A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/42/952
29 April 1988
ARABIC
ORIGINAL : ENGLISH/FRENCH

الدورة الثانية والاربعون
البند ١٣٦ من جدول الأعمال

تقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف

انطباق الالتزام بالدخول في تحكيم وفقا للبند ٢١ من اتفاق مقر الأمم المتحدة المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ : فتوى محكمة العدل الدولية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية في ٢٦ نيسان/ابريل ١٩٨٨ استجابة لطلب الجمعية العامة الوارد في القرار ٢٣٩/٤٢ باء المؤرخ في ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ .

Digitized by UNOG Library

المرفـــق

٢٦ نيسان/ابريل ١٩٨٨

فتـــوى

انطبـاق الالتـزام بـالدخـول في تحكيـم وفقـا للبنـد ٢١ من اتفـاق مقر الامم المتحدة المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧

Digitized by UNOG Library

محكمة العدل الدولية

عام ١٩٨٨

١٩٨٨
٢٦ نيسان/ابريل
القائمة العامة
رقم ٧٧

٢٦ نيسان/ابريل ١٩٨٨

انطباق الالتزام بالدخول في تحكيم وفقا للبند ٢١ من اتفاق مقر الامم المتحدة المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧

اتفاق المقر بين الامم المتحدة والولايات المتحدة - شروط تسوية المنازعات - وجود نزاع - ادعاء خرق المعاهدة - أهمية سلوك أو قرار طرف بدون أية حجة من ذلك الطرف لتبرير سلوكه بموجب القانون الدولي - تنفيذ قرار موضع خلاف ووجود نزاع - مسألة ما إذا كان النزاع يتعلق "بتفسير أو تطبيق" الاتفاق - مسألة ما إذا كان النزاع نزاعا "لم يسوَّ بالتفاوض أو بطريقة أخرى متفق عليها لتسوية المنازعات" - مبدأ سيادة القانون الدولي على القانون الوطني .

فتوى

بحضور : الرئيس رودا ؛ نائب الرئيس مبايي ؛ القضاة لاخس ، وناجيندرا سينغ ، وإلياس ، وأودا ، وآغو ، وشويبل ، والسير روبرت جنينغز ، وبجاوي ، وني ، وايفنسين ، وتاراسوف ، وغيّوم ، وشهاب الدين ؛ المسجل فالنسيا - أوسبينا .

بشأن انطباق الالتزام بالدخول في تحكيم وفقا للبند ٢١ من اتفاق مقر الامم المتحدة المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ ،

Digitized by UNOG Library

إن المحكمة ،

المكونة على النحو الوارد أعلاه ،

بعد المداولة ،

تصدر الفتوى التالية :

١ - إن السؤال الذي طلب إلى المحكمة إصدار فتوى بشأنه ورد في القرار ٢٢٩/٤٢ باء الذي اتخذته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ . وفي ذلك اليوم نفسه ، أرسل المستشار القانوني للأمم المتحدة ، عن طريق الإبراق التصويري (الفاكسيميلي) ، نص ذلك القرار باللغتين الانكليزية والفرنسية . وفي رسالة مؤرخة في ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ وموجهة من الامين العام للأمم المتحدة إلى رئيس المحكمة (وردت صورة طبق الأصل منها عن طريق الإبراق التصويري في ٤ آذار/مارس ١٩٨٨ ، وجرى استلامها بالبريد وأودعت في قلم المحكمة في ٧ آذار/مارس ١٩٨٨) ، أبلغ الامين العام المحكمة رسميا بقرار الجمعية العامة عرض السؤال الوارد في ذلك القرار لإصدار فتوى بشأنه . وفيما يلي نص ذلك القرار الذي أُرفقت طي الرسالة صورٌ صحيحة ومصدقة عن نصه باللغتين الانكليزية والفرنسية ووردت مع الرسالة بالإبراق التصويري :

"إن الجمعية العامة ،

إذ تشير إلى قرارها ٢١٠/٤٣ باء المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، وإذ تضع في اعتبارها قرارها ٣٢٩ ألف الوارد أعلاه ،

وقد نظرت في تقريري الامين العام المؤرخين في ١٠ و ٢٥ شباط/فبراير ١٩٨٨ [A/42/915 و Add.1] ،

وإذ تؤكد موقف الامين العام بأن هناك نزاعا بين الامم المتحدة والبلد المضيف بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاق المعقود بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية بشأن مقر الامم المتحدة ، المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ [انظر القرار ١٦٩ (د - ٢)] ، وإذ تلاحظ استنتاجاته بأن محاولات التسوية الودية قد أخفقت وأنه احتج بإجراء التحكيم المنصوص عليه في الفرع ٢١ من الاتفاق بتعيين مُحكِّم والطلب إلى البلد المضيف أن يسمّي مُحكِّما عنه ،

Digitized by UNOG Library

وإذ تضع في اعتبارها القيود الزمنية التي تقتضي العمل فورا على تطبيق الإجراء الخاص بتسوية المنازعات وفقا للبند ٢١ من الاتفاق ،

وإذ تلاحظ من تقرير الأمين العام المؤرخ في ١٠ شباط/فبراير ١٩٨٨ [A/42/915] أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تستطيع ولا تريد الدخول رسميا في إجراء تسوية المنازعات بموجب البند ٢١ من اتفاق المقر ، وأن الولايات المتحدة ما زالت في مرحلة تقييم الوضع ،

وإذ تضع في اعتبارها أحكام النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية ، ولا سيما المادتان ٤١ و ٦٨ منه ،

تقرر ، عملا بالمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة ، أن تطلب من محكمة العدل الدولية ، عملا بالمادة ٦٥ من النظام الأساسي للمحكمة ، إصدار فتوى بشأن المسألة التالية ، واضعة في اعتبارها القيد الزمني :

"في ضوء الوقائع التي يوردها تقريرا الأمين العام [A/42/915 و Add.1] ، هل تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية ، كطرف في الاتفاق المعقود بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة [انظر القرار ١٦٩ (د - ٢)] ، ملزمة بالدخول في تحكيم وفقا للبند ٢١ من الاتفاق ؟"

وتضمنت رسالة الأمين العام أيضا نسخة من القرار ٣٢٩/٤٢ ألف المشار إليه في القرار أعلاه .

٢ - أما الإبلاغ عن طلب الفتوى المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٦٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية فقد قام به مسجل المحكمة في برقيات بعث بها في ٣ آذار/مارس ١٩٨٨ إلى جميع الدول التي يحق لها المثول أمام المحكمة .

٣ - ورأت المحكمة بأمر أصدرته في ٩ آذار/مارس ١٩٨٨ أن من المستصوب الرد على طلب الفتوى في وقت مبكر ، وذلك وفقا لما تتوخاه المادة ١٠٣ من لائحة المحكمة . وقررت المحكمة بذلك الأمر اعتبار أنه من المرجح أن تتمكن الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية من تقديم المعلومات المتعلقة بالسؤال ، بموجب الفقرة ٢ من المادة ٦٦ من النظام الأساسي ، وحددت ٢٥ آذار/مارس موعدا أقصى للفترة التي تكون

Digitized by UNOG Library

المحكمة فيها على استعداد لتلقي بيانات مكتوبة منهما بشأن ذلك السؤال ؛ كما قررت أنه يمكن لأية دولة أخرى طرف في النظام الاساسي أن تقدم ، إذا رغبت في ذلك ، بيانا مكتوبا إلى المحكمة بشأن ذلك السؤال في موعد لا يتجاوز ٢٥ آذار/مارس ١٩٨٨ . وقُدمت ضمن تلك الفترة الزمنية المحددة بيانات مكتوبة من كل من الامين العام للامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية ، والجمهورية الديمقراطية الالمانية ، والجمهورية العربية السورية .

٤ - وبمقتضى الأمر نفسه ، قررت المحكمة كذلك عقد جلسات استماع تفتتح في ١١ نيسان/ابريل ١٩٨٨ ، ويمكن فيها للامم المتحدة والولايات المتحدة وغيرهما من الدول التي كان ينبغي لها أن تقدم بيانات مكتوبة ، أن تقدم إلى المحكمة تعليقات شفوية على البيانات المكتوبة .

٥ - وأحال الأمين العام للأمم المتحدة إلى المحكمة ، عملا بالفقرة ٢ من المادة ٦٥ من النظام الاساسي للمحكمة ، ملفا من الوثائق التي يرجح أن تلقي ضوءا على السؤال ؛ وقد تسلم قلم المحكمة تلك الوثائق على دفعات في الفترة بين ١١ و ٢٩ آذار/مارس ١٩٨٨ .

٦ - وفي جلسة علنية عُقدت في ١١ نيسان/ابريل ١٩٨٨ ، أدلى ببيان شفوي في المحكمة السيد كارل - أوغست فلايشهاور ، المستشار القانوني للأمم المتحدة ، نيابة عن الامين العام . ولم تُبد أية دولة من الدول التي قدمت بيانات مكتوبة رغبة في الكلام . وألقى بعض أعضاء المحكمة أسئلة على السيد فلايشهاور ، جرى الرد عليها في جلسة علنية أخرى عُقدت في ١٢ نيسان/ابريل ١٩٨٨ .

* *

٧ - والسؤال الذي طلب بشأنه فتوى من المحكمة هو ما اذا كانت الولايات المتحدة الامريكية (يشار اليها فيما يلي باسم "الولايات المتحدة") ، بوصفها طرفا في اتفاق مقر الامم المتحدة ، ملزمة بالدخول في تحكيم . لقد بدأ نفاذ اتفاق المقر ، المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ ، وفقا لاحكامه ، في ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ بتبادل رسائل بين الامين العام والممثل الدائم للولايات المتحدة . وقد سجل الاتفاق في اليوم نفسه لدى الامانة العامة للأمم المتحدة ، بموجب المادة ١٠٢ من الميثاق . وفي الفقرة (أ) من البند ٢١ ينص الاتفاق على ما يلي :

Digitized by UNOG Library

"أي نزاع ينشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق هذا الاتفاق أو أي اتفاق مكمل ولا تتم تسويته بطريق التفاوض أو بوسيلة أخرى للتسوية يتفق عليها الطرفان ، يحال ، لاتخاذ قرار نهائي بشأنه ، الى هيئة من ثلاثة محكمين ، يعين الامين العام أحدهم ويعين الثاني وزير خارجية الولايات المتحدة ويقوم الاثنان باختيار الثالث ، وفي حالة عدم اتفاقهما على اختيار المحكم الثالث يقوم رئيس محكمة العدل الدولية باختياره ."

ولا جدال في أن اتفاق المقر معاهدة نافذة وملزمة لطرفيها . ولذلك ، فان ما على المحكمة أن تقرره ، في سبيل الاجابة على السؤال المطروح عليها ، هو ما اذا كان يوجد نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة من النوع المقصود في البند ٢١ من الاتفاق . ولهذا الغرض ، ستبين المحكمة أولا تعاقب الاحداث السابقة لاتخاذ القرارين ٢٢٩/٤٢ ألف و ٢٢٩/٤٢ باء التي دفعت الامين العام أولا ثم الجمعية العامة للامم المتحدة الى أن يستنتجا انه يوجد نزاع من هذا القبيل .

٨ - وتركزت الاحداث المعنية حول بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية (يشار اليها فيما يلي باسم "منظمة التحرير") لدى الامم المتحدة في نيويورك . وتتمتع منظمة التحرير ، في علاقتها بالامم المتحدة ، بمركز المراقب منذ عام ١٩٧٤ ؛ وعملا بقرار الجمعية العامة ٣٢٣٧ (د - ٢٩) المؤرخ في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ ، دعيت منظمة التحرير "الى الاشتراك في دورات الجمعية العامة وفي أعمالها بصفة مراقب" . وفي أعقاب هذه الدعوة ، أنشأت منظمة التحرير بعثة مراقب في عام ١٩٧٤ ، وتحتفظ بمكتب اسمه بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير ، كائن في ١١٥ شرق الشارع ٦٥ (115 East 65th Street) بمدينة نيويورك خارج منطقة مقر الامم المتحدة . والمراقبون المعترف بهم ترد اسماؤهم بهذه الصفة في المنشورات الرسمية للأمم المتحدة : ومنظمة التحرير تذكر في هذه المنشورات في فئة "المنظمات التي تلقت دعوة دائمة من الجمعية العامة للاشتراك في دورات الجمعية العامة وفي أعمالها بصفة مراقب" .

٩ - وفي أيار/مايو ١٩٨٧ ، قدم مشروع قانون (ش - ١٢٠٣) في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة ذكر أن الغرض منه في عنوانه بأنه "جعل إنشاء مكتب لمنظمة التحرير الفلسطينية أو الاحتفاظ به داخل الولايات المتحدة أمرا غير قانوني" . وينص البند ٣ من مشروع القانون على أنه :

Digitized by UNOG Library

"اعتبارا من بدء نفاذ هذا القانون أو بعده ، يعتبر ما يلي غير قانوني اذا كان الغرض منه تعزيز مصالح منظمة التحرير الفلسطينية أو أي من المجموعات المكونة لها ، أو أي هيئة تخلفها ، أو أي وكلاء لها :

(١) تلقي أي شيء ذي قيمة باستثناء المواد الاعلامية من منظمة التحرير الفلسطينية أو من أي من المجموعات المكونة لها أو أي هيئة تخلفها ، أو أي وكلاء لها ؛

(٢) أو إنفاق أموال من منظمة التحرير أو من أي من المجموعات المكونة لها ، أو أي هيئة تخلفها ، أو أي وكلاء لها ؛

(٣) أو القيام ، رغم أي حكم في القانون مخالف لذلك ، بانشاء مكتب أو مقر أو أماكن أو غير ذلك من المرافق أو المؤسسات والاحتفاظ به داخل ولاية الولايات المتحدة بأمر أو بتوجيه أو بأموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو أي من المجموعات المكونة لها أو أي هيئة تخلفها ، أو أي وكلاء لها ."

١٠ - وجرى تكرار نص مشروع القانون هذا في صيغة تعديل ، قدم في مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة في خريف عام ١٩٨٧ ، "لقانون الإذن بالعلاقات الخارجية للسنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩" وبدا من أحكام هذا التعديل ان حكومة الولايات المتحدة سوف تسعى ، اذا أُجيز هذا المشروع وأصبح قانونا ، الى إغلاق بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية . ولذلك شرح الامين العام وجهة نظره لتلك الحكومة في رسالة موجهة الى الممثل الدائم للولايات المتحدة ، مؤرخة في ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ . وأكد في تلك الرسالة ان التشريع المتوخى "يتعارض مع الالتزامات الناشئة عن اتفاق المقر" . وفي ١٤ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ ، وجه المراقب عن منظمة التحرير عناية لجنة العلاقات مع البلد المضيف التابعة للأمم المتحدة الى تلك المسألة .

١١ - وفي ٢٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ ، أُوجز رأي الامين العام في البيان التالي الذي أدلى به الناطق باسم الامين العام (والذي أيدته فيما بعد الجمعية العامة في القرار ٢١٠/٤٢ باء) :

Digitized by UNOG Library

"ان أعضاء بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية هم ، بحكم القرار ٣٢٣٧ (د - ٢٩) ، أشخاص مدعوون الى الامم المتحدة . وهم ، بهذه الصفة ، مشمولون بالبنود ١١ و ١٢ و ١٣ من اتفاق المقر المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ . ولهذا يوجد التزام تعاهدي على البلد المضيف بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لاداء مهامهم الرسمية في مقر الامم المتحدة" ،

وفي هذا الصدد ، يمكن أن يلاحظ ان البند ١١ من اتفاق المقر ينص على أن :

"لا تضع سلطات الولايات المتحدة الامريكية الاتحادية أو التابعة للولايات أو المحلية أية عوائق تعيق الانتقال من منطقة المقر واليها أمام (١) ممثلي الاعضاء ... أو أُسر هؤلاء الممثلين ... (٥) أو الاشخاص الاخرين الذين تدعوهم الامم المتحدة الى منطقة المقر .... لاعمال رسمية ..."

وينص البند ١٢ على أن "تطبق أحكام البند ١١ بصرف النظر عن العلاقات القائمة بين حكومات الاشخاص المشار اليهم في ذلك البند وحكومة الولايات المتحدة" . وينص البند ١٣ (بين أمور أخرى) على أن "لا تطبق القوانين والانظمة النافذة في الولايات المتحدة الخاصة بدخول الأجانب على نحو يمس الامتيازات المشار اليها في البند ١١" .

١٢ - وعندما عرض تقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف على اللجنة السادسة للجمعية العامة في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٧ ، لاحظ ممثل الولايات المتحدة :

"ان وزير خارجية الولايات المتحدة صرح بأن إغلاق هذه البعثة يشكل إنتهاكا لالتزام الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر وأن حكومة الولايات المتحدة تعارضه بقوة ؛ وعلاوة على ذلك ؛ قدم الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى الامم المتحدة التأكيدات ذاتها للأمين العام " (A/C.6/42/SR.58) .

وعندما طرح مشروع القرار الذي أصبح فيما بعد قرار الجمعية العامة ٢١٠/٤٢ باء للتصويت في اللجنة السادسة في ١١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، لم يشترك وفد الولايات المتحدة في التصويت لانه كان في رأي وفدها :

Digitized by UNOG Library

"غير ضروري وغير ملائم نظرا الى انه يتناول مسألة ما زالت قيد النظر داخل حكومة الولايات المتحدة" .

أما الموقف الذي اتخذه وزير خارجية الولايات المتحدة وهو :

"ان الولايات المتحدة ملزمة بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها للاضطلاع بمهامهم الرسمية في مقر الامم المتحدة"

فقد أورده مندوب آخر وأكده ممثل الولايات المتحدة الذي أشار اليه بأنه موقف "معروف جيدا" (A/C.6/42/SR.62) .

١٣ - وقد أدخلت أحكام التعديل المشار اليه أعلاه في قانون الولايات المتحدة المسمى "قانون الإذن بالعلاقات الخارجية لفترة السنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩" بوصفها الفصل العاشر وهو "قانون مكافحة الإرهاب لعام ١٩٨٧" . وفي بداية كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ لم يكن كونغرس الولايات المتحدة قد اعتمد هذا القانون بعد . وتوقعا لاعتماد ذلك القانون ، وجه الامين العام رسالة ، مؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، الى الممثل الدائم للولايات المتحدة ، السفير فيرنون والترز ، كرر فيها للممثل الدائم الرأي الذي سبق للأمم المتحدة الإعراب عنه والذي يقول بأن أعضاء بعثة المراقب عن منظمة التحرير هم ، بموجب قرار الجمعية العامة ٣٢٣٧ (د - ٢٩) ، من المدعوين الى الامم المتحدة ، وان الولايات المتحدة ملزمة بالسماح لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية بالدخول الى الولايات المتحدة والبقاء فيها للاضطلاع بمهامهم الرسمية في الامم المتحدة بموجب اتفاق المقر . ونتيجة لذلك قيل أن الولايات المتحدة ، ملزمة قانونا بالابقاء على الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير ، والتي ظلت سارية لمدة ١٣ عاما تقريبا . والتمس الامين العام تأكيدات بأن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير لن ينتقص منها ولن تتأثر على نحو آخر في حالة اكتساب التشريع المقترح صفة القانون .

١٤ - وفي رسالة لاحقة ، مؤرخة في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، تلت اعتماد كونغرس الولايات المتحدة للقانون في ١٦/١٥ كانون الاول/ديسمبر ، أبلغ الامين العام الممثل الدائم باتخاذ الجمعية العامة القرار ٢١٠/٤٢ باء في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ . ووفقا لذلك القرار ، فان الجمعية

Digitized by UN Library

"وقد أُبلغت بالاجراء الذي ينظر فيه حاليا البلد المضيف ، الولايات المتحدة الامريكية ، والذي قد يعرقل الاحتفاظ بمرافق بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة في نيويورك ، تلك المرافق التي تمكّن البعثة من أداء مهامها الرسمية ،

...

١ - تكرر التأكيد على أن بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة في نيويورك مشمولة بأحكام الاتفاق بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية بشأن مقر الامم المتحدة ، وانه ينبغي تمكينها من إقامة أماكن عمل ومرافق كافية لاداء مهامها ، والاحتفاظ بها ، وتمكين موظفي البعثة من دخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لاداء مهامهم الرسمية ؛

٢ - تطلب من البلد المضيف أن يتقيد بالتزاماته التعاهدية بموجب اتفاق المقر ، وأن يمتنع ، في هذا الصدد ، عن اتخاذ أي إجراء يكون من شأنه منع بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة من أداء مهامها الرسمية ؛

"...

١٥ - وفي ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ أصبح قانون الإذن بالعلاقات الخارجية للسنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩ من قوانين البلد بعد أن وقّع عليه رئيس الولايات المتحدة . ووفقا لاحكام ذلك القانون ، كان من المقرر أن يدخل الفصل العاشر منه ، وهو قانون مكافحة الإرهاب لعام ١٩٨٧ ، حيّز التنفيذ عقب ذلك التاريخ بتسعين يوما . وفي ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ أبلغ الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة لدى الامم المتحدة ، السفير هربرت أوكون ، الامين العام بذلك في رده على رسالتي الامين العام المؤرختين في ٧ و ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ . ومضت الرسالة تقول :

"حيث أن الاحكام المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية قد تتضمن خرقا لسلطة الرئيس الدستورية ، وحيث أن تنفيذها سيكون مناقضا لالتزاماتنا القانونية الدولية بموجب اتفاق مقر الامم المتحدة ، فإن الحكومة تنوي ، خلال فترة التسعين يوما السابقة لبدء نفاذ هذا الحكم ، أن تدخل في مفاوضات مع الكونغرس سعيا الى حل هذه المسألة" .

Digitized by UNOG Library

١٦ - وفي ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ كتب الأمين العام مرة أخرى للسفير والترز . وبعد أن رحّب بالنية المعرب عنها في رسالة السفير أوكون في استغلال فترة التسعين يوما في الدخول في مفاوضات مع الكونغرس ، ومضى الأمين العام يقول :

"وكما تذكرون ، كنت قد أبلغتكم ، في رسالتي المؤرخة في ٧ كانون الأول/ديسمبر ، بأن الأمم المتحدة ترى أن الولايات المتحدة ملزمة قانونا ، بموجب اتفاق المقر لعام ١٩٤٧ ، بالإبقاء على الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية التي ظلت سارية خلال السنوات الثلاثة عشرة الماضية . وبالتالي ، طلبت منكم تأكيدات بأنه في حالة اكتساب التشريع المقترح صفة القانون ، فإن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لن ينتقص منها ولن تتأثر بأي شكل آخر ، إذ انه بدون هذا التأكيد ، سيكون ثمة نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر ..."

ثم لاحظ ، مشيرا الى رسالة الممثل الدائم المؤرخة في ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ والى تصريحات المستشار القانوني لوزارة الخارجية ، انه لا تلك الرسالة ولا تلك التصريحات

"تشكّل التأكيد الذي التمسته في رسالتي المؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ كما انها لا تكفل إمكان افتراض أن اتفاق المقر سيكون موضع احترام كامل وفي ظل هذه الظروف ، يوجد نزاع بين المنظمة والولايات المتحدة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر ، وإنني ، بموجب هذه الرسالة ، ألجأ الى إجراء تسوية المنازعات المبيّن في البند ٢١ من الاتفاق المذكور .

ووفقا للبند ٢١ (أ) ، يجب السعي أولا الى حل هذا النزاع عن طريق التفاوض ، وأود أن اقترح عقد الجولة الأولى من المفاوضات يوم الاربعاء ، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ..."

١٧ - وابتداء من ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، عقدت سلسلة من المشاورات . ويبدو من التقرير عن هذه المشاورات الذي قدمه الأمين العام الى الجمعية العامة في التقرير المشار إليه في طلب استصدار الفتوى أن موقفي الطرفين كانا كما يلي :

Digitized by UN Library

"وأُبلغ المستشار القانوني [للأمم المتحدة] بأن الولايات المتحدة لا تستطيع ولا تريد الدخول رسميا في إجراء تسوية المنازعات بموجب البند ٢١ من اتفاق المقر ؛ وان الولايات المتحدة ما زالت تُقيّم الوضع ، وانها لم تنته بعد الى وجود نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة في الوقت الحالي لان التشريع المعني لم ينفذ بعد . وما زالت السلطة التنفيذية تدرس إمكانية تفسير القانون وفقا لالتزامات الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر بشأن بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، كما يتضح من الترتيبات المتخذة حاليا بالنسبة لتلك البعثة ، أو القيام بدلا من ذلك بتقديم تأكيدات تلفي فترة التسعين يوما المتعلقة ببدء نفاذ التشريع" . (A/42/915 ، الفقرة ٦)

١٨ - وأعلن المستشار القانوني للأمم المتحدة أن المسألة بالنسبة للمنظمة هي مسألة امتثال للقانون الدولي . فاتفاق المقر صك دولي ملزم ، تقع على الولايات المتحدة بموجبه التزامات ينتهكها التشريع المعني ، وفي رأي كل من الأمين العام والجمعية العامة . ويبيّن البند ٢١ من الاتفاق الإجراء الذي ينبغي اتباعه في حالة حدوث نزاع يتعلق بتفسيره أو بتطبيقه ، والأمم المتحدة تنوي بكل تأكيد أن تدافع عن حقوقها بموجب هذا الاتفاق . وأصر ، بالتالي ، على انه في حالة عدم استثناء بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية من تطبيق هذا القانون ، فإنه يجب تنفيذ الإجراء المنصوص عليه في البند ٢١ ، كما يجب القيام فورا بالمناقشات التقنية المتعلقة بتشكيل هيئة للتحكيم . وقد وافقت الولايات المتحدة على إجراء هذه المناقشات ، ولكن على أساس غير رسمي فقط . وبدأت المناقشات التقنية في ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ . ومن بين المسائل التي نوقشت تكاليف التحكيم ومكانه وأمانته ولغاته ونظامه الداخلي وشكل الاتفاق بين الجانبين على اللجوء الى التحكيم (المرجع نفسه ، الفقرتان ٧ و ٨) .

١٩ - وبتاريخ ٢ شباط/فبراير ١٩٨٨ وجّه الامين العام رسالة أخرى الى السفير والترز أحاط فيها علما بأن

"جانب الولايات المتحدة ما زال يقوم بعملية تقييم الوضع الذي قد يترتب على تطبيق التشريع ، وانه بانتظار انتهاء هذا التقييم ، يتمثل موقفه في انه لا يسعه الدخول في إجراء تسوية المنازعات المبيّن في البند ٢١ من اتفاق المقر" .

Digitized by UNOG Library

ثم مضى الامين العام الى القول بأن

"الإجراء الوارد في البند ٢١ هو وسيلة الانتصاف القانونية الوحيدة المتاحة أمام الامم المتحدة في هذا الشأن ، وحيث أن الولايات المتحدة لم تتمكن حتى الآن من تقديم التأكيدات المناسبة بشأن تأجيل تطبيق القانون على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، فإن الوقت يقترب بسرعة من اللحظة التي لن يكون فيها بديل لديّ سوى المضي مع الولايات المتحدة في إطار البند ٢١ من اتفاق المقر أو إخطار الجمعية العامة بالطريق المسدود الذي انتهينا إليه" .

٢٠ - وفي ١١ شباط/فبراير ١٩٨٨ أبلغ المستشار القانوني للامم المتحدة المستشار القانوني لوزارة الخارجية ، بعد أن أشار الى اللجوء الرسمي الى إجراء تسوية المنازعات بتاريخ ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ (الفقرة ١٦ أعلاه) ، باسم الشخص الذي اختارته الامم المتحدة محكما عنها ، في حالة إجراء التحكيم بموجب البند ٢١ من اتفاق المقر . ونظرا الى ما يشكّل ضيق الوقت المتاح من قيود على الطرفين ، حث المستشار القانوني المستشار القانوني لوزارة الخارجية على إبلاغ الامم المتحدة في أقرب وقت ممكن باسم الشخص الذي وقّع عليه اختيار الولايات المتحدة . ولم ترد أية رسالة بهذا الشأن من الولايات المتحدة .

٢١ - وبتاريخ ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ ، اتخذت الجمعية العامة في دورتها المستأنفة الثانية والاربعين القرارين ٢٣٩/٤٢ ألف و ٢٣٩/٤٢ باء . ويتضمن منطوق أول هذين القرارين ، الذي اعتمد بأغلبية ١٤٣ صوتا مقابل صوت واحد ودون امتناع أي وفد عن التصويت ، بين أمور أخرى ، الاحكام التالية :

"ان الجمعية العامة ،

١ - تؤيد جهود الامين العام وتعرب عن تقديرها البالغ لتقريريه ؛

٢ - تؤكد من جديد أن بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة بنيويورك تشملها أحكام الاتفاق المعقود بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية بشأن مقر الامم المتحدة [انظر القرار ١٦٩ (د - ٣)] ، وبأنه ينبغي تمكينها من إنشاء أماكن عمل ومرافق كافية للقيام بمهامها والاحتفاظ بتلك الاماكن والمرافق ، كما ينبغي تمكين موظفي البعثة من دخول الولايات المتحدة والبقاء بها للاضطلاع بمهامهم الرسمية ؛

Digitized by UNOG Library

٣ - تعتبر أن تطبيق الفصل ١٠ من قانون الإذن بالعلاقات الخارجية للسنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩ بشكل لا يتفق والفقرة ٢ أعلاه سيكون مناقضا للالتزامات القانونية الدولية للبلد المضيف بموجب اتفاق المقر ؛

٤ - تعتبر أن هناك نزاعا بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية ، البلد المضيف ، بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وانه ينبغي إعمال الإجراء الخاص بتسوية المنازعات المنصوص عليه في البند ٢١ من الاتفاق ؛

"...

أما القرار الثاني ٢٣٩/٢٢ باء ، الذي اعتمد بأغلبية ١٤٣ صوتا مقابل لا شيء ودون امتناع أي وفد عن التصويت ، فقد ورد نصه بالكامل في الفقرة ١ أعلاه .

٢٢ - ولم تشترك الولايات المتحدة في التصويت على أي من هذين القرارين ؛ وبعد التصويت ، أدلى ممثلها ببيان قال فيه :

"إن الوضع اليوم مازال مماثلا تقريبا للوضع الذي كان سائدا حينما طرح القرار ٢١٠/٤٢ باء للتصويت في كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ . والولايات المتحدة لم تتخذ حتى الآن اجراء يؤثر على عمل أي بعثة أو مدعوّ . وكما أبلغ الأمين العام الجمعية العامة في ٢٥ شباط/فبراير في اضافة الى تقريره المؤرخ في ١٠ شباط/فبراير ، فان الولايات المتحدة لم تتخذ قرارا نهائيا بشأن تطبيق أو تنفيذ التشريع الصادر مؤخرا في الولايات المتحدة - وهو قانون مكافحة الارهاب لعام ١٩٨٧ - فيما يتصل ببعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة في نيويورك .

ولهذه الاسباب فاننا نرى أن عقد هذه الدورة الثانية والاربعين المستانفة للجمعية العامة في هذا الوقت أمر غير ضروري وسابق لاوانه ...

ان حكومة الولايات المتحدة ستدرس بعناية الآراء المفصح عنها في هذه الدورة المستانفة . وما زالت هذه الحكومة عازمة على ايجاد حل مناسب لهذه المشكلة على ضوء ميثاق الامم المتحدة واتفاق المقر وقوانين الولايات المتحدة" .

*

Digitized by UNOG Library

٢٣ - السؤال المطروح على المحكمة معبَّر عنه في القرار ٣٢٩/٤٢ باء ، بحيث يتعلق بامكانية وجود التزام على الولايات المتحدة "في ضوء الوقائع التي يوردها تقريرا الامين العام [A/42/915 و Add.1]" ، أي في ضوء الوقائع التي كانت الجمعية قد أبلغت بها عندما اتخذت قرار بطلب استصدار فتوى . غير أن المحكمة لا ترى أن الجمعية العامة ، باستخدامها هذه الصياغة ، قد طلبت منها أن ترد على السؤال المطروح استنادا الى هذه الوقائع فقط ، وان تغض النظر عن الاحداث اللاحقة التي قد تكون لها صلة بتلك المسألة أو التي قد تلقي الضوء عليها . وبالتالي ، فان المحكمة ستعرض هنا التطورات التي طرأت على القضية بعد اتخاذ القرار ٣٢٩/٤٢ باء .

٢٤ - بتاريخ ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ وجه الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة رسالة الى الامين العام ، أشار فيها الى قراري الجمعية العامة ٣٢٩/٤٢ ألف و ٣٢٩/٤٢ باء ، وقال ما يلي :

"وأود أن أبلغكم أن وزير العدل في الولايات المتحدة قرر أنه مطالب بموجب قانون مكافحة الارهاب لسنة ١٩٨٧ بإغلاق مكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك ، بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب الاتفاق المعقود بين الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن مقر الامم المتحدة . وإذا لم تلتزم منظمة التحرير بهذا القانون فسوف يشرع وزير العدل في اتخاذ الاجراء القانوني لاغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير في ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، وهو تاريخ بدء نفاذ القانون ، أو في موعد قريب منه . وسيتيح نهج العمل هذا تنفيذ القانون بصورة نظامية . ولن تتخذ الولايات المتحدة اجراءات أخرى لاغلاق بعثة المراقب لحين صدور حكم في هذه القضية . وفي ظل هذه الظروف ، فان الولايات المتحدة تعتقد أن عرض هذه المسألة للتحكيم لن يخدم أي غرض مفيد" .

وقام الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة بتسليم هذه الرسالة باليد الى الامين العام في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ . وعند تسلم الرسالة احتج الامين العام الى الممثل الدائم بالوكالة وذكر أن القرار الذي اتخذته حكومة الولايات المتحدة على النحو المحدد في الرسالة هو انتهاك واضح لاتفاق المقر بين الامم المتحدة والولايات المتحدة .

٢٥ - وفي اليوم نفسه ، كتب وزير العدل في الولايات المتحدة الى المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة رسالة جاء فيها ما يلي :

Digitized by UNOG Library

"أكتب اليكم لإشعاركم بأن أحكام قانون 'مكافحة الارهاب لسنة ١٩٨٧' (الفصل العاشر من قانون الإذن بالعلاقات الخارجية للسنتين ١٩٨٨ - ١٩٨٩ ؛ Pub L., No. 100-204 ، الذي سنه كونغرس الولايات المتحدة وأقره في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ "القانون") ، سيصبح نافذا في ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ . ويحظر القانون ، بين أمور أخرى ، على منظمة التحرير الفلسطينية انشاء مكتب أو الاحتفاظ بمكتب داخل نطاق الولاية القانونية للولايات المتحدة . وبناء على ذلك ، واعتبارا من ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ فان الاحتفاظ ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة في الولايات المتحدة سيصبح غير قانوني .

ويعهد التشريع الى وزير العدل بمسؤولية تنفيذ هذا القانون . وتحقيقا لذلك ، أرجو الاحاطة بأنه ما لم تمتثلوا لمقتضيات القانون فان وزارة العدل سترفع فورا دعوى أمام المحكمة الفيدرالية للولايات المتحدة لكفالة امتثالكم" .

٢٦ - وأخيرا ، وفي اليوم نفسه ، فان مساعد وزير العدل المسؤول عن مكتب المستشار القانوني في أثناء مؤتمر صحفي عقد في وزارة العدل في الولايات المتحدة قال ما يلي ردا على أحد الأسئلة :

"لقد قررنا عدم الاشتراك في أي محفل ، سواء كان محكمة التحكيم التي قد تنشأ ، حسب ما أفهم ، بموجب المادة الحادية والعشرين من اتفاق مقر الامم المتحدة ، أو محكمة العدل الدولية . وكما قلت في وقت سابق ، فان التشريع البرلماني [أي قانون مكافحة الارهاب لعام ١٩٨٧] قد ألغى شروط اتفاق مقر الأمم المتحدة ، حيث تتنافى تلك الشروط مع ذلك التشريع ، وبالتالي ، فان الاشتراك في أي من هاتين المحكمتين اللتين أشرتم اليهما لن يخدم أي غرض مفيد . وان ولاية التشريع البرلماني هي السارية ، وليس لدينا خيار سوى تنفيذه" .

٢٧ - وفي ١٤ آذار/مارس ١٩٨٨ رد المراقب الدائم عن منظمة التحرير على رسالة وزير العدل ووجه فيها الانتباه الى أن بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية قد أنشئت في عام ١٩٧٤ وظلت تمارس نشاطها منذ ذلك الحين ومضى يقول :

Digitized by UN Library

"ومنظمة التحرير الفلسطينية تبقى على هذا الترتيب عملا بقرارات الجمعية العامة للامم المتحدة ذات الصلة بالموضوع (٣٢٣٧ (د - ٢٩) ، و٤٢/٢١٠ و ٤٢/٢٢٩ ...) . وليست بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية معتمدة ، باي حال من الاحوال لدى الولايات المتحدة . وقد أوضحت حكومة الولايات المتحدة أن أفراد بعثة المراقب الدائم عن منظمة التحرير الفلسطينية موجودون في الولايات المتحدة بصفتهم "مدعوين" من الامم المتحدة في حدود المعنى الوارد في اتفاق المقر . وقد استرشدت الجمعية العامة بالمبادئ ذات الصلة الواردة في ميثاق الامم المتحدة (الفصل السادس عشر ، ...) . وأود ، في هذا الصدد ، أن أذكركم بأن حكومة الولايات المتحدة قد وافقت على ميثاق الامم المتحدة وعلى انشاء منظمة دولية تعرف باسم 'الامم المتحدة'" .

واختتم رسالته قائلا انه من الواضح "ان حكومة الولايات المتحدة ملزمة باحترام أحكام اتفاق المقر ومبادئ الميثاق" . وفي ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، رد وزير العدل في الولايات المتحدة على المراقب الدائم لمنظمة التحرير الفلسطينية كما يلي :

"انني على علم بموقفكم القائل بأن طلب اغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية فيه خرق لالتزاماتنا بموجب اتفاق مقر الامم المتحدة ، وبالتالي القانون الدولي ، غير أن هناك عددا من الاسباب التي تدعم اجراءاتنا ، من بينها أن المحكمة العليا في الولايات المتحدة رأت على مدى أكثر من قرن أن للكونغرس سلطة تجاوز المعاهدات ، وبالتالي القانون الدولي ، لاغراض القانون الداخلي . وفي هذا المقام اختار الكونغرس ، بصرف النظر عن القانون الدولي ، أن يحظر وجود جميع مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية في هذا البلد ، بما في ذلك وجود بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة . والسبيل المسؤول الوحيد المتاح أمامي ، في أدائي لالتزاماتي بتنفيذ القانون هو احترام ذلك القرار والعمل بموجبه .

وعلاوة على ذلك ، يتعين أن تلاحظوا أن قانون مكافحة الارهاب يتضمن أحكاما أخرى ، اضافة الى حظر قيام منظمة التحرير الفلسطينية بانشاء مكاتب والاحتفاظ بها داخل نطاق ولاية الولايات المتحدة . وأوجّه انتباهكم على الاخص الى الفقرتين الفرعيتين ١٠٠٣ (أ) و (ب) اللتين تحظران على أي شخص تلقي أي أموال من منظمة التحرير الفلسطينية أو وكلائها أو انفاقها لتعزيز مصالح منظمة التحرير الفلسطينية أو وكلائها . وتصبح جميع أحكام القانون سارية في ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨" .

Digitized by UNOG Library

٣٨ - وفي ١٥ آذار/مارس ١٩٨٨ وجه الامين العام رسالة الى الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة ردا على رسالته المؤرخة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ (الفقرة ٣٤ أعلاه) ، وقد جاء فيها ما يلي :

"ومثلما أبلغتكم في اجتماعنا بتاريخ ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ عند تلقي تلك الرسالة ، فانني قد تسلمت الرسالة مع الاحتجاج لان الامم المتحدة ترى أن القرار الذي اتخذته حكومة الولايات المتحدة ، على النحو المبيّن في الرسالة ، هو انتهاك واضح لاتفاق المقر المعقود بين الامم المتحدة والولايات المتحدة . ولا يمكنني على وجه الخصوص قبول البيان الوارد في الرسالة ومفاده أن الولايات المتحدة قد تتخذ اجراءات بصرف النظر عن التزاماتها بموجب اتفاق المقر ، واني أطلب اليكم اعادة النظر في الآثار الخطيرة المترتبة على هذا البيان ، نظرا الى مسؤوليات الولايات المتحدة بصفتها البلد المضيف .

وأجد لزاما عليّ أيضا أن اختلف مع النتيجة التي انتهت اليها رسالتكم ومفادها أن الولايات المتحدة تعتقد أن عرض هذه المسألة للتحكيم لن يخدم أي غرض مفيد . ولا تزال الامم المتحدة تعتقد أن الالية المنصوص عليها في اتفاق المقر هي الاطار الملائم لتسوية هذا النزاع ، ولا يمكنني الموافقة على أن التحكيم لن يخدم أي غرض مفيد . بل بالعكس ، سيخدم التحكيم ، في هذه الحالة ، ذات الغرض الذي أدرجت بسببه أحكام البند ٢١ في الاتفاق ، أي تسوية ما ينشأ من نزاع حول تفسير الاتفاق أو تطبيقه" .

٣٩ - وجاء في البيان المكتوب المؤرخ في ٢٥ آذار/مارس ١٩٨٨ والذي قدمته الولايات المتحدة الى المحكمة ما يلي :

"لم تمتثل بعثة منظمة التحرير الفلسطينية للامر الصادر في ١١ آذار/مارس . ولذلك أقامت وزارة العدل في الولايات المتحدة بتاريخ ٢٢ آذار/مارس دعوى أمام محكمة الولايات المتحدة المحلية للمنطقة الجنوبية لنيويورك بهدف ارغام البعثة على الامتثال . وستتيح هذه الدعوى فرصة لمنظمة التحرير الفلسطينية والأطراف الاخرى المهتمة بالامر لتقديم اعتراضات قانونية على تنفيذ القانون ضد بعثة منظمة التحرير . ولن تتخذ الولايات المتحدة أي اجراء لاغلاق البعثة حتى يُبت في تلك الدعوى . وحيث أن المسألة ما زالت قيد النظر في محاكمنا ، فاننا نعتقد بأن التحكيم لن يكون ملائما ولا مناسب التوقيت" .

Digitized by UNOG Library

وقد قدم للمحكمة كجزء من ملف الوثائق الذي زودها به الامين العام نسخة من التبليغ بالمثول أمام القضاء الموجه الى منظمة التحرير الفلسطينية وبعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية وأعضائها وموظفيها ؛ وهو مؤرخ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨ ويستلزم ردا في خلال ٣٠ يوما من استلامه .

٣٠ - وفي ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨ ، اتخذت الجمعية العامة في دورتها المستأنفة الثانية والاربعين ، القرار ٢٣٠/٤٢ بأغلبية ١٤٨ صوتا مقابل صوتين ، وأكدت فيه من جديد (في جملة أمور) أن :

"هناك نزاعا بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية ، البلد المضيف ، بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وأنه ينبغي إعمال الاجراء الخاص بتسوية المنازعات المنصوص عليه في البند ٢١ من الاتفاق ، الذي يشكل وسيلة الانتصاف القانونية الوحيدة لحل النزاع"

وطلبت "الى البلد المضيف أن يسمي محكما عنه لدى هيئة التحكيم" .

٣١ - أما ممثل الولايات المتحدة ، الذي صوت ضد القرار ، فكان مما قاله ، تعليلا للتصويت ، بعد أن أشار الى الدعوى المرفوعة أمام محاكم الولايات المتحدة ، ما يلي :

"لن تتخذ الولايات المتحدة خطوات إضافية لاغلاق مكتب منظمة التحرير الفلسطينية الى أن تبت المحكمة في موقف وزير العدل القاضي بأن هذا القانون يقتضي الاغلاق ... وحتى تقرر محاكم الولايات المتحدة ما اذا كان هذا القانون يقتضي اغلاق مكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، تعتقد حكومة الولايات المتحدة أنه قد يكون من السابق لاوانه النظر في ملاءمة اللجوء الى التحكيم" . (A/42/PV.109 ، الصفحات ١٣ و ١٤ و ١٥)

كما حث على ما يلي :

"فنعمل على أن لا نحيد عن الهدف الهام والتاريخي ، المتمثل في تحقيق السلم في الشرق الاوسط ، بسبب النزاع الحالي حول مركز بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية" . (المرجع نفسه ، الصفحة ١٦)

Digitized by UNOG Library

٣٢ - وفي جلسة الاستماع ، ذكر المستشار القانوني للأمم المتحدة ، الذي مثل الامين العام ، للمحكمة انه أبلغ قاضي محكمة الولايات المتحدة المحلية الذي ينظر في الدعوى بأن الامم المتحدة تود تقديم مذكرة بصفتها "صديق المحكمة" في تلك الدعوى .

*

* *

٣٣ - وفي هذه القضية ، لم يُطلب إلى المحكمة أن تقرر ما اذا كانت التدابير التي اتخذتها الولايات المتحدة فيما يتعلق ببعثة المراقب عن منظمة التحرير لدى الامم المتحدة تتعارض أو لا تتعارض مع اتفاق المقر . والسؤال الذي طرح على المحكمة لا يتناول انتهاكات مدعى حدوثها لاحكام اتفاق المقر المنطبقة على تلك البعثة ولا تفسير تلك الاحكام . فطلب الفتوى هنا موجه فقط للبت فيما إذا كان يحق للأمم المتحدة بمقتضى البند ٢١ من اتفاق المقر أن تدعو لإجراء تحكيم ، وما إذا كانت الولايات المتحدة ملزمة بالدخول في هذا الاجراء . وعلى هذا فإن طلب إصدار فتوى لا يتعلق إلا بقابلية انطباق اجراء التحكيم المنصوص عليه في اتفاق المقر على النزاع المدعى به . وهذه مسألة قانونية تدخل في إطار معنى الفقرة ١ من المادة ٦٥ من النظام الاساسي للمحكمة . وفي هذه الحالة لا يوجد ما يدعو المحكمة إلى عدم الإجابة على ذلك السؤال .

*

٣٤ - وعلى المحكمة ، كي تجيب على السؤال المطروح عليها ، أن تحدد ما إذا كان هناك نزاع قائم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة ، فإذا كان الامر كذلك ، ما إذا كان ذلك النزاع يتعلق "بتفسير أو تطبيق" اتفاق المقر في إطار معنى البند ٢١ منه ، فإذا وجدت المحكمة أن هناك نزاعا من هذا القبيل ، يجب عليها أيضا أن تقنع نفسها ، عملا بأحكام ذلك البند ، انه نزاع "لا تتم تسويته بطريق التفاوض أو بوسيلة اخرى للتسوية يتفق عليها الطرفان" .

٣٥ - وكما لاحظت المحكمة في القضية المتعلقة بتفسير معاهدات السلم بين بلغاريا وهنغاريا ورومانيا ، فإن تحديد ما "إذا كان هناك نزاع دولي قائم هو مسألة تتطلب البت فيها بتا موضوعيا" (تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥٠ ، الصفحة ٧٤) . وفي هذا الصدد ، كانت المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، التي نظرت في القضية

Digitized by UN Library

المتعلقة بامتيازات مافروماتيس في فلسطين (Mavrommatis Palestine Concessions) (المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة ألف ، العدد ٢ ، الصفحة ١١) ، قد عرّفت النزاع بأنه "خلاف حول نقطة قانون أو واقع ، وتضارب آراء قانونية أو تضارب مصالح بين شخصين" . ومنذ ذلك الحين طبق هذا التعريف ووضح في عدد من المناسبات . لذا فإن المحكمة لاحظت في الفتوى التي اصدرتها في ٣٠ آذار/مارس ١٩٥٠ ، بعد أن درست المراسلات الدبلوماسية بين الدول المعنية ، ان "الجانبين يتمسكان بآراء متعارضة بوضوح بشأن مسألة أداء أو عدم أداء التزامات تعاهدية معينة" . وخلصت إلى أن "هناك نزاعات دولية قائمة" (تفسير معاهدات السلم بين بلغاريا وهنغاريا ورومانيا ، المرحلة الأولى ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥٠ الصفحة ٧٤) . وفضلا عن ذلك أوضحت المحكمة في حكمها الصادر في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٦٢ في قضية "افريقيا الجنوبية الغربية" ، انه من أجل اثبات وجود نزاع ما :

> "لا يكفي أن يؤكد طرف واحد في قضية خلافية أن هناك نزاعا قائما مع الطرف الاخر . فالتأكيد وحده لا يكفي لاثبات وجود نزاع ما ، مثلما لا يكفي انكار وجود النزاع لوحده لاثبات عدم وجوده . كما انه لا يكفي إظهار أن هناك تضاربا في مصالح الطرفين في قضية كهذه ، إذ يجب أن يبرهن على أن أحد الطرفين يعارض حقيقة مطلب الطرف الآخر" . (قضية افريقيا الجنوبية الغربية ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٢ ، الصفحة ٣٢٨) .

وقد وجدت المحكمة أن المواقف المتعارضة للطرفين تُبين بوضوح وجود نزاع (المرجع نفسه ؛ انظر أيضا قضية Northern Cameroons ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٦٣ ، الصفحة ٢٧) .

٣٦ - وفي القضية الحالية ، أبلغ الأمين العام المحكمة ، أن هناك ، في رأيه ، نزاعا بالمعنى المقصود في البند ٢١ من اتفاق المقر ، قائما بين الامم المتحدة والولايات المتحدة ، وذلك من اللحظة التي قام فيها رئيس الولايات المتحدة بالتوقيع على "قانون مكافحة الارهاب" ليصبح قانونا ، دون تقديم ضمانات كافية إلى المنظمة بأن هذا القانون لن يطبق على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة . وقد قام الأمين العام ، بالرسالة المؤرخة في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ التي وجهها الى الممثل الدائم للولايات المتحدة ، بالطعن رسميا في تماشي هذا القانون مع اتفاق المقر (الفقرة ١٦ أعلاه) . وأكد الامين العام وجهة النظر هذه وأوضحها في رسالة مؤرخة في ١٥ آذار/مارس ١٩٨٨ (الفقرة ٢٨ أعلاه) وموجهة إلى الممثل الدائم بالنيابة للولايات المتحدة أخبره فيها بأن القرار الذي اتخذه

Digitized by UNOG Library

وزير العدل في الولايات المتحدة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ هو "انتهاك واضح لاتفاق المقر" . وطلب في الرسالة نفسها مرة اخرى بأن يتم إخضاع المسألة للتحكيم .

٣٧ - ولم تعارض الولايات المتحدة مطلقا بشكل صريح الرأي الذي شرحه الأمين العام وأقرته الجمعية العامة بشأن فحوى اتفاق المقر ، بل أن بعض السلطات في الولايات المتحدة أعربت عن الرأي نفسه ء ولكن الولايات المتحدة اتخذت ، مع ذلك ، تدابير ضد بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة . وأشارت إلى أن تلك التدابير اتخذت "بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب اتفاق [المقر] (الفقرة ٢٤ أعلاه) .

٣٨ - وفي رأي المحكمة انه حين يحتج طرف في معاهدة ما على سلوك طرف آخر أو قرار صادر عنه ويدعي أن هذا السلوك أو القرار يشكل خرقا للمعاهدة ، فإن مجرد عدم قيام الطرف المتهم بتقديم أية حجة لتبرير سلوكه بموجب القانون الدولي لا يمنع من أن يتمخض الموقفان المتعارضان للطرفين عن نشوء نزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق المعاهدة . ففي القضية المتعلقة "بموظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران" (United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran) تم تأكيد اختصاص المحكمة بالدرجة الاولى على أساس البروتوكولين الاختياريين المتعلقين بالتسوية الالزامية للمنازعات الملحقين باتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ ، اللذين عرّفا المنازعات التي ينطبقان فيها بأنها "المنازعات الناشئة عن تفسير أو تطبيق" الاتفاقية ذات الصلة . وكان من رأي الولايات المتحدة أن ايران ، التي لم تمثل أمام المحكمة في أثناء النظر في القضية ، قد تصرفت بطريقة فيها خرق للاتفاقيتين ، ولكن ايران ، على حد علم المحكمة ، لم تلجأ في أي وقت من الأوقات ، من أجل تبرير أفعالها ، إلى تقديم تفسير بديل للاتفاقيتين لا تشكل تلك الأفعال على أساسه خرقا لهما . ولم ترَ المحكمة حاجة إلى تقصي سلوك ايران من أجل تقرير وجود "نزاع" ، ومن أجل تحديد ما إذا كانت تتمتع بالاختصاص ، وذكرت المحكمة :

"ان مطالبات الولايات المتحدة قيد البحث هنا تتعلق بانتهاكات يدعى أن ايران ارتكبتها لالتزاماتها بموجب عدة مواد من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦١ و ١٩٦٣ فيما يخص امتيازات وحصانات الموظفين ، وحرمة المباني والمحفوظات ، وتوفير التسهيلات اللازمة لقيام سفارة الولايات المتحدة وقنصلياتها في ايران بأداء مهامها ... وهذه الشكاوى بحكم طبيعتها تتعلق بتفسير وتطبيق واحدة أو أخرى من اتفاقيتي فيينا" (تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٠ الصفحتان ٢٤ - ٢٥ ، الفقرة ٤٦) .

Digitized by UNOG Library

٣٩ - وفي القضية الراهنة ، لم تُشر الولايات المتحدة في تصريحاتها العامة إلى هذه المسألة بوصفها "نزاع" (باستثناء اشارة عابرة في ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨ إلى "النزاع الحالي حول مركز بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية" . (الفقرة ٣١ أعلاه) حين أعربت عن الرأي القائل بأن التحكيم سيكون "أمرا سابقا لاوانه" . ووفقا لتقرير الامين العام المقدم إلى الجمعية العامة (الفقرة ٦ من الوثيقة A/42/915) ، كان الموقف الذي اتخذته الولايات المتحدة خلال المشاورات التي عقدت في كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، يتمثل في "انها لم تنته بعد الى وجود نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة" في ذلك الوقت "لان التشريع المعني لم ينفذ بعد" . وأخيرا ، قامت حكومة الولايات المتحدة في بيانها الكتابي المؤرخ في ٢٥ آذار/مارس ١٩٨٨ ، بإبلاغ المحكمة بأن :

"الولايات المتحدة لن تتخذ أي إجراء لإغلاق بعثة حتى يبت في تلك القضية . وحيث أن المسألة ما زالت قيد النظر في محاكمنا ، فإننا نعتقد أن التحكيم لن يكون ملائما ولا مناسب التوقيت" .

٤٠ - ولا تستطيع المحكمة أن تسمح لاعتبارات تتعلق بتحديد ما هو "ملائم" بأن تطغى على الالتزامات الناشئة عن البند ٢١ من اتفاق المقر ، وذلك "انه لا يسع المحكمة ، بوصفها محكمة عدل ، أن تتجاهل الحقوق التي تعترف بها ، وأن تؤسس قرارها على اعتبارات الملاءمة الصرفة" . (قضية المناطق الحرة لسافوي العليا ومقاطعة جيكس ، الامر المؤرخ في ٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٣٠ ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة ألف ، العدد ٢٤ ، الصفحة ١٥) (Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 6 December 1930, P.C.I.J., Series A, No. 24, P.15) .

٤١ - ولابد للمحكمة أن تشير كذلك إلى أن النزاع المدعى وجوده يتصل فقط بما تعتبره الامم المتحدة حقا من حقوقها بموجب اتفاق المقر . وهدف التحكيم الذي يتوخاه الاتفاق هو بالتحديد تسوية أية نزاعات كهذه قد تنشأ بين المنظمة والبلد المضيف دون أي لجوء مسبق إلى المحاكم المحلية ، وسيكون مما يتعارض مع ذلك الاتفاق نصا وروحا اخضاع تنفيذ ذلك الإجراء لمثل هذا اللجوء المسبق . ومن البديهي أن لا يستوجب حكم له طابع البند ٢١ من اتفاق المقر استنفاد وسائل الانتصاف المحلية كشرط لتنفيذه .

Digitized by UNOG Library

٤٢ - وربما تكون الولايات المتحدة تلمح في بيانها الكتابي إلى انه لا توقيع تشريع مكافحة الارهاب ليصبح قانونا ، ولا بدء نفاذه ، ولا قرار وزير العدل بتطبيقه ، ولا لجوؤه إلى المحكمة لاتخاذ اجراءات قانونية لاغلاق بعثة منظمة التحرير لدى الامم المتحدة ، يكفي لقيام نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة ، وانه إلى أن تُصدر تلك المحكمة حكما في القضية فإن الولايات المتحدة ، وفقا لرسالة الممثل الدائم بالنيابة المؤرخة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، "لن تتخذ اجراءات أخرى لاغلاق" البعثة . ولا يسع المحكمة أن تقبل حجة كهذه . فرغم أن وجود نزاع ما يفترض مسبقا وجود شكوى ناشئة عن سلوك أو قرار من قبل أحد الطرفين ، فانه لا يستلزم بأي حال أن يكون أي قرار مُختلف عليه قد دخل بالفعل حيز النفاذ . وعلاوة على ذلك ، قد ينشأ نزاع حتى ولو قدّم الطرف المعني تأكيدات بأنه لن تتخذ أية اجراءات تنفيذ إلى أن تأمر المحاكم المحلية باتخاذها .

٤٣ - وقد تم توقيع تشريع مكافحة الارهاب ليصبح قانونا في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ . وكان من المقرر أن يبدأ نفاذه بصورة تلقائية عقب ذلك التاريخ بتسعين يوما . ورغم أن القانون يشمل جميع المكاتب التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية داخل الولاية القضائية للولايات المتحدة ولا يتضمن أية اشارة صريحة لمكتب بعثة منظمة التحرير لدى الامم المتحدة في نيويورك ، فإن هدفه الرئيسي ، إن لم يكن هدفه الوحيد ، هو إغلاق ذلك المكتب . وفي ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ قرر وزير العدل للولايات المتحدة انه ملزم بإنفاذ هذا الاغلاق . وأبلغ البعثة بقراره هذا ، وقدم طلبا إلى المحاكم التابعة للولايات المتحدة بأن تصدر أمرا قضائيا بمنع المعنيين من "مواصلة انتهاك" القانون . وكما هو مشار اليه أعلاه ، أعرب الامين العام ، بالاصالة عن نفسه وبالاستناد إلى تعليمات من الجمعية العامة ، عن اعتراضه بصفة متواصلة على القرارات المزمعة ثم المتخذة من قبل كونغرس الولايات المتحدة والادارة . وفي ظل هذه الظروف ، تجد المحكمة لزاما عليها بأن تستنتج بأن المواقف المتعارضة لكل من الامم المتحدة والولايات المتحدة تبين وجود نزاع بين طرفي اتفاق المقر .

٤٤ - وليس هناك ما يدعو ، لاغراض هذه الفتوى ، إلى السعي إلى تحديد التاريخ الذي نشأ فيه النزاع ، طالما توصلت المحكمة إلى استنتاج أن نزاعا كهذا قائم في التاريخ الذي أصدرت فيه فتواها .

* *

Digitized by UNOG Library

٤٥ - وعلى المحكمة بعد ذلك أن تنظر فيما إذا كان النزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق اتفاق المقر . بيد أنه ليس من مهمة المحكمة أن تقرر ما إذا كان سَن قانون الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب أو نفاذه يمثل أو لا يمثل انتهاكا لأحكام اتفاق المقر ؛ فهذه المسألة من شأن محكمة التحكيم التي يسعى الأمين العام الى تشكيلها بمقتضى البند ٢١ من الاتفاق .

٤٦ - وقد دأب الأمين العام والجمعية العامة للأمم المتحدة ، في هذه القضية ، على الإشارة إلى أن منظمة التحرير مدعوة إلى "الاشتراك في دورات الجمعية العامة وفي أعمالها بصفة مراقب" (القرار ٣٢٣٧ (د-٢٩)) . لذلك فهما يريان أن بعثة المراقب عن منظمة التحرير لدى الأمم المتحدة بصفتها هذه مشمولة بأحكام المواد ١١ و ١٢ و ١٣ من اتفاق المقر ؛ ولذلك "ينبغي تمكينها من إنشاء أماكن عمل ومرافق كافية للقيام بمهامها والاحتفاظ بتلك الأماكن والمرافق" (قرار الجمعية العامة ٣٢٩/٤٢ ألف ، الفقرة ٢) . وعلى ذلك خلص الأمين العام والجمعية العامة الى أن مختلف الاجراءات التي قررها ثم اتخذها كونغرس الولايات المتحدة وحكومتها لا تتمشى مع الاتفاق إذا طبقت على تلك البعثة ، وأن اعتماد هذه الاجراءات سيثير نزاعا بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر .

٤٧ - أما عن موقف الولايات المتحدة فتلاحظ المحكمة أن وزير خارجية الولايات المتحدة قد كتب حتى منذ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ الى السيناتور دول قائلا :

"إن بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك قد أنشئت نتيجة قرار الجمعية العامة ٣٢٣٧ (د-٢٩) المؤرخ في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ والذي دعا منظمة التحرير الفلسطينية الى الاشتراك في دورات الجمعية العامة وفي أعمالها بصفة مراقب" .

وأضاف قائلا :

"... وموظفو بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية موجودون في الولايات المتحدة فقط بصفتهم "مدعوين" من الأمم المتحدة في حدود المقصود باتفاق المقر ... لذلك فنحن ملزمون بالسماح لموظفي بعثة المراقب لمنظمة التحرير بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لأداء وظائفهم الرسمية في مقر الامم المتحدة ... " (محاضر كونغرس الولايات المتحدة ، المجلد ١٣٣ ، العدد ٧٨ ، S6449)" .

Digitized by UNOG Library

وبعد اعتماد قانون مكافحة الارهاب ، بيّن الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة لدى الامم المتحدة للأمين العام أن أحكام هذا القانون "التي تتعلق ببعثة المراقب عن منظمة التحرير ... ستكون [في حالة تنفيذها] مناقضة ... للالتزامات القانونية الدولية" للبلد المضيف بموجب اتفاق المقر (الفقرة ١٥ أعلاه) . ثم رأت الولايات المتحدة أن تفسر هذا القانون بأسلوب يتمشى مع التزاماتها (الفقرة ١٧ اعلاه) . ومع ذلك حدث بعد ذلك أن أبلغ الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة الامين العام للأمم المتحدة في رسالة مؤرخة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ (الفقرة ٢٤ أعلاه) أن وزير العدل في الولايات المتحدة قد قرر أن قانون مكافحة الارهاب يقتضي منه أن يغلق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، "بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب" اتفاق المقر . وفي نفس اليوم ، أعلن المدعي العام المساعد أن القانون "قد ألغى شروط اتفاق مقر الامم المتحدة حيث تتنافى تلك الشروط مع ذلك التشريع ..." (الفقرة ٢٦ أعلاه) . وقد اعترض الامين العام في رده المؤرخ في ١٥ آذار/مارس ١٩٨٨ على الرأي الوارد في رسالة الممثل الدائم للولايات المتحدة بالإنابة ، على أساس مبدأ سيادة القانون الدولي على القانون المحلي .

٤٨ - وبناء عليه ، تناولت المناقشات في المرحلة الاولى تفسير اتفاق المقر ، وفي هذا السياق فإن الولايات المتحدة لم تطعن في أن بعض أحكام ذلك الاتفاق تنطبق على بعثة منظمة التحرير لدى الامم المتحدة في نيويورك . إلا أن الولايات المتحدة أعطت ، في مرحلة ثانية أسبقية لقانون مكافحة الإرهاب على اتفاق المقر ، وهذا ما طعن فيه الامين العام .

٤٩ - وختاما فإن الولايات المتحدة اتخذت عددا من الاجراءات ضد بعثة المراقب عن منظمة التحرير لدى الامم المتحدة في نيويورك . واعتبر الامين العام هذه الاجراءات منافية لاتفاق المقر . وقد ذكرت الولايات المتحدة ، دون الطعن في هذه النقطة صراحة أن هذه الإجراءات اتخذت "بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب الاتفاق" . ولا يمكن التوفيق بين هذا السلوك وموقف الامين العام . ومن ثم يوجد نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تطبيق اتفاق المقر ، وهو ما يدخل ضمن أحكام البند ٢١ منه .

٥٠ - ويمكن بطبيعة الحال طرح سؤال عما إذا كان القراران اللذان اتخذهما وزير العدل في ١١ و ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ قد أسفرا في القانون المحلي للولايات المتحدة عن تطبيق القانون الصادر في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، أم أنه لا يمكن اعتبار القانون نافذا فعلا إلا إذا كانت بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية

Digitized by UNOG Library

مغلقة فعلا عند اكتمال الاجراءات القضائية الحالية . لكن هذا لا يعتبر حاسما من حيث البند ٢١ من اتفاق المقر الذي يشير الى أي نزاع "بشأن تفسير أو تطبيق" الاتفاق وليس بشأن تطبيق التدابير المتخذة في القانون المحلي للولايات المتحدة . لذلك لا ترى المحكمة ما يمنع استنتاجها بوجود نزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة على "تفسير أو تطبيق" اتفاق المقر .

* *

٥١- وتنتقل المحكمة الان الى مسألة ما اذا كان النزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة يعتبر نزاعا "لا يمكن تسويته بطريق التفاوض او بأية وسيلة اخرى للتسوية" طبقا لاحكام البند ٢١ (أ) من اتفاق المقر .

٥٢- يفسر الامين العام في بيانه المكتوب هذا الحكم على أنه يقتضي عملية من مرحلتين :

"في المرحلة الاولى يحاول الطرفان تسوية خلافهما بالتفاوض أو بأية وسيلة أخرى للتسوية يتفق عليها الطرفان ... فإذا تعذر عليهما بلوغ تسوية بهذه الوسائل ، تصبح المرحلة الثانية من العملية ، وهي التحكيم الالزامي ، منطبقة" . (الفقرة ١٧)

لذلك ينتهي الامين العام إلى ما يلي :

"ومن أجل الخلوص بنتيجة مؤداها أن "لمعرفة ما إذا كانت الولايات المتحدة ملزمة بالدخول في تحكيم ، يلزم إثبات أن الامم المتحدة قد بذلت بحسن نيّة محاولة لحل النزاع بالتفاوض أو بوسيلة أخرى متفق عليها للتسوية ، وأن هذه المفاوضات لم تحل النزاع" (الفقرة ٤٢) .

٥٣- وفي الرسالة التي وجهها الامين العام إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة المؤرخة في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، لم يلجأ الامين العام رسميا إلى إجراء تسوية المنازعات المبين في البند ٢١ من اتفاق المقر فحسب ، وإنما لاحظ أيضا أنه "وفقا للبند ٢١ (أ) يجب السعي أولا إلى حل هذا النزاع عن طريق التفاوض" ، واقترح أن تبدأ مرحلة التفاوض من هذا الإجراء يوم ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ . ويستفاد من تقرير الامين العام إلى الجمعية العامة أن سلسلة من المشاورات كانت قد

Digitized by UNOG Library

بدأت فعلا يوم ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ (A/42/915 ، الفقرة ٦) ، وأنها استمرت حتى ١٠ شباط/فبراير ١٩٨٨ (المرجع نفسه ، الفقرة ١٠) . أما المناقشات الفنية التي تناولت بصفة غير رسمية المسائل الاجرائية المتعلقة بالتحكيم الذي طلبه الامين العام فقد جرت بين ٢٨ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ و ٢ شباط/فبراير ١٩٨٨ (المرجع نفسه ، الفقرتان ٨-٩) . وفي ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ ، ذكر الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة في الجمعية العامة .

"لقد كنّا على اتصال منتظم ومستمر بالامانة العامة للامم المتحدة طوال الشهور العديدة الماضية بشأن إيجاد تسوية ملائمة لهذه المسألة (A/42/PV.104 ، الصفحة ٥٩) .

٥٤- ويسلم الامين العام "بأن الولايات المتحدة لم تعتبر هذه الاتصالات والمشاورات داخلة رسمياً في إطار البند ٢١ (ب) من اتفاق المقر" (البيان الكتابي ، الفقرة ٤٤) ، وقد ذكر في رسالة موجهة الى الممثل الدائم للولايات المتحدة بتاريخ ٢ شباط/فبراير ١٩٨٨ أن الموقف الذي ستتخذه الولايات المتحدة ريثما تقيّم الحالة الناشئة عن تطبيق قانون مكافحة الارهاب هو "أنه لا يسعها الدخول في إجراء تسوية المنازعات المبيّن في البند ٢١ من اتفاق المقر" .

٥٥- وترى المحكمة ، واضعة في الاعتبار موقف الولايات المتحدة ، أن الامين العام قد استنفد في هذه الظروف ما كان مفتوحا أمامه من إمكانيات التفاوض . وتشير المحكمة في هذا الصدد الى القول المأثور للمحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين وهو :

"ان مسألة اهمية المفاوضات الدبلوماسية وفرص نجاحها مسألة نسبية في جوهرها . فالمفاوضات بالضرورة لا تفترض مسبقا ودائما سلسلة طويلة نسبياً من المذكرات والرسائل ؛ فقد يكفي أن تكون مناقشة قد بدأت فعلا رغم أنها قد تكون قصيرة جدا ؛ وهذا هو الحال عندما ينتهي الامر الى طريق مسدود أو إلى بلوغ نقطة يعلن عندها أحد الطرفين بشكل قاطع عجزه عن التنازل أو رفضه له ، وبذلك لا يوجد أي شك في تعذر تسوية النزاع بالتفاوض الدبلوماسي" (المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة ألف ، العدد ٢ ، الصفحة ١٣) .

وعندما حدث في قضية موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران أن بلغت محاولات الولايات المتحدة للتفاوض مع ايران "الى طريق مسدود بسبب رفض الحكومة

Digitized by UN Dag Library

الايرانية الدخول في أية مناقشة في هذا الشأن" ، خلصت المحكمة الى أن "بناء على ذلك أصبح يوجد في ذلك التاريخ لا نزاع فحسب وإنما ، دون أي شك ، نزاع لم يسو بصورة مرضية عن طريق الدبلوماسية ، في حدود المقصود" بالنص القانوني المتصل بذلك (تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٠ ، الصفحة ٢٧ ، الفقرة ٥١) . وفي هذه القضية أيضا ترى المحكمة أنه لا يوجد أى شك في أن النزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة هو نزاع "لم يسو عن طريق التفاوض" في حدود المقصود بالبند ٢١ (أ) من اتفاق المقر .

٥٦- كذلك لم تتوخ الامم المتحدة والولايات المتحدة أية "وسيلة أخرى يتفق عليها الطرفان لتسوية" نزاعهما . وينبغي أن تلاحظ المحكمة هنا أن القضية الحالية التي أقامها وزير العدل في الولايات المتحدة أمام محاكم الولايات المتحدة لا يمكن اعتبارها "وسيلة أخرى اتفق عليها الطرفان للتسوية" في حدود المقصود بالبند ٢١ من اتفاق المقر . فالغرض من هذه الدعوى هو تنفيذ قانون مكافحة الإرهاب لعام ١٩٨٧ ؛ وهذا القانون ليس موجها لتسوية النزاع بشأن تطبيق اتفاق المقر القائم بين الامم المتحدة والولايات المتحدة . كما أن الامم المتحدة لم توافق مطلقا على تسوية النزاع في المحاكم الامريكية ؛ وقد حرصت على أن توضح أنها ترغب في أن تمثل أمام المحكمة المحلية لمنطقة جنوبي نيويورك لم تكن فقط بوصفها "صديقاً للمحكمة" .

*

٥٧- لذلك لا بد أن تستنتج المحكمة أن الولايات المتحدة ملزمة باحترام التزامها بأن تلجأ إلى التحكيم بمقتضى البند ٢١ من اتفاق المقر . ومع ذلك تبقى الحقيقة وهي أن الولايات المتحدة ، كما ذكرت المحكمة قبل ذلك ، قد اعلنت (في رسالة الممثل الدائم بتاريخ ١١ آذار/مارس ١٩٨٨) أن اجراءاتها ضد بعثة المراقب عن منظمة التحرير قد اتخذت "بصرف النظر عما يكون على الولايات المتحدة من التزامات بموجب اتفاق [المقر]" . ويظل هذا الاستنتاج سليما حتى لو كان من اللازم تفسير هذا البيان على أن المقصود به ليس مجرد الاشارة الى الالتزامات المضمونية الواردة مثلا في البنود ١١ و ١٢ و ١٣ ، وإنما أيضا إلى الالتزام بالتحكيم المنصوص عليه في البند ٢١ . وتكفي الاشارة الى أن في القانون الدولي مبدأً أساسياً هو سيادة القانون الدولي على القانون المحلي . وقد جاء اعتماد هذا المبدأ بقرار قضائي منذ فترة طويلة عند صدور قرار التحكيم المؤرخ في ١٤ أيلول/سبتمبر ١٨٧٢ في قضية ألاباما بين بريطانيا العظمى والولايات المتحدة ، وما فتئ يشار إليه باستمرار منذ ذلك الحين كما حدث في القضية المتعلقة بالمجتمعات "المحلية" اليونانية - البلغارية التي قررت فيها المحكمة الدائمة للعدل الدولي .

Digitized by UNOG Library

"إن من المبادئ المقبولة بصورة عامة في القانون الدولي أنه لا يجوز في العلاقات بين الدول التي تكون أطرافا متعاقدة في معاهدة ما أن يعطي لأحكام القانون المحلي السيادة على أحكام هذه المعاهدة" (المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة باء ، العدد ١٧ ، الصفحة ٣٢) .

* *

٥٨ - ولهذه الأسباب ،

فإن المحكمة ،

بالاجماع ،

ترى أن الولايات المتحدة الامريكية ، بوصفها طرف في الاتفاق بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الامريكية بشأن مقر الامم المتحدة المؤرخ في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٤٧ ، ملزمة وفقا للبند ٢١ من ذلك الاتفاق ، بقبول التحكيم لتسوية النزاع بينها وبين الامم المتحدة .

حرر باللغتين الفرنسية والانكليزية ، على أن يعتبر النص الفرنسي ذا حجية ، وذلك في قصر السلام بلاهاي ، في اليوم السادس والعشرين من نيسان/ابريل ، عام ألف وتسعمائة وثمانية وثمانين ، من نسختين ، تودع إحداهما في محفوظات المحكمة وترسل الاخرى إلى الامين العام للأمم المتحدة .

(توقيع) خوزيه ماريا رودا
الرئيس

(توقيع) إدواردو فالنسيا أوسبينا
المسجل

يذيل القاضي إلياس فتوى المحكمة بالإعلان .

يذيل القضاة أودا وشويبل وشهاب الدين بفتوى المحكمة بآراء مستقلة .

(توقيع بالاحرف الاولى) ج. م. ر.
(توقيع بالاحرف الاولى) إ. ف. أ.

Digitized by UNOG Library

إعلان للقاضي إلياس

أنا أتفق مع ما جاء في الفتوى ولكن بقدر ما أرى ، لأغراض السؤال القانوني المطروح على المحكمة في نطاق فحوى المادة ٦٥ من النظام الاساسي للمحكمة والمادة ٩٦ من الميثاق ، أن نزاعا نشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة عندما أجاز كونغرس الولايات المتحدة قانون مكافحة الارهاب ، الموقّع في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ . ولا أرى أن ذلك النزاع - كما ظلت الولايات المتحدة تؤكد - لن يتبلور إلا عندما تؤيد محكمة منطقة نيويورك تشريع الكونغرس ، وإذا أيدته . كما أنني لا أوافق ، في ذلك الخصوص ، على أن فعالية قانون الكونغرس الذي وقّعه الرئيس تعتمد على تقديم أو الامتناع عن تقديم التأكيدات التي يطلبها الأمين العام للأمم المتحدة من الإدارة الامريكية . إذ لا يمكن لغرض الامين العام أن يتحقق إلا إذا اعتمد الكونغرس تشريعا آخر يعدّل قانون مكافحة الارهاب ، لأن ذلك القانون المؤرخ في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، كاف ، في حد ذاته ، لإحداث نزاع حيث أن "طلب الجمعية العامة نشأ عن حالة قامت على إثر توقيع قانون مكافحة الارهاب لسنة ١٩٨٧ الذي اعتمده كونغرس الولايات المتحدة (محكمة العدل الدولية ، البيان الصحفي رقم ٨٨/١٠ ، ١٤ نيسان/ابريل ١٩٨٨) .

(توقيع) ت. أ. إلياس

Digitized by UNOG Library

رأي مستقل للقاضي أُودا

١ - قمت بالتصويت مؤيدا الفتوى ، ولكن بعد شيء من التردد أرى أن من واجبي القضائي إيضاحه . والسبب يكمن في اقتناعي بأن جانبا هاما من المسائل المعلقة بين الامم المتحدة والولايات المتحدة كان ينبغي ، في رأيي ، ابرازه بمزيد من الوضوح في كل من الطلب المقدم من الجمعية العامة والاسباب التي ساقتها المحكمة .

٢ - والنقطة الهامة الجديرة بالملاحظة في البداية هي أنه ، فيما يتعلق بالاحكام الموضوعية ذات الصلة لاتفاق المقر لسنة ١٩٤٧ ، وهي البنود ١١ إلى ١٣ ، لا يوجد اختلاف كبير بين آراء الامم المتحدة والولايات المتحدة . وعلى الرغم من أن أول إشارة صريحة في هذا النزاع إلى البنود ١١ و ١٢ و ١٣ ، على الاقل حسبما تعلم المحكمة يقينا ، وردت في البيان الذي أدلى به الناطق بلسان الامين العام في ٢٢ تشرين الاول/ اكتوبر ١٩٨٧ (الاجتماع الصحفي اليومي للامم المتحدة) ، إلا أنه يمكن بصورة معقولة افتراض أن الولايات المتحدة ، وليس الامم المتحدة وحدها ، كانت تضع أيضا في اعتبارها دائما تلك الاحكام عند نظرها في الاثار بالنسبة إلى مصالح الامم المتحدة المترتبة على التشريع المقدم لاعلان إنشاء أي مكتب تابع لمنظمة التحرير الفلسطينية داخل ولاية الولايات المتحدة أو الابقاء عليه غير شرعي .

٣ - وقد بيّن السيد شولتز وزير الخارجية ، منذ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ ، تفسيره لاتفاق المقر في رسالته المؤرخة في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ الموجهة إلى عضو مجلس الشيوخ السناتور دول (وفي رسالة بالتاريخ ذاته إلى النائب كيمب) قائلا :

"لقد أوضحت الولايات المتحدة أن موظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية موجودون في الولايات المتحدة فقط بصفتهم "مدعوين" من الامم المتحدة في حدود المقصود في اتفاق المقر ... ولذلك فنحن ملزمون بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لاداء وظائفهم الرسمية في مقر الامم المتحدة ،" (محاضر الكونغرس ، المجلد ١٣٣ ، العدد ٧٨) .

وفي رسالة موجهة إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة بتاريخ ١٣ تشرين الاول/ اكتوبر ١٩٨٧ ، أعرب الامين العام للامم المتحدة ، مشيرا إلى موقف وزير الخارجية (كما هو مقتبس أعلاه) عن رأيه الصريح في أن التشريع [المعتزم] يخالف الالتزامات الناشئة عن

Digitized by UN Library

اتفاق المقر . وردا على ذلك ، كتب الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى الامم المتحدة رسالة إلى الامين العام للامم المتحدة في ٢٧ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ فذكر ما يلي :

"ما فتئت الادارة تعارض بشدة ، إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة . وأود أن أؤكد لكم أن الادارة لا تزال تعارض التشريع المقترح" .

وفي رسالة مؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ وموجهة إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة ، أكد الامين العام للامم المتحدة من جديد موقف المنظمة ، وقال إنه يحيط علما بأنه "يتفق" مع الموقف الذي تتخذه إدارة الولايات المتحدة والموضح ضمن رسالة وزير الخارجية بتاريخ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ .

٤ - وعندما وجه المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في ١٤ تشرين الاول/أكتوبر ١٩٨٧ انتباه لجنة الامم المتحدة للعلاقات مع البلد المضيف للأمر ، رد ممثل الولايات المتحدة فورا قائلا :

"إن الفرع التنفيذي يرى أن إغلاق بعثة منظمة التحرير الفلسطينية سيتعارض مع التزامات البلد المضيف بموجب اتفاق المقر" (A/42/26 : تقرير لجنة العلاقات مع البلد المضيف ، الصفحة ١٢) .

وكما يتضح من تقرير اللجنة ، لم يرد ذكر لأي أحكام محددة في اتفاق المقر يحتمل أن تكون معرضة للخطر . ومع ذلك يمكن أن نفترض إلى حد معقول أن ممثل الولايات المتحدة عنى ضمنا في رده البنود ١١ و ١٢ و ١٣ من الاتفاق .

٥ - وعندما أعربت الجمعية العامة ، في القرار ٢١٠/٤٢ باء المؤرخ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، عن رأيها في أن :

"الاجراء الذي تنظر فيه حاليا الولايات المتحدة الامريكية قد يعرقل الاحتفاظ بمرافق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ... ، التي تمكّن البعثة من أداء مهامها الرسمية"،

Digitized by UNOG Library

أعربت أيضا عن رأيها في أن بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية مشمولة بأحكام اتفاق المقر وطلبت من الولايات المتحدة :

"أن تتقيد بالتزاماتها التعاهدية بموجب اتفاق المقر ، وأن تمتنع عن اتخاذ أي اجراء يكون من شأنه منع بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية من أداء مهامها الرسمية" .

وعندما كان مشروع هذا القرار قيد النظر في اللجنة السادسة ، قال ممثل الولايات المتحدة في ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٧ :

"إن وزير خارجية الولايات المتحدة أعلن أن إغلاق هذه البعثة سيشكل انتهاكا لالتزامات الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر" (A/C.6/42/SR.58 ، الصفحة ٣).

وأخيرا في كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، لم يتردد الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة ، في رسالته المؤرخة في ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ والموجهة إلى الامين العام للامم المتحدة في أن يعلن أن الاحكام المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية - "ستكون [في حالة تنفيذها] مناقضة لالتزاماتنا القانونية الدولية بموجب اتفاق مقر الامم المتحدة" .

٦ - وهكذا كان من الواضح تماما أنه فيما يتعلق "بتفسير أو تطبيق" البنود ١١ إلى ١٣ من الاتفاق ، لم يكن هناك خلاف في الرأي ، من حيث فهم كلا الجانبين لكون الإغلاق القسري لمكتب منظمة التحرير سيتعارض مع الالتزامات الدولية التي تضطلع بها الولايات المتحدة بموجب الاتفاق . وما أوجد تفريقا بين موقف الولايات المتحدة وموقف الامم المتحدة ، هو قيام مجلسي الكونغرس في نهاية الامر باعتماد قانون مكافحة الارهاب ، الفصل العاشر من قانون الاذن بالعلاقات الخارجية ، للسنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩ ، في ١٥ و ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، وتوقيع رئيس الولايات المتحدة عليه في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ليصبح قانونا بالاضافة إلى سائر فصول هذا القانون الاخير . ويجب أن أكرر أن الخلاف بين الامم المتحدة والولايات المتحدة لم يكن ، على هذا ، يدور حول ما إذا كان الإغلاق القسري للمكتب سيشكل أو لا يشكل خرقا لاتفاق المقر ، وإنما تتمثل المسألة فيما اذا كان نهج العمل الذي سيتبع داخل الهيكل القانوني الداخلي للولايات المتحدة سيعادل الإغلاق القسري لمكتب منظمة التحرير في نيويورك ، والذي سيرى فيه كل من الطرفين خرقا للاتفاق . ويبدو أن الخلاف قد ظهر في نهاية سنة ١٩٨٧ أو في أوائل سنة ١٩٨٨ .

Digitized by UNOG Library

٧ - وعندما طرح مشروع القرار (الذي أصبح فيما بعد قرار الجمعية العامة ٤٢/٢١٠ باء) للتصويت في اللجنة السادسة في ١١ كانون الاول/ديسمبر ، أعرب ممثل الولايات المتحدة عن الأسباب التي دعته إلى عدم الاشتراك في التصويت وهي أن القرار - "غير ضروري وغير ملائم حيث أنه يتناول مسألة لا تزال قيد البحث في حكومة الولايات المتحدة)" (A/C.6/42/SR.62 ، الصفحة ٣) . وعندما اعتمد المشروع الذي اقترحته اللجنة السادسة ، في الجلسات العامة في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، بوصفه القرار ٤٢/٢١٠ باء ، كرر ممثل الولايات المتحدة ، الذي لم يشترك مرة أخرى في التصويت ، الاعراب عن موقف الولايات المتحدة (A/42/PV.98 ، الصفحة ٨) . ومن جهة أخرى ، طلب الامين العام للأمم المتحدة في رسالة مؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ وموجهة إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة ، أشير إليها أعلاه ، تأكيد -

"بأنه حتى لو تحول التشريع المقترح إلى قانون ، فإن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير لن ينتقص منها ولن تتأثر على نحو آخر" .

وفي رأي الامين العام أنه :

"بدون هذا التأكيد ، فإن نزاعا سينشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر" .

وحذر من أنه ، في حالة عدم وجود ذلك التأكيد "سيضطر إلى إعمال اجراء تسوية المنازعات المنصوص عليه بموجب البند ٢١ [من الاتفاق]" . وأعاد الأمين العام للأمم المتحدة تأكيد هذا الموقف في رسالة مؤرخة في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ وموجهة إلى الممثل الدائم للولايات المتحدة .

٨ - وذكرت الأمم المتحدة أن المفاوضات ، وهي شرط أساسي مسبق لاحالة نزاع إلى التحكيم الالزامي بموجب البند ٢١ من اتفاق المقر ، قد أجريت بصورة مبدئية في ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، ولكن مضمونها لا يزال غير واضح . ويبدو أن الاجتماع الذي عُقد في ١٢ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، لم يوفر ، في رأي الامين العام ، التأكيد الكافي بالابقاء على الترتيبات القائمة المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . وربما يضاعف هذا الاستنتاج بأن ما حدث لم يكن مفاوضات بشأن "تفسير أو تطبيق" البنود ١١ و ١٢ و ١٣ ، وإنما كان مجرد مشاورات سعت فيها الامم المتحدة - أو هكذا يبدو الأمر - بصورة متكررة إلى الحصول على تأكيد من الولايات المتحدة نظرا إلى

Digitized by UNOG Library

ما بين الطرفين من اتفاق في الآراء بشأن تلك البنود ، بأن مكتب منظمة التحرير الفلسطينية لن يغلق على الرغم من سن قانون مكافحة الارهاب . ومن ناحية أخرى ، تمثل موقف الولايات المتحدة في هذه المشاورات في -

"إن التشريع مدار البحث لم ينفذ بعد وأن الفرع التنفيذي ما زال يُقيّم الحالة بغرض احتمال عدم تطبيق أو عدم تنفيذ القانون" (البيان الكتابي المقدم من الأمين العام للأمم المتحدة) .

وهكذا فقد فسرت الولايات المتحدة في سلسلة من المشاورات ، الحالة القائمة وقتئذ بأنها لا تندرج تحت البند ٢١ من الاتفاق ؛ في حين دفعت الأمم المتحدة بوجوب تنفيذ اجراء تسوية النزاع المنصوص عليه في البند ٢١ . وتركزت المناقشات على قابلية البند ٢١ للتطبيق وبالتالي تطبيقه ؛ وبتعبير آخر تركزت على الشرط التوفيقي ذاته .

٩ - وطبقا لذلك لم يحدث أبدا نزاع ظاهر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن كيفية "تفسير أو تطبيق" البنود ١١ إلى ١٣ من الاتفاق . وعلى الرغم من أنه قد يكون من غير المستبعد احتمال إدعاء الولايات المتحدة بأن الإغلاق القسري لن يكون متعارضا مع تلك البنود ، فقد كان هناك اتفاق فعلي بينهما على فهم أن الإغلاق القسري لمكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية سيشكل انتهاكا لهذه الأحكام من الاتفاق . ومع ذلك ، "قرر وزير العدل في الولايات المتحدة أنه مطالب بموجب قانون مكافحة الارهاب لسنة ١٩٨٧ بإغلاق مكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية" (الرسالة المؤرخة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ الموجهة من الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة إلى الامين العام) . أما المسألة الفعلية التي تواجهها الأمم المتحدة فتتعلق بالهيكل الدستوري للولايات المتحدة الذي يمكّن ، فيما يبدو ظاهريا ، من جعل التشريع الداخلي نافذا في خرق لحقوق طرف آخر في معاهدة أبرمتها الولايات المتحدة ؛ وأن يتحقق هذا "بصرف النظر عما تتحمله الولايات المتحدة من التزامات بموجب الاتفاق" (الرسالة المشار إليها أعلاه) ، أو "بغض النظر عن أي التزام قانوني دولي قد يقع على الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر" (البيان الكتابي للولايات المتحدة) ؛ أو بصرف النظر عن "تفسير أو تطبيق الاتفاق" ؛ وذلك بحجة "أن للكونغرس سلطة إبطال المعاهدات والقانون الدولي لأغراض القانون الداخلي" أو أنه في هذه الحالة بالذات "اختار الكونغرس أن يحظر وجود جميع مكاتب منظمة التحرير الفلسطينية في هذا البلد بما في ذلك وجود بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الأمم المتحدة" (تصريح في اجتماع صحفي عقدته وزارة العدل في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨) .

Digitized by UN Library

١٠ - وأنا لا ألمح إلى أنه كان مطلوبا من المحكمة في هذه القضية معالجة تلك المسألة التي تشكل مشكلة رئيسية تتمثل في المحافظة على سيادة القانون الدولي في سياق تطبيقه الداخلي ، بيد أنه ينبغي أن ندرك ، أن الجمعية العامة ، بتوجيهها السؤال المطروح علينا حاليا ، على أساس الاعتقاد بأن "البند ٢١ من اتفاق [المقر] .. يشكل الطريقة القانونية الوحيدة لحل النزاع" (قرار الجمعية العامة ٢٣٠/٤٢ المؤرخ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨) ؛ تكون أجلت المسائل الحقيقية التي واجهت الامم المتحدة ، وإني واثق من أنها لن تكون في النهاية راضية بمجرد اخضاع نزاع - مقتصر على تفسير أو تطبيق البنود ١١ إلى ١٣ من اتفاق المقر - إلى التحكيم . والسبب في هذا هو أن المسائل الحقيقية في النزاع لا تدور حول تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وإنما حول ما إذا كانت ستوجد سابقة ، في الأثر النافذ المفعول ، للتفسير أو التطبيق غير المنازع فيه لذلك الاتفاق أو لقانون مكافحة الارهاب كما يفسره وزير العدل في الولايات المتحدة . والمشكلة التي أواجهها هي أن السؤال الذي كان يتعين على المحكمة أن تتناوله ليس أنفع سؤال تجيب عنه المحكمة إذا أريد مواجهة الشاغل الاساسي للجمعية العامة . ومع أن المحكمة أكدت في واقع الامر ، ما للقانون الدولي في هذه الظروف ، من أولوية إلا أنها لم تستمع أو تنظر في أي حجة شاملة تتعلق بتلك النقطة الحاسمة .

(توقيع) شيفيرو أودا

Digitized by UNOG Library

رأي مستقل للقاضي شويبيل

لقد أدليت بصوتي تأييداً لفتوى المحكمة لانني أعتقد أن الاستنتاج الاساسي فيه وهو أن هناك نزاعاً بين الامم المتحدة والولايات المتحدة حول تفسير أو تطبيق اتفاق المقر يمكن الدفاع عنه . إلا انني أرى أن السؤال المطروح على المحكمة يحتمل أكثر من جواب واحد . والجواب الذي أعطته المحكمة ليس من جميع النواحي الجواب المطلوب في إعتقادي .

وكما تسجل المحكمة في الفقرة ١ من فتواها ، فإن الجمعية العامة ، بطلبها من المحكمة اصدار فتوى بشأن ما اذا كانت الولايات المتحدة ملزمة بالدخول في تحكيم بموجب البند ٢١ من اتفاق المقر ، أكدت موقف الامين العام "بأن هناك نزاعا بين الامم المتحدة والبلد المضيف بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاق ..."(القرار ٤٢/٢٢٩ باء) . وفي القرار ٤٢/٢٢٩ ألف المصاحب لذلك القرار والمتخذ أيضا في ٢ آذار/مارس ١٩٨٨ ، اعتبرت الجمعية العامة

"أن هناك نزاعا بين الامم المتحدة والولايات المتحدة .... بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وانه ينبغي إعمال الإجراء الخاص بتسوية المنازعات المنصوص عليها في البند ٢١ من الاتفاق" .

ومعنى ذلك أن الجمعية العامة ، بعد أن أجابت مرتين على السؤال الذي تطلب بشأنه مشورة المحكمة ، التي تعتبر الهيئة القضائية الرئيسية في الامم المتحدة ، طلبت من المحكمة فتوى بشأن ذلك السؤال . وبعد ذلك ، أي في ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨ ، وفيما كانت الاجراءات جارية في المحكمة ، أكدت الجمعية العامة جوابها من جديد قائلة

"ان هناك نزاعا بين الامم المتحدة والولايات المتحدة .... بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وانه ينبغي إعمال الإجراء الخاص بتسوية المنازعات المنصوص عليه في البند ٢١ من الاتفاق ...." (القرار ٤٢/٢٣٢) .

وفي الردّ على السؤال الذي طرحته الجمعية العامة بهذه الطريقة ، تصدر المحكمة أحكاما لها من قوة الحجة ما لا يقبل الاعتراض . فمن البديهي ، على الصعيد القانوني الدولي ، أن القانون الوطني لا يمكن أن يحد من القانون الدولي ، وأن الدول لا تستطيع أن تتجنب مسؤوليتها الدولية بسن تشريع محلي يتعارض مع التزاماتها الدولية . ومن الواضح أن طرفا في اتفاق يتضمن التزاما بالدخول في التحكيم في أي

Digitized by UNOG Library

نزاع بشأن تفسيره أو تطبيقه لا يستطيع أن يتجنب قانوناً ذلك الالتزام عن طريق إنكار وجود نزاع أو القول بأن التحكيم فيه لا يخدم غرضا مفيدا . ومن المقبول أن وجود حكم في معاهدة أو عقد ينص على التحكيم الدولي في أي نزاع ينشأ في إطارها لا يقتضي ، كشرط مسبق لتنفيذها ، استنفاد الطرق القانونية المحلية . وأنا أوافق لا على تكرار إعلان هذا المبدأ القانوني فحسب بل وأوافق على الاستنتاجات في هذه القضية وهي أن النزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة لم يسو فيما جرى من مفاوضات وإن الطرفين لم يتفقا على طريقة للتسوية خلاف التحكيم .

أما الاختلاف في المنظور بيني وبين المحكمة فيدور حول ما اذا كان النزاع بين الامم المتحدة والولايات المتحدة الآن هو بشأن "تفسير أو تطبيق" اتفاق المقرّ . وفهمي لوقائع هذه القضية هو أنه يوجد اتفاق أساسي بين الامم المتحدة والولايات المتحدة على تفسير اتفاق المقر . ولكن ما ليس واضحا هو ما اذا كان يوجد حاليا نزاع على تطبيقه .

ويمكن الاستنتاج ، مثلما استنتجت المحكمة ، من المسلك الذي اتبعته حكومة الولايات المتحدة ازاء استمرار عمل مكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة في مدينة نيويورك بأن نزاعا نشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة "بشأن .... تطبيق هذا الاتفاق ..... " . ولكنني أرى أن وقائع القضية تحتمل استنتاجا آخر مفاده أنه ، نظرا الى أن التطبيق الفعال لقانون الولايات المتحدة موضوع الخلاف - أي قانون مكافحة الإرهاب - على مكتب منظمة التحرير في نيويورك قد تأجل بانتظار نتيجة الدعوى التي تنظر فيها الآن محكمة محلية في الولايات المتحدة للمنطقة القضائية الجنوبية في نيويورك ، فإن نزاعا سوف ينشأ بشأن تطبيق اتفاق المقر اذا كانت أو عندما تكون نتيجة تلك الدعوى هي التطبيق الفعال لذلك القانون على مكتب منظمة التحرير . وتوضيح ذلك الاستنتاج الآخر وكذلك توضيح اتفاق آراء الطرفين على تفسير اتفاق المقر ، يقتضي شرحا لبعض الوقائع البارزة في هذه القضية .

إن قانون مكافحة الإرهاب لعام ١٩٨٧ يتضمن ، بالاضافة الى الاحكام الاساسية التي اقتبستها المحكمة في الفقرة ٩ من فتواها ، "النتائج" التي توصل إليها كونغرس الولايات المتحدة بشأن أنشطة منظمة التحرير و"تقرير" أن منظمة التحرير "منظمة إرهابية ينبغي ألا تستفيد من العمل في الولايات المتحدة" ويكلف المدعي العام باتخاذ الخطوات اللازمة والشروع بالإجراء القانوني اللازم "لتنفيذ" ذلك القانون ويمنح المحاكم المناسبة في الولايات المتحدة سلطة تنفيذ القانون بناء على طلب وزير العدل .

Digitized by UN Library

وعندما قدم تشريع بهذا المضمون لاول مرة ، كتب وزير الخارجية شولتس في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ ، الى السناتور دول يقول :

"إن بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك أنشئت نتيجة قرار الجمعية العامة ٣٢٣٧ (د - ٢٩) المؤرخ في ٢٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٧٤ ، الذي دعا منظمة التحرير الفلسطينية إلى الاشتراك في دورات الجمعية العامة وفي أعمالها بصفة مراقب . وبعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية تمثل منظمة التحرير في الامم المتحدة ؛ وليست معتمدة بأي حال من الاحوال لدى الولايات المتحدة . وقد أوضحت الولايات المتحدة أن موظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية موجودون في الولايات المتحدة فقط بصفتهم 'مدعوين' من الامم المتحدة في حدود المقصود باتفاق مقر الامم المتحدة ، .... ونحن لذلك ملزمون بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها لاداء وظائفهم الرسمية في مقر الامم المتحدة . ...." (محاضر الكونغرس ، المجلد ١٣٣ ، العدد ٧٨ ، ١٤ آيار/مايو ١٩٨٧ ، صفحة S6449) .

وفي الجلسة ١٢٦ التي عقدتها لجنة العلاقات مع البلد المضيف ، في ١٤ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ ، وجه المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية نظر اللجنة الى تعديل من المزمع إدخاله على مشروع قانون الاذن لوزارة الخارجية يتضمن أحكاما سوف تظهر فيما بعد في قانون مكافحة الإرهاب . واقتبس من رسالة وزير الخارجية المؤرخة في ٢٩ كانون الثاني/يناير . ورد ممثل الولايات المتحدة قائلا "إن الفرع التنفيذي يرى أن إغلاق بعثة منظمة التحرير الفلسطينية سيتعارض مع التزامات البلد المضيف بموجب اتفاقية مقر الامم المتحدة" . ثم أعلن المستشار القانوني للامم المتحدة "أن المنظمة تتفق مع الرأي القانوني المعرب عنه في رسالة وزير الخارجية شولتس المؤرخة في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧" (A/42/26 ، الصفحتان ١١ - ١٢) .

ولم يوافق السناتور دول على موقف وزير الخارجية ، وكان مجلسا الشيوخ والنواب منقسمين في الرأي حول هذا الموضوع . وعندما قدم الى مجلس الشيوخ تقرير توفيقي عن قانون الاذن بالعلاقات الخارجية يتضمن فصلا يشمل قانون مكافحة الإرهاب ، أعلن السناتور بل ، رئيس لجنة العلاقات الخارجية :

Digitized by UNOG Library

"أعربت الإدارة عن القلق من إمكانية أن تقتضي الصيغة المتعلقة بمنظمة التحرير الفلسطينية إغلاق بعثة المراقب لدى الامم المتحدة الذي يعتبر انتهاكا لالتزامات الولايات المتحدة بموجب القانون الدولي . وصيغة مشروع القانون ، كما فهمت من قراءتي لها ، لا تقتضي بالضرورة إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة لأن القاعدة المتبعة في تفسير القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية هي أن تقوم محاكم الولايات المتحدة بتأويل القوانين الصادرة عن الكونغرس بما يتمشى مع التزامات الولايات المتحدة بموجب القانون الدولي اذا كان ذلك التفسير معقولا على وجه الاطلاق .

ويدفع دعاة إغلاق بعثة منظمة التحرير الفلسطينية بأن الولايات المتحدة لا يقع عليها ، بصفتها البلد المضيف ، أي التزام قانوني باستضافة بعثات المراقبين . واذا كانوا مصابين في حجتهم من زاوية القانون الدولي ، عندها سوف تقتضي الصياغة الواردة في مشروع القانون هذا إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية .

وفي المقابل ، اذا كانت الولايات المتحدة ملزمة التزاما قانونيا ، بوصفها البلد المضيف للأمم المتحدة ، بالسماح لبعثات المراقبين الذين تعترف بهم من جانب الجمعية العامة ، لا يمكن عندئذ ، في نظري ، تفسير مشروع القانون بأنه يقتضي إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . ومشروع القانون لا يأتي على أي ذكر لبعثة منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة ولم يشر دعاة الإغلاق قط الى النية في انتهاك التزامات الولايات المتحدة بموجب القانون الدولي . ولكنهم أكدوا أن إغلاق مكتب منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك ليس انتهاكا للقانون الدولي وأنهم يسيرون على هذا الأساس ."
(محاضر الكونغرس ، المجلد ١٣٣ ، العدد ٢٠٠ ، ١٦ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، الصفحتان S18186-S18185) .

وقبل أن تبلغ التطورات هذه المرحلة ، كتب الامين العام في ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ الى الممثل الدائم للولايات المتحدة يعرب عن قلقه الجديّ ازاء اعتماد مجلس الشيوخ تعديلا يسعى الى حظر الاحتفاظ بأي مكتب لمنظمة التحرير الفلسطينية في الولايات المتحدة . وأشار الى لغة رسالة وزير الخارجية المؤرخة في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ ، وأعلن "انني أتفق مع الاراء التي أعرب عنها وزير الخارجية في هذه المسألة ...."

Digitized by UNOG Library

وفي ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ ، كتب الامين العام الى السفير والترز العبارات التالية :

"إن الموقف القانوني للأمم المتحدة هو أن أعضاء بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، هم بموجب قرار الجمعية العامة ٣٢٣٧ (د - ٢٩) ، من المدعوين الى الأمم المتحدة ، وأن الولايات المتحدة ملزمة بالسماح لموظفي منظمة التحرير الفلسطينية بالدخول الى الولايات المتحدة والبقاء فيها للاضطلاع بأعمالهم الرسمية في الأمم المتحدة ، بموجب اتفاق المقر . وهذ الموقف .... يتفق مع الموقف الذي اتخذته ادارة الولايات المتحدة في الرسالة ..... الصادرة عن وزير الخارجية في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ ....

وحتى في هذه المرحلة المتأخرة ، فان لي وطيد الامل في أن تتمكن الادارة ، تمشيا مع موقفها القانوني ، من العمل على الحؤول دون اعتماد هذه التشريع . إلا انني أكون ممتنا لو أمكنكم أن تؤكدوا انه ، حتى اذا أصبح هذا التشريع المقترح قانونا ، فلن تحد أو تتأثر بأي شكل آخر الترتيبات الحالية لبعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . وبدون هذا التأكيد ، سيوجد نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ، وأكون ملزما بالدخول في إجراء تسوية المنازعات المتوخى في البند ٢١ من اتفاق مقر الامم المتحدة ...." .

ورغم أن التشريع قد اعتمد ، وأصبح جزءاً من الاذن لوزارة الخارجية بانفاق الأموال ، ووقعه الرئيس فأصبح قانونا ، كتب السفير أوكون ، الممثل الدائم بالوكالة للولايات المتحدة في ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ الى الامين العام ما يلي :

"إن التشريع الذي تشير اليه رسالتيك هو جزء من قانون الاذن بالعلاقات الخارجية للسنتين الماليتين ١٩٨٨ و ١٩٨٩ الذي وقعه الرئيس ريغان في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر . ومن المقرر أن يبدأ نفاذ البند ١٠٠٣ منه ، المتصل بمنظمة التحرير الفلسطينية ، عقب ذلك التاريخ بتسعين يوما . وحيث أن الاحكام المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية قد تتضمن خرقا لسلطة الرئيس الدستورية ، وحيث أن تنفيذها سيكون مناقضا لالتزاماتنا القانونية الدولية في إطار اتفاق مقر الامم المتحدة ، فإن الحكومة تنوي ، خلال فترة التسعين يوما السابقة لسريان هذا الحكم ، أن تدخل في مفاوضات مع الكونغرس سعيا الى حل هذه المسألة" .

Digitized by UNOG Library

وفي ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، كتب الأمين العام الى السفير وولترز مكررا الاعراب عن الشروط التي وردت فيما سبق تبادله من رسائل ، وقال الامين العام :

"إنني ، بطبيعة الحال ، أرحب بنوايا حكومة الولايات المتحدة فيما يتعلق بالاستفادة من فترة التسعين يوما بالطريقة التي بيّنها السفير أوكون ، والتي أوضحها بمزيد من التفصيل المستشار القانوني لوزارة الخارجية ، القاضي سوفير ، في اجتماعه مع المستشار القانوني في ١٢ كانون الثاني/يناير . وعلى الرغم من ذلك فلا رسالة السفير أوكون ولا البيانات التي أدلى بها القاضي سوفير تشكل التأكيد الذي التمسته في رسالتي المؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، كما أن هذه الرسالة وتلك البيانات لا تكفل إمكانية افتراض الاحترام التام لاتفاق المقر . وفي ظل هذه الظروف ، فإن ثمة نزاعا بين المنظمة والولايات المتحدة بشأن تفسير وتطبيق اتفاق المقر ، وإنني ألجأ ، بموجب هذا ، الى اجراءات تسوية المنازعات الواردة في البند ٢١ من الاتفاق المذكور" .

وفي ٣ شباط/فبراير ١٩٨٨ ، كتب الأمين العام مرة ثانية الى السفير وولترز ، على النحو المحدد في الفقرة ١٩ من فتوى المحكمة .

وفي ١١ شباط/فبراير ١٩٨٨ ، كتب المستشار القانوني للأمم المتحدة ، السيد فلايشهاور ، الى القاضي سوفير ، وأبلغه بأن الأمم المتحدة اختارت ادواردو خيمينيز دي أريتشاغا ، الرئيس والقاضي السابق في محكمة العدل الدولية ، ليكون محكم الامم المتحدة "في حالة إجراء التحكيم بموجب البند ٢١ ..." ، ونظرا لضيق الوقت ، حث المستشار القانوني الولايات المتحدة على إبلاغ الأمم المتحدة في أقرب وقت ممكن باسم الشخص الذي وقع عليه اختيارها ليكون محكما .

وقد اعتُمد القرار ٢٣٩/٤٢ باء بأغلبية ١٤٣ صوتا مقابل لا شيء . ولم تشترك الولايات المتحدة في التصويت . وأدلى السفير أوكون بتعليل لموقفه يرد في الفقرة ٢٣ من فتوى المحكمة .

وفي ٤ آذار/مارس ١٩٨٨ ، وفي إثر اتخاذ القرارين ٢٣٩/٤٢ ألف و ٢٣٩/٤٢ باء ، كتب الامين العام الى السفير وولترز مُبديا ملاحظة مفادها أنه لم يتلق ردا رسميا على رسالتيه اللتين التمس فيهما الحصول على

Digitized by UN Library

"تأكيدات بشأن عدم انطباق أو إرجاء تطبيق قانون مكافحة الإرهاب لعام ١٩٨٧ على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، كما لم تتلق [الأمم المتحدة] ردا ... بشأن قيام الولايات المتحدة باختيار محكم" .

وواصل الأمين العام كلامه قائلا

"وإنني آمل في أن تظل هناك إمكانية أمام الولايات المتحدة للتوفيق بين تشريعاتها الوطنية والتزاماتها الدولية . وإن لم يكن الامر كذلك ، فإنني على ثقة من أن الولايات المتحدة ستعترف بوجود نزاع ، وتوافق على استخدام إجراءات تسوية المنازعات المنصوص عليها في البند ٢١ من اتفاق المقر ، وان الوضع القائم سيظل ، في غضون ذلك ، على ما هو عليه" .

وفي ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، كتب السفير أوكون الى الأمين العام على النحو المستشهد به في الفقرة ٢٤ من فتوى المحكمة . واحتج الامين العام على رسالة السفير أوكون المؤرخة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، وفي رسالة مؤرخة في ١٥ آذار/مارس رد بما يلي :

"إن الأمم المتحدة ترى أن القرار الذي اتخذته حكومة الولايات المتحدة ، على النحو المبيّن في الرسالة ، هو انتهاك واضح لاتفاق المقر المعقود بين الامم المتحدة والولايات المتحدة . ولا يمكنني على وجه الخصوص قبول البيان الوارد في الرسالة ومفاده أن الولايات المتحدة قد تتخذ اجراءات بصرف النظر عن التزاماتها بموجب اتفاق المقر ، وإني أطلب اليكم إعادة النظر في الآثار الخطيرة المترتبة على هذا البيان ، نظرا الى مسؤوليات الولايات المتحدة بصفتها البلد المضيف .

وأجد لزاما علىّ أيضا أن أختلف مع النتيجة التي انتهت اليها رسالتكم ومفادها أن الولايات المتحدة تعتقد أن عرض هذه المسألة للتحكيم لن يخدم أي غرض مفيد . ولا تزال الأمم المتحدة تعتقد أن الالية المنصوص عليها في اتفاق المقر هي الإطار الملائم لتسوية هذا النزاع ، ولا يمكنني الموافقة على أن التحكيم لن يخدم أي غرض مفيد . بل بالعكس ، سيخدم التحكيم ، في هذه الحالة ، ذات الغرض الذي أدرجت بسببه أحكام البند ٢١ في الاتفاق ، أي تسوية ما ينشأ من نزاع حول تفسير الاتفاق أو تطبيقه" .

Digitized by UNOG Library

وكتب وزير العدل للولايات المتحدة الى المراقب الدائم عن بعثة منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ على النحو الوارد في الفقرة ٢٥ من فتوى المحكمة . ورد المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في ١٤ آذار/مارس على النحو الوارد في الفقرة ٢٧ من فتوى المحكمة . ورد وزير العدل ميس برسالة مؤرخة في ٢١ آذار/مارس على النحو المستشهد به في الفقرة ٢٧ من فتوى المحكمة .

وفي البيان المكتوب الذي قدمته الولايات المتحدة الى المحكمة في إطار الدعوى الحالية ، كررت الولايات المتحدة فحوى رسالة السفير أوكون المؤرخة في ١١ آذار/مارس . ولاحظت الولايات المتحدة أنه نظرا الى كون بعثة منظمة التحرير الفلسطينية لم تمتثل أمر وزير العدل ، فقد تم رفع قضية لإجبارها على هذا الامتثال . وواصل البيان قوله :

"وستتيح هذه الدعوى فرصة لمنظمة التحرير الفلسطينية والاطراف الاخرى المهتمة بالامر لتقديم اعتراضات قانونية على تنفيذ القانون ضد بعثة منظمة التحرير الفلسطينية . ولن تتخذ الولايات المتحدة أي إجراء لإغلاق البعثة حتى يبت في تلك الدعوى . وحيث أن المسألة ما زالت قيد النظر في محاكمنا ، فإننا نعتقد بأن التحكيم لن يكون ملائما ولا مناسب التوقيت" .

وفي البيان المكتوب الذي قدمه الامين العام أشار الامين العام ، في معرض سرده للتاريخ الوقائعي لهذه المسألة ، الى ما أورده في رسالته المؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، وذكر أنه

"لن ينشأ نزاع إلا في حالة عدم قيام حكومة الولايات المتحدة بتقديم تأكيد بأن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لن تجد أو تتأثر بأي شكل آخر ..." .

ويواصل البيان المكتوب القول انه ما أن يصبح التشريع قانونا ،

"ففي رأي الامين العام أنه نظرا لعدم وجود تأكيد فيما يتصل بالإبقاء على الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، قد يسبب عدم تمشي هذا القانون مع التزامات البلد المضيف بموجب اتفاق المقر وجود نزاع في حدود المقصود في البند ٢١ من الاتفاق" .

Digitized by UN Library

وقال الأمين العام أيضا :

"إن الطريقة التلقائية لعملية إنفاذ قانون مكافحة الإرهاب ، والتي بدأت بالتوقيع على هذا التشريع ليصبح قانونا ، تشكل بصورة موضوعية تهديدا مباشرا من شأنه أن يؤدي الى إغلاق المرفق الذي يتم من خلاله تمثيل منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة ، وهذا التهديد المباشر هو في حد ذاته ... كافٍ لإيجاد نزاع نظرا الى عدم وجود تأكيد من الفرع التنفيذي بأن هذا التشريع لن ينفذ أو أن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك لن تتأثر أو تُقلص على نحو آخر" .

وفي الوقت ذاته خلص الامين العام الى ما يلي :

"وتعتقد الامم المتحدة أن نزاعا نشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة منذ اللحظة التي جرى فيها التوقيع على مشروع قانون مكافحة الإرهاب ليصبح قانونا . كما أنه ليس هناك من شك في أن هذا النزاع يتعلق بتفسير اتفاق المقر أو تطبيقه . فوزير خارجية الولايات المتحدة ومختلف ممثلي الولايات المتحدة في لجنة البلد المضيف والجمعية العامة قد سلموا بوضوح وبشكل مستمر بأن موظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية موجودون في الولايات المتحدة بصفتهم مدعوين من قبل الامم المتحدة في إطار معنى اتفاق المقر ، وأعرب الامين العام مرارا عن موقفه القائل بأن قانون مكافحة الإرهاب لا يتمشى مع اتفاق المقر . ومن ثم ، فإنه من الواضح أن الشروط الرسمية للجوء الى البند ٢١ من اتفاق المقر قائمة ، ولذلك فإن الالتزامات الإجرائية للأطراف أصبحت نافذه" .

واستنادا الى هذا السجل ، ما هي النتائج التي يمكن استخلاصها فيما يتعلق بوجود نزاع الآن بين الامم المتحدة والولايات المتحدة حول تفسير اتفاق المقر أو تطبيقه ؟

كما أكدت المحكمة بحق في فتواها ، فإن مسألة ما إذا كان هناك نزاع دولي هي مسألة يتعين البت فيها بشكل موضوعي . فمجرد تأكيد وجود نزاع أو إنكاره من جانب أحد الطرفين (أو كليهما) ليس بالامر الذي يترتب عليه أي التزام . وتشير المحكمة أيضا الى تعريفها التقليدي لأي نزاع بأنه "خلاف حول نقطة قانونية ، أو تضارب آراء قانونية أو تضارب مصالح بين شخصين" . فهل هناك خلاف أو تضارب من هذا النوع في هذه الحالة فيما يتعلق بتفسير اتفاق المقر ؟

Digitized by UNOG Library

لا أعتقد هذا . وعلى العكس ، فقد كان هناك دائما ولا يزال توافق مدهش في الرأي بين الممثلين المعتمدين للأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير اتفاق المقر . ولذلك فقد أعلن وزير الخارجية من البداية أن الولايات المتحدة عليها "التزام بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بدخول الولايات المتحدة والبقاء فيها للقيام بمهامهم الرسمية في مقر الامم المتحدة ..." . وأعلن المستشار القانوني للأمم المتحدة أن "المنظمة ترى" نفس "هذا الرأي القانوني ..." . ثم صرح الامين العام بقوله "إنني اتفق مع الاراء التي أعرب عنها وزير الخارجية بشأن هذه المسألة ..." . وقال بالتحديد فيما بعد إن موقف الامم المتحدة "يتوافق مع الموقف الذي تتخذه الولايات المتحدة ..." . أما الولايات المتحدة ، من جانبها ، فقد كررت ، بعد التوقيع على التشريع ليصبح قانونا ، تأكيدها أن القانون "في حالة تنفيذه ، سيكون مناقضا لالتزاماتنا القانونية الدولية بموجب اتفاق مقر الامم المتحدة ..." .

ولم تتراجع الولايات المتحدة عن هذا الموقف ، كما لم تتراجع بالطبع الامم المتحدة . وليس هذا هو الاستنتاج الذي توصلت اليه بمفردي ؛ فهو استنتاج جرى تأكيده على نطاق واسع وبصورة متكررة في غضون المناقشات التي أجرتها الجمعية العامة بشأن هذه المسألة ، وآخرها في ٣٣ آذار/مارس ١٩٨٨ .

وعليه ، ففي ٢٩ شباط/فبراير ١٩٨٨ ، أعلن ممثل زمبابوي أن "الرأي القانوني المعرب عنه في رسالة السيد شولتز يشاطره فيه الامين العام والمستشار القانوني للأمم المتحدة ..." (A/42/PV.101 ، الصفحة ٣٣) . وتكلم ممثل جمهورية ألمانيا الاتحادية بإسم الدول الاثنتي عشرة الاعضاء في الاتحاد الاوروبي ، فقال :

"انها تشارك تماما في الاراء التي أعرب عنها بالفعل الامين العام للأمم المتحدة ووزير الخارجية ... ومفادها أن الولايات المتحدة ملتزمة بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بالدخول الى الولايات المتحدة وبالبقاء فيها للقيام بوظائفهم الرسمية في مقر الامم المتحدة" (المرجع نفسه ، الصفحة ٥١) .

واستخدم ممثل تشيكوسلوفاكيا عبارات مماثلة تقريبا فقال "والواقع أن تلك الحقائق تم التسليم بها بصورة قاطعة [في رسالة بعث بها] السيد جورج شولتز وزير الخارجية ... " (المرجع نفسه ، الصفحة ٨٢) . وتكلم ممثل الدانمرك بإسم بلدان شمال أوروبا الخمسة ، فأعلن أن "بلدان شمال أوروبا الخمسة تتشاطر مشاطرة كاملة وجهات

Digitized by UNOG Library

النظر التي سبق أن أعرب عنها الامين العام ووزير الخارجية ..." (المرجع نفسه ، الصفحة (١٠١) .

وبالمثل ، ففي ١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، أعلن ممثل النمسا ما يلي :

إننا نفهم من مناقشة هذه المسألة في معرض أعمال اللجنة السادسة أن انطباق الاحكام ذات الصلة من اتفاق المقر على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية وموظفيها ليس محل خلاف من جانب أي وفد بما في ذلك وفد البلد المضيف" .

وكان ممثل بنغلاديش قد عبّر عن ذلك في اليوم السابق بالعبارات التالية :

"وقد صرح وزير خارجية الولايات المتحدة ، في رسالة الى مجلس الشيوخ ، منذ ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٨٧ بأن البلد المضيف

'ملزم بالسماح لموظفي بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بالدخول الى الولايات المتحدة والبقاء فيها للاضطلاع بأعمالهم الرسمية في مقر الامم المتحدة' .

"وهذا الرأي يتشاطره ١٤٥ عضوا من أعضاء الامم المتحدة صوتوا تأييدا لقرار الجمعية العامة ٢١٠/٤٢ باء ، الذي اتخذ في ١٧ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ - باستثناء وحيد لدولة عضو واحدة . إن إجماع الاراء هذا حول تفسير حكم قانوني لم يسبق له مثيل" . (A/42/PV.102 ، ص ٦٨ - ٧٠)

وأخيرا ، تكلم ممثل بورما في ٢٣ آذار/مارس ١٩٨٨ في الدورة المستانفة الاخيرة للجمعية العامة فاستنتج ان :

"موضوع النزاع لا يمكن النظر اليه باعتباره متصلا بتفسير جوهر هذه المسألة فيما يتعلق باتفاق المقر ، إذ يتضح مما أعربت عنه السلطات ذات العلاقة في إدارة الولايات المتحدة انه لا يمكن القول بأن هناك خلافا حول هذا التفسير بين الموقف الذي تتخذه الادارة وآراء الامين العام والآراء الاجماعية بالفعل التي أعربت عنها الدول الاعضاء" (A/42/PV.107 ، ص ٢٨ - ٣٠)

Digitized by UNO Library

وبالنظر الى ما اتضح من توافق بين آراء الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير اتفاق المقر ، فلست مقتنعا بما خلصت اليه المحكمة من أن "المواقف المتعارضة للطرفين" تسبب نزاعا "بشأن تفسير أو تطبيق" اتفاق المقر . إن ذلك الاستنتاج ، من ناحية علاقته بالتطبيق ، لا يخلو من الصحة ؛ وأما من ناحية علاقته بالتفسير ، فإن ما تقدم أعلاه من سرد لوقائع القضية يثبت في نظري أنه ليس مقنعا كل الاقناع .

وصحيح بطبيعة الحال أنه عندما يكون خرق دولة لالتزاماتها بموجب معاهدة جليا ولم ينكر ، فإن هذا الخرق لا يفلت من بند اختصاصي يعطي أية محكمة - كهذه المحكمة - سلطة الفصل في النزاعات التي تقوم حول تفسير أو تطبيق تلك المعاهدة . لقد احتج المستشار القانوني للولايات المتحدة بمثل هذا في قضية موظفو الولايات المتحدة الدبلوماسيون والقنصليون في طهران ، مرافعات محكمة العدل الدولية ، الصفحة ٢٧٩ (من النص الانكليزي) وما زالت هذه الحجة ، التي يبدو انها كانت مقبولة لدى المحكمة ، مقنعة . ولكن لا ينبني على ذلك ، في أية قضية معينة ، ان وجود أو عدم وجود نزاع على تفسير معاهدة لا يتأثر بالاتفاق في الاراء الذي أعرب عنه الطرفان بصدد تفسيرها . وفيما يتعلق بالقضية المعروضة على المحكمة ، اذا كانت مسألة تطبيق اتفاق المقر قد وضعت جانبا لاغراض التحليل ، فإنه لا يبدو أن آراء الطرفين بصدد تفسيرها "متطابقة" (اذا جاز استخدام التعبير الذي استعمله الامين العام) .

وبعد ذكر ما تقدم ، فإني أعترف رغم ذلك بوجود منطق وحجة في الموقف القائل إن كل ادعاء من جانب طرف ما بوجود خرق لحكم من أحكام معاهدة ما - مهما يكن جليا ومعترفا به من قبل الطرف الاخر - يستتبع بالضرورة عناصر للتفسير (من الطرفين ومن أية محكمة تقضي بينهما) ، لان تطبيق أو سوء تطبيق أية معاهدة ، مهما يكن واضحا ، متأصل في التفسير الخاص بها . ولكن عندما يدعي طرف في واقع الامر ، إن لم يكن شكلا فموضوعا ، عدم تطبيق المعاهدة فحسب ، ويوضح عدم وجود نزاع على تفسيرها ، فهل يكون ثمة ، لاغراض تسوية النزاع ، نزاع على تفسير المعاهدة ؟ إني أشك في ذلك .

إن المسألة الاساسية المختلف عليها في هذه القضية هي ما إذا كان ثمة نزاع حول تطبيق اتفاق المقر . إن المحكمة تقر بأنه قد يكون ثمة شك حول ما إذا كان قانون مكافحة الارهاب قد طبق أو ما إذا كان القانون لن يطبق تطبيقا فعالا إلا اذا تم بالفعل ، عند انتهاء النظر في الدعوى القضائية الحالية التي أقامتها الولايات المتحدة ، ومع ذلك ، فهي تؤكد أن هذا ليس باتا فيما يتعلق بالبند ٢١ من اتفاق المقر ، بالنظر الى أن ذلك الاتفاق يشير الى أي نزاع بشأن تفسيره أو تطبيقه وليس تطبيق تدابير متخذة في اطار القانون المحلي للولايات المتحدة .

Digitized by UNOG Library

والمحكمة بطبيعة الحال محقة إذ تشير الى أن المسألة المعروضة على المحكمة هي مسألة تطبيق اتفاق المقر وليست مسألة تطبيق قانون مكافحة الارهاب . ولكن إذا كان القانون غير مطبق بصورة فعالة على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، فأي مضمون هناك لنزاع على تطبيق اتفاق المقر ؟

ومما يجدر ذكره أن الامين العام لم يدأب عن النظر الى التوقيع على التشريع وجعله قانونا على أنه يسبب في حد ذاته نزاعا على تطبيق اتفاق المقر . ومما يوضح هذا نص رسالته المؤرخة في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ ، التي طلب فيها من الولايات المتحدة أن تؤكد أنه ، حتى وإن كان التشريع المقترح وقتئذ سيصبح قانونا ، فإن

"الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لن تحد أو تتأثر بأي شكل آخر . وبدون هذا التأكيد ، فإن نزاعا سينشأ بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق اتفاق المقر ..."

وإذ وجد الامين العام في وقت لاحق أن البيانات الصادرة عن الولايات المتحدة لا تشكل التأكيدات التي كان قد طلبها ، فقد أعلن في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ عن وجود نزاع . بيد أن الامين العام كتب في ٢ شباط/فبراير يقول :

"لما لم يكن في استطاعة الولايات المتحدة الى الآن تقديم تأكيدات ملائمة بشأن ارجاء تطبيق القانون على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، فقد أخذ يقترب بسرعة الوقت الذي لن يكون أمامي فيه سبيل سوى المضي إما بالاشتراك مع الولايات المتحدة بالاجراء المنصوص عليه في البند ٢١ من اتفاق المقر أو بإبلاغ الجمعية العامة بالطريق المسدود الذي توصلنا اليه" .

وحتى بعد أن طلبت الجمعية العامة فتوى من المحكمة ، أشار الامين العام في ٤ آذار/مارس ١٩٨٨ الى "تأكيدات بشأن عدم تطبيق أو ارجاء تطبيق" القانون ، وأعرب عن ثقته في أن تقر الولايات المتحدة بوجود نزاع إذا لم تتمكن الولايات المتحدة من التوفيق بين تشريعها الداخلي والتزاماتها الدولية . وقد أكد الامين العام ، في بيانه المكتوب المقدم الى هذه المحكمة ، وجود نزاع في حدود المقصود بالبند ٢١ من اتفاق المقر "في حال عدم وجود أي تأكيد بشأن المحافظة على الترتيبات القائمة المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية" . وأكد الامين العام في بيانه المكتوب أن التهديد بإغلاق بعثة منظمة التحرير الفلسطينية ينشئ نزاعا "في حال عدم وجود تأكيد من الفرع التنفيذي بأن التشريع لن ينفذ أو أن الترتيبات

Digitized by UNOG Library

القائمة المتعلقة ببعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نيويورك لن تتأثر أو تتقلص بأي شكل آخر" .

وبعد أن أصبح التشريع قانونا ، علقت الولايات المتحدة من جانبها ، بادئ ذي بدء ، بأنها لم تتخذ بعد اجراء يمس سير عمل بعثة منظمة التحرير الفلسطينية . وما إن قرر المدعي العام أن التشريع يقتضيه أن يغلق مكتب بعثة المراقب عن المنظمة في نيويورك ، وأقام دعوى أمام المحكمة المحلية ، حتى أعلن أن : "الولايات المتحدة لن تتخذ أي اجراء لإغلاق البعثة بانتظار البت في تلك الدعوى" . وقد رددت الولايات المتحدة هذا الموقف أكثر من مرة .

وبالتالي فمن الواضح أن الامين العام أشار مرارا الى أنه ، إذا قدمت الولايات المتحدة تأكيدات تفيد بأن الترتيبات الحالية المتعلقة ببعثة منظمة التحرير الفلسطينية سوف "يحافظ عليها" وأن تطبيق القانون عليها سوف "يرجأ" ، فلن ينشأ نزاع على تفسير وتطبيق اتفاق المقر . وقد قدمت الولايات المتحدة تأكيدات بهذا المعنى ، ولكن فقط "حتى تقرر محاكم الولايات المتحدة" ما إذا كان ذلك القانون "يقتضي إغلاق بعثة المراقب عن المنظمة" .

ومهما تكن أهمية ذلك الشرط ، فإنه لا يلغي فائدة هذه التأكيدات . وليس واضحا لماذا لا يجوز النظر الى تأكيدات الولايات المتحدة هذه بوصفها تأكيدات كافية بالمحافظة على الترتيبات القائمة بصدد بعثة المراقب عن المنظمة ، الى حين صدور نتيجة الدعوى في محاكم الولايات المتحدة . ومن البديهي أن من اختصاص الامين العام أن يقرر ما اذا كانت التأكيدات التي يطلبها كافية أو غير كافية . ومع ذلك ، فإن تأكيدات الولايات المتحدة تتعلق بقرار موضوعي حول ما اذا كان يوجد ، الان ، نزاع على تطبيق اتفاق المقر .

والحقيقة أن بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لدى الامم المتحدة تقوم بمهامها . إنها لم تغلق ؛ ولا يبدو على أنشطتها ما يشير الى أنها "تأثرت أو تقلصت بأي شكل آخر" . صحيح أنه يقع عليها عبء الدفاع عن نفسها في محافل الامم المتحدة وفي المحكمة المحلية بالولايات المتحدة ضد خطر الإغلاق ، ولكن التقييم الموضوعي للمسألة يدعم بالتأكيد الاستنتاج بأن منظمة التحرير الفلسطينية في رأي أعضاء الأمم المتحدة ولدى الرأي العام ، لم تتأثر سلبيا بسن قانون مكافحة الإرهاب والتدابير المتخذة عملا به . بل على العكس من ذلك ، يبدو أنها حققت فائدة كبيرة .

Digitized by UNOG Library

ولو كانت منظمة التحرير الفلسطينية قد أغلقت مكتبها بمدينة نيويورك استجابة لقرار وزير العدل ، لنشأ من غير شك نزاع حول تطبيق اتفاق المقر ابتداء من وقت ذلك الاغلاق . أما والحالة هذه ، فإن مسألة ما اذا كان سيطلب في الواقع الى منظمة التحرير الفلسطينية أن تغلق مكتبها في نيويورك لم تتقرر بصورة نهائية من قبل وزير العدل ؛ بل تلك القضية معروضة على المحكمة المحلية للمنطقة الجنوبية من نيويورك .

وفي المرافعات الشفوية أمام هذه المحكمة ، اتخذ المستشار القانوني للأمم المتحدة ، ردا على سؤال ، موقفا مؤداه أنه اذا قررت محاكم الولايات المتحدة أنه لا يجوز قانونا تطبيق قانون مكافحة الإرهاب ضد بعثة المراقب عن المنظمة ، فذلك لن يعني أن النزاع لم يقم أصلا ، بل سيضع نهاية لذلك النزاع ، ليس إلاّ . وهذا تفسير للحقائق يقبله العقل ، ويفضي بي الى استنتاج أن فتوى المحكمة يمكن الدفاع عنها . ولكنه ليس بالتفسير الضروري ، وخاصة بالنظر الى أن الامين العام قد علق مرارا وجود النزاع على شرط عدم وجود تأكيدات من الولايات المتحدة بالمحافظة على الترتيبات القائمة المتعلقة بأداء بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية لمهامها .

وخلاصة المسألة في النهاية هي ما إذا كانت الولايات المتحدة الان ملزمة بالتحكيم لحل النزاع ، أو انها ستكون ملزمة بذلك فقط في حالة قيام المحكمة المحلية باصدار أمر بتنفيذ القانون ضد بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . وفي حال متابعة الاجراءات أمام المحكمة المحلية وأية طعون تنشأ عن هذه الاجراءات ، فإن إمكانيات الحكم المحلي متعددة . فقد يحكم بأن القانون ينطبق على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، وفي هذه الحال تكون الولايات المتحدة استدلت على أنها ستعتبر عندئذ أن حل النزاع الناشىء عن طريق التحكيم هو أمر "مناسب وفي حينه" . وبدلا من ذلك ، قد يحكم ، بالنظر إلى تعليل السناتور بيل المذكور أعلاه ، أو لأسباب أخرى ، أن القانون لا ينطبق على بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، وفي هذه الحال ، إن كان وجد أصلا نزاع يتطلب التحكيم ، فلن يبقى قائما بعد ذلك الحكم . أو قد يحكم ، نظرا إلى الفتوى التي أصدرتها هذه المحكمة ، ونظرا إلى أن قانون مكافحة الارهاب لا يتعرض لأية التزامات تحكيمية على الولايات المتحدة بموجب اتفاق المقر ، وبالتالي فلا يمكن أن يفسر على أنه يقيدها ، ان الولايات المتحدة على أي حال ملزمة بحل النزاع عن طريق التحكيم . ويمكن أن تكون هناك امكانيات أخرى كذلك .

Digitized by UNOG Library

وهناك تفسير ممكن للبند ٢١ من اتفاق المقر لا أجده مقبولا ، وهو أن هذا البند ، نظرا إلى أنه يتضمن ما يوصف في دوائر التحكيم بأنه شرط معيب أو ناقص ، يسمح لأي من الطرفين بألا يعين محكما اذا رغب في ذلك . وفيما يلي نص البند ٢١ (أ) :

"(أ) أي نزاع ينشأ بين الامم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير أو تطبيق هذا الاتفاق ... ولا تتم تسويته بطريق التفاوض أو بوسيلة أخرى للتسوية يتفق عليها الطرفان ، يحال ، لاتخاذ قرار نهائي بشأنه ، إلى هيئة من ثلاثة محكمين ، يعين الأمين العام أحدهم ويعين الثاني وزير خارجية الولايات المتحدة ويقوم الاثنان باختيار الثالث ، وفي حالة عدم اتفاقهما على اختيار المحكم الثالث يقوم رئيس محكمة العدل الدولية باختياره" .

وهذا البند ليس كاملا . ففي حين ينص على قيام سلطة تعيين بتعيين محكم ثالث ، فهو لا يتضمن أي نص على سلطة تعيين تقوم بتعيين المحكم الذي يمتنع أحد الطرفين عن تعيينه . إن بنود التحكيم التي تصاغ بقدر أكبر من الفطنة يكون من خصائصها الاشتمال على مثل هذا النص .

وقد بذلت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في سنواتها الاولى جهدا نشطا ومدققا لسد الثغرات الموجودة في عملية التحكيم الدولي . وقد اعتبر عدم وجود نص على قيام سلطة تعيين بتعيين المحكم الذي يمتنع أحد الطرفين عن تعيينه ثغرة كبيرة . وبالرغم من الطابع التقدمي والروعة التقنية اللذين امتاز بهما المشروع الذي أعدته اللجنة بناء على اقتراح مقررها الخاص ، الاستاذ جورج سيل ، فقد امتنعت أغلبية الجمعية العامة بشدة عن قبول عمل اللجنة ؛ وفضلت الابقاء على الثغرات ، للمحافظة على المرونة الدبلوماسية في التفسير والعمل التي غالبا ما تنتقص من تمامية الطابع القضائي لعمليات التحكيم الدولي . ومع وضع هذه الخلفية التاريخية في الاعتبار ، فقد يقال أن الاحكام المتعلقة بالتحكيم في اتفاق المقر قد صيغت عن عمد بحيث تغفل النص على قيام طرف ثالث بتعيين المحكم الذي يمتنع أحد الطرفين عن تعيينه وذلك لاتاحة مخرج نهائي للطرفين من التزام قد يجده هذا الطرف أو ذاك في قضية معينة صعب التنفيذ .

ولا أعتقد أن هذا القول يصدق على القضية الراهنة ، لا لأن اتفاق المقر أبرم قبل تصرف الجمعية العامة ازاء المشروع الذي تقدمت به اللجنة على نحو ما تم وصفه ، بل لأن المحكمة قد رفضته بشكل قاطع وعلى أساس سليم في الظروف المشابهة .

Digitized by UNOG Library

وقد كان بند التحكيم المعروض امام المحكمة في إجراتها الاستشارية المتعلقة بـ "تفسير معاهدات السلم" في الجزء المتصل بالموضوع هو من حيث الاساس نفس البند الوارد في اتفاق المقر . وهذا يعني أنه ، في حين أنه نص على سلطة تعيين (وهي ، في تلك الحالة ، الامين العام) لتعيين العضو الثالث في حال عدم اتفاق الطرفين عليه ، فلم يتضمن أي نص على قيام أي سلطة تعيين بتعيين المحكم الذي كان على أي من الطرفين أن يعينه في الاصل .

وفي النزاعات بين بلغاريا وهنغاريا ورومانيا من جهة ، وبعض الدول الحليفة والمرتبطة الموقعة على معاهدات السلم من جهة أخرى ، رفضت حكومات بلغاريا وهنغاريا ورومانيا تعيين محكمين عملا ببند التحكيم الوارد في المعاهدات . وقد حكمت المحكمة بأن "جميع الشروط اللازمة للبدء في مرحلة تسوية المنازعات" من قبل لجان تحكيمية "قد تم الوفاء بها" ، وخلصت إلى القول :

"نظرا إلى أن المعاهدات تنص على أن يحال أي نزاع إلى لجنة ، 'بناء على طلب أي من الفريقين' ، فإن ذلك يستتبع أن كلا من الفريقين ملزم ، 'بناء لى طلب الفريق الاخر' ، بالتعاون على تشكيل اللجنة ، ولا سيما بقيامه بتعيين ممثله . وبغير ذلك ، فإن اسلوب التسوية عن طريق اللجان المنصوص عليه في المعاهدات سيفشل تماما في تحقيق هدفه" . (تقارير محكمة العدل الدولية ، ١٩٥٠ ، الصفحتان ٦٥ و ٧٧) .

Digitized by UNOG Library

الرأي المستقل للقاضي شهاب الدين

إني أوافق على قرار المحكمة ، إلا أنني أود أن أسجل بعض الآراء الإضافية الموجهة إلى مسائل متصلة بالنهج والمنظور فيما يتعلق بنقطتين . تتصل النقطة الأولى بالمرحلة التي حدث فيها النزاع . وتتصل الثانية بمسألة ما إذا كان النزاع يتعلق بتفسير أو تطبيق اتفاق المقر .

فغيما يتعلق بالنقطة الأولى ، اقتصر حكم المحكمة على استخلاص أن "المواقف المتعارضة للأمم المتحدة والولايات المتحدة يظهر وجود نزاع بين الفريقين يتعلق باتفاق المقر" . ولم تتوصل المحكمة إلى أي استنتاج صريح يتعلق بالزمن الذي حدث فيه النزاع . ومع الإقرار بأنه يمكن أن يكون هناك عدة تواريخ تستحق الاعتبار على مدى فترة من التبدلات والتغيرات في حالة متطورة ، فإني مع ذلك أجد صعوبة في دفع الانطباع المتمثل في أن من قبيل الافراط في الاقتصاد القضائي أن تترك مسألة أي هذه التواريخ الممكنة هو التاريخ الجوهري غامضة . إذ أن مسألة وجود نزاع ما لا تقرر في فراغ ؛ وإنما تقرر هذه المسألة بعد استعراض مسار الأحداث الفعلية الجارية على مدى فترة من الزمن وتقرير أنها أسفرت في نهاية الامر عن قيام نزاع في مرحلة ما ، مهما كان حسابها تقريبيا . ويبدو لي أن تحديد هذه المرحلة هو جزء لا يتجزأ ولا مفر منه من عملية الاستنتاج المعلنة التي تقوم بها المحكمة فيما يتصل بما أعتبره المسألة المركزية (وإن لم تكن الوحيدة) في القضية ، وهي ، ما إذا كان هناك نزاع قائم بتاريخ قيام الجمعية العامة بطلب الفتوى أم لا . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن تحديد تلك المرحلة يوفر علامة تحليلية مفيدة وربما كانت ضرورية للتمييز بين الاتصالات والمناقشات التي تشكل جزءا من العملية التي افضت إلى ولادة النزاع ، وتلك التي ترمي إلى حل النزاع بعد أن دخل إلى حيز الوجود .

قدم مشروع القانون قيد البحث إلى مجلس نواب الولايات المتحدة بتاريخ ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٨٧ ، وإلى مجلس الشيوخ في ١٤ أيار/مايو ١٩٨٧ . وكانت حكومة الولايات المتحدة تعارض هدف مشروع القانون إلا أنها أقرت بأن هذا الهدف هو في الواقع إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . وبما أن الرئيس يتحمل مسؤولية انفاذ قوانين الدولة ، فإن الموافقة التي أعطاها لمشروع القانون في ٢٢ كانون الاول/ ديسمبر ١٩٨٧ ، يمكن أن تفسر بشكل معقول على أنها تعهد من الحكومة بتنفيذ إغلاق البعثة امتثالا لأمر القانون .

Digitized by UNOG Library

إزاء هذه الاحداث المتكشفة تدريجيا ، سجل الامين العام معارضته منذ ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ ، على أساس أن هذا القانون سيفضي إلى انتهاك الولايات المتحدة لالتزاماتها القانونية الدولية بموجب اتفاق المقر . وقد أوضح في رسالته المؤرخة في ٧ كانون الاول/ديسمبر الموجهة إلى السفير وولترز ، الممثل الدائم للولايات المتحدة لدى الامم المتحدة ، أن من شأن سن التشريع أن يفضي في رأيه إلى قيام نزاع ما لم تعط بعض التأكيدات . وكان التفسير المعقول يتمثل في أنه كان يتطلع في هذه الرسالة إلى إعطاء تأكيدات بتاريخ سن التشريع أو قبله ، لمجرد الحاجة إلى تجنب وجود أي فترة خطر أو شك . وبما أنه لم تقدم مثل هذه التأكيدات ، فإن الموافقة على القانون في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، عملت تلقائيا على جعل المصالح المتعارضة تتصادم والتعجيل بحدوث نزاع .

ولم يكن الإعلان الرسمي الذي أصدره الامين العام في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، بوجود نزاع ضروريا لبلورته (انظر قضية مصنع كورزوف ، محكمة العدل الدولية الدائمة ، المجموعة ألف ، العدد ١٣ ، الصفحتان ١٠-١١ وقضية بعض المصالح الالمانية في مقاطعة سيليسيا العليا البولندية محكمة العدل الدولية الدائمة ، المجموعة ألف ، العدد ٦ ، الصفحة ١٤) . وباستثناء رسالة السفير أوكون المؤرخة في ٥ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، التي أبلغ فيها أن الموافقة على القانون قد منحت بتاريخ ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، والتي ترتبط ، لذلك ، جوهريا بتلك الحقيقة ، لم تكن هناك أي تطورات جديدة بين تاريخ الموافقة و ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ ، عندما أجاب الامين العام معلنا عن وجود نزاع وعن اللجوء إلى إجراءات حل المنازعات الواردة في البند ٢١ من الاتفاق . ولم يذكر الامين العام الوقت الذي يعتبر فيه أن النزاع قد وجد . وليست رسالته بالضرورة متعارضة مع كون النزاع قد تبلور بصورة تلقائية في ٢٢ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٧ ، من حيث التطورات السابقة ، ولكن ، إذا كان هذا غير صحيح ، فمن الواضح أن هناك نزاعا قد وجد على أية حال في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨ . ولا يدع السجل مجالا للشك في أن النزاع الذي نشأ على هذا النحو في واحد من هذين التاريخين ما زال موجودا حتى يومنا هذا .

وفيما يتعلق بالنقطة الثانية ، وهي مسألة ما إذا كان النزاع "يتعلق بتفسير أو تطبيق" اتفاق المقر بالمعنى الوارد في البند ٢١ منه ، هناك على ما يبدو رأي مفاده أن النزاع ، بالرغم من وجود نزاع ، لا يتعلق "بتفسير" اتفاق المقر نظرا لان وزير الخارجية يشاطر الامين العام آراءه فيما يتعلق بمركز بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بموجب الاتفاق ؛ وأن النزاع كذلك لا يتعلق "بتطبيق" الاتفاق نظرا لأن إغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير لم ينفذ حتى الآن .

Digitized by UNOG Library

أما فيما يتعلق بمسألة ما إذا كان النزاع في هذه القضية يتصل بمسألة تفسير الاتفاق ، فالحقيقة هي أن آراء وزارة الخارجية تتفق مع آراء الامين العام حول مسألة مركز بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية بموجب الاتفاق (انظر رسالة الامين العام المؤرخة في ١٣ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٧ ، والموجهة إلى السفير وولترز الممثل الدائم للولايات المتحدة) . إلا أن آراء مختلفة بشأن الموضوع قد سادت على ما يبدو لدى السلطة التشريعية للولايات المتحدة . وأن الرئيس قد تبنى هذه الآراء على ما يبدو عندما وافق على القانون الذي اعتمدته هذه السلطة .

بيد أني فكرت في حجة مفادها ، أنه ليس هناك ، بالرغم من ذلك ، أي تنازع في الآراء بين الولايات المتحدة والامم المتحدة فيما يتعلق بتفسير الاتفاق نظرا لأن الولايات المتحدة قد تبنت موقفا يمكن تفسيره على أنه يعني أنها ، بالرغم من أن الإدارة ملزمة بحكم القانون الداخلي بتنفيذ القانون بإغلاق بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، تعترف في الوقت نفسه أنه ليس لها الحق في أن تفعل ذلك بموجب القانون الدولي وأنها ستتعرض تبعا لذلك إلى المسؤولية الدولية إذا هي أقدمت على الإغلاق .

وهذه الحجة مثيرة للاهتمام ، من حيث صقلها بقدر ما يتعلق الامر بنتائجها لانها ، إن كانت صحيحة ، فهي تعني أنه إن كان هناك دولة ما على استعداد لان تسجل على نفسها أنها تقر عن عمد بمباشرة انتهاك لالتزامها الذي قبلت به بموجب معاهدة - وهو أمر تجد قلة من الدول نفسها على استعداد للإقدام عليه (انظر S.Rosenne, Breach of Treaty (انتهاك المعاهدات) ، ١٩٨٤ ، الفقرة ١١) فإنه يمكن لهذه الدولة أن تتهرب من التزامها بالخضوع لإجراء متفق عليه لحل المنازعات التي تتعلق بتفسير معاهدة ما على أساس أنها تتفق في الواقع مع الطرف الآخر بشأن معنى المعاهدة ، مما يفيد في النهاية أنه ليس ثمة نزاع يتعلق بالتفسير .

وليس من غير المعقول انه يشتبه في أن اقتراحا له هذه النتائج العجيبة ، يتضمن هو نفسه أسبابا دحضه . وأنا أشتبه بداية ، أن ظاهر هذه الحجة يستند بشكل ضيق جدا إلى قراءة ربما تكون مفككة لصيغة حل المنازعات الموصوفة في البند ٢١ من الاتفاق .

وقد وردت عبارة "التفسير والتطبيق" في صيغة أو أخرى في العديد من أحكام تسوية المنازعات التي ظهرت على مدى عدة عقود في الماضي . وفي قضية بعض المصالح الالمانية في مقاطعة سيسيليا العليا في بولندا ، محكمة العدل الدولية الدائمة ،

Digitized by UNOG Library

المجموعة ألف ، العدد ٦ ، الصفحة ١٤ ، ارتؤي أنه لم يكن من الضروري الوفاء بكلا العنصرين الواردين في العبارة مجتمعين ، وبتحول "واو العطف" بحيث يصبح مدلولها تخييريا . واتفق ان تكون العبارة في هذه الحالة "التفسير أو التطبيق" ولذلك ، فانه يكفي الوفاء بأي من العنصرين . إلا أنه ، ما دام لا يمكن كذلك تفسير معاهدة ما إلا بالاشارة إلى ميدان وقائعي ما (وحتى لو نظر إليه بشكل افتراضي) ، ونظرا إلى أنه لا يمكن تطبيق معاهدة ما إلا على أساس تفسير ما لها ، فإن هناك رأيا يمكن تبينه مفاده أنه لا يوجد فرق عملي أو حتى نظري يذكر بين عنصري الصيغة (انظر ل . ب . سون ، "تسوية المنازعات المتصلة بتفسير وتطبيق المعاهدات" ، مجموعة محاضرات أكاديمية القانون الدولي في لاهاي ، المجلد ١٥٠ (١٩٧٦ - ٢) ، الصفحة ٢٧١) . ويمكن القول إن العنصرين يشكلان آلية شاملة تغطي عموما جميع المنازعات المتعلقة بالحقوق والواجبات التي تجد مصدرها في المعاهدة الناظمة (انظر اللغة المستخدمة في قضية مصنع كورزوف ، محكمة العدل الدولية الدائمة ، المجموعة ألف ، العدد ٩ ، الصفحة ٢٤) . وليس من الحق ، مع مزيد الاحترام للرأي المخالف ، إعتماد نهج يلتمس تجنب هذه النتيجة عن طريق تقطيع أوصال العبارة قيد النظر والتركيز على كل عنصر من عناصرها على حدة ، ثم قراءة هذه العناصر كما لو كانت لا تتصل بعضها ببعض في صيغة واحدة تستمد قوتها بالفعل من الأجزاء المكونة لها إلا أنها ليست متساوية في الامتداد مع مجموعها[(١)] .

والتوسع لا يتفق مع النهج الواعي والحذر الذي طالما أشارت إعتبارات الوزن والسلامة إلى أنه مناسب لمحكمة كهذه . ولا يتجاوز التفسير المقترح أعلاه حدود التقدير القريني الحذر إلى حد معقول لفحوى البند قيد النظر . إلا أنه حتى إذا كان ينبغي رفضه لأي سبب من الأسباب قبل النص الذي يستند إليه ، فإنه يبدو لي بالرغم من ذلك ، أن الهدف من وراء الرأي المخالف يتجاوز دون ريب مداه ، بتقصيره - كما يفعل الرأي الاخير - كامل السبب الذي يتحتم أن يكون مشمولا ، إذا أريد له ، على افتراض صحته ، أن يوفر تبريرا للرد بالنفي على سؤال الجمعية العامة .

---

(١) ربما كانت المسألة المعنية مألوفة في جميع الولايات القضائية . وقد نظر فيها ستامب ، ج . في Bourne V. Norwich Crematorium (1967) 2 All E.R. 576 .

Digitized by UNOG Library

ويرجع هذا إلى أن الرأي ليس موجها إلا إلى الحالة التي ستنشأ عندما يتم اقفال بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية في نهاية المطاف . وفيما يخص هذا الوضع فقط يمكن أن يقال انه ليس ثمة نزاع بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن تفسير الاتفاق ، على اعتبار أن كلا منهما يقر بأن هذا الاتفاق سينتهك في تلك الحالة . إلا أن إدعاء الأمين العام يشمل مسألة اضافية يتضح بصددها أن الطرفين مختلفان حول تفسير الاتفاق .

وتتعلق المسألة الاضافية بما إذا كان الاتفاق ، حتى ولو لم يكن هناك إغلاق في نهاية المطاف ، قد انتهك حاليا بسبب وجود تهديد يمثله مجرد سن القانون في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ ، اذا نظر إليه اما مستقلا عن بدء نفاذه بتاريخ ٢١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، أو مجتمعا مع هذا النفاذ ، ومع تعليمات وزير العدل باغلاق البعثة الصادرة في ١١ آذار/مارس ١٩٨٨ ، (التي صدرت حتى قبل بدء نفاذ القانون ووصفت في البيان الخطي الصادر عن الولايات المتحدة إلى المحكمة بكونها "أمرا") ، ومع ما نتج عن ذلك من إقامة دعوى في ٢٢ آذار/مارس ١٩٨٨ ، لانفاذ الإغلاق وكونها ما زالت قائمة منذ ذلك الحين . ويمكن أن يستدل بشكل معقول من المواد المعروضة أمام المحكمة (بما في ذلك المرافعات الشفوية) على أن الأمين العام يعتبر أن هناك مسألة تتعلق بما إذا كانت هذه المسائل حاليا تتعارض مع الاتفاق ، بمعنى ما إذا كانت تشكل انتهاكا لأي حق يمنحه الاتفاق ضمنا للأمم المتحدة لكفالة قدرة مدعويها الدائمين على أداء مهامهم من مكاتبهم الثابتة دون أي ازعاج أو تدخل غير ضروري . ومن الواضح بالقدر نفسه من المواد ان الولايات المتحدة لا تقر بأن هناك أي انتهاك للاتفاق حاليا ، وأنها تؤكد باستمرار أنه لا يمكن الحديث عن حدوث انتهاك حتى ينفذ القانون عمليا عن طريق الاغلاق الفعلي لمكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية . ويبدو جليا أن الاختلاف الملحوظ في الاراء ينطوي لا محالة على نزاع بشأن تفسير الاتفاق .

هذا عن مسألة ما إذا كان ثمة خلاف يتعلق "بتفسير" الاتفاق . والآن كلمة موجزة عن مسألة ما إذا كان النزاع يتعلق "بتطبيق" الاتفاق .

لا يمكن أن يكون هناك أي شك في أن إغلاق مكتب بعثة المراقب عن منظمة التحرير الفلسطينية سينطوي في الواقع على مسألة تتعلق بتطبيق الاتفاق . أما فيما يتعلق بما اذا كانت الظروف الراهنة تثير مثل هذا السؤال ، فإن الموقف الحالي يتمثل في أنه سمح للمكتب في الواقع بأن يظل مفتوحا ، ولكن ذلك سيظل ، على حد قول الأمين العام تحت تهديد دائم بالتدخل ناشئ عن سن وتنفيذ القانون . ويبدو من الواضح أن الموقف

Digitized by UNOG Library

الذي اتخذه الأمين العام على هذا النحو يثير بالفعل مسألة ما إذا كان تطبيق الاتفاق يتأثر حاليا بما قيل من وجود هذا التهديد الراهن بالتدخل .

ويهتم موقف الولايات المتحدة كثيرا بمسألة ما إذا كانت قد انتهكت فعلا التزاماتها بموجب الاتفاق ، وما إذا كان هناك أي نزاع يتعلق بتفسير الاتفاق أو تطبيقه عند عدم وجود هذا الانتهاك . وستكون المحكمة ، كما أشارت ، قد تجاوزت اختصاصها لو بحثت مسألة ما إذا كان قد وقع انتهاك فعلي ، فهذه مسألة من شأن هيئة التحكيم إذا ردت المحكمة بالايجاب على السؤال المبدئي وهو هل يوجد نزاع . وعلاوة على ذلك ، إذا صح القول بعدم وجود نزاع في حالة عدم وجود انتهاك فعلي ، فإن هذا يستدعي حتما ان تقرر المحكمة ان كان قد حدث فعلا انتهاك قبل ان تنتهي إلى نتيجة بشأن ما إذا كان يوجد نزاع أم لا حول وقع مثل هذا الانتهاك . وهذا يعني أن يبت في مسألة المضمون قبل القضايا الأولية .

ومن الواضح أن إجراء تسوية المنازعات المبين في البند ٢١ من الاتفاق ينطبق على المنازعات الناشئة عن شكاوي من حدوث انتهاك فعلي للاتفاق ، لكنه واضح ايضا ان هذا الاجراء ليس قاصرا على هذه الحالات وحدها . فهو يمتد إلى المنازعات الناشئة عن اعتراض طرف على سلوك الطرف الاخر ، أو على تهديد منه بأن يتصرف ، على نحو يجعل الشاكي يعتبر ذلك انتهاكا للاتفاق . وفي رأي الأمين العام ، حسب تفسيري له ، ان هذا السلوك أو التهديد به يتمثل في سن قانون مكافحة الارهاب لعام ١٩٨٧ الذي وافق عليه فعلا رئيس دولة البلد المضيف الذي يعتبر تنفيذه لقوانين الدولة واجبا عليه معترفا به . ونظرا لعدم وجود تأكيدات بخلاف ذلك (وهي تأكيدات طلبت ولكن لم تعط أبدا) كان من حق الأمين العام أن يفترض أن الرئيس سينفذ بواسطة موظفيه المختصين ذلك الواجب الذي تترتب عليه عواقب يعتبرها الأمين العام مخالفة للاتفاق . وهذا التنازع في الاراء والمصالح يثير في الفقه الثابت بشأن هذا الموضوع نزاعا حول مسألة ما إذا كان حدث حتى الآن أم لم يحدث انتهاك للاتفاق باغلاق البعثة قسرا .

ولا يربط إطار الاتفاق مفهوم النزاع بمفهوم الانتهاك الفعلي . فادعاء طرف بأن الطرف الاخر قد انتهك فعلا التزامه بمقتضى الاتفاق لا يعتبر شرطا مسبقا لوجود النزاع . كما أن المنازعات حول تطبيق الاتفاق تشمل المنازعات حول مدى انطباقه (انظر قضية مصنع كورزوف ، محكمة العدل الدولية الدائمة ، المجموعة ألف ، العدد ٩ ، الصفحة ٢٠) .

Digitized by UN Library

أما إذا كان ذلك خطأ وترتب عليه الحاجة إلى إدعاء حدوث الانتهاك فعلا ، فلا بد من الاشارة عندئذ إلى أن تفسير موقف الأمين العام بأنه يشمل فعلا الادعاء بأن الدولة المضيفة تنتهك حاليا التزاماتها بمقتضى اتفاق المقر ، بسبب سنها القانون قيد النظر ، سواء بمعزل عن الاجراءات اللاحقة التي اتخذت عملا به ، أو مضافا إليها ، هو تفسير واضح إلى حد معقول . ويمكن الطعن في هذا الادعاء ، بيد أنه لا يمكن اعتباره في مجمله أمرا غير قابل للمناقشة إلى حد أنه يعجز عن إشارة نزاع حقيقي (انظر قضية التجارب النووية ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٧٤ ، الصفحة ٤٣٠ ، بشأن الرأي المخالف للقاضي بارويك) .

ويبدو أن النهج العام المتناول آنفا يتعزز بثلاثة اعتبارات . فأولا ، لا يوجد في الفقه التشريعي للمحكمة وسلفها ميل إلى فرض حكم تأويل ضيق جدا لنطاق الاحكام المتعلقة بتسوية المنازعات (انظر أمورا منها قضية امتيازات مفروماتس في القدس ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة الف العدد ٥ ، الصفحتان ٤٧ و ٤٨ ؛ وقضية مصنع كورزوف ، المحكمة الدائمة للعدل الدولي ، المجموعة الف ، العدد ٩ الصفحات ٢٠ - ٢٥ ؛ وقضية تفسير معاهدات الصلح مع بلغاريا وهنغاريا ورومانيا ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٥٠ ، الصفحة ٧٥ ؛ وقضية الاستئناف المتعلق باختصاص مجلس منظمة الطيران المدني الدولي ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٧٢ ، الصفحات ١٠٦ - ١٠٧ و ١٢٥ - ١٢٦و ١٤٧) . كذلك يرفض فقه التحكيم الرأي القائل بأنه لما كانت معاهدات التحكيم تشكل اسنادا للاختصاص إلى السلطة الدولية ، فينبغي تفسيرها تفسيرا مقيدا . (ستيفن م . شويبل ، التحكيم الدولي : ثلاث مشاكل بارزة ، كامبردج ، ١٩٨٧ ، الصفحة ١٤٩ ، الحاشية ١٢ التي تورد نص تفسير المادة ١٨١ من معاهدة نويي (غابات رودوب الوسطى) ، مسألة أولية (١٩٣١) ، تقارير الأمم المتحدة عن قرارات التحكيم الدولي ، الجزء (١٣٩ ، الصفحة ١٤٠٣) .

والاعتبار الثاني هو أن كلمة "بشأن" واسعة ومطاطة في سياق ورودها في عبارة "بشأن تفسير أو تطبيق" الموجودة في اتفاق المقر . وتعريف معنى كلمة "بشأن" في قاموس وست القانوني والتجاري بخمس لغات ، ١٩٨٥ ، المجلد الاول ، الصفحة ٣٠٠ هو : "يخص أو يتعلق ب أو ينتمي إلى ؛ أو يكون موضع اهتمام أو أهمية لـ ؛ أو يتضمن ؛ أو يؤثر في مصلحة" . وذكرت تأييدا لذلك قضية الشعب ضد شركة فوتوكولور ، 156 Misc. 47, 281, N.Y.S. 130 وأشار إلى هذه القضية قاموس بلاك القانوني ، الطبعة الخامسة ، ١٩٧٩ ، الصفحة ٢٦٢ ، فأعطى نفس هذا التعريف إلى حد كبير ، لكنه أضاف عبارة : "له صلة ب ؛ يرجع إلى ..." انظر أيضا قاموس اوكسفورد الاقصر للغة الانكليزية ، الطبعة الثالثة ، المجلد الاول ، الصفحة ٣٨٩ . وقاموس وبستر الدولي الجديد الثالث ، ١٩٨٦ ، الصفحة ٤٧٠ . وقارن ذلك بالنهج المشابه لذلك تقريبا الذي

Digitized by UNOG Library

اتخذه القاضي شويبل عند تفسير كلمة "يتعلق ب " في قضية ياكيمتي ، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ١٩٨٧ ، الصفحتان ١١٣ - ١١٤ ، حيث قال :

"توضح أحكام المادة ١١ من نظام المحكمة [الادارية للأمم المتحدة] ، وفضلا عن الأعمال التحضيرية له أن وجود خطأ قانوني "يتعلق ب " أحكام ميثاق الامم المتحدة لا يلزم أن يعمل حكما في الميثاق فورا أو مباشرة . لكن هذا يكون كافيا عندما تكون لهذا الخطأ "صلة ب " الميثاق ، أو عندما "يشير إلى" الميثاق ، أو "يرتبط" بالميثاق ..."

وأرى أن في هذا النهج عناصر يمكن الاستعانة بها هنا .

أما الاعتبار الثالث المؤيد فهو مأخوذ من مبدأ التفسير الذي نص عليه البند ٢٧ من الاتفاق ، وهو يشترك أن "يفسر هذا الاتفاق في ضوء الهدف الرئيسي من وجوده المتمثل في تمكين الامم المتحدة في مقرها الكائن في الولايات المتحدة من الوفاء بمسؤولياتها وتحقيق أهدافها بصورة كاملة وفعالة" . وأي تفسير لا يترك للأمم المتحدة فعلا سبيلا إلى الانتصاف القانوني في الظروف المطروحة لا يمكن توفيقه مع مبدأ التفسير المتعاهد عليه (انظر الحالة المشابهة لذلك في قضية مصنع كورزوف ، المحكمة الدائمة للعدل الدولية ، المجموعة الف ، العدد ٩ ، الصفحتان ٢٤ و ٢٥) . أما الحجج التي تستند إلى وجود حالات يقرر فيها الاطراف عمدا أن يتركوا ثغرات في ترتيبات معاهداتهم لتكون منافذ مناسبة للتهرب منها ، فلا محل لها على ما يبدو في هذا السياق الخاص موضع النظر .

لذلك من المؤكد أن على المحكمة أن تحرص دائما على الاقتناع بأن لديها سلطة التصرف . ومع ذلك من المناسب أيضا للمحكمة ألا يفوتها خطر الحرص على شدة التأكد من سلطاتها إلى حد البراعة في اكتشاف أسباب منمقة أكثر من اللازم تبرر بها عدم ممارسة السلطات التي يعتقد عن صواب أنها تملكها . وقد أصابت المحكمة بتفاديها هذا الخطر في هذه القضية .

وحيث أنني حاولت قدر استطاعتي أن اتبين من المواد ، نظرا إلى عدم ورود مساعدة من الدولة المضيفة ، ما هو ، أو ما قد يكون عليه ، موقفها ، وما هو أيضا موقف الأمم المتحدة ، فلا أملك إلا أن أنتهي إلى الموافقة على القرار الذي تم التوصل إليه .

(توقيع) محمد شهاب الدين

- - - - -

Digitized by UNOG Library