# حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة

د. خليل حسين(*)

ينص دستور المنظمة ذاتها على الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمة الدولية، وتبيّن تفصيلات هذه الحصانات والامتيازات في اتفاقات خاصة تعقد لهذا الغرض بين المنظمة والدول الأعضاء فيها، أو بين المنظمة ودولة المقر. وفيما يتعلق بالأمم المتحدة، تنص المادة ١٠٥ في فقرتها الأولى والثانية من ميثاقها على أن تتمتع الهيئة بتلك الحصانات والامتيازات اللازمة لتحقيق أهدافها، ويتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة، وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة.

كما تنص الفقرة الثالثة من ذات المادة على أن للجمعية العامة الحق في تقديم التوصيات بقصد تحديد تفاصيل هذه الحصانات، وفي «أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض». وقد عقدت بالفعل اتفاقية تحدد هذه الحصانات في ١٣ شباط / فبراير عام ١٩٤٦ تعرف باسم اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة. وفيما يتعلق بالوكالات المتخصصة فقد أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ شباط / فبراير ١٩٤٦ قرارها رقم ٢٢/ د (الدورة الأولى) بشأن مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة دعت فيه إلى أن توحد بقدر المستطاع المزايا والحصانات التي تتمتع بها كل من الأمم المتحدة من جهة، والوكالات المتخصصة، التابعة لها من جهة أخرى، وتنفيذاً لهذا القرار قام الأمين العام للأمم المتحدة بإجراء مشاورات مع الوكالات المتخصصة التي كانت قائمة آنذاك. أسفرت عن إعداد مشروع اتفاقية واحدة تم الموافقة عليها بالفعل بتاريخ ١٩٤٧/١١/٢١ بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ١٧٩ (الدورة الثانية).

(*) أستاذ العلاقات الدولية في كلية الحقوق بالجامعة اللبنانية.

## القسم الأول
## الحصانات والمزايا الخاصة بالمنظمة

الحصانات والمزايا الخاصة بذات المنظمة يمكن أن تشمل:الحصانة القضائية، حرمة الأماكن الخاصة بالمنظمة وموجوداتها، حرمة المحفوظات والوثائق، التسهيلات الخاصة بالاتصالات.، لامتيازات المالية.

### أولاً: الحصانة القضائية

تنص المادة ٢ من اتفاقية حصانات الأمم المتحدة: «تتمتع الأمم المتحدة وأموالها وموجوداتها أينما كانت وتحت يد من كانت بحق الإعفاء القضائي بصفة مطلقة، ما لم تقرر الهيئة صراحة التنازل عن هذا الحق، ويسري هذا التنازل في جميع الأحوال ما عدا ما يتعلق منها بالإجراءات التنفيذية». وتتمتع المنظمات المتخصصة بنفس هذا الحق مع استبعاد عبارة «بصفة مطلقة»[١]. ولمعرفة مدى التزام المنظمة بأحكام القوانين المحلية رغم الإعفاء القضائي يجب الرجوع إلى القواعد الخاصة التي تتضمنها اتفاقات المقر، ومن ذلك اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية حيث تنص في الفقرة الثانية من القسم السابع على تطبيق قوانين الولايات المتحدة داخل مقر المنظمة، إلا إذا نص على عكس ذلك في نفس هذه الاتفاقية أو في الاتفاقيات العامة. ولعلَّ هذا النص الاستثنائي غايته الإشارة إلى اللوائح التنظيمية الداخلية التي تصدرها هيئة الأمم المتحدة مثال عقود العمل التي تربطها بموظفيها، وما ينتج عن هذه العقود من مشاكل فإنه يفترض خروجها عن دائرة القوانين المحلية وخضوعها كقاعدة عامة لقضاء المحكمة الإدارية التي أنشأتها الجمعية العامة للأمم المتحدة[٢].

أما الجرائم التي تقع داخل مقر الأمم المتحدة، فمن المنطقي إخضاعها لقضاء وقوانين دولة المقر[٣]. وبديهي أن المنظمات الدولية التي تخلو اتفاقيات المقر الخاصة بها من تحديد القانون واجب التطبيق فإنها تخضع للقوانين المحلية، عدا بعض العمليات الخاصة التي تحكمها عادة لوائحها الداخلية.

### ثانياً: حرمة الأماكن الخاصة بالمنظمة وموجوداتها

تنص المادة الثالثة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، والمادة الخامسة من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة على أن «تكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها المنظمة، ولا تخضع أموالها ولا موجوداتها أينما كانت وتحت يد أي من كان، لأية إجراءات تفتيش أو استيلاء أو مصادرة أو نزع ملكية أو لأي نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية».

وتفرض حرمة المباني على الدولة المضيفة واجب عدم التعرّض للمنظمة وعدم جواز دخول السلطات المحلية إليها، كما يتعيّن على الدولة المضيفة من جهة أخرى حماية المنظمة ضد العدوان والإزعاج الخارجي[٤]. وتكتفي الاتفاقات العامة المتعلقة بالحصانات عادة بتقرير حرمة المباني كقاعدة عامة، ولكنها لا تعالج الظروف التفصيلية التي يجوز فيها للسلطات المحلية

(١) المادة ٤ من اتفاقية حصانات المنظمات المتخصصة.
(٢) محمد الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي،ص ٢٤٠ ـ ٢٤٢.
(٣) D.W. Bowett, P. 312.
(٤) محمد الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص ٢٤٢ ـ ٢٤٥.

لدولة الإقامة دخول تلك المباني، أما الاتفاقات الخاصة بالمراكز الرئيسية للمنظمات فتحوي نصاً في هذا الخصوص، فالاتفاق بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة مثلاً ينص على أن موظفي الولايات المتحدة الاتحاديين أو المحليين أياً كانت أعمالهم لا يدخلون منطقة المركز الرئيسي لممارسة أي واجب رسمي إلا بموافقة الأمين العام وطبقاً للشروط التي يقبلها. وهذا ما تقرره أيضاً الفقرة الأولى من المادة ٢٣ من اتفاقية فيينا[٥]. على أن الحديث عن حرمة مباني المنظمات الدولية قد يثير التساؤل عن حكم من يلجأ إلى تلك المباني؟

الواقع أن نصوص اتفاقات الإقامة تخلو من أية إشارة إلى حق الملجأ السياسي. ولكن الاتفاق الخاص بالمقر الرئيسي بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة ينص على أنه: دون الإخلال بالنصوص التي تتعلق بحرية دخول منطقة المقر الرئيسي، فإن الأمم المتحدة تمنع من أن تصبح المنطقة ملجأ سواءً للأشخاص الذين يتجنبون القبض عليهم طبقاً للقانونين المحلي والاتحادي للولايات المتحدة، أم تطلبهم الولايات المتحدة لإبعادهم إلى دولة أخرى، أم لأشخاص يحاولون التهرب من تطبيق الإجراءات المدنية[٦]. ويبدو من هذا النص أن جميع الأشخاص ومنهم موظفو المنظمة الذين لا يتمتعون بالحصانة طبقاً لاتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة، والقانون العام رقم ٢٩١ واتفاقية الإقامة وكذلك الأفراد الذين يحاولون الهروب من الغوغاء مثلاً، لا يمكن المطالبة لهم بحق الملجأ[٧].

## ثالثاً: حرمة المحفوظات والوثائق

تنص المادة ٤ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة على أنه «تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت سواء أكانت خاصة بهيئة الأمم المتحدة أم في حيازتها»، وقد تضمّنت ذات النص المادة ٦ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة[٨]. ويبدو أن حماية السجلات لم تثر مشكلة خاصة[٩]. فهي تهدف من ناحية لتأمين سلامة وحفظ الوثائق الأصلية، ومن ناحية أخرى لإبقاء الصفة السرية للسجلات الرسمية ولذلك فإنها محل قبول عام.

## رابعاً: تسهيلات الاتصالات

تعامل الرسائل الرسمية لكل من هذه المنظمات في أقاليم الدول الأعضاء معاملة لا

(٥) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص ٢٤٣.

(٦) الفقرة الثانية من القسم التاسع من اتفاقية الإقامة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة.

(٧) يرى جانب من الفقه الدولي أن منع المنظمات الدولية من استخدام حق الملجأ يرجع إلى طبيعة هذا الحق وعدم توافقه مع أهداف ووظائف المنظمات التي تهدف عادة إلى تحقيق أغراض جماعية تبعد بها أساساً عن المشاكل الداخلية للدولة. بينما يرى العض الآخر جواز منح الملجأ لأغراض إنسانية مثال ما حدث عام ١٩٤٩ إذ منح مدير مركز الاستعلامات الخاص بالأمم المتحدة في براغ ـ بعد موافقة الأمين العام ـ ملجأ في مباني المركز إلى Adolph Mordroch الموظف التشيكي في المركز عندما حاولت سلطات الأمن أن تستجوبه إلى أن تلقى تأكيداً بأن أسئلة الموظف المذكور لن تشير على نشاط الأمم المتحدة أو على تصرفاته هو كموظف فيها، وعندئذ غادر المذكور المركز واحترمت السلطات وعدها. كما يرى الدكتور حمدي السيد الغنيمي جواز منح الملجأ بالنسبة للمنظمات التي يكون من أهدافها حفظ السلم والأمن الدوليين أو رعاية أو الدفاع عن حقوق الإنسان والأقرب إلى المنطق في هذا المال هو جواز منح الملجأ لأغراض إنسانية حماية لهؤلاء الأشخاص من الأخطار التي قد لا تكون مهددة لحياتهم والتي قد تصيبهم فعلاً إذا رفضت المنظمة التي يقصدون إليها منحهم الملجأ.راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠١١، الباب الثامن.

(٨) علي صادق أبو هيف، القانون الدبلوماسي، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص ٣٥٦.

(٩) Wilfred Jenks: P. 53 - 55.

تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدول لرسائل أية دولة أخرى وبعثتها الدبلوماسية بكافة أنواعها سلكية أو لاسلكية والمخابرات التليفونية، وفيما يتعلق أيضاً برسوم نشر الأنباء التي تذاع بالصحف والراديو، ولا تخضع المكاتبات والرسائل الرسمية الخاصة بكل من هذه المنظمات لأية رقابة. كما يجوز لها استعمال الرمز في رسائلها. وفي إرسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب يكون لها، وذلك فيما يتعلق بالأولوية ورسم التخليص على البريد والرسائل البرقية، وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسائل والحقائب الدبلوماسية، وهذه الأحكام نص عليها في المادتين ٩ و ١٠ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، والمادتين ١١ و ١٢ من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة(١٠).

### خامساً: الامتيازات المالية

تنص المادة السابعة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة، وكذلك المادة التاسعة من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة، على تمتع هذه المنظمات وموجوداتها وأموالها بالامتيازات الضرائبية الآتية:

١ .الإعفاء من الضرائب المباشرة عدا ما يختص منها بالمرافق العامة.

٢ .الإعفاء من الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر، وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية، وبشرط عدم التصرف بالبيع فيما استوردته معفى من الرسوم الجمركية إلا بموافقة حكومة الدولة صاحبة الشأن.

٣ .الإعفاء من جميع الرسوم الجمركية والأوامر الصادرة بحظر أو تقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده من المطبوعات الخاصة بها.

أما ما تشتريه هذه المنظمات محلياً لأعمالها الرسمية فلا يعفى من ضريبة الإنتاج أو البيع إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً كبيراً، ففي هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب.ويجوز لهذه المنظمات أن تحوز عملة، من أي نوع وأن تكون لها حسابات بأية عملة وأن تحول قيمة ما لديها من عملة إلى ما يعادلها من عملة أخرى، دون أن تتقيد في ذلك بأية لوائح أو رقابة مالية أو تأجيل جبري من أي نوع. على أن تراعي هذه المنظمات في مباشرتها لهذه الحقوق ما تبديه الدول الأعضاء ذات الشأن من ملاحظات أو توصيات بما لا يتعارض مع المصلحة الخاصة للمنظمة(١١).

## القسم الثاني
## حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء

يتمتع مندوبو المنظمات الدولية بالحصانات والامتيازات التي يتطلبها استقلالهم للقيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات. وتحدد اتفاقات المقر التي تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التي يوجد المقر على إقليمها مركز مبعوثي الدول لدى هذه المنظمات، وعادة يتمتع أعضاء الوفود الدائمة بمركز يساوي مركز البعثات الدبلوماسية الدائمة. ويتمتع ممثلو الدول في المؤتمرات والاجتماعات التي تدعو إليها أية منظمة إبان اضطلاعهم بأعمالهم الرسمية وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بحصانات وامتيازات أقل من تلك التي تضفي على الممثلين الدائمين لدى المنظمة.

(١٠) أنظر في هذا الخصوص: D.W. Boweet: Op. Cit., P. 314.

(١١) أنظر بما يتعلق بالإعفاءات المالية،علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٣٥٧ ـ ٣٥٨.

## أولاً: مدى حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء

تنص المادة ١١ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة، والمادة ١٣ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة على أن «يتمتع الدول الأعضاء في الهيئات الرئيسة أو الفرعية التابعة لمنظمة الأمم المتحدة، والمؤتمرات التي تعقدها أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية، وسفرهم إلى مقر اجتماعهم وعودتهم منه، بالامتيازات والحصانات الآتية:

١. عدم جواز القبض عليهم، أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية وبالحصانة القضائية بشكل عام بما يصدر عنهم من أعمال بوصفهم ممثلين بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

٢. حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

٣. حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم مكاتباتهم برسول خاص أو بحقائب مختومة.

٤. حق إعفائهم وزوجاتهم من كافة القيود الخاصة بالهجرة ومن كافة إجراءات القيد الواجبة على الأجانب، والتزامات الخدمة الوطنية في البلاد التي يدخلونها أو التي يمرون بها في قيامهم بأعمالهم.

٥. نفس التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مأمورية رسمية مؤقتة فيما تعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع.

٦. الحصانات والتسهيلات نفسها التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

٧. جميع المزايا والحصانات والتسهيلات الأخرى التي لا تتعارض مع ما سبق ذكره مما يتمتع به رجال السلك الدبلوماسي، مع استثناء حق المطالبة بالإعفاء من الرسوم الجمركية على الأشياء المستوردة التي لا تختص استعمالهم الشخصي أو ضريبة الإنتاج أو البيع»[١٢].

ونصّت المادة ١٢ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة، والمادة ١٤ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة: «ورغبة في تحقيق الحرية المطلقة في القول والكتابة تنفيذاً للأعمال المناطة بممثلي الدول أعضاء الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمات المختلفة، وفي المؤتمرات المختلفة التي تدعو إليها، تستمر الحصانة القضائية الممنوحة لهم في أقوالهم وكتاباتهم بسبب قيامهم بأعمالهم الرسمية حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية[١٣].كما نصت المادة ١٣ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة ١٥ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة». ولا تعتبر المدة التي يقضيها ممثلو الدول الأعضاء في إقليم إحدى هذه الدول أثناء قيامهم بأعمالهم الرسمية« مدة إقامة «تفرض عليهم بسببها أية ضريبة»[١٤].

وتمنح هذه الحصانات والامتيازات لممثلي الدول الأعضاء إما من وقت دخولهم إقليم الدولة المضيفة بقصد القيام بمهامهم أو من وقت إخطار دولة الضيافة بتعيينه للقيام بمهمته، ويظل متمتعاً بحصاناته وامتيازاته إلى أن يغادر الإقليم أو لفترة معقولة لاحقة على انعقاد الدورة تسمح للمندوب بالارتحال «وفقا للمادة ٣٩ من اتفاقية فيينا».

لكن ما يهمنا هنا مدى التزام الدولة المضيفة باحترام حصانات وامتيازات ممثلي

(١٢) علي صادق أبو هيف: مرجع سابق، ص ٣٥٩ ـ ٣٦٠.
(١٣) Kuljit Ahluwalia: Op. Cit., P. 165.
(١٤) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

الدول الأعضاء في المنظمات الدولية إذا ما تعارض منح هذه الحصانات والامتيازات مع الأمن القومي لهذه الدولة. في الحقيقة إن إعطاء الدول الأعضاء في المنظمات الدولية حرية اختيار مندوبيها في المؤتمرات التي تدعو إليها وحرمان الدولة المضيفة من الحق في منح الأعداء من دخول إقليمها، وإسباغ المزايا والحصانات على هؤلاء الأشخاص وحمايتهم من السلطات المحلية، ومنع الأخيرة من حق الرقابة على العمليات التي تدور بينهم وبين دولهم، لا يتفق مع الواقع أو ما جرى عليه عمل الدول، وينبغي ألا نأخذ بظاهر النصوص، فالصعوبات التي يثيرها تطبيق هذه الحصانات والمزايا في العمل كثيرة، فإذا كان إعطاء المنظمات الدولية الحرية في ممارسة عملها أمر لا خلاف عليه، فإنه لا يمكن إغفال حقوق الدول الأساسية في المحافظة على أمنها القومي، فهذا الأمر يجب في الأهمية أية اعتبارات أخرى. ويقينا أنه إذا تعارض التنظيم الدولي المشترك مع مصالح الدولة الذاتية الضرورية، فلا جدال في ضرورة تفضيل صالح الدولة والأخذ بغير ذلك يؤدي إلى عزوف الدول عن الاشتراك في المنظمات المختلفة وعدم إسهامها في أعمالها، ذلك أن مبدأ السيادة هو حق من الحقوق الأساسية للدول، وإذا قبلت دولة ما وضع بعض القيود على سيادتها فإنها تراعي في ذلك عدم المساس بعناصره الجوهرية، فضلاً عن أن ما جرى عليه العرف الدولي هو تمسك الدول بمبدأ المساواة في السيادة وانضمامها إلى المنظمات الدولية مع احتفاظها بسلطة التقرير في المسائل التي تعتبرها من صميم اختصاصها الداخلي.

### ثانياً: الأشخاص المستفيدون من هذه الحصانات

يتمتع بالحصانات والامتيازات السابقة ممثلو الدول الأعضاء سواءً في الأمم المتحدة وفروعها والمؤتمرات التي تعقدها أو في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات المتخصصة، وتشمل عبارة «ممثلي الدول الأعضاء» طبقاً للمادة ١٦ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة الأولى من اتفاقية المنظمات المتخصصة، المندوبين والمندوبين المساعدين والمستشارين والخبراء الفنيين والسكرتيريين الموفدين معهم، ويقصر التمتع بهذه الحصانات والامتيازات على أشخاص الممثلين دون أفراد أسرهم الذين قد يكونون في صحبتهم، عدا الإعفاء الخاص بالزوجة من قيود الهجرة ومن إجراءات القيد الواجبة على الأجانب. ولعله ليس خافياً أن السبب في ذلك هو أن مهمة ممثلي الدول الأعضاء في منظمة دولية مهمة محدودة وإقامتهم في الدولة المضيفة مؤقتة لا تقتضي أصلاً اصطحاب أسرهم معهم كما هو الحال بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين(١٥).

### ثالثاً: رفع الحصانة

نصّت المادة ١٤ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة ١٦ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة على أن الحصانات والإمتيازات لا تمنح لممثلي الدول الأعضاء لمصلحتهم الخاصة، وإنما ضماناً لتمتعهم بكامل استقلالهم في أداء أعمالهم، وتتطلب تبعاً لذلك من الدول الأعضاء رفع الحصانة عن ممثليها في جميع الأحوال التي يتضح فيها أن تلك الحصانة تحول دون تحقيق

(١٥) وقد أوضحت المادة ١٥ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمادة ١٧ من اتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة، أنه لا يحق لممثلي الدول الأعضاء الاحتجاج بالحصانات والامتيازات المقررة لهم إلا في مواجهة الحكومات الأجنبية، وليس لهم أن يتمسكوا بها في مواجهة حكومات الدول التي يكونون من رعاياها أو التي يمثلونها أو كانوا يمثلونها.

العدالة، أو أن رفعها عنهم لا يؤثر على الغاية التي من اجلها منحت. «وهذا الحكم لا مقابل له في نظام التمثيل الدبلوماسي حيث تظل كل دولة صاحبة الحق بالتمسك بالحصانة الخاصة بمبعوثيها الدبلوماسيين، أو التنازل عنها حسب تقديرها الخاص ودون أن تتقيد في ذلك بأية ظروف أو اعتبارات خارج هذا التقدير»[١٦].

## رابعاً: القانون الدولي العرفي والحصانات

في المبدأ تقررت الحصانات والامتيازات للمنظمات الدولية عبر النص عليها في معاهدات أبرمت لهذا الغرض، أو بالنص عليها في ذات المعاهدة المنشئة للمنظمة، أي تقررت بموجب قواعد قانونية مكتوبة وليست بموجب قواعد عرفية كما هو الحال بالنسبة لقواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، حيث تقررت بوجه عام عن طريق العرف الدولي.ويدور البحث هنا حول مدى التزام دولة معينة بإقرار حصانات وامتيازات لممثلي الدول لدى المنظمات، وكذلك للمنظمات ذاتها عندما لا تكون مرتبطة باتفاق في هذا الخصوص. أو بعبارة أخرى هل يفرض القانون الدولي العرفي التزاماً بإقرار هذه الحصانات والامتيازات؟

تعدَّدت الآراء الفقهية في هذا المجال. فيرى البعض أن صالح الجماعة الدولية يدعو إلى الإقرار بوجود مثل هذا الالتزام، لا سيما حيال المنظمات الكبرى ذات الأهداف العالمية[١٧]، وأن قبول دولة ما لاستضافة منتظم دولي يفترض قبول تلك الدولة للحد الأدنى من الحصانات والامتيازات الذي يسمح للمنتظم بأن يمارس وظائفه[١٨]. كما أن قبول الدولة مباشرة المنظمة الدولية لمهام معينة على إقليمها يضع على عاتق هذه الدولة التزاماً بأن تكفل للمنظمة المزايا والحصانات الضرورية لقيامها بتلك المهام[١٩]. ويرى آخرون، أن هذه الدولة تلتزم بكفالة مزايا وحصانات المنظمة واحترامها بالنظر إلى أنها أصبحت تشكل قاعدة عرفية دولية بسبب تكرار تأكيدها في كثير من الاتفاقيات الدولية الجماعية والثنائية[٢٠]. وكذلك رأي آخر يستند إلى ما جرى عليه واقع الحياة الدولية الذي يشير إلى الاتجاه نحو الاعتراف بتكوّن عرف في شأن منح العاملين في المنظمات الدولية الحصانات والامتيازات حتى في حالة غياب النص الصريح على ذلك[٢١].

إن الأساس القانوني لحصانات وامتيازات

(١٦) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٣٦٣.
(١٧) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص ١٥٨.
(١٨) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص ١٥٨.
(١٩) إبراهيم العناني، التنظيم الدولي، ص ٥٠.
(٢٠) بطرس بطرس غالي، التنظيم الدوليص ٢٠٢.
(٢١) يستند هؤلاء في ذلك على بعض الوثائق الدولية كاتفاقية المقر المبرمة بين سويسرا ومنظمة العمل الدولي التي أشارت في مادتها الثالثة على أن تتمتع منظمة العمل الدولي بمجموع الامتيازات المقررة في القانون الدولي والمعروفة باسم الحصانات الدبلوماسية، وكذلك المادة ٢٢ من المعاهدة المنشئة للمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي. وانتهى إلى القول بأنه في هذه الأمثلة لم تقم المنظمات الدولية بدور نشط في تحديد مضمون القاعدة ذاتها وأن مضمون القاعدة قد تحدد تلقائياً دون أن يفرض من جانب سلطة ما.وإذا ألقينا نظرة شاملة على السوابق الدولية في هذا الشأن نجد أنها نادرة نذكر منها منظمة الدول المصدرة للبترول حيث أقامت الدول المصدرة للبترول المنظمة الخاصة بها في جنيف بسويسرا ولكن الحكومة السويسرية رفضت أن تقر لممثلي الدول وللمنظمة ذاتها بالحصانات والامتيازات فاضطرت الدول المذكورة إلى نقل المنظمة إلى فيينا حيث قبلت الحكومة النمساوية منح هذه الحصانات والامتيازات على أن هذه السابقة والسوابق القليلة المشابهة لا تكفي للإقرار بقاعدة ايجابية أو سلبية في هذا الخصوص..لمزيد من التفاصيل راجع محمد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ودورها في إرساء قواعد القانون الدولي، ص ٣١٣ ـ ٣١٧.

المنظمات الدولية يوجد في دساتير تلك المنظمات والاتفاقات التي أبرمت لهذا الغرض، أما فيما يتعلق بمدى الحصانات والامتيازات فإن الأمر يتوقف على النصوص الأساسية لهذه الاتفاقيات وليست القواعد العرفية، كما أن دولة المقر تلتزم دائماً الحيطة والحذر عند عقد اتفاقات المقر حرصاً منها على مقتضيات أمنها القومي. ومن ثم فإنه لا يمكن القول إن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية تعتبر من قواعد القانون الدولي الثابتة عالمياً والملزمة لعموم الدول، من هنا ينبغي الحذر في اعتماد آراء الفقهاء كدليل على أن القانون الدولي العرفي يفرض التزاماً على الدول بإقرار هذه الحصانات والامتيازات.

إن حصانات وامتيازات المنظمات الدولية هي حصانات اتفاقية ولا أساس لها أو مضمون لحدودها غير ما ينص عليه في اتفاقية المزايا والحصانات أو اتفاقيات المقر الخاصة بالمنظمات الدولية المختلفة. فإما أن تنص هذه الاتفاقيات على مضمون الحصانات التي تتمتع بها المنظمة والعاملون بها وممثلو الدول الأعضاء لديها، وقواعد سريانها ونفاذ آثارها، وإما أن تحيل بعض نصوص هذه الاتفاقيات إلى العرف الدولي في شأن معاملة أعضاء البعثات الدبلوماسية، وفي هذه الحالة يكون أيضاً مصدر الحصانات نصوص الاتفاقية. ومن هنا كان التزام الدول بإقرار هذه الحصانات الامتيازات يدور ابتداء حول ما تمنحه هذه الاتفاقيات للمنظمة من حصانات وامتيازات، وما تفرضه على الدول الأعضاء في المنظمة من واجبات والتزامات. ثم إننا يجب ألا ننسى أن هذه الحصانات والامتيازات تعد استثناء من مبدأ سيادة الدولة والاستثناءات كما هو معلوم لا يجوز التوسّع فيها، ومن ثم فإن هذه الحصانات والامتيازات هي بالضرورة محددة، ولا يجوز كقاعدة عامة التوسّع في نطاقها، أو الخروج عن مداها المحدد سلفاً بالاتفاقيات الخاصة.

## القسم الثالث
## حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء

ثمة نوعان من الحصانات والامتيازات التي تضفي على الأفراد، الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وهي التي تمنح للدبلوماسيين ومن في حكمهم.وهناك أيضاً الخبراء الذين يقومون بمهام لحساب المنظمات الدولية فيتمتعون بالحصانات والامتيازات اللازمة لمباشرة وظائفهم بحرية تامة. ويتصل ببحث مزايا وحصانات الموظفين والخبراء أيضاً معرفة حكم رفع الحصانة عنهم وحكم إساءة استعمال هذه الحصانات والامتيازات.

### أولاً: الفروق الأساسية بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات الدولية

تتقرر الحصانات الدبلوماسية لمصلحة الدول ذات السيادة، وتهدف إلى إعطاء مبعوثيها الدبلوماسيين المراكز القانونية التي تسمح لهم بالقيام بأعباء وظائفهم دون أي تدخل من جانب الحكومات الموفدين لديها. أما فئة الموظفين الدوليين فهي فئة لا تعمل باسم دولة معينة، وإنما يعملون لمصلحة الجماعة الدولية ككل، كما أن المنظمات الدولية لا تعتمدهم لدى دولة معينة وإنما هم قد ينتقلون بين عدة دول ومنها الدول التي يتمتعون بجنسيتها أثناء قيامهم بأعباء وظائفهم. وهم يتمتعون بحصانات دولية لا لمصلحتهم الخاصة بل لمصلحة المنظمة التي يعملون بها. ويترتب على ذلك وجود فروق أساسية بين الحصانات الدبلوماسية والحصانات الدولية أبرزها:

١. تقررت الحصانات الدولية لتسهيل تحقيق أغراض أهداف المنظمة،لذا لا تحاج بها

الدول حتى الدولة التي ينتمي إليها الموظف بجنسية، في حين أن الحصانات الدبلوماسية لا تعتبر حجة على الدولة التي توفد الدبلوماسي[٢٢].

**٢.** الحصانة القضائية المقررة للدبلوماسي لا تعفيه من قضاء دولة الإرسال، أما في الحصانات الدولية فلا توجد دولة إرسال، ولذلك فإن المقابل لهذا بالنسبة للحصانات الدولية هو إما إسقاط تلك الحصانة أو خضوع الموظف لنوع من الإجراءات الدولية.

**٣.** إذا كان المتمتع بالحصانة من رعايا الدولة المضيفة فإن القاعدة العامة،أنه لا يتمتع في الدولة المضيفة من الحصانات الدبلوماسية إلا بالحصانة الشخصية والقضائية بالنسبة للأفعال المتصلة بأعماله الرسمية. وفيما عدا ذلك فإن الأمر يعتمد على إرادة الدولة المضيفة. ولكن الأمر يختلف جوهره في هذا الخصوص بالنسبة للحصانات الدولية[٢٣].

**٤.** مصدر الحصانات الدبلوماسية الأساسي العرف، ثم تأكدت بالاتفاقيات وآخرها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية عام ١٩٦١،أما الحصانات الدولية فهي حصانات اتفاقية وتنحصر فيما تمنحه هذه الاتفاقيات من حصانات وامتيازات[٢٤].

**٥.** مبدأ المعاملة بالمثل reciprocity وخطورة الثأر أو الانتقام retaliation من جانب الدولة المتضرورة هو الكفيل بضمان احترام الحصانات الدبلوماسية، ولا مثيل لذلك في الحصانات الدولية.

## ثانياً: حصانات ومزايا الموظفين الدوليين

طبقاً للمادة ١٨ من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة والمادتين ٢٠ و ٢١ من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة، يتمتع موظفو منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة بالحصانات والمزايا الآتية[٢٥]:

**١.** الحصانة القضائية بصفة عامة فيما يصدر عنهم من أعمال بصفتهم الرسمية بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

**٢.** الإعفاء من أي ضريبة على مرتباتهم التي يتقاضونها من المنظمة التي يتبعونها. وهذا الإعفاء لا يستهدف خلق طبقة متميّزة من الموظفين وإنما تحقيق المساواة في الرواتب بين الموظفين الدوليين بغض النظر عن الجنسية الأمر الذي يمكن أن يختل لو أننا أخضعنا كل موظف دولي لنظام الضرائب الخاص ببلده، كما أنها تحمي حياد الموظف الدولي التي يمكن أن تتأثر إذا كان معرضاً لتحكم الدول في فرض ضرائب على رواتبه[٢٦].

**٣.** الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية. فإذا سمحنا للدول بأن تفض الخدمة العسكرية على مواطنيها حتى ولو كانوا يشغلون وظائف دولية، فإن ذلك قد ينتهي إلى تعطيل عمل المنتظم الدولي وشل حركته إذا ما استدعي

---

(٢٢) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص ١٣٧.

(٢٣) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(٢٤) عز الدين فوده، الوظيفة الدولية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، كانون الأول / ديسمبر ١٩٦٤، ص ٨٩.

(٢٥) حول حصانات ومزايا الموظفين الدوليين راجع خليل حسين،التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية،ج ١، دار المنهل اللبناني،بيروت.٢٠١٠، وكذلك إبراهيم مكارم: الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، مرجع سابق، ص ٣٠٧ وما بعدها.

(٢٦) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص ١٤٦.

موظفوه ـ أو عدد كبير منهم ـ لأداء الخدمة العسكرية[٢٧].

٤. الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد عائلاتهم الذين يعولونهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب.

٥. نفس التسهيلات التي تمنح للموظفين في درجاتهم من أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالقطع.

٦. نفس التسهيلات بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد أسرهم الذين يعولونهم التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الأزمات الدولية، وذلك فيما يتعلق بعودتهم إلى وطنهم.

٧. الإعفاء من الرسوم الجمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع لمناسبة أول توطن لهم في الدولة صاحبة الشأن[٢٨].

ووفقاً للمادة ١٧ من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة، يحدد الأمين العام فئات الموظفين الذين يستفيدون من هذه الحصانات والامتيازات ويعرض قائمة بأسمائهم على الجمعية العامة، ثم يعمد إلى إخطار حكومات كافة الدول الأعضاء، وتبلغ أسماء الموظفين الداخلين في هذه الفئات بصفة دورية إلى حكومات الدول الأعضاء، كما تنص المادة ١٨ من اتفاقية حصانات وامتيازات الوكالات المتخصصة على أن تحدد كل منظمة متخصصة هذه الطوائف. وعلى هذا فإنه يمكن التمييز بين ثلاث طوائف من الموظفين الدوليين، إذ لا يتمتع جميع الموظفين الدوليين بالمزايا والحصانات بدرجة واحدة، وإنما يختلف مداها بحسب درجة الموظف الدولي ونطاق المسؤولية التي يضطلع بها[٢٩].

١. الفئة الأولى: وتشمل كبار الموظفين وعلى وجه الخصوص الأمناء العاملين للمنظمات الدولية والأمناء المساعدين وقضاة محكمة العدل الدولية. وهؤلاء يتمتعون بحصانة دبلوماسية مماثلة في طبيعتها وفي نطاقها للحصانة المعترف بها لرجال السلك الدبلوماسي[٣٠]. الفئة الثانية: وتشمل العدد الأكبر من الموظفين الدوليين، وهؤلاء يصدر بتعيينهم قرار من المنظمة ويحدد الأمين العام للمنظمة أفراد هذه الطائفة، ويخطر بها حكومات كافة الدول الأعضاء ولا يتمتع أفراد هذه الفئة إلا بالحصانات والامتيازات اللازمة لأداء وظائفهم.

٢. الحصانات الخاصة بالقضاة الدوليين:من المعلوم أن مقر محكمة العدل الدولية يوجد بهولندا، وقد نص الاتفاق الذي أبرم مع حكومة هولندا عام ١٩٤٦ اعتبار مقر المحكمة شبيه بالبعثة الدبلوماسية، كما ينص نظام المحكمة في المادة التاسعة عشرة على أن يتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية[٣١]. وهم في تمتعهم

(٢٧) محمد الغنيمي، المرجع السابق، ص ١٤٧.

(٢٨) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٣٦٢ ـ ٣٦٢.

(٢٩) سامي عبد الحميد، قانون المنظمات الدولية، ص ١٠٦ ـ ١٠٧.

(٣٠) تنص المادة ١٩ من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة على أنه «علاوة على المزايا والحصانات المنصوص عليها في المادة الثامنة عشر، يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون سواء فيما يختص بهم أو بزوجاتهم وأولادهم القصر ـ بالمزايا والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة طبقاً للمبادئ المقررة في القانون الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين». وقد أقرت اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة ذات الحكم في المادة ٢١ منها بالنسبة للرئيس التنفيذي لكل منظمة متخصصة أو كل موظف ينوب عنه أثناء غيابه هو زوجته وأولاده.

(٣١) محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص ١٦٨ ـ ١٦٩.

بهذه الحصانات يتمتعون بها دون تحديد إقليمي وفي مواجهة دولهم(٣٢).

٣. القوات الدولية:يحدد نطاق حصانات هذه القوات بموجب اتفاقات خاصة.

## ثالثاً: حصانات ومزايا الخبراء

أقرت اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة أحكاماً خاصة للخبراء الذين قد تستعين بهم المنظمة الدولية في القيام بوظائفها، ووردت هذه الأحكام في الفصل السادس من تلك الاتفاقية حيث نصت المادة ٢٢ على ما يأتي: «يتمتع الخبراء غير الموظفين المشار إليهم في الفصل الخامس أثناء قيامهم بمهمام الهيئة بالمزايا والحصانات اللازمة لمباشرة وظائفهم بحرية تامة، ويتمتعون بصفة خاصة بالمزايا والحصانات الآتية:

١. عدم جواز القبض عليهم أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية.

٢. الحصانات القضائية بشكل عام حتى بعد انتهاء مأموريتهم فيما يصدر عنهم بصفتهم ممثلين للهيئة بما في ذلك ما يصدر عنهم شفوياً أو كتابة.

٣. حرمة جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم.

٤. حق استعمال الرمز في رسائلهم وتسلم المراسلات المتبادلة بينهم وبين هيئة الأمم المتحدة برسول خاص وحقائب مختومة.

٥. نفس التسهيلات التي تمنح لممثلي الدول الأجنبية الموفدين في مهمة رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالعملة والقطع.

٦. نفس التسهيلات التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة(٣٣).

كما أن هذا النص لا مقابل له في اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة على اعتبار أن ممثلي الدول الأعضاء في كل منها وموظفيها يختارون عادة من بين أهل الخبرة في الشؤون التي تضطلع بها الوكالة، مما لا يجعل هناك محلاً للاستعانة بغيرهم من الخبراء الآخرين. بيد أنه استناداً إلى أحكام المواد ٣٣ و ٣٦ و ٣٨ من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة والتي مقتضاها الاعتراف لكل منظمة متخصصة بالحق في أن تدخل على الأحكام النموذجية في الاتفاقية المذكورة، وما تراه من تعديلات تتطلبها ظروفها الخاصة تيسيراً لها على القيام بمهامها، وإيراد هذه التعديلات في ملحق المزايا والحصانات الخاصة بها(٣٤).

## رابعاً: رفع الحصانة عن الموظفين والخبراء

من الواضح أن الحصانات والمزايا التي تمنح لموظفي وخبراء المنظمات الدولية لا تمنح لمصلحتهم الخاصة، بل تمنح لمصلحة الهيئة التي يعملون بها شأنهم في ذلك شأن ممثلي الدول الأعضاء. وقد نصّت على ذلك المادة ٢٠ من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة بالنسبة للموظفين، والمادة ٢٣ بالنسبة للخبراء،

(٣٢) إبراهيم مكارم، الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، ص ٣٠٧.

(٣٣) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٤٣٦ ـ ٣٦٥.

(٣٤) ثمة الكثير من المنظمات المتخصصة حرصت على الاستفادة من هذه الرخصة وبالتالي أوردت في ملاحق المزايا والحصانات الخاصة بها نصاً مماثلاً لنص المادة ٢٢ من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة نذكر منها المادة الثانية فقرة أولى من اتفاقية منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم واتفاقية منظمة العمل الدولية والمادة الثانية فقرة أولى من اتفاقية منظمة الأغذية والزراعة واتفاقية منظمة الطيران المدني الدولية.

وقرَّرت كل من المادتين تبعاً لذلك أن يكون للأمين العام الحق في رفع الحصانة عن موظفي الأمانة العامة في كافة الأحوال التي يرى فيها، أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها وأن رفعها لا يضر بصالح الهيئة. أما عن رفع الحصانة عن الأمين العام فيختص به مجلس الأمن.

وفيما يتعلق بموظفي المنظمات المتخصصة، يكون اتخاذ هذا الإجراء وفقاً للمادة ٢٢ من الاتفاقية الخاصة بها من اختصاص المنظمة ذاتها. على أنه بالنسبة للمنظمات المتخصصة التي حرصت على إيراد نص صريح في الملاحق الخاصة بها يقضي بتمتع الخبراء العاملين لديها بقدر من المزايا والحصانات لتمكينهم من أداء المهام الموكولة إليهم، فإنها أوردت حكماً مماثلاً للحكم الوارد في المادة ٢٣ من اتفاقية حصانات ومزايا الأمم المتحدة بحيث جعلت رفع المزايا والحصانات عن الخبراء من سلطة المنظمة ذاتها، من ذلك نص الفقرة الثالثة من المادة الثالثة من الملحق الخاص بمنظمة العمل الدولية، ونص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الملحق الخاص بكل من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، ونص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من اتفاقية منظمة الصحة العالمية.

**خامساً: إساءة استعمال الامتيازات**

تنص المادة ٢٤ من اتفاقية حصانات ومزايا المنظمات المتخصصة على أنه إذا رأت دولة طرف فيها أنه قد وقعت إساءة استعمال لإحدى المزايا والحصانات الممنوحة بمقتضاها، فإنها تتشاور مع المنظمة المتخصصة ذات الشأن للتحقق من وقوع ذلك ولمحاولة منع تكراره إذا ثبت وقوعه. وإذا لم تسفر هذه المشاورات عن نتيجة مرضية للدولة وللمنظمة صاحبتي الشأن، رفعت مسألة ما، إذا كانت هناك إساءة استعمال، إلى محكمة العدل الدولية طبقاً للمادة ٣٢ من الاتفاقية التي تنص على إحالة كل خلاف ناشئ عن تفسيرها أو تطبيقها إلى هذه المحكمة، فإذا وجدت محكمة العدل الدولية أن ثمة إساءة استعمال، كان للدولة التي مسّتها تلك الإساءة بعد إخطار المنظمة ذات الشأن، أن تحرم هذه المنظمة من المزايا أو الحصانات التي أسيء استعمالها.

وتنص المادة ٢٥ على أنه لا يحق لسلطات الدولة أن تطلب إلى ممثلي الدول الأعضاء في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات المتخصصة أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه، أو إلى الموظفين الذين يعملون بها، لا يحق لها أن تطلب إليهم مغادرة البلاد التي يباشرون فيها وظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية، وإذا أساء أحد هؤلاء الأشخاص استعمال ميزة الإقامة، بأن أتى في هذه الدولة أعمالاً تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية، كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب إليه مغادرة أراضيها، على أن تراعى في ذلك ما يأتي:

١ .بالنسبة للموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات المحدودة المنصوص عليها في الاتفاقية، لا يجوز إصدار الأمر إليهم بمغادرة أراضي الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة، على ألا تعطى هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذي للمنظمة ذات الشأن، وإذا اتخذت إجراءات إبعاد موظف كان للرئيس التنفيذي للمنظمة التي يتبعها حق التدخل في هذه الإجراءات لصالح الموظف التي اتخذت ضده.

٢ .بالنسبة لممثلي الدول الأعضاء أو الموظفين الذين يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية الكاملة، لا يطلب إليهم مغادرة البلاد إلا وفقاً

للإجراءات الدبلوماسية التي تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين لدى هذه الدولة[٣٥].

## القسم الرابع
## قيود حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة

شهد القرن الأخير تطوراً سريعاً في مجال العلاقات الدولية، أدى إلى زيادة أعداد الفئات الملحقة بالدبلوماسيين، واتساع مجال نشاطهم تبعاً لتنوّع وتباين مهامهم. وما من شك في ضرورة تمتع هذه الفئات بالحصانات والامتيازات التي تمكنهم من القيام بمهامم دون عوائق، بيد أن الأمن القومي لدولة الاستقبال يُعد عاملاً اساسيا يؤثر في تكييف المدى الذي تتقيد بمراعاته تجاههم من هذه الحصانات والامتيازات.

### أولاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة

يشكل الأمن القومي للدولة مجموع مصالحها الحيوية، ومن ثم فإن تحقيق أمن الدولة إنما يتم بحماية مصالحها الحيوية. والدول في حقيقة الأمر تنضم برضاها ومحض إرادتها لوضع تنظيم جماعي للمصالح المشتركة، بيد أنه إذا تعارض التنظيم المشترك مع مصالح الدول الذاتية فلا خلاف في ضرورة أفضلية مصالح الدولة.ولا شك أيضا أن هذه الاعتبارات كانت تحت رقابة الدول المختلفة لدى إبرام اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمات المختلفة، وإذا دققنا في هذه الاتفاقيات نجد أثر الأمن القومي بارزا في كثير من نصوصها وبشكل خاص النصوص المتعلقة برفع الحصانة، وكذلك نص المادتين ٢٤ و ٢٥ من اتفاقيات حصانات وامتيازات المنظمات المتخصصة بشأن إساءة استعمال المزايا، وكذلك المادة ٢١ من اتفاقية الأمم المتحدة، والمادة ٢٣ من اتفاقية المنظمات المتخصصة والتي جاء بهما: «تتعاون المنظمات في كل وقت مع السلطات المختصة التابعة للدول الأعضاء لتحقيق العدالة ومراعاة تنفيذ لوائح البوليس، وتجنب ما قد ينشأ من سوء استعمال الحصانات والامتيازات المقررة لموظفيها».

### ثانياً: أثر الأمن القومي في الحصانات والامتيازات الخاصة بذات المنظمة

تتميز المنظمة الدولية باستقلالها في وجودها وممارستها لنشاطها عن الدول المكوِّنة لها. هذا الوجود المتميز للمنظمة الدولية يقتضي أن يكون لها الشخصية القانونية الدولية في الحدود التي ترسمها لكل منظمة، المعاهدة التي أنشأتها. ويقتضي أيضاً أن تتمتع في أراضي كل من أعضائها بالحصانات والامتيازات اللازمة لأدائها لأعمالها. وقد أصبح من المألوف أن تتضمن دساتير المنظمات الدولية النص على تمتعها بالشخصية القانونية وبالحصانات والامتيازات الضرورية لأداء أعمالها في أراضي كل من أعضائها. على أن الإقرار للمنظمات الدولية بهذه الحصانات والامتيازات لا يخلو من النقد، ومن أوجه النقد الجدية التي نوجه إليها هو احتمال أن يكون لها أثر خطر على أمن الدولة، ويبدو هذا الاحتمال في أثرين: أولهما تأثير ذلك في حياد دولة مثل سويسرا، وثانيهما أن المنظمة الدولية قد تكون تغطية لنشاط هدام أو عامل مسهل لذلك النشاط.

وفيما يتعلق بالنقد الأول فإن الاتفاقات التي

(٣٥) علي صادق أبو هيف، مرجع سابق، ص ٣٦٦ ـ ٣٦٧.

تبرم بين المنظمة الدولية وبين الدولة المضيفة ـ إذا كانت محايدة ـ تتضمن بعض النصوص للتنسيق بين متطلبات حياد الدولة وبين متطلبات حرية العمل للمنظمة الدولية[٣٦].

إن أساس النصوص الواردة في الاتفاقين أن تضمن الدولة المضيفة للمنظمة الدولية الاستقلال والحرية في العمل. وأن تعترف بأن المنطقة التي تقوم عليها مباني المنظمة تعتبر خارجة عن إقليم الدولة ـ الذي هو ملتزم بالحياد ـ وهذا النص يستتبع بالضرورة رفع مسؤولية الدولة عن كل ما يحدث داخل الجزء الذي خرج عن ولاية الدولة، فهو إذن يضمن التوفيق بين ممارسة المنظمة الدولية لنشاطها وبين محافظة الدولة على حيادها. على أن هذه النصوص لا تقلل من حق الدولة المضيفة من اتخاذ الإجراءات الضرورية لحماية أمنها القومي، فكان لا بد إذن من أن يترك للدولة المضيفة بعض الحرية التي تضمن لها أن تدافع عن أمنها[٣٧].

وفيما يتعلق بالنقد الثاني لجهة احتمال أن تكون المنظمة الدولية تغطية لنشاط غير مشروع، أو عاملاً مسهلاً لذلك النشاط، فإن هذه المسألة في غاية التعقيد وتقلق بال كثير من الحكومات لا سيما نشاط التجسس الذي يهدد أمن الدول. وإذا كان النشاط التعسفي للمنظمة الدولية ينجم عادة عن تصرفات بعض موظفيه، فإن معالجة المسألة معاجلة عادلة تتطلب الاهتداء بسبعة مبادئ هي:

١. مسؤولية الموظف الدولي مسؤولية خالصة أمام المنظمة الدولية التي يخدمها.

٢. الحرص على أعلى المستويات في اختيار الموظفين.

٣. ان الحصانة تحمي الوظيفة وليس الشخص.

٤. ان ممارسة الحصانات ينبغي أن تجري وفقا لمعايير السلوك المسؤول.

٥. انه لا يجوز للمنظمة الدولية أن تتخذ إجراء على أساس مجرد الشك غير المؤيد بأدلة معقولة.

٦. إذا وجدت المنظمة ما يؤيد الشك على نحو معقول فإن على المنظمة أن تبرئ ساحتها من ذلك الشك حتى لا تخون مقاصدها، سواءً بإيضاح هذا الشك الذي بدا بالنسبة لأحد موظفيها، أو اتخاذ الإجراءات التأديبية المناسبة.

---

(٣٦) ومثال ذلك الاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي، إذ تنص المادة الأولى من هذا الاتفاق على:
".... The Swiss Federal council guarantees to the International labor organization the independence and freedom of action belonging to it as an international institution".
كما تنص المادة ٢٤ من ذات الاتفاق على:
..... Switzerlan shall not incur by reason of the activity of the International Labour Organisations on its territory any international responsibility for acts or omissions of the Organisation or its agents acting or abstaining from acting within the limits of their functions".
وكذلك الاتفاق المبرم بين النمسا «وهي الدولة المضيفة وبين المنظمة الدولية للطاقة الذرية، إذ تضمن نصوصاً مماثلة لتلك الواردة بالاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي،

(٣٧) لذا نصت المادة ٢٥ من الاتفاق المبرم بين سويسرا وبين منظمة العمل الدولي على:
".... Nothing in the agreement shall affect the right of the Swiss federal council to take the precautions necessary for the security of Switzerland".
وأيضاً نصت المادة الثامنة عشر من الاتفاق المبرم بين النمسا وبين المنظمة الدولية للطاقة الذرية على:
"The Agency undertakes to co-operate with the Government to avoid any prejudice to the security of the Republic of Austria resulting from its activities" Wilfred Jenks: Op. Cit., P. 28 - 29.

٧. وأخيرا ضرورة احترام القانون احتراماً كاملاً في سائر الإجراءات التي تتخذها المنظمة لحفظ الثقة العامة واستقلالها(٣٨).

يبقى الإشارة أن الدولة التي يوجد فيها مقر المنظمة الدولية قد لا تكون على علاقة دبلوماسية ببعض الدول الأعضاء، بل قد لا تكون معترفة بدولة عضو، ففي هذه الحالة فإن منح الحصانات والامتيازات للمنظمة أمر متروك لما تراه دولة المقر ومدى استعدادها للمجاملة(٣٩).

## ثالثاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية

يتمتع ممثلو الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية بالحصانات والامتيازات التي يتطلبها استقلالهم للقيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمات.إلا أن إعطاء الدول الأعضاء في المنظمات الدولية حرية اختيار ممثليها في المنظمات الدولية، يجعل من مركز الدولة التي تستضيف المنظمة مركزاً دقيقاً وحساساً إذ عليها أن تتجهز لاستقبال وقبول ممثلي الدول الأعضاء التي لا تكون لها ببعضها علاقات بل وقد تكون العلاقات بينها وبين هذا البعض مقطوعة ـ ومع ذلك فإن عليها أن تقر لمندوبي هذه الدول ـ بالحد اللازم على الأقل ـ من الحصانات والامتيازات، كما أن دولة المقر لا تملك ـ على عكس الحال بالنسبة للدبلوماسيين ـ أن تطلب إلى من لا تطمئن إليه من ممثلي الدول الأعضاء أن يغادر إقليمها باعتباره أصبح شخصاً غير مرغوب فيه Persona non grata ومن ثم فإن إطلاق الحرية لممثلي الدول الأعضاء على إقليم دولة المقر دون قيد ولا شرط، قد يضر بالأمن القومي للدولة التي يوجد على إقليمها المقر، فكان لا بد إذن من أن يترك لدولة المقر بعض الحرية التي تضمن لها أن تدافع عن أمنها قدر المستطاع، وهذا ما تهتم به عادة اتفاقات المقر(٤٠).

---

(٣٨) ثمة العديد من الأمثلة لقضايا تقرر فيها عدم الحصانة للأعمال غير المشروعة من بينها على سبيل المثال قضية:. Coplon and gubitchev وتتلخص هذه القضية في أن Gubitchev يحمل الجنسية السوفيتية وموظف في مكتب التخطيط التابع للأمم المتحدة، واتهم بانتهاك قوانين الولايات المتحدة الأمريكية الخاصة بالتجسس فلما قبض عليه دفع بالحصانة الدبلوماسية، ورفض القضاء الأمريكي قبول الدفع على أساس أن الحصانة تحمي الوظيفة وأن التجسس ليس من وظائف المتهم كموظف بالأمم المتحدة.وهكذا ننتهي إلى القول بأنه وإن كنا لا نستطيع أن نغض النظر عن احتمال أن يتهدد أمن الدولة بنشاط غير مشروع من قبل المنظمات الدولية، فإن هذا الخطر لا يبرر التردد في منح الحصانات والامتيازات للمنظمات الدولية كي تمارس نشاطها بصورة مرضية على أن تكون في مفهوم نسبي وليس مطلق.محمد الغنيمي، مرجع سابق، ص ٢٣٩.

(٣٩) ومثال ذلك قضية تبين فيها عملاً وجهة نظر دولة المقر بالنسبة لغيرها من الدول التي لم تعترف بها، هذه القضية تخلص في أنه حدث في مارس عام ١٩٦٦ أن اقتحمت السلطات الفرنسية مقر البعثة الصينية لدى اليونسكو واستولت عليه وطردت موظفي البعثة، الأمر الذي كان موضع احتجاج مدير عام اليونسكو وقد أجابت الحكومة الفرنسية على ذلك بأن المباني تعود إلى الحكومة الصينية التي لا تمثلها في فرنسا سوى سفارة جمهورية الصين الشعبية وحدها، وأن الحكومة الفرنسية لم تأخذ علماً بأن تلك المباني قد انتقلت من السفارة التي كانت لجمهورية الصين إلى بعثتها لدى اليونسكو، ومن ثم فإن البعثة ليس لها حق أو سند قانوني في شغل المباني ولا يحق لها أن تتمتع - في حيازة تلك المباني - بأية حصانة، وقد طلب إلى البعثة أكثر من مرة أن تخلى المباني وتشغل سكناً آخر عرض عليها ولكنها رفضت. ان وجهة نظر فرنسا هذه - كما أوضح مدير عام اليونسكو - لا نتفق مع نصوص اتفاق جنيف الذي أبرم بين اليونسكو وفرنسا. ولكن الخلاف بين اليونسكو وفرنسا يكشف عن القيود التي يمكن أن ترد عملاً على حصانات وامتيازات المنظمات الدولية بسبب اعتبارات الأمن القومي. محمد الغنيمي، بعض الاتجاهات الحديثة في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص ١٣١ - ١٣٢.

(٤٠) ففي الاتفاق الذي أبرم بين الولايات المتحدة الأمريكية والأمم المتحدة مثلاً نص على أن يكون للممثلين الدائمين للدول الأعضاء حق الوصول من وإلى مقر الهيئة بغض النظر عن العلاقات التي بين دولتهم وبين الولايات المتحدة وأما ما =

كما أن الممثل الدولي لا يستطيع استخدام حصانته لحماية نفسه من إساءة صدرت عنه، وبالتالي أن يدعي لنفسه حماية أكثر مما يمكن أن يدعيها الممثل الدبلوماسي لدولته، وعلى هذا فإذا صدرت من ممثل دولي إساءة في شأن من الشؤون الخارجة عن وظيفته الرسمية جاز لدولة المقر بالإجراءات الدبلوماسية أن تطلب إليه مغادرة الإقليم(٤١).

وقد تلجأ الدولة إلى ممارسة اختصاصها القضائي حيال بعض ممثلي الدول، إذا اتهموا بارتكاب جرائم ماسّة بالأمن القومي للدولة(٤٢). وهكذا يمكن القول إن حصانات وامتيازات ممثلي الدول الأعضاء لدى المنظمات الدولية إنما هي حصانات مقيدة وليست حصانات مطلقة.

## رابعاً: أثر الأمن القومي في حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء

بات السمة الأساسية للمجتمع الدولي حاليا، انتشار المنظمات الدولية التي تشمل بنشاطها كافة مجالات الحياة الدولية. وتضم منظمة الأمم المتحدة حالياً ١٩٢ دولة. وبالتالي يبدو واضحاً الأعداد الهائلة من الموظفين والخبراء الذين يعملون بهذه المنظمات الدولية المختلفة، وتسيطر على وضعهم القانوني فيما يتعلق بالحصانات والامتيازات التي يتمتعون بها.لكن ليس بمستبعد أن يسيء الموظفون والخبراء استخدام ما يتمتعون به من حصانات وامتيازات، ولذلك تنص الغالبية من الاتفاقات الخاصة بهذه الحصانات والامتيازات على الاستثناءات اللازمة لضرورات الأمن والدفاع. يبدو أن الاتجاه الغالب لدى كثير من الدول، يميل إلى تفضيل اعتبارات الأمن القومي على مقتضيات حصانات وامتيازات الموظفين والخبراء(٤٣).

---

= يتمتعون به من حصانات وامتيازات فيقتصر فقط على المنطقة التي يوجد بها المقر الرئيسي وعلى مساكنهم والعكس بالعكس وكذا أثناء سفرهم إلى دولة أجنبية في مهمة رسمية. وجدير بلفت النظر أنه وإن كانت المادة التاسعة من الاتفاقية الخاصة بتمثيل الدول في علاقتها بالمنظمات الدولية ذات السمة العالية قد أعطت حرية للدول الموفدة في أن توفد أعضاء البعثة إلا أن المادة ١٤ قيّدت تلك الحرية بشروط منها الظروف والأحوال في الدول المضيفة.

(٤١) ومن أمثلة ذلك طلب الحكومة الأمريكية ترحيل فلاديمير بتروفيتسي زينياكين، المستشار بوفد الاتحاد السوفيتي في الأمم المتحدة إلى بلاده عقب اتهامه بالحصول على وثائق سرية من أحد ضباط سلاح البحرية الأمريكية. وقرار الحكومة الأمريكية الصادر في ٩ أكتوبر عام ١٩٧٠ بطرد مستشار وسكرتير أول بعثة كوبا في الأمم المتحدة لاتهامهما بالقيام بنشاط غير مشروع. وقرار الحكومة السويسرية بتكليف أحد أعضاء البعثة البولونية المعتمدة بمكتب الأمم المتحدة بجنيف بمغادرة البلاد بعد اتهامه بالتجسس. وقرار الحكومة الأمريكية الصادر في ٣ فبراير عام ١٩٧٨ بطرد الممثل الدائم لفيتنام بمنظمة الأمم المتحدة لاتهامه بالتجسس.ومن ذلك أيضاً قرار السلطات السويسرية باعتبار M. Ahmad Malek Mahdavi سكرتير أول البعثة الإيرانية بمكتب الأمم المتحدة بجنيف شخصاً غير مرغوب فيه وطرده من البلاد في ٣٠/ ١٩٧٦/٨ لارتكابه أفعالاً غير مشروعة.

Charles Rousseau: R.G.D.I.P., tome 81/1977/2, P. 555.

(٤٢) من ذلك محاكمة Santiesteban Casanova الملحق بالبعثة الكوبية الدائمة لدى الأمم المتحدة أمام احدى المحاكم الأمريكية بعد أن اتهم بالتآمر والتجسس مع آخرين، وقد طعن بحصانته استناداً إلى المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة والقواعد العرفية في القانون الدولي، ولكن المحكمة الأمريكية رفضت الطعن على أساس أن الحصانة مكفولة للاستقلال في ممارسة الوظائف فقط.

I.L.R. Volume 34, 1967, P. 154 - 172.

(٤٣) فقد طرد عدد من الموظفين الأمريكيين خلال الفترة من ١٩٥١ إلى ١٩٥٣ من خدمة الأمم المتحدة استناداً إلى تحريات حكومة الولايات المتحدة بقصد منع رعايا الدولة المضيفة من ذوي المبادئ الشيوعية من دخول المنظمة الدولية، وقد حكمت =

ولعله ليس خافياً أن الهدف البعيد والأصيل لتدخل هذه الحكومات في اختيار الموظفين الدوليين هو حماية أمنها القومي. على أن الأمر يبدو بالغ الدقة حينما يتهم أحد الموظفين الدوليين بارتكاب بعض الأفعال التي تمس الأمن القومي للدولة(٤٤).

= المحكمة الإدارية ببطلان هذا التصرف وعدم مشروعية قرار الأمين العام بإنهاء خدمات هؤلاء الموظفين ومع ذلك فإن هؤلاء لم يعادوا إلى الخدمة وإنما منحوا مكافأة تعويضية حددتها المحكمة بعد أن رفض الأمين العام إعادتهم للخدمة.

(٤٤) مثال ذلك ما صدر عن محكمة نيوجرسي الأمريكية بتاريخ ٢٠ تشرين الأول / أكتوبر عام ١٩٧٨ حكماً بالسجن لمدة ٥٠ عاماً على كل من فالدبك انجر، ورودولف شير نابيف الروسيان الجنسية والموظفان لدى الأمم المتحدة، بعد إدانتهما بتهمة التجسس والسعي للحصول على أسس دفاعية أمريكية تنفيذاً لتعليمات صادرة من الحكومة السوفيتية، وكانت الأجهزة الفيدرالية الأمريكية قد اكتشفت نشاطهما ألتجسسي. وقد احتجت السفارة السوفيتية في واشنطن لدى الحكومة الأمريكية.ومن ذلك أيضاً محاكمة رودولف بتروفيتش تشرينابيف، الموظف بسكرتارية الأمم المتحدة، وفالديك الكسندروفبتش أحد مساعدي نائب السكرتير العام للأمم المتحدة أمام محكمة نيوجرسي بالولايات المتحدة الأمريكية لاتهامها بالحصول على وثائق سرية من أحد ضباط سلاح البحرية الأمريكي.على أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تقتصر على محاكمة موظفي الأمم المتحدة عند انتهاكهم قوانين البلاد الخاصة بالتجسس، بل قد تلجأ أحياناً إلى محاكمة العاملين بالأمم المتحدة حتى في المخالفات الخاصة بالمرور، كقضية: Ranollo والتي تتلخص في أنه كان سائقاً خاصاً للأمين العام السابق للأمم المتحدة Lie؛ واتهم بقيادة السيارة بسرعة تزيد عن السرعة المحددة بينما كان ينقل الأمين العام أثناء الخدمة خلال دورة انعقاد الجمعية العامة.ولذا دفع بالحصانة استناداً إلى المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة، واتفاقية حصانات وامتيازات المنظمات الدولية الصادرة في ٢٩ ديسمبر عام ١٠٤٥. كما رفضت الأمم المتحدة إسقاط الحصانة، ولكن المحكمة الأمريكية رفضت الدفع بالحصانة وأشارت إلى أن الحصانة يجب أن تنحصر في أولئك الذين يكون نشاطهم لازماً لشؤون مداولات الجمعية العامة وذلك لا ينصرف إلى الخدم الذين يسهرون على راحة المندوبين وموظفي الأمانة العامة.