ماهية الموظف الدولي

إعداد الباحث/ أحمد محمد عبد الرازق قنديل

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور/ عبد الله الهواري (مشارف رئيسي)

الأستاذ الدكتور/ محمد عسكر (مشارف 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 لمهماتها المختلفة بعدد كبير من العاملين منهن الفني ومنهن الإداري وبعضهم يعمل بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة ويطلق عليها كتابة على هؤلاء جميعاً تعبير المستخدميين الدوليين أو الموظفين الدوليين. وقد عرفت محكمة العدل الدولية المقعد بالموظف الدولي وذلك في الرأي الاستشاري الصادر في 11 أبريل سنة 1949 بشأن التعويض عن الأضرار التي تسبب موظف الأمم بأنه كل موظف يعترف أن موظف بأجر أو بدون أجر يعمل بصفة دائمة أمر لا يعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة لمساعدته في ممارسة أحرى وظائف المنظمة. هذا وعلى وجه العلن يطلق وصف الموظف الدولي على طالب من المستخدمين الدوليين الذين يشملون وظائف تسمى بالدائم والاستمرار ويعتنون بنظام قانوني خاص لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها وحقوقهم فيها. وفي ضوء ما تقدم فقد قسم البحث الحالي إلى ثلاثة مباحث أُنشئت بالمبحث الأول والذي تناول مفهوم الموظف الدولي، وأُنشئت 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 حاجات مختلفين هما: سبيل العام إلى تحقيق السلام وتقدم العلاقات السلمية بين الدول وتطلب منظمة عالمية بأهدافها وامتدادها الجغرافي، وثانياً سلسلة من الظروف المحددة المتعلقة ببعض المسائل الخاصة وتطلب قيام منظمات متعددة متخصصة.

ومن الناحية القانونية لا يمكن مسايرة القول بأن نظاماً جديداً قد بدأ إذ يتطلب ذلك ظهور مبديئي قوي ومكافئ وقواعد جديدة لم تكن معرفة قبل هذا لم يحدث إما إذ تطور في بعض أساليب التطبيق لقاعدة القانونية ودفع هذا الأساليب بطريقة فاعلة، أما من الناحية السياسية فقد مر المجتمع الدولي مؤخراً بمنجزات تمثلت في إنهيار الكتلة الشرقية الشيوعية وتفكك الاتحاد السوفياتي (روسيا) ودول أوروبية شرقية أخرى إلى عدد من الجمهوريات المستقلة وتوحد ألمانيا وانهاء مظاهر الحرب الباردة وإنفراد الولايات المتحدة الأمريكية قوة كبرى وحيدية في العالم وثمة فترة زمنية قد تكون مؤقتة. وإذا طلنا لما يسمى بالنظام الدولي الجديد في ضوء ما سيق فأنه من الأهمية يمكن الإشارة إلى مرحلتين أساسيتين من مراحل تطور القانون الدولي وذلك بإجراء الستينيات الأولى والثانية ما كان يعرف بالنظام الدولي التقليدي والثانية هي مرحلة القانون الدولي المعاصر - ذلك أن هناك فاصل كبير بين المتغيرات والنظم وبالتالي القواعد القانونية وتشير في هذا الصدد إلى أن البعض من حسني النية قد يعتقد أن انصار المنظمات الدولية وعددها يتحسن به الأمل المتوقع من إقفاً 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

1 - موضوع البحث :

تشاً 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 تولد عنها مجموعة من الآثار وينبثق عنها كذلك جملة من الحقوق والالتزامات.

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

فنشاطها لا يتحقق على حساب الوسائل المادية فقط وإنما يعتمد وبشكل كبير على الموارد البشرية، فالمسؤول الدولي أو الموظف الدولي عام مؤثر من عوامل التطور والنمو الذي يتسارع 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 نشاطها يتوجب عليها تعين مجموعة من الموظفين الذين يوفّر إليهم مهام يمكنهون على تنفيذها، وذلك يمكن تعريف الموظف الدولي على أنه شخص يملح باسم المنظمة ويجسدها ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذات طبيعة دائمة أو مؤقتة، سواء كان يقاضي عنه أجرًا أم كان يؤديه دون مقابل، ويطلب تعين الموظف الدولي إتباع أساليب، أول منها يتمثل في تدخل الدول الأعضاء في المنظمة مباشرة، وعادة ما يكون هذا التعين خاص بكبار المسؤولين التنفيذيين في المنظمة، أما الأسلوب الثاني فيكمن في تعين باقي الموظفين عن طريق الموظف الإداري الأكبر في المنظمة ذاتها، و من أجل استعمال الموظف الدولي في أداء مهامه يجب أن لا يخضع هذا الأخير في ممارسته لعمله باسم المنظمة وبحسبها بأي نوع من الضغوطات التي قد تسليط عليها من أي جهة كانت، ويستلم ذلك الموظف الدولي ل نظام قانوني معين يقيد به مجموعة القواعد القانونية التي تحكمهم منذ أن يتولون مناصبهم إلى أن يتركوها لأي سبب من الأسباب، ويفسّر ذلك بيان القواعد القانونية التي تحكم ممارساته لأعمال وظيفته، خاصة تلك المبينة لحقوق الموظف والالتزامات في مواجهة المنظمة ومن أجل تحقيق أهداف المنظمة وحماية الموظف أثناء تأديته مهامه من التصرف، يجب أن يحظى الموظف الدولي بعدة ضمانات تكفل له حقوقه مقابل أداءه لواجبه.

2 - أهمية البحث :

يظهر أهمية هذا البحث سواء من الناحية النظرية والعملية. وفيما يلي بيان ذلك:
أولاً: الأهمية العملية:

تتبع أهمية الدراسة العملية من أهمية الموظف على الصعيد الدواعي والوطني لما له من دور فعال في تقدم وتطوير المجتمعات على الصعيد الوطني والدولي، فإذا كان هذا الموظف يساعد على ترتيب و запрос المجتمعات الوطنية، فإنه أيضاً يساهم في ارتفاع المنظمات الدولية، ومساعديها في تحقيق أهدافها.

ثانياً: الأهمية النظرية:

على الرغم من أن موضوع الموظف الدولي من الموضوعات التي تم تناولها كثيراً من قبل في عدد من المؤلفات القانونية، غير أن هذا الموضوع لا يزال حديثاً نسبياً ولم يستوفي حقه من الدراسة والبحث سواء من حيث التمييز بينه وبين الموظف الإداري ومن أهمية الدوام في القانون الإداري، وشروط تعيين الموظف الدولي، وتحديد الوضع القانوني الخاص بهذا الموظف وهو ما سيحاول هذا البحث تناوله ووضوحه بشيء من التفصيل.

3 - مشكلة البحث:

تكتسب مشكلة البحث ترسيحاً للمركز القانوني للموظف الدولي، وتحديد مفهوم ارتباكه بالمنظمة الدولية من الناحية القانونية لتوضيح أهم حقوقه، وواجباته ووضوح الفرق بينه وبين الموظف الإداري من جهة وبينه وبين ممثلى الدول من جهة أخرى، فقد يجد الموظف الدولي نفسه في تفاصيل تفاوض مع المنظمة الدولية التي يعمل بها سواء من ناحية اختصاصاته القانونية، أو من ناحية حقوقه، وامتيازاته، وقد تتخذ المنظمة الدولية إجراءات إدارية ضد الموظف، فيثور السؤال حول كيفية التنبؤ في مثل هذه الحالات ومدى قدرة الضمانات المقررة للموظف الدولي على مساعدته في أداء وظيفته على أكمل وجه.

4 - منهج البحث:

سيتم تنفيذ هذا البحث من خلال المناهج التأسيسي التحليلي المقارن، حيث تظهر الدراسة التحليلية من خلال الarious 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.

5 - حدود البحث:

يتناول البحث الحالي الموظف الدولي الإداري في المنظمات الدولية، وهذه الدراسة لا تتعلق بالموظف الدبلوماسي، أو القنصلي، أو ممثلى الدول الأعضاء عن دولهم لدى المنظمة الدولية، ولا تتضمرن هذه الدراسة الأشخاص، ولا النزل الذين يعملون في الوكالات العابرة عبر الحدود، أو الوكالاء.
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.

6 - خطة البحث:

وسوف أتناول هذا الموضوع وفق المباحث التالية:

• تمهيد وتقييم

المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي

• المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي
• المطلب الثاني: العناصر اللازمة لاستخدام صفة الموظف الدولي

• الفرع الأول: تأسيس الموظف عمله لصالح المنظمة أو إحدى أجهزتها:
• الفرع الثاني: المعيار الزمني:
• الفرع الثالث: المعيار القاعدي

المبحث الثاني: تمييز الموظف الدولي والموظف الإداري وممثل الدولة

• الفرع الأول: تمييز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الإداري
• الفرع الثاني: تمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة:

المبحث الثالث: تعبير الموظف الدولي

• المطلب الأول: أحكام التعيين

• الفرع الأول: سلطة التعيين
• الفرع الثاني: التدخلات الدولية في سلطة التعيين:
• الفرع الثالث: الآثار السلبية المتزامنة على التدخلات الدولية:
• الفرع الرابع: طرق التعيين وأشكاله:
• الفرع الخامس: شروط التعيين

المبحث الثالث: الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي

• المطلوب الأول: العلاقة الواقفية علاقة تعاقبية
• المطلوب الثاني: العلاقة الواقفية علاقة نظامية
• المطلوب الثالث: العلاقة الواقفية علاقة نظامية تعاقبية

الخاتمة

توصيات البحث
المراجع

ماهية الموظف الدولي

تمهيد وتقسيم

بداية، وقبل أن تتعرض لمفهوم الموظف الدولي في القانون الدولي، وعناصره علينا أن نوضح تطور صورة التنظيم الإداري الدولي، التي لم تنشأ طفرة واحدة فيها مثل كل التنظيمات الاجتماعية الأخرى، أعطت 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 نظام الموظف الدولي إلى أن اكتسبت 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 الفلاсыفة ورجال الدين، بيد أن هذه الفكرة لم تجد خلال القرون الأولى التي تلت نشأة المجتمع الدولي مناخاً مناسباً لتغرس فيها بذورها الأولى.

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

1- عصر المؤتمرات الدولية:

حيث عرفت بأنها " هي التي يثق على انعقادها بصفة دورية وتأخذ مظهرها أكثر ثباتاً، واستمراراً، وأهم ما يميزها عن تلك التنظيمات أنها اجتماع لمثلي لدول المشتركة فيه بهدف بحث موضوعات تتعلق بمصالحةهم المشتركة".

وبناءً على هذا العنوان، يمكن القول إن المرحلة الأولى من مراحل التطور المجتمع الدولي بدأت من سنة 1815م حتى سنة 1919م، فإن عصر المؤتمرات الدولية التي كانت تعقد بصفة دورية، أور

(1) رشاد عارف، السيد، الوسيط في المنظمات الدولية، 2007، ط2، عمان، ص 32
(2) محمد طلعت، الغنيمي، الوسيط في التنظيم الدولي - مصر، ص 338
غير دورية، وقد تلاحظ أن دور عملي، وتنفيذ في هذا المجال، وقد دعا ذلك إلى الاستعانة
بموظفين من دول أخرى بالإضافة إلى الموظفين التابعين لدى المقر (۳).

كما يمكن الاستنتاج أن نظام المؤتمرات لا يشكّل منظمة دولية بالمعنى الفني، والدقيق للمصطلح
للأسباب الأتية (۴):

- لم تكن تلك المؤتمرات تتوى إلا بمناسبة مشكلة معينة بناءً على دعوة من إحدى الدول المعنية، ثم
ينفصل بعدها المؤتمر، فلم يكن هناك كيانًا دائماً مستقراً، أو وجوداً متميزة للمؤتمر عن الدولة المشاركة.

- عدم وجود ميثاق منشئ للمؤتمر، وللجهزة الدائمة.

- نشأت هذه المؤتمرات أساسا لضمان استمرارية أنظمة الحكم المطلق في مختلف الدول الأوروبية.

ومع ذلك، تقدّم يمكن الاستنتاج أن هذه المؤتمرات لم تكن بحاجة لموظفين مستقلين بصفة دائمة عن
دولهم للقيام بأعمال المؤتمرات، ومتتغلبتها، وذلك لا يمكن القول حقًا أن تلك الفترة كانت المباد الحقيقی
للمؤتمر 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) أندلسيًا
قام بالعمل كأمين عام لمؤتمر لندن عام (1871 م-1967 م)، وعلى أنيه فإن الأمين العام للمؤتمر لم يكن
إلا موظفاً خاضعاً للقانون الدولي للدولة التي تعييه.

۲- عصر الاتحادات الدولية:

كان في ظهور الاتخاذات الدولية الأسوار الجديدة لتنظيم، وتسهيل بعض المصالح الهامة والتي
ظهرت نتيجة تقدم الروتات، والتبادلات الدولية وخصوصا التجارة الدولية حيث يتخذ التعاون الدولي

۴ محمد طلعت، الغنيمي، المرجع السابق، ص ۳۳۷.
۵ أشرف عرفات، أبو حكارة، الوسيط في قانون التنظيم الدولي، ۲۰۰۵. ط ۳، شركة الناس للطباعة والنشر، القاهرة،
ص ۸۷-۷۹.
١- أن غالبيتها العظمى كانت تتولى نشاطات إدارية فقط.

٢- أنها كانت تتوافر في الغالب تحت إشراف دولة عضو أو تحت إشراف لجنة دولية.

٣- أنها قامت باتصالات عديدة مع الإدارات الوطنية، الأمر الذي تربت عليه وجود كثير من القواعد، والعادات المتصلة حالياً على المستوى الفني (الوطني والدولي).

ومما سبق نستنتج:

١. أن هذه الاتصالات بقت خاضعة للقوانين الإدارية للدول المنشأة لها.

٢. عدم وجود استقلالية قانونية حقيقية لهذه الاتصالات إلا في حالات محددة.

إذاً بعد هذه الاتصالات كثرت المجالات التي قامت وانشأت للتعامل، مما اكسب هذه الاتصالات الخبرة الفنية في مجال عملهم، والتي تعد ضرورة لازمة لتطوير العلاقات بين الدول نتيجة التعاون المتبدل فيما بينهم وهذه الخبرة بدأ دورها في إبراز أهمية وجود موظفين متخصصين في مجال معين، والذين سيعوضون فيما بعد موظفين دوليين، مما يؤدي إلى تبادل مجالات نشاطات هذه الاتصالات الإدارة الدولية، فبعضها يعمل في مجال المواضيع والنقل الدولي، مثل اتحاد البرق العالمي، والذي يعد من أقدم الاتصالات الدولية ظهوراً، حيث نشأ بموجب اتفاقية باريس في (١٧ مايو ١٨٦٥م)، ومكتب النقل الدولي، والذي أنشئ بموجب اتفاقية باريس (١٤ أكتوبر ١٨٩٠م) والأعمال العامة للبريد بموجب اتفاقية برلين (١٨٧٤م)، وبعضها الآخر اهتم بالمصالح الاقتصادية مثل: اتحاد الدولة لنشر التعريفات الجمركية والذي نشأ بموجب اتفاقية بروكسل (٥ يوليو ١٨٩٠م)، ومنها ما نشأ في المجال العلمي، والاجتماعي مثل اتحاد حماية الملكية الصناعية بموجب اتفاقية برلين (١٨٨٦م) وتبتعد لذلك أدى هذا التطور إلى إزاحة التعاون الدولي من حدود السياسة الدولية إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى ظهور منظمات دولية متخصصة(١).

١- أحمد، أبو الوفاء، قانون العلاقات الدبلوماسية والقضائية علماً وعملًا، ط.١، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٢٧٥،٢٧٨.

٢- شرف عرفات، أبو حمادة، المرجع السابق، ص ٨١.
وتأثقت développement l'activité internationale وcold-war period من خلال نمو الوظائف الدولية حيث استهدفت هذه الاتفاقيات، والتي كانت تعتبر نواة لظهور المنظمات الدولية، حماية بعض الوظائف التي تمارس على الصعيد الدولي، وتعدّى نطاقها حدود واقليم الدول، وذلك عن طريق وضع مفهوم دائم، وتحديد مدد تأثيت لها (١)، وكما ذهب البعض إلى أن لكل اتحاد جهاز دائم يضطلع بالشؤون الإدارية، ويطلق عليه اسم المكتب.

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

وهذه الدولة في سبيل مباشرة أعمالها، ومراقبة سير العمل بالمكتب أن تفرض القواعد اللازمة لتشغيله بما يطابق اتفاقية الاتخاذ، ولما كان المكتب لم يمارس نشاطًا وفقًا للوائح التي تسنّها تلك الدولة، فإنه يقال عن المكاتب، ومستخدمنها، وموظفيها أنهم "تابعون" ذلك لإبراز الفرق بين هذا الفرض، وبين الفرض الآخر الذي لا توجد فيه آية رابطة بين الموظفين ومكاتبهم وبين دولة المقر أثناء ممارسة وظائفهم، حيث يخضعون مباشرة لتعليمات مجموعة الدول المشتركة في الاتخاذ، ففي هذه الحالة يقال "موظفون مستقلون" و "مكاتب مستقلة"، وذلك بالنسبة إلى دولة المقر (٢).

وكانت الرغبة في إنشاء مكاتب الاتفاقيات المختلفة لرقابة فعالة، ومنسقة، فقد تقرر أو لمرة في المادة (٢٤) من عهد عصبة الأمم، حيث أصبحت جميع المكاتب والجوان التي يتم إنشاؤها مستقلًا خاصًا وفقًا لحكم هذه المادة لسلطة عصبة الأمم. أما المكاتب الموجودة بالفعل من قبل، والقائمة وقت بدء ميثاق العصبة، فقد كان خضوعها لسلطة العصبة مشروطًا بموجب المادة الأولى من مختلف الاتفاقيات، وهذه المواقة لم تصدر رأسا من أي دولة، وبالتالي فقد وصلت هذه المكاتب عملها كما كانت من قبل، ودون خضوع لأية رقابة من مؤسسة، أو منطقة دولية معينة.

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

(١) عب بعض الفقهاء لِاتفاقيات الدولية، والتي بلغ تعدادها ٢٢٢ اتحاداً دولياً في سنة ١٩١٩، حيث عرفها بأنها معاهدات متميزة ومنهما الفقه، معاهدات متعددة ومنها الفقهية، kazanyak الأعضاء أطرافها.
(٢) جمال طه إسماعيل، نداء المرجع السابق، ص٥٣.
دولة المقر، ولسلطتها التشريعية، والتنفيذية، وكذلك لقضاياها، فقد كان تعيين هؤلاء الموظفين وبيان شروط استخدامهم، وتحديد حقوقهم، وواجباتهم يتم بمعرفة دولة المقر، وهم في ذلك يعتبرون كموظفين الدولة الآخرين.(1)

وفضلاً عن ذلك فقد كان يحدث في كثير من الأحيان عند تعيين هؤلاء الموظفين أن تعطي الأفضلية، والولاء الأولوية للأشخاص المتميزين بالجنسية المحلية بحيث تراجع قمتهم في تشكيل المكاتب التابعة.

ولقد كشف التطور الذي مرته الوظيفة الولائية في هذه المرحلة عن تدعيه، ورسوخ دعائم ومدلول هذه الوظيفة بمثابة المعروف في الوقت الحالي، وكانت التجربة التي أكدت على ذلك هي تلك التي مر بها المعهد البطولي الدولي للزراعة بروما، الذي أنشئ سنة 1905م، فقد اعتمدت دولة المقر "يطاليا" لموظفى المعهد بالعديد من الحصانات والامتيازات التي جعلت موظفي المعهد أيا كانت جنسياتهم يمنأى عن الخضوع لسلطة آية دولة بما فيها دولة المقر.

كما أن الدولة كانت تعتمد في تنظيم، وتدعم علاقاتها الدولية المتشابكة على البعثات الدبلوماسية، التي كانت تعتمد أساسا في تنظيم علاقات الدول على وسائل المفاوضات الدبلوماسية السيرة، التي تقوم على استخدام أسلوب الضاغط للوصول إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية للدولة، وعلى خلاف ذلك كانت نشأة الوظيفة الدولية التي قامت في نطاق المؤتمرات الدولية، واتخذت سبيلها إلى الاستقرار، والثبات بنبوءة الدبلوماسية العلنية التي تعتمد على خطب المناور وتتبع الرأي العام العالمي لأسلوب 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 تتظم شؤونهم قواعد وظيفية محددة.(2)

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

(1) جمال طه إسماعيل، نداء المرجع السابق، ص 133
(2) عز الدين، فقودا، الوظيفة الدولية مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، مجلة العلوم الإدارية، السنة السادسة، ديسمبر 1974، العدد الثاني، ص 91.
الضرورة المرور بتلك المرحلة، من أجل إنشاء فيما بعد منظمات دولية أكثر استقلالًا، ووظيفة دولية
متميزة عن الموظف الإداري الوطني.

مرحلة التنظيم الدولي من بعد الحرب العالمية الأولى:

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

١- عصبة الأمم:

نشأت عصبة الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى، وذلك لعمل على الحد من التسلح،
والمحافظة على السلام الدولي، ولحل المنازعات الدولية بالطرق السلمية، ويتكون عهد العصبة من ست
وعشرين مادة تسبقاً مقدمة، والعديد من المبادئ، وقد أقرت عهد العصبة في (٢٨ أبريل ١٩١٩م).
ولعب الرئيس الأمريكي ويلسون دوراً أساسيًا في هذا الصدر، ولكن الكونجرس الأمريكي لم يوافق على
اقترح الرئيس ويلسون، وبذلك ظلت الولايات المتحدة الأمريكية خارج أول منظمة دولية ذات نزعة
سياسة عالمية.

وتتكون هيكل العصبة من فروع ثلاثة:

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

حيث شكلت مرحلة عصبة الأمم نواة لبرامج الشخصية المتميزة للتنظيم الدولي، وللكشف عن مدلول
الوظيفة الدولية، وتحديد طبيعتها المختلفة عن طبيعة الوظيفة الوطنية.

(1) أحمد، أبو الوفا، المرجع السابق، ص ٢٨٢٩.
- كما يمكن القول إن الإشارة إلى اصطلاح "الموظفين الدوليين" قد وردت رسمياً عند التحدث عن موظفي سكرتارية عصبة الأمم، وموظفى مكتب العمل الدولي، كما بينت المواقع، والنظام الأساسي كل منهما (10)، كما أن العصبة كانت تضم بين أروقها حوالي ثمانية موظف ينتمون إلى جنسيات مختلفة، حيث أن حقوق موظفي العصبة، وواجباتهم وعلاقتهم بالمنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى التي تنظم بموجب لائحة العمل الداخلية لموظفى العصبة (11).

٢- نشأة منظمة الأمم المتحدة:

قبل انهيار العصبة في تحقيق السلام والأمن الدوليين، أدرك المجتمع الدولي الحاجة إلى إنشاء منظمة دولة قادرة على حل المشاكل الدولية بدلاً من العصبة، وتتفاني العيون التي اكتفت هذا العهد عقدت العديد من الاجتماعات الدولية التي انتهت إلى قيام منظمة الأمم المتحدة.

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

حيث عقب قيامها اتسعت أوجه نشاطها، وشملت ميادين ومجالات متعددة، فلم تكن مهمتها الأساسية قاصرة على العلاقات السياسية، وعلى المحافظة على السلام والأمن الدوليين وحل المنزاعات الدولية بالطرق السلمية، بل تجاوزت ذلك إلى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والثقافية، والإنسانية، وذلك في ظل الاحتفاظ والتمسك بدءاً المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، وما يترتب عليه كون أن هذه المنظمة ليست حكومة عالمية (12).

(10) وهذا ما أذكى السيد "أريك دارموند" أول كرستر عام لعصبة الأمم، حين اتخذ قراراً بإنشاء هيئة الموظفين الدوليين تتألف من رعايا دول متعددة بدلاً من الموظفين البارزين والموقنين.
(11) محمد، المجدوب، لمربع السابق، ص. 298.
(12) عبد العزيز محمد، سرحان، القانون الدولي الإداري، 1990، دار النهضة العربية، القاهرة ص. 5.
ماهية الموظف الدولي

تعد المنظمة الدولية جهاز منظم مستقل تباشر المنظمة من خلاله اختصاصاتها، ووظائفها المعنودة إليها، حيث أن هذا الجهاز يتكون من مجموعة عاملين يضطلعون بممارسة هذه الاتحادات والوظائف وهؤلاء يطلق عليهم اسماء الموظفين الدوليين. فالنصر البشري هو أداة تلك المنظمة لتحقيق غايتها خصوصاً في جهازها الدائم وهو الجهاز الإداري.

حيث أن نظام الموظف الدولي يمر بالعديد من المراحل التاريخية الهامة حتى اكتسب نموه ودوري بنائه، إذ منذ بداية اهمام الجمعية الدولية بظاهرة الاجتماعات الدولية، والدوال في تلك الاتحادات واجتماعاتها، وبدأ مفهوم الموظف الدولي في الانتشار كأداة يعتمده عليها في تسجيل وضبط ما يدور في أروقة هذه الاتحادات، والاجتماعات، ثم تطور نظام الموظف الدولي بصورة كبيرة في ظل مرحلة التنظيم الدولي، حيث عرفت الجمعية الدولية الموظف الدولي الدائم الذي يعمل لصالح المنظمة، ويسعى لتحقيق أهدافها وغاياتها، ومن ثم فإن ظاهرة التنظيم الدولي لم تظهر طفرة واحدة في مجال الاتصالات الدولية وإنما مرت بالعديد من المراحل، والتطورات التي استهدفت تسهيل لتحقيق التوازن في مجال هذه الاتصالات، وتوفير السلم، والأمن الدولي، وبذلك يمكن القول في أن المراحل التي مر بها ظاهرة التنظيم الدولي قد كشف في ذات الوقت عن ظاهرة الوظيفة الدولية، والتي ترتبط بوجود المنظمات الدولية، وكذلك تمثلت هذه الفكرة، وواكبت بعض السمات التي تميزها عن الوظيفة الوطنية، مما مهد ذلك إلى بلورة فكرة "الموظف الدولي" (1)، ومن هذا المنطلق ونقوم 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: التحدي القانوني الخاص بالموظف الدولي.

(1) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص.27.
المبحث الأول
مفهوم الموظف الدولي

أن ظهور الموظفين الدوليين كان من أهم الآثار التي ترتبت 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 بتسليب، وصريف الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة الدولية في كافة مجالاتها، وأنشطتها(10).

هذا بالإضافة إلى ما تستعين به المنظمة من موظفين وعاملين آخرين تعهد إليهم بمارسة بعض المهام المؤقتة.

المطلب الأول
تعريف الموظف الدولي

يعرف الموظف الدولي على " أنه كل شخص يتولى وظيفة عامة بصورة مستمرة، ومنظمة، وفقاً لنظام قانوني خاص، تضعه المنظمة تحدد حقوقه، والالتزامات(11)، ومن ثم تستعين المنظمة في مباشرتها لوظائفها، وأدائها لlaşتصالاتها المختلفة بعدد كبير من العاملين منهم الفنيين، وآخرون إداريين، وبعضهم يعمل بصورة دائمة، والآخر يعمل بصورة مؤقتة، أو لإجاز مهام محددة ومعينة، ويجمل غالبية الفقهاء على هؤلاء جميعاً تعريف المستخدمين الدوليين، ومع ذلك فإن بعض الفقهاء يفرقون تقريبا بنسبة بين تعريف المستخدم الدولي وتعريف الموظف الدولي(10).

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 حكومة منظمة دولة يعتبر موظفاً دولياً، بينما العكس صحيح بمعنى أن كل من المستخدمه المنظمة الدولية يدخل في تعداد العاملين.

(10) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٤
(11) جمال طه إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص ٥٧
الدوليين، وبناءً على ذلك يمكن تعريف العامل الدولي بأنه كل شخص يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة باسم ولحساب منظمة دولية، وفق تعليمات أجهزته المختصة سواء كان عمله مأجوراً أم تبرعاً.

ومن هنا ينصرف تعريف الموظفين الدوليين لاطلاقه محددة من العاملين الدوليين، ذلك لأن اصطلاح العامل الدولي" يشير إلى الفرد المخلول لعمارة وظيفة دولية، أو نشاط يتعدى موضوعه المصالح الخاصة للجهرى الدولة، ومن ثم يخرج من نطاق بحثنا عيين العاملين الدوليين بواسطة الدول، ولا يعزى ذلك لعدم أهمية مهامهم، وإنما لاختلاف النظام القانوني الخاصين له، والذي يحدد الإتفاق الدولي الذي

"أسند إليهم هذه المهام".

وبذلك يختلف العاملين الدوليين عن ممثلين الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة والتي يبقون خاضعين في أدائهم لأعمالهم لتعليمات حكوماتهم، وتوجيهاتها.

وعلى سبيل المثال، لا يعد الجنود الذي يشاركون في عمليات حفظ السلام موظفين دوليين كما تنطبق الملاحقة ذاتها على العسكريين في قيادة منظمة معايدة لجيش شمال الأطلسي كما لا يعد رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة موظفاً دولياً، وإنما هو موظف وطني يقوم بمثيل دولته، ويشغل مهمة دولية لمدة محددة من الزمن لا تتجاوز الثلاثة أشعة.

وقد تعرض القضاة الدولي لتعريف الموظف الدولي في قضية الممثل العام المعتمد بأن الموظف الدولي يعد من العاملين بالمنظمة الدولية، طبقاً للرأي الاستشاري الشهير الصادر في سنة 1949م بشأن مدى حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الإضرار التي تلحق بمستخدميه، أثناء قيامهم بعملهم، فقرر المحكمة أن المستخدم الدولي هو كل شخص يعمل باسم المنظمة ولحسابها، ويستوي بعد ذلك أن يكون عمله ذا طبيعة دائمة أو مؤقتة، سواء كان يتقاضى عنه أجرًا أم كان يؤديه دون مقابل.

ما يلاحظ على هذا التعريف أنه قد جاء عاماً، بحيث يستطيع بين مفرداته كلا من العامل الموظف 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.

(1) أشرف عرفات، أبو حاربة. المراجع السابق، ص 319.
(2) جمال إسماعيل، ندا، المراجع السابق، ص 56.
(3) محمد علوان، رسالة بعنوان "الموظف الدولي، ص 2.
وستمرة، وتخصيص نظام قانوني خاص، تحدد فيه المنظمة الدولية حقوقها وواجباتها، وكافة ما يخص علاقاتها بها هذه الظاهرة التي تسمى "الموظفين الدوليين".

وعلى ذلك يمكن تعريف الموظف الدولي بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية على وجه الدوم، والاستمرار، تحت إشراف أجهزة المخصصة، ويخصيص نظام قانوني خاص تضعه المنظمة لبيان حقوقه وواجباته نحوها، وقانون وظيفي معين، بهدف أن كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصورة مستمرة، ودائمة، ووفق ما تضعه أحكام ميثاقها ولوائحها مستهدفا تحقيق مصلحة المنظمة، وأهدافها.

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

ولا يخل بهذا التصور للموظف الدولي أن تتم إعارة موظف لدى دولة معينة للعمل فيها خلال فترة معينة لدى المنظمة دولية معينة ليعود بعدها لعمله الأصلي في خدمة الدولة التي ينتمي إليها بجنسية، فمن خلال عمله لدى المنظمة الدولية تنقطع صلته بعمله الأصلي، ويتوجه كل نشاطه لخدمة المنظمة الأخرى (٣٢).

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

كما ذهب بعض الفقهاء إلى تعريف مفهوم الموظف الدولي هو مجموعة من الأشخاص الذين يقومون بإدارة عمل المنظمات الدولية (٣٣).

هذا المفهوم العام يقارب من التعريف المختص، الذي أعطته محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري في قضية "الكونت برينادوت" حيث عرفت الموظف الدولي بأنه كل شخص من خلاله تنصرف المنظمة.

٣٢) الدقاقي، محمد السعيد، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية، ص ١٧٦.
٣٣) أحمد، سرحان، قانون العلاقات الدولية، ١٩٩٠، بيروت، ص ٢٩٠.
ولكن المحكمة تأبَّعت القول بأن العامل في المنظمة الدولية هو كل شخص طبيعي تمارس المنظمة من خلاله الاختصاصات المنوط بها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختلفة سواء كان عمله مأجوراً أو مجانياً، ويصرف النظر عن توقيت، أو استمرار أداء خدماته.

المطلب الثاني

العناصر اللازمة للاكتساب صفة الموظف الدولي

مع تعدد التعريفات بخصوص المحقق المقصود بالموظف الدولي، فإن جميعها تخلص إلى أن تحقيق وصف الموظف الدولي يتطلب 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 تتخصَّص في الفروع الآتية:

الفرع الأول: أداء 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 (١٤)، ومن ثم فإن المنظمات الدولية الغير حكومية مثل: اللجنة الدولية للصليب الأحمر لا يعد العاملون فيها موظفين دوليين.

وإن يستهدف الموظف من خلال ممارسته لعمله تحقيق مصالح المنظمة، وليس مصالحة الدولة التي عينته، ولا يحل دون توافر هذا العنصر، أن يؤدي الموظف نشاطه داخل إطار الأوامر الإقليمي لدولة معينة، مادام يسير من وراء هذا النشاط المحدد إقليمياً، وقانونياً تحقيق مصلحة الدولة المشتركة، كما هو الحال بالنسبة للموظفين الذين يعملون في أجهزة، ومكاتب إقليمية تابعة للمنظمات الدولية، كموظفين وكالة الأمم المتحدة لغوث، وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (١٥).

(١٤) كما جاء سابقاً، المنظمة الدولية هي هيئة دائمة ذات إرادة ذاتية مستقلة، تنشأها الدول، بمقتضى اتفاق، لتحقيق أهداف معينة، ولا تعتبر المنظمة الغير حكوميةمنظمة دولية لأن المنظمة الحكومية لا تنشأها الدول وإنما الأشخاص.

(١٥) غسان أمان الله، عزيز، المرجع السابق، ص ٥٠.
وينتغلب من ذلك إلى القول بأن العنصر الأول من عناصر الوظيفة الدولية، إنما يتمثل في ارتباط الوظيفة بمنظمة دولية، ويفرد يمارس الوظائف، ويسعى إلى تحقيق الأهداف التي قامت المنظمة من أجلها، إذا و هو "الموظف الدولي".

الفرع الثاني: المعيار الزمني:

لا يطوي هذا العنصر على ضرورة العمل بصفة دائمة للمنظمة، وإنما يشير إلى أن الموظف يختص بأعمال المنظمة دون غيرها بنشاطه لفترة محددة، وأن كان يجوز الترقية له بمباشرة بعض النشاط المحلي، والذي يؤثر على وظيفته الدولية، وطبقًاً للمادة (101/2) من لائحة موظفي الأمم المتحدة فإن الموظف لا يمكنه مزاولة أي أنشطة خارجية وقتية إلا بعد موافقة السكرتير العام.

الفرع الثالث: المعيار القاعدي

يشهد الشخص لنظام مزدوج تعاوني، ونائي ذو طابع دولي، في خضع الموظف لما ورد في عقد تشغيله (أي نظام تعاوني)، وللمنظمة، وللائحة موظفيها (نظام نانح)، ويعض بالتالي تحت سلطة رئيس الإدارة الدولية.

يسمح هذا المعيار بالفرقة بين الموظف الدولي، والخبير الاستشاري ذو الطابع العقلي المحض، والذي لا يخضع لدائمات الالتزامات، أو لدائم النظام الذي تحددها نظم مستقلة ووانها.

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

ويتفق استبعاداً للقوانين السابقة من تعريف الموظف الدولي، مع ما أورده القضاء الدولي الإداري، ولقد أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية للفترة بين العامل الدولي والموظف الدولي، وذلك باستشاطها لاعتبار الموظف موظقاً دولياً أن يتواجد أمام حق التنسيق الدائم لنشاطه في خدمة المنظمة التي يعمل لديها، وخصوصه لسلطة المدير العام، وإن أن ينظم وضعه القانوني بأسلوب نانحي.

(1) الطابع الزمني الالتحالي لقد التشغيل لا يلتحي عقبة أم الاعتراف بالعلم الحائز على عقد محدد المدة بصفة الموظف الدولي، ولقد أشارت محكمة العدل الدولية بمنصة مراجعتها للحكم رقم 333 الصادرة عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة إلى أن مفهوم الموظف يلتقي ليشمل تلك الحائزين على عقود محددة المدة.
بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد في النظام الدولي أي حق أوอำนาจ تسليمية. إنه في حالات معينة، يتم منحهم الحق في التصويت في المنظمات الدولية. ألا أن هذا الفرق في طبيعة العضوية والتنظيم في المنظمات الدولية والاستعمار في المنظمات الأولى، وينتج ذلك عن الفروع المختلفة في الحرفية:

الفريق الأول: التمييز بين الموظف الدولي والموظف الإداري

أن السلطة الدولية تعتبر ضرراً من السلطة العامة، رغم أنها عضوية عالمية بين عدد من أعضاء المجتمع الدولي، وغالبية تحقيقات المصادر المشتركة لعضاو هذا المجتمع في ظل قواعد، واحكام النظام القانوني الدولي. ومن خلال هذا الفرع، ينتضل مدى أوجه التشابه، والاختلاف فيما بين الموظفين الدولي، والموظف في ظل القانون الإداري:

1. من حيث القواعد القانونية الواجب التطبيق:

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

(3) عصام محمد أحمد، زناتي، قواعد تعيين الموظفين الدوليين، 1995، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 16.
الخدمة المدنية الدولية، أو علاقاتهم بالمنظمة، أو بكيفية أدائهم لمسؤولياتهم، والواجبات الممنوحة بهم

٢٠٠٣

٢٢٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠

٣٧٠
أما الاتفاقات بالمنظمة العامة فهو تلبية لاحتياجات الإدارة، لتنظيم سير المراقب بانتظام واستمرار، من أجل تحقيق المنفعة، والمصلحة العامة للدولة.

3. من حيث السلطات الحاكمة:

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

من ثم فإن دور الموظف الدولي في رعاية، وتطبيق الاتفاقات الدولية لا يتجاوز حدود المفاوضات، أو الإقناع، أو أعمال التنسيق، ولا يتعلق واجبه الأساسي بتطبيق القواعد التي وضعتها السلطة العليا، وتتفقها كالموظف الوطني (3).

الفرع الثاني: التمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة:

عمل 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 إطار الآتي:

1- 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 (30).

2- 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.

(3) رشاد عارف، السيد، المرجع السابق، ص.30.
(30) جمال ورط. إسماعيل، ندا، المرجع السابق، ص.56.
يضحي في الغالب ممثل الدولة بأية مصلحة تتعارض مع المصلحة الوطنية لدولته، ومن ثم فإن
ممثل الدولة يعملون باسم الدولة التابعين لها، ولحسابها، ويتلقون التعليمات الصادرة منها، ويتقيدون بها
(3).

3- 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 مسؤولًا عن ذلك أمام دولته، بينما تتأثر مسؤولية الموظف الدولي أمام المنظمة
كذلك فإن ممثل الدولة لا يحتاج بالاحصانات، والامتيازات التي يتمتع بها في مواجهة الدولة التي يمثلها،
بينما يستطيع الموظف الدول أن يحتاج بها في مواجهة الكاففة. (2)

معنى ذلك يظل ممثل الدولة لدى المنظمة مسؤولاً أمام حكومته عن الاصطدامات التي يقوم بها،
أما الموظف الدولي فيسأل أمام المنظمة عن تصرفاته كاففة. (3).

4- من حيث أثار الاصطدامات:

تتصرف أثار اتصالات الموظف الدولي إلى المنظمة نفسها، فهو يمارس عمله باسم المنظمة
ولحسابها، بينما تصرف أثار تصرفات ممثل الدولة الأعضاء إلى دولتهم بحيث تتلزم به، وتحمل
المسؤولية عنه بشرط أن تتم أثناء قيامه بوظيفته الأساسية. (4).

5- 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 اعتيارات وحصانات موظفي المنظمات الدولية مقررة

(2) محمد السعيد، الدقاق، المرجع السابق، ص 187.
(3) رشاد عارف، السيد، المرجع السابق، ص 30.
(4) أشرف عرفات، أبو حجارة، المرجع السابق، ص 325.
(5) أحمد، أبو الوفا، المرجع السابق، ص 318.
لمصلحة الوظيفة، والتي تقتضي ممارستها قبل دولة لموظف، ونظرًا لعدم تبعيه لها أثناء ممارسته لها، وهو أمر لا يتوافر بالنسبة لمعالج الدولة الذي ينتمي للدولة، وبالتالي لا يتصور أن يتمتع بخصائص، 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 أمة - 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 - ناسية دولة الجنسية - وأن كان طلب المنظمة من الدول في بعض الأحوال ترشيح رعاياها لشغل بعض الوظائف بها لا يضمار 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 شغلاً - أما لسلطة دولية تمارسها المنظمة الدولية ذاتها من خلال بعض أجهزتها، أو تترك ذلك لرئيس جهازها الإداري.

1- السلطة الدولية:

تتمتع بعض الوظائف داخل الجهاز الإداري للمنظمة بأهمية بالغة، تجعل المنظمة حريصة على شغله بأناصر 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 التشريعي التي تضم الدول الأعضاء، مع مشاركة الأجهزة التنفيذية في بعض المنظمات.
وتبرز التطبيقات العملية لسلطة التعيين الدولية فيما نصت عليه م/٢ من عهد عصبة الأمام عند تعيين الأمين العام بها (ويعين الأمين العام بعد ذلك بواسطة المجلس بشرط موافقة أغلبية المجلس) أما منظمة الأمم المتحدة فقد أشتركت جهازها بشرط موافقة أغلبية المجلس) أما منظمة الأمم المتحدة فقد أشتركت جهازها التنفيذي في سلطة تعيين الأمين العام مع الجهاز التشريعي وذلك حسب نص م/٤٧ من ميثاقها (ويعين 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 ١٢ من ميثاقها (يعين مؤتمر الدول والحكومات أميناً عاماً إدارياً للمنظمة يقوم بإدارة شؤونها).

ولعل أهمية وظيفة الأمين العام على المنظمات الدولية تحتفظ لنفسها بسلطة تعيين من يشغلها وذلك من خلال منح هذه السلطة لأجهزتها التشريعية والتنفيذية.

٩-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 وفق تسيير شئون 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 ٣٤ 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 (١٩) 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 (٣/٧) من عهد عصبة 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 البيلغالي، الذي كان يهدف إلى أن يكون تعيين الموظف الدولي مشروعاً بموافقة الدولة التي يحمل جنسيتها، بوصفها الجهة الأكثر صلاحية لتقدير كفأته ومؤهلاته وصفاتها الخلقية، ولكن هذا الاقتراح رفض بأغلبية الأراء لأن اللجنة رأت أنه يتفاوت مع استقلال الوظيفة الدولية، وسيادي إلى القضاء على روحها ومقوماتها الأساسية، وأخذت بالاقتراع المقابل الذي يركز سلطة الاختيار والتعيين في الأمين العام وحده، ولأنها رأت أيضاً بأنه لا يلس من الاستثناء بمعلومات الدول الأعضاء التي تقدم بها على مرشحها، دون التأثير بها أو النص عليها في اللائحة (٣).

بيد أن هذا لم يقف حالياً دون أن يحتفظ الأمين العام للأمم المتحدة بصلاحياته الكاملة في فحص ما يبرده إليه من معلومات في هذا الصدد من حكومات الدول الأعضاء، وإن يمارس حقه المطلق في اتخاذ القرار النهائي بالتعيين أو الرفض طبقاً للصلاحيات الممنوحة له في الاختيار والتعيين، وفق ما نصت عليه م (١٠١٢/١ من الميثاق والمادة ١/٤ من لائحة موظفي الأمم المتحدة (٤)).

(١) اتظر هذه المواد لدى د. عز الدين فوهي، الوظيفة الدولية (مع إشارة خاصة للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية).
(٢) اتظر، المرجع السابق، نفس الصفحة.
(٣) يمكن أن نقول في هذا الصدد أن ما يجري عليه العمل هو أن الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة لا تميز شخصاً بشكل وظيفي عاماً في دولته إلا بعد موافقة هذه الدولة.
(٤) وذكر 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 - ٩٤) 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 وجود أي نصوص تعطي للدول أي 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 تدعم الوسيلة - والوقائع خير شاهد - لتدخل وممارسة الضغوط على المنظمة الدولية أثناء اختيار وتعيين الموظفين.

وقد اتخذت الدول لتحقيق غرضها وسائل شتى نذكر منها:

١- الضغوط الدولية:

تمارس الدول أحياناً ضغوطاً شخصية على روساء الأجهزة الإدارية للمنظمة الدولية مما يضطرون إلى الاتفاق الضمني معها على تعيين بعض رعاياها.

ومن أمثلة ذلك ما تجربته الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن من الاتفاق فيما بينها في كواليس الأمم المتحدة في دورتها بلندن عام ١٩٤٧ وبوافقة الأمين العام للأمم المتحدة حول حصول كل منها على منصب من مناصب الأمانة المساعدين بالأمانة العامة للمنظمة، ولم يكن ذلك إلا نتيجة معارضته الدول الصغرى في الأعمال التحضيرية لميثاق الأمم المتحدة لأي تدخل في الأصلحات المطلقة للأمين العام في تعيين جميع الموظفين بما فيهم الموظفين الرئيسيون، وعلى هذا فإن مشروع النص الخاص بتحديد عدد الأمانة المساعدين بأربعة ما لبث أن حذف من ميثاق الأمم المتحدة، حتى اتفق مستحباً- أن يقوم الأمين العام أو المدير العام للمنظمة الدولية بتعيين موظف تدعي دولة جنسيته اعتراضها الحاضر على تعيينه وذلك سواء تم الاعترض كتابياً أو شفافاً في لقاء بين الأمين العام أو المدير العام والقنصل الدائم للدولة لدى المنظمة العالمية.

وقد جرى العمل في منظمة اليونسكو على استشارة دولة الجنسية كتابة قبل التعيين في الوظائف العليا وعلى الاستجابة لاعتراضاتها حتى أُذيع بالأسلوب سالف البيان د. محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي، المرجع السابق.
ودياً فيما بعد على أن يكون عددهم ثمانية ، كي تتمكن الدول الخمس الكبرى من شغل خمسة من هذه المناصب الرئيسية برعايتهما(1).

ولكن لم يقف هذا التدخل عند التعنيف فقط وإنما ذهب إلى إبداع 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 (تريجيمل) ليستعيد من تشيك حكومة الولايات المتحدة الأمريكية في اعتياهم الماركسي من موظفي الأمم المتحدة المتمتعين بالجنسية الأمريكية ، وقد أصدر الأمم العام آنذاك قراراً في ديسمبر ١٩٥٢م تم بمقتضاه فصل أحد عشر موظفاً من موظفي الأمم المتحدة المتمتعين بالجنسية الأمريكية ومن ثارت الشكوك حول اعتياهم للمبادئ الشيوعية(2).

٢- القوانين الداخلية للدول:

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

أ- أصدرت الحكومة الأيطالية الفاشية في ١٦ يونيو ١٩٣٧م قانوناً يوجب على كل إيطالي قبل العمل في منظمة دولية الحصول على موافقة بذلك من الحكومة الإيطالية وأن يقدم استقالته بناءً على طلبهما(3).

(1) د. عز الدين فوهة، المرجع السابق، ص ١٠٠، ويقول أيضاً في الأسرار في الأخذ بهذه القاعدة ما يثبت أن سلطات الأمم العام في تعين مساعدتها لا تعد أن تكون تكلفة تلقي الاعتراف الربحي فيها دورةً ذا أهمية بالغة.

(2) هذا وتيرى البعض أن من أسباب قليل عملي للأمم هو إتخاذ أمينها العام لعامة الدول الكبرى في الضراب مما نبض الأمم المتحدة أن تجعل أمينها العام يؤمن بجنسههم للدول الصغرى بها تفاصيل لهذا السبب.

(3) ولكننا نرى بأنها وقعت في نفس السبب التي أرادت أنا تفع فيه ولكن ليس في شخص الأمين وإنما في شخص مساعدته.

(4) نظر، د. مصطفى أحمد فواز، المرجع السابق ، ص ١٦١.

(5) هذا ولم تقتصر الضغوط الدولية على الأمانة العامة لمنظمة الأمم المتحدة بل تجاوزتها أجسامها تتمت إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة ذاتها فقد تعرضت هذه الأخيرة لكثير من الضغوط أثناء قيامها بمهامها.

(6) وإن كانت تدعي أن التسجيل في تعيين الموظفين الدوليين قد يكون محل نظر ولكن أن يتصور التدخل إلى حد الطرد أو القصل من الوظيفة داخل المنظمة فإن هذا لا يمكن قوله أو التسليم به على الإطلاق.

(7) نظر عز الدين فوهة، المرجع السابق، ص ١٠٥، ويرى البعض أن الحكومة الإيطالية كانت تمسك في يدها سلطه التصريح بتعيين الموظفين في الوظائف الدولية وأن هذه السلطة كانت مطلقة وغير خاضعة لإشراف القضاء الإيطالي، نظر عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، ص ٩١.
ب- القانون الأمريكي الذي قام مشروعه السناتور مالك كاران إلى مجلس الشيوخ الأمريكي في 7 يناير سنة 1957 والذي يتضمن فرض عقوبة السجن مدة خمس سنوات وغرامة قدرها 1,000,000 دولار على كل من يلحق من الأمريكيين بالعمل في إحدى المنظمات الدولية دون تصريح مدني العام للولايات المتحدة الأمريكية(1).

ج- القانون المصري رقم (172) لسنة 1958 الذي نص على توقيع عقوبة حبس لمدة لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين وغرامة لا تقل عن مائتي جنيه ولا تزيد على ألف جنيه 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(2).

د- القانون الليبي رقم (24) لسنة 1957 المعدل بقانون رقم (30) لسنة 1970 حيث نص في مادته الثانوية الفقرة الأولى (يحظر على كل ليبي أن يعمل أو يقوم بأي وظيفة أو خدمة لدى حكومة أجنبية أو مؤسسة تابعة لها، أو لدى منظمة دولية، أو فرد أو مكتب لها، أو غير ذلك من المؤسسات المشتتر بها، أو اتفاقيات دولية – دون أن يحصل على إذن سابق من وزير الداخلية – والمجلس المحلي) وقد رفع القانون على مخالفات ذلك عقوبة الحبس لمدة لا تزيد عن سنة أو بغرامة لا تزيد عن مائتي جنيه أو بالعقوبات معاً(3).

3- عدم تركيبة الدول لرعايا: تمتع الدول أحياناً عن تركي طب الترشيح الذي يتقدم به أحد رعاياها للعمل بإحدى المنظمات الدولية ومن أمثلة ذلك ما قامت به الحكومة الفرنسية حيث اتمتعت عن تركي (إيموندويس) للعمل في البوسنة بباريس رغم اتفاقية 30 نوفمبر 1946 التي تعطي الأولوية في الترشيح للموظفين الذين سبق لهم العمل في المعهد الدولي للتعاون الثقافي مما دعاه إلى مخاضمتها أمام مجلس الدولة الفرنسي الذي بقي بعدم اختصاصه(4).

4- المواقف السلبية:

(1) نص الدير الأول، المرجع السابق، صفحة 106.
(2) المرجع السابق، نفس الصفحة.
(3) الجريدة الرسمية الليبية، العدد 15 لسنة الثمانية أبريل، 1970.
(4) عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، صفحة 94.
تتخذ الدول بعض المواقف السلبية تجاه تعين رعاياها داخل المنظمات الدولية، من ذلك الموقف السلبي الذي سلكه الاتحاد السوفيتي - سابقاً - تجاه الطلبات التي تقدم بها رعاياه لشغل الوظائف التي أعنتت بها 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 للاستقالة.()

أن هذه التدخلات الدولية تمثل إهدار لمبدأ حرية المنظمة في اختيار موظفيها ويتضمن ذلك مسؤولية سلطات الأمين العام واتخاذ مواقفهم جيزة ولا تتفق مع سياسة ومبادئ دولية لتحقيق الأهداف السياسية في استقلال المنظمة الدولية وحيادية دولية دون أن يكون لها سند في هذه المواقف أو تلك اللوائح والأنظمة ولا نرى لها سندًا سوياً أو سوياً بالنسبة إلى السيطرة على الإدارة الدولية ومثيرة حسب مصالحها.

ولكن يمكننا أن نقول بأنه إذا كان الضغط على الأمين العام بهذه الصور من الدول تعني تعين رعاياهم أمرًا غير مشروع فإن الدول أنظمتها وسياقاتها المتناقضة تؤثر في تعين الأمين العام نفسه، إذا لا يتم تعينه عادة إلا عن طريق الانتخاب، ومن ثم، فإننا نعتقد أن إجراءات المنظمة في هذه الظروف من مساسات وضغوط متباينة بالأمر غير المشروع، نظرًا لما تنصفه به وظيفة الأمين العام في جمل المنظمات الدولية من طابع مزدوج، أن يقل جانبه السياسي أهمية عن جانبه الإداري.

الفرع الثالث

الأثر السلبي المرتبط على التدخلات الدولية:

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

1- إضعاف سلطة رئيس الإدارة الدولية:

لقد سبق لنا الإشارة بأن سلطة التعيين من صلاحية رئيس الإدارة الدولية (الأمين العام) حسب نصوص ومواثيق ولوائح المنظمات الدولية، إلا أن هذه السلطة قد نالت منها بعض التصرفات القانونية مما أدى إلى ضعفها أو إضعافها كنص م/ 3 من عهد عصمة الأمم سالف الإشارة إليه - وذلك بتقييدها

(1) د. جمال ندا، الموظف الدولي، المرجع السابق، ص 69.
سلطة التعيين بموافقة مجلس المنظمة، بالإضافة إلى النصوص القانونية الداخلية - سبق الإشارة إلى بعضها - التي تصدرها الدول تمنع فيها مواطنيها العمل بالمنظمات دون موافقتها.

وإن 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 يليبي رغبات الحكومات نتيجة تلك الضغوط والتدخلات ولَو كانت معارضة لصالح الإدارة الدولية، وقد يجد لنفسه عناصر في ذلك لأن الأمر تقليد هذا المنصب أو تجديد استمراره فيه منطوق بموقف هذه الحكومات تجاههما مما يولد تبادل المصالح بينهما، ولعل أهم ما يرتبط على ذلك تعينه رعايا هذه الدول، معتقلاً في كثير من الأحوال عن الشروط التي يجب توافرها فيما يشغِّل الوظيفة الدولية، إضافة إلى عدم تشجيع مشاريع الإصلاح الإداري التي قد تؤثر على رعاياها الموظفين بالإدارة الدولية، مقابل مساعدة لاستمراره في منصبه وتأييده في مواقفه، رغم ما يؤدي إليه من شاغِّل فاعلية المنظمة الدولية، وجعل سلطته في التعين أو من بيت العكبوت أن لم تتعدد أساساً ولا يبدى له منها سوى الشكلية.

٢- فرض النظم والعادات الإدارية الوطنية على الإدارة الدولية:

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

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

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

(1) انظر في هذا المعني، د. عبد العزيز سراح، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص١٥٧.
الوطنية، ويعتبر الولاء الوطني على الولاء الوظيفي، وبدأ يجد الموظف نفسه في وضع مماثل لدوليته لا موظفاً دولياً.(1)

3- تكس الوظائف العليا في الإدارة الدولية:

أن التنافس بين الدول على هذه الوظائف ومحاولة إرضاء بعض الدول على حساب الصالح العام للمنظمة هو السبب في تكس هذه الوظائف رغم تأثيراته السلبية على سير العمل في الإدارة الدولية، وخبير 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.(2)

وهكذا يكون الجهاز الإداري أمام تضخم الوظائف الكبرى دون أي مبرر يذكر، مما يؤدي إلى خلق البيروقراطية الإدارية، وعرقلة العمل الإداري، إلى جانب التأثير المالي السميحة على الميزانية.(3)

نادى عنها صعوبة الإصلاح الإداري بل فشل المحاللات التي قامت بها بعض المنظمات أو شل فاعليتها على أقل تقدير من جانب بعض الدول، لكي يترتب على هذا الإصلاح أضراراً بالوضع الوظيفي وبالمزايا المالية أو بالنسبة المدنية لرعاياها من الموظفين في هذه الإدارات الدولية المراد إصلاحها.

(1) انظر في هذا المعنى، المرجع السابق، ص 154.

(2) عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، المرجع السابق، ص 156.

(3) قد عانت جامة الدول العربية من هذه الظاهرة كما أكانت بها الأمم المتحدة مما وضعها على مشاكل الإفلاس من تلك ما أعلن به أمينه ع 4/10/1989، من أن الوضع الحالي للمنظمة س이며 للغة وان أرصدتها المالية المتواضعة لا تكفي إلا بالوفاء بالتزاماتها حتى نهاية أكتوبر 1989، انظر عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص 156.
الفرع الرابع

طرق التعيين وأشكاله:

أولا: 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 - نظرًا لطبيعة هذه الوظائف وأهميتها- عند تعيين رؤساء الإدارات الدولية وعلى وجه الخصوص الأمناء العامون، كما تأخذ بها أيضا عند تعيين قضاة المحاكم الدولية.

حيث يتم تعيين الأمين العام للأمم المتحدة - عادة بناء على ترشيح مجلس الأمن، 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 (1).

أما الأمين العام لجامعة الدول العربية فيتم تعيينه (2) بالانتخاب عن طريق الترشيح طبقاً لنص المادة (12) من الميثاق التي تقتضي بأن تقوم مجلس الجامعة بتعيين الأمين العام بأغلبية ثليثي دول الجامعة.

أما بالنسبة لقضاء محكمة العدل الدولية فتنتخبهم الجمعية العامة ومجلس الأمن من قائمة حاوية أسماء الأشخاص الذين رشحتهمشعوب الأهلية في محكمة التحكيم الدائمة ببلادهم طبقاً لنص المادة (4) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(1) انظر م 97 من ميثاق الأمم المتحدة، وكذلك د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص 287.

(2) يذكر الإشارة إلى أن هناك خلافاً حول وصف عملية تولي الأمن العام لمنصبها، هل هي عن طريق التعيين أو عن طريق الانتخاب.

وبيرفع الخلاف في أساسه إلى السلطات التي يجب منها للأمين العام والإطار الذي يجب أن يعمل في حدوده، انظر ذلك، محمد السباعي، المرجع السابق، ص 287، 288.
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 تحدها اللوائح الوطنية بها.

في بعض موظفو الأمانة العامة للأمم المتحدة بقرار يصدره الأمين العام وفق صلاحياته الممنوحة له بنص المادة 1/1 من الميثاق والمادة 4/1 من النظام الأساسي لموظفي الأمانة العامة.

وبصدر قرار التعيين يتسلم المعين خطاب تعيينه، موضحاً به أن التعيين خاص لجهاز نظم الموظفين المنطقة على الفئة المعين عليها الموظف وطبيعة التعيين وتاريخ بدء ممارسة المهام الوظيفية ومدة التعيين والإخطار بالنازم لإن главное العلاقة الوظيفية وفترة الاختيار والدرجة المالية وغيرها من الشروط الخاصة بالتعيين (1).

وهكذا فإن خطاب التعيين يجعل الموظف على بيئة من الأحكام المنظمة لوضعه ومركزه الوظيفي والأثر المرتبط على ذلك المركز.

كما يقوم الأمين العام لجامعة الدول العربية بتعيين موظفي الجامعة طبقاً لنصم (4) من النظام الأساسي لموجب الجامعة إذا أن هناك طرق (2) اختار تأخذ بها المنظمات الدولية من اجل الحصول على أفضل العناصر البشرية وعلى مصدر قرار التعيين إتباعها قبل ذلك تتمثل في الآتي:

1- التعيين على أساس التنافس:

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

JUNE 1999, ST/SGB

(1) انظر المرفق الثاني للنظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، نشرة الأمين العام، ص 171، 1999/5.

(2) انظر ذلك لدى د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، المرجع السابق، ص 100، وذلك على الخضير، المرجع السابق، ص 490، 498.
وقد أخذت بهذا الأسلوب في اختيار العاملين بها منظمة الأمم المتحدة وذلك حسب نص م (4/3).
من نظام موظفيها حيث نصت (٣) وبالقدر الممكن عملاً يتم الاختيار على أساس تنافسي ونص النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية أيضًا في م (٤/٣) منه على ذات الأسلوب.

٢- التعيين على أساس الدرجات العلمية:
قد تتطلب طبيعة الوظيفة الدولية على من يريد شغلها أن يكون حاصلاً على درجة علمية معينة في مجال ما يجعل المنظمة الدولية تشتهر ذلك كأساس للتعيين في هذه الوظيفة، وفي حالة تساوي المتقدمين لشغلها من حيث الحصول على الدرجة العلمية، فإن الاختيار بينهم يتم على أساس موضوعي، إذ أن اختلاف مستوى التعليم بين الدول يقف حائلاً دون فاعلته (١).

هذا وقد أعطت المادة ٢/٤ من نظام موظفي الأمم المتحدة لتأمينها العام سلطة تحديد المستوى العلمي الذي يجب أن يتمتع به الموظف كل حسب الوظيفة المراد شغله حتى يصبح تعيينهم.
كما اشترطت جامعة الدول العربية الحصول على مؤهل جامعي أو ما يعادله لل🌹 لكل وظيفة في إحدى الفئتين الأولى والثانية، أو الشهادة الثانوية العامة أو ما يعادله لها لشغل وظيفة في الفترة الثالثة مائحة أمر المعادلة للأمين العام (٢/٤/٢ 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 تثبت صلاحيته للعمل في الوظيفة الولائية أو تنهي خدماته إذا ثبت عدم صلاحيته لذلك.
وقد عمل بهذا الأسلوب منظمة الأمم المتحدة حيث نصت على ذلك م (٤/٥/ب من نظام موظفيها محددة مدة التجربة بسنتين مع إمكانية مدتها 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.
4- التعيين على أساس الترشيح:

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

ثانياً: أشكال التعيين:

عادة ما يكون التعيين بالمنظمات الدولية أما دائمًا أو مؤقتًا، وذلك وفق السياسة الوظيفية وتصنيف الوظيفة المراد شغلهما إلى دائمة أو مؤقتة من خلال ميثاق المنظمة ولوائحها، وقد تترك الأخيرة ل♭أمينها العام فرز الأشخاص الذين يستحقون التعيين بصفة دائمة أو مؤقتة، وتشير إلى هذين الشكلين على هذا النحو:

1- التعيين الدائم:

تتبع المنظمات الدولية هذا النوع من التعينات عند شغلهما الوظائف الإدارية بأماناتها العامة وما يتبعها من فروع ومكاتب إدارية، إضافة إلى الوظائف اليدوية والخدمية.

وتأخذ بالتعيين الدائم منظمة الأمم المتحدة، حيث تعين بصفة دائمة وفق احتياجاتها للموظفين الذين يثبتون بمؤهلاتهم وأدائهم وسلوكهم صلابيتهم لذلك، تاركة سلطة تحديد الشروط والصالحية لأمينها العام.

ولعل ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن استعراض وتقييم التعينات الدائمة الذي كان يجري في الأمم المتحدة كل خمس سنوات بعد التعين قد تم إلغاؤه، حيث لم يعد نازمًا بالنظر إلى المتابعة السنوية الدقيقة لداء الموظفين من خلال نظام تقييم الأداء.

وقد أخذت بهذا التعيين في شكله الدائم جامعة الدول العربية في المادة (13/4) من نظام موظفيها.

(1) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص 79.
(2) انظر م (3/4) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
(3) انظر نشرة الأمين العام 1999، المرجع السابق، ص 17.
7- التعيين المؤقت:

جعلت المنظمات الدولية التعيين في بعض وظائفها - خاصة الرئاسية (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 تتمتع به من طبيعة سياسية.

وهذا وقد تساهم الدول في اتخاذ المنظمات بالتعيين المؤقت عندما لا يستطيع الابتعاد عن موظفيها ذوي الخبرة الدائرة بصورة دائمة عندما تحتاجهم المنظمات الدولية للعمل بها(1) وأخذت بالتعيين المؤقت أيضا منظمة الأمم المتحدة وجماعة الدول العربية(2).

وقد ورد تصنيف التعيينات في لوائح ونظم العاملين في الاتحاد الإفريقي (5،6).

في صور متعددة (التعيينات النظامية، التعيينات النظامية المستدامة، تعيينات على أساس عقود قصيرة الأجل، الاستشارة، تعيينات خدمات خاصية، التعيينات الخاصة والسياسية).

الفرع الخامس

شروط التعيين

إذا كانت المنظمة الدولية تتبع بحرية تامة في اختيار موظفيها، إلا أنها نادرة أن تراعي في تعيينهم بعض الشروط تتكفل حسن الاختيار الذي يتطلب عليه فاعلية المنظمة ونجاحها في مهامها المنوطة بها، وهذه الشروط هي التالية:

أولا: شرط الكفاءة والمقدرة والنزاهة:

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

(1) انظر، على الحضيري، المراجع السابق، ص 52
(2) انظر المادة (4-5) من النظام الأساسي لموظفى الأمم المتحدة، وكذلك المادة (4-3-6) من النظام الأساسي لموظفى جامعة الدول العربية.
وعادة ما تتحقق المنظمات الدولية من هذا الشرط في المنظمين 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 الهالة منها- حيث ترشح الدول من تراها أهلاً لذلك من مواطنيها، 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 تشتهرها المنظمات الدولية لشغل وظيفة من وظائفها.
هذا وقد نصت على هذا الشرط صلاحة م (٢/٤) من النظام الأساسي لموظفى الأمم المتحدة
والمادة (١٦/٤) من النظام الأساسي لموظفى جامعة الدول العربية.

بيد أن البعض يرى أن هذا الشرط لا يعد 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 لأن ذلك
يجعلها توظف بأكمل الموظفين وأقدرهم على تسيير المنظمة وإداراتها وتحقيق مأربها التي تصبو إليها.

ثانياً: التوزيع الجغرافي العادل (الممكن عملياً):

على المنظمة الدولية وهي تضم دولً مختلطة أن تقوم بإعداد نوع من التوزيع والعدلة داخل
إدارةها الدولية بتوزيع وظائفها بين كافة الدول الأعضاء، وذلك بهدف تحقيق الوثيقة 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 بنفس مثالي، بحيث
يشغل رعايا كل دولة النسبة المحددة لها، وهو ما عرف بنظام الحصص (٢).

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

(١) انظر، د، صالح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ٢٧.
(٢) انظر، د، جمال ندا، مرجع سابق، ص ٢٧.
في موظفيها أن يكونوا من رعايا الدول الأعضاء بها، ما عدا الأشخاص ذوي الخبرة النادرة الذي نجد
تحتاجهم لشغل بعض الوظائف الفنية بها، وهذا يتضح في قائمة موظفي الجامعة العربية ولوائح الجماعات
الأوروبية.(

أما المنظمات العالمية عضوية الأمم سابقاً ومنظمة الأمم المتحدة في الوقت الحاضر فلم تشترط
أن يكون موظفواً من رعايا الدول الأعضاء بها، فلأن أغلب دول العام أعضاء بها، والواقع يؤكد
أن هناك عددًا من موظفي الأمم المتحدة ليسوا من الدول الأعضاء بها.(

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

ويترتب على اشتراك المنظمات الدولية في موظفيها أن يكونوا من رعايا الدول الأعضاء بها

عدم جواز التحاق عدني الجنسية بالوظيفة العامة الدولية.(

بينما يرى البعض أن تعيين الأشخاص عدني الجنسية يمكن أن يكون استثنائياً - أي بالنسبة
لوظائف معينة - كنتلك التي تتطلب كفاءة في لغة معينة مثلما، وإن كان الأمين العام للأمم المتحدة قد نصح
في سنة 1954، بعد تشجيع تعيين الأشخاص عدني الجنسية.(

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 وقضاياً بقاعدة
الجنسية الفعلية.(

1) راجع م (1/24) من لائحة موظفي جامعة الدول العربية، وراجع كذلك لوائح الجماعات الأوروبية لدى د. جميل
ندا، المراجع سابق، ص 98.
2) يوجد بين موظفي الأمم المتحدة عدد كبير من دول ليست أعضاء - خاصة سويسرا - بل ذهب الأمر إبعد من ذلك
حيث أظهر منها أمين عام مساعد عام 1959 وهو (ووجست لنت) المفوض العام للأجنب، انظر، د. سيد نوفر،
المنظمات الدولية المعاصرة، (مستقلة ومكونة جامعة الدول العربية منها) مجلة معهد البحوث والدراسات العربية
العدد الأول، مارس 1969، ص 35.
3) انظر، د. صلاح الدين فوزي، المراجع السابق، ص 35.
4) انظر مقال، د. فاضل زكي محمد (موظف البكتراريخة في الأمم المتحدة، مشكلات وتجهات) مجلة القانون المقارن،
التي تصدرها وزارة العدل لعراقية، العددان السادس والسابع، السنة السادسة، 1987، ص 35.
5) أقرت محكمة العدل الدولية هذه القاعدة في حكمها الصادر في 16 أبريل 1954، في قضية (نورتوم) انظر د.
6) عبد الواحد الناصر، المؤسسات الدولية، مرجع سابق، ص 109.
وو هذا ما أقرته أيضا المادة (٤٤٧/١) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، من عدم الاعتراف

بأكثر من جنسية واحدة لكل موظف.

هذا ويرى البعض (١) أن شرط التوزيع الجغرافي يتفاوت 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 يتفاوت

معهما أو يقيدها، وإنما يقسم معها ويكملاها مما يوجد نوعا من التوازن في نظام التعيين بصفة عامة.

وإن كان هذا الشرط يراعي ضمان حصول الأجهزة الدولية على الموظفين الذين تتوقف فيهم

أعلى مستوى من الكفاءة والمقدرة من كافة الدول الأعضاء، إلا أن الصعوبة تثار عندما لا تتساوى

الدول من الناحية العملية من حيث توافر هذه العناصر البشرية، وإذا توافرت عند البعض إلا أنها قد

تكون ليست بالضرورة التي يمكنها الاستغناء عنها، مما يجعلها تساهم بنسبة منهم لشغل الوظائف الدولية،

وتتطلب 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 سياسة الإدارات الدولية.

ولكن البعض يرى أن شرط الكفاءة والمقدرة والنزاهة - والباحث يؤيد ذلك - يجب أن يحظى

بالعناية والاهتمام ويقدم على أساليب الحصص والأنشطة التي تسهم 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 إما يعتمد على كفاءة الأشخاص الذين يكونون الأجزاء العضوية لها (٢).

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

(٢) لنظر، د. عز الدين فودة، مرجع سابق، ص ١١٠.
ثالثا: شرط المساواة:

تلتزم المنظمات الدولية بشروط المساواة عند اختيار موظفيها من بين المتقدمين لشغل وظائفها الدولية، وتوعد النصوص الدولية على ضرورة احترام شرط المساواة عند التعينات وطيلة فترة شغل الوظيفة الدولية. فقد نصت على ذلك صراحة م (3/4) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (وفقًا 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 أيضا النصوص الدولية كنص م (3/7) من عهد عصبة الأمم (أن جميع وظائف العصبة والمرافق العامة الدولة المرتبطة بها بما في ذلك وظائف الأمانة العامة المفتوحة على قدم المساواة للرجال والنساء بدون أدنى تفرقة) وكذلك نص م (8) من ميثاق الأمم المتحدة (لا تفرض الأمم المتحدة قيوداً تحد بها جواز اختيار الرجال والنساء للإشراف بأية صفة وعلى وجه المساواة في فروعها الرئيسية والثانوية) وكذلك نص المادة (2/1) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (يتمسك الموظفون... وبالمساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق).

وتطبيقاً لهذا الشرط فقد تم التأسيم به حتى في شغل وظائف القضاء الدولي الإداري (1).

ولعل ما تجد الإشارة إليه في هذا الصدد أن بعض المنظمات الدولية حرصت على كفالة المشاركة النسائية في شغل الوظائف الدولية إلى حد مخالفت المساواة بين الجنسية (2).

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

(1) سبق أن شغلت مدن باستثناء وظيفة القضاء في المحكمة الإدارية للأمم المتحدة تم انتخاب رئيسة للمحكم، انظر د. صالح فوزي، المراجع السابق، ص 39.
(2) خالفت هذا المبدأ أو الشرط منظم العمل الدولي وذلك بنصها في المادة (9) من ميثاقها على ضرورة وجود عدد معين من المناصب لا يشغله إلا النساء.
الإدارة للأمم المتحدة اعتبرت أن ذلك بمثابة اعتداء على مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في حقوق الوظيفة العامة، خاصة وأن مبدأ المساواة هذا أكد عليه المادة الثامنة من ميثاق الأمم المتحدة.1)

بالإضافة إلى الالتزام بهذا الشرط ومراعاته فيما يتعلق بعدم التفرقة على أساس الدين.2) أو المعتقد السياسي.3)

وفد رأى القضاء الدولي الإداري ضرورة الالتزام بهذا الشرط حتى عندما أهمله النصوص وذلك لأنه يعد إحدى المبادئ العامة للقانون.4)

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

هذا بالإضافة إلى شروط التعيين السالفة ذكرها تنص بعض المنظمات الدولية في لوحات موظفيها على بعض الشرطات التي قد تخلف من منظمة إلى أخرى - تذكر منها على سبيل المثال، الموهل العلمي، اللياقة الصحية، السن (الحد الأدنى والأقصى)، إنهاء الخدمة العسكرية أو الإعفاء منها نهائيًا، اللغة، حسن السلوك، العلاقات العائلية.5)

---

1) انظر، صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص. ٤.
2) وإن كانت بعض المنظمات تنتهك ذلك بوضوح من الدول وهو ما حدد عندما تخلى (ورت فالدهايما) عن وظيفة الأمين العام وظل مجلس الأمن يمارس الاقتراع حتى تم استبدال وزير خارجية تراتانيا المسلمة (ساسيم أحمد سليم) على مرشح (بيرو) (بيرنر دي كويلير) بعد أن استخدمت الدول الكبرى حق الفيتو في جلسة غير رسمية في ٨١ أنف. ١٩٨٦.
3) خالفت بعض المنظمات الدولية ذلك فقد رفضت منظمة اليونسكو تعيين بعض الموظفين الذين لهم علاقة بالنظام في النازيز والقاتلي يمكنها أن تؤثر. لذلك أنهم رأوا أن مبادئهم تتعارض وروابط التعاون الدولي.
4) انظر، د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص. ٣٦.
5) انظر ذلك في المواد ٢/٤ من لائحة موظفي الجامعة العربية، ومن لوحات الجماعات الأوروبية (٢٠٠١) من لائحة الموظفين المؤقتين والمادة ٤٥ من لائحة الموظفين المشاركين، ومادة ٤٨، من لائحة موظفي المركز المشترك لبحوث الدوائية بشأن هذا المواد لدى، د. جمال عبد النور، المرجع السابق، ص. ٥٠، والمادة ٤٠، ٤١، ٤٩، ٤٨، والمادة ٤٠، ٤١، من لائحة موظفي الدول الأمريكية مشار إليها في المرجع السابق، ص. ٤٣، والفائدة ١٠، ١٠، من النظام الإداري لموظفين الأمم المتحدة وانظر كذلك على الحضيري، المرجع السابق، ص. ٣٨ وما بعدها.
المبحث الثالث

الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي

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

فهذه المسألة لم تطرح على سطح البحث والنقاش قبل هذه المرحلة، أي إبان عصر الانتدابات، وذلك المكتب الإداري لأن الدولة التي توجد على إقليمها مقر هذه الانتدابات كتب تقوم على تتمتع بسلطات واسعة في وضع أحكام وقواعد التنظيم الإداري الخاص بها، فقد كان الموظف وقتها محتفلاً ولا يوجد له حق أو قانون.

ولكن بعد أن تولت تلك الحقيقة من تاريخ الوضعية الدولية، استقلت المنظمة الدولية بكونها التنظيمي ووجها الإداري الذي يكون من عقد كبير من الموظفين الدوليين، مما دعا إلى ظهور الحاجة إلى تكييف وتكييف وتحديد طبيعة العلاقة التي تربط المنظمة بالموظفين الذين يعملون لديها.

ووبعد أن يزيد من أهمية دراسة هذا الموضوع عند كتيف الصواعق 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 الواقفية بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي:

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

2- 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 إن الموظف الدولي بمعنى أخر، لا يمكن التسلم بأنه سيفجر حجرة عثره بوضعه القانوني أمام التعديلات الضرورية المحققة فاعلية الإدارة الدولية.

3- 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 107، وعلى الحضري، مرجع سابق، ص 53، 54.
هذا وقد اختلف الفقه الدولي حول تكييف العلاقة بين المنظمة وموظفيها وتبنيت وجهات النظر فتمتخيض عن ذلك ظهور اتجاه رئيسي ينفي هذا الخصوص، فرأوا البعض أنها علاقة تعاقدية، ورأوا 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 نصار هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة تعاقدية، أساسها العمل المبرم بين المنظمة - متمثلة 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.

ولعلي فإن كل ما يثير بشأن هذه العلاقة من حقوق وواجبات ونشوء وانقضاء، يخصص لهذا العقد طبقاً لمبدأ (العقد شريعة التعاقدين)، وإذا تبين وجود أي عيب من عيوب الارادة 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.

وبقول أصحاب هذه الاتجاه بأن إضراع علاقة الموظف الدولي بالمنظمة لأساس تعاقدي لا يتعارض مع طبيعة الوظيفية الدولية.

وقد كيف بعضهم علاقة عصبة الأمم بموظفيها بأنها علاقة عقدية يحمها عند إيجار.

ويؤيد هذا الاتجاه رأيها بأن العلاقة العقدية لهذه الوظيفة، تجعل الموظف الدولي في مأمن من المفاجآت التي تترتب على التعديلات التي تجريها الإدارة بعد شغله الوظيفة الدولية، وتحميه أيضاً من تعسفها وتحفظ له حقوقه المكتسبة.

(1) انظر هذا المعنى، د. صلاح الدين فوقي، مرجع سابق، ص ２１６２  
(2) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص １０２  
(3) انظر، د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص １１９  
(4) انظر، على الحضيري المرجع السابق، ص ５５
وقد أخذت عضبة الأمم في صدر عصرها بالعلاقة العقدية، حيث نصت م 13 من لائحة موظفيه على أن (خيارات الاعتيان وإشعار وصوله بشكلان عقد عمل) وقد سايرتها في ذلك المحكمة الإدارية التابعة لها، حيث أصدرت أحكاما جعلت الأساس فيها للرابطة العقدية.

إذا أنها سرعان ما تراجعت من ذلك مغلبة الطابع التنظيمي على الرابطة العقدية والتي تولت اهتمامها بلوائح الموظفين دون عقدهم في عدد من أحكامها.

ولقد أصدر مجلس العصبة قرارا بالراجع عن التكيف العقدي بتاريخ 24 أغسطس 1925 جاء فيه (إن العلاقة القانونية التي توجد بين الإدارة وهذا الموظف ليس مرد عقد إيجار خدمات أو عمل بل أنها أكثر تعقيدا لأنها علاقة استخدام عام).

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

1- أن التأجيز بالتكيف العقدي يؤدي إلى تقييد الإدارة بشروط العقد، حتى لو كانت تعبر عن سير المراقبة الدولية، ومن ثم يغلي يدها في إدخال أي تعديلات على الوضع القانوني للموظف - إلا بعد موافقة باعتباره طرفًا في العقد - حسب متطلبات المصلحة العامة للوظيفة الدولية.

2- أن أحكام العقود تقضي بنسبة أثار العقد - أي اقتصار أثاره على أطراف دون غيرهم - في حين أن أثار الوظيفة الدولية قد تمتد إلى غير أطراف العلاقة الموظف والإدارة، وذلك إذا توفرت شروط تجعل الموظف مسؤولاً عن أعماله في مواجهة المتعاملين مع هذه الإدارة، مع أنهم ليسوا أطرافا في العقد.

3- عادة ما تتم العقود بإيجاب وقبول بلي مفاوضات تري بهذا الشأن يسخر عنها الافتراق على موضوع العقد وشروط التعاقد والحقوق والالتزامات المتبادلة بين الطرفين، وهذا ما لا يمكن توفره - كقاعدة عامة - عند الالتحاق أو البدء في شغل الوظيفة العامة الدولية.

---

1) انظر حكم المحكمة المسأدر في 15 يناير 1929، أصف مصر 1929، لدى د. عبد العزيز سرحان، المراجع السابق، ص 77، 133.
2) انظر هذه الأحكام لدى د. عبد العزيز سرحان، المراجع السابق، ص 117، 118.
3) انظر، د. عبد العزيز سرحان، المراجع السابق، ص 120.
٤- تنقسم هذه العقود بالشكلية، حيث تحتفظ الإدارة الدولية - عادة - من خلال بعض النصوص بحقها في تعديل النظام القانوني للموظفين وفق مصالحتها الدولية.

٥- وأمام تراجع الأتتاج العقدي أثر الانتقادات التي وجهت إليه، ظهر اتجاه آخر يكيف العلاقة الوظيفية بين المنظمة وموظفيها بأنها علاقة نظامية لاحقة 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 لاحقة تحكمها أنظمة ولوائح المنظمة الدولية التي يعمل بها.

ويرى أنصار هذا الاتجاه أن التكليف اللائحي لهذه العلاقة مدعو لاستقرار الأوضاع الوظيفية للموظفين واحترام مراكزهم وحقوقهم، مما يعني للمحاكم الإدارية التابعة للمنظمة فرض رقابتها القضائية ومن ثم تأكيدها على عدم المساس بهذه الحقوق وتلك المراكز.

وبالترتب على هذه العلاقة اللائحي، فإنه يكون من حق المنظمة أن تتناول بالتعديل أو التغيير أحكام هذا المركز النظامي دون أن يتوقف ذلك على رضا الموظف، وأن كان ما تجريه المنظمة من تعديلات في أحكام العلاقة الوظيفية يجب أن يكون وفقًا لإجراءات عام ينطبق على جميع من تمتلك مراكزهم القانونية خصبة 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 مواعيبها وما تحتويه من لوائح ونظام قرارات بهذا الخصوص، كما يمشي مع التكليف اللائحي والتنظيمي لهذه العلاقة ويؤدي، أي ان ذلك لم يجمعه من مهام النقد الذي لاحظه الممثلة في الأمور التالية:

١٠٥. (١) انظر، د. جمال ندا، المرجع السابق، ص. ٤٦.
١- إدار المحاكم الإدارية الدولية لتصوّر أحكام العقود التي قد تختلف لنوائح المنظمة، خاصة التي تنظم
فسخ العقود وتحدد الرواتب وغيرها، أثناء ممارستها لرقابته على الإدارة الدولية لمنع تعسفها ضد
موظفيها(١).

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

٣- قد يؤدي إطالة سلطة الإدارة الدولية - والتي قد تسيء استعمالها - في تغيير وتعديل مراكز الموظفين
إلى إهادار حقوقهم والتضمنية بها لصالح الإدارة الدولية(٣).

إذا إنما يمكن قوله في هذا الصدد أن هذه الانتقادات قد خففت وطالتها نتيجة تطور الوظيفة الدولية
وإذا ترتيب عليه من ورود ضمانات إدارية وقضائية للموظفين للحد من تعسف الإدارة إضافة إلى تكوين
الموظفين للنقاط تدافع عنهم وحماتهم من تعسف الإدارة الدولية(٤).

وقد أخذت المحكمة الإدارية لعصبة الأمم بالتكيف اللائحي لعلاقة الوضعي والمنظمة الدولية
وموظفيها في أحكامها الصادرة في ١٣، ١٠٥، ١٩٣٢(٥).

وذهبت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية أيضا في بعض أحكامها في هذا الاتجاه هو ذلك
بقولها (أن الجامعة هي منظمة دولية تتتألف من الدول العربية التي وقعت على ميثاقها وقامت لتحقيق
المصالح المشتركة للكمل الدبلوماسي وتحقيق التعاون بينهما على الوصف والايجاب في ميثاق الجامعة الموظفين
في الجامعة يتولى اختصاصا عقيدا يقوم به لصالح هذه المنظمة ومركزة في الجامعة ليس مركزا للعلاقا
تتهم أحكام عقد ايرم بينه وبين الجامعة بل هو مركز لانفي، تنظمه اللوائح التي يصدرها مجلس

(١) انظر د. جمال ندا، المرجع السابق، ص١٠٥.
(٢) انظر د. عبد العزيز سرحان، القانون الدول الإداري، المرجع سابقا، ص١٠١.
(٣) انظر د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص١١٢.
(٤) انظر في هذا المعنى د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص١١٢، وكذلك على الحضيري، المرجع السابق،
ص٥٨.
(٥) انظر د. عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص١٩٧.
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).

وتشير النتيجة 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 رضاه كموظف دولي خالفا عن باقي الموظفين (٢).

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

المطلب الثالث

العلاقة الوظيفية علاقة نظامية تعاقدية

تتفاوت القواعد التي تعرّض لها انتقادات السابقين التي تكشف علاقة بن الموظف الدولي والمنظمة الدولية بنظرية هيئة 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 شكلاً لأن الموظف عليه العمل داخل المنظمة الدولية حيث أنها تقوم بمسؤلية أعداد عقود توظيف تعد ذاتها لائحة تنظيمية لعملية التوظيف (٣).

وتتفق 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) تنظر حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في الدعاوى رقم (١٩) لسنة (١) قضائي، الصادر بتاريخ ٩/١٩٦٧، مشار إليه لدى د. صالح الدين فؤزي، مرجع سابق، ص ٢٢.
(٢) عادل عبد الحفيظ كندي، مرجع سابق، ص ٤٠.
(٣) تنظر، صالح الدين فؤزي، المرجع السابق، ص ٢٣.
إذا أنه قد توجد حالات تم فيها إدخال تعديلات على شروط العقد بالإدارة المشتركة للموظف والإدارة الدولية، إلا أنه حالات نادرة تستثنى من القاعدة العامة التي تتبعها الإدارة الدولية في التعديل بارادتها المنفردة، وبهذه الحالات المستثنىة تتأكّد القاعدة العامة، لاسيما أنها تنصب على مسائل فرعية ثانية.

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

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

٢- التزام بعدم رفع قرارات الإدارة باعتبارها من المبادئ العامة.

ويبرى جانب من الفقه في هذا الاتجاه أن علاقة الموظف بالمنظمة هي علاقة تعاقدية من نوع خاص فهي ليست علاقة تعاقدية تخص عقد الموظف الخاص دائمًا وإنما تخص لقواعد تنظيمية وضعتها المنظمة بارادتها المنفردة ومصدر هذه القواعد التنظيمية هو نظام الموظفين الدوليين الذي يضعه عادة الجهاز الإداري الأعلى في المنظمة.

ويضيف البعض أنه وإن كانت رابطة الوظيفة العامة الدولية تعتبر ذات طابع عقدي، إلا أن الأمر يتعلق بعقد عقود العام الذي اختلف أحكامه عن عقود القانون الخاص ذلك أن عقود القانون العام قابلة للتعديل في أي وقت طبقاً قوانين صلاح المرفق العام.

وقد أبدت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة هذا الاتجاه في أحكامها من 29 إلى 37 الصادرة في أغسطس 1953، معبرة عن ذلك بقولها (العقد الذي تستخدمه الأمم المتحدة ومعروف لدى بعض الصيغ الوظيفية إنما هو عقد من طبيعة خاصة لا يشبه الصيغ العقدية التي تسير عليها المنظمات المتخصصة وبصورة عامة لما توجد له أمثلة في دائرة القانون الإداري).

وبناءً على ما تقدم، يتبين أن علاقة الموظف بالمنظمة الدولية يحمها العقد الذي ابرمه مع المنظمة، وتحكمها النظام والقوانين التي وضعتها المنظمة من جانب آخر، مما يعني أن علاقته بالمنظمة.

١- انظر د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٥، وكذلك في الخضيري، المرجع السابق، ص ٢٣.

٢- انظر د. إبراهيم العناي، التنظيم الدولي، ص ١٨٥، ص ٨٤.

٣- انظر د. جمال ندا، المرجع السابق، ص ١٢٥.

٤- انظر عبد العزيز سرحان، المرجع السابق، ص ١٢٤، ص ١٢٥.
نظامي تعاوني، وهذا يجعل مركزه القانوني يتصف بالمرونة والقابلية للتغيير وفقاً ما يحقق مصالح
المنظمة، ويضمن حسن سير العمل بها مع مراعاة حقوقه المكتسبة وعدم المساس بها.
وعلى ما يؤيد هذا الاتجاه ما نصت عليه ديباجة بعض نظم ولوائح العاملين من أن أنه ما لم يتم
النص صراحةً على خلاف ذلك، فإن النظم واللوائح الواردة هنا، تشكل جزءاً لا يتجزأ من عقد توظيف
كل موظف.
والله ما لناحظه من خلال طرح الاتجاهات التي تناولت تكليف هذه العلاقة، أنه ليس ثم تكليف
متفق عليه لطبيعة هذه العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، بل أن الأمر يبدو مختلفاً من منظمة
دوليّة أخرى فقد تضحي بعضها أن تكون علاقاتها بموظفيها علاقة عقدية، وقد ترى أخرى بأن تكون
علاقتها بموظفيها علاقة ناشئة حسب أحوال كل منها.
ونحن نؤيد من جانبا التكليف العقدي الناشئ الذي يعطي للمنظمة أكبر قدر ممكن من سلطة
التغيير والتعديل في القواعد التنظيمية التي تضعها لتحقيق أوضاع موظفيها، وذلك حسبما تراه محققاً
لأهدافها ومراعياً لحسن سير العمل بها، مع عدم المساس بالحقوق المكتسبة لموظفيها.
الخاتمة:

لا شك أن ظاهرة التنظيم هي تطور طبيعي في حياة الأمم والشعوب فتشكل البشرية في طريق التقدم والتطور خطوات واسعة. فالآمس 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 الغالب من أجل البقاء وبين هذا الذي ساكن التجموم من أجل الصراع حول البقاء ويعمل مع الإنترنت والعولمة والرغبة في السيطرة.

أيضاً كانت هناك ظواهر متعددة على سطح 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 فنظممنظمات دولية يحتاج إلى نظام قائم على التنسيق والتعاون ومن هنا جاءت فكرة الوكالات المتخصصة، وإنشاء المنظمات الدولية الإقليمية وشبه الإقليمية...

غير أن المجال الحيوي الذي توفره الدولة لسكانها لا يكفي لسد كل الضروريات مثل الطاقة واستغلال أعماق البحار أو استغلال الفضاء الخارجي أو التعايش بالأمر الصناعي أو الحفاظ على السلم والأمن الدولي.

ولذا نجأت الدول فيما بينها إلى إقامة التعاون في المجالات ذات الهدف المشترك، وقامت إلى جوار الدول مجموعات دولية مختلفة واهتمام واهتمامات مشكلات لم تتم بمثل الحكومات أو لم تستطع التفاهم بشأنها خاصة القانون الإنساني وحقوق الإنسان، وهكذا ينстраива في التنظيم الدولي أطراف ثالثة هي الدول من جهة والأفراد من جهة ثانية والمنظمات الدولية التي تحكم التوازن 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 وتحقيق العلاقات السلمية بين الدول وتنطوي منظمة عالمية بأهدافها وامتدادها الجغرافي، وثانياً سلسلة من الضرورات المحددة المتعلقة ببعض المسائل الخاصة وتنطوي قيم 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.

وتاسيساً على ما تقدم فقد دخلت الدول في تنظيمات متعددة منذ زمن بعيد وتطورت هذه التنظيمات شيئاً فشيئاً وتوزع دورها وأخذت اليوم مركزاً قانونياً ينافس مركز الدول من حيث التطور والدور والتنقيمات في وقعتها الراهنة.

ويلاحظ في الأونة الأخيرة فقد كثر الحديث عن نسبته إلى نظام دولي جديد يعتمد على مبادئ قانونية مغيرة تصريح 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 التغييرات 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 الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش في إعلان أزمة الخليج التي نجمت عن الغزو العراقي للكردستان في الثاني من أغسطس عام 1990 أعلن الرئيس الأمريكي أن المجتمع الدولي يعيش الآن نظاماً عالمياً يقوم على أسس من مبادئ الشرعية والقانون الدولي واحترام حقوق الإنسان، ومن هنا انطلاقت وسائل الإعلام المختلفة تعلنا بأن نظاماً عالمياً جديداً قد بدأ بالفعل، وحقيقة الأمر أن التوجه نحو إقامة نظام عالمي جديد والحاجة إليه قد انطلق في يومنا هذا من الناحية الاقتصادية والاجتماعية وإعادة ترتيب الأوضاع الاقتصادية الدولية وتخفيف حدة الهواء الاقتصادي الفاصلة بين دول الشمال المتقدم ودول الجنوب غير المتقدم الاقتصادي وتكنولوجيا.

ومن الناحية القانونية لا يمكن مسيرة 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 يحدث هناك تطور في بعض أساليب التطبيق للقاعدة القانونية ودفع هذه الأساليب بطريقة فاعلة، أما من الناحية السياسية فقد مر المجتمع الدولي مؤخراً بتحولات تمثلت في انتشار الكتلة الشرقية الشعبية وتفكك الاتحاد السوفيتي.
روسيا) ودول أوروبية شرقية أخرى إلى عدد من الجمهوريات المستقلة وتوجد ألمانيا وانتهاء مظاهرة
الحرب البردية وانفراد الولايات المتحدة الأمريكية قوة كبيرة 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 والقانون وبالتالي القواعد القانونية ونشر في هذا الصدد إلى أن البعض من حسب
النية قد يعتقد أن انتشار المنظمات الدولية وتداعيها 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 وتفخفف اقتصادي
والاجتماعي وهذا يؤكد أن تطبيق القانون الدولي في وقتنا الراهن يمر بفترة حرجة حيث تفيد الشواهد
والمارسات عن وجود انحراف عمدي عن طريق أعماله واستذان زائف إليه.
فما حدث كان متغيرات متتالية ولكن ليس بنظام أو قواعد قانونية جديدة أو حتى إعادة صياغة
لها لتنبهر تقترحات غير شرعية في حق تقاليدها الموضوعية وذلك نتيجة انتشار التكتل الشيوعي وتفكك
الاتحاد السوفيتي الذي أفضح المجال لانفرادية القطب الواحد بزعمه العالم لفترة قد لا تدوم طويلاً، ومهما
كان الأمر فإن من الثوابت أن هناك نظام عالمي قائم وأن هناك تعاون مستمر بين دول العالم في إطار
المنظمات الدولية والتي تعاطم دورها وتفتت عدا ذلك أنها تمثل إحدى صور التعاون بين الدول في
إنشاء العديد من المنظمات الدولية التي تهدف إلى تحقيق الأمن والرفاهية لصالح الشعوب وكثر إنشاء
تلك المنظمات فأصبحت تغطي جميع قارات العالم كما تعددت أنشطتها ومجالاتها حتى بانت تشمل
مختلف مجالات النشاط الإنساني.
توصيات البحث

من خلال ما تقدم تبين أنه يوجد بعض التوصيات تأمل 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 لا يؤدي ذلك إلى التمييز بين الفئتين وحرمان الفئات
الأخرى من حق اللجوء إلى القضاء الإداري الدولي.

٢. وضع تعريف موحد للموظف الدولي للاختلاف 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 قضاة إداري دولي ينظر في دعاوى عمالى 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 مصلحها وأهدافها المنشئة لأجلها مع مراعاة
الحقوق المكتسبة للموظفين.

٦. هناك العديد من الأمور المتعلقة بالموظف الدولي مازال يكتشفها بعض الغموض والشكوك والتبانش
بوضوح البحث الحالي بالقيام بدراسة ومنها نظام حصر النظام الإداري للموظف الدولي في
المحاكم الإدارية الدولية، والتي تحتاج إلى العديد من الدراسات التفصيلية، ومن قبل ذلك مدى
قدرة الأفراد العاديين من التفعيل من القرارات التي قد يقوم الموظف الدولي بإصدارها مما قد
تضر بمصالحهم، ومن ثم لا يستطيع الأفراد العاديين التفعيل أمام المحاكم الإدارية الدولية إلا إذا
تبت 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 تقتضي بذلك محكمة العدل الدولية.
المراجع:

- إبراهيم الغناي، التنظيم الدولي، ١٩٧٥، القاهرة
- أحمد، أبو الوفا، قانون العلاقات الدبلوماسية والقضائية علماً وعملاً، ١٩٩٠، القاهرة
- أحمد، سرحان، قانون العلاقات الدولية، ١٩٩٠، بيروت
- أشرف عرفات، أبو حجارة، الوسيط في قانون التنظيم الدولي، ٢٠٠٥، طرفا، شركة الناس للطباعة والنشر، القاهرة
- أنور أحمد، رسﻼن، الوسيط في القانون اﻹداري، ٢٠٠٤، ط١، الدار الجامعية، القاهرة
- أحمد محمد، سرحان، قانون العﻼقات الدولية، ١٩٩١، بيروت
- الجريدة الرسمية الليبية، العدد ١٥ للسنة الثامنة ابريل، ١٩٧٠، القاهرة
- الدقاق، محمد السيد، التنظيم الدولي، الدار الجامعية، الإسكندرية
- شاذ راشف، السيد، الوسيط في المنظمات الدولية، ٢٠٠٧، ط٣، عمان
- عبد العزيز محمد، سرحان، القانون الدولي اﻹداري، ١٩٩٠، ط٢، عمان
- عز الدين فوده، الوظيفة الدولية (مع إشارة خاصة لأمم المتحدة وجامعة الدول العربية)، مجلة العلوم الإدارية السنة السادسة، العدد الثاني ديسمبر ١٩٦٤
- عز الدين، فوده، 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 الدولي، ١٩٩٤
- محمد سامي عبد الحميد، أصول القانون الدولي، ١٩٩٥
- محمد طلعت، الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي – مصر
- محمد عولان، رسالة بعنوان "الموظف الدولي"
قائمة المحتويات

<table>
<thead>
<tr>
<th>رقم الصفحة</th>
<th>العنوان</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1</td>
<td>ملخص البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>2</td>
<td>Abstract</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>المقدمة.</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>1 - موضوع البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>2 - أهمية البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>3</td>
<td>3 - مشكلة البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>4 - منهج البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>4</td>
<td>5 - حدود البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>5</td>
<td>6 - خطة البحث.</td>
</tr>
<tr>
<td>6</td>
<td>تنسيق وتقسيم</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي</td>
</tr>
<tr>
<td>14</td>
<td>المطلب الأول: تعريف الموظف الدولي</td>
</tr>
<tr>
<td>16</td>
<td>المطلب الثاني: العناصر اللازمة لاكتساب صفة الموظف الدولي</td>
</tr>
<tr>
<td>17</td>
<td>الفرع الأول: أداء الموظف عمله لصالح المنظمة أو إحدى أجهزتها:</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>الفرع الثاني: المعيار الزمني:</td>
</tr>
<tr>
<td>18</td>
<td>الفرع الثالث: المعيار القاعدي</td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>المطلب الثالث: التمييز بين الموظف الدولي والموظف الإداري وممثل الدولة</td>
</tr>
<tr>
<td>19</td>
<td>الفرع الأول: التمييز بين الموظف الدولي والموظف في القانون الإداري</td>
</tr>
<tr>
<td>21</td>
<td>الفرع الثاني: التمييز بين الموظف الدولي وبين ممثل الدولة:</td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>المبحث الثاني: تعيين الموظف الدولي</td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>المطلب الأول: أحكام التعيين</td>
</tr>
<tr>
<td>24</td>
<td>الفرع الأول: سلطة التعيين</td>
</tr>
<tr>
<td>27</td>
<td>الفرع الثاني: التدخلات الدولية في سلطة التعيين:</td>
</tr>
<tr>
<td>الفرع الثالث: الآثار السلبية المترتبة على التدخلات الدولية:</td>
<td>29</td>
</tr>
<tr>
<td>---</td>
<td>---</td>
</tr>
<tr>
<td>الفرع الرابع: طرق التعبيين وأشكاله:</td>
<td>33</td>
</tr>
<tr>
<td>الفرع الخامس: شروط التعبيين</td>
<td>37</td>
</tr>
<tr>
<td>المبحث الثالث: الوضع القانوني الخاص للموظف الدولي</td>
<td>43</td>
</tr>
<tr>
<td>المطلب الأول: العلاقة الوظيفية علاقة تعاقدية</td>
<td>44</td>
</tr>
<tr>
<td>المطلب الثاني: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية</td>
<td>46</td>
</tr>
<tr>
<td>المطلب الثالث: العلاقة الوظيفية علاقة نظامية تعاقدية</td>
<td>48</td>
</tr>
<tr>
<td>الخاتمة</td>
<td>51</td>
</tr>
<tr>
<td>توصيات البحث</td>
<td>54</td>
</tr>
<tr>
<td>المراجع</td>
<td>55</td>
</tr>
<tr>
<td>قائمة المحتويات</td>
<td>56</td>
</tr>
</tbody>
</table>