الضمانة الوظيفية للموظف الدولي

رمضان خليفة برنوص

المقدمة:

الحمد لله ربِّ العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الأنبياء والمرسلين، سيدنا محمد بن عبد الله ، وعلى آله وصحبه أجمعين:

الوظيفة الدولية هي نشاط يمارس في إطار مجتمع دولي، لصالح مجموعة من الدول، يجمعهم كيان دولي مشترك "منظمةً دوليةً"، ويضطلع بأعباء ومهام هذه الوظيفة موظفون دوليون، تربطهم علاقة تبعية بهذه المنظمة لذا يمكن تعريفها بأنها: وظيفة يتولاها أشخاص معينون، يضطلعون بدور بارز في تسيير العمل بالمنظمة الدولية، وتمكينها من تحقيق الأهداف والغايات التي أنشئت من أجلها، وأن تعود بالنفع على جميع أعضاء المنظمة، ولا تكاد تعمل أيةُ منظمة دولية إلا من خلال جهاز إداري متخصص، وقد تصدت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري الصادر في أبريل 1949م، بشأن التعويض عن الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة، أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم، لتعريف المستخدم الدولي فقررت أنه: كل موظف بأجر أو بدون أجر، يعمل بصفة دائمة أولا، يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة للممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وهو باختصار، كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته.

فالمستخدم في المنظمة الدولية طبقا لهذا التعريف هو: كل شخص طبيعي تمارس المنظمة بواسطته الاختصاصات المنوط بها تحقيقها، وذلك وفقا لما تصدره أجهزتها المختصة من تعليمات، وسواء أكان نشاط هذا المستخدم مقابل أجر أم بالمجان، وسواء كان هذا العمل مؤقتا أو دائما[1]، والذي يعنينا من تعريف في هذه الدراسة هو، الموظف الدولي أو موظفو التنظيم، الذين يقومون بصفة مستمرة بأعمال التنظيم الدولي، أو يشرفون على سير العمل فيه، وغير خاضعين للنظام الداخلي لأية دولة من الدول الاعضاء في المنظمة، ويؤدون عملهم دون نظر إلى جنسيتهم، ولا يجوز لهم أن يتلقوا تعليمات أو أوامر في عملهم من أي سلطة غير سلطة الهيئة الدولية التي يعملون فيها، ويكونون مسئولين أمامها وحدها ولا ينطبق هذا الوصف على المستخدمين الذين يقومون بأداء مهام على سبيل التأقيت، لان استمرار الوظيفة الدولية هو ما يميز الموظف الدولي عن غيره من هذه الفئات والطوائف الأخرى المعاونة، التي تعمل بالمنظمة بصفة عارضة أو لمهمة

([1]) د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سبق ذكره، ص42، لقد عرف الدكتور محمد إسماعيل علي. الموظف الدولي بأنه: ((كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية على وجه الدوام طبقاً للنظام القانوني الذي تضعه المنظمة)) . للمزيد من التفصيل انظر: د. محمد إسماعيل علي . الوجيز في المنظمات الدولية، دار الكتاب الجامعي، ب.ط، 1982م، ص196، وأيضاً د.محمد السعيد الدقاق . التنظيم الدولي، بيروت، لبنان: الدار الجامعية للطباعة والنشر، الطبعة الثالثة، 1983م، ص178.

معينة ولمدة مؤقتة، كالخبراء والمحكمين وصغار العاملين كالسعاة والخدم الذين يتم تعيينهم وفقا للتشريعات المحلية لدولة المقر.

يتضح من العرض المتقدم، أن للوظيفة الدولية مدلول ومفهوم محدد، ولها عناصر أساسية لا غنى عن توافرها، وهذه الوظيفة يليها أشخاص معينون يضطلعون بدور بارز في تسيير العمل بالمنظمة الدولية، وفي تمكينها من تحقيق الأهداف والغايات التي أنشئت من أجلها، والتي تعود بالنفع والفائدة على سائر أعضاء الجماعة الدولية، وهؤلاء هم الموظفون الدوليون، وقد دعت أهمية وضع هؤلاء الموظفين، وطبيعة الوظائف والأعمال التي يقومون بها، خاصةً مع الازدياد المطرد للمنظمات الدولية على الساحة الدولية، وما استتبعه من زيادة في عدد الموظفين الدوليين بها، إلى وجود ضمانات قانونية– تكفل لهم الاستقرار الوظيفي وتساعد في الارتقاء والنهوض بالوظيفة الدولية، وتجعل منها حقيقةً وظيفةً دولية يتمتع فيها الموظف الدولي بروح الاستقلال والسعي لخدمة المجتمع الدولي وتطوره من حيث ازدياد مظاهر وإشكال العلاقات الدولية للأنشطة الجماعية للدول، ومساعدة الأفراد للانضمام وقبول الوظائف داخل المنظمات الدولية، وتمثل حمايةً مهمة للموظف الدولي– من بينها موضوع البحث(الضمانة الوظيفية) مبتدئين دراستها على النحو الآتي:

المبحث الأول – المنظمة الدولية كمدعية للمطالبة الدولية.

- المطلب الأول – حدود ونطاق أهلية المنظمة الدولية.
- المطلب الثاني – إجراءات المطالبة الدولية.

المبحث الثاني – حق المطالبة الدولية.

- المطلب الأول – حق الدولة في تبني مطالب رعاياها (الحماية الدبلوماسية).
- المطلب الثاني – حق الموظف الدولي في تقديم المطالبة الدولية.

وبعد ذلك تنتهي الدراسة بخاتمة تشمل التوصيات ونتائج هذه الدراسة.

المبحث الأول

المنظمة الدولية كمدعية للمطالبة الدولية

تمارس المنظمة الدولية تجاه موظفيها ما يسمى بالحماية الوظيفية، إذا ارتكب أي شخص دولي آخر، ضدهم أفعالاً سببت لهم أضراراً، وذلك على غرار الحماية الدبلوماسية، التي تمارسها الدولة تجاه رعاياها المتواجدين في الخارج، إذا ارتكبت في حقهم أفعال سببت لهم أضراراً، وهذا ما رتبه الرأي الاستشاري الصادر من محكمة العدل الدولية من نتائج بتاريخ 11 أبريل 1949م، وما تلاه من إقرار لمسئولية المنظمات الدولية، فمنذ أن صدر هذا الرأي ، في قضية التعويض الخاصة بالأضرار التي أصابت منظمة الأمم المتحدة في فلسطين عام 1948م، وذلك عقب مصرع (الكونت برنادوت) وسيط الأمم المتحدة في فلسطين على يد اليهود، أصبح الفقه لا ينازع في أهلية المنظمات الدولية بمباشرة الحماية الوظيفية لموظفيها ضد الدولة التي وقع على إقليمها الاعتداء على هؤلاء الموظفين.

وتتلخص وقائع الرأي الاستشاري، في أنه بتاريخ 3 من ديسمبر عام 1948م، وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة، على قرار مفاده (أنه نتيجة لسلسلة الأحداث الدامية التي تعرض لها في الآونة الأخيرة بعض الذين يخدمون في الأمم المتحدة، أثناء مباشرة وظائفهم، فقد ثار التساؤل على ماهية الإجراءات والتدابير التي يمكن للأمم المتحدة اتخاذها، لكي تكفل لموظفيها أكبر قدر من الحماية ولتضمن تعويضهم عن الأضرار التي تلحقهم مستقبلاً ؟

لذلك فقد قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة، أن تطلب من محكمة العدل الدولية رأياً استشارياً بخصوص المسائل القانونية الآتية:

المسألة الأولى: في حالة ما إذا لحق ضرر بأحد مستخدمي الأمم المتحدة أثناء ممارسته لواجبات وظيفته، في ظروف ترتب المسئولية على إحدى الدول، فهل يكون للأمم المتحدة أهلية إقامة دعوى ضد الحكومة المسئولة قانوناً – والمسئولة واقعياً – بغية الحصول على تعويض عن الضرر:

1- الذي أصاب الأمم المتحدة.

2- الذي أصاب المجني عليه وورثته.

المسألة الثانية: في حالة الرد بالإيجاب على النقطة (2) من المسألة الأولى، كيف يكون التوفيق بين حق منظمة الأمم المتحدة في إقامة الدعوى، وبين حقوق الدولة التي يحمل المجني عليه جنسيتها.[1]

ولقد حسمت مشكلة مطالبة المنظمات الدولية لإصلاح الضرر الذي يقع عليها أو على موظفيها في الرأي الإفتائي الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في 11 أبريل سنة 1949م،

(1) د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، غ.م، 1998م، ص74.

بخصوص الأضرار المتعلقة بالخدمة في الأمم المتحدة، وقد رأت المحكمة بإجماع الآراء أن الأمم المتحدة تتمتع بالشخصية القانونية الدولية، التي تؤهلها لتقديم المطالبات الدولية، ضد الدول الأعضاء وغير الأعضاء، وأن هذه المطالبات يمكن تقديمها عن الأضرار المباشرة، التي تقع على المنظمة، أي تلك الأضرار التي تنال من مصالح المنظمة ذاتها، كالتي تقع على جهازها الإداري أو أملاكها وموجوداتها، والمصالح التي تتولى حمايتها، ورأت المحكمة بموافقة أحد عشر صوتاً ضد أربعة أصوات، أن الأمم المتحدة كمنظمة دولية تتمتع بأهلية تقديم الطلبات الدولية ضد الدول الأعضاء وغير الأعضاء، للحصول على التعويض اللازم، فيما يتعلق بالضرر الذي وقع على الشخص المجني عليه، أو على الأشخاص الذين أصابهم الضرر من خلال المجني عليه، وبموافقة عشرة أصوات ضد خمسة رأت المحكمة أن الأمم المتحدة عندما تطالب بإصلاح الضرر الذي يقع على مستخدميها، فإنها تؤسس هذه المطالبة على انتهاك الالتزامات الواجبة نحوها. [1]

فللمنضمة الدولية حق تقديم المطالبات الدولية، كما أكدت عليها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري حول تعويض الأضرار عام 1949م، حيث قررت أن الاعتراف للمنضمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، بمعني أن لها القدرة على التمسك بحقوقها بطريق المطالبة الدولية، وبعبارة أخرى أن للمنضمة الدولية أهلية رفع الدعوى الدولية ضد أي دولة بسبب الضرر الناجم عن إخلالها بالتزاماتها تجاه المنضمة الدولية[2]، وهكذا يمكن للمنظمة الدولية رفع دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت موظفيها، والحماية التي تباشرها هذه المنظمة في هذا الصدد، قد أطلقت عليها محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري تسمية (الحماية الوظيفية)[3] (Functional Protection)، لأنها تقوم على الرابطة الوظيفية، التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، وذلك تمييزاً لها عن الحماية التي تباشرها الدولة لصالح رعاياها، والتي تقوم على أساس الجنسية، والتي تسمى (بالحماية الدبلوماسية)، غير أن الحماية التي تتمتع بها المنضمة

(1) د. عبد الغني محمود. المطالبة الدولية لإصلاح الضرر في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، ب.م، دار الطباعة الحديثة، الطبعة الأولى، 1986م، ص46.

(2) د. الصادق شعبان . قانون المنضمات الدولية، تونس، تونس: مركز الدراسات والبحوث والنشر، ب.ط، 1985م، ص64.

(3) يقصد بالحماية الوظيفية: المساعي التي تقوم بها المنظمة – عند إصابة أحد موظفيها بضرر أثناء تأدية وظيفته وبسببها – لدى الدولة المسئولة عن الضرر، بهدف الحصول على تعويض للضرر الذي لحق بالموظف، ويعرف البعض المطالبة الدولية بأنها: الوسيلة التي تبلغ بها الشخصية الدولية صاحبة الحق، الشخصية الدولية الملتزمة به أو المدَّعَى عليها به، بذات الحق وأدائه، للمزيد من التفاصيل انظر في ذلك: د. محمد عبد العزيز أبوسخيلة. النظرية العامة للمسئولية الدولية، ب.م، الجزء الأول، 1981م، ص.331.

الدولية هي حماية وظيفية، تحمي العاملين في المنضمة فقط ، في حين تحمي الدولة جميع رعاياها، كما أن المنضمة لا تحمي العاملين فيها إلا عند قيامهم بأعمال تتصل بالوظيفة[1].

فباستعانة المنظمة الدولية لقيامها بوظائفها، بعدد كبير من الموظفين الدوليين، وقيام هؤلاء الموظفين بأعباء مناصبهم يعرضهم للاعتداء عليهم، ومن تم يجب الاعتراف للمنظمة الدولية بحق حماية هؤلاء الموظفين، عن طريق رفع دعوى للمطالبة الدولية للحصول على التعويض عن الأضرار التي تلحق بها أو بموظفيها.

فالشخصية القانونية الدولية، هي سلاح المنظمة الدولية في مواجهة الدول الأعضاء وغير الأعضاء، لانتزاع حق موظفيها من خلال المطالبة الدولية بحقوقهم عن طريق المطالبة الدولية.[2]

وهذا ما سنقوم بدراسته في(المبحث الأول) عن طريق الخوض في أهلية المنظمة الدولية، من خلال حدود ونطاق هذه الأهلية عن الأضرار التي تقع عليها، وكذلك التي تحدث لممثليها وورثتهم، وكذلك إجراءات هذه المطالبة من خلال حق المنظمة في الإدعاء دولياً.

وبالإجابة على السؤال من يملك حق المطالبة الدولية؟ في(مبحث ثانٍ).

المبحث الأول

المنظمة الدولية كمدّعية للمطالبة الدولية

إن الفقه الحديث خرج على منطق النظرية التقليدية –في تحديدها للشخصية الدولية وقصرها على الدولة –منذ أن أصبح يسلم بالشخصية الدولية للمنظمات الدولية الإقليمية والعالمية[3]، "وقد كان حكم محكمة العدل الدولية بالاعتراف بالشخصية الدولية لمنظمة الأمم المتحدة، نقطة التحول الأساسي في نظرية الشخصية الدولية، ذلك أنها لم تبحث عن معيارها في شكلها السياسي وغلافها الخارجي، بل نفذت إلى داخلها ومضمونها الاجتماعي، بحثاً عن القوى المحركة لها والدالة على

---

(1) الصادق شعبان . قانون المنظمات الدولية، تونس:مركز الدراسات والبحوث والنشر،ب ط،1985م، ص46.

(2) د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص76.

(3) الشخصية القانونية للمنتظم الدولي: يقصد بالشخصية القانونية العلاقة بين وحدة معينة ونظام قانوني محدد، فشخص القانون هو من تخاطبه أحكام هذا القانون، أي من يسند إليه القانون مجموعة من الحقوق والالتزامات، ولكل نظام قانوني أشخاصه الذين تخاطبهم قواعده، لأن النظام القانوني لا يكون له معنى إذا لم يخاطب أشخاصاً معينين بأحكامه، ولكن الشخصية القانونية الدولية لا تقتصر بالنسبة للأشخاص المعنوية على كسب الحقوق والالتزام بالواجبات، بل تنطوي كذلك على القدرة على المساهمة في خلق قواعد القانون الدولي. للمزيد من التفصيل انظر في ذلك: د. حسن جمال شاهين . السلطة التشريعية للمنتظم العمل الدولي،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة الاسكندرية،غ م،ب ت، ص85-86.

وحدتها، وأصبح المعيار المسلم به، هو تمتع الشخصية الدولية في صورة المنظمات الدولية بإرادة ذاتية متميزة ومستقلة عن إرادات الوحدات الأعضاء فيها"[1]، واعتبارها شخصاً من أشخاص القانون الدولي، إضافة إلى الدول، وتكون لها أهلية الدخول في علاقات مباشرة مع الدول، وفق قواعد لا تخضع أصلاً للقانون الداخلي لدولة معينة، وإنما للقانون الذي يحكم العلاقة بين الدول.[2]

ولقد عبرت محكمة العدل الدولية عن قناعتها بأهلية المنظمة بالادعاء الدولي، وتم ذلك بمقدمة رأت فيها أن أشخاص القانون الدولي لا تتماثل، وإن تطور القانون الدولي أدى إلى وجود وحدات غير الدول، ذات دور في الحياة الدولية، وأن هذا التطور قد توج بنشأة الأمم المتحدة، وبينت المحكمة أنه في سبيل تحقيق الغاية من وجود الأمم المتحدة، فإنه ينبغي أن يتوافر لها شخصية دولية، ثم انتهت المحكمة إلى التقرير بوجود هذه الشخصية التي تؤهلها للتمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات التي تقتضيها الضرورة لتحقيق وظائفها وأهدافها، مما يترتب عليه منح هذه المنظمات حق المطالبة الدولية لإصلاح الأضرار، التي تصيب المنظمة ذاتها أو ممثليها أو مستخدميها، على نحو يمكنها من الحصول على حقوقها بالادعاء دولياً[3] ، فالحماية الدولية حق مباشر للمنظمة، ويجوز لها طلب التعويض للضرر الذي يحصل لها كشخص اعتباري مستقل، إضافة إلى التعويض الذي يستحقه الموظف الدولي في المنظمة عن الضرر الذي يلحقه، ورأت المحكمة أيضاً تجاوزاً للسؤال الذي طرحته الجمعية العامة، أن تلتمس السند القانوني الأصيل، الذي يقوم عليه حق المنظمة في رفع دعاوى ضد الدول، وتطرقت بذلك إلى الشخصية الدولية للمنظمات الدولية، وقالت المحكمة أن لهيئة الأمم المتحدة شخصية دولية تمكنها من القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها، وهي شخصية تُفترض فرضاً إذا لم ينص الميثاق عليها صراحة؛ لأن الشخصية الدولية ضرورية لقيام المنظمة بالمهام الموكلة إليها من الميثاق، ولتحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها[4]، وأصبح التسليم بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية[5] من مبادئ القانون

---

(1) د. محمد كامل ياقوت. الشخصية الدولية_ في القانون الدولي العام و الشريعة الإسلامية،ب.م، ب.ط، عالم الكتاب،70-1971م، ص778.

(2) د. الصادق شعبان. قانون المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص64.

(3) د. إبراهيم مصطفى مكارم. الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، غ.م، ص110-111. وأيضاً: د. صلاح الدين عامر. المشروع الدولي العام، القاهرة، مصر: دار الفكر العربي، ب.ط، 1978م، ص 222-223.

(4) د. الصادق شعبان . قانون المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص65.

(5) ولقد عرف الدكتور إبراهيم محمد العناني الشخصية القانونية للمنظمات الدولية بأنها: الصفة التي تكتسبها وحدة معينة في علاقتها مع نظام قانوني يخاطبها بقواعده، فكل نظام قانوني يخاطب مجموعة من الوحدات موجهاً إليها أحكامه، وتتمتع هذه الوحدات نتيجة ذلك بالشخصية القانونية لهذا النظام .

الدولي المتطور، في ظل قواعد التنظيم الدولي، ومن مسلمات الفقه الدولي الحديث الذي اشترط للتحقق من ذلك أن تكون لها إرادة ذاتية مستقلة عن إرادات الدول الأعضاء، تستطيع فرضها على أعضائها بخضوع الأقلية لرأي الأغلبية، والتزام جميع أعضائها بتنفيذ قراراتها ولو لم تكن طرفاً فيها[1]، وبعد الإقرار والاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية، أصبح بالإمكان التحدث عن المسئولية الدولية للمنظمات الدولية، باعتبار أن الأساس الذي يتم بناءً عليه تقرير المسئولية الدولية للمنظمات الدولية في مواجهة أشخاص القانون الدولي، قد وجد في هذه الشخصية القانونية الدولية، والذي يترتب على وجودها أيضاً تقرير أهليتها للتقاضي في المنازعات التي يحكمها القانون الدولي، وعلى ذلك فإنه لولا تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية، لما أمكن مساءلتها، ولما تيسر لها من ناحية أخرى تقديم المطالبات الدولية ضد أشخاص القانون الدولي. [2]

إذاً بالاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية، اعتبرت من أشخاص القانون الدولي، واستتبع ذلك بالضرورة أن يكون من حقها الادعاء للمطالبة بحقوقها وحقوق موظفيها، عن طريق الدعوى الدولية، وسنقوم بالحديث عن أهلية المنظمة الدولية من حيث حدودها ونطاقها بتقديم المطالبة الدولية في (مطلب أول)، والتعرض لدراسة إجراءات المطالبة في (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول

حدود ونطاق الأهلية

إن شخصية المنظمات الدولية هي شخصية وظائفية، بمعنى أن الأهليات المترتبة عليها لا تتعدى تلك اللازمة لقيام المنظمة بوظائفها وتحقيق مقاصدها، كما أن هذه الشخصية تقوم في النهاية على إرادة الدول الأعضاء، في الحدود المبينة صراحة وضمناً في اتفاق الإنشاء أو الوثائق الدولية الأخرى[3]، وترتب الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية أنِ اعتبرت من أشخاص القانون الدولي، وقد استتبع ذلك بالضرورة أن تكون هذه المنظمات طرفاً في علاقة المسئولية الدولية، وشخصاً من أشخاص هذه المسئولية، ولها الحق في مقاضاة الدول سواءً أمام المحاكم الداخلية أو الدولية لمطالبتها بما يكون لها من حقوق، وخاصة حقوق موظفيها، والمطالبة

للمزيد من التفصيل راجع: د. إبراهيم محمد العناني . المنظمات الدولية الإقليمية، القاهرة، مصر: المطبعة التجارية الحديثة، ب.ط، 1995م، ص39.

(1) د. محمد كامل ياقوت. الشخصية الدولية في القانون الدولي العام، مرجع سبق ذكره، ص717.

(2) د. جمال طه ندا. مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها(دراسة مقارنة)،رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،غ م،1989م، ص26.

(3) د. صادق شعبان . قانون المنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص66.

بالتعويض عن الأضرار التي قد تصيبهم بسبب تأدية وظائفهم [1]، "وذلك بالالتجاء للطرق المعتادة، والمعترف بها في القانون الدولي، بشأن تقديم وتسوية الادعاءات، وتشمل هذه الطرق طلب التحقيق والمفاوضات وعرض الأمر على محكمة تحكيم أو على محكمة العدل الدولية، بالقدر الذي يسمح بها النظام الأساسي لهذه المحكمة، ويستند تقرير هذه المسئولية بصفة أساسية إلى الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في 11 أبريل 1949م، والذي كان من نتائجه إقرار مسئولية المنظمات الدولية بالاعتراف لها بالشخصية القانونية، على أساس أن المسئولية الدولية هي قرين الشخصية القانونية الدولية وأهلية التقاضي".[2]

ويتضح من الرأي الاستشاري أن محكمة العدل الدولية، قد اعترفت للأمم المتحدة ولغيرها من المنظمات الدولية بالأهلية القانونية، التي تُمَكّنُها من ممارسة وظائفها وتحقيق أهدافها، وما قد يترتب على ذلك من آثار، أخصها الحق في مقاضاة الدول سواء أمام المحاكم الداخلية أو الدولية، بمطالبتها بما يكون لها من حقوق تكون قد نشأت في مواجهة هذه الدول، نتيجة للعلاقات التي أقامتها المنظمة الدولية معها أثناء مزاولتها لنشاطها، سواءً أكانت حقوقاً للمنظمة ذاتها، أم حقوقاً لموظفيها، وهذا يعني أن محكمة العدل الدولية قد أقرّت للمنظمة الدولية بالحق في ممارسة الحماية الوظيفية، أي حماية موظفيها والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي قد تصيبهم بسبب تأدية وظائفهم، فقد يحدث أن يصيب المنظمة الدولية، أو أحد موظفيها أضراراً أثناء مباشرة وظائفهم، نتيجة إخلال أحد أشخاص القانون الدولي بالتزام دولي، فهنا يثبت للمنظمة الدولية حق إثارة دعوى المسئولية الدولية، ومقاضاة هذا الشخص، سواءٌ أكان دولة أم منظمة دولية أخرى، عن الأضرار التي تسبب بها وأصابت المنظمة، وإذا كانت محكمة العدل الدولية قد أكدت في رأيها الاستشاري، على أن للمنظمة الدولية التمتع بالأهلية اللازمة لتقديم المطالبات الدولية ومباشرة دعوى المسئولية الدولية[3]، فقد أوضحت هذه المحكمة، أن المطالبة الدولية تعني أهلية اللجوء إلى الطرق المعتادة والمعترف بها في القانون الدولي لإعداد وتقديم الدعاوى وتسويتها[4]، وان الطرف الذي تقرر لصالحه التزام دولي هو الذي يحق له فقط تقديم مطالبة تستند إلى مخالفة هذا الالتزام، وأن هذا

---

(1) د. جمال طه ندا. مسئولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، مرجع سبق ذكره، ص468.

(2) د. محمد طلعت الغنيمي . الأحكام العامة في قانون الأمم، مرجع سبق ذكره، ص305.

(3) ويعرف الدكتور: محمد طلعت الغنيمي . المسئولية الدولية : بأنها نظام قانوني يكون بمقتضاه على الدولة – التي تنتهك مصلحة مشروعة طبقاً للقانون الدولي – الالتزام بإصلاح ما ترتب على ذلك الفعل حيال الدولة التي ارتكبت هذا الفعل ضد رعاياها. للمزيد من التفاصيل انظر في ذلك: د. محمد طلعت الغنيمي . الأَحكام العامة في قانون الأُمم(التنظيم الدولي)،الاسكندرية،مصر:منشأة المعارف،ب ط،1971م، ص 422.

(4) د. جمال طه ندا . مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، القاهرة، مصر: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ب.ط، 1986م، ص29.

هو ما يحدث بكل تأكيد عندما تقوم المنظمة الدولية بتقديم مطالبة تتعلق بالأضرار التي تحدث لموظفيها، فالمنظمة تقيم مطالبتها في هذا الخصوص على أساس ثمة إخلال بالتزام قد حدث في مواجهتها، وهو التزام يحق لها أن تطالب باحترامه. (1)

ولا تستطيع المنظمة أن تعمل بشكل مؤثر لأداء واجبها، ولا يتوافر لممثليها وموظفيها الاستقلال والتأثير، ما لم تكن المنظمة الدولية قادرة على مطالبة الدولة المسئولة بالتعويض عن خطئها، وعلى وجه الخصوص حصولها على التعويض اللازم لإصلاح الأضرار التي وقعت على ممثليها أو موظفيها نتيجة الخطأ الذي ارتكبته الدولة المسئولة(2)، ولاشك أن هذه الاعتبارات تشكل مصلحة قانونية ذاتية للمنظمة، تسمح بقبول مطالبتها ودعواها دولياً.

---

(1) د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص77.

(2) ويرى الأستاذ الدكتور: محمد سامي عبد الحميد. بأنه للقيام بالمسئولية الدولية لا بد أن يقع فعلاً يصلح في نظر القانون الدولي أساساً للمسئولية، وأن تصح نسبة هذا الفعل لدولة من الدول أو منظمة دولية، وأن يترتب عليه الإضرار بشخص آخر من أشخاص القانون الدولي. للمزيد انظر في ذلك: د. مجمد سامي عبد الحميد. أصول القانون الدولي العام(القاعدة الدولية)، الإسكندرية، مصر: دار المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، 1995م، ص364، ومن هذا يتضح أن للمسئولية الدولية ثلاثة شروط أساسية هي:

أ- الإخلال بالتزام دولي: وهي الواقعة المنشئة للمسئولية الدولية (أو العنصر الموضوعي أو المادي) ويقصد بها حدوث أمر يترتب عليه قيام المسئولية الدولية، وهذه الواقعة قد تكون القيام بنشاط خطر ترتب عليه وقوع ضرر، أو القيام بفعل غير مشروع دولياً.

ب-إسناد الإخلال إلى شخص القانون الدولي: وهو عنصر الإسناد أو العنصر الشخصي، ويقصد به إسناد الواقعة إلى فاعلها (أي شخص من أشخاص القانون الدولي)، وهو نسبة الواقعة المنشئة للمسئولية الدولية إلى شخص من أشخاص القانون الدولي، أي إلى دولة أو منظمة دولية. فالمسئولية في القانون الدولي هي النتيجة الطبيعية للإخلال بواجب قانوني، تفرضه قواعد القانون الدولي، سواءً تمثل هذا الإخلال بتصرف إيجابي أو بإهمال.

ج- الضرر في المسئولية الدولية: يشترط لقيام المسئولية الدولية، حدوث ضرر – مادي أو معنوي – لأحد أشخاص القانون الدولي (الدولة أو المنظمة الدولية) ومن ثم فعند عدم حدوث الضرر، فإنه لا يتصور قيام المسئولية الدولية. ويقصد بالضرر في القانون الدولي :المساس بحق أو بمصلحة مشروعة لأحد أشخاص القانون الدولي العام. حيث يعتبر وقوع الضرر من أهم العناصر اللازمة لقيام المسئولية الدولية، ولذلك فمن الواجب إثبات أن الإخلال بالتزام دولي منسوب إلى أحد أشخاص القانون الدولي، قد رتب ضرراً لشخص دولي آخر، حتى يمكن قيام المسئولية الدولية.= =للمزيد من التفصيل انظر في ذلك: د. وائل احمد علام. مركز الفرد في النظام القانوني للمسئولية الدولية، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، ب.ط، 2001م، ص 20 وما بعدها. وأيضاً: د. رشاد عارف يوسف. المسئولية الدولية

إذا فالرابطة الوظيفية التي تربط موظفي الأمم المتحدة بهذه الهيئة، أو أي هيئة دولية أخرى بموظفيها ليست أقل أهمية من رابطة الجنسية التي تربط الفرد بدولة ما، فضمانة استقلالية الموظفين الدوليين هي كلمة لا معنى لها، إذا لم يستطع هؤلاء الاعتماد على حماية المنظمة التي ينتسبون لها، بالنسبة للأضرار التي قد تقع عليهم أثناء ممارستهم لوظائفهم.

والأضرار التي تلحق بموظفي هيئة دولية وهم في مهمة رسمية، يلحق دون شك تلك الهيئة، ويعطيها حق المطالبة بالتعويض نيابة عنهم [1]، والضرر الذي يلحق بالمنظمة الدولية أو يصيب أحد ممثليها يأخذ صوراً متعددة، فقد يحدث هذا الضرر نتيجة عمل غير مشروع منسوب إلى إحدى الدول، بحيث تترتب عليه مسئولية هذه الدولة قِبل المنظمة الدولية، كذلك فقد يصدر ذلك الضرر عن عمل مخالف ترتكبه إحدى المنظمات الدولية في مواجهة منظمة أخرى، والضرر الذي يحدث بواسطة دولة ما قد تكون عضواً في المنظمة الدولية، فهنا لا توجد أدنى صعوبة، إذ يكون للمنظمة الدولية الحق في أن تتقدم بمطالبة دولية قبل الدولة العضو بها، للتعويض عن الضرر الذي حدث لها وأصاب أحد ممثليها نتيجة العمل الغير مشروع والمنسوب لهذه الدولة، ولكن إذا كانت الدولة المتسببة بالضرر ليست عضواً في المنظمة الدولية، فهل تملك المنظمة الدولية أهلية الادعاء دولياً ضد هذه الدولة في حالة تسببها في إحداث أضرار للمنظمة أو أحد ممثليها ؟ وهل يمكن لهذه الدولة أن تنازع المنظمة في هذا الادعاء؟

تعرضت محكمة العدل الدولية لبحث هذه المسألة في رأيها الاستشاري السابق الإشارة إليه،والخاص بتحديد نطاق الشخصية القانونية التي تتمتع بها المنظمات الدولية، وبيان ما إذا كانت هذه الشخصية تسري في مواجهة الدول الأعضاء في المنظمة أو غيرها من الدول الأخرى التي لا تنتمي لهذه المنظمة في عضويتها، وبالرجوع إلى هذا الرأي يتضح أن المحكمة قد أقرّت فكرة الشخصية الموضوعية في الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية، تتحدد بأن هذه الشخصية يُحاجّ بها الكافة أعضاءً بالمنظمة أو غير أعضاء بها. [2]، وللمنظمة الدولية حق إقامة دعاوى المسئولية الدولية، ضد الدول المنسوب إليها العمل غير المشروع الذي سبب الضرر لها أو لأحد ممثليها، ويستوي في هذه الحالة أن تكون الدولة المسئولة عضواً بالمنظمة أو غير عضو بها، ذلك أن المناط في قبول هذه الدعاوى التي تقيمها المنظمة الدولية هو توافر شروط معينة، وتتمثل في ضرورة وجود عمل دولي غير مشروع، وأن يكون هذا العمل منسوباً إلى الدولة، وأن يترتب على هذا العمل حدوث ضرر يلحق بالمنظمة أو يصيب أحد ممثليها، وأن تتوافر علاقة

لإسرائيل عن أضرار حرب 1967م، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، غ.م، 1977م، ص79. وأيضاً: د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص19.

(1) د. رأفت وحيد فكري. ((التعويض عن الأضرار الجسمانية المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة))، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الخامس، 1949م، ص85.

(2) د. إبراهيم مصطفى مكارم. الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 100.

السببية بين هذا العمل والضرر الذي وقع لها، وتبعاً لذلك فإن الأمر لا يتطلب– طالما توافرت هذه الشروط– أن تكون الدولة المسئولة قبل المنظمة الدولية عضواً في هذه المنظمة أم لا، فهذه أمور لا يتوقف عليها قبول دعاوى المسئولية الدولية التي تقيمها المنظمة الدولية، ولم يجر العمل الدولي المتبع أمام القضاء الدولي على تطلبها في هذا الصدد.

فالعبرة هنا بالشخصية القانونية الدولية، فإذا ما تحققت وتوافرت للمنظمة الدولية أصبحت من عداد أشخاص القانون الدولي، وبالتالي فإنها تملك تبعاً لذلك ممارسة كافة مظاهر هذه الشخصية، ومن بين ذلك أهلية التقاضي، التي تخول لها إقامة دعاوى المسئولية الدولية، ضد كافة أشخاص القانون الدولي، بغض النظر عن الاعتراف من عدمه بهذه المنظمة من قبل تلك الدول، باعتبار أن هذه الشخصية وتلك الأهلية، التي تثبت لهذه المنظمة لن تتأثر إذا لم يحدث هذا الاعتراف[1].

وذكرت المحكمة أنه وإن كان من المألوف طبقاً لأحكام القانون الدولي آنذاك، أن الدولة التي ينتمي إليها المضرور أو المصاب بجنسيتها هي التي تتولى بالنيابة عنه تقديم طلب التعويض إلى الدولة التي تسببت أجهزتها أو سلطاتها في إحداث الضرر به، استناداً إلى رابطة الجنسية، وحقها في حماية جميع رعاياها في الداخل والخارج، فمن باب أولى إمكانية اتباع هذه الإجراء، عند حدوث ضرر لموظف المنظمة الدولية، باعتبار أن العلاقة الوظيفية التي تربط هذا الموظف بالمنظمة الدولية، تكون أشد تأثيراً وأكثر فعالية في هذا الشأن، كما أنها لا تقل أهمية عن رابطة الجنسية التي تربطه بدولته التابع لها، وذلك لأن الضرر الذي يصيبه أثناء ممارسته لعمله الرسمي لصالح المنظمة الدولية، تعود نتائجه وآثاره على هذه المنظمة، وهو ما يمنحها حق المطالبة بالتعويض عن هذا الضرر، وأن الأهلية التي تُعطي للأمم المتحدة حق التعاقد وحق إبرام الاتفاقيات الدولية مع الدول، تخولها أيضاً وبالمثل حق مطالبة أي دولة مسئولة بالتعويضات المقررة سواء كانت عضواً في الهيئة أو لم تكن عضواً بها. [2]

ورأت محكمة العدل الدولية أنه عندما تقوم المنظمة بتقديم مطالبة تتعلق بالأضرار التي تحدث لموظفيها، فإن المنظمة تقيم مطالبتها في هذا الخصوص على أساس أن ثمة إخلال بالتزام قد حدث في مواجهتها، وهو التزام يحق لها أن تطالب باحترامه، وهكذا فإنه قد استبان للمحكمة من ذلك، أن قاعدة جنسية المطالبة، ليس من شأنها أن تحول دون الاعتراف بحق المنظمة في تقديم المطالبة المتعلقة بالأضرار التي تصيب أحد موظفيها أو ورثته، وأنه لا توجد أدنى صلة بين المطالبة التي تقدمها المنظمة الدولية حماية لموظفيها، وبين رابطة الجنسية، فهذه المطالبة لا

---

(1) د. جمال طه ندى. مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، القاهرة،مصر :الهيئة المصرية العامة للكتاب،ب ط،1986م ص 249–256.

(2) د. صلاح الدين عبد العظيم محمد خليل. المسئولية الموضوعية في القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، غ.م، 2002م، ص 255.

تعتمد على جنسية الموظف، وإنما على العلاقة بين المنظمة والشخص بوصفه موظفاً في المنظمة، وهي تبعية المضرور وانتماؤه باعتباره من موظفيها[1]، وإن ما تمارسه المنظمة من حماية هو لضمان استقلال الموظف في أداء عمله، وهي حماية تمارسها المنظمة بصرف النظر عن مركز الدولة[2] التي يتبعها هذا الموظف، سواء أكان هذا المركز ضعيفاً أم قوياً، وبالتالي فحماية هذه المنظمات لموظفيها، لا تكون على أساس رابطة الجنسية، وإنما على أساس الرابطة الوظيفية، فلكي تقوم المنظمة بوظائفها على الوجه الأكمل وتحقق أهدافها لابد أن يشعر الموظف الدولي فيها بالأمان، ويكون ذلك بشعوره بأن هناك من يدافع عن حقوقه، فالمنظمة الدولية تحمي موظفيها بنفس القدر الذي تحمي به الدولة مواطنيها، [3] والحماية التي تمارسها لصالح موظفيها، يشترط فيها دائماً بقاء العلاقة القانونية (الرابطة الوظيفية) بين المنظمة الدولية، وبين الموظف الذي تضرر من جراء الفعل الذي ارتكبته دولة أو منظمة دولية أخرى، فإذا انقطعت هذه الرابطة أو العلاقة الوظيفية، فلا حماية تقبل من هذه المنظمة المعنية، لعدم وجود مصلحة لها في الدفاع عن حقوق موظف سابق ترك وظيفته. [4]

المطلب الثاني

إجراءات المطالبة الدولية

لكي تباشر المنظمة الدولية المطالبة الدولية وتصل إلى حقها في جبر الضرر الذي وقع عليها أو على أحد ممثليها، "فعند حدوث الضرر، سواء أكان نتيجة تصرف غير مشروع لدولة أو كان نتيجة تصرف منظمة دولية، مُنِحَ السكرتير العام للمنظمة (الأمين العام) باعتباره الرئيس الإداري الأعلى، أو أكبر موظف في الهيئة حق التقدم بطلب التعويض إلى الدولة أو السلطات المسئولة التي وقع من جانبها الضرر، لأنه هو أفضل من يمثل المنظمة في تقديم الدعاوى والمطالبات في هذا الخصوص، وقد ثارت بعض المناقشات في هذا الموضوع، حيث طالبت بعض

---

(1) د. جمال طه ندا. مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 220-222.

(2) إن دولة الموظف التي ينتمي إليها بجنسيته لا عبرة لها في مطالبة المنظمة الدولية بتعويض الضرر، لأن محكمة العدل الدولية أجازت للمنظمة الدولية الادعاء في مواجهة دولة جنسية الموظف الذي وقع عليه الضرر، وذلك في حالة ما إذا كانت هذه الدولة هي المسئولة عن الضرر الذي وقع للمنظمة، لأن المنظمة الدولية في ادعائها عما يصيبها من ضرر إنما تمثل ما أصابها شخصياً من ضرر. للمزيد من التفاصيل انظر في ذلك: د. إبراهيم مصطفى مكارم. الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 270.

(3) د. أحمد أبو الوفا. الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ب م ،ب ن ،الطبعة الرابعة،1996م، ص 14.

(4) ا. عبد الباسط إبراهيم الحمري. الضرر في المسئولية الدولية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الفاتح، غ.م،2002م، ص147.

الدول بترك الأمر لمنظمة الأمم المتحدة بوصفها شخصاً قانونياً، ويصبح من ثَمَّ لها بهذا الوصف حق التقدم بالمطالبة بالتعويضات التي تصيب العاملين بها، وبغير أن ينوب عنها الأمين العام في هذا الشأن".[1]

ومهما يكن فإن الواقع عملاً أن الذي يحرك المطالبة الدولية ويقدمها هو الأمين العام للمنظمة الدولية، باعتباره الممثل للمنظمة وينوب عنها أمام جهات التقاضي المختلفة، وبالتالي فإن المنظمة – ممثلة في أمينها العام – تعد النائبة عن جميع الدول الأعضاء فيها، فيما عدا الدولة الموجهة إليها المطالبة في تقديم مثل هذه المطالبة، وتعتبر المطالبة في هذه الحالة مقدمة باسمها هي وليست باسم هذه الدول[2]، وأن السكرتير العام للمنظمة الدولية – بخصوص طلبات التعويض

---

(1) د. صلاح الدين عبد العظيم محمد خليل. المسئولية الموضوعية في القانون الدولي العام، رسالة دكتوراه،كلية الحقوق،جامعة عين شمس،غ م ،2002م ، ص 255.

(2) د. جمال طه ندا. مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 216، ومن بين الحوادث التي وقعت لموظفي الأمم المتحدة، التي يمكن ذكرها على سبيل المثال:

أ- مطالبة الأمين العام للأمم المتحدة الحكومة الأردنية بوصفها المسئولة عن الحادث الذي وقع لأحد أعضاء الأمانة العامة للمنتظم ويدعى (هليج باك)، وأدى إلى اغتياله بواسطة جنود عرب تابعين لهذه الحكومة أثناء قيادته لسيارته بالقرب من القدس في يوليو عام 1948م، وعلى ذلك طالب الأمين العام بدفع التعويض المترتب عن الضرر الذي حدث للمنظمة بسبب وفاة عضو الأمانة العامة، فضلاً عن التعويض المستحق لورثته، وقد دفعت الحكومة الأردنية هذه المطالبة بعدم صحة إسناد الواقعة التي أدت إلى الحادث إلى القوات العربية، على أساس أن إطلاق النار على السيارة التي كان يستقلها المستر (باك)، والذي أدى إلى وفاته قد بدأ من الجانب الإسرائيلي، وقد أعربت الحكومة الأردنية عن أملها في عدم توجيه أية مطالبة مالية إليها لعدم مسئوليتها عن الحادث، ولذا اقترح الأمين العام عرض الموضوع على التحكيم، وقد رفضت الحكومة الأردنية هذا الاقتراح، واستندت في ذلك أنه طبقاً لقرار الجمعية العامة رقم (365) يتعين أن يكون هناك جرم مسبق ارتكبته دولة معينة، وأن تُسند المسئولية إليها وهو ما لم يتوافر هنا، وبعد ذلك اقترح الأمين العام إنشاء لجنة تقصي للحقائق، تتكون من ممثلين عن حكومة الأردن وممثلين عن الأمم المتحدة، وكلفت هذه اللجنة بتقديم تقرير يتضمن الظروف والحقائق المتعلقة بمقتل عضو الأمانة العامة والتوصيات التي تراها لتسوية النزاع، وقد أكد وزير خارجية الأردن على ضوء التحقيق الذي أجرته اللجنة، الذي تضمن سماع الشهود عدم مسئولية الحكومة الأردنية، نظراً لقيام الدليل المقنع على أن حادث القتل لم يرتكب بواسطة أي عضو من الجانب العربي.

ب-كذلك قضية مقتل وسيط الأمم المتحدة الكونت (فولك برنادوت) في 17 سبتمبر 1948م، على يد القوات الإسرائيلية (والكولونيل سيرو) الذي كان يعمل مراقباً للأمم المتحدة، فقد قام الأمين العام بمطالبة حكومة إسرائيل بدفع التعويض المالي الناجم عن الضرر الذي حدث لها بسبب الوفاة، وقد استندت هذه المطالبة على الأسس التالية:

- فشل حكومة إسرائيل في ممارسة النشاط الواجب، واتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الحادث.
- مسئولية هذه الحكومة عن التصرفات التي قامت بها القوات التابعة لها في إقليم خاضع لرقابتها وسلطتها.

عن الأضرار الناجمة عن الخدمة في الأمم المتحدة – له أن يحدد ما إذا كانت القضية من المحتمل أن تثير مسئولية دولة ما، وبأن يتشاور مع حكومة دولة المجني عليه لمعرفة ما إذا كانت تلك الحكومة لا تعترض على قيام الأمم المتحدة للمطالبة بالتعويض، أو ترغب في أن تشترك معها في تقديم الطلب، وللأمين العام أيضاً التفاوض مع الدولة المسئولة عن الضرر لتحديد وقائع القضية ومبلغ التعويض، فإذا لم يتم تسوية الأمر عن طريق التفاوض، يكون للسكرتير العام رفع الدعوى أمام محاكم التحكيم. [1]، وليس أمام محكمة العدل الدولية رغم اعتراف المحكمة في رأيها الاستشاري بأن المنظمة الدولية شخص من أشخاص القانون الدولي، وأن لديها القدرة على التمتع بالحقوق والواجبات الدولية، كما أنها تملك أهلية المطالبة بحقوقها عن طريق الدعوى الدولية.

ومن الملاحظ أن الإقرار للأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية لا يؤدي بطبيعة الحال إلى الاعتراف لها بحق إقامة دعوى ضد إحدى الدول أمام محكمة العدل الدولية، وذلك لأن حق التقاضي أمام هذه المحكمة مقصور على الدول فحسب وفقاً للمادة (1/34) من النظام الأساسي لهذهذ ض المحكمة.

إذاً من اعتراف محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري السابق للمنظمة الدولية بحق تقديم المطالبات الدولية، يخولها استخدام هذا الحق ضد أشخاص القانون الدولي الآخرين، سواءً أمام المحاكم الداخلية التابعة للشخص المسئول عن العمل غير المشروع الذي نجم عنه الضرر الذي لحق بالمنظمة وأصاب أحد ممثليها، أو محاكم التحكيم الدولية التي يجرى الاتفاق عليها بين أطراف النزاع، ولا يخولها حق تقديم هذه المطالبات أمام محكمة العدل الدولية.[2]

فالمادة (1/34) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية قصرت أهلية التقاضي أمام هذه المحكمة على الدول وحدها فقط، ولكن المنظمات الدولية ليس لها من سبيل لحق اللجوء إلى هذه المحكمة، إلا عن طريق طلب رأي استشاري فقط، وفقا لنص المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة في المسائل القانونية، التي تتعلق بممارستها لوظيفتها، وإن كانت هذه المنظمات لا تتمتع بحق رفع الدعاوى القضائية أمام محكمة العدل الدولية لإصلاح أضرارها أو الأضرار التي تصيب موظفيها، إلاّ أنها تملك حق استخدام وسائل المطالبة الدولية الأخرى، وهذا ما أكدته محكمة العدل الدولية

- إخفاق هذه الحكومة في اتخاذ الإجراءات التي يتطلبها القانون الدولي، والمنصوص عليها في قرار مجلس الأمن الصادر في 19 أكتوبر سنة 1948م، والتي توجب تقديم الجاني للعدالة. وقد استجابت حكومة إسرائيل لتلك المطالبة، وقامت بدفع التعويض المطلوب على الرغم من أنها لم تكن وقت وقوع الحادث عضواً بالأمم المتحدة. للمزيد من التفصيل انظر: د. جمال طه ندا. مسئولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها. مرجع سبق ذكره، ص765-767.

(1) د. أحمد أبو الوفا . (المنظمات الدولية وقانون المسئولية الدولية)، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد 51، 1995م، ص79.

(2) د. جمال طه ندا. مسئولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 267.

في رأيها الاستشاري الصادر سنة 1949م، من أن المنظمة الدولية تتمتع بالشخصية القانونية الدولية التي تؤهلها لممارسة الحقوق وتحمل الالتزامات الدولية، ومن بين هذه الحقوق التي تتمتع بها حق تقديم الطلبات الدولية، وأوضحت هذه المحكمة أن أهلية تقديم المطالبة الدولية تعني (أهلية اللجوء إلى وسائل المطالبة الدولية المعتادة التي يعترف بها القانون الدولي من حيث تأسيس الطلبات وتقديمها وتسويتها، ومن بين هذه الوسائل الاحتجاج وطلب التحقيق والمفاوضة وطلب عرض القضية على محكمة التحكيم، أو على محكمة العدل الدولية إلى الحد الذي يسمح به نظامها الأساسي.[1]

المبحث الثاني
حق المطالبة الدولية

بما أن الرأي الاستشاري الصادر من محكمة العدل الدولية والخاص بتعويض الأضرار سنة 1949م، لم يغفل حق الدولة في تبني مطالب رعاياها، وترك المجال مفتوحاً أمامها، وأمام المنظمة الدولية في حماية الموظف التابع لهذه المنظمة الدولية، والذي يحمل جنسية هذه الدولة. نتناول في هذا المبحث حق الدولة في حماية رعاياها عن طريق الحماية الدبلوماسية– وفقا للنظرية التقليدية– لإصلاح الضرر الذي يقع عليها نتيجة لما وقع على رعاياها من أضرار في (مطلب أول).

وهل يحق للموظف الدولي المطالبة الدولية لإصلاح الضرر في مواجهة أشخاص القانون الدولي – مسبب الضرر – أمام المحاكم الدولية، دون الاعتماد على المنظمة الدولية التابع لها أو دولته التي ينتمي إليها بجنسيته في (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول
حق الدولة في تبني مطالب رعاياها (الحماية الدبلوماسية)

عندما أقرّت محكمة العدل الدولية حق المنظمة الدولية في حماية موظفيها، طبقا للرأي الاستشاري الصادر عام 1949م، والذي أطلق عليه حق الحماية الوظيفية، الذي تتمتع به المنظمة الدولية لم تغفل حق الدولة باعتباره الحق الأول في مباشرة الحماية الدبلوماسية للدفاع عن حقوق رعاياها. [2]، حيث إن الموظف الدولي هو مواطن لدولة ما، ومن حق دولته مباشرة الحماية الدبلوماسية لحمايته وذلك باتخاذها مجموعة من الإجراءات السلمية للدفاع عن رعاياها ومصالحهم، عند وقوع ضرر بهم من قبل دولة أخرى.

---

(1) د. عبد الغني محمود. المطالبة الدولية لإصلاح الضرر، مرجع سبق ذكره، ص 48.

(2) د. عبد العزيز محمد سرحان. دور محكمة العدل الدولية في تسوية المنازعات الدولية، ب م،ب ن،الطبعة الثانية،1986م، ص 77.

ويعرف الدكتور حافظ غانم الحماية الدبلوماسية بقوله: تبدأ الحماية الدبلوماسية عادة بأن تتدخل الدولة التي ينتمي إليها الأفراد، الذين لحقتهم الأضرار لدى الدولة المسئولة، لكي تحصل على تعويض مناسب، ويتم هذا الاتصال عن طريق القناصل أو البعثات الدبلوماسية، وإذا تبين أن هناك خلافاً في وجهات النظر بين الدولتين حول مبدأ المسئولية، أو حول تقدير التعويض، كان للدولة التي يتبعها من أضير من الأفراد أن تتبنى مطالباتهم، وبهذا تتحول طبيعة النزاع من نزاع داخلي بين دولة وأجانب إلى نزاع دولي.

إذاً فالحماية الدبلوماسية حق للدولة، ولها من خلال هذا الحق أن تعمل على حماية حقوق رعاياها المقيمين في الخارج، ومصالحهم بمقتضى أحكام القانون الدولي ويستند هذا الحق في ممارسة الحماية الدبلوماسية إلى رابطة الجنسية بينها وبين الفرد محل الحماية، ومن هنا فإن من المسلم به فقهاً وقضاءً أن الحماية الدبلوماسية من قبل دولة لا تكون إلا لصالح الأفراد الذين يحملون جنسيتها، ويرجع لكل دولة أمر تحديد من تعتبرهم مواطنيها بموجب قانونها الخاص، وفيما يتعلق بمنح الجنسية عن طريق التجنس، فإن للدولة كامل الحرية فيما يتعلق بمنح الأفراد جنسيتها، ولكن يرد على ذلك قيد هام، وهو أنه يجب أن يكون التجنس قائماً على عناصر مناسبة كالميلاد والأصل والزواج والإقامة، أما منح الجنسية في حالة انعدام الصلة بين الدولة المانحة والفرد (أي عدم وجود جنسية فعلية)، فإنه يمكن ألا يكون له أثر في مجال إعمال الحماية الدبلوماسية، ولا يكفي لممارسة الدولة الحماية الدبلوماسية أن يكون الفرد محل الحماية يحمل جنسيتها، بل يتطلب أيضاً أن تكون هذه الجنسية فعلية، بمعنى أن توجد رابطة حقيقية بين الفرد والدولة.[1]

"ولقد أكدت محكمة العدل الدولية على معيار الجنسية في سنة1955م بقولها: عدم جواز الاعتراف في المجال الدولي بالجنسية، إلاَّ إذا كانت تستند إلى رابطة فعلية بين الفرد والدولة.

أَمَّا في ما يتعلق بمشكلة الحماية الدبلوماسية الناتجة عن تعدد الجنسية، فلم تتعرض لها الاتفاقيات الدولية إلاَّ في حالة واحدة، وهي ممارسة إحدى الدولتين التابع لها متعدد الجنسية الحماية في مواجهة الدولة الأُخرى – التي يحمل جنسيتها أَيضا – فتنص اتفاقية لاهاي بشأن الجنسية في المادة الرابعة منها على أَنه: (لا يجوز لدولة أَن تحمي شخصاً من رعاياها إزاء دولة أُخرى يتبعها هذا الشخص)، أما حماية الدول التابع لها متعدد الجنسية لدى دولة ثالثة فلم تتكفل الاتفاقيات الدولية بتنظيمها. [2]

ولا يجوز للدولة أن تباشر الحماية الدبلوماسية لحماية الفرد المتمتع بجنسيتها، ما لم يستنفد هذا الفرد طرق التظلم التي يتيحها له القانون الداخلي في الدولة المنسوب إليها إحداث الضرر بهذا الفرد، والحكمة في ضرورة استنفاد طرق التظلم الداخلية أولاً قبل ممارسة الحماية الدبلوماسية، هي

---

(1) د. عبد الغني محمود، المطالبة الدولية لإصلاح الضرر ،مرجع سبق ذكره، ص 105.

(2) د. فؤاد عبد المنعم رياض. أُصول الجنسية في القانون الدولي والقانون المصري المعاصر، مرجع سبق ذكره، ص105.

إعطاء الفرصة للدولة المسئولة عن الضرر لكي تتحاشى ما حدث من خطأ مع الفرد، كما أن اللجوء إلى القضاء الدولي يكون بعد اللجوء أولاً إلى القضاء الداخلي، وعلى ذلك يجب على الفرد أن يستنفد جميع طرق التظلم الداخلية الإدارية والقانونية، أي لا تكون هناك أية إمكانية أخرى للحصول على جبر للضرر من الدولة التي يُنسب إليها الفعل غير المشروع دولياً أو النشاط الضار، ويتضمن استنفاد طرق التظلم الداخلية للدولة المدّعى عليها، سلوك الفرد طريق الطعن في الأحكام بالاستئناف والنقض.

ويعفى الفرد من استنفاد طرق التظلم الداخلية، إذا ثبت عدم جدوى اللجوء إلى هذه الطرق، كأن تكون نتيجة اللجوء إلى القضاء الداخلي معروفة سلفاً، لاستقرار هذا القضاء من قَبْل على أحكام مماثلة، أو غلبة الفساد على القضاء الداخلي، أو امتناع القضاء عن الحكم في مثل هذه الحالات، ومتى تم استنفاد جميع وسائل الانتصاف الإدارية والقانونية المحلية، أو ثبت عدم جدوى اللجوء إلى طرق التظلم الداخلية إلى أسباب جدية، ولم يتم جبر الضرر الناجم عن خرق التزام دولي، يمكن الشروع حينئذ في إجراء الحماية الدبلوماسية.

ويضيف البعض شرطاً ثالثاً بمقتضاه يجب ألا تتدخل الدولة لحماية رعاياها دبلوماسياً في حالة تصرفهم بصورة غير قانونية، وهو ما يعرف بشرط الأيدي النظيفة[1]، ومن أمثلة التصرفات غير القانونية للأفراد: التجسس، أو الاشتراك في أعمال إرهابية، أو الاتجار في المخدرات والرقيق، وفي الحقيقة أن ما اصطلح على تسميته بشرط الأيدي النظيفة، ليس شرطاً لممارسة الحماية الدبلوماسية، وإنما هو أمر يؤثر على فاعلية ممارسة هذه الحماية، فالملاحظ أن الدول تتدخل دبلوماسياً في جميع الأحوال التي يتعرض فيها مواطنوها للضرر، حتى وإن كان تدخلها لجعل الجزاء متناسباً مع الخطأ. [2]

ومن النتائج المترتبة على اعتبار الحماية الدبلوماسية حقاً خاصاً بالدولة، أن تقديم المطالبة الدولية لإصلاح الضرر الذي يقع على مواطنيها، يخضع للسلطة التقديرية المطلقة لهذه الدولة، فالدولة تستطيع الموافقة أو رفض تحمل مسئولية المطالبة دون أن تكون ملزمة بتبرير قرارها بأي طريقة كانت، فلها أن تستند مثلاً إلى ضروريات سياستها الخارجية، ولا يستطيع الفرد أن يُجبر دولته على ممارسة الحماية الدبلوماسية، إذا لحق به ضرر، لأن لدولته الحرية التامة في ممارسة هذه الحماية، فلها تقدير ما إذا كانت ستمارس الحماية الدبلوماسية، ومدى نطاق هذه الحماية،

---

(1) شرط الأيدي النظيفة: لكي تمارس الدولة – التي يحمل الأجنبي المضرور جنسيتها – المطالبة الدولية لصالحه، يجب أن تكون يداه نظيفتان مما يتنافى مع القانون الدولي العام، أو القانون الداخلي – للدولة المدّعى عليها – الذي يتوافق مع القانون الدولي، للمزيد من التفصيل انظر في ذلك: د. عبد الغني محمود. المطالبة الدولية لإصلاح الضرر، مرجع سبق ذكره، ص 171.

(2) د. وائل أحمد علام. مركز الفرد في النظام القانوني للمسئولية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 45-62.

ومتى ينتهي أجل هذه الحماية، ولها في ذلك السلطة التقديرية الواسعة، وكذلك يترتب على اعتبار الحماية الدبلوماسية حقاً للدولة التي يحمل المضرور جنسيتها، أن يكون لهذه الدولة حرية اختيار لحظة تحريك دعوى المسئولية الدولية، واختيار وسيلة تحريكها، والجهة القضائية التي تلجأ إليها إذا تعددت الجهات القضائية الجائز اللجوء إليها.[1]

وأخيراً يترتب على اعتبار الحماية الدبلوماسية حقاً للدولة، أن للدولة الحق في التنازل عن حقها في ممارسة الحماية الدبلوماسية، سواء بعد وقوع الفعل الضار أو قبل وقوعه، كما لها حق التنازل عن الدعوى في أية مرحلة من مراحلها، ويجب التفرقة في هذا المجال بين التنازع السابق أو المعاصر لارتكاب العمل المخالف للقانون الدولي، والتنازل اللاحق لوقوع هذا العمل، فالتنازل السابق أو المعاصر لارتكاب العمل المخالف لأحكام القانون الدولي، يُحدث أثره في عدم قيام المسئولية أصلاً، إذ أن رضا الشخص الدولي بالعمل المخالف للقانون الدولي، يجعل هذا العمل مقبولاً في مواجهة الشخص الدولي الذي رضي عن وقوع هذه المخالفة، فالموافقة السابقة أو المعاصرة من أحد أشخاص القانون الدولي تجعل العمل مشروعاً بالنسبة لشخص القانون الدولي المخالف للقاعدة الدولية، وذلك في علاقته بالدولة التي وافقت على هذا العمل دون أن تتعدى علاقته بهذه الدولة إلى غيرها من الدول، فيضل العمل بالنسبة لها عملاً غير مشروع دولياً، "أما التنازل اللاحق لوقوع الفعل الضار فيحدث أثره في عدم ممارسة الدولة المتنازعة للمطالبة الدولية، ويلاحظ أن التنازل اللاحق لوقوع الفعل الضار لا يضفي على هذا الفعل صفة المشروعية، وإنما أثره هو عدم إثارة دعوى المسئولية الدولية من قبل الدولة التي وافقت على وقوع هذا الفعل، كما أن هذا الأثر لا يتعدى الدولة التي وافقت عليه". [2]

وللدولة أيضاً أن تتنازل عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحتها من المحكمة الدولية، ولا يستطيع الفرد المضرور أن يُجبر دولته على المطالبة الدولية أو السير في الدعوى حتى صدور حكم في موضوعها، أو يجبرها على تنفيذ هذا الحكم بعد صدوره، وذلك على أساس أن الحماية الدبلوماسية حق خاص لهذه الدولة، وأن هذا القرار الذي تتخذه في هذا الصدد يكون من قبل أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها أمام المحاكم الداخلية. [3]

من خلال ذلك قد يقع على الدولة التزام بالحماية الدبلوماسية، وأن الدولة قد تتنازل عن هذه الحماية، فهل يحق للفرد بالمقابل التنازل عنها أي مدى مشروعية تنازل الفرد عن الحماية الدبلوماسية؟

---

(1) د.عائشة راتب. التنظيم الدبلوماسي والقنصلي، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية،ب.ط،1961م،ص 223.

(2) د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر. القانون الدولي العام، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، ب.ط، 1987م، ص 223.

(3) د. محمد سامي عبد الحميد. أُصول القانون الدولي العام، مرجع سبق ذكره، ص 362.

إن الحماية الدبلوماسية وفقاً للنظرية التقليدية تعد حقاً خاصاً بالدولة، وليست حقاً لرعاياها المضرورين، وعلى ذلك فإن المواطن المضرور لا يملك الحق في التنازل عن حق دولته في ممارسة الحماية الدبلوماسية لصالحه، كما لا تملك الدولة التي ارتكبت الفعل الضار أن تحول بين الأجنبي وبين حماية دولته له، وذلك وفقاً لما يعرف بشرط (كالفو)[1]، حيث إن بعض الدول جرت على أن تضمن العقود العامة التي تبرمها مع الأجانب شرطاً بموجبه يتنازل الأجانب المتعاقدون مع الدولة عن حقهم في الحصول على حماية دولهم فيما يتعلق بتنفيذ العقد.

أما بالنسبة لموقف القضاء الدولي لشرط (كالفو)، فقد اختلف القضاء الدولي في شأن الأثر الذي يرتبه هذا الشرط، وأحكام محاكم التحكيم ولجان الدعاوي المختلطة في هذا الصدد يعوزها الكثير من الوضوح والاستقرار، فبعض هذه الأحكام يحكم بصحة هذا الشرط، ويقضي بعدم قبول دعوى المسئولية الدولية ما دام الشخص الذي أصابه الضرر قد تنازل مقدماً عن حقه في الالتجاء إلى دولته، كي تباشر نيابة عنه المطالبة بالتعويض أمام المحاكم الدولية[2]، وتذهب أحكام أخرى على العكس من ذلك إلى تقرير بطلان هذا الشرط، فترفض الدفع به وتجيز سماع دعوى المسئولية الدولية على الرغم من وجوده.

وبعد استعراض كلٍ من الجانبين، "فإن الحماية الدبلوماسية حق للدولة وليست حق للفرد، وبالتالي فإن هذا الشرط ليس له أثر وفقاً للقانون الدولي، على حق الدولة في ممارسة المطالبة

---

(1) شرط كالفو: يعرف هذا الشرط بشرط كالفو نسبة إلى كارلوس كالفو وزير خارجية الأرجنتين السابق، وأستاذ القانون الدولي في جامعتها. وأن هذا الشرط يتضمن المبادئ الآتية:

المبدأ الأول: الخضوع لنطاق سلطة القضاء المحلي: ينص شرط كالفو على خضوع المتعاقد الأجنبي لسلطان القضاء المحلي للدولة المتعاقدة.

المبدأ الثاني : الاختيار الحر للقانون: يتضمن(شرط كالفو) نهجاً واضحاً في ما يتعلق بالقانون الذي يطبق على العقد، فعلى سبيل المثال جاء في بعض العقود (العقد يخضع لقوانين الجمهورية) وأصبحت النصوص الواردة في(شرط كالفو) تنص على خضوع المتعاقد الأجنبي لقانون الدولة المتعاقدة بما في ذلك القانون الإداري وتنازع الاختصاص القضائي.

المبدأ الثالث: التنازل عن حماية الدولة الوطنية: يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تضمنها (شرط كالفو)، فقد جاء النص على ذلك (مهما تكن الأحوال سوف لن يسمح للممثلين الدبلوماسيين الأجانب بالتدخل في أي أمر يتعلق بالعقد) أو (مطالبة المتعاقد الأجنبي تخرج عن سلطة التدخل الدبلوماسي).

المبدأ الرابع: التنازل عن الحقوق بموجب القانون الدولي: إن الدولة المتعاقدة لا تطلب التنازل عن الحق الرسمي في ممارسة الحماية الدبلوماسية من قبل الدولة الوطنية فحسب، بل التنازل من حيث الموضوع عن كل المطالب المستقبلية ذات الطابع الدولي. للمزيد من التفصيل انظر في ذلك: د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص96-98.

(2) د. حامد سلطان. القانون الدولي وقت السلم، القاهرة، مصر: دار النهضة العربية، ط.4، 1964م، ص 343.

الدولية لصالح رعاياها، وبالتالي فإن التنازل عن الحماية الدبلوماسية من الأمور الجائزة للدولة، ولكنه يكون باطلاً إذا ما حصل من الفرد؛ لأن الشخص لا يملك إلا التنازل عن حقوقه وحدها، دون تلك التابعة لغيره من الأشخاص"[1]، وإن إدراج شرط (كالفو) في عقد بين الدولة وفرد من الأجانب لا يمتد أثره إلى الدولة التي يرتبط بها الأجنبي بجنسيته، وذلك لأنها لم تكن طرفاً في هذا العقد، وأن الدولة ملتزمة بحماية رعاياها، ولا يعفيها من هذا الالتزام تنازل رعاياها عن حقهم في الحماية، ومن هذا يصطدم هذا الشرط بهذين الأمرين.[2]

وهكذا فإنه بالنسبة لممارسة الحماية لصالح موظف لحقه ضرر، فإنه توجد جهتان يحق لهما ممارسة هذه الحماية، وهما: المنظمة الدولية التي يعمل لديها الموظف، والدولة التي يحمل الموظف جنسيتها، ولكن كيف يمكن التوفيق بين دعوى المنظمة الدولية الخاصة بتعويض الأضرار التي لحقت أحد ممثليها أو ورثته، ودعوى الدولة التي ينتمي إليها هذا الشخص بجنسيته والمتعلقة بذات الموضوع ؟

في هذا الجزء من الرأي الاستشاري تعرضت المحكمة بالدراسة لحالة التنازع التي يمكن أن تنشأ نتيجة لاستعمال حق الحماية الدبلوماسية من جانب الدولة التي يحمل ممثل المنظمة الدولية المعتدى عليه جنسيتها، وحق المنظمة الدولية في حماية موظفيها، الذي أقرّته محكمة العدل الدولية والذي يطلق عليه حق الحماية الوظيفية الذي تتمتع به المنظمة الدولية[3]، حيث إن الموظف الدولي مواطن لدولة ما، ويترتب على ذلك أن حق مباشرة الحماية الدبلوماسية ورفع دعوى المسئولية الدولية يثبت لكل من المنظمة الدولية ولدولته أيضاً، فقد يحدث أن تقوم الدولة التي يحمل ممثل المنظمة جنسيتها، بمباشرة الحماية الدبلوماسية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به عندئذ، فإن الدولة المسئولة قد تواجه بإدعائين بالتعويض، أحدهما من المنظمة الدولية، والآخر من دولة الجنسية، لذلك يطرح التساؤل كيف يتم التوفيق بين هذين الإدعائين؟ وإذا لم يتيسر حدوث هذا التوفيق فأي الادعائين تكون له الأسبقية والأولوية، ويكون هو الأحق بالاعتبار؟

للتوفيق بين الدولة والمنظمة الدولية، رأت المحكمة أن الضرر الذي لحق بالمنظمة الدولية يستند على تقصير الدولة في القيام بالتزاماتها التي ارتبطت بها مع الهيئة الدولية، بينما الضرر الذي يلحق بالدولة أساسه عمل غير مشروع أصيب بسببه أحد رعاياها، ويستند على مبادئ المسئولية الدولية التي نظمتها أحكام القانون الدولي، وبمعنى آخر رأت المحكمة أن الضرر الذي

---

(1) د. محمد سامي عبد الحميد. أصول القانون الدولي العام(الجزء الثاني، القاعدة الدولية)،مرجع سبق ذكره، ص 363.

(2) د. صلاح الدين عبد العظيم محمد خليل. المسئولية الموضوعية في القانون الدولي العام، مرجع سبق ذكره، ص 377.

(3) د. عبد العزيز محمد سرحان. دور محكمة العدل الدولية في تسوية المنازعات الدولية، مرجع سبق ذكره، ص77.

يصيب الدولة يختلف عن الضرر الذي يصيب المنظمة الدولية، وبالتالي فلا تنازع بين مطالبة الدولة بالتعويض وبين مطالبة المنظمة الدولية به، ثم أضافت المحكمة أنّه في حالة وقوع تنازعٍ بين الدولة والتي يكون الموظف من رعاياها، وبين المنظمة الدولية التي يعمل بها الموظف بشأن المطالبة بالتعويض، يكون التوفيق بين الطلبين خاضعاً لملابسات كل حالة على حدة، أو خاضعاً للاتفاقات التي قد تعقد بين المنظمة الدولية والدول المختلفة. [1]

وتقول محكمة العدل الدولية في هذا الصدد: (إن في القانون الدولي لا توجد قاعدة قانونية تعطي الأولوية لأي من المنظمة أو الدولة، أو تلزم أياً منهما بالامتناع عن تقديم المطالبة الدولية) ولكن المحكمة لا ترى من مانع يمنع أطراف المسألة – الدولة التي ينتمي الممثل الدولي لجنسيتها، والمنظمة الدولية – من العمل على إيجاد الحلول التي تمليها الإدارة الحسنة والفهم السليم في دائرة العلاقات بين المنظمة والدولة [2] كذلك فقد أوضحت المحكمة على أنه، وعلى الرغم من أن الأساس الذي تقوم عليه مطالبة كل من المنظمة والدولة الوطنية يكون مختلفاً، لأن أساس المطالبة التي تقدمها المنظمة الدولية يقوم على رابطة الوظيفة، بينما تستند المطالبة التي تقدمها الدولة الوطنية على رابطة الجنسية، إلا أن ذلك لا يؤدي إلى أن تكون الدولة المدّعى عليها ملزمة بدفع التعويض مرتين عن الضرر الواحد؛ ذلك لأن المحاكم الدولية تدرك تماماً المشكلة التي يمكن أن تثور بسبب المطالبات التي تتقدم بها عدة دول، وهي التي تستند جميعها إلى سند واحد، وتعرف كذلك كيف توفر الحماية للدولة المدّعى عليها في هذه الحالة، وقد أبانت المحكمة بعد ذلك عن الوسائل التي يمكن بموجبها التوفيق بين الحقين السابقين، فأشارت إلى أن خطر التزاحم بين المنظمة الدولية والدولة الوطنية، يمكن أن يتضاءل أو ينتفي كلية، إما عن طريق اتفاقية عامة أو بواسطة اتفاقات عامة تبرم في كل حالة على حده.

وللتقليل من حالات الحماية المزدوجة يمكن مراعاة الأمرين التاليين:

1- يجب على الدولة أن تترك أمر الحماية الدبلوماسية للمنظمة الدولية أولاً، ولا تتدخل إلا في حالة فشل المنظمة في الحصول للموظف على حقه، وألا تتدخل دولة الجنسية إلا إذا كان الضرر الذي أصاب الموظف يصيب في الوقت نفسه مصلحة هذه الدولة؛ كأن يتم الاعتداء على موظف دولي لكونه من رعايا هذه الدولة الأخيرة، فهنا يكون من مصلحة هذه الدولة التدخل دبلوماسياً لحماية رعاياها.

2- يجب على المنظمة الدولية ألا تتدخل لحماية الموظف التابع لها إلا بالنسبة للضرر المتعلق بالوظيفة الدولية، فالحماية التي تمارسها المنظمة الدولية يجب أن تكون مقيدة بأعمال المنظمة الدولية، فإذا كان ممثل الدولة قد تعرض للضرر أثناء قيامه بواجبات وظيفته،

---

(1) د. بطـــرس بطـــرس غـــالي . التنظـــيم الـــدولي، القاهرة،مصـــر :مكتبة الانجلـــو مصـــرية،الطبعة الاولى،1956م، ص217.

(2) د. محمد عبد العزيز أبو سخيلة . النظرية العامة للمسئولية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 186.

فعندئذٍ تكون الأولوية في المطالبة للمنظمة الدولية، وإذا كان قد تعرض للضرر باعتباره مواطناً تابعاً لدولته، عندئذ تكون الأولوية في المطالبة عن الأضرار التي لحقت به لدولته[1]، فالعبرة هنا بوصف الموظف الدولي ممثلاً لمنظمته أو رعية لدولته.

إذا فالقانون الدولي يعطي للدولة الحق في أن تعمل على حماية حقوق رعاياها، وتكون لها الحرية المطلقة في ممارسة هذه الحماية بوصفها حقاً خاصاً لها، وإطلاق هذه الحرية يؤدي إلى قصور في قواعد الحماية الدبلوماسية، فإحجام الدولة عن ممارسة الحماية الدبلوماسية لرعاياها، أو مصالحه المعتدى عليها، بحجة أن الحماية حق خالص لها قد تستعمله أو تتخلى عنه، فهو منطق يجافي العدالة، فقد تفضل دولة الجنسية عدم توجيه المطالبة بإصلاح الضرر الذي أصاب الفرد، وذلك نظراً لاعتبارات سياسية وتجعل من غير الملائم توجيه الدعوى، أو يتعذر عليها ذلك كما في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية وتوترها، أو خشية المساس بروح التعاون في المجالات المختلفة من دولة الجنسية والدولة المسئولة، وغير ذلك من الحالات التي لا تتفق مع المصلحة العامة للدولة. [2]

ومع هذا وفي حالة ما إذا تولت المنظمة الدولية أمر حماية موظفيها، بمطالبة مسبب الضرر دولياً، وفشلت في الحصول للموظف على هذا الحق، فهل يحق للموظف الدولي مقاضاة مسبب الضرر أمام المحاكم الدولية دون الاعتماد على المنظمة الدولية أو على الدولة التي يحمل جنسيتها؟

المطلب الثاني

حق الموظف في تقديم المطالبة الدولية

انتقد بعض الفقهاء حرمان الأفراد من حق مقاضاة الدول أمام المحاكم الدولية، وهم يسلمون بأن كل دولة لها حق ثابت ومصلحة مؤكدة في أن ترى حقوق رعاياها محترمة ومكفولة من جانب الدول، وأنها – تبعاً لذلك – لا تتردد في رفع دعوى المسئولية الدولية إذا حصل اعتداء على حقوق رعاياها نتيجة مخالفة دولة أخرى لأحكام القانون الدولي، وعدم تنفيذها لالتزاماتها الدولية، ولكنهم يرون أن حرمان الفرد من مقاضاة الدول الأجنبية التي مست بحقوقه أمام المحاكم الدولية فيه الكثير من التعسف، ذلك أن دولته قد لا تكون راغبة في رفع الدعوى نيابة عنه على الدول الأخرى لاعتبارات سياسية، أو بسبب مقتضيات المجاملة، والحرص على الصلات الودية بينها وبين تلك الدولة، ويضاف إلى ذلك أن الاتصالات الدبلوماسية بين الدول وإجراءات رفع الدعاوى فيما بينهما تستغرق في العادة وقتاً طويلاً يؤدي إلى تأخر حصول الفرد على حقه، كما قد تتنازل الدولة عن المطالبة الدولية أو عن تنفيذ الحكم الصادر لصالح رعاياها، وأيضاً قد تفشل المنظمة الدولية في

(1) د. وائل أحمد علام. مركز الفرد في النظام القانوني للمسئولية الدولية، مرجع سبق ذكره، ص 76.

(2) د. إبراهيم محمد العناني. اللجوء إلى التحكيم الدولي، القاهرة: دار الفكر العربي، ط.1، 1973م، ص 54.

الحصول على حقوق موظفيها بالمطالبة الدولية لإصلاح الضرر[1]، نتيجة لهذه العوائق رأى بعض الفقهاء أن الفرد يمكنه مطالبة الدول الأجنبية مباشرة دون الرجوع إلى دولته أو منظمته الدولية للحصول على ما يصلح ضرره ويستند هذا الفقه المؤيد لأهلية الفرد باللجوء إلى القضاء الدولي، في رأيه بإعطاء الفرد حق المطالبة الدولية لإصلاح ضرره، على ما يذهب إليه أصحاب المذهب الواقعي الذي يرى أن الفرد هو الشخص الوحيد للقانون الدولي، أو هو المخاطب الوحيد بالقواعد القانونية، سواء أكانت داخلية أم دولية، وبالتالي فهو الشخص القانوني الوحيد في كافة النظم القانونية بما فيها القانون الدولي العام[2]، وأن الفرد هو الذي يتمتع في نهاية الأمر بالحقوق وتحمل الواجبات، التي تفرضها القواعد القانونية الدولية [3]، ولما كان الفرد هو المخاطب الوحيد بقواعد القانون الدولي، فإنه يتلقى حقوقه ويتحمل التزاماته مباشرة من هذا القانون، دون أن يكون ذلك راجعاً لإرادة الدولة المجردة المعبر عنها في المعاهدات، وبناء على هذا فإن بعض الفقهاء يرى أن من حقوق الفرد التي يتلقاها من القانون الدولي، مباشرة أهلية اللجوء إلى المحاكم الدولية للمطالبة بإصلاح أضراره. [4]

ويرى الأستاذ (Kelsen) وهو أحد مؤيدي المذهب الواقعي، أن أشخاص القانون الدولي هم أشخاص القانون الوطني أنفسهم، وهم دائماً الأفراد، وأساس نظريته هذه ترجع إلى نظرته إلى طبيعة القواعد القانونية، فالقانون بالنسبة له هو تنظيم علاقة الأفراد في المجتمع، ولهذا يشير (إن قواعد القانون الدولي لا يمكن أن تخاطب غير الأفراد، والأفراد وحدهم يملكون أهلية إنشاء القاعدة القانونية)، وإذا كان للقانون الدولي القدرة على إنشاء حقوق وواجبات أو مسئوليات، فإنه لا يمكن أن يخاطب غير الأفراد فيما يخص اكتساب تلك الحقوق أو الالتزام بتلك الواجبات والمسئوليات.

وإذا كان القانون الدولي والقضاء الدولي يسأل الأفراد عن الأعمال والجرائم التي يرتكبونها مخالفة للقانون الدولي، فإنه مما يتفق مع المنطق أيضاً وجوب تخويلهم الحق بحماية حقوقهم ومصالحهم مباشرة أمام المحاكم الدولية، فقد أبرز الأستاذ (depradecle) هذه الفكرة تأييداً لرأيه المؤيد تخويل الفرد أهلية اللجوء إلى المحاكم الدولية، وذلك في أثناء مناقشة لجنة الفقهاء المكلفة بوضع نظام محكمة العدل الدولية الدائمة، فقد أشار إلى فكرة إنشاء محكمة للنظر في الجرائم التي يرتكبها الأفراد ضد قانون الشعوب، وقال: إذا كان القضاء الدولي مختصاً بمقاضاة الأفراد، فيجب في المقابل أن يكون لهم الحق في الادعاء أمام القضاء الدولي لأجل حماية مصالحهم. [5]

---

(1) د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر. مرجع سبق ذكره، ص 302-303.

(2) د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص83.

(3) د. محمد كامل ياقوت. الشخصية الدولية في القانون الدولي العام، مرجع سبق ذكره، ص735.

(4) د. إبراهيم محمد العناني. المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص70.

(5) د. رفيق عطية الكسار. الحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة، مرجع سبق ذكره، ص85.

ووجهت لهذا الرأي القائل بأهلية الفرد باللجوء إلى القضاء الدولي انتقادات عدة، وأول هذه الانتقادات ما أشار به الدكتور إبراهيم العناني بقوله أن الفرد لا يملك أهلية ذاتية تمكنه من اللجوء إلى القضاء الدولي، وإن كل ما يمكن أن يمنح للفرد – هو حق مستمد من معاهدة دولية – في اللجوء إلى المحكمة التي نظمتها تلك المعاهدة، وهو حق استثنائي مقيد بحالات وشروط محددة، وأن الإرادة الذاتية للفرد إلى جانب إرادة دولة أجنبية، لا تكفي لكي تكسب المحكمة التي يعطى لها حق اللجوء إليها الصفة الدولية، وإنما تعد مثل هذه المحكمة في رأي كثير من الفقهاء ذات طبيعة خاصة.[1]

وإذا كان من الصحيح أن الفرد في بعض الأحيان يتعرض للضرر نتيجة لتخلي دولته عن تقديم الحماية الدبلوماسية له، إلا أن إعطاء الفرد حق اللجوء إلى القضاء الدولي لا يعطيه حماية كاملة، بل قد يتعرض لضياع حقوقه، وذلك لأن مركز الفرد في الخصومة الدولية – بينه وبين الدولة المسئولة – مركز ضعيف لعدم التساوي بينهما، مما قد يترتب عليه تحلل الدولة المسئولة من التزاماتها نحوه، ولذا فإن من مصلحة الفرد أن تتولى دولته المطالبة الدولية لصالحه، ومن هنا يكون حق المطالبة الدولية لإصلاح الضرر الذي يقع عليه مباشرة هو حق لدولته باعتباره من الحقوق الدولية المقصورة على أشخاص القانون الدولي، وهي القاعدة التي استقر عليها القانون الدولي العرفي، والتي لم تنل فيها تلك الحالات الاستثنائية التي سمحت فيها الدول بمنح الأفراد حق المطالبة الدولية، لأن الدول ذاتها هي التي أعطت الأفراد هذا الحق – المقرر لها – بناء على الاتفاقيات التي أبرمتها، ومن هنا فليس للفرد حق أصلي في المطالبة حتى يمكن أن ينال من القاعدة التقليدية التي قررها القانون الدولي العرفي، وهناك اختلاف كبير بين منح الفرد الأهلية الكاملة للمطالبة الدولية ومباشرته لها باعتبارها حقاً أولياً له، وبين إشراكه في الدعوى التي تمارسها دولته أو المنظمة الدولية التي يعمل بها، ليزود المحكمة الدولية بآرائه حول القضية التي تتعلق مباشرة بحقوقه ومصالحه، فتقديم الفرد المساعدة القانونية للمحكمة في هذه الحالة أمر ضروري لاستجلاء الحقيقة، إلا أنه لا يعطي الفرد حق المطالبة الدولية المباشرة [2] ، وأن قدرة المنظمة الدولية على حماية موظفيها تعطي لها قوةً إضافةً إلى شخصيتها القانونية الدولية وتضمن استقرار الوظيفة الدولية، لأنه في عدم وجود هذه القدرة ما يجعل من الموظفين الدوليين حبيسي جنسياتهم، وبالتالي تنعكس على هذه الوظيفة وتجعلها وظيفةً وطنية أكثر منها وظيفةً دولية.

وفي رأي الباحث أن محكمة العدل الدولية قد اخطأت في إطلاق حرية الدولة في بسط الحماية الدبلوماسية على رعاياها ممن يحمل صفة الموظفين الدوليين، فالضمانات القانونية هي التضييق على هذه الدول وجعل تدخلها بهذه الحماية في حدود ضيقةٍ للغاية، كأن تكون في حالة عجز المنظمة الدولية عن حماية موظفيها، وأيضاً ما يلاحظ على هذه الضمانةً أنه إذا ما تخلت دولة الجنسية عن المطالبة بحق مواطنها، والذي يحمل صفة الموظف الدولي التابع للمنظمة

(1) د. إبراهيم محمد العناني. المنضمات الدولية والإقليمية، مرجع سبق ذكره، ص92، 93.

(2) د. عبد الغني محمود، المطالبة الدولية لإصلاح الضرر، مرجع سبق ذكره، ص60.

الدولية، بحجة العلاقات السياسية، أو خشية المساس بروح التعاون، وتخلت المنظمة الدولية عن حماية هذا الموظف بذات الحجة، فما مصير كلاً من الموظف الدولي و الوظيفة الدولية أيضاً؟

الخاتمة

تناولت الدراسة الضمانة الوظيفية للموظف الدولي والتي منحتها محكمة العدل الدولية للمنظمات الدولية في الرأي الاستشاري الخاص بتعويض الأضرار التي تصيب موظفي الأمم المتحدة سنة 1949م، من خلال الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية فتطرقت هذه الدراسة لهذا الرأي، وكيفية الاعتراف للمنظمة الدولية بهذه الشخصية، والتي أهلتها للإدعاء دولياً، ومطالبة حقوقها وحقوق موظفيها عن طريقً المطالبة الدولية، والتطرق لدولة الجنسية التابع لها هذا الموظف الدولي بجنسيته، من خلال الرأي الاستشاري وحقها في هذه المطالبة الدولية استناداً إلى الحماية الدبلوماسية، ومدى أحقية الموظف الدولي بعيداً عن المنظمة الدولية ودولة الجنسية، في الإدعاء دولياً ومطالبة حقوقه بنفسه أمام القضاء الدولي.

وخرجت هذه الدراسة ببعض النتائج والتوصيات :

أولاً: النتائج :

إن الضمانة الوظيفية للموظف الدولي لازال يعتريها النقص الشديد، وغير كافية لضمان استقلال الوظيفة الدولية وموظفيها، ولا يمكننا القول بأن الموظف الدولي قد أحيط بضمانة قانونية تجعله في مأمن من الضرر استناداً على ما يلي:

1- إن محكمة العدل الدولية لم تعترف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية، والتي يمكن من خلالها اللجوء إلى جميع المحاكم الدولية، لاقتضاء حقها وحقوق موظفيها، فالاعتراف لم يكن كاملاً ومقيداً لهذه الشخصية، من حيث اقتصار التقاضي أمام محكمة العدل الدولية على الدول فقط، وترك المجال مفتوحاً أمام الدولة التي يحمل الموظف الدولي جنسيتها بالتدخل لحمايته عن طريق الحماية الدبلوماسية.

2- على الرغم من اهتمام القانون الدولي المعاصر بالفرد من خلال حقوق الإنسان، إلا أن هذا الاهتمام لم يصل إلى حد إعطاء الفرد الحق في رفع الدعاوى أمام المحاكم الدولية، وإنما يبقى كل ما ذكر استثناءً كما في المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وبالتالي فإن الموظف الدولي لا يستطيع الإدعاء دولياً للمطالبة بحقوقه أمام المحاكم الدولية؛ لأنه لا يعتبر من أشخاص القانون الدولي.

ثانياً: التوصيات:

1- إعطاء المنظمات الدولية حقها من الشخصية القانونية الدولية الكاملة، بإعطائها حق التقاضي أمام محكمة العدل الدولية، ولو بخصوص الوظيفة الدولية من خلال مطالبة حقوق موظفيها أمام هذه المحكمة، فالضمانات القانونية الحقيقية تكمن في الاعتراف الكامل للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية أسوةً بالدول.