

الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة

أ.د. عماد خليل إبراهيم

أستاذ القانون الدولي

كلية العلوم السياسية/جامعة الموصل / العراق

dr.emadalmukhtar@uomosul.edu.iq

Legal Protection for United Nations Staff

Prof. Dr. Emad Khalil Ibrahim

Professor of International Law

College of Political Science/Mosul University/ Iraq

المستخلص

إن تطوّر القانون الدولي من كونه يحكم العلاقات بين الدول إلى قانون يحكم الأشخاص الآخرين للقانون الدولي ومنها المنظمات الدولية من جهة ، وازدياد عددها واتساع نشاطاتها لتشمل مجالات متعددة من جهة ثانية ، يُثير إشكاليات عدّة تتعلق بما ينجم عند ممارستها لإختصاصاتها من أضرار أو إنتهاكات تُرتكب ضد مؤسساتها أو العاملين فيها سواءً على صعيد العلاقة القانونية خارج إطار المنظمة الدولية مع الدول الأعضاء وغير الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى ، أم على صعيد العلاقة القانونية داخل المنظمة الدولية بين أجهزتها وبين العاملين فيها أم بين الموظفين الدوليين بعضهم البعض الآخر ، مما يستدعي ممارسة الحماية القانونية دولياً وتوفيرها لإجراءات التقاضي داخلياً.

الكلمات المفتاحية : الموظف الدولي ، الحماية القانونية ، نظام العدل ، الأمم المتحدة.

Abstract

The development of international law from governing relations between states to a law governing other persons of international law, including international organizations, on the one hand, and the increase in their number and the expansion of their activities to cover multiple areas on the other hand, raises several problems related to the damage or violations that result in the exercise of their competences committed against their institutions or their employees, whether in terms of the legal relationship outside the framework of the international organization with member states, non-member states or other international organizations, or at the level of legal relationship within the international organization between its organs and its employees or among the international staff themselves, a matter that calls for the exercise of legal protection internationally and its provision for internal litigation proceedings.

Keywords: International staff member, legal protection, justice system, United Nations.

المقدمة

لما كانت المنظمة الدولية شخص من أشخاص القانون الدولي وإنها تتمتع بالشخصية الدولية الوظيفية فإن لها حقوقاً تتمتع بها . ولكي تُمارس المنظمة الدولية إختصاصاتها ونشاطاتها فإنها بحاجة الى أداة لازمة تتمثل بالموظفين الدوليين الذين يؤدون أعمالهم ضمن إطار الهيكل الإداري لها (أبو الوفا، 1998، ص.121) ، ومن ثم يكونوا خاضعين للمبادئ العامة في قانون المنظمة الدولية وأحكام العقود التي يُبرمونها معها ، أو كما هو الحال مع منظمة الأمم المتحدة التي يخضع فيها الموظفون الدوليون الى نظام أساسي إداري وضعته الجمعية العامة إستناداً الى المادة / 101 من الميثاق. (الجمعية العامة للأمم المتحدة، 1/ST/SGB/2017)

و تُمارس (الأمم المتحدة) الحماية القانونية لموظفيها على مستويين ، الأول : على المستوى الدولي وتتمثل بالحماية الدبلوماسية لموظفيها والعاملين فيها وهي حق تحريك دعوى المسؤولية للمُطالبة بالتعويض عما قد يُصيب المنظمة أو أحد العاملين فيها ضدّ من أحدث الضرر أثناء تأديتهم لوظيفتهم ولقد ثبت هذا الحق للمنظمة بموجب الرأي الإفتائي لمحكمة العدل الدولية لعام 1949 في قضية إغتيال الكونت بارنادوت . الثاني : على المستوى الداخلي للأمم المتحدة وتتمثل بآليات التقاضي لموظفيها سواءً أكانت أمام المحكمة الإدارية التي أنشأتها الجمعية العامة بموجب قرارها ذي الرقم (351)، (الجمعية العامة للأمم المتحدة. A/RES/351(IV)A-B) . ، أم أمام ما يُسمى بـ (نظام العدل الداخلي) الذي أصبح نافذاً منذ عام 2009 ويتكون من محكمتين : (محكمة النزاعات ومحكمة الإستئناف) والذي أنشأته الجمعية العامة بموجب قرارها ذي الرقم (253) (قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة. A/RES/63/253) .

إشكالية البحث : تتركز حول دراسة نطاق الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة سواءً عند ممارستها لنشاطاتها وإختصاصاتها المختلفة دولياً أم في العلاقة القانونية بين موظفيها بعضهم البعض أم بين أجهزتها والعاملين فيها لتحقيق الانتصاف لهم وجبر الأضرار التي قد تُلحق بهم.

هدف البحث : معرفة وفهم الآليات المقررة لإعمال الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة دولياً وداخلياً.

منهجية البحث : اعتمد الباحث على المنهج الاستقرائي التحليلي ، لمعالجة موضوع الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة وآليات تنفيذها بالاستناد إلى أعمال لجنة القانون الدولي ووقائع القضاء الدولي والقضاء الإداري للمنظمة في هذا الإطار .

هيكلية البحث : تم تقسيم البحث إلى مبحثين هما :

المبحث الأول: الحماية القانونية للموظف الدولي خارج إطار الأمم المتحدة

المبحث الثاني: الحماية القانونية للموظف الدولي داخل الأمم المتحدة

المبحث الأول

الحماية القانونية للموظف الدولي خارج إطار الأمم المتحدة

تُمارس الأمم المتحدة الحماية القانونية لموظفيها من خلال تقديم المطالبات الدولية ، سواءً ضدّ الدول الأعضاء أم غير الأعضاء فيها ، أم ضدّ المنظمات الدولية الأخرى ، بسبب الأعمال غير المشروعة التي تُرتكب ضد مؤسساتها أو ضد موظفيها والتي تُنسب إلى تلك الدول والمنظمات الدولية الأخرى وتجعلها مسؤولة عنها أمام الأمم المتحدة.

المطلب الأول

تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية

إنّ لكلّ نظامٍ قانوني مجموعة من القواعد القانونية التي تُهدَف إلى تنظيم العلاقات بين الوحدات القانونية المختلفة ، سواءً أكانت الطبيعية أم المعنوية ، ومن ثمّ ، فإنّ وظيفة هذه القواعد ، تتمثل بأنّها تُرتّب آثاراً قانونية تُوجّه لِمَن يُخاطبهم ذلك النظام القانوني من أشخاص ، فتُسند لهم حقوقاً أو تُفرض عليهم التزامات ، أي أنّ الشخصية القانونية تُعبّر عن العلاقة التي تقوم بين وحدة معينة ونظامٍ قانوني مُحدّد (سلطان، 1968، ص.85)

وقد ذهب غالبية الفقه الدولي الى الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية ومنهم : (لويس دلبير _ Louis Delbez) و (بادفان _ Basdevant) بالقول بأن المنظمات الدولية تتمتع بالشخصية القانونية بمجرد أن تتكامل العناصر التي حددها القانون الدولي في تكوينها ، وكما أعترف (القانون الدولي) بأن للدولة شخصية قانونية دولية بوصفها ظاهرة سياسية واجتماعية من ناحية ، وظاهرة قانونية من ناحية أخرى ، ومتى ما ثبتت هذه الظاهرة لغير الدول ، فهي أيضاً تتمتع بالشخصية القانونية الدولية (شليبي، 1985، ص. 65-66).

فضلاً عن إن الاعتراف بهذه الشخصية ، يُمكن استخلاصه من طبيعة النصوص الواردة في المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية ومن خلال ممارستها لاختصاصاتها المختلفة والحقوق الناشئة لها ، والالتزامات التي تتحملها ، فهي صلاحيات ذات طبيعة دولية تتصرف بها على المستوى الدولي (الفتلاوي، 2009، ص. 69)، فقد أكد ميثاق الأمم المتحدة ومن خلال المادتين (104 و 105) منه ، بشكل لا يقبل الشك على الشخصية القانونية لمنظمة الأمم المتحدة والنتائج التي تترتب عليها ، إذ جاء في المادة/104 على أن : (تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها) (ميثاق الأمم المتحدة، المادة/104)، فيما أكدت المادة/105 على أن : (تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها) (ميثاق الأمم المتحدة، المادة/105)

إلى جانب جهود لجنة القانون الدولي لتطوير القانون الدولي وتقنيته استناداً إلى نص (المادة/13 فق/1) من ميثاق الأمم المتحدة (ميثاق الأمم المتحدة، المادة/13 فق/1)، ومنها ضرورة إقرار قواعد جديدة تُحدد أشخاص القانون الدولي فضلاً عن الشروع بتقنين القواعد القانونية الخاصة بمسؤولية المنظمات الدولية ، وهو بلا شك اعترافاً صريحاً ومباشراً من المجتمع الدولي بشخصية المنظمات الدولية. (ميثاق الأمم المتحدة، 2009، 27، A/CN.4/610)

وقد قرّرت محكمة العدل الدولية بموجب الرأي الإفتائي لعام 1949 في قضية إغتيال الكونت بارنادوت بأن (الأمم المتحدة) ، تتمتع بشخصية قانونية دولية موضوعية ، عندما إستندت إلى معيار (عددي) بالقول : (إنّ خمسين دولة _ هم أعضاء(الأمم المتحدة) عند نشأتها _ يُمثلون الغالبية الساحقة في الجماعة الدولية ، ومن ثم فإنّ لهم _ طبقاً للقانون الدولي _ أهلية إنشاء وحدة لها شخصية قانونية موضوعية تُحاجّ بها الدول جميعاً وليس الدول الأعضاء حسب) (الغنيمي، 1974، ص. 257). أي بمعنى أنّه لا يُمكن لهذه المنظمة أن تُحقّق مقاصدها وأن يترتب لها حقوقاً ، وأن تتحمل الالتزامات الدولية بدون أن تتمتع بالشخصية القانونية ، فضلاً عن ذلك ، فإنّ ما يُمكن استخلاصه أيضاً من هذا (الرأي

الإفتائي) إنّ الاعتراف بالشخصية القانونية لا يقتصرُ على الأمم المتحدة حسب ، وإنما يمتدّ إلى المنظمات الدولية الأخرى من خلال أنّ ماهيّة أهدافها وطبيعة وظائفها لا يُمكن إعمالها إلاّ بالاعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية.

وقد شبّه بعض المختصين بالقانون الدولي ، ما تؤوّل إليه الشخصية القانونية للمنظمات الدولية بالاستناد للقانون الداخلي ، بالفارق بين الشخصية الطبيعية والشخصية الاعتبارية ، ومن ثمّ فإنّ الدولة هي الشخص الطبيعي للقانون الدولي العام القادر على التمتع بالحقوق والالتزامات كافة ، وأنّ المنظمات الدولية هي أشخاص الاعتبارية ذات المجال الوظيفي المحدود ضرورة ، أي أنّ فهم الطبيعة الخاصة لشخصية المنظمات الدولية يكون من خلال تطبيق مبدأ تخصّص الأشخاص الاعتبارية الذي يعبّد — وفقاً لرأيهم — من مُسلّمات النظرية العامة للقانون الداخلي ، إذ أنّ شخصية هذه المنظمات أنشئت بواسطة الأشخاص الطبيعيين للنظام القانوني المنتمية إليه (أي الدول وفقاً لهذا التحليل) لتحقيق وظائف لا يتأتّى تحقيقها ما لم تتمتع بقدرٍ من التميّز القانوني عن الأشخاص المُنشئين ، ومن ثمّ تحتمّ منحها شخصية قانونية (افتراضية _ اعتبارية) بهدف تحقيق وظائفها بالقدر اللازم لذلك (عبد الحميد وآخرون، 2007، ص.146).

المطلب الثاني

الحماية الدبلوماسية(*) للموظف الدولي

لقد أنهى الرأي الإفتائي لمحكمة العدل الدولية في عام 1949 (المذكور آنفاً) الجدل الفقهي الدائر حول الشخصية القانونية للمنظمات الدولية ، وذلك عندما طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة من محكمة العدل الدولية ، أن تُبيّن مدى أهلية الأمم المتحدة لتحريك دعوى المسؤولية الدولية ، والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابتها نتيجة تعرّض مبعوثها للأراضي الفلسطينية (الكونت برنادوت) للاغتيال ، فقد أقرّت (الحكمة) .. بعدم تطابق أشخاص أي نظام قانوني — بالضرورة — من حيث الطبيعة ومدى الحقوق ، ومن ثمّ فإنّ طبيعتهم القانونية تتحدّد حسب حاجات الجماعة ، فضلاً عن أنّ تطور القانون الدولي قد تأثّر خلال تاريخه بمقتضيات الحياة الدولية ، وأنّ التزايد التدريجي للأنشطة الجماعية للدول أدّى

(*) عرّفت لجنة القانون الدولي ، الحماية الدبلوماسية بأنها : قيام دولة عبر إجراء دبلوماسي أو وسيلة أخرى من وسائل التسوية السلمية ، بطرح مسؤولية دولة أخرى عن ضرر ناشئ عن فعل غير مشروع دولياً لحقّ بشخص طبيعي أو اعتباري من رعايا الدولة الأولى ، وذلك بغية إعمال تلك المسؤولية ، أنظر: التقرير السادس عن مسؤولية المنظمات الدولية ، في الوثيقة : A/CN.4/597, 1, April, 2008. جاء في مشروع الاتفاقية الدولية للحماية الدبلوماسية لعام 2006 ، بأنّ الحماية الدولية الوظيفية هي : (آلية لتعزيز كفاءة أداء المنظمة الدولية بتأمين الاحترام لموظفيها واستقلالهم) ، (لينا حسن صفا، 2010 ص ص. 22-23).

إلى وجود أنشطة تُمارس على الصعيد الدولي بواسطة كيانات أو أشخاصاً لا تعدّ دولاً ، كذلك أضافت المحكمة .. أنّ منظمة الأمم المتحدة تُمارس مهاماً وتتمتع بحقوق ، لا يمكن أن تُفسّر إلاّ على ضوء الاعتراف لها بقدرٍ من الشخصية الدولية وأهلية العمل على الصعيد الدولي (عبد الحميد و الدقاق، 2002، ص ص. 268-269).

، أي أنّ شخصية المنظمة الدولية حُجّة على الدول الأعضاء وغير الأعضاء ، ومّا يُؤكد ذلك ، أنّ (إسرائيل) وهي التي تتحمّل المسؤولية الدولية تجاه الأمم المتحدة (بموجب جريمة الاغتيال وفتوى المحكمة الدولية) لم تكن حينها عضواً في الأمم المتحدة(*) .

وتؤكد (المادة/104) من الميثاق على إنّ المنظمة تتمتع بالأهلية القانونية بالقدر الذي يتطلبه قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها ، ومثلها (المادة/105فق1/1) منه. ، وإذا كانت (المادة/104) تُحدّد أهلية المنظمة القانونية بوصفها (نسبية) بقدر ممارستها لوظائفها ، فإنّ المادة ذاتها فضلاً عن (المادة/105فق1/1) تُبرّر وتُسوّغ لحيّز واسع من الأهلية القانونية وفقاً لمعيار غائي هو ما يقتضيه تحقيق مقاصدها والتي من بينها حفظ السلم والأمن الدوليين الذي يمتدّ بالزاميته على الدول غير الأعضاء أيضاً وفقاً ل (المادة/2فق6/6) من الميثاق، بينما تؤكد الفقرة الثانية من (المادة/105) منه على الصفة التمثيلية التي يتمتع بها موظفو المنظمة الدولية فضلاً عن مندوبي الدول الأعضاء ، بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم للقيام بأعباء وظائفهم المتصلة بالمنظمة (الأمم المتحدة، المادة/105فق/1)، كذلك لا يجوز إقتحامها أو دخولها إلاّ بموافقة المنظمة ، وحصانة محفوظات ووثائق المنظمة وأموالها ، فضلاً عن الإعفاء من الضرائب والرسوم إلى جانب الحصانات والامتيازات الممنوحة لموظفيها ولممثلي الدول الأعضاء فيها. (سرحان، 1989، ص ص. 194-208)

وتأكدت حصانات موظفو الأمم المتحدة في إتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بامتيازاتها وحصاناتها لعام 1946. (أبو الوفا. ص269) على إن هناك حالات لم يُعتدّ فيها بالحصانة لحماية الأعمال غير المشروعة ، ومنها تلك المتعلّقة بالموظف الدولي (جوبتشف) وجنسيته سوفيتية (آنذاك) ، وكان يعمل في مكتب التخطيط التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة وأتهم بانتهاك قوانين الولايات المتحدة الخاصة بالتجنّس ، ولما قبض عليه .. دفع بالحصانة الدبلوماسية ، ورفض القضاء الأمريكي قبول الدفع على أساس أنّ الحصانة تحمي الوظيفة وأنّ التجنّس ليس من وظائف الموظف الدولي (الغنيمي. ص296).

(*) صدرت فتوى المحكمة في 11 نيسان 1949 ، وانضمت إسرائيل للأمم المتحدة في 11 أيار 1949.

كذلك نلاحظ إنه من خلال الاتفاقيات الدولية الخاصة التي تُعقد بين المنظمة الدولية ودولة المقرّ ، مثل اتفاقية (الترتيبات الانتقالية_Interim arrangements) الخاصة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة في سويسرا (حمدان، 1988، ص. 143)، نجد إن هذه الاتفاقية تُقيّد وتحدّ من تلك الامتيازات والحصانات ، فقد عدّت هذه الامتيازات والحصانات بأنها مُقررة ليست للمنفعة الشخصية بل من أجل ضمان ممارسة مستقلة لمهام الموظفين الدوليين ، وإنه في حالة يُعتقد فيها أنّ الحصانة تعترض مجرى العدالة ، وإنّ التنازل عنها لا يُلحق الأذى بالغاية التي مُنحت الحصانة من أجلها ، فإنه وفقاً ل (الفقرة/12) من تلك الترتيبات ، فإنه ليس على العضو في الأمم المتحدة حقّ التنازل عن حصانة مُثله حسب ، بل يجب عليه التنازل عنها ، وأنّ على الأمين العام للأمم المتحدة واجب التنازل عن الحصانة في كلّ حالة يرى أنّها تُعرق مجرى العدالة (حمدان. ص ص، 139-158). وفي (الفقرة/25) .. إنه لغرض تعديل الاتفاق الخاص بالمبعوثين الرسميين يجب أن يكون من قبل الطرفين (الأمين العام للأمم المتحدة والمجلس الفدرالي السويسري) وإذا لم يتمّ الاتفاق على التعديل فإنّ لكلّ من الجانبين أن يُنهي رسمياً كل هذه الترتيبات أو أية فقرة منها (حمدان. ص ص، 139-158). ووفقاً ل (المادة/8) .. فإنّ على الأمم المتحدة أن تتخذ الترتيبات المسبقة لوضع صيغ مُناسبة للمنازعات الناجمة عن العقود والتي تتدخل في القانون الخاص ، وإنّ أيّ نزاع بين الأمم المتحدة والمجلس الفدرالي السويسري يتصل بتفسير أو تطبيق الترتيبات الانتقالية لا يتمّ تسويته بالمفاوضات ، يُعرض على مجلس مُؤلف من ثلاثة حكّام ، يُعين الأول من قبل المجلس الفدرالي والثاني من قبل الأمين العام للأمم المتحدة ، ويتمّ تعيين رئيس المجلس من قبل رئيس محكمة العدل الدولية بغية التقرير بشأنه (حمدان. ص ص، 139-158). وعلى الرغم من تلك القيود ، فإنه قد يحدث أن يُصيب المنظمة الدولية أو أحد موظفيها ، أضراراً _ أثناء مُباشرة وظائفها _ نتيجة إخلال أحد أشخاص القانون الدولي بالتزام دولي ، ممّا يُلحق للمنظمة الدولية حقّ إثارة المسؤولية الدولية ومقاضاة هذا الشخص _ سواء أكانت دولة أم منظمة دولية أخرى _ عن الأضرار التي تسبّب فيها وأصابها المنظمة (ندا، 1986، ص. 208)، وهو ما يُعرف بحقّ المنظمة الدولية بالمطالبة الدولية بطرق عدّة مثل : الاحتجاجات ، طلبات التحقيق ، المفاوضات ، أو طلب قرارات تحكيمية أو قضائية بالقدر الذي يسمح به النظام الأساسي (للجهاز) الذي يُنظّم الأمر. لذا ، فإنّ للأمم المتحدة سلطة تحريك الدعوى والمطالبة الدولية من خلال أجهزة المنظمة ذاتها ، تجاه الدول الأعضاء وغير الأعضاء ، في حالة ارتكاب أيّ منها ، تصرف غير مشروع تجاه أحد موظفيها .

وبما إنه لا يحق للمنظمات الدولية المتول أمام محكمة العدل الدولية بوصفها الأداة القضائية الرئيسة للأمم المتحدة ، فقد أقرت (المادة/34 فق/1) من النظام الأساسي للمحكمة ، بأنّ للدول وحدها الحقّ في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي تُرفع إليها ، ووفقاً ل (المادة/96) من ميثاق الأمم المتحدة فإنّ للجمعية العامة أو مجلس الأمن أو فروع المنظمة ووكالاتها المتخصصة ممّن تأذن لهم الجمعية العامة ، الطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتائها في أيّة مسألة قانونية ، وهو ما أكدته (المادة/65) من النظام الأساسي للمحكمة أيضاً (محكمة العدل الدولية: المادتين (34 و65)، ميثاق الأمم المتحدة المادة/96).

وإذا كان الرأي الإفتائي لمحكمة العدل الدولية لعام 1949 قد ثبتت (الحجة القانونية) لامتلاك الأمم المتحدة للشخصية القانونية ، فإنه قد رتب في الوقت ذاته، حقها في المطالبات الدولية وأهمية تعويض الأضرار التي أصابت الأمم المتحدة عن حادث اغتيال مبعوثها في إسرائيل (المذكور آنفاً)، إذ ذكر الأمين العام للأمم المتحدة (حينذاك) ، في مذكرته _ التي بعد مُناقشتها أُقرت بوصفها قراراً صدر عام 1948 من الجمعية العامة _ ، أنه بالرغم من أنّ السائد طبقاً لأحكام القانون الدولي آنذاك ، إنّ الدولة التي ينتمي إليها (المضرور) بجنسيته، هي التي تتولّى نيابةً عنه ، تقديم طلب التعويض إلى الدولة التي تسببت بإحداث الضرر استناداً إلى رابطة الجنسية وحقها في حماية مصالح رعاياها ، ومن ثمّ فمن باب أولى أنّ يُتبع الإجراء ذاته عند حدوث ضرر لموظف المنظمة الدولية ، على اعتبار أنّ العلاقة الوظيفية التي تربط الموظف بالمنظمة الدولية ، تكون أشدّ تأثيراً وأكثر فاعلية في هذا الجانب ، وهي لا تقلّ عن رابطة الجنسية التي تربطه بدولته ، وذلك لأنّ الضرر الذي يصيبه أثناء ممارسة عمله الرسمي لصالح المنظمة تعود نتائجه وآثاره على المنظمة ، وهو ما يمنحها حقّ المطالبة بالتعويض عن ذلك الضرر (ندا، ص ص. 18_19). كذلك جاء في (الرأي الإفتائي)، إنه : (يلزم الاعتراف بأنّ أعضاء المنظمة الدولية حينما يُحدّدون وظائفها بما يترتب على ذلك من حقوق ومن واجبات ، يمنحون المنظمة في الوقت ذاته ، الاختصاص اللازم لأداء وظائفها ، وأنّ حقوق المنظمة وواجباتها ترتبط إلى حدّ كبير بالأهداف والوظائف المعلنة في الميثاق المؤسّس لها والتطورات التي لحقها في العمل) (شلي، ص.70).وقد أسست (المحكمة) رأيها الإفتائي .. بعد أن بحثت في العوامل والظروف المحيطة بإنشاء المنظمة الدولية وأحكام ميثاقها والممارسات اللاحقة من جانب المجتمع الدولي ، فضلاً عن الأعمال التحضيرية لإنشائها ، ومن ثمّ فإنّ تطور القانون الدولي قد تأثر بمتطلبات الحياة الدولية والزيادة التدريجية في الأنشطة الجماعية للدول ، مما أدّى إلى ظهور حالات من

العمل على الصعيد الدولي من قبل كيانات لا تعدّ دولاً ، وبالتالي فإنّ هذا التطور قد تُوج بإنشاء منظمة الأمم المتحدة (Amerasinghe, 2005.p.81). وفي (اعتقادنا) إنّ ممارسة المنظمة الدولية للحماية الدولية تكون ذات طبيعة وظيفية أكثر من كونها (دبلوماسية) ، وذلك لإعتبارات تنطلق من إنّ أولى شروط أعمال الحماية الدبلوماسية هو وجود رابطة الجنسية (القانونية والسياسية) بين الشخص المتضرر وبين دولته القائمة بدعوى المطالبة بحقه تجاه الدولة المسببة للضرر ، وهو ما لا يتوافر للمنظمة الدولية ، إذ أنّ الرابطة بين الموظف الدولي (الشخص المتضرر) وبين المنظمة الدولية (التي تُحرك المطالبة الدولية لتعويض الضرر الذي لحق بالموظف الذي ينتمي إليها) هي رابطة وظيفية يحكمها النظام القانوني الداخلي للمنظمة الدولية ومن ثمّ يستقلّ (الموظف) بوصفه موظفاً دولياً حتى عن جنسية دولته عند ممارسته لوظيفته الدولية.

من جهةٍ أخرى ، فإنّ (الرأي الإفتائي) ، قد أقرّ بشخصية المنظمة الوظيفية (بالقدر الذي تُمارس فيه وظائفها والتي يُحددها ميثاقها الأساسي المنشئ لها) ، وقد تأيّد هذا (الرأي) بما ذهب إليه لجنة القانون الدولي من خلال التقرير الذي قدمه مقرّرها الخاص السيد (جيور جيو غايا) ، إذ لا يمكن انطباق شرط الجنسية عندما تُقدّم المنظمة الدولية طلباً بإسم أحد موظفيها ، سواءً ضدّ دولة أم منظمة دولية أخرى ، وإقرار محكمة العدل الدولية في فتاها (المذكورة آنفاً) تقديم هذا الطلب ، إذ لا تسري قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحليّة فيما يخص الطلبات المتعلّقة بما يلحق بالموظفين من ضرر ما دامت تؤثر في المنظمة الدولية ، لأنّ هذه المسائل تكون خارج نطاق الحماية الدبلوماسية ، April , 1 , (A/CN.4/597) 2008,p.10)

فضلاً عن ذلك ، فإنّ الأمم المتحدة أيضاً ، ومن خلال قرارات الجمعية العامة إتجهت إلى الأخذ بمفهوم (الحماية القانونية) لموظفيها ، ومنها قرارها ذي الرقم (89/56) في 2002/1/25 والخاص بنطاق هذه الحماية بموجب اتفاقية الأمم المتحدة المتعلّقة بسلامة موظفيها والأفراد المرتبطين بها ، وأهمية إتخاذ التدابير — التي تدخل في نطاق سلطاتها والولايات المؤسسية القائمة — لتعزيز حماية موظفيها ، وأنّ تدرج أحكام هذه الاتفاقية في الاتفاقات التي تعقدها المنظمة مع الدول التي يتواجد فيها قوات سلام دولية أو مراكز لبعثات الأمم المتحدة (A/RES/56/89) , 25 , January , 2002).

المبحث الثاني

الحماية القانونية للموظف الدولي داخل الأمم المتحدة

إنّ موثيق المنظمات الدولية (وهي قواعد قانونية دولية) تُخاطب من خلال نُظمها الداخلية ، موظفيها الدوليين ، الذين يملكون حقوقاً بمواجهة أجهزة المنظمة ، ومنها أهلية التقاضي أمام المحاكم الإدارية لهذه المنظمات ، ومنها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي إستمرت بعملها الى عام 2009 ، إذ بدأ بعدها نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة والى حدّ الآن.

المطلب الأول

المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

لضمان إستقرار النظام القانوني للموظفين الدوليين وتطوّر الوظيفة العامة الدولية ، ينبغي وضع آليات قانونية لضمان إحترام تطبيق هذا النظام ، وحماية حقوق وامتيازات الموظفين الدوليين ومراقبة ما تفرضه الوظيفة الدولية من التزامات ومواجهة ما يترتب على ذلك من مشكلات أو منازعات لضمان سير العمل في المنظمات الدولية وتحقيقها لمقاصدها المرجوة ، لذا فقد أنشئت العديد من المحاكم الإدارية لهذه المنظمات ونيطت بها مهامّ النظر في المنازعات التي تحدث بين الموظفين الدوليين أو بينهم وبين المنظمة الدولية أو بينها وبين الأفراد ، ومنها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (ندا، ص 267_300).

أنشئت (المحكمة الإدارية) عام 1949 وضمت (سبعة) قضاة تنتخبهم الجمعية العامة لمدة ثلاث سنوات ، وتنظر في منازعات موظفي الأمانة العامة والوكالات المتخصصة والمصالح الإدارية ، ويتعين على الموظف الدولي أن يستنفد كل الوسائل الإدارية للطعن في القرار الذي يشكو منه قبل عرض الأمر على المحكمة ، وتصدر (المحكمة) قراراتها بالأغلبية ويعدّ إلزامياً نهائياً غير قابل للطعن به (حسين، 2010، ص. 349-350).

إن الأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية واجبة التنفيذ وإنها تتمتع بقوة الشئ المحكوم فيه وقد أيدت محكمة العدل الدولية هذا الأثر المترتب على الأحكام الصادرة من (المحكمة الإدارية) ، إذ جاء في فتوى محكمة العدل الدولية

الصادرة في 13 تموز عام 1954، والمتعلقة بآثار الأحكام بالتعويض الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة .. إنه بالرغم من الحجج التي قُدمت لتبرير رفض الجمعية العامة ، تنفيذ أحكام المحكمة الإدارية ، إلا أنّ هذه (المحكمة) تعدّ جزءاً من النظام القانوني للأمم المتحدة .. وإنّ الميثاق ، وإنّ لم يتضمّن أحكاماً صريحة لإنشاء السلطة القانونية لإقامة المحكمة الإدارية ، إلاّ إنه يُستدلّ منه بأنّ هذه السلطة مَنوحة (ضمناً) بحُكم الضرورة ، بل إنّ هذه السلطة ضرورية لكفالة عمل الأمانة العامة بكفاءة ولإعمال الاعتبار الأعلى .. ألا وهو كفالة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة. (الأمم المتحدة، 1992، ص. 39-41؛ روتيه، 1978، ص. 278-279)

ولقد جاء في الفتوى (المذكورة آنفاً) ، من أنّه يجب على الجمعية العامة تنفيذ الحُكم القاضي بتعويض الموظفين الدوليين الذين أُهملت خدماتهم دون موافقتهم ، فالحكم يُعدّ — وفقاً لمبدأ قانوني ثابت ومُسلّم به عموماً — أمراً منطقيّاً وله قوة مُلزِمة لطرفي النزاع ، أي بين الموظف وبين الأمين العام بوصفه الرئيس الإداري للأمم المتحدة ويعمل بإسمها ومُمثلاً عنها ويُمارس المسؤولية القانونية للمنظمة وهي الشخصية القانونية التي يعمل بها نيابة عنها (الأمم المتحدة، 1992).

إلاّ إنه ما يُعاب على (المحكمة الإدارية) إنّها كانت على درجة واحدة ، إذ إنّها لا تُتيح لموظفي الأمم المتحدة إستئناف القرار ولا توجد محكمة بهذا الشأن ، وهو ما تَمّت مُعالجته في نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة بدءاً من عام 2009.

المطلب الثاني

نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة

إنّ المنازعات ذات الصلة بالعمل في الأمم المتحدة لا يمكن تسويتها عن طريق المحاكم الوطنية لأن المنظمة تنفرد بمركزها القانوني الدولي ، ولذلك، توفر المنظمة نظام عدل داخلي لجميع موظفي منظومة الأمم المتحدة ، الذي يُبيّن سبل تسوية المنازعات المتصلة بها بالوسائل غير الرسمية والوسائل الرسمية. وموظفو الأمم المتحدة، حيثما كان عملهم، ملزمون بأحكام نظامي المنظمة الأساسي والإداري الذي وضعته الجمعية العامة إستناداً الى المادة / 101 من الميثاق (الأمم المتحدة، 2017/1/ST/SGB)

وفي تطوّر مهم على صعيد إصلاح الأمم المتحدة وتوسيع اختصاصاتها ، أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها ذي الرقم (253/36) في 2009/3/17 ، وبناءً على تقرير اللجنة الخامسة بشأن (إقامة العدل في

الأمم المتحدة) ، إذ أكدت أهمية إنشاء نظام جديد لإقامة العدل يتسم بالاستقلالية والشفافية والمهنية وكفاية الموارد واللامركزية ، ويتسق مع قواعد القانون الدولي ذات الصلة ومبادئ سيادة القانون ومع الأصول القانونية لضمان احترام حقوق والتزامات الموظّفين ومُساءلة المديرين والموظّفين على حدٍ سواء (الجمعية العامة، 2009)؛ (A/RES/63/253). وقد أكدت الجمعية العامة، عند استحداثها للنظام، على الحاجة إلى تسوية المنازعات المتصلة بالعمل بالوسائل غير الرسمية ، وإذا لم تؤدّ مساعي التسوية غير الرسمية إلى نتائج مرضية للموظف، فإن لديه خيار أن يستهل عندئذ عملية رسمية. وينبغي أن يكون الموظفون، إذا اختاروا القيام بذلك، واثقين من أن نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة سيكون الوصول إليه مُتاحاً لهم ومتّسماً بالكفاءة المهنية، وإن قضاةً مستقلين سيستمعون إلى قضاياهم، وإن الحُكم سيكون مُنصفاً لهم وإن بإمكانهم الحصول على المشورة القانونية المهنية (الجمعية العامة، 2009)؛ (A/RES/63/253) .

لذا فإن الجمعية العامة قررت إنشاء نظامين قانونيين جديدين:

الأول : (غير رسمي)^(*) ، إذ إنه قبل عرض التظلم على العنصر الرسمي من النظام، يُشجّع الموظفون بقوة على بذل كل ما يستطيعون لتسوية المنازعات بالوسائل غير الرسمية ، وفي إطار هذه العملية غير الرسمية، ينبغي أن يكون للموظفين إلمام بالقواعد والإجراءات المتصلة بالنزاع ، ويُمكن للموظفين مناقشة الموضوع مع زميل أو مشرف أو موظف تنفيذي أو مدير ممن يثقون في إنهم سيُقدمون لهم المشورة بالشكل الذي يُمكنهم من تسوية النزاع داخل المكتب أو الإدارة التي يتبعون إليها ، كما يجوز أيضاً للموظف أن يتصل، في أي وقت، بأمين المظالم لطلب المساعدة، بل التدخل إن أمكن.

وكثيراً ما يكون الحوار غير الرسمي أقلّ إرهاقاً من الإجراءات القانونية الرسمية، ويُتيح سيطرة أكبر على النتائج، وكثيراً ما يقدم حلولاً تنطوي على منفعة متبادلة ، والنتيجة تحظى بموافقة الطرفين عليها، على النقيض من القضايا التي تُعرض على المحكمة التي يجوز أن يكون حُكمها لصالح طرف واحد فقط (الجمعية العامة، 2009)؛ .

(A/RES/63/253)

(*) بمعنى أن يكون الحلّ ودياً ودبلوماسياً وليس قضائياً كما في النظام الثاني.

ويمكن أن تستغرق مناقشة سبل التوصل إلى حلّ للتظلم وقتاً أقل بكثير مما يستغرقه البت في القضية عن طريق النظام الرسمي، واللجوء إلى الوسائل غير الرسمية لتسوية المنازعات لا يمنع الموظف بأي حال من الأحوال من عرض قضيته على العنصر الرسمي من النظام، غير إن الموظف ينبغي أن يضع في إعتباره إن استخدام الوسائل غير الرسمية لتسوية المنازعات لا يوقف بالضرورة الآجال التي تسري على التسوية الرسمية للمنازعات (الجمعية العامة، 2009؛ A/RES/63/253).

وفقاً للفقرة (ثانياً) بإنشاء مكتب (أمين المظالم) طبقاً لقرار الجمعية العامة (228/62)، كي يطرح الموظفون الدوليون منازعاتهم على (الوساطة) تحت رعاية مكتب أمين المظالم لتفادي التقاضي (الرسمي)، وأن تُنشئ الجمعية العامة لذلك، ما يُسمى بـ (شعبة الوساطة) ويكفل الأمين العام إعلان الاختصاصات والمبادئ التوجيهية لها وأن يستعين بما يراه ملائماً ومفيداً من الآليات القائمة لتسوية المنازعات والوساطة تيسيراً لتجديد الحوار بين الموظفين والإدارة (الجمعية العامة، 253/63).

الثاني : (نظاماً رسمياً)، من خلال إلغاء مجالس الطعون واللجان التأديبية المشتركة، فضلاً عن إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إعتباراً من : 2009/12/31، بعد أن تتوقف عن قبول أية قضايا جديدة إعتباراً من (1 تموز 2009)، ووفقاً للفقرة (ثالثاً) باعتماد النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والنظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، وأن تبدأ كلّ منهما في العمل إعتباراً من (1 تموز 2009) (الجمعية العامة، 253/63).

وقد جاء في (المادة/1) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، بأنها أنشئت بوصفها محكمة الدرجة الأولى من نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين (الجمعية العامة، 253/63). وتختص المحكمة وفقاً لـ (المادة/2) بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة من الأفراد ضدّ الأمين العام بصفته كبير الموظفين الإداريين للأمم المتحدة للطعن في قرار إداري يتعلّق بشروط التعيين أو عقد عمل (1 _ أ) (الجمعية العامة، 253/63). ووفقاً لـ (المادة/3) يجوز رفع دعوى من قبل أيّ موظف من موظفي الأمم المتحدة بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة (الجمعية العامة، 253/63)، وتكون قرارات المحكمة ملزمة لإطراف الدعوى وقابلة للاستئناف أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف وفقاً لـ (المادة/11) (الجمعية العامة، 253/63). وتعد محكمة المنازعات بمثابة "المحكمة الابتدائية" في نظام

العدل الداخلي للأمم المتحدة لأنها أولى المحكمتين في نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة اللتين يلجأ إليهما الموظفون والموظفون السابقون. وهناك تسعة قضاة محترفين دائمين في محكمة المنازعات: ثلاثة قضاة بدوام كامل (قاضي واحد في كل من جنيف ونيروبي ونيويورك)، وستة قضاة يعملون لنصف الوقت. ويتم تعيين قضاة غير متفرغين لمدة تصل إلى نصف عام، وفقاً لما تقتضيه القضايا وعدد حالات الغياب التي تؤثر على عمل المحكمة. بعد إجراء مشاورات مع رئيس قلم المحكمة كل ثلاثة أشهر، يقرر رئيس المحكمة ما إذا كان هناك حاجة لتعيين قضاة لنصف الوقت وتحديد مكان عملهم (الجمعية العامة، 253/63). ويتم تعيين قضاة محكمة المنازعات لفترة واحدة غير قابلة للتجديد مدتها سبع سنوات، وتُعقد محكمة المنازعات جلسات سماع الدعاوى وتصدر الأوامر وتصدر أحكاماً ملزمة، وكلها تتعلق بالقرار الإداري الذي يطعن فيه المدعي (الأمم المتحدة، د.ت).

ويحق للطرفين، المدعي والمدعى عليه (الإدارة)، استئناف الحكم الصادر عن محكمة المنازعات أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، وقبل أن تنظر محكمة المنازعات في قضية ما، يجب على المدعي أن يطلب إجراء تقييم إداري أولاً ما لم يكن هناك ما يلزم القيام به، إذ يشجّع المدعون على حل المنازعات بالوسائل غير الرسمية المتاحة لهم من خلال نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة قبل رفع دعواهم إلى محكمة المنازعات (الأمم المتحدة، د.ت).

أما (المادة/1) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف، فقد عدّتها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين (الأمم المتحدة، د.ت)، وتختصّ (وفقاً للمادة/2) بالنظر والبّث في دعاوى الاستئناف التي تُرفع بشأن أحكام صادرة عن محكمة المنازعات (الجمعية العامة، 253/63)، وتكون قراراتها نهائية ملزمة لإطراف الدعاوى وغير قابلة للاستئناف وفقاً ل (المادة/10) (الجمعية العامة، 253/63).

الختامة

من خلال ما تقدم ، فقد توصل الباحث الى الاستنتاجات الآتية :

- 1- إن لمنظمة الأمم المتحدة (شخصية قانونية) تتمتع بها وتُتيح لها تقديم المطالبات ضد الدول الأعضاء وغير الأعضاء وضد المنظمات الدولية الأخرى.
- 2- إن موظفو الأمم المتحدة يتمتعون بالحماية القانونية على الصعيد الدولي في علاقة المنظمة بأشخاص القانون الدولي الآخرين وفقاً لما يُعرف بـ (الحماية الدبلوماسية الوظيفية).
- 3- إن موظفو الأمم المتحدة يتمتعون بالحماية القانونية على الصعيد الداخلي في علاقتهم مع أجهزة المنظمة المختلفة فضلاً عن العلاقة فيما بينهم وفقاً لإجراءات التقاضي في نظام العدل الداخلي للأمم المتحدة.
- 4- إن الحماية القانونية الدولية لموظفي الأمم المتحدة تتقرر وفقاً لميثاق الأمم المتحدة وإتفاقيات الحصانة والإمتيازات الدبلوماسية فضلاً عن إتفاقيات المقار.
- 5- إن الحماية القانونية الداخلية لموظفي الأمم المتحدة تتقرر وفقاً لنظام العدل الداخلي بدءاً من عام 2009 بعد أن كانت مكفولة بنظام المحكمة الإدارية منذ عام 1949.
- 6- لا تزال (الحماية القانونية الدولية) لموظفي الأمم المتحدة هي الراجحة على المستوى الدولي مقارنة بموضوع أعمال المسؤولية الدولية ضدهم طبقاً لواقع التنظيم الدولي المعاصر.
- 7- إن وقائع المطالبات الداخلية لموظفي الأمم المتحدة تؤكد إن هناك تطوراً ملموساً على صعيد الإنتصاف لحقوق الموظفين الدوليين وجبر الأضرار التي يتكبدها في إطار علاقتهم مع أجهزة المنظمة أو في علاقتهم مع بعضهم البعض.

المصادر

1. شلبي، إبراهيم أحمد، (1985). أصول التنظيم الدولي ، الدار الجامعية.
2. أبو الوفا، احمد، (1998)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط5، دار النهضة العربية.
3. أعمال لجنة القانون الدولي في الوثيقة: , March , 27 , (A/CN.4/610)
- 2009, www.un.org
4. بول، روثيه، (1978)، التنظيمات الدولية ، ترجمة : (أحمد رضا، مراجعة : عبد الله الأشعل) ، دار المعرفة.
5. لجنة القانون الدولي. (2008)، التقرير السادس عن مسؤولية المنظمات الدولية ، الدورة (60) ، آب ، 2008 ، وثيقة الأمم المتحدة . April , 1 , (A/CN.4/597) ، منشورات الأمم المتحدة.
6. الأمم المتحدة. (1945)، النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية .
7. الأمم المتحدة. (2017). النظام الأساسي والإداري لموظفي الأمم المتحدة، في الوثيقة : (ST/SGB/2017/1) .
8. ندا، جمال طه، (1986)، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب.
9. سلطان، حامد، (1968)، القانون الدولي العام وقت السلم، ط3، دار النهضة العربية.
10. حسين، خليل، (2010) التنظيم الدولي ، النظرية العامة والمنظمات الدولية، - المجلد الأول، دار المنهل.
11. العطية، عصام، (2008) القانون الدولي العام ، ط7، المكتبة القانونية ، بغداد.
12. الفتلاوي، سهيل حسين ، التنظيم الدولي ، ط1 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
13. سرحان، عبد العزيز مُجَدِّد، (1989)، النظرية العامة للتنظيم الدولي ، دار النهضة العربية.
14. الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة، (253)، في الوثيقة : (A/RES/63/253) .
15. الأمم المتحدة، قرار الجمعية العامة (351)، في الوثيقة : (A/RES/351(IV)A-B) .
16. الأمم المتحدة، (2002) قرار الجمعية العامة في الوثيقة : (A/RES/56/89)

17. صفا، لینا حسن، (2010)، الحماية الدبلوماسية والدولية ومسؤولية الدولة أثناء النزاعات المسلحة، رشاد

برس.

18. عبد الحميد، محمد سامي و الدقاق، محمد السعيد، (2002)، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية.

19. عبد الحميد، محمد سامي وآخرون، (2007)، التنظيم الدولي، دار المطبوعات الجامعية.

20. الغنيمي، محمد طلعت، (1974)، في التنظيم الدولي، منشأة المعارف.

21. الأمم المتحدة، (1992)، محكمة العدل الدولية، 1948_1991.

22. الأمم المتحدة، (1945)، ميثاق الأمم المتحدة

23. حمدان، هشام، (1988)، الوضعية القانونية للأمم المتحدة في جنيف وسويسرا، مجلة الحقوق، العدد/الثاني

، السنة الثانية عشرة .

24. الأمم المتحدة على الرابط : تاريخ الزيارة :

<https://www.un.org/ar/internaljustice/overview/about-the-system.shtml>

25. Amerasinghe, C. F., (2005), *Principles of the Institutional law of International Organization*, Cambridge University press.