

الحماية القانونية للموظف الدولي

د. جواد كاظم عجيل، د. مسلم طاهر حسون

جامعة أهل البيت (ع) / كلية القانون
phdjawad@gmail.com
muslam@abu.edu.iq

قبول البحث: 06/08/2024

مراجعة البحث: 10/07/2024

استلام البحث: 2024 /05/22

الملخص:

إن مشكلة البحث الأساسية تبرز من خلال الممارسة العملية لمهام الموظف الدولي، وبما أن المنظمة الدولية تتمتع بالشخصية القانونية يترتب عليها ضمان الحماية القانونية للموظف الدولي في مواجهة ما يعترضه من اعتداءات وأضرار وضغوطات، فالمشكلة تكمن في التساؤل عن آليات وتدابير الحماية القانونية المقررة للموظف الدولي بما يكفل له من أداء الوظائف المناطة به بحرية واستقلالية تامتين، لكن من خلال الواقع الفعلي نتساءل هل إن هذه الحماية كافية وترتقي لحجم المهام التي يضطلع بها الموظف الدولي؟ فضلاً عن ماهية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي.

الكلمات المفتاحية:

المقدمة:

أولاً- موضوع البحث:

إن الموظف الدولي في المنظمة الدولية يمثل المحور الأساس في الأنشطة الوظيفية الدولية، ولأهمية الدور الذي يقوم به الموظف الدولي فلا بد من وجود قواعد قانونية تنظم حقوقه وواجباته وتحديد العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية التي تتولى الإشراف على مهامهم، وهذه القواعد القانونية تتجسد في نظام قانوني خاص، ويشكل النظام القانوني للموظف الدولي ذو طبيعة خاصة تميزه عن الأنظمة القانونية للموظفين العموميين والموظفين الآخرين في الهيئات الدبلوماسية للدول الأطراف في المنظمة الدولية، لذا فمن الطبيعي أن المنظمة الدولية لا يمكنها أن تباشر اختصاصاتها المنوطة بها والمهام المعهودة إليها إلا من خلال جهاز يضم مجموعة من الموظفين الدوليين، كما إن الطبيعة الخاصة للوظيفة الدولية والمبادئ والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها تمثل الدور الأساس في ضرورة تمتع الموظف الدولي بالحماية القانونية والمقررة من خلال منح الحصانات والامتيازات الدولية التي تمكنه من أداء وظائفه على الوجه الأكمل في جو من الاستقرار والطمأنينة وبعيداً عن التأثيرات الخارجية وضغوطات دولة المقر، وهذا لا يتم إلا عن طريق إبرام الاتفاقيات الدولية المنظمة للوظيفة الدولية وعلاقة المنظمة الدولية مع دولة المقر.

ثانياً- أهمية البحث:

إن الحماية القانونية للموظف الدولي لها أهمية كبيرة لتأمين الضمانات القانونية للموظف الدولي للقيام بواجباته بالصورة الأفضل، إذ إن الموظف الدولي من خلال عمله في المنظمة الدولية يمارس دوراً على درجة عالية من الأهمية في تحقيق الأهداف والمبادئ التي تسعى المنظمة الدولية إليها، وهذه الأهمية تزداد خطورة لهذا الدور خاصة في المنظمات العالمية وفي مقدمتها منظمة الأمم

المتحدة، وفي ظل خطورة الوظائف والمهام التي يباشرها الموظف الدولي وأهميتها فإن توفير الحماية القانونية له وبأنواعها كافة أمر في غاية الضرورة والأهمية لضمان سير الوظيفة الدولية بما ينعكس على استقلالية الموظف وحياديته وتحصينه من الانزلاق نحو الضغوطات السياسية من الدول بما فيها دولة المقر والدولة التي يحمل جنسيتها.

ثالثاً- مشكلة البحث:

إن مشكلة البحث الأساسية تبرز من خلال الممارسة العملية لمهام الموظف الدولي، وبما أن المنظمة الدولية تتمتع بالشخصية القانونية يترتب عليها ضمان الحماية القانونية للموظف الدولي في مواجهة ما يعترضه من اعتداءات وأضرار وضغوطات، فالمشكلة تكمن في التساؤل عن آليات وتدابير الحماية القانونية المقررة للموظف الدولي بما يكفل له من أداء الوظائف المناطة به بحرية واستقلالية تامتين، لكن من خلال الواقع الفعلي نتساءل هل إن هذه الحماية كافية وترتقي لحجم المهام التي يضطلع بها الموظف الدولي؟ فضلاً عن ماهية الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي.

رابعاً- نطاق البحث:

يتمحور نطاق البحث حول التدابير والآليات والاتفاقيات الدولية، ودور المنظمات الدولية في تأمين الحماية الكافية للموظف الدولي لتمكينه من أداء المهام المناطة به.

خامساً- منهجية البحث:

إن طبيعة موضوع بحثنا الموسوم "الحماية القانونية للموظف الدولي" تقودنا إلى الاعتماد على المنهج القانوني المتمثل بالمنهج الوصفي والمنهج التحليلي من خلال عرض النصوص القانونية المتعلقة بالمركز القانوني للموظف الدولي واتفاقيات الحصانات والامتيازات التي تمنحها المنظمات الدولية للموظف الدولي وتحليلها من أجل تحديد الآثار القانونية المترتبة عليها والتي تشكل الأساس القانوني لما يتمتع به الموظف الدولي من حماية قانونية.

المطلب الأول

مفهوم الموظف الدولي

إن اصطلاح الموظف الدولي كأصل عام يُطلق على كل من يعمل في المنظمة الدولية على سبيل الدوام والاستمرار من أجل تحقيق هدف دولي يخدم مصالح الجماعة الدولية بأسرها، ويتمثل الموظف الدولي بكونه أحد العاملين في المنظمات الدولية بصرف النظر عن نوعها، سواء أكانت عامة مثل عصابة الأمم سابقاً (الأمم المتحدة حالياً)، أو المنظمات الإقليمية مثل جامعة الدول العربية، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الوحدة الأفريقية، أو المنظمات المتخصصة مثل منظمة العمل الدولية. والموظف الدولي يخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة التي يعمل فيها وتضمن ما يتمتع به من ضمانات وحقوق والتزامات، واستمرار شمول الوظيفة الدولية على هذا النحو والتي يمارسها الموظف الدولي إنما تميزهم عن عداهم من الفئات التي تعمل بالمنظمة الدولية بصفة عارضة أو لمهمة معينة ولمدة مؤقتة كالخبراء والمحكمين الدوليين⁽¹⁾.

وقد تعرضت محكمة العدل الدولية لتحديد المقصود بالموظف الدولي والاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية، وذلك في الرأي الاستشاري الصادر في 11 نيسان 1949 بشأن التعويضات التي تصيب موظفي الأمم المتحدة على أثر مقتل وسيط الأمم المتحدة (الكونت برنادوت) في فلسطين على أيدي العصابات الصهيونية⁽²⁾، وأشارت هذه المحكمة بأن الموظف الدولي هو "كل موظف بأجر أو بدون أجر يعمل بصفة دائمة أم لا، ويُعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة للممارسة أو للمساعدة في ممارسة أحد وظائف المنظمة الدولية. وبإيجاز فهو كل شخص تعمل المنظمة الدولية بواسطته"⁽³⁾. ويتضح مما تقدم، أن كل

(1) يُنظر: د. عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 1972م، ص121.

(2) ينظر د. عصام العطي، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، 2019، ص295.

(3) يُنظر: الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية تعويض الأضرار، مجموعة الأحكام لمحكمة العدل الدولية وأنها الاستشاري، 1949م، ص177.

شخص تعهد إليه المنظمة الدولية بمهمة بعمل يمارسه بإسمها ولحسابها وعلى وفق القواعد والتعليمات التي تحددها أجهزتها المختصة يُعد مستخدماً أو موظفاً دولياً في المنظمة.

ولغرض الإحاطة بشكل مفصل بمفهوم الموظف الدولي لا بدّ لنا من تقسيم هذا المطلب على ثلاث فروع: نتطرق في الفرع الأول إلى تعريف الموظف الدولي، وفي الفرع الثاني عناصر الموظف الدولي، ومن ثم نتناول في الفرع الثالث الطبيعة القانونية للموظف الدولي.

الفرع الأول

تعريف الموظف الدولي

إنّ ظهور الموظف الدولي كان من أهم الآثار التي ترتبت على إنشاء المنظمات الدولية، وكل منظمة دولية يتبعها جهاز إداري يضم عدداً من الموظفين الدوليين الذين يرأسهم الموظف الإداري الأعلى في المنظمة الدولية والذي يُدعى بإسم الأمين العام أو السكرتير العام للمنظمة الدولية، ويقع على عاتق هؤلاء الموظفين الدوليين تسيير وتصريف الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة الدولية في مجالاتها وأنشطتها كافة، فضلاً عما تستعين به المنظمة من موظفين وعاملين آخرين تعهد إليهم بممارسة بعض المهام والوظائف المؤقتة⁽¹⁾.

ومن الجدير بالإشارة أن ظاهرة الموظف الدولي تعد من أهم الأحداث في تاريخ الحياة السياسية الدولية، ولكن في الوقت ذاته لم تكن الصفة الدولية له واضحة في الماضي وخاصة قبيل إنشاء عصبة الأمم وتكوين سكرتيراتها الدائمة، إذ كان يوجد في هذه الحقبة بعضاً من المكاتب الدولية الدائمة والاتحادات الإدارية الدولية، وعادةً ما كان يُطلق على الأفراد الذين يعملون في خدمتها تسمية (الموظفون التابعون)⁽²⁾.

لقد تنوعت تعريفات الموظف الدولي، فمنها تعريفات قانونية، ومنها تعريفات قضائية، وأخرى فقهية، فمن الناحية القانونية تناول النظام الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة تعريف الموظف الدولي إذ نصت المادة (الأولى) قسم الواجبات والالتزامات والامتيازات مركز الموظفين في فقرتها (1/أ) على "إنّ موظفي الأمانة العامة موظفون مدنيون دوليون ومسؤولياتهم كموظفين ليست كمسؤولياتهم الوطنية بل هي مسؤوليات دولية بحتة"⁽³⁾.

ومن الملاحظ أن هذا التعريف لم يوضح الخصائص اللازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي ولكنه حدد مسؤوليته بأنها مسؤولية دولية وليست مسؤولية وطنية، وعلى هذا الأساس يكون الموظف الدولي مسؤولاً أمام المنظمة الدولية التي يعمل فيها دون دولته، أما من الناحية القضائية فإن تعريف الموظف الدولي نصت عليه محكمة العدل الدولية ((الذي تمت الإشارة له سلفاً)) في رايها الاستشاري في 11 نيسان 1949 بشأن التعويضات المستحقة للأمم المتحدة عن الأضرار التي تلحق بموظفيها في أثناء قيامهم بوظائف المستخدم الدولي فأشارت إلى أنه "كل شخص يعمل بأجر أو بدون أجر بصفة دائمة أو مؤقتة تم تكليفه بواسطة أحد أجهزة المنظمة الدولية للمباشرة بإحدى وظائف هذا الجهاز أو المساعدة في مباشرتها، أو باختصار كل شخص تعمل المنظمة بواسطته"⁽⁴⁾.

ومن خلال هذا التعريف نجد أن محكمة العدل الدولية قد عرّفت الموظف تعريفاً واسعاً، إذ قررت أنه يشمل كافة الموظفين العاملين في المنظمة الدولية وجميع الفئات الأخرى دون تحديد المعايير التي تمس الموظف الدولي.

(1) يُنظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي (دراسة مقارنة بالقانون الدولي الإداري)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1986م، ص52.

(2) يُنظر: د. عبد الله العريان، فكرة التنظيم الدولي (تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة)، مجلة الاقتصاد والقانون، أيار، 1955م، ص203.

(3) يُنظر: النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، الأمانة العامة، الوثيقة (2017/1).

(4) يُنظر: الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية لعام 1949م، مصدر سابق، ص177.

أما من الناحية الفقهية فقد تعددت الآراء الفقهية في تعريف الموظف الدولي، فقد عرّفه الفقيه (بول ريتير) على أنه "كل شخص طبيعي تمارس المنظمات الاختصاصات المنوطة بها من خلال عمله لحسابها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة سواء منحتة أجراً على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط، وبغض النظر عن توقيت أو استمرار مهمته"، وباتجاه آخر فقد عرّفه الأستاذ (ريز دافيد) على أنه "كل من يمارس وظيفة عمومية لصالح منظمة دولية عالمية وبصورة حصرية ومستمرة ويخضع لهذا السبب لنظام قانوني ذو طبيعة دولية"، كما عرّفه الدكتور محمد المجذوب بأنه "كل شخص يوّلّى وظيفة عامة بصفة مستمرة ومنظمة وفقاً لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة يحدد حقوقه والتزاماته"⁽¹⁾.

ويعرّف الموظف الدولي كذلك على أنه "كل شخص طبيعي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة الدولية للعمل باستمرار لحسابها، خاضعاً في ذلك لنظام قانوني خاص والذي تقوده المنظمة، وبناءً على ذلك فإن الموظف الدولي يعمل لحساب المنظمة الدولية وعلى هذا الأساس فإن آثار تصرفاته تنصرف مباشرة إلى المنظمة الدولية، في حين أن ممثلي الدول الأعضاء يعملون لحساب دولهم"⁽²⁾.

ومما سبق، يمكننا أن نضع تعريفاً إجرائياً للموظف الدولي، وذلك بأنه: كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة ودائمة على وفق ما تملّحها أحكام ولوائح ميثاق هذه المنظمة، مستهدفاً تحقيق مصالح المنظمة وأهدافها.

وخلاصة ما تقدم، تبين لنا من خلال ما ورد في تعريف الموظف الدولي بأن هناك تعريف ضيق والذي يتعلق بكل شخص يعمل بصفة دائمة ومستمرة في خدمة إحدى المنظمات الدولية الحكومية ولصالحها ويخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة، وهذا التعريف ينصب صورة صريحة على وجوب توافر صفة الدوام والاستمرار للمكلف بالعمل داخل المنظمة الدولية لاكتسابه صفة الموظف الدولي تمييزاً عن الموظفين الآخرين في المنظمة، أما بالنسبة للتعريف الواسع فإنّ الموظف الدولي هو شخص طبيعي تمارس المنظمة الدولة اختصاصاتها به من خلال عمله لحسابها طبقاً لتعليمات أجهزتها المختصة سواء بأجر أو بدون أجر، وبصرف النظر عن طبيعة عمله مؤقتة كانت أم دائمة، وهذا التعريف أدخل ضمن فئة الموظف الدولي كل عامل داخل المنظمة حتى ولو كان متبرعاً بالعمل، على أن يكون عمله لحسابها ويخضع لنظامها الداخلي، وبغض النظر عما إذا كان عمله مؤقتاً أو مستمراً.

الفرع الثاني

عناصر الموظف الدولي

لقد أشرنا فيما سبق إلى أنّ الموظف الدولي هو ذلك الشخص الذي يعمل بخدمة منظمة دولية وبنظام وظيفي محدّد بلوائحها الداخلية، ويحكمه نظام تلك المنظمة، وباستقلال تام عن دولته، ساعياً إلى تحقيق مصالح المنظمة وأهدافها، ومن خلال ذلك نخلص إلى عدة عناصر أو شروط يجب أن تتوفر لاكتساب الشخص صفة الموظف الدولي، وهي كالاتي:

أولاً- أن يؤدي الموظف مهامه لخدمة منظمة دولية أو أحد أجهزتها، فلا يُعد موظفاً دولياً من يؤدي عمله لخدمة دولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية لكون المنظمات الدولية غير الحكومية كاللجنة الدولية للصليب الأحمر أو الهلال الأحمر لا يعد العاملون فيها موظفين دوليين⁽³⁾.

ثانياً- إن الموظف الدولي يستهدف من خلال ممارسته لعمله تحقيق أهداف ومصالح المنظمة الدولية وليس لصالح دولة بعينها، ولا يحول دون توافر هذا العنصر أن يؤدي الموظف الدولي نشاطه داخل الإطار الإقليمي لدولة معينة ما دام يستهدف من وراء

(2) يُنظر: محمد جلول زعادي، الإدارة في الهيئات الدولية، المجموعة العلمية للطبع والنشر، الجزائر، ط1، 2018م، ص72.

(3) يُنظر: مصطفى بكري، النظام القانوني للموظف الدولي في المنظمة الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معيلة، الجزائر، 2020م، ص17.

(1) يُنظر: د. محمد صافي يوسف، النظرية العامة للمنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، 2006م، ص160.

هذا النشاط المحدد إقليمياً تحقيق المصلحة الدولية المشتركة، مثل الموظفين العاملين في أجهزة ومكاتب إقليمية تابعة للمنظمات الدولية كموظفي وكالة الأمم المتحدة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين.

ثالثاً- إن الموظف الدولي يخضع في مباشرته لعمله لإشراف أجهزة المنظمة الدولية طبقاً لما تحدده أحكام ميثاقها ولوائحها، ومن ثم لا يُعد موظفاً دولياً من يخضع في أدائه لعمله لقوانين دولته أو تعليماتها، وعلى هذا الأساس فإن أفراد قيادة منظمة اتفاقية شمال الأطلسي لا يعدون موظفين دوليين بل ممثلين لدولة معينة كونهم يخضعون في أدائهم لأعمالهم في القيادة العامة للمنظمة لضوابط وتعليمات حكوماتهم. ومما تجدر الإشارة أن موثائق المنظمات الدولية تؤكد على الصفة الدولية لموظفيها، فضلاً عن تعهد الدول الأعضاء بالتزاماتها بمبادئها واحترامها وعلى مسؤولية موظفيها أمام المنظمة الدولية⁽¹⁾.

رابعاً- يجب أن يكرّس الموظف الدولي كل اهتمامه ونشاطه للمنظمة الدولية التي يعمل بها، فضلاً عن استمراريته وصفته الدائمة وليس المؤقتة، ويتضح من خلال هذا الشرط أو العنصر مدى التشابه بين الموظف الدولي والموظف العام في الأنظمة الداخلية، إذ إن صفة الدوام والتفرغ الواجب توافرها في ممارسة الموظف الدولي لعمله هي ذاتها في الموظف العام، إذ إن هنالك من يعرف الموظف العام بأنه "كل شخص يعهد إليه بصفة دائمة في خدمته لأحد المرافق العامة تتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية وذلك بتوليته منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق العام"⁽²⁾.

خامساً- أن يخضع الموظف الدولي لنظام قانوني دولي عن طريق اتفاقية دولية، أي عن طريق عقد استخدام يُبرم بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية وفي ظل النظم واللوائح السارية داخل المنظمة⁽³⁾، وهذا ما يميز الموظف الدولي عن فئات أخرى من الأشخاص الذين يعملون في خدمه منظمة دولية دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتميز بالاستقرار والديمومة والثبات، والذين تستخدمهم المنظمة الدولية للاضطلاع بأعمال عارضة ومؤقتة، كالخبراء الفنيين أو أعضاء لجان التحكيم أو التحقيق، أو الذين يقومون بأعمال يدوية كالخدم وصغار المستخدمين الذين يتم تعيينهم وفقاً للتشريعات الوطنية المحلية⁽⁴⁾.

الفرع الثالث

الطبيعة القانونية للموظف الدولي

يستمد النظام القانوني لعلاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية مصدره وأساسه من خلال مجموعة القواعد القانونية التي تنص عليها الوثيقة المنشئة للمنظمة، فضلاً عن بنود العقد المبرم بين المنظمة والموظف الدولي على وفق اللوائح الداخلية للمنظمة وما تقضي به المبادئ والأحكام والمبادئ العامة للمنظمات الدولية⁽⁵⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية لم تكن محل خلاف في السابق حيث كانت الدولة المضيفة والتي فيها مقر المنظمة تقوم بمهام التنظيم الإداري، وإنّ الموظف الذي يعمل لدى المنظمة يُعد تابعاً لدولة المقر وخاضع لنظامها وقوانينها، غير أن تطور المنظمات الدولية وتنوعها وتزايد أعداد الموظفين الدوليين وتطور عقودهم من مؤقتة إلى مستمرة ودائمة كانت السبب في البحث عن تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية وبالتالي تبين الآراء بشأنها⁽⁶⁾. وتبرز أهمية التأكيد على الطبيعة القانونية للموظف الدولي من خلال إلقاء الضوء على طبيعة العلاقة بين المنظمة الدولية والموظف الدولي، فضلاً عن الوقوف على الأساس القانوني لتلك العلاقة من خلال ما ينتج عن ذلك من آثار تتعلق بأوضاع الموظفين الدوليين ولا سيما حقوقهم والتزاماتهم وحتى المتعلقة بالحماية القانونية المقررة لهم، وقد اختلف الفقه بشأن تحديد الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، إذ انقسم الفقهاء إلى ثلاث اتجاهات فقهية وعلى النحو الآتي:

(1) يُنظر: لاندن (100) و (101) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.

(2) يُنظر: د. محمد انس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1989م، ص 39.

(3) يُنظر: د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 4، 1996م، ص 121.

(4) يُنظر: د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الأول: القواعد العامة للأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1970م، ص 10.

(1) يُنظر: د. إبراهيم محمد العاني، المنظمات الدولية، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، مصر، 1995م، ص 87.

(2) يُنظر: د. محمد الحسني مصليحي، المنظمات الدولية (النظرية العامة للمنظمات الدولية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م، ص 111.

أولاً- الاتجاه الفقهي الأول (الاتجاه التعاقدية): يذهب مؤيدو هذا الاتجاه التعاقدية أي العلاقة التعاقدية إلى أن الموظف الدولي في مركز متساوي من الناحية القانونية بوصفه طرفاً في العقد مع الطرف الثاني الذي يمثل المنظمة الدولية، وعلى هذا الأساس ينطبق على هذا هذه العلاقة مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين) من حيث شروط صحة قيامها وحقوق التزامات أطرافها وإجراءات انقضائها⁽¹⁾.

لكن هذا الاتجاه أثار العديد من الإشكاليات والتساؤلات، ففي الوقت الذي توصف العلاقة بين الموظف والمنظمة بالعلاقة التعاقدية، لكن من الملاحظ أن المنظمة الدولية لها الحق بإرادتها المنفردة تعديل بعض بنود العقد، وهذا الأمر يتعارض مع طبيعة العقد على وفق هذا الاتجاه، ومن جهة أخرى يترتب على هذا الاتجاه في تكييف العلاقة بين الموظف والمنظمة الدولية بأنها قائمة على أساس تعاقدية بأنه قد يؤدي إلى تقييد إجراءات المنظمة الدولية بما يمنعها من العمل على النهوض في تطوير الوظيفة العامة الدولية⁽²⁾.

ثانياً- الاتجاه الفقهي الثاني (الاتجاه التنظيمي): يشير هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية علاقة تنظيمية بحيث تجعل الموظف الدولي في مركز مشابه لوضع الموظف العام في الأنظمة القانونية الوطنية ويكون في عمله خاضعاً لكل ما تقرره أحكام ميثاق المنظمة الدولية ولوائحها الإدارية التنفيذية طبقاً لما تتطلبه مصالح المنظمة الدولية، فضلاً عن خضوعه للأحكام المترتبة عليه في عقد العمل⁽³⁾.

وبناءً على هذا الاتجاه التنظيمي فإن الموظف الدولي يوجد في مركز تنظيمي يجعله خاضعاً كلياً للمنظمة الدولية وهذا ما يبدو واضحاً من خلال المركز اللائحي التنظيمي لموظفي جامعة الدول العربية في تكييف العلاقة والطبيعة القانونية بين الجامعة وموظفيها، وهذا ما أكدته أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في الكثير من قضاياها، ولم يخلوا هذا الاتجاه من الانتقاد على اعتبار أن الموظف الدولي سيكون عرضة للتضحية بحقوقه في أي وقت لصالح الإدارة الدولية، في حين كان رد مؤيدو هذا الاتجاه الفقهي التنظيمي أن الوضع اللائحي التنظيمي للموظف الدولي يضمن ثبات واستقرار وظائفهم ومراكزهم وحقوقهم، فضلاً عن الحد من التعسف في مواجهتهم، وقد استقر قضاء المحاكم الدولية الإدارية على اعتبار علاقة المنظمة الدولية بموظفيها الدوليين علاقة لائحية تنظيمية⁽⁴⁾.

ثالثاً- الاتجاه الفقهي الثالث (الاتجاه المختلط التنظيمي التعاقدية): يذهب مناصرو هذا الاتجاه إلى القول بأن الموظف الدولي يجمع بين المركز التنظيمي والمركز التعاقدية في علاقة الموظف الدولي والمنظمة الدولية، فالموظف الدولي يخضع في الوقت نفسه لأحكام ولوائح المنظمة الدولية التي يعمل بها، فضلاً عن أحكام عقد التوظيف المبرم معه وإلى المبادئ العامة المقررة في هذا الإطار⁽⁵⁾.

ويؤكد مؤيدو هذا الاتجاه على أن الوظيفة الدولية تخلق علاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية تُكَيِّف على إنها علاقة تعاقدية تؤسس في قسم منها على نصوص لا يجوز للإدارة أن تنفرد بتعديلها، فضلاً عن إنها علاقة إذعان إلى مجموعة من القواعد التنظيمية التي يفرضها رب العمل على الموظف، وهذا الإذعان لا يعد مقصوراً على القواعد المطبقة وقت دخول الوظيفة بل لما يجري على القواعد من تدابير تعديلية المتعلقة بلائحة الموظفين⁽⁶⁾. ومن الجدير بالذكر أن غالبية الفقهاء يأخذون بهذا الاتجاه تماشياً مع الإشكالات الحاصلة في الاتجاهين السابقين فيكيفون علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية على إنها علاقة عقدية من نوع خاص، إذ إنها لا تخضع للقانون الداخلي الخاص بل تخضع لقواعد تنظيمية وضعتها المنظمة الدولية بشكل منفرد، وهذه القواعد التنظيمية لعمل الموظفين الدوليين تستوعب إمكانية التعديل والتغيير على وفق مقتضيات المنظمة الدولية

(3) يُنظر: د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1، 1990م، ص 152.

(4) يُنظر: د. عبد العزيز سرجان، الأصول العامة للمنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط 1، 1968م، ص 124.

(1) يُنظر: د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1974م، ص 135.

(2) يُنظر: جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1984م، ص 115.

(3) يُنظر: د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991م، ص 23.

(1) يُنظر: د. محمد طلعت الغنيمي، مصادر سابق، ص 135.

وظروفها، شريطة عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين الدوليين، وهذا ما أكدته المادة (1/12) من لائحة شؤون موظفي الأمم المتحدة التي أكدت على أن التعديلات التي تترتب على الأنظمة واللوائح في المنظمة الدولية ينبغي أن لا تتال من الحقوق المكتسبة للموظفين الدوليين⁽¹⁾.

وتأسيساً على ما سبق فإنَّ على مستوى القانوني الدولي لا يوجد نظام قانوني موحد للموظفين الدوليين لكن تؤخذ أنظمة قانونية تختلف من منظمة إلى أخرى، وفي الوقت نفسه توجد أحكام وقواعد أساسية مشتركة للأنظمة القانونية للموظفين الدوليين تتماثل إلى حد كبير مع أغلب المنظمات الدولية، وهذا في الواقع يشكل نظرية عامة للوظيفة الدولية والموظف الدولي.

المطلب الثاني

الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي

يعد وجود الموظف الدولي من الدعامات الأساسية اللازمة لتمكين المنظمات الدولية من مباشرة نشاطها والنهوض بمهامها ومن ثم تحقيق الغايات والأهداف المرجوة، غير إن دور الموظف الدولي في تسيير أعمال وشؤون المنظمة الدولية لا يمكن أن تكون له فعالية في هذا الإطار إلا إذا تمتع بالحماية القانونية المقررة من خلال وجود الضمانات القانونية الناشئة عن منحهم الامتيازات والحصانات التي تكفل لهم مباشرة مهامهم بكل حرية وحيادية واستقلالية، وتتأى بهم عن الخضوع لأية مؤثرات خارجية، أو الرضوخ لأي ضغوطات من جانب الدول ولا سيما الدول التي يوجد بها مقرات المنظمات أو التي يمارسون فيها وظائفهم أو التي ينتمون إليها جنسياتهم⁽²⁾.

ومن ثم فإنَّ الموظفين الدوليين يتميزون عن ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة إذ إن الآخرين وإنْ تقرر لهم امتيازات وحصانات خلال عملهم لكنهم لا يحتجون بها في مواجهة الدول التي يمثلونها، وعلى أثر ذلك يستطيع الموظف الدولي أن يقوم بأداء عمله على الوجه الأكمل وفي أجواء من الطمأنينة والثقة والاستقرار، ومن الجدير بالذكر أنَّ الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظف الدولي تعد بهذه المكانة من الآثار المترتبة على الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية كونها تعبر عن استقلالية المنظمة وموظفيها في مواجهة الدول⁽³⁾.

فالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون يُقصد منها عدم إخضاعهم جزئياً أو كلياً لسلطة أي دولة، ومن الأهمية بمكان القول بأن الاعتراف بالامتيازات والحصانات للموظفين الدوليين يُعد أمراً مسلماً به من قبل أعضاء الجماعة الدولية، مما انعكس إيجابياً على أداء وظائفهم ومن ثم تحقيق أهداف ومصالح المنظمة، ولغرض الإحاطة بالحماية القانونية المترتبة على تمتع الموظف الدولي بالامتيازات والحصانات الدولية لا بد لنا من تسليط الضوء على الأساس القانوني لامتيازات وحصانات الموظف الدولي ومصدرها وصورها. لذا سنقسم هذا المطلب على ثلاث فروع: نتناول في الفرع الأول الأساس القانوني لامتيازات وحصانات الموظف الدولي، وفي الفرع الثاني مصادر الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي، وفي الفرع الثالث أنواع الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف الدولي.

الفرع الأول

الأساس القانوني لامتيازات وحصانات الموظف الدولي

تُعد الامتيازات والحصانات ضمانات تمنح للموظف الدولي لغرض إخراجه جزئياً وكلياً من اختصاص دولة المقر حتى يتمكن من القيام بأعباء وظيفته لتكفل له الاستقلال وعدم الرضوخ للضغوطات والمؤثرات بكافة أنواعها⁽⁴⁾. وهذا يعني أن الامتيازات والحصانات الممنوحة لموظفي المنظمات الدولية تمثل وسيلة قانونية أصيلة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بنظام المنظمة الدولية، فضلاً

(2) يُنظر: د. إبراهيم محمد العناني، مصدر سابق، ص 89.

(3) يُنظر: د. محمد حافظ غام، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966م، ص 79.

(1) يُنظر: د. عبد العزيز سرحان، مصدر سابق، ص 215.

(2) يُنظر: د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مصدر سابق، ص 384.

عن إنها تتعلق بنشاط يُمارَس لخدمة الجماعة الدولية فوق أراضي دولة ما، ومن ثم يجب أن لا يخضع لأي سلطة⁽¹⁾، ومن الجدير بالإشارة أن الامتيازات والحصانات الدولية ترتبط بالوظيفة أكثر من ارتباطها بالموظف، وهي أكثر التصاقاً في ارتباطها بالوظيفة من الامتيازات والحصانات الدبلوماسية.

إن فكرة الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف الدولي تهدف إلى تمكينه من مباشرة وظيفته دون عائق منطقياً، أن في حقيقتها مقررّة لصالح الوظيفة ذاتها كون أساسها القانوني يقوم على أساس الوظيفة وليس على أساس نظرية الامتداد الإقليمي⁽²⁾، وهذا ما أيدته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في حكمها الصادر في 1964/9/11 إذ قررت بأن موظفي منظمة العمل الدولية لا يُمنحون امتيازات وحصانات بما يخدم مصالح المنظمة⁽³⁾.

وفي هذا الإطار أكد الفقه الدولي على أن فكرة الحماية الوظيفية تُعد الأساس القانوني لموضوع الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي وليس على فكرة الحرية الشخصية للموظف⁽⁴⁾. ومن الأهمية بمكان، القول بأن المنظمات الدولية أكدت على أن الغاية من الامتيازات والحصانات الممنوحة لموظفيها هو لصالح المنظمة الدولية ذاتها، وهذا ما نصت عليه المادة (2/105) من ميثاق الأمم المتحدة والتي جاء فيها أنه "يتمتع المندوبون من أعضاء الأمم المتحدة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم"، فضلاً عما ورد في نص المادة (23) من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية التي وافق عليها مجلس الجامعة في 1953/4/9 بأن المزايا والحصانات التي تُمنح للموظفين هي لصالح الجامعة، وهذا ما أكدته كذلك المادة (1/8) من لائحة موظفي الأمم المتحدة بوضوح، على أن الامتيازات والحصانات قد مُنحت من أجل مصالح المنظمة وإنها لا تزود الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بها بأي عذر من القيام بالتزاماتهم الخاصة أو في الامتناع عن مراعاة القانون ولوائح البوليس، ونجد أن الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي أساسها القانوني من خلال ما تقرره الموائيق المنشئة للمنظمات الدولية المختلفة، سواء كانت عالمية أم إقليمية، فضلاً عن تأكيدها على منح موظفيها عديد من الامتيازات والحصانات التي تمكنهم من أداء مهامهم ووظائفهم على الوجه الأفضل والأكمل، وفي ظل أجواء من الطمأنينة والثقة والاستقرار، وبما يمكنهم من الالتزام بواجباتهم في توكي مصالح المنظمة الدولية في كل ما يؤديه من مهام وتصرفات⁽⁵⁾.

وهذه الامتيازات والحصانات لا تستند كذلك على أساس اتفاقي وهي تختلف من منظمة لأخرى، كما تختلف في المنظمة ذاتها من وظيفة إلى أخرى، وعلى هذا الأساس فإن المرجع في بيان معرفة مدى تمتع الموظف الدولي بالامتيازات والحصانات من عدمه وأنواعها وشروطها وحدودها وأحكامها من خلال الموائيق المتعلقة بكل منظمة، فضلاً عن لوائحها الداخلية، ويمكن سد النقص في هذه الموائيق واللوائح وتفسير أحكامها بالرجوع إلى العرف الدولي والمبادئ القانونية الدولية المستقرة في هذا الإطار مع الاستناد بما جرت عليه أحكام المحاكم الدولية والوطنية من جهة، وبآراء الفقه الدولي من جهة أخرى⁽⁶⁾.

وتتضمن البروتوكولات الملحقّة بميثاق المنظمة الدولية تفاصيل هذه الامتيازات والحصانات. وخلاصة القول، فإن الأساس القانوني للحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف الدولي بوصفها من الآثار المترتبة للحماية القانونية يرجع إلى الوظيفة الدولية لتمكين الموظف الدولي من أداء وظائفه بكل انسيابية دون أي مؤثرات خارجية وهي بالأساس تستند على قواعد قانونية دولية سواء كانت اتفاقية أو عرفية.

(1) يُنظر: د. أحمد أبو الوفا، مصدر سابق، ص 269.

(2) يُنظر: د. عبد العزيز سرحان، مصدر سابق، ص 239.

(3) يُنظر: تقرير لجنة القانون الدولي، الدورة (54)، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002م، ص 106.

(4) يُنظر: د. مفيد شهاب، سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد (53)، 1987م، ص 18.

(1) يُنظر: د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي (النظرية العامة)، دار النهضة العربية ومطبعة الكتاب الجامعي، القاهرة، ط 3، 1984م، ص 392.

(2) يُنظر: د. مفيد شهاب، مصدر سابق، ص 17.

الفرع الثاني

مصادر الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي

إنَّ فقهاء القانون الدولي يكاد يجمعون على إن الحصانات الدبلوماسية المنوطة بالموظف الدولي يرجع مصدرها الأساس إلى العرف الدولي، لكن المصدر الأساس للحصانات والامتيازات للموظفين الدوليين على خلاف من الأولى، فهي مصدرها الاتفاقيات الدولية المتمثلة بالاتفاقات العامة والاتفاقيات الثنائية واتفاقيات المقر⁽¹⁾، والتي نبينها من خلال الآتي:

أولاً- الاتفاقيات العامة:

من أهم الاتفاقيات العامة اتفاقيات مزايا وحصانات الأمم المتحدة في 1946/2/13، فضلاً عن اتفاقيات مزايا وحصانات المنظمات الدولية المتخصصة التي صدرت بقرار من الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1947/11/21، ونفس الأسلوب اتبع فيما يخص مزايا وحصانات جامعة الدول العربية إعمالاً لنص المادة (14) من ميثاق جامعة الدول العربية التي نصت على أنه "يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء أمانتها وموظفوها الذين ينص عليهم النظام الداخلي بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم وتكون حرمة المباني مصونة والتي تشغلها هيئات الجامعة". ومن الجدير بالذكر أنَّ الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات جامعة الدول العربية صدرت بقرار مجلس الجامعة في 1953/4/9⁽²⁾.

ثانياً- الاتفاقيات الثنائية:

وهي الاتفاقيات التي تبرم بين المنظمة الدولية وإحدى الدول التي يباشر الموظف الدولي مهام وظيفته على إقليمها وخاصة فيما يتعلق عندما تكون الدولة عضو في المنظمة الدولية، وقد تبلورت الحاجة إلى مثل هذه الاتفاقيات منذ فترة عصبة الأمم، إذ طالبت الدول غير الأعضاء في العصبة الاعتراف بامتيازات وحصانات الموظف الدولي، ولم يكن أمراً سهلاً في وقتها إلا إذا ارتضت ذلك بإرادتها واختيارها وأبرمت اتفاقية دولية مع المنظمة الدولية تشمل اعترافاً بالحصانات والامتيازات المقررة للموظف الدولي، وحقيقة الأمر هذا الموضوع ولّد بعض المشاكل في تلك الفترة إذ رفضت الولايات المتحدة الأمريكية التي لم تكن طرفاً في منظمة العمل الدولية الاعتراف لمكتب الاتصال التابع للمنظمة الذي يقع مقرّه في واشنطن ببعض الامتيازات ولعل أهمها إعفاء موظفيها من الضرائب، والأمر نفسه مع الاتحاد السوفيتي السابق قبل انضمامه إلى عصبة الأمم عام 1934⁽³⁾.

ثالثاً- اتفاقيات المقر:

هذا النوع من الاتفاقيات تعد من مصادر الامتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي تبرمها المنظمة الدولية مع الدولة التي يوجد مقر المنظمة أو أحد فروعها على إقليمها، ومنها الاتفاقية المبرمة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، والاتفاقية المبرمة بين منظمة اليونسكو والحكومة الفرنسية، والاتفاقية المبرمة بين جامعة الدول العربية ومصر، بالإضافة إلى عديد من الاتفاقيات التي أبرمتها سويسرا، ولعل أهمها اتفاقية المقر الأوروبي للأمم المتحدة في جنيف، ومن الجدير بالذكر عادةً ما تضع دولة المقر بعض القيود والضمانات على تلك الاتفاقيات حفاظاً على سلطات واختصاصات دولة المقر لضرورات أمنية ومصالح وطنية⁽⁴⁾. ومما سبق ذكره من الاتفاقيات العامة والثنائية واتفاقيات دولة المقر فإن هنالك قرارات تصدر من جانب واحد من بعض الدول وإبرادتها المنفردة يتم من خلالها الاعتراف لموظفي المنظمة الدولية بالامتيازات والحصانات بدون إبرام أية اتفاقية ومن خلال إصدار تشريع يجيز تمتع المنظمة وموظفيها بالامتيازات والحصانات الدولية.

(3) يُنظر: د. صلاح الدين فوزي، مصدر سابق، ص 13.

(1) يُنظر: د. عبد العزيز سرحان، مصدر سابق، ص 173.

(2) يُنظر: د. جمال طه نداء، مصدر سابق، ص 165.

(3) يُنظر: د. صلاح الدين عامر، مصدر سابق، ص 394.

الفرع الثالث

أنواع الامتيازات والحصانات الممنوحة للموظف الدولي

يتمتع الموظفون الدوليون بأنواع متعددة من الامتيازات والحصانات والتي تتفاوت درجة تمتعهم بها طبقاً للمهام الوظيفية التي يشغلونها، ولغرض أن يقوم الموظف الدولي بأداء الوظائف الموكلة إليه تقرر منحه عدد من الحصانات والامتيازات التي يستطيع من خلالها النهوض بأعباء وظيفته دون أن يتعرض لضغوطات دولة المقر، فالحصانات والامتيازات تُعد من أهم القواعد القانونية المقررة للموظف الدولي.

وبناءً على ذلك سوف نلقي الضوء على أهم الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف الدولي بوصفها من الضمانات القانونية لحمايته، وكالاتي:

أولاً- حصانات الموظف الدولي:

يقصد بالحصانة بأنها ميزة تضع الموظف الدولي في منأى عن الاعتداء وعن كل محاكمة قد يتعرض لها أثناء تأديته عمله، فالموظف الدولي يتمتع بحصانة تضمن له الحماية من الاعتداءات والمحاكمات، وهذه الحصانة إما أن تكون شخصية أو قضائية، وسنتناول كل منهما على النحو الآتي:

1- الحصانات الشخصية للموظف الدولي:

تتضمن الحصانات الشخصية التي يتمتع بها الموظف الدولي على أمور عديدة تتصل بنشاط الموظف الدولي في خدمة المنظمة الدولية لتسهيل مهامه الوظيفية، إذ نصت اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة على أنه "يتمتع موظفو منظمة الأمم المتحدة بعدم خضوعهم وأزواجهم وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون على عاتقهم للتدابير الخاصة بتقييد الهجرة والإجراءات المتعلقة بتسجيل الأجانب، وإنّ الأمين العام وجميع مساعديه يتمتعون بنفس الامتيازات والحصانات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين بموجب القانون الدولي"⁽¹⁾.

وعلى ضوء هذه الاتفاقية يلاحظ أن الحصانة الشخصية للموظف الدولي تمتد إلى أهله ويتمتع بالحصانات ذاتها التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي⁽²⁾.

ومن الجدير بالذكر أن الموظف الدولي يتمتع بالحصانة الشخصية عن كل ما يصدر عنه بصفته الرسمية من قول أو كتابة أو عمل له علاقة مباشرة بتأدية مهامه الوظيفية ولا تتعداها إلى تصرفاته الشخصية خارج نطاق عمله الرسمي، فالتصرفات التي تصدر عن الموظف الدولي في أمور لا يتمتع فيها بالصفة الرسمية لا تمنع من رفع الدعوى عليه أو حبسه ومحاكمته⁽³⁾. والحصانة الممنوحة للموظف الدولي تتفاوت من موظف لآخر فهناك فئة كبار الموظفين الدوليين (الأمين العام ومساعديه) فإنهم يتمتعون بحصانة شخصية واسعة من خلال امتداد هذه الحصانة إلى عائلاتهم وذويهم، وهناك فئة ثانية تشمل الموظفين المحصنين الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات الضرورية لأداء مهامهم الوظيفية، أما الفئة الثالثة فإن حصانتهم أقل من ذلك، والحصانات المقررة لموظفي المنظمات الدولية تُمنح لصالح الأمم المتحدة وليس لمصالحهم الشخصية إذ بإمكان الأمين العام رفع الحصانة عن الموظف الدولي في الحالات التي يرى فيها أن هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة، أما فيما يخص الأمين العام فمجلس الأمن من حقه رفع الحصانة عنه، فالأمم المتحدة في كل وقت تتسق مع السلطات المختصة العائدة للدول الأعضاء لغرض تسهيل حسن تطبيق العدالة وتجنب سوء استخدام هذه الحصانات.

(1) يُنظر: المادة (19/18/5) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946م.

(1) يُنظر: د. عبد العزيز ناصر عبد الرحمن العيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والفضلية في القانون الدولي، مكتبة العيكان للنشر، الرياض، السعودية، 2007م، ص 240.

(2) يُنظر: د. إبراهيم ملاوي، حصانة الموظفين الدوليين، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد (3)، 2008م، ص 239.

2- الحصانة القضائية للموظف الدولي:

تعني عدم خضوع الموظف الدولي للقضاء الوطني للدول سوى في المسائل الجنائية أو المدنية أو الإدارية؛ لغرض تحقيق أكبر قدر من الاستقلال للوظيفة الدولية للموظف الدولي، ويترتب على التمتع بالحصانات القضائية عدم إمكانية مساءلة الموظفين الدوليين عن كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أفعال أو أقوال أو بيانات مكتوبة أو شفوية⁽¹⁾.

إن الحصانة القضائية للموظف الدولي تختلف من منظمة لأخرى، فالأمم المتحدة طبقاً للوافق العام تمنح الحصانة القضائية الكاملة بالنسبة للفئة الأولى من موظفيها (الأمين العام ومساعديه)⁽⁴⁾، أما بالنسبة للفئة الثانية فلهم حصانة قضائية تنحصر فيما يكتبون ويقولون بصفتهم الرسمية فقط، لكن من الملاحظ أن الاتفاق الذي أبرم بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية وردّ خالياً في هذا الخصوص تاركاً الأمر لما جاء به الوفاق العام، وحتى الوكالات المتخصصة تسير على قاعدة مشابهة إذ تمنح لرئيس الوكالة ونوابه الحصانة القضائية الكاملة، أما باقي موظفي الوكالة فحسانتهم القضائية تماثل حصانة أقرانهم في منظمة الأمم المتحدة، ولإجراءات ذاتها مع بقية المنظمات الدولية⁽²⁾.

ومن الجدير بالإشارة، إنّ تمتع الموظف الدولي بالحصانة القضائية يتطلب أن يكون من حقه بل من الواجب أن يتمتع عن الإدلاء بالشهادة أمام جهة تحقيقه أيّاً كانت طبيعتها؛ لكون ذلك يتعارض مع التزامات وواجبات الوظيفة العامة الدولية وهذا ما نصت عليه الأنظمة كافة فضلاً عن اللوائح المتعلقة بالموظفين الدوليين في المنظمات الدولية وخاصة المادة (1/100) من ميثاق الأمم المتحدة، لكن بعض الدول تتجاوز وتخرق هذه الحصانات، ومن السوابق على ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة زمنية معينة من تشكيل بعض اللجان للتأكد من الولاء الوطني ببعض الموظفين الدوليين الذين يحملون جنسيتها وهذه اللجان تميزت بالطابع القضائي وقيام بعضها باستجواب الموظفين الدوليين العاملين داخل الولايات المتحدة الأمريكية وبعض اللجان أرسلت إلى أوروبا لنفس الغرض، ومع إن بعض الموظفين الدوليين رفضوا الاستجابة أو الحضور للإدلاء بالشهادة وأداء اليمين المقررة فإنهم تعرضوا للمضايقات والعقوبات من الأجهزة المختصة حتى وصلت إلى حد الفصل من الخدمة الوظيفية على أثر قرارات أصدرها الأمين العام للمنظمة الدولية للأمم المتحدة، ولكن قامت بعد ذلك المحكمة الإدارية الدولية للأمم المتحدة بإلغائها⁽³⁾.

ثانياً- امتيازات الموظف الدولي:

هناك العديد من المزايا والامتيازات المقررة للموظف الدولي والتي تضمنتها اتفاقيات المنظمات الدولية، لكننا سنركز في هذا الإطار على أهم تلك الامتيازات والتي تتعلق بالإعفاءات المالية وهي تمثل نوع من الإعفاءات الضريبية أسوة بما يتمتع به الممثل الدبلوماسي. غير أنه ولمراعاة دولة المقر وسيادتها المالية فإنها عادةً ما تضع حداً أقصى لهذه الإعفاءات، ويُعد إعفاء رواتب الموظفين الدوليين من الضرائب من مزايا الموظف الدولي وهذا ما أقره الوفاق العام لمنظمة الأمم المتحدة وكذلك موثائق الوكالات المتخصصة، بل أغلبية المنظمات الدولية.

ومن الجدير بالذكر إن الإعفاء من الضرائب بهذا المجال كثيراً ما يثير النقاش وتتنوع فيه مواقف الوثائق الدولية والآراء الفقهية ومنها مدى استقادة موظفي المنظمات الدولية من مواطني دولة المقر من ذلك الإعفاء وخاصة الضرائب الجمركية مما يشكل استثناء بارز على هذه الامتيازات المالية⁽⁴⁾.

ومن الملاحظ أن الاتفاق بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية كان خالياً من التطرق لهذا الشأن بخصوص المقر الرئيسي للمنظمة الدولية، فضلاً عن خضوع الراتب الذي يتقاضاه الموظف الدولي من حملة جنسية دولة المقر

(4) يُنظر: د. أحمد أبو الوفا، مصدر سابق، ص 260.

(1) يُنظر: د. محمد طلعت الغنيمي، مصدر سابق، ص 389.

(2) يُنظر: د. جمال طه ندا، مصدر سابق، ص 203.

(1) يُنظر: د. أحمد أبو الوفا، مصدر سابق، ص 318.

للضريبة الوطنية، والحال كذلك بالنسبة لموظفي منظمة العمل الدولية مع دولة المقر سويسرا، على الرغم من أن اتفاقية المقر تتضمن النص على إعفائهم من ضريبة الدخل، لكن دولة المقر تنكر على مواطنيها من الموظفين الدوليين التمتع بالامتيازات المالية أسوةً بزملائهم في المنظمات ذاتها⁽¹⁾.

ومن الامتيازات المالية للموظف الدولي حقه في استيراد حاجاته الشخصية ومستلزمات منزله، وهي معفاة من الرسوم الكمركية عند مباشرته بالوظيفة، بالإضافة إلى تسهيلات المتعلقة بتحويل النقد أسوةً بالممثل الدبلوماسي⁽²⁾. مما سبق، تطرقنا لأهم الحصانات والامتيازات المقررة للموظف الدولي والتي تعد ضماناً وحماية قانونية له حتى يتمكن من أداء مهامه بالوجه الأكمل وطبقاً لمواثيق المنظمات الدولية العالمية والإقليمية.

الخاتمة

بعد أن تم استعراض موضوع الحماية القانونية المقررة للموظف الدولي اتضح لنا الدور الفعال الذي يضطلع به الموظف الدولي في خدمة المنظمات الدولية وتحقيق أهدافها في المجالات كافة، وقد استتبع ذلك ضرورة توفير الحماية القانونية له ليتمكن من القيام بمهامه الوظيفية لغرض تحقيق الأهداف التي يصبو إلى تحقيقها التنظيم الدولي على الوجه الأكمل.

ومن خلال هذا البحث خلصنا إلى عده نتائج ومقترحات نشير إليها من خلال الآتي:

أولاً- النتائج:

- 1- أن الموظف الدولي شخص يعمل في المنظمة الدولية بصفة دائمة ومستمرة ويخضع عمله لقانون المنظمة ولا يخضع لقوانين دولته أو قانون آخر.
- 2- إن الموظف الدولي يتمتع بمجموعة من الامتيازات والحصانات وحسب القواعد الدولية الاتفاقية والعرفية .
- 3- تعد الضمانات المقررة للموظف الدولي من طرف المنظمة الدولية الحجر الأساس الذي يلجأ إليه الموظف الدولي لتأمين حقوقه الوظيفية، حيث أن لكل منظمة دولية نظام قانوني ولوائح داخلية تحدد المركز القانوني للموظف الدولي وتحدد الحماية القانونية له وتحكم التزاماته وحقوقه وكل ما تقتضيه الوظيفة الدولية.
- 4- إن للموظف الدولي دوراً بارزاً ومؤثراً في تنوير وتطوير العلاقات الدولية بين أعضاء المجتمع الدولي، فضلاً عن حسم المنازعات الدولية بالطرق السلمية.
- 5- أن المنظمة الدولية هي المتضرر الأول مما قد يتعرض له الموظف الدولي من اعتداءات أو أضرار أثناء ممارسة مهامه الوظيفية، فضلاً عن إنها هي التي تتحمل المسؤولية الدولية المترتبة على الأفعال غير المشروعة الصادرة منه.
- 6- إن محكمة العدل الدولية مع إنها قد ارتبطت اختصاصاتها في تسوية وفصل النزاعات بين الدول لكنها مع ذلك أدت دوراً مهماً في إغناء الوظيفة الدولية من خلال رأيها الاستشاري وخاصة بشأن أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وكان لتلك الآراء أثر واضح ومهم في إيضاح مفهوم الحماية القانونية التي يجب توفرها للموظف الدولي.
- 7- إن المعيار الأساسي في تعيين الموظف الدولي يعتمد على الكفاءة والخبرة والنزاهة، فضلاً عن توافر العناصر والشروط المشار إليها في هذا البحث والتي تتعلق بتحقيق أهداف المنظمة الدولية بشكل حيادي وحسب النظام القانوني للمنظمة، وإن مبدأ

(2) يُنظر: د. محمد الغنيمي، مصدر سابق، ص 390.

(3) يُنظر: د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996م، ص 384.

التوزيع الجغرافي العادل لا يتعارض مطلقاً مع المعيار الأساسي بل يعزز التنوع الثقافي والحضاري بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

8- لوحظ أن طبيعة العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية تشكل علاقة عقدية لائحية، لكن الواقع العملي يؤكد على أن كل منظمة تضع النظام القانوني الذي يناسبها طبقاً لما تقتضيه مصالحها وأهدافها.

ثانياً - المقترحات:

1- نقترح على المنظمة الدولية الالتزام بالعقد المبرم بينها وبين الموظف الدولي، ويترتب عليها أن تقوم باستشارته في أي تغيير تريد أن تحدثه في العقد أو اللوائح؛ لغرض ضمان استقرار الوضع القانوني للموظف الدولي داخل المنظمة.

2- نقترح إنشاء محكمة إدارية دولية يلجأ إليها الموظف الدولي بحيث تكون مستقلة عن أي منظمة.

3- نقترح العمل على توسيع الحصانات والامتيازات لتشمل فئات الموظفين الدوليين الآخرين ولا سيما الفئات الثالثة والرابعة منهم.

4- على الرغم من كون الموظف الدولي ملزم بأداء مهام وظيفته وفقاً للنظام القانوني الداخلي للمنظمة الدولية، إلا أنه يجب عليه أن يبقى ملتزماً بالحياد، فضلاً عن السعي لتحقيق مصالح المجتمع الدولي والابتعاد عن تغليب المصالح الخاصة والضيقة، والسعي لمعاملة جميع أشخاص القانون الدولي على قدم المساواة.

5- ندعو جميع الدول غير المنظمة إلى اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها إلى الإسراع بالانضمام والتصديق عليها؛ نظراً للمخاطر التي تهدد حياة وسلامة الموظفين الدوليين في أثناء أدائهم لمهامهم الوظيفية، وخاصة العاملين منهم في قوات حفظ السلام في المناطق المضطربة والتي تهدد الأمن والسلم الدوليين.

6- من الضروري أن تكون اللجان التابعة للأمم المتحدة التي تتولى التحقيق في المسائل المصيرية والمهمة للدول، مشتملة على موظفين دوليين من جنسيات متعددة بحيث لا تضم بين أعضائها موظفين دوليين يحملون جنسيات الدول التي لها مصالح سياسية في المسائل التي يتم التحقيق فيه؛ لغرض إزالة الشكوك وضمان الحيادية والاستقلالية عن دولهم وبما يسهم في تحقيق أكبر قدر من النزاهة والمهنية في أعمالهم.

7- من الضروري إرساء ووضع القواعد الكفيلة بإصلاح آليات عمل منظمة الأمم المتحدة وبما ينعكس على إصلاح وتطوير دور الموظف الدولي ولا سيما بعد فشل منظمة الأمم المتحدة وهي أهم منظمة دولية بالقيام بدورها في منع الغزو الأمريكي للعراق.

المصادر

1. أولاً- الكتب القانونية:
2. د. إبراهيم محمد العناني، المنظمات الدولية، المطبعة التجارية الحديثة، القاهرة، مصر، 1995م.
3. د. أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط4، 1996م.
4. د. أحمد أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996م.
5. د. جمال طه ندا، الموظف الدولي (دراسة مقارنة بالقانون الدولي الإداري)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر، 1986م.
6. د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي (النظرية العامة)، دار النهضة العربية ومطبعة الكتاب الجامعي، القاهرة، ط3، 1984م.
7. د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للتوظيف العامة الدولية، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991م.
8. د. عائشة راتب، التنظيم الدولي، الكتاب الأول: القواعد العامة للأمم المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1970م.
9. د. عبد العزيز سرحان، الأصول العامة للمنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 1968م.
10. د. عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 1972م.
11. د. عبد العزيز ناصر عبد الرحمن العبيكان، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية والقنصلية في القانون الدولي، مكتبة العبيكان للنشر، الرياض، السعودية، 2007م.
12. د. عصام العطية، القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، العراق، 2019م.
13. د. محمد الحسيني مصيلحي، المنظمات الدولية (النظرية العامة للمنظمات الدولية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م.
14. د. محمد أس قاسم جعفر، الوسيط في القانون العام، دار النهضة العربية القاهرة، مصر، 1989م.
15. د. محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1966م.
16. د. محمد صافي يوسف، النظرية العامة للمنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط2، 2006م.
17. د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1974م.
18. د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 1990م.
19. ثانياً- الرسائل والأطاريح:
20. جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1984م.
21. مصطفى بكري، النظام القانوني للموظف الدولي في المنظمة الدولية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معيلة، الجزائر، 2020م.
22. ثالثاً- المجلات والدوريات:
23. د. إبراهيم ملاوي، حصانة الموظفين الدوليين، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد (3)، 2008م.
24. د. عبد الله العريان، فكرة التنظيم الدولي (تطورها التاريخي وخصائصها الحاضرة)، مجلة الاقتصاد والقانون، أيار، 1955م.
25. د. مفيد شهاب، سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد (53)، 1987م.
26. رابعاً- الاتفاقيات الدولية:
27. اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946م.
28. ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945.
29. النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، الأمانة العامة، الوثيقة (2017/1).
30. خامساً- التقارير والقرارات الدولية:
31. تقرير لجنة القانون الدولي، الدورة (54)، الأمم المتحدة، نيويورك، 2002م.
32. الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية تعويض الأضرار، مجموعة الأحكام لمحكمة العدل الدولية ورأيها الاستشاري، 1949م.