

المجلد ٩ العدد ١ يناير ٢٠٢٥	مجلة البحوث والدراسات الإفريقية ودول حوض النيل
Website: https://mbddn.journals.ekb.eg/	الترقيم الدولي الموحد الإلكتروني ٤٤٥٠-٢٦٨٢
E-mail: afr.journal@aswu.edu.eg	© تصدر عن معهد البحوث والدراسات الإفريقية ودول حوض النيل - جامعة اسوان - جمهورية مصر العربية
أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وآثار مسؤوليتها	
Provisions on the responsibility of an international organization for the acts of its officials and the effects of its responsibility	
محمد فراج على محمد* (١)، علاء عبد الحفيظ (٢)، معمر رتيب عبد الحافظ (٣)	
(١)	المؤلف المختص*: باحث، بقسم السياسة والاقتصاد، تخصص سياسة، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ودول حوض النيل، جامعة أسوان.
(٢)	أستاذ العلوم السياسية، وعميد كلية التجارة جامعة أسيوط
(٣)	أستاذ القانون الدولي، ووكيل كليه الحقوق جامعة أسيوط

المخلص

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف القانونية والنظرية والتطبيقية المتعلقة بمسؤولية

المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، وذلك من خلال ما يلي :

١. تحديد الأساس القانوني لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها .
 ٢. توضيح نطاق مسؤولية المنظمة الدولية .
 ٣. تحليل الأحكام القانونية المتعلقة برفع دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية .
 ٤. استعراض العقوبات القانونية التي تعيق مساءلة المنظمات الدولية .
 ٥. دراسة التطبيقات القضائية والعملية لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها .
 ٦. اقتراح حلول قانونية لتعزيز آليات المساءلة الدولية .
- من خلال تحقيق هذه الأهداف ، يسعى البحث إلى الإسهام في تطوير الفهم القانوني لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، وتقديم رؤية متكاملة حول كيفية تحقيق العدالة الدولية في هذا المجال . يعتمد البحث على تحليل النصوص القانونية الدولية ، مثل ميثاق الأمم المتحدة ، واتفاقيات الحصانات والامتيازات الخاصة بالمنظمات الدولية ، والقواعد العرفية ذات الصلة بمسؤولية المنظمات الدولية . كما يشمل تحليل المبادئ القانونية التي تحكم العلاقة بين المنظمة وموظفيها ، وتحديد الأساس القانوني لمسؤوليتها.
- كلمات مفتاحية: تحليل، الأحكام، القانونية

Abstract:

This research aims to achieve a set of legal, theoretical and applied objectives related to the responsibility of international organizations for the actions of their employees, through the following:

- ١) Determine the legal basis for the responsibility of international organizations for the actions of their employees.
- ٢) Clarify the scope of responsibility of an international organization.

٣. Analysis of legal provisions related to the filing of liability claims against international organizations.

٤. Review the legal obstacles that hinder the accountability of international organizations.

٥. Study the judicial and practical applications of the responsibility of international organizations for the actions of their officials.

٦. Proposing legal solutions to strengthen international accountability mechanisms.

By achieving these goals, the research seeks to contribute to the development of a legal understanding of the responsibility of international organizations for the actions of their employees, and to provide an integrated vision on how to achieve international justice in this area.

The research is based on the analysis of international legal texts, such as the Charter of the United Nations, conventions on immunities and privileges of international organizations, and customary rules related to the responsibility of international organizations. It also includes the analysis of the legal principles governing the relationship between the organization and its employees, determining the legal basis for its responsibility.

Keywords: Analysis, Judgments, Legal

مقدمة

تعد المنظمات الدولية أحد الفاعلين الرئيسيين في النظام القانوني الدولي، حيث تقوم بأدوار محورية في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإنسانية. وبالنظر إلى اتساع نطاق أنشطتها وتزايد تدخلها في الشؤون الدولية، تبرز مسألة مسؤوليتها القانونية عن الأفعال التي يرتكبها موظفوها أثناء أداء مهامهم الوظيفية، باعتبارها قضية جوهرية تتصل بمبادئ العدالة الدولية وحماية حقوق الأفراد والدول المتضررة من هذه الأفعال.

إن طبيعة العلاقة بين المنظمة الدولية وموظفيها تثير تساؤلات حول مدى مسؤوليتها عن أفعالهم، وما إذا كانت هذه المسؤولية تقوم على أساس الفعل الشخصي للموظف أم تنسب إلى المنظمة باعتبارها الشخص المعنوي الذي يتولى توجيههم والإشراف عليهم. كما أن تحديد نطاق هذه المسؤولية يتطلب دراسة دقيقة للإطار القانوني الذي يحكم أعمال الموظفين الدوليين، وموقف القانون الدولي من مساءلة المنظمات الدولية عن الأضرار التي تلحقها أفعال موظفيها بالأشخاص والدول الأخرى.

وعلى الرغم من أن القانون الدولي قد تطور بشكل ملحوظ في مجال تحديد مسؤولية الدول والمنظمات الدولية، إلا أن مسألة مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها لا تزال تثير إشكاليات متعددة، سواء من حيث الأساس القانوني لهذه المسؤولية، أو من حيث طبيعة الأفعال التي يمكن أن تنسب إليها، أو من حيث آليات وسبل رفع دعاوى المسؤولية ضدها. فالمنظمات الدولية تتمتع بامتيازات وحصانات قانونية قد تعيق مساءلتها، مما يطرح إشكالية تحقيق التوازن بين ضمان المساءلة القانونية من جهة، واحترام استقلالية وفعالية عمل المنظمة الدولية من جهة أخرى.

لذا، فإن هذا البحث يسعى إلى تحليل الأحكام القانونية الناضجة لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، من خلال دراسة الجوانب النظرية والعملية لهذه المسؤولية، وتوضيح نطاقها وأساسها القانوني، فضلاً عن بحث آليات رفع دعاوى المسؤولية وضوابطها القانونية.

أهداف الدراسة :

يهدف هذا البحث إلى تحقيق مجموعة من الأهداف القانونية والنظرية والتطبيقية المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، وذلك من خلال ما يلي :

١. تحديد الأساس القانوني لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها .
٢. توضيح نطاق مسؤولية المنظمة الدولية .
٣. تحليل الأحكام القانونية المتعلقة برفع دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية .
٤. استعراض العقبات القانونية التي تعيق مساءلة المنظمات الدولية .
٥. دراسة التطبيقات القضائية والعملية لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها .
٦. اقتراح حلول قانونية لتعزيز آليات المساءلة الدولية .

من خلال تحقيق هذه الأهداف ، يسعى البحث إلى الإسهام في تطوير الفهم القانوني لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، وتقديم رؤية متكاملة حول كيفية تحقيق العدالة الدولية في هذا المجال .

منهجية البحث :

المنهج العلمي التحليلي : هو طريقة بحثية تُستخدم لتحليل وتفسير الظواهر أو المواضيع بناءً على جمع البيانات وتنظيمها، ثم تحليلها بشكل منهجي وموضوعي ، يهدف هذا المنهج إلى فهم الأسباب والنتائج ، واستخلاص التفسيرات الدقيقة باستخدام الأدوات الإحصائية أو العقلية المناسبة.

يعتمد البحث على تحليل النصوص القانونية الدولية ، مثل ميثاق الأمم المتحدة ، واتفاقيات الحصانات والامتيازات الخاصة بالمنظمات الدولية ، والقواعد العرفية ذات الصلة بمسؤولية المنظمات الدولية . كما يشمل تحليل المبادئ القانونية التي تحكم العلاقة بين المنظمة وموظفيها ، وتحديد الأساس القانوني لمسؤوليتها.

أهمية الدراسة :

تبرز أهمية هذه الدراسة من خلال الجوانب النظرية والعملية التي تتناولها ، حيث تسلط الضوء على موضوع يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، والذي لا يزال محل جدل في القانون الدولي ، وتتمثل أهمية الدراسة فيما يلي :

- إثراء الفقه القانوني الدولي من خلال دراسة مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها وتحليل القواعد القانونية التي تحكم هذه المسؤولية.
 - توضيح الأساس القانوني للمسؤولية ، سواء من خلال النصوص القانونية أو المبادئ العامة للقانون الدولي، مما يساهم في تطوير النظرية القانونية حول هذا الموضوع.
 - سد الفجوة البحثية ، حيث إن مسؤولية المنظمات الدولية عن تصرفات موظفيها لم تحظ بالدراسة الكافية مقارنة بمسؤولية الدول في القانون الدولي، مما يجعل البحث إضافة قيمة للمكتبة القانونية.
 - فهم مدى مسؤولية المنظمات الدولية في حالات الانتهاكات التي قد يرتكبها موظفوها أثناء أداء مهامهم، مثل التجاوزات في عمليات حفظ السلام أو المساعدات الإنسانية.
 - توضيح الإطار القانوني لرفع دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية، مما يفيد الدول والأفراد المتضررين في معرفة حقوقهم القانونية وآليات التعويض المتاحة لهم.
 - تسلط الضوء على التحديات القانونية التي تواجه مساءلة المنظمات الدولية ، مثل الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها، مما يمكن أن يساهم في تطوير حلول قانونية تعزز من مبدأ المساءلة.
- مشكلة الدراسة :

تتمثل مشكلة البحث في الإشكالية القانونية المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية عن الأفعال التي يرتكبها موظفوها أثناء تادية مهامهم الرسمية. فعلى الرغم من أن القانون الدولي يعترف بمسؤولية الدول عن تصرفات ممثليها، إلا أن مسألة مسؤولية المنظمات الدولية لا تزال غير محددة بشكل دقيق .

تساؤلات الدراسة :

ينطلق البحث من تساؤل رئيسي يتفرع منه عدة تساؤلات فرعية تغطي الجوانب المختلفة لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها.

السؤال الرئيسي :

■ ما الأسس القانونية التي تقوم عليها مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، وما نطاق هذه المسؤولية ، وما هي آليات وقيود رفع دعاوى المسؤولية ضدها ؟

التساؤلات الفرعية :

المحور الأول : الأساس القانوني لمسؤولية المنظمة الدولية

■ ما الطبيعة القانونية لمسؤولية المنظمات الدولية عن أفعال موظفيها ؟ وهل تقوم على أساس الخطأ الشخصي للموظف أم تنسب مباشرة إلى المنظمة ؟

■ ما القواعد القانونية التي تحكم العلاقة بين المنظمة الدولية وموظفيها، ومدى تأثير هذه العلاقة على تحديد المسؤولية ؟

■ ما المبادئ القانونية التي يعتمد عليها القانون الدولي في إسناد مسؤولية أفعال الموظفين إلى المنظمة الدولية ؟

المحور الثاني : نطاق مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها

■ ما حدود ونطاق مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعال موظفيها ؟ وهل تشمل جميع تصرفاتهم أم تقتصر فقط على الأعمال التي يقومون بها أثناء أدائهم لمهامهم الرسمية؟

■ ما الحالات التي تتحمل فيها المنظمة الدولية المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن أعمال موظفيها ؟

■ كيف تؤثر السياسات الداخلية للمنظمات الدولية على نطاق مسؤوليتها القانونية ؟

المحور الثالث : أحكام دعوى المسؤولية وآليات المطالبة بالتعويض

■ ما الضوابط القانونية التي تحكم رفع دعوى المسؤولية ضد المنظمة الدولية؟ ومن هي الأطراف التي تملك الحق في رفع هذه الدعاوى ؟

■ ما هي الجهات القضائية المختصة بالنظر في دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية ؟

■ ما تأثير الحصانات القانونية التي تتمتع بها المنظمات الدولية على إمكانية مساءلتها عن الأضرار التي تسببها أعمال موظفيها ؟

■ كيف تعاملت المحاكم والهيئات القضائية الدولية مع دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية ؟

من خلال الإجابة على هذه التساؤلات، يسعى البحث إلى تقديم رؤية متكاملة لمسؤولية المنظمات الدولية عن أفعال موظفيها، مع تحليل الإشكاليات القانونية القائمة واقتراح حلول عملية لتعزيز المساءلة الدولية.

خطة الدراسة :

سنناقش في المطلب الأول ، الأسس القانونية التي تقوم عليها مسؤولية المنظمة الدولية عن أفعال موظفيها، وما إذا كانت هذه المسؤولية تقوم على أساس الخطأ الشخصي للموظف أم يمكن أن تنسب

مباشرة إلى المنظمة. كما سنستعرض نطاق هذه المسؤولية من حيث طبيعة الأفعال التي يمكن أن تؤدي إلى مساءلة المنظمة، والمعايير التي يعتمدها القانون الدولي في تحديد متى تتحمل المنظمة الدولية المسؤولية عن تصرفات موظفيها.

وسنتناول في المطلب الثاني، القواعد الإجرائية والموضوعية المتعلقة برفع دعوى المسؤولية ضد المنظمة الدولية، والجهات التي تملك الحق في رفع هذه الدعوى، والمعوقات القانونية التي قد تحول دون مساءلة المنظمات الدولية. كما سنناقش بعض التطبيقات العملية لقضايا مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، وذلك في ضوء الأحكام والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

وبذلك، يهدف هذا البحث إلى تقديم رؤية متكاملة حول مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، مع محاولة تسليط الضوء على أهم التحديات القانونية التي تواجهها هذه المسؤولية، واقتراح حلول قانونية تعزز من فاعلية المساءلة الدولية دون الإضرار بمصالح المنظمات الدولية وأهدافها في تحقيق التعاون الدولي.

أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وآثار مسؤوليتها

تتجلى أهمية دراسة أحكام مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لصلتها بالمسؤولية الدولية أولاً والمسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية ثانياً واشتراكها في عنصر الموظف الدولي المتعلق به الإخلال بالتزامات المنظمة الدولية.

فالمسؤولية المرفقية قد تتقرر في نطاق القانون الدولي على النحو الذي هو مقرر في النظم الداخلية، غير أنها تتميز من خلال الأساس القانوني التي تستند إليه وطبيعة الوظيفة المسندة للمرفق العام الدولي فضلاً عن الطبيعة القانونية للخطأ المرفقي الذي تتقرر بسببه المسؤولية في نطاق القانون الدولي العام.

لذي يكون لزاماً، أولاً، تحديد طبيعة وأساس المسؤولية المنظمة الدولية المرفقية على صعيد القانون الدولي، ثم التطرق ثانياً، بالتفصيل في أحكام دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وضوابطها.

المطلب الأول

طبيعة و أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها نطاقها

تتعدد وتختلف الأوضاع القانونية في مجال العلاقات الدولية، وكذا الآثار المترتبة عن تقرير مسؤولية أشخاصها بحسب طبيعة ونطاق الالتزامات المحددة ضمن قواعد وأحكام النظام القانوني الذي يحكمها. هذا من جهة، كما تتحدد المراكز القانونية بحسب طبيعتها وأساسها القانوني من جهة أخرى.

كما تختلف، جذرياً، الآثار المترتبة عن الالتزامات الناشئة عن العلاقات التي تحكمها قواعد القانون الدولي عن العلاقات المنعقدة بين شخص دولي وشخص من أشخاص القانون الداخلي، من حيث طبيعة النظام القانوني الذي يحكمها، والقضاء المختص بالنظر في منازعاتها، وإجراءات تنفيذ الأحكام الصادرة بشأنها، والسلطة المكلفة بذلك.

وعليه، سوف أتناول، ضمن هذا المطلب، دراسة طبيعة المسؤولية الدولية مع التركيز على الأساس القانوني لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، بالنظر إلى مختلف النظرية التي أسست لها، للوقوف عند النظرية التي تستجيب لمتطلبات الوظيفة العامة الدولية. كما أن بيان أحكام دعوى المسؤولية

الدولية، يعد ضرورة موضوعية للوقوف عند الضوابط المقررة بالنسبة لدعاوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها.

أولاً : طبيعة مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها :

لا تقوم مسؤولية المنظمات الدولية إلا في مواجهة أشخاص القانون الدولي، أي في مواجهة دولة أو منظمة دولية أخرى، أو في مواجهة شخص من أشخاص القانون الخاص لحقه الضرر بسبب خطأ صدر عن موظف تابع لمنظمة دولية، ناهيك عن حق هذه الأخيرة في الرجوع على متبوعها بالمساءلة القانونية بحسب طبيعة الخطأ وجسامته والآثار المترتبة عنه.⁽¹⁾

فإذا كانت المسؤولية الدول، على الصعيد الدولي، لا تقوم إلى على أساس مخالفتها لإلتزاماتها الدولية في صورة تصرفات غير مشروعة صادرة عن ممثلها، هيئات كانت أم دبلوماسيين، فلا شك أيضاً، أنه لا تنقرر مسؤولية المنظمة الدولية، بالتبعية، إلا عن عن الأعمال غير المشروعة الصادرة عن موظفيها أو الاجهزة التابعة لها. لذا، فإن تكييف طبيعتها يستوجب النظر وتحديد ما إذا كانت متماثلة في طبيعتها، صورها وأساسها، مع تلك الخاصة بالدولة.

1) Giovanni Michele Palmieri: **Les évolutions de la protection jurisdiction nelle des fonctionnaires internationaux et européens, developpements recents**, Editions Bruylant, 2012

إذا كانت المنظمة الدولية، في إطار ممارستها لوظيفتها الدولية، مجبرة على التعامل، في إطار علاقاتها الدولية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي، بأن تقي بالتزاماتها الدولية فلا يمكن لها ذلك إلا بضمان حسن إدارة شؤونها الداخلية على الوجه الذي يضمن فعالية واستمرارية أداؤها، لذا كان لها أن تستخدم مجموعة من الموظفين الذين تعهد إليهم، بالوكالة، القيام بالتزاماتها الدولية، ومن ثم فمن المتوقع أن يأتي هؤلاء الموظفون أعمالاً غير مشروعة يترتب عنها أضراراً في حق الغير.

لقد حاول فقهاء القانون الدولي صياغة تعريف جامع مانع للمسؤولية الدولية، فمنهم من اقتصرها على الدولة باعتبارها الشخص القانوني الدولي الوحيد، تأثراً منهم بالمفهوم التقليدي للمسؤولية الدولية، ومن ذلك الأستاذ "بادوفان" الذي يعرفها على أنها: «نظام قانوني يترتب، بمقتضاه، على الدولة التي اقترفت فعلاً مخالفاً للقانون الدولي التعويض عن الأضرار التي لحقت بدولة أخرى معتدى عليها».

كما عرفها الفقيه "أنزلوتي" على أنها: «تنشأ نتيجة لتصرف غير مشروع هو بوجه عام انتهاك للإلتزام دولي»، فيما يرى "روسوا" أن: «المسؤولية الدولية تولد من فعل يخالف قاعدة من قواعد القانون، وهذا الفعل يكون تصرفاً إذا كان الإلتزام بالامتناع عن عمل أو امتناعاً إذا كان الإلتزام بإتيان عمل ما»، و يوجز "كلايد ايجلنتون" تعريف المسؤولية الدولية على أنها: «المبدأ الذي ينشئ الإلتزام بالتعويض من كل من خرق القانون الدولي».

ومن الفقه العربي من حدد مفهوم المسؤولية الدولية على أنها: «الإخلال بالواجبات الدولية، أو انتهاك الحقوق المدونة في المعاهدات». فيما يعرفها "الغنيمي" بأنها: «نظام قانوني يكون بمقتضاه على الدولة التي ينسب إليها فعل غير مشروع طبقاً للقانون الدولي، التزام بإصلاح ما ترتب عن ذلك حيل الدول التي ارتكبت الفعل ضدها».

كما عرفتها اللجنة التحضيرية للمؤتمر المنعقد بشأن تدوين قواعد القانون الدولي على أنها: «تتضمن الإلتزام بإصلاح الضرر الواقع إذا نتج عن إخلال الدولة بالتزاماتها الدولية، ويمكن أن تتضمن طبقاً

للظروف وحسب المبادئ العامة للقانون الدولي، الالتزام بتقديم ترضية للدولة التي أصابها الضرر في أشخاص رعاياها في شكل اعتذار يقدم بالصورة الرسمية وعقاب المذنبين».

ومع تمدد مجالات العلاقات الدولية وتعدد أطرافها لاسيما بعد الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية الدولية، اتجه الفقه إلى توسيع دائرة أشخاص النظام القانوني الذي يحكم المسؤولية الدولية ليتوافق العديد من الفقهاء على أنها: «أوضاع تترتب عن ارتكاب دولة أو شخص آخر من أشخاص القانون الدولي فعل يستوجب المساءلة وفق أحكامه. وبالتالي فهي جزاء قانوني يترتب عن عدم الوفاء بالالتزامات الدولية مما يتطلب على الشخص إصلاح الضرر لصالح من كان ضحية لتصرفه غير المشروع».

ولقد عرف مفهوم المسؤولية الدولية وأساسها القانوني تطورا ملحوظا من حيث أن نظامها القانوني استوعب شخص المنظمة الدولية بعد الإعراف لها بالشخصية القانونية الدولية بغض النظر عن الاختلاف في وجهات النظر حول طبيعتها وأساسها القانوني، إذ يعتمد البعض نظرية الخطأ كمبرر لقيامها، في حين يؤسس لها البعض الآخر وفق نظرية المخاطر، فيما يتبنى غيرهم نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

فيثبوت مخالفة الموظف الدولي التابع للمنظمة الدولية تلحق هذ الأخيرة تبعاته القانونية المقررة بموجب أحكام النظام القانوني الذي يحكم مركزها القانوني الدولي، الذي تتحدد قواعده ضمن المصادر المختلفة، والمتعددة التي تمتد بأصولها إلى قواعد القانون الدولي العام. كما قد يجد أساسا له ضمن قواعد القانون الداخلي أيضا.

فالأصل، أن يسند خطأ الموظف (عمل غير مشروع) بناء على مخالفته للالتزامات التي يفرضها النظام القانوني الذي يحكم المركز القانوني للمنظمة الدولية، والذي يرتب مسؤوليتها الدولية، فضلا عن إخلاله بواجباته المقرر بموجب ذات النظام الذي يحكم مركزه القانوني ويحدد التزاماته الوظيفية التي يجب عليه مراعاتها في علاقته مع إدارة المنظمة التي يتبعها.

وكنتيجة مباشرة للإخلال الموظف الدولي بواجباته الوظيفية، تقوم علاقة قانونية جديدة بين المنظمة الدولية والشخص الدولي المتضرر، في صورة التزام دولي يتحمل تبعات تصرف الموظف غير المشروع وما ترتب عنه من أضرار. التزام يتقرر محله وأطرافه وفق أحكام المسؤولية الدولية التي تجد أساسها، حتما، ضمن قواعد القانون الدولي.

ويجب الإشارة في هذا الصدد، إلى أن بعض من شراح القانون الدولي لا يعتدون بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية ولا يجيزون التدرع بها لتحلل المنظمة الدولية من مسؤوليتها عن أعمال وتصرفات موظفيها غير المشروعة حيال باقي أشخاص القانون الدولي، بل حتى بالنسبة للأخطاء الصادرة عن الأجهزة التابعة لها، إذ أن تقدير مشروعية تصرف الموظف الدولي، من وجهة نظرهم، لا بد وأن يستند إلى أحكام القانون الدولي ولا يمكن الدفع بمشروعية التصرف استنادا لأحكام قانونها الداخلي على اعتبار أن هذا الأخير لا ينتمي بقواعده للقانون الدولي العام.

وبصورة أوضح، فإنه حتى وإن كان الفعل الصادر عن الموظف الدولي مشروعاً وفقاً للقانون الداخلي للمنظمة الدولية، فهذا لا يعفي المنظمة الدولية من المسؤولية متى كان عملاً غير مشروع وفقاً للقانون الدولي، فالعبرة بمطابقتها القواعد هذا الأخير دون سواها.

كما أنه ليس ثمة ارتباط أو تلازم بين المسؤولية الدولية في القانون الدولي والقانون الداخلي. فبحسب هذا الطرح، فإن القانون الدولي يقتصر في الغالب على تقرير عدم مشروعية التصرف ومخالفته لأحكامه، والحكم المتعلق بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الأشخاص الدوليين الآخرين نتيجة تصرف الموظف الدولي. كما لا يستهدف هذا القانون التصرف بإلغائه، بحيث لا مجال الدعوى الإلغاء في نطاق المسؤولية الدولية مثلما هو الحال عليه في القانون الوطني.

رأي يخالفه عدد من فقهاء الغرب، حيث يصرون على أنه لا مجال للفصل بين القانون الداخلي للمنظمة، متى كان ذلك نتاج إرادة اتفاقية دولية ذات طبيعة شارة، وبين القانون الدولي. فالمسؤولية الدولية مهما كان أساسها القانوني أو طبيعة قواعدها وأحكامها فالعبارة بمراعاة قواعد العدالة والإنصاف التي تقتضي توفير الضمانات الكافية لحماية المضرور بتمكينه من مساءلة المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها واستيفاء حقه بجبر الضرر.

إن التمسك بفكرة استبعاد قواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية من دائرة أحكام المسؤولية الدولية، بحسب إعتقادي، طرح يشوبه عوار ولا يعول عليه، بما أن عدم الاعتداد بـ "قانون المنظمة الدولية" - مثلاً - أصطلح على تسميته فقهاً - لتقدير مدى مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الدولي لعدم من الأساس مبدأ وحدة النظام القانوني. فالمسلم به قانوناً وقضاء أن النظام القانوني الذي يمنح سلطة ممارسة الاختصاص هو ذاته الذي يحدد نطاقها و يحكم آثارها.⁽¹⁾

فإذا طبقت، بوجه الإطلاق، قاعدة عدم الاعتداد بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية، فذلك يؤدي إلى حرمان "المضرور" من إمكانية إثبات عدم مشروعية التصرف استناداً لقانون وضعته المنظمة وألزمت نفسها وموظفيها بأحكامه، وتجاوزاً لقاعدة الخاص بقيد العام ولا يلغيه، وإهداراً لضمانة قانونية مقررة لمصلحة الطرف الضعيف في العلاقة.

كما أن استبعاد قواعد القانون الداخلي للمنظمة يستتبع، موضوعياً، استبعاد إمكانية تطبيق نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه لقيام مسؤولية للمنظمة عن أعمال موظفيها غير المشروعة والتي تستلزم توافر شرطين :

(1) د/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ١٩٧٩. ص ١٢

■ **الشرط الأول :** اثبات وجود علاقة تبعية بين المنظمة والموظف الدولي، والتي لا يمكن إثباتها إلى بالاستناد إلى أحكام القانون الداخلي للمنظمة الدولية.

■ **الشرط الثاني :** إثبات وقوع خطأ من الموظف الدولي حال تأدية وظيفته أو بسببها. ولا يتحدد نطاق الوظيفة التي يشغلها هذا الموظف إلا بالرجوع لاحكام اللائحة، حيث تعد هذه الأخيرة جزء من القانون الداخلي للمنظمة.

وعليه، فإن نشوء الحق في التعويض مرتبط أساساً بإثبات الضرر وعلاقته السببية بالخطأ مع نسبة الخطأ للموظف الدولي، كما لا تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية إلا بإثبات وجود علاقة قانونين تربطها بالموظف الصادر عنه الخطأ، والإثبات في هذه الأحوال لا يقوم إلى بالاستناد إلى القانون الذي نشأت في ظل هذه العلاقة ولا يخرج عن كونه القانون الداخلي للمنظمة الدولية حيث اللوائح الأساسية، المتعلقة بشؤون الموظفين، المحددة لطبيعة العلاقة ونطاق الالتزامات المنبثقة عنها تعد جزءاً منه.

إن التسليم بفكرة عدم الاستناد إلى قانون المنظمة الدولية لإثبات مشروعية أو عدم مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الذي نتج عنه الضرر في اعتقادي، طرح يجانب المنطق القانوني. كما أنه، ومتى كان تصرف الموظف الدولي موافقا، سواء لأحكام القانون الدولي أو الأنظمة الداخلية للمنظمة الدولية، وتسبب بضرر للغير، فلا شك أنها لا تقوم المسؤولية الدولية إلا على أحد ثلاثة أسس :

- أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه والتي لا تتحقق إلا بنسبة الخطأ الذي أتاه الموظف الدولي للمنظمة الدولية التي يتبعها.
- أساس نظرية المخاطر والتي تكفي بإثبات الضرر متى تبين أن نشاط المنظمة الدولية بطبيعته خطر، فإخفاً، وفق لهذه النظرية، مفترض.
- أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال جهازها التشريعي وفق لما هو مقرر في الأنظمة الداخلية استناداً لمبدأ مسؤولية الدولة عن أعمال سلطاتها الثلاث، إذ ما كان ليقع الضرر لولا إجازة الجهاز التشريعي المسبقة لتصرف أنه الموظف الدولي بإصداره لوائح تعنى بمهام و اختصاصات موظفي المنظمة.

وعليه، فإن الطبيعة القانونية لمسؤولية المنظمة الدولية تحدها أحكام المسؤولية الدولية التي تعنى كل أشخاص القانون الدولي. كما أنها هي مماثلة لطبيعة مسؤولية الدولة على الصعيد الدولي، من حيث أنها مسؤولية ذات طابع قانوني تتعلق بالأفعال الصادرة عن شخص قانوني دولي أو منسوبة إليه بالتبعية، والمخالفة للالتزامات الدولية، فيما تسند مشروعية تقريرها إلى قواعد القانون الدولي دون سواه.⁽¹⁾ هذا في ما يتعلق بطبيعة مسؤولية المنظمة الدولية، فعلى أي أسس تنقرر هذه المسؤولية؟ وما هي صورها؟.

ثانياً : أساس مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها :

إن البحث في أساس المسؤولية الدولية من أهم المواضيع التي أولاها الفقه والقضاء الدولي عناية خاصة، وتحاذبتها اتجاهات ونظريات متعددة ومختلفة على مدار حقبة طويلة من الزمن، أما بالنسبة لمسؤولية المنظمات الدولية على وجه الخصوص، فقد أثبت واقع العلاقات الدولية،

في عديد من المناسبات، تفعيل أحكامها القانونية، بخاصة المسؤولية الناتجة عن الأعمال غير المشروعة الصادرة عن الموظفين الدوليين، بالنظر لأهمية الدور الذي تقوم به المنظمة الدولية في إطار علاقاتها الدولية.

اختلفت النظريات وتعددت منها من استندت على أساس الخطأ مع وجوب إثبات وقوع الضرر والعلاقة السببية بين الخطأ والضرر، فيما اشترطت أخرى ضرورة إثبات الضرر. كما ركزت غيرها على قاعدة التعسف في استعمال الحق. أما عن النظرية الأكثر قبولا لدى فقه قانون الدولي، وأكثرها استجابة وانسجاماً مع النظام

(1) طارق خيرت أحمد فرحات ، النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥، ص ٢٣

القانوني للوظيفة العامة الدولية، لم يستقر أي الإتجاهات على توافق حول نظرية بعينها، بالنظرا إلى المركز القانوني الدولي الذي تتمتع به المنظمة الدولية.

فثمة نظرية تمتد بأصولها إلى العصور الوسطى، سبقت نظريات أخرى، خاصة تلك التي تقوم على مبدأ تضامن الجماعة (المسؤولية الجماعية)، وقد ثار التساؤل، في مرحلة لاحقة لتنظيم الدولي، إلا أنها أثارت التساؤل حول ما إذا كان هذا الأساس صالحاً لأن تنهض عليه مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة.

كما أنه، ومع التطور الذي شهدته العلاقات الدولية من أحداث جعلت من مسؤولية المنظمات محل الإهتمام الفقه، حيث ارتئ فريق ضرورة الرجوع إلى نظرية الخطأ، وهو الأسلم والأحوط، من وجهة نظرهم لبساطتها وسهولة تطبيقها، مع إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه متى توافرت شروطها. فيما تمسك فريق بنظرية المخاطر.^(١)

ونظر لتعدد النظريات وتباين مبرراتها، يكون لزاما التفصيل في النظريات الثلاث التي إعتدها الفقه كأساس قيام مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها. وهي نظرية التضامن، ونظرية الخطأ، ونظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

النظرية الأولى : نظرية التضامن :

تقوم هذه النظرية على مبدأ أن يلتزم بتعويض الأضرار من هو وراء محدث الضرر أو إلى جانبه وهي الجماعة التي تتحمل تبعات الخطأ الذي أثاره العضو المنتمي إليها ومن ثمة فالمفترض أن تكون هناك صلة قائمة بين أعضاء الجماعة.

فالمسؤولية على أساس التضامن، المفترض، بين كافة اعضاء الجماعة التي وقع الفعل الضار من أحد المنتمين إليها مؤداها، أن تتحمل الجماعة، بالتضامن، عبئ الآثار المترتبة عن الفعل الضار وتحمل جزء من تبعاتها إلى جانب العضو المرتكب للفعل المتسبب في الضرر الذي لحق عضو من أعضاء جماعة أخرى.

إلا أن الإشكال المثار في هذا الصدد يتعلق بمدى إستحابة هذه النظرية وصلاحيتها لأن تكون اساسا للمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بالنظر للتطور الذي شهدته العلاقات الدولية وما صاحبها من تعديلات على النظام القانوني للمسؤولية الدولية.

وأرى انه من المستبعد أن تجد هذه النظرية مكانا لها في نطاق المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية، فقد تجد هذه النظرية مجالا لها ضمن النظم القانونية الدولية ذات الصلة بالتأمينات الدولية على الأنشطة الخطرة، خاصة في مجال نقل وصنع المواد الخطرة، كما يمكن أن تجد لها مكان ضمن الأنظمة الداخلية ذات العلاقة بالتأمين التضامني.

النظرية الثانية : نظرية المخاطر :

نتيجة للتطور العلمي الهائل وما صاحبه من مخاطر، إتجهت بعض الأنظمة القانونية الداخلية باتجاهة تبني هذه النظرية التي تأخذ بمبدأ تحمل التبعة كأساس المسؤولية الدولية عن انشطتها الخطرة. نظرية تقوم على عنصر الضرر دون حاجة إلى إثبات وقوع الخطأ. فبحسب احكام هذه النظرية فإن المسؤولية تقوم على افتراض وقوع الخطأ بالنظر لخطورة النشاط بطبيعته.

(١) عادل عبد الحفيظ كندير , الأمين العام للأمم المتحدة : مركزه القانوني ومهامه في حل المنازعات الدولية ، رسالة ماجستير، جامعة قاريونس، بنغازي، ١٩٩٩. ص ١٢
فالمسؤولية على أساس المخاطر إنما تقوم بمجرد إثبات الضرر الناتج عن الخطأ المفترض، وبالتالي فهي مسؤولية موضوعية بالاساس، لذا لاقت هذه النظرية قبولا لدى الفقه والقضاء الدوليين،

ورغم صلاحيتها، على الأقل على مستوى النظري، إلا انه يرد عليها بعض التحفظات، في حالة ما إذا تم إعمالها في نطاق الإدارة العامة الدولية، ومن أهمها :

- أنه لا يمكن أن تجد النظرية لها مجالاً للتطبيق إلا بالنسبة للأنشطة ذات الطابع العسكري أو التكنولوجي الموكل لبعض المنظمات الدولية والتي تعد بطبيعتها خطرة مثل: أنشطة حفظ الأمن ورعاية السلم في المناطق المتوترة، أو تطبيق قواعد منع الإشتباك على الحدود المتنازع عليها، أو الرقابة على تنفيذ خطط المساعدات الإنسانية في المناطق التي تشهد النزاعات مسلحة، وما يمكن أن ينجر عنها من أخطاء قد تصدر عن وكلاء المنظمة وما يترتب عنها من مسؤولية دولية.
- من المستبعد أن تستدعي نظرية المخاطر لتقرير مسؤولية الإدارة العامة الدولية ذات الطابع إداري أو الفني في مواجهة موظفيها لتقرير مسؤوليتها عن أعمالها القانونية.

النظرية الثالثة : نظرية الخطأ :

إن مناط المسؤولية على أساس الخطأ هو اتیان الشخص الدولي تصرفات غير مشروعة ترتب عنها ضرر ألحق بشخص آخر، وهذا العمل غير المشروع قد يكون متعمداً أو مجرد إهمال، كما قد يأخذ شكلاً إيجابياً يتمثل في القيام بعمل يحضر القانون الدولي إتياته أو شكلاً سلبياً في صورة امتناع عن أداء واجب ملزم القيام به بموجب أحكام هذا القانون .

وبما أن المنظمة الدولية، بوصفها شخصاً من أشخاص القانون الدولي، تباشر وظائفها عن طريق موظفيها، فقد يرتكب هؤلاء من الأخطاء ويتسببون في أضرار بحق الغير ما يستدعي مساءلة المنظمة الدولية. فالغالب أن مسؤوليتها إنما تكون "مسؤولية الخطأ"، غير أن هذا لا يعني أن تتحمل المنظمة كافة أخطاء تابعيها وبصورة مطلقة، بل يجب التفرقة بين الخطأ الشخص والخطأ المرفقي.

إن الوقوف عند هذه التوصيفات التي تتحدد من خلالها طبيعة التصرف الصادر عن الموظف الدولي يترتب عنه إما مساءلة الموظف على أساس خطأه الشخصي أو أن ينسب الخطأ للمنظمة الدولية، فالمسؤولية لا تترتب قبل المنظمة الدولية إلا إذا ارتكب الموظف التابع لها عملاً غير مشروع مرتبط بوظيفته.

فقيام مسؤولية المنظمة الدولية على أساس الخطأ يقتضي توافر جميع أركانها وهي: الخطأ (العمل غير المشروع) الصادر عن الموظف الدولي والضرر الناتج عنه، وعلاقة سببية بين الخطأ والضرر. فضرورة توافر العناصر الثلاث ميزة تنفرد بها المسؤولية على أساس الخطأ وما ترتبه من أحكام تختلف عن غيرها من صور المسؤولية في نطاق العلاقات الدولية.

وعليه إن الاعتماد على الخطأ كأساس لتقرير المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة الدولية يتطلب التفرقة بين الخطأ الشخصي الذي يسأل عنه الموظف الدولي شخصياً والخطأ المرفقي الذي على أساسه تتقرر مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية، مع بيان حالات مساءلة المنظمة الدولية والموظف الدولي معا وتحديد الأحكام الخاصة بنظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي :

يعرف الخطأ الشخصي بأنه الخطأ المنسوب للموظف الدولي والمسؤول عنه مسؤولية شخصية، بينما يعرف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى المرفق العام الدولي (المنظمة الدولية) إذ تقع المسؤولية على عاتقه وحده.

وتتضح من الوهلة الأولى نتائج التفرقة من خلال اختلاف جهة الاختصاص القضائي الناظر في دعوى المسؤولية. فالدعوى المبنية على أساس الخطأ الشخصي للموظف الدولي - بالنسبة للمسؤولية المدنية والجزائية - تدخل ضمن اختصاص القضاء الداخلي للدول، طبقاً لقواعد الاختصاص الموضوعي، وفي حدود ما تقرره أحكام وقواعد القانون الدولي، وبالأخص، إتفاقيات الحصانات وإمتهيازات المنظمة الدولية، واتفاقيات المقر وما تفرع عنها من الأحكام التي تنظم علاقة المنظمة الدولية بدولة المقر.

أما المسؤولية القائمة على أساس الخطأ المرفقي "للمنظمة الدولية"، فتخضع لاختصاص القضاء والتحكيم الدوليين متى كان النزاع بين شخصين من أشخاص القانون الدولي (المنظمة الدولية المنسوبة إليها الخطأ ومنظمة دولية أو دولة أخرى بصفتها المباشرة أو حماية لمصلحة أحد رعاياها الذي لحقه ضرر جراء الخطأ الصادر عن الموظف والمنسوب إلى المنظمة الدولية المدعى عليها).

فالتفرقة بين الوضعين مرده أن المسؤولية التي تقع على عاتق المنظمة الدولية جراء الأضرار التي تلحق بالغير نتيجة تصرفات موظفيها غير المشروعة لا يمكن أن تستوعبها الأنظمة القانونية الداخلية والتي تتميز وتختلف أحكامها تبعاً لطبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به المرفق العام الدولي في ظل قواعد القانون الدولي.

ولما كان الموظف الدولي هو الوكيل الذي تعبر، من خلاله المنظمة الدولية عن إرادتها في علاقتها مع الغير، فإن البحث عن معيار للتمييز بين الخطأ الشخصي للموظف، والخطأ المرفقي، يفيد، لا شك في تحديد من يتحمل تبعات دعوى المسؤولية. إذ يرى البعض من الفقه أن تتحمل المنظمة الدولية مسؤولية كل الأخطاء الصادرة عن موظفيها إذا كانت مرتبطة بوظائفهم ارتباطاً مكانياً، أو زمنياً، أو سببياً. أما الأخطاء المرتكبة خارج نطاق الوظيفة التي يشغلها الموظف، والمتصلة بحياته الخاصة، فتنتمي، بالضرورة، مسؤولية المنظمة الدولية، فيما يتحمل الموظف (الفرد العادي) تبعات خطأه.

إلا أنه، ومن وجهة نظر البعض الآخر، لا يؤخذ، بصفة مطلقة، بشرط "صلة الخطأ بالوظيفة" لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية المرفقية، إذ يمكن النظر إلى الغاية المستهدفة من التصرف ذاته. فإذا تصرف الموظف الدولي بهدف تحقيق أغراض مشروعة تدخل في صميم اختصاصات وصلاحيات المنظمة الدولية التي يعمل لصالحها، وترتب عنه ضرر نتيجة الخطأ خارج صلاحيته، فلا شك أن هذا الخطأ مرفقي بطبيعته، ولا يسأل عنه الموظف شخصياً، بغض النظر عن تكييفه كخطأ تأديبي يستوجب المساءلة التأديبية.

أما إذا كان الموظف بهدف، بتصرفه، تحقيق غرض شخصي أو منفعة خاصة، فإن خطأه شخصي محض، كأن يستعمل الحقيبة الدبلوماسية للمنظمة الدولية لنقل وثائق، أو أغراض، أو مستندات، أو أموال خاصة بشركة زوجته، إضراراً باقتصاد دولة المقر، أو أن يكون وسيطاً في صفقة تجارية دولية، مستغلاً صفته الدولية وعلاقته بدولة طرف في صفقة توريد المنظمة الدولية بخدمات معينة.

وهناك صورة أخرى للخطأ الشخصي، كأن يرتكب الموظف الدولي خطأ جسيماً يصل إلى حد الجريمة المعاقب عليها جنائياً وتقع تحت طائلة قانون عقوبات دولة مكان ارتكاب الخطأ أو لحقها بسببه ضرر. أما إذا كان الخطأ من الأخطاء الاعتيادية التي يحتمل وقوعها أثناء القيام بأعباء الوظيفة، وطالما كانت مخاطرها من متطلباتها، اعتبر الخطأ مرفقياً، من ذلك الأخطاء التي ترتكبها قوات حفظ السلم الموضوعية تحت تصرف وإشراف المنظمة الدولية.

كما لا تسأل المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها فقط، بل تتقرر مسؤوليتها أيضا عن الأجهزة والأشياء التي هي تحت إشرافها ورقابتها، فالقاعدة أن المنظمة الدولية بصفتها شخص معنوي دولي، تسأل مسؤولية دولية عن أخطاء الموظفين والأجهزة وكذا الأشياء التابعة لها أو التي هي تحت إشرافها ورقابته .

فإذا كانت المنظمة الدولية مسؤولة عن الأخطاء صادرة عن موظفيها أو الأجهزة أو الهيئات الموضوع تحت تصرفها من قبل الدول والتي لها عليها سلطة الرقابة والإشراف، فهي معفية من المسؤولية عن الأخطاء المرتكبة من قبل مندوبي الدول الأعضاء إن وقعت داخل مقر المنظمة بما أنه لا سلطة لها عليهم ولا تمارس إزاءهم أية رقابة أو إشراف مباشر أو غير مباشر.

وعليه، فإن الأخذ بمعيار الإشراف والرقابة للتمييز بين الخطأ الشخص والخطأ المرفقي، بحسب إعتقاد، يفيد في تحديد من يتحمل تبعية هذه المسؤولية، كما تتضح سلامته في نطاق الوظيفة العامة الدولية من خلال إمكانية توزيع التبعات بين المنظمة وأخرى أو دول في حالة وضع الموظف الدولي تحت التصرف، فالمسؤولية تقع على الدولة أو المنظمة الدولية المعار إليها الموظف الذي تسبب بأضرار للغير جراء ارتكابه لأعمال غير مشروعة أثناء تأدية وظيفته بما أن إشراف المنظمة قد زال بمجرد الوضع تحت التصرف.

النظرية الرابعة : نظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه :

إن أعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها يعتبر أمرا بالغ الأهمية في نطاق العلاقات الدولية التي تظهر فيها المنظمة الدولية شريكا أساسيا وفاعلا مهما في صياغة أوضاعها القانونية الدولية.

فالمفترض أن الأخذ بقاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لتقرير مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها يغني عن حتمية اللجوء إلى تمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، بل إنه في ظل أحكامها يمكن للمضروب استثناء حقه في جبر الضرر و هو ما قد لا يتحقق له في حالة ما يكون الموظف معسرا.

كما أن المتوقع حدوثه، من الناحية العملية، هو أن يجد المضروب نفسه أمام خيار توحيه الخصومة في دعوى المسؤولية المترتبة عن خطأ الموظف الدولي، فالغالب أن يفضل تحريك الدعوى ضد المرفق العام الدولي (المنظمة الدولية) بما أنه الأكثر قدرة من تابعه لملاءة ذمته المالية على جبر الضرر دون سقوط حقه في الرجوع على موظفه، إذ للمضروب أن يعول على الظاهر والضمان الذي توفره الذمة المالية للمنظمة الدولية.

ويثور التساؤل في هذا المقام، حول إمكانية الجمع بين مسؤولية المنظمة الدولية والمسؤولية الشخصية للموظف الدولي، أي أن يتم اختصام المنظمة الدولية وموظفها معا على أساس أن ثمة تضامن بينهما لتحمل تبعات الخطأ الصادر عن الموظف بصفته وكيلا.

قياسا على ما هو مقرر في النظم القانونية الداخلية، أرى أنه في حالة ما اجتمعت المسؤولية الشخصية والمرفقية معا، على اعتبار أن الخطأ الجسيم ما كان ليقع لولا الوظيفة، يمكن المطالبة بالضمان ضد المنظمة الدولية في نفس دعوى المسؤولية الشخصية لعدم كفاية التعويض المحكوم به في الدعوى

المرفوعة ضد الموظف الدولي، أو عدم قدرة تحمله قيمة التعويض، كلياً أو جزئياً، لإعساره، دون أن يرتب ذلك خرقاً لمبدأ عدم جواز التعويض مرتين عن ضرر واحد.

فالعلة من تقرير المسؤولية على أساس هذا التكييف، هي توفير ضمانة فعلية للمضروب لتمكينه من إيجاد مدين قادر على تحمل عبئ الالتزام بالتعويض، فالعبرة في ملاءة الذمة المالية للمتبوع، وأساسها يستند إلى فكرة الضمان القانوني.

فالمتبوع يعتبر في حكم الكفيل المتضامن بكفالة مصدرها القانون، ومن ثم فإن للمتبوع الحق في الرجوع على تابعه المحدث للضرر بما يفي به من تعويض. كما للكفيل المتضامن حق الرجوع على المدين الذي كفله لأنه مسؤول عنه وليس مسؤول معه.

وفي هذا السياق لا أرى مانعاً في تفعيل قاعدة الضمان القانوني كأساس لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها طالما أنها تنتفع بنشاط موظفيها و"الغرم بالغنم". بل أن أعمال مبدأ الضمان ليس لتبعية المنافع فحسب وإنما لـ "تبعية السلطة"، بما أن التابع عليه سلطة الرقابة والتوجيه، فالمسؤولية مقابل السلطة، فضلاً على أن تطبيق قاعدة تحمل التبعية قد تسهم في توسيع نطاق المسؤولية الدولية وتتيح إمكانية حصول المتضرر على حقه في التعويض عدالة وإنصافاً.

وسواء تقررَت مسؤولية الموظف الدولي والمنظمة الدولية معاً، أو تحملت هذه الأخيرة وحدها تبعات خطأ تابعها، جاز لها الرجوع على الموظف بالتعويض الذي دفعته، فضلاً عن المساءلة التأديبية، أما إذا تبين في ما بعد، أن المسؤولية مرفقية، في هذه الحالة، يحق للموظف الرجوع على المنظمة بتحمل كل أو اقتسام العبء النهائي للتعويض وفق قواعد الحماية الوظيفية المقررة للموظفين الدوليين⁽¹⁾.

كما أن مسؤولية المنظمة الدولية بالتبعية لا تتحقق إلا بتوافر شرطين :

- ثبوت علاقة تبعية الموظف الدولي بالمنظمة الدولية .
 - ثبوت خطأ الموظف الدولي في حالة تأدية وظيفته أو بسببها.
- (أ) ثبوت علاقة تبعية الموظف الدولي بالمنظمة الدولية :

أكثر ما تنشأ علاقة التبعية في نطاق الوظيفة العامة الدولية عن عقد استخدام أو في ظل أحكام اللائحة الأساسية لشؤون الموظفين، فالعبرة، أولاً، بوجود علاقة قانونية تربط الموظف بالمنظمة الدولية لإثبات شرط التبعية، بغض النظر عن طبيعتها، أما الأساس القانوني لهذه العلاقة فتتجلى أهميته عند الوقوف على التزامات أطراف العلاقة وحدود مسؤوليتهم اتجاه التصرف غير المشروع.

ويتضح من خلال ذلك، أن مناط التبعية إسناد سلطة الرقابة والإشراف الفعلي للمنظمة الدولية على الموظف، ذلك أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها لا تقوم فقط بمجرد اختيارها وموافقتها على توظيف مستخدميها بل أن تتمكن من بسط سلطتها السلمية على أعمالهم بما لها من صلاحيات في إصدار القرارات والأوامر والتعليمات والتوجيهات.

(ب) ثبوت خطأ الموظف في حالة تأدية وظيفته أو بسببها :

إن وجوب إثبات علاقة التبعية بين المنظمة والموظف، وكذا ارتكاب هذا الأخير للتصرف غير المشروع المسبب للضرر آتاه أثناء تأديته لوظيفته أو بسببها، أمران أساسيان لا بد من مراعاتهما لقيام المسؤولية المرفقية للمنظمة الدولية.

فحتى تقوم مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها يجب إثبات وقوع الخطأ فعلا، وأن يترتب عنه ضرر لحق بالغير، وأن تقوم العلاقات السببية بين الخطأ والضرر. على اعتبار أن مسؤولية الأولى فرع عن الثانية لتتحقق معها بالتبعية مسؤولية المتبوع.

فيجب، إذن على المضرور، عند الرجوع على المنظمة الدولية، أن يثبت وقوع الخطأ، وأنه تسبب له فعلا في ضرر. ذلك أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها قوامها وقوع الخطأ من موظف يتبعها ليكون موجبا للمساءلة، فإذا انتفت مسؤولية الموظف عن الخطأ تنتفي معه مسؤولية المنظمة الدولية لانعدام الأساس.

فالأساس الذي يربط مسؤولية المنظمة الدولية بخطأ الموظف الدولي، وجود صلة بين الوظيفة التي يؤديها الموظف الدولي وارتكابه خطأ أضر بالغير، على أن تقتصر هذه الصلة على الخطأ المرتكب أثناء تأدية الوظيفة، كأن يتسبب الموظف في حادث مرور وهو يقود سيارة المنظمة وترتب عنه ضرر جسماني في حق الغير.

(١) د/ محمد جودت الملط ، المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٩. ص ١٧٣

فقد يحدث وأن يرتكب الموظف الدولي الخطأ وهو لا يؤدي عملا من أعمال وظيفته ولكن تكون الوظيفة السبب في ارتكاب الخطأ فتكون المنظمة الدولية مسؤولة عنه في هذه الحالة بما أن الوظيفة هي السبب المباشر لحدوث الخطأ. إذ أن الخطأ الذي يوصف بأنه سبب الوظيفة، وفقا لما هو مستقر عليه فقها، هو ذلك الخطأ الذي لم يكن يستطيع التابع (الموظف) ارتكابه لولا الوظيفة. كما أن قاعدة مسؤولية المنظمة الدولية عن أخطاء موظفيها لا يحد منها سوى قيدين^(١) :

- **القيد الأول :** علم المضرور بتجاوز الموظف الحدود وظيفته ومخالفته لها أو مشاركته في ارتكاب الخطأ، على اعتبار أن المضرور قد عامل الموظف بصفته الشخصية، لا باعتباره مستخدما تابعا للمنظمة الدولية، إذ لا يمكن أن يستفيد المخطئ من خطئه.
- **القيد الثاني :** عدم وجود علاقة بين الخطأ المسبب للضرر وبين الوظيفة ، إذ لا يمكن في هذه الحالة تقرير مسؤولية المنظمة الدولية لانعدام العلاقة الشخصية والموضوعية بين الخطأ المرتكب وبين الوظيفة.

وعليه، وبعد أن تم تناول النظريات التي طرحت كبداية تأسست عليها مسؤولية المنظمة الدولية على أعمال موظفيها ومحاولة تقدير مدى ملاءمتها مع طبيعة المسؤولية في نطاق الوظيفة العامة، أرى أن الأخذ بنظرية الخطأ مع إعمال قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه كأساس لمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها غير المشروعة قد يحفظ حقوق أطراف العلاقة بما يحقق عدالة تقاسم الأعباء المترتبة عن تقرير المسؤولية المرفقية في نطاق الوظيفة العامة الدولية.

كما أنه وفي بعض الحالات، يكون من الوجهة الأخذ بنظرية المخاطر كأساس لمسؤولية للمنظمة الدولية عن الأضرار الناتجة عن بعض الأنشطة التي هي بطبيعتها خطيرة، مثل التي تباشرها القوات الدولية المسلحة، تحت إشراف المنظمة الدولية، لحفظ السلم والأمن الدوليين. فالغالب في هذه الأنشطة أنها تمارس في ظل المشروعية الدولية، إلا أنها قد تسبب بعض الأضرار، وبالتالي إذا اعتمدنا على قاعدة الخطأ فلا مجال للمساءلة للمنظمة الدولية بما أن الفعل في الأصل هو مشروع، أما الاكتفاء بشرط إثبات الضرر دون مراعاة وجود الخطأ من عدمه لتقرير المسؤولية الدولية كفيل بانصاف المتضررين.

كما يمكن الجمع بين نظرية الخطأ ونظرية التضامن في بعض الحالات التي يكون فيها الموظف الدولي مسؤولاً عن الأضرار الناتجة عن تصرفاته غير المشروعة، إلا أن عدم قدرته على الوفاء بالتعويض بسبب عسره وكون أن المنظمة الدولية تستفيد من نشاطه، فعليها أن تتحمل جزءاً من تبعات التصرف بناءً على مبدأ "الغنم بالغرم"، بل أن تضامن المنظمة الدولية مع موظفيها يعتبر وفاء بالتزام المنظمة الدولية بحماية موظفيها من مخاطر الوظيفة، و لكل وظيفة مخاطرها.^(١)

ثالثاً : صور مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها :

تمثل مسؤولية المنظمة الدولية أحد العناصر الأساسية المحددة للمركز القانوني للمنظمة الدولية في علاقته مع موظفيه من جهة، والشخص المضرور من جهة أخرى، ذلك أنه من الممكن، عند ممارستها لأنشطتها عن طريق أجهزتها أو موظفيها، أن ترتكب المنظمة الدولية أعمالاً تسبب أضراراً تضعها في مواجهة مطالبات قانونية بشأن إخلالها بالتزاماتها المقرر بموجب القانون الدولي.

وعليه، فقد تأخذ مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها عدة صور، ذلك أن الأخذ بمعيار مصدر الالتزام الذي أخل به الموظف الدولي يترتب عنه إما مسؤولية تعاقدية أو تقصيرية.

(١) د/ مصباح جمال مصباح ، مقبل الموظف الدولي ومدى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعماله ، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١١. ص ٢٥

(٢) د/ محمد عبد الخالق الزغبى ، قانون التحكيم كنظام قانوني قضائي اتفاقي من نوع خاص ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر. ص ٢٣

الصورة الأولى : المسؤولية التعاقدية :

تثور المسؤولية التعاقدية عندما تأتي المنظمة الدولية أو أحد موظفيها عملاً أو امتناعاً عن عمل، يشكلان إخلالاً بالتعهدات التي التزمت بها بموجب عقد أبرمته مع الغير، كأن يتم إبرام عقد توريد وسائل و مواد مع شخص من أشخاص القانون الخاص، وكذلك الحال بالنسبة لعقود التوظيف. فعدم وفاء المنظمة بالتزاماتها المحددة ضمن بنود العقد، مهما كانت طبيعتها، يترتب المسؤولية التعاقدية.

فمسئولية المنظمة الدولية التعاقدية تختلف بطبيعتها وأحكامها وطرق تسوية منازعاتها بحسب الطرف المتعاقد مع المنظمة، وطبيعة العقد المبرم. فالمسؤولية التي تنهض عند الإخلال بشروط عقد توظيف مبرم مع أحد الموظفين الدوليين، وفقاً للقانون الداخلي للمنظمة، تختلف عن تلك المترتبة عن إخلالها بشروط عقد توريد أبرم مع الغير في ظل قواعد قانون دولة المقر. كذلك يختلف الوضع في ما إذا كان المتعاقد شخصاً دولياً (منظمة دولية أو دولة) أو شخصاً من أشخاص القانون الخاص. فالاختلاف بين الحالتين ينطوي على أساسين :

- **الاساس الأول :** اختلاف جهة القضاء المختص بالنظر في دعوى المسؤولية، فدعوى المسؤولية الإدارية في مجال الوظيفة العامة الدولية والمتعلقة بمنازعات الموظفين ومن هم في حكمهم هي من اختصاص المحاكم الإدارية الدولية، فيما تختص المحاكم الدولية الأخرى ومحاكم التحكيم والمحاكم الداخلية في حالات استثنائية، بمنازعات العقود التي تكون المنظمات الدولية طرفاً فيها.
- **الأساس الثاني :** مرده القانون الواجب التطبيق، فبالنسبة لمنازعات الوظيفة العامة الدولية لا تثير إشكالا بما أن مصادرها قانون الوظيفة العامة الدولية الذي لا تخرج عن دائرة القانون الداخلي للمنظمة الدولية وما تستند عليه من قواعد القانون الدولي العام، أما في غير ذلك من المنازعات العقدية، فيختلف الأمر بالنظر إلى أطرافها والأساس القانوني أو الإتفاقي المحدد مسبقاً لطرق تسويتها

والقانون الواجب التطبيق، والغالب في المعاملات الدولية التعاقدية أن يتم تحديد هذين العنصرين إما بموجب شرط اتفاقي أو اتفاق ملحق بالعقد.

فقد تثار مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية عندما يأتي أحد موظفيها عملاً أو يمتنع عن القيام بعمل بشكل إخلالاً بالتعهدات التي التزمت بها المنظمة الدولية عن طريق وكيلها "الأمين العام" ومن يقوم مقامه بالتفويض، بما أن هذا الوكيل قد تعاقد باسم ولمصلحة المنظمة، وعلى هذا الأساس يقع على المنظمة عبئاً تحمل تبعات إخلالها بالتزاماتها التعاقدية.^(١)

ولابد من الإشارة في هذه الجزئية إلى أن إشكالية تقرير المسؤولية الدولية التعاقدية لم تحسم بسهولة. فقد طرح فقه القانون الدولي، خلال عهده الأول بالمسؤولية الدولية، إشكالية تحميل المنظمة الدولية المسؤولية التعاقدية بسبب إهمال موظفيها أو تقاعسهم الوظيفي، بل كان السؤال الجوهرى المطروح آنذاك يتعلق بمدى إنطباق أحكام المسؤولية التعاقدية المطبقة على الدولة على مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية؟.

بل هناك من أثار إشكالية مساءلة المنظمة الدولية عن إخلالها بالتزاماتها التعاقدية وفق القانون الدولي متى كان الطرف الآخر شخص من أشخاص القانون الخاص، وفيما إذا كان من الممكن تجاوز شرط الحماية الدبلوماسية المقرر لمصلحة الشخص، و التي قد تحول دون حصوله على حقه في التعويض في حالة ما إذا امتنعت دولة جنسيته مواجهة المنظمة الدولية بدعوى المسؤولية الدولية وفق قواعد الحماية الدبلوماسية.

لم يختلف الفقه حول قدرة المنظمة الدولية على أن تكون طرفاً في منازعة هي من اختصاص القانون الدولي مادامت أنها تمارس صلاحياتها في حدود ما أوكل لها من سلطة بموجب اتفاق دولي وبما يساعدها على أداء وظيفتها الدولية، فإكتسابها للشخصية القانونية مكنها من حق ممارسة أهلية التقاضي وبالتالي ممارسة الحق في دعوى المسؤولية الدولية، أو أن تكون طرفاً مدعى عليه.

(١) د/ محمد حامد فهمي، تنفيذ الأحكام والسندات الرسمية، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، ١٩٥١، ص ٥١
بل منهم من رأى أنه في حالة غياب القواعد المنظمة لمسؤولية المنظمات الدولية، ليس هناك مانع من أن تكون بعض نصوص مشروع لجنة القانون الدولي أساساً للمسؤولية التي ورد فيها من القواعد والأحكام ما يمكن الاسترشاد بها لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها. بل يصر البعض الآخر على تطبيقها إذا تعلق الأمر بمسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، على اعتبار أن القواعد العامة المستنبطة منه تصلح لهذا النوع من المسؤولية قياساً على المسؤولية الدولية للدولة.

إذ يمكن، بحسب تقديري، القياس على ما نص عليه البند الأول من المادة السابعة من مشروع لجنة القانون الدولي لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها عند عدم وفاءها بالتزامات التعاقدية، حيث تترتب مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية إذا شكل عدم الوفاء بها مخالفة لالتزامات دولية، كما يصلح أن تتخذ القاعدة المنصوص عليها ضمن البند الثاني من نفس المادة معياراً لتقدير مخالفة الالتزامات التعاقدية التي تقيم المسؤولية التعاقدية للمنظمة الدولية الناتجة عن أخطاء موظفيها.

إلا أنه، ليس في كل الحالات يمكن مساءلة المنظمة الدولية، دولياً، حتى وإن صدر عن موظفيها تصرف غير مشروع، فقد أكدت الفقرة الثانية من المادة السادسة عشر من المشروع على مبدأ سقوط حق التعاقد الأجنبي في مطالبة المنظمة الدولية بالتعويض في حالة تنازل المتعاقد عن الحصانة الدبلوماسية

على اعتبار أن دعوى المسؤولية الدولية لا تصح شكلاً إلا عندما تتدخل دولة جنسية المضرور للدفاع عن حقه وتتأسس كطرف في مواجهة المنظمة الدولية.

أما على مستوى القضاء الدولي، فقد أقرت محكمة العدل الدولية بفتواها الخاصة بآثار أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بمسؤولية المنظمة الدولية في حالة إخلالها بشروط العقود التي تبرمها، حيث جاء في صلب نص الفتوى على أنه: «يمارس الأمين العام المسؤولية القانونية للمنظمة وهي الشخصية القانونية التي يعمل بها نيابة عنها. وإذا أنهى عقد خدمة موظف دون موافقة ذلك الموظف، ونشأ عن هذا الإجراء نزاع أحيل إلى المحكمة الإدارية، يصبح هذان الطرفان ملزمين بحكم المحكمة، ويؤكد هذا الاستنتاج أحكام النظام الأساسي للمحكمة الإدارية نفسها، التي تبين بوضوح أن دفع التعويض الذي حكمت به المحكمة الإدارية هو التزام تلتزم به الأمم المتحدة بكليتها»^(١).

وقياساً على ما توافق عليه فقه القانون الداخلي من شروط لانعقاد المسؤولية العقدية، فليقيام مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية لا بد من توافر شرطين متلازمين :

الشرط الأول : صحة العقد المبرم بين المنظمة الدولية والغير.

الأصل أنه لا يمكن للغير أن يتحجج بإخلال المنظمة الدولية بالتزاماتها التعاقدية دون الاستناد على مصدر الالتزام وهو العقد مع شرط قيامه صحيحاً. إذ لا يمكن إسناد المسؤولية العقدية للمنظمة الدولية مع عدم وجود سند الإلتزام العقدي أصلاً، أو أن العقد يشوبه البطلان المطلق، أو تقرر بطلانه لاحقاً. فهو في كل الحالات في حكم المعدم ولا يمكن الاستناد إليه كأساس للحق في التعويض.

الشرط الثاني : وقوع الضرر بسبب عدم تنفيذ الإلتزام.

تتحقق مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بوقوع الضرر بسبب عدم تنفيذ الموظف الدولي للالتزامات العقدية الملقاة على عاتق المنظمة الدولية اتجاه الغير المتعاقد معها، فالأذى الذي لحق الغير بسبب امتناع من هو قائم بالتنفيذ ، باسم المنظمة أو لحسابها، عن تنفيذ ما هو ملزم لها بموجب العقد، يرتب حتما الإلتزام بالتعويض كأثر مباشر لتصرف الموظف. فامتناع هذا الأخير عن أداء مهامه ذات الصلة بالوفاء بالتزامات المنظمة هو قوام المسؤولية التعاقدية وعنصر أساسي من عناصرها.

(١) د/ محمد أحمد صفوت ، النظام التأديبي للموظفين الدوليين ، بدون ناشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩. ص ٨٠ وفي هذا الصدد، يجب الإشارة إلى تمسك القضاء الدولي بمبدأ التزام الدولة بالتعويض عن الضرر الناتج عن إخلالها بتعهداتها حتى في عدم وجود الشرط الجزائي القاضي بذلك ضمن بنود العقد. فالحكمة في ذلك هي توفير ضمانات كافية تحول دون إفلات المنظمة الدولية من تحمل تبعات أخطاء موظفيها، بل أنه لا يمكن للمنظمة أن تلبي حاجياتها من الوسائل والخدمات بدون اعتمادها على الشراكة التعاقدية مع الغير، ومتى شعر المتعاملون بالطمأنينة اتجاه المنظمة شجعهم ذلك على إبرام العقود والاستمرار في شراكتهم معها، بحسب تبرير جمال طه نداد.

فهما كانت جسامة الإخلال بالالتزام التعاقدية فإنه لا يقيم وحده المسؤولية ما لم يترتب عنه ضرر يصيب الغير. فمضمون هذا الشرط هو وجود علاقة سببية مباشرة بين الضرر والإخلال بالالتزام التعاقدية. أي حدوث ضرر نتيجة عدم تنفيذ الإلتزام أو تنفيذه بشكل سيئ، وابتغاء الشرط تنتفي مسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية.

وإذ يرى جانب من الفقه أنه لكي يتقرر التعويض عن الضرر يجب أن يكون هذا الأخير نتيجة مباشرة للإحلال بشروط العقد، وأن تتأكد العلاقة السببية بين الفعل والضرر، أي أن تكون العلاقة السببية مؤكدة ومحسوسة وحتمية لوقوع الضرر. وهذا ما أكدته القضاء الدولي.

أما في غير الأحوال التي تسأل فيها المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها أو تابعيها بناء على التزام تعاقدي، يمكن أن تفعل دعوى المسؤولية التقصيرية متى ثبت ارتكاب احد الموظفين، بصفته وكيلا عن المنظمة، عملا غير مشروع في حق الغير استنادا إلى أحكام القانون الدولي.

الصورة الثانية : المسؤولية التقصيرية :

تقوم المسؤولية التقصيرية للمنظمة الدولية عن أعمال موظفيها إذا شكلت خرقا لأحكام القانون الدولي سواء كانت مقرر بموجب اتفاقيات دولية أو عرف دولي أو مبادئ القانون العامة. أي اعتبار الفعل غير مشروع وفقا لأحكام القانون الدولي.

كما لا تقوم المسؤولية الدولية التقصيرية، أيضا، إلا على أساس فعل أو امتناع عن فعل يخالف القانون الدولي العام، أو كل مخالفة للالتزامات المقررة في القانون الدولي ترتب عنها المساس بالحقوق التي قرررها ذلك القانون لأشخاصه الآخرين. وقد أشارت لجنة القانون الدولي، في تقرير لها، إلى أن مسؤولية المنظمة الدولية أساسها انتهاكها لالتزام دولي في صورة خرق لقاعدة من قواعد القانون الدولي.^(١)

فالعبرة في قيام المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية عن أعمال موظفيها بمخالفة التصرف الصادر عن الموظف الدولي بصفته وكيل عن المنظمة لما تقضي به القاعدة القانونية الدولية، ومن ثم، فلا اعتداد بقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية إلا في حالة رجوع المنظمة على موظفيها. بل تثبت المسؤولية في حق المنظمة حتى وإن تجاوز الموظف حدود اختصاصه متى صدر التصرف أثناء تأدية وظيفته أو بسببها.

وبخلاف ما ذهب إليه أنصار هذا الطرح، والبعض الآخر الذي ينقي مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها التي يؤتونها بصفته الشخصية أو خارج اختصاصهم الوظيفي، أرى أن التسليم بأنه لا يمكن أن تتقرر، وفي كل الأحوال، مسؤولية المنظمة عن تصرفات موظفيها الصادرة خارج اختصاصهم الوظيفي، بالرغم من أنها كانت تهدف إلى تحقيق أغراض المنظمة الدولية، طرح يؤدي إلى إهدار حقوق المضرور خاصة الحق في جبر الضرر.

(١) د/ شادية إبراهيم , الإجراءات في الدعوى الإدارية ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥. ص ١٢

فلم يثبت فقها أو قضاء عدم جواز مطالبة المضرور بالتعويض عن ضرر أصابه جراء فعل مشروع، بل كثيرا ما استدعى القضاء الدولي نظرية المخاطر لتقرير المسؤولية الدولية. لذا، وجب التأكيد على أنه قد تنهض مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها حتى تلك التي تعتبر، وفق للقانون الدولي، مشروعة، ويكون ذلك على أساس إثبات الضرر وحده.

ولقد رسخ القضاء الدولي المبدأ وعززه فقه القانون الدولي كضمانة أساسية لتجسيد الحماية الفعلية للموظفين الدوليين، إذ لا تخلو أي وظيفة في مجال الإدارة العامة الدولية من الأخطاء التي قد يرتكبها موظفيها، خاصة وإن كانت مرتكبة بحسن نية. فليس شاذاً أن يقرر القضاء الدولي مبدأ مشروعية التصرفات الصادرة خارج الاختصاص متى كانت محققة لأغراض المنظمة الدولية، والغاية في مثل هذه الأحوال مفترضة، ومن يدعي خلاف الأصل فعليه إثبات سوء نية الموظف.

فإذا كان معيار المصلحة العامة الدولية هو الأساس في تقدير مدى مشروعية الفعل الصادر خارج الاختصاص من قبل الموظف الدولي بصفته وكيلاً، إلا أنه لا يمكن أن ترجح المصلحة الدولية على مصلحة المتضرر في جبر ضرره أو تعويضه من قبل المنظمة الدولية، ذلك أن رعاية مصلحة المتضرر أساسها العدل والإنصاف.

فكيف يستقيم مبدأ رعاية المصلحة الدولية دون الحرص على واجب الالتزام برعاية حقوق الأفراد. فالأولى بمنظمة الدولية الالتزام، من غيرها، بحماية مصلحة المضرور بسبب أعمال موظفيها المشروعة أو غير مشروعة، فالمبدأ هو ذاته مقصد من مقاصد المنظمات الدولية التي أكدت الدول المنشأة لها من خلاله إيمانها بضرورة حماية حقوق الإنسان الأساسية^(١).

فالمؤكد أنه ليس هناك ما يحول دون تطبيق قواعد الإنصاف بما أنه لا يوجد في القانون الدولي ما يلزم القاضي خلاف ذلك. أما القول باستبعاد القضاء الدولي الأخذ بالفقرة الثانية من المادة الثامنة والثلاثين هو دليل لاستبعاد المبدأ من أساسه، كما أنه لا يمكن للقاضي إعمال قواعد الإنصاف كمصدر احتياطي إلا بموافقة الأطراف. فأعتقد أنه قول يجانب الصواب لعدة اعتبارات :

- أن أطراف دعوى المسؤولية ليسوا في كل الأحوال أشخاص دولية، على الرغم من أنها لا تقوم إلا بين أشخاص القانون الدولي. فقد يكونوا أشخاص القانون الخاص طرفاً في دعوى المسؤولية في مواجهة دول أو منظمات دولية.
- أن القاعدة المقررة بموجب المادة الثامنة والثلاثين لا تلزم سوى محكمة العدل الدولية، فهي لا تحول دون تجاوزها من قبل محاكم أخرى بما فيها المحاكم الوطنية حال ما يتم الإحالة إليها بموجب اتفاقية خاصة أو شرط إتفاقي.
- لقد اثبت واقع العلاقات الدولية أنه بالإمكان الرجوع إلى قواعد الإنصاف لتقرير الحق في التعويض. فبالرغم من تأكيد محكمة العدل الدولية تجاوز أفراد القوات المسلحة في "الكنفو" لحدود صلاحياتهم إلا أن ذلك لم يمنعها من تقرير مسؤولية منظمة الأمم المتحدة عن تصرفات القوات الأممية الصادرة خارج مجال صلاحياتهم المحددة بموجب القرار الأممي الصادر عن مجلس الأمن وكذا اتفاقية دولية، بل لم يكن ذلك عائفاً دون اعتراف الأمين العام بمسؤولية المنظمة على أساس قواعد العدل والإنصاف. كما أنه ليس من الحكمة أن تنتقر في جميع الحالات والأوضاع مسؤولية المنظمة الدولية، بل قد ترد عليها استثناءات :

(١) د/ رجب عبد المنعم متولى ، الموظف الدولي في بينته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، بدون ناشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١/٢٠٠٢. ص ٣

● ارتكاب الموظف الدولي للخطأ بالرغم من قيام المنظمة بواجب الحيطة والحذر لتقادي وقوعه إما بالرقابة المسبقة والتوجيه أو التحذير أو حتى باللجوء إلى أسلوب الردع القانوني.

- ارتكاب الموظف للخطأ بتجاوزه لحدود اختصاصه ابتغاء تحقيق مصلحته الخاصة.
- علم المضرور بتجاوز الموظف الدولي لحدود اختصاصه ورغم ذلك يستمر في التعامل معه ابتغاء تحقيق مصلحته الخاصة، فسوء النية المضرور واستمراره في التعامل مع الموظف دليل اشتراكه في وقوع الضرر ولا يمكن أن يستفيد المخطئ من خطأه.
- ارتكاب الموظف الدولي خطأ جسيماً لا يجيز له الرجوع على المنظمة لتحميلها جزء من الأعباء المالية الناتجة عن تعويض الضرر.

التفرقة بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية :

مثلاً كان الحال عليه بين فقهاء القانون الداخلي، ثار الخلاف بين فقهاء القانون الدولي بشأن التفرقة بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية. فيما تمسك البعض بعدم جدوى التمييز لعدم وجود أي الاختلاف بينهما على الصعيد الدولي على اعتبار أن مصدر التفرقة وأساسها في النظم الداخلية هو القانون الداخلي ذاته ولا مجال للتمييز في نطاق العلاقات الدولية، فضلاً على أن النظام القانوني للمسؤولية الدولية لا يمكن تجزئته.

فالرأي الغالب عند فقه القانون الدولي يعتنق فكرة التمييز بين النوعين من المسؤولية الدولية ويؤكد على أن كثير من السوابق التاريخية كشفت بوضوح عن العديد من الحالات التي أقر فيها كل من القضاء والتحكيم الدوليين المسؤولية التقصيرية لأشخاص دولية بسبب مخالفتها لقواعد القانون الدولي العام.

وفي هذا الصدد ، اعتقد أنه من الضروري التمييز بين المسؤولية العقدية والمسؤولية التقصيرية لثبوت تعدد واختلاف مصادر الالتزام في القانون الدولي ، ومن ينكر ذلك عليه تبرير طبيعة التزام المنظمة الدولية مع أشخاص القانون الخاص، وعلى أي أساس تقوم مسؤولية المنظمة الدولية في مواجهة الموظف الدولي المرتبط معها بموجب عقد توظيف ؟.

الملاحظ، في ما يتعلق بمسؤولية المنظمة الدولية التعاقدية، أن الالتزام الذي أدى إلى قيامها مصدره عقد أنشأه الدائن (المتعاقِد) والمدين (المنظمة الدولية) بإرادتهما، وحدد نطاقه لينصرف هذا التحديد إلى تقدير التعويض المترتب عن وقوع الضرر بسبب إخلال أحد أطراف العقد بهذا الالتزام.

أما بالنسبة لمسؤولية المنظمة التقصيرية، فالأمر مختلف. فالأصل أن الالتزام مصدره القانون، أي التزام قانوني بالدرجة الأولى، لا دخل لإرادة الأطراف في إسناده أو تحديد نطاقه. وبالتالي يستوجب التعويض عن كل ضرر يترتب عن إخلال بقواعد القانون ذاته الذي يحكم المسؤولية التقصيرية ويقرها. كما أنه لا محل لإرادة الطرفين للتراضي على الإغفاء من المسؤولية التقصيرية، ذلك أن الالتزام الذي أفضى إلى قيام المسؤولية هو التزام مفروض بحكم القانون لا يمكن الإتفاق على تجاوزه.

والمؤكد، أيضاً، أن مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها يتحدد نطاقها بالنظر إلى طبيعتها (عقدية أم تقصيرية) وأساسها (العقد أم القانون)، كما قد تتحقق المسؤولية التقصيرية بالنظر إلى نظيرتها، ذلك أن الدائن "الغير" له أن يتمسك بأحكامها متى انتفت شروط المسؤولية العقدية قياساً على ما هو مقرر في القانون الداخلي.

وقد ثار التساؤل حول جواز الخيرة بين المسؤوليتين ومدى أحقية المضرور في الرجوع بدعوى المسؤولية التقصيرية في حال ما إذا خسر الأولى. فالمسألة أثارت اهتمام فقه القانون الدولي على غرار فقه القانون الوطني. فيرى غالبية أنه ليس للدائن إلا دعوى المسؤولية العقدية، ذلك أن الالتزام الذي صار المدين مسؤولاً عن تنفيذه لم يكن قائماً بموجب القانون قبل انعقاد الإرادتين على إنشاء الالتزام.⁽¹⁾

(١) د/ حسين عبد العال محمد ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون : دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤. ص ٢٣

ومع تأكيدهم، كمبدأ عام، على عدم جواز الخيرة على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين وهو مثابة قانونهما الذي لا يجوز خرقه، وأن احترام مبدأ سلطان الإرادة يستوجب إعمال المسؤولية العقدية ولا مجال لإعمال المسؤولية التقصيرية، يستثني أنصار عدم جواز الخيرة حالتين :

- حالة ما كيف الإخلال بالالتزام العقدي على أنه جريمة معاقب عليها جزائياً.
- حالة ارتكاب المدين غش أو خطأ جسيم يتعلق بعدم التنفيذ.

وقياساً على ما ذهب إليه فريق من فقهاء القانون الداخلي، أرى أنه من الممكن نقل قاعدة جواز الخيرة بين المسؤوليتين على صعيد الدولي، على غرار ما هو راسخ على الصعيد الداخلي، بالنظر إلى الحجج المدعمة لها، وأهمها :

- أن المسؤولية التقصيرية من النظام العام فلا يجوز الاتفاق على استبعادها.
- أن القانون لم يقيد حق الخيرة بين المسؤوليتين.
- أن المسؤولية التقصيرية موجودة قبل وجود العقد حيث تسري أحكامها قبل وجود العقد.
- أن من مصلحة الدائن أن يطالب بالتعويض عن ما لحقه من ضرر عن طريق دعوى المسؤولية التقصيرية لكي يحصل على تعويض لم يكن متوقفاً أثناء إبرام العقد.

وعليه، يجوز للدائن المضرور أن يترك دعوى المسؤولية العقدية ويسير بطريق دعوى المسؤولية التقصيرية حتى وإن خسر دعواه الأولى دون أن يحتج عليه بسبق الفصل، لإختلاف الأساس القانوني للحق.

أما على الصعيد الدولي، فإن المنظمة الدولية لا تعتبر مسؤولة عن تنفيذ الالتزامات العقدية التي لم تكن موجودة قبل العقد الذي أبرمه الموظف باسمها ولحسابها على أساس عدم امكانية مساءلة المنظمة عن إخلال أحد موظفيها بالتزام لم ينشأ قبل انعقاد العقد، على أن يميز بين حالة ما إذا كان الالتزام مصدره العقد وحده وبين ما إذا تعددت مصادر الالتزام.

فإذا كيف تصرف الموظف الدولي المسند للمنظمة الدولية على أنه إخلال بالتزام تعاقدي، وفي نفس الوقت مخالفة لقاعدة من قواعد القانون الدولي، فالبدهي أن يترتب قيام المسؤوليتين معاً، وللمضرور الخيرة في الرجوع بأي الدعويين شاء لحماية حقوقه مع أحقيته في تعويض واحد فقط.

فطبقاً لمبادئ العامة القانون، فإن مصلحة الطرف الضعيف "الدائن" أولى بالرعاية، والخيرة بين الدعويين هي سلطة مقرررة لمصلحة الطرف الضعيف الذي يقرر ممارستها كيف شاء دون تعسف في استعمالها كحق. إذ لا يجوز له أن يطالب بتعويضين بموجب دعويين مختلفتين عن خطأ واحد وضرر واحد. كما لا يجوز أن يعاقب الشخص مرتين عن خطأ واحد.

رابعاً : ضوابط مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها :

تبرز أهمية تقرير مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها من عدة جوانب، أهمها على الإطلاق رعاية مبدأ المشروعية، إذ تعد الجزء المكمل لمبدأ ضمان شرعية الأعمال الصادرة عن الموظفين الدوليين باسمها ولحسابها. ذلك أن مبدأ التعويض عن الأضرار الناجمة على التصرف غير المشروع يجسد، عملياً، فكرة المشروعية.

تأكد من خلال ما سبق أن مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال أجهزتها أو موظفيها قد تكون قبل أشخاص القانون الخاص أو أشخاص القانون الدولي. ففي الحالة الأولى تتم مساءلة المنظمة الدولية عن

أعمال تابعيها وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية. أما في الحالة الثانية فتتقرر بحسب الشخص الدولي المدعي (منظمة دولية، دولة عضو أو دولة غير عضو بالمنظمة المدعى عليها).

الأصل أن تخضع مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، سواء من حيث شروطها الشكلية أو الموضوعية، لنفس الأحكام التي يقرها القانون الدولي العام بشأن المسؤولية الدولية، إلا إذا وجد اتفاق خاص في هذا الشأن. فإن لم توجد قواعد محددة تنظم المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية وتحدد ضوابطها، فإنها تخضع بحسب الأحوال إلى المبادئ القانون العامة، أو القانون الداخلي للمنظمة الدولية في حالة منازعات الوظيفة العامة الدولية.

فإذا كانت تصرفات المنظمة الدولية ترتب المسؤولية في مواجهة أشخاص القانون الداخلي مثل الأفراد، فالراسخ كقاعدة عامة، وبعد استنفاد كل طرق المطالبة القضائية أو غير القضائية الداخلية، أنه لا يمكن للأفراد مساءلة المنظمة الدولية إلا عن طريق دولهم، استناداً إلى قواعد الحماية الدبلوماسية، ما لم يوجد اتفاق أو نص يجيز لهم أسلوباً آخر.

كما يثور التساؤل حول الجهة القضائية التي يمكن لها النظر في دعوى مسؤولية المنظمات الدولية. فيرى البعض أن تحديد الجهة المختصة بالنظر في مثل هذه الدعاوى إنما يتوقف على عدة عوامل متصلة بإطراف العلاقة، محلها، إجراءاتها، والقانون الواجب التطبيق بشأنها.

فالصعوبة تكمن أساساً في حالة عدم وجود هيئات قضائية دولية لها صلاحية إصدار أحكام نهائية ملزمة في دعاوى المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية. هذا الوضع أدى إلى نشوب خلافات تتعلق بتقدير مدى مشروعية تصرفات المنظمات الدولية، وإمكانية مساءلتها قضائياً، مما أثر بشكل مباشر في استقرار علاقات المنظمة الدولية مع غيرها من الأشخاص، بغض النظر عن طبيعتهم.

فمن المسلم به قانوناً، فقها وقضاء، أن الأشخاص القانونية في أي نظام قانوني ليسوا بالضرورة متشابهين، لا من حيث الطبيعة أو مدى الحقوق التي يتمتعون بها. كذلك أشخاص القانون الدولي ليسوا متشابهين لا من حيث طبيعتهم القانونية، ولا من حيث المراكز القانونية التي يتمتعون بها في ظل النظام القانوني للمسؤولية الدولية.

من المتفق عليها في القانون الدولي أن للدولة الحق في حماية رعاياها، وذلك من خلال اتخاذ كل ما يلزم الحماية حقوقهم في مواجهة شخص دولي آخر. ويعرف هذا النظام بالحماية الدبلوماسية، إذ تقوم الدولة، في ظله، بتبني مطالب رعاياها عند تعرضهم لأضرار نتيجة أعمال منسوبة إلى شخص من أشخاص القانون الدولي.

وكما هو معلوم أن ممارسة الحماية الدبلوماسية لم تعد قاصرة على العلاقات بين الدول، بل امتد نطاقها ليشمل المنظمات الدولية أيضاً، خاصة بعد الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية، إلا أنها لا تقوم على نفس الأساس، بالنظر إلى إتساع نطاقها حديثاً. وبذلك أقر القانون الدولي الدبلوماسي مبدأ الحماية الدبلوماسية من خلال قواعد الحصانات الدبلوماسية.

ولتفعيل نظام الحماية الدبلوماسية من قبل أي شخص دولي لصالح تابعه لا بد من تحقق بعض الشروط نتناولها في الفروع الآتية :

الشرط الأول : شرط الجنسية :

حتى تتمكن الدولة من المطالبة بحقوق أحد رعاياها وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية، لا بد من تحقق الرابطة القانونية بينها وبين الشخص المتضرر، وهي رابطة الجنسية. إذ لا بد أن يكون المضرور متمتعاً بجنسية الدولة منذ لحظة وقوع الفعل الضار وإلى غاية الفصل في النزاع نهائياً حتى تحوز الصفة اللازمة المباشرة لإجراءات مساءلة المنظمة الدولية عن الأفعال الصادرة عن أجهزتها أو موظفيها. فإذا قام المضرور بتغيير جنسيته خلال سريان إجراءات المطالبة الدولية، فتكون الدولة في حل من الالتزام بالحماية، بل تسقط صفتها بانقضاء العلاقة القانونية.^(١)

(١) د/ أحمد سلامة بدر، إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣. ص ٤٥
أما في حالة ما تعددت جنسيات طالب الحماية فإن الدولة التي لها حق مباشرة الحماية الدبلوماسية، هي دولة الجنسية الفعلية. والتي يستند إليها من خلال معايير وضوابط معينة، مثل: الإقامة الفعلية، أو شغل الوظائف العامة والسياسية في الدولة، أو أداء الخدمة العسكرية، واستثناءً وفي حالات نادرة يكون لجميع دول جنسيات المتضرر الحق في ممارسة الحماية مشتركة.

كما أنه لا يمكن أن يتخذ كل ضرر يلحق بالأفراد أساساً يرتكز عليه لإثارة دعوى المسؤولية الدولية، إذ يجب التفرقة بين الحقوق الفردية التي يحميها القانون الدوليين وتسمى الحقوق الأساسية للأفراد، وتلك التي لا تتمتع بحماية قانونية دولية. فالطائفة الأولى فقط هي محل الحماية بنظام المسؤولية الدولية.

الشرط الثاني : الأيدي النظيفة :

يشترط قانوناً في طالب الحماية الدبلوماسية في مواجهة شخص من أشخاص القانون الدولي، أن تكون يده نظيفتين. بمعنى أن لا يكون للمضرور دخل في وقوع الضرر الذي أصابه، كأن يكون قد تسبب في ذلك، أو أسهم في وقوعه، مما قد يحول دون التزام دول جنسيته بتبني مطالبه بجبر الضرر، أو التعويض بناءً على قاعدة "لا يستفيد المخطأ من خطئه".

الشرط الثالث : استنفاد كل وسائل المطالبة أمام الهيئات الداخلية للمنظمة الدولية :

ويقصد بهذا الشرط أنه لا يمكن أن يفتح المجال للعمل الدبلوماسي للمطالبة بالتعويض من قبل دولة جنسية الشخص المتضرر، دون استنفاد هذا الأخير كل طرق الطعن الداخلية أمام الهيئات المختصة التابعة للمنظمة الدولية. ويكمن أساس هذا الشرط في أن الدولة العضو، باعترافها بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية، فإنها قد أقرت بصلاحيات أنظمتها الداخلية المتعلقة بطرق تسوية منازعاتها الدولية، وتلك التي تثور بينها وبين أشخاص القانون الخاص.

كما أنه ليس حتماً أن تكون هيئات الطعن تابعة عضوياً أو وظيفياً للمنظمة الدولية، بل قد تكون الجهة المختصة تلك التي أعلنت المنظمة الدولية قبولها بولايتها القضائية للنظر في المنازعات التي تكون طرف فيها، أو قد تحال إليها بموجب اتفاقية. وفي الغالب يتم تحديد جهة الاختصاص القضائي عن طريق اتفاقيات المقر أو اتفاقيات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أو ضمن الشروط التعاقدية التي تلتزم بها المنظمة الدولية .

أما في حالة عدم وجود آليات للتسوية الداخلية عن طريق الهيئات التابعة للمنظمة الدولية أو تلك المعينة مسبقاً بموجب اتفاق أو عدم كفايتها، نكون أمام حالة قانونية كيفت على أنها "إنكار للعدالة" مما يفتح الباب أمام مباشرة دعوى المسؤولية التقصيرية ضد المنظمة الدولية على أساس أنه خرق القواعد القانونية الدولية.^(١)

ومتى استنفذت طرق الطعن الداخلي فإن للشخص المتضرر الحق في طرح دعواه أمام القضاء الوطني، خاصة الدعاوى المرتبطة بعقود الاستخدام. وقد كان للقضاء السويسري وقفة جادة مع مسألة الحصانة الدبلوماسية التي تتمتع بها المنظمة الدولية في مواجهة أشخاص القانون الخاص بتأكيده على شرط استنفاد طرق الطعن الداخلي قبل مباشرة دعوى المسؤولية الدولية.

الشرط الرابع : شرط استنفاد الوسائل الدبلوماسية المتاحة :

يجب على الدولة المدعية أن تستنفذ، ابتداءً، كافة السبل والوسائل الدبلوماسية الممكنة من أجل تسوية النزاع مع المنظمة الدولية إما عن طريق المفاوضات، أو التوفيق، أو الوساطة وغيرها من أساليب التسوية غير قضائية، المحدد وفق القواعد المنظمة للعلاقات الدبلوماسية.

(١) د/ إبراهيم أحمد إبراهيم، التحكيم الدولي الخاص، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠. ص ٥٢
أما في حالة ما إذا لم تؤت هذه الأساليب الدبلوماسية مبتغى المطالبة الدولية عن طريق الحماية الدبلوماسية يمكن لدولة جنسية المتضرر أن تلجئ إلى القضاء للمطالبة بجبر الضرر أو التعويض لمصلحة رعيته، إلا أن الإشكال يبقى قائماً بخصوص تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية.

المطلب الثاني

أحكام دعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها وضوابطها

استقرت قواعد المسؤولية الدولية، على العموم، على شروط دعوى المسؤولية الدولية، اصطلاحاً على تسميتها بـ "الأركان"، دونها لا يمكن تفعيل إجراءات المطالبة على أساس المسؤولية الدولية لإلحاقها بالشخص الدولي المتسبب أحد تابعيه في ضرر للغير.

فكذلك الشأن بالنسبة لدعوى مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها، وتتمثل في ثلاثة أركان وهي: خطأ الموظف الدولي (إتيان عمل غير مشروع، إسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية، الضرر الناتج عن عمل غير المشروع).

الركن الأول : خطأ الموظف الدولي :

من شروط تحريك دعوى مسؤولية المنظمة الدولية ضرورة إثبات خطأ الموظف الدوليين مع تحديد طبيعته وصوره.

طبيعة الخطأ : سبق البيان بأنه إذا ارتكب أحد موظفي المنظمة الدولية خطأ سبب ضرراً للغير تتحمل المنظمة تبعات هذا الخطأ بما في ذلك التعويض، على أن يكون هذا الخطأ قد ارتكبه الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بسببها، على شرط تحديد طبيعة هذا الخطأ من خلال تكييف مدى جسامته، وفيما إذا كان تصرف إيجابي أم سلبي.

فالخطأ الذي يرتكبه الموظف الدولي أثناء مباشرته لوظيفته، بهدف تحقيق منفعة شخصية، أو كان قد بلغ درجة من الجسامة لم يكن بإمكان إدارة المنظمة الدولية درءه، هو خطأ يكيف على أنه شخصي، ويسأل عنه الموظف الدولي وحده.

فقد يرتكب الموظف الدولي خطأ إداريا بسيطا، وقد يرقى الفعل إلى درجة الخطورة بما يستوجب المساءلة التأديبية، فضلا عن المتابعة المدنية، أو جزائية، أو أن تسأل المنظمة الدولية متى ثبت أنه خطأ مرفقي، مع احتفاظ المنظمة بحق الرجوع على الموظف بالتعويض عن الخسائر المالية التي تحملتها جراء دعوى مسؤوليتها عن أعمال الموظف.

فأية مخالفة، بوصفها خطأ مرفقي، توجب مساءلة المنظمة الدولية، متى إستحال عليها دفعها، أو أن الخطأ شخصي يسأل عنه الموظف الدولي شخصيا. أي أن يسند الخطأ للموظف متى ثبت أنه ليس للمنظمة صلة بتصرفه غير المشروع.

فالتصرف غير المشروع الذي يؤتبه الموظف الدولي، والذي يترتب مسؤولية المنظمة الدولية، بالتبعية، قد يكون في صورة سلوك إيجابي إذا حدث على إثر مباشرة أعمال يحضرها القانون الدولي. كما يظهر في صورة امتناع عن القيام بالتزام مقرر بموجب هذا القانون، على أن مساءلة المنظمة موقوفة على شرط عدم قيامها بما يجب اتخاذه من تدابير الحيطة وبذل العناية لمنع وقوع الخطأ.

كما أنه، وبالرغم من عدم وجود نظرية عامة موحدة تعالج الفعل غير المشروع الصادر عن المنظمة الدولية وتحدد آثاره، إلا أن هناك بعض دساتير المنظمات الدولية التي تجيز إحالة مسألة تقدير مدى مشروعية التصرفات إلى هيئات قضائية تابعة لها، أو تلك التي أمكن لها الاعتراف بنظامها الأساسي، والقبول بولايتها القضائية.

فتقدير مدى مشروعية العمل إنما يتعين، بحسب البعض، أن يكون طبقا لأحكام القانون الدولي وليس أحكام القانون الداخلي للمنظمة الدولية. إذ يمكن أن يكون العمل، الذي صدر عن الموظف الدولي، مخالفا لقواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية ويكون في نفس الوقت منطويا على مخالفة قاعدة قانونية دولية^(١) واستنادا إلى لما تم التوصل إليه سابقا، بخصوص تحديد طبيعة القانون الداخلي للمنظمة الدولية، الذي يعتبره البعض على أنه مجموعة من القواعد التي تجد مصدرها ضمن قواعد القانون الدولي العام، أعتقد أن هذه "القواعد"، وبغض النظر عن طبيعتها، يمكن الارتكاز عليها لتقرير مسؤولية المنظمة الدولية متى كان الإخلال بها مساسا بمصلحة أو حق مشروع مثبت للغير.

فإذا كان بالإمكان الدفع بعدم قبول الاستناد إلى القانون الداخلي للمنظمة الدولية، المحدد لمدى مشروعية الفعل الصادر عن الموظف الدولي والمسبب ضررا للغير، فالأولى، الأخذ بها في مواجهة المنظمة الدولية في حالة ما إذا كانت أحكامه، سواء، موجبة لمسؤولية المنظمة أو نافية لها، بما أن هذه القواعد هي في الأصل ذات طبيعة اتفاقية سندها إرادة الدول، وأساسها دستور المنظمة الدولية.

كما أن إعتقاد قواعد القانون الداخلي للمنظمة الدولية، كأساس لتقدير مدى مشروعية الفعل الصادر عن موظفيها، ومدى استجابته لأحكام المسؤولية الدولية، لا يعدل أو يلغي طبيعة هذه المسؤولية من كونها "دولية"، بحيث أن أي إسناد لخطأ المرتكب من قبل الموظف الدولي للمنظمة الدولية التي يتبعها إنما هو إسناد لشخص من أشخاص القانون الدولي بسبب خطأ ارتكبه بمناسبة وظيفة ذات طابع دولي.

وبوجه عام، فالقانون الداخلي للمنظمة الدولية هو مجموعة القواعد المنظمة لكافة الأوضاع الداخلية للمنظمة الدولية، من بينها القواعد التي تحكم المركز القانوني للموظف الدولي، والتي لا تخرج، في الأصل، عن كونها مجرد تطبيق لأحكام المعاهدة الدولية المنشئة للمنظمة. إذ من النادر أن تتصدى المعاهدة بالتفصيل لشؤون الموظفين، فهي تكتفي، بالإشارة إلى المبادئ العامة والتزام بها من قبل الدول الأعضاء.

وقياسا على قاعدة عرفية دولية مفادها: أنه لا ينسب الفعل غير المشروع دوليا الصادرة عن رعية دولة ما أو أحد المقيمين على إقليمها متى كان التزامها ينحصر مضمونه في بذل العناية لمنع إخلال مواطنيها وغير مواطنيها بقواعد القانون الدولي ومعاقبة من يثبت في حقه إي إخلال.

وبناء على ذلك، أعتقد أنه من المستبعد إعفاء المنظمة الدولية من مسؤوليتها عن أفعال موظفيها، التي يمكن أن تكون، استنادا للقانون الدولي، مشروعة، وغير المشروعة وفق قانونها الداخلي، متى ثبت تقصير المنظمة في بذل العناية اللازمة لتفادي وقوع خطأ، أو قمعه. ففي كثير من الحالات لا يمكن إثبات قيام المنظمة بواجب الرقابة إلا بالرجوع إلى نصوص اللوائح الداخلية التي تحدد نطاق صلاحيتها في الرقابة والإشراف على مستخدميها وحدود قدرتها على النهوض بواجباتها الإدارية.

فإذا سلمنا، فرضا، بانتفاء صفة الدولية عن قواعد القانون الداخلي للمنظمة، فإن الاكتفاء بقواعد القانون الدولي قد يحد من سيطرة قواعد المسؤولية الدولية في مجال العلاقات الدولية. كما يمكن أن تعطل النصوص القانونية المتفرعة عن موثيق المنظمات الدولية، على اعتبار أنها مصدرا متميزا من مصادر القانون الدولي.

1) knapp (Blaise): **Jurisrudence du tribunal administratif de l'organisation Internationale**. Du travail AFDL, 1977. P2

بناء على ما تقدم، نخلص إلى القول بأن إخلال الموظف الدولي بالتزاماته، المقررة بموجب القانون الداخلي للمنظمة الدولية، يستوجب، بالضرورة، قيام مسؤولية المنظمة الدولية، ليس على أساس مسؤولية التابع عن أعمال تابعه وحسب، بل أيضا على أساس المسؤولية المباشرة والشخصية للمنظمة الدولية بسبب التقصير في الوفاء بالتزاماتها، أو إهمالها لواجباتها المقررة بموجب قواعد قانونها الداخلي اتجاه مستخدميها، أو الأجهزة التابعة لها، أو تلك الموضوعة تحت تصرفها، بوجه الإشراف والرقابة. وبالنتيجة عليها تحمل تبعات دعوى المسؤولية الدولية.⁽¹⁾

وقد قعدت لهذا المبدأ المادة الخامسة من الفصل الخامس من مشروع لجنة القانون الدولي الخاص بمسؤولية المنظمة الدولية. حيث ركز الخبراء، في تعليقهم على أحكام هذه المادة، على ضرورة وجود أساس قانوني لإسناد المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية، والمتمثل في اتفاقية ثنائية بين دولة أو منظمة دولية، وبين منظمة دولية أخرى، تحدد، بموجبها، طبيعة الأجهزة، أو الموظفين الموضوعين تحت تصرف المنظمة، وحدود صلاحياتهم.

صور الإخلال بالتزامات المنظمة الدولية :

نتعرض في ما يلي لبعض صور الإخلال بالمنظمة الدولية بالتزامات المستمدة من مصادره القانون الدولي المختلفة و أثره الموصوف بالضرر.

أولاً : مخالفة أحكام المعاهدات :

من الآثار القانونية المباشرة للمعاهدات التي تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها أن تفي هذه الأخيرة بالتزاماتها التي تفرضها بنودها، كما عليها أن تبادر إلى اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وبحسن نية. فإذا تخلف أحد موظفيها، مناط بهم سلطة القيام بما يجب على المنظمة القيام به من التدابير، تكون المنظمة قد ارتكبت عمل غير مشروع يرتب مسؤوليتها الدولية في مواجهة باقي أطراف المعاهدة وفقاً لأحكام القانون الدولي.

الملاحظ، أن المنظمة الدولية تنوع الاتفاقيات التي تبرمها مع باقي أشخاص القانون الدولي بسبب تنوع مجالات تدخلها، أو بناء ارتباطات وظيفية فيما بينها. كما تعتبر هذه الاتفاقيات السند الذي يمكنها من نسج علاقات مع منظمات أخرى بحسب طبيعتها وحدود صلاحيتها الدولية أو الإقليمية.

كما تعد اتفاقيات المقر من بين أهم مصادر الالتزامات الدولية المتعلقة بالوظيفة العامة الدولية لصلتها بنشاط المنظمات الدولية على إقليم الدولة المضيفة. فإذا أخل أحد موظفي المنظمة بالالتزامات المقررة ضمن بنود الاتفاقية، تتحمل المنظمة تبعاته، وتعتبر مسؤولة عما ترتب عنه من أضرار، ما لم يسند الإحلال للموظف على أساس خطئه الشخصي.

وثمة نوع آخر من المعاهدات التي تبرمها المنظمة الدولية، ذات الصلة بحفظ السلم والأمن في مناطق النزاعات العسكرية، والتي يتعين على المنظمة مراعاة أحكامها، والالتزامات التي تقع على عاتقها، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالأوضاع العسكرية وقواعد الإشتباك، أو تلك المحددة لقواعد "تقرير المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن تصرفات القوات المسلحة وأنشطتها العسكرية.

ثانياً : مخالفة أحكام العقود :

قد تأخذ العلاقات التي تربط المنظمة الدولية مع الغير شكل العقود. فقد يحدث أن تضطر المنظمة، بقصد تلبية حاجاتها من الخدمات، إلى الاستعانة بالدول أو أحد أشخاص القانون الخاص عن طريق التعاقد. فأى إخلال به يترتب قيام مسؤولية المخل بالالتزام. من ذلك، أن تترتب المسؤولية نتيجة إخلال أحد الموظفين الموكل إليه صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ التزامات المنظمة الدولية المحددة ضمن بنود العقد.

(١) د/ أحمد محمد مليجي ، تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٩. ص ٢٥

ومن بين صور التعاقدات التي يمكن أن تكون المنظمة الدولية طرفاً فيها، العقود المبرومة مع أشخاص القانون الدولي. فقد تبرم المنظمة الدولية عقداً مع دولة المقر لتتكفل هذه الأخيرة بتوريد أجهزة، أو تجهيز المقر، أو القيام بأشغال بناء داخل المقر أو أحد الفروع التابعة لها. ومن آثار هذه العقود، شأنها شأن المعاهدات والاتفاقيات، تحميل أطرافه إلتزامات متبادلة قد تستدعي المطالبة على أساس المسؤولية الدولية في حالة عدم تنفيذها. ولا يختلف الأمر بالنسبة لمنظمة أخرى إذا كانت طرفاً في العقد.

كما قد تقدم المنظمة الدولية على التعاقد مع شخص من أشخاص القانون الداخلي لدولة ما، بمقتضى أحكام تشريعاتها الداخلية تتحدد في ظلها طبيعة مسؤولية المنظمة الدولية في حالة الإخلال بالتزاماتها العقدية. إلا أنه لا يتقرر. في مثل هذه الأحوال، الحق في دعوى المسؤولية للمنظمة إلا بعد استنفاد الطرف الآخر جميع طرق الطعن القضائي الداخلي. كما لا يمكن لهذا الشخص الخاص مباشر الدعوى

بنفسه، وإنما تقوم دولة جنسيته بذلك وفق مبدأ الحماية الدبلوماسية، لينقل النزاع إلى ساحة العلاقات الدولية بين شخصين قانونيين دوليين^(١).

ثالثاً : مخالفة عرف دولي :

يقصد بالعرف الدولي مجموعة القواعد القانونية التي تنشأ من تكرر إتباع المنظمة الدولية مع غيرها وفي حالات معينة حتى استقرت وثبت الاعتقاد بإلزامها، ويعتبر الإخلال بها خرقاً لقواعد القانون الدولي يترتب قيام المسؤولية الدولية.

وقد أوضحت بصريح النص، المادة السابعة والثلاثون من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية أن المحكمة تطبق: «العرف الدولي المعتبر بمثابة قانون دل عليه تواتر الاستعمال»، مما يؤكد أهميته ضمن القواعد المعتمدة لحل النزاعات لدولية. ويعد تصرفاً دولياً غير مشروع عند خرق المنظمة الدولية لقاعدة عرفية دولية، كمصدر أصلي ثاني للقانون الدولي، وأكثرها إنشاءً لأحكامه، فضلاً عن كونه مصدراً لقانون المنظمات الدولية.

وعليه، فإن إخلال المنظمة الدولية بالقواعد العرفية الدولية يترتب عنه، بموجب أحكام المسؤولية الدولية، تحملها تبعات العمل غير المشروع الموجب لمساءلة الدولية، وبالنتيجة، تحملها عبئ الإلتزام بجبر الضرر أو التعويض.

رابعاً : مخالفة مبادئ القانون العامة :

لقد أقر المجتمع الدولي بمبادئ القانون العامة باعتبارها مصدراً أصلياً للقانون الدولي العام، وتجسد ذلك بإدراجها ضمن أحكام النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. إلا أنه لم يتم تحديد المقصود بهذه المبادئ.

فالرأي الراجح، الذي يتمسك به غالبية الفقهاء، يرى أن المقصود بمبادئ القانون العامة أنها مجموعة المبادئ الأساسية التي تعترف بها الأنظمة القانونية الداخلية للدول المختلفة، والتي يمكن الاستعانة بها وتطبيقها في مجال العلاقات الدولية، في غياب قاعدة قانونية دولية مقررة بموجب معاهدة أو عرف دولي يحكم علاقة قانونية ذات طابع دولي.

ومن مبادئ القانون العامة التي يؤخذ بها في مجال علاقة المنظمات الدولية: العقد شريعة المتعاقدين، ومبدأ حسن النية، ومبدأ عدم مشروعية الإثراء بدون سبب، ومبدأ التعويض عن الأضرار الناتجة عن مخالفات الإلتزامات الدولية، وكذلك مبدأ عدم التعسف في استعمال الحق، وغيرها من المبادئ التي طبقت في مجال المسؤولية الدولية.

(١) د/ محمود عثمان عبد الرحيم عبد العال ، قوة الحكم الجنائي الصادر في جريمة دولية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، ٢٠١١. ص ٧٢

الركن الثاني : إسناد خطأ وآثاره :

لما كان من غير الممكن للمنظمة النهوض بالتزاماتها الدولية إلا من خلال وكلاءها "الموظفين الدوليين"، فمن اللازم تحديد الأجهزة وموظفيها المسند إليهم صلاحية القيام بما هو واجب في حقها

والتعبير عن إرادتها القانونية فيما يتعلق بالتزاماتها الدولية في مقابل حق المنظمة في وضع اللوائح الداخلية التي تعد من الأعمال القانونية المنتجة للمراكز القانونية.

فالقرارات التشريعية الصادرة عن أجهزة المنظمة تتضمن عنصرين أساسيين، الأول : أن قرار يحتوي في مضمونه أحكاما ملزمة للدول العضو، تجد أساسها في صريح نص دستور المنظمة. والثاني : هو أن لهذا القرار القوة القانونية اللازمة لتنظيم الشأن الداخلي للمنظمة - الإداري والوظيفي.

كما أنه لا يكفي لقيام المسؤولية الدولية، قبل المنظمة الدولية، إثبات وقوع خطأ من الموظف، بل يجب تحقق شرط إسناد الفعل غير المشروع للموظف، أولاً، ثم إلى المنظمة الدولية، سواء بالتبعية على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال التابع، أو على أساس مسؤولية المنظمة الدولية المباشرة، جراء تقصيرها، أو إهمالها لواجب الرقابة والإشراف أو القمع.⁽¹⁾

إسناد الخطأ : إذا كان المبدأ، طبقاً للقانون الدولي، أن التصرفات التي تصدر عن ممثلي الدول، بوصفها الأدوات المعبر بها عن إرادتها القانونية، لا تنسب إلى أشخاصهم، وإنما إلى الدولة التي يتولون تمثيلها بحكم علاقتهم بها والوظائف المسند إليهم، فلا يختلف الأمر بالنسبة للتصرفات غير المشروعة الصادرة عن موظفي المنظمة الدولية، بحيث تنسب هذه التصرفات للمنظمة، طالما ثبتت تبعية الموظف الدولي للمنظمة الدولية، وأن التصرف صدر عن تابع بصفته وكيل.

ويجمع الفقه والقضاء الدولي على أهمية شرط الإسناد لتقرير المسؤولية الدولية. فقد أكد الأستاذ "بول رويتر" على أن المنظمة الدولية لا يمكن أن تعتبر مسؤولة دولياً، عن أعمال أجهزتها أو موظفيها إلا إذا أمكن نسبة الفعل غير المشروع إليها. وقد رسخ القضاء الدولي شرط الإسناد كقاعدة لتقرير المسؤولية الدولية للدولة عن أعمال ممثليها.

هذا، ويستوي، في إسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية، أن يكون عملاً إيجابياً أو سلبياً، يتمثل في صورة امتناع موظفيها عن القيام بعمل التزمته به المنظمة بمقتضى قاعدة قانونية أو اتفاق أو قرار قضائي، ليرتب مسؤوليتها المباشرة كالعامل الإيجابي. كأن تلتزم المنظمة بعدم التعرض لاستغلال أحد مقراتها الفرعية تم بيعه لأحد الأشخاص تفادياً لتحمل أعباء مالية إضافية بغير ضرورة.

كما لا يقتصر الأمر على الموظفين الذين تنسب أفعالهم إلى المنظمة الدولية، بل كل مستخدم، بفهمه العام، يعمل لحسابها ويخضع لإشرافها، بصرف النظر عن طبيعة العلاقة القانونية التي تربطهم بالمنظمة، سواء أكانت لائحية أو تعاقدية، دائمة أو مؤقتة، بمقابل أو بدون مقابل، أو كونه موضوع تحت تصرف المنظمة من قبل دول عضو أو منظمة دولية أخرى.

فالجلي إذن، أن المعيار الصحيح لإسناد العمل غير المشروع للمنظمة الدولية هو ثبوت خضوع الموظف لتوجيهه، وإشرافه، ورقابة المنظمة. ولتحقق ذلك، يتطلب وجود رقابة فعلية حتى يمكن مساءلتها عن تصرفات الموظف غير المشروعة.

(1) د/ أحمد أبو الوفا ، تعليق على الرأي الاستشاري الخاص بحكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، المجلة العربية للقانون الدولي، ١٩٨٢. ص ٨٥

وعليه، إذا كان موظفوا المنظمة الدولية يعملون تحت قيادتها، ويخضعون فعلياً لسلطانها بوجه الرقابة والإشراف، فإن أي تصرف غير مشروع، يرتكبه أحد الموظفين، ينبغي أن يسند إلى المنظمة

الدولية التي يتبعها، أو الموضوع تحت تصرفها، لتتحمل تبعات المسؤولية، الناشئة عن التصرف، يجبر للضرر أو تعويض بمقابل.⁽¹⁾

أثار مسؤولية المنظمة الدولية عن أعمال موظفيها :

تنشأ المسؤولية الدولية للمنظمة الدولية في مواجهة الغير عندما يؤت احد الموظفين، بصفته وكيلًا عنها، عملا غير مشروع، مخالف به التزاما دوليا مقرر في ذمة المنظمة بموجب القانون الدولي، وسبب ضررا للغير. فقد يترتب جراء وقوع الضرر الالتزام إما بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع العمل غير المشروع، أو بالتعويض أو الترضية.

الأثر الأول : إعادة الحال إلى ما كانت عليه :

عند مراجعة إلى مفهوم المسؤولية الدولية، وقد سبق مناقشته، نجد أن معظم التعريفات التي تناولتها قد أكدت على عنصر إصلاح الضرر الذي يشمل الالتزام بإعادة الحال إلى ما كانت عليه، كأثر لواجب تحمل تبعاته. فالمسألة، من وجهة نظر غالب الفقه، مبدئية، لأنه لا يمكن التسليم بالتعويض مباشرة بدلا من إعادة الحال إلى ما كنت عليه بما يشجع على الاعتداء نظير التعويض.

فالجائز، بالنظر إلى إمكانية تحقيق ذلك، أن تلتزم المنظمة الدولية بإعادة الحل إلى ما كانت عليه، بإعادة الأوضاع إلى أصلها التي كانت عليه قبل وقوع الخطأ. فهذه الوسيلة أصلية، وأساسية، تتجسد في صورة إصلاح عيني للضرر. فإذا طالب بها المضرور فلا يجوز رده بالرجوع إلى غيرها إلا إذا استحال ذلك. فالتنفيذ العيني هو الوفاء بالالتزام عينا، والغالب أن يقع في الالتزامات التعاقدية.

إن الامتثال لقواعد القانون الدولي، الذي يقوم على أساس تنفيذ الالتزامات بحسن نية، يقتضي اللجوء، أولا، إلى الإصلاح العيني للضرر لجبره متى كان متاحا، ولا يتحقق ذلك إلا بالتنفيذ العيني للالتزامات الدولية بما يتناسب مع التوازن في العلاقات الدولية، التي اختلت بصدور الفعل غير المشروع.

وعليه، فإذا كان العمل غير المشروع، المنسوب للمنظمة الدولية، يتمثل في امتناع احد موظفيها أو تجهزتها عن أداء ما هو التزام في ذمتها، سواء أكان التزام تعاقديا، مثل أداء مستحقات مقابل خدمات، أو التزام قانوني، مثل حالة امتناعها عن دفع الرسوم لشغل المقر المقررة بموجب القانون الداخلي، فلا يسقط الإلتزام إلا بالوفاء بما هو مستحق على المنظمة للغير.

فالالتزام بإصلاح الضرر بإعادة الحال إلى ما كانت عليه لا يقوم، فقط، على مبدأ مقرر في القانون الدولي مفاده أن المخطأ لا يمكن أن يستفيد من خطأه، بأن يجني من خطأه الغنم ويكتفي بالتعويض على شاكلة المعتدي الذي يحتفظ بما أخذ على أن يدفع تعويض مقابل ذلك، بل تقرر قاعدة أصولية تقض بأن: «كل من سبب ضرر للغير يجب عليه إصلاحه». وبالتالي إن لم تقم المنظمة الدولية بالوفاء بالتزاماته، من خلال موظفيها أو تجهزتها المختصة، يكون للمضرور حق في إثارة المنازعة، على أساس المسؤولية الدولية، لمطالبة المنظمة الدولية بإصلاح الضرر.

الأثر الثاني : التعويض :

يعتبر التعويض الوسيلة القضائية الثانية لجبر الضرر على أن يكون بمقابل عيني متى كان غير ممكن إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الفعل غير المشروع، أما وأن التعويض النقدي يختلف عن التعويض غير النقدي، فالأصل أن يقدر التعويض بمبلغ من النقود .

(١) د/ فرحات محمد فرحات مصباح , حقوق الموظف الدولي في ضوء مبادئ القانون الدولي الإداري , رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ٢٠٠٨. ص ٢٥

و يميز الفقه بين التعويض والتنفيد العيني الذي يقع قبل الإخلال بالالتزام، بما أنه وسيلة أصلية لتنفيذه. فالتعويض وسيلة احتياطية وضمانة فعلية متاحة للطرف الضعيف "المدين" يمكن اللجوء إليها متى استحال التنفيد العيني، أو كان غير مستحسن لجبر الضرر.

فالتعويض العيني هو الوفاء بالالتزام عيناً، ويقع كثيراً في الالتزامات العقدية التي هي أكثر مظاهر العلاقات القانونية المعتمدة من قبل المنظمة الدولية في تعاملاتها مع أشخاص القانون الخاص، في مجال الخدمات، والتوريد. كما نجد له تطبيقات في نطاق المسؤولية التصديرية، خاصة بالنسبة للأنشطة الميدانية التي تتولى المنظمة الدولية القيام بها، عن طريق قوات حفظ الأمن والسلام، في المناطق المتوترة، وكذا برامج التنمية الزراعية، والمساعدات الغذائية والصحة، والرعاية الاجتماعية^(١).

كما يجد الالتزام بالتعويض أساسه في اجتهاد قضاء المحاكم الدولية، كونها آلية أساسية لحل منازعات المنظمة الدولية. كما أن مصدر الحق في التعويض ليس الحكم الصادر في دعوى مسؤولية المنظمة الدولية، بما أنه كاشف وليس منشأ له. إذ أن التصرف غير المشروع الذي صدر عن الموظف الدولي، بصفته وكيلًا عن المنظمة، هو من أنشأ الحق في التعويض من وقت وقوع الضرر وليس من وقت صدور الحكم.

ويجمع الفقه على أن يكون التعويض بمقابل نقدي يدفع للمضرور، سواء في المسؤولية التصديرية أو العقدية. كما تجيز بعض الأنظمة الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية، للمضرور، الخيار بين التعويض أو التنفيد العيني. هذا، وينبغي أن يكون التعويض عادلاً ومنصفاً بما يتناسب مع حجم الضرر أو مساوياً له. أما إذا كان يجاوزه فالتعويض هنا في حكم الترضية، وهي وسيلة من وسائل جبر الضرر.

يتم في غالب الأحوال، الاتفاق على تحديد قيمة التعويض بطريق المفاوضات، وإن تعذر ذلك، يكون للقضاء، أو التحكيم، كلمة الفصل فيه. إلا أن ثمة قيود على حرية الأطراف في تحديد قيمة التعويض وأسلوب الوفاء به. فقد استقر قضاء المحاكم والتحكيم الدوليين على العديد من الأسباب :

- أ- التزام القاضي الدولي بقواعد القانون الدولي التي تؤسس لعلاقة قانونية - المسؤولية الدولية - بين المنظمة الدولية وشخص من أشخاص القانون الدولي، دون الأفراد المتضررين، ولا يكون لهؤلاء الحق في أن يكونوا طرفاً فيها، مع حفظ حقوقهم استناداً لمبدأ الحماية الدبلوماسية^(٢).
 - ب- اعتبار الضرر الذي أصاب رعايا دول ما، كأن هذه الأخيرة هي المتضررة، مما يستوجب تقدير الأضرار بقيمة الممتلكات والمصالح، والرعايا الخاصة، مع الأخذ بعين الاعتبار ما تكبدته الدول من نفقات حراء ممارستها للحماية الدبلوماسية في مواجهة المنظمة الدولية.
- ويظل من الصعب وضع المعيار الأنسب الذي يتم على أساسه تحديد قيمة التعويض وحدوده، فيما تبقى المسألة من اختصاص السلطة التقديرية للقاضي أو المحكم. وضع استدعى المنظمات الدولية لإيجاد البدائل لكفالة الجزاءات المالية المترتبة عن مسؤوليتها عن أعمال موظفيها.

فإذا كانت القاعدة تقض بأن تتم التسوية طبقاً للإجراءات التي ينص عليها الاتفاق المبرم بين المنظمة ودولة المقر، فالجائز أيضاً أن تلجأ للمنظمة إلى استخدام وسائل بديلة لمواجهة آثار المسؤولية المترتبة في ذمتها، مثل: إنشاء لجان المطالبات، أو اللجوء إلى التأمين.

- (١) د/ سرمد عامر عباس الخزاعي , التعويضات عن الأضرار البيئية وتطبيقاتها على العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣. ص ٦٣
- (٢) د/ حسين حنفي إبراهيم عمر, الحكم القضائي الدولي ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧. ص ٤٠

الخاتمة

بعد استعراض الجوانب المختلفة لمسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، يمكن القول إن هذا الموضوع يمثل أحد الإشكاليات القانونية البارزة في القانون الدولي، خاصة في ظل اتساع نطاق أنشطة المنظمات الدولية وتزايد تأثيرها في المجتمع الدولي. وقد تناول هذا البحث الأساس القانوني لمسؤولية المنظمات الدولية، ونطاق هذه المسؤولية، وأحكام دعوى المسؤولية وضوابطها، مع تحليل المعوقات التي تواجه مساءلة المنظمات الدولية واقتراح حلول قانونية لتعزيز آليات المساءلة.

يتضح من خلال الدراسة أن مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها تستند إلى قواعد القانون الدولي العام، إضافة إلى الاتفاقيات والأنظمة الداخلية للمنظمات نفسها. ومع ذلك، فإن طبيعة هذه المسؤولية تختلف عن مسؤولية الدول، حيث تتمتع المنظمات الدولية بشخصية قانونية مستقلة، مما يجعل مساءلتها تخضع لضوابط خاصة قد تحد من إمكانية تحميلها المسؤولية عن الأفعال التي يرتكبها موظفوها أثناء أداء وظائفهم.

وقد تبين أن هناك إشكالية في تحديد نطاق مسؤولية المنظمة الدولية، حيث يثور التساؤل حول ما إذا كانت المنظمة مسؤولة فقط عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون في نطاق مهامهم الرسمية أم أنها تمتد لتشمل أي تصرفات غير مشروعة يقوم بها الموظفون حتى وإن لم تكن موجهة من المنظمة. كما أن العلاقة القانونية بين الموظف والمنظمة تلعب دورًا مهمًا في تحديد المسؤولية، حيث إن الموظفين في كثير من الأحيان يتمتعون بحصانة تحول دون مقاضاتهم بشكل مباشر، مما يزيد من صعوبة تحميل المنظمة المسؤولية عن تصرفاتهم.

أما فيما يتعلق بأحكام دعوى المسؤولية، فقد تم استعراض الشروط والإجراءات التي تحكم رفع هذه الدعاوى، سواء من قبل الأفراد المتضررين أو الدول، وتبين أن هناك معوقات قانونية قد تحول دون تحقيق العدالة، وأبرزها الحصانة القانونية التي تتمتع بها المنظمات الدولية، والتي تمنع في كثير من الحالات مقاضاتها أمام المحاكم الوطنية للدول الأعضاء. كما أن غياب محكمة دولية مختصة بالنظر في قضايا مسؤولية المنظمات الدولية يمثل تحديًا آخر يحد من فاعلية المساءلة القانونية.

وبناءً على ذلك، يوصي البحث بضرورة تطوير القواعد القانونية التي تحكم مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، بحيث يتم وضع معايير أكثر وضوحًا لتحديد نطاق المسؤولية، وتعزيز آليات التقاضي بما يضمن تحقيق العدالة للمتضررين. كما يقترح البحث إعادة النظر في مفهوم الحصانة القانونية للمنظمات الدولية بحيث لا يتم استخدامها كوسيلة للإفلات من المسؤولية، بل يتم وضع ضوابط تحافظ على استقلالية المنظمة دون المساس بحقوق الأفراد والدول المتضررة.

وختامًا، فإن هذا البحث يساهم في إلقاء الضوء على واحدة من القضايا القانونية المهمة في القانون الدولي، لكنه لا يدعي تقديم حلول نهائية، بل يمثل خطوة نحو مزيد من الدراسات القانونية التي تسعى إلى تحقيق التوازن بين استقلالية المنظمات الدولية وضمان مساءلتها عن الأضرار التي قد تنجم عن تصرفات

موظفيها. لذا، تبقى الحاجة ملحة لمزيد من البحث والتطوير في هذا المجال، خاصة في ظل التغييرات المستمرة في دور المنظمات الدولية وتأثيرها في النظام العالمي.

النتائج :

بعد دراسة وتحليل مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها من حيث طبيعتها وأساسها ونطاقها ، وكذلك الأحكام القانونية والإجرائية المتعلقة بدعوى المسؤولية ، يمكن تلخيص أهم النتائج التي توصل إليها البحث فيما يلي :

- ١) تتمتع المنظمات الدولية بشخصية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء، مما يجعلها مسؤولة قانونياً عن بعض التصرفات التي يقوم بها موظفوها أثناء أداء مهامهم الرسمية.
 - ٢) تستند مسؤولية المنظمات الدولية إلى قواعد القانون الدولي العرفي والمعاهدات الدولية والأنظمة الداخلية للمنظمات نفسها.
 - ٣) المسؤولية قد تكون قائمة على الخطأ، حيث يُشترط أن يكون هناك فعل غير مشروع صادر عن الموظف يُنسب إلى المنظمة، أو قد تكون مسؤولية موضوعية تتحملها المنظمة حتى لو لم يكن هناك خطأ واضح.
 - ٤) تتحدد المسؤولية وفقاً لمعيار " السيطرة الفعلية "، أي أن المنظمة تتحمل المسؤولية إذا ثبت أن الفعل الذي ارتكبه الموظف كان في إطار سلطتها وسيطرتها، وليس مجرد تصرف فردي من الموظف.
 - ٥) تختلف درجة مسؤولية المنظمات الدولية باختلاف طبيعة الأفعال التي يرتكبها الموظفون، حيث تتحمل المنظمة المسؤولية عن التصرفات التي تقع ضمن اختصاصها وضمن المهام الرسمية لموظفيها.
 - ٦) بعض الأفعال التي يرتكبها الموظفون قد لا تنسب إلى المنظمة إذا كانت خارج نطاق مهامهم أو تمت بشكل فردي دون تعليمات أو تفويض من المنظمة.
 - ٧) لا تزال هناك إشكالية قانونية حول مدى امتداد مسؤولية المنظمة في حالات الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الأضرار الناتجة عن عمليات حفظ السلام أو المساعدات الإنسانية.
 - ٨) تقييد إمكانية رفع دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية بسبب الحصانات التي تتمتع بها، مما يحد من قدرة الأفراد أو الدول المتضررة على المطالبة بالتعويض.
 - ٩) عدم وجود محكمة دولية متخصصة للنظر في دعاوى المسؤولية ضد المنظمات الدولية يمثل عائقاً أمام تحقيق العدالة، حيث يتم الفصل في هذه الدعاوى غالباً من خلال آليات التحكيم أو المحاكم الوطنية التي قد تفتقر إلى الصلاحية أو الاستقلالية.
 - ١٠) بعض الاتفاقيات المنشئة للمنظمات الدولية تنص على إنشاء آليات داخلية لتسوية النزاعات، ولكن هذه الآليات غالباً ما تكون غير فعالة أو منحازة لصالح المنظمة.
- ## التوصيات :

استناداً إلى النتائج التي تم الوصول إليها من خلال دراسة مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، يمكن تقديم التوصيات التالية لتعزيز المساءلة القانونية وضمان تحقيق العدالة للمتضررين من أفعال موظفي هذه المنظمات :

- ١) مراجعة وتعديل القواعد القانونية الحالية : يجب مراجعة القواعد القانونية التي تمنح المنظمات الدولية حصانات مطلقة، خاصة في الحالات التي تتعلق بالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو الأضرار الكبرى الناجمة عن تصرفات موظفيها، وذلك لتقييد الحصانة بما يضمن تحقيق العدالة للمتضررين.

- ٢) تحديد نطاق المسؤولية بشكل أكثر وضوحًا : ينبغي وضع معايير واضحة لتحديد نطاق مسؤولية المنظمات الدولية عن أفعال موظفيها، بحيث يشمل ذلك الحالات التي ترتكب فيها هذه الأفعال خارج نطاق المهام الرسمية أو في إطار الفعل غير المشروع.
- ٣) إنشاء محكمة دولية مختصة : من المهم إنشاء محكمة دولية مختصة للنظر في قضايا المسؤولية التي تنشأ ضد المنظمات الدولية، بهدف تقديم تسوية قانونية عادلة ودقيقة للدعاوى المتعلقة بالانتهاكات أو الأضرار التي يتسبب فيها موظفو هذه المنظمات.
- ٤) تعزيز آليات المساءلة الداخلية : ينبغي أن تتبنى المنظمات الدولية آليات مساءلة داخلية فعالة ومؤثرة، مثل إنشاء هيئات مستقلة داخل المنظمة للنظر في الشكاوى المتعلقة بتصرفات موظفيها، وضمان حقوق الأفراد المتضررين من هذه التصرفات.
- ٥) وضع آليات واضحة للتعويض : من الضروري أن تضع المنظمات الدولية آليات قانونية واضحة ومعلنة للتعويض للمتضررين من تصرفات موظفيها، مع وضع آليات للتظلم في حال عدم الحصول على التعويض المناسب.
- ٦) تشجيع المنظمات على التعاون مع الجهات القضائية المحلية : يجب أن تشجع المنظمات الدولية على التعاون مع المحاكم الوطنية للدول الأعضاء في الحالات التي لا يمكن فيها حل النزاع عبر آليات المنظمة، بحيث يتم ضمان تحقيق العدالة في جميع الحالات.
- ٧) تقييد الحصانات في حالات معينة : ينبغي أن يتم تقييد الحصانات الممنوحة للمنظمات الدولية في حالات الانتهاكات الجسيمة، مثل تلك المتعلقة بالحقوق الإنسانية أو الأضرار الجسيمة الناتجة عن العمليات العسكرية أو المساعدات الإنسانية، مما يضمن أن المنظمات الدولية لا تكون محمية في حالات غير مشروعة.
- ٨) وضع معايير قانونية واضحة للامتيازات والحصانات : يجب أن يتم تحديد معايير دقيقة تُحدد متى وكيف يمكن للمنظمات الدولية الاستفادة من الحصانات القانونية، بحيث لا تكون الحصانات عائقًا أمام حقوق الأفراد أو الدول المتضررة.
- ٩) زيادة الشفافية في الإجراءات القانونية : على المنظمات الدولية أن تكون أكثر شفافية في إدارة القضايا القانونية الخاصة بمسؤوليتها عن تصرفات موظفيها، بما في ذلك نشر تقارير سنوية عن الدعاوى القضائية التي ترفع ضدها وآلية معالجتها.
- ١٠) التعاون مع الحكومات المحلية : يجب أن يكون هناك تعاون أكبر بين المنظمات الدولية والحكومات المحلية في مسألة تحقيق المساءلة، خاصة في حالات النزاعات أو الانتهاكات المرتبطة بموظفي المنظمات في دول معينة.
- ١١) برامج تدريبية للموظفين : يجب على المنظمات الدولية توفير برامج تدريبية للموظفين تتعلق بالمسؤولية القانونية عن أفعالهم، وضرورة الالتزام بالقوانين واللوائح الدولية والمحلية أثناء أداء مهامهم.
- ١٢) تعزيز التوعية بالقانون الدولي : من المهم أن تركز المنظمات على تعزيز التوعية بين موظفيها بالمعايير القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان والالتزامات القانونية التي تترتب على تصرفاتهم.

المراجع :

الكتب :

- (١) د/ إبراهيم أحمد إبراهيم , التحكيم الدولي الخاص , دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ٢٠٠٠. ص ٥٢
- (٢) د/ أحمد أبو الوفا , تعليق على الرأي الاستشاري الخاص بحكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ، المجلة العربية للقانون الدولي، ١٩٨٢. ص ٨٥
- (٣) د/ أحمد سلامة بدر, إجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣. ص ٤٥
- (٤) د/ حسين عبد العال محمد , الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون : دراسة تطبيقية مقارنة ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤. ص ٢٣
- (٥) د/ رجب عبد المنعم متولى , الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية ، بدون ناشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١/٢٠٠٢. ص ٣
- (٦) د/ شادية إبراهيم , الإجراءات في الدعوى الإدارية ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٥. ص ١٢
- (٧) د/ محمد أحمد صفوت , النظام التأديبي للموظفين الدوليين ، بدون ناشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩. ص ٨٠
- (٨) د/ محمد حامد فهمي , تنفيذ الأحكام والسندات الرسمية ، بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، ١٩٥١. ص ٥١
- (٩) د/ محمد عبد الخالق الزغبي , قانون التحكيم كنظام قانوني قضائي اتفاقي من نوع خاص ، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة نشر. ص ٢٣
- (١٠) د/ مصباح جمال مصباح , مقبل الموظف الدولي ومدى مسئولية المنظمة الدولية عن أعماله ، دار النهضة العربية ، القاهرة، الطبعة الأولى، ٢٠١١. ص ٢٥
- الرسائل العلمية :
- (١) د/ أحمد محمد مليجي , تحديد نطاق الولاية القضائية والاختصاص القضائي ، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة عين شمس، ١٩٧٩. ص ٢٥
- (٢) د/ حسين حنفي إبراهيم عمر, الحكم القضائي الدولي ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٧. ص
- (٣) د/ سرمد عامر عباس الخزاعي , التعويضات عن الأضرار البيئية وتطبيقاتها على العراق ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٣. ص ٦٣
- (٤) د/ فرحات محمد فرحات مصباح , حقوق الموظف الدولي في ضوء مبادئ القانون الدولي الإداري ، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ٢٠٠٨. ص ٢٥
- (٥) د/ فرحات محمد فرحات مصباح , حقوق الموظف الدولي في ضوء مبادئ القانون الدولي الإداري ، رسالة ماجستير، أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ٢٠٠٨. ص ٢٥
- (٦) د/ محمد جودت الملط , المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٩. ص ١٧٣
- (٧) د/ محمد جودت الملط , المسؤولية التأديبية للموظف العام ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ١٩٧٩. ص ١٢
- (٨) د/ محمود عثمان عبد الرحيم عبد العال , قوة الحكم الجنائي الصادر في جريمة دولية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، ٢٠١١. ص ٧٢
- (٩) طارق خيرت أحمد فرحات , النظام القانوني للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية ، رسالة ماجستير، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥. ص ٢٣
- (١٠) عادل عبد الحفيظ كندير , الأمين العام للأمم المتحدة : مركزه القانوني ومهامه في حل المنازعات الدولية ، رسالة ماجستير، جامعة قاريونس، بنغازي، ١٩٩٩. ص ١٢

المراجع الأجنبية :

- 1) Giovanni Michele Palmieri: **Les évolutions de la protection jurisdiction nelle des fonctionnaires internationaux et européens, developpements recents**, Editions Bruylant, 2012
- 2) knapp (Blaise): **Jurisrudence du tribunal administratif de l'organisation P2 Internationale**. Du travail AFDL, 1977.