

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

دراسة حالة "دومينيك ستراوس-كان"

مدير صندوق النقد الدولي السابق على ضوء القانون الدولي العام

The Legal Status of International Staffs in International Organizations: Dominique Strauss-Kahn- Former Chef of International Monetary Fund.
Legal case under the Light of International Law

الدكتور: عامر غسان فاخوري
استاذ القانون الدولي العام المشارك
كلية الحقوق- الجامعة الأمريكية في الإمارات

ملخص باللغة العربية

إن الحصانة الدبلوماسية لموظفي المنظمات الدولية من الملاحقة القضائية أمام المحاكم الوطنية لدولة المقر تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الشخصية القانونية الدولية الممنوحة للمنظمات الدولية، لكي يتمكن ذلك الموظف الدولي من القيام بالمهام الموكولة له بكل حرية وفعالية. هذه الحصانة تعتبر حق من الحقوق المصانة بموجب مبادئ القانون الدولي العام ومبادئ الأمم المتحدة. بالمقابل تعتبر حادثة اعتقال ومحاكمة مدير صندوق النقد الدولي دومينيك ستراوس-كان، والمعروف دولياً بـ DSK، من قبل شرطة نيويورك على أثر اتهامات باعتهاء جنسي ضد إحدى العاملات في الفندق الذي يقيم فيه، من المواضيع التي قد تحدث خلافاً بين فقهاء القانون الدولي. هذا البحث يحاول الإجابة على عدة تساؤلات تأتي في مقدمتها تحديد الإطار القانوني للموظف الدولي، وكذلك الأبعاد القانونية لعملية اعتقال ومحاكمة مدير صندوق النقد الدولي السابق على ضوء إتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. كلمات افتتاحية: صندوق النقد الدولي، دومينيك ستراوس-كان، موظف دولي، حصانات دبلوماسية، محكمة العدل الدولية، الأمم المتحدة، منظمات دولية، قانون دولي عرفي

Abstract

Diplomatic immunity of international organizations' representative from prosecution in domestic jurisdictions of receiving states has always been an integral aspect of the international legal personality granted to international organizations in order for them to carry out their functions in an effective manner for the fulfillment of their pre-determined aims. Such immunity is considered as a right protected by the principles and rules of public international law, and recognized by the United Nations (UN) as a followed practice in international relations. However, the recent incident involving the managing director of the International Monetary Fund (IMF), Dominique Strauss-Kahn, when he was arrested and charged with sexual assault and attempted rape of a housekeeper at the Sofitel hotel in New York; is worth a pause. This article will revisit the concept of international immunity status under the scope of public international law, and its interaction with the case in question, examining, as an example, the problematic interpretation of the United States' judicial system of the Vienna Convention on the Law of Treaties when dealing with Strauss-Kahn case.

Key words: Dominique Strauss-Kahn, International Monetary Fund, Privileges and Immunities, Public international law, official acts, international employee, United Nation Charter.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

مقدمة

إن مسرح العلاقات الدولية قائم على تناقضات واضحة للجميع، فهي تارة تقوم على التعاون بين الدول وتارة أخرى تقوم على الإشتباك. بعض الدول تسعى إلى حماية سيادتها الوطنية، في حين نجد دول أخرى تسعى إلى بسط سيادتها على أراضي مجاورة. بعض الدول تسعى لإبرام معاهدات سلام في حين دول أخرى تسعى لشن حروب على دول أخرى. لذلك وعلى الرغم من أن تلك العلاقات معقدة بما فيه الكفاية فكان لا بد من إيجاد وسيلة تعمل على تجميع مصالح الدول المختلفة والمتناقضة من خلال إنشاء المنظمات الدولية. هذه المنظمات تختلف بحسب الهدف التي تسعى إلى تحقيقه، فهناك منظمات، سواء أقليمية أم دولية، تسعى لتحقيق أهداف سياسية وأخرى إقتصادية في حين نجد منظمات يكون الهدف الأساسي لوجودها تحقيق غايات إجتماعية. لذلك وفي ظل تعدد الغايات تتعدد المنظمات الدولية التي يتم إنشائها من قبل الدول نفسها. هذه الدول تقوم عادةً بوضع القواعد التي تنظم تلك المنظمة لكنها بالمقابل بحاجة إلى موظفين للعمل فيها من قبل الدول التي أنشأت تلك المنظمة. لذلك يعتبر الموظفون الدوليون من أهم العناصر المؤلفة للمنظمات الدولية، فهي لا تستطيع أن تمارس الأعمال المنوطة بها من إختصاصات وصلاحيات ومسؤوليات من غير وجود الكادر الوظيفي المؤهل لذلك. وبناءً على ذلك كان من الضروري أن تتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية لإدارة شؤونها على أحسن وجه، كما يجب أن يتمتع الموظف الدولي بطبيعة قانونية معينة تمكن المنظمة التي يعمل فيها من تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها. هذه الشخصية القانونية للمنظمات الدولية تعتبر من أهم التطورات التي حدثت على الساحة الدولية، فالدول لم تعد هي اللاعب الوحيد بل إنظمت إليها المنظمات الدولية لتشاركها تحقيق الغايات الضرورية لتقدم المجتمع الدولي وإحياء العلاقات الودية بين الدول كإحدى الأهداف التي تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة. وعند الحديث عن الأهلية الشخصية فإنني أعني بكل تأكيد الأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الواجبات والالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية ورفع الدعاوى أمام القضاء. هذا التطور الرائع على الساحة الدولية من حيث دخول المنظمات الدولية إلى حلقة التعاون الدولي تم التأكيد عليه من قبل محكمة العدل الدولية، الذراع القضائي الأساسي لمنظمة الأمم المتحدة، عندما أصدرت المحكمة رأياً إستشارياً في 11 نيسان 1948 والخاص بالتعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، وفيه أكدت المحكمة على "أهمية الأعمال المعهودة إلى المنظمة من حيث حفظ الأمن والسلم الدوليين" وشددت على "أن المنظمة، مع ما لديها من حقوق والتزامات، لها في الوقت نفسه، إلى درجة كبيرة،

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

شخصية دولية وأهلية للعمل على الصعيد الدولي¹. يرى الباحث أن هذا الرأي الإستشاري يتفق ومنطوق المادة (104) من ميثاق هيئة الأمم المتحدة التي تنص على أنه "تتمتع الهيئة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها بأعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها". إن ما يمكن استخلاصه من الرأي الاستشاري السابق أن المنظمات الدولية وفي مقدمتها منظمة الأمم المتحدة يمكنها من أن تزاوّل نشاطاتها بحرية تامة ولها بالنتيجة أن تقاضي الدول من خلال رفع دعوى المسؤولية الدولية للمطالبة بحقوقها أو بحقوق موظفيها العاملين لديها وبالمقابل تتحمل المنظمات الدولية المسؤولية الدولية إذا أخلت بواجباتها. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ Clan أن المنظمات الدولية هي شخص من أشخاص القانون الدولي، يستطيع التمتع بحقوق وواجبات دولية، ويملك القدرة على المحافظة على حقوقه بإثارة مطالب دولية وقد أدى تطور الحياة الدولية والإزدياد في الأنشطة الجماعية للدول إلى ازدياد أمثلة العمل على الصعيد الدولي من قبل كيانات معينة ليست دولاً². يترتب على ما سبق مجموعة من النتائج أهمها، الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية. فالمنظمات الدولية تتمتع بإرادة ذاتية مستقلة عن أعضائها ويترتب على ذلك حق تلك المنظمات الدولية في إبرام الإتفاقيات الدولية في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها، كذلك حقها في تحريك دعوى المسؤولية الدولية لتوفير الحماية الوظيفية لموظفيها، ثم حقها في التقاضي أمام هيئات التحكيم الدولية. فالأعمال القانونية للمنظمة الدولية لا تنسب للدول الأعضاء فيها وإنما لها كوحدة مستقلة. وإذا كان لا يمكن للمنظمات الدولية القيام بواجباتها من دون موظفين فالنتيجة المترتبة على ذلك أنه يتوجب أن يتمتع ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة ببعض الامتيازات الخاصة وكذلك الحق في التمتع بالحصانات والامتيازات في مواجهة الدول الأعضاء ودول المقر. وهذه النتائج الأخيرة تتفق مع المادة (105) من الميثاق التي تؤكد ان هيئة الأمم المتحدة تتمتع في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها، وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء "الأمم المتحدة" وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة.

هذه الإمتيازات الممنوحة للموظفين الدوليين وفي مقدمتهم موظفي الأمم المتحدة تم التأكيد عليها قبل عدة سنوات من القرار الإستشاري السابق لمحكمة العدل الدولية عندما تم تبني إتفاقية الحصانات

¹ - Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J. Reports, 1948, p.174, http://www.icj-cij.org/homepage/ar/files/sum_1948-1991.pdf,

² - von clahn, law Among Nations, London, the Macmillan Company, 1970, p.135م .

ملاحظة: ان قرائتي لقرار المحكمة السابقة يتعمد على موقف الكاتب (فون دوك)

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

والإمتيازات الدبلوماسية المبرمة في 13 شباط 1946 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، وفيها تم التأكيد على أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القضائية وأهليتها بحيث يكون لها الحق في التعاقد وحيازة الممتلكات الثابتة والمنقولة والتصرف بها وكذلك إقامة الإجراءات القانونية.¹ في ضوء ما تقدم أصبح من الضروري دراسة النظام القانوني للموظف الدولي، لكن هذه الدراسة سوف تركز على موظفي صندوق النقد الدولي وتحديدًا على مدير ذلك الصندوق الإقتصادي الدولي. فقد جاءت فكرة هذه الدراسة بعد إعتقال المدير العام لصندوق النقد الدولي دومينيك ستراوس-كان من قبل شرطة نيويورك على أثر اتهامات باعتهاء جنسي ضد إحدى العاملات في الفندق الذي يقيم فيه. وفي هذه الدراسة يتساءل الباحث عن: هل يتمتع مدير صندوق النقد الدولي بضمانات معينة تمكنه من القيام بمهمته التي أسندت إليه؟ إذا كان من المفترض أن هذا المدير لا يعمل لحساب دولته التي يحمل جنسيتها هل من المفترض ان يتعرض لضغوط من قبل دولته للقيام باتخاذ قرارات قد تحمل في طياتها مراعاة لتلك الدولة التي خرج منها؟ ما هو الاساس القانوني الذي على اساسه يمكن ملاحقة مدير أو أمين عام منظمة دولية تابعة للأمم المتحدة؟

إذن، سوف تعالج هذه الدراسة موضوع الموظفين الدوليين العاملين لدى المنظمات الدولية على النحو التالي: (المطلب الأول) سوف نركز حديثنا على النظام القانوني للموظفين الدوليين وفيه سوف نبين حدود الموظف الدولي بالمقارنة بغيره من اشخاص القانون الدولي (الفرع الأول) نعرض على المبادئ المنظمة بشأن الموظفين الدوليين (الفرع الثاني). اما (المطلب الثاني) فسوف يتم تكريسه لدراسة حالة مدير صندوق النقد الدولي على ضوء قانون المنظمات الدولي. وفي هذا المطلب سوف تتم مناقشة ثلاثة فروع رئيسية على النحو التالي: ففي (الفرع الأول) سوف نركز على الوضع القانوني للصندوق، ثم عملية إختيار دومينيك ستراوس-كان مديرا عاما لصندوق النقد الدولي على ضوء معايير القانون الدولي (الفرع الثاني)، ثم قانونية اعتقال ومحاكمة دومينيك ستراوس-كان من قبل القضاء الأمريكي (الفرع الثالث).

¹ Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Resolution 22 A (I). See Resolutions adopted by the General Assembly during the First Part of its First Session (A/64), p. 25. United Nations, Treaty Series, vol. 1, p. 15, and vol. 90, p. 327 (corrigendum to vol. 1).

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

المطلب الأول

النظام القانوني للموظفين الدوليين

إذا كان من المتفق عليه أن المنظمات الدولية لها إرادتها الخاصة بها والمستقلة عن الدول المؤسسة لها فإنه من الطبيعي أنها بحاجة إلى موظفين دوليين مستقلين عن الدول التي قدموا منها للقيام بمهام تلك المنظمة التي أنشأت من أجلها. ويخضع الموظفون الدوليون فيما يتعلق بنظامهم القانوني للمبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية، كذلك يخضعون لأحكام العقود التي يبرمونها مع المنظمة. لكن التطبيق العملي لهذه المسألة يحدث بعض اللبس بين الموظفين الدوليين لذا فإنه من الضروري تحديد الأطار القانوني للموظف الدولي (الفرع الأول)، ونبعث المبادئ المنظمة للموظفين الدوليين في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحدود القانونية للموظف الدولي

تعرف المنظمات الدولية بحسب كثير من الفقهاء بأنها "شخص معنوي من أشخاص القانون الدولي العام ينشأ من إتحاد إرادات مجموعة من الدول لرعاية مصالح مشتركة دائمة بينها، ويتمتع بإرادة ذاتية في المجتمع الدولي وفي مواجهة الدول الأعضاء"¹. ونحن لا نتحدث في هذا الشأن عن جميع المنظمات الدولية وإنما فقط عن المنظمات الحكومية²، وهذا ما أتفق عليه عند توقيع إتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969، فعلى الرغم من أن هذه الإتفاقية لم تحسم تعريف المنظمات الدولية لكنها على الأقل حصرتها في المادة الثانية فقرة (ط) بالمنظمات الحكومية³.
اتفاقية فينا المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية عرفت من جانبها المنظمة الدولية بأنها تجمع دول مستقلة ذات سيادة، مشكلة بموجب اتفاقية، لها دستور وفروع مشتركة، وتتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الدول الاعضاء"⁴. لكن منذ تأسيس المنظمات الدولية كانت تلجأ عادةً

¹ مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، 1985، ص. 35

² Robert S. Jordan, International Organizations: A Comparative Approach to the Management of cooperation, 4th Edition, 2001, p. 6

³ اعتمدت من قبل المؤتمر الأمم المتحدة بشأن قانون المعاهدات الذي عقد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2166 المؤرخ في 5 كانون الأول/ديسمبر 1966، ورقم 2287 المؤرخ في 6 كانون الأول/ديسمبر 1967، وقد عقد المؤتمر في دورتين في فيينا خلال الفترة من 26 آذار/مارس إلى 24 أيار/مايو 1968 وخلال الفترة من 9 نيسان/أبريل إلى 22 أيار/مايو 1969، واعتمدت الاتفاقية في ختام أعماله في 22 أيار/مايو 1969 وعرضت للتوقيع في 23 أيار/مايو 1969 ودخلت حيز النفاذ في 27 كانون الثاني/يناير 1980 United Nations, Treaty Series, Vol. 1155, p. 331

⁴ Article 1^{er} de la convention des Nations sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, une organisation internationale est entendue comme « une association d'Etats indépendants et souverains, constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des Etats membres ».

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

إلى الإستعانة بما يطلق عليه الفقه الفرنسي مصطلح Agents Internationaux أو المستخدمون الدوليون، بحيث كانت تستعين بموظفي الدولة المنظمة أو الدولة المقر لتأدية الأعمال الكثيرة والمختلفة سواء الادارية أم الفنية أم غيرها.

مع تطور المجتمع الدولي وعندما بدأت عناصر المنظمات الدولية من حيث الصفة الدولية والإرادة الذاتية تستقر، أصبح من الضروري جعل وجود أشخاص دائمين يعملون في خدمتها للقيام بالمهام المنوطة بها والذي يطلق عليهم اسم الموظف الدولي. في ظل هذه المقدمة يتفق الكثير من الفقهاء على أن الموظف الدولي هو كل شخص طبيعي يعمل لحساب المنظمة بأجر أو بدون أجر بصفة مؤقتة أو مستمرة، او كما يقول جانب فقهي هو ذلك الشخص "المكلف من عدة ممثلين للدول الأعضاء في المنظمة الدولية أو من الهيئة الدولية ذاتها أو أحد أجهزتها باسمهم بناء على اتفاق بين الدول وبرقابة إحداها أو بعضها أو جميعها وذلك على أساس تطبيق قواعد معينة لها صفاتها القانونية بطريقة مستمرة ومطلقة لمصلحة الدول المعنية"¹.

أولاً: التمييز بين الموظف الدولي وغيره من الوظائف المشابهة

لا بد من التمييز أولاً بين الموظف الدولي وبين ممثلي الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة. فممثلي الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة الدولية تنحصر مهمتهم في الإسهام في اتخاذ المنظمة لقراراتها من خلال تمثيلهم لدولهم في أجهزة المنظمة. فهم هنا يتلقون تعليماتهم من قبل الدول التي أرسلتهم ويخضعون لها ولا يمثلون إلا دولتهم. في حين تتفق جميع الدول أن الموظف الدولي يتوجب أن يتمتع بالاستقلال التام عن دولة الجنسية، فلا يجوز له أن يتلقى أية تعليمات أو توجيهات من حكومة الدولة التي ينتمي إليها أو أن يراعي مصالحها وإنما يلتزم بأداء مهمته في استقلال كامل عن دولة الجنسية، فالولاء الوظيفي يكون للمنظمة التي يعمل فيها. كما يتوجب على الموظف الدولي أن يتمتع بالحياد بين الدول أعضاء المنظمة فلا يجوز له تفضيل إحداها على الأخرى أو التمييز بينها في المعاملة. يميز القانونيين عادة² بين هاتين الفئتين من الموظفين بثلاثة نقاط من حيث التبعية أولاً ومن حيث آثار التصرفات ثانياً ومن حيث الامتيازات والحصانات ثالثاً. فالموظف الدولي بلا شك يتبع المنظمة على خلاف ممثل الدولة لدى المنظمة ويترتب على ذلك ان تعيين الموظف الدولي يتم من خلال المنظمة التي يتبعها أما تعيين ممثل الدولة لدى المنظمة فهو أمر تستقل به الدولة التي يتبع لها ذلك الشخص. كذلك يترتب

¹ - غازي صباريني، الدبلوماسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص. 313

² - في هذا الشأن يراجع الدكتور رياض ابو العطا، المنظمات الدولية، مكتبة الجامعة، الشارقة، الطبعة الاولى، 2010، ص. 129؛ الدكتور زايد الغواري، المنظمات الدولية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص. 89؛ حامد سلطان، عائشة راتب، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، 1990، ص. 60

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

على مفهوم التبعية أن الموظف الدولي يتلقى الاوامر والنواهي من المنظمة التي يعمل بها في حين انه لا سلطان على ممثل الدولة لدى المنظمة الدولية لغير دولته. أما من حيث آثار التصرفات، فبينما تنصرف آثار ممثلي الدول لدى المنظمة إلى حكوماتهم، تنصرف تصرفات الموظف الدولي الى المنظمة الدولية ويسأل أمامها. ويتفق رجال القانون على فكرة أن الموظف الدولي يتمتع بحصانات وامتيازات كبيرة في مواجهة كافة الدول. كذلك لا بد من الإشارة إلى أن العمل الدولي جرى في العديد من المنظمات الدولية على التمييز ثانياً بين الموظف الدولي وبين الأشخاص المدنيين الذي يتم التعاقد معهم بواسطة عقود، محددة أو غير محددة المدة، بحيث يكون هؤلاء الاشخاص خاضعين لقواعد ولوائح موظفي المنظمة "organization's staff rules and regulation" أو للإتفاقيات الخاصة أو ما تسمى Adhoc Agreements التي تنظم العمل في مهمات خاصة للمنظمة. فالموظفين العاملين لدى الأمم المتحدة على سبيل المثال يكونوا خاضعين لميثاق الأمم المتحدة والنظام الإداري للموظفين وإتفاقية الأمم المتحدة بشأن الامتيازات والحصانات لعام 1946، وكذلك القرارات ذات الصلة الصادرة عن مجلس الأمن وأية تقارير أعدت للمجلس من قبل الأمين العام. وعند العودة إلى إتفاقية 1946 المتعلقة بالحصانات والإمتيازات الدبلوماسية السابقة نجد أنها لم تتردد بإعطاء بعض الشخصيات كالخبراء الذي يعملون بمهمات معينة لحساب بعض المنظمات نفس الإمتيازات الممنوحة للموظفين الدوليين وهذا ما يمكن تأكيده عند العودة الى المادة السادسة من إتفاقية الحصانات والإمتيازات الدبلوماسية المبرمة في 13 شباط 1946 من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة¹. فهؤلاء الخبراء، وإن كانوا غير موظفين دوليين لكنهم يتمتعون بنفس الضمانات الممنوحة للموظفين الدوليين.

إذاً، الموظفين الدوليين يتم تجنيدهم مباشرة من قبل المنظمة الدولية وهم يمارسون مهامهم بإسم المنظمة، وبالتالي فإن نظامهم القانوني محكوم بموجب القانون الداخلي للمنظمة "internal law" الذي يضمن إستقلالهم عن الدول التي يحملون جنسيتها، ويحميهم من أية تأثيرات خارجية قد تمارسها تلك الدول تجاه هؤلاء الموظفين². كما يتوجب الإشارة إلى أنه ليس بالضرورة أن كل من يعمل داخل منظمة

¹ Under Article VI, section 22, of the 1946 Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, are "Experts (other than officials coming within the scope of Article V) performing missions for the United Nations". See on this point, the Advisory opinion of the Court on the *Applicability of article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, Reports 1989, p. 194; and the advisory opinion on the *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Reports 1999, p. 62. On this point see, *inter alia*, KLEIN P., *La responsabilité des organisations internationales*, pp. 376ss. CONDORELLI L., "Le statut des 19-forces des Nations Unies et le droit international humanitaire", *Les casques bleus : policiers ou combattants*, C. Emanuelli (Ed.), pp. 89

² MONACO R., "Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales", *RCADI*, tome 156, 1977-III, pp. 121 ; WEIL P., "La nature du lien de fonction publique dans les organisations internationales", *RGDIP*, vol. 67, 1963, pp. 273ss. RUZIE D., "La condition juridique des fonctionnaires internationaux", *JD*, vol. 105, 1978, pp. 868ss. BETTATI M., "Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux", *RCADI*, tome 204, 1987-IV, pp. 171ss.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

دولية يجب أن يوصف بأنه موظف دولي، فقد تستعين - وهذا يحدث كثيراً - المنظمات الدولية ببعض الفئات من المدنيين للقيام ببعض المهام التي قد لا تستغني عنها أية منظمة دولية، مثل الأعمال المتعلقة بالنظافة العامة والطعام وغيرها من الأعمال الشبيهة، فهؤلاء الأفراد وإن كانوا يعملون بصفتهم الشخصية، إلا أنهم ليس بالضرورة موظفين دوليين.

ثانياً الخصائص المميزة للموظفين الدوليين بحسب موقف محكمة العدل الدولية

كان لمحكمة العدل الدولية عام 1949 الفرصة أن تعرف الموظف الدولي في الرأي الاستشاري الصادر عنها على النحو التالي: "كل موظف باجر بدون أجر، يعمل بصفة دائمة أم لا ويعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وبأختصار يمكن أن نقول حسب تعبير المحكمة بأنه كل شخص تعمل المنظمة بواسطته"¹.

من هذا التعريف نستطيع أن نقول بأن الموظف الدولي يقوم على مجموعة من الأفكار هي على النحو التالي:

1. يتوجب على الموظف الدولي أن يقدم خدماته لمصلحة المنظمة الدولية أو إحدى الأجهزة التابعة للمنظمة، وليس لمصلحة مجموعة من الدول أو لمصلحة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته.
2. لا يعيننا راتب ذلك الموظف كثيراً فقد يكون العمل بمقابل أو بدون مقابل، أي على سبيل التبرع، فالراتب ليس له علاقة بالوصف القانوني للموظف الدولي،
3. مدة العقد الموقع مع المنظمة لا تعتبر ركيزة رئيسية في تعريف الموظف الدولي، فالمحكمة في فتاها السابقة أشارت صراحة إلى أن العقد قد يكون دائم أو غير دائم، فالمهم أن الموظف يكرس جهده لخدمة الأمور التي أنيط بها،
4. إن النظام القانوني للموظف الدولي يخضع بشكل عام إلى ميثاق المنظمة التي يعمل بها وفي حالة الأمم المتحدة فإنه يخضع لميثاق تلك المنظمة،
5. يستفاد من بعض أحكام ميثاق الأمم المتحدة أنه يتوجب على الموظف الدولي أن يكون تحت إمرة وإشراف المنظمة الدولية، أو بمعنى أدق يتوجب على الموظف الدولي أن يراعي قوانين ولوائح وأنظمة المنظمة وليس قوانين دولته. فالمادة (100) من ميثاق الأمم المتحدة تنص أنه "ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن الهيئة. وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيئ إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين

¹ According to the definition laid down by the ICJ in 1949, an international agent is "any person who, whether a paid official or not, has been charged by an organ of the Organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions—in short, any person through whom it acts." ICJ, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, 11 April 1949, Reports 1949, p. 177.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

مسؤولين أمام الهيئة وحدها". فأفراد القوات المسلحة الوطنية الذين يعملون تحت إمرة منظمة الأمم المتحدة بموافقة الدول التي أرسلتهم والذين يطلق عليهم أسم " قوات حفظ السلام"¹ وإن كانوا مازالوا مرتبطين بالدولة التي يحملون جنسيتها، يعتبرون من الموظفين الذين يخضعون لنظام مشترك أو ما يطلق عليه "Duel Control". فهؤلاء الجنود يخضعون من ناحية الأوامر الاستراتيجية والتنفيذية لإمرة القيادة العسكرية الموحد للمنظمة²، باستثناء الأمور الإدارية التي تبقى تحت إمرة الدولة التي يحمل الجندي جنسيتها. في حين لا يعتبر ضباط قيادة منظمة حلف شمال الأطلسي من الموظفين الدوليين بل ممثلين لدولهم فهم لا يخضعون في أداء أعمالهم للمنظمة وإنما لتعليمات حكوماتهم وأوامرها³.

الفرع الثاني: المبادئ المنظمة لشأن الموظفين الدوليين

ان موضوع المبادئ المنظمة لشأن الموظفين الدوليين هو من المسائل التي يقررها الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية، لكن عند العودة إلى غالبية المنظمات الدولية نجد انها تشترك ببعض النقاط او المبادئ العامة المتعلقة بتعيين الموظفين (اولاً) وحقوقهم (ثانياً).

أولاً: طرق تعيين الموظفين الدوليين

يتم تحديد طرق تعيين الموظف الدولي من خلال ميثاق المنظمة او الوثيقة المنشئة للمنظمة أو الأنظمة الخاصة بالموظفين وهذا لا يقتصر على درجة الموظف العليا فقط بل يشمل جميع الموظفين من أعلى درجة الى ادنى درجة. هذا التعيين، كما يقول جانب فقهي، يتم باتباع اسلوبين، أحدهما يقتضي التدخل المباشر للدول الأعضاء في المنظمة الدولية خاصة عندما يتعلق الأمر بتعيين الموظف الأكبر أو الأعلى مرتبة كالأمين العام، والثاني لا يتطلب ذلك، وإنما يتم تعيينه عن طريق الموظف الإداري الأكبر في المنظمة ذاتها⁴. لكن لا بد من الإشارة إلى أن الكثير من المنظمات الدولية تشترط توافر مجموعة من القواعد المشتركة في الموظف الدولي على النحو التالي:

¹ Peacekeeping forces or (blue helmets).

² لا بد من الإشارة أن القوات العسكرية الوطنية يتم وضعها تحت سيطرة الأمم المتحدة وفقاً للاتفاقات الخاصة المبرمة بين المنظمة والدول المساهمة بحيث يكون تحت سلطة المنظمة ويخدمون أهدافها، فبحسب المادة السادسة وما بعدها من نموذج مكررة التفاهم المعقودة بين الأمم المتحدة والدول الأعضاء المساهمة بموارد في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام فإنه يمنع على هؤلاء الأشخاص قبول أو الحصول على أية تعليمات من خارج نطاق المنظمة باستثناء الأمور الإدارية.

Articles. 6-9 of the *Model Agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to the United Nations peace-keeping operations*, UN Doc., A/46/185, 23 May 1991, annex.

³ جمال طه ندا، الموظف الدولي: دراسة مقارنة في القانون الإداري الدولي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص. 60

⁴ محسن أفكيرين، قانون المنظمات الدولية، النظرية العامة-الأمم المتحدة-المنظمات أو الوكالات الدولية المتخصص المرتبطة بها، المنظمات الدولية الإقليمية، دار النهضة العربية، 2010، ص. 83

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

1. يتفق العديد من القانونيين¹ بأن الكفاءة في العمل هي قدرة شخص ما على استعمال مكتسباته من أجل ممارسة وظيفة معينة حسب متطلبات محددة ومعترف بها في عالم العمل. وبالتالي يتوجب على الموظف القدرة على تنظيم وتخطيط العمل، ابتكار الحلول المناسبة لمواجهة مشاكل معينة، التكيف مع الأوضاع الجديدة المفاجئة في العمل بالإضافة إلى الاهتمام بالعلاقات مع الزملاء والإدارة. وتلجأ العديد من المنظمات الدولية لإجراء العديد من الامتحانات والمقابلات المباشرة وغير المباشرة مع الشخص الراغب في وظيفة دولية من أجل التأكد من قدرته وكفائته².

2. مبدأ تكافؤ الفرص والعدالة في التوزيع:

المقصود بالتكافؤ هو الإنصاف وعدم التمييز في مجال العمل وتقلد المناصب وذلك من خلال مراعاة الاحتياجات والكفاءة والقدرات. وهذا المبدأ يتضمن حقيقة أن المنظمة الدولية، بغض النظر عن مسماها، لن تقوم باتخاذ قرارات التعيين والتوظيف على أساس طبيعة الأفراد وصفاتهم الشخصية التي ليس لها أية علاقة بالمتطلبات والشروط الأساسية الخاصة بالوظيفة. اتفاقية منظمة العمل الدولية³ رقم 111 لعام 1958 تُعرف في المادة الأولى مصطلح "التمييز" المذكور سابقاً بأنه أي تفریق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسي أو الأصل الوطني أو الأصل الاجتماعي، ويكون من شأنه إبطال أو إضعاف تطبيق تكافؤ الفرص أو المعاملة في الاستخدام أو المهنة⁴. بعض المنظمات لا تردد بادخال مفهوم الميول الجنسية كأحد المعاني التي يجب أن يحتويها مصطلح التمييز⁵. لا بد من القول هنا أن هذا مبدأ تكافؤ الفرص يعمل على تقليل الفجوة بين المتقدمين من حيث الجنس أو الأصل أو الدين أو الوضع الاجتماعي إلخ. لكن من المنطقي الإشارة أن التوجه العالمي والمتعلق بمفهوم التمييز يقترب أكثر من فكرة التمييز القائم على أساس الجنس ذكراً كان أو أنثى، فالمادة الثامنة من ميثاق الأمم المتحدة لا تفرض قيوداً تحدّ بها جواز اختيار الرجال والنساء للاشتراك بأية صفة وعلى وجه المساواة في فروعها الرئيسية والثانوية. في هذا الشأن لا بد من الإشارة إلى القرار رقم (164) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها الخمسون لعام

¹ - زايد الغواري، المنظمات الدولية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص. 93.

² - زايد الغواري، المنظمات الدولية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص. 93.

³ - Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation (Entry into force: 15 Jun 1960) Adoption: Geneva, 42nd ILC session (25 Jun 1958).

⁴ : For the purpose of this Convention the term discrimination includes any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, color, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;

⁵ - الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. الدورة الثالثة، روما 2005. <http://www.ifad.org/gbdocs/repl/7/iii/a/REPL-VII-3-R-4.pdf>

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

1995 والمعنون "تحسين مركز المرأة في الأمانة العامة" والتي تطلب فيها تحقيق هدف الامانة بأن يصل عدد النساء في الأمانة العامة إلى 50% من الوظائف الادارية بحلول عام 2000. منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة¹، تشير صراحة إلى تلك الحقيقة على موقعها الرسمي². وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين ذهبت في نفس الاتجاه³. بعض المنظمات تشترط صراحة انه يجب أن يكون على الأقل امرأة واحدة من بين قائمة المترشحين للعمل لديهم كمنظمة منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة FAO أو منظمة الطيران المدني الدولي ICAO أو منظمة الأمم المتحدة لتجارة والتنمية UNCTAD.

أما المبدأ الآخر المرتبط بتكافؤ الفرص هو مبدأ العدالة في التوزيع، وهذا المبدأ مرتبط بالمعيار الجغرافي على مستوى القارات، أي أنه يتوجب أن يؤخذ عن تعيين أي موظف دولي عدالة التوزيع الجغرافي بحيث يشمل جميع المناطق الجغرافية. فعلى سبيل المثال تشير الفقرة الثالثة من المادة (101) من ميثاق الأمم المتحدة لعام 1945 أنه "ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المقام الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاءة والنزاهة. كما يجب أن يراعى في اختيارهم التوزيع الجغرافي العادل". فالتوزيع الجغرافي العادل يعني بشكل عام إيجاد مزيج عادل من الجنسيات داخل المنظمة الواحدة، فلا يعقل ان تكون هناك منظمة دولية، كجامعة الدول العربية، مكونة من 23 دولة في حين غالبية الموظفين فيها من اربعة جنسيات عربية فقط. والهدف من هذا المبدأ أن لا تصبح المنظمة، بحسب تعبير أحد رجال القانون حكراً لجنسية دون سواها هذا بالإضافة إلى المحافظة على الصبغة الدولية للموظف⁴.

جميع المنظمات الدولية بلا استثناء تذكر بصريح العبارة هذا المبدأ لكنها تختلف في كيفية تطبيقه أو أنها لم تقم بتوضيح محتوى المبدأ. صندوق الدولي للتنمية الزراعية من جانب يطبق معيار التوزيع الجغرافي العادل اثناء عملية الاختيار عندما يعتبر المرشحون على نفس المستوى من الجدارة، لكنه يعتبر هذا المعيار ثانوياً في مواجهة مبدأ الكفاءة أو الجدارة. كذلك أنظمة وتعليمات منظمة الصحة العالمية المتعلقة بالموظفين اشارت في البند (1/410) أن الإعتبارات القصوى في اختيار الموظفين يجب أن تكون قائمة على النزاهة والكفاءة، وفيما يتعلق بوظائف الفئات الفنية وما فوقها يجب أن يؤخذ

¹ United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)

² <http://www.unido.org/gender.html>

³ <http://www.unrwa.org/ar/resources/strategy-policy/policy-gender-equality>

⁴ Anne Peters, Lukas Handschin, Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance, Cambridge University press, 2012, p. 403

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

معيار التوزيع الجغرافي بعين الاعتبار¹. الوكالة الدولية للطاقة الذرية اشارت في الفقرة الأولى من البند الثالث أن على المدير العام للوكالة أن يأخذ بعين الاعتبار عند التعيين ركائز متعلقة بالكفاءة والاختصاص الفني والنزاهة، إلا أنها عند حديثها عن الجانب الجغرافي في التعيين فقد قامت بالربط بينه وبين حجم اشتراكات ومساهمات الدول لدى المنظمة²، بمعنى أن تعطى الدول الأكثر مساهمة مالياً الأولوية عند ملء الوظائف الشاغرة في المنظمة. لذلك اعتقد أنه من الضروري الإشارة إلى قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (1852) الصادر في 19 ديسمبر 1962 والذي اشارت فيه إلى ثلاثة عوامل أساسية يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند التوظيف وهذه المعايير مرتبطة بالمعيار الجغرافي : (أ) حقيقة كون المرشح ينتمي إلى دولة عضو في المنظمة، (ب) عامل السكان (والتي قد تحسب على أساس إقليمي)، (ج) المساهمات التي تدفعها الدول الأعضاء في ميزانية المنظمة³. لكن منذ عام 1988 تبنت الجمعية العامة قراراً مهماً قامت على أثره بوضع نسب معينة لكل معيار مرتبط بالتوزيع الجغرافي. فبعد أن أكد القرار أنه لا يجوز اعتبار أي وظيفة وفقاً على دولة من الدول الأعضاء أو على مجموعة من الدول وإنما يجب على الأمين العام أن يطبق هذا المبدأ بأمانه. القرار ذاته اعطى ما مقداره 40% مرتبط بالعضوية و5% من القرار يرتبط بعامل السكان⁴.

ثانياً: حقوق الموظف الدولي:

يتمتع الموظفون الدوليون بالعديد من الحقوق والامتيازات الهادفة الى تسهيل أداء الموظف الدولي مهمته. ولما كانت هذه الحقوق متعددة فسنقوم بالتعرض لأكثرها أهميةً وما قد ينجم عن بعضها الآخر من إشكاليات في التطبيق.

¹ "The paramount considerations in the selection of staff shall be competence and integrity. For posts in the professional category and above, geographical representation shall also be given full consideration" STAFF regulations and staff rules, World Health Organization, http://www.who.int/employment/staff_regulations_rules/EN_staff_regulations_and_staff_rules.pdf

² The Director General shall be the chief administrative officer of the Agency, and shall be responsible for the appointment of the staff. The paramount consideration in the recruitment, employment and promotion of such staff shall be to secure employees of the highest standards of efficiency, technical competence and integrity. Subject to this consideration, due regard shall be paid to the contributions of Member States and to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible. International Atomic Energy Agency, the staff regulations of the agency, INFCIRC/612, 30 August 2002

³ <http://daccess-dds-y.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/193/60/IMG/NR019360.pdf?OpenElement>

⁴ A/RES/42/220A-C, Personnel questions,

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/42/220&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r42_en.shtml&Lang=A

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

أ: احترام الصفة الدولية:

قد تعتبر المادة 100 من ميثاق الأمم المتحدة مفتاح الحديث عن هذا الموضوع، حيث أكدت على هذا الحق عندما نصت على "تعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند اضطلاعهم بمسؤولياتهم". وعليه يعتبر تمتع الموظف الدولي بالصفة الدولية من أول حقوقه، فله وضعية خاصة إذ يجري اختياره وتعيينه بطريقة معينة ويتمتع باستقلالية وحيادية عن الدولة التي يتمتع جنسيتها¹. فلا يتلقى هذا الموظف تعليمات من الدولة التي ينتهي إليها أو من أي سلطة أخرى خارجة عن المنظمة التي يعمل بها. المادة المئة السابقة تكررت في العديد من موثائق المنظمات الدولية، كالفقرة الخامسة من المادة التاسعة من ميثاق منظمة العمل الدولية²، أو المادة 37 من ميثاق منظمة الصحة العالمية التي استخدمت ذات العبارات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة³.

ب: حصانات الموظف الدولي:

ترتبط حصانة الموظف الدولي ارتباطاً وثيقاً بالميثاق المؤسس للمنظمة، فعلى سبيل المثال نجد المادة 105 من ميثاق الأمم المتحدة تنص صراحة على تمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها. وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء "الأمم المتحدة" وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة. وبالتالي فمن الواضح أن هذه الحصانات مرتبطة بالوظيفة التي يشغلها الموظف أكثر من الشخص ذاته أي أن هذه الحصانات قد أعطيت للموظف الدولي لتأدية العمل المناط به على أكمل وجه. حيث تختلف درجة ونوع الحصانة بدرجة الموظف الدولي؛ فالأمناء العاميين للمنظمات الدولية وأحياناً مساعديهم يتمتعون بحصانات كبيرة جداً مقارنة مع الموظفين الدوليين الأقل مرتبة. فالفقرة 19 من المادة الخامسة من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946 تنص على إن الأمين العام وجميع الأمناء العاميين المساعدين يتمتعون بنفس الامتيازات والحصانات والتسهيلات والإعفاءات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين بموجب القانون الدولي علاوة على الامتيازات والحصانات الواردة في الفقرة 18 المرتبطة بموظفي منظمة الأمم المتحدة⁴.

¹ جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ص. 130

² Each Member of the Organization undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Director-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.

³ انظر أيضاً الفقرة الخامسة من المادة السادسة من ميثاق اليونسكو

⁴ أما موظفو منظمة الأمم المتحدة فيتمتعون وبحسب منطوق الاتفاقية بالحقوق التالية: أ- الحصانة القضائية فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها بصفته الرسمية أضف إلى ذلك ما يتفوهون به ويكتبونه. ب- الإعفاء من كل ضريبة مفروضة على الرواتب والمهاميات

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

المطلب الثاني

مدير صندوق النقد الدولي على ضوء قانون المنظمات الدولية:

من المهم أن نذكر بداية أن صندوق النقد الدولي هو وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة أنشأ بموجب معاهدة دولية في عام 1945 للعمل على تعزيز سلامة الإقتصاد العالمي ومساعدة البلدان الأعضاء على مواجهة المشاكل الإقتصادية العالمية ومنع وقوع الأزمات في النظام النقدي الدولي عن طريق تشجيع البلدان المختلفة على اعتماد سياسات اقتصادية سليمة¹. هذا الصندوق، والذي مقره العاصمة الأمريكية واشنطن، مسؤول أمام بلدانه الأعضاء البالغ عددهم 188 بلداً²، ويتولى القيام بأعمال الصندوق اليومية مجلس تنفيذي يمثل البلدان الأعضاء، وهيئة موظفين دوليين يقودهم المدير العام وثلاث نواب للمدير العام، علماً بأن كل عضو في فريق الإدارة يتم اختياره من منطقة مختلفة من العالم. وتأتي الصلاحيات المفوضة للمجلس التنفيذي في تسيير أعمال الصندوق من مجلس المحافظين، صاحب السلطة الإشرافية العليا. أن مجلس المحافظين من جانبه هو صاحب السلطة العليا في إدارة صندوق النقد الدولي والذي يقوم كل بلد عضو بتعيين محافظ يمثلته عادة ما يكون هو وزير المالية أو محافظ البنك المركزي في ذلك البلد³.

في هذا المطلب سوف نتعرض لعدة نقاط هامة؛ نتناولها من خلال عدة فروع: الوضع القانوني للصندوق في الفرع الأول. عملية اختيار دومينيك ستراوس-كان مديراً عاماً لصندوق النقد الدولي على ضوء معايير القانون الدولي من خلال الفرع الثاني. وقانونية اعتقال ومحاكمة دومينيك ستراوس-كان من قبل القضاء الأمريكي في الفرع الثالث.

الفرع الأول: الوضع القانوني للصندوق:

من المتفق عليه أن المنظمة الدولية تكتسب هذه الصفة بتوافر مجموعة من العناصر الأساسية التي لا غنى عنها على النحو التالي: 1. الصفة الدولية، 2. الإرادة الذاتية المستقلة عن إرادة الدول الأعضاء، 3. الاستمرارية أو الديمومة، 4. الاتفاق الدولي بين الدول الأعضاء.

= التي يتقاضونها من قبل منظمة الأمم المتحدة. ج- الإعفاء من الواجبات المتعلقة بالخدمة الوطنية. هـ- عدم خضوعهم وأزواجهم وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون على عاتقهم للتدابير الخاصة بتقييد الهجرة وللإجراءات المتعلقة بتسجيل الأجانب. ز- الامتيازات نفسها الممنوحة للموظفين الذين يعادلونهم مرتبة والتابعين للبعثات الدبلوماسية لدى الحكومة صاحبة الشأن وذلك فيما يتعلق بتسهيلات القطع. ح- التسهيلات نفسها لهم ولأزواجهم ولأفراد عائلاتهم الذين يعيشون على عاتقهم والتي يتمتع بها المبعوثون السياسيون أثناء الأزمات الدولية والخاصة بالترحيل إلى الوطن. ط- بإدخال أثاثهم وأمتعتهم معفاة من الرسوم وذلك عند أول استلام وظائفهم في البلاد صاحبة الشأن.

¹ أنظر المادة الأولى من إتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي

² جميع الدول الأعضاء في المنظمة هم أيضاً أعضاء في منظمة الأمم المتحدة باستثناء جمهورية كوسوفو علماً بأن آخر دولة انضمت للمنظمة هي جنوب السودان بتاريخ 18 نيسان 2012

³ Thomas D. Zweifel, International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power, p. 101, 2006

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

مما لا شك فيه أن صندوق النقد الدولي قد أكمل جميع الشروط الواجب توافرها لكي يكتسب صفة المنظمة الدولية معطياً بذلك بعض موظفية صفة الموظف الدولي وعلى رأسهم المدير العام. فمن المعروف أن المنظمة الدولية تتشكل بموجب اتفاق دولي من خلال معاهدة متعددة الأطراف، إلا أن طريقة التعبير قد تكون بطريقة غير تقليدية عندما يتخذ ممثلي دولاً معينة أثناء اجتماعهم في شكل مؤتمر موقفاً يعبر عن عقد نيّتهم وعزيمتهم على إنشاء منظمة دولية¹، وهذه الحالة الأخيرة تنطبق على عملية إنشاء صندوق النقد الدولي الذي يشكل من الدول المؤسسة تسمى بالأعضاء الأصليين، وهم، بحسب منطوق المادة الثانية من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، البلدان الممثلة في المؤتمر النقدي والمالي للأمم المتحدة والتي قبلت حكوماتها عضوية الصندوق قبل 31 ديسمبر 1945. لكن العضوية لا تقتصر على الدول المؤسسة بل يتعداها إلى الدول الأخرى، فالباب مفتوح أمام جميع الدول وفق الشروط والتوقيت التي يحددها مجلس المحافظين، وتستند هذه الشروط، ومنها المتعلقة بالإشتراكات إلى مبادئ متوافقة على المبادئ المطبقة على البلدان الأخرى الأعضاء بالفعل في الصندوق² مما لا شك فيه أن صندوق النقد الدولي يتمتع بالإرادة الذاتية المستقلة عن إرادة الدول الأعضاء حيث أنه يمارس اختصاصاته بطريقة تعبر عن إرادتها الذاتية وليس عن إرادة الدول الأعضاء، فالقرارات التي تصدر عن الصندوق تنسب إلى إرادة الصندوق ذاته. كذلك الأمر، فالإرادة الذاتية للمنظمة مرتبطة بالشخصية القانونية، وعند العودة إلى إتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي نجد صراحة أن الميثاق قد أعطى الصندوق الحق بالتمتع بالشخصية القانونية الكاملة ولديه القدرة على وجة التحديد لممارسة حق التعاقد، حق اكتساب الأموال الثابتة والمنقولة والتصرف بها، بالإضافة لحق التقاضي³. باختصار يمكن القول بأن الوضع القانوني لصندوق النقد لدولي قريب من وضع السفارات في القانون الدولي⁴.

الفرع الثاني: عملية اختيار دومينيك ستراوس-كان مديراً عاماً لصندوق النقد الدولي على ضوء معايير القانون الدولي.

لقد أشرنا سابقاً أن عملية اختيار المدير أو الأمين العام لأي منظمة دولية يتم وفق مجموعة عناصر أهمها الكفاءة والتوزيع الجغرافي العادل. وعند تطبيق هذه المعايير على حالة دومينيك ستراوس-كان نجد أنه جاء اختيار المجلس التنفيذي، الذي يضم ٢٤ عضواً، ستراوس-كان على أساس مواصفات

¹ الدكتور زايد الغواري، المنظمات الدولية، مكتبة الجامعة، الشارقة، 2012، ص. 28

² أنظر المادة الثانية/ الفقرة الثانية من إتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي

³ أنظر المادة التاسعة/ القسم الثاني من إتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي

⁴ Timothy G. Nelson, DSK and Assange: Two Controversial Cases That Test Diplomatic Law, New York Law Journal,

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

الترشيح وإجراءات الاختيار التي حددها المجلس في ١٢ يوليو ٢٠٠٧ وعقب اجراء مقابلة مع المرشحين لهذا المنصب. حيث ناقش المديرون التنفيذيون نقاط القوة في كل من المترشحين ثم اختاروا ستراوس-كان رسمياً بتوافق الآراء¹ متقدماً بذلك على منافسه التشيكي جوزيف توشوفسكي². مما لا شك فيه أن المرشح الفرنسي كان لديه من خبرات تبدو كافية لإدارة هذا الصندوق. لكن إذا كان المعيار الأول والمتعلق بالكفاءة قد تم تحقيقه فإن المعيار الثاني والمتعلق بالتوزيع الجغرافي العادل يحتاج الى مزيد من الدراسة.

ان المبادئ العرفية للقانون الدولي العام تقتضي أن يراعى هذا المعيار عند اختيار الموظف الدولي. إلا أن الوضع في اختيار مدير لصندوق النقد الدولي يغير ذلك. فمنذ عام 1946 تناوب على موقع مدير عام صندوق النقد الدولي 12 مديراً عاماً وعند النظر الى جنسيات المدراء نجد أن خمساً منهم يحملون الجنسية الفرنسية، وحتى بعد أن استقالت دومينيك ستراوس-كان من منصبه بعد حادثة الإعتداء الجنسي الذي وقع في فندق سوفيتل، جاءت مواطنته كريستين لاغارد لتخلفه³. أعتقد في تعاقب خمسة مدراء يحملون نفس الجنسية على إدارة صندوق النقد الدولي لا تتفق ومبدأ التوزيع الجغرافي العادل المتفق عليه في القانون الدولي. هذه الحقيقة ليست جديدة، ففي تقرير صادر عن اللجنة المهيمنة للأمم المتحدة، اشار الى عدم رضى الكثير من الموظفين في الامم المتحدة عن ظروف العمل وعن حقيقة التوزيع الجغرافي داخل الأمم المتحدة⁴.

¹ ستراوس-كان، الفرنسي الجنسية والبالغ من العمر ٥٨ عاماً، هو عضو في البرلمان الفرنسي وأستاذ للاقتصاد بمعهد الدراسات السياسية في باريس. وقد شغل منصب وزير الاقتصاد والمالية والصناعة من يونيو ١٩٩٧ إلى نوفمبر ١٩٩٩، كما كان وزيراً للصناعة والتجارة الدولية في الفترة ١٩٩٣-١٩٩١. انضم السيد ستراوس-كان إلى القطاع الخاص حيث عمل مستشاراً قانونياً في قطاع الشركات، ثم بدأ العمل منذ عام ٢٠٠٠ أستاذاً للاقتصاد بمعهد الدراسات السياسية في باريس وأستاذاً زائراً بجامعة ستانفورد. وهو أيضاً حاصل على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة باريس.

² جوزيف توشوفسكي رئيس وزراء سابق ومحافظ سابق للبنك المركزي في جمهورية التشيك

³ 6 May 1946 – 5 May 1951 Camille Gutt Belgian, 3 August 1951 – 3 October 1956 Ivar Rooth Swedish, 21 November 1956 – 5 May 1963 Per Jacobsson Swedish, 1 September 1963 – 31 August 1973 Pierre-Paul Schweitzer French, 1 September 1973 – 16 June 1978 Johan Witteveen Dutch, 17 June 1978 – 15 January 1987 Jacques de Larosière French, 16 January 1987 – 14 February 2000 Michel Camdessus French, 1 May 2000 – 4 March 2004 Horst Köhler German, 7 June 2004 – 31 October 2007 Rodrigo Rato Spanish, 1 November 2007 – 18 May 2011 Dominique Strauss-Kahn French 5 July 2011 – Christine Lagarde French.

⁴ Rumki Basu, The United Nations: Structure & Functions of An International Organization, revised Edition, Sterling publishers, 2004, p. 153

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

الفرع الثالث: إعتقال ومحاكمة مدير صندوق النقد الدولي على ضوء حصانات الموظف الدولي: تم اعتقال رئيس صندوق النقد الدولي السابق دومينيك ستروس-كان، والمعروف عالمياً باختصار (DSK)، بتهمة التحرش والاعتداء الجنسي على خادمة تدعى Nafissatou Diallo تعمل في فندق سوفيتل قرب ميدان التايمز وسط مانهاتن في نيويورك¹. من خلال هذا الفرع سوف نعالج هذا الإعتقال من جانب الحصانات التي يتمتع بها الموظف العام وتحديداً مدير صندوق النقد الدولي. أثير بداية أنه عندما رفعت القضية إلى محكمة نيويورك أعلنت المحكمة بكل وضوح أنها مختصة بنظر القضية استناداً إلى قانون أصول المحاكمات المدنية² CPLR المادة 2/302 a باعتبار أن الفعل وقع على أراضي نيويورك وإن للمتهم DSK مكان إقامة ثابت في نفس المدينة. نشير أيضاً أن الحصانة الممنوحة لمدير صندوق النقد الدولي تجد جذورها في عدة وثائق قانونية على النحو التالي: 1. الميثاق المؤسس لصندوق النقد الدولي³ لعام 1945، 2. قانون حصانة المنظمات الدولية لعام 1945 (قانون فدرالي أمريكي)، 3. اتفاقية المقر المعقودة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة لعام 1947، 4. اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1947 وأخيراً اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961. إن حصانة الموظف الدولي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالميثاق المؤسس للمنظمة وهذه الحصانة هي حصانة وظيفية تختلف باختلاف المنصب، فالأمراء العاميين ومدراء المنظمات الدولية يتمتعون بحصانات كبيرة جداً مقارنة مع الموظفين الدوليين الأقل مرتبة. فالفقرة الثامنة من المادة التاسعة من اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي تشير بنص العبارة إلى أن المدراء التنفيذيون، والحالة هنا تنطبق على دومينيك ستروس-كان، يتمتع بالحصانة من الملاحقة القانونية فيما يتعلق بأعمال يؤديها بصفته الرسمية إلا إذا تنازل الصندوق عن هذه الحصانة⁴. فمن حيث المبدأ العام يتمتع المدير العام السابق دومينيك ستروس-كان، بالحصانة الجنائية. من جانب آخر فإن اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1947 ساوت بين منصب الأمين العام للمنظمة وبين منصب المبعوث الدبلوماسي علاوة على الامتيازات والحصانات المرتبطة بموظفي منظمة الأمم المتحدة مثل الحصانة القضائية فيما يتعلق

¹ Russ Buettner, Bronx Judge Rejects Stauss-Kahn's Claim of Diplomatic Immunity in Sexual Assault Suit, N.Y. TIMES, May 1, 2012, at A23

² Civil practice and law rules

³ Adopted at the United Nations Monetary and Financial Conference, Bretton Woods, New Hampshire, July 22, 1944. Entered into force December 27, 1945.

⁴ Article IX, Section 8(i) that IMF Staff, "shall be immune from legal process with respect to acts performed by them in their official capacity except when the Fund waives this immunity.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

بالأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية. والنتيجة الأولية هنا المترتبة على هذا الربط أن مدير صندوق النقد الدولي يخضع لأحكام اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام 1961¹ وعند العودة الى اتفاقية المقر المعقودة بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة لعام 1947 نجد انها ذهبت الى نفس النتيجة وهي أن الموظف الدولي التابع للوكالات المتخصصة الخاضعة للأمم المتحدة يعامل معاملة المبعوث الدبلوماسي وهذا ما جاء في المادة 15 من اتفاقية المقر². لكن هذه الحصانة الوظيفية التي تقدم للموظفين الدوليين، سواء وجدوا في قمة الهرم الوظيفي ام ادناه، ليست مطلقة بل يمكن رفعها لأن الإمتيازات والحصانات إنما تعطى للموظفين لمصلحة الأمم المتحدة وليس لمصلحتهم الشخصية، ويستطيع الأمين العام، بل يجب عليه رفع الحصانة عن الموظف في جميع الحالات التي يرى فيها أن هذه الحصانة تحول دون تحقيق العدالة، وحيث يمكن رفعها دون أن يضر ذلك بمصالح المنظمة، أما بخصوص الأمين العام فلمجلس الأمن حق رفع الحصانة عنه³. لا يوجد حسب معلوماتنا اية اتفاقية مقر تعطي الأمناء العامين أو المدراء حصانة مطلقة أمام الملاحقات القضائية عن الأفعال التي يرتكبها الموظفون العاملون خارج نطاق اعمالهم، وانما تقتصر ذلك على الأعمال الرسمية التي تدخل في نطاق وظائفهم⁴.

¹ تنص الاتفاقية أن: يتمتع الممثل الدبلوماسي بالحصانة القضائية الجنائية في الدولة المعتمد لديها. ويتمتع أيضاً بالحصانة القضائية المدنية والإدارية – إلا إذا كانت الدعوى تتعلق بما يأتي: أ- إذا كانت دعوى عينية منصبة على عقار خاص كائن في أراضي الدولة المعتمد لديها – إلا إذا شغله الممثل الدبلوماسي لحساب دولته في خصوص أعمال البعثة. ب- إذا كانت دعوى خاصة بميراث ويكون الممثل الدبلوماسي منفذاً للوصية أو مديراً للتركة أو وارثاً فيها أو موصى له بصفته الشخصية لا باسم الدولة المعتمدة. ج- إذا كانت دعوى متعلقة بمهنة حرة أو نشاط تجاري - أيأ كان – يقوم به الممثل الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها خارج نطاق أعماله الرسمية. 2. لا يجوز إجبار الممثل الدبلوماسي على الإدلاء بالشهادة. 3. لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضد الممثل الدبلوماسي إلا في الحالات المذكورة في الفقرات ا-ب-ج – من البند 1 من هذه المادة – وعلى شرط إمكان إجراء التنفيذ بدون المساس بحرمة شخص الممثل أو بحرمة مسكنه. 4. عدم خضوع الممثل الدبلوماسي لاختصاص قضاء الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المستقبلية.

² "[...] principal resident representatives of members of a specialized agency and such resident members of the staffs of representatives of a specialized agency as may be agreed upon between the principal executive officer of the specialized agency, the Government of the United States and the Government of the Member concerned, shall whether residing inside or outside the headquarters district, be entitled in the territory of the United States to the same privileges and immunities, subject to corresponding conditions and obligations, as it accords to diplomatic envoys accredited to it[...]" "Agreement between the United Nations and the United States Regarding the Headquarters of the United Nations, Signed June 26, 1947, and Approved by the General Assembly October 31, 1947 .

³ أنظر الفقرة عشرين من المادة الخامسة من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946

⁴ "The judges, the Prosecutor, the Deputy Prosecutors and the Registrar shall enjoy privileges, immunities and facilities in the host State when engaged on or with respect to the business of the Court They shall, inter alia, enjoy: (a) personal inviolability, including immunity from personal arrest or detention or any other restriction of their liberty; (b) immunity from criminal, civil and administrative jurisdiction" ICC-BD/04-01-08 Headquarters Agreement between the International Criminal court and the Host State, Official Journal Publication, Date of entry into force: 1 March 2008,

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

إن الإتفاقية بشأن الحصانات والإمتيازات التي تتمتع بها الوكالات المتخصصة، كصندوق النقد الدولي، تعطي موظفي الوكالات المتخصصة المتمتع بالحصانة القضائية في جميع ما يصدر عنهم من أعمال أو أقوال بموجب المادة الخامسة فقرة 19 من الإتفاقية، كما أنهم يتمتعون بنفس الإمتيازات والحصانات التي يتمتع بها المبعوث الدبلوماسي طبقاً للقانون الدولي بموجب المادة الخامسة فقرة 21. لكن يجب ان لا ننسى أن الولايات المتحدة لم تكن يوماً طرفاً باتفاقية عام 1947 المتعلقة بالامتيازات والحصانات، حيث أنها لم توقع او تصادق عليها وبالتالي فإتفاقية الأمم المتحدة لعام 1947 لا تنطبق على حالة مدير صندوق النقد الدولي إلا إذا اعتبرنا أن الإتفاقية جزءاً من القانون الدولي العرفي. على فرض أن مدير صندوق النقد الدولي يشغل منصب رئيس دولة عضو في الأمم المتحدة لتمتع بالتأكد خضع بتلك الحصانه من باب أن الحصانة المقدمة لرؤساء الدول تدخل في نطاق القانون الدولي العرفي وبالتالي لما أمكن ملاحظته امام اية جهة قضائية في الولايات المتحدة الأمريكية¹. يثار هنا التساؤل الآتي: هل المنظمات الدولية وبالتالي الموظفون الدوليون خاضعين لمبادئ القانون الدولي العرفي من حيث الحصانة أم لا؟

لقد حاول أحد محامي مدير صندوق النقد الدولي Amit P. Mehta أن يقنع المحكمة التي تنظر القضية ضد دومينيك ستروس-كان بأن إتفاقية الأمم المتحدة لعام 1947 والمتعلقة بالحصانات والامتيازات تنطبق على موكلة حتى في ظل غياب عضوية الولايات المتحدة لها ذلك أنها أصبحت جزء من القانون الدولي العرفي². وهنا نشير بوضوح أنه من المتفق عليه أن المنظمات الدولية بشكل عام تتمتع

نشير هنا على سبيل المثال الى إتفاقية المقر المعقودة ما بين الحكومة الهولندية ومحكمة الجزاء الدولية والتي لم تخرج عن هذا المفهوم للحصانة المقيدة. على الرغم من تعلق الموضوع بأهم فئة من الموظفين الدوليين، وهم قضاة المحكمة الدولية ومدعيها العام. عندما أشارت في المادة 17 الى أن الحصانة المقدمة لتلك الفئات إنما هي مرتبطة بأعمال المحكمة. كذلك الأمر بالنسبة الى إتفاقية المقر المعقودة بين كل من الحكومة الإيطالية ومنظمة الأغذية والزراعة، التي تمنح الحصانة من الملاحقة الجنائية لكبار الموظفين الدوليين التابعين للمنظمة باستثناء حالة التلبس بارتكاب الجريمة أو القيام بفعل لا تقل عقوبة عن ثلاثة سنوات. انظر <http://home.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp219968.pdf>

¹- The Agreement between the Government of the Italian Republic and the Food and Agriculture Organization of the United Nations regarding the Headquarters of the Food and Agriculture Organizations of the United Nations signed at Washington on 31 October 1950 provides in article XIII, section 30, that "officials of WFP (World food program) shall enjoy [...] immunity from preventive custody, except in the case of flagrancy, or of a crime entailing imprisonment for which the maximum sentence provided is not less than three years [...]" Dapo Akande, Is IMF Managing Director (DSK) Entitled to Immunity from Prosecution?, Blog of the European Journal of International law, May 18, 2011

²- Colin Moynihan, Strauss-Kahn Wants Judge to Dismiss Accuser's Lawsuit, The New York times, 2012, Amit questions from the justice, Mr. Mehta contended that protections included in the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, which was adopted by the United Nations General Assembly in 1947, should be extended to Mr.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

بالحصانات بموجب القانون الدولي العرفي، ذلك أن الدول التي تسمح لبعض المنظمات الدولية الحكومية للعمل في أراضيها فهذا يقتضي بالضرورة أن تعطى تلك المنظمات القدر الكافي من السلطات والإمكانيات والصلاحيات لتمكينها من العمل بسهولة¹. لكن هذه الحصانات ليست مطلقة، حيث أنه من المتفق عليه أيضاً أنه لا يوجد ممارسات ثابتة وعامة لإعطاء الموظفين الدوليين حصانات مطلقة بموجب القانون الدولي العرفي² وهذا ما ذهب إليه المحكمة في ذات القضية عندما اشارت ان واقعة وجود عدد كبير من الدول قد وقّعت على معاهدات وكالات متخصصة لا يعني اننا يجب ان نتجاهل موقف بعض الدول الرافض لها، كالولايات المتحدة وسويسرا واثيوبيا، وعليه فقد توصل القاضي الى قناعة مفادها أن قانون حصانة المنظمات الدولية أو المعروف بأسم the International Organizations Immunity Act الصادر في عام 1945 لا يدخل ضمن القانون الدولي العرفي، وبالتالي فليس لدومينيك ستروس-كان الحق أن يستفيد من تلك الحصانة³. لذلك وإن ساوت اتفاقية امتيازات وحصانات الامم المتحدة لعام 1947 بين منصب الأمين العام للمنظمة وبين منصب المبعوث الدبلوماسي إلا أنها لم تترك الباب مفتوحاً امام المدير العام أن يفعل ما يشاء دون حساب. ومن هنا نجد ان اتفاقية الامتيازات السابقة اشارت صراحة في المادة 5 فقرة 20 الى أن الامتيازات والحصانات إنما تعطى للموظفين لمصلحة الأمم المتحدة وليس لمصلحتهم الشخصية، ويستطيع الأمين العام، بل يجب عليه

Strauss-Kahn, even though the United States did not sign that accord. The provisions of the special agencies convention, which are accepted by more than 100 nations, have the status of "customary international law," <http://www.nytimes.com/2012/03/29/nyregion/strauss-kahn-seeks-to-dismiss-housekeepers-suit.html?ref=dominiquestrausskahn>

¹-Sam Muller, International Organizations and Their Host States: Aspects of Their Legal Relationship, Martinus Nijhoff Publishers, 1995

²- "principles of public international law" Brownlie يقول في هذا الشأن الفقيه

"There is yet no general agreement on the precise content of the customary law concerning the immunities of international organizations. Apparently, agents of "international organizations are immune from legal process in respect of all acts performed in their official capacity. See Ian Brownlie, principles of public international law, 6th ed. P.652, 2003; Leonardo A. Crippa, Multilateral Development Banks And Human Rights Responsibility, Am. U.Int'l L. Rev, p. 542, 2010,

³- The fact that a large number of states have signed onto the Specialized Agency treaty does not, the judge correctly concluded, overcome the objections of certain key states — including the U.S. and Switzerland — to its provisions. In the end, he concludes, the International Organizations Immunity Act of 1945, "with its official acts immunity, not customary international law, controls the nature of immunity relative to Mr. Strauss-Kahn" Peggy McGuinness, NY State Court Rejects DSK's Immunity Claim, opinio Juris, 2013 <http://opiniojuris.org/2012/05/01/ny-state-court-rejects-dsks-immunity-claim/> يمكن قراءة قرار المحكمة Diallo v. Strauss-Kahn, No. 307065/11 (N.Y. Sup. Ct. May 1, 2012), على الرابط الالكتروني <http://www.nycourts.gov/press/DSK-30706511.pdf> التالي

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

رفع الحصانة عن الموظف في جميع الحالات التي يرى فيها أن هذه الحصانة تحول دون قيام العدالة. وعليه فإذا كانت اتفاقية الأمم المتحدة السابقة لعام 1947 المتعلقة بامتيازات وحصانات الأمم المتحدة لا تنطبق على قضية مدير صندوق النقد الدولي كون الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن طرفاً فيها من جانب، وليست جزءاً من القانون الدولي العرفي من جانب آخر، فالسؤال هنا ما هي الاتفاقية التي يجب أن تطبق على حالة المدير السابق لصندوق النقد الدولي؟ إن القانون الواجب التطبيق في هذه الحالة هي القوانين الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية وتحديدًا قانون حصانة المنظمات الدولية أو المعروف بأسم *the International Organizations Immunity Act (IOIA)* الصادر في عام 1945. إن القانون المذكور قد ضيق من مفهوم الحصانة الدبلوماسية حيث حصرها بالأعمال الرسمية فقط وهذا ما أشارت إليه الفقرة B من القسم السابع من ذات القانون¹. والنتيجة المترتبة على ما سبق أن الحصانة الممنوحة للمدير العام السابق لصندوق النقد الدولي هي حصانة وظيفية أي أنها مقترنة بالعمل ذاته، وبالتالي أية نشاطات في خارج نطاق العمل الرسمي لا يخضع بالنتيجة لمبدأ الحصانة القضائية. فليس هناك ما يبرر إعطاء ذلك الموظف الدولي تلك الحصانات المطلقة المعطاة لرؤساء الدول، ولو كان في نية واضعي اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة، أو تلك المتعلقة بحصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام 1947، أن تصل الأمور إلى حد الحصانة الجنائية المطلقة لثم النص عليها صراحة، والذي لم يحدث كما هو واضح من العبارات المستخدمة في تلك الإتفاقيات.

لقد جرى العمل في الولايات المتحدة الأمريكية على أن المحاكم الأمريكية لا تعترف للموظف الدولي بالحصانة خارج نطاق عملة الرسمي وهذا ما حكمت به إحدى محاكم نيويورك في قضية "جوبيتشك" – الموظف الدولي الروسي الجنسية- الذي يعمل في الأمم المتحدة. حيث قضت أنه لا يتمتع بالحصانة الجنائية الكاملة ضد التهم الموجهة له وهي التجسس، لأن التجسس ليس له علاقة بوظيفته الرسمية

¹ Representatives of foreign governments in international organizations and officers and employees of such organizations shall be immune from suit and legal process relating to acts performed by them in their official capacity and falling within their functions as such representatives, officers, or employees except insofar as such immunity may be waived by the foreign government or international organization concerned "Public Law 79-291, 29 December 1945 <https://archive.icann.org/en/psc/annex9.pdf> للمزيد حول القانون يراجع

ved p. nanda & david k. pansius, litigation of international disputes in u.s. courts 526 (2003); see also steven r. swanson, jurisdictional discovery under the foreign sovereign immunities act, 13 emory int'l l. rev. 445, 448 (1999); josef l. kunz, privileges and immunities international organizations, in the changing law of nations: essays on international law 509, 522-23 (1968); George B. Adams, Plain Reading, Subtle Meaning: Rethinking The Ioia And The Immunity Of International Organizations, Fordham Law Review, Vol. 81, pp. 241-282

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

في الأمم المتحدة ويقع بالتالي خارج نطاق عملة الرسمي.¹ وهذا الموقف تكرر في قضية الموظف الدولي "أجيروك" الذي يعمل لصالح الأمم المتحدة والذي أتهم بالتجسس. حيث حاول هذا الموظف الدفع بحصانته الجنائية ضد أي ملاحقة لكن المحكمة رفضت ذلك قائلة: "إن الحصانة لا تشمل على الأفعال التي لا صلة لها بوظيفة المتهم".²

كما ذهبت المحاكم الدولية إلى نفس الإنجاة. ففي قضية جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا، أكدت محكمة العدل الدولية في القرار الصادر في 14 فبراير/شباط 2002 بأن "الحصانة من الملاحقة القضائية التي يتمتع بها وزراء الشؤون الخارجية ممن هم على رأس عملهم لا تعني أنهم يتمتعون بالحصانة فيما يتعلق بالجرائم التي ارتكبوها، فالحصانة من الملاحقة القضائية لا يمكن أن تحل الشخص الذي تنطبق عليه من كل مسؤولية جنائية".³ أستطيع أن أبرر الموقف الصحيح بعدم إعطاء حصانة جنائية مطلقة للموظفين الدوليين بفكرة النزاع والتعارض بين موقفين: الموقف الأول مرتبط بالحصانة المطلقة والموقف الثاني له علاقة بمبدأ المحاكمة العادلة. فكيف نحرم ضحايا الإعتداءات الواقعة من قبل بعض الموظفين الدوليين من الحصول على حقوقهم بحجة أن ذلك الموظف الدولي يتمتع بحصانة دولية تمنع محاكمة أو ملاحقة، فأعطاء حصانة مطلقة للموظفين الدوليين يقدم رسالة ليست بالضرورة ايجابية لمن يتعرض للأساء من قبل بعض هؤلاء الموظفين. وهذا ما يمكن إستقراء من نصوص القانون الدولي المتعلقة بالموضوع وتحديداً المادتين العاشرة⁴ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان 1948، والمادة الرابعة عشرة⁵ (الفقرة الأولى) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.

مما سبق نستطيع القول بأن دومينيك ستروس-كان لا يتمتع بحصانه دبلوماسية تمنع ملاحقته وانما حصانة وظيفية حصل عليها من خلال الميثاق التأسيسي للصندوق. وما يدل على ذلك الإعلان الصادر عن صندوق النقد الدولي بعد الإتهامات الموجهة إلى مديره العام الذي أعلن من خلاله وعلى لسان

¹ محمد الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1976، ص. 358

² فاوي سليمان الملاح، سلطات الأمن والحصانات والإمتيازات الدبلوماسية، رسالة دكتوراة، جامعة الاسكندرية، ص. 507، 1980 ;

ملاوي ابراهيم، حصانة الموظفين الدوليين، مجلة الفكر، العدد الثالث، ص. 240، 2008

³ محكمة العدل الدولية. مذكرة توقيف صادرة في 11 أبريل/نيسان 2000، جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد بلجيكا، القرار الصادر

في 14 فبراير/شباط 2002، تقارير محكمة العدل الدولية 2002: الفقرة 60.

⁴ نصت م 10 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: لكل إنسان على قدم المساواة التامة مع الآخرين الحق في أن تنظر قضية محكمة مستقلة ومحيدة نظراً منصفاً وعلنياً للفصل في حقوقه والتزاماته وفي أية تهمة جزائية توجه إليه.

⁵ نصت المادة 14/1 من العهد الدولي المذكور على ما يلي: "من حق كل فرد أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلني من قبل محكمة مختصة وحيادية منشأة بحكم القانون". نلاحظ من خلال هاتين المادتين بأن المحكمة العادلة وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان أن تكون مستقلة ومحيدة ومنشأة بموجب القانون.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

ناطقه الرسمي William Murray : أن حصانة مديره العام مقيدة ولا تنطبق على قضية الإعتداء الجنسي الموجهة ضد دومينيك ستروس-كان¹. إن إساءة استعمال مدير صندوق النقد الدولي للحصانة الممنوحة له يستتبع ذلك بحكم اللزوم ملاحقته عن الأفعال المخالفة التي إقترفها خاصة إذا كانت تنتهك قوانين دولة المقر. لقد حاول محامي دومينيك ستروس-كان أن يقنع المحكمة بأن موكله؛ باعتباره مديراً لصندوق النقد الدولي، يتمتع بالحصانة حتى اثناء القيام بأعماله بصفة شخصية²، لكن القاضي الذي نظر القضية Justice McKeon، أعلن صراحة أن تمتع المدير العام لصندوق النقد الدولي بالحصانة مرتبط بالقيام بواجباته الرسمية فقط.

الخاتمة

مما لا شك فيه أن فاعلية المنظمات الدولية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالموظف الدولي، فكلما كان الموظف الدولي أكثر حرية في أداء عمله كلما انعكس بالضرورة على كفاءة المنظمة الدولية ذاتها. لذلك فلا بد أن يتمتع الموظف الدولي بالحصانات والإمتيازات القانونية التي تتيح له القيام بعمله دون عرقلة. بالمقابل يجب أن لا تكون الحصانات والإمتيازات الممنوحة للموظفين الدوليين حائلاً أمام تطبيق الدول لولاياتها القضائية ضد مرتكبي الجرائم والإعتداءات. إن أي انتهاك لاتفاقيات المقر التي تعقدها الأمم المتحدة أو إحدى وكالاتها المتخصصة مع الدول المضيفة، لا يقتصر فقط على المعتدي والمعتدى عليه وإنما يمتد ليشمل الوكالة المتخصصة ذاتها ومنظمة الأمم المتحدة بشكل عام لأن مثل تلك الإساءات تقوض سمعتها وتعرقل من فعاليتها. ففي الاجتماع الخاص الذي عقدته اللجنة السادسة للجمعية العامة للأمم المتحدة المعنية في الشؤون القانونية حول البند المتعلق بالمساءلة الجنائية لموظفي الأمم المتحدة، أكدت الإمارات العربية المتحدة على أهمية ضمان أن لا تكون الحصانات والإمتيازات الممنوحة للموظفين الدوليين حائلاً أمام تطبيق الدول لولاياتها القضائية ضد مرتكبي الجرائم

¹The IMF said in a statement that its managing director will not enjoy diplomatic immunity in the sexual assault case against him."The (managing director's) immunities are limited and are not applicable to this case," said William Murray, an IMF spokesman. <http://www.cnn.com/id/43058763>

² Colin Moynihan, Strauss-Kahn Wants Judge to Dismiss Accuser's Lawsuit, The New York times, 2012, Mr. Strauss-Kahn's lawyers said in court papers that his status as the head of an international organization with a special relationship with the United Nations protected him from lawsuits, even those based upon "acts done in the executive's personal capacity." <http://www.nytimes.com/2012/03/29/nyregion/strauss-kahn-seeks-to-dismiss-housekeepers-suit.html?ref=dominiquestrausskahn> .

لقد قامت صحيفة لوموند الفرنسية بنشر مرافعة محامي المدير السابق لصندوق النقد الدولي على الرابط التالي <http://www.lefigaro.fr/assets/pdf/2011-09-26-memo.PDF>

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

والمخالفات فوق أراضيه. إن الحصانة المطلقة للموظف الدولي تعني بكل تأكيد عفواً عن مرتكبي تلك الجرائم.

References

Books & Reviews in English and French

1. Adams, G. (2012). Plain Reading, Subtle Meaning: Rethinking the Ioia and the Immunity of International Organizations, *Fordham Law Review*, Vol. 81.
2. Ahluwalia, K. (1964). *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, M Nijhoff.
3. Akande, D. (2011). *Is IMF Managing Director (DSK) Entitled To Immunity From Prosecution?*, Blog Of The European Journal Of International Law.
4. Basu, R. (2004). *The United Nations: Structure & Functions Of An International Organization*, Revised Edition, Sterling Publishers.
5. Bekker, P. (1994). *The Legal Position Of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis Of Their Legal Status And Immunities*, Dordrecht, Boston And Lon Don, M. Nijhoff.
6. Clahn, V. (1970). *Law among Nations*, London, the Macmillan Company.
7. Condorelli, L. (1995). *Le Statut Des Forces Des Nations Unies Et Le Droit International Humanitaire*, Rivista di Diritto internazionale.
8. Crippa, L. (2010). Multilateral Development Banks And Human Rights Responsibility, *Am. U. Int'l L. Rev.*
9. Jenks, W. (1961). *International Immunities*, London, Stevens & Sons, Ltd.
10. Jordan, R. (2001). *International Organizations: A Comparative Approach To The Management Of Cooperation*.
11. Klein, P. (1998). *La Responsabilité Des Organisations Internationales dans les ordres juridiques internes et en droit international*, Bruylant, Bruxelles.
12. Kunz, J. (1968). *Privileges and Immunities International Organizations*, In the Changing Law Of Nations: Essays On International Law.
13. McGuinness, P. (2013). *NY State Court Rejects DSK's Immunity Claim*, opinio Juris.
14. Monaco, R. (1977). "Les Principes Régissant La Structure Et Le Fonctionnement Des Organisations Internationales", *RCADI*, Tome 156.
15. Moynihan, C. (2012). *Strauss-Kahn Wants Judge To Dismiss Accuser's Lawsuit*, The New York Times,
16. Moynihan, C. (2012). *Strauss-Kahn Wants Judge to Dismiss Accuser's Lawsuit*, The New York times.

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

17. Muller, S. (1995). *International Organizations And Their Host States: Aspects Of Their Legal Relationship*, Martinus Nijhoff Publishers.
18. Nanda, V. & Pansius, D. (2013). *Litigation Of International Disputes In U.S. Courts*.
19. Nelson, T. (2013). DSK and Assange: Two Controversial Cases That Test Diplomatic Law, *New York Law Journal*, V. 249—NO. 29,
20. Peters, A., & Handschin, L., (2012). *Conflict Of Interest In Global, Public And Corporate Governance*, Cambridge University Press.
21. Reinisch, A. (2000). *International Organizations before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press
22. Swanson, S. (1999). Jurisdictional Discovery Under The Foreign Sovereign Immunities Act, *Emory Int'l L. Rev.*

References in Arabic

1. Abu Ata, (2010). International Organizations, Maktaba Al-jamea, Sharja.
2. Afkareen, M. (2010). International organizations law, General Theory, United Nations, Regional organizations, Dar Al-Nahda Al-Arabia.
3. Gonaime, M. (1976), International Organizations, Monshaat Al-Maaref, Alexandria.
4. Ibrahim, M. (2008). Immunity of International Staff. Al-Feker review,
5. Kowari, Z. (2012). International Organizations, Maktaba Al-jamea, Sharja.
6. Malah, F. (1980). Security Authorities and Diplomatic immunities, Ph.D, Al- University of Alexandria.
7. Nada, J. (1986) International Staff: comparative study for International Administrative law, Al-Haya Al-Masriya lelketab.
8. Shuhab, m. (1985). International organizations, Dar Al-Nahda Al-Arabia.
9. Sultan. H., & Rateb A. (1990). International Organization, Dar Al-Nahda Al-Arabia.

International Agreements and rules

1. Agreement between the United Nations and the United States Regarding the Headquarters of the United Nations, Signed June 26, 1947, and Approved by the General Assembly October 31, 1947 .
2. Agreement of the International Monetary Fund, 1945
3. Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, 1960
4. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946
5. Headquarters Agreement between the International Criminal Court and the Host State, Official Journal Publication, Date of entry into force: 1 March 2008
6. International Atomic Energy Agency, the staff regulations of the agency, INFCIRC/612, 30 August 2002

الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية

7. *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) 1966
8. International Organizations Immunity Act of 1945
9. Model Agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to the United Nations peace-keeping operations, UN Doc., A/46/185, 23 May 1991
10. United Nations Charter, 1945
11. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
12. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)
13. Universal Declaration of Human Rights, 1948
14. *Vienna Convention on Diplomatic Relations of 1961*
15. World Health Organization, Staff Regulations and Staff Rules

Decisions of International and national Courts

1. Advisory opinion of the Court on the Applicability of article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Reports 1989
2. Advisory opinion on the Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Reporter of the Commission on Human Rights, Reports 1999
3. Arrest Warrant, Democratic Republic of the *Congo v. Belgium*, 11 April 2000
4. *Diallo v. Strauss-Kahn*, No. 307065/11, N.Y. Sup. Ct. May 1, 2012
5. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, I.C.J. Reports, 1949