



ماهية الموظف الدولي

اعداد الباحث/ أحمد محمد عبد الرازق قنديل

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ عبد الله الهوارى (مشرف رئيسي)

الأستاذ الدكتور/ محمد عسكر (مشرف فرعي)

٢٠٢٢

ملخص البحث

يهدف البحث الحالي إلى إلقاء الضوء على ماهية الموظف الدولي، وتوضيح من يميز الموظف الدولي عن الموظف الإداري وعن ممثل الدولة، مع توضيح خطوات تعيين الموظف الدولي، وتحديد الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي. وتستعين المنظمات الدولية في أدائها لمهامها المختلفة بعدد كبير من العاملين منهم الفني ومنهم الإداري وبعضهم يعمل بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة ويطلق غالبية الفقه على هؤلاء جميعاً تعبير المستخدمين الدوليين أو الموظفين الدوليين وقد عرفت محكمة العدل الدولية المقصود بالموظف الدولي وذلك في الرأي الاستشاري الصادر في ١١ أبريل سنة ١٩٤٩ بشأن التعويض عن الأضرار التي تصيب موظفي الأمم بأنه كل موظف بأجر أو بدون أجر يعمل بصفة دائمة أم لا يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة. هذا وعلى وجه العموم يطلق وصف الموظف الدولي على طائفة من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار ويتمتعون بنظام قانوني خاص لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها وحقوقهم قبلها. وفي ضوء ما تقدم فقد قسم البحث الحالي إلى ثلاثة مباحث أستُهلَّت بالمبحث الأول والذي تناول مفهوم الموظف الدولي، وأعقبَت بالمبحث الثاني تحت عنوان تعيين الموظف الدولي، ثم المبحث الثالث والذي سلط الضوء على الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي. وخلصت نتائج البحث إلى أن التنظيم الدولي قد نما وتطور منذ القرن التاسع عشر لتلبية حاجتين مختلفتين هما: الميل العام إلى تحقيق السلام وتقدم العلاقات السلمية بين الدول وتتطلب منظمة عالمية بأهدافها وامتدادها الجغرافي، وثانياً سلسلة من الضرورات المحددة المتعلقة ببعض المسائل الخاصة وتتطلب قيام منظمات متعددة متخصصة. ومن الناحية القانونية لا يمكن مسايرة القول بأن نظاماً جديداً قد بدأ إذ يتطلب ذلك ظهور مبدئي وقيم ومفاهيم وقواعد جديدة لم تكن معروفة من قبل وهذا ما لم يحدث وإنما حدث هناك تطور في بعض أساليب التطبيق للقاعدة القانونية ودفع هذه الأساليب بطريقة فاعلة، أما من الناحية السياسية فقد مر المجتمع الدولي مؤخراً بمتغيرات تمثلت في انهيار الكتلة الشرقية الشيوعية وتفكك الاتحاد السوفيتي (روسيا) ودول أوروبية شرقية أخرى إلى عدد من الجمهوريات المستقلة وتوحد ألمانيا وانتهاء مظاهر الحرب الباردة وانفراد الولايات المتحدة الأمريكية قوة كبرى وحيدة في العالم ولو لفترة زمنية قد تكون مؤقتة. وإذا عدنا لما يسمى بالنظام الدولي الجديد في ضوء ما سبق فإنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى مرحلتين أساسيتين من مراحل تطور القانون الدولي وذلك بإبراز السمات الجوهرية الأولى وهي مرحلة ما كان يعرف بالقانون الدولي التقليدي والثانية هي مرحلة القانون الدولي المعاصر - ذلك أن هناك فارق كبير بين المتغيرات والنظام وبالتالي القواعد القانونية وتشير في هذا الصدد إلى أن البعض من حسني النية قد يعتقد أن انتشار المنظمات الدولية وتعددتها يتحقق به الأمل المتوقع من إنقاذ شعوب العالم من ويلات الحروب والأطماع الدولية وكفالة الاستقرار وتحقيق التنمية .

Abstract

The current research aims to shed light on the nature of the international employee, and to clarify who distinguishes the international employee from the administrative employee and the representative of the state, while clarifying the steps for appointing the international employee, and determining the special legal status of the international employee. In the performance of their various tasks, international organizations use a large number of workers, including technical and administrative, and some of them work permanently or temporarily, and the majority of jurisprudence refers to all of them as international employees or international employees. On April 11, 1949, regarding compensation for damages to the employees of nations, that every employee, with or without pay, who works on a permanent basis or not, is appointed by one of the organizations of the organization to assist in the exercise of one of the functions of the organization. In general, the description of the international employee refers to a group of international employees who occupy permanent and continuous jobs and enjoy a special legal system to regulate their relations with the organization and to indicate their obligations towards it and their rights before it. In light of the foregoing, the current research was divided into three sections, which began with the first topic, which dealt with the concept of the international employee, and was followed by the second topic under the title of appointing the international employee, and then the third topic, which sheds light on the special legal status of the international employee. The results of the research concluded that the international organization has grown and developed since the nineteenth century to meet two different needs: the general tendency to achieve peace and the progress of peaceful relations between states and requires a global organization with its objectives and geographical extension, and secondly, a series of specific necessities related to some special issues and require the establishment of Many specialized organizations. From a legal point of view, it is not possible to go along with saying that a new system has begun, as this requires the emergence of principles, values, concepts and new rules that were not known before. Politically, the international community has recently gone through changes represented in the collapse of the communist eastern bloc, the disintegration of the Soviet Union (Russia) and other eastern European countries into a number of independent republics, the unification of Germany, the end of the manifestations of the Cold War, and the isolation of the United States of America as a single major power in the world, even for a while. time may be temporary. If we return to the so-called new international order in the light of the foregoing, it is important to refer to two basic stages of the development of international law by highlighting the first essential features, which is the stage of what was known as traditional international law, and the second is the stage of contemporary international law - because there is There is a big difference between the variables and the system and therefore the legal rules. In this regard, we note that some of the well-intentioned may believe that the proliferation and multiplicity of international organizations achieve the expected hope of saving the peoples of the world from the scourge of wars and international ambitions, ensuring stability and achieving development.

المقدمة

١ - موضوع البحث :

تنشأ المنظمات الدولية عن طريق اتفاق بين دولتين أو أكثر ، من أجل تحقيق أهداف أو غايات معينة، ويعتبر الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية من أهم المحاور، والتي يتولد عنها مجموعة من الآثار وينبثق عنها كذلك جملة من الحقوق والالتزامات.

ويتطلب لهذه المنظمات الدولية في تسيير نشاطها الداخل في إطار اختصاصها مجموعة من الموظفين والذي تولي لهم مهام تتفاوت حسب أهميتها وطبيعتها ، وكذا بالاعتماد على جانب مالي في تسيير شؤونها المادية .

فنشاطها لا يتحقق على حساب الوسائل المادية فقط وإنما يعتد وبشكل كبير على الموارد البشرية، فالمستخدم الدولي أو الموظف الدولي عام مؤثر من عوامل التطور والنمو الذي تصبو إليه هذه المنظمة، مثله مثل الموظف الداخلي أو الوطني، كما أنه يخضع إلى تنظيم معين وتكوين خاص من شأنه أن يرفع من قدرات تحقيق أهداف المنظمة.

ومن أجل أداء المنظمات الدولية لنشاطها يتوجب عليها تعيين مجموعة من الموظفين الذين توكل إليهم مهام يسهرون على تنفيذها ، ولذلك يمكن تعريف الموظف الدولي على أنه : شخص يعمل باسم المنظمة و لحسابها ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذات طبيعة دائمة أو مؤقتة ، وسواء كان يتقاضى عنه أجرا أم كان يؤديه دون مقابل . و يتطلب لتعيين الموظف الدولي إتباع أسلوبين ، الأول منهما يتمثل في تدخل الدول الأعضاء في المنظمة مباشرة ، وعادة ما يكون هذا التعيين خاص بكبار المسؤولين التنفيذيين في المنظمة ، أما الأسلوب الثاني فيمكن في تعيين باقي الموظفين عن طريق الموظف الإداري الأكبر في المنظمة ذاتها . و من أجل استقلال الموظف الدولي في أداء مهامه يجب أن لا يخضع هذا الأخير في ممارسته لعمله باسم المنظمة و لحسابها بأي نوع من الضغوطات التي قد تسلط عليه من أي جهة كانت . و يخضع هذا الموظف الدولي لنظام قانوني معين يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكمهم منذ أن يتولون مناصبهم إلى أن يتركوها لأي سبب من الأسباب، و يقتضي ذلك بيان القواعد القانونية التي تحكم ممارسته لأعمال وظيفته، خاصة تلك المبينة لحقوق الموظف و التزاماته في مواجهة المنظمة و من أجل تحقيق أهداف المنظمة و حماية الموظف أثناء تأدية مهامه من التعسف ، و جب هنا أن يحظى الموظف الدولي بعدة ضمانات تكفل له حقوقه مقابل أداءه لواجبه.

٢ - أهمية البحث :

تظهر أهمية هذا البحث سواء من الناحية النظرية والعملية. وفيما يلي بيان ذلك :

أولاً : الأهمية العملية :

تتبع أهمية الدراسة العملية من أهمية الموظف على الصعيدين الدولي والوطني لما له من دور فعال في تقدم وتطور المجتمعات على الصعيدين الوطني والدولي ، فإذا كان هذا الموظف يساعد على رقي وتقدم المجتمعات الوطنية ، فإنه أيضاً يساهم في ارتقاء المنظمات الدولية، ومساعدتها في تحقيق أهدافها.

ثانياً : الأهمية النظرية :

على الرغم من أن موضوع الموظف الدولي من الموضوعات التي تم تناولها كثيراً من قبل في عديد من المؤلفات الفقهية ، غير أن هذا الموضوع لا يزال حديثاً نسبياً ولم يستوف حقه من الدراسة والبحث سواء من حيث التمييز بينه وبين الموظف الإداري وممثل الدولة في القانون الإداري ، وشروط تعيين الموظف الدولي، وتقنين الوضع القانوني الخاص بهذا الموظف وهو ما سيحاول هذا البحث تناوله وتوضيحه بشيء من التفصيل.

٣ - مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث بتحديد المركز القانوني للموظف الدولي، وتحديد مفهوم ارتباطه بالمنظمة الدولية من الناحية القانونية لتوضيح أهم حقوقه، وواجباته وتوضيح الفرق بينه وبين الموظف الإداري من جهة وبينه وبين ممثلي الدول من جهة أخرى، فقد يجد الموظف الدولي نفسه في نزاع إداري مع المنظمة الدولية التي يعمل بها سواء من ناحية اختصاصه القانونية، أو من ناحية حقوقه، وامتيازاته ، وقد تتخذ المنظمة الدولية إجراءات إدارية ضد الموظف، فيثور السؤال حول كيفية التظلم في مثل هذه الحالات ومدى قدرة الضمانات المقررة للموظف الدولي على مساعدته في أداء وظيفته على أكمل وجه .

٤ - منهج البحث :

سيتم تناول هذا البحث من خلال المنهج التأصيلي التحليلي المقارن، حيث تظهر الدراسة التأصيلية من خلال الرجوع إلى القواعد الأصولية في القانون وتحليلها بجانب نصوص القانون الدولي العام المتعلقة بالموظف الدولي حقوقه وواجباته سواء في مصر أو في غيرها من التشريعات المقارنة سواء العربية أو الأجنبية.

٥ - حدود البحث :

يتناول البحث الحالي الموظف الدولي الإداري في المنظمات الدولية ، وهذه الدراسة لا تتعلق بالموظف الدبلوماسي ، أو القنصلي ، أو ممثلي الدول الأعضاء عن دولتهم لدى المنظمة الدولية، ولا تتضمن هذه الدراسة السفراء، ولا العمال الذين يعملون في الوكالات العابرة عبر الحدود، أو الوكلاء

الدوليون، كما لا تتضمن الدراسة الموظف الوطني الإداري، بل سوف تقتصر دراستنا على جميع الموظفين الدوليين في المنظمات الدولية سواء كان الموظف ينتمي إلى منظمة إقليمية، أو منظمة دولية.

٦ - خطة البحث :

وسوف أتناول هذا الموضوع وفق المباحث التالية :

- تمهيد وتقسيم
- المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي
 - المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي
 - المطلب الثاني: العناصر النازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي
 - الفرع الأول: أداة الموظف عمله لصالح المنظمة أو إحدى أجهزتها:
 - الفرع الثاني: المعيار الزمني:
 - الفرع الثالث: المعيار القاعدي
 - المطلب الثالث: التمييز بين الموظف الدولي والموظف الإداري وممثل الدولة
 - الفرع الأول: التمييز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الإداري
 - الفرع الثاني: التمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة:
- المبحث الثاني: تعيين الموظف الدولي
 - المطلب الأول: أحكام التعيين
 - الفرع الأول: سلطة التعيين
 - الفرع الثاني: التدخلات الدولية في سلطة التعيين:
 - الفرع الثالث: الآثار السلبية المترتبة على التدخلات الدولية:
 - الفرع الرابع: طرق التعيين وأشكاله:
 - الفرع الخامس: شروط التعيين
 - المبحث الثالث: الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي
 - المطلب الأول: العلاقة الوظيفية علاقة تعاقدية
 - المطلب الثاني: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية
 - المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية تعاقدية

الخاتمة

توصيات البحث

ماهية الموظف الدولي

تمهيد وتقسيم

بداية، وقبل أن نتعرض لمفهوم الموظف الدولي في القانون الدولي، وعناصره علينا أن نوضح تطور صورة التنظيم الإداري الدولي، التي لم تنشأ طفرة واحدة فهي مثلها مثل كل التنظيمات الاجتماعية الأخرى، أخذت صورة التطور، فلم تكن وليدة اللحظة، وإنما مرت بتطور تاريخي كبير ترتب عليه، تبلور فكرة الموظف الدولي، وظهوره بالشكل المعروف اليوم، حيث أن هناك الكثير من المراحل التي مرت بها نظم الموظف الدولي إلى أن اكتملت كافة أركانه كما يلي:

مرحلة ما قبل التنظيم:

لقد بدأت الدعوة إلى فكرة التجمع الدولي من أجل تنظيم المصالح المشتركة للجماعة الدولية منذ القرون الوسطى في كتابات المفكرين من الفلاسفة ورجال الدين، بيد أن هذه الفكرة لم تجد خلال القرون الأولى التي تلت نشأة المجتمع الدولي مناخاً مناسباً لتغرس فيها بذورها الأولى^(١).

إلا أن البداية الحقيقية لظهور المنظمات الدولية بدأت في نهاية القرن التاسع عشر حيث تتميز هذه المرحلة بظهور عصرين:

١- عصر المؤتمرات الدولية:

حيث عرفت بأنها " هي التي يتفق على انعقادها بصفة دورية وتأخذ مظهراً أكثر ثباتاً، واستمراراً، وأهم ما يميزها عن تلك التنظيمات أنها اجتماع لممثلي لدول المشتركة فيه بهدف بحث موضوعات تتعلق بمصالحهم المشتركة"^(٢)

وبناءً على هذا التعريف، يمكن القول إن المرحلة الأولى من مراحل التطور المجتمعي الدولي بدأت من سنة ١٨١٥م حتى سنة ١٩١٩م، إبان عصر المؤتمرات الدولية التي كانت تعقد بصفة دورية، أو

(١) رشاد عارف، السيد، الوسيط في المنظمات الدولية، ٢٠٠٧، ط٢، عمان، ص ٣٢

(٢) محمد طلعت، الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي - مصر، ص ٣٣٨

غير دورية، وقد تلاحظ آنذاك أن دور عملي، وتنفيذي في هذا المجال، وقد دعا ذلك إلى الاستعانة بموظفين من دول أخرى بالإضافة إلى الموظفين التابعين لدى المقر^(٣).

كما يمكن الاستنتاج أن نظام المؤتمرات لا يشكل منظمة دولية بالمعنى الفني، والدقيق للمصطلح للأسباب الآتية^(٤):

- لم تكن تلك المؤتمرات تتعدى إلا بمناسبة مشكلة معينة بناءً إلى دعوة من إحدى الدول المعنية، ثم ينفذ بعدها المؤتمر، فلم يكن هناك كياناً دائماً مستقراً، أو وجوداً متميزاً للمؤتمر عن الدولة المشاركة.
- عدم وجود ميثاق منشئ للمؤتمر، ولأجهزة الدائمة.
- نشأت هذه المؤتمرات أساساً لضمان استمرارية أنظمة الحكم المطلق في مختلف الدول الأوروبية.

ومما تقدم يمكن الاستنتاج أن هذه المؤتمرات لم تكن بحاجة لموظفين مستقلين بصفة دائمة عن دولهم للقيام بأعمال المؤتمرات، ومتابعتها، وبذلك لا يمكن القول حقيقة أن تلك الفترة كانت الميلاد الحقيقي للموظف الدولي، ومع ذلك يمكن الإقرار أن هذه المؤتمرات عادة ما كانت تشمل على وظيفة الأمين العام للمؤتمر، وأما وظيفة الأمين العام للمؤتمر، فقد كان يجري العمل على أساس الدولة المضيفة للمؤتمر هي التي تقوم بتعيين الأمين العام للمؤتمر من بين موظفيها الدبلوماسيين، بعد القيام بمداولات غير رسمية مع رؤساء الوفود المختلفة للحصول على موافقتها على شخصه، من ذلك أن موظفاً (دبلوماسياً) انجليزيا قام بالعمل كأمين عام لمؤتمر لندن عامي (١٨٧١م-١٩٦٧)، وعليه فإن الأمين العام للمؤتمر لم يكن إلا موظفاً خاضعاً للقانون الداخلي للدولة التي تعينه.

٢- عصر الاتحادات الدولية:

كان في ظهور الاتحادات الدولية الأسلوب الجديد لتنظيم، وتسهيل بعض المصالح الهامة والتي ظهرت نتيجة تقدم الروابط، والمبادلات الدولية وخصوصاً التجارة الدولية حيث يتخذ التعاون الدولي

(٣) محمد طلعت، الغنيمي، المرجع السابق، ص ٣٣٧.

(٤) أشرف عرفات، أبو حجارة، الوسيط في قانون التنظيم الدولي، ٢٠٠٥، ط٣، شركة الناس للطباعة والنشر، القاهرة،

شكلاً أكثر تعقيداً، وثباتاً، واتخذ نوعاً من الاستمرارية، وفي هذا الإطار نقيم هذه الاتحادات الدولية كالتالي^(٥):

- ١- أن غالبيتها العظمي كانت تتمتع بسلطات إدارية فقط.
- ٢- أنها كانت توضع في الغالب تحت إشراف دولة عضو، أو تحت إشراف لجنة دولية.
- ٣- أنها قامت باتصالات عديدة مع الإدارات الوطنية، الأمر الذي ترتب عليه وجود كثير من القواعد، والعادات المتبعة حالياً على المستوى الفني (الوطني والدولي).

ومما سبق نستنتج:

١. أن هذه الاتحادات بقيت خاضعة للقوانين الإدارية للدول المنشئة لها.
 ٢. عدم وجود استقلالية قانونية حقيقية لهذه الاتحادات إلا في حالات محددة.
- إلا أن بعد هذه الاتحادات كثرت المجالات التي قامت وأنشأت للتعامل، مما اكسب هذه الاتحادات الخبرة الفنية في مجال عملهم، والتي تعد ضرورة لازمة لتطوير العلاقات بين الدول نتيجة التعاون المتبادل فيما بينهم وهذه الخبرة بدورها ستلعب دوراً في إبراز أهمية وجود موظفين متخصصين في مجال معين، والذين سيصبحون فيما بعد موظفين دوليين، مما يؤدي إلى تنوع مجالات نشاطات هذه الاتحادات الإدارية الدولية، فبعضها يعمل في مجال المواصلات والنقل الدولي، مثل اتحاد البرق العالمي، والذي يعد من أقدم الاتحادات الدولية ظهوراً، حيث نشأ بموجب اتفاقية باريس في (١٧ مايو ١٨٦٥م)، ومكتب النقل الدولي، والذي أنشئ بمقتضى اتفاقية (١٤ أكتوبر ١٨٩٠م)، والاتحاد العام للبريد بموجب اتفاقية برلين (أكتوبر ١٨٧٤م)، وبعضها الأخر اهتم بالمصالح الاقتصادية مثل: الاتحاد الدولي لنشر التعريفات الجمركية والذي أنشأ بموجب اتفاقية بروكسل (٥ يوليو ١٨٩٠م)، ومنها ما نشأ في المجال العلمي، والاجتماعي مثل اتحاد حماية الملكية الصناعية بموجب اتفاقية برلين (٩ سبتمبر ١٨٨٦م) ونتيجة لذلك أدى هذا التطور إلى إخراج التعاون الدولي من حدود السياسة الدولية إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى ظهور منظمات دولية متخصصة^(٦).

(٥) أحمد، أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقنصلية علماً وعملاً، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٧، ٢٨.

(٦) أشرف عرفات، أبو حجارة، المرجع السابق، ص ٨١

وبذلك عاصرت الاتحادات الدولية بذرة الظهور، ومراحل نمو الوظيفة الدولية حيث استهدفت هذه الاتحادات، والتي كانت تعتبر نواة لظهور المنظمات الدولية، حماية بعض الوظائف التي تمارس على الصعيد الدولي، ويتعدى نطاقها حدود وإقليم الدول، وذلك عن طريق وضع مفهوم دائم، وتحديد مدلول ثابت لها^(٧)، وكما ذهب البعض إلى أن لكل اتحاد جهاز دائم يضطلع بالشؤون الإدارية، ويطلق عليه اسم المكتب.

حيث كانت تمارس الاتحادات الدولية وظائفها عن طريق مكاتب تعهد بإنشائها، والإشراف عليها إلى دولة المقر، وهي الدولة التي يمارس المكتب نشاطه في إقليمها.

ولهذه الدولة في سبيل مباشرة أعمالها، ومراقبة سير العمل بالمكتب أن تفرض القواعد اللازمة لتشغيله بما يطابق اتفاقية الاتحاد، ولما كان المكتب لا يمارس نشاطه وفقاً للوائح التي تسنها تلك الدولة، فإنه يقال عن المكاتب، ومستخدميها، وموظفيها أنهم "تابعون" ذلك لإبراز الفرق بين هذا الفرض، وبين الفرض الآخر الذي لا توجد فيه أية رابطة بين الموظفين ومكاتبهم وبين دولة

المقر أثناء ممارسة وظائفهم، حيث يخضعون مباشرة لتعليمات مجموعة الدول المشتركة في الاتحاد، ففي هذه الحالة يقال "موظفون مستقلون" و "مكاتب مستقلة"، وذلك بالنسبة إلى دولة المقر^(٨).

وكانت الرغبة في إخضاع مكاتب الاتحادات المختلفة لرقابة فعالة، ومنسقة، فقد تقرر لأول مرة في المادة (٢٤) من عهد عصبة الأمم، حيث أصبحت جميع المكاتب واللجان التي يتم إنشاؤها مستقبلاً خاضعة وفقاً لحكم هذه المادة لسلطة عصبة الأمم أما المكاتب الموجودة بالفعل من قبل، والقائمة وقت بدء ميثاق العصبة، فقد كان خضوعها لسلطة العصبة مشروطاً بموافقة الدول الأعضاء في مختلف الاتحادات، وهذه الموافقة لم تصدر رأساً من أي دولة، وبالتالي فقد واصلت هذه المكاتب عملها كما كانت من قبل، ودون خضوع لأي رقابة من مؤسسة، أو منظمة دولية معينة.

وهذه الاستقلالية كان يرد عليها بعض القيود، ومن أبرزها أن هذه المكاتب في كثير من الأحيان كانت تعد جزءاً من الإدارة الوطنية لدولة المقر، ونتيجة لذلك خضع الموظفون التابعون للإشراف، ورقابة

(٧) عفا بعض الفقهاء الاتحادات الدولية، والتي بلغ تعدادها ٢٢٢ اتحاداً دولياً في سنة ١٩١٩، حيث عفا بأنها معاهدات منظمة ومنهما الفقيه kazanky، والنتيجة المترتبة على ذلك من وجهة نظرنا أن أثرها نسبي على الأعضاء أطرافها.

(٨) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٣.

دولة المقر، ولسلطتها التشريعية، والتنفيذية، وكذلك لقضائها، فقد كان تعيين هؤلاء الموظفين وبيان شروط استخدامهم، وتحديد حقوقهم، وواجباتهم يتم بمعرفة دولة المقر، وهم في ذلك يعتبرون كموظفي الدولة الآخرين^(٩).

وفضلاً عن ذلك فقد كان يحدث في كثير من الأحيان عند تعيين هؤلاء الموظفين أن تعطي الأفضلية، والأولوية للأشخاص المتمتعين بالجنسية المحلية بحيث ترجح كفتهم في تشكيل المكاتب التابعة. ولقد كشف التطور الذي مرت به الوظيفة الولية في هذه المرحلة عن تدعيم، ورسوخ دعائم ومدلول هذه الوظيفة بمعناها المعروف في الوقت الحالي، وكانت التجربة التي أكدت على ذلك هي تلك التي مر بها المعهد البترولي الدولي للزراعة بروما، الذي أنشئ سنة ١٩٠٥م، فقد اعترفت دولة المقر " ايطاليا" لموظفي المعهد بالعديد من الحصانات والامتيازات التي جعلت موظفي المعهد أياً كانت جنسياتهم بمنأى عن الخضوع لسلطة أية دولة بما فيها دولة المقر.

كما أن الدولة كانت تعتمد في تنظيم ، وتدعيم علاقاتها الدولية المتشابكة على البعثات الدبلوماسية، التي كانت تعتمد أساساً في تنظيم علاقات الدول على وسائل المفاوضات الدبلوماسية السيرة، التي تقوم على استخدام أساليب الضغط للوصول إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية لدولها، وعلى خلاف ذلك كانت نشأة الوظيفة الدولية التي قامت في نطاق المؤتمرات الدولية، واتخذت سبيلها إلى الاستقرار، والثبات بنشوء الدبلوماسية العلنية التي تعتمد على خطب المنابر وتتبع الرأي العام العالمي لأساليب المعارضة، ووسائل تنفيذ السياسة الخارجية في محيط المنظمات الدولية الدائمة، ومؤتمراتها الدولية، التي كان انعقادها في مقر هذه المنظمات يستوجب إنشاء جهاز إداري دائم من المواطنين الذي يتمتعون بالاستقرار ، والذين تنظم شؤونهم قواعد وظيفية محددة^(١٠)

من خلال ما سبق عرضه عن مرحلة ما قبل التنظيم نتوصل إلى أن التنظيمات الدولية التي ظهرت قبل عصبة الأمم من مؤتمرات، واتحادات دولية لم تكن منظمات دولية بالمعنى الدقيق لأنها لم تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة، ولم تكن سلطاتها قيماً على سيادة الدول الأعضاء فيها، بل كانت مجرد إدارة، وتنسيق بينها فقط، وفي مجالات لا تمس السيادة الوطنية لتلك الدول، إلا أنه كان من

(٩) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٤

(١٠) عز الدين، فودة، الوظيفة الدولية مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، ديسمبر ١٩٦٤، العدد الثاني، ص ٩١.

الضروري المرور بتلك المرحلة، من اجل إنشاء فيما بعد منظمات دولية أكثر استقلالاً، ووظيفة دولية متميزة عن الموظف الإداري الوطني.

مرحلة التنظيم الدولي من بعد الحرب العالمية الأولى:

بلا شك أن مفهوم القانون الدولي لا يقتصر على العلاقات بين الدول فحسب، بل يحكم أنشطة المنظمات الدولية، وعلاقاتها، والذي يؤثر التساؤل الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه المنظمات على الصعيد الدولي، إذ لا ينكر أحدان المنظمات الدولي ونتيجة لإمكانات العمل الثابت والدائب فيها، كان لها الدور في تطوير المجتمع الدولي في مختلف المجالات، من أهم هذه المنظمات كانت:

١- عصابة الأمم:

نشأت عصابة الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، وذلك للعمل على الحد من التسلح، والمحافظة على السلم الدولي، ولحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ويتكون عهد العصابة من ست وعشرين مادة تسبقها مقدمة، والعديد من المبادئ، وقد ابرم عهد العصابة في (٢٨ ابريل ١٩١٩م)، ولعب الرئيس الأمريكي ويلسون دوراً أساسياً في هذا الصدر، ولكن الكونجرس الأمريكي لم يوافق على اقتراح الرئيس ويلسون، وبذلك ظلت الولايات المتحدة الأمريكية خارج أول منظمة دولية ذات نزعة سياسية عالمية.

وتتكون هيكل العصابة من فروع ثلاثة:

- الجمعية: الفرع العام الذي يضم كل الدول الأعضاء.
- المجلس: الفرع محدود العضوية إذ يشمل عدداً من الأعضاء الدائمين (انجلترا، وفرنسا، وإيطاليا، وألمانيا، والاتحاد السوفيتي اعتباراً من عام ١٩٣٤م)، وعدداً من الأعضاء غير الدائمين تنتخبهم الجمعية لمدة محددة، وأخيراً السكرتارية، وتقوم بوظيفة الجهاز الإداري، ويتولى الإشراف عليها سكرتير عام يعينه المجلس بالإجماع^(١١):

حيث شكلت مرحلة عصابة الأمم نواة لإبراز الشخصية المتميزة للتنظيم الدولي، وللكشف عن مدلول الوظيفة الدولية، ولتحديد طبيعتها المختلفة عن طبيعة الوظيفة الوطنية.

(١١) أحمد، أبو الوفا، المرجع السابق، ص ٢٩، ٢٨.

- كما يمكن القول إن الإشارة إلى اصطلاح " الموظفين الدوليين " قد وردت رسمياً عند التحدث عن موظفي سكرتارية عصابة الأمم، وموظفي مكتب العمل الدولي، كما بينت الموثيق، والنظم الأساسية كل منهما^(١٢)، كما أن العصابة كانت تضم بين أروقتها حوالي ثمانمائة موظف ينتمون إلى جنسيات مختلفة، حيث أن حقوق موظفي العصابة، وواجباتهم وعلاقاتهم بالمنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى التي تنظم بموجب لائحة العمل الداخلية لموظفي العصابة^(١٣).

٢- نشأة منظمة الأمم المتحدة:

قبل انهيار العصابة في تحقيق السلم والأمن الدوليين، أدرك المجتمع الدولي الحاجة إلى إنشاء منظمة دولية قادرة على حل المشاكل الدولية بدلاً من العصابة، ولتلافي العيوب التي اكتنفت هذا العهد عقدت العديد من الاجتماعات الدولية التي انتهت إلى قيام منظمة الأمم المتحدة.

وبقيام منظمة الأمم المتحدة تبدأ مرحلة جديدة، وهامة في حياة الجماعة الدولية، والتي تتميز باتساع نطاق المنظمات الدولية المتخصصة في مجالات عدة.

حيث عقب قيامها اتسعت أوجه نشاطها، وشملت ميادين ومجالات متعدد، فلم تكن مهمتها الأساسية قاصرة على العلاقات السياسية، وعلى المحافظة على السلم والأمن الدوليين وحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، بل تجاوزت ذلك إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والإنسانية، وذلك في ظل الاحتفاظ والتمسك بمبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، وما يترتب عليه كون أن هذه المنظمة ليست حكومة عالمية^(١٤).

(١٢) وهذا ما أكده السيد " اريك دارموند " أول كرتر عام لعصابة الأمم، حين اتخذ قراراً بإنشاء هيئة الموظفين الدوليين تتألف من رعايا دول متعددة بدلاً من الموظفين الطارئين والمؤقتين.

(١٣) محمد، المجذوب، لمرجع السابق، ص ٢٩٨.

(١٤) عبد العزيز محمد، سرحان، القانون الدولي الإداري، ١٩٩٠، دار النهضة العربية، القاهرة ص ٥.

ماهية الموظف الدولي

تعد المنظمة الدولية جهاز وظيفي مستقل تباشر المنظمة من خلاله اختصاصاتها، ووظائفها المعهودة إليها، حيث أن هذا الجهاز يتكون من مجموعة عاملين يضطلعون بممارسة هذه الاختصاصات والوظائف وهؤلاء يطلق عليهم اصطلاح " الموظفين الدوليين " فالعنصر البشري هو أداة تلك المنظمة لتحقيق غايتها خصوصاً في جهازها الدائم هو الجهاز الإداري.

حيث أن نظام الموظف الدولي مر بالعديد من المراحل التاريخية الهامة حتى اكتمل نموه واستوي بنيانه ، إذ منذ بداية اهتمام الجماعة الدولية بظاهرة المؤتمرات الدولية ، ودخولها في تكتلات واتحادات ، وبدأ مفهوم الموظف الدولي في الانتشار كأداة يعتمد عليها في تسجيل وضبط ما يدور في أروقة هذه الاتحادات ، والمؤتمرات ، ثم تطور نظام الموظف الدولي بصورة كبيرة في ظل مرحلة التنظيم الدولي ، حيث عرفت الجماعة الدولية الموظف الدولي الدائم الذي يعمل لصالح المنظمة ، ويسعى لتحقيق أهدافها وغاياتها، ومن ثم فإن ظاهرة التنظيم الدولي لم تظهر طفرة واحدة في مجال العلاقات الدولية وإنما مرت بالعديد من المراحل ، والتطورات التي استهدفت السعي لتحقيق التوازن في مجال هذه العلاقات، وتوفير السلم، والأمن الدولي، وبذلك يمكن القول في أن المراحل التي مر بها تطور ظاهرة التنظيم الدولي قد كشفت في ذات الوقت عن ظهور الوظيفة الدولية ، والتي ترتبط بوجود المنظمات الدولية، وكذا تبلورت هذه الفكرة ، و اكتسبت بعض السمات التي تميزها عن الوظيفة الوطنية، مما مهد ذلك إلى بلورة فكرة " الموظف الدولي " ^(١٥)، ومن هذا المنطلق ولكي نوضح ماهية الموظف الدولي، وطبيعة العلاقة بينه وبين المنظمة الدولية يقتضي علينا أن نقسم هذا البحث إلى ثلاث مباحث :

- المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي.
- المبحث الثاني: تعيين الموظف الدولي.
- المبحث الثالث: الوضع القانوني الخاص بالموظف الدولي.

(١٥) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٧.

المبحث الأول

مفهوم الموظف الدولي

أن ظهور الموظفين الدوليين كان من أهم الآثار التي تترتبت على إنشاء المنظمات الدولية حيث أن كل منظمة دولية كان يتبعها جهاز إداري يضم عدداً كبيراً من الموظفين الدوليين الذين يرأسهم الموظف الإداري الأعلى في المنظمة، والذي يسمى بالأمين العام أو السكرتير العام للمنظمة، ويقوم هؤلاء الموظفين بتسيير، وتصريف الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة الدولية في كافة مجالاتها، وأنشطتها^(١٦). هذا بالإضافة إلى ما تستعين به المنظمة من موظفين وعاملين آخرين تعهد إليهم بممارسة بعض المهام المؤقتة.

المطلب الأول

تعريف الموظف الدولي

يعرف الموظف الدولي على " أنه كل شخص يتولى وظيفة عامة بصفة مستمرة ، ومنتظمة، وفقاً لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة تحدد حقوقه، والتزاماته^(١٧)"، ومن ثم تستعين المنظمة في مباشرتها لوظائفها ، وأدائها لاختصاصاتها المختلفة بعدد كبير من العاملين منهم الفنيين، وآخرون إداريين، وبعضهم يعمل بصفة دائمة، والآخر يعمل بصفة مؤقتة، أو لإنجاز مهام محددة ومعينة، و يطلق غالبية الفقهاء على هؤلاء جميعاً تعبير المستخدمين الدوليين، ومع ذلك فإن بعض الفقهاء يفرق تفرقة نسبية بين تعبير المستخدم الدولي وتعير الموظف الدولي^(١٨).

وفي هذا الصدد هناك رأي آخر لبعض الفقهاء، أنه يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين وبين العاملين أو المستخدمين الدوليين، حيث أن ليس كل شخص طبيعي يعمل في خدمة منظمة دولية يعتبر موظفاً دولياً، بينما العكس صحيح بمعنى أن كل من تستخدمه المنظمة الدولية يدخل في تعداد العاملين

(١٦) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٢

(١٧) محمد، المجذوب، المرجع السابق، ص ٩٧.

(١٨) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٦

الدوليين، وبناءً على ذلك يمكن تعريف العامل الدولي بأنه كل شخص يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة باسم ولحساب منظمة دولية، وفق تعليمات أجهزتها المختصة سواء كان عمله مأجوراً أم تبرعاً^(١٩).

ومن هنا ينصرف تعبير الموظفين الدوليين لطائفة محددة من العاملين الدوليين، ذلك لأن اصطلاح "العامل الدولي" يشير إلى الفرد المخول لممارسة الوظيفة الدولية، أو نشاط يتعدى موضوعه المصالح الخاصة لإحدى الدول، ومن ثم يخرج من نطاق بحثنا تعيين العاملين الدوليين بواسطة الدول، ولا يعزى ذلك لعدم أهمية مهامهم، وإنما لاختلاف النظام القانوني الخاضعين له، والذي يحدده الإنفاق الدولي الذي اسند إليهم هذه المهام^(٢٠).

وبذلك يختلف العاملون الدوليون عن ممثلي الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة والذي يبقون خاضعين في أدائهم لأعمالهم لتعليمات حكوماتهم، وتوجيهاتها.

وعلى سبيل المثال، لا يعد الجنود الذي يشاركون في عمليات حفظ السلام موظفين دوليين كما تنطبق الملاحظة ذاتها على العسكريين في قيادة منظمة معاهدة حلف شمال الأطلسي كما لا يعد رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة موظفاً دولياً، وإنما هو موظف وطني يقوم بتمثيل دولته، ويشغل مهمة دولية لمدة محددة من الزمن لا تتجاوز الثلاثة أشهر^(٢١).

وقد تعرض القضاء الدولي لتعريف الموظف الدولي في قضية الممثل العام المعتمد بأن الموظف الدولي يعد من العاملين بالمنظمة الدولية، طبقاً للرأي الاستشاري الشهير الصادر في سنة (١٩٤٩م بشأن مدى حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بمستخدميها، أثناء قيامهم بعملهم، فقررت المحكمة أن المستخدم الدولي هو كل شخص يعمل باسم المنظمة ولحسابها، ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذا طبيعة دائمة أو مؤقتة، وسواء كان يتقاضى عنه أجراً أم كان يؤديه دون مقابل.

مما يلاحظ على هذا التعريف أنه قد جاء عاماً، بحيث يستوعب بين مفرداته كلا من العامل والموظف الدولي، والجدير بالذكر أنه بين طائفة العاملين، أو المستخدمين الدوليين توجد طائفة أخرى أكثر خصوصية تقع في نطاقها، بحيث تعتبر شريحة منها، وما يميزها عنها أنها تعمل بصفة دائمة،

(١٩) أشرف عرفات، أبو حجارة، المرجع السابق، ص ٣١٩

(٢٠) جمال إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٦

(٢١) محمد علوان، رسالة بعنوان " الموظف الدولي، ص ٢

ومستمرة، وتخضع لنظام قانوني خاص، تحدد فيه المنظمة الدولية حقوقها وواجباتها، وكافة ما يخص علاقاتها بها هذه الطائفة التي تسمى " بالموظفين الدوليين".

وعلى ذلك يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية على وجه الدوام، والاستمرار، تحت إشراف أجهزة المختصة، ويخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة لبيان حقوقه، وواجباته نحوها لا لقانون وطني معين، بمعنى أن كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة، ودائمة، ووفق ما تمليه أحكام ميثاقها ولوائحها مستهدفاً تحقيق مصالح المنظمة، وأهدافها.

فإن قيام الموظف الدولي بعمله في خدمة المنظمة لا يعني بأية حالة انفصاله عن الجنسية التي تربطه بدولة معينة، ولا تعفيه من التزاماته كمواطن نحوها، ومع هذا طالما يقوم بعمله كموظف دولي، فإن ولائه الوظيفي ينبغي أن ينحصر في المنظمة فحسب، وطبيعي ذلك يصدق أيضاً في علاقة الموظف الدولي بالدول الأخرى، والأعضاء، وغير الأعضاء في المنظمة الدولية.

ولا يخل بهذا التصوير للموظف الدولي أن تتم إعاره موظف لدى دولة معينة للعمل فيها خلال فترة معينة لدى المنظمة دولية معينة ليعود بعدها لعمله الأصلي في خدمة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته، فمن خلال عمله لدى المنظمة الدولية تنقطع صلته بعمله الأصلي، ويتوجه كل نشاطه لخدمة المنظمة الأخرى (٢٢).

هذا بالإضافة إلى أن هذا التعريف يعبر عن المفهوم الواسع الذي يضم مختلف الطوائف بغض النظر عن النظام القانوني الخاضع له.

كما ذهب بعض الفقهاء الي تعريف مفهوم الموظف الدولي هو مجموعة من الأشخاص الذين يقومون بإدارة عمل المنظمات الدولية (٢٣).

هذا المفهوم العام يتقارب من التعريف المختصر، الذي أعطته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري في قضية " الكونت برنادوت" حيث عرفت الموظف الدولي بأنه كل شخص من خلاله تتصرف المنظمة.

(٢٢) الدقاق، محمد السعيد، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص ١٧٦.

(٢٣) أحمد، سرحان، قانون العلاقات الدولية، ١٩٩٠، بيروت، ص ٢٩٠.

ولكن المحكمة تابعت القول بأن العامل في المنظمة الدولية هو كل شخص طبيعي تمارس المنظمة من خلاله الاختصاصات المنوط بها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة سواء كان عمله مأجوراً أو مجانياً، ويصرف النظر عن توقيت، أو استمرار أداء خدمته.

المطلب الثاني

العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي

مع تعدد التعريفات بخصوص المقصود بالموظف الدولي، فإن جميعها تخلص إلى أن تحقق وصف الموظف الدولي يستلزم توافر عدة عناصر، وشرط لازمة في الشخص الذي يعمل في المنظمة الدولية، حتى يكتسب صفة الموظف الدولي، حيث أنه يلزم لتوافر هذه الصفة ضرورة توافر عناصر محددة، وهي تتلخص في الفروع الآتية:

الفرع الأول: أداة الموظف عمله لصالح المنظمة أو إحدى أجهزتها:

يشير هذا الفرع إلى أن يؤدي الموظف عمله لخدمة المنظمة الدولية، أو لأحد أجهزتها فلا يعتبر موظفاً دولياً من يؤدي عمل دولة معينة، أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية^(٢٤)، ومن ثم فإن المنظمات الدولية الغير حكومية مثل: اللجنة الدولية للصليب الأحمر لا يعد العاملون فيها موظفين دوليين.

وان يستهدف الموظف من خلال ممارسته لعمله تحقيق مصالح المنظمة، وليس مصلحة الدولة التي عينته، ولا يحول دون توافر هذا العنصر، أن يؤدي الموظف نشاطه داخل الإطار الإقليمي لدولة معينة، مادام يبغى من وراء هذا النشاط المحدد إقليمياً، ومكانياً تحقيق المصلحة الدولية المشتركة، كما هو الحال بالنسبة للموظفين الذين يعملون في أجهزة، ومكاتب إقليمية تابعة للمنظمات الدولية، كموظفي وكالة الأمم المتحدة لغوث، وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين^(٢٥).

(٢٤) كما جاء سابقاً، المنظمة الدولية هي هيئة دائمة ذات إرادة ذاتية مستقلة، نشأها الدول، بمقتضى اتفاق، لتحقيق أهداف معينة، ولا تعتبر المنظمة الغير حكومية منظمة دولية لأن المنظمة الحكومية لا تتسأها الدول وإنما الأشخاص.

(٢٥) غسان أمان الله، عزيز، المرجع السابق، ص ٥٠.

ونستخلص من ذلك إلى القول بأن العنصر الأول من عناصر الوظيفة الدولية، إنما يتمثل في ارتباط الوظيفة بمنظمة دولية، وبفرد يمارس الوظائف، ويسعى إلى تحقيق الأهداف التي قامت المنظمة من أجلها إلا وهو " الموظف الدولي".

الفرع الثاني: المعيار الزمني:

لا ينطوي هذا العنصر على ضرورة العمل بصفة دائمة للمنظمة، وإنما يشير إلى أن الموظف يختص بأعمال المنظمة دون غيرها بنشاطه لفترة محددة، وإن كان يجوز الترخيص له بمباشرة بعض النشاط المحلي، والذي يؤثر على وظيفته الدولية، وطبقاً للمادة (١٠١/٦) من لائحة موظفي الأمم المتحدة فإن الموظف لا يمكنه مزاوله أية أنشطة خارجية وقتية إلا بعد موافقة السكرتير العام^(٢٦).

الفرع الثالث: المعيار القاعدي

يخضع الشخص لنظام مزدوج تعاقدي، ولإلحاحي ذو طابع دولي، فيخضع الموظف لما ورد في عقد تشغيله (أي نظام تعاقدي)، ولنظام المنظمة، ولوائح موظفيها (نظام لإلحاحي)، ويقع بالتالي تحت سلطة رئيس الإدارة الدولية.

يسمح هذا المعيار بالتفرقة بين الموظف الدولي، والخبير الاستشاري ذو الطابع العقدي المحض، والذي لا يخضع لذات الالتزامات، أو لذات النظام الذي تحدده نظم لمنظمة ولوائحها.

ولقد أشارت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن النظام القانوني للموظف لا يتم تحديده بوجود العقد بينه، وبين المنظمة، وإنما بواسطة الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال ما تقره من لوائح للمواطنين.

ويتفق استبعادنا للطوائف السابقة من تعريف الموظف الدولي، مع ما أورده القضاء الدولي الإداري، ولقد أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية التفرقة بين العامل الدولي والموظف الدولي، وذلك باشتراطها لاعتبار الموظف موظفاً دولياً أن يتوافر في حقه (التخصيص الدائم لنشاطه في خدمة المنظمة التي يعمل لديها، وخضوعه لسلطة المدير العام، وإن يتم تنظيم وضعه القانوني بأسلوب لإلحاحي

^(٢٦) الطابع الزمني الوقتي لعقد التشغيل لا يمثل عقبه أم الاعتراف للعامل الحائز على عقد محدد المدة بصفة الموظف الدولي ولقد أشارت محكمة العدل الدولية بمناسبة مراجعتها للحم رقم ٣٣٣ الصادر عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن مفهوم الموظف يمتد ليشمل ذلك الحائزين على عقود محددة المدة.

بالإرادة المنفردة للمنظمة، وليس من خلال الإجراءات العقدية، وان يكون ممن لهم حق الانضمام لصناديق التأمينات، والمعاشات والعلاج...))^(٢٧).

المطلب الثالث

التمييز بين الموظف الدولي والموظف الإداري وممثل الدولة

من خلال استعراض العناصر التي تميز الموظف الدولي عن غيره من الأشخاص الآخرين، يلاحظ أن هناك فروقاً جوهرية بين الموظف الدولي، والموظف الإداري، وممثل الدولة في المنظمات الدولية، وأجهزتها المختلفة، وذلك لأن العضوية في التنظيم الدولي تتخذ صورتين:

- عضوية سياسية.

- عضوية إدارية.

فالأولى هي عضوية ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة الدولية، مثل ممثل الدولة في الجمعية العمومية للأمم المتحدة، وأجهزتها، ووكالاتها المتخصصة.

في حين أن الثانية وهي العضوية الإدارية تتجسد في عضوية الموظفين الدوليين العاملين في أجهزة المنظمات الدولية المختلفة، وسنوضح ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: التمييز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الإداري

أن الوظيفة الدولية تعتبر ضرباً من الوظيفة العامة، مجالها هو العلاقات الخارجية بين عدد من أعضاء المجتمع الدولي، وغايتها تحقيق المصالح المشتركة لأعضاء هذا المجتمع في ظل قواعد، وأحكام النظام القانوني الدولي، ومن خلال هذا الفرع سنستعرض مدى أوجه التشابه، والاختلاف فيما بين الموظف الدولي، والموظف في ظل القانون الإداري:

١. من حيث القواعد القانونية الواجبة التطبيق:

يتصل الحديث عن الموظف الدولي بما يسمى بالوظيفة الدولية العامة، والذي يقصد بها مجموعة من الأوضاع، والأنظمة القانونية، والفنية التي تحكم موظفي المنظمات الدولية سواء ما يتعلق منها بشروط

(٢٧) عصام محمد أحمد، زناتي، قواعد تعيين الموظفين الدوليين، ١٩٩٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ١٦.

الخدمة المدنية الدولية، أو بعلاقتهم بالمنظمة، أو بكيفية أدائهم لمسؤولياتهم، والواجبات المنوط بهم إنجازها، وهو الذي يقصد به النظام القانوني للخدمة في المنظمات الدولية المعنية.^(٢٨)

ففي الوظيفة الدولية يتم الرجوع إلى القواعد العامة، التي تحكم العلاقات الوظيفية داخل كل منظمة من أجل استنباط المبادئ والقواعد، والأحكام العامة التي تميزها عن سواها، وتتمثل المصادر التي يتم الاسترشاد بها في هذا الصدد في النصوص الدستورية للمنظمات الدولية كالمواثيق، والمعاهدات، والاتفاقيات، والبروتوكولات المنشئة، والمكملة لها وكذلك في اتفاقيات المزايا، والحصانات التي تتمتع بها المنظمة، وموظفوها، وأيضا اتفاقيات المقر، والتي تحدد علاقة المنظمة بالدول التي تقع بها مقر المنظمة.

وكذلك في الأنظمة الإدارية، ولوائح شؤون الموظفين التي تضعها الأجهزة المختصة داخل كل منظمة، وأخيرا في السوابق التي خاضتها المنظمة في أحوال مشابهة.

فكل ما سبق ذكره، تشكل مصادر أساسية للقواعد الإدارية الدولية، ويمكن من خلالها الوقوف على طبيعة الوظيفة بوجه عام.

أما الوظيفة في ظل أحكام القانون الإداري فهي تلك التي تمارس على الصعيد المحلي وفقاً للقوانين، والتشريعات، واللوائح المطبقة في المجتمع الداخلي، وهذه الوظيفة تتأثر بلا شك بظروف المجتمع من حيث مدى تقدمه، وظروفه الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، كما تتأثر بالفلسفة التي يعتنقها النظام السياسي القائم في هذا المجتمع لتحقيق أهدافه.

٢. من حيث الغاية المبتغى تحقيقها:

الموظف الدولي يجب أن يوجه نشاطه نحو تحقيق المصلحة العامة الدولية، وبدون ذلك لا يمكن أن تتوفر له هذه الصفة، وهذا يعني إيا يكون الموظف جزءاً من النظام الإداري لإحدى الدول.

وبصورة عامة فإن المهام الوظيفية الدولية تقتضي أن يكون عمل الموظف الدولي بعيداً عن كل هيمنة مصدرها سلطة إحدى الدول، وان يكون خاضعاً فقط بصورة مباشرة لنظام دولي.

(٢٨) أنور أحمد، رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٠، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٣٢٠.

أما الالتحاق بالوظيفة العامة فهو تلبية لحاجات الإدارة، لتنظيم سير المرافق بانتظام واستمرار، من أجل تحقيق المنفعة، والمصلحة العامة للدولة.

٣. من حيث السلطات الحاكمة:

تتعرض الاختلافات القائمة بين المجتمع الداخلي، والمجتمع الدولي في نطاق الوظيفة العامة، بينما سنجد أن هناك سلطات عليا تحكم في النطاق الدولي، وتملي على الموظف القيام بتنفيذ القانون، والأعمال المسندة، ولنا نجد مثل هذه السلطات في المجال الدولي.

من ثم فإن دور الموظف الدولي في رعاية، وتطبيق الاتفاقيات الدولية لا يتجاوز حدود المفاوضات، أو الإقناع، أو أعمال التنسيق، ولنا يتعلق واجبه الأساسي بتطبيق القواعد التي وضعتها السلطة العليا، وتنفيذها كالموظف الوطني^(٢٩).

الفرع الثاني: التمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة:

يعمل كل من ممثلي الدول الأعضاء لدى المنظمة الدولية، والموظفين الدوليين، ويجتمعون معاً تحت راية التنظيم الدولي، إلا أن الأمر لا يخلو من وجود اختلافات بينهما في الإطار الآتي:

١- من حيث التعيين:

يعين الموظف الدولي في المنظمة الدولية بقرار صادر من الأمين العام للمنظمة، أو من خلال جهاز أو أكثر من أجهزة لمنظمة الدولية، في حين تقوم الدول الأعضاء بتعيين ممثليها في المنظمة^(٣٠).

٢- من حيث طبيعة الأعمال:

لا يؤدي الموظف الدولي عمله لخدمة دولة معينة، أو مؤسسة دولية لا يصدق بالنسبة لها وصف المنظمة الدولية، بالإضافة إلى ذلك يجب أن يستهدف الموظف من خلال ممارسته لعمله تحقيق مصالح المنظمة، وليس مصالح الدولة بعينها، بينما ممثل الدولة يمارس وظيفته لدى المنظمة الدولية بطريقة مزدوجة، فهو من ناحية يشارك في تأكيد مبادئ المنظمة، وتحقيق أغراضها، وذلك عن طريق التصويت على قراراتها، ومن ناحية أخرى يسعى إلى تحقيق مصالح دولته داخل أروقة المنظمة.

(٢٩) رشاد عارف، السيد، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٣٠) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٦.

يضحي في الغالب ممثل الدولة بأية مصلحة تتعارض مع المصلحة الوطنية لدولته، ومن ثم فإن ممثلي الدول يعملون باسم الدولة التابعين لها، ولحسابها، ويتلقون التعليمات الصادرة منها، ويتقيدون بها.^(٣١)

٣- من حيث التبعية:

حيث أن الصفة الغالبة على ممثل الدولة هي تبعيته لها، وهذا يؤدي إلى اختلاف مركزه القانوني عن مركز القانوني عن مركز الموظف الدولي، سواء من حيث التعيين الذي يتم بواسطة دولته بينما يتم تعيين الموظف بواسطة المنظمة، أو من حيث المسؤولية الناجمة عن الخطأ في ممارسته لوظيفته.

فممثل الدولة مسؤولاً عن ذلك أمام دولته، بينما تثور مسؤولية الموظف لدولي أمام المنظمة كذلك فإن ممثل الدولة لا يحتج بالحصانات، والامتيازات التي يتمتع بها في مواجهة الدولة التي يمثلها، بينما يستطيع الموظف الدول أن يحتج بها في مواجهة الكافة.^(٣٢)

معنى ذلك يظل ممثل الدولة لدى المنظمة مسؤولاً أمام حكومته عن التصرفات التي يقوم بها، أما الموظف الدولي فيسأل أمام المنظمة عن تصرفاته كافة^(٣٣).

٤- من حيث آثار التصرفات:

تتصرف آثار تصرفات الموظف الدولي إلى المنظمة نفسها، فهو يمارس عمله باسم المنظمة ولحسابها، بينما تتصرف آثار تصرفات ممثلي الدول الأعضاء إلى دولهم بحيث تلتزم به، وتتحمل المسؤولية عنه بشرط أن تتم أثناء قيامه بوظيفته الأساسية^(٣٤).

٥- من حيث الحصانات والامتيازات:

الموظف الدولي يتمتع بالحصانات، والامتيازات في مواجهة كل الدول بما في ذلك دولته سواء تم تعيينه على المستوى الإقليمي، أو على المستوى الدولي، بينما لا يتمتع ممثل الدول بالحصانات والامتيازات تجاه دولته، ويرجع ذلك إلى أن امتيازات وحصانات موظفي المنظمات الدولية مقررة

(٣١) محمد السعيد، الدقاق، المرجع السابق، ص ١٧٧

(٣٢) رشاد عارف، السيد، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٣٣) أشرف عرفات، أبو حجرة، المرجع السابق، ص ٣٢٥.

(٣٤) أحمد، أبو الوفا، المرجع السابق، ص ٣١٧، ٣١٨.

لمصلحة الوظيفة، والتي تقتضي ممارستها قبل دولة لموظف، ونظراً لعدم تبعيه لها إثناء ممارستها لها، وهو أمر لا يتوافر بالنسبة لممثل الدولة الذي يتبع دولته، وبالتالي لا يتصور أن يتمتع بحصانات، وامتيازات قبلها.

المبحث الثاني

تعيين الموظف الدولي

تتبع المنظمات الدولية جملة من القواعد والأنظمة عند تعيين الموظفين بها نتناولها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

أحكام التعيين

الفرع الأول

سلطة التعيين

المنظمات الدولية تتمتع - كقاعدة امة- بكامل حريتها في تحديد قواعد وشروط التعيين بجهازها الإداري، بما يتفق وطبيعة نشاطها وتحقيق أغراضها في المجال الدولي، وهي حرة كذلك في اختيار وتعيين موظفيها دون تدخل الدول الأعضاء - لاسيما دولة الجنسية - وان كان طلب المنظمة من الدول في بعض الأحوال ترشيح رعاياها لشغل بعض الوظائف بها لا يضر من ذلك شيئاً، لأن المنظمة حتى في هذه الأحوال لها الحرية الكاملة في ذلك الاختيار.

والمنظمة الدولية في هذا الصدد تترك سلطة التعيين - حسب أهمية الوظيفة المراد شغلها- أما لسلطة دولية تمارسها المنظمة الدولية ذاتها من خلال بعض أجهزتها، أو تترك ذلك لرئيس جهازها الإداري.

١-السلطة الدولية:

تتمتع بعض الوظائف داخل الجهاز الإداري للمنظمة بأهمية بالغة، تجعل المنظمة حريصة على شغلها بعناصر بشرية ذات كفاءة عالية، تأتي على رأسها وظيفة الأمين العام (الرئيس الأعلى للجهاز الإداري).

حيث تحتفظ المنظمة بسلطة تعيينه عن طريق أجهزتها ذات العلاقة بذلك وفق ميثاقه ودستورها خاصة التشريعية التي تضم الدول الأعضاء، مع مشاركة الأجهزة التنفيذية في بعض المنظمات.

وتبرز التطبيقات العملية لسلطة التعيين الدولية فيما نصت عليه م ٢/٦ من عهد عصبة الأمم عند تعيين الأمين العام بها (... ويعين الأمين العام بعد ذلك بواسطة المجلس بشرط موافقة أغلبية المجلس) أما منظمة الأمم المتحدة فقد أشركت جهازها بشرط موافقة أغلبية المجلس) أما منظمة الأمم المتحدة فقد أشركت جهازها التنفيذي في سلطة تعيين الأمين العام مع الجهاز التشريعي وذلك حسب نص م ٩٧ من ميثاقها (... وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمين، والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة).

أما في إطار المنظمات الإقليمية فقد احتفظ مجلس الجامعة العربية بتعيين الأمين العام وفق نص المادة ١٢ من ميثاقها (... ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام) وقد سارت منظمة الوحدة الإفريقية على النهج ذاته في المادة ١٦ من ميثاقها (يعين مؤتمر الدول والحكومات أميناً عاماً إدارياً للمنظمة يقوم بإدارة شونها). ولعل أهمية وظيفة الأمين العام علت المنظمات الدولية تحتفظ لنفسها بسلطة تعيين من يشغلها وذلك من خلال منح هذه السلطة لأجهزتها التشريعية والتنفيذية).

٢- سلطة الرئيس الإداري الأعلى:

تترك المنظمات الدولية لرئيس جهازها الإداري - وفق ما تضعه من قواعد ولوائح وشروط- الحرية في اختيار وتعيين الموظفين بهذا الجهاز دون تدخل الدول الأعضاء، وذلك مقابل مسؤوليته عن أعمالهم وعن تسيير شؤون المنظمة الدولية.

فقد نصت المادة ١٠١/١ من ميثاق الأمم المتحدة على هذه الصلاحية (يعين الأمين العام موظفي الأمانة العامة طبقاً للوائح التي تضعها المنظمة ونصت أيضاً المادة ١/٤ من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة على ما يأتي: (طبقاً لما جاء في المادة ١٠١ من الميثاق يكون الأمين العام هو صاحب السلطة في تعيين الموظفين).

وتوجد نصوص مماثلة في دساتير بعض المنظمات الدولية كنص م (٩) من دستور منظمة العمل الدولية ونص م (٣٦/ج) من نظام مجلس أوروبا ونص م (٤٨/ب) من دستور منظمة الدول الأمريكية^(١).

كما أنه توجد نصوص تقيد سلطات الأمين العام في الاختيار والتعيين بموافقة مجلسها من ذلك نص المادة (٣/٦) من عهد عصابة الأمم التي تنص على ما يأتي: (يقوم الأمين العام بعد موافقة المجلس بتعيين السكرتارية وموظفي الأمانة العامة).

ولعل ما يؤكد السلطة الكاملة في اختيار وتعيين موظفي الجهاز الإداري بالمنظمة للأمين العام واستقلال الوظيفة العامة الدولية ، وعدم الاعتراف للدول الأعضاء بهذه السلطة ، هو رفض اللجنة التحضيرية لإعداد ميثاق الأمم المتحدة سنة (١٩٤٥ ف) الاقتراح الذي تقدم به الوفد اليوغسلافي، الذي كان يهدف إلى أن يكون تعيين الموظف الدولي مشروطاً بموافقة الدولة التي يحمل جنسيتها، بوصفها الجهة الأكثر صلاحية لتقدير كفاءته ومؤهلاته وصفاته الخلقية، ولكن هذا الاقتراح رفض بأغلبية الآراء لأن اللجنة رأت أنه يتنافى مع استقلال الوظيفة الدولية ، وسيؤدي إلى القضاء على روحها ومقوماتها الأساسية، وأخذت بالاقتراح المقابل الذي يركز سلطة الاختيار والتعيين في الأمين العام وحده، ولأنها رأت أيضاً بأنه لا بأس من الاستئناس بمعلومات الدول الأعضاء التي تتقدم بها على مرشحيها، دون التأثير بها أو النص عليها في اللائحة^(٢).

بيد أن هذا لم يقف حائلاً دون أن يحتفظ الأمين العام للأمم المتحدة بصلاحياته الكاملة في فحص ما يرد إليه من معلومات في هذا الصدد من حكومات الدول الأعضاء، وان يمارس حقه المطلق في اتخاذ القرار النهائي بالتعيين أو الرفض طبقاً للصلاحيات الممنوحة له في الاختيار والتعيين، وفق ما نصت عليه م ١/١٠١ من الميثاق والمادة ١/٤ من لائحة موظفي الأمم المتحدة^(٣).

(١) انظر هذه المواد لدى د. عز الدين فوده، الوظيفة الدولية (مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية)، مجلة العلوم الإدارية السنة السادسة، العدد الثاني ديسمبر ١٩٦٤ ف، ص ١٠٢.

(٢) انظر، المرجع السابق، نفس الصفحة.

(٣) يمكن أن نقول في هذا الصدد أن ما يجري عليه العمل هو أن الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة لا تعين شخصاً يشغل وظيفة عامة في دولته إلا بعد موافقة هذه الدولة.

وتؤكد ذلك بما ذكره الدكتور محمد سامي عبد الحميد، أنه من خلال الخبرة العملية التي اكتسبها بسبب عمله كسفير (مندوب دائم لمصر لدى منظمة اليونسكو) في الفترة بين عامي (٨٩ - ١٩٩٤ ف) أنه من المستحيل أو يكاد يكون

الفرع الثاني

التدخلات الدولية في سلطة التعيين:

ولكن خروجاً على القاعدة العامة التي تمنح المنظمة حرية تامة واستقلالاً كاملاً في اختيار موظفيها، وفي غياب أية نصوص تعطي للدول أية حقوق أو صلاحيات في شأن ترشيح أو اختيار أو تعيين موظفي المنظمة، وبالرغم من صراحة النصوص التي تعطي الصلاحيات والسلطة للأمين العام في هذا الصدد فإن بعض الدول - خاصة الكبرى منها، لم تعدم الوسيلة - والوقائع خير شاهد- للتدخل وممارسة الضغوط على المنظمة الدولية أثناء اختيار وتعيين الموظفين.

وقد اتخذت الدول لتحقيق غرضها وسائل شتى نذكر منها:

١-الضغوط الدولية:

تمارس الدول أحيانا ضغوطاً شخصية على رؤساء الأجهزة الإدارية للمنظمة الدولية مما يضطرهم إلى الاتفاق الضمني معها على تعيين بعض رعاياها.

ومن أمثلة ذلك ما لجأت إليه الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن من الاتفاق فيما بينها في كواليس الأمم المتحدة في دورتها بلندن عام ١٩٤٦ ف وبموافقة الأمين العام للأمم المتحدة حول حصول كل منها على منصب من مناصب الأمانة المساعدین بالأمانة العامة للمنظمة، ولم يكن ذلك إلا نتيجة معارضة الدول الصغرى في الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة لأي تدخل في الصلاحيات المطلقة للأمين العام في تعيين جميع الموظفين بما فيهم الموظفون الرئيسيون، وعلى هذا فإن مشروع النص الخاص بتحديد عدد الأمانة المساعدین بأربعة ما لبث أن حذف من ميثاق الأمم المتحدة، حتى اتفق

مستحيلاً- أن يقوم الأمين العام أو المدير العام للمنظمة الدولية بتعيين موظف تبدي دوله جنسيته اعتراضها الحازم على تعيينه وذلك سواء تم الاعتراض كتابة أو شفاهة في لقاء بين الأمين العام أو المدير العام والمندوب الدائم للدولة لدى المنظمة المعنية.

وقد جرى العمل في منظمة اليونسكو على استشارة دولة الجنسية كتابة قبل التعيين في الوظائف العليا وعلى الاستجابة لاعتراضها متى أبدى بالأسلوب سالف البيان د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي، المرجع السابق،

ص ٣٠١ - ٢٣٠٢

والياً فيما بعد على أن يكون عددهم ثمانية ، كي تتمكن الدول الخمس الكبرى من شغل خمسة من هذه المناصب الرئيسية برعاياها^(١).

ولكن لم يقف هذا التدخل عند التعيين فقط، وإنما ذهب إلى أبعد من ذلك ، فقد مارست بعض الدول ضغوطها على الأمين العام للمنظمة لفصل بعض الموظفين، من ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية من ضغط على الأمين العام للأمم المتحدة (تريجفيلي) ليستبعد من تشك حكومة الولايات المتحدة الأمريكية في اعتناقهم الماركسية من موظفي الأمم المتحدة المتمتعين بالجنسية الأمريكية ، وقد اصدر الأمين العام آنذاك قراراً في ديسمبر ١٩٥٢ ف تم بمقتضاه فصل أحد عشر موظفاً من موظفي الأمم المتحدة المتمتعين بالجنسية الأمريكية ممن ثارت الشكوك حول اعتناقهم للمبادئ الشيوعية^(٢).

٢- القوانين الداخلية للدول:

تصدر الدول بعض القوانين الداخلية تحظر فيها على رعاياها الالتحاق بالعمل في المنظمات الدولية دون موافقتها، ذكر منها القوانين التالية:

أ- أصدرت الحكومة الإيطالية الفاشية في ١٦ يونيو ١٩٢٧ قانوناً يوجب على كل إيطالي قبل العمل في منظمة دولية الحصول على موافقة بذلك من الحكومة الإيطالية وان يقدم استقالته بناءً على طلبها^(٣).

(١) د. عز الدين فودة، المرجع السابق، ص ١٠٤، ويقول أيضاً لعل الاستمرار في الأخذ بهذه القاعدة ما يثبت أن سلطة الأمين العام في تعيين مساعديه لا تعدو أن تكون شكلية تلعب الاعتبارات السياسية فيها دوراً ذا أهمية بالغة. هذا ويرى البعض أن من أسباب فشل عصبة الأمم هو انتماء أمنائها العاملين لجنسية الدول الكبرى في العصبة مما نبه الأمم المتحدة أن تجعل أمنائها العاملين ينتمون بجنسيتهم للدول الصغرى بها تفادياً لهذا السبب. ولكننا نرى بأنها وقعت في نفس السبب التي أرادت ألا تقع فيه ولكن ليس في شخص الأمين وإنما في شخص مساعديه.

(٢) انظر، د. مصطفى أحمد فؤاد، المرجع السابق، ص ١٧١. هذا ولم تقتصر الضغوط الدولية على الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة بل تجاوزتها أحيانا لتمتد إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ذاتها فقد تعرضت هذه الأخيرة لكثير من الضغوط أثناء قيامها بمهامها. وان كنا نرى أن التدخل في تعيين الموظفين الدوليين قد يكون محل نظر ولكن أن يصل التدخل إلى حد الطرد أو الفصل من الوظيفة داخل المنظمة فإن هذا لا يمكن قبوله أو التسليم به على الإطلاق.

(٣) انظر عز الدين فودة، المرجع السابق، ص ١٠٥، ويرى البعض أن الحكومة الإيطالية كانت تمسك في يدها سلطة التصريح بتعيين الموظفين في الوظائف الدولية وان هذه السلطة كانت مطلقة وغير خاضعة لرقابة القضاء الإيطالي، انظر عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، ص ٩١.

ب- القانون الأمريكي الذي قام مشروعه السناتور (ماك كاران) إلى مجلس الشيوخ الأمريكي في ٧ يناير سنة ١٩٥٧ والذي يتضمن فرض عقوبة السجن مدة خمس سنوات وغرامة قدرها ١٠,٠٠٠ دولار على كل من ينتحق من الأمريكيين بالعمل في إحدى المنظمات الدولية دون تصريح المدعي العام للولايات المتحدة الأمريكية^(١).

ج- القانون المصري رقم (١٧٣) لسنة ١٩٥٨ الذي نص على توقيع عقوبة احبس مدة لا تقل عن ستة شهور ولا تزيد على سنتين وغرامة لا تقل عن مائتي جنية ولا تزيد على ألف جنية أو بإحدى هاتين العقوبتين على كل مصري يتعاقد للعمل في حكومة أو شركة أو هيئة أو منظمة دولية أو أجنبية دون التصريح بذلك من وزير الداخلية^(٢).

د- القانون الليبي رقم (٦٤) لسنة ١٩٥٧ المعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ١٩٧٠ حيث نص في مادته الثانية الفقرة الأولى (يحظر على كل ليبي أن يعمل أو يقوم بأية وظيفة أو خدمة لدى حكومة أجنبية أو مؤسسة تابعة لها، أو لدى منظمة دولية، أو فرد أو مكتب لها، أو غير ذلك من المؤسسات المنشأة بمقتضى معاهدات أو اتفاقيات دولية - دون أن يحصل على إذن سابق من وزير الداخلية والحكم المحلي) وقد رتب القانون على مخالفة ذلك عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد عن مائة جنية أو بالعقوبتين معاً^(٣).

٣- عدم تزكية الدول لرعاياها:

تمتع الدول أحيانا عن تزكي طب الترشيح الذي يتقدم به أحد رعاياها للعمل بإحدى المنظمات الدولية ومن أمثلة ذلك ما قامت به الحكومة الفرنسية حيث امتنعت عن تزكية (رايموندوبس) للعمل في اليونسكو بباريس رغم اتفاقية ٣٠ نوفمبر ١٩٤٦ التي تعطي الأولوية في الترشيح للموظفين الذين سبق لهم العمل في المعهد الدولي للتعاون الثقافي مما دعاه إلى مخصصتها أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي بقي بعدم اختصاصه^(٤).

٤- المواقف السلبية:

(١) عز الدين فوده، المرجع السابق، ص ١٠٦

(٢) المرجع السابق، نفس الصفحة.

(٣) الجريدة الرسمية الليبية، العدد ١٥ للسنة الثامنة ابريل، ١٩٧٠ ف.

(٤) د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، ص ٩٤

تتخذ الدول بعض المواقف السلبية تجاه تعيين رعاياها داخل المنظمات الدولية، من ذلك الموقف السلبي الذي سلكه الاتحاد السوفيتي - سابقاً- تجاه الطلبات التي تقدم بها رعاياه لشغل الوظائف التي أعلنت عنها الأمم المتحدة، والذي تمثل في عدم الموافقة على تلك الطلبات، وهذا الموقف جعل الأمين العام عاجزاً عن ممارسة سلطاته في الاختيار والتعيين مما اضطره إلى قبول من ترشحه لها الحكومة خوفاً من أن تلجأ الدولة إلى ما هو أخطر كالاتمتاع عن دفع حصتها في الميزانية^(١).

أن هذه التدخلات الدولية تمثل إهدار لمبدأ حرية المنظمة في اختيار موظفيها ويتضمن كذلك مساساً بسلطات الأمين العام واختصاصاته في هذا الصدد ناهياً عن تعارضها مع مبادئ وأحكام ميثاق المنظمات الدولية وأنظمتها ولوائحها السياسية فيما نصت عليه من استقلال الوظيفة الدولية وحيادها دون أن يكون لها سند في هذه الميثاق أو تلك اللوائح والأنظمة ولا نرى لها سنداً سوى الرغبة الشديدة في السيطرة على الإدارة الدولية وتسييرها حسب مصالحها.

ولكن يمكننا أن نقول بأنه إذا كان الضغط على الأمين العام بهذه الصور من الدول لتعيين رعاياها أمراً غير مشروع فللدول أعضاء المنظمة وسيلتها المشروعة للتأثير في تعيين الأمين العام نفسه، إذ لا يتم تعيينه عادة إلا عن طريق الانتخاب، ومن ثم فإنه يعتبر ما يجري بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط متبادلة بالأمر غير المشروع، نظراً لما تتصف به وظيفة الأمين العام في جل المنظمات الدولية من طابع مزدوج، أن يقل جانبه السياسي أهمية عن جانبه الإداري.

الفرع الثالث

الآثار السلبية المترتبة على التدخلات الدولية:

من خلال العرض السابق لسلطة التعيين تبين لنا بعض الآثار السلبية التي ترتب على تدخل الدول الأعضاء في هذه السلطة لتعيين رعاياها أو تعليق ذلك على موافقتها، نتناولها على النحو التالي:

١- إضعاف سلطة رئيس الإدارة الدولية:

لقد سبق لنا بالإحاطة بأن سلطة التعيين من صلاحيات رئيس الإدارة الدولية (الأمين العام) حسب نصوص وميثاق ولوائح المنظمات الدولية، إلا أن هذه السلطة قد نالت منها بعض النصوص القانونية مما أدى إلى إضعافها أو إضعافها كنص م ٣/٦ من عهد عصبة الأمم سالف الإشارة إليه - وذلك بتقييدها

(١) د. جمال ندا، الموظف الدولي، المرجع السابق، ص ٦٩.

سلطة التعيين بموافقة مجلس المنظمة، بالإضافة إلى النصوص القانونية الداخلية - سبق الإشارة إلى بعضها - التي تصدرها الدول تمنع فيها مواطنيها العمل بالمنظمات دون موافقتها.

وان كانت القيود القانونية تؤدي إلى إضعاف سلطة الرئيس الإداري في التعيين فإن الضغوط الدولية التي تمارس على الرئيس الإداري قد أنهت هذه السلطة في حالات كثيرة من الناحية الواقعية إلى أن أصبحت مصادرة أو مراقبة لصالح أو بواسطة بعض الدول ، حتى بات رئيس الإدارة الدولية يلبي رغبات الحكومات نتيجة تلك الضغوط والتدخلات ولو كانت معارضة لصالح الإدارة الدولية، وقد يجد نفسه عذراً في ذلك لأن أمر تقليد هذا المنصب أو تجديده استمراره فيه منوط بموقف هذه الحكومات تجاهه مما يولد تبادل المصالح بينهما، ولعل أهم ما يترتب على ذلك تعيينه رعايا هذه الدول، متغاضياً في كثير من الأحوال عن الشروط التي يجب توافرها فيما يشغل الوظيفة الدولية، إضافة إلى عدم تشجيع مشاريع الإصلاح الإداري التي قد تؤثر على رعاياها الموظفين بالإدارة الدولية، مقابل مساندته لاستمراره في منصبه وتأييده في مواقفه، رغم ما يؤدي إليه من شغل فاعلية المنظمة الدولية، وجعل سلطته في التعيين أوهن من بيت العنكبوت أن لم تنعدم أساساً ولا يبدى له منها سوى الشكلية^(١).

٢- فرض النظم والعادات الإدارية الوطنية على الإدارات الدولية:

أن هذه الظاهرة متفشية في الإدارات الدولية في عدد لا يستهان به من المنظمات الدولية، أن لم يكن السواد الأعظم منها، نتيجة غزو رعايا عدد قليل من الدول لهذه الإدارات والسيطرة عليها لاسيما دولة المقر.

ولعل الحالة العملية لهذه الظاهرة تظهر جلية في الجهاز الإداري لمنظمة الأمم المتحدة، وذلك لتكدس أعداد ضخمة يحملون الجنسية الأمريكية ليسوا على قدر من الكفاية التي تؤهلهم لشغل الوظائف التي يخدمونها، مما جعل العادات والتقاليد والأساليب والنظم الإدارية الأمريكية تفرض على الجهاز الإدارة الأمم المتحدة من خلال هذه الأعداد الهائلة من المتمتعين بجنسيتها.

ويترتب على هذا الفرض ظاهرة أخرى لا يقل تأثيرها عن سابقتها وهي أن مدير الإدارة الدولية ينجح في العادة إلى تعيين المرشحين الذين يحملون جنسية دولته لقواسم مشتركة تجمعهم، منها الأساليب الإدارية الوظيفية المنقولة إلى الإدارة الدولية وكذلك اللغة، وأسلوب التفكير وغيرها، مما ينمي المشاعر

(١) انظر في هذا المعنى، د. عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص ١٥٧.

الوطنية، ويغلي الولاء الوطني على الولاء الوظيفي، وبدأ يجد الموظف نفسه في وضع ممثل لدولته لا موظفاً دولياً^(١).

٣- تكديس الوظائف العليا في الإدارة الدولية:

أن التنافس بين الدول على هذه الوظائف ومحاولة إرضاء بعض الدول على حساب الصالح العام للمنظمة هو السبب في تكديس هذه الوظائف رغم تأثيراته السلبية على سير العمل في الإدارة الدولية، وخير شاه على ذلك - ما أشرنا إليه سابقاً- من اتفاق الدول الخمس الكبرى على أن يكون عدد الأمناء المساعدين بالأمانة العام للأمم المتحدة ثمانية أمناء بدلاً من أربعة أمناء كي تتمكن هذه الدول من شغل خمسة مناصب منها.

ومن الشواهد على ذلك أيضاً، أن مكتب الأمين العام للأمم المتحدة يضم عادة من كبار الموظفين عدداً يتراوح بين خمسين وستين موظفاً كبيراً، في حين أن العدد في مكتب السكرتير العام لعصبة الأمم لم يتجاوز فقط أربعة من كبار الموظفين^(٢).

وهكذا يكون الجهاز الإداري أمام تضخم الوظائف الكبرى دون أي مبرر يذكر، مما يؤدي إلى خلق البيروقراطية الإدارية، وعرقلة العمل الإداري، إلى جانب الآثار المالية السيئة على الميزانية^(٣).
ناهيا عن صعوبة الإصلاح الإداري بل فشل المحاولات التي قامت بها بعض المنظمات أو شل فاعليتها على أقل تقدير من جانب بعض الدول، لكيلا يترتب على هذا الإصلاح أضراراً بالوضع الوظيفي وبالمزايا المالية أو بالنسبة المئوية لرعاياها من الموظفين في هذه الإدارات الدولية المراد إصلاحها.

(١) انظر في هذا المعنى، المرجع السابق، ص ١٥٤.

(٢) د. عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص ١٥٦.

(٣) لقد عانت جامعة الدول العربية من هذه الظاهرة كما اکتوت بها الأمم المتحدة مما وضعها على مشارف الإفلاس من ذلك ما أعلنه أمينه في ١٤/١٠/١٩٨٩ف، من أن الوضع الحالي للمنظمة سيء للغاية وان أرصدها المالية المتوافرة لا تكفي إلا بالوفاء بالتزاماتها حتى نهاية أكتوبر ١٩٨٩ف، انظر عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٥٦.

الفرع الرابع

طرق التعيين وأشكاله:

أولاً: طرق التعيين: -

أن طبيعة الوظيفة الدولية تفرض على المنظمة الدولية إتباع أكثر من طريقة لتعيين موظفيها أما عن طريق الانتخاب، أو عن طريق التعيين من قبل المنظمة.

أ- التعيين عن طريق الانتخاب:

تأخذ المنظمات الدولية بهذه الطريقة - نظراً لطبيعة هذه الوظائف وأهميتها- عند تعيين رؤساء الإدارات الدولية وعلى وجه الخصوص الأمناء العاملين، كما تأخذ بها أيضاً عند تعيين قضاة المحاكم الدولية.

حيث يتم تعيين الأمين العام للأمم المتحدة - عادة بناء على ترشيح مجلس الأمين، وبصدور قرار المجلس بأغلبية تسعة أعضاء على الأقل وعدم اعتراض الدول الخمس الكبرى، وموافقة الجمعية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت، ويعين لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد^(١).

أما الأمين العام لجامعة الدول العربية فيتم تعيينه^(٢) بالانتخاب عن طريق الترشيح طبقاً لنص المادة (١٢) من الميثاق التي تقتضي بأن يقوم مجلس الجامعة بتعيين الأمين العام بأغلبية ثلثي دول الجامعة.

أما بالنسبة لقضاء محكمة العدل الدولية فتنخبهم الجمعية العامة ومجلس الأمن من قائمة حاوية أسماء الأشخاص الذين رشحتهم الشعب الأهلية في محكمة التحكيم الدائمة ببلادهم طبقاً لنص المادة (٤) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(١) انظر م ٩٧ من ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٢٧، ٢٨.

(٢) تجدر الإشارة إلى أن هناك خلافاً حول وصف عملية تولي الأمين العام لمنصبه، هل هي عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب.

ويرجع الخلاف في أساسه إلى السلطات التي يجب منحها للأمين العام والإطار الذي يجب أن يعمل في حدوده، انظر ذلك، محمد الساكت، المرجع السابق، ص ١٢٧، ١٢٨.

ب-التعيين عن طريق الأمين العام بالمنظمة:

تتبع المنظمات الدولية هذه الطريقة في التعيين عند شغلها لمعظم وظائفها وذلك من خلال قرارات التعيين التي يصدرها رئيس جهازها الإداري وفق طرق الاختيار التي تحددها اللوائح الوظيفية بها.

فيعين موظفو الأمانة العامة للأمم المتحدة بقرار يصدره الأمين العام وفق صلاحياته الممنوحة له بنص المادة ١٠١/١ من الميثاق والمادة ٤/١ من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

وبصدر قرار التعيين يتسلم المعين خطاب تعيينه، موضحاً به أن التعيين خاضع لأحكام نظم الموظفين المنطبقة على الفئة المعين عليها الموظف وطبيعة التعيين وتاريخ بدء ممارسة المهام الوظيفية ومدة التعيين والباختار للنازم لإنهاء العلاقة الوظيفية وفترة الاختبار والدرجة المالية وغيرها من الشوط الخاصة بالتعيين^(١).

وهكذا فإن خطاب التعيين يجعل الموظف على بينة من الأحكام المنظمة لوضعه ومركزه الوظيفي والآثار المترتبة على ذلك المركز.

كما يقوم الأمين العام لجامعة الدول العربية بتعيين موظفي الجامعة طبقاً لنص م (٤) من النظام الأساسي لموظفي الجامعة إلا أن هناك طرق^(٢) اختار تأخذ بها المنظمات الدولية من أجل الحصول على أفضل العناصر البشرية وعلى مصدر قرار التعيين إتباعها قبل ذلك تتمثل في التالي:

١-التعيين على أساس التنافس:

تجري الإدارة الدولية - عادة - مسابقة للمتقدمين لشغل الوظائف الدولية من أجل الاختيار بقدر الإمكان على أساس تنافسي، حيث لا يتم تعيين المتقدم إلا بعد اجتياز هذه المسابقة، وغالباً ما تلجأ المنظمة الدولية إلى ذلك عندما تريد التعيين في بعض وظائفها ذات الطابع الفني.

(١) انظر المرفق الثاني للنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، نشرة الأمين العام. JUNE 1999, ST/SGB .171/1999/5.3 ، ص ١٧١.

(٢) انظر ذلك لدى د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، ص ١٠١، ١٠٠، وكذلك علي الخضير، المرجع السابق، ص ٤٨، ٤٩، ٥٠.

وقد أخذت بهذا الأسلوب في اختيار العاملين بها منظمة الأمم المتحدة وذلك حسب نص م (٣/٤) من نظام موظفيها حيث نصت (... وبالقدر الممكن عملياً يتم الاختيار على أساس تنافسي) ونص النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية أيضاً في م (١٤/٤) منه على ذات الأسلوب.

٢-التعيين على أساس الدرجات العلمية:

قد تتطلب طبيعة الوظيفة الدولية على من يريد شغلاً أن يكون حاصلًا على درجة علمية معينة في مجال ما يجعل المنظمة الدولية تشترط ذلك كأساس للتعيين في هذه الوظيفة، وفي حالة تساوي المتقدمين لشغلها من حيث الحصول على الدرجة العلمية، - فإن الاختيار بينهم يتم على أساس موضوعي، إلا أن اختلاف مستوى التعليم بين الدول يقف حائلاً دون فاعليته^(١).

هذا وقد أعطت المادة ٦/٤ من نظام موظفي الأمم المتحدة لأمينها العام سلطة تحديد المستوى العلمي الذي يجب أن يتمتع به الموظف كل حسب الوظيفة المراد شغلها حتى يصح تعيينهم.

كما اشترطت جامعة الدول العربية الحصول على مؤهل جامعي أو ما يعادله لشغل وظيفة في إحدى الفئتين الأولى والثانية، أو الشهادة الثانوية العامة أو ما يعادلها لشغل وظيفة في الفئة الثالثة مانحة أمر المعادلة للأمين العام (م/٢/٤) من النظام الأساسي لموظفي الجامعة).

٣-التعيين تحت الاختبار:

تقوم المنظمة الدولية أحياناً بتعيين المتقدم لشغل وظيفة بها تحت الاختبار، حيث يقضي فترة تحت التجربة ثم يثبت إذا ثبتت صلاحيته للعمل في الوظيفة الولية، أو تنهي خدماته إذا ثبت عدم صلاحيته لذلك.

وقد عمل بذا لأسلوب منظمة الأمم المتحدة حيث نصت على ذلك م ٥/٤/ب من نظام موظفيها محددة مدة التجربة بسنتين مع إمكانية مدها إلى سنة أخرى في بعض الأحوال.

وقد أخذت بهذا الأسلوب أيضاً جامعة الدول العربية في م/٣/٤/د من النظام الأساسي لموظفيها.

(١) د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٠١.

٤-التعيين على أساس الترشيح:

قد يلجأ الأمين العام إلى طلب الترشيح من قبل الدول الأعضاء، فتقوم هذه الأخيرة بترشيح من تأنس فيه الصلاحية للعمل بالمنظمة الدولية من موظفيها، وبناءً على هذا الترشيح يقوم الأمين العام بتعيين المرشح في الوظيفة المراد شغلها.

ثانياً: أشكال التعيين: -

عادة ما يكون التعيين بالمنظمات الدولية إما تعييناً دائماً أو مؤقتاً، وذلك وفق السياسة الوظيفية وتصنيف الوظيفة المراد شغلها إلى دائمة أو مؤقتة من خلال ميثاق المنظمة ولوائحها، وقد تترك الأخيرة لأمينها العام فرز الأشخاص الذين يستحقون التعيين بصفة دائمة أو مؤقتة، ونشير إلى هذين الشكلين على هذا النحو:

١-التعيين الدائم:

تتبع المنظمات الدولية هذا النوع من التعيينات عند شغلها الوظائف الإدارية بأماناتها العامة وما يتبعها من فروع ومكاتب إدارية، إضافة إلى الوظائف اليدوية والخدمية^(١) وتأخذ بالتعيين الدائم منظمة الأمم المتحدة، حيث تعين بصفة دائمة وفق احتياجاتها للموظفين الذين يثبتون بمؤهلاتهم وأدائهم وسلوكهم صلاحياتهم لذلك، تاركة سلطة تحديد الشروط والصلاحية لأمينها العام^(٢).

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن استعراض وتقييم التعيينات الدائمة الذي كان يجري في الأمم المتحدة كل خمس سنوات بعد التعيين قم تم إلغاؤه، حيث لم يعد لازماً بالنظر إلى المتابعة السنوية الدقيقة لأداء الموظفين من خلال نظام تقييم الأداء^(٣).

وقد أخذت بهذا التعيين في شكله الدائم جامعة الدول العربية في المادة (٤/٤١٣) من نظام موظفيه.

(١) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ٧٩.

(٢) انظر م (٣/٤) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

(٣) انظر نشرة الأمين العام ١٩٩٩ف، المرجع السابق، ص ١٧.

٢-التعيين المؤقت:

جعلت المنظمات الدولية التعيين في بعض وظائفها- خاصة الرئيسية (كوظيفة الأمين العام) - بفترة مؤقتة، خشية السيطرة على الإدارة الدولية من جانب دولة ما أو عدة دول، مما قد يحولها إلى إدارة وطنية إضافة إلى أهميتها وما قد تتسم به من طبقة سياسية.

هذا وقد تساهم الدول في اخذ المنظمات بالتعيين المؤقت عندما لا تستطيع الاستغناء عن موظفيها ذوي الخبرة النادرة بصفة دائمة عندما تحتاجهم المنظمات الدولية للعمل بها^(١) وأخذت بالتعيين المؤقت أيضا منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية^(٢)

وقد ورد تصنيف التعيينات في لوائح ونظم العاملين في الاتحاد الإفريقي (٥,٦).

في صور متعددة (التعيينات النظامية، التعيينات النظامية المستديمة، تعيينات على أساس عقود قصيرة الأجل، الاستشارة، تعيينات لخدمات خاصة، التعيينات الخاصة والسياسية).

الفرع الخامس

شروط التعيين

إذا كانت المنظمة الدولية تتمتع بحرية تامة في اختيار موظفيها، إلا أنها لا بد أن تراعي في تعيينهم بعض الشروط لتكفل حسن الاختيار الذي يترتب عليه فاعلية المنظمة ونجاحها في مهامها المنوطة بها، وهذه الشروط هي التالية:

أولاً: شرط الكفاءة والمقدرة والنزاهة:

تسعى الإدارة الدولية للحصول على أفضل العناصر البشرية لشغل وظائفها، فتشترط على هؤلاء المتمتع بمستوى عال من الكفاءة والخبرة في مجال من المجالات التي تهتم بها الإدارة الدولية، والمقدرة على تسيير أمورها بنزاهة وفق متطلبات الوظيفة الدولية، ومقتضيات مركزهم الوظيفي وذلك من جل تحقيق أهدافها وأغراضها التي أنشئت من أجلها.

(١) انظر، على الحضيري، المرجع السابق، ص ٥٢

(٢) انظر المادة (٤-٥) من النظام الاساسي لموظفي الأمم المتحدة، وكذلك المادة (٤-٣-٩) من النظام الاساسي لموظفي جامعة الدول العربية.

وعادة ما تتحقق المنظمات الدولية من هذا الشرط فيمن يتقدمون لشغل وظائفها عن طريق اشتراطها مؤهلات دراسية أو علمية معينة قد تتطلبها الوظيفة، أو عن طريق الامتحانات أو المسابقات، وغيرها من طرق التعيين التي سبق الإشارة إليها.

وتساهم الدول في التأكد من هذا الشرط عندما تطلب منها المنظمة الدولية ترشيح رعاياها لشغل بعض وظائفها - خاصة الهامة منها- حيث ترشح الدول من تراه أهلاً لذلك من موظفيها، إضافة إلى أنها تزود المنظمات الدولية بالمعلومات التي تطلبها عن المتقدمين للعمل بها من رعاياها، زيادة على أن الدول هي التي تمنح المؤهلات العلمية التي قد تشترطها المنظمات الدولية لشغل وظيفة من وظائفها. هذا وقد نصت على هذا الشرط صالحة م (٢/٤) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة والمادة (١/٤) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية.

بيد أن البعض يرى أن هذا الشرط لا يعدو أن يكون شرطاً نظرياً، بسبب عدم توافر العناصر البشرية القادرة على اجتياز امتحانات الكفاءة لدى العديد من الدول (١).

ولكننا ندعو في هذا الصدد إلى تمسك المنظمة الدولية بهذا الشرط دون التنازل عنه لان ذلك يجعلها توظف بأكفاً الموظفين وأقدرهم على تسيير المنظمة وإدارتها وتحقق مآربها التي تصبو إليها.

ثانياً: التوزيع الجغرافي العادل (الممكن عملياً):

على المنظمة الدولية وهي تضم دولاً مختلفة أن تقوم بإيجاد نوع من التوازن والعدالة داخل إدارتها الدولية بتوزيع وظائفها بين كافة الدول الأعضاء، وذلك بهدف تحقيق الدولية في التكوين إلى جانب الدولية في العضوية.

وقد تلجأ بعض المنظمات الدولية إلى تحقيق ذلك من خلال اختيار رعايا الدول حسب النسبة التي تساهم بها كل دولة في ميزانية جهاز الدول، وهكذا توزع الوظائف بين الدول بنسب مختلفة، بحيث يشغل رعايا كل دولة النسبة المحددة لها، وهو ما عرف بنظام الحصص (٢).

ويعتبر شرط التوزيع الجغرافي من المشاكل المعقدة التي تواجه رئاسة كل أمانة دولية في اختيار موظفيها لارتباطه بجنسية الموظف الذي يكثر حولها الجدل، حيث أن المنظمة الدولية الإقليمية تشترط

(١) انظر، د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٢٧.

(٢) انظر د. جمال ندا، مرجع سابق، ص ٧٢.

في موظفيها أن يكونوا من رعايا الدول الأعضاء بها، ما عدا الأشخاص ذوي الخبرة النادرة الذي نقد تحتاجهم لشغل بعض الوظائف الفنية بها، وهذا يتضح في لائحة موظفي الجامعة العربية ولوائح الجماعات الأوروبية^(١).

أما المنظمات العالمية عصابة الأمم سابقاً ومنظمة الأمم المتحدة في الوقت الحاضر فلم تشترط أن يكون موظفوها من رعايا الدول الأعضاء بها، ذلك لأن أغلب دول العام أعضاء بها، والواقع يؤكد أن هناك عدداً من موظفين الأمم المتحدة ليسوا من الدول الأعضاء بها^(٢).

وجانب من الجدل الذي يدور حول جنسية الموظف يكمن في موقف المنظمات الدولية من قبول الأشخاص عديمي ومتعددي الجنسية للعمل بها.

ويترتب على اشتراط المنظمات الدولية في موظفيها أن يكونوا من رعايا الدول الأعضاء بها عدم جواز التحاق عديمي الجنسية بالوظيفة العامة الدولية^(٣).

بينما يرى البعض أن تعيين الأشخاص عديمي الجنسية يمكن أن يكون استثنائياً— أي بالنسبة لوظائف معينة — كذلك التي تتطلب كفاءة في لغة معينة مثلاً، وان كان الأمين العام للأمم المتحد قد نصح في سنة ١٩٥٤، بعدم تشجيع تعيين الأشخاص عديمي الجنسية^(٤).

أما بالنسبة للأشخاص الذين يحملون أكثر من جنسية، فإن الجنسية التي يعامل على أساسها هي جنسية الدولة التي يرى الأمين العام أن الموظف أكثر ارتباطاً بها، وهو ما يعرف فقهاً وقضاءً بقاعدة الجنسية الفعلية^(٥).

(١) راجع م (١/٢/٤) من لائحة موظفي جامعة الدول العربية، وراجع كذلك لوائح الجماعات الأوروبية لدى، د. جمال ندا، المرجع سابق، ص ٩٨.

(٢) يوجد بين موظفي الأمم المتحدة عدد كبير من دول ليست أعضاء — خاصة سويسرا— بل ذهب الأمر ابعد من ذلك حيث أخير منها أمين عام مساعد عام ١٩٥٩ وهو (أوجست لنت) المفوض العام للاجئين، انظر، د. سيد نوفل، المنظمات الدولية المعاصرة، (مستقبلها ومكان جامعة الدول العربية منها) مجلة معهد البحوث والدراسات العربية العدد الأول، مارس، ١٩٦٩ف، ص ٣٥.

(٣) انظر، د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٣٥

(٤) انظر مقال، د. فاضل زكي محمد (موظفي السكرتارية في الأمم المتحدة، مشكلات واتجاهات) مجلة القانون المقارن، التي تصدرها وزارة العدل لعراقية، العددان السادس والسابع، السنة السادسة، ١٩٧٧ف، ص ١٩٨.

(٥) أقرت محكمة العدل الدولية هذه القاعدة في حكمها الصادر في ١٦ ابريل ١٩٥٥ف، في قضية (نوتبوم) انظر د. عبد الواحد الناصر، المؤسسات الدولية، مرجع سابق، ص ١٠٩.

وهذا ما أقرته أيضا المادة (٨/١٠٤) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، من عدم الاعتراف بأكثر من جنسية واحدة لكل موظف.

هذا ويرى البعض^(١) أن شرط التوزيع الجغرافي يتنافى مع الشرط السابق، كما أنه لا يتفق مع حرية المنظمة في اختيار العاملين بها ويعتبر أحد القيود عليه.

غير أن الباحث لا يتفق مع هذا الرأي ذلك لأنه عند قراءة هذا الشرط في ضوء كافة الشروط دون قراءته في عزلة عن باقي الشروط الأخرى - وهو ما وقع فيه هذا الرأي - يتضح أنه لا يتنافى معها أو يقيد بها، وإنما ينسجم معها ويكملها مما يوجد نوعاً من التوازن في نظام التعيين بصفة عامة.

وان كان هذا الشرط يراعي ضمان حصول الأجهزة الدولية على الموظفين الذين تتوافر فيهم أعلى مستوى من الكفاءة والمقدرة من كافة الدول الأعضاء ، إلا أن الصعوبة تثور عندما لا تتساوى الدول من الناحية العملية من حيث توافر هذه العناصر البشرية، وإذا توافرت عند البعض إلا أنها قد تكون ليست بالصورة التي يمكنها الاستغناء عنهم، مما يجعلها تساهم بنسبة منهم لشغل الوظائف الدولية، وترتب على ذلك أن الدول التي لديها فائض في الكفاءات تغزو هذه الأجهزة الدولية من خلال موظفيها وتوجهها حسب مصالحها، مما يفقد الوظيفة الدولية استقلالها ودوليتها.

ولكننا يمكن أن نشير إلى أن شرط التوزيع الجغرافي العادل لا يمكن تطبيقه بصورة مطلقة على سائر الوظائف في الإدارات الدولية، وبالأخص طائفة صغار الموظفين الذين لا يمكنهم مباشرة أي تأثير في سياسية الإدارات الدولية.

ولكن البعض يرى أن شرط الكفاءة والمقدرة والنزاهة - والباحث يؤيد ذلك - يجب أن يحظى بالرعاية والاهتمام ويقدم على أسلوب الحصص والأنصبة التي تساهم بها الدول بقصد ترضيتها أو تحقيق رغباتها بالفوز ببعض المناصب المؤثرة في أعمال المنظمة ذلك أن الرفع من مستوى الكفاءة وتأدية أعمال المنظمة على خير وجه إنما يعتمد على كفاءة الأشخاص الذين يكونون الأجزاء العضوية لها^(٢).

(١) انظر، د. علي الحضيري، مرجع سابق، ص ٣٣.

(٢) انظر، د. عز الدين فودة، مرجع سابق، ص ١١٠.

ثالثاً: شرط المساواة:

تلتزم المنظمات الدولية بشرط المساواة عند اختيار موظفيها من بين المتقدمين لشغل وظائفها الدولية، وتؤكد النصوص الدولية على ضرورة احترام شرط المساواة عند التعيين وطيلة فترة شغل الوظيفة الدولية، فقد نصت على ذلك صراحة م (٣/٤) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (وفقاً لمبادئ الميثاق يجري اختيار الموظفين دون أي تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو الدين).

وبهذا يعني شرط المساواة عدم التفرقة على أساس الجنس ، فالمساواة بين الرجال والنساء تؤكد أيضاً النصوص الدولية كنص م (٣/٧) من عهد عصبة الأمم (أن جميع وظائف العصابة والمرافق العامة الدولة المرتبطة بها بما في ذلك وظائف الأمانة العامة المفتوح على قدم المساواة للرجال والنساء بدون أدنى تفرقة) وكذلك نص م (٨) من ميثاق الأمم المتحدة (لا تفرض الأمم المتحدة قيوداً تحد بها جواز اختيار الرجال والنساء للاشتراك بأية صفة وعلى وجه المساواة في فروعها الرئيسية والثانوية) وكذلك نص المادة (١/٢/أ) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (يتمسك الموظفون ... وبالمساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق).

وتطبيقاً لهذا الشرط فقد تم الالتزام به حتى في شغل وظائف القضاء الدولي الإداري (١).

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن بعض المنظمات الدولية حرصت على كفالة المشاركة النسائية في شغل الوظائف الدولية إلى حد مخالفة المساواة بين الجنسية (٢).

وقد أكد القضاء الدولي الإداري نفسه هذا الشرط عدة مرات من ذلك قضية السيدة (ملان) والتي كانت تعمل مترجمة بالقسم الاسباني للأمم المتحدة حيث طالبت السكرتارية العامة بقيمة تذاكر السفر المقررة عند القيام بالاجازة السنوية لها ولزوجها ولأولادها ولكن السكرتارية رفضت هذا الطلب، بحجة أن الموظف الزوج هو الذي يتقرر له تذاكر سفر عن زوجته وليس الموظفة الزوجة ، لكن المحكمة

(١) سبق أن شغلت مدام باستيد وظيفة القضاء في المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تم انتخبت رئيسة للمحكم، انظر د.

صلاح فوزي، المرجع السابق، ص ٣٩

(٢) خالفت هذا المبدأ أو الشرط منظم العمل الدولية وذلك بنصها في المادة (٩) من ميثاقها على ضرورة وجود عدد معين من المناصب لا يشغلها إلا النساء.

الإدارية للأمم المتحدة اعتبرت أن ذلك بمثابة اعتداء على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في حقوق الوظيفة العامة، خاصة وان مبدأ المساواة هذا أكدت عليه المادة الثامنة من ميثاق الأمم المتحدة^(١).

بالإضافة إلى الالتزام بهذا الشرط ومراعاته فيما يتعلق بعدم التفرقة على أساس الدين^(٢) أو المعتقد السياسي^(٣)

وقد رأى القضاء الدولي الإداري ضرورة الالتزام بهذا الشرط حتى عندما أهمله النصوص وذلك لأنه يعد إحدى المبادئ العامة للقانون^(٤).

والباحث يرى أن الالتزام بهذا الشرط أمر ضروري لتعلقه بقواعد حقوق الإنسان التي تعتبر المنظمات الدولية مسئولة عن احترامها.

هذا بالإضافة إلى شروط التعيين السالف ذكرها تنص بعض المنظمات الدولية في لوائح موظفيها على بعض الشروط- التي قد تخلف من منظمة إلى أخرى - نذكر منها على سبيل المثال. المؤهل العلمي، اللياقة الصحية، السن (الحد الأدنى والأقصى)، إنهاء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها نهائياً، اللغة، حسن السلوك، العلاقات العائلية^(٥).

(١) انظر، صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٤٠

(٢) وان كانت بعض المنظمات تنتهك ذلك بضغظ من الدول وهو ما حدث عندما تخلي (ورت فالدهايم) عن وظيفة الأمين العام وظل مجلس الأمن يمارس الاقتراع حتى تم استبعاد وزير خارجية تنزانيا المسلم (سليم أحمد سليم) على مرشح (بيرو) (بيرنر دي كويليار) بعد أن استخدمت الدول الكبرى حق الفيتو في إثر من أربعة عشر اقتراعا متتالياً خلال ديسمبر ١٩٨٢/٨١ ف.

(٣) خالفت بعض المنظمات الدولية ذلك فقد رفضت منظمة اليونسكو تعيين بعض الموظفين الذين لهم علاقة بالنظاميين النازي والفاشي مضمنة لوائحها نصاً بذلك لأنها رأت أن مبادئهم تتعارض وروح التعاون الدولي.

(٤) انظر، د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٣٦.

(٥) انظر ذلك في المواد ٢/٤ من لائحة م وظفي الجامعة العربية، ومن لوائح الجماعات الأوروبية (١٢/٢٨ من لائحة الموظفين المؤقتين والمادة ٥٥ من لائحة الموظفين المساعدين، وم ٨٨، من لائحة موظفي المركز المشترك لأبحاث النووية مشار إلى هذه المواد لدى، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ٩٧، ٩٨، والمادة ١٠٤ / ٤، من لائحة موظفي الدول الأمريكية مشار إليها في المرجع السابق، ص ٩٣، والقاعدة ١٠٤ / ١٠، من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة وانظر كذلك على الحضيري، المرجع السابق، ص ٣٨، وما بعدها.

المبحث الثالث

الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي

أن تطور الوظيفة الدولية واكتمال مقوماتها الأساسية في ظل عصبية الأمم، ثم من بعدها منظمة الأمم المتحدة، جعل مسألة التكييف القانوني لهذه العلاقة وتحديد طبيعتها تظهر واضحة جلية.

فهذه المسألة لم تطرح على بساط البحث والنفاش قبل هذه المرحلة، أي إبان عصر الاتحادات وتلك المكاتب الإدارية لأن الدولة التي يتواجد على إقليمها مقر هذه الاتحادات وتلك المكاتب كانت تتمتع بسلطات واسعة في وضع أحكام وقواعد التنظيم الإداري الخاص بها، فقد كان الموظف وقتها تابعاً لدولة المقر، ومن ثم كان خاضعاً لما تضعه من لوائح ونظم وما تفضيه من أحكام وقوانين.

وبعد أن تولت تلك الحقبة من تاريخ الوظيفة الدولية، استقلت المنظمة الدولية بكيانها التنظيمي وجهازها الإداري الذي يتكون من عدد كبير من الموظفين الدوليين، مما دعا إلى ظهور الحاجة إلى تكييف وتحديد طبيعة العلاقة التي تربط المنظمة بالموظفين الذين يعملون لديها.

ولعل ما يزيد من أهمية دراسة هذا الموضوع عدم كفاية النصوص القانونية بذاتها الخاصة به، لإيضاح كافة القواعد القانونية التي تبين طبيعة هذه العلاقة.

وقبل الخوض في هذا الموضوع لابد أن نشير إلى اعتبارات⁽¹⁾ لابد من مراعاتها لإمكانية الوصول إلى تكييف سليم للعلاقة الوظيفية بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي:

١- استقلالية الموظف الدولي عن جميع الدول الأعضاء بالمنظمة الدولية.

٢- أن علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية لابد أن تنطلق من حقيقة أن الوظيفة الدولية لا توجد لخدمة مصالح الموظف بل هي التي يكون في خدمتها، أي أن الموظف الدولي بمعنى آخر، لا يمكن التسليم بأنه سيقف حجرة عثرة بوضعه القانوني أمام التعديلات الضرورية المحققة فاعلية الإدارة الدولية.

٣- لابد أن تؤسس علاقة الموظف بالمنظمة على توفير أكبر قدر ممكن من الأمن والاستقرار الوظيفي للموظف الدولي.

(1) انظر د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٠٧، وعلى الحصري، مرجع سابق، ص ٥٣، ٥٤.

هذا ولقد اختلف الفقه الدولي حول تكييف العلاقة بين المنظمة وموظفيها وتباينت وجهات النظر فتمخض عن ذلك ظهور اتجاهي رئيسي ينفي هذا الخصوص، فرأى البعض أنها علاقة تعاقدية، ورأى آخرون أنها علاقة نظامية، وذهب رأي ثالث إلى اعتبارها علاقة تعاقدية نظامية، وهو ما سنفصله في المطالب التالية:

المطلب الأول

العلاقة الوظيفية علاقة تعاقدية

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة تعاقدية، أساسها العمل المبرم بين المنظمة- ممثلة في أمينها العام أو مساعديه- وبين الموظف الدولي، وبذلك يكون هذا الأخير في مركز متساوي من الناحية القانونية مع مركز المنظمة، لأنه الطرف المقابل لها في هذا العقد.

وعليه فإن كل ما يثار بشأن هذه العلاقة من حقوق وواجباته ونشوء وانقضاء، يخضع لهذا العقد طبقاً لمبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)، وإذا تبين وجود أي عيب من عيوب الإرادة لدى أحد أطرافه، فإن ذلك يكون سبباً في بطلان العقد، كما أن تفسير أحكامه تخضع لما اتجهت إليه نية أطرافه طيلة مدة سريانه، وتستخلص هذه النية من نصوص العقد المبرم بين الموظف الدولي والمنظمة المتعاقد معها^(١). ويقول أصحاب هذه الاتجاه بأن إخضاع علاقة الموظف الدولي بالمنظمة لأساس تعاقدية لا يتعارض مع طبيعة الوظيفة الدولية^(٢).

وقد كيف بعضهم علاقة عصبية الأمم بموظفيها بأنها علاقة عقدية يحمها عقد إيجار^(٣).

ويؤسس مؤيدو هذا الاتجاه رأيهم بأن العلاقة العقدية لهذه الوظيفة، تجعل الموظف الدولي في مأمن من المفاجآت التي تترتب على التعديلات التي تجربها الإدارة بعد شغله الوظيفة الدولية، وتحميه أيضاً من تعسفها وتحفظ له حقوقه المكتسبة^(٤).

(١) انظر هذا المعنى، د. صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص ٢٠، ٢١.

(٢) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ١٠٢.

(٣) انظر، د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٩.

(٤) انظر، على الحضيري المرجع السابق، ص ٥٥.

وقد أخذت عصبة الأمم في صدر عصرها بالعلاقة العقدية، حيث نصت م ١٣ من لائحة موظفيه على أن (خطاب التعيين وإشعار وصوله يشكلان عقد عمل) وقد سايرتها في ذلك المحكمة الإدارية التابعة لها، حيث أصدرت أحكاماً جعلت الأساس فيها للرابطة العقدية^(١).

إلا أنها سرعان ما تراجعت من ذلك مغلبة الطابع التنظيمي على الرابطة العقدية والتي تولت اهتمامها بلوائح الموظفين دون عقودهم في عدد من أحكامها^(٢).

ولقد أصدر مجلس العصبة قراره بالتراجع عن التكييف العقدي بتاريخ ٢٤ أغسطس ١٩٢٥ جاء فيه (أن العلاقة القانونية التي توجد بين الإدارة وهذا الموظف ليس مرد عقد إيجار خدمات أو عمل بل أنها أكثر تعقيداً لأنها علاقة استخدام عام)^(٣).

ولعل تراجع عصبة الأمم ومحكمتها الإدارية عن هذا الاتجاه وعدم قبوله من قبل البعض يعود إلى الانتقادات التالية التي تعرض لها:

١- أن الأخذ بالتكييف العقدي يؤدي إلى تقييد الإدارة بشروط العقد، حتى لو كانت تعرقل سير المرافق الدولية، ومن ثم يغل يدها في إدخال أي تعديلات على الوضع القانوني للموظف - إلا بعد موافقته باعتباره طرفاً في العقد - حسب متطلبات المصلحة العامة للوظيفة الدولية.

٢- أن أحكام العقود تقضي بنسبية آثار العقد - أي اقتصر آثاره على أطرافه دون غيرهم - في حين أن آثار الوظيفة الدولية قد تمتد إلى غير أطراف العلاقة الموظف والإدارة، وذلك إذا توافرت شروط تجعل الموظف مسؤولاً عن أعماله في مواجهة المتعاملين مع هذه الإدارة، مع أنهم ليسوا أطرافاً في العقد.

٣- عادة ما تتم العقود بإيجاب وقبول يلي مفاوضات تري بهذا الشأن يسفر عنها الاتفاق على موضوع العقد وشروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وهذا ما لا يمكن توافره - كقاعدة عامة - عند الالتحاق أو البدء في شغل الوظيفة العامة الدولية.

(١) انظر حكم المحكمة الصادر في ١٥ يناير ١٩٢٩ف، ١٣ في ٧ مارس ١٩٣٤ف، لدى، د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٤، ١١٣.

(٢) انظر هذه الأحكام لدى، د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٧، ١١٦.

(٣) انظر، د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٢٠.

٤- تتسم هذه العقود بالشكلية، حيث تحتفظ الإدارة الدولية - عادة - من خلال بعض النصوص بحقها في تعديل النظام القانوني للموظفين وفق مصلحتها الدولية.

٥- وأمام تراجع الاتجاه العقدي أثر الانتقادات التي وجهت إليه، ظهر اتجاه آخر يكيف العلاقة الوظيفية بين المنظمة وموظفيها بأنها علاقة نظامية لائحية وهذا ما سنتعرض له في المطلب الثاني

المطلب الثاني

العلاقة الوظيفية علاقة نظامية

يذهب هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة نظامية لائحية تحكمها أنظمة ولوائح المنظمة الدولية التي يعمل بها.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن التكيف اللائحي لهذه العلاقة مدعاه لاستقرار الأوضاع الوظيفية للموظفين واحترام مراكزهم وحقوقهم، مما يعطي للمحاكم الإدارية التابعة للمنظمة فرض رقابتها القضائية ومن ثم تأكيدها على عدم المساس بهذه الحقوق وتلك المراكز^(١).

وبالترتيب على هذه العلاقة اللائحية، فإنه يكون من حق المنظمة أن تتناول بالتعديل أو التغيير أحكام هذا المركز النظامي دون أن يتوقف ذلك على رضا الموظف، وان كان ما تجرته المنظمة من تعديلات في أحكام العلاقة الوظيفية يجب أن يكون وفقاً لإجراء عام ينطبق على جميع من تتماثل مراكزهم القانونية خشية أن يؤدي ذلك إلى التضحية بحقوق هذا الموظف لصالح الإدارة الدولية التي قد تسيء استعمال هذا الحق القانوني.

ولكن بالرغم من أن معظم المنظمات الدولية باتت تنظم شؤون موظفيها وفق موثيقها وما تحتويه من لوائح ونظم وقرارات بهذا الخصوص، بما يتماشى مع التكيف اللائحي والتنظيمي لهذه العلاقة ويؤيده، أي ان ذلك لم يجمعه من مهام النقد الذي لاحقته والمتمثلة في الأمور التالية:

(١) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ١٠٥.

١- إهدار المحاكم الإدارة الدولية لنصوص أحكام العقود التي قد تخالف لوائح المنظمة، خاصة التي تنظم فسخ العقود وتحدد الرواتب وغيرها، أثناء ممارستها لرقابته على الإدارة الدولية لمنع تعسفها ضد موظفيها^(١).

٢- أن الأخذ بهذا التكييف يعني خضوع الموظف الدولي لمركز قانوني مصدره القانون الدولي العام الأمر الذي يؤدي بطبيعة الحال إلى الاعتراف للفرد بالشخصية القانونية الدولية، وهو ما يعترض عليه المذهب الوضعي في فقه القانون الدولي^(٢).

٣- قد يؤدي إطلاق سلطة الإدارة الدولية - والتي قد تسيء استعمالها - في تغيير وتعديل مراكز الموظفين إلى إهدار حقوقهم والتضحية بها لصالح الإدارة الدولية^(٣).

إلا إنما يمكن قوله في هذا الصدد أن هذه الانتقادات قد خفت وطأتها نتيجة تطور الوظيفة الدولية وما ترتب عليه من ورود ضمانات إدارية وقضائية للموظفين للحد من تعسف الإدارة إضافة إلى تكوين الموظفين لنقابات تدافع عنهم وتحميهم من تعسف الإدارة الدولية^(٤).

وقد أخذت المحكمة الإدارة لعصبة الأمم بالتكييف اللائحي للعلاقة الوظيفية بين المنظمة الدولية وموظفيها في أحكامها الصادرة في ١٣، ٥، ١٢ يناير ١٩٣٢^(٥).

وذهبت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية أيضا في بعض أحكامها في هذا الاتجاه هو ذلك بقولها (أن الجامعة هي منظمة دولية تتألف من الدول العربية التي وقعت على ميثاقها وقامت لتحقيق المصالح المشتركة لتلك الدول وتحقيق التعاون بينهما على الوجه المبين في ميثاق الجامعة والموظف في الجامعة يتولى اختصاصا معينا يقوم به لصالح هذه المنظمة ومركزه في الجامعة ليس مركزاً تعاقدياً تنظمه أحكام عقد إبرم بينه وبين الجامعة بل هو مركز لائحي، تنظمه اللوائح التي يصدرها مجلس

(١) انظر د. جمال نداء، المرجع السابق، ص ١٠٥.

(٢) انظر د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص ١١٠.

(٣) انظر د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٢.

(٤) انظر في هذا المعنى د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٢، وكذلك على الحضيري، المرجع السابق، ص ٥٩.

(٥) انظر د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١١٧.

الجامعة في هذا الخصوص، ومن ثم فإن للجامعة بموجب ذلك، الحق في أن تعدل في مركز موظفيها وفق مقتضيات مصلحة هذه المنظمة دون حاجة إلى الحصول على موافقة هؤلاء الموظفين^(١).

ونشير في الصدد أن علاقة الأمين العام للأمم المتحدة بالمنظمة هي تنظيمية، لأن تعيينه يتم وفقاً لقواعد وأحكام مسبقة من قبل ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على حق الجمعية العامة أن تتنازل بالتعديل أحكام المركز القانوني للأمين العام دون أن يتوقف ذلك على رضائه كموظف دولي خلافاً عن باقي الموظفين^(٢).

بيد أنه نتيجة الانتقادات التي وجهت إلى الاتجاه اللائحة ظهر اتجاه آخر يكيف علاقة المنظمة بموظفيها بأنها علاقة نظامية تعاقدية. وهذا ما سنتناوله في المطلب الثالث.

المطلب الثالث

العلاقة الوظيفية علاقة نظامية تعاقدية

تلافياً للانتقادات التي تعرض لها الاتجاهان السابقان اخذ هذا الاتجاه في تكييف العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية بنظرية هجينة تجعل من هذه العلاقة (علاقة نظامية تعاقدية) في ذات الوقت. وبهذا يكون الموظف الدولي خاضعاً لأحكام المنظمة التي يعمل بها، في الوقت نفسه الذي يخضع فيه لأحكام عقد التوظيف الذي أبرمه مع المنظمة.

بيد أن الشروط العقدية في حقيقتها تكاد تكون شكلية لأن الموظف عليه العمل داخل المنظمة الدولية حيث أنها تقوم مسبقاً بأعداد عقود توظيفية تعد بذاتها لائحة تنظيمية لعملية التوظيف^(٣). وترفق بالعقد صورة من النظام القانوني للموظفين عند بداية التعيين يتضمن الموافقة مقدماً من الموظف المتعاقد مع الإدارة الدولية على كافة التعديلات التي قد تجريها الإدارة على وضعه القانوني بإرادتها المنفردة.

(١) انظر حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في الدعاوي رقم (١٩ لسنة ١) قضائية، الصادر بتاريخ

١٩٦٦/١٠/٩، مشار إليه لدى د. صلاح الدين فوزي، مرجع سابق، ص ٢٢.

(٢) عادل عبد الحفيظ كندي، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٣) انظر، صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٢٣.

إلا أنه قد توجد حالات تم فيها إدخال تعديلات على شروط العقد بالإدارة المشتركة للموظف والإدارة الدولية، إلا أنها حالات نادرة تستثنى من القاعدة العامة التي تتبعها الإدارة الدولية في التعديل بإرادتها المنفردة، وبهذه الحالات المستثناة تتأكد القاعدة العامة، لاسيما أنها تنصب على مسائل فرعية ثانوية.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن سلطة المنظمة الدولية في تعديل نظام موظفيها بإرادتها المنفردة ليست مطلقة وإنما رد عليها بعض القيود أهمها:

١- عدم سريان التعديلات على العقود النافذة إلا عند انتهاء مدتها.

٢- الالتزام بعدم رجعية القرارات الإدارية باعتبارها من المبادئ العامة^(١).

ويرى جانب من الفقه في هذا الاتجاه أن علاقة الموظف بالمنظمة هي علاقة تعاقدية من نوع خاص فهي ليست علاقة تعاقدية تخضع للقانون الخاص دائماً وإنما تخضع لقواعد تنظيمية وضعتها المنظمة بإرادتها المنفردة ومصدر هذه القواعد التنظيمية هو نظام الموظفين الدوليين الذي يضعه عادة الجهاز الإداري الأعلى في المنظمة^(٢)

ويضيف البعض أنه وإن كانت رابطة الوظيفة العامة الدولية تعتبر ذات طابع عقدي، إلا أن الأمر يتعلق بأحد عقود القانون العام الذي اختلف أحكامه عن عقود القانون الخاص ذلك أن عقود القانون العام قابلة للتعديل في أي وقت طبقاً لمقتضيات صالح المرفق العام^(٣).

وقد أبدت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة هذا الاتجاه في أحكامها من ٢٩ إلى ٣٧ الصادرة في أغسطس ١٩٥٣، معبرة عن ذلك بقولها (العقد الذي تستخدمه الأمم المتحدة والمعروف لدى بعض الصيغ الوظيفية إنما هو عقد من طبيعة خاصة لا يشبه الصيغ العقدية التي تسير عليها المنظمات المتخصصة وبصورة عامة لا توجد له أمثلة في دائرة القانون الإداري)^(٤).

وبناءً على ما تقدم، يتضح أن علاقة الموظف بالمنظمة الدولية يحمها العقد الذي ابرمه مع المنظمة، وتحكمها النظم واللوائح التي وضعتها المنظمة من جانب آخر، مما يعني أن علاقته بالمنظمة

(١) انظر د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٥، وكذلك علي الخضير، المرجع السابق، ص ٢٣.

(٢) انظر د. إبراهيم الغناي، التنظيم الدولي، ١٩٧٥، ص ٨٤.

(٣) انظر د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٤) انظر عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٢٤، ١٢٥.

نظامي تعاقدى، وهذا يجعل مركزه القانوني يتصف بالمرونة والقابلية للتغيير وفق ما يحقق مصالح المنظمة، ويضمن حسن سير العمل بها مع مراعاة حقوقه المكتسبة وعدم المساس بها.

ولعل ما يؤيد هذا الاتجاه ما نصت عليه ديباجة بعض نظم ولوائح العاملين من أنه ما لم يتم النص صراحة على خلاف ذلك، فإن النظم واللوائح الواردة هنا، تشكل جزءاً لا يتجزأ من عقد توظيف كل موظف.

ولعل ما نلاحظه من خلال طرح الاتجاهات التي تناولت تكييف هذه العلاقة، أنه ليس ثم تكييف متفق عليه لطبيعة هذه العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، بل أن الأمر يبدو مختلفاً من منظمة دولية لأخرى فقد تقضي بعضها أن تكون علاقتها بموظفيها علاقة عقدية، وقد ترى أخرى بأن تكون علاقتها بموظفيها علاقة لائحة حسب أحوال كل منها.

ونحن نؤيد من جانبنا التكييف العقدي اللائحي الذي يعطي للمنظمة أكبر قدر ممكن من سلطة التغيير والتعديل في القواعد التنظيمية التي تضعها لتحديد أوضاع موظفيها، وذلك حسبما تراه محققاً لأهدافها ومراعياً لحسن سير العمل بها، مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة لموظفيها

الخاتمة:

لا شك ان ظاهرة التنظيم هي تطور طبيعي في حياة الأمم والشعوب فتخطو البشرية في طريق التقدم والتطور خطوات واسعة. فالأمس لا يشبه اليوم والغد يختلف عن هذا وذاك فطبيعة النفس البشرية تميل دائماً إلى الرغبة في النمو واكتشاف أفاق المجهول، وما بين حياة الإنسان الذي ارع الأهوال في الغابة من اجل البقاء وبين هذا الذي يساكن النجوم من اجل الصراع حول البقاء ويتعامل مع الانترنت والعولمة والرغبة في السيطرة.

أيضا كانت هناك ظواهر متعددة على مسرح الحياة الدولية منها ما يسمى بالمنظمات الدولية أو التنظيم الدولي حيث مشاكل العصر الحديث التي تفرض على الدول إنشاء تلك المنظمات الدولية لتحقيق غايات وأهداف متعددة في كافة المجالات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية فالنظام الدولي يحتاج إلى نظام قائم على التنسيق والتعاون ومن هنا جاءت فكرة الوكالات المتخصصة، وإنشاء المنظمات الدولية الإقليمية وشبه الإقليمية ... الخ.

غير أن المجال الحيوي الذي توفره الدولة لسكانها لا يكفي لسد كل الضروريات مثل الطاقة واستغلال أعماق البحار أو استغلال الفضاء الخارجي أو الاتصال بالأقمار الصناعية أو الحفاظ على السلم والأمن الدوليين.

ولذا لجأت الدول فيما بينها إلى إقامة التعاون في المجالات ذات النفع المشترك، وقامت إلى جوار الدول مجموعات دولية مختلفة واهتمت بمشكلات لم تهتم بها الحكومات أو لم تستطع الاتفاق بشأنها خاصة القانون الإنساني وحقوق الإنسان، وهكذا يشترك في التنظيم الدولي أطراف ثلاثة هي الدول من جهة والأفراد من جهة ثانية والمنظمات الدولية التي تحكم الترابط بين الدول والأفراد من جهة ثالثة.

ويبدو أن التنظيم الدولي قد نما وتطور منذ القرن التاسع عشر لتلبية حاجتين مختلفتين هما: الميل العام إلى تحقيق السلام وتقدم العلاقات السلمية بين الدول وتتطلب منظمة عالمية بأهدافها وامتدادها الجغرافي، وثانياً سلسلة من الضرورات المحددة المتعلقة ببعض المسائل الخاصة وتتطلب قيام منظمات متعددة متخصصة.

والتنظيم الدولي مرحلة مهمة في تاريخ العلاقات الدولية، وللمنظمات الدولية اليوم على اختلاف أنواعها أهمية برى فظاهرة التنظيم الدولي تعتبر عملية مستمرة ومن العلامات البارزة للقرن العشرين حيث يرتبط مستقبل الإنسان في هذا الكون بمستقبل هذا التنظيم.

ويجب أن نفرق في هذا الصدد بين المنظمات الدولية كمؤسسات وبين التنظيم الدولي كفكرة واتجاه - فالأولى تظهر وتزول لأسباب خاصة أو أغراض معينة. أما التنظيم الدولي ففكرة قائمة باقية واتجاه راسخ عميق.

وتأسيساً على ما تقدم فقد دخلت الدول في تنظيمات متعددة منذ زمن بعيد وتطورت هذه التنظيمات شيئاً فشيئاً وتعزز دورها وأخذت اليوم مركزاً قانونياً ينافس مركز الدول من حيث التطور والدور والتقسيمات في وقتنا الراهن.

ويلحظ في الآونة الأخيرة فقد كثر الحديث عما يسمى بنظام دولي جديدة يعتمد على مبادئ قانونية مغايرة تصبح أساساً لوجود ما يمكن أن يسمى بالقانون الدولي الجديد. أن التحقق من سلامة هذه المسميات من عدمه يحتاج في حقيقة الأمر إلى مراجعة شاملة لتطور القواعد القانونية الدولية في ضوء التغيرات التي لحقت بالمجتمع الدولي على مدار تاريخه الطويل.

وكمدخل للحديث عن ما يسمى بالقانون الدولي الجديد نشير إلى مفهوم ما يسمى بالنظام العالمي الجديد ففي خطاب للرئيس الأمريكي السابق جورج بوش في إغقاب أزمة الخليج التي نجمت عن الغزو العراقي للكويت في الثاني من أغسطس عام ١٩٩٠ أعلن الرئيس الأمريكي أن المجتمع الدولي يعيش الآن نظاماً عالمياً يقوم على أساس من مبادئ الشرعية والقانون الدولي واحترام حقوق الإنسان، ومن هنا انطلقت وسائل الإعلام المختلفة تعلن بأن نظاماً عالمياً جديداً قد بدأ بالفعل، وحقيقة الأمر أن التوجه نحو إقامة نظام عالمي جديد والحاجة إليه قد انطلقت شرارته منذ الستينات من هذا القرن وعززت المطالبة به مع بداية السبعينات وذلك من ناحية إعادة ترتيب الأوضاع الاقتصادية الدولية وتخفيف حدة الهوة الاقتصادية الفاصلة بين دول الشمال المتقدم ودول الجنوب غير المتقدم اقتصادياً وتكنولوجياً.

ومن الناحية القانونية لا يمكن مسايرة القول بأن نظاماً جديداً قد بدأ إذ يتطلب ذلك ظهور مبدئي وقيم ومفاهيم وقواعد جديدة لم تكن معروفة من قبل وهذا ما لم يحدث وإنما حدث هناك تطور في بعض أساليب التطبيق للقاعدة القانونية ودفع هذه الأساليب بطريقة فاعلة، أما من الناحية السياسية فقد مر المجتمع الدولي مؤخراً بمتغيرات تمثلت في انهيار الكتلة الشرقية الشيوعية وتفكك الاتحاد السوفيتي)

روسيا) ودول أوروبية شرقية أخرى إلى عدد من الجمهوريات المستقلة وتوحد ألمانيا وانتهاء مظاهر الحرب الباردة وانفراد الولايات المتحدة الأمريكية قوة كبرى وحيدة في العالم ولو لفترة زمنية قد تكون مؤقتة.

كل هذا أحدث وضعاً سياسياً جديداً في العالم له تأثيره في توجهات العلاقات السياسية الدولية واتجاهات التصويت داخل المنظمات الدولية وخاصة في الأمم المتحدة.

وإذا عدنا لما يسمى بالنظام الدولي الجديد في ضوء ما سبق فإنه من الأهمية بمكان الإشارة إلى مرحلتين أساسيتين من مراحل تطور القانون الدولي وذلك بإبراز السمات الجوهرية الأولى وهي مرحلة ما كان يعرف بالقانون الدولي التقليدي والثانية هي مرحلة القانون الدولي المعاصر - ذلك أن هناك فارق كبير بين المتغيرات والنظام وبالتالي القواعد القانونية ونشير في هذا الصدد إلى أن البعض من حسني النية قد يعتقد أن انتشار المنظمات الدولية وتعددتها يتحقق به الأمل المتوقع من إنقاذ شعوب العالم من ويلات الحروب والأطماع الدولية وكفالة الاستقرار وتحقيق التنمية .

لكن حقيقة ما نراه اليوم هي حروب دولية وصراعات مذهبية وعرقية وتخلف اقتصادي واجتماعي وهذا يؤكد أن تطبيق القانون الدولي في وقتنا الراهن يمر بفترة حرجة حيث تفيد الشواهد والممارسات عن وجود انحراف عمدي عن طريق أعماله واستناد زائف إليه.

فما حدث كان متغيرات متنامية ولكن ليس بنظام أو قواعد قانونية جديدة أو حتى إعادة صياغة لها لتبرير تصرفات غير شرعية في حقيقتها الموضوعية وذلك نتيجة انهيار التكتل الشيوعي وتفكك الاتحاد السوفيتي الذي أفسح المجال لانفرادية القطب الواحد بزعامة العالم لفترة قد لا تدوم طويلاً، ومهما كان الأمر فإن من الثابت أن هناك نظام عالمي قائم وان هناك تعاون مستمر بين دول العالم في إطار المنظمات الدولية والتي تعاضم دورها وتنامي عدها ذلك أنها تمثل إحدى صور التعاون بين الدول في إنشاء العيد من المنظمات الدولية التي تهدف إلى تحقيق الأمن والرفاهية لصالح الشعوب وكثير إنشاء تلك المنظمات فأصبحت تغطي جميع قارات العالم كما تعددت أنشطتها ومجالاتها حتى باتت تشمل مختلف مجالات النشاط الإنساني.

توصيات البحث

من خلال ما تقدم تبين أنه يوجد بعض التوصيات نأمل النظر إليها بعين الاعتبار:

١. تحديد تعريف دقيق للموظف الدولي خالي من العبارات التي تثير اللبس مع غيره من الفئات العاملة لدى منظمة الأمم المتحدة على أن لايؤدي ذلك إلى التمايز بين الفئتين وحرمان الفئات الأخرى من حق اللجوء إلى القضاء الاداري الدولي.
٢. وضع تعريف موحد للموظف الدولي لايختلف باختلاف المنظمات الدولية.
٣. توحيد القواعد القانونية التي تنظم الخدمة المدنية الدولية في كافة المنظمات الدولية، وإلزام المنظمات بالعمل بها وتطبيقها على علاقاتها بموظفيها.
٤. ضرورة وجود قضاء اداري دولي ينظر في دعاوى عاملي المنظمات الدولية بكافة فئاتهم المختلفة.
٥. يجب أن يراعى عند تكييف العلاقة ما بين الموظف الدولي والمنظمة العامل لديها حرية المنظمة الدولية بوضع نظامها الخاص ليتسنى لها تحقيق مصالحها وأهدافها المنشئة لأجلها مع مراعاة الحقوق المكتسبة للموظفين.
٦. هناك العديد من الأمور المتعلقة بالموظف الدولي مازال يكتنفها بعض الغموض والشغرات والذي يوصي البحث الحالي بالقيام بدراستها ومنها نظام حصر النظام الإداري للموظف الدولي في المحاكم الإدارية الدولية ، والتي تحتاج إلى العديد من الدراسات التفصيلية، ومن قبيل ذلك مدى قدرة الأفراد العاديين من التظلم من القرارات التي قد يقوم الموظف الدولي بإصدارها مما قد تضر بمصالحهم، ومن ثم لا يستطيع الأفراد العاديين التظلم أمام المحاكم الإدارية الدولية إلا إذا تبنت مطالبهم دولة عضوة بصفة رسمية .
٧. كما أنه يمكن القيام بالعديد من الدراسات المتخصصة عن إمكانية وجود جهاز قضائي مستقل للنظر في تظلمات الموظفين خارج حدود منظماتهم الدولية ولا نقصد بذلك محكمة العدل الدولية.

المراجع:

- إبراهيم الغناي، التنظيم الدولي، ١٩٧٥ ف
- أحمد، أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والفصلية علمياً وعملاً، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة،
- أحمد، سرحان، قانون العلاقات الدولية، ١٩٩٠، بيروت.
- أشرف عرفات، أبو حجارة، الوسيط في قانون التنظيم الدولي، ٢٠٠٥، ط٣، شركة الناس للطباعة والنشر، القاهرة.
- أنور أحمد، رسلان، الوسيط في القانون الإداري، ٢٠٠٠، ط١، القاهرة، دار النهضة العربية.
- الجريدة الرسمية الليبية، العدد ١٥ للسنة الثامنة ابريل، ١٩٧٠ ف.
- الدقاق، محمد السعيد، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية.
- رشاد عارف، السيد، الوسيط في المنظمات الدولية، ٢٠٠٧، ط٢، عمان
- عبد العزيز محمد، سرحان، القانون الدولي الإداري، ١٩٩٠، دار النهضة العربية، القاهرة.
- عز الدين فوده، الوظيفة الدولية (مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية)، مجلة العلوم الإدارية السنة السادسة، العدد الثاني ديسمبر ١٩٦٤ ف.
- عز الدين، فودة، الوظيفة الدولية مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، ديسمبر ١٩٦٤، العدد الثاني.
- عصام محمد أحمد، زناتي، قواعد تعيين الموظفين الدوليين، ١٩٩٥، دار النهضة العربية، القاهرة.
- فاضل زكي محمد (موظفي السكرتارية في الأمم المتحدة، مشكلات واتجاهات) مجلة القانون المقارن، التي تصدرها وزارة العدل لعراقية، العددان السادس والسابع، السنة السادسة، ١٩٧٧ ف.
- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي،
- محمد طلعت، الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي – مصر
- محمد علوان، رسالة بعنوان " الموظف الدولي

قائمة المحتويات

| رقم الصفحة | العنوان |
|------------|---|
| ١ | ملخص البحث. |
| ٢ | Abstract |
| ٣ | المقدمة. |
| ٣ | ١ - موضوع البحث. |
| ٣ | ٢ - أهمية البحث. |
| ٣ | ٣ - مشكلة البحث. |
| ٤ | ٤ - منهج البحث. |
| ٤ | ٥ - حدود البحث. |
| ٥ | ٦ - خطة البحث. |
| ٦ | تمهيد وتقسيم |
| ١٤ | المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي |
| ١٤ | المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي |
| ١٧ | المطلب الثاني: العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي |
| ١٧ | الفرع الأول: أداة الموظف عمله لصالح المنظمة أو إحدى أجهزتها: |
| ١٨ | الفرع الثاني: المعيار الزمني: |
| ١٨ | الفرع الثالث: المعيار القاعدي |
| ١٩ | المطلب الثالث: التمييز بين الموظف الدولي والموظف الإداري وممثل الدولة |
| ١٩ | الفرع الأول: التمييز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الإداري |
| ٢١ | الفرع الثاني: التمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة: |
| ٢٤ | المبحث الثاني: تعيين الموظف الدولي |
| ٢٤ | المطلب الأول: أحكام التعيين |
| ٢٤ | الفرع الأول: سلطة التعيين |
| ٢٧ | الفرع الثاني: التدخلات الدولية في سلطة التعيين: |

| | |
|----|---|
| ٢٩ | الفرع الثالث: الأثار السلبية المترتبة على التدخلات الدولية: |
| ٣٣ | الفرع الرابع: طرق التعيين وأشكاله: |
| ٣٧ | الفرع الخامس: شروط التعيين |
| ٤٣ | المبحث الثالث: الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي |
| ٤٤ | المطلب الأول: العلاقة الوظيفية علاقة تعاقدية |
| ٤٦ | المطلب الثاني: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية |
| ٤٨ | المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية تعاقدية |
| ٥١ | الخاتمة |
| ٥٤ | توصيات البحث |
| ٥٥ | المراجع |
| ٥٦ | قائمة المحتويات |