

## حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين

د. خليل حسين (\*)

بحصانة الموظف الدولي تجاه كافة الدول بما في ذلك الدولة التي يتبعها بجنسيته - مزايا وحصانات مطلقة في مواجهة المجتمع الدولي كافة، نجد أنه لا يجوز الإحتجاج بحصانة المبعوث الدبلوماسي تجاه الدولة التي يمثلها، وتختلف لجهة جزاء عدم مراعاتها، إذ يترتب على عدم مراعاة حصانات وامتيازات الموظفين الدبلوماسيين تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل، في حين لا يترتب هذا الجزاء بالنسبة للموظفين الدوليين. والأهم من ذلك كله، الإختلاف الجوهرى الذي يكمن في الطبيعة القانونية للوظيفة الدبلوماسية والوظيفة العامة الدولية، فالأولى هي وظيفة عامة وطنية ذات أهمية دولية، في حين أن الثانية ذات طابع دولي لأنها لا تباشر في نطاق المصلحة الذاتية لدولة معينة كما هو الحال بالنسبة للوظيفة الدبلوماسية بل

تترتب الحصانات والامتيازات المقررة للمنظمات الدولية باعتبارها شخصاً من اشخاص القانون الدولي العام، وكذلك لحسن مباشرتها للمهام المنوطة بها. فهي تنشأ عن إتفاق دولي، تستمد أساسها من القانون الدولي. فالموظفون الدوليون يساهمون في بناء المنظمة وتطويرها وإنجازها لأعمالها، وذلك لا يمكن أن يؤتي ثماره أو نتائجه على أكمل وجه إلا إذا تمتع هؤلاء الموظفون بقدر من الحماية الوظيفية تمكنهم من أداء أعمالهم على وجه مستقل، مما يجعلهم بمنأى عن أي مؤثرات أو ضغوط خارجية. ويطلق على تلك الحماية؛ الحصانات والامتيازات الدولية تمييزاً لها عن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية. وهي الحصانات والامتيازات التي تميز فئة الموظفين الدوليين عن غيرهم من الموظفين الوطنيين. فبينما يُحتج

(\*) استاذ العلاقات الدولية والدبلوماسية في كلية الحقوق والعلوم السياسية بالجامعة اللبنانية واستاذ محاضر في كلية القيادة والاركان/الجيش اللبناني.

وتبعاً لذلك، فإن مصلحة الوظيفة الدولية وضمان حسن مباشرة الموظف الدولي لواجبات الوظيفة تُعد الأساس القانوني لتمتع الموظفين الدوليين بالامتيازات والحصانات. ذلك أنها لم تتقرر أصلاً إلا لهدف تحقيق صالح المنظمة ذاتها، ولتمكينهم من القيام بمتطلبات الوظيفة الدولية على أكمل وجه، وليس من أجل حماية مصالحهم الشخصية أو تمييزهم من غيرهم من الأفراد. وتعتبر هذه الامتيازات والحصانات على هذا النحو جزءاً من النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية.

**وإذا كان الأساس القانوني لتمتع الموظفين الدوليين بهذه الامتيازات والحصانات هو نظرية الوظيفة، فإنه لا وجه للإستناد في هذا الصدد الى النظريات والأسانيد التي قيل بها في تبرير وتأسيس حصانات المبعوثين الدبلوماسيين، كنظرية الامتداد الاقليمي، ونظرية السيادة التي تفرض احترام الدولة التي ينتمي اليها المبعوث الدبلوماسي، فهذه النظرية الأخيرة لا تركز أساساً على قوة مصدر القواعد القانونية التي تحكم العلاقات الدولية وإنما تستمد وجودها من قواعد المجاملات الدولية.**

كما لا يمكن النظر في إسناد الامتيازات والحصانات الدولية التي يتمتع بها الموظفون الدوليون إلى مبدأ المعاملة بالمثل، فهذا المبدأ يصلح أساساً لإمتيازات وحصانات البعثات الدبلوماسية، ولكن لا يجد تطبيقاً له بشأن حصانات وإمتيازات الموظفين الدوليين. ومرد ذلك إلى أن دولة المقر وغيرها من الدول حين تعترف بالامتيازات والحصانات للموظفين

أنها تحقق مصالح مجموعة من الدول أو المجتمع الدولي بأسره حسب نوع الوظيفة العامة الدولية<sup>(١)</sup>.

### القسم الاول الأساس القانوني لإمتيازات وحصانات الموظفين الدوليين

ثمة العديد من النظريات التي ظهرت بهدف تبرير حصانات الوظيفة الدولية، منها نظرية الإمتداد الاقليمي التي تُبنى على فكرة أن الموظف الدولي هو امتداد لسيادة دولته الاقليمية وجزء من أقليمها، وهناك نظرية السيادة التي تقوم على فكرة مؤداها أن هذا الفرد هو جزء من سيادة الدولة، وبالتالي يتمتع بالحماية اللازمة له كنوع من حماية سيادة الدولة<sup>(٢)</sup>. وعلى الرغم من أن لكل نظرية حججها لتبرير حصانات وامتيازات الموظف الدولي، إلا أنه ثمة مبرر واحد يتمثل في نظرية الوظيفة.

### اولاً: الأساس القانوني لإمتيازات الموظفين الدوليين وحصاناتهم

إن المبرر الأساسي لمنح هذه الامتيازات والحصانات هو نظرية الوظيفة، والتي تقوم على فكرة أن الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف الدولي ليست من أجل تحقيق مصالحه الشخصية، وإنما من أجل تحقيق صالح المنظمة التي يعمل فيها وخدمة الأهداف التي أنشئت من أجلها. فهي ترتبط بالوظيفة أكثر من إرتباطها بالموظف نفسه، وهي تختلف في ذلك عن الامتيازات والحصانات المعترف بها للمبعوثين الدبلوماسيين.

(١) عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ٢٤١.

(٢) محمد الوحيشي، مكانة الموظف الدولي ودوره في حل المنازعات الدولية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٥ - ٥٦.

## ثانياً: مصادر الأحكام القانونية لإمميزات وحصانات الموظفين الدوليين

توجد في القانون الدولي الإتفاقي كثير من المصادر القانونية، وهي عادة الاتفاقيات العامة والاتفاقيات الثنائية، واتفاقيات المقر، والقواعد المستفادة من الأعمال القانونية المؤسسة على الإرادة المنفردة، ونستعرض فيما يلي أهم هذه المصادر:

### ١. الإتفاقيات العامة:

الإتفاقيات العامة هي تلك الإتفاقيات التي تتضمن مبادئ عامة، أو التي تتضمن أحكاماً عامة مقرررة لحقوق الموظفين الدوليين وحمايتهم الوظيفية، ومنها على سبيل المثال لا الحصر الإتفاقية العامة لإمميزات وحصانات الأمم المتحدة التي أبرمت وصدرت بقرار من الجمعية العامة في ١٣ / ٢ / ١٩٤٦، وهي الإتفاقية التي تتضمن الأحكام العامة الضرورية لقيام الموظفين الدوليين بوظائفهم. كذلك الإتفاقية العامة لإمميزات وحصانات المنظمات المتخصصة التي وافقت عليها الجمعية العامة في ٢١ / ١١ / ١٩٤٧، والتي أهتمت هي الأخرى بأن تحنو حذو الإتفاقية الأولى لجهة كفالة إستقلال الموظفين الدوليين العاملين في هذا النوع من المنظمات الدولية، ويلاحظ أن إتفاقية حصانات المنظمات المتخصصة تضم الأحكام العامة التي تسري على الوظيفة العامة في سائر هذه المنظمات، ثم تشمل الى جانب ذلك ملاحق متعددة الأحكام الخاصة التي تتطلبها الظروف الخاصة بكل منظمة متخصصة على حدة. وقد تمّت الموافقة في إجتماعات مجلس جامعة الدول العربية في ٩ نيسان و ١٠

الدوليين وللمنظمات الدولية التي يعملون فيها، لا تُحصل لنفسها أو تطلب لموظفيها وضعاً مماثلاً من قبل المنظمة الدولية، لأن المنظمة ليس لها أقاليم كما هو الحال بالنسبة للدول.

ثمة جانب من الفقه قد لجئ إليه وهو بصدد تبرير وتأسيس الامتيازات والحصانات إلى فكرة المسؤولية الدولية التي تستند إليها الحصانات والامتيازات المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين، والتي تفرض على الدولة الإلتزام باستدعاء ومحاكمة مبعوثها الدبلوماسي أمام محاكمها عندما تشكو إليها الدولة المضيفة من سلوك هذا الممثل. كما أن وجهة النظر هذه وذلك القياس لا يجد له مجالاً أو تطبيقاً بالنسبة لإمميزات وحصانات الموظفين الدوليين، باعتباره يتعارض مع الغرض الأساسي الذي تقررت من أجله هذه الحصانات، والذي يستهدف توفير الاستقلال التام للموظف الدولي بما يكفل تحقيق مصالح المنظمة الدولية، وتوجيه الوظيفة العامة الدولية لخدمة أهداف ومصالح الجماعة الدولية.

أن سائر النظريات السابقة تهمل الهدف الأساسي الذي من أجله تقررت هذه الحصانات، وهو ضمان استقلال الموظف الدولي.

وقد أصبح مبدأ ضمان إستقلال الموظف الدولي مسلماً به في فقه القانون الدولي فيما يتعلق بالوظيفة العامة الدولية والمنظمات الدولية، بمعنى أن الغاية من حصانات الموظفين الدوليين تمكينهم من القيام بوظائفهم بحرية وذلك لأن هذا الإستقلال أمر ضروري لتوجيه الوظيفة العامة لخدمة الجماعة الدولية<sup>(٣)</sup>.

(٣) وهذا ما نصت عليه: المادة ١٠٤، ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة. والمادة ٦ من ميثاق منظمة المؤتمر الاسلامي. والمادة ١٤ من ميثاق جامعة الدول العربية.

ميسوراً انذاك، إلا إذا إرتضت ذلك بإرادتها، وأبرمت اتفاقية مع المنظمة الدولية تتضمن اعترافاً بتلك الامتيازات والحصانات. وقد أثار ذلك بعض المشاكل في تلك الحقبة ومنها رفض الولايات المتحدة الاميركية، والتي لم تكن عضواً في منظمة العمل الدولية، الإعتراف لمكتب الاتصال التابع للمنظمة والذي يقع مقره بالعاصمة الامريكية (واشنطن) ببعض الامتيازات، ومنها اعفاء موظفيه من الضرائب وغيرها من المشاكل المماثلة التي حدثت مع الإتحاد السوفياتي قبل إنضمامه إلى عصابة الأمم سنة ١٩٣٤.

هذه المشاكل العملية يمكن أن تكون أكبر حدة في الوقت الحاضر نظراً لإنتشار ظاهرة التنظيم الدولي بمفاهيمه المختلفة. ولذلك فإن الفقه والقضاء الدوليين يسلمان الآن بأن رفض الدولة خاصة اذا كانت عضواً في المنظمة، التصديق على النظام القانوني للإمتيازات والحصانات لا يعفيها مطلقاً من الإلتزام القانوني بالإعتراف بهذه الامتيازات والحصانات المقررة للمنظمة الدولية ذاتها وللعاملين فيها من الموظفين الدوليين. ويمكن تأسيس هذا الإلتزام بالنسبة للدول الأعضاء على ميثاق أو دستور المنظمة الدولية، حيث يرد عادة النص فيه على التزام الدول الأعضاء بإحترام الصفة القانونية للمنظمة وموظفيها.

ويرى فريق من الفقهاء أنه من الممكن القول، بأن الدول غير الأعضاء تتحمل الإلتزام ذاته على أساس أن نصوص ميثاق أو دستور المنظمة التي تقرر الامتيازات والحصانات ليست لها طبيعة منشئة، بل هي مجرد إعلان عن قواعد عامة مقررة بقواعد العرف الدولي التي تسري على كافة الدول، وأن عدم النص عليها لا

أيار ١٩٥٣ على إتفاقيات حصانات وإمتيازات موظفي جامعة الدول العربية، ولا توجد الآن منظمة دولية أو جهاز دولي إلا وقد أبرمت أو أبرم بالنسبة لها أو له إتفاقية من هذا النوع. وتتميز هذه الاتفاقيات العامة للحصانات بأمر هام عن سائر الاتفاقيات الدولية في القانون الدولي، لأنها الاتفاقيات الوحيدة التي لا يتم التوقيع عليها، بل يقتصر الإلتزام بأحكامها القانونية على إعلان الدولة الإنضمام إليها. كذلك فإن هذه الاتفاقيات تتميز بأنها تنشئ حقوقاً لصالح الأجهزة الدولية وإلتزامات تقع على عاتق الدول التي تنضم إليها، كما أنها لا تتضمن شرطاً يجيز إنهاء الإلتزام بالإرادة المنفردة. وبالرغم من الميزات والإيجابيات التي تم تعدادها إلا أن هناك من يرى بأنها عامة، باعتبار ان الإنضمام إليها مقتصر على اعضاء المنظمة الدولية التي اعتمدت الاتفاقية، أي اعضاء الأمم المتحدة او الوكالات المتخصصة او جامعة الدول العربية... إلخ دون الدول غير الأعضاء<sup>(٤)</sup>.

## ٢. الإتفاقيات الثنائية

وهي عبارة عن اتفاقيات يتم إبرامها بين المنظمة الدولية والدول الأخرى خاصة تلك التي يؤدي الموظف الدولي وظيفته على أراضيها، لا سيما عندما لا تكون هذه الدولة عضواً في المنظمة. ويهدف هذا النوع من الاتفاقيات الى مواجهة حالة الموظف الدولي الذي تستدعي الظروف ان يباشر مهام وظيفته في إحدى الدول غير الأعضاء في المنظمة الدولية. وقد بدأت الحاجة الى عقد مثل هذه الاتفاقيات تظهر منذ عهد عصابة الأمم، إذ أن مطالبة الدولة غير العضو في العصابة بالاعتراف بإمتيازات وحصانات الموظفين الدوليين لم يكن أمراً

(٤) للمزيد راجع خليل حسين، موسوعة القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ج ٢، بيروت، ٢٠١٣.

والسؤال الذي يطرح نفسه ماذا عن حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين، هل تعتبر القواعد العرفية الدولية مصدراً لها؟ للإجابة يمكن القول أن اعتبار هذه الاتفاقيات أياً كان نوعها أساسية لحصانات وامتيازات الموظف الدولي فهو أمر تنقصه الدقة. حيث انتقد جانب من الفقه المعاصر ذلك الاتجاه الذي يستبعد العرف الدولي من بين مصادر وامتيازات وحصانات الموظفين الدوليين والمنظمات الدولية بوجه عام، استناداً إلى أن الاتفاقيات الدولية أو التشريعات الوطنية التي يعتبرها الاتجاه السابق مصدراً في هذا الصدد، قد تخلو أحياناً من النص على تلك الامتيازات والحصانات، وهو ما يسبب صعوبات ومشاكل كثيرة تواجه المحاكم الوطنية عند بحثها للمنازعات التي تتعلق بهذه الامتيازات والحصانات.

ومن ناحية أخرى، إن القول أن الامتيازات والحصانات يمكن أن تستند إلى التشريعات التي يصدرها المشرع الوطني في كل دولة في حالة خلو الاتفاقيات الدولية من النص عليها، هو أمر خطير، لأنه يجعل مصير هذه الحصانات رهناً بإرادة المشرع الوطني الذي يستطيع الغائها، وهو احتمال قائم خاصة في الفترات التي تتأزم فيها العلاقات الدولية، سيما بين الدولة التي يتبعها الموظف الدولي وتلك التي يعمل على إقليمها، مما يؤدي ذلك إلى إهدار الحكمة التي تقررت من أجلها الحصانات، ألا وهي توفير الاستقلال للموظف الدولي كي يؤدي واجبه على أكمل وجه وبما يحقق ويخدم أغراض المجتمع الدولي، وهو ما لا يتأتى تحقيقه إلا بوجود

يعفي الدول الأعضاء، ولا يمنع الدول غير الأعضاء بالعمل طبقاً لأحكامها<sup>(٥)</sup>.

### ٣. اتفاقيات المقر

هي الاتفاقيات التي تبرمها المنظمات الدولية مع الدول التي يوجد مقرها أو أحد فروعها بإقليمها، كالاتفاقية التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية مع الأمم المتحدة، وكالاتفاقيات التي أبرمتها سويسرا بخصوص المقر الأوروبي للأمم المتحدة في جنيف مع الدول الأعضاء، وكالاتفاق القانوني للمنظمة الدولية للتربية والثقافة والعلوم في عام ١٩٤٥ في فرنسا.

وقد أبرمت اتفاقية امتيازات وحصانات مقر محكمة العدل الدولية وموظفيها وقضاتها بين رئيس المحكمة ووزير خارجية هولندا في ١٦ حزيران ١٩٤٦. وتم ذلك في صورة تبادل مذكرات ثم أُدمجت في الاتفاقية العامة لإمتيازات وحصانات الأمم المتحدة<sup>(٦)</sup>.

أما بالنسبة للعرف الدولي، فيكاد يجمع الفقهاء على أن الحصانات الدبلوماسية التي تُمنح للمبعوثين الدبلوماسيين تجد مصدرها الأساسي في العرف الدولي، بعد أن درج المجتمع الدولي على الاعتراف بها حتى بعد أن ثبتت أحكامها واستقرت قواعدها بتواتر إتباعها واضطراد العمل بها على مرّ العصور وذلك قبل أن يرد النص عليها في التشريع الدولي المعاصر، وفي الاتفاقيات الدولية المختلفة، كاتفاقية هافانا ١٩٢٨، واتفاقية فيينا ١٩٦١ للعلاقات الدبلوماسية واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية ١٩٦٣.

(٥) صلاح السيسى، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٠٨.

(٦) جمال ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٦٥ - ١٦٦.

الدولية التي تبرمها المنظمات الدولية بصدد حالات مماثلة، والرجوع الى القواعد العرفية والاتفاقية المشابهة والخاصة بإمتيازات وحصانات المبعوثين الدبلوماسيين، والاسترشاد كذلك بما قد تتضمنه المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية وأحكام المحاكم من مبادئ وقواعد تتفق مع طبيعة امتيازات وحصانات موظفي المنظمات الدولية. فاللجوء الى هذه المصادر يُعين على الوصول إلى قواعد القانون الدولي العرفية، والوقوف على ما تتضمنه من أحكام ومبادئ متعلقة بإمتيازات وحصانات الموظفين الدوليين، وهكذا فإن هذه القواعد تسير جنباً الى جنب مع ما تتضمنه الاتفاقات الدولية من أحكام في هذا الخصوص بحيث تعتبر مصدراً للامتيازات والحصانات المذكورة.

إلى جانب ما سبق، هناك من الفقهاء من أضاف مصدراً آخر إلى جانب المصادر الأخرى وهو الإلتزامات بالإرادة المنفردة. ففي حالة رفض إحدى الدول التصديق على الاتفاقية العامة لإمتيازات وحصانات إحدى المنظمات الدولية يمكن لها في هذه الحالة أن تصدر قانوناً تحدد فيه الامتيازات والحصانات التي تعترف بها لهذه المنظمة، من ذلك أن امتناع الولايات المتحدة الأمريكية عن التصديق على الاتفاقية العامة لإمتيازات وحصانات الأمم المتحدة قد تم تبريره بأن هذه الدولة قد سبق لها إصدار القانون الأمريكي الذي قُرِرَ فيه تمتع الأمم المتحدة وموظفي المقر بالإمتيازات والحصانات الدولية، إذ وافق الكونغرس الأمريكي في ٢٩ / ١٢ / ١٩٤٥ على هذا القانون، وقد صدرت اللوائح التنفيذية لهذا القانون وتحدد سريانه على المنظمات الدولية الأخرى التي يقع مقرها على إقليم الولايات المتحدة الأمريكية. كذلك وافقت بريطانيا سنة ١٩٤٤ على قانون الامتيازات والحصانات، ثم أصدرت اللوائح التنفيذية التي يمتد سريانه على سائر المنظمات الدولية.

قواعد مستقرة يُقرها القانون الدولي ويجعلها مصدراً لهذه الحصانات.

ومن ناحية أخرى فقد أُيدت بعض الدول الموقف الفقهي المتقدم والذي يؤكد على وجود العرف الدولي ومن ذلك سويسرا، ويتضح ذلك في الرسالة التي بعث بها المجلس الفيدرالي السويسري الى الجمعية الفيدرالية بتاريخ ٢٨ تموز ١٩٥٥ التي أكدت على التزام سويسرا بوصفها الدولة التي يوجد على اقليمها مقر وكالات متخصصة تابعة للمنظمة الدولية، ببعض الامتيازات والحصانات الخاصة بهذه المنظمة وموظفيها والتي تُستمد من العرف الدولي الذي لا يمكن لها مخالفته.

كذلك قد حفلت بعض اتفاقات المقر ذاتها بنصوص يُستدل من صياغتها على الإحالة الى العرف الدولي بصدد تحديد امتيازات وحصانات المنظمة الدولية والموظفين الدوليين التابعين لها، ومن ذلك نص المادة الثالثة من الاتفاقية المبرمة بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية والصحة العالمية، التي تُحيل في هذا الشأن إلى الحصانات المعترف بها في القانون الدولي بإسم «الحصانات الدبلوماسية». ونخلص من كل ما تقدم الى القول أن قواعد العرف الدولي الخاص بإمتيازات وحصانات الموظفين الدوليين، يُعد مصدراً اساسياً لا غنى عنه بصدد تحديد الأحكام والقواعد المتعلقة بهذه الامتيازات والحصانات أما الاتفاقيات الدولية التي تبرمها المنظمات الدولية في هذا الشأن ما هي إلا مظهر وتعبير عن وجود ذلك العرف.

فالعرف الدولي كثيراً ما يكمل النقص الذي قد يتخلل نصوص الإتفاقيات المذكورة، وأن إغفال النص في تلك الاتفاقيات على بعض الأحكام والتفصيلات إنما يعني إحالة منها الى قواعد القانون الدولي العرفية في هذا الصدد. ويمكن الإهتمام الى هذه القواعد بوسائل متعددة، كإستئناس بإتفاقيات المقر والإتفاقيات

الوسائل المثالية لإنشاء إلتزامات قانونية متبادلة بين المنظمات الدولية والدول كأشخاص للقانون الدولي، ذلك أن الوضع القانوني لمنظمة دولية فوق أراضي دولة ما، يجب ألا ينجم عن عمل إرادي إنفرادي صادر عن الدولة المضيفة (كقانون مثلاً)، بل يجب أن ينظم من خلال إتفاق مبرم بينهما حتى لا يكون لدولة المقر الحق في تعديله أو الغائه وفقاً لرغباتها وحسب ظروفها السياسية. ومن المبادئ الهامة التي تتعلق بمقار المنظمات الدولية، أن تكون الفعاليات التي تُمارس داخل هذه المقار منحصرة في إطار أنشطة المنظمة أو تلك التي تتعلق بها<sup>(٧)</sup>. وإستناداً إلى هذا المبدأ تُمنح الدولة المضيفة مقار المنظمات الدولية وضماً متميزاً وتتعامل معها معاملة خاصة. ويشكل أي خروج على هذا المبدأ مخالفة قانونية يترتب عليها مسؤولية المنظمة الدولية. وتخضع لجهة شروطها الموضوعية أو الشكلية لنفس الأحكام التي وضعها القانون الدولي بشأن مسؤولية الدولة، وقد تكون مسؤولية المنظمة تعاقدية، إذا امتنعت عن تنفيذ إلتزام تعاقدي، أو إذا قامت بتنفيذه على وجه مخالف لشروط التعاقد، كما قد تكون مسؤولية المنظمة تقصيرية في حالة وقوع ضرر تسببت المنظمة في إلحاقه بالغير.

أما فيما يتعلق بتطبيق أحكام المسؤولية، فلا تنور صعوبة إذا ما كانت هناك هيئات تملك سلطة إصدار قرارات نهائية وملزمة في شأن التصرفات غير المشروعة. إلا أن ثمة صعوبات بشأن تحديد شرعية تصرفات المنظمات الدولية إذ لا توجد عادة مثل هذه الهيئات، وبصفة خاصة حالة عدم وجود هيئة قضائية دولية تملك سلطة إصدار الأحكام النهائية في هذا الخصوص. وتتميز الجماعات الأوروبية بوجود

## القسم الثاني صور حصانات وإمتيازات الموظفين الدوليين ونطاق سريانها

يتمتع الموظف الدولي بالحق في الحماية الوظيفية بواسطة المنظمة الدولية التي يعمل بها، وقد جاء بالرأي الإفتائي الصادر عن محكمة العدل الدولية بشأن الأضرار التي تصيب العاملين بالأمم المتحدة في ١١/٤/١٩٤٩ أن هذه الحماية ضرورية لضمان إستقلال الموظف في عمله، وبالتالي استقلال المنظمة ذاتها، وإن الموظف الدولي ينبغي أن يرتكز على حماية المنظمة دون حاجة إلى حماية أخرى وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها، والألا كان في ذلك قضاء على إستقلاله.

هذه الحماية الوظيفية تتمثل في مجموعة من الحصانات والإمتيازات الدولية. فما هي صور الحصانات والإمتيازات التي تمنح للموظف الدولي باعتباره ممثلاً للجماعة الدولية بأسرها، وممثلاً لتضامن الانسانية الذي يتجسد في المنظمة التي يتبعها والتي تسعى الى تحقيق عوامل النظام والاستقرار في المجتمع الدولي؟ وهل الموظفون الدوليون يتمتعون على حد سواء بالحصانات والإمتيازات والإعفاءات الدولية؟

### أولاً: حصانات وإمتيازات المنظمات الدولية

لكل منظمة دولية مقر تُمارس فيه أنشطتها ويضم مكاتبها وإداراتها المختلفة ومكاتب موظفيها. وكل منظمة لها حق اختيار المكان الذي يوجد فيه مقرها، ويتم تحديد مقر المنظمة الدولية والوضع القانوني الذي تتمتع به فوق أراضي الدولة المضيفة وفقاً لإتفاق يُطلق عليه «إتفاق المقر». واتفاقيات المقر تعد إحدى

(٧) أحمد رفعت، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، د.ت. ص ٢٢٢ - ٢٢٦.

ومرد ذلك تمتعها بالشخصية القانونية، أو لأنها لازمة لمباشرة وظائفها. وتتمثل فيما يلي<sup>(٨)</sup>:

- الحصانة القضائية.
- حرمة المباني والسجلات والأماكن التي تشغلها المنظمة.
- حرمة مراسلات المنظمة وحرمتها في الإتصال.
- الإمتيازات الضريبية والتسهيلات الفنية.

#### ١. الحصانة القضائية:

تتمتع المنظمة الدولية بحق التملك والتصرف كأثر مباشر لتمتعها بالشخصية القانونية، وبالتالي تتمتع المنظمات الدولية وأموالها وموجوداتها أينما كانت، وتحت يد من كانت، بالإعفاء القضائي بصفة مطلقة وشاملة ما لم تقرر المنظمة الدولية نفسها التنازل عن هذا الحق. وهذه الحصانة تحمي المنظمة الدولية من أي إجراء قانوني ضدها<sup>(٩)</sup>.

#### ٢. حرمة المباني والسجلات والأماكن التي تشغلها المنظمة<sup>(١٠)</sup>:

تكون جميع مباني المنظمة الدولية مصونة ولا تخضع لأي إجراءات تفتيش أو استيلاء أو

هذه الهيئة القضائية، حيث توجد فيها محكمة عدل أوروبية لممارسة هذه الوظيفة. أما على صعيد المنظمات الدولية الأخرى، فلا تملك محكمة العدل الدولية إلا سرعة إصدار قرارات إستشارية غير ملزمة. وطالما أن آراء محكمة العدل الدولية غير ملزمة قانوناً للمنظمات الدولية، فيمكن اعتبار رفض أعمالها تصرفاً غير قانوني، وإزاء هذا الوضع، فقد يتعذر حل نزاع يكون أحد طرفيه منظمة دولية إلا عن طريق الإتفاق الودي أو اللجوء الى التحكيم.

وتلتزم المنظمة الدولية ودولة المقر بتنفيذ الإلتزامات الناجمة عن اتفاق المقر بحسن نية وإتباع كافة الشروط والأحكام المنصوص عليها فيه. فعلى دولة المقر أن تسهل دخول الأفراد المدعويين لحضور إجتماعات المنظمة الدولية أو أحد أجهزتها إلى أراضيها وكذلك خروجهم منها، وألا تقيم العقاقيل التي قد تحول دون تحقيق ذلك، وأن تُسهل لهم أيضاً سبل وإجراءات الانتقال والاقامة داخل أقاليمها، حتى يتمكنوا من ممارسة مهامهم التمثيلية طبقاً للقواعد الخاصة بالمنظمة الدولية.

وعليه فالمنظمات الدولية ككائن قانوني، تتمتع بمجموعة من الحصانات والامتيازات،

(٨) انظر في ذلك: وائل احمد بوعلام، المنظمات الدولية - النظرية العامة، جامعة الزقازيق، القاهرة، بدون سنة نشر، ص ٨٦.

(٩) تنص المادة الثانية من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة على أن «تتمتع هيئة الامم المتحدة واموالها وموجوداتها، أينما كانت، وتحت يد من كانت، بحق الاعفاء القضائي بصفة مطلقة، ما لم تقرر الهيئة صراحة التنازل عن هذا الحق، ويسري هذا التنازل في جميع الأموال عدا ما يتعلق بالإجراءات التنفيذية».

(١٠) تنص المادة الثانية من الملحق الخاص بتنظيم بعض أحكام اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية على أنه « أ - حرمة المباني التي «يشغلها الجامعة مصونة ولا يجوز لأي موظف أو شخص يتولى أي سلطة عامة في دولة المقر دخولها مبانيها لمباشرة أية مهمة تتعلق بوظيفته الا بإذن الأمين العام وبالشروط التي يوافق عليها، ب - على الجامعة أن تُحرم استعمال مبانيها كملجأ يأوي إليه أي شخص، ج - على حكومة دولة المقر أن توفر قوات الأمن اللازمة لحماية مقر الجامعة ومبانيها وضمان عدم قيام أي شخص أو مجموعة من الاشخاص بإغلاق الجامعة من الأماكن المجاورة، كما تقوم بناءً على طلب الأمين العام بتقديم قوات الأمن اللازمة للمحافظة على النظام داخل المقر». وتنص المادة الثالثة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة على أن «تكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها الهيئة، ولا تخضع اموالها وموجوداتها أينما كانت، وتحت يد من كانت لأية إجراءات تفتيش أو إستيلاء، أو مصادرة أو نزع ملكية، أو لأي نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية الإدارية والقضائية والتشريعية». وتنص المادة الرابعة من نفس الاتفاقية على أن «تكون مصونة حرمة المحفوظات والوثائق بكافة أنواعها أينما وجدت، سواء كانت خاصة بهيئة الأمم المتحدة أو في حيازتها».

إقتحام المبنى من قبل الأشخاص وحمايته بصفة عامة.

وفي مقابل امتناع السلطات المحلية عن دخول مباني المنظمة الدولية وحمايتها، فإن هناك بالمقابل التزاماً على المنظمة يمنعها من استخدام تلك المباني لإيواء الأشخاص الفارين من العدالة وهو ما يطلق عليه «بحق الملجأ العادي»، أو إيواء الفارين من الاضطهاد السياسي وهو ما يطلق عليه «حق اللجوء السياسي».

وقد أبرمت الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة الأمريكية اتفاقاً خاصاً بحصانات المقر في ٢٦ / ٦ / ١٩٤٧، أُتفق فيه على منح الأمم المتحدة سلطات معينة على المنطقة التي يقع فيها مقر الهيئة<sup>(١٢)</sup>. وتتلخص حصانات مقر الأمم المتحدة كما نصت عليها الإتفاقية بما يلي:

أ - يقع مقر الأمم المتحدة في نيويورك تحت سلطان ورقابة الأمم المتحدة، ولها في هذا الصدد سلطة إصدار لوائح تسري في منطقة المقر لتسهيل ممارسة المنظمة لوظائفها.

ب - لمنطقة المقر حرمة، فلا يجوز دخولها بواسطة موظفي الولايات المتحدة الأمريكية إلا بالشروط التي يوافق عليها الأمين العام للأمم المتحدة.

ج - تُطبق قوانين الولايات المتحدة الأمريكية الفدرالية والمحلية في منطقة المقر، ويكون للسلطات الأمريكية وقضاؤها الاختصاص بالنسبة لما يقع من أعمال، ويستثنى من ذلك الأحوال التي تتمتع فيها المنظمة بالحصانات وفقاً لأحكام اتفاقية المقر.

د - تتمتع الهيئة بتسهيلات تتعلق بنظام

مصادرة أو نزع ملكية أو أي إجراء آخر يُمس بحرمتها، وعلى الدولة المضيفة إتخاذ التدابير اللازمة لحماية المبنى ضد أي إعتداء قد يقع عليه وحماية الوثائق التي بداخله. والهدف من تقرير حرمة المباني هو الحفاظ على كرامة وكيان الدولة وأسرارها وإستقلالها، وأن يباشر موظفو المنظمة مهامهم في أمان وهدوء، وهو أمر ضروري لتحقيق اغراضها.

والأصل أن حرمة المباني تقتضي من الدولة المضيفة (دولة المقر) أن تمتنع وتلتزم بعدم السماح بدخول المباني التابعة للمنظمة الدولية الا بإذن من أمينها العام، أو من يقوم مقامه، إلا أن هناك إستثناءات ترد على هذه القاعدة، أهمها<sup>(١١)</sup>:

أ - أحوال الدفاع الشرعي: يجوز لسلطات الدولة المضيفة أن تتخذ كافة الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامتها وأمنها وإن إستدعى ذلك دخول مبنى المنظمة بدون إذن.

ب - حالة الضرورة: يجوز لسلطات دولة المقر في أحوال الضرورة، كحالة نشوب حريق أو الإعداد لإرتكاب جريمة داخل مبنى المنظمة، مع وجود دلائل قوية على ذلك، دخول مبنى المنظمة دون إستئذان من أمينها العام. ويرى البعض أن القوة القاهرة ترتب انناً ضمناً بدخول المبنى.

وفي جميع الأحوال تلتزم دولة المقر بإتخاذ الإجراءات الضرورية المعقولة واللازمة لحماية مبنى المنظمة، حتى وإن كان لا يوجد التزام محدد بضمان الحماية المطلقة. لكن هذا لا يمنع الدولة المضيفة من محاولة بذل ما بوسعها لمنع

(١١) حول ذلك راجع خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١ ص ٤٥٣ وما يليها.  
(١٢) وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اتفاق المقر بالقرار رقم ١٦٩ (٢) لسنة ١٩٤٧، ودخل هذا الاتفاق حيز النفاذ في ٢١ / ١١ / ١٩٤٧.

إنتقال رؤوس الأموال والمبادلات النقدية، والتمتع بالإعفاء من الرسوم الجمركية والقيود المفروضة على الصادرات والواردات (المطبوعات - الأفلام الدعائية..).

وقد نصّت على هذه الامتيازات المادة السابعة من اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة على أن تتمتع هيئة الأمم المتحدة وموجوداتها وأموالها بالإعفاء من:

أ. جميع الضرائب المباشرة عدا ما يختص منها بالمرافق العامة.

ب. جميع الرسوم الجمركية، والأوامر الصادرة بحظر وتقييد الاستيراد والتصدير لكافة ما تستورده أو تصدره فيما يكون متعلقاً بأعمالها الرسمية.

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

وتنص المادة الثامنة على أن «لا يُعفى ما تشتريه الأمم المتحدة محلياً لأعمالها الرسمية من ضريبة الإنتاج أو البيع، إلا إذا بلغت قيمته مبلغاً لا يستهان به، ففي هذه الحالة يجوز رد ما تدفعه من رسوم أو ضرائب».

كذلك تتمتع المنظمة الدولية بمجموعة من السلطات أو الاختصاصات المخولة لها بقصد تمكينها من تحقيق أهدافها، ويحدد دستور المنظمة أو ميثاقها السلطات التي تتمتع بها،

الإتصالات بينها وبين ممثلي الدول الاعضاء، وموظفي الأمم المتحدة، والمنظمات المتخصصة وممثلي الصحافة والإذاعة وغيرهم من الأشخاص الذين يُدعون للمقر لمباشرة عمل رسمي، ولهؤلاء حرية دخول المقر دون أي عائق من جانب السلطات المحلية.

هـ - للهيئة أن تنشئ داخلها اذاعة ومطار لاستعمالها الخاص.

و - تقوم السلطات الأمريكية المحلية بحماية المقر من أي اعتداء قد يقع عليه وتسهيل حصوله على المرافق العامة.

### ٣. حرمة مراسلات المنظمة وحرمتها في الإتصال<sup>(١٣)</sup>:

كما يُطلق عليها تسهيلات المواصلات والإتصالات، وبمقتضاها لا تخضع مراسلات المنظمة للرقابة (حصانة الحقيبة الدبلوماسية - واستخدام الشيفرة في رسائلها)، ومن حقها أيضاً الاستفادة من الخدمات السلوكية واللاسلكية، وكذلك في ارسال وتسلم مكاتباتها برسول خاص أو بحقائب. وقد قامت الأمم المتحدة بتشغيل خدمات لاسلكية تحت اشرافها وطبقاً لإتفاق المواصلات اللاسلكية الدولية.

### ٤. الامتيازات الضريبية والتسهيلات النقدية:

وتشمل إعفاءها من الخضوع للضرائب المباشرة بما في ذلك الضرائب المفروضة على

(١٣) تنص المادة التاسعة من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة على «تُعامل الرسائل الرسمية لهيئة الأمم المتحدة في اقليم كل دولة من الدول الأعضاء معاملة لا تقل امتيازاً عن معاملة تلك الدولة لرسائل أية دولة أخرى وبعثتها الدبلوماسية، وذلك فيما يتعلق بالأولوية، ورسوم التخليص على البريد، والرسائل البرقية بكافة أنواعها سلكية أو لاسلكية، والمخابرات الهاتفية، وفيما يتعلق أيضاً برسم نشر الأنباء التي تذاغ بالصحف أو بالراديو، ولا تخضع المكاتبات والرسائل الرسمية الخاصة بالهيئة لأية رقابة». كما نصت المادة العاشرة من اتفاقية مزايا وحصانات الامم المتحدة على ان «يجوز لهيئة الأمم المتحدة استعمال «الرمز» في رسائلها وتسلم مكاتباتها برسول خاص، أو بحقائب تكون لها، وللرسول الخاص نفس المزايا والحصانات الخاصة بالرسول والحقائب الدبلوماسية».

## ثانياً: صور حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين

يتمتع الموظف الدولي بمجموعة من الامتيازات والحصانات التي تقتضيها مباشرة وظائفه على أتم وجه، وذلك بالقدر الذي يُوفر له الاستقلال والبعد عن مختلف المؤثرات الخارجية عند أدائه لمهامه الإدارية. ولا يتمتع جميع الموظفين الدوليين بالامتيازات والحصانات بدرجة واحدة إذ يختلف مداها ونطاق سريانها حسب نطاق المسؤولية التي يضطلع بها الموظف وفق مرتبته الوظيفية.

وقبل الحديث عن صور حصانات الموظفين الدوليين وامتيازاتهم، فضلنا أولاً الكلام عن نطاق سريانها حتى يتضح لنا ما هي الأعمال التي تشملها بالحماية، ولايضاح ما هي فئة الموظفين الدوليين التي تتمتع والتي لا تتمتع بالحصانات والامتيازات الدولية ثم الحديث عن صور الحصانات والامتيازات.

### ١. نطاق سريان حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين ومداهما

قبل الحديث عن صور حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين، نوضح نطاق سريانها ومداهما حتى يسهل التمييز بين التصرفات العامة (الرسمية) والتصرفات الخاصة (الصليقة) بشخص الموظف، وطبيعة كل من هاتين التصرفات. وكذلك معرفة من الأشخاص الطبيعيين الذين تشملهم كل من الفئات الثلاث التي ينقسم إليها الموظفون الدوليون.

ان الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون قد تقررت بقصد توفير الاستقلال لهم تجاه الدول الأعضاء في المنظمة

والتي تختلف تبعاً لنوع اختصاصها سواءً كان محدد أو متعدد الإختصاص، وتتمثل أهمية سلطات المنظمات الدولية في<sup>(١٤)</sup>:

سلطة البحث والدراسة والمناقشة: وتعتبر من أهم سلطات المنظمات الدولية، حيث تمارس كل منظمة هذه السلطة فيما يتعلق بالأمور التي تدخل في نطاق نشاطها.

سلطة إنشاء هيئات جديدة وإصدار لوائح تنظيمية داخلية تُمكنها من القيام بواجباتها.

سلطة تعديل دستور المنظمة وتفسيره بواسطة مؤتمر يُعقد لهذا الغرض، أما تفسير دستور المنظمة فهو حق يُدخل ضمن ما يسمى بالسلطات الضمنية للمنظمة حيث يُعهد بذلك الى هيئة قضائية قد تكون تابعة للمنظمة أو مستقلة عنها.

سلطة المخاطبة، ويقصد بها توجيه الخطاب من قبل المنظمة إلى الدول الأعضاء، وتندرج هذه السلطة من مجرد ابداء الآراء إلى إصدار القرارات والتوصيات.

السلطة شبه التشريعية: حيث تملك المنظمات الدولية ابرام الاتفاقيات الدولية بما لها من شخصية اعتبارية دولية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي.

سلطة الرقابة وفرض الجزاء: تملك المنظمات الدولية العديد من أساليب الرقابة على تنفيذ الدول الأعضاء لإلتزاماتها، ومن ذلك إلزامهم بتقديم تقارير عن الإجراءات التي اتُخذت في سبيل تنفيذ إلتزام معين (تقارير سنوية) وقد تتم الرقابة عن طريق فحص التظلمات وتشكيل لجان للتحقيق.

(١٤) راجع خليل حسين، التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات العالمية، ج ١، دار المنهل اللبناني، بيروت ٢٠٠٩، ص ٢٤٣ وما يليها.

للدولة أن تتعسف في مباشرة اختصاصها بالنسبة لهذه الاعمال بما قد ينعكس أو يمس الأعمال الرسمية لهذا الموظف، وبالتالي يتزعزع إستقراره عند أدائه لمهامه الوظيفية. ما دفع البعض إلى إقتراح أن تكون الحصانة شاملة ومطلقة بحيث تمتد لتشمل الأعمال الخاصة والرسمية على حدٍ سواء للموظف الدولي، ذلك لدرد خطأ وقوع الموظف الدولي تحت سيطرة الدولة الأم، ولحرمانها من أي وسيلة يمكن عن طريقها ان تمارس الضغط عليه أو تتدخل في أعماله الرسمية.

لكن هذا الاتجاه أُنقِد من جانب الإتجاه الغالب في الفقه، الذي يرى أن الأخذ به يؤدي إلى نتائج خطيرة مؤداها، أن الموظف الدولي قد يتمادى في إنتهاك قوانين الدولة وأنظمتها، وبالتالي الإضرار بالمصالح المشروعة للأفراد، وإنكار وإهدار العدالة وغيرها من الآثار الضارة التي قد يتعذر تداركها إذا ما تفاقمت. مما لا تسعف الوسائل المقررة في هذا الشأن كرفع الحصانة عن الموظف الدولي في تدارك وتلافي هذه الآثار.

وعلى الرغم من إختلاف وتعدد وجهات النظر يبقى الإتجاه الغالب في الفقه، هو الإتجاه الذي يؤيد التفرقة بين الأعمال الرسمية والأعمال الخاصة عند تحديد نطاق سريان الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي، بشرط أن لا يُجعل تكيف العمل أو التصرف الذي يأتيه الموظف الدولي وتحديد طبيعته، هل هو رسمي أم خاص رهناً بإدارة الدولة. لهذا تنادي بوجود جعل ذلك من إختصاص جهاز محايد<sup>(١٥)</sup>.

الدولية - الضغوط الداخلية عن طريق مندوبيهم - وغير الأعضاء - الضغوط الخارجية - أثناء ممارستهم لمهامهم الوظيفية الدولية، وليتأتى في ضوء ذلك تحقيق الغايات والأهداف التي تسعى المنظمة الدولية إليها. وبالتالي فإن الهدف منها ليس تحقيق المصالح الشخصية للموظفين الدوليين أو إثارةهم بأي مزايا تميزهم عن غيرهم من الأفراد. وهذا المعنى له دلالة بصد تحديد نطاق سريان هذه الامتيازات والحصانات، وبيان المعيار والأساس المحدد لمدى ما يتمتع به الموظفون الدوليون من امتيازات وحصانات في هذا الشأن.

ويثور التساؤل في هذا الصدد عن الأعمال والتصرفات التي يمكن أن تشملها الحصانات الدولية وتدخل في نطاق سريانها ومجال تطبيقها.

يمكن القول أن الحصانات تمتد لتشمل التصرفات الرسمية التي يقوم بها الموظف الدولي أثناء مباشرته لأعمال وظيفته. أما التصرفات العادية والخاصة التي يأتيها كإبرامه عقود بيع أو شراء أو غيرها من التصرفات التي تدخل في نطاق الأحوال الشخصية، كالهبة والميراث والوصية فلا تشملها الحصانات الدولية.

فثمة من ذهب إلى القول بأن عدم سريان هذه الحصانات على الأعمال الخاصة التي يقوم بها الموظف الدولي تعتبر غير كافية في نظر البعض، إذ أن بسط سلطان الدولة وخضوع هذه الأعمال لإختصاصها ورقابتها قد تكون لها سلبياتها التي يمكن أن تؤثر في الأعمال والتصرفات الرسمية للموظف الدولي. إذ يمكن

(١٥) أما بشأن السلطة المختصة بتحديد طبيعة التصرف، فقد ذهب الدكتور عبد العزيز سرحان الى انه في فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية كانت المنظمة الدولية هي السلطة المختصة بتحديد طبيعة التصرف وبالتالي بيان ما إذا كانت الحصانة الدولية تشمل الموظف الدولي أم لا. لكن وفي الوقت الحاضر تدعى الدول تمتعها بهذه السلطة. فإذا نازعت المنظمة في التكيف

والمستخدمين المؤقتين، وهؤلاء لا يتمتعون بالأساس بأيّ إمتيازات وحصانات طالما أن وظائفهم لا تستدعي ذلك.

إلى جانب الفئات الثلاث السابقة، هناك فئات أخرى تتصل بالمنظمة الدولية غير ممثلي الدول والموظفين الدوليين ومن أمثلة هذه الفئات<sup>(١٦)</sup>:

- القضاة الدوليون: فحتى يعمل القضاة الدوليون في إستقلال وحياد ونزاهة يجب أن يتمتعوا بالحصانات والامتيازات اللازمة لضمان إستقلالهم في عملهم<sup>(١٧)</sup>.

- أفراد قوات حفظ السلام: يتمتع هؤلاء الأفراد ببعض المزايا والحصانات في البلاد التي يوجدون بها لضمان حسن مباشرتهم لمهامهم.

- الخبراء: ويتمتع الخبراء أثناء قيامهم بمهام لصالح المنظمة الدولية بالمزايا والحصانات اللازمة لمباشرة خبرتهم وكتابة تقاريرهم بحرية تامة، فلا يجوز القبض عليهم، أو حجزهم، أو حجز أمتعتهم الشخصية. كما يتمتعون بالحصانة القضائية بصفة عامة، حتى بعد إنتهاء مهامهم فيما يصدر عنهم بصفتهم ممثلين للمنظمة، بما في ذلك ما يصدر عنهم شفويّاً أو كتابة، كما تتمتع جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم بحرمة خاصة<sup>(١٨)</sup>.

أما بالنسبة لمدى الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون، فالأصل أن يتمتع بها لا يتم بدرجة واحدة بالنسبة لجميع الموظفين الدوليين، ذلك أن هذه الحصانات والامتيازات ترتبط بالوظيفة الدولية التي يشغلها الموظف الدولي، ووفقاً لنطاق المسؤولية التي يتحملها في الوظيفة التي يقوم بها.

ويمكن، وبصورة عامة وفي ضوء ما تنص عليه الاتفاقات الدولية المتعلقة بامتيازات وحصانات الموظفين الدوليين ووفقاً لما جرى عليه العمل الدولي، التفرقة بين ثلاث فئات من الموظفين الدوليين.

**الفئة الأولى:** تتألف من كبار الموظفين الدوليين، مثل الأمين العام والأمناء المساعدين للمنظمة وقضاة المحاكم الدولية. وتتمتع هذه الفئة بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون وفقاً للقانون الدولي.

**الفئة الثانية:** تتكون من الموظفين الدوليين الذين يخضعون لرقابة الفئة الأولى ويُعينون بقرار من المنظمة الدولية. وتشمل هذه الفئة العدد الأكبر من الموظفين الدوليين، وتتمتع بالامتيازات والحصانات الضرورية لأداء عملها الرسمي.

**الفئة الثالثة:** تتمثل في صغار الموظفين

= القانوني الذي توصلت إليه الدولة يمكن الإتجاه إلى القضاء الدولي إذا كان هذا الإجراء ممكناً من الناحية القانونية وهذا يعني أن الاختصاص يثبت في أول درجة في اصدار القرار إلى الدولة، ولكن القرار الذي تعتمده يجب أن لا يكون نهائياً. وبالرغم من أن الفقه يرى أن هذا الإتجاه خطير للغاية، إلا أنه الإتجاه الذي يعتمده فقه القانون الدولي في الولايات المتحدة الأمريكية، كذلك فإنه الإتجاه الذي يُستفاد من أحكام الاتفاقيات الدولية التي أبرمتها الولايات المتحدة الأمريكية مع المنظمات الدولية وخاصة مع منظمة الأمم المتحدة، وقد أدى إتباع هذا المذهب إلى ضرورة الإعتراف لكبار الموظفين الدوليين بحصانات كاملة حتى لا يؤدي العكس إلى خضوعهم للضغط من جانب دولة المقر وان يكون رفع الحصانة من اختصاص الجهاز الإداري الأعلى في الإدارات الدولية.

(١٦) خليل حسين، التنظيم الدبلوماسي مرجع سابق. ص ٣٤٣ وما يليها.

(١٧) تنص المادة ١٩ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية على أن «يتمتع أعضاء المحكمة في مباشرة وظائفهم بالمزايا والإعفاءات السياسية». وتنص المادة ٣٢ فقرة ٨ على أن «تعفى الرواتب والمكافآت والتعويضات من الضرائب كافة». وتنص المادة ٤٢ على ان يتمتع وكلاء المتنازعين ومستشارهم ومحاموهم أمام المحكمة بالمزايا والإعفاءات اللازمة لأداء واجباتهم بحرية واستقلال».

(١٨) المادة ٢٢ من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة.

## ٢. صور حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين

يتمتع الموظفون الدوليون بمجموعة من الحصانات والامتيازات الوظيفية، والتي لا تُمنح لهم لمصلحتهم الشخصية بقدر ما هي لمصلحة المنظمة، وللأمين العام للمنظمة ان يرفع الحصانة عن أحد الموظفين الدوليين ويمكن إجمالها في الآتي:

### أ. الحصانة القضائية:

ويُقصد بها عدم خضوع الموظف الدولي للقضاء الوطني أو المحلي لدولة مقر المنظمة، أو حتى لقضاء دولته عن جريمة وقعت منه أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها. هذه الحصانة لا تخول الموظف انتهاك وخرق القانون، بل هي ضمان لاستقلاله الكامل حيال السلطات المحلية. والقضاء المحلي يشمل القضاء بنوعيه الجنائي والمدني، فلا يخضع الموظف الدولي لإجراءات القبض والتفتيش، ولا الحبس الاحتياطي، وإلا عُدَّ ذلك طريقاً من طرق شل حركة الموظف الدولي. وهذا ما درجت عليه الإتفاقيات الدولية، ومنها إتفاق المقر المبرم بين ايطاليا ومنظمة الأغذية والزراعة، الذي نص على حصانة الموظف الدولي ضد الحبس الاحتياطي واستثنى من ذلك حالة التلبس والجرائم التي تزيد عقوبتها على سنتين.

وهناك حالات حدث فيها إنتهاك لحرمة المقار الوظيفية، من ذلك ما قامت به حكومة تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٤٨ من محاولة محاكمة بعض موظفي الأمم المتحدة في براغ بتهمة التجسس والنشاط التخريبي. وتحقيقاً لذلك قام إثنان من رجال الشرطة التشيكية في ايار ١٩٤٩ بإقتحام مقر مركز الأمم المتحدة للإعلام في العاصمة للقبض على (أولف مودرتش) التشيكي الجنسية، وقاما بتفتيش مكتبه بدون تصريح وبغير إذن مسبق وطالباه بمصاحبتهم، لكنه رفض ذلك متمسكاً بالحماية

الوظيفية المقررة له. وقد خاطب الأمين العام آنذاك وزارة الخارجية التشيكية مطالباً بحمايته مما دفع الحكومة التشيكية إلى تقديم إعتذار رسمي للمنظمة، لكنها طالبت باستجابة في أمور لا يمكن أن تتطرق إلى أعماله الوظيفية.

يشار الى أن الحصانة الجنائية تشمل إلى جانب منع الخضوع للإجراءات الجنائية، عدم الخضوع للقضاء فيما يتعلق بمخالفة قوانين ولوائح الشرطة وقوانين المرور وإن كان هذا مقتصرًا على الموظفين الدوليين من الفئة الأولى فقط، أما موظفو الفئة الثانية فيجب أن يميز بين نوعين:

أ. الموظفون الذين يتمتعون بالحصانات المطلقة، وهؤلاء يخضعون للقضاء الجنائي فيما يتعلق بمخالفة القوانين واللوائح المذكورة في جميع ما يصدر عنهم من أعمال رسمية وخاصة.

ب. أما الموظفون الآخرون، فإن الحصانة الجنائية لا تشمل إلا الأعمال الرسمية بدون الأعمال الخاصة، هذه الأخيرة يمثلون بشأنها لكل الإجراءات الجنائية، وقد أثبتت هذه المسألة عندما قاد سائق الأمين العام السابق (تريجيقي لي) سيارته بسرعة فاقت القدر المسموح به من السرعة وهو ٤٠ كيلو مترا، وقالت المحكمة من ضمن حيثيات حكمها أن الهدف من الحصانة هو حماية الوظيفة الدولية وتمكين الموظفين الدوليين من أداء واجبهم على وجه الإستقلال، وأن ذلك يقتضي اسباغها على كبار الموظفين، لا الخدم وصغار الموظفين، ومن ثم فإن هؤلاء يخضعون للقضاء الوطني فيما يقترفونه من مخالفات.

### ب. الحصانة المدنية:

يتمتع الموظفون الدوليون بحصانة مدنية، ولكن ينبغي قبل الكلام عن نطاق هذه الحصانة التفرقة بين فئتين من الموظفين:

ممثلين للهيئة بما في ذلك ما يصدر منهم شفويًا أو كتابة.

٣) حرية جميع المحررات والوثائق الخاصة بهم .

وإلى جانب هؤلاء الموظفين، توجد طائفة أخرى من الكتبة والمستخدمين من المؤقتين والسعاة والحراس، وهؤلاء لا يتمتعون بأي حصانة قضائية ولا بأي إمتيازات مالية.

### ٣. حرية التنقل والمرور:

تقتضي هذه الحرية تسهيل التنقل والمرور أمام الموظفين الدوليين، ويكون ذلك بموجب وثيقة أو جواز أو تصريح تُصدره المنظمة الدولية لموظفيها، يتمكنون بموجبه من التنقل والمرور عبر الدول والأقطار المختلفة. وقد حاولت عصبة الأمم إصدار مثل هذه التصاريح لكن باءت محاولاتها بالفشل. وفي عهد الأمم المتحدة استطاعت المنظمة أن تُصدر هذه التصاريح في شكل جوازات سفر تُسهل للموظفين الدوليين عملية التنقل، على أن تُمنح لكبار موظفي المنظمة وكبار الموظفين الإداريين فقط، أما باقي المستخدمين الدوليين والخدم فلا تُمنح لهم.

وبالإضافة إلى تراخيص الأمم المتحدة المرورية، تمنح لأفراد أسرة الموظف الدولي شهادات الأمم المتحدة العائلية، والأمر ذاته درج العمل به نظام موظفي جامعة الدول العربية. إذ تضمنت المواد من ٢٧ - ٣٠ من الإتفاقية النص على منح تذاكر مرورية لموظفي جامعة الدول العربية تُسهل لهم عملية المرور والسفر عبر الدول المختلفة. ووفقاً لأحكام المادة الثالثة الفقرة (أ) من الملحق الخاص بتنظيم بعض أحكام الإتفاقية المذكورة، فإن حكومة دولة المقر تتعهد بالأ تعيق مرور موظفي الجامعة وعائلاتهم من وإلى مقر الجامعة، وذلك بأن تكفل لهم بطلب من الأمين العام الحماية اللازمة

**الفئة الأولى**، وهي التي تتمتع بالحصانة القضائية المدنية بصفة مطلقة، سواءً بالنسبة للأعمال الرسمية أو الخاصة، وهذا ما أقره الإتفاق المبرم بين سويسرا وعصبة الأمم ١٩٢٦ سابقاً، من أن هؤلاء الموظفين يتمتعون بالأوضاع القانونية التي يتمتع بها الممثلون الدبلوماسيون.

أما **الفئة الثانية**، فينبغي أن نفرق في ظلها هي الأخرى بين الأعمال الخاصة وهي التي لا يتمتعون بشأنها بالإعفاء القانوني، بخلاف الحال بالنسبة للأعمال الرسمية، فإن الموظف الدولي يتمتع في ظلها بالحماية الوظيفية، ومن ثم لا يمكن محاكمته إلا إذا ثبت للمحكمة رفع المنظمة للحصانة عنه، بمعنى أنه إذا سبَّ أو قذف دولة المقر أثناء نقاش معين داخل مبنى المنظمة وكان هذا النقاش بسبب وظيفته أو بسبب تقرير رسمي يتولى كتابته أو غير ذلك، فلا يؤاخذ على هذه المخالفة. لكن إذا قام برحلة صيد خاصة داخل الغابات المجاورة للمدينة التي يوجد فيها المقر وحدث نزاع بينه وبين شخص عادي بسبب ظروف الصيد والقنص فلا حصانة له في هذه الحالة، لأنه لا يؤدي عملاً رسمياً في هذه الحالة وإنما هو في نزهة لا علاقة لها بحسن أداء وظائف المنظمة. وإلى هذا الحكم تشير صراحة المادة ٢٢ من إتفاقية حصانات وإمتيازات الأمم المتحدة، بالنص على أنه يتمتع الخبراء غير الموظفين المشار إليهم في الفصل الخامس أثناء قيامهم بمأمورية 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 بصفة عامة حتى بعد إنتهاء مأموريتهم فيما يصدر عنهم بصفتهم

المنظمات الدولية، وقد نصت مثلاً - المادة ١٨ من اتفاقية حصانات ومزايا موظفي الأمم المتحدة على هذه الحصانات على النحو التالي:

أ. يتمتع موظفو الأمم المتحدة بالإعفاء من أي ضريبة على المرتبات التي يتقاضونها.  
ب. التسهيلات ذاتها تُمنح للموظفين في درجاتهم من أعضاء السلك الدبلوماسي المعتمدين لدى الدولة صاحبة الشأن، وذلك فيما يتعلق بالنظم الخاصة بالقطع (سعر الصرف للعملات).

ت. الإعفاء من المرسوم الجمركية على ما يستوردونه من أثاث وأمتعة شخصية بمناسبة عملهم أو توطنهم في البلد الأجنبي .

كما نصت على الإعفاءات نفسها المادة (٧٧) من إتفاقية مزايا وحصانات موظفي منظمة الدول الأميركية، وتقبلها المادة (١٩) من إتفاقية مزايا وحصانات موظفي منظمة الوحدة الإفريقية السابقة، والمادة (٢٠) من إتفاقية مزايا وحصانات موظفي جامعة الدول العربية، والتي تُعتبر نطاقاً من غيرها من المواد التي نصّت على الحصانات والإعفاءات الوظيفية.

#### ٦. الإعفاء من الخدمة العسكرية:

إن الحكمة من الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية ترجع إلى ضرورة استمرار الخدمة المنوطة بالموظف الدولي وبالتالي استمرار عمل المنظمة، وذلك لكي لا تشل حركتها إذا ما أُسْتُدْعِيَ الموظف أو عدد من الموظفين إلى الخدمة الوطنية<sup>(٢٠)</sup>.

في تنقلاتهم وذلك بغض النظر عن جنسياتهم<sup>(١٩)</sup>.

#### ٤. تسهيلات الهجرة والإقامة:

يتمتع الموظفون الدوليون بحرية التنقل والهجرة والسفر والإقامة وبالإعفاء من إجراءات التسجيل والإقامة التي يخضع لها الأجانب، كما أن دولة المقر ملزمة بأن تُمكن هؤلاء من المغادرة هم وأفراد أسرهم أثناء الأزمات في العلاقات الدولية. وقد حرصت جميع اتفاقيات حصانات وإمميزات الموظفين الدوليين النص على ذلك، منها نص المادة ١٨/د من لائحة حصانات موظفي الأمم المتحدة، والذي نص على: « يُمنح موظفو الأمم المتحدة الإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد عائلاتهم الذين يعولونهم من قيود الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب»، والحكم ذاته تضمنته المادة ٢١/أ من إتفاقية حصانات موظفي جامعة الدول العربية.

#### ٥. الحصانة المالية:

تُمنح للموظفين الدوليين حصانة مالية، فتُغْفَى رواتبهم من الضرائب بهدف تحقيق المساواة بين رواتب جميع الموظفين في المنظمة بصرف النظر عن جنسياتهم والتشريعات الضريبية في بلد كل منهم. وتشمل الإعفاءات كل الرسوم الجمركية المقررة على كل ما يستورده الموظفون من أمتعة وأثاث وسيارات وملابس بمختلف أنواعها.

وقد تم النص على هذه المزايا في جميع الاتفاقيات الخاصة بحصانات وإمميزات موظفي

(١٩) راجع الملحق الخاص بالاتفاقية الخاصة بحصانات وامتيازات موظفي جامعة الدول العربية.  
(٢٠) جمال مانع، التنظيم الدولي، النظرية العامة والمنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٦٢.

تصدرها جهات القضاء في بعض الأحوال، وهو ما لا يتفق مع طبيعة وظيفته الدولية ومع ما يتمتع به من حصانات.

#### ب. الإدلاء بالشهادة أمام الجهات المختصة أو لجان التحقيق:

جرى العمل الدولي على أنه سواء كانت الجهات أو لجان التحقيق ذات طبيعة سياسية أو ذات اختصاص قضائي محض، فالأصل أن الموظف الدولي الذي يتمتع بالامتيازات والحصانات يكون من حقه، بل ومن واجبه، أن يتمتع من الإدلاء بشهادته أمام أي جهة أو لجنة تحقيق أياً كانت طبيعتها، لما ينطوي عليه ذلك، وعلى نحو ما سبق، من تعارض مع التزامات وواجبات وطبيعة الوظيفة العامة الدولية. وهو ما حرصت كافة الأنظمة القانونية واللوائح الخاصة بالموظفين الدوليين على التأكيد عليه بنص صريح يُحظر على الموظف أن يتلقى أي تعليمات صادرة عن أية حكومة أو سلطة.

#### ثالثاً: إساءة استعمال الإمتيازات والحصانات الدولية

إن إساءة استعمال الحق أو الامتياز تتحقق عندما يقوم الموظف الدولي بتصرفات تتنافى والغرض الذي مُنحت من أجله هذه الإمتيازات والحصانات الدولية. ففكرة إساءة استعمال الإمتيازات والحصانات الدولية تُعيد إلى الذهن فكرة إساءة استعمال الحق المتعارف عليه في القانون المدني. وهذه المسألة تُثور بشأنها صعوبات تتعلق بتحديد الوقت الذي يسيء الشخص فيه استعمال حقه، وكذلك تحديد مفهوم الإساءة في استعمال الإمتيازات والحصانات الدولية. ومن أمثلة إساءة استعمال الإمتيازات والحصانات الدولية:

● الإمتناع عن رفع الحصانة القضائية مع وجود أسباب قوية لرفعها.

#### ٧. التزام دولة المقر بحماية الموظفين الدوليين:

تلتزم دولة المقر بحماية موظفي المنظمة من أي عنف أو إعتداء قد يقع عليهم أثناء تأدية عملهم وتنقلاتهم وجميع أوجه نشاطاتهم، وهذا ما أشارت إليه المادة الرابعة من القسم ٢١ من إتفاقية المقر، المعقودة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، إذ أوجبت على السلطات الأمريكية إتخاذ كل الإجراءات الضرورية لضمان حماية الموظفين الدوليين ضد كل أعمال العنف أو أي تصرف يعرقل تنقلاتهم وسائر أوجه نشاطاتهم الأخرى.

#### ٨. إعفاء الموظف الدولي من الإدلاء بشهادته أمام المحاكم واللجان ذات الاختصاص القضائي:

يعتبر الإدلاء بالشهادة أحد النتائج المترتبة على التمتع بالحصانة القضائية، باعتبار أن ذلك يُعد من قبيل الإجراءات القضائية التي تشملها تلك الحصانة. ويختلف الأمر حسب الجهات التي يمكن الإدلاء أمامها بالشهادة وذلك على النحو التالي:

##### أ. الإدلاء بالشهادة أمام المحاكم:

الأصل أنه وكما يتمتع على الموظف الدولي الذي يتمتع بالحصانات والامتيازات أن يمثل أمام المحاكم بكافة أنواعها، فإنه يحظر عليه كذلك الإنصياع للطلب الخاص باستدعائه للإدلاء بالشهادة أمام هذه المحاكم، وبصرف النظر عن الشكل المطلوب لهذه الشهادة، فهو معفى نتيجة لتمتعه بالحصانة القضائية من الحضور بنفسه أمام جهات القضاء، وكذلك من إرسال شهادة مكتوبة للمحكمة سواء كانت محكمة جنائية أو مدنية أو غيرها. والحكمة من ذلك ترجع إلى أن الإدلاء بالشهادة على أي وجه يمكن أن يعرض الموظف الدولي للجزاءات والعقوبات التي قد

محكمة تحكيم تتكون من ثلاثة محكمين أحدهم تعينه الدولة، والثاني تعينه المنظمة، والثالث يعين من قبل المحكمين الأول والثاني وفي حالة إختلافهما تقوم محكمة العدل الدولية بتعيينه.

٣. الاتفاق على انشاء محكمة تحكيم مختطة تمثل فيها كل من الدولة والمنظمة بقاض إلى جانب قاضٍ ثالث تكون له رئاسة المحكمة، ويتم إختياره إما بواسطة القاضيين اللذين يمثلان طرفي النزاع، وإما بواسطة إحدى المحاكم، أو بواسطة طرفي النزاع مباشرة. وعليه يمكن القول، أنه من الواجب أن تتعهد المنظمات الدولية، بمنع كل إساءة أو تعسف في إستعمال الامتيازات والحصانات الدولية التي تُمنح للموظفين الدوليين، وتتولى الاتفاقيات التي تُبرم لهذا الغرض النص على الجزاءات والإجراءات والحلول التي تتخذ في هذا الشأن والتأكيد عليها، والمتمثلة في:

#### ١. الإجراءات المنفردة:

وهي تتمثل فيما قد تتخذه المنظمة الدولية تجاه الموظف الذي أساء أو تعسف في إستعمال الحصانة الممنوحة له. ويتجلى ذلك في قيامها برفع الحصانة عنه في مثل هذه الحالة أو فيما يصدر عن الموظف المخالف ذاته، بإرادته المنفردة قرار تنازله عن الحصانة بالاتفاق مع الجهاز الدولي الذي يعمل به. وتتضمن غالبية اللوائح الوظيفية الدولية وإتفاقات المزاي والحصانات الخاصة بالمنظمات الدولية والعاملين بها، النص على تلك الإجراءات، إذ تخوّل الأمين العام للمنظمة سلطة رفع الحصانة عن الموظف الدولي سواءً بقرار منه، أو بناءً على طلب يرفعه إليه الموظف الدولي

إمتناع المنظمة عن تنفيذ حكم صدر ضدها بدعوى حصانتها وحصانة أموالها ضد الحجز عليها.

عدم نص ميثاق المنظمة على وسائل حل الخلافات التي تنشأ عن العقود التي تكون طرفاً فيها، بالرغم من نص إتفاقية المقر على مثل هذه الوسائل.

إذن فإساءة إستعمال الامتيازات والحصانات الدولية من قبل الموظف الدولي، تُحمل المنظمة الدولية التي يتبعها المسؤولية الدولية، وذلك على أساس أن هذه الامتيازات والحصانات ليست حقاً شخصياً للموظف الدولي، بل إنها امتيازات وحصانات ممنوحة للمنظمة الدولية ذاتها، وهو ما يؤدي بهذه الأخيرة إلى النص على منع أي إساءة في إستعمال الحصانات والامتيازات الدولية، أو أن تتضمن دساتيرها الاجراءات والعقوبات التي تُتبع وتُطبق في حالة وقوع الإساءة<sup>(٢١)</sup>. فبعض الاتفاقيات تنص على الجزاءات والإجراءات التي تُتبع في حالة الإساءة، ومثال ذلك: القسم (٢٤) من الاتفاقية العامة لإمتيازات وحصانات المنظمات المتخصصة الذي ينص على أنه في الحالة التي ترى فيها إحدى الدول أنه قد تمت إساءة استعمال الامتياز أو الحصانة، فإن كلاً من هذه الدولة والمنظمة المتخصصة التي يعينها الأمر تتشاوران، وفي حالة تعذر إتفاقهما تطبق الإجراءات القضائية الخاصة بحل المنازعات وذلك من خلال مايلي<sup>(٢٢)</sup>:

١. عرض الأمر على محكمة العدل الدولية لإصدار رأي استشاري يكون نهائياً بالنسبة للطرفين.

٢. بعض اتفاقات المقر تنص على إنشاء

(٢١) جمال مانع، مرجع سابق، ص ١٦٢ - ١٦٣.

(٢٢) صلاح الدين السيسي، النظم والمنظمات الاقليمية والدولية، مرجع سابق، ص ٤١٣.

## ٢. الإجراءات الثنائية:

وهي تتم عن طريق الإتفاقيات العامة والاتفاقيات التي تُبرم بين المنظمة الدولية والدول. وغالباً ما يتولى هذا الإتفاق، تحديد محكمة مختصة للنظر في الخلافات التي تثور حول تفسير النصوص الخاصة بالإمتيازات والحصانات الممنوحة للموظف الدولي، وما يترتب على ذلك من إساءة إستعمال. ومن الأمثلة، الاتفاقيات العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة، والتي حددت في مادتها (٢٩) طريقة فض النزاع عن طريق المفاوضات المباشرة، فإن تعذرت التسوية على هذا النحو يُحال الأمر إلى محكمة العدل الدولية (المادة ٣٠)، كذلك الحال بالنسبة لإتفاقية المقر المبرمة بين منظمة الطيران المدني الدولية وفرنسا، إذ نصت (المادة ٢٠) منها على عرض النزاع الذي يثور في هذا الصدد على محكم واحد يعينه الطرفان، فإذا اختلفا تتولى محكمة العدل الدولية تعيينه.

إضافة إلى الإجراءات السابقة هناك إجراءات أخرى، تتخذها الدولة التي تتمسك بإساءة إستعمال الإمتيازات والحصانات أو التعسف في إستعمالها. ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي:

### أ. إبعاد الموظف الدولي:

ويتم ذلك عندما يقوم الموظف الدولي بأحد الأفعال التي تُمثل تعسفاً منه في إستعمال الحصانات والإمتيازات الممنوحة له، أو التي تترتب عليها إساءة إستعمال تلك الحصانات والإمتيازات. فهنا لا تجد الدولة المعنية مناصاً من إبعاد الموظف الدولي المخالف وطرده من خدمتها، وذلك بعد إستيفاء بعض الضمانات التي تُحددها نصوص بعض الإتفاقيات الخاصة بالمقر.

يفصح فيه عن إرادته في التنازل عن الحصانة بمناسبة نزاع يكون طرفاً فيه.

أ. رفع الحصانة: أوجبت نصوص لوائح الموظفين وإتفاقيات المزايا والحصانات على رئيس الإدارة الدولية رفع الحصانة كلما رأى أن هذا الإجراء لا يؤدي إلى الإضرار بمصالح الجهاز الدولي. وقد منحت هذه النصوص لرئيس الإدارة السلطة التقديرية في تقدير ما إذا كان سيترتب على رفع الحصانة الإضرار بالمنظمة من عدمه.

والأصل أن الموظف الدولي يجب أن ينصاع لقرار رئيس الجهاز الدولي برفع الحصانة عنه، لأن هذه الحصانة مقررة أصلاً للجهاز الدولي الذي يُمثله الرئيس الإداري وليست لمصلحة الموظف. وعلى ذلك فإنه يتعين في هذه الأحوال أن توجد وسيلة أو جهة إدارية تكون مهمتها الأساسية الرقابة على قرارات وتصرفات رئيس الجهاز الإداري في هذا الصدد، لما قد يترتب على رفع الحصانة من حرمان الموظف الدولي من التمتع بالحقوق وغيرها من المزايا الأخرى، ومن ثم فإن التحقق من مدى مشروعية قرار رفع الحصانة وتقدير أثاره ونتائجه ينبغي أن يُترك لرقابة المحكمة الإدارية للمنظمة، أو للجهاز الذي يعمل به الموظف الدولي، وهذا خدمة لمصلحة المنظمة من جهة، وضماناً لحقوق الموظف الدولي من جهة أخرى.

ب. التنازل عن الحصانة: هذا التنازل يتم بمحض إرادة الموظف الدولي على نحو ما سبق، وذلك بالإتفاق مع الجهاز الدولي الذي يعمل به، على أن يكون التنازل صريحاً. أما بالنسبة للتنازل الضمني فإنه لا يُنتج أثره في عدم التمسك بالحصانة إلا في الحالة التي يرفع فيها الموظف الدولي دعوى أمام المحكمة ويمثل أمامها، فيعتبر مثوله بمثابة تنازل منه عن حصانته القضائية في شأن ما يتعلق بتلك الدعوى.

الإقرار بتمتع الموظف الدولي في هذه الحالة بمجموعة من الحصانات والإمتيازات.

وفضلاً عن ذلك فإن الإعتراف بها يكون أولى وأوجب في الدولة التي يُنْبَعُهَا الموظف الدولي ويعمل على إقليمها، أكثر من ذلك التي يعمل خارج إقليمها، بهدف الحيلولة دون تسلط دولته عندما لا يتمتع بالحصانة، مما قد يُعرقل مصلحة المنظمة الدولية التي يعمل بها ويحول دون تحقيق الأهداف التي انيط بالموظف الدولي تنفيذها ومن ثم فلا مفر من الإعتراف له بالحماية التي تصنفها الامتيازات والحصانات في هذه الأحوال.

وقد سلكت الدول مسلكاً مغايراً في هذا الصدد إذ عارضت منح الموظفين الدوليين من مواطنيها الحصانات والامتيازات إبان ممارستهم لوظائفهم على إقليمها. وتذرعت بأن ذلك يتعارض مع سيادتها، ويخل بمبدأ المساواة بين الموظفين في الحقوق أمام القانون ويؤدي إلى إنكار العدالة في بعض الحالات، ذلك عندما يتمسك الموظف الدولي بحصانته القضائية أمام محاكم دولته التي يعمل بها، فهنا تحول هذه الحصانة دون مقاضاته أمام تلك المحاكم كما هو الشأن بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين.

أما ما تضمنته نصوص الميثاق والإتفاقيات الدولية في هذا الخصوص فإن الإتجاه المستقر منذ عهد عصبة الأمم هو أن الإمتيازات والحصانات الدولية لا تتأثر بجنسية الموظف الدولي. وبدا ذلك في الحكم الذي ورد (م ٧ ف ٤) من عهد عصبة الأمم بشأن تلك الامتيازات والحصانات، حيث جاءت بصيغة العموم مما لا محل معه لحجب هذه الامتيازات والحصانات عن الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بجنسية دولة المقر أو يقيمون فيها إقامة عادية. وهو ما أيدته المادة (١٩) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية الدائمة التي كانت تنص على تمتع قضاة المحكمة بالامتيازات والحصانات التي

## ب. الغاء النصوص المقررة للامتيازات والحصانات:

هذا الإجراء أن لكل دولة في حالة حدوث تعسف أو إساءة في إستعمال الإمتيازات والحصانات الممنوحة للموظف الدولي، أن تُلغي بإرادتها المنفردة الإتفاق الذي أبرمته بشأن تلك الامتيازات والحصانات، وتتحلل بالتالي من أحكامه المقررة في هذا المنحى.

والملاحظ أن هذا الإجراء - إلغاء الإتفاق الدولي بالإرادة المنفردة - له شروطه وقواعده المحددة في الأحكام الخاصة بالمعاهدة الدولية. ومن ثم ينبغي الإحتراز عند اللجوء اليه.

## رابعاً: تأثير الامتيازات والحصانات بجنسية الموظف الدولي.

تبرز أهمية هذا الموضوع في حالة ما إذا إلتحق الموظف الدولي بالوظيفة الدولية، وكان متمتعاً آنذاك بجنسية دولة المقر أو مقيماً فيها إقامة عادية، هنا يثور التساؤل عما إذا كان يحق لهذا الموظف التمسك قبل هذه الدولة بما تضيفه الوظيفة الدولية عليه من حصانات وما تمنحه له من امتيازات؟

وفيما يلي وبإختصار نعرض موقف الفقه وما درجت عليه الدول وما تضمنته نصوص الميثاق والإتفاقيات الدولية وما إعتنقه القضاء في هذا الصدد.

ذهب فريق من الفقه إلى وجوب الإعتراف للموظفين الدوليين الذين يحملون جنسية دولة المقر أو يقيمون فيها إقامة عادية عند إلتحاقهم بالوظيفة العامة الدولية بالامتيازات والحصانات الدولية اللازمة، على أساس أن تقرير هذه الأخيرة لا يتم مراعاةً لشخص الموظف الدولي، وبقصد تمييزه وإيثاره عن غيره، بقدر ما هي حمايةً للوظيفة العامة الدولية من أجل ضمان تحقيق أهدافها الدولية، وهو ما يتعين معه

قبل الحصول على رفع الحصانة عن المتهم. ثم طُعن في الحكم الأخير بطريق النقض.

وقد استند الطاعن في طعنه بالنقض الى ان الحكم المطعون فيه قد خالف الفقرة (أ) من القسم (١٨) من الإتفاق المعقود بين الحكومة المصرية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة حيث أُعتبر المتهم (المطعون ضده) من كبار الموظفين، والواقع أنه موظف إداري يقوم في المنظمة بأعمال ثانوية، وهو لذلك لا حق له في التمتع بالحصانة القضائية، وهي تعادل حصانة البعثات السياسية. كما خالف الحكم كذلك نصوص المواد ٢/١٧ - ٢/٢١ - ٢ من الاتفاق المذكور، والمادة (٢٣) من الاتفاقية الخاصة بمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التابعة لهيئة الأمم المتحدة. ذلك بأن المتهم مصري يحاكم على جريمة وقعت في مصر، فلا حصانة له، وكذلك الأجنبي الذي يعمل داخل المنظمة، فإن حصانته تسقط بعودته الى بلده، وتجب محاكمته عن الجرائم التي ارتكبها في مصر. وهذه القواعد مقررة في اتفاقية الوكالات المتخصصة، وهي جزء مكمل لاتفاق الأغذية والزراعة بنص صريح في الاتفاق الأخير، هو نص الفقرة (ب) من القسم (٢٣)، ولا يصح أن يكون الموظف المصري متمتعاً بحصانة أوسع من زميله الأجنبي، فيفلت من العقاب في ظل هذه الحصانة. فضلاً عن أنه لا وجه ولا محل للتمسك بتلك الحصانة في جريمة من جرائم القانون العام، لأنها مقتصرة على أعمال الوظيفة دون غيرها. ومن ثم فإن الحصانة لا تمتد إلى جريمة القذف والسب التي نسبت للمتهم.

وقد إنتهت محكمة النقض المصرية إلى رفض الطعن، وأسست ذلك على أن المادة الثامنة من القسم السابع عشر فقرة (ب) من الإتفاق الخاص بمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة المؤرخ في ١٧ آب سنة ١٩٥٢ تنص، من بين المزايا والحصانات التي يتمتع بها

يتمتع بها المبعوثون الدبلوماسيون. كما أخذت به أيضاً إتفاقية لاهاي المتعلقة بالحل السلمي للمنازعات الدولية والمعقودة سنة ١٩٠٧.

أما الدكتور عبد العزيز سرحان فيرى، أن كلاً من الإتفاقية العامة لحصانات وإمتيازات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، لا تقيم أي تفرقة بشأن إختلاف جنسية الموظف الدولي عند النظر في تمتعه بالإمتيازات والحصانات الدولية. إلا أن ذلك لم يمنع بعض الدول من إيراد بعض التحفظات لدى التصديق على هاتين الإتفاقيتين، مما يستفاد من تمسكها ضمناً بالتفرقة بين الموظفين الدوليين لجهة التمتع بالحصانات على أساس جنسيتهم أو إقامتهم الدائمة.

أما بالنسبة لمسلك القضاء، فقد تعرضت محكمة النقض المصرية للموضوع الماثل في أحد أحكامها. وتتلخص وقائع هذا الموضوع في أن (الطاعن) كان قد أقام دعوى مباشرة أمام محكمة الازبكية ضد (المطعون ضده) وهو موظف مصري، يعمل بمنظمة الأغذية والزراعة، اتهمه فيها بأنه سبه علناً بألفاظ مخدشة للشرف والإعتبار، كما أنه قذف في حقه علناً. وقد دفع المتهم أمام المحكمة المذكورة بعدم ولاية القضاء المصري بنظر الدعوى، لأنه موظف في هيئة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، وأنه تبعاً لذلك متمتع بالحصانة القضائية. فقضت المحكمة برفض دفع المتهم وبتغريمه ألف فرش عن التهمة الأولى وبراءته من التهمة الثانية. إلا أن المتهم والنيابة العامة رفضا هذا الحكم وقدموا إستئنافاً للحكم بدعوى أن المحكمة غير مختصة النظر في القضية وأن هذا يتنافى والحصانة القضائية المتمتع بها، وبناءً على ذلك قضت محكمة مصر الابتدائية في هذا الإستئناف، برفض الدفع بعدم ولاية المحاكم المصرية وولايتها وإختصاصها، وبإلغاء الحكم المستأنف وعدم قبول الدعوى لرفعها

باتاً، وإنما علق ذلك على رفع الحصانة عن الموظف وجعل ذلك حقاً للمنظمة «في أي حالة ترى فيها أن الحصانة قد تعيق سير العدالة» كما هو منصوص صراحة في الفقرة (أ) من القسم الواحد والعشرين من الإتفاق، فما لم يتقدم صاحب الشأن بطلب رفع هذه الحصانة وعرض الأمر على المنظمة، فإنها تظل باقية على أصلها مانعة من إتخاذ أي إجراء قضائي من أي نوع على مقتضى ما نص عليه الإتفاق في مادته الثامنة.

وهكذا فإنه يتضح مما سبق أن محكمة النقض المصرية، قد خلصت إلى تقرير مبدأ هام في صدد محل البحث، مؤداه أن الإمتيازات والحصانات الدولية لا تتأثر بجنسية الموظف الدولي، وأن كافة موظفي المنظمة الدولية يتمتعون بها على قدم المساواة وبغير تفرقة بين الموظف الذي يحمل جنسية دولة المقر وقيم بها والموظف الذي يتمتع بجنسية دولة أجنبية.

وقد تعرّض هذا الحكم للإنتقاد من جانب البعض الذي انتقده على مجانبته للصواب لأنه إتخذ إتجاهاً موسعاً بشأن تقرير حصانة الموظفين الدوليين، مما أدى إلى منح موظف مصري يعمل في منظمة الأغذية والزراعة حصانة تعفيه من الخضوع للقضاء الجنائي المصري. وهذا يترتب عليه، كما ذهب هذا الجانب إلى منح موظف المنظمة المصري حصانة قضائية تفوق تلك التي يتمتع بها أعضاء التمثيل الدبلوماسي المصري، ذلك أنه ولئن كان الحكم قد إستند إلى أن نص المادة الثامنة من القسم السابع عشر فقرة (ب) من الإتفاق الخاص بمنظمة الأغذية والزراعة لا يُفرق بين الموظف المصري والموظف التابع لجنسية أجنبية لأنه قد جاء عاماً، فهذا القول مردود بأن يفهم في ضوء القواعد المقررة في القانون الدولي والتي تقضي بأن الدبلوماسي لا

موظفو المنظمة على «الحصانة القضائية». وجاء نصها عاماً لا يفرق بين الموظف المصري الجنسية والموظف التابع لجنسية أجنبية، بل أنه بتنظيم كافة الموظفين الذين يعملون في المنظمة المذكورة.

وفضلاً عن ذلك فقد ذهب المحكمة إلى أن الفقرة (ي) من المادة الأولى من الإتفاق قد فسّرت المقصود بعبارة «موظفي المنظمة» بما يلي يُقصد بعبارة موظفي المنظمة، مكتب المنظمة وهيئته من جميع الرتب المعيّنين من قبل المدير العام أو نائبه، والمدرجة أسماؤهم في قائمة تُرفع إلى الحكومة.

كما أشارت المحكمة إلى أنه مما يقطع في عموم نص المادة الثامنة المشار إليها وشمولها كافة موظفي المنظمة مهما كانت جنسياتهم، أن بعض الإعفاءات الأخرى المنصوص عليها في الإتفاق قد منحت للموظفين المصريين خاصة، والبعض منها لغيرهم من الموظفين، وهذا واضح من نصوص الفقرات (دويز) من المادة الثامنة المذكورة، أما المزايا والحصانات الدبلوماسية فقد نص الإتفاق في القسم الثامن عشر على أنها تُمنح، علاوة على الإعفاءات والحصانات الأخرى التي بينها القسم السابع عشر من الإتفاق، وخصّ بها فئة معينة من موظفي المنظمة.

وبعد أن تحقق لدى المحكمة أن المتهم يَعْمَلُ رئيساً للإدارة بالمنظمة، وأن الأقوال التي صدرت عنه قد وقعت منه بصفته الرسمية وبسبب تأديته وظيفته، وفي أثناء قيامه بعمل من أعمالها - إنتقلت إلى تنفيذ ما أثاره الطاعن من أن منطلق الحكم المطعون فيه يؤدي إلى أن الموظف المصري الذي يعمل بالمنظمة قد يُفلت من العقاب عما يرتكبه من جرائم، في حين أن زميله يُعاقب عند عودته إلى بلده، حيث ذكرت المحكمة أن هذا القول محل نظر، لأن الإتفاق لم يمنع إتخاذ الإجراءات ضد موظفي المنظمة منعاً

وتعزيز علاقاتها على أسس ومبادئ المساواة وحفظ السلم والأمن الدوليين، بصرف النظر عن أي أسباب أو إعتبارات أخرى مثل جنسية الموظف الدولي أو مركزه في الهيكل الوظيفي للمنظمة الدولية أو غير ذلك.

وهذا يستتبع أن تشتمل هذه الحصانات وتقتصر فقط على التصرفات العامة والأعمال الرسمية التي يؤديها الموظف الدولي بسبب تأدية وظيفته وأثناء قيامه بأعمالها، أما خارج هذه التصرفات وتلك الأعمال فلا يجوز أن يتمتع بأي حصانة أو إمتياز، وإلا أفضى ذلك إلى حماية شخصه وتحقيق مصالحه الخاصة وإهدار المصلحة العامة الدولية التي ينبغي تحقيقها من ممارسته لوظيفته الدولية، وهو ما يؤدي في الغالب إلى إنكار العدالة وإهدار المساواة بين الموظف الدولي وغيره من الأفراد.

يتمتع بالحصانة في مواجهة الدولة التي يتمتع بجنسيتها، وينبغي أن يكون الحال كذلك بالنسبة للموظف الدولي. ومن ناحية أخرى أن الحكم قد أهدر أصلاً مقررراً وهو إقليمية القانون الجنائي، وأنه وإن كانت ثمة إستثناءات تُرد على هذا الأصل فإنه يجب أن تُحصر في أضيق نطاق.

ويُخلص هذا الرأي إلى أنه يتعين - في ضوء عمومية النص حسبما ذهبته المحكمة - اقتصار التمتع بالحصانة على الموظفين الأجانب فقط.

ومما تقدّم يمكن القول، أن الحصانات والإمتيازات الدولية تُشكل أهم أسس العلاقات الدولية، فهي تهدف إلى تأمين الأداء الفعال لمهام الموظفين الدوليين على أكمل وجه. وهذا ما يؤمّن أهداف الوظيفة العامة الدولية القائمة على إدارة الشؤون الخارجية للأطراف الدولية