مجلة الحقوق

فصلية علمية محكمة - تصدر عن مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

مدى تمتع المنظمات الدولية غير الحكومية (NGO) بالحصانات الدبلوماسية - دراسة عن منظمة المدن العربية.

الدكتورة/ ديمة ناصر الوقيان

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

العدد ١ - السنة ٤٨

رمضان ١٤٤٥ هـ - مارس ٢٠٢٤م

مدى تمتع المنظمات الدولية غير الحكومية (NGO) بالحصانات الدبلوماسية - دراسة عن منظمة المدن العربية -

الدكتورة/ ديمة ناصر الوقيان *

ملخص:

الأهداف: إن الهدف هنا هو ضرورة تسليط الضوء على حق الدول في منح حصانات قضائية ودبلوماسية لبعض المنظمات غير الحكومية، وما يترتب على ذلك من مشكلات في السيادة أو التنفيذ القضائي ضد موظفي هذه المنظمات. **المنهج:** بسبب الانتشار الكبير لفكرة المنظمات الدولية غير الحكومية في منتصف القرن العشرين واتساع دائرة نفوذها، أصبحت ذات طابع دولي وتعدت أعمالها وأهدافها حدود الدولة التي أنشئت فيها، فأصبح لزاماً على القانون الدولي أن يسعى إلى تنظيم دولي يحدد بشكل صريح تمتع هذه المنظمات بالحصانات من عدمه، فالقانون الدولي لم يمنع الدول من التوسع في إعطاء الحصانات الدبلوماسية لهيئات مختلفة عن المنظمات الحكومية، وعليه نسعى من خلال هذه الدراسة إلى انتهاج منهج البحث العلمي التحليلي، من خلال عقد مقارنة تحليلية بين ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية الخاصة وبين الإجراءات المتخذة من قبل دولة الكويت. **النتائج:** ونستنتج من هذه الدراسة، أنه بتحليل فكرة انتشار وجود المنظمات غير الحكومية على الساحة الدولية، أصبح لها تأثير وضغط على المجتمع الدولي وحكومات الدول، حيث تقوم أحياناً بالضغط على الحكومات من أجل توجيهها باتخاذ إجراءات معينة أو الامتناع عن أفعال معينة. وعلى الرغم من تمتعهم ببعض الصلاحيات، إلا أن القانون الدولي لا يزال خالياً من وجود تنظيم للمنظمات غير الحكومية ولا توجد لها أي صلاحيات أو امتيازات دبلوماسية في القانون الدبلوماسي، إنما يحكمها النظام القانوني في الدول التي أُنشئت فيها. **الخاتمة:** خلصت الدراسة إلى تحديد المركز القانوني لهذه المنظمات ومدى استحقاقها للحصانات والامتيازات الدبلوماسية لمساعدتها في أعمالها وتحقيق أهدافها. كما سلطت الضوء على واقعة عملية تتمثل في منح الحصانات الدبلوماسية لمنظمة المدن العربية من قبل دولة المقر وهي الكويت.

الكلمات المفتاحية: المنظمات غير الحكومية- القانون الدولي- الكويت- الحصانات الدبلوماسية- منظمة المدن العربية- الاتفاقيات الدولية.

* أستاذ مشارك بقسم القانون الدولي- كلية الحقوق - جامعة الكويت.
الإيميل: dr.dema.alwugyan@gmail.com

- تُسلّم البحث في: ٢٠٢٣/٣/٢٥، أُجيز للنشر في: ٢٠٢٣/٧/٣.

حقوق الطبع والنشر محفوظة - مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت

للاستشهاد بهذا البحث انظر ص٤٦

مقدمة:

موضوع البحث وأهميته:

إن المنظمات غير الحكومية (NGO) بدأت أساساً من إنشاء تنظيم معين سواء من أفراد أو أشخاص اعتبارية بعيداً عن دعم الحكومات أو تدخلها المباشر فيها، وهذه المنظمات لا تهدف بالأصل إلى الربح المادي وإنما التمسك بقضايا معينة لتحقيق أهداف مشتركة. وقد كانت هذه المنظمات في بداياتها تنحصر في إقليم الدول التي أنشئت فيها وتخضع بتنظيمها لقوانينها بشكل مباشر. وبسبب الانتشار الكبير لهذه المنظمات في منتصف القرن العشرين واتساع دائرة نفوذها، أصبحت ذات طابع دولي وتعدت أعمالها وأهدافها حدود الدولة التي أنشئت فيها، ويرجع ذلك إما لطبيعة نشاطها أو نطاقه، أو إلى اختلاف جنسيات الأفراد المكونين لها، أو لكليهما معاً وهذا في الأغلب، فأصبح لها دور كبير في الساحة الدولية لا يمكن إغفاله، وتأثيرها المهم على مجريات الأحداث والاتجاهات الدولية تجاه قضايا معينة، كما أصبح واضحاً أمام المجتمع الدولي الدور «الدولي» الكبير الذي تقوم به هذه المنظمات وقدرتها على تغيير مجريات الأحداث، وساعدها في ذلك تواصلها المباشر مع غيرها من المنظمات غير الدولية في أماكن أخرى في العالم.(١)

يمكن للمنظمات الدولية غير الحكومية أن تؤدي دوراً مهماً في النظام الدولي والمجتمع الدولي على حد سواء، حيث تقدم مساعدات إنسانية قيمة ومهمة، بما في ذلك الخدمات الصحية والتعليم والمتطلبات الأساسية الأخرى. كما يمكن لها أن تكون الصوت المدافع عن حقوق الإنسان ومبادئ العدالة الدولية. كما يمكنها أيضاً أن تؤدي دوراً مفيداً في تطوير المجتمع المدني والديمقراطية وحماية البيئة. علاوة على ذلك، وفي خضم الصراع العنيف في بعض المناطق، يمكن للمنظمات غير الحكومية تعزيز الحوار ومبادئ نبذ العنف والتسامح والمصالحة.(٢)

تكمن أهمية الموضوع بضرورة تسليط الضوء على حق الدول في منح حصانات قضائية ودبلوماسية لبعض المنظمات غير الحكومية، وما يترتب على ذلك

(١) د. عبدالحكيم زامونة، العلاقات الدولية، مجلة الحقوق-جامعة الفاتح (٢٠٠٣) ص ٣٣.

(٢) انظر: محسن افكرين، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، (٢٠٠٥) ص ٦٠، ومحمد سعيد الدقاق ومصطفى سلامة، التنظيم الدولي ج ١، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، القاهرة (١٩٩٧) ص ١٧٢.

من مشكلات في السيادة أو التنفيذ القضائي ضد موظفي هذه المنظمات، ذلك أن هناك توجهاً ناشئاً لبعض الدول في منح الحصانة فقط للمنظمات غير الحكومية الدولية التي تفي بمعيارين تجميعيين: الطابع الممزوج بين الدولي والاجتماعي، والرسالة ذات الاهتمام الدولي المعترف بها رسمياً في أحد مصادر القانون الدولي. كما تكمن أهمية هذا الموضوع في التركيز على تنامي دور المنظمات غير الحكومية في الساحة الدولية، وتأثيرها على الأحداث الدولية وقرارات الدول، بالإضافة إلى تعاونها المباشر مع المنظمات الدولية الحكومية والتي تعتبر شخصاً من أشخاص القانون الدولي، وبالتالي تحتاج هذه العلاقات إلى تنظيم دولي محدد.

إشكالية البحث:

تتمثل الإشكالية في عدم تحديد المركز القانوني للمنظمات غير الحكومية على نطاق القانون الدولي وعلاقتها بأشخاص القانون الدولي من منظمات حكومية ودول، ومدى قدرتها على التمتع بالشخصية القانونية الدولية، وقدرتها على تطوير قواعد القانون الدولي والتأثير على القرارات الدولية أسوة بالعديد من المنظمات الدولية الحكومية مثل الأمم المتحدة. كذلك تتمحور الإشكالية حول عدم قدرة بعض الدول على الالتزام بالحصانات التي سبق وأسبغتها على المنظمات الدولية غير الحكومية، حيث تبدأ بعض الدول في التدخل المباشر في صلاحيات وأعمال هذه المنظمات، بل وقد تتجاوز ذلك إلى التحقيق والاطلاع على أوراقها وتعاملاتها المالية استناداً إلى دور سيادة الدولة في ذلك، وأن المنظمات غير الحكومية -وإن أعطيت بعض الصلاحيات والمميزات- فإنها ليست بمنأى عن سلطة ورقابة الدولة، وهو ما يأتي بالمخالفة للأعراف الدولية المتبعة في هذا الشأن.

لذلك نسعى في هذه الدراسة إلى إيجاد نهج جديد قائم على كل من طبيعة الوظيفة التي تسمح بالتمتع بالحصانات، والخصائص المؤسسية التي تتمتع بها هذه المنظمات غير الحكومية الدولية، وبالتالي تظهر أن القانون الدولي قد يدعم في بعض الأحيان منح هذا النوع من الحصانات.

منهجية البحث:

نسعى من خلال هذه الدراسة إلى انتهاج منهج البحث العلمي التحليلي، من خلال عقد مقارنة تحليلية بين ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية الخاصة وبين الإجراءات المتخذة من قبل دولة الكويت.

نطاق البحث:

تسعى الدراسة إلى عرض القواعد الدولية المنظمة لعمل المنظمات غير الحكومية وربطها بالقواعد الداخلية للدول ومنها الكويت. وتعتبر الكويت واحدة من العديد من الدول التي أعطت لبعض المنظمات غير الحكومية الصلاحيات والامتيازات الدبلوماسية، من أجل تسهيل أعمال هذه المنظمات وإعطائها نوعاً من الحرية في العمل. ولكن السؤال المطروح هنا هو، هل يحق للكويت التدخل في أعمال المنظمات الدولية غير الحكومية في حال تحصينها بالامتيازات الدبلوماسية والقضائية؟ وإن كان كذلك فما هو السند القانوني للقواعد الدولية التي تسمح بهذا التدخل؟ وهل يسمح القانون الدولي بانتهاك الاتفاقيات الدولية الدبلوماسية المبرمة في هذا الشأن؟

محتويات الدراسة:

وللإجابة عن التساؤلات السابقة، لابد لنا من الوقوف على ما جاء به القانون الدولي في شأن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للمنظمات غير الحكومية، ومن ثم الوقوف على ما جاء به القانون الكويتي في هذا الشأن، وإلى أي مدى يحق للدولة التدخل في أعمال وأموال المنظمات غير الحكومية المتواجدة على أراضيها، ومن ثم تحليل مدى مطابقة هذه الإجراءات المتخذة مع قواعد القانون الدولي، وذلك في مبحثين متتاليين، حيث تحتوي هذه الدراسة على:

المبحث الأول: إسباغ الحصانة الدبلوماسية على المنظمات الدولية غير الحكومية.

المبحث الثاني: مدى تمتع منظمة المدن العربية بالحصانات الدبلوماسية في دولة المقر (الكويت).

المبحث الأول
إسباغ الحصانة الدبلوماسية على المنظمات الدولية غير الحكومية

من المتفق عليه عدم وجود تعريف محدد للمنظمات الدولية غير الحكومية نتيجة لتعدد معاييرها واختلاف أنشطتها ودعم الدول لوجودها، وبالتالي كان من الصعوبة الوقوف على تعريف يوضح ماهيتها، ولأنها منظمات اجتماعية لا تهدف إلى الربح،

فكان هذا هو المعيار الأساسي في تحديد تعريف مناسب لها.[٣] وقد توضحت معالم التعريف حين جاءت به الأمم المتحدة، فقد عرفها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في القرار رقم (٣١) لسنة ١٩٩٦ بأنها: «تعتبر أي منظمة لم ينشئها كيان حكومي أو اتفاق حكومي دولي، منظمة غير حكومية بما في ذلك المنظمات التي تقبل أعضاء معينين من قبل سلطات حكومية، شريطة ألا تتعارض هذه العضوية مع حرية التعبير عن آراء المنظمة».[٤]

إن للمنظمات غير الحكومية أهمية كبيرة ومتزايدة خاصة في العقود الماضية، حيث أثبتت في كثير من الأحداث قدرتها على المساهمة الفعالة في مشكلات المجتمع الدولي وأحياناً العمل جنباً إلى جنب مع حكومات الدول، ومن الأمثلة البارزة على ذلك منح جائزة نوبل [٥]١٩٩٩ إلى منظمة «أطباء بلا حدود»[٦] وهي منظمة دولية غير حكومية. وفي مثال أخر، تمثل في حضور المئات من المنظمات غير الحكومية في المنتدى الذي نُظم على هامش مؤتمر منظمة التجارة العالمية في سياتل عام ١٩٩٩،[٧] من أجل التأكيد وتعزيز دور المنظمات غير الحكومية في دول العالم المختلفة، حيث تقوم المنظمات غير الحكومية بواجب تطوعي في المناطق التي مزقتها الصراعات

(٣) سعيد جويلي، المنظمات الدولية غير الحكومية في النظام القانوني الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة (٢٠٠٣) ص ٤٧.

(٤) المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة، القرار رقم ٣١ الصادر في ٢٥ يوليو ١٩٩٦ بعنوان علاقة التشاور بين الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. انظر:

https://www.unov.org/documents/NGO/NGO_Resolution_1996_31.pdf

(٥) تم تكريم منظمة أطباء بلا حدود بجائزة نوبل للسلام في عام ١٩٩٩. وقد اختارت لجنة الجائزة منظمة أطباء بلا حدود «تقديراً للعمل الإنساني الرائد الذي تقوم به المنظمة في عدة قارات» وتكريماً لكوادرها الطبية التي عملت في أكثر من ٨٠ بلداً وعالجت عشرات الملايين من الناس. انظر:

https://www.msf-me.org/ar/about-us/history/nobel-peace-prize .

(٦) منظمة دولية، طبية إنسانية مستقلة: حيث تقدم منظمة أطباء بلا حدود المساعدة الطبية للأشخاص المتضررين جراء النزاعات والأوبئة والكوارث الطبيعية والحرمان من الرعاية الصحية. تتألف الفرق من عشرات آلاف الخبراء الطبيين واللوجستيين والإداريين. وتلتزم المنظمة في عملها بالأخلاقيات الطبية ومبادئ الاستقلالية والحيادية وعدم التحيز. انظر:

https://www.msf.org/ar

(٧) Seattle Symposium on International Trade Issues in The First Decades Of The Next Century (November, 29 1999). Available at: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/ngo_e/sdvol34no1.pdf

البشرية مثل تيمور الشرقية وكوسوفو والشيشان أو بسبب الكوارث الطبيعية مثل شرق آسيا أو أمريكا الوسطى، مما أدى إلى حصول هذه المنظمات على تأييد شعبي كبير نتيجة الجهود المبذولة في هذه المجالات.

أما على صعيد الوضع القانوني للمنظمات غير الحكومية فهو لا يزال غير مؤكد وغير كامل أو واضح. حيث سعى كثير من المنظمات غير الحكومية لأكثر من قرن من الزمان للاعتراف بوضعها بموجب القانون الدولي، بالتالي حصولها على الحصانات الدبلوماسية المنصوص عليها للمنظمات الدولية الحكومية. وقد تم التعبير عن المطلب الأول بهذا المعنى في قرار بروكسل عام ١٩١٠ في المؤتمر العالمي للجمعيات الدولية.(٨) وبعدها بأربعين عاماً وحربين عالميتين، قدم المجتمع الدولي تجاوباً لهذه المطالب، باعتماد اتفاقية لاهاي لعام ١٩٥٦ بشأن الاعتراف بالشخصية القانونية للشركات والجمعيات والمؤسسات الأجنبية.(٩) ومع ذلك، كانت الحكومات أكثر من مترددة في تفعيل هذا الصك الخاص من القانون الدولي، وعليه لم تدخل حيز التنفيذ.

ونرى أن تزايد أعداد المنظمات الدولية غير الحكومية إنما هو لسد النقص الذي قد يواجهه المجتمع الدولي، حيث تسيطر السياسات والعلاقات الدولية وموازين القوى السياسية على كثير من المنظمات الدولية الحكومية؛ لذا لجأ الأفراد إلى سد النقص بإنشاء المنظمات غير الحكومية؛ رغبة منهم في ممارسة سلطات قوية وواسعة، وتتسم بنوع من الحرية وعدم التقييد.(١٠)

ويمكن تفسير تردد الدول بهذا الشأن، بأن إعطاءها لجماعات وموظفين غير دوليين هذا النوع من حصانات التنفيذ قد يؤدي إلى الانتقاص من سيادة الدولة وضياع هيبة القانون فيها، وذلك لاستثناء فئات معينة من المجتمع من خضوعها له، إضافة إلى رغبة الدول في حماية أمنها القومي بإسباغ هيبتها على الجماعات والمؤسسات

(٨) Frits Hondius, Legislation for Non-Profit Organizations: Recognition and Protection of NGOs in International Law, 2 The International Journal of Not-for-Profit Law, 1 (1999).

(٩) Convention of 1 June 1956 concerning the recognition of the legal personality of foreign companies, associations and institutions. Available at: https://assets.hcch.net/docs/4fa1f9de-9687-4eaf-b69e-bad855abc4ce.pdf

(١٠) انظر: د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة (١٩٨٧) ص ١١٠-١١١. أيضاً: د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي والنظرية العامة، دار نشر بيروت (١٩٩٨) ص ٢١٤.

على أراضيها، وذلك لا يعني عزوف الدول عن إعطاء الحصانات لبعض المنظمات غير الحكومية، حيث قامت العديد من الدول منها الكويت بإسباغ الحصانات الدبلوماسية على عدد من المنظمات غير الحكومية أهمها جمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر حول العالم، ومعاملتهم كموظفين دوليين خاضعين للحماية الدبلوماسية والحصانة القضائية.

المطلب الأول: النظام القانوني الدولي في إمكانية منح الحصانات للمنظمات غير الحكومية

المنظمات غير الحكومية لا زالت تنشأ بوساطة قوانين الدولة الداخلية التي تتخذها المنظمة مقراً لها، لأنه على الصعيد الدولي لا توجد قواعد قانونية دولية تحدد النظام القانوني للمنظمات غير الحكومية أو مميزاتها أو حصاناتها أو حتى طرق إنشائها. وبما أنها خاضعة للنظام الداخلي للدولة بالتالي يختلف نظامها القانوني باختلاف هذه الدول، خاصة فيما يتعلق بتحديد الشروط القانونية وإجراءات التكوين، والتسهيلات الممنوحة لها. حيث تضع بعض الدول شروطاً صارمة فيما يتعلق بالتسجيل والإعلان واستخراج التصاريح والموافقات الضرورية من أجل وضعها تحت سيطرة قانون الدولة، في حين أن دولاً أخرى قد تتساهل مع إنشائها وشروطها،[١١] بل وقد تبرم اتفاقيات معها من أجل منحها المميزات والصلاحيات للقيام بأعمالها، كما فعلت دولة الكويت مع المجلس الأولمبي الآسيوي ومنظمة المدن العربية.

إلا أن ما سبق لا ينفي قدرة القانون الدولي على إسباغ الحصانات على بعض هذه المنظمات، فمن بين آلاف المنظمات غير الحكومية الدولية، تستفيد خمس فقط من الحصانات القضائية والتنفيذية وهي: اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)، والاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة (IUCN)، والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا (GAVI)، وكالة إنتاج اللقاحات، والوكالة العالمية لمكافحة المنشطات (WADA)،[١٢]

(١١) See; Steve Charnovitz, Nongovernmental Organizations and International Law, 100 American Journal of International Law, 348 (2006), & Raphael Ben-Ari, The International Legal Status of International Non-Governmental Organizations: The Century-Long Normative Debate and Its Future Prospects, 23 Cardozo Journal of International & Comparative Law, 1 (2014-2015).

(١٢) David Pavot & Lolita Laperle-Forget, The Emergence of Objective Guidelines for Granting Immunity to International Non-Governmental Organizations, 20 Chinese Journal of International Law 137 (2021).

حيث تم منحهم الحصانات القضائية، فلا يمكن مقاضاتهم أو إخضاعهم للتحقيق أو الاستيلاء على ممتلكاتهم.

وتم تشكيل اتحاد المؤسسات الدولية (UIA)[١٣] الذي سعى لتقديم مبادرة دولية في عام ١٩٥٩[١٤] بقيامه بحملة نيابة عن الجمعيات الدولية (وليس الأجنبية فقط)، وقام بتعميم مقترحات على منظمات مختلفة في جميع أنحاء العالم. وتولت منظمة الأغذية والزراعة (FAO) أخذ زمام المبادرة ورسم خارطة طريق للوصول إلى قبول القانون الدولي منح الحصانات والامتيازات لهذه المنظمات بناء على قوة القانون الدولي دون الحاجة إلى الطلب، وأن يكون وضعها مساوياً لوضع المنظمات الدولية الحكومية، واختارت أن تكون البداية مع مجلس أوروبا لإصدار القوانين اللازمة بهذا الشأن. وكانت الامتيازات الأولية المطلوبة من المنظمات غير الحكومية تتمثل بالإعفاء الضريبي والجمركي في كافة الدول في الاتحاد الأوروبي بداية، ثم السعي لإقرارها في كل العالم،[١٥] إلا أن مجلس أوروبا رفض منح هذه المنظمات امتيازات من هذا النوع، والذي قد يسهم في ازدياد أعداد هذه المنظمات وخضوعها تلقائياً لهذا النوع من الامتيازات، وبالتالي تفقد الدول السيطرة على تنظيم الأمور الضريبية والمالية مع هذه المنظمات، وبدلا من ذلك، اكتفى مجلس أوروبا بمنح ميزة الاعتراف القانوني الدولي للمنظمات غير الحكومية دون أي مميزات أخرى.[١٦]

في ٢٤ أبريل ١٩٨٦، بعد أكثر من ٧٥ عاماً على قرار بروكسل السابق في مجلس أوروبا، تم التوقيع على اتفاقية الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية غير الحكومية، وهي المسجلة في سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم ١٢٤ في ستراسبورغ، حيث دخلت حيز التنفيذ في ١ يناير ١٩٩١،[١٧] وهو ما يمكن القول عنها

(١٣) اتحاد المؤسسات الدولية هو مؤسسة أبحاث ومركز توثيق مقره في بروكسل وهي مؤسسة غير هادفة للربح وغير سياسية ومستقلة وغير حكومية بطبيعتها، وهي رائدة في البحث والمراقبة وتوفير المعلومات حول المنظمات والمؤسسات الدولية والتحديات العالمية التي تواجهها منذ عام ١٩٠٧.

(١٤) The International Congress Calendar, Union of International Associations (UIA) 1959, available at: https://ybio.brillonline.com/history

(١٥) Res. 3/59 (1959), Food & Agriculture Organization (FAO), available at: https://www.fao.org/3/x5573E/x5573e06.htm#Resolution3

(١٦) Frits Hondius, supra, at 3.

(١٧) European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations, European Treaty Series - No. 124, Council of Europe (1986), available at: https://rm.coe.int/168007a67c.

بأنها اتفاقية تاريخية لبداية تمتع هذه المنظمات بالمميزات والحصانات، وما يسمح للدول منفردة باتخاذ قرار إعطاء هذا النوع من الحصانات لهذه المنظمات بنوع من السهولة وعدم التعقيد.

وتتألف هذه الاتفاقية من ١١ مادة يتم بموجبها الاعتراف تلقائياً بالمنظمات الدولية غير الحكومية والتي تعطي الاعتراف الدولي لها في كل الدول،[١٨] بمعنى إن كانت المنظمة غير الحكومية قد حصلت على الاعتراف في الدولة (أ) بناء على هذه الاتفاقية، فإنها مباشرة ستحصل على ذات الاعتراف بها في الدولة (ب) و (ج)، وذلك تلقائياً دون الحاجة إلى طلبها. وتعتبر هذه الاتفاقية رقم ١٢٤ هي الصك القانوني الدولي الأول والوحيد في العالم بشأن المنظمات الدولية غير الحكومية. وقد صادقت تسع دول على الاتفاقية، خاصة في وسط وشرق أوروبا. وقد صدقت عليها أربع دول بها عدد كبير من المنظمات غير الحكومية: المملكة المتحدة وبلجيكا وفرنسا وسويسرا، إضافة إلى كل من النمسا وسلوفينيا، اليونان، البرتغال والتي تضم مركز مجلس أوروبا، وصدقت هذه الدول لتعزيز الاتفاقية بين الشمال والجنوب الأوروبي وذلك للترابط والتضامن الذي يخصص دوراً خاصاً للمنظمات غير الحكومية.[١٩]

وقد حرصت الأمم المتحدة على إقامة علاقات تعاون وتشاور مباشر مع المنظمات الدولية غير الحكومية، حيث أقرت في ميثاقها في المادة (٧١) أن: «للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري ترتيبات مناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه».[٢٠] وهذا إن دل فإنما يدل على اعتراف الأمم المتحدة بالدور المهم والرئيسي والفعال للمنظمات غير الحكومية، وأهمية تعزيز التعاون معها وإعطائها بعض الصلاحيات الدولية والتسهيلات التي تمكنها من أداء عملها وإنجاز أهدافها. وقد استطاعت المادة السابقة توثيق الصلات بين المنظمات والهيئات الدولية على اختلافها والذي يعد في حقيقته إحدى نتائج التعاون الدولي، ذلك أن المنظمات الدولية هي الشكل القانوني الذي يتم عن طريقه تحديد النشاطات الدولية التعاونية المنظمة والتي تسهم بشكل كبير في تطوير وتدوين والتوسع في تفسير القانون الدولي.[٢١]

(١٨) Id.

(١٩) Details of Treaty No.124, Council of Europe (1986), available at: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=124

(٢٠) ميثاق الأمم المتحدة، المادة ٧١ (١٩٤٥).

(٢١) سالم إبراهيم كرير، لجنة القانون الدولي، مكتبة طرابلس العالمية للنشر، الطبعة الأولى (١٩٩٩) ص ٩٩.

المطلب الثاني: مدى استحقاق المنظمات غير الحكومية للتمتع بالحصانات الدبلوماسية

يدور النقاش حول مدى قدرة الدول على منح حصانات معينة إلى منظمات غير حكومية محددة، وما إذا كان هناك معيار واضح في تحديد استحقاق هذه المنظمات غير الحكومية للحصانات، فتتنوع الدول في موافقتها على منح الحصانات إلى ما قد تراه من تعدٍ على سيادة الدولة من قبل هذه المنظمة، بالتالي عدم استطاعة الدولة فرض سلطة القانون عليها، فالمنظمات غير الحكومية قد تجد أحياناً صعوبة في التعامل مع الحكومات؛ وذلك لاختلاف توجهات وأهداف كل منهما،(٢٢) مما قد يحدث الصراع وعدم التوافق فيما بينهما أكثر من التعاون، لذلك تسعى الكثير من هذه المنظمات إلى عدم الظهور بمظهر المنافس أو الند لحكومة الدولة؛ لأنه قد يؤدي إلى فرض هذه الدول سيطرتها عليها لتثبت قوتها وسيادة قانونها، فالولايات المتحدة على سبيل المثال رفضت منح الحصانة لمنظمة الإنترنت الخاصة بالأسماء والأرقام (ICANN) وذلك في العام ٢٠١٦(٢٣)؛ لأنها ترى أن إعطاء مثل هذه المنظمة حصانات واسعة قد يشكل خطراً على الأمن القومي الأمريكي، خاصة أنها تتعامل مع الإنترنت والأعمال السيبرانية. ومن جهة أخرى قامت كندا بمنح الحصانة للمنظمة الدولية لمكافحة المنشطات (WADA) في العام ٢٠١٨(٢٤)؛ وذلك لأهمية إسباغ الحرية على المنظمة في ممارسة نشاطاتها، وهي كما نرى وجهات نظر تختلف باختلاف نظرة الدول لها، والهدف من وجودها أو إنشائها، فذلك يدل على عدم وجود معيار محدد وواضح يسمح بمنح الحصانات لهذا النوع من المنظمات تلقائياً، مما قد يخلق نوعاً من الازدواجية في المعايير باختلاف الدول.

---

(٢٢) غسان منير وأحمد الطراح، العولمة والدولة، الوطن والمجتمع العالمي، دراسات في التنمية والاجتماع المدني في ظل الهيمنة الاقتصادية العالمية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت (٢٠٠٢) ص ٢٠٦.

(٢٣) ICANN, Stewardship of IANA Functions Transitions to Global Internet Community as Contract with U.S. Government Ends (1 October 2016), available at: www.icann.org/news/announcement-2016-10-01-en

(٢٤) Bill no. 238: An Act respecting the immunities granted to the World Anti-Doping Agency—National Assembly of Que ́bec. Available at: http://assnat.qc.ca/en/travaux-parlemen taires/projets-loi/projet-loi-238-41-1.html. See also: World Anti-Doping Agency, Quebec Assembly protects WADA's mission to fight doping in sport (2018) available at: www.wada-ama.org/en/media/news/2018-06/quebec-assembly-protects-wadas-mission-to-fight-doping-in-sport

فالمنظمات غير الحكومية وإن كانت تتمتع بالاستقلال في عملها، إلا أنها خاضعة لقوانين الدولة التي تكون فيها، كما أن عليها مراعاة سيادتها وتنظيماتها عند صياغة لوائحها التنظيمية، فدرجة استقلال هذه المنظمات تختلف باختلاف معايير عدة، منها: مستوى الإشراف والتدخل في أعمالها والرقابة عليها من قبل الدولة، والتسهيلات المالية والإدارية التي تقدم لهذه المنظمة، وأخيراً الضغوط التي ممكن أن تمارسها الدولة على المنظمة لتتماشى مع نظامها السياسي والدستوري.[٢٥] فبالنسبة لجميع المنظمات الدولية غير الحكومية، يعتبر الاعتراف بوضعها القانوني مسألة حاسمة ومهمة من أجل تحديد كيانها القانوني الدولي بما يتناسب واعتبارات المجتمع الدولي، ذلك أن العديد من هذه المنظمات تعمل بشكل وثيق مع الهيئات الحكومية الدولية: مثل اليونسكو في باريس،[٢٦] ومنظمة الصحة العالمية في جنيف،[٢٧] ومجلس أوروبا في ستراسبورغ،[٢٨] والمفوضية الأوروبية في بروكسل،[٢٩] وغيرها الكثير. وغالباً ما تسعى المنظمات غير الحكومية إلى الحصول على الضمانات والحصانات القانونية والمالية

(٢٥) Anna-Karin Lindblom, Non-Governmental Organisations in International Law, 121-127 (2005). Also see; Olivier de Frouville, Domesticating Civil Society at the United Nations: in NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, 116 (2008).

(٢٦) ThePlacedeFontenoyinParisishometoUNESCO›sHeadquarters.Inauguratedon November3,1958,itistodaytheOrganization'smainbuilding.Availableat:https://www.unesco.org/en/house?TSPD_101_R0=0807 13870fab20007cf0198fadb8a2361de6db528a d804c892683afb8af3fa15746c555 920327e5b088fe5c11b143000e25d0e5aeade46f29d6c762de7e65 0ac1f b 6557d8ab7f871dd 418a6fcb15d9772 a45cd63eb8988988d2ae3d1497babf6

(٢٧) منظمة الصحة العالمية هي واحدة من عدة وكالات تابعة للأمم المتحدة ومتخصصة بمجال الصحة، أنشئت في ٧ أبريل ١٩٤٨، ومقرها الحالي في جنيف، سويسرا. انظر:

https://www.who.int/ar

(٢٨) يعتبر مجلس أوروبا المنظمة الرئيسية المعنية بالدفاع عن حقوق الإنسان في القارة الأوروبية، أنشئ المجلس في ٥ مايو ١٩٤٩ ويضم ٢٨ دولة عضواً في الاتحاد الأوروبي. ويقع في مدينة ستراسبورغ، فرنسا. انظر:

https://www.coe.int/ar_TN/web/tunis/the-coe

(٢٩) هي الفرع التنفيذي للاتحاد الأوروبي، والمسؤولة عن اقتراح التشريعات، وتنفيذ القرارات، وتأييد معاهدات الاتحاد الأوروبي وإدارة أعمال الاتحاد الأوروبي، أنشئت في عام ١٩٥٨ وتضم ٢٨ دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، ومقرها في بروكسل، بلجيكا. انظر:

https://ec.europa.eu/info/index_en

والأمنية التي تتمتع بها المنظمات الدولية الحكومية بما يشمل امتيازاتها وحصاناتها. وبما أنه لا يوجد وضع دولي للمنظمات غير الحكومية، فإن الدول قد تقدم بعض الامتيازات والحصانات بموجب قوانينها الداخلية مثل بلجيكا، التي سنت وضعاً خاصاً بموجب قوانينها للمنظمات غير الحكومية الأجنبية ولكنها تظل قوانين بلجيكية، كذلك الامتيازات التي منحتها دولة الكويت لبعض المنظمات غير الحكومية على أرضها مثل الهلال الأحمر الكويتي(٣٠)، المجلس الأولمبي الآسيوي(٣١) ومنظمة المدن العربية(٣٢) على ما سيأتي ذكره لاحقاً.

وقد لجأ العديد من المنظمات غير الحكومية إلى محاولة الحصول على هذه الحصانات عن طريق القضاء بما أن الحوار والدبلوماسية مع بعض الدول لم تكن حلاً، أو لرفض بعض الدول منح المنظمات هذه الحصانات، فرأى العديد منها أن الطريق الأفضل هو بالحصول عليها عن طريق القضاء. وقد تم رفع عدة دعاوى قضائية أمام المحاكم المختلفة في الدول، فعلى سبيل المثال، القضية المرفوعة من منظمة الحزب الشيوعي الموحد في تركيا ضد الجمهورية التركية أمام المحكمة الدستورية العليا في تركيا عام (١٩٩٨) نتيجة قيام الدولة بالتدخل المباشر في أعمال المنظمة وعدم إعطائها مساحة من الحرية للعمل، ومن ثم أدى الصراع بينهم إلى حل هذه المنظمة غير الحكومية، وتستند المنظمة في دعواها إلى انتهاك قواعد حقوق الإنسان المتمثلة في حرية التجمعات والمخالف للمادة ١١ من القانون التركي، إضافة إلى انتهاك الحق في حرية الرأي والتعبير، وطالبوا في دعواهم بإسباغ الحصانات عليهم لتمكينهم من

(٣٠) جمعية الهلال الأحمر الكويتي هي جمعية إنسانية تطوعية تقدم المساعدة والعون لأشد الحالات ضعفاً، سواء كان هذا الضعف ناجماً عن وضع اجتماعي معين أو عن وقوع حروب أو كوارث طبيعية، دون تفرقة بين دين أو مذهب أو جنس أو لون، ودون الالتفات إلى المعتقدات السياسية والفكرية، تأسست في ١٠ يناير ١٩٦٦ ومقرها في الشويخ، الكويت. انظر:

https://www.krcs.org.kw/ar/about-us

(٣١) المجلس الأولمبي الآسيوي هو هيئة حاكمة للرياضة في آسيا، ويضم حالياً ٤٥ عضواً من اللجان الأولمبية الوطنية. أنشئ المجلس في ١٦ نوفمبر ١٩٨٢، ويقع المقر الرئيسي له في مدينة الكويت. انظر:

https://ocasia.org

(٣٢) منظمة المدن العربية هي شبكة قائمة لتنمية التعاون بين المدن العربية من أجل تعزيز تنميتها مع الحفاظ على هويتها العربية، أنشئت في ١٥ مارس ١٩٦٧، ومقرها في الشويخ، الكويت. انظر:

http://www.arabtowns.org

الاستمرار في عملهم دون تدخلات، وقد حكمت المحكمة بانتهاك المادة ١١ من القانون دون أن تعطي هذه المنظمة أي نوع من الحصانات.(٣٣)

بالتالي، فإن الاستناد إلى الاتفاقية رقم ١٢٤ من شأنه منح المنظمات الدولية غير الحكومية الامتيازات والحصانات في دول مختلفة دون الحاجة إلى الرجوع إلى موافقتها أو قوانينها على ذلك ما دامت صدقت على هذه الاتفاقية. في حين أنه من جانب آخر، فقد جادلت بعض الدول التي لم تنضم بعد إلى الاتفاقية رقم ١٢٤ بأنه لا توجد حاجة إلى انضمامها وإسباغ الحصانات الدولية على هذه المنظمات إذا كان قانوننا الداخلي منسجماً تماماً مع ما جاءت به الاتفاقية رقم ١٢٤، خاصة أن قوانين وقضاء هذه الدول تعترف بالمنظمات غير الحكومية الأجنبية بغض النظر عن شكلها القانوني.(٣٤)

ويأتي الرد من أنصار المنظمات غير الحكومية بأن توجه هذه الدول خاطئ في تحديد الهدف الأساسي من هذه الحصانات، وهي النقطة الحاسمة في هذا الجدال.(٣٥) ذلك أن هدف المنظمات غير الحكومية هو الحصول على الحرية الدولية بالتمتع بكافة الحصانات في كل الدول بغض النظر عن توافق قانونها الداخلي من عدمه، ما دام القانون الدولي يسبغ هذا النوع من الحمايات والحصانات عليها بموجب الاتفاقيات الدولية، مما يسهل عمل هذه المنظمات ويسبغ على موظفيها الحماية الدبلوماسية والقضائية، فمثلاً؛ لو كان القانون الداخلي لدولة ما يحظر التعذيب، فلا ينبغي أن يمنعها ذلك من الانضمام إلى معاهدة مناهضة التعذيب. على العكس من ذلك، لا يمكن لأي دولة أن تكون طرفاً في معاهدة دولية إذا كان قانونها الداخلي غير سليم أو غير متوافق مع قواعد القانون الدولي، إضافة إلى أن وجود قانون في دولة ما يحترم تماماً وضع المنظمات غير الحكومية الأجنبية، قد لا يضمن الاحترام الكامل للمنظمات غير الحكومية في الدول الأخرى. والأهم من ذلك، أن هناك اختلافاً كبيراً بين منح المزايا للمنظمات غير الحكومية بموجب القانون المحلي، وبين وجود التزام دولي بقبول اتفاق رسمي أمام المجتمع الدولي باحترام هوية المنظمات الدولية غير الحكومية.

إن حريات المنظمات غير الحكومية المنصوص عليها في المواد (٩) و (١٠)

(٣٣) United Communist Party of Turkey & Others v. Turkey (January 30, 1998).

(٣٤) Frits Hondius, supra, at 4.

(٣٥) Anna-Karin Lindblom, supra, note 24, at 255-263. Also See; Kerstin Martens, Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law, 10 Indiana Journal of Global & Legal Studies 1-4 (2003).

و (١١) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[٣٦] (حرية الضمير والتعبير وتكوين الجمعيات) هي حريات أساسية تلتزم الدول باحترامها وحمايتها. في المقابل، تساعد العديد من المنظمات غير الحكومية في الحفاظ على نظام حماية حقوق الإنسان الدولي، فهي تعمل جنباً إلى جنب مع المنظمات الدولية الإنسانية وحملات الإغاثة الدولية الصادرة من حكومات الدول، كمساهمة الصليب الأحمر الدولي بقضايا اللاجئين السوريين والذي تكفلت الأمم المتحدة بتمويله من حكومات الدول عن طريق مؤتمر المانحين الذي عقد في الكويت لثلاث سنوات متتالية، ما أسفر عن تبرعات حكومية تجاوزت الـ ٩ مليارات دولار، حيث حصل الصليب الأحمر على جزء من التبرعات من أجل أعمال الإغاثة والأعمال الإنسانية في مخيمات اللاجئين السوريين، وهو ما حظي بدعم دولي كبير سواء من الدول أو من الأمم المتحدة.[٣٧]

لذلك نرى أنه يحق للمنظمات غير الحكومية الحصول على الاعتراف الدولي بوضعها القانوني، وكذلك إسباغ الحماية عليها وعلى موظفيها بمنحهم الامتيازات والحصانات الدولية والقضائية من أجل تسهيل أدائهم لمهام عملهم. فقد أصدرت دراسة دولية حول المشكلات الأمنية للمنظمات الإنسانية غير الحكومية -أجراها البروفيسور Mario Bettati [٣٨] (دراسة باريس) تحت رعاية اتحاد المؤسسات الدولية ومقره

(٣٦) The European Human Rights Convention, Art. (9,10,11) (September 3, 1953). Available at: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

(٣٧) المؤتمر الدولي للمانحين لدعم الوضع الإنساني في سوريا، الكويت (٢٠١٣- ٢٠١٤- ٢٠١٥). دعت الأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي يسهم في التخفيف من معاناة الشعب السوري واختيرت الكويت لتكون الدولة المضيفة بعدما طلب الأمين العام للأمم المتحدة «بان كي مون» من الكويت استضافة المؤتمر الأول للمانحين وبعدها الثاني والثالث على التوالي، وشهد ذلك المؤتمر مشاركة ٦٣ منظمة كويتية وخليجية وعربية وإسلامية وعدد من منظمات الأمم المتحدة ذات الصلة بالشأن الإنساني وخرج بمساعدات وتبرعات مالية بلغت قيمتها ١٨٣ مليون دولار، منها ١٠٠ مليون التزمت بها منظمات الصليب الأحمر الدولي والهلال الأحمر الكويتي. ومع تردي الأوضاع الإنسانية في سوريا زاد العبء الواقع على منظمات الأمم المتحدة الإغاثية لتوفير الغذاء والسكن والدواء وغيرها من المستلزمات والخدمات، وأعلنت مفوضية اللاجئين الدولية عن حاجتها إلى ٤,٢ مليون دولار لمواجهة الطلب المتزايد. انظر:
الكويت تستضيف مؤتمر المانحين الثالث بمشاركة دولية واسعة، وكالة الأنباء الكويتية (كونا)، (٣٠ مارس ٢٠١٥).
https://www.kuna.net.kw/ArticleDetails.aspx?id=2433087&Language=ar

(٣٨) Mario Bettati, Protection for Non-Governmental Organizations on Hazardous Duties, UIA (1999), available at: https://uia.org/archive/ngo-security

بروكسل- تقريراً مروّعاً للأعمال العدائية والإجرامية المرتكبة ضد المنظمات غير الحكومية وموظفيها، بدءاً من أعمال السرقة والمصادرة وحتى العنف والقتل، حيث إن ٤٥٪ من هذه الجرائم يرتكبها أشخاص حكوميون مستغلون لمراكزهم الحكومية من أجل العبث مع هذه المنظمات. فليس من المستغرب أن تشير العديد من المنظمات التي تمت مقابلتها إلى أنها تتوقع تعزيزاً لحمايتها من قبل الحكومات في الدول المختلفة.[٣٩] ويعد الانضمام إلى الاتفاقية رقم ١٢٤ خطوة أولى لكنها أساسية من قبل الحكومات في اتجاه تحسين الوضع القانوني والحماية الدولية لهذه المنظمات.

المبحث الثاني
مدى تمتع منظمة المدن العربية بالحصانات الدبلوماسية في دولة المقر (الكويت)

منظمة المدن العربية (ATO)، هي منظمة إقليمية عربية غير حكومية مستقلة، ليس لها أي نشاط سياسي، إنما تختص بشؤون المدن والبلديات في المدن العربية. تأسست المنظمة في ١٥ مارس ١٩٦٧، ومقرها الدائم هو دولة الكويت. وتعتبر هذه المنظمة شبكة تم إنشاؤها لتطوير التعاون بين المدن العربية من أجل تعزيز تنميتها مع الحفاظ على هويتها العربية، حيث إن العضوية مفتوحة للبلديات من الدول العربية، والمؤسسات الأخرى للأنشطة ذات الصلة والأفراد المهتمين. وأهم المدن الأعضاء تأتي من الدول التالية: الجزائر، البحرين، جزر القمر، جيبوتي، مصر، العراق، الأردن، الكويت، لبنان، ليبيا، موريتانيا، المغرب، عمان، قطر، السعودية، تونس والإمارات العربية المتحدة. وهناك العديد من المؤسسات ذات الصلة، بما في ذلك صندوق تنمية المدن العربية، الذي بدأ الحياة في عام ١٩٧٩، والمعهد العربي للتنمية الحضرية الذي بدأ في عام ١٩٨٠، واصفاً نفسه بأنه «الجناح العلمي والتقني لـ (ATO). وبحلول العام ٢٠١٣، كان لدى المنظمة أعضاء من ٢٢ دولة.

ومن أهم أهداف منظمة المدن العربية:

- الحفاظ على هوية المدن العربية وتراثها.

(٣٩) Hugo Slim, Planning Between Danger and Opportunity: NGO Situation Analysis in Conflict Related Emergencies, UIA (1996), available at: http://www.securitymanagementinitiative.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=62&Itemid=%3C=en

- توصيف مشكلات المدن والبحث عن حلول لها من خلال البرامج وتبادل الخبرات والتجارب.
- العمل على تحقيق العيش الذي يسمح بالتواصل لتعزيز مؤشرات النمو وتأمين مستلزمات الساكنين.
- المساهمة في تعزيز دور المدينة وجعلها جاذبة للعيش والعمل من خلال شراكات شاملة في صنع القرارات التي تؤسس لقيام مدن مرنة وشاملة وآمنة ومستدامة.
- العمل على تمكين المدن من تطوير خارطة طريق لتحقيق الاستقلال المادي من خلال استثمارات متعددة من الصناديق والمؤسسات المالية والتحويلات المرتبطة بأجندة التنمية المستدامة والتزاماتها واحتياجاتها.
- العمل على بناء مدن المستقبل مع التطلع للعمارة المعاصرة دون فقدان الهوية والجذور التراثية العربية والإسلامية.
- الارتقاء بالحياة الثقافية في مجتمعات المدن العربية لتحقيق التنمية الثقافية بمعناها السلوكي والقيمي والمعرفي، وبناء استراتيجيات ومؤشرات ثقافية تخدم تطور المدن ومجتمعاتها.(٤٠)

ويلاحظ أن هذه المنظمة –كأي منظمة أخرى غير حكومية– تهدف إلى تحقيق أهداف معنوية كمساندة لدور الدولة، ومساهمة في تنمية المجتمع بالقيام بالأدوار الفعالة، وأحياناً بالطرق الدولية أو الدبلوماسية، من أجل الوصول إلى أهدافها وغاياتها المجتمعية، حيث إنها كغيرها من المنظمات غير الحكومية لا تهدف إلى الربح المادي إنما تحقيق الأهداف المجتمعية. وسعت منظمة المدن العربية إلى تعزيز دورها كمنظمة دولية غير حكومية، وذلك في سعيها الدائم للحصول على الحصانات والامتيازات الدبلوماسية المقررة للمنظمات الحكومية في دولة المقر، ولتحقيق ذلك، طورت هذه المنظمة من دورها الإقليمي إلى دور عالمي أكبر عن طريق تعزيز عناصر استراتيجياتها والانتقال بها من السمة الإقليمية إلى السمة الدولية، وذلك من خلال تدعيم علاقاتها الخارجية مع الهيئات والمنظمات الدولية الحكومية والتي أبرزها الأمم

(٤٠) منظمة المدن العربية (١٩٦٧). انظر:

http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=55

المتحدة حيث تحظى فيه بصفة مراقب في المجلس الاقتصادي والاجتماعي،[٤١] كذلك علاقاتها المباشرة مع المجلس الأوروبي. كما تعتبر المنظمة عضواً في منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية (UCLG)[٤٢] ولها دور في تأسيس منظمات أخرى غير حكومية مثل الهيئة الأوروبية المتوسطية للشراكة (الأورو-متوسطية).[٤٣]

المطلب الأول: دور دولة المقر في منح الحصانات الدبلوماسية للمنظمة

نظراً لطبيعة الدور المتزايد للمنظمة، فقد طلبت من حكومة دولة المقر (الكويت) إسباغ الحصانات والامتيازات الدبلوماسية على هذه المنظمة أسوة بالمنظمات الدولية الحكومية،[٤٤] وذلك لأهمية الدور الذي تلعبه هذه المنظمة بجمع حكومات العديد من المدن العربية فيها، إضافة إلى تسهيل قيامها بأعمالها وفق ما تقتضيه مصلحة العمل والمجتمع. وقد استجابت الكويت لطلب المنظمة بالحصول على الحصانات الدبلوماسية، وعليه فقد تم توقيع اتفاقية بين وزارة الخارجية الكويتية ومنظمة المدن العربية في ٢٩ أكتوبر ١٩٨٢، وقد صادق مجلس الوزراء الكويتي في قراره رقم

(٤١) المرجع السابق. انظر:

http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=93

(٤٢) تلتزم منظمة المدن المتحدة والحكومات المحلية التي تأسست في العام ١٩١٣ باعتبارها شبكة عالمية من المدن والحكومات المحلية والإقليمية والمتروبولية وجمعياتها، بتمثيل أصوات الحكومات المحلية والإقليمية والدفاع عنها وتضخيمها من أجل عدم ترك أي شخص أو مكان خلف الركب من أجل تحقيق حياة تكون فيها مُثُل أهداف التنمية المستدامة حقيقة معيشية. انظر:

https://www.uclg.org/en/organisation/about

(٤٣) الأورو-متوسطية للحقوق هي شبكة تضم ٦٥ منظمة حقوقية نشطة في ٣٠ دولة. تأسست في عام ١٩٩٧، بعد إعلان برشلونة عام ١٩٩٥، من قبل منظمات المجتمع المدني للمساهمة في تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية في إطار الشراكة الأورو-متوسطية. وتكمن مهمة الأورو-متوسطية للحقوق في تقوية وتعزيـز حقوق الإنسان والإصلاحات الديمقراطية في المنطقة من خلال التواصل والتآزر داخل المجتمع المدني، وتسعى الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان إلى تطوير وتعزيز الشراكة بين المنظمات غير الحكومية الناشطة في المنطقة، وكذلك نشر وترقية قيم حقوق الإنسان. انظر:
https://euromedrights.org/ar/من-نحن/

(٤٤) كتاب منظمة المدن العربية لوزارة الخارجية الكويتية رقم (٢٢٤٥٠) المؤرخ (١٩ فبراير ١٩٨٣) بشأن الموافقة على منحها الامتيازات والحصانات الدولية.

(١٩٨٣/١٢) على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٣ مارس ١٩٨٣[٤٥] وأحالها إلى مجلس الأمة ليصدر قانوناً بشأن منح هذه المنظمة كافة الامتيازات والحصانات الدولية. واستناداً إلى قرار مجلس الوزراء السابق، تم إصدار القانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٦ بالموافقة على «الاتفاق بين حكومة دولة الكويت ومنظمة المدن العربية بشأن المقر»، وصدر في الجريدة الرسمية «الكويت اليوم»[٤٦] في ١٦ فبراير ١٩٨٦.

وضم الاتفاق (١٩) مادة متعلقة بالحصانات والامتيازات التي تمنح للمنظمة والعاملين فيها. فقد نص الاتفاق في المواد من (٢-٦) على حرمة مباني المنظمة ومحفوظاتها ووثائقها في كل وقت وحيثما تكون، وعدم جواز الاطلاع عليها أو تفتيشها من دون إذن خطي من الأمين العام للمنظمة. كما أعفى أموال المنظمة ووسائل النقل والمواصلات التي تستخدمها من إجراءات التفتيش والحجز. كما نصت المادة (١٢) على الحصانات والامتيازات التي تمنح لممثلي بلديات المدن العربية أثناء ممارستهم لمهامهم المتعلقة بالمنظمة وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه. وقد أشارت المادتان (١٣-١٤) إلى الحصانات المنصوص عليها للأمين العام ولموظفي المنظمة، حيث يتمتعون بالحصانات القضائية عن كل ما يصدر عن أعمالهم، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية والجمركية عن المرتبات والمكافآت التي يتقاضونها.[٤٧]

بالتالي، واستناداً إلى حصانات الموظفين في المنظمة لابد لنا من معرفة كيف تمارس المنظمة أعمالها وتقوم بواجباتها؟ للإجابة عن هذا السؤال لابد أن نتعرف الأجهـزةَ المكونة للمنظمة والمؤسسات التي تتولى التنفيذ وهي:[٤٨]

١ - المؤتمر العام
٢ - المكتب الدائم.
٣ - الأمانة العامة.
٤ - صندوق تنمية المدن العربية.

---

(٤٥) الأمانة العامة لمجلس الوزراء الكويتي، كتاب رقم (٣٧٩) جلسة مجلس الوزراء رقم (١٩٨٣/١٠) المنعقدة بتاريخ ٦ مارس ١٩٨٣.

(٤٦) جريدة الكويت اليوم، السنة (٣٢) العدد (١٦٥٢) لسنة (١٩٨٦).

(٤٧) المرجع السابق.

(٤٨) منظمة المدن العربية، مرجع سابق، انظر:

http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=65

٥ - المعهد العربي لإنماء المدن.

وقد حدد النظام الأساسي للمنظمــة واجبــات واختصاصات كل من هذه الأجهزة والمؤسسات. فالمؤتمر العام هو السلطة العليا في المنظمة وهو الذي يرسم سياستها العامة والأهداف الثابتة والمرحلية التي ينبغي تحقيقها، كما يراقب أعمال مؤسساتها، ويتألف المؤتمر العام من ممثلي بلديات المدن الأعضاء، وينعقد في دورته العادية مرة كل سنتين، ويجوز عقده في دورة غير عادية إما بقرار من المكتب الدائم أو بناء على موافقة ثلث المدن الأعضاء بالمنظمة، حيث توجه الدعوة إلى كل مدينة عضو لحضور المؤتمر العام قبل موعد الانعقاد بثلاثة أشهر على الأقل إذا كانت الدورة عادية، وبشهر واحد إذا كانت غير عادية، ويكون الانعقاد صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لممثلي المدن الأعضاء، وفي حالة عدم اكتمال النصاب تجدد الدعوة للمرة الثانية، ويعتبر الانعقاد صحيحاً مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين. ويتم اتخاذ القرارات وإصدار التوصيات بأغلبية أصوات الأعضــاء الحاضرين، ويكون لكل بلدية صــوت واحد، ولا تجــوز الإنابة في التصويت، وطبقاً لأحكام النظام الأساسي للمنظمة.

أما المكتب الدائم فهو يعتبر بمثــابــة مجلس إدارة للمنظمة يتولى إدارة شؤونها وتصريف أمورها فيما هو خارج عن اختصاصات الأمين العــام، خصوصاً وأن المؤتمر العام ينعقد مرة كل سنتين؛ ولذا لابد من وجود جهاز مصغر لمتابعة تنفيذ القرارات، والنظر فيما قد يستجد من قضايا ومسائل في الفترات الواقعة بين المؤتمرات. وهو يتألف من ممثلي العواصم العربية الأعضاء في المنظمة ومن ضمنها مدينة القدس وممثــلي إحدى عشرة مدينة عضواً ينتخبهم المؤتمر العام، على ألا تنتخب أكثر من مدينة واحدة من قطر عربي واحد، إلى جانب رئيس بلدية المدينة التي ستنعقد بها الدورة التالية للمؤتمر العام ورئيس بلدية المدينة التي يعقد فيها المكتب الدائم دورته. ويكون الانتخاب للمدة التي تقع بين دورتين للمؤتمر العام، ويجوز إعادة انتخاب المدينة العضو لأكثر من مرة. ويعقد المكتب الدائم اجتماعاته في المدن الأعضاء مرة كل ستة أشهر على الأقل، ويجوز أن يعقد اجتماعاً طارئاً بدعوة من الأمين العام للمنظمة أو من ثلث أعضائه، ويعتبر الاجتماع صحيحاً بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتتخــذ القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين.[٤٩]

(٤٩) حاتم عبدالغني، منظمة المدن العربية الحفاظ على الهوية العربية والارتقاء بالمدينة، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد ٣٠ (١٩٨٣) ص ٢١٨-٢٢٠.

وإلى جانب المكتب الدائم في هيكل المنظمة هناك الأمانة العامة: وهي الجهاز التنفيذي للمنظمــة، ويرأسه أمين عام يشرف على إدارة الشؤون الدائمة للمنظمة، يعاونه في ذلك جهاز إداري وفني يرأسه مديــر عــام يعينه المكتب الدائم بترشيح من الأمين العــام. وينتخب الأمين العام من قبل المؤتمر العام في كل دورة عادية له، ويجوز إعادة الانتخاب لنفس الشخص لأكثــر من مرة، ويتولى الأمين العام الاختصاصات التالية:

- الإشراف على أجهزة المنظمة وإدارة أعمال الأمانة العامة وتنفيذ أحكام الأنظمة واللوائح المتعلقة بــأجهزة المنظمة ومؤسساتها.
- تعيين مدير عام مساعد أو أكثــر وموظفي الأمــانة.
- تنفيذ قرارات المؤتمر العام والمكتب الدائم.
- إبلاغ بلديات المدن الأعضاء بمقررات وتوصيات مؤتمرات وندوات المنظمة ومتابعتها.(٥٠)

وكانت حاجة المنظمة لإسباغ الحصانات الدولية عليها مهمة نتيجة علاقاتها الدولية المتعددة وحركتها الإعلامية العالمية، حيث اتسمت السنوات الأولى من عمر المنظمة بالعمل على تثبيت دعائمها وترسيخ كيانها على الصعيد العربي، وبمرور السنين وتنامي عدد المدن الأعضاء فيها واتساع المهام المنوطة بها صار ضرورياً التطلع نحــو العالم الخارجي لتكوين علاقات صداقة وتعــاون مع منظمــات واتحادات المدن الإقليمية والدولية؛ وذلك إيماناً بضرورة تضافر الجهود لخدمة القضايا العربية المصيرية، وبأن للمنظمة دوراً يمكن أن تقوم به في هذا المجال، إضافة إلى أن مثل هذه العلاقات يمكن أن تعود بالفائدة على المدن العربية وبلدياتها والمظلة التي تحتضنهــا وهي المنظمة، وهو ما لن يتم دون دعم دولة المقر وإعطائها نوعاً من الاستقلالية الدولية في العمل بعيداً عن قواعد وقوانين سلطة دولة المقر.(٥١) وكانت توجيهات المؤتمر العام فيما يتعلق بهذا الميدان تتركز حول ضرورة العمل على خدمة القضايا العربية في المحافل الدولية، وتحسين الصورة العربية في الخارج، ومحاولة إبعاد النفوذ الصهيوني أو على الأقل

(٥٠) منظمة المدن العربية، مرجع سابق، انظر:

http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=7

(٥١) عبدالإله أبوعياش، منظمة المدن العربية، مجلة العلوم الاجتماعية- جامعة الكويت، العدد ٤ (١٩٧٨) ص ١٦٠-١٦١.

الحد من تأثيره في منظمات المدن الإقليمية والدولية. هذا فضلاً عن التنسيق بين مواقف المدن الأعضاء في المؤتمرات والندوات الدولية والاستفادة من الخبرات التي تتيحها الاتصالات الخارجية. ولتتمكن المنظمة من إدارة علاقاتها الدولية والخارجية بصورة فعالة ومنتظمة شكلت لجنة للعلاقات الخارجية من بين أعضاء المكتب الدائم لتتولى متابعة وتنفيذ قرارات المؤتمر العام في هذا الميدان، ولتمثيلها في المؤتمرات الدولية للمدن وفي المناسبات المختلفة التي قد تطرأ أو تستجد. وقامت اللجنة بنشاطات متعددة وبزيارات إلى بلدان عديدة لتطبيق طرق التعاون. وكانت الحصيلة سلسلة من اتفاقيات التعاون والصداقة مع عدد من دول إفريقيا، وألمانيا وتركيا ويوغوسلافيا واليونان. كما ترتبط المنظمة بعلاقات تعاون وثيقة مع منظمة العواصم والمدن الإسلامية، حيث تتبادل مع المنظمات المختلفة الخبرات والدراسات والوثائق والمشاركة في مؤتمرات كل منهما. وما تزال المنظمة تسعى إلى توسيع دائرة علاقاتها الدولية، فهي تعمل الآن على التوصل إلى اتفاقيات مماثلة مع المدن الأسبانية والفرنسية والإيطالية،[٥٢] والاتحاد الدولي للحفاظ على الطبيعة والموارد الطبيعية،[٥٣] واليونسكو،[٥٤] ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.[٥٥]

(٥٢) عبدالله النعيم، المدن.. فكر عالمياً ونفذ محلياً، مجلة المدينة العربية، العدد ١٦٤ (٢٠١٤) ص ١٠٠.

(٥٣) هي المنظمة البيئية الأولى في العالم تأسست في الخامس من أكتوبر عام ١٩٤٨. وتعتبر أكبر المؤسسات في العالم من حيث معلومات الطبيعة ويقع مقرها في غالاند بسويسرا، وتضم أكثر من ٢٠٠ حكومة و١٠٠٠ منظمة غير حكومية وحوالي ١٠٠٠٠ متطوع في ١٦٠ دولة حول العالم. يقوم عملها على البحث العلمي وتوحيد الجهود لمكافحة التغيرات السلبية التي تطرأ على النظام البيئي عبر شبكة مدعمة بـ ١١٠٠ موظف و٦٢ مكتباً يتم تمويلها عن طريق الحكومات والشركات. المنظمة مراقب رسمي في الجمعية العامة للأمم المتحدة ويصدر عن الاتحاد سنويا القائمة الحمراء للأنواع المهددة بالانقراض. انظر:

https://www.iucn.org/ar

(٥٤) هي وكالة متخصصة تتبع منظمة الأمم المتحدة تأسست عام ١٩٤٥. هدف المنظمة الرئيسي هو المساهمة بإحلال السلام والأمن عن طريق رفع مستوى التعاون بين دول العالم في مجالات التربية والتعليم والثقافة لإحلال الاحترام العالمي للعدالة ولسيادة القانون وحقوق الإنسان ومبادئ الحرية الأساسية. انظر:

https://www.unesco.org/ar

(٥٥) هو وكالة تابعة للأمم المتحدة مهتمة بالمستوطنات البشرية، أنشئت عام ١٩٧٨ ويقع مقرها الرئيسي في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، كينيا. وقد كلفت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة للترويج لمدن وبلدان مستدامة بيئياً واجتماعياً بهدف توفير المأوى المناسب للجميع. انظر:

https://unhabitat.org/ar/brnamj-alamm-almthdt-llmstwtnat-albshryt-fy-almntqt-alrbyt

والمنظمة أيضاً عضو في المجلس التنفيذي لمركز التعاون بين مدن العالم الكبرى ومقره مدينة ميلانو بإيطاليا، وتتعـاون مع المركز في عقد دورات تدريبية لمسؤولي البلديات العربية وموظفيها حول مختلف أعمال وأنشطة البلديات وإدارتها، وتقيم المنظمة علاقات مع الفيدرالية العالمية للمدن المتوائمة ـ منظمة المدن المتحدة ـ وقـد اتسمت هذه العلاقات في بعض الأحيان بوجود خلاف أساسي معها بسبب الموقف من إقامة اتحاد لمدن البحر المتوسط تشترك فيه المدن المطلة على حوض هذا البحـر سواء الضفة الشمالية أو الجنوبية. إلا أن منظمة المدن العربية تقف موقفاً مبدئياً بهذا الشأن لا تملـك أن تحيد عنه، وهو أن المدن الممثلة للضفة الجنوبية للبحر يجب أن تقتصر على المدن العربية والمدن الصديقة فقط، أي باستبعاد مدن الكيان الصهيوني. وتبذل المنظمة قصارى جهدها لحل هذا الإشكال، ولعل ما يطمئنها إلى النتيجة هو الثقل المعنوي والعملي الذي تحظى به في الخارج –خاصة مع إضفاء الصفة الدبلوماسية عليها– إضافة إلى وحدة الموقف بين المدن العربية والتفافها حول منظمتها.(٥٦)

ويلاحظ مما سبق، أن دولة المقر (الكويت) قد قامت بالموافقة المسبقة على طلب الحصانات والامتيازات الدبلوماسية من قبل المنظمة، حيث إن هذا يؤكد ما سبق ذكره من أن المنظمات الدولية غير الحكومية لا تحصل على هذه الامتيازات بقوة القانون الدولي كما هو الحال مع المنظمات الدولية الحكومية، إنما يتعلق الأمر بمدى موافقة دولة المقر على التنازل عن بعض من سيادتها من أجل إعطاء هذه المنظمات غير الحكومية بعض الامتيازات الدولية، ذلك أن العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية الأخرى في الكويت لا تتمتع بهذه الحصانات، إنما يتم معاملتها كالعديد من جمعيات النفع العام بالكويت، وتتبع القانون والسلطات الكويتية دون وجود أي حد أدنى من الامتيازات أو الحصانات، وهو ما سبق بيانه من قيام المنظمات غير الحكومية حول العالم بالمطالبة بمعاملتها كالمنظمات الحكومية والضغط على الدول من أجل إعطائها الحصانات دون طلب منها، في حين لا تزال الدول ترفض هذا الأمر، حيث إن الموضوع متعلق بسيادتها ومدى قدرة الدول على التنازل عن بعض سلطتها لتمنحها لهذه المنظمات غير الحكومية، كما أن معظم الدول ترفض تحجيم سيطرتها على هذه المنظمات خاصة إذا كانت على أراضيها؛ كونها لا تعتبر من أشخاص القانون الدولي العام كالدول المتمثلة بالسفارات والبعثات الدبلوماسية أو كالمنظمات الدولية الحكومية وبعثاتها حول العالم.

(٥٦) حاتم عبدالغني، مرجع سابق، ص ٢٢٠.

المطلب الثاني: مدى جواز تدخل دولة المقر (الكويت) في اختصاصات المنظمة

من أهم الأسئلة التي يمكن أن تثار بعد شرح اتفاقية المقر لمنظمة المدن العربية هي: هل تلتزم الكويت باعتبارها دولة المقر بحماية وتحصين ممثلي المدن الأعضاء في المنظمة؟ وهل سيادة الدولة لا تطبق عليهم؟ وإذا كان كذلك، ما هو موقف الكويت في حال وجود شكوى أو دعوى على المنظمة، أو موظفيها أو أحد أعضائها؟

الجدير بالذكر أن المادة (١٢) من اتفاقية المقر قد نصت صراحة على أن: «يتمتع ممثلو بلديات المدن العربية إلى اجتماعات المنظمة أثناء ممارستهم لمهامهم المتعلقة بالمنظمة وسفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه بالامتيازات والحصانات التالية:

أ - الحصانة فيما يتعلق بالقبض عليهم أو اعتقالهم أو حجز أمتعتهم الشخصية والحصانة القضائية فيما يصدر عنهم من قول أو كتابة أو عمل بصفتهم الرسمية كممثلين لبلديات المدن العربية، وتبقى هذه الحصانة القضائية إلى ما بعد زوال صفتهم فيما صدر عنهم بصفتهم المذكورة.

ب - حرمت المحررات والوثائق جميعها.

جـ- حق استعمال الرموز في رسائلهم وتسلم مكاتباتهم بوساطة رسول خاص.

د - منحهم هم وعائلاتهم الحق في الحصول على الإقامة اللازمة وتأشيرات العودة.

و - الحصانات والتسهيلات التي تمنح للممثلين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الخاصة.

وعلى هذا، يحق للدولة التي يتبعها الممثل، بل يوجب عليها رفع الحصانة عنه كلما رأت أن هذه الحصانة تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وإن من الممكن رفعها دون الإضرار بالغاية التي منحت من أجلها».

ويلاحظ أن المادة السابقة قد أسبغت بصراحة الحصانات الدبلوماسية على ممثلي الدول الأعضاء بل وحتى عائلاتهم أسوة بالدبلوماسيين، وهو ما يعد تنازلاً صريحاً من الكويت عن جزء من سيادتها وسلطان قانونها عن التطبيق على هؤلاء الممثلين، مما يعني أن جهات التحقيق والقضاء الكويتي لا يمكنها نظر دعوى أو شكوى يكون أحد ممثلي المنظمة طرفاً فيها. وقد يكون إسباغ الحصانات عليهم هو رغبة الكويت في التسهيل عليهم للقيام بأعمالهم دون حرج أو خوف وذلك لتحقيق

أهداف المنظمة، كما أنه يلاحظ أن المادة لم تأتِ على إطلاقها، إنما أعطت استثناءً للكويت بالنظر في هذه الشكاوى والدعاوى في حال قبول دولة الممثل التنازل عن حصانته، وذلك أسوة بما جاء في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في المواد من (٢٩-٣٢)[٥٧]، حيث إن هذه الحصانات حتى للمنظمات الدولية الحكومية والبعثات الدبلوماسية المختلفة لا تعتبر مطلقة أبداً إنما من حق الدولة فرض سيادتها وقانونها على الممثل الدبلوماسي متى ما تنازلت دولته عن حصانته.

إضافة إلى ممثلي البلديات الأعضاء في المنظمة، فإن دولة المقر أعطت هذه الحصانات الدبلوماسية لموظفي المنظمة، ذلك وأنه بناء على المادة (١٣) فإن موظفي المنظمة يتمتعون بالحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أعمال أو أقوال متعلقة بطبيعة عملهم في المنظمة،[٥٨] حيث إن موظفي المنظمة يتم ابلاغ أسمائهم ومراكزهم إلى وزارة الخارجية الكويتية، وهي المختصة بالقانون الدولي والدبلوماسي في الدولة، بالتالي فإنه من غير الممكن أن تقوم أي جهة أخرى بالتدخل المباشر وغير المباشر بأعمال المنظمة سواء أعمال أمينها العام أو أحد موظفيها. بالتالي، فإن كل الأعمال والإجراءات الإدارية المتخذة من الأمين العام والعاملين بالمنظمة محمية بالحصانة القضائية المنصوص عليها في المادة (١٣) من الاتفاق، فلا يمكن للنيابة العامة إصدار إجراءات حتى وإن كانت احترازية ضد موظفي المنظمة لتمتعهم الكامل بالحصانة من كافة الإجراءات القضائية والتحقيق بما فيها حجز الحرية أو منع السفر، كما لا تنظر المحاكم الكويتية أي دعاوى تكون المنظمة أو أحد موظفيها طرفاً فيها. وبالمخالفة لما سبق، فقد نظرت المحكمة الكلية في الكويت دعوى ضد منظمة المدن العربية مرفوعة من أحد الموظفين السابقين فيها.[٥٩] وعلى الرغم من أن المنظمة قد قامت بالتنازل الضمني عن حصانتها والترافع أمام القضاء لتفنيد شكوى الموظف السابق وتقديم دفاعها عن قيامه بسرقة أوراق ومستندات خاصة من المنظمة من دون إذن خاص من أمينها العام، ذلك أن أوراق ومستندات المنظمة لها حرمة من الحصانة

(٥٧) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) المواد من (٢٩-٣٢).

(٥٨) المرجع السابق، المادة (١٣): يتمتع موظفو المنظمة بصرف النظر عن جنسيتهم بالمزايا والحصانات التالية: أ. الحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من قول أو كتابة أو عمل، وتبقى هذه الحصانة إلى ما بعد زوال صفتهم الرسمية فيما صدر عنهم بالصفة المذكورة.

(٥٩) دعوى رقم ٢٠٢٢/٦٧٦٢ عمالي كلي/٩ (٢٠٢٢).

والتفيش والاطلاع من دون إذن خطي من الأمين العام[٦٠]، وعليه فقد صدر الحكم لصالح المنظمة، خاصة بعد تقديمها لإثباتات متعلقة بعقد العمل المبرم بينها وبين العاملين فيها على عدم جواز الاحتفاظ بأي أوراق أو مستندات رسمية تخص المنظمة، حيث إنها هيئة دبلوماسية تتمتع بالحصانات الكاملة حتى على المستندات والوثائق.[٦١]

وكون المنظمة طرفاً في الدعوى، وحيث إننا هنا بصدد تحليل وجود الحصانة القانونية والقضائية للمنظمة بقانون كويتي سارٍ واتفاقية دولية مع وزارة الخارجية الكويتية، فإننا نرى أنه كان من الأجدر على المحكمة عدم نظر الدعوى لعدم الاختصاص؛ كون هذه الجهة تتمتع بحصانة قضائية تحميها من الخضوع للتحقيق أو الدعاوى القضائية،[٦٢] كما أنه من الأجدر على المحكمة عدم قبول أو تسلم حافظة الأوراق والمستندات لكونها تخضع بالكامل للحصانة من الاطلاع أو التفتيش، حيث أسبغ الاتفاق في مواده المختلفة كافة الحصانات والامتيازات على المقر والمراسلات والوثائق والأموال والمواصلات التابعة للمنظمة في المواد من (٢-٦). ولكن المنظمة تنازلت ضمنياً عن حصانتها بعد إخطارها بالدعوى وذلك عن طريق تقديمها لأوراق دفاعها، ونرى أنه لو رفضت المنظمة المثول أمام القضاء لما تمكنت المحكمة من نظر الدعوى؛ وذلك لاصطدامها بوجود الحصانة القضائية.

وإضافة إلى ما سبق، فإن أموال المنظمة محمية ومحصنة بموجب اتفاقية المقر، حيث نصت المادة (٦) على أنه: «لا تخضع أموال المنظمة ووسائل النقل والمواصلات التي تستخدمها، حيثما تكون وأياً كان حائزها، للتفتيش أو الحجز أو الاستيلاء إلا إذا قامت قرينة جدية على احتواء وسيلة النقل على ممنوعات أو لمنع عرقلة المرور أو في حال منع جريمة في حالة الجرم المشهود. ولا يجوز التنازل عن هذه الحصانة إلا بقرار صريح يقوم الأمين العام بتبليغه خطياً إلى الجهة المعنية من الحكومة».[٦٣] وعليه، فلا يمكن للكويت التدخل والرقابة المالية على أموال واستثمارات المنظمة. ويلاحظ أن

(٦٠) اتفاق المقر والقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٦، المادة (٣): «محفوظات ووثائق المنظمة لها حرمتها في كل وقت وحيثما كانت».

(٦١) المرجع السابق.

(٦٢) المرجع السابق، المادة (٦) البند (أ): لا تخضع أموال المنظمة.. حيثما تكون وأياً كان حائزها للتفتيش أو الحجز أو الاستيلاء.. البند (ب): حرمة المحررات والوثائق جميعها.

(٦٣) اتفاق المقر والقانون رقم ٢ لسنة ١٩٨٦، المادة (٦).

الاستثناء الوارد في المادة السابقة إنما اختص بوسائل النقل والمواصلات وليس الأموال والتي أعطاها القانون والاتفاقية حصانة مطلقة من الرقابة أو التفتيش.

وحيث إن المادة (٣٤) من النظام الأساسي الذي تم تعديله في المؤتمر المنعقد بجمهورية الجزائر في مايو ١٩٨٣ والتي نصت صراحة على استقلالية أعمال المنظمة المالية دون تدخل من هيئات أو مؤسسات دولة المقر بأن «يتم الصرف بتوقيع الأمين العام للمنظمة أو من يفوضه» فإن الأمور المالية والصرف هي من الأمور المالية الخاصة بالمنظمة وبتوقيع أمينها العام منفرداً وهو المفوض في إدارة شؤون المنظمة، كما أن البيانات المالية تعرض بشكل دوري على المجلس التنفيذي والمؤتمر العام لاعتمادها، وهو الوحيد المختص بإجراء أي تحقيق فيما يتعلق بالأمور المالية للمنظمة، ويطلع ممثل بلدية الكويت على هذه البيانات كباقي الأعضاء دون أن يكون له أي صفة في التحقيق أو التدقيق أو المراجعة باعتباره ممثل دولة المقر، وبالتالي فإن المؤتمر العام هو وحده المعني بشؤون المنظمة وكافة أعمالها، وهو صاحب السلطة في كل ما يتعلق بعمل المنظمة والأمين العام، فهو من يقر الحساب الختامي للدورة المنتهية ومشروع الميزانية للدورة المقبلة ويناقش تقرير مراقب الحسابات.[٦٤]

واستناداً إلى ما سبق، فإننا نرى أن الدول وإن كانت ترغب أحياناً في إسباغ الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لبعض المنظمات غير الحكومية، إلا أنها في حالات كثيرة لا تستطيع منع فرض سيطرتها وسيادتها عليهم، وفرض سلطة محاكمها الداخلية بنظر الدعاوى التي تكون هذه المنظمات طرفاً فيها، لأن بعضها يرى في تمتع هذه المنظمات بالحصانات إنقاصاً من سيادتها وقانونها وهو ما يرفضه كثير من الدول.

الخاتمة

هدفت هذه الدراسة إلى بحث العلاقة التي تربط المنظمات الدولية غير الحكومية بالقانون الدولي والدول التي تتخذها مقراً لها، ذلك أنه من الملاحظ تزايد أعداد هذه المنظمات وتغلغلها في كافة نواحي العلاقات الدولية، مما أعطاها أهمية على الساحة والمجتمع الدوليين؛ لذا كان هدف هذه الدراسة تحديد المركز القانوني لهذه المنظمات ومدى استحقاقها للحصانات والامتيازات الدبلوماسية لمساعدتها في أعمالها وتحقيق أهدافها. كما سلطت هذه الدراسة الضوء على واقعة عملية تتمثل في منح الحصانات

(٦٤) النظام الأساسي لمنظمة المدن العربية، المواد من (١٣-١٦).

الدبلوماسية لمنظمة المدن العربية من قبل دولة المقر وهي الكويت، وذلك بموجب قانون كويتي صادر من البرلمان الكويتي، وأيضاً بموجب اتفاقية دولية مع حكومة دولة الكويت.

ونستنتج مما سبق، أنه بتحليل فكرة انتشار وجود المنظمات غير الحكومية على الساحة الدولية، أصبح لها تأثير وضغط على المجتمع الدولي وحكومات الدول مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة العفو الدولية، حيث تقوم أحياناً بالضغط على الحكومات من أجل توجيهها باتخاذ إجراءات معينة أو الامتناع عن أفعال معينة. وعلى الرغم من تمتعهم ببعض الصلاحيات، إلا أن القانون الدولي لا يزال خالياً من وجود تنظيم للمنظمات غير الحكومية، ولا توجد لها أي صلاحيات أو امتيازات دبلوماسية في القانون الدبلوماسي، إنما يحكمها النظام القانوني في الدول التي أنشئت فيها، وذلك على الرغم من مساندة بعض المنظمات الدولية لها مثل الأمم المتحدة والتي سمحت لها بحضور جلسات أجهزتها المختلفة، ولها أن تبدي رأيها شفاهة أو كتابة، بل ولها أن تقترح إدراج بعض البنود في جدول أعمالها.[٦٥]

وقد أفرزت هذه الدراسة عدة نتائج نذكر منها:

١ - جاءت هذه الدراسة لتبين عدم وجود تنظيم محدد في القانون الدولي بشأن تمتع المنظمات غير الحكومية بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية أسوة بأشخاص القانون الدولي الأخرى وهما المنظمات الحكومية والدول، ذلك أنه مهما بلغت أهمية هذه المنظمات غير الحكومية أو أعمالها في العلاقات الدولية فإنها لن تصل إلى مرتبة الأشخاص الدولية.

٢ - حظيت بعض المنظمات الدولية غير الحكومية باهتمام كبير في القانون الدولي كالصليب الأحمر حيث لوحظ في قرارات واتفاقيات كثيرة مخاطبته لها، إما بإعطائها حقوقاً أو بفرض التزامات عليها خاصة في القانون الدولي الإنساني مثل اتفاقيات جنيف الأربع ١٩٤٩ وبروتوكوليها الإضافيين ١٩٧٧، إضافة إلى ارتباطها الوثيق بأعمال الأمم المتحدة وأجهزتها ووكالاتها المختلفة والتي تعتمد عليها في الحصول على أي معلومات أو خبرات فنية أو عملية قد تحتاج إليها.

(٦٥) أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة (٢٠٠٠) ص ١١٧-١١٨.

٣ - إن فكرة تمتع المنظمات غير الحكومية بالحصانات والامتيازات هي فكرة قابلة للتطور والتطبيق في القانون الدولي، استناداً إلى حكم محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري عام ١٩٤٩ بشأن تعويضات موظفي هيئة الأمم المتحدة،(٦٦) بأنه ليس هناك ما يمنع من أن يتمتع أي كيان قانوني بالشخصية القانونية الدولية ومن ثم التمتع بالحصانات الواردة في القانون الدبلوماسي طالما تطلبت ذلك مهام الوظائف الموكلة إليه وبالقدر اللازم لأدائها.

٤ - أسهمت المنظمات غير الحكومية بتشكيل وخلق بعض قواعد القانون الدولي مثل ما قامت به اللجنة الدولية للصليب الأحمر من خلق وتفعيل وتطبيق قواعد القانون الدولي الإنساني من خلال المساهمة بإعدادها لاتفاقيات جنيف الأربع، كذلك مساهمة بعض المنظمات الأخرى في الإعداد لقواعد القانون الدولي الجنائي المتمثل بميثاق روما الأساسي المنشئ للمحكمة الجنائية الدولية من خلال حضورهم إلى اجتماعات اللجنة التحضيرية والمساهمة في مناقشة بنود النظام، واستطاعت هذه المنظمات الضغط على مندوبي الدول من أجل استبعاد عقوبة الإعدام من ضمن الجزاءات التي توقعها المحكمة.

٥ - حظيت بعض المنظمات غير الحكومية بالحصانات الواردة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية مثل منظمة المدن العربية، إلا أنه باعتبارها منظمة غير حكومية لم يمنع ذلك دولة المقر من التدخل في أعمالها أو عدم النظر إلى حصاناتها القضائية بل ولم تمتنع المحاكم الكويتية عن نظر الدعوى التي تكون المنظمة طرفاً فيها، وذلك قد يكون لرغبة الدول في بسط سيادتها ونظامها القانوني على أرضها.

التوصيات المطروحة

وجود دعم دولي مع تكثيف الجهود من أجل عقد مؤتمر دولي تحت إشراف الأمم المتحدة يتم خلاله وضع نظام قانوني دولي للمنظمات غير الحكومية مع طرح اتفاقية خاصة بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تتمتع بها هذه المنظمات مع تنظيم علاقتها بالأشخاص الدولية الأخرى.

---

(٦٦) التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية، الفتوى الصادرة في ١١ أبريل ١٩٤٩، ص ٩. انظر:

https://www.icj-cij.org/sites/default/files/summaries/summaries-1948-1991-ar.pdf

ضرورة الاعتراف بالمميزات والحصانات لبعض المنظمات الدولية غير الحكومية والتي تكون ذات نشاط دولي، ولها علاقات مباشرة مع المنظمات الدولية الحكومية من أجل دعمها وتسهيل أداء أعمالها ولتحقيق أهدافها على أكمل وجه.

احترام الدول لكافة الحصانات والامتيازات التي تعطى من قبلها للمنظمات الدولية غير الحكومية، وعدم التعرض لهذه الحصانات بإخضاع أعضائها أو موظفيها لأي نوع من التحقيق أو التفتيش أو حتى رفع دعاوى قضائية يكونون طرفاً فيها، خاصة إذا كانت هذه الحصانات قد أعطيت لهم باتفاقية دولية، وبالتالي تكون واجبة الاحترام والتطبيق استناداً إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ١٩٦٩.

المـراجـــع

المراجع العربيـــة

- أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة (٢٠٠٠).
- حاتم عبدالغني، منظمة المدن العربية الحفاظ على الهوية العربية والارتقاء بالمدينة، الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، العدد ٣٠ (١٩٨٣).
- سالم إبراهيم كرير، لجنة القانون الدولي، مكتبة طرابلس العالمية للنشر، الطبعة الأولى (١٩٩٩).
- سعيد جويلي، المنظمات الدولية غير الحكومية في النظام القانوني الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة (٢٠٠٣).
- عبدالله النعيم، المدن.. فكر عالمياً ونفذ محلياً، مجلة المدينة العربية، العدد ١٦٤ (٢٠١٤).
- د. عبدالحكيم زامونة، العلاقات الدولية، مجلة الحقوق-جامعة الفاتح (٢٠٠٣).
- عبدالإله أبوعياش، منظمة المدن العربية، مجلة العلوم الاجتماعية- جامعة الكويت، العدد ٤ (١٩٧٨).
- غسان منير وأحمد الطراح، العولمة والدولة، الوطن والمجتمع العالمي، دراسات في التنمية والاجتماع المدني في ظل الهيمنة الاقتصادية العالمية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بيروت (٢٠٠٢).

- د. محمد طلعت الغنيمي، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة (١٩٨٧).
- د. محمد المجذوب، التنظيم الدولي والنظرية العامة، دار نشر بيروت (١٩٩٨).
- محسن افكرين، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة (٢٠٠٥).
- محمد سعيد الدقاق ومصطفى سلامة، التنظيم الدولي ج١، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، القاهرة (١٩٩٧).

المراجـــع الأجنبيـــة

- Anna-Karin Lindblom, Non-Governmental Organisations in International Law, (2005).
- David Pavot & Lolita Laperle-Forget, The Emergence of Objective Guidelines for Granting Immunity to International Non-Governmental Organizations, 20 Chinese Journal of International Law (2021).
- Frits Hondius, Legislation for Non-Profit Organizations: Recognition and Protection of NGOs in International Law, 2 The International Journal of Not-for-Profit Law, (1999).
- Hugo Slim, Planning Between Danger and Opportunity: NGO Situation Analysis in Conflict Related Emergencies, UIA (1996).
- Kerstin Martens, Examining the (Non-) Status of NGOs in International Law, 10 Indiana Journal of Global & Legal Studies (2003).
- Olivier de Frouville, Domesticating Civil Society at the United Nations: in NGOs in International Law: Efficiency in Flexibility? edited by Pierre-Marie Dupuy, Luisa Vierucci, (2008).
- Mario Bettati, Protection for Non-Governmental Organizations on Hazardous Duties, UIA (1999).
- Raphael Ben-Ari, The International Legal Status of International Non-Governmental Organizations: The Century-Long Normative Debate and Its Future Prospects, 23 Cardozo Journal of International & Comparative Law (2014-2015).
- Steve Charnovitz, Nongovernmental Organizations and International Law, 100 American Journal of International Law,(2006).

The extent to which international non-governmental organizations (NGOs) enjoy diplomatic immunities - A study on the Arab Towns Organization

Dr. Deymah Nasser Alweqyan*

Abstract:

Objectives: The necessity of highlighting the right of states to grant judicial and diplomatic immunity to some non-governmental organizations, and the resulting problems of sovereignty or judicial implementation to their employees. Approach: Due to the great spread of the idea of international NGO's and the expansion of their sphere of influence, they became of an international nature and their objectives crossed the borders of the state in which they were established. Thus, it became necessary for international law to seek international regulation that explicitly determines whether or not these organizations enjoy immunities. Results: The spread of the presence of NGO's on the international scene, have an influence and pressure on the international community and the governments of countries, in order to direct them to take certain actions or refrain from certain actions. Although they enjoy some powers, international law is still devoid of regulation for NGO's and they do not have any diplomatic powers or privileges in diplomatic law, rather, they are governed by the legal system in the countries in which they were established. Conclusion: The study concluded by determining the legal status of these organizations and the extent to which they deserve diplomatic immunities and privileges to help them in their work and achieve their goals. It also highlighted a practical incident represented by the granting of diplomatic immunities to the Arab Towns Organization by the headquarters country, which is Kuwait.

Keywords: non-governmental organizations - international law - Kuwait - diplomatic immunities - ATO - international agreements.

* International Law Professor - Kuwait University - Law School.
Email: dr.dema.alwugyan@gmail.com

- Submitted: 25/3/2023, Accepted: 3/7/2023 .

All Rights Reserved-Academic Publication Council-Kuwait University.

To Cite P. 46

د. ديمة ناصر الوقيان، حصلت على الدكتوراه في القانون الدولي العام من جامعة بنسلفانيا في الولايات المتحدة الأمريكية، تعمل حالياً أستاذاً مشاركاً في قسم القانون الدولي بكلية الحقوق جامعة الكويت.
الاهتمامات البحثية: القانون الدولي العام، المنظمات الدولية، حقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي.

الإيميل: dr.dema.alwugyan@gmail.com

للاستشهاد:

الوقيان، ديمة. (٢٠٢٤). مدى تمتع المنظمات الدولية غير الحكومية (NGO) بالحصانات الدبلوماسية- دراسة عن منظمة المدن العربية. *مجلة الحقوق*، *٤٨*(١)، ١٥-٤٦.

To Cite:

Alweqyan, Deymah. (2024). The extent to which international non-governmental organizations (NGOs) enjoy diplomatic immunities- A study on the Arab Towns Organization-. *Journal of Law*, *48*(1), 15-46.

JOURNAL OF LAW

A Refereed Academic Quarterly, Published by the Academic Publication Council - University of Kuwait

The extent to which international non-governmental organizations (NGOs) enjoy diplomatic immunities - A study on the Arab Towns Organization.

Dr. Deymah Nasser Alweqyan

جامعة الكويت
KUWAIT UNIVERSITY

P-ISSN: 1029 - 6069

E-ISSN: 2960 - 2742

No. 1 - Vol. 48

Ramadan 1445 - March 2024