

أسس و حدود حصانات الوظيفة الدولية.

سلطاني ليلة

جامعة سيدي بلعباس

إن الوظيفة الدولية شكلا جديد و حديثا من الوظيفة العامة و إذا كانت بيئة الوظيفة الوطنية ي تطبيق قوانين سنها المشرع الداخلي، فإن بيئة الوظيفة الدولية هي تنفيذ اتفاق دولي بين عدد من الحكومات، أي أن نشاطها يتركز في العلاقات الخارجية بين مجموعة دول الأطراف في الاتفاق المنشئ للمنظمة الدولية. إن الموظف الدولية تباشر عملها في إطار نظام قانوني دولي لا تعتبر هي بذاتها شخصا من أشخاصه و لا تخاطب بأحكام هذا النظام، غير ان الموظف المحلية -الوطنية- تقوم بتنفيذ نظام قانوني وطني تدين له بشخصها بالتعبية، ذلك أن أحكام هذا النظام موجهة إليها في شكل تشريعات داخلية و من ذلك نستنتج أن هناك علاقة وثيقة بين الوظيفة العامة الدولية و الوظيفة العامة الوطنية، فكل منها يتميز بأنه وظيفة عامة الأولى في خدمة مصالح عدد من الحكومات و الثانية في خدمة مرفق عام من مرافق إحدى هذه الحكومات.

و لم يفرق الفقه الدولي بين الرجل و المرأة في تولي الوظيفة الدولية، و يعد شاغلا لها " كل شخص مهما كان جنسه - ذكرا أم أنثى - للقيام بمهمة دولية من أجل خدمة مصالح بعض الدول "⁽¹⁾ و أيضا بأنه " كل شخص - ذكرا أو أنثى - مكلف عن طريق ممثلي دولة أو عدة دول يعمل أو تعمل لحسابها عن طريق اتفاق بين عدة دول و تحت الرقابة المتبادلة بينها للعمل وفقا لقواعد قانونية محددة "⁽²⁾. كما عرفه محمد سامي عبد الحميد بأنه " كل مرء مهما كان جنسه يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة، خاضعا في كل مل يتعلق بعلاقته بها للنظام القانوني المفصل الذي تصنعه المنظمة لتنظيم مركزه و مركز زملائه، لا لقانون وطني معين "⁽³⁾. أما محمد مجذوب فعرفه بأنه: " كل شخص ذكر أو أنثى يولي وظيفة عامة بصفة مستمرة و منتظمة وفقا لنظام

قانوني خاص تصنعه المنظمة يحدد حقوقه و التزاماته" ⁽⁴⁾ الصادر في 11 أفريل 1949م بأنه: " كل شخص - ذكر أو أنثى - يتقاضى مرتبا و قد لا يتقاضاه و يعمل أو تعمل بصفة دائمة أو مؤقتة و يكلفه أو تكلفها فرع من فروع المنظمة بالقيام بعمل أو بالاشتراك في مباشرة أحد وظائفها و بإيجاز كل شخص تعمل المنظمة بواسطته " ⁽⁵⁾ .

مما سبق يظهر جليا مساواة في تولي الوظيفة الدولية بين الجنسين بحيث يخضعان على حد سواء إلى القانون الدولي الإداري الذي يعتبر النظام القانوني الذي يربطهما بالمنظمة التابعين لها. إن الموظفة الدولية تمثل في عملها و تصرفاتها إلى قاعدتين، الأولى هي خضوع الموظفة الدولية لأحكام القانون و العقود التي أبرمتها مع المنظمة الدولية لتسيير هذه العلاقة القانونية الناشئة بينها و بين هذه الأخيرة، أما الثانية فهي خضوع الموظفة الدولية للمبادئ الأساسية للمنظمة الدولية و المتمثلة في استقلالها عن إرادة دولتها، حيادها و ولائها للمنظمة الدولية.

و حتى تضمن المنظمة الدولية السير الحسن في أداء الموظفة الدولية لمهامها منحها عدة امتيازات تمكنها من ذلك، ففيما تتمثل هذه الحصانات و الامتيازات؟ ما هي أسسها و حدودها؟ هل تتمتع الموظفة الدولية بمبدأ المساواة في إحرازها؟ تجمع كتابات الفقهاء و أحكام المحاكم الإدارية الدولية، أنه إذا كان ميثاق كل منظمة دولية و لوائحها الداخلية و عقد العمل بين المنظمة و اتفاقية المقرر يقومون بتحديد واجبات الموظفة الدولية إلا أن هناك واجبات عامة تسري في حق أي موظفة دولية أو موظف دولي بغض النظر عن المنظمة التي تعمل أو يعمل بها و أيا كان نوع الوظيفة التي أو الذي يشغلها" ⁽⁶⁾ . و من أهم هذه الواجبات العمل على النزاهة و الاستقلال و الامتناع عن القيام بأعمال تتعارض مع طبيعة الوظيفة و متطلباتها و توشي صالح المنظمة الدولية في كل ما تقوم به الموظفة من تصرفات" ⁽⁷⁾ .

ولا تستطيع القيام بها على أكمل وجه إلا إذا تمتعت بحصانات لها عدة صور منها الحصانة القضائية الجنائية و المدنية، حرية الإقامة و الانتقال، حرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة و البريد الدبلوماسي و الحقيبة الدبلوماسية إلى جانب عدد من

التسهيلات المالية والاعفاءات الجمركية والضريبية. ولا يتمتع كافة الموظفين الدوليين بكل هذه الحصانات وإنما يتم التفرقة بينهم على أساس مدى المسؤولية التي تتحملها كل طائفة ومقدار ما تحتاجه كل منها من حصانات وامتيازات لتسيير أداؤها للعمل المنوط بها و تطبيق المعاهدة الخاصة بمزايا و حصانات الأمم المتحدة الموقعة في 13 فبراير 1946، بحسب كل فئة من الموظفين الدوليين " (8).

1. أسس حصانات وامتيازات الوظيفة الدولية:

تستند الحصانات والامتيازات إلى أساس اتفاقي و بناء عليه فهي تختلف من منظمة إلى غيرها، كما أنها تختلف في نفس المنظمة من موظف إلى آخر، وهكذا يكون المرجع في معرفة تمتع الموظف الدولي بالحصانات والامتيازات أو عدم تمتعه بها وكذا حدود هذا التمتع وطبيعة ونوعية هذه الحصانات والامتيازات وشروط التمتع بها، و غير ذلك من الأحكام، هو الموثائق الخاصة بكل منظمة، الاتفاقية المنشئة للمنظمة، اللوائح الداخلية، عقد العمل، اتفاقية المقر. وإعمالاً للقواعد القانونية العامة، يتم تكملة النقص في خصوص هذه الموثائق وكذا تفسير أحكامها بالرجوع إلى العرف الدولي والمبادئ القانونية الدولية والوطنية من ناحية وبآراء فقهاء القانون العام من ناحية أخرى" (9)، و تؤكد نصوص بعض الاتفاقيات الحصانات صراحة من ذلك المادة 21 من بروتوكول المزايا والحصانات المعقود بين دولة الإمارات العربية المتحدة وصندوق النقد العربي التي تنص: " تطبيق وتفسير أحكام هذا البروتوكول وفقاً لما استقر عليه العرف الدولي في شأن الحصانات والامتيازات المقررة للمنظمات الدولية والعاملين فيها مهما كان جنسهم".

2. سند الحصانات والامتيازات الموظفة الدولية:

تستند الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظفة الدولية إلى فكرة متطلبات حسن أداء الوظيفة الدولية وبمعنى آخر فإن الباعث على إقرار هذه الحصانات هو صالح المنظمة الدولية نفسها حتي يتمكن من القيام بواجبتها على أكمل وجه" (10)، و يرى عبد العزيز سرحان في هذا الشأن أن حصانات الموظف الدولي لا تعتبر امتيازات

ممنوحة له و إنما هي ضمانات قانونية تمكن من ايثار صالح المنظمة الدولية على سائر الاعتبارات الأخرى⁽¹¹⁾.

و من هذا المنطق فإن من مسلم به بين فقهاء القانون الدولي أن الحصانات لا تشمل إلا التصرفات العامة والأعمال الرسمية التي تأتتها الموظفة اثناء مباشرتها لوظيفتها و من باب أولى فإن التصرفات التي تجاور حدود صلاحية الوظيفة أو التي يقوم بها الموظفة لتحقيق مصالح شخصية أو التي تمثل جرائم معاقب عليها فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يثور أي حديث عن الحصانات بصدها و هذا ما أشارت إليه المادة 19 من بروتوكول حصانات وامتيازات صندوق النقد العربي حيث تنص "لا يجوز أن يقوم موظفو الصندوق في دولة الإمارات العربية المتحدة بأي نشاط مهني أو تجاري في سبيل الكسب الخاص"، كما نجد المادة 205 فقرة 2 من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945م على المزايا و الحصانات و ربطتها مما يتطلب استقلالها في القيام بمهام وظائفها المتصلة بالهيئة، و إذا رجعنا إلى اتفاقية مزايا و حصانات الأمم المتحدة التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 13 فيفري 1946 نرى أن المادة الخامسة تقرر أن "المزايا و الحصانات قد تقرر للموظفين الدوليين من أجل مصلحة الأمم المتحدة وحدها و ليس من أجل صالح الموظفين و أن للسكترير العام بل و عليه أن يرفع الحصانة عن أي موظف او موظفة في كل الحالات التي يرى أن وجود الحصانة بشأنها يحول دون أن تأخذ العدالة مجراها و أنه يمكن رفع هذه الحصانة دون ان يخل ذلك بمصالح المنظمة".

أما بالنسبة للأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الدولية و محاكم وطنية و كذا الاراء الاستشارية الصادرة من المحاكم الدولية بشأن تحديد هذا التمتع بالحصانات و الامتيازات و على وجه الخصوص الحصانة القضائية لتأكيد مبدأ مستقر في العلاقات الدولية منذ بدأ عصر التنظيم الدولي، من أن هذه الحصانات و الامتيازات ليست مطلقة وإنما مقرررة لصالح الوظيفة الدولية نفسها و من ثم فلا يمكن التمسك بها إلا بالنسبة للحالات المتعلقة بالأداء الضروري لمهام الوظيفة و من الأمثلة على هذه الأحكام الحكم الصادر في 8 نوفمبر 1946 من القاضي الأمريكي بول ريبان بشأن حادث سيارة ارتكابه

دانولو سائق الأمين العام الأول للأمم المتحدة برفض دعوى المستشار القانوني للأمم المتحدة بأن هناك حصانة قضائية للسائق باعتباره موظف دولي ارتكب حادث أثناء ممارسة وظيفته وقد جاء في الحكم "أنه لا يمكن قبول فكرة امتداد الحصانة القضائية بلا حدود... ولا يمكن أن تكون مسألة الحصانة خاضعة للمزاج الشخصي للرد و للجنة تتحدث باسم الأمم المتحدة... أن مثل هذه الحصانة القضائية لا تقوم إلا من أجل صالح المجتمع الدولي وصالح الوظيفة الدولية نفسها و بتالي فهي لا يمكن أن تمتد إلا للأعمال الجوهرية المتعلقة بالأداء العادي لوظائف الأمم المتحدة نفسها.

وإن الحصانة القضائية للموظفة الدولية لا يمكن أن تفهم على أنها حرية مخالفة القوانين المحلية أو أنها حرية ارتكاب الجرائم دون محاسبة عليها أن يحترم القوانين المحلية و أن يلتزم بأحكامها و كما قال محمد بجاوي فإن مخالفة هذه القوانين تعني الاخلال بالواجبات الموظف مهما كان جنسه أو على المنظمة الدولية أن تضع من القواعد و ان تتخذ من المواقف حيال موظفيها كل ما يمكن أن يؤمن احترام هذه القوانين و أن تأخذ العدالة مجراها"⁽¹²⁾.

وقد درجت اتفاقيات و حصانات الموظفين الدوليين على تأكيد ضرورة التعاون الدائم بين المنظمات الدولية و السلطات المختصة التابعة للدولة الأعضاء لتحقيق العدالة و مراعاة تنفيذ القوانين و اللوائح و تجنب ما قد ينشأ من سوء استعمال حصانات و قد ورد النص على هذا في اتفاقية مزايا و حصانات الأمم المتحدة في المادة 21 من أن استعمال الحصانات في حدود الهدف الذي من أجله تقرر. هناك عدة مسلمات تبين لنا من خلال العرض السابق لسند و نطاق حصانات و امتيازات الموظفين الدوليين، في ضوء المبادئ القانونية المستقرة في قانون التنظيم الدولي المعاصر، والتي أكدتها عدة أحكام قضائية من ذلك :

أولاً: أن أي حديث عن الحصانة القضائية للموظفة الدولية لا يجب أن تتم بمنأى عن الحديث عن واجبات موظفه الدولية والتزامات الوظيفة الدولية فالموضوع ليس إلا وجهين لعملة واحدة.

ثانياً: إن السند القانوني للحصانة القضائية وغيرها من الامتيازات هو مصلحة المنظمة ولذلك فهي لا تمتد إلا للمهام المتصلة بالأعمال الوظيفية الرسمية، وبمعنى آخر فهي لم تتقرر للصالح الشخصي للموظفة وبالتالي لا تمتد للأعمال الخاصة التي تقوم بها الموظفة خارج اطار المهام الوظيفية الرسمية.

الهوامش:

- (1) عمر سعد الله، معجم في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005م، ص.443.
- (2) أحمد محمد رفعت، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، 2006م، ص.259.
- (3) محمد سامي عبد الحميد، أصول قانون الدولي العام، منشأة المعارف الاسكندرية بدون تاريخ طبعة، ص.298.
- (4) محمد مجدوب، التنظيم الدولي المعاصر، الهيئة القومية للكتاب القاهرة، 2001م ص.97.
- (5) عبد السلام صالح عرفة، التنظيم الدولي، منشورات الجامعة المفتوحة، طرابلس 1997م، ص.55.
- (6) محمد سعادي، قانون المنظمات الدولية، دارالخلدونية، الجزائر 2008م، ص.45. وتعرف الحصانة القضائية بأنها عدم خضوع الموظف الدولي مهما كان جنسه للقضاء المحلي، جنائياً أو مدنياً، فيما يصدر عنه من أعمال تتعلق بمهامه الرسمية، إلا إذا رغب هو في ذلك.
- (7) محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1986، ص.123.
- (8) محمد مجدوب، المرجع السابق، ص.115.
- (9) عبد السلام صالح عرفة، المرجع السابق، ص.76.
- (10) مفيد شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة 1989م، ص.159.
- (11) نفسه.
- (12) عبد العزيز محمد سرحان، النظرية العامة لتنظيم الدولي دار النهضة العربية، القاهرة، 1989م، ص.968.