر التي تبرم بين المنظمات الدولية و الدول المضيفة

إتفاق المقر هو بمثابة الأداة القانونية للمنظمة للعلاقة التعاقدية القائمة بين المنظمة الدولية و دولة المقر، يكون الغرض منها تسوية الوضع القانوني للمنظمة و أشخاصها على إقليم تلك الدولة، و تحديد المزايا و الحصانات المقررة لهم، التي تخرجهم من دائرة اختصاص القوانين المحلية للدولة المتعاقد معه.

أ- تعريف اتفاق المقر

يعتبر تعريف اتفاق المقر قارا في القانون الدولي فهو حسب فيليب كاييه *CAHIER Philippe* « Accords conclus entre une organisation internationale et un État dans le but d'établir cette organisation dans l'État où elle est son siège et de délimiter les privilèges et les immunités qui lui sont accordés aussi qu'a ses fonctionnaires»⁽³⁾.

أما الدكتور محمد المجذوب فيعرفه بأنه: "الاتفاق المبرم بين المنظمة الدولية، و الدولة التي يقع فيها مقر المنظمة، و هو يهتم بتحديد العلاقة بين المنظمة الدولية و السلطات المحلية"⁽⁴⁾.

منه يمكن القول أن اتفاق المقر هو معاهدة ثنائية الأطراف تُبرم بين المنظمات على اختلافها (عالمية و إقليمية، حكومية و غير حكومية) و سلطات الدولة المضيفة للمقرات الرئيسية و الفرعية للمنظمة، تضم تحديدا للعلاقة بين الطرفين من خلال بيان واجباتهما و التزاماتهما المالية و القانونية، كما تُبين امتيازات و حصانات المنظمة و مقرها و موظفيها، و طرق حل النزاعات التي يمكن أن تنشأ بينهما حول تطبيق الاتفاق أو تفسيره. يمكن نقل مقر المنظمة من دولة إلى أخرى إذا ما اقتضت الحاجة للاتفاق ليس مؤبدا⁽⁵⁾، كما يمكن تعديله خاصة أن اتفاقات مقر بعض المنظمات قديمة جدا، تطورت بعدها المنظمة و اختلفت احتياجاتها⁽⁶⁾.

(3) أزمران بهجة، المرجع السابق، ص 02 في الهامش.

(4) د. المجذوب محمد، التنظيم الدولي النظرية العامة و المنظمات الدولية و الإقليمية، الدار الجامعية، بيروت، 1998، ص 130.

(5) استقرت اللجنة الدولية للشرطة الجنائية بعد إنشائها بإمارة موناكو سنة 1923، ثم انتقلت إلى فيينا عاصمة النمسا، و باجتياعها من قبل ألمانيا نقل المقر إلى برلين سنة 1942، بعد الحرب العالمية الثانية أعيد بعث اللجنة كمنظمة دولية للشرطة الجنائية-

ب- أنواع اتفاقات المقر

باستقراء الممارسة الدولية للمنظمات الحكومية و غير الحكومية يمكن ملاحظة أنواع ثلاث من اتفاقات المقر كالتالي:

1- اتفاق المقر الرئيسي

الهدف منه تنظيم الوضعية القانونية للمنظمة الدولية على إقليم الدولة الذي تتواجد به المقرات الرئيسية للمنظمة (أي الأمانة العامة و الأجهزة الرئيسية الأخرى كالمجلس و الجمعية العامة)، و تزاوُل فيه نشاطاتها الرئيسية، و من أمثلة ذلك اتفاق المقر المبرم بين منظمة الأمم المتحدة و الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1947، كما تعدّ سويسرا من أكثر الدول التي عقدت اتفاقات مقر رئيسي⁽⁷⁾.

2- اتفاق المقر الفرعي

هو الاتفاق المتعلق بإنشاء مكتب للمنظمة على إقليم الدولة، بحيث تقوم المنظمة الدولية بفتح فروع لها و مكاتب خارج إقليم دولة المقر الرئيسي، بغرض ضمان تمثيلها في كل الدول الأعضاء فيها، و كذا تنفيذ برامجها محليا.

الأنتربول، و تم تحويل مقرها إلى سان كلود فرنسا سنة 1946، و منه إلى ليون سنة 1989 بعد أن انفجرت قنبلة أمام المقر القديم. لوكال مريم، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية و دورها في قمع الجريمة العالمية، مذكرة ماجستير تخصص القانون الدولي و العلاقات الدولية، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2009، ص ص 7-9.

⁽⁶⁾ أبرمت المنظمة الدولية للشرطة الجنائية الأنتربول اتفاق المقر مع الحكومة الفرنسية سنة 1989، و تمت مراجعته سنة 2008، و الذي يمكن اعتباره اتفاق مقر جديد نظرا للتعديلات الجوهرية التي طالته.

Grosse Laurent, L'accord de siège de 2008 entre la France et INTERPOL, In Annuaire français de droit international, volume 54, 2008, p. 617.

⁽⁷⁾ تعد سويسرا من أكثر الدول التي تستقطب المنظمات الدولية كدولة مقر رئيسي نظرا لحياها الدائم، و هو ما يحد من تأثيرها السلبي على نشاط المنظمات، فإلى غاية 28 فيفري 2017 ضمت سويسرا 40 منظمة و أمانة عامة أهمها: UNESCO، منظمة العمل الدولية، منظمة التجارة العالمية، منظمة الصحة العالمية، الاتحاد الدولي للاتصالات، المنظمة الدولية للمعايير، كما أنها تعتمد في جزء كبير من إيراداتها على انعقاد المؤتمرات الدولية.

Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, Les 40 organisations et secrétariats en Suisse, confédération suisse, 28 février 2017. Disponible sur le site: https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-onu-omc.../Tableau-des-OI_FR.pdf

3- اتفاق المقر المؤقت

يعقد مع دول لا تتواجد بها مقرات أو مكاتب دائمة للمنظمة الدولية، و إنما تكون إقامة هذه الأخيرة بها إقامة مؤقتة، كعقد جلسة خاصة بإحدى أجهزتها الرئيسية أو الفرعية، أو عقد مؤتمر دولي تدعو إليه على أقاليم تلك الدول، و غالبا ما يأتي هذا النوع من اتفاقيات المقر في شكل تبادل للرسائل بين المنظمة و الدولة المضيفة، و من أمثلة ذلك نذكر تبادل الرسائل بين منظمة الأمم المتحدة و فرنسا، الخاص بعقد الدورة السادسة للجمعية العامة بباريس في 17 أوت 1951، و قد حددت فيه كافة التسهيلات و الحصانات المقررة من طرف فرنسا لهذه المنظمة و للمشاركين. ما يُميّز هذا النوع من اتفاقات المقر هو انتهاء أثره القانوني بانقضاء الفترة الزمنية لانعقاد الجلسة أو المؤتمر⁽⁸⁾.

الفرع الثاني: دراسة إتفاق مقر منظمة الأمم المتحدة و الولايات المتحدة الأمريكية

من أهم المنظمات الدولية العاملة اليوم نجد منظمة الأمم المتحدة و التي تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية (نيويورك) دولة المقر بالنسبة لها، فقد تم التوقيع على إتفاق المقر في 26 جوان 1947 من قبل الأمين العام للمنظمة مع وزيرة خارجية الولايات المتحدة الأمريكية، عملا بالقرار رقم 199(1) الصادر من الجمعية العامة في 14 ديسمبر 1946 المتعلق بإنشاء مقر الأمم المتحدة في مدينة نيويورك، و أقرته الجمعية العامة في 31 أكتوبر 1947⁽⁹⁾.

في هذا الإتفاق تم بيان التزامات الطرفين المتعاقدين بـغية تلافى أي تعقيدات بينهما مستقبلا، و هذا من خلال 28 مادة و ملحقين: إذ رُسمت حدود منطقة المقر، و حددت الحريات التي تتمتع بها المنظمة على الأراضي الأمريكية كالقيام بترتيبات مباشرة البناء، إرسال و استقبال مرافق البث الإذاعي، إنشاء مطار، كما أنّ أي امتياز ترغب فيه المنظمة مستقبلا يجب أن يكون من خلال إتفاق تكميلي.

إتفاق المقر يجعل من منطقة المقر تحت السلطة الكاملة للمنظمة و لا يحق لدولة المقر انتهاك حرمة، في المفهوم ذاته للسفارة أو القنصلية، فمع بقاءه جزءا لا يتجزأ من إقليم الدولة، فلا يمكن للبلد الأجنبي أن يمتلك أراضي على إقليم دولة ذات سيادة، إلا أنه يكون على الدولة المضيفة أن تُمكن السفارة من موقع مناسب، يعد وفقا للقانون الدولي امتدادا للدولة صاحبة السفارة، و هذا ما ينطبق تماما على المقرات التابعة للمنظمات الدولية، إذ يعتبر مقر المنظمة ملكا للمنظمة لا تستطيع السلطات في الدولة انتزاعه أو تطبيق قانونها عليه، كما لا يحق لأي سلطات أمريكية إدارية أو قضائية أو عسكرية أو شرطية أن تدخل المنطقة إلا بموافقة من قبل الأمين العام

(8) أزمران بهجة، المرجع السابق، ص 03.

(9) Agreement between the United Nations and the United States regarding the headquarters of the United Nations, signed June 26, 1947, and approved by the general assembly October 31, 1947. available on: avalon.law.yale.edu/20th_century/decad036.asp

للمنظمة، و على السلطات الأمريكية تعيين عدد كاف من الشرطة لإزالة أي متظاهرين أو تهديد أو إزعاج متاخم لمقر المنظمة، و حماية المقر و تعويض المنظمة عن أية أضرار محتملة(الفصل 16)، و لا يمكن إزالة المقر إلا إذا قررت ذلك منظمة الأمم المتحدة(الفصل 23).

كما يكون على الأمين العام للمنظمة اتخاذ الإجراءات القانونية لتجنب أن يصبح المقر ملاذا للأشخاص المطلوبين في أمريكا أو غيرها(الفصل التاسع)، كما يكون على المنظمة أن تطرد من مقرها أي شخص ينتهك قوانين أمريكا(الفصل العاشر)، كما اتفق على أنه لا يمكن أن يمارس أي تمييز عنصري أو ديني داخل المقر(الفصل 19) و هو ما يعتبر تحديدا لحرية إدارة مقر المنظمة.

من جهة أخرى فإنه يكون على الولايات المتحدة الأمريكية ألا تفرض أي معوقات تخص نقل الأشخاص من و إلى منطقة المقر، على غرار مُثلي الدول الأعضاء في المنظمة و الوكالات المتخصصة أو أعضاء أسرهم، و الخبراء التابعين لهم، بالإضافة للإعلاميين المعتمدين لدى المنظمة بعد التشاور مع الولايات المتحدة، بالإضافة إلى ممثلي المنظمات غير الحكومية، كما يكون على السلطات الأمريكية تأمين الحماية لهم(الفصل 11) و هذا بغض النظر عن العلاقات بين حكومتي الولايات المتحدة و الأشخاص المعنيين(الفصل 12).

كنتيجة حتمية لما سبق، فإنه لا يجوز أن تطبق القوانين و الأنظمة الأمريكية المتعلقة بدخول الأجانب و إقامتهم فيما يخص الأشخاص أعلاه، لذا فإنه تُمنح التأشيرات لهم بدون مقابل و بأسرع وقت ممكن، إلا أنه يمكن تدخل السلطات الأمريكية في حال الاستعمال غير القانوني لهذه الامتيازات، و خاصة في حالات الحجر الصحي(الفصل 13).

أما فيما يخص الممثلين أو الموظفين الدائمين المقيمين داخل المقر أو خارجه، فإنه يجب لدى تعيينه التشاور بين الأمين العام للمنظمة و حكومة الولايات المتحدة و حكومة الدولة العضو المعنية(الفصل 15). إلا أن أهم ما جاء في هذا الاتفاق هو أنه وضع الحلول القانونية لحالة النزاع القانوني بين الطرفين و هذا من خلال كل مواد الاتفاق، بهدف وضع الأسس القانونية التي من شأنها حل أي خلاف مستقبلي بينهما، و قد تم التركيز على نقطتين أساسيتين يمكن أن يثور الإشكال بخصوصهما:

أولاً- فيما يتعلق بالقانون الواجب التطبيق بخصوص المسائل التي تتصل من قريب أو بعيد بالمنظمة، هل هي الاتفاقية المنشئة للمنظمة الدولية و لوائحها الداخلية أو القانون الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية، و ما هي حدود هذا الفصل؟

جاء في القسم السابع من الاتفاق أن المحاكم الأمريكية لا يكون لها اختصاص على الأعمال و المعاملات المنجزة في منطقة المقر، و في حال انعقاد الاختصاص عليها أن تأخذ بعين الاعتبار اللوائح التي سنتها المنظمة.

كما يكون على الطرفين مواءمة قوانينهما، أما في حال نشوء النزاع فقد جاء في الفصل الثامن فإنه تتم تسويته على وجه السرعة و إلى ذلك يبقى القانون الداخلي للمنظمة ساريا.

ثانيا- الخلاف حول تطبيق اتفاقية المقر أو اتفاقيات المُكملة و يتم حله:

- وديا، من خلال فتح قنوات الحوار و التفاوض بين الأمين العام و ممثل تُعيّنه وزارة خارجية الولايات الأمريكية أو أي طريق آخر متفق عليه(الفصل 20).

- يُحال النزاع لمحكمة تحكيم مُكوّنة من ثلاثة محكمين لاتخاذ قرار نهائي، الأول يُسميه الأمين العام، الثاني يُسميه وزير خارجية الولايات المتحدة، هاذان الأخيران يُسميان المحكم الثالث و يكون رئيس محكمة التحكيم، إذا فشلوا في الاتفاق على المُحكّم الثالث يعيّن من قبل رئيس محكمة العدل الدولية.

- يجوز للأمين العام أو الولايات المتحدة أن تطلب من الجمعية العامة، أن تطلب من محكمة العدل الدولية رأيا استشاريا حول أي مسألة قانونية تنشأ حتى في وجود محكمة التحكيم، و إلى حين *An Interim* تلقي رأي المحكمة الدولية، يجب على الطرفين مراعاة القرار المؤقت الصادر من محكمة التحكيم. أما بعد صدور رأي محكمة العدل الدولية، فإنه يكون على محكمة التحكيم أن تصدر حكما تحكيميا نهائيا، يُراعي الرأي الإفتائي للمحكمة الدولية(الفصل 21).

يجب تفسير اتفاق المقر في ضوء هدفه الرئيسي المُتمثل في تمكين الأمم المتحدة في مقرها في الولايات المتحدة، بشكل كامل و فعال على الاضطلاع بمسؤولياتها و تحقيق مقاصدها(الفصل 27).

تجدر الإشارة إلى أنه بعد عقد الاتفاق تعهدت الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم قرض للمنظمة حددت قيمته بـ 65,000,000 دولار، بغرض مباشرة عملية البناء و التعاقد و التأثيث، يُسدّد بدون فوائد على دفعات. كل هذه الترتيبات من شأنها أن تسهل عمل المنظمة انطلاقا من الولايات المتحدة الأمريكية، لكن في ظل احترام و ضمان حقوق هذه الأخيرة، إذ يجدر فهم أنه في إطار القانون الدولي يعتبر مقر المنظمة داخل الدولة، كدولة داخل دولة أخرى، تتمتع في منطقة المقر بالسيادة التامة، و هو ما يجعل ضرورة توافق عملها و اشتراطات الدولة المضيفة ضروريا، علما أنّ منظمة الأمم المتحدة من أكثر المنظمات نشاطا على الصعيد الدولي، إذ تعد اليوم 193 دولة عضو فيها تجتمع وفود منها كلما عقدت الجمعية العامة لها، و عدد أقل فيما يخص مجلس الأمن و اللجان الفرعية و الخبراء، كما تحرص كل الدول الأطراف أن يتم تعيين موظفين في المنظمة من رعاياها و هذا حتى يكون لها موطىء قدم فيها، و هذا ما يعني عدد كبير من الأجانب على الأراضي الأمريكية، بعد دوام العمل ينتشرون في كل نيويورك متمتعين بمزايا و حصانات الموظف الدولي، من حصانات شخصية كالحصانة من المتابعة القضائية و امتيازات مالية كالإعفاء الضريبي، نظرا لمصادقة الولايات المتحدة الأمريكية على كل من: اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة و حصاناتها المبرمة في نيويورك،

بتاريخ 14 ديسمبر 1946⁽¹⁰⁾، و اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة و حصاناتها المبرمة في نيويورك، بتاريخ 21 نوفمبر 1947.

ما يُثير العديد من التساؤلات هو تفتُن الولايات المتحدة إلى ضرورة الحفاظ على أمنها القومي، فاتفق المقر يقضي باستقبال المجتمع الدولي على الأراضي الأمريكية من خلال استقبَال ممثلي الدول، هؤلاء الذين يمكن أن يمثلوا بانحراف في السلوك أو تعسف في استعمال الامتيازات و الحصانات مساسا بأمنها القومي مثل: التجسس⁽¹¹⁾، تجارة المخدرات، دعم المنظمات الإرهابية، و هو ما يستدعي أن تتعايش الضرورات الدبلوماسية مع ضرورات حفظ الأمن⁽¹²⁾، و أنها لم تُشر إلى ذلك في نص الاتفاق، فقد تمت إضافة الحفاظ على الأمن الوطني إلى الاتفاق، بحيث لم يدرج كبنء في الاتفاقية ذاتها، و إنما كتحتفظ عبرت عنه الولايات المتحدة خلال المؤتمر الذي عُني بالدخول حيز التنفيذ و الذي يجب أن يسمى تعديل.

هذا ما يستدعي التساؤل حول ما مدى التزام الدول الغير كطرف ثالث *Pacta tertiis* في اتفاقية المقر، هذا ما أجاب عنه البروفيسور بول روتور *REUTER Paul*، بحيث عبّر أنّ الدول الأعضاء تتمتع بالامتيازات بطريقة أوتوماتيكية، إلا أنّها لا تُعبر عن التزامها بالالتزامات الناشئة عنه كضرورة عدم التعسف في استعمال الامتيازات و الحصانات.

⁽¹⁰⁾ دخلت حيز النفاذ في 17 سبتمبر 1946. United Nations, *Recueil des traites*, Vol.1, No. 4, p. 15.

⁽¹¹⁾ يمكن الإشارة هنا إلى قضية قوبيتشيف، و هو موظف بالأمم المتحدة روسي الجنسية، قُبض عليه في نيويورك سنة 1949 بتهمة التجسس لصالح الاتحاد السوفيتي، و قد أوضح المدعي العام الأمريكي: "أنّ التجسس غير المشروع ليس عملا من أعمال المتهم كموظف بالأمم المتحدة، و لا يمكن القول بعدم إمكان القبض عليه بسبب هذا المسلك نتيجة تمتعه بالامتيازات و الحصانات الضرورية لممارسة أعمال وظيفته بالأمم المتحدة باستقلال"، و قد قررت المحكمة الأمريكية رفض الدفع بالحصانة القضائية لأنّ التهمة المُوجهة له ليست لها أي علاقة بأعمال وظيفته، و أنّ مثل هذه الحصانة لا يمكن أن تمتد إلى "الأعمال الخاصة" التي قام بها و التي لا "تتطلبها أعمال وظيفته الرسمية". د. مفيد شهاب، سند و نطاق حصانات و امتيازات الموظفين الدوليين، في المجلة المصرية للقانون الدولي، عن الجمعية المصرية للقانون الدولي، المجلد الثالث و الأربعون، السنة الثالثة و الأربعون، القاهرة، 1987، ص ص 27-28.

⁽¹²⁾ ZOLLER Élisabeth, *Sécurité nationale et diplomatie multilatérale (l'expérience des États-Unis comme État hôte de l'Organisation des Nations Unies)*, In *Annuaire français de droit international*, Volume 34, 1988, pp. 110-111.

لذا تراوحت علاقة المنظمة الدولية مع الدولة المضيئة، بين التوجُّس خاصة فيما يتعلق بالموظفين الروس سابقا إذ اعتبر مقر المنظمة الدولية في خلال الحرب الباردة مهجعا للجواسيس⁽¹³⁾ و الموظفين الإيرانيين حاليا، و الحقيقة أنه في العلاقات الدولية يجب الاعتراف بأنه لا طالما استعملت الدول بعثاتها الدبلوماسية كجواسيس شرعيين، و كذا يُفعل في مقرات المنظمات الدولية، و في أحيان أخرى تقف دولة المقر إلى جانب المنظمة من حيث التمويل في البدايات و تأمين الحماية في العشرينات الأخيرة، نظرا لدور المنظمة المتعاضم في توجيه العلاقات الدولية⁽¹⁴⁾.

الفرع الثالث: دراسة إتفاق مقر اللجنة الدولية للصليب الأحمر و سويسرا

تعتمد المنظمات غير الحكومية على الممارسة ذاتها، فهي تعقد اتفاقات مقر بهدف الحصول على الامتيازات و الحصانات و الاعتراف القانوني و الدعم المادي، و من أهم المنظمات غير الحكومية التي ترتبط ارتباطا وثيقا بدولة المقر نجد اللجنة الدولية للصليب الأحمر⁽¹⁵⁾ و التي تعد سويسرا دولة مقرها، و هي منشئة وفقا للقانون السويسري باعتبارها جمعية خاصة سويسرية.

عقدت اللجنة الدولية للصليب الأحمر و المجلس الاتحادي السويسري اتفاقية مقر في 19 مارس 1993 -رغم أنها أنشأت في سويسرا سنة 1864- تم خلاله تحديد الوضع القانوني للجنة و امتيازاتها و حصاناتها، كما وقعت 36 اتفاق مقر، كان الأول مع دولة الكامبيرون سنة 1991.

تضمّن اتفاق المقر خمس و عشرون مادة، تمحورت حول حصانات و امتيازات المنظمة و موظفيها كما تعرضت لآليات حل أي نزاع بين الطرفين، من بينها إعطاء بطاقة هوية لكل موظف حتى يتم شمله بالامتيازات و الحصانات مصادق عليها من الوزارة الاتحادية للشؤون الخارجية و الدولية السويسرية(المادة 17)، كما يُرسل إلى وزارة الخارجية كل تعيين جديد على نحو مستدام.

(13) BOITEL Michel, Situation et problèmes actuels de la fonction publique internationale, In Politique étrangère, N°1, 1953, 18e année, pp 06-07.

(14) دخلت حيز النفاذ في 02 ديسمبر 1947. United Nations, *Recueil des traites*, Vol 33, No. 521, p. 261.

(15) هي منظمة غير حكومية سويسرية إلا أن عملها ذو طابع دولي تتمتع بالشخصية القانونية و حسب المادة الثانية من النظام الأساسي للجنة(آخر تعديل 1998) التي جاء فيها أنها جمعية تخضع للمادة 60 من القانون المدني السويسري و تتمتع بالشخصية القانونية مقرها جنيف يُعين أعضائها من المواطنين السويسريين حفاظا على حيادها نظرا لحياد سويسرا الدائم، و قد حصلت اللجنة على مركز مراقب في جمعية الأمم المتحدة في 16 أكتوبر 1990، و هي أول مرة يمنح مركز المراقب لمنظمة غير حكومية، تختص في العمل الإنساني و القيام بأعمال الإغاثة و الوصول إلى الضحايا في النزاعات المسلحة الدولية و غير الدولية.

كما أشار الاتفاق إلى الآلية المتعلقة بفض النزاع نفسها التي جاءت بها اتفاقية مقر منظمة الأمم المتحدة(المادة 22)، و قد حصر الاتفاق النزاع بأنها المنازعات الناشئة عن العقود التي تكون اللجنة الدولية طرفا فيها و غيرها من المنازعات المتعلقة بالقانون الخاص، بالإضافة إلى المنازعات التي تعني موظف لدى اللجنة الدولية، بسبب حصانة يتمتع بها لمنصبه الرسمي، إذا لم يتم التنازل عنها(المادة 19). تتعاون اللجنة الدولية و السلطات السويسرية في جميع الأوقات للعمل على تسهيل إدارة العدالة، و ضمان مراعاة قواعد الشرطة و منع أي إساءة استخدام للامتيازات و الحصانات المتفق حولها(المادة 18). إلا أنّ المادة التي تثير الانتباه في هذا الاتفاق هي المادة العشرون و التي تُخلي فيها سويسرا مسؤوليتها عن نتيجة أنشطة اللجنة الدولية على أراضيها، أي المسؤولية الدولية عن الأفعال و السهو الصادر عن اللجنة الدولية أو موظفيها(المادة 20)⁽¹⁶⁾.

المطلب الثاني: دور دولة المقر في تسهيل أداء المنظمة أو عرقلة نشاطها

يكمن دور دولة المقر في تسهيل وصول المنظمة الدولية إلى أهدافها، و هذا من خلال ضمان امتيازات مادية لها و حصانات لموظفيها، إلا أنه قد تواجه العلاقة بين الدولة المضيفة و المنظمة عوائق مادية أو قانونية أو مصلحة تؤدي إلى التأثير السلبي على نشاط المنظمة، يسعى الطرفان إلى العمل على حللته حفاظا على الامتيازات و المصالح المتبادلة.

الفرع الأول: دور دولة المقر في تسهيل أداء المنظمة الدولية

تسعى المنظمة الدولية من خلال اتفاق المقر إلى الحصول على عدة امتيازات على أراضي الدولة المضيفة، و هو ما يحول دون تصادم المنظمة و مقتضيات سيادة الدولة على أراضيها، كما يجعلها متحررة من تأثير دولة المقر و هو ما من شأنه الحفاظ على حيادها و بالتالي مصداقيتها.

(16) Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Comité international de la Croix-Rouge en vue de déterminer le statut juridique du Comité en Suisse, Conclu le 19 mars 1993, Entré en vigueur le 19 mars 1993, recueil officiel suisse N°1405, 1993. Disponible sur le site : https://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_192_122_50.html

1- دور اتفاق المقر في تدليل معضلة السيادة بالنسبة للمنظمات الدولية

تتمتع كل دولة بالسيادة على إقليمها، و تتوقف سلطاتها عند حدودها الوطنية البرية منها، البحرية و الجوية، و هو ما يجعلها تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، أما فيما يخص المنظمات الدولية فإن الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية لم يتأت إلا مطلع القرن العشرين، و أول منظمة حظيت به كانت المعهد الدولي للزراعة⁽¹⁷⁾، ذلك أن المنظمة الدولية كأحد أشخاص القانون الدولي تنشط بالضرورة على إقليم دولة أخرى و هذا ما يخرق سيادة الدولة، كما يمكن أن تمنع هذه الدولة المنظمة من ممارسة نشاطها أو أن تحُد منه، و هذا يدخل في سلطاتها الشرعية، و إذا امتنعت أغلب الدول عن السماح للمنظمة بالنشاط على إقليمها، لما أخذت أصلا وصف منظمة دولية.

من هنا تأتي ضرورة أن تعمل المنظمة الدولية على إيجاد مقر لها في الدول التي تتميز بنوع من الاعتدال من جهة، و الجبوحه المالية من جهة أخرى، بهدف الوصول إلى سلاسة في التعامل بين الطرفين و تعاون، كما تصبو إلى إبرام اتفاقيات فرعية لضمان حرية تنقلها و إثبات وجودها في أغلب الدول الأطراف فيها. كما تعتبر الصعوبات المالية من أهم الإشكالات التي تتعلق بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية، فصحيح أنه للمنظمة ذمة مالية مستقلة إلا أنها لا تستطيع الوفاء بالتزاماتها بعيدا عن الدول الأطراف فيها، كما يمكن لها أن تستفيد من خلال إبرام اتفاقات المقار من مساعدات مالية مختلفة المظاهر ، من القرض إلى المساعدات المالية إلى التسهيلات المالية و الإعفاءات الضريبية و الجمركية.

2- امتيازات و حصانات المنظمة الدولية

تضمن دولة المقر الرئيسي أو الفرعي للمنظمة الدولية حصانات و امتيازات تتعلق بالمنظمة في حد ذاتها، أهمها ضمان حرمة و حصانة منطقة المقر و منع انتهاكه من السلطات المحلية، إذ لا تخضع المنطقة لأي نوع من إجراءات التفتيش أو الاستيلاء أو المصادرة أو نزع ملكية، أو لأي نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية القضائية و التشريعية أو التنفيذية، كما تلتزم الدولة المضيفة بعدم دخول أي مبنى من المباني التابعة للمنظمة إلا بإذن⁽¹⁸⁾، و تلتزم بحماية المقر من الغير كالمتظاهرين، كما يحصل عادة عندما يتجمهر عدد من المناوئين لاتجاهات المنظمة الدولية و هو ما يمكن أن يشل نشاط المنظمة، أو يتطور ليصبح انتهاكا ماديا لمقرها.

⁽¹⁷⁾ لوكال مريم، تفعيل دور القانون الدولي الإداري، رسالة دكتوراه تخصص القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق سعيد حمدين، 2015، ص 196.

⁽¹⁸⁾ يترتب على ذلك بطلان دخول المحضرين و الإجراءات الإدارية و القضائية و التنفيذية المتخذة داخلها، إلا في أحوال الدفاع الشرعي عن النفس و تطبيقا لمقتضيات السلامة كنشوب حريق، أو ارتكاب جريمة داخل المبنى.

كما تتمتع المنظمة الدولية على أراضي كل دولة عضو بالشخصية القانونية و يكون لها الأهلية في التعاقد واقتناء الأموال الثابتة والمنقولة و حق التقاضي.

على دولة المقر حماية وثائق و أرشيف المنظمة الدولية و محفوظاتها ، فباعتبار أنّ بعض المنظمات تلعب دورا هاما في العلاقات الدولية، فإنّه لا بد من حماية الأسرار و المعلومات التي تصل إليها بمناسبة تعاملها مع الأحداث الدولية ضمانا لمصداقيتها، لأجل ذلك لا يجوز للمحاكم الوطنية أن تصدر أمرا إليها بالكشف عن وثائق خاصة بالمنظمة أو إيداعها للاطلاع عليها.

يكون على دولة المقر كذلك، ضمان حرمة الاتصالات السلكية اللاسلكية للمنظمة من احتمالات التجسس أو التخريب، و تتمتع المنظمة بامتياز حرمة الرسول و الحقيبة الدبلوماسية فلا يجوز تفتيشها أو حجزها.

3- امتيازات و حصانات الموظف الدولي

تقع مسؤولية حماية الموظف الدولي على عاتق الدولة المضييفة، و هذا من خلال تأمين الحصانة له بالإضافة إلى تقديم عدد من الامتيازات ذات طابع مالي منشؤها موثيق المنظمات الدولية⁽¹⁹⁾، و كذا الاتفاقيات المتعددة الأطراف⁽²⁰⁾، إلا أنّ اتفاقيات المقر تكون أكثر تحديدا في تعدادها لامتيازات و الحصانات الدولية، كما ترسم أبعادها و كيفية التمتع بها و حدود ذلك⁽²¹⁾.

تكون الغاية من الامتيازات و حصانات رعاية مصالح المنظمة الدولية ذاتها و حماية استقلالها، لذا يدفع الفقيه ديلبيز *Delbez* بفكرة الحماية الوظيفية و ليس الحماية الشخصية⁽²²⁾.

بناء على ما تقدم ، فإنّ أي فعل يقوم به الموظف الدولي خارج نطاق الأعمال الرسمية المنوط به أداؤها وفقا لمتطلبات وظيفته، لا يتمتع بصدها بأي حصانة قضائية، بل و يحاسب عليه الموظف الدولي إذا شكل إخلالا بالقوانين المحلية، و على حد قول الأستاذة باستيد *bastid* فإنّ الحصانة القضائية لا وجود لها، عندما يتعلق الأمر بتصرفات منسوبة للموظف الدولي لا علاقة لها بممارسة وظائفه الرسمية، كما أنه لا يتمتع بأية حصانة ضد القبض عليه و محاكمته⁽²³⁾.

(19) انظر المادة 105 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة، و المادة 40 من ميثاق منظمة العمل الدولية، و المادة 12 من ميثاق اليونسكو، و المادة 60 من منظمة الطيران المدني.

(20) اتفاقية امتيازات و حصانات جامعة الدول العربية لسنة 1953.

(21) د. الشكري علي يوسف، المرجع السابق، ص 59.

(22) طبقا لهذا المبدأ فإنّ التصرف الذي لا يبتغي الموظف فيه مصلحة المنظمة، و إنّما يبتغي منه تحقيق مصلحته الشخصية، لا تطبق عليه الامتيازات و الحصانات، و هو ما ذهبت إليه كل من الاتفاقيات الدولية و كذا الأحكام القضائية الدولية. د. شهاب مفيد، المرجع السابق، ص ص 17 - 20.

(23) د. مفيد شهاب، المرجع السابق، ص 24 في الهامش.

أما فيما يخص أفعال الموظف التي تتعلق بالوظيفة الدولية، فإنه تجدر الإشارة إلى أنّ الحصانات تنقسم إلى حصانة شخصية و قضائية عن كل قول أو كتابة أو عمل، أما الحصانات الشخصية: فنعني بها عدم جواز القبض على الموظف الدولي أو حجزه أو حجز أمتعته و كذا فيما يخص أفراد عائلته، في حين أنّ الحصانات القضائية: تعني أنّ الموظف الدولي معفى من المطالبة القانونية و القضائية المدنية منها و الجنائية بالقوانين المحلية، إلا إذا رفع الأمين العام عنه الحصانة بصفته الرسمية أو الشخصية أو تنازل هو عن حصانته⁽²⁴⁾. فبمجرد القبض على الموظف الدولي، يكون عليه أن يخطر الأمين العام للمنظمة حتى يتحرك في اتجاه الدولة المحتجزة باتخاذ الإجراءات و الاتصالات لضمان تطبيق الحصانة القضائية.

إلى جانب ذلك، يتمتع الموظف الدولي بطائفة من التسهيلات، الهدف منها تسهيل وصول المنظمة لأهدافها و كسب الوقت، من أهمها: تسهيل تنقل الموظف الدولي، و لأجل ذلك يجب أن يحمل بطاقة للهوية تبين صفته الدولية⁽²⁵⁾، بالإضافة إلى تسهيل إجراءات الإقامة، عن طريق تسهيلات في قيود الهجرة و إجراءات قيد الأجانب، و يستعاد منها حتى في حال عودة الموظف إلى الوطن، كما يستفيد الموظفون الدوليون من الإعفاء من الخدمة العسكرية⁽²⁶⁾.

كما يتمتع الموظف الدولي بجملة من التسهيلات المالية و الإعفاءات الجمركية على منقولاته، التحويل المصرفي⁽²⁷⁾، الإعفاء من الضرائب المحلية كضريبة المطار و الطرق و غيرها و إعفاء راتبه من الضرائب⁽²⁸⁾.

يمكن هنا الإشارة إلى حكم المحكمة الإدارية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة (تختص بنظر دعاوى الموظفين قبل الأمانة العامة⁽²⁴⁾) "، تتلخص وقائع هذه القضية في أنّ زوجة كندية لموظف (Shamsee للمنظمة) رقم 245 الصادر في 25 ماي 1979 في قضية " بمقر الأمم المتحدة نيويورك، باكستاني الجنسية، قامت بمقاضاته أمام القضاء الأمريكي، و حكم لصالحها بحصولها على حضانة الأولاد و كذا النفقة، و هو الحكم الذي تم تبليغه إلى الأمين العام للمنظمة، و الذي بموجبه قام باستعمال سلطته التقديرية بخصم مبلغ النفقة أوتوماتيكيا من راتب الموظف كل شهر، و قد قام الموظف نتيجة رفضه لهذا الإجراء برفع دعوى أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، و هنا توقفت المحكمة أمام نقطة مهمة، و هي تطبيق نص المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة و اتفاقية مزايا و حصانات الأمم المتحدة. توصلت هذه الأخيرة، أنّه و ما دام أنّ صندوق المعاشات أنشئ من قبل الجمعية العامة، فهو بالتالي من أجهزة الأمم المتحدة و يتمتع بحصانة المنظمة، و أنّ أموال الصندوق مودعة باسم المنظمة، لذا: "الحصانة القضائية التي يتمتع بها الصندوق يمكن أن ترفع، إلا أنه من جهة أخرى فإنّ رفع الحصانة لا يمكن أن يستعمل لإعمال الإجراءات التنفيذية". منه T.s, Tribunal administratif des nations unis, In Annuaire français de droit international, volume 27, 1979, pp. 414- 416

(25) د. الشكري علي يوسف، المرجع السابق، ص 60.

(26) د. الغنيمي محمد طلعت، الأحكام العامة في قانون الأمم: التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص ص 363-364.

(27) د. الشكري علي يوسف، المرجع السابق، ص 61.

(28) د. الغنيمي محمد طلعت، المرجع السابق، ص 361.

الفرع الثاني: دور دولة المقر في عرقلة نشاط المنظمة (دراسة حالات النزاع)

ليس الهدف من هذه الدراسة بحث العوائق التي يمكن أن تشكلها الدولة باعتبارها عضواً في المنظمة، و التأثيرات السلبية لها على نشاط المنظمة خاصة عندما يتعلق الأمر بالدول الخمس الدائمة العضوية بمجلس الأمن و الدول المانحة عموماً، و ما ينجر عن ذلك من ضغوطات على سياسة المنظمة و امتيازات تطالب بها في مقابل مساهماتها الكبيرة في ميزانية المنظمة. و إنّما الهدف هو بحث كيف تؤثر دولة المقر بعيداً عن كونها عضواً في المنظمة على نشاط المنظمة، و الحقيقة أنّ كل خروج على التطبيق الحسن لاتفاقية المقر سيؤدي إلى قيام نزاع قانوني بين الطرفين، و هو ما يمكن أن يعيق نشاط المنظمة أو يضعها في حرج مع دول أعضاء أخرى.

في هذا الصدد يمكن إثارة أكثر من نزاع يُعبر عن الصدام الذي يُمكن أن يقع بين الطرفين و كيفيات حلّه، علماً أنّ هذا غيض من فيض، و أنّ هذه النزاعات هي تلك التي تفاقمت حديثاً بحيث خرجت للعلن، و هو ما يعني كثرة النزاعات القانونية التي تتعلق بتطبيق أو تفسير اتفاق المقر:

أولاً- أول أزمة عرفت الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة كانت ما بين 1950 و 1954، نتيجة للضغوطات التي مارستها الولايات المتحدة الأمريكية على الأمين العام للمنظمة تريجيفي لي، و هو ما أدى إلى إقالة أحد عشر موظفاً من جنسية أمريكية، بدعوى أنّهم اعتنقوا في وقت سابق على استخدامهم في المنظمة الحزب الاشتراكي الأمريكي⁽²⁹⁾، نظراً لحساسية الولايات المتحدة الأمريكية لكل ما هو اشتراكي نظراً لصراعها مع روسيا الاشتراكية آنذاك، الأمر الذي اضطر الموظفين إلى الالتجاء إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، طالبين إلغاء القرار الإداري غير المشروع، هذه الأخيرة، و اعتبرت أنّ الانتماء السابق لحزب ما لا يعتبر خطأ جسيماً يُبرر تسريح الموظف، و بالتالي ضرورة إلغاء قرار التسريح و إعادتهم إلى مناصبهم.

هذا الحكم أثار ضجة في الجمعية العامة و نتيجة للضغوطات، انعقدت المحكمة مرة ثانية، في سابقة خطيرة، لتستبدل الحكم بإرجاع الموظفين إلى مناصبهم بالحكم لهم بالتعويض المناسب. هذا ما أدى لصدور أحكام كثيرة لصالح الموظفين في تلك السنة، نتيجة لذلك، و لتغطية الأعباء المالية المترتبة عن أحكام التعويض، طلب الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة من الجمعية العامة في دورتها الثامنة لسنة 1953 تخصيص مبلغ مساوي لقيمة التعويضات التي حكمت بها المحكمة الإدارية. و هنا امتنعت الولايات المتحدة الأمريكية إلى جانب مجموعة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة عن دفع المساهمات الإضافية المترتبة عليها، من جراء تنفيذ التعويضات، التي حكمت بها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة على المنظمة لصالح المدعين المتضررين.

(29) موجز الأحكام و الفتاوى و الأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ما بين سنتي 1948 - 1991، منشورات الأمم المتحدة رقم ST/LEG/SER.F/1، ص 39.

فثار الجدل في الجمعية العامة للأمم المتحدة من جديد حول مدى التزام المنظمة بتنفيذ الأحكام الصادرة عن محكمتها الإدارية، و انتهى الرأي في الجمعية العامة إلى طلب الرأي الاستشاري في الموضوع من محكمة العدل الدولية، و التي انتهت في فتواها إلى القول بتمتع هذه الأحكام بقوة الشيء المقضي فيه، و التزام المنظمة بتنفيذها⁽³⁰⁾.

ثانيا- في إطار العداء مع الاتحاد السوفياتي سابقا، واجهت الأمم المتحدة عدة عوائق مع الدولة المضيفة، فقد طلب مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة سنة 1975 و مقره موسكو الاتحاد السوفياتي سابقا(عمل ما بين 1949 إلى 1991)، بمجرد حصوله على مركز مراقب في الأمم المتحدة، تفسيراً لمعنى الحصانات و الامتيازات التي يتمتع بها مندوبوه لدى المنظمة، و قد اقتصدت الولايات الأمريكية في تفسيرها للحد الأدنى، لعدائها المعلن و الاتحاد السوفياتي سابقا.

أما سنة 1985 فقد فرضت الولايات المتحدة الأمريكية على موظفي منظمة الأمم المتحدة تقليص لحرية التنقل على الأراضي الأمريكية من جنسية: الاتحاد السوفياتي، أفغانستان، كوبا، إيران، ليبيا، فييتنام، و هو ما اعتبره الأمين العام تمييزاً بين الموظفين غير مقبول.

في حين أنه سنة 1986 اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية قانوناً يقضي بأنه لا يمكن أن يتجاوز عدد المواطنين السوفيات الموجودين على الأراضي الأمريكية كبعثة لدى الأمم المتحدة عدد أعضاء البعثة الأمريكية لدى الأمم المتحدة، لدواعي الأمن القومي⁽³¹⁾.

ثالثا- يمكن أن يكون هناك عدة إشكالات تؤدي إلى نقل المقر داخل الدولة نفسها و هذا لا يثير أي إشكال، أما نقل المقر خارجها فهو ما يثير عدة حساسيات، هنا تجدر الإشارة إلى الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في 20 ديسمبر 1980، المتعلق بتفسير اتفاق المقر المبرم بين منظمة الصحة العالمية و مصر الموقع في 25 مارس 1951⁽³²⁾، يرجع تاريخ القضية إلى إنشاء مجلس عام للصحة لغرض مكافحة الأوبئة سنة 1831 في الإسكندرية-مصر، و من ثم أدمج بإنشاء منظمة الصحة العالمية فيها سنة 1949 بوصفه جهازاً إقليمياً، اتبع هذا الإجراء بتوقيع اتفاق حول امتيازات و حصانات المنظمة في مصر سنة 1951، إلا أنّ المنظمة أوصت بنقل المقر إلى عمان الأردن بعد ذلك، و هنا طلبت جمعية الصحة العالمية إلى محكمة العدل الدولية بحث مدى ضرورة التشاور و التفاوض و الإشعار المسبق لدولة مصر، طبقاً للاتفاق في حال نقل المكتب إلى خارج مصر، و قد توصلت المحكمة إلى أنّ القاعدة الأساسية التي تحكم العلاقات بين المنظمة الدولية و دولة المقر المضيفة عبارة عن "مجموعة من الالتزامات المشتركة بالتعاون و النية الحسنة".

⁽³⁰⁾ د. الغنيمي محمد طلعت، المرجع السابق، ص 285.

⁽³¹⁾ ZOLLER Élisabeth, op. cit., pp. 116-124.

⁽³²⁾ موجز الأحكام و الفتاوى و الأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ما بين سنتي 1948 - 1991، منشورات الأمم المتحدة رقم ST/LEG/SER.F/1، ص 145-149.

رابعا- في 08 نوفمبر 1988 وُضع طلب تأشيرة لدى مكتب الأمين العام، بغرض دخول السيد ياسر عرفات رئيس اللجنة التنفيذية لحركة التحرير الفلسطينية آنذاك للولايات المتحدة الأمريكية، حيث دُعيت المنظمة في 22 نوفمبر 1974 بقرار من الجمعية العامة رقم 3237(د-29)، إلى الاشتراك في الدورات بصفقتها مُراقب، تبعا لذلك أنشئت بعثة مراقبة سنة 1974 و حُصص لها مكتب في مدينة نيويورك خارج منطقة مقر الأمم المتحدة.

حُوّل الطلب للسلطات المختصة الأمريكية، ستة عشر يوما من بعد، أشعرت هذه الأخيرة المنظمة برفض الطلب على أساس التحفظ المتعلق بالأمن القومي المضاف للاتفاق، أما الدوافع فهي تعرض مواطنين أمريكيين في الماضي لعدد من الهجمات خارج أمريكا من قبل الحركة و المجموعات التابعة لها، و أنّ عرفات باعتباره رئيسا للحركة، يُقر و يساند هذه الهجمات فهو شريك فيها⁽³³⁾.

من جهة أخرى قدم مجلس الشيوخ للولايات المتحدة مشروع قانون هدفه عدم مشروعية إنشاء أو الاحتفاظ بأي مقر أو مقر داخل الولايات المتحدة بتوجيه أو أموال منظمة التحرير الفلسطينية في ماي 1987، عندما ظهر أنّه بمجرد إقرار القانون ستتحرك السلطات إلى إغلاق المكتب، تحرك الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة و أرسل رسالة إلى الممثل الدائم للأمم المتحدة في 13 أكتوبر 1987، فحواها أنّ القانون المزمع سنه يتعارض مع الالتزامات الناتجة عن اتفاق المقر، في اليوم الموالي طرح المراقب العام عن منظمة التحرير الفلسطينية الأمر على لجنة الأمم المتحدة المعنية بالعلاقات مع البلد المضيف، مع ذلك اعتُمد قانون مكافحة الإرهاب من قبل الكونغرس بعد حرب تصريحات من كل الأطراف في 15-16 ديسمبر 1987، على أن يكون ساري المفعول بعد 90 يوما من توقيعه، و في اليوم التالي اعتمدت الجمعية العامة القرار 210/42 مطالبة تأكيدات من البلد المضيف بعدم اتخاذ أي ترتيبات تنتقص من حقوق البعثة الرسمية الفلسطينية.

بعيد عدم الحصول على التأكيدات، اقترح الأمين العام أن تبدأ المفاوضات وفقا للإجراء الوارد في الفرع 21، نظرا لوجود نزاع قانوني يتعلق بتطبيق أو تفسير اتفاق المقر منذ أن أصبح مشروع قانون مكافحة الإرهاب قانونا، و أنّها عينت محكمها و على الولايات المتحدة أن تقوم بالمثل، في 02 مارس 1988 اعتمدت الجمعية العامة قرارين، يتعلق الأول بأنّه يجب تمكين منظمة التحرير الفلسطينية من حقها في بناء المقر، و أنّ قانون مكافحة الإرهاب لا يتوافق مع اتفاق المقر و ضرورة إعمال الإجراء الخاص بتسوية المنازعات. أما القرار الثاني فطلب رأيا إفتائيا من محكمة العدل الدولية. أما الممثل الدائم للولايات المتحدة الذي امتنع عن التصويت على القرارين، فقد صرح بأنّ حكومته لم تقرر نهائيا بشأن إنفاذ القانون فيما يخص البعثة الفلسطينية، و أنّها تعمل على "إيجاد حل مناسب لهذه المشكلة في ضوء ميثاق الأمم المتحدة و اتفاق المقر و قوانين الولايات المتحدة".

⁽³³⁾ STERN Brigitte, L'affaire du Bureau de l'O.L.P devant les juridictions interne et internationale, In Annuaire français de droit international, volume 34, 1988, p. 188.

أما محكمة العدل الدولية فقد أصدرت في 26 أبريل 1988 الرأي الاستشاري المتعلق بانطباق التزام الدخول في تحكيم بموجب الفرع 21 من اتفاق مقر الأمم المتحدة المعقود في 26 جويلية 1947⁽³⁴⁾، حول بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة في نيويورك، و قد توصلت إلى أنّ الولايات المتحدة باعتبارها موقعة على اتفاق المقر فإنّها تعتبر ملزمة بأن تدخل في تحكيم لتسوية النزاع القائم بينها و بين الأمم المتحدة.

أثارت القضية عدة نزاعات بين القانون المحلي الأمريكي و القانون الدولي، نظرا لرفع وزير العدل دعوى على البعثة في محكمة نيويورك الجنوبية، عند اقتراب حلول تاريخ سريان مفعول القانون و عدم تحرك البعثة من المقر، و قد أصدر القاضي الأمريكي بالميري *Palmieri* قرارا بأنّ القانون متوافق مع القانون الدولي و الدستور الأمريكي، رغم أنّه كان يجب أن يقضي بعدم الاختصاص و كذا عدم الفعالية، فهذا الحكم من شأنه أن يقيم التعارض بين القانون الحكم الدولي و الوطني⁽³⁵⁾.

هنا تظهر قوة الدولة المضيفة التي إذا ما رفضت تطبيق قاعدة ما فإنّه لا يكون للمنظمة إجبارها، و إنّما البحث عن الحلول خارج حدودها الإقليمية، و هذا ما فعلته المنظمة، ففي 02 ديسمبر 1988 قررت الجمعية العامة التابعة لها الانتقال لجنيف للاستماع لخطاب عرفات بعدما رفضت أمريكا إعطائه تأشيرة دخول⁽³⁶⁾.

خامسا- القضية الأكثر حداثة و التي تتعلق بالخصم المعاصر للولايات المتحدة الأمريكية و هي الجمهورية الإسلامية الإيرانية، تتلخص في انتهاء عهدة السفير الإيراني الدائم لدى الأمم المتحدة، و رغبة ايران في تعيين شخص آخر لهذه المهمة، لذا في 08 أبريل 2014 قامت بتسمية "حميد أبو طالبي"، و هو دبلوماسي ذي خبرة، شغل عدة مناصب رسمية في ايران، إضافة إلى تعيينه سفيراً للاتحاد الأوروبي، أستراليا، إيطاليا و بلجيكا من قبل.

إلا أنّ الولايات المتحدة الأمريكية سارعت إلى الإعلان بأنّها أبلغت السلطات الإيرانية أنّ اختيارها لحميد أبو طالبي سفيراً للجمهورية الإسلامية في الأمم المتحدة شيء "غير قابل للتنفيذ، و أنّ هذا التعيين ليس نهائيا بعد". سبب الرفض الأمريكي لهذا السفير هو دفعها بأنّه كان له دور في عملية احتجاز الرهائن في السفارة الأميركية بطهران في 04 نوفمبر 1979، الذي شنّه طلاب كانوا يطالبون بتسليم شاه ايران بعدما نُقل إلى الولايات المتحدة للعلاج، كما احتجت الولايات المتحدة الأمريكية بالقانون الذي وقعه باراك أوباما و أقره الكونغرس في 10 أبريل 2014 أي يومين بعد التسمية الإيرانية، الذي ينص على عدم منح تأشيرة دخول أميركية إلى سفراء في منظمة الأمم المتحدة ارتكبوا نشاطات إرهابية استهدفت الولايات المتحدة أو حلفاءها، أو

⁽³⁴⁾ موجز الأحكام و الفتاوى و الأوامر الصادرة عن محكمة العدل الدولية ما بين سنتي 1948 - 1991، منشورات الأمم المتحدة رقم ST/LEG/SER.F/1، ص ص 248-254.

⁽³⁵⁾ STERN Brigitte, op. cit., pp 188-189.

⁽³⁶⁾ القرار المتخذ في الجلسة العامة رقم 67، وثائق الأمم المتحدة رقم A/RES/43/49، الصادر في 02 ديسمبر 1988.

من الممكن أن يُشكّلوا تهديدا للأمن القومي الأميركي، وهو قانون يستهدف تحديدًا السفير الإيراني المعين لدى الأمم المتحدة.

أما إيران فأيدت تصريحات أبو طالبى بأنه لم يشارك في الهجوم على السفارة الأمريكية ، و أضاف أبو طالبى أنه اضطلع فقط بدور مترجم حين أفرج الطلاب عن 13 امرأة و إفريقي أميركي واحد، أما الرهائن 52 الآخرون فظلوا محتجزين طوال 444 يوما، و أدى احتجازهم إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين سنة 1980.

أكدت إيران على قرارها السيادي في اختيار سفيرها و أنه لا يحق لأحد معارضته، كما أنّ اتفاق المقر الموقع بين منظمة الأمم المتحدة و الولايات المتحدة الأمريكية ، يقضي بضرورة منح تأشيرات دخول إلى كل دبلوماسيي الأمم المتحدة دون أي مقابل و بأسرع وقت ممكن، أيا تكن العلاقات القائمة بين الحكومات التي يتبع لها هؤلاء الأشخاص و الحكومة الأمريكية، و إزالة كل العوائق المتعلقة بمغادرة و الوصول من و إلى مقر الأمم المتحدة لممثلي الدول الأعضاء أو موظفي منظمة الأمم المتحدة.

كانت سويسرا قد واجهت الموقف ذاته سنة 1984، عندما عيّنت الشيلي ممثلا لها في مكتب الأمم المتحدة في جنيف جنرالا متهما بانتهاك حقوق الإنسان، و قد عبرت سويسرا آنذاك، أنه وفاء بالالتزامات الملقاة على عاتقها بموجب اتفاق المقر، فهي ملزمة بعدم الاعتراض على قدوم الممثل، و في ذلك الحين كان الاتجاه الدولي الرئيسي أنّ دولة لا تستطيع محاسبة منظمة على أساس أفعال ذات بعد دولي، كما أنّ الممارسة الدولية تُبين أنّ دولة مقر منظمة دولية لا تملك أهلية المعاقبة على انتهاكات القانون الدولي المقترفة من قبل أعضاء المنظمة أو المدعويين من قبلها⁽³⁷⁾.

هنا يجب النظر إلى هذه الحادثة مع الأخذ بعين الاعتبار حياد سويسرا الدائم على عكس الولايات المتحدة الأمريكية، ففي ظل تصريح إيران بإصرارها على "أو طالبى" كسفير لها لدى منظمة الأمم المتحدة، و تأكيد الولايات المتحدة الأمريكية بأنها ملزمة مبدئيا بمنح تأشيرات للدبلوماسيين العاملين في الأمم المتحدة، إلا أنها بينت بأنه يمكن حصول استثناءات في بعض الظروف. فقد تمت أحالت النزاع على اللجنة المسؤولة عن تنظيم العلاقات بين الأمم المتحدة و الدولة المضيفة بتاريخ 23 أبريل 2014⁽³⁸⁾، التي استمعت لدفع الطرفين بحضور قانونيين ممثلين لعدة دول، إلا أنّ اللجنة لم تتوصل لأي قرار، رغم أنه كان بإمكانها أن ترفع توصية

⁽³⁷⁾ ZOLLER Elisabeth, op. cit., pp. 117-118.

⁽³⁸⁾ هي لجنة استشارية تابعة لمنظمة الأمم المتحدة أنشئت بموجب قرار الجمعية العامة رقم 681 في دورتها رقم 26 المتعلق بأمن البعثات المعتمدة لدى الأمم المتحدة و سلامة أفرادها و إنشاء اللجنة المعنية بالعلاقات مع البلد المضيف، أنشئت على أنقاض اللجنة المشتركة غير الرسمية المعنية بالعلاقات مع البلد المضيف، على خلفية الأفعال غير المشروعة المرتكبة من أفراد و جماعات ضد بعض البعثات لدى الأمم المتحدة بما في ذلك استخدام القنابل و الأسلحة النارية و التهديدات و المظاهرات المقترنة بالعنف. وثائق الجمعية العامة رقم A/RES/26/681، الصادر في 10 ديسمبر 1972. تضم 19 دولة عضوا بينهم الأعضاء الخمسة الدائمة العضوية في مجلس الأمن و يترأسها اليوم ممثل قبرص الدائم لدى المنظمة الدولية السفير نيكولاس إميلييو .

إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة أو أن تطلب رأياً استشارياً من محكمة العدل الدولية، إلا أنها لم تفعل، و هو ما جعل القضية تراوح مكانها.

بعد تسعة أشهر من الرفض الأمريكي لتقديم تأشيرة الدخول للسفير الإيراني أبو طالب، اختارت الجمهورية الإسلامية الإيرانية سفير آخر، و هو السيد "خوشرو غلام علي" الذي تم تعيينه رسمياً في 28 جانفي 2015⁽³⁹⁾، و بالتالي انتهاء الأزمة.

تجدر الإشارة إلى أنه على كل المستويات لم تحظ الولايات المتحدة الأمريكية بأي تأييد، فطبقاً للقانون الدولي العام خاصة مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لأشخاص القانون الدولي، فإنه لا يحق للولايات المتحدة أن تتدخل في الاختيار الإيراني باعتباره قراراً سيادياً، خاصة أنه لم يثبت أن أبو طالب تورط في أحداث السفارة الأمريكية في إيران، كما لا يحق حتى لدولة المقر أن تتدخل في الشؤون الداخلية للمنظمة الدولية باعتبارها شخص مستقل للقانون الدولي، و لا يجوز للدولة إصدار قانون يخالف التزام دولي سابق لها نظراً لسمو المعاهدات الدولية المصادق عليها على القانون الوطني، لذلك فإن الولايات المتحدة الأمريكية كدولة مقر، برفضها منح التأشيرة و منعها السفير الإيراني من دخول الولايات المتحدة للانضمام إلى عمله في منظمة الأمم المتحدة، تكون قد خالفت مبادئ الأمم المتحدة و الاتفاقية المعقودة معها، كما أنها تُخالف مبادئ العلاقات الدبلوماسية و الأصول و الأعراف المتبعة، و يعتبر عرقلة المنظمة عن أداء مهامها.

هذه الحوادث و أخرى إضافة إلى عدة تصريحات داخل منظمة الأمم المتحدة، إنما تدل على استغلال الولايات المتحدة الأمريكية لمركزها كدولة مقر و سلطاتها للتحكم في سياسة التوظيف بشكل عام، خاصة عندما يتعلق الأمر بكبار الموظفين، و تفضيلها للموظفين الموالين لسياساتها و مصالحها و الدول الحليفة لها، و هو ما يخرج عن وظيفة دولة المقر في تسهيل عمل المنظمة و عدم التدخل في شؤونها و حيادها.

كما يشير تقرير لجنة العلاقات مع دولة المقر لسنة 2016 إلى العديد من الإشكالات التي تواجهها المنظمة مع الولايات المتحدة الأمريكية خاصة فيما يتعلق بتأخر في منح التأشيرات، أو عدم منحها و المماثلة و هو ما دفع به الممثل السوري، أو عدم منح رخص عمل لزوج الموظف و هو ما يدفعه لعدم قبول المنصب من الأساس، أو الاستقالة بعدياً⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁹⁾ www.lefigaro.fr/flash-actu. Consule le 18 mars 2017.

⁽⁴⁰⁾ تقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الحادية والسبعون، الملحق رقم 26، وثائق الأمم المتحدة رقم A/71/26، الصادر في نيويورك، 21 أكتوبر 2016.

المطلب الثالث: بحث سياسة الجزائر تجاه المنظمات الدولية كدولة مقر أصلية و فرعية

تعتبر الجزائر منذ التسعينيات تقريبا نشطة على الصعيد الدولي، ربما بهدف الحصول على موقع في خارطة العلاقات الدولية، هذا ما دفعها للخروج من سياسة التقوقع على الذات و العزلة و الفكر الاشتراكي، إلى الانفتاح على العالم و محاولة استقطاب أنظاره خاصة بعد العشرية السوداء، و لا أحسن من استضافة منظمة دولية على أراضيها تنظم تظاهرات و مؤتمرات يُحج إليها من كل صوب، تستدعي اهتمام الإعلام و الرأي العام الدولي، من هنا يكون من اللازم دراسة موقف الجزائر إزاء إبرام اتفاقيات المقار مع المنظمات الدولية، و هنا نلاحظ الجزائر كدولة مقر رئيسي، كما يظهر دور محتشم لها كدولة مقر فرعي، بغرض تقييم الممارسة الجزائرية ذات الصلة.

الفرع الأول: الجزائر كدولة مقر رئيسي

لم تسع الجزائر إلى استقطاب المنظمات الدولية إلا من قريب، و علما أنّ عالم اليوم يُعجّ بالمنظمات الدولية في مختلف الميادين فإنّ عدد ما ينشأ من منظمات اليوم قليل، أما المنظمات المنشأة قبلا فقد اختارت لها دولة مقر، و مع ذلك فقد استطاعت الجزائر استقطاب عدد من المنظمات الدولية أو بالأحرى أجهزة تابعة لها و هي:

- مجلس الشورى التابع لاتحاد المغرب العربي الذي وقع اتفاق المقر مع الجزائر في 09 جوان 1994 و صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-78 المؤرخ في 05 فيفري 1996⁽⁴¹⁾.
- الوكالة الإفريقية للبيوتكنولوجيا التي وقعت اتفاق المقر مع الجزائر في 14 أكتوبر 1997، و صادقت عليه الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-390 المؤرخ في 28 نوفمبر 2000⁽⁴²⁾.
- معهد جامعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، بعد اتفاق مقر بين جامعة الأمم المتحدة و الجزائر الموقع في 22 ديسمبر 2013، صادقت عليه هذه الأخيرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-118 المؤرخ في 13 ماي 2015⁽⁴³⁾.
- معهد الجامعة الإفريقية لعلوم المياه و الطاقة بما في ذلك تغير المناخ، بعد اتفاق مقر بين مفوضية الاتحاد الإفريقي و الجزائر الموقع بالجزائر في 29 ماي 2014، صادقت عليه هذه الأخيرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-334 المؤرخ في 27 ديسمبر 2015⁽⁴⁴⁾.

(41) الجريدة الرسمية العدد 10، الصادرة في 03 فيفري 1996.

(42) الجريدة الرسمية رقم 74، الصادرة في 06 ديسمبر 2000.

(43) الجريدة الرسمية العدد 25، الصادرة في 18 ماي 2015.

(44) الجريدة الرسمية العدد 69، الصادرة في 28 ديسمبر 2015.

ما يلاحظ على اتفاقات المقر هذه حداتها، إلى جانب تنوعها فمنها الإفريقية و العربية و الدولية، كما تضم منظمة دولية واحدة و هي الوكالة الإفريقية للبيوتكنولوجيا، و أجهزة تابعة لمنظمات دولية، و كذا جامعتين، هذه الجهود الجزائرية للتموقع المدعومة بالبحوث الاقتصادية آنذاك، يجدر تثمينها لإسهامها في كسر العزلة التي فرضت عليها خلال العشرية السوداء.

الفرع الثاني: الجزائر كدولة مقر فرعي

تسعى المنظمات الدولية لأن تكون حاضرة في الدول الأعضاء فيها، و هو ما يتطلب إبرام اتفاقيات مقر فرعية و قد أبرمت الجزائر عددا منها كالتالي:

- الاتفاق المبرم بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و لجنة المجموعات الأوربية(المفوضية الأوربية حاليا) على إقامة ممثلية للجنة و منحها الامتيازات و الحصانات، الموقع بمدينة الجزائر في 09 ديسمبر 1983، المصادق عليه بموجب المرسوم رقم 87-53 مؤرخ في 24 فيفري 1987⁽⁴⁵⁾.
- اتفاق المقر الفرعي الموقع بين الاتحاد العربي للحديد و الصلب الموقع في 08 أفريل 1996، المصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-294 المؤرخ في 08 سبتمبر 1996⁽⁴⁶⁾.
- اتفاق المقر الفرعي الموقع بين منظمة الأمم المتحدة للأغذية و الزراعة و الجزائر الموقع في 31 جويلية 2001، المصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-239 المؤرخ في 22 أوت 2001⁽⁴⁷⁾.
- اتفاقية المقر الفرعية المبرمة مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر الموقعة في 14 أوت 2002، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-141 المؤرخ في 25 مارس 2003⁽⁴⁸⁾.
- اتفاقية المقر الفرعي المبرم مع المنظمة الدولية للهجرة الموقع في 29 أكتوبر 2002، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 03-204 المؤرخ في 05 ماي 2003⁽⁴⁹⁾.
- الاتفاق بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و منظمة الأمم المتحدة للتربية و التعليم و الثقافة (اليونسكو)، الموقع بباريس في 28 فيفري 2014، بشأن إنشاء و تشغيل مركز إقليمي بالجزائر لصون التراث الثقافي غير المادي بإفريقيا، من الفئة 2، تحت رعاية اليونسكو، المصادق عليه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-333 المؤرخ في 27 ديسمبر 2015⁽⁵⁰⁾.

(45) الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة في 25 فيفري 1987.

(46) الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 11 سبتمبر 1996.

(47) الجريدة الرسمية العدد 48، الصادرة في 26 أوت 2001.

(48) الجريدة الرسمية العدد 23، الصادرة في 02 أفريل 2003.

(49) الجريدة الرسمية العدد 32، الصادرة في 07 ماي 2003.

(50) الجريدة الرسمية العدد 69، الصادرة في 28 ديسمبر 2015.

يلاحظ أنه بعكس اتفاقات المقار الأصلية ، فإنه يمكن إبرام اتفاقات مقار فرعية عديدة، إذ يمكن لكل منظمة دولية أن تُنشئ مقرا لها بالجزائر، و مع ذلك يلاحظ العدد المحدود من الاتفاقيات المبرمة بالنظر لعدد المنظمات الدولية.

الفرع الثالث: مدى تسهيل الجزائر لعمل المنظمات الدولية الحكومية و غير الحكومية

باستقراء مضمون اتفاقات المقر الأصلية و الفرعية أعلاه، يمكن استنتاج أنّ الجزائر تسعى إلى جذب المنظمات الدولية من خلال إعطاء عدة تسهيلات لها مادية و تقنية، و حصانة لأعضاء المندوبية و ممثلي اللجنة، و كذا حصانة لمحلات و أموال و ممتلكات المنظمة و أرشيفها، بالإضافة للإعفاء الضريبي و الحقوق الجمركية و نحو ذلك.

ما تجدر الإشارة إليه هو بذل الجزائر المال للمنظمات الدولية، إذ تتحمل الجزائر لمهام بناء المقار و تأثيثها و تحمل تكلفتها، و تأمين مقار مؤقتة إلى حين استكمال أشغال البناء كما هو الحال بالنسبة للمعهد الدولي للتنمية المستدامة، بالإضافة إلى تمويل سنوي يعتبر أكبر مورد لميزانية المعهد.

كما يلاحظ على اتفاق المقر مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر، و هي المنظمة غير الحكومية التي بدأت عملها في الجزائر ابتداء من 1998 بدعم اللجنة الهلال الأحمر لدعم النساء و الأطفال ضحايا العنف، و في سنة 1999 وقعت اللجنة مع وزارة العدل اتفاق يقضي بتمكينها من زيارة الموقوفين في المؤسسات العقابية، و ابتداء من 2002 في أماكن التوقيف للنظر للشرطة و الدرك، ففي 2006 قامت اللجنة بزيارة 21 مؤسسة عقابية، و هذا هو الهدف من اتفاق المقر، أي تسهيل نشاط المنظمة على أراضي دولة المقر و الحصول على اعترافها بالشخصية القانونية لها، ما يتيح لها حرية التصرف القانوني⁽⁵¹⁾.

لم تتجاوز بعض الاتفاقيات التي أبرمتها الجزائر في منحها للمزايا و الحصانات حدود ما أقرته الاتفاقيات الدولية المماثلة، مثل اتفاق مقر المنظمة الدولية للهجرة أو لجنة المجموعات الأوروبية، في حين تضمنت اتفاقات مقار أخرى أحكاما خاصة و استثنائية تفوق تلك المقررة لغيرها من المنظمات الدولية المستقرة بالجزائر، خاصة التسهيلات المالية، فقد توسع اتفاق المقر الخاص باللجنة الدولية للصليب الأحمر في مجال الإعفاءات الضريبية و الجمركية، إذ جعل الإعفاء من أداء الضريبة غير المباشرة يشمل البضائع المقتناة بالجزائر و الموجهة للاستعمال الرسمي للجنة حتى في الخارج، كما جعل الإعفاء الجمركي يشمل الرسوم المتعلقة بالتخليق و عبور البضائع المقتناة بدولة معينة و الموجهة للمساعدات الإنسانية على إقليم دولة أخرى.

(51) لوكال مريم، المبسط في القانون الدولي الإنساني، محاضرات ألقيت على طلبة سنة ثالثة ليسانس، جامعة امجد بوقرة-بومرداس، السنة الجامعية 2016-2017، ص ص 48-49.

كما منح اتفاق المقر الخاص بالاتحاد العربي للحديد و الصلب امتيازاً يخص التسهيلات النقدية، بحيث يستفيد الاتحاد في عملياته المصرفية بأنسب سعر رسمي لصرف العملة الصعبة بالجزائر.

إلى جانب اتفاقية المقر الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة للأغذية و الزراعة التي تضمنت أحكاماً خاصة، أقرت من خلالها الجزائر تحمل كل التكاليف السنوية المترتبة عن استخدام المنظمة للمرافق العامة، مع تزويدها بكل الوسائل البشرية و المادية التي تمكنها من أداء مهامها على أكمل وجه.

في سياق متصل، لم تكثف اتفاقيات المقر الخاصة بكل من اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الوكالة الإفريقية للبيوتكنولوجيا و الاتحاد العربي للحديد و الصلب، بإعفاء مرتبات موظفي هذه المنظمات المتحصل عليها بالجزائر من الضريبة الوطنية، بل جعلت هذا الإعفاء يشمل المداخيل و التعويضات المتأتية من مصادر خارج إقليم الدولة الجزائرية.

يشار إلى أنّ اتفاق مقر مجلس شورى اتحاد المغرب العربي أقر عدم خضوع مرتبات الموظفين الجزائريين للضريبة الوطنية، كما أقر اتفاق مقر اللجنة الدولية للصليب الأحمر امتيازاً خاصاً، أعفى من خلاله الموظفين الجزائريين من الاستدعاء القضائي للإدلاء بالشهادة و هذا حتى بعد انتهاء مهامهم.

عطفاً على ما سبق، فقد تم إقرار امتداد الصفة الدبلوماسية للموظفين العاديين في اتفاقيات المقر المبرمة مع كل من لجنة المجموعات الأوروبية، الاتحاد العربي للحديد و الصلب و اللجنة الدولية للصليب الأحمر، مما يفيد تمتعهم بالمزايا و الحصانات المقررة لكبار الموظفين ذاتها مع استفادة أفراد أسرهم من ذلك.

لذا نجد أنّ الجزائر أرادت من خلال دعمها للمنظمات الدولية تحقيق أغراض اقتصادية، و أخرى سياسية بحتة، أو تماشياً مع خصوصية بعض المنظمات الدولية و طبيعة نشاطها⁽⁵²⁾.

خاتمة

تحتاج المنظمات الدولية لدولة مقر تستطيع الانطلاق إلى العالم بأنشطتها من أراضيها، كما تحتاج الدول لها لعدة أسباب، أهمها الحصول على موقع في خارطة العلاقات الدولية و منافع مادية من خلال مردودية المؤتمرات التي تعقدها المنظمة، إلى جانب الاستفادة من خبرة المنظمة في المجالات التقنية و قبل كل هذا و ذاك تحقيق غاياتها السياسية، هذا التعايش الحساس يجعل اتفاقيات المقر اتفاقيات رابح رابح للطرفين.

لذا تسعى الدول من خلال اتفاقيات المقر إلى تهيئة الظروف لسير أعمال المنظمات في أحسن الأحوال، و عدم تقييد مزاياها و حصاناتها و ضمان سلامة نشاطها، منه يمكن القول أنه يوجد نواة صلبة في الامتيازات و الحصانات الدولية لا يحق للدولة التقليص منها حتى لدواعي الأمن القومي، تطبيقاً للقانون الدولي العام، و حفاظاً على صورتها أمام الرأي العام الدولي.

(52) أزميران بهجة، المرجع السابق، ص ص 107 - 109.

أما المنازعات التي يمكن أن تطرأ بين الطرفين فإنه يمكن تقسيمها إلى فئتين: أولاً المنازعات غير المعلنة، و هي تلك التي يحاول فيها كلا الطرفين الحصول على فوائد أكثر من الطرف الآخر، ما يسبب عراقيل لهذا الأخير و هذه الفئة الأكبر، و نوع آخر هي النزاعات المعلنة أو تلك التي تفاقمت إلى حد خرجت للعلن و عددها قليل، بحيث لا يكون من مصلحة الطرفين أن يتم حل الخلاف بينهما بما عدا الطرق الودية التي لا تخرج عن التفاوض، و في حالات أقل اللجوء إلى التحكيم أو القضاء الدوليين.

أما الجوائز فهي كدولة مقر أصلي و فرعي تحاول استقطاب المنظمات الدولية، و تقديم أحسن الامتيازات و الحصانات بُغية الاستفادة من وجودها على أراضيها من جهة، و تحسين صورتها أمام الرأي العام العالمي من جهة أخرى، و هو ما جعلها سخية فيما يخص الامتيازات المادية على وجه الخصوص الممنوحة للمنظمات الدولية.