البعثات الخاصة

مع مطلع القرن السادس عشر استقر التمثيل الدبلوماسي على البعثات الدائمة نتيجة تطور العلاقات الدولية وتشعبها الأمر الذي اقتضي وجود بعثات مقيمة تعمل على ترقية هذه العلاقات في جميع الميادين.

غير ان هذا الاهتمام الذي حظيت به البعثات الدائمة، خاصة انه توج بنظام قانوني متكامل أرساه العرف على مر السنين ووضعته العديد من الاتفاقيات الدولية منها الخاصة ومنها العامة كاتفاقيتي فينا 1961 و، 1963، كشف هذا الاهتمام عن حقيقة ان الاعتماد على هذه البعثات الدبلوماسية الدائمة لم يعد يلبي المتطلبات الجديدة التي افرزتها التطورات المعاصرة من زيادة في المشاكل والتعقيدات التي جعلت الحياة الدولية أكثر تعقيداً من الناحية السياسية و الاقتصادية التي تستدعي إيجاد حلول جديدة لها وبسرعة وهو ما دفع الى استخدام البعثات الخاصة ليس كبديل للبعثة التقليدية وانما كمكمل ومساندة لها في بعض الأحيان لمعالجة الكثير من المسائل التي تتطلب درجة عالية من التخصص خاصة بعد نهاية الحرب العالمية الثانية.

العوامل المساعدة على ظهور هذه البعثات:

1. **ظهور التكتلات الدولية**: مثل المعسكر الاشتراكي والرأسمالي ابان ح ع1 هذه التكتلات لم تكن قادرة على تجنب الحرب و الحد منها و هو ما استدعي ظهور (بعد ح ع 2) تكتلات إقليمية مثل : حركة عدم الانحياز، الجامعة العربية، م.و. الافريقية، الاتحاد الأوروبي....
2. **التطور التكنولوجي**:
3. **استقلال غالبية دول العالم 3.**
4. **تطور الصناعة العسكرية وانتشار الأسلحة المحرمة دوليا.**
5. **ازدياد نشاط الدول.**
6. **تزايد المنازعات الدولية والتهديد بها.**
7. **اتساع نطاق التعامل الدولي.**

تعريف البعثة الخاصة (يطلق عليها أحيانا " اتفاقية نيويورك"):

- هي بعثة رسمية تمثل الدولة وتوفدها دولة الى دولة أخرى أو منظمة بموافقة هذه الأخيرة لتعالج معها قضايا خاصة او للقيام بمهمة محدودة[1].

السياق التاريخي:

تعتبر الدبلوماسية المخصصة (la diplomatie Ad hoc) هي أقدم اشكال الدبلوماسية. وهو ما اوضحته امانة الأمم المتحدة سنة **1963** بقولها:

" إن عادة قيام دولة بإيفاد مبعوث خاص في مهمة إلى دولة أخرى من أجل الاحتفال بجلال أو أهمية حدث معين ربما تمثل أقدم أشكال العلاقات الدبلوماسية. فقط مع ظهور الدول القومية ذات الهياكل الحديثة، أخذت البعثات الدبلوماسية المعتمدة على أساس دائم والمزودة بسلطات متنوعة للغاية محل السفراء المؤقتين الذين يرسلهم ملك إلى آخر خصيصًا".

---

[1] - المادة1 من اتفاقية البعثات الخاصة لعام 1969 التي اعتمدت من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 1969/12/08. دخلت حيز النفاذ بتاريخ 1985/6/21.

ومع ذلك، على الرغم من أن القواعد القانونية التي تم تطويرها لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول كانت تستند أساسًا إلى ممارسة البعثات الدائمة، بحيث انتهى الأمر بالبعثات الخاصة إلى أن تبدو مجرد شكل معين من أشكال البعثات الأخرى، فإن إرسال البعثات الخاصة لم يتوقف أبدًا. خلال القرن الثامن عشر.

وفي القرن التاسع عشر، تم إرسال بعثات من هذا النوع في كثير من الأحيان لتمثيل الدولة بشكل مناسب، وإرسالها إلى احتفالات مهمة - مثل حفلات التتويج أو حفلات الزفاف الملكية - أو إلى مفاوضات سياسية مهمة، وخاصة تلك التي تنفذها المؤتمرات الدولية[2]. »

التسلسل الزمني للمفاوضات لإعداد مشروع الاتفاقية

أوضحت لجنة القانون الدولي، عندما عرضت على الجمعية العامة النسخة النهائية لمشاريع موادها المتعلقة بالعلاقات الدبلوماسية والحصانات في عام 1958، أنها لا تتناول سوى البعثات الدبلوماسية الدائمة ولكن العلاقات الدبلوماسية تشمل أيضا أشكالا أخرى يمكن الإشارة إليها بالعبارة **"الدبلوماسية المخصصة"**، والتي تشير إلى المبعوثين المتجولين والمؤتمرات الدبلوماسية والبعثات الخاصة المرسلة إلى دولة ما لأغراض محدودة[3].

وفي عام **1958** أيضًا، طلبت اللجنة من أ. إي. إف. ساندستروم (المقرر الخاص للمسألة المعنونة "العلاقات الدبلوماسية والحصانات") أن يقدم تقريرًا في جلسة لاحقة، وفي عام 1959 عينته مقررًا خاصًا للمسألة الجديدة المعنونة "العلاقات الدبلوماسية والحصانات". "المهمات الخاصة."

وفي عام **1960**، اعتمدت اللجنة، بالاعتماد على تقرير "ساندستروم" ولكن دون إجراء الدراسة المتعمقة المعتادة، وقدمت إلى الجمعية العامة مشروعا من ثلاث مواد بشأن البعثات الخاصة مصحوبا بالتعليقات، مع تحديد أن المشروع سينظر فيه باعتبارها "لا تشكل سوى دراسة أولية"[4]. وبموجب هذه المواد، كانت القواعد المتعلقة بالامتيازات والحصانات المطبقة على البعثات الدبلوماسية الدائمة تنطبق على البعثات الخاصة.

قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها 1504 (د-15) المؤرخ 12 كانون الأول/ديسمبر 1960، إحالة مشاريع المواد إلى مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات الدبلوماسية والحصانات (مؤتمر فيينا) للنظر فيها في نفس الوقت الذي تحال فيه مشاريع المواد المتعلقة بالحقوق المدنية والسياسية. البعثات الدبلوماسية الدائمة.

وفي مؤتمر فيينا، أحيلت مسألة البعثات الخاصة إلى لجنة فرعية أنشأتها اللجنة الجامعة. وشددت اللجنة الفرعية على أهمية الموضوع ولكنها لاحظت أنه نظرا لضيق الوقت، لم تقم لجنة القانون الدولي، خلافا لممارستها المعتادة، بتقديم هذه المواد إلى الحكومات للتعليق عليها قبل إعطائها شكلها النهائي. يقتصر الأمر على الإشارة إلى أي من المواد المتعلقة بالبعثات الدائمة تنطبق على البعثات الخاصة وأيها لا ينطبق عليها.

ورأت اللجنة الفرعية أن القواعد الأساسية يمكن بالتأكيد أن تكون متطابقة في الواقع، ولكن لا يمكن الافتراض بأن أسلوب العمل هذا يجعل من الممكن استكشاف مسألة البعثات

---

[2] - (حولية لجنة القانون الدولي 1963، المجلد الثاني، ص 158، الفقرة 3).

[3] - (حولية لجنة القانون الدولي 1958، المجلد. الثاني، ص. 92، الفقرة. 51).

[4] - حولية لجنة القانون الدولي 1960، المجلد الثاني، الصفحة 173، الفقرة 37)

الخاصة برمتها. وبعد أن نظرت اللجنة الفرعية واللجنة الجامعة في هذه المسألة، اعتمد مؤتمر فيينا قراراً يوصي الجمعية العامة بإحالة المسألة إلى لجنة القانون الدولي[5].

وفي 18 ديسمبر **1961**، اعتمدت الجمعية العامة القرار 1687 (د-16)، الذي طلبت بموجبه من لجنة القانون الدولي استئناف دراسة مسألة البعثات الخاصة وتقديم تقرير عنها.

وفي عام **1963**، عينت اللجنة **ميلان بارتوش** مقررا خاصا وقررت أنه سيضع مشاريع مواد استنادا إلى أحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام **1961**، دون أن ننسى أن البعثات الخاصة، سواء من حيث وظائفها أو من خلال مهامها، الطبيعة، مؤسسة متميزة عن البعثات الدائمة.

وقد بحثت اللجنة الموضوع بين عامي **1964 و1967**. واعتمدت في عملها على تقارير المقرر الخاص وعلى المعلومات المقدمة من الحكومات وكذلك على وثيقة أعدتها الأمانة العامة.

وفي عام **1964**، اعتمدت اللجنة مؤقتًا ستة عشر مادة، وعرضتها على الجمعية العامة والحكومات للعلم. وخلال الجزء الأول من دورته لعام **1965**، اعتمد مؤقتًا ثمان وعشرين مادة أخرى. وقد تم تقديم جميع المواد المعتمدة إلى الجمعية العامة للنظر فيها وإلى الحكومات للتعليق عليها.

في عام **1966**، نظرت اللجنة في بعض المسائل ذات الطابع العام المتعلقة بالبعثات الخاصة، والتي أثيرت إما في اللجنة السادسة (اللجنة القانونية) التابعة للجمعية العامة أو في التعليقات الخطية للحكومات، والتي كان من المهم حلها لمزيد من العمل على مشاريع المواد.

وفي عام **1967**، اعتمدت اللجنة مشروعها النهائي بشأن البعثات الخاصة، والذي تضمن 50 مادة، وقدمته إلى الجمعية العامة، أوصت الجمعية بأن "تتخذ التدابير المناسبة بهدف إبرام اتفاقية حول هذا الموضوع" (حولية الجمعية العامة للأمم المتحدة)[6].

أوصت اللجنة السادسة بإدراج بند بعنوان "مشروع اتفاقية بشأن البعثات الخاصة" في جدول الأعمال المؤقت للمؤتمر دورة الجمعية العامة عام **1968**، بهدف اعتماد اتفاقية حول هذا الموضوع. واعتمدت الجمعية العامة، بموجب قرارها 2273 (د-22) المؤرخ 1 كانون الأول/ديسمبر 1967، توصية اللجنة السادسة ودعت الدول الأعضاء إلى تقديم تعليقاتها وملاحظاتها على مشاريع المواد.

ونظرت اللجنة السادسة، في دورتيها المعقودتين في عامي **1968 و1969**، في البند المعنون "مشروع اتفاقية البعثات الخاصة" على أساس المشروع الذي اعتمدته لجنة القانون الدولي. اعتمدت الجمعية العامة، بموجب قرارها 2530 (د-24) المؤرخ 8 كانون الأول/ديسمبر **1969**، بناء على توصية اللجنة السادسة، اتفاقية البعثات الخاصة.

الأحكام الرئيسية للاتفاقية

تتعلق المواد من 1 إلى 18 و20 من اتفاقية البعثات الخاصة بالمصطلحات المستخدمة وطرق إيفاد البعثات وهيكلها وسير عملها.

---

[5] - راجع الوثيقة رقم : (A/CONF.20/10/Add.L).

[6] - حولية لجنة القانون الدولي، 1967، المجلد الثاني، الصفحة 383، الفقرة 33).

وتحدد الفقرة 2 من المادة 9 والمواد 19 ومن 21 إلى 49 الامتيازات والحصانات الممنوحة للبعثات.

تحتوي المواد من 50 إلى 55 على البنود الختامية، والتي كانت بنودًا موحدة في ذلك الوقت، على الرغم من أن استخدام "صيغة فيينا" كان حساسًا من الناحية السياسية.

مثل اتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، تحدد اتفاقية البعثات الخاصة، في ديباجتها، الأساس الوظيفي للامتيازات والحصانات التي تضمنها، من خلال تحديد:

"واقتناعا منها بأن الهدف من الامتيازات والحصانات المتعلقة بالبعثات الخاصة ليس إفادة الأفراد بل ضمان الأداء الفعال لمهامهم كبعثات ذات طابع تمثيلي للدولة".

- وتنص الفقرة (أ) من المادة الأولى على تعريف المهام الخاصة بالمعنى المقصود في الاتفاقية:

"تعني عبارة "مهمة خاصة" بعثة مؤقتة ذات صفة تمثيلية للدولة، ترسلها دولة إلى دولة أخرى مع موافقة الأخير على التعامل معه في مسائل محددة أو القيام بمهمة محددة معه."

- ويتكون هذا التعريف من عدة عناصر، وهي:
- الطبيعة المؤقتة للبعثة (التي تميزها عن البعثة الدبلوماسية الدائمة)،
- أنها تمثل الدولة المرسلة،
- أنها مرسلة "للتعامل مع [الدولة المستقبلة] في أمور محددة أو للقيام بمهمة محددة معها.
- ومن المهم أن المادة 2 (أ) توضح أنه لا يمكن إرسال بعثة خاصة إلا بموافقة صريحة من الدولة المضيفة. (بحسب ساتو (ص 192)، فمن النادر أن يتم التوصل إلى اتفاق، حتى بين الأطراف في الاتفاقية، لتطبيق الاتفاقية على مهمة خاصة روتينية.)
- وتنص المادة 2 على أن الموافقة تعني الموافقة المسبقة، التي يجب الحصول عليها من خلال القنوات الدبلوماسية أو أي وسيلة أخرى متفق عليها مقبولة للطرفين.
- تتناول المادة 3 أيضًا مسألة الموافقة أو التراضي ، حيث تنص على أن "تحدد مهام البعثة الخاصة بالموافقة المتبادلة (برضا) بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة". ولا تذكر الاتفاقية شيئًا آخر عن وظائف البعثات الخاصة: فهي لا تحتوي على حكم يتوافق مع المادة 3 من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أو المادة 5 من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

وخلال المفاوضات، قيل إن المهام التي ستسند إلى بعثة خاصة هي مهام تنفذها عادة بعثة دبلوماسية دائمة للدولة المرسلة[7] .

- للبعثات الدبلوماسية الدائمة مجموعة واسعة من الوظائف، والتي تتجاوز ما هو المقصود بالدبلوماسية التقليدية. وعلى أية حال، لم يتم الاتفاق خلال المفاوضات على تحديد المهام التي يمكن أن تقوم بها بعثة خاصة.

ورأت بعض الدول أن البعثات الخاصة يمكنها أن تعالج المسائل التقنية والسياسية على السواء. والشرط الأساسي هو الموافقة المتبادلة فيما يتعلق بمهام المهمة.

---

[7] - انظر : (A/C.6/SR.1129، الفقرتان 25 و 26).

- ويجوز لكل من دولتين أو أكثر أن ترسل في نفس الوقت بعثة خاصة إلى دولة أخرى لتناول القضايا ذات الاهتمام المشترك بشكل مشترك (المادة 6). وفي هذه الحالة أيضًا يتم التركيز على الموافقة.
- وتنص المادة 18 على أنه لا يجوز للبعثات الخاصة لدولتين أو أكثر أن تجتمع في إقليم دولة ثالثة إلا بعد الحصول على موافقة صريحة من هذه الأخيرة.
- وتحدد الاتفاقية مختلف فئات أعضاء البعثات الخاصة (المادة 1).
- تقوم الدولة الموفدة بتعيين أعضاء البعثة الخاصة حسب اختيارها، ولكن يجب أولاً إرسال التفاصيل المتعلقة بهم إلى الدولة المضيفة، التي يجوز لها أن ترفض قبول أية بعثة خاصة ترى أن عدد أعضائها غير معقول في ضوء الظروف والأحوال السائدة فيها وحاجات البعثة المعنية. كما يجوز للدول ان ترفض دون ابداء الأسباب قبول أي شخص كأحد أعضاء البعثة الخاصة (المادة 8).
- كما تورد الاتفاقية العناصر التي يجب إخطار وزارة خارجية الدولة المضيفة بها (المادة 11).
- جميع الأعمال الرسمية التي تتم مع الدولة المضيفة، والتي عهدت بها الدولة المرسلة إلى البعثة الخاصة، يجب أن يتم التعامل معها مع وزارة الخارجية أو من خلالها، أو مع أي جهاز آخر في الدولة المستقبلة على النحو المتفق عليه (المادة 15).
- إن التسهيلات والامتيازات والحصانات المنصوص عليها في الاتفاقية[8] مماثلة، مع بعض التفاصيل، لتلك الممنوحة للبعثات الدبلوماسية الدائمة بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. ويتعلق هذا على وجه الخصوص بحرمة الشخص والحصانة من الولاية القضائية الجنائية لأعضاء البعثات الخاصة[9] .

فضلا عن الحصانة من الولاية القضائية المدنية والإدارية، التي تخضع لنفس الاستثناءات التي تخضع لها لأعضاء بعثة دبلوماسية دائمة وإلى استثناء إضافي في حالة "رفع دعوى للتعويض عن الضرر الناجم عن حادث ناجم عن مركبة تستخدم خارج المهام الرسمية للشخص المعني" [10].

كما تختلف الامتيازات والحصانات الممنوحة بموجب اتفاقية البعثات الخاصة عن تلك الممنوحة بموجب اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية من حيث أن: الإعفاء الضريبي لمباني البعثة الخاصة لا ينطبق إلا " بالقدر الذي يتوافق مع طبيعة ومدة المهام التي تمارسها البعثة الخاصة" (المادة 24)؛

- إن موافقة رئيس البعثة، اللازمة للسماح لموظفي الدولة المضيفة بدخول مباني البعثة، يجوز افتراض الحصول عليها "في حالة نشوب حريق أو أي كارثة أخرى تهدد الأمن العام بشكل خطير"، وعندما لا يتم ذلك إمكانية الحصول عليها صراحة (المادة 25)؛
- والمحفوظات والوثائق "يجب، كلما كان ذلك ضروريا، أن تحمل علامات خارجية مرئية تدل على هويتها" (المادة 26).

---

[8] - (المواد من 22 إلى 49)

[9] - (المادة 29 والفقرة 1 من المادة 31)،

[10] - (الفقرة 2 من المادة 31).

- وبموجب المادة 21، يتمتع رئيس الدولة المعتمدة، عندما يكون على رأس بعثة خاصة، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي يعترف بها القانون الدولي لرؤساء الدول الزائرين. وبالإضافة إلى ذلك، يتمتع رئيس الحكومة ووزير الخارجية و"الشخصيات الرفيعة المستوى الأخرى"، عندما يشاركون في مهمة خاصة، بالإضافة إلى ما تمنحه الاتفاقية، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المعترف بها بالقانون الدولي.

البروتوكول الاختياري بشأن التسوية الإلزامية للمنازعات، المصمم على غرار البروتوكولات الاختيارية لاتفاقيات فيينا للعلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دخل حيز التنفيذ أيضًا في 21 يونيو 1985.

تأثير الاتفاقية على البعثات الخاصة

تعتبر اتفاقية البعثات الخاصة الصك التشريعي الدولي المطبق بين الدول الأطراف فيها. لكن ليس من الواضح كيف يتم تطبيقه فعليا، حتى بين الطرفين. وعلى أية حال، فإن عدد هذه المعاهدات قليل نسبيًا، كما أن المعاهدات الأخرى المتعلقة بهذا الموضوع نادرة، لذا فإن القواعد التي تحكم البعثات الخاصة والأشخاص الآخرين الذين يقومون بزيارات رسمية، بين معظم الدول وفي أغلب الأحيان، تندرج تحت القانون الدولي العرفي.

من الصعب عدم الاتفاق مع **"سنكلير"** على أن هذا الجهد للتطوير التدريجي والتدوين كان له نتائج مختلطة، ربما لأن الحكومات كانت مترددة في منح مجموعة واسعة من الامتيازات والحصانات للبعثات الخاصة وأعضائها عندما اعتبرت أن منح هذه الامتيازات والحصانات ولم تكن الحصانات مبررة بأسباب وظيفية[11].

وبينما لا يوجد شك في أن تطور الاتفاقية داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة للجمعية العامة أثر على قواعد القانون الدولي العرفي في هذا المجال، فليس هناك ما يشير إلى أن جميع أحكامها أو حتى معظمها قد انعكست في القانون العرفي، مع الأخذ في الاعتبار ظروف اعتماده ونقص الدعم من الدول.

كثيراً ما تستشهد المحاكم المحلية بالاتفاقية لإثبات قواعد معينة في القانون الدولي العرفي، لا سيما فيما يتعلق بعناصر المهمة الخاصة (لا سيما الرضا)، وحرمة الشخص وحرية التصرف. الحصانة من القضاء الجنائي لأعضاء البعثة الخاصة. ومع ذلك، فإن قواعد القانون الدولي العرفي هي في نفس الوقت أوسع وأكثر محدودية من أحكام اتفاقية البعثات الخاصة، فئة الأشخاص في الزيارة الرسمية التي يمكن أن تطالب بالحصانة أوسع من تلك المنصوص عليها في الاتفاقية، ومن ناحية أخرى فإن نطاق الامتيازات والحصانات أوسع بكثير، وتقتصر أساسًا على الحصانة من الولاية القضائية الجنائية وحرمة الشخص.

---

[11] - (آي. سنكلير، مقرر لجنة القانون الدولي (1987)، ص 61).