

المسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي

دراسة مقارنة في التشريعين السوري والعراقي والاتفاقيات الدولية)

محمد حميد علي الجوراني

شيارزعيير عيسى

طالب دكتوراه في الجامعة الإسلامية في لبنان مدرس دكتور/ وزارة التربية العراقية/ المديرية

العامّة لتربية محافظة ديالى

Criminal liability of international public servant

(A comparative study of Syrian and Iraqi legislation and international agreements)

Mdmd9122@gmail.com

Shiyaressa@gmail.com

الخلاص:

من أهم النظم التي استقاهها القانون الدولي، وأصبحت من قواعده الأساسية، هو نظام الوظيفة العامة الدولية، التي تعدّ أحد أهم الأعمدة الرئيسية في بنية المنظمات الدولية، فلا يمكن لأي منظمة دولية في عصرنا الراهن الاستغناء عن جهازها الإداري الذي يقف إلى جانب أجهزتها الأخرى - التشريعية والتنفيذية والقضائية- على المستوى نفسه من الأهمية، فهو الجهاز الذي يكفل الاستمرارية في عمل المنظمات، ويميزها عن جميع أشكال التنظيم الدولي الأخرى "مثل المؤتمرات الدولية". وفي السياق نفسه يتمتع المبعوث الدبلوماسي بحصانة تعفيه من الخضوع للقضاء الجنائي الإقليمي للدولة المضيفة، هذا الأمر قد يدفعه إلى سوء استعمال الحصانة الدبلوماسية لتحقيق أغراض غير التي تقتضيها الوظيفة الدبلوماسية، ففي الواقع فإنّ مسألة حصانات المبعوث الدبلوماسي أصبحت عنصراً أساسياً في ممارسة الوظيفة الدبلوماسية وتبوّأت مكانة مرموقة في نظام التمثيل الدبلوماسي حيث شكّل امتدادها للمبعوثين الدبلوماسيين مَنَاحاً حيويّاً هاماً لإنجاح مهامها وعلى أوسع نطاق. ونتيجة إساءات استخدام الحصانات الدبلوماسية من قبل بعض الدبلوماسيين فقد استقرّت الأعراف الدولية وأحكام القانون الدبلوماسي على بعض الحلول التي استقرّ عليها العرف الدولي منذ فترة طويلة كما هو الحال بالنسبة لطرد المبعوث الدبلوماسي لإرتكابه أفعال تخرج عن الأطر المرسومة للبعثة الدبلوماسية وتتعارض مع صفة الدبلوماسي ووضعه القانوني. الكلمات المفتاحية: المُشرّع العراقي، المُشرّع السوري، الحصانات، المنظمة الدولية، الموظف الدولي، المُستخدم.

Summary:

One of the most important systems that international law has derived, and which has become one of its basic rules, is the system of international public service, which is one of the most important main pillars in the structure of international organizations. No international organization in our current era can dispense with its administrative apparatus that stands alongside its other legislative bodies. Executive and judicial - on the same level of importance, as it is the device that ensures continuity in the work of organizations, and distinguishes them from all other forms of international organization (such as international conferences). In the same context, the diplomatic envoy enjoys immunity that exempts him from being subject to the regional criminal jurisdiction of the host state. This matter may lead him to misuse diplomatic immunity to achieve purposes other than those required by the diplomatic function. In fact, the issue of the immunities of the diplomatic envoy has become an essential element in the exercise of the diplomatic function and has assumed a prominent position. In the system of diplomatic representation, where its extension of diplomatic envoys constituted an important vital climate for the success of its tasks on the largest scale. As a result of the abuse of diplomatic immunities by some diplomats, international norms and the provisions of diplomatic law have settled on some solutions that international custom has settled on for a long time, as is the case with the expulsion of a diplomatic envoy for committing acts that depart from the established frameworks of the diplomatic mission and conflict with the diplomat's status and legal status.

Keywords: Iraqi legislator, Syrian legislator, immunities, international organization, international employee, employee.

المقدمة

إنَّ الجريمة ظاهرة تقع في المجتمعات الإنسانية، فالجريمة أولاً وقبل كل شيء حقيقة بشرية، وهي حسيبة عوامل ومؤثرات داخلية وخارجية اجتماعية ونفسية واقتصادية وغيرها من هذه العوامل والمؤثرات المختلفة، وينصرف معنى المسؤولية على وجه العموم إلى مفهوم المواخذه وتحمل التبعة، أو بمعنى أدق إن مصطلح المسؤولية يُستخدم للدلالة على معنى التزام شخص بتحمل العواقب التي تنترب على سلوكه الذي ارتكبه مخالفاً به أصول أو قواعد معينة. لم يعد ثمة من شك، بأهمية الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية في المشهد السياسي، والاجتماعي، والثقافي، والتعليمي، والصحي... إذ أسهمت وتسهم في تطوير المجتمع الدولي في مجالاته المختلفة، حتى أنّ الدور المتزايد والمتعاظم الذي تؤديه المنظمات الدولية، أصبح أحد العلامات البارزة للعلاقات بين شعوب الأرض، وهذا الدور متغير ومتطور ويأخذ أشكالاً متعددة، ومثال ذلك سعي الدول إلى تحقيق الأمن الجماعي، وذلك بتحريم استخدام القوة، أو التلويح بها، والعمل على معاقبة المعتدي، كما أن له أثراً مهماً في القضاء على الاحتلال، من خلال قرارات تصفية الاستعمار بوجه عام، وأنها تعمل من أجل مواجهة المشاكل المستجدة التي تواجه المجتمع الدولي واهتمامها في مجال حقوق الإنسان. ومن ناحية أخرى فقد تبنت التشريعات الجنائية الاتجاه التوفيقي، ومنها قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩- المواد ٦٠-٦٣ عقوبات عراقي-، إذ تبنى المشرع مذهب حرية الاختيار كأساس للمسؤولية الجنائية، إذ اشترط الإدراك والاختيار لتحقيق المسؤولية، إلا أنه عند تعرّض الإنسان لما ينفي إدراكه أو اختياره فسوف تمتنع مسؤوليته، ولا يمنع ذلك دون اتخاذ تدابير احترازية ضده، ولم يضع المشرع العراقي قاعدة عامة لامتناع المسؤولية وإنما أشار إلى حالات امتناع المسؤولية في المواد ٦٠-٦٥- من قانون العقوبات العراقي، أما القانون السوري فقد بنى المسؤولية الجنائية على حرية الاختيار، "فاحترام مبدأ المسؤولية الأخلاقية هو طابعه المميز"، وهذا الأمر واضح جلي من نص المادة (٢٠٩) التي قضت بأن: "لا يُحكم على أحد ما لم يكن قد أقدم على الفعل عن وعي وإرادة". فالمشرع السوري أقام المسؤولية على حرية الاختيار، مع التسليم بأن تلك الحرية مقيدة، وليست مطلقة. فقد يضيق نطاق هذه المسؤولية تحت عوامل مختلفة، وهذا يعني أنّ الانتقاص من تلك الحرية أو انعدامها يؤدي إلى تخفيف المسؤولية الجنائية أو امتناعها بحسب الحال.

أولاً: أهمية الدراسة:

تبرز أهمية دراستنا المسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في دور الموظف العام الدولي من خلال المصالح الحساسة التي باتت المنظمات الدولية العالمية منها، والإقليمية، تمسك بزمامها، إذ يسهم الموظف الدولي بدور ذي أهمية في إدارة أعمالها. ومع أهمية مركز الموظف العام الدولي، وحساسية المصالح التي يربها كونها تمسّ كيان الدولة التي يتولى رعايتها مساساً مباشراً تحت إشراف المنظمة الدولية، تصبح الأخطاء، والانحرافات التي يقترفها الموظف الدولي في مجال عمله على مستوى عال من الخطورة.

ثانياً: أهداف الدراسة:

تقسم دراسة موضوع المسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية إلى عدّة أهداف، يمكن إجمالها على النحو الآتي:

١- تبيان خصوصية المسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي.

٢- بيان المفاعيل المترتبة على الموظف العام الدولي جراء الإخلال بالتزاماته.

ثالثاً: إشكالية الدراسة:

إنّ موضوع المسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية يطرح إشكالية رئيسية تتمثل بالتالي: ما مدى نجاعة تطبيق مبدأ المسؤولية الجنائية على الموظف العام الدولي في التشريعات الداخلية؟ وتتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية أسئلة فرعية عدّة؛ هي:

١- ما هي الحقوق والالتزامات التي يتمتع بها الموظف العام الدولي؟

٢- ما الجهات المختصة بتحريك الدعوى الجنائية على الموظف العام الدولي؟

رابعاً: منهج الدراسة:

سوف نتبع نهجاً مختلطاً في هذه الدراسة؛ وخاصةً في الأجزاء المتعلقة بالنصوص القانونية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي، فقد كانت بعض القواعد القانونية وصفية وبعضها تحليلية وكذلك اتّبعنا المنهج التطبيقي لعرض مجموعة من التطبيقات الخاصة بالمسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي. والمنهج المقارن: وذلك لبيان أوجه الاختلاف أو الشبه بين القانون العراقي والسوري والمقارن.

باعتبار أنّ موضوع بحثنا من الموضوعات المهمة في وقتنا الحالي، فقد تم تقسيم الدراسة لثلاث مباحث: تناول المبحث الأول: الإطار العام للمسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية والمبحث الثاني: الآثار المترتبة على الحصانة الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية أما المبحث الثالث: القواعد والأصول التي ترعى ملاحقة الموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية.

المبحث الأول الإطار العام للمسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية

إنّ البعد التاريخي للمسؤولية عامةً والمسؤولية الجنائية بوجه خاص، يؤكد بأنّ هذه الظاهرة هي ظاهرة اجتماعية، وهي في حدها الأصيل تحمل لتبعة الفعل، ورغم تعدّد التعريفات وتباين وجهات النظر فإنّ العالم لم يُعرّف بعد قانوناً لا يُعاقب، فالجميع اتفقوا على وجود المسؤولية واختلفت الآراء والمذاهب بعد ذلك حول تأصيلها وعلى أي أساس تقوم، ومنذ البداية ارتبطت المسؤولية بالجزاء (إمام، ٢٠٠٤)، والمسؤولية الجنائية لا بدّ أن يكون لها أساس، وإنّ الأساس المتبادر إلى الأذهان للمسؤولية الجنائية هو حرية الاختيار. كلّ ما تقدّم ذكره سنتناوله في المبحث الأول بعنوان: الإطار العام للمسؤولية الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية وذلك عبر مطلبين: المطلب الأول: خصوصية الموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية. والمطلب الثاني: الحقوق والواجبات المترتبة على الموظف العام الدولي.

المطلب الأول خصوصية الموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية

تكمن خصوصية الموظف الدولي في أنّه ضروري لتمييزه عن غيره من الفئات التي تعمل في المنظمات الدولية، فثمة عدد كبير من العاملين في المنظمات الدولية البعض منهم يعمل بعقود مؤقتة والآخر على وظائف دائمة، والبعض منهم فني والآخر إداري، وكل هؤلاء العاملين يختلف المركز القانوني لهم، لهذا يقوم الفقه بتمييز تعبير الموظف الدولي والمستخدم الدولي، إذ هناك فرق بين الموظف الدولي وبين المستخدم الدولي، فكل من يعمل في منظمة دولية يعدّ مستخدماً ولكن ليس موظفاً حيث فرّق جانب من الفقه بين المستخدمين والموظفين حيث يرى جانب من الفقه أنّ المستخدم الدولي هو "كل من يؤدي مهمة دولية لحساب منظمة دولية وباسمها وفق تعليمات أجهزتها المتخصصة" (الموسي، ٢٠٢٢) وبالتالي فإنّ كل من يؤدي مهمة دولية لصالح دولة معينة لا يعدّ مستخدماً دولياً، طالما أنه لا يخضع في أدائه لتلك المهمة لتعليمات منظمة دولية مثل ذلك جنود الأمم المتحدة لخطط السلام لا يعدّون موظفين دوليين أو مستخدمين دوليين (الحصموتي، ٢٠١٨)، وكذا هيئة "الإنتربول الدولية" لا يعدّ أعضاؤها مستخدمين أو موظفين دوليين حيث يعمل بها رجال الشرطة الوطنية بتكليف من دولهم (محمد، ٢٠١٦) وقد حاول بعض الفقهاء بأن يضعوا معياراً للتمييز بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي وذلك بالنظر إلى طبيعة النشاط الذي يقوم به الموظف بحيث أنه إذا كان النشاط الذي يقوم به الموظف يدوياً كالساعة وسائقي السيارات وغيرهم فإنه يعدّ مستخدماً ويخرج بالتالي من طائفة الموظفين الدوليين (ربيع، ٢٠٢٢) وهذا المعيار وإن كان يصدق على طائفة السعاة وغيرهم من الفئات المعاونة حيث أنهم لا يعدّون من الموظفين الدوليين إلا أنه في الوقت نفسه يوجد هناك من يقوم بمهام للمنظمة ليست يدوية ومع ذلك لا يعدّ موظفاً دولياً كالأستشاريين والخبراء بعقود مؤقتة وهيئة الإنتربول وغيرهم، لذا أتجه فريق آخر من الفقهاء إلى التعويل على عنصر الاستمرار والانتظام كعيار للتمييز بين الموظفين وغيرهم من المستخدمين. ولكن هذا المعيار تعرّض للنقد على أساس أنّ المنظمة قد تستعين بطائفة من الخبراء والفنيين لمدة طويلة ولعدة سنوات قابلة للتجديد وعليه يتصف العمل الذي يقومون به بالاستمرار ومع ذلك لا يعدّون من الموظفين الدوليين كما أنّ هناك من المنظمات من لا تستخدم موظفين بصفة دائمة (لغيمي، بدون سنة طبع) واتجه فريق ثالث إلى القول بأن المعيار المميز هو الخضوع لنظام قانوني عام ودائم لتحقيق أهداف المنظمة، فكل من يخضع للنظام القانوني الذي تضعه المنظمة التي يباشر عمله بها ويأتمر بأوامر رؤسائه ويعمل تحت إشرافهم يعدّ موظفاً دولياً وتعددت تعريفات الفقهاء للموظف الدولي، إذ عرّفه الدكتور محمد سامي عبدالحميد بأنه "كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة، خاضعاً في كل ما يتعلق بعلاقته بها للنظام القانوني المفصل، الذي تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملائه لا لقانون وطني معين" (الحميد، ٢٠٠٤)، وعرّف الدكتور مصطفى سيد عبدالرحمن الموظف الدولي، بأنه "شخص طبيعي يعمل في خدمة منظمة دولية بصفة دائمة، وعن طريق التفريح للقيام بوظائف لمصلحتها وتحت إشرافها ورقابة أجهزتها وذلك في ضوء ميثاقها ولوائحها" (أحمد، ٢٠١٧) أما الدكتور عبدالسلام صالح عرفة فيعرّفه بأنه "هو الشخص الذي يتولى تنفيذ اتفاق دولي بصفة مستمرة لمصلحة الجماعة الدولية تحت إشراف المنظمة وطبقاً للقواعد المنصوص عليها في ميثاق نشأتها ولوائحها الداخلية وبنود العقد المبرم فيما بين الموظف والمنظمة" (عرفة، بدون سنة طبع)، فيما يُعرّف الدكتور أحمد أبو الوفا محمد الموظف الدولي "بأنه شخص يعمل لحساب منظمة معينة طبقاً لشروط منصوص عليها في عقد يبرمه مع هذه الأخيرة وفي ميثاقها أو النظام الأساسي لموظفيها". وبالنظر إلى التعريفات السابقة، يمكننا تعريف الموظف الدولي بأنه الشخص الطبيعي الذي، بناءً على عقد مبرم مع منظمة دولية، يعمل بشكل مستمر

ومتواصل لخدمة مصالحها، ويتفانى في أداء واجباته الوظيفية ويعمل وفقاً لأنظمة ولوائح المنظمة الدولية. والالتزام بالأنظمة، هو عقد يتم إبرامه بين المنظمة في ضوء أنظمتها الأساسية ولوائحها، بغرض خدمة مصالح المنظمة فقط، دون الاعتماد على أي طرف خارجي. ومن ناحية ثانية يشترط لتحقيق صفة الموظف الدولي، شرطين أساسيين: أولهما: أن يعمل الموظف الدولي لحساب المنظمة، وثانيهما: أن يتم تحديد الوضع القانوني للموظف بواسطة عقد يبرم مع المنظمة وفي إطار اللوائح والنظم المعمول بها في المنظمة (أحمد أ.، ٢٠١٥). وهناك بعض المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة التي كان لشمولية أهدافها أثر في تنوع الوظائف وتعدد طوائف الموظفين فيها. لا بل وتعدى الأمر إلى ظهور فئات جديدة من تابعي المنظمة مثل الموظفين المقدمين دون مقابل من الحكومات والكيانات الأخرى (العام، ١٩٩٩)، ومتطوعي الأمم المتحدة. ولو تفحصنا إحدى هذه الهيئات الفرعية التي تنشؤها الأمم المتحدة في أوقات الأزمات التي تُهدد الأمن والسلم الدوليين مثل قوات حفظ السلام الدولية أو قوات الأمم المتحدة للطوارئ التي تتكون من وحدات عسكرية تنشأ كهيئة فرعية عن الأمم المتحدة للحفاظ على الأمن والسلم الدوليين في المناطق التي يسودها النزاع أو التوتر. يتبين لنا بأن هذه القوات كهيئة فرعية تخضع لسلطة وإشراف الأمم المتحدة بالشكل الذي تتحمل المنظمة آثار سلوك أفرادها كتابعين للمنظمة، تطبق عليهم كافة الأنظمة والقواعد الخاصة بملاكات المنظمة الوظيفية، فالمنظمة الدولية كشخص قانوني تمتلك ملاكاتها الخاصة التي تمكنها من وضع قراراتها موضع التنفيذ ومن تيسير نشاطاتها، وإن تنوعت هذه الملاكات.

المطلب الثاني الحقوق والواجبات المترتبة على الموظف العام الدولي

هناك ثمة امتيازات وإغراءات للوظيفة الدولية لتحفيز الآخر وجذبه للعمل فيها، إذ لا بد أن يترتب لعمله حقوق، تكون مجزية وتناسب حجم الجهد المبذول وأهميته، يقابلها تنفيذ لواجبات معينة في الأعم الأغلب تتوافق مع ما يحصل عليه من حقوق وتتخصص فيما يلي:

أولاً: الحقوق: بما أن هناك التزامات تترتب على عاتق الموظف الدولي، يقابل ذلك حقوق له، رتبها النظام القانوني للمنظمات الدولية، وهذه الحقوق هي:

- ١- الحق في الحصول على أجر مجز مقابل العمل الذي ينجزه، فضلاً عن المكافآت أو التعويضات المالية التي يتلقاها لبعده عن وطنه، وكذلك الحق في معاش تقاعدي عند نهاية الخدمة، لكن بعض المنظمات تقوم بإعطاء تعويض للموظف الدولي يدفع على شكل دفعة واحدة. ويشمل أيضاً الحق في التدرج والترقية وفق نظام المنظمة.
- ٢- التمتع بإجازة أسبوعية وسنوية. وهذا الحق مرتبط بجنسية وديانة الموظف الدولي، ويبدو أن العطل لها علاقة بالمناسبات الدينية والوطنية.
- ٣- الحق في الانتماء إلى النقابات أو الجمعيات التي تدافع عن حقوقه (المجذوب، ٢٠٠٥).
- ٤- الحق في التظلم أمام المحكمة الإدارية الدولية الملحقة بالمنظمة، من القرارات الإدارية التعسفية الصادرة بحقه من المنظمة، وكذلك له حق التظلم الإداري أمام الأمين العام للمنظمة أو اللجان المتخصصة.
- ٥- يتمتع الموظفون الدوليون ببعض الامتيازات والحصانات، التي تمنح لهم لتسهيل قيامهم بوظائفهم، ويراعى أن يتمتع الموظف بالامتيازات والحصانات المقررة، سواء كان من رعايا الدولة الموجودة على أرضها، أو من غير رعاياها، وسواء تم تعيينه على المستوى المحلي أو العالمي.
- ٦- إعفاء الموظفين الدوليين وزوجاتهم وأفراد عائلاتهم الذين يعيلونهم من جميع قيود الهجرة ومن الإجراءات الخاصة بقيد الأجانب، وتمنح هذه الامتيازات للموظفين بصفتهم الرسمية، ولا تمتد إلى تصرفاتهم غير الرسمية.
- ٧- حقوق أخرى، مثل العلاج الطبي للموظف، وحمايته من كل اعتداء أو ضرر بسبب تأديته لوظيفته.

ثانياً: الواجبات:

بما أن للموظف الدولي أهمية كبيرة في حياة المنظمات الدولية، فعن طريقهم تستطيع المنظمة الدولية الوصول إلى أهدافها، من خلال النشاطات التي يقوم بها الموظفون الدوليون، ومن هذه الواجبات:

- ١- التفرغ الكامل للوظيفة الدولية: على الموظف الدولي أن يتفرغ بصورة كاملة لوظيفته الدولية، وذلك بأن يخصص كل وقته للوظيفة الدولية فلا يقوم بأي عمل آخر إلى جانب عمله الوظيفي إلا بإذن من المنظمة التي يعمل فيها، وقد تعلق الأمر بهذا الواجب فقد نصت عليه لوائح العمل داخل المنظمات والأجهزة الدولية الأخرى مثل لائحة موظفي الأمم المتحدة والنظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية ونظام موظفي منظمة الدول الأمريكية.

٢- **الولاء للمنظمة:** يجب أن يكون سلوكه لائقاً ويتصف بصفات وكفاءات تمكنه من أداء عمله في الوظيفة. وأن يتمها بكل حيادية وأمانة بعيداً عن جميع التأثيرات الخارجية التي من شأنها أن تؤثر فيه، وأن يتخلى عن الانحياز لأية دولة أو سلطة خارجية أو أية جهة أخرى حتى ولو كانت دولته التي ينتمي إليها بجنسيته، ويجب أن يلازمه هذا الواجب لحين انتهاء خدمته.

٣- **عدم تلقي التعليمات من الجهات الخارجية:** على الموظف الدولي عدم تلقي تعليمات من دولته أو أية دولة أخرى غير المنظمة التي يعمل بها، إذ تنص على ذلك أغلب موثيق المنظمات.

٤- **حفظ أسرار المنظمة:** يجب أن يكون الموظف الدولي كتوماً، وأن لا يتلاعب بالأسرار والمعلومات أو يسخرها لمصلحته الشخصية أو لمصلحة غير المنظمة، أو الإدلاء بمعلومات أو تصريحات من شأنها إلحاق الضرر بالمنظمة.

٥- **الخضوع للرؤساء:** يخضع الموظف الدولي لسلطة المدير العام ولقراراته، وأن يقبل تنفيذ أوامره بشأن أي نشاط من نشاطات المنظمة، كما ويكون ملزماً بقبول أي منصب من مناصبها، ويكون عرضة للمساءلة أمام المدير العام عن الأعمال الموكلة إليه. ونرى بأنه من السهل وضع واجبات على الموظف الدولي في المنظمة الدولية.. ولكن الصعوبة قد تكمن في تطبيق تلك الواجبات. فالمادة (١٠٠) من ميثاق الأمم المتحدة تقيد بأنه على الأمين العام للأمم المتحدة والملاك العامل معه عدم تلقي أية تعليمات وعدم السعي إليها من أية حكومة خارج إطار المنظمة الدولية، وأنه على كل دولة عضو احترام الصفة الدولية للأمين العام والملاك العامل في الأمم المتحدة ومسؤولياتهم وأن لا تسعى إلى التأثير فيهم بقصد تجريدهم من مسؤولياتهم وذلك لضمان أعلى مستوى من الفعالية والموضوعية في عمل المنظمة.

المبحث الثاني الآثار المترتبة على الحصانة الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية

إن جميع المنظمات الدولية لها حصانة أمام المحاكم الوطنية، ومقر المنظمة يتمتع بالحصانة القضائية والحماية القانونية كحرمة المباني والأماكن الخاصة بها ومحفوظاتها وإعفاء المقر من الضرائب والرسوم الجمركية وحصولها على التسهيلات المالية. وإن اعتبار المنظمات الدولية كشخص قانوني دولي وقيامها بوظائف تماثل وظائف الدول ذات السيادة، أدت إلى أن تمنح حصانات وامتيازات ضد الدول. والمجتمع الدولي اعترف بحصانات وامتيازات المنظمات الدولية، سواء من الدول بشكل فردي، وذلك عن طريق اتفاقيات الحصانات الخاصة بدولة المقر أو بشكل جماعي، وذلك نظراً لثبوت الشخصية القانونية الدولية لهذه المنظمات الدولية. ولكن هذا لا يدخل في دراستنا، فالذي يعيننا هنا هو حصانة وامتيازات الموظفين الدوليين. وهذه المسألة هي في غاية الأهمية، لأنها تتعلق بمصير الأشخاص الذين يعيشون على الأرض التي يوجد فيها مقر المنظمة، وبالتالي يجب معرفة إلى أي مدى يمتلك الموظف الدولي الحصانات والامتيازات لأن أعداد الموظفين تزداد يوماً بعد يوم، فأياً كانت المنظمة عالمية أو إقليمية يتمتع موظفوها بحصانات وامتيازات تنص عليها الموثيق، المنشئة للمنظمات الدولية، وأن هذه الحصانة تُمنح لصالح المنظمة الدولية أو الإقليمية وليست لصالح الموظف الدولي، وأن هذه الحصانات تشابه إلى حد ما الحصانات التي تمنح للموظفين الدبلوماسيين أثناء إقامتهم لممارسة عملهم في الدولة المضيفة. كل ما تقدم ذكره سنتناوله في المبحث الثاني بعنوان: **الآثار المترتبة على الحصانة الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية** وذلك عبر مطلبين: **المطلب الأول:** أثر الحدود الموضوعية للحصانة الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية. **والمطلب الثاني:** السوابق القانونية حول إساءة استعمال الحصانات للموظفين الدوليين.

المطلب الأول أثر الحدود الموضوعية للحصانة الجنائية للموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية

إن من المبادئ الأساسية في القانون الدولي هو مبدأ سيادة الدولة واختصاصها الإقليمي الشامل، ولكن هناك استثناءات ترد على هذا المبدأ من أهمها الحصانات الدولية التي تُمنح للمنظمات الدولية والتي تغطي نشاطات موظفي هذه المنظمات وتعفيهم من حكم قانون الدولة المضيفة، وهذه الحصانات تقف حائلاً في وجه مساءلة هذا الموظف عندما يخل بالتزاماته القانونية على إقليم الدولة المضيفة لنشاط المنظمة، ومن حيث الأصل تعدد الحصانة من حكم القانون استثناءً يرد على سيادة الدولة فضلاً عن أن الحصانات الدولية نفسها تعد حصانات محدودة وفقاً لطبيعتها الوظيفية. والحصانات الممنوحة للموظف الدولي ليست مطلقة بل هي محددة بحدود طبيعتها الوظيفية وبعدم مساسها بأمن وسيادة واستقرار الدولة التي يعمل الموظف الدولي على إقليمها. لهذا يرد على الحصانات الممنوحة للموظف الدولي قيوداً يتمثل الأول بأمن الدولة المضيفة في حين يتمثل الثاني بالغرض الوظيفي الذي منحت من أجله.

أولاً: أمن الدولة المضيفة: إن أهم عنصر من عناصر الدولة هي السيادة، إذ لا توجد الدولة ما لم توجد إلى جانب الإقليم والشعب سيادة تمثل سلطتها التي لا تعلوها سلطة، تستأثر بمباشرة جمع الاختصاصات داخل حدود الإقليم الخاص بها. ومما لا شك فيه أن الاختصاص الشامل للدولة على جميع الأشخاص والأحداث التي تحدث على إقليمها يعدُّ أهم مظهر من مظاهر السيادة، فالسيادة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالاختصاص الشامل ما

لم تُقيد بقاعدة من قواعد القانون الدولي. إذ يمكن أن ترد على هذه السيادة العديد من القيود، ومن ضمن هذه القيود قواعد العلاقات الدبلوماسية التي هي في حقيقتها ليست سوى استثناء مؤده إعفاء بعض الأشخاص من سلطات الدولة واختصاصها القضائي. ومن حيث الأصل وعلى الرغم من كون القواعد الدبلوماسية قيد يرد على سيادة الدولة إلا أن البعض يذهب إلى عدم وجود عنصر الإلزام القانوني فيها إذ أن الدولة ليست ملزمة أصلاً بإيفاد أو استقبال البعثات الدبلوماسية كما أن الموضوع يتصل بحسن الصلات أكثر منه بالقانون المجرد، وعلى هذا الأساس فإن مباشرة التمثيل الدبلوماسي إنما هو حق خالص للدولة ولا يقابله أي التزام قانوني والمسألة تتصل بصفة أساسية بعلاقات الدول فيما بينها. وبرأينا لا يمكن قبول هذا القول على إطلاقه وعلى الأخص في العصر الحالي الذي يشهد علاقات دولية كثيفة وتكتلات سياسية واقتصادية إذ لا تستطيع الدولة أن تعيش بمعزل عن العلاقات الدولية وأن التمثيل الدبلوماسي هو الأداة المهمة للربط في العلاقات الدولية، لذلك فإذا كان التمثيل الدبلوماسي لا يفرضه التزام قانوني فيفرضه واقع العلاقات الدولية. وما دامت الحصانات والامتيازات التي ترد على سيادة الدولة كقيد هي في حقيقتها استثناء على الأصل فإنها يجب أن تقدر بقدرها وأن تفسر تفسيراً ضيقاً وفي الحدود التي اقتضتها المصالح المتبادلة لأعضاء الجماعة الدولية. ولعل أبرز مثال على وجود قيد أمن الدولة هو نصوص منظمة جامعة الدول العربية. فقد أعتق ميثاقها مبدأ المحافظة على الأمن القومي للدول الأعضاء لاسيما وقد جاء في ديباجة الميثاق أن الجامعة تقوم على أساس احترام استقلال كل دولة وسيادتها في حين أن المادة الثانية بيّنت أن التعاون فيما بين الدول لتحقيق هذه الأهداف يكون بحسب نظم كل دولة (الملاح، دون سنة نشر). وتبعاً لذلك فإذا ما وقعت إساءة لاستعمال المزايا والحصانات من موظف دولي فإن مسؤوليته في هذه الحالة تقع على عاتق المنظمة الدولية التابع لها الموظف ولكن المنظمة تستطيع التخلص من هذه المسؤولية برفع الحصانة عن الشخص المسؤول أو طرده من خدمتها.

ثانياً: الغرض الوظيفي من منح الحصانات للموظف الدولي:

استندت محكمة العدل الدولية عندما أصدرت رأيها الاستشاري بخصوص قضية التعويضات عام ١٩٤٩ على الرابطة الوظيفية لتقر بأحقية المنظمة الدولية في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب موظفيها على أساس أن للمنظمة أن تمارس حق الحماية الوظيفية. وأكد ذلك أن المبدأ الوظيفي هو المبدأ الرئيس في كل ما ستمنحه المنظمة الدولية للموظف الدولي كحق وما ستحمه إياه كواجب. كما أنه انعكس على حصانات وامتيازات الموظف الدولي فكان المبدأ الوظيفي قيداً يحدد هذه الحصانات والامتيازات ويميزها عن غيرها من الحصانات الدبلوماسية (الله، ٢٠٠١). إن الأثر المهم لترتب القيد الوظيفي على حصانات وامتيازات الموظف الدولي يتمثل في تحديد الأعمال والتصرفات التي يمكن أن تشملها وتغطيها الحصانات الدولية وتدخل في نطاق سريانها ومجال انطباقها. فالحصانات تمتد لتشمل التصرفات العامة والأعمال الرسمية التي يقوم بها الموظف الدولي أثناء مباشرته لأعمال وظيفته. أما أعمال وشؤون الموظف الخاصة وانتهاك قوانين الدولة وأنظمتها والأضرار بالمصالح المشروعة للأفراد وإنكار العدالة فإن الاتجاه الغالب يميل إلى عدم إسباغ الحصانة عليها. كما يميل الاتجاه السائد في الفقه إلى التفرقة بين الأعمال الرسمية (الوظيفية) والأعمال الخاصة للموظف. فتغطي الحصانة فقط الأعمال التي يقوم بها الموظف والتي ترتبط بتأدية واجباته الوظيفية. وأن انحسار سريان هذه الحصانات على الأعمال الوظيفية دون الأعمال الخاصة للموظف الدولي قد يكون به مساوئه التي يمكن أن تؤثر على الأعمال والتصرفات الرسمية للموظف إذ يمكن للدولة أن تتعسف في مباشرة اختصاصاتها بالنسبة لهذه الأعمال بما ينعكس أو يمس وضع الموظف وثم يقترح أصحاب هذا الاتجاه أن تكون حصانة الموظف الدولي مطلقة وعامة.

المطلب الثاني السوابق القانونية حول إساءة استعمال الحصانات للموظفين الدوليين

يتمتع الموظفون الدوليون بالحصانات والامتيازات التي تمكنهم في أداء وظائفهم، فهي منحت لهم من أجل الوظيفة الدولية لذلك كان يجب عليهم عدم استغلالها لتحقيق مصالح شخصية، إلا أن الواقع العملي للوظيفة الدولية قد شهد حالات عديدة أساء فيها الموظفون الدوليون الحصانات والامتيازات الممنوحة لهم، ومن أهمها:

أولاً: قضية جيوبتشيف: وهو موظف لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة يحمل جنسية الاتحاد السوفيتي تم القبض عليه من قبل سلطات الولايات المتحدة الأمريكية في مدينة نيويورك في ٤ حزيران ١٩٤٩ بسبب تبادل وثائق تمس الأمن الأمريكي مع مواطنة أمريكية، لكنه دافع بحصانته القضائية وعلى أساس ذلك جرت محادثات بين الأمين العام والسلطات الأمريكية أبلغ فيها الأمين العام بأن جيوبتشيف هو موظف دولي، ويتمتع بالحصانات والامتيازات بموجب المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة، فأجابت السلطات الأمريكية أن التهمة التي وجهت له هي التجسس، وهي تهمة خطيرة تمس الأمن القومي لحكومة الولايات المتحدة، وعلى أساس ذلك فإن الأمين العام علم بأن الأفعال التي ارتكبها جيوبتشيف هي خارج نطاق الوظيفة المكلف بها فلم يطلب إطلاق سراحه إلا أنه طلب من السلطات الأمريكية أن تقدم دليل رسمي على اقترافه جريمة التجسس، وأن تتم

محاكمته على وجه السرعة واحترام جميع حقوقه المتعلقة بالمحاكمة، وتم اتخاذ الإجراءات بحقه وأطلق سراحه بكفالة بعد تدخل السفارة السوفيتية وقد وصف إطلاق السراح هذا بأنه سياسي بحت (الله، ٢٠٠١).

ثانياً: قضية الموظفين الدوليين الكوريين في لجنة الأمم المتحدة: قامت السلطات الكورية سنة ١٩٤٩ بإلقاء القبض على اثنين من الموظفين الكوريين في لجنة الأمم المتحدة والخاصة بكوريا وذلك دون موافقة الأمين العام أو أخطاره فقام بالاحتجاج على ذلك التصرف وأرسل برقية الاحتجاج إلى وزارة الخارجية الكورية مبيناً دور المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة وقرار الجمعية العامة رقم ٧٦/١، وكان مضمون البرقية ينص على أن جنسية الموظف الدولي ليس لها تأثير على مركزه القانوني وتمتعه بالحصانات والامتيازات حتى في الحالات التي يعمل فيها على الدولة التي يحمل جنسيتها، فقامت وزارة الخارجية الكورية بالرد على برقية الأمين العام وأكدت أنها تحترم المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وبالخصوص المادة (١٠٥) وكذلك قرار الجمعية العامة، وإنها تحترم الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي، وأوضحت بأن الموظفين الكوريين تم القبض عليهم بسبب ارتكابهم جرائم إرهاب وقتل وسطو مسلح وتخريب مستغلين الحصانات التي يتمتعون بها، على أساس عدم تمتع الموظف الدولي بالحصانة القضائية بالنسبة للإعمال التي تخرج عن النطاق الرسمي الوظيفي وتمت محاكمتهم أمام القضاء الكوري (المركسي، ٢٠٢٢).

ثالثاً: محمد عمر إسحاق: وهو يعمل سكرتيراً ثالثاً بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية حيث تم إلقاء القبض عليه في مطار القاهرة سنة ١٩٦٥ عند تفتيش حقيبته التي وجد فيها مبلغ خمسمائة جنيه مصري مخبأة في ماكينة حلاقة ومواد مخدرة واستمر التحقيق معه ووجهت له تهمة متاجرة بالمواد المخدرة (الملاح، دون سنة نشر).

رابعاً: قضية الكسندر ياكوفيلف:

اتهمت لجنة التحقيق في فضيحة النفط مقابل الغذاء مسؤولين دوليين ومنهم مدير المشتريات في برنامج النفط مقابل الغذاء الكسندر ياكوفيلف وهو روسي الجنسية البالغ من العمر (٥٣) سنة وقد اتهم بأنه يتلقى رشاً من الشركات التي كانت تعمل مع الأمم المتحدة في إطار البرنامج، وأن هذا البرنامج قد أنشأ عام ١٩٩٣ بموجب قرار صادر من مجلس الأمن الدولي يتيح بموجبه بيع النفط في العراق مقابل من الحاجات الإنسانية عقب الحصار الدولي الذي فرض على العراق بعد حرب الخليج الثانية، وقد اعترف الكسندر مدير المشتريات أمام القضاء الأمريكي بتلقيه رشاً وقال المدعي الأمريكي المقاطعة نيويورك ديفيد كيلي إن الكسندر قد اتهم أمام المحكمة الاتحادية الأمريكية بالحصول على مئات الآلاف من الدولارات بشكل غير قانوني من شركات كانت تحاول للحصول على عقود من الأمم المتحدة، وقد قامت لجنة التحقيق الخاصة بفضيحة النفط مقابل الغذاء التي يرأسها بول فولكر بنشر تقرير بأن الكسندر حصل على رشاً تقدر بمليون دولار مقابل عقود مع شركات خارج إطار البرنامج وقد رفع الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان الحصانة الدولية عن الكسندر ياكوفيلف (المخلافي، ٢٠٢٤).

خامساً: قضية بينون سيفان سنة ٢٠٠٧: وهو مدير برنامج النفط مقابل الغذاء في العراق وهو قبرصي الجنسية الذي اتهمته لجنة التحقيق بتلقي عمولات قدرها ١٥٠ ألف دولار نقلها له أحد أقارب الأمين العام السابق للأمم المتحدة بطرس غالي وقد جاء بتقرير لجنة التحقيق أن بينون قد عمل مع فخري عبد النور أقارب بطرس غالي الذي يمتلك شركة أفريكان مبدل وقد جنى بشكل غير قانوني بالاتفاق مع فخري وفريد نادر شقيق زوجة بطرس غالي مكاسب مادية شخصية وقد قامت لجنة التحقيق المكونة من ثلاثة أعضاء، وهم بول فولكر والقاضي ريتشارد جولد ستون من جنوب أفريقيا والبروفيسور مارك بث من سويسرا باتهام سيفان بتورطه واستغلال منصبه والتكسب منه من خلال الأدلة المتوفرة وعلى أساس ذلك تم رفع الحصانة عنه بقرار من الأمين العام للأمم المتحدة واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه (صالح، ٢٠١٧).

سادساً: قضية دومينيك سنة ٢٠١١: وهو المدير السابق لصندوق النقد الدولي ويبلغ من العمر ٥٨ عاماً ويحمل الجنسية الفرنسية، تم اعتقاله من قبل شرطة نيويورك بتهمة التحرش والاعتداء الجنسي مع خادمة تعمل في فندق سوفيتل تدعى ديالو، وقد رفعت القضية إلى محكمة نيويورك التي أعلنت أنها مختصة بنظر القضية استناداً إلى قانون أصول المحاكمات المدنية المادة (٢/٣٠٢)، على اعتبار الفعل قد وقع على أراضي نيويورك، وأن للمتهم محل إقامة ثابت في المدينة نفسها، وحسب الميثاق المؤسس الصندوق النقد الدولي واتفاقية المقر المعقودة بين منظمة الأمم المتحدة والولايات المتحدة ١٩٤٧ واتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة لسنة ١٩٤٧ فإن دومينيك يتمتع بالحصانة القضائية من الملاحقة القانونية فيما يتعلق بأي عمل من الأعمال الرسمية إلا إذا تنازل الصندوق عن هذه الحصانة، وبما أن العمل الذي اتهم به هو قد ارتكبه خارج النطاق الرسمي، وأن الحصانة التي يتمتع بها هي حصانة وظيفية أي مقترنة بالعمل الوظيفي ذاته، وقد أعلن القاضي الذي ينظر القضية أن تمتع مدير الصندوق بالحصانة مرتبط بالأعمال الرسمية فقط (فاخوري، ٢٠١٧).

سابعاً: قضية كوماتس: هو موظف يعمل لدى منظمة الأمم المتحدة ويحمل الجنسية الأمريكية وقد تم القبض عليه بواسطة السلطات في مدينة نيويورك خارج مقر الأمم المتحدة بتهمة السرقة، وقد قدم أمام القضاء إلا أنه دفع بالحصانة القضائية بوصفه موظفاً دولياً، وقد رفض دفعه على أساس العمل الذي قام به خارج النطاق الرسمي الوظيفي (المرسي، ٢٠٢٢).

المبحث الثالث القواعد والأصول التي ترعى ملاحقة الموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية

تُقاس حضارة الأمم عادة، بمدى تطور تشريعاتها، واستقلال قضائها، وتهدف كل دولة إلى حماية سيادتها على إقليمها، بوضع التشريعات بغية تحقيق الأمن للمواطن، والمجتمع، ويكون من واجباتها، وشؤونها أن تحدد الجرائم والعقوبات وفقاً لطبيعة المجتمع وعاداته وتقاليده، ومن حقها بل واجبها أن تتولى معاقبة الجاني، ومحاكمة الفاعل، لما تحدثه الجريمة من اضطراب في نظام وأمن المجتمع الذي تقع فيه، وتوقيع العقوبة على الجاني في مكان ارتكاب الجريمة أكثر فائدة، إذ أنّ الرادع العام يكون أيسر وأجدي عندما تتم المحاكمة في إقليم الدولة التي وقعت فيها الجريمة، ولذا تلتزم التشريعات بمبدأ إقليمية القانون الجنائي، هذا هو الحال العادي للأمر، ولكن قد لا يكون هذا، في بعض الحالات، يسري بهذا الشكل فقد تعترض الأمر أمور قانونية تحيده عن السير العادي للأمر إلى مسار آخر فهناك مسائل قانونية استتنت بعض الأشخاص من أن يطبق بحقهم هذا وتم استثناءهم من أن تشملهم القوانين المحلية فمنحوا حصانات مطلقة أو مقيدة تعطي لهم مركزاً قانونياً خاصاً تجعلهم بمنأى عن الملاحقة القانونية. فمثلاً الموظفون الدوليون العاملون في المنظمة الدولية، قسم منهم يتمتعون بحصانة مطلقة أي لا يطبق عليهم القانون الوطني، والقسم الآخر يحظون بحصانات مقيدة، ففي حال ارتكابهم جرائم أثناء أداء واجباتهم الرسمية، فلا يطبق عليهم القانون الوطني ولا تتخذ بحقهم جزاءات إلا بعد رفع الحصانة عنهم، عندها تُرفع الدعوى الجزائية عليهم، أما في غير هذه الحالة فيتعرضون لجزاءات جنائية، ومدنية، وتأديبية. كل ما تقدم ذكره سنتناوله في المبحث الثالث بعنوان: **القواعد والأصول التي ترعى ملاحقة الموظف العام الدولي في التشريعات الوطنية** وذلك عبر مطلبين: **المطلب الأول: الجهات المختصة بتحريك الدعوى الجزائية على الموظف العام الدولي.** والمطلب الثاني: **الجزاءات المقررة على الموظف العام الدولي.**

المطلب الأول الجهات المختصة بتحريك الدعوى الجزائية على الموظف العام الدولي

ينشأ حق المطالبة بمعاقبة الجاني عن طريق إقامة الدعوى لحظة اقرار الجريمة، ويلزمه في النشوء الحق في الدعوى، لكن هذا الحق الأخير يبقى نظرياً حتى تحرك الدعوى. وتحريك الدعوى العامة، أو إقامتها أو رفعها أو إثارتها، هو الإجراء الأول الذي يبدأ به الدعوى، فهو العمل الافتتاحي لها، ويتم بتقديم القضية إلى قاضي التحقيق أو الحُكّام ووضعها بين يديه ليفصل فيها (السعيد، ٢٠٠٥) لأنّ الأفعال التي يأتيها الإنسان في حياته اليومية نوعان: إما أن تكون مُباحة لا عقاب عليها، أو تكون ممنوعة بالقانون فيجب عقاب مرتكبها. والفعل الممنوع إما أن يوقع ضرراً، كجريمة الاعتداء على النفس، أو لا يسبب ضرراً، كجريمة حمل السلاح من دون إجازة. والدعوى الجزائية هي الوسيلة التي يلجأ إليها المجتمع لمحاسبة الجاني الذي عرّض مصالح المجتمع للخطر، وعكّر أمنه، وسلامته، وتبدأ الدعوى الجزائية في حالة مخالفة الأوامر التي نصّ عليها قانون العقوبات، وثمة إجراءات حددها القانون لتحريك الدعوى الجزائية. فالدعوى الجزائية بهذا المعنى، وسيلة بيد الدولة لحماية المجتمع واستيفاء حقوقه، وذلك بالاقتصاص من الجاني الذي عرّض مصالحه للخطر، فقد تقع جريمة جزائية وقد تتوفر الأدلة بحق فاعليها ومع ذلك يقف الادعاء العام مكتوف اليدين لأسباب مختلفة ومن هذه الأسباب هي صفة المدعى عليه. ومن هذه الصفات تمتع المدعى عليه بالحصانة، فثمة عدة جهات تقوم بتحريك الدعوى الجزائية ضد الموظف الدولي، ولكن هذه الجهات لا تستطيع رفع الدعوى ضد الموظف الدولي إلا في حالة رفع الحصانة عنه.

ومن هذا المنطلق يبرز لنا التساؤل التالي: **هل يتم رفع الدعوى على الموظف الدولي من قبل الجهات المذكورة في قانون العقوبات العراقي والسوري؟** للإجابة على هذا السؤال نقول: تنصّ المادة (١١) من قانون العقوبات العراقي على أنه: "لا يسري هذا القانون على الجرائم التي تقع في العراق من الأشخاص المتمتعين بحصانة مقررة بمقتضى الاتفاقيات الدولية أو القانون الدولي أو القانون الداخلي". بمعنى، أنّه لا يمكن تحريك الدعوى، إلا بعد رفع الحصانة عن الموظف الدولي عن طريق اتخاذ إجراءات معينة وكالاتي: عند ارتكاب الموظف الدولي جريمة في أرض الدولة الموفد إليها، تستطيع هذه الدولة الموفد إليها طلب رفع الحصانة عن هذا الموظف الدولي. فعلى سبيل المثال، إذا ارتكب الموظف الدولي جريمة داخل أرض العراق سواء كان عراقياً أو سورياً أم اجنبياً، تستطيع الحكومة العراقية والسورية طلب رفع الحصانة عن هذا الموظف الدولي، ولكن هذا الطلب لا يجوز أن يأتي مباشرة من قبل الحكومة العراقية إلى المنظمة الدولية، وإنما يتم عبر وزارة الخارجية العراقية، فالحكومة العراقية تطلب من وزارة الخارجية العراقية، أن تقوم برفع طلب إلى المنظمة الدولية، لكي تقوم برفع الحصانة عن الموظف الدولي، عندها يقوم وزير الخارجية بمفاتيح المنظمة الدولية بهذا الشأن، وعندها يقوم رئيس المنظمة برفع الحصانة عن الموظف الدولي، وسلطة رفع الحصانة عادةً ما تعطى للأمين

العام، أو مدير المنظمة الدولية، بالنسبة لسائر الموظفين في الجهاز الإداري، ولكن بالنسبة للرئيس الأعلى لهذا الجهاز، فإن النصوص القانونية تُعطي هذه السلطة لأحد فروعها الأساسية، فبالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة يكون ذلك من اختصاص مجلس الأمن، برفع الحصانة عن الأمين العام للأمم المتحدة، وعند رفع الحصانة عن الموظف الدولي تستطيع الجهات المختصة تحريك الدعوى ضده ومحاكمته على وفق القانون العراقي. وعلى سبيل المثال "القضية المتعلقة بمدير برنامج النفط مقابل الغذاء (بينون سيفان)... بعد أن أظهر التحقيق الدولي وجود دلائل على استغلاله للمنصب، والتكسب منه، وقال الأمين العام السابق للأمم المتحدة (كوفي عنان) لقد أوضحت من البداية، أننا لن نحمي أحداً ينتهك القوانين من المحاكمة، وأضاف أنه ملتزم بتعهده وأنه إذا أثارت أي نتائج للتحقيقات اتهامات جنائية فإن الأمم المتحدة ستتعاون مع سلطة تنفيذ القانون الوطنية". وبذلك قرر كوفي عنان رفع الحصانة عن (بينون سيفان) واتخاذ الإجراءات القانونية بحقه. أما في سوريا فإن ما نصت عليه المادة (٢٢) من قانون العقوبات السوري على "لا يطبق القانون السوري في الأرض السورية على الجرائم التي يقترفها موظفو السلك الخارجي والقناصل الأجانب ما تمتعوا بالحصانة التي يخولهم إياها القانون الدولي" (عبيد، ٢٠١٨). وأضاف في مادته (٢٨٢) أنه: "يعاقب بالعقوبات نفسها -الحبس من ستة أشهر إلى سنتين والغرامة التي لا تتجاوز المائتي ليرة- بناءً على شكوى الفريق المتضرر من أجل الجرائم التالية:

- تحقير دولة أجنبية أو جيشها أو علمها أو شعارها الوطني علانية.
- تحقير رئيس دولة أجنبية أو وزرائها أو ممثلها السياسي في سورية.
- القدح أو الذم الواقع علانية على رئيس دولة أجنبية أو وزرائها أو ممثلها السياسي في سوريا" (عبيد، ٢٠١٨) لكن ذلك لا يعني القول بأن القوانين الدولية يمكن أن تكون أداة لأي سياسة كانت فقواعده لا تصلح للسياسة الخارجية الخاصة بأي دولة إلا في الحدود التي يرسمها مضمون تلك القواعد، أي تحقيق الاتفاق بين الدول الذي قد يولد قاعدة من قواعد القوانين الدولية أو يطوّر ذلك القانون ويعدّله.

المطلب الثاني الجزاءات المقررة على الموظف العام الدولي

أشرنا فيما سبق إلى ثبوت مسؤولية الموظف الدولي حينها حيث تُرفع الحصانة عنه، ويكون عرضةً للمساءلة والجزاء. إذ يتعرّض الموظف الدولي للمحاكمة الجنائية إذا ما ارتكب نشاطاً إجرامياً خارج دائرة صلاحياته سواء تمثل هذا النشاط بفعل أو امتناع يحدد له القانون عقوبة جنائية، فخضوع الموظف للقانون الإداري في علاقته مع دائرته أو منظمته التي يعمل لصالحها لا يعفيه من تحمل وزر ما ارتكب من الأخطاء الجنائية لكل إدارة كادها الوظيفي، ولديها ما يمكنها من مواجهته، وتتمتع بسلطة إنزال الجزاءات عن كل خطأ وظيفي ارتكبه سواء تسبب هذا الخطأ بحدوث ضرر أو لم ينتج عنه ضرر ما (المحمدي، ٢٠١٩). وقد يحدث الخطأ الذي يرتكبه الموظف ضرراً بالغير فتقع عليه المسؤولية المدنية، سواءً إذا كان خطأه شخصياً ارتكبه خارج حدود واجباته الرسمية أو قد تضطلع الإدارة بالمسؤولية المدنية، إذا ما كان الخطأ المرتكب مرفقياً أو وظيفياً أي أنه قد ارتكب بمناسبة الوظيفة أو بسببها (الله، ٢٠٠١).

أولاً: الجزاءات الجنائية للموظف الدولي: لا يوجد اتفاق بشأن تطبيقات المحاكم الداخلية فيما يتعلق بمسؤولية الموظف الدولي الجزائية، فثمة دول تعترف بالحصانة القضائية الكاملة للموظف الدولي مهما كانت درجته أو صفته ولا تتخذ أية إجراءات جزائية بحقه ومن دون الاكتراث لخطورة الجرم المرتكب، سواء أكان مخالفة أم جنحة أو جناية، وأقصى ما تطلبه المنظمة ضمن هذا التكييف القانوني هو إبعاد الموظف الدولي من إقليمها أو طرده. وهذا الموقف خاضع للارتباط بالمواقف السياسية الدولية للدول أكثر منه إرتباطاً بالتكييف القانوني الحقيقي للحصانة، إلا أننا نجد الكثير من الدول قد تخلت عن قيد الحصانة هذا في أكثر من موضع وقامت بإتخاذ الجزاءات المطلوبة بحق الموظف الدولي المخالف. فالدول العظمى تحظى بالكثير من الامتيازات والحقوق الإضافية، إذ إنّ الولايات المتحدة الأميركية تمارس ضغوطها على المنظمات الدولية لما لها من مكانة كقوة عالمية عظمى فضلاً عن ثقلها الاقتصادي، فالحصانات تتعزز أو تقوى وتتخفف بحسب ثقل الدولة الاقتصادي ونفوذها السياسي. فالموظف الدولي الأميركي أشبه بالموظف الممتاز، أو بالمعنى الأميركي الـ (Super) موظف، فهو يحظى بامتيازات وحصانات لا يحصل عليها مثلاً موظف من الصومال أو من بقية الدول النامية أو الفقيرة.

ثانياً: الجزاءات المدنية: قد يتصور المرء اللهولة الأولى، أنّ حصانة الموظف الدولي تقف حائلاً بوجه مساءلته مدنياً، ولكن ثمة فرقاً بين الأفعال التي يقوم بها الموظف تأدياً لوظائف المنظمة، وبين غيرها من الأفعال، إذ يخضع الموظف الدولي على الرغم مما يمتلكه من حصانات لاختصاص المحاكم الداخلية ولحكم القانون الداخلي. وفرّق الفقه في مجال المسؤولية المدنية بين صنفين من الموظفين:

١- الموظفون الدوليون: وهم الذين يتمتعون بحصانة مطلقة وشاملة تعفيهم من دون الخضوع لأية مادة في القضاء المدني تتعلق بشأن أعمالهم إن كانت الرسمية أو الخاصة منها على حد سواء، وهؤلاء الذين نعنهم هم من كبار الموظفين، ولقد اعترف الاتفاق المعقود بين سويسرا وعصبة الأمم لسنة ١٩٢٦ لهؤلاء بحق التمتع بالوضع القانوني شأنهم شأن ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون (الفتلاوي، ٢٠١٠).

٢- الموظفون العاديون: وبالنسبة لهؤلاء فإذا ما تعلّق الأمر بالأعمال الرسمية أو الوظيفية، فإنهم يتمتعون بحقوق الحصانة القضائية عن هذه الأعمال، أما إذا تعلّق الأمر بالأعمال الخاصة، فلا يجب أن يتمتع هؤلاء بالحصانة المقررة ومن ثم سيضملمهم الاختصاص القضائي، ويخضعون لمحاكم الدولة المضيفة أو التي حصل الالتزام فيها.

وهذا ما انتهجته المحكمة المدنية لكانتون (فاود) في سويسرا إذ أصدرت حكمها بمنح أحد موظفي منظمة الصحة العالمية مهلة كافية له وللمنظمة لرفع حصانته التي دفع بها أمام المحكمة على أثر رفع دعوى تنفيذ عقد ضده بتاريخ ١٤ حزيران ١٩٧٥ (الله، ٢٠٠١).

٣- مسؤولية المنظمات بشأن أعمال موظفيها: عندما يقوم أحد موظفي الأمم المتحدة، بارتكاب عمل غير مشروع، يترتب عليه إلحاق الضرر بأحد أشخاص القانون الدولي سواء كانت دولة أو منظمة دولية أو فرداً عادياً وتجد هذه المسؤولية أساسها في علاقة التبعية التي تربط الموظف بها. باعتبارها متبوعاً مسؤولاً عن أعمال تابعه.

ثالثاً: الجزاءات التأديبية: تشتمل القوانين الداخلية للمنظمات الدولية نصوصاً تُعالج موضوع مسؤولية الموظف الدولي في مواجهة المنظمة التي يعمل لخدمتها. فالمنظمة الدولية تسأل موظفيها عما يرتكبونه من أفعال تمثل إخلالاً في الواجبات الوظيفية مما تسبب زعزعة استقرار واستمرارية العمل الوظيفي في المنظمة. لذا فللمنظمة السلطة في فرض الجزاءات التأديبية على موظفيها بالشكل الذي يضمن رصد مواطن الضعف والخطأ في أداء الموظفين. يمثل الخطأ الوظيفي المرتكب من قبل الموظف الدولي عنصر الأساس الذي تستطيع فيه الإدارة من فرض الجزاء التأديبي ومنه يستمد قانونيته، وتقوم فكرة الخطأ الوظيفي على الإخلال بالواجبات الوظيفية إيجاباً أو سلباً، أي القيام بعمل أو الامتناع عن عمل (الشيخلي، ١٩٨٣). وهنا يوجد تقارب بين المسؤولية التأديبية والمسؤولية الجنائية، إلا أنهما يفترقان في أن الضرر ليس شرطاً لتحقيق المسؤولية التأديبية، فالإدارة تملك صلاحية تقييم أداء الموظفين وسلطتها في هذا الشأن سلطة واسعة، لذا فمسألة وجود الخطأ من عدمه أمر خاضع لتقدير الإدارة في المنظمة الدولية شريطة عدم التعسف في استعمال هذا الحق.

الخاتمة:

تتسم المسؤولية الجنائية للموظف الدولي بالوحدة لتشتته في ثلاث أنظمة منفصلة هي النظام القانوني الداخلي للمنظمة الدولية والنظام القانوني الداخلي للدولة المضيفة، والنظام القانوني الدولي. وإنّ نظام مسؤولية الموظف الدولي لم يبلغ مرحلة التطور والاستقرار التي وصلها قرينه في ظل القانون الداخلي إذ أنّ نظام مسؤولية الموظف العام في القانون الداخلي مؤحد. إنّ الموظف الدولي حتى يستطيع التمتع بالحصانات والامتيازات يجب عليه عدم إساءة استخدامها؛ لأنها منحت له من أجل تحقيق مصالح المنظمة التي يعمل بها وليس لتحقيق مصالحه الشخصية.

أولاً: الاستنتاجات

١- إنّ الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الموظف الدولي هي ممنوحة له من أجل تحقيق مصالح المنظمة، وليس من أجل مصالحه الشخصية.

٢- إنّ الموظف الدولي التابع للأمم المتحدة عندما يسيء استخدام الحصانات والامتيازات فيرتكب جريمة دولية تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية فإنه يستطيع الدفع بالحصانة القضائية ويتم رفعها عنه.

٣- إنّ اختصاص محكمة العدل الدولية في تسوية منازعات الحصانات والامتيازات هو دراسة استطلاعية اختصاص إفتائي لا ينطوي على حسم النزاع.

٤- لا يوجد اتفاق بشأن تطبيقات المحاكم الداخلية فيما يتعلق بمسؤولية الموظف الدولي الجنائية، فثمة دول تعترف بالحصانة القضائية الكاملة للموظف الدولي مهما كانت فنته أو صفته ولا تتخذ أية إجراءات جزائية بحقه ولكن في الوقت نفسه هناك دول تتعدى حدود الحصانة وتقوم بأخذ الجزاءات المطلوبة بحقه. وهذا الموقف خاضع للارتباط بالمواقف السياسية الدولية للدول أكثر منه ارتباطاً بالتكليف القانوني الحقيقي للحصانة، لأنّ الدول العظمى كالولايات المتحدة الأميركية تتمتع بكثير من الامتيازات وتمارس ضغوطها على المنظمات الدولية لما لها مكانة كقوة عالمية عظمى فضلاً عن ثقلها الاقتصادي فالحصانات تتعزز وتقوى وتتخفف بحسب ثقلها الاقتصادي.

٥- هناك مشكلة تباعد التطبيقات واعتمادها على إرادة كل دولة منفردة، فقيد الغرض الوظيفي ليس واضح كميّار ثابت متفق عليه سواء على صعيد الفقه، أو على الصعيد العملي. أما قيد الأمن القومي فقد خضع لوجهة نظر كل دولة تكيفه حسب الميول السياسية أو الإيديولوجية للدول.

٦- اختلفت التطبيقات في صدد تجاوز حصانة الموظف الدولي القضائية ومسائلته جنائياً او مدنياً. فإن من الواضح أن الدول لم تجرؤ على تجاوز هذه الحصانة لمجرد مقتضيات العدالة وتطبيق القانون بل تحت دافع الخلاف السياسي، وهذا يبدو واضحاً من خلال تطبيق الولايات المتحدة الأميركية لهذه القواعد ولاسيما على أثر التأزم السياسي بينها وبين كل موظف كان يتبنى أو يعتقد بالأفكار الاشتراكية أو الشيوعية.

ثانياً: التوصيات

- ١- نوصي بإنشاء محكمة جنائية خاصة لمحاكمة موظفي المنظمات الدولية لتجنب حالات التملُّص من المسؤولية نتيجة تعدد واختلاف مصادر الحصانة والإلزام، سواء تلك المتعلقة بتوفير الحصانة للموظف الدولي أو تلك التي تسمح بخضوع الموظف الدولي للقضاء الوطني.
- ٢- نوصي بتشكيل لجنة دولية من الأمم المتحدة على أن تُراعى في تشكيلها اختلاف الجنسيات لأعضائها بغرض مراقبة استقلالية عمل المنظمات الدولية وفروعها ووكالاتها المتخصصة، ومدى قيام الموظف الدولي في تلك المنظمات بأداء واجباتهم وحسن تطبيق قوانين ولوائح المنظمة.
- ٣- نوصي بإعادة النظر في هذا النظام بشكل يحقق التوازن بين الحصانات التي يتمتع بها الموظف الدولي على اختلاف درجاتهم من ناحية، وبين حالات إعفائهم من تلك الحصانة من ناحية أخرى.
- ٤- نوصي بضرورة تبني نظام جديد يعمل على إقامة التوازن بين تفعيل دور الموظف الدولي وتحقيق أهداف المنظمة التي يعمل فيها الموظف الدولي، أي التوازن بين مبدأ الحصانة من ناحية ومبدأ إقليمية القانون من ناحية ثانية بشكل يحقق هدفاً أساسياً في تمتع الموظف الدولي بقدر من الحصانة يضمن له حرية العمل لتحقيق أهداف المنظمة التي ينتمي إليها، وخضوعه لقوانين وأنظمة الدولة التي يعمل فيها عند تجاوزه لحدود وظيفته أو إساءة استعمال مركزه كموظف دولي.

references□

□ قائمة المراجع:

- أبكر علي عبد المجيد أحمد. (٢٠١٧). النتائج المترتبة على التغييرات التي طرأ على المنظمات الدولية. مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، ٢.
- أحمد نجم الدين أحمد. (٢٠١٥). التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي. الأردن: دار الراجحة للنشر والتوزيع.
- تقرير الأمين العام. (١٩٩٩). الأفراد المقدمون دون مقابل من الحكومات والكيانات الأخرى. الدورة ٥٤.
- ثابت محمد عبد الله. (٢٠٠١). مسؤولية الوظف الدولي في مجال التغطية الدولية. رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة بغداد، ٦٠. بغداد: جامعة بغداد.
- حسن عبيد عبد السادة الحصموتي. (٢٠١٨). القضاء الإداري في منظمة العمل الدولية (المجلد ١). مصر: المركز العربي للنشر والتوزيع.
- خالد السيد محمود المرسي. (٢٠٢٢). الجزاءات الناشئة عن العضوية في المنظمات الدولية ومدى فاعليتها في تحقيق أهدافها. (٣٧) (٤)، سهيل حسين الفتلاوي. (٢٠١٠). الحصانة الدبلوماسية. الأردن: دار وائل للنشر والتوزيع.
- عامر غسان فاخوري. (٢٠١٧). الوضع القانوني للموظفين الدوليين في المنظمات الدولية. مجلة الحقوق والعلوم السياسية (١٣)، صفحة ١٢٤.
- عبد السلام صالح عرفة. (بدون سنة طبع). المنظمات الدولية والإقليمية. بلا مكان الطبع: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع.
- عبد القادر الشبخلي. (١٩٨٣). النظام القانوني للجزاء التأديبي. عمان: دار الفكر العربي.
- عبد الله صالح. (٢٠١٧). النظام القانوني للموظف الدولي. القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية.
- عبد جليل المخلافي. (٢٠٢٤). فضيحة النفط مقابل الغذاء. موقع الإلكتروني،
- عماد عبيد. (٢٠١٨). قانون العقوبات الخاص. سوريا: الجامعة الافتراضية السورية.
- عمار رحيم سالم المحمدي. (٢٠١٩). أثر إنقضاء الدعوى الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف. مصر: المركز العربي للنشر والتوزيع.
- فاوي الملاح. (دون سنة نشر). سلطات الأمن والحصانات والامتحانات الدبلوماسية. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- كامل السعيد. (٢٠٠٥). شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية. الأردن: دار الثقافة للنشر والتوزيع.
- محمد المجذوب. (٢٠٠٥). التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية المتخصصة. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية.
- محمد سامي عبد، محمد السعيد الدقاق، إبراهيم أحمد خليفة، الحميد. (٢٠٠٤). التنظيم الدولي. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- محمد صلاح عبد اللاه ربيع. (٢٠٢٢). المسؤولية الدولية عند انتهاك حصانة مقر البعثات الدبلوماسية. مجلة كلية الشريعة والقانون.

مجلة الجامعة العراقية المجلد (٧٢) العدد (٣) تشرين الاول لسنة ٢٠٢٤

- محمد طلعت لغنيمي. (بدون سنة طبع). الأحكام العامة في قانون الأمم. الإسكندرية: منشأة المعارف.
- محمد كمال الدين إمام. (٢٠٠٤). المسؤولية الجنائية أساسها وتطورها. الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.
- هشام عبد السيد الصافي محمد. (٢٠١٦). الحياد الوظيفي والحرية الدينية للموظف العام. مجلة المعارف قسم العلوم القانونية، ٢٠١٨.