

## الجزاء المترتبة عن إساءة الموظفين الدوليين لاستعمال الامتيازات والحصانات الدولية

لزهر خشايمية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة باجي مختار - عنابة

## ملخص

إذا كانت الامتيازات والحصانات الدولية التي تمنح للموظفين الدوليين تنقرر لمصلحة المنظمة الدولية، وليس من أجل تحقيق مصالحهم الخاصة، فإنه ينبغي على هؤلاء الموظفين الامتناع عن القيام بأي تصرفات تتنافى والغرض الذي تم من أجله منحهم هذه الامتيازات وتلك الحصانات، والكف عن القيام بما من شأنه أن ينطوي على تعسف ضار أو مساس بالمصالح العامة والخاصة داخل الدولة التي يتواجدون بها، وإلا فإن الحصانات الممنوحة لهم لن تحميهم من التعرض إلى حجب هذه الحصانات عليهم بالرفع أو الإبعاد عن الدولة مقر المنظمة أو إلغاء اتفاقية هذه المزايا.

الكلمات المفتاحية: موظف دولي، حصانات وامتيازات دولية، مسؤولية منظمة دولية.

*Sanctions pour abus de privilèges et immunités par les fonctionnaires internationaux***Résumé**

Les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires internationaux sont destinés à préserver les intérêts de l'organisation internationale et non pas à servir leurs propres intérêts. Ces fonctionnaires doivent donc s'abstenir de tout acte contraire à l'objet pour lequel ils ont reçu ces privilèges et immunités. Ils doivent ainsi s'abstenir de faire tout ce qui impliquerait un abus préjudiciable ou porter préjudice aux intérêts généraux publics et privés à l'État dans lequel ils se trouvent. Sinon, les immunités qui leurs sont accordées ne sauraient les protéger contre leur privation de ces immunités, par la levée ou l'expulsion de l'État, siège de l'organisation internationale, ou par l'annulation de la convention accordant ces privilèges.

**Mots-clés:** *Fonctionnaire international, privilèges et immunités internationaux, responsabilité de l'organisation internationale.*

*Penalties due to abuse of privileges and immunities by international employees***Abstract**

The privileges and immunities granted for international employees are meant to preserve the interests of the international organization and not to achieve their own interests. These employees have therefore to refrain from any actions contrary to the purpose for which they were given these privileges and immunities. They must as well refrain from doing what would involve any harmful abuse or prejudice to the overall public and private interests within the state in which they are found. Otherwise, the granted immunities would not protect them from withholding these immunities by their lifting or expulsion from the state headquartering the organization, or by cancelling the convention with its privileges.

**Key words:** *International civil servant, international immunities and privileges, responsibility of the international organization.*

## مقدمة

إذا كان وجود الموظفين الدوليين يعدو من الركائز الأساسية لتمكين المنظمات الدولية من ممارسة أنشطتها والنهوض بمهامها، والمساهمة في تسيير شؤون أعمالها، فإن ذلك يكون دون فعالية ما لم يتوج بوجود مجموعة من المزايا والحصانات التي ينبغي أن يتمتع بها هؤلاء الموظفون، تكفل لهم مباشرة هذه الوظائف بحرية واستقلال تامين، وفي منأى عن كل الضغوطات والمؤثرات الخارجية التي قد تصدر عن الدول، سواء تلك التي يقع بها مقر المنظمة، أو التي يتبعون إليها بجنسيتهم.

إن هذه الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هؤلاء الموظفون تسمى بالحصانات والامتيازات<sup>(1)</sup> الدولية، تفرقا وتمييزا لها عن الامتيازات والحصانات الدبلوماسية التي يتمتع بها ممثلو الدول<sup>(2)</sup>، وهي بذلك تعد من النتائج المباشرة المترتبة على الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، لأنها تعبر عن استقلال المنظمة وموظفيها في مواجهة الدول.

فالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون، التي يقصد بها عدم إخضاعهم كليا أو جزئيا للاختصاص الإقليمي لأية دولة، تملئها اعتبارات حسن سير المنظمة، وضرورة قيام هؤلاء الموظفين بمهامهم بعيدا عن كل المؤثرات والضغوطات الدولية، وتجد مصدرها في موثيق المنظمات الدولية وأنظمتها الأساسية. وتتفق كل المنظمات الدولية على التزامها وتعهداتها بمنع كل إساءة أو تعسف في استعمال هذه الامتيازات التي يتمتع بها موظفوها، وتتولى الاتفاقات العامة عادة التي تبرم لهذا الغرض النص على الجزاءات والإجراءات والحلول.

إن الإشكالية الرئيسية التي يثيرها موضوع هذا البحث يكمن في تحديد الجزاءات الناتجة عن إساءة وتعسف الموظفين الدوليين في استعمالهم للامتيازات والحصانات الدولية.

ويمكن الإجابة عن هذه الإشكالية من خلال دراسة العناصر الآتية: الإجراءات المنفردة التي تتخذها المنظمة في مواجهة الموظف المسيء لاستعمال هذه المزايا (المطلب الأول)، أو الإجراءات الثنائية باللجوء إلى المفاوضات والقضاء والتحكيم الدوليين (المطلب الثاني) أو باتخاذ إجراءات أخرى (المطلب الثالث).

**المطلب الأول: الإجراءات المنفردة:**

تتمثل هذه الإجراءات فيما تتخذه المنظمة الدولية إزاء الموظف الذي أساء أو تعسف في استعمال الحصانة الممنوحة له، وذلك برفع الحصانة عنه (فرع أول)، أو أن يبادر الموظف المخالف لهذه الحصانة، بإرادته المنفردة إلى التنازل عنها بالاتفاق مع المنظمة الدولية التي يعمل بها (فرع ثان).

: :

تتضمن غالبية الأنظمة الوظيفية الدولية واتفاقات المزايا والحصانات الخاصة بالمنظمات الدولية وموظفيها، النص على هذا الإجراء، إذ تعطي إمكانية ذلك إلى الأمين العام للمنظمة، برفع الحصانة عن الموظف الدولي، إذا أخل هذا الأخير بمقتضيات وظيفته<sup>(3)</sup>، شريطة أن لا يؤدي مثل هذا الإجراء إلى الإضرار بمصالح المنظمة الدولية<sup>(4)</sup>.

فلقد أعطت هذه النصوص للرئيس الإداري للمنظمة سلطة تقدير ما إذا كان سيترتب على رفع الحصانة الإضرار بالمنظمة من عدمه، ذلك ما أشارت إليه المادة I الفقرة "و" من النظام الأساسي لموظفي الأمم

المتحدة<sup>(5)</sup>، إن الامتيازات والحصانات المقررة للأمم المتحدة بحكم المادة 105 من الميثاق، قد منحت لصالح المنظمة، وهذه الحصانات والامتيازات لا تخول الموظفين الذين يتمتعون بها أي عذر في عدم أدائهم لالتزاماتهم الخاصة وعدم مراعاتهم القوانين وأنظمة الشرطة، ويجب على الموظف في كل مرة تثار فيها مسألة الامتيازات والحصانات أن يبلغ الأمين العام فوراً بالأمر، وللأمين العام وحده تقرير ما إذا كان سيتولى رفع الحصانة من عدمه<sup>(6)</sup>.

وقد أكدت هذا الاتجاه أيضاً اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة<sup>(7)</sup>، حيث أوضحت المادة 20 منها أن للأمين العام وحده الحق في رفع الحصانة عن موظفي الأمانة العامة، ويكون ملزماً بذلك في كافة الأحوال التي يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها، وأن رفعها لا يضر بمصالح المنظمة. أما بالنسبة لرفع الحصانة عن الأمين العام فإن ذلك من اختصاص مجلس الأمن<sup>(8)</sup>.

وسارت على نفس الاتجاه اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة بأن جعلت رفع الحصانة عن موظفيها من اختصاص الوكالة ذاتها<sup>(9)</sup>.

أما جامعة الدول العربية، فقد نصت المادة 04/02 من النظام الأساسي لموظفيها، على أنه إذا كان الغرض من الحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفي الجامعة هو تحقيق صالح الجامعة وتمكينها من النهوض بمهامها، فلا يجب أن تكون مبرراً لامتناع الموظفين عن الوفاء بالتزاماتهم أو مخالفة القوانين والأنظمة، وللأمين العام أن يقرر رفع الحصانة في الأحوال المنصوص عليها في اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة<sup>(10)</sup>.

وفيما يتعلق بالأمين العام للجامعة، والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين، فقد منحت سلطة رفع الحصانة عنهم المادة 23 من اتفاقية مزايا وحصانات موظفي الجامعة العربية إلى مجلس جامعة الدول العربية.

أما فيما يخص محكمة العدل الدولية، فإن رفع الحصانة عن الموظفين الإداريين فيها يتم بقرار من رئيس الجهاز الإداري، مع وجوب اعتماده من قبل رئيس المحكمة ليصبح القرار نهائياً، في حين أن رفع الحصانة عن قضاة المحكمة يعود إلى المحكمة بهيئتها الكاملة، وفقاً لأحكام المادة 18 من نظامها الأساسي.

غير أنه يمكن في بعض الأحوال أن ترفض إدارة المنظمة الدولية رفع الحصانة عن موظفيها لمصلحة تراها جديرة بالحماية، ففي هذه الحالة، فإنها تتحمل عند الاقتضاء، المسؤولية عن الإصابات والتعويض عن الأضرار الصادرة عن أحد موظفيها أثناء تأديته لمهامه الرسمية، مثلما تسيّر عليه منظمة الصحة العالمية<sup>(11)</sup>.

فإذا كانت النصوص القانونية القائمة تخول لرئيس الجهاز الإداري سلطة رفع الحصانة عن موظفي هذا الجهاز، فهل يمكن للموظف الدولي الاعتراض على قرار رئيسه الأعلى برفع الحصانة عنه؟

بما أن الحصانة الدولية مقررة للجهاز الإداري الذي يمثله الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة الدولية وليس للموظف الدولي، فإن الإجابة عن السؤال السابق تكون بالنفي، وذلك على الرغم من أن التسليم بأن رفع الحصانة قد تترتب عنه آثاراً شخصية غير مباشرة نتيجة لحرمان الموظف الدولي من التمتع بالحقوق وغير ذلك من الآثار والمزايا الأخرى. وعليه ينبغي التحقق من مدى مشروعية قرار رفع الحصانة وتقدير آثاره ونتائجه عن طريق إخضاعه لرقابة المحكمة الإدارية للمنظمة، أو لجهازها التشريعي، مثل الجمعية العامة في الأمم المتحدة<sup>(12)</sup>.

#### الفرع الثاني: التنازل عن الحصانة:

إذا كانت إدارة المنظمة الدولية هي التي تقوم برفع الحصانة عن موظفيها في الحالات التي تتطلب ذلك، فهل

يجوز للموظفين الدوليين أن يتنازلوا عن الحصانة بتصرف فردي من جانبهم أو باتفاق مع المنظمة؟ إن التنازل عن الحصانة يقصد به السماح لدولة مقر المنظمة الدولية بتوجيه الاتهام إلى الموظفين الدوليين المعنيين ومحاكمتهم، وبممارسة اختصاصها القضائي عليهم في المجال الجنائي والمدني والإداري<sup>(13)</sup>، فالنصوص النازمة للحصانات والامتيازات الدولية، وكذا الأنظمة الأساسية لموظفي بعض المنظمات الدولية تجيز للموظف الدولي أن يتنازل عن حصانته بعمل فردي إرادي من جانبه بالاتفاق مع المنظمة، بيد أن هذا التنازل لا يرتب أثره القانوني إلا إذا كان هذا التنازل صريحا وليس ضمنيا ويعلم الجهاز الإداري للمنظمة<sup>(14)</sup>.

بحيث يتعين أن يصدر من الأمين العام شخصيا، ولا يجوز له تفويض غيره في القيام به، وأن يقتصر التنازل على كل حالة على حدة، ذلك أن الحصانة ليست من الحقوق الخاصة للموظف، بل الغرض منها هو حماية هذا الموظف، وهي مقررة للمنظمة وليست له، وعلى المحكمة التي تنظر النزاع الذي يكون فيه طرفا موظف دولي أن تتأكد من موافقة الجهاز الإداري على تنازل الموظف عن حصانته<sup>(15)</sup>، لأن الموظف الدولي لا يمكنه أن يتنازل عن حصانته دون موافقة المنظمة التي يعمل لديها، كما لا يمكنه أن يتمسك بها إذا تنازلت عنها منظمته، ولا يحق له أن يحتج على هذا التنازل<sup>(16)</sup>.

أما في حالة رفع الموظف الدولي لدعوى أمام القضاء الوطني لدولة المقر، فإن مثوله أمام القضاء يعتبر تنازلا ضمنيا منه عن حصانته القضائية في شأن ما يتعلق بتلك الدعوى، غير أن ذلك لا يعفيه من رفع طلب بذلك إلى رئيس الجهاز الإداري للمنظمة<sup>(17)</sup>.

لقد أوجبت نصوص الأنظمة الأساسية لبعض المنظمات الدولية، وكذا اتفاقيات المزايا والحصانات الدولية على الرئيس الإداري للمنظمة الدولية الموافقة على التنازل عن الحصانة من قبل الموظف الدولي، إذا كان هذا الإجراء لا يتضمن أي ضرر بمصالح المنظمة الدولية، ويكون للرئيس الإداري الأعلى للمنظمة سلطة تقدير مدى الأضرار التي يمكن أن تمس المنظمة الدولية من عدمه عند قبول التنازل عن الحصانة من قبل الموظف الدولي، لأن الحصانة مقررة للمنظمة الدولية وليس لشخص الموظف<sup>(18)</sup>.

ومن السوابق القضائية المؤيدة لذلك، ما جاء في الحكم الذي أصدرته الدائرة الثالثة للمحكمة الابتدائية في جنيف بسويسرا في 1927/07/21 في قضية السيدة "بارلت" من أن التنازل عن الحصانة في القضية التي رفعتها هذه السيدة ضد زوجها الذي كان من كبار موظفي مكتب العمل الدولي، هو تنازل صحيح أقرته المحكمة، لأن الزوج قد تنازل صراحة عن حصانته القضائية، وأن المدير المساعد لمكتب العمل الدولي قد أكد ذلك في الخطاب الذي أرسله للمحكمة في 1927/06/21<sup>(19)</sup>.

غير أن الموظف الدولي إذا تنازل عن حصانته القضائية وفقا للأوضاع القانونية، وقبل بخضوعه للقضاء الإقليمي سواء كمدع أو كمدعي عليه، لا يستتبع إمكانية اتخاذ إجراءات تنفيذية ضده أو على أمواله في حالة صدور الحكم لغير صالحه، بمعنى أنه لو خسر الدعوى التي صدر التنازل عن حصانته بشأنها، وصدر الحكم في الدعوى ضده، فإنه لا يمكن تنفيذ هذا الحكم إلا بعد صدور تنازل آخر خاص بتنفيذ الحكم<sup>(20)</sup>.

ومرد ذلك إن دعاوى التنفيذ في بعض الدول ينظر إليها على أنها دعاوى منفصلة عن الدعاوى الأصلية تختص بها محاكم تسمى محاكم التنفيذ، ونتيجة لذلك يكون من الضروري صدور تنازل منفصل للخضوع لولاية هذه المحاكم، فضلا عن أن تنفيذ الحكم من شأنه أن يمس حرمة الموظف الدولي وينال من هيئته وكرامته.

على أنه في حالة امتناع الموظف الدولي عن تنفيذ الحكم طواعية، جاز للمحكوم لصالحه أن يلجأ لنيل حقه عن طريق الدبلوماسية.

### المطلب الثاني: الإجراءات الثنائية:

وتتم هذه الطريقة من خلال الاتفاقات العامة والاتفاقات التي تبرم بين المنظمة الدولية والدول المعنية، وغالبا ما يتولى هذا الاتفاق تحديد محكمة مختصة بنظر الخلافات التي تثور حول تفسير النصوص الخاصة بالامتيازات والحصانات، وما يترتب على ذلك من إساءة استعمال هذه الامتيازات والحصانات، ومن ذلك أن الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة المبرمة سنة 1946 تحدد في مادتها التاسعة والعشرين طريقة فض النزاع بخصوص إساءة استعمال هذه الامتيازات والحصانات باللجوء أولا إلى المفاوضات المباشرة، فإذا تعذرت التسوية على هذا النحو، يحال الأمر إلى محكمة العدل الدولية مثلما تشير إلى ذلك المادة الثلاثون من ذات الاتفاقية، وذلك لاستصدار رأي استشاري يكون نهائيا بالنسبة للطرفين.

إن محكمة العدل الدولية أثناء إصدارها للرأي الاستشاري، تتحقق من مدى إساءة استعمال الحصانة من قبل موظفي المنظمة الدولية، أو التعسف في استعمالها، فإذا كان الأمر كذلك جاز لها أن تفتي بحق الدولة في وقف سريان الامتياز أو الحصانة التي أساء استعمالها، وذلك بعد إخطار المنظمة الدولية.

غير أن الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة في نيويورك سنة 1947، يحيل حل النزاع الناشئ بين المنظمة ودولة المقر بخصوص تطبيق هذا الاتفاق في حالة فشل طريقة التفاوض أو أي وسيلة أخرى يتم الاتفاق بشأنها، إلى هيئة مكونة من ثلاثة محكمين، يعين الأمين العام أحدهم، ويعين الثاني وزير خارجية الولايات المتحدة الأمريكية، ويقوم الاثنان باختيار الثالث، وفي حالة عدم اتفاقهما على اختيار المحكم الثالث يقوم رئيس محكمة العدل الدولية باختياره، وذلك لاتخاذ قرار نهائي بشأن النزاع القائم<sup>(21)</sup>.

غير أن هذا النزاع إذا كان ينم عن مسألة قانونية، فإنه يتعين على الأمين العام، أو الولايات المتحدة الأمريكية، أن يطلب من الجمعية العامة استصدار رأي استشاري من محكمة العدل الدولية، قبل اتخاذ هيئة التحكيم قرارها النهائي الذي سيأخذ بفتوى المحكمة، ويلتزم به الطرفان.

وكذا اتخذت سويسرا وسيلة التحكيم فيما قد ينشأ من نزاع حول إساءة استعمال الحصانات والامتيازات الدولية من قبل موظفي منظمة الأمم المتحدة، وذلك في الاتفاق المبرم بينها وبين منظمة الأمم المتحدة سنة 1946 حول مقر المنظمة في سويسرا، وذلك بعرض الأمر على هيئة تحكيم مكونة من ثلاثة ممثلين، غير أن الأمر يختلف في كيفية حل مثل هذه النزاعات بين دولة سويسرا ومنظمة العمل الدولية إذ يقضي الاتفاق المبرم بينهما بخصوص مقر المنظمة إلى عرض الأمر على محكمة مكونة من ثلاثة قضاة.

إن الغالبية العظمى من الاتفاقات المتعلقة بمقر المنظمات الدولية المبرمة بين هذه الأخيرة وبعض الدول التي تتواجد فيها مقرات هذه المنظمات، تنص على عرض الخلافات الناشئة عن إساءة استعمال الحصانات والامتيازات الدولية على لجان تحكيم، مثل الاتفاقات المبرمة بين منظمة الصحة العالمية والهند ومصر، وبين منظمة الطيران المدني الدولية وكندا، وبين فرنسا واليونيسكو، وبين منظمة التغذية والزراعة وإيطاليا.

أما بالنسبة إلى اتفاقية المقر المبرمة بين منظمة الطيران المدني الدولية وفرنسا، فتتص المادة 20 من هذه

الاتفاقية على عرض النزاع الذي يثور في هذا الصدد إلى محكم واحد يعينه الطرفان، فإذا اختلفا في ذلك تتولى محكمة العدل الدولية تعيينه.

أما بالنسبة إلى الجزائر، فإن النزاعات المتعلقة بتطبيق اتفاق المقر بينها وبين بعض المنظمات الدولية الإقليمية المتواجدة بها، فقد نصت على وسيلة التفاوض دون منع اللجوء إلى وسائل أخرى، من ذلك ما نصت عليه المادة 30 من اتفاقية المقر بين دولة الجزائر والاتحاد العربي للحديد والصلب<sup>(22)</sup>، في حين أن اتفاقية المقر مع مجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي فقد نصت صراحة في مادتها 25 على عرض النزاع المتعلق بتأويل أو بتطبيق هذا الاتفاق إذا لم تتم تسويته بالمفاوضة أو أي طريق من طرق التسوية يتفق عليها، على هيئة تحكيم مكونة من ثلاثة أعضاء، أحدهم يعينه وزير الشؤون الخارجية الجزائري، والثاني يعينه الأمين العام للمجلس، والثالث يتم تعيينه بموافقة الطرفين، ويكون قرار هيئة التحكيم نهائيا وملزما للطرفين<sup>(23)</sup>.

هذا، وتوجد بعض الاتفاقات العامة الخاصة ببعض المنظمات الدولية، مثل تلك المتعلقة بالسوق الأوروبية المشتركة، ومجلس أوربا، لا تنص على طريقة حل الخلافات في مثل هذه الأحوال، والسبيل إلى ذلك هو الاتفاق على إنشاء محكمة تحكيم مختلطة تمثل فيها كل من الدولة والمنظمة المعنية بقاض، بالإضافة إلى قاض ثالث تكون له رئاسة المحكمة، ويتم اختياره إما بواسطة القاضيين اللذين يمثلان طرفي النزاع، وإما بواسطة إحدى المحاكم الدولية أو بواسطة طرفي النزاع مباشرة<sup>(24)</sup>.

وهناك بعض اتفاقيات المقر مبرمة بين منظمات دولية ودول، لم تتعرض في أحكامها إلى الوسائل المتبعة في حل مثل هذه النزاعات، مثل، اتفاقية المقر المبرمة بين دولة الجزائر واتحاد هيئات الإذاعة والتلفزيون الوطنية الإفريقية الموقعة بالجزائر في 13/10/1991<sup>(25)</sup>، وقد يكون مرد ذلك السكوت هو وجوب الرجوع إلى الاتفاقية العامة المتعلقة بالحصانات والامتيازات لمنظمة الوحدة الإفريقية سابقا، الاتحاد الإفريقي حاليا، في حالة نشوء نزاع.

#### المطلب الثالث: الإجراءات الأخرى:

وهي إجراءات قسرية تصدر بالإرادة المنفردة للدولة التي يتواجد بها الموظف الدولي في حالات فشل الإجراءات الأولى، ومن أهم هذه الإجراءات إبعاد الموظف الدولي (فرع أول) أو إلغاء النصوص المقررة للامتيازات والحصانات (فرع ثان).

:

ويتم ذلك عندما يقوم الموظف الدولي بأحد الأفعال التي تمثل تعسفا منه في استعمال الحصانات والامتيازات الممنوحة له، أو التي يترتب عنها إساءة استعمال تلك الحصانات والامتيازات، فهنا لا تجد الدولة المعنية بدا من إبعاد الموظف الدولي المخالف وطرده من أراضيها، وذلك بعد استيفاء بعض الضمانات التي تحددها نصوص بعض الاتفاقيات الخاصة بالمقر<sup>(26)</sup>.

وتلجأ الدول إلى إجراء إبعاد الموظف الدولي في الوظيفة العامة الدولية قياسا على النظام القانوني للعلاقات الدبلوماسية، والذي يعتبر قياسا خاطئا، وذلك لأنه في القانون الدولي تستطيع الحكومات بدون إبداء الأسباب، طلب سحب أحد الممثلين الدبلوماسيين المعتمدين لديها باعتباره قد أصبح شخصا غير مرغوب فيه *persona non grata*.

يرى الكثير من الفقهاء أن مثل هذا الإجراء لا يمكن الأخذ به في نطاق الوظيفة العامة الدولية، لأن شروط الأخذ به بالنسبة للممثلين الدبلوماسيين يعود إلى فكريتي المعاملة بالمثل، وضرورة اعتماد المبعوث الدبلوماسي، وهاتان الفكرتان ليستا من شروط وجود الموظفين الدوليين على إقليم الدولة، لأن أساس الحصانات التي يتمتع بها الموظف الدولي ليس المعاملة بالمثل، كما أنه ليس من شروط قبول الموظف الدولي على إقليم الدولة قيام هذه الأخيرة باعتماده بقرار تصدره كما هو الحال بالنسبة للممثلين الدبلوماسيين.

ومع هذا، فإن المادة 29 من قانون الحصانات في الولايات المتحدة الأمريكية لسنة 1945 تعطي لوزير الخارجية الأمريكي الحق في أن يطلب رحيل الموظف الدولي من غير الأمريكيين، الذي يكون وجوده في الولايات المتحدة الأمريكية غير مرغوب فيه، وكذلك فإن الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة تشير إلى أحكام هذا القانون.

وكذلك ما تقرره المادة 29 من الاتفاقية المبرمة بين كندا ومنظمة الطيران المدني الدولية التي تقضي بأنه في حالة قيام الموظف الدولي بنشاط غير مرغوب فيه خارج نطاق وظائفه الرسمية يمثل إساءة وتعسفا في استعماله واستخدام الحصانات والامتيازات الممنوحة له، فإن الحكومة الكندية تملك إجبار هذا الموظف على مغادرة الدولة بمراعاة ما يأتي:

- احترام الإجراءات الدبلوماسية، إذا كان الموظف يندرج ضمن كبار الموظفين الدوليين.
- سبق الاتفاق على ذلك مع الأمين العام للمنظمة بالنسبة لباقي الموظفين الآخرين<sup>(27)</sup>.

وكذلك ما ينص عليه الاتفاق الثنائي المبرم بين منظمة الدول الأمريكية والولايات المتحدة عام 1952، والذي نصت المادة الثالثة منه على أنه في حالة إساءة استعمال المزايا والحصانات في الولايات المتحدة من قبل أي شخص يتمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية وفقا للمادتين السابقتين، فإنه يتعين عدم تفسير تلك المزايا والحصانات على أنها تعفي من قوانين وتنظيمات الولايات المتحدة بشأن الإقامة الدائمة للأجانب، وعلى ذلك فإن هذا الشخص لا يمكن مطالبته بمغادرة البلاد إلا وفقا للإجراءات المتعارف عليها والمتبعة بالنسبة للمبعوثين الدبلوماسيين لدى حكومة الولايات المتحدة<sup>(28)</sup>.

ويلاحظ كذلك أن الملحق الخاص بتنظيم بعض أحكام اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية ينص في المادة الرابعة منه، على أنه إذا ما أساء أحد هؤلاء الأشخاص (المقصود بذلك موظفو الجامعة العربية وعائلاتهم والأشخاص الذين تدعوهم الجامعة إلى مقرها لأعمال رسمية) وفقا للمادة 3 من الملحق، استعمال مزايا الإقامة، أو مارس في دولة المقر نشاطا متعارضا مع مصالحها، وخارجا عن حدود صفته الرسمية، فلا تعفيه هذه المزايا من حق دولة المقر في إبعاده بشرط موافقة وزير خارجية حكومة دولة المقر بعد تشاوره مع الأمين العام للجامعة. إن إبعاد الموظف الدولي عن دولة مقر المنظمة الدولية التي يعمل بها، هو إجراء استثنائي تستعمله الدول، بعد استشارة الأمين العام للمنظمة وبطلب من وزير خارجية المقر، غير أنه قد يحدث إبعاد موظف دولي دونما إتباع مثل هذه الإجراءات، وهنا يحق لرئيس الجهاز الإداري التدخل وممارسة حق الحماية الوظيفية للموظف الدولي المبعد، وهذا الأمر الواقع في قضية إبعاد الموظفين الخمس من قبل دولة العراق يوم 2001/09/05، الذين يعملون بمنظمة الأمم المتحدة في إطار برنامج النفط مقابل الغذاء، بسبب مساهمهم بأمن بلدها وتعريض

سيادتها للخطر عن طريق التجسس، هذا العمل اعتبرته العراق غير لائق ولا ينسجم مع مهامهم، وأبلغت الأمم المتحدة بذلك، غير أن مجلس الأمن انتقد هذا الإجراء وطلب من العراق التوضيحات الكافية<sup>(29)</sup>.

وقد أدان الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة حكومة دولة السودان بسبب قيامها بإبعاد مجموعة من الموظفين الدوليين، يتبع بعضهم لمنظمة الأغذية والزراعة (الفاو)، عن إقليمها، سنة 2010 على خلفية تجاوزهم لمهام وجودهم على إقليم دارفور، ومخالفتهم التفويضات الممنوحة لهم بالتنقل وعدم التقيد بتعليمات الحكومة المحلية والسلطات المسؤولة هناك وفقاً لما هو مقرر في اتفاقية عمل هذه المنظمات والقواعد الدولية المتعارف عليها<sup>(30)</sup>.

### : النصوص المقررة للامتيازات والحصا :

ومعنى ذلك أن لكل دولة في حالة حدوث تعسف أو إساءة استعمال الامتيازات والحصانات الممنوحة للموظف الدولي الذي يعمل فوق إقليمها، أن تعتمد بإرادتها المنفردة إلى إلغاء الاتفاق الذي أبرمته بشأن تلك الامتيازات والحصانات، وتحتل بالتالي من أحكامه المقررة في هذا الصدد، وذلك بهدف حماية أمنها الوطني من جهة، ومن جهة أخرى على أساس ما يراه البعض من أن لكل دولة الحق في أن تلغي في كل لحظة أية معاهدة ترى أنها ضارة لمصالحها<sup>(31)</sup>.

غير أن هذا القول منتقد لدى الغالبية من الفقه، ذلك أن إلغاء الاتفاق الدولي بالإرادة المنفردة له شروطه استقرت في العرف الدولي، وقننت في اتفاقية فينا للمعاهدات الدولية سنة 1969.

ولذلك فإن الاتفاقية العامة لحصانات وامتيازات منظمة الأمم المتحدة لم تنص على مثل هذا الإجراء، ذلك أنه عند إعداد اتفاقية امتيازات وحصانات المنظمات المتخصصة ظهر اتجاه يدعو إلى النص الصريح على مثل هذا الإجراء، بحيث يكون من حق الدولة العضو في الاتفاقية أن تقوم بإلغائه، وتحرير نفسها من كل الالتزامات التي تضعها على كاهلها مع بقائها رغم ذلك عضواً في المنظمة المتخصصة، غير أن لجنة الأمم المتحدة الفرعية للامتيازات والحصانات اعترضت على ذلك، باعتبار أن المبدأ العام الذي أصبح مسلماً به، يقضي بضرورة الاعتراف لكل المنظمات المتخصصة بالامتيازات والحصانات، ومن ثم عدم جواز إلغاء هذه الامتيازات والحصانات المقررة للوظيفة العامة الدولية بإرادة الدول المنفردة مع إصرارها على الاستمرار في الاحتفاظ بعضويتها في المنظمة الدولية الذي تتبعه هذه الوظيفة، وبالتالي فلا يكون أمام الدولة التي تقرر الإلغاء سوى الانسحاب من عضوية هذه المنظمة<sup>(32)</sup>.

أما إذا كان مقر المنظمة الدولية يقع على إقليمها، ففي هذه الحالة يكون من غير اللائق لجوء الدولة إلى هذا الإجراء قبل نقل هذا المقر إلى خارج إقليمها، لما يترتب على ذلك من تجريد الوظيفة العامة الدولية من جزء هام من الضمانات التي تكفل لها الاستقلال، ولما تتضمنه من اعتداء على النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية<sup>(33)</sup>.

### خاتمة

إن الامتيازات والحصانات التي تمنحها المنظمات الدولية لموظفيها لا تعتبر مجرد مزايا أو حقوقاً شخصية تمنح لهؤلاء الموظفين، يتم منحها من أجل تحقيق مصلحتهم الخاصة، وإنما هي قد تقررت في القانون الدولي الإداري لمصلحة المنظمة الدولية ذاتها. وبالتالي فإنه يتعين أن تنحصر تلك الامتيازات والحصانات في هذا الإطار، وأن يكف من تقررت له الحصانة أو الامتياز عن إتيان أية تصرفات تتنافى والغرض الذي تم من أجله

منح هذه الحصانة وذلك الامتياز، أو تطوي على تعسف ضار أو مساس صارخ بالمصالح العامة والخاصة المشروعة، وإلا فإن الحصانة الممنوحة له لن تشفع له في الإفلات من العقاب في كل هذه الأحوال، لأنها لم تنقرر لمثل ذلك، ومن ثم فقد يكون هذا مبررا ومسوغا قويا لحجب هذه الحصانة وانحسارها عن مثل هذا الموظف.

وعلى أن تتعهد المنظمات الدولية بمنع كل إساءة أو تعسف في استعمال الامتيازات والحصانات التي تمنح لموظفيها، واتخاذها الإجراءات الضرورية التي تتطلبها تلك الأوضاع في مواجهة الموظف المسيء لاستعمال هذه الحصانات وتلك الامتيازات، سواء باستعمال إجراءات منفردة تنبدي في قيامها برفع الحصانة عنه في مثل هذه الحالة، أو فيما يصدر عن الموظف المخالف ذاته بإرادته المنفردة من تنازله عن الحصانة بالاتفاق مع الجهاز الدولي الذي يعمل به، أو مجابهة هذه الإساءة بالتطبيق الصحيح للاتفاقات العامة أو تلك التي تبرم بينها وبين الدول المعنية التي يقع بها مقر المنظمة، والتي تنظم مثل هذه الحالات بالنص على اللجوء إلى القضاء والتحكيم الدوليين، من خلال استصدار آراء استشارية من محكمة العدل الدولية أو إنشاء محاكم تحكيم مشتركة لهذا الغرض، حتى لا تلجأ الدول التي تتضرر من تصرفات هؤلاء الموظفين إلى إلغاء الاتفاقات المتعلقة بالحصانات والامتيازات الدولية، وتتخلل من التزاماتها تجاه المنظمة الدولية.

### الهوامش:

- 1- لم تعط اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة 1961 تعريفا لكلمتي الامتيازات Privilèges والحصانات Immunités، ومع ذلك فقد حاول الفقهاء التمييز بين الفكرتين، فعرفوا الامتيازات بأنها الحق في عمل شيء لا يحق للأشخاص الآخرين عمله، أما الحصانات فهي الحق الضمني في عدم الحاجة لفعل الأشياء التي يلتزم الأشخاص الآخرين بفعلها. وهناك من عرف الحصانات على أنها استثناءات من تشريعات السلطة المحلية، أما الامتيازات فهي معاملة خاصة بالنسبة للأشخاص الأجانب في نطاق الحصانات. لمزيد من التفاصيل، راجع: د. فادي الملاح: سلطات الأمن والامتيازات الدولية في الواقع النظري والعملية مقارنا بالشرعية الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1993، ص 150 و 151.
- 2- يلاحظ أن عصابة الأمم استعملت في ميثاقها في المادة 7 الفقرتين 4 و 5 اصطلاح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وقد اتبعتها في ذلك جامعة الدول العربية، المادة 14 من ميثاقها.
- 3- د. أحمد محمد رفعت: القانون الدولي الإداري، من دون دار نشر، بلد نشر، سنة النشر، ص 126.
- 4- د. جمال طه ندا: الموظف الدولي: دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1986، ص 225.
- 5- راجع النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، الصادر عن الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة، في 02 سبتمبر 2010، تحت رقم ST/SGB/2010/6.
- 6- د. مفيد شهاب: سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 43، السنة 1987، ص 20.
- 7- انظر الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات الأمم المتحدة الصادرة في 13 فيفري 1946.
- 8- د. صلاح الدين عامر: قانون التنظيم الدولي: النظرية العامة، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص 393.
- 9- انظر المادة 23 من الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات المنظمات المتخصصة الصادرة في 21 نوفمبر 1947.
- 10- انظر أيضا الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات جامعة الدول العربية الصادرة في 09 أبريل 1953.

- 11- راجع حولية لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة، المجلد الثاني، الجزء الأول، سنة 1985، ص 572.
- 12- د. عبد العزيز محمد سرحان، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 195.
- 13- د. عبد الرحمن لحرش: التعسف في استعمال الحصانة الدبلوماسية في ضوء اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2002، ص 170 .
- 14- د. أحمد أبو الوفا: قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية (علما وعملا)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 452 .
- 15- عبد العزيز محمد سرحان، مرجع سابق، ص 276 .
- 16- Sen; B: A diplomat's handbook of international law and practice; 3rd Ed.Dordrech; The Netherlands, 1988, p.162.
- 17- د. محمد المتولي : الأحكام الخاصة بأعضاء السلكين الدبلوماسي والقنصلي الأجنبي وممثلي المنظمات الدولية في القانون المصري، دار سعاد الصباح الكويت، 1984، ص 186 .
- 18- راجع حولية لجنة القانون الدولي، المجلد الثاني، الجزء الأول، سنة 1985، ص 572.
- 19- د. عبد العزيز محمد سرحان : مرجع سابق، ص 280.
- 20- د. محمد المتولي : مرجع سابق، ص 187.
- 21- راجع المادة 21 من الاتفاق المبرم بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة، في 1946/12/14.
- 22- راجع المرسوم الرئاسي رقم 96-294 المؤرخ في 08/09/1996 المتضمن المصادقة على اتفاق المقر بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والاتحاد العربي للحديد والصلب الموقع عليه في الجزائر بتاريخ 08/04/1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، المؤرخة في 11/09/1996.
- 23- راجع المرسوم الرئاسي رقم 96-78 المؤرخ في 05/02/1996 المتضمن المصادقة على اتفاق المقر بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ومجلس الشورى لاتحاد المغرب العربي الموقع عليه في الجزائر بتاريخ 09/05/1994، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 10، المؤرخة في 07/02/1996.
- 24- د. عبد العزيز محمد سرحان: المنظمات الدولية: دراسة في الفقه والقضاء الدوليين وأحكام القضاء المصري، للمنظمات العامة العالمية والإقليمية والمتخصصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1990، ص 230.
- 25- راجع المرسوم الرئاسي رقم 92-89 المؤرخ في 29/02/1992 المتضمن المصادقة على اتفاق المقر بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية اتحاد هيئات الإذاعة والتلفزيون القومية الإفريقية الموقع عليه في الجزائر بتاريخ 13/10/1991، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18، المؤرخة في 18/03/1992.
- 26- د. السيد عبد الحميد محمد العربي: ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2003، القاهرة، ص 665 .
- 27- د. جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 570.
- 28- د. جمال طه ندا، مرجع سابق، ص 571.
- 29- صحيفة الشروق اليومي: الخميس 6/9/2001، العدد 255.
- 30- <http://www.sudansafari.net/main-analysis/5-analysis/6483-2010-08-18-10-20-18.html>, visité le 21/08/2010.
- 31- د. عبد العزيز محمد سرحان: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 197.
- 32- د. السيد عبد الحميد محمد العربي، مرجع سابق، ص 666.
- 33- د. عبد العزيز محمد سرحان: المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 336.