

الحماية الإدارية للموظف الدولي

علي جعفر حمزه الفتلاوي

المستخلص

للطبيعة الخاصة للوظيفة الدولية، والأهداف والمبادئ التي تسعى إلى تحقيقها الدور الكبير في ضرورة تمتع الموظف الدولي بحصانات، وامتيازات لا تتوفر بالنسبة للموظف العمومي الوطني في الأنظمة القانونية الداخلية المحلية. ونتيجة للواجبات والأعباء والمهام الجسام التي تقع على عاتق الموظف الدولي، والمخاطر التي تواجهه، فإن الضرورة تحتم توفير نظام حمائي له ضد ما قد يهدده من أخطار، وما قد يتعرض له من ضرر، أو اعتداء في الدول التي يمارس أعماله الوظيفية فيها بما فيها الدولة التي يحمل جنسيتها.

وفي ظل تشعب وتعقد أنشطة وأهداف المنظمة، فإن حدوث نزاع بين الإدارة وموظفيها أمر متصور وربما حتمي مما يستدعي ضرورة وجود رقابة على الإدارة، تمنعها من التعسف والشطط في قراراتها الإدارية الصادرة ضد موظفيها، من خلال رقابة سابقة على إصدار القرار الإداري بهذا الخصوص ولاحقة على صدوره، والتي تتمثل بما يعرف بالحماية (الضمانات) الإدارية.

الكلمات المفتاحية : (الموظف الدولي، العامل الدولي، الموظف الإداري، الحماية الإدارية)

Abstract

The special nature of the international function, and the goals and principles it seeks to achieve, play a major role in the necessity for the international employee to enjoy immunities and privileges that are not available to the national public employee in the local internal legal systems. As a result of the duties, burdens and heavy tasks that fall on the shoulders of the international employee, and the risks he faces, it is necessary to provide a protective system for him against the dangers that may threaten him, and the harm he may be exposed to, or the assault he may be exposed to in the countries in which he exercises his job duties, including the country of which he holds citizenship.

In light of the complexity and complexity of the organization's activities and goals, the occurrence of a conflict between the administration and its employees is conceivable and perhaps inevitable, which necessitates the existence of oversight over the administration, preventing it from being arbitrary and excessive in its administrative decisions issued against its employees, through prior oversight of the issuance of the administrative decision in this regard and subsequent to its issuance, which is represented by what is known as administrative protection (guarantees).

Keywords: (international employee, international worker, administrative employee, administrative protection).

المقدمة

أولاً: موضوع البحث

أن المنظمات الدولية لا يمكنها أن تباشر اختصاصاتها المنوطة بها، والوظائف المعهودة إليها، إلا من خلال جهاز إداري يضم مجموعة من العاملين يضطلعون بممارسة هذه الاختصاصات والوظائف، وهم ما يطلق عليهم اصطلاحاً (الموظفون الدوليون). وتتولد عن رابطة الوظيفة الدولية بين المنظمة وموظفيها آثار قانونية متعددة، تتمثل فيما تفرضه هذه الوظيفة من واجبات على الموظف الدولي، وما ترتبه له من حقوق، وتحكم هذه الرابطة قواعد قانونية تتولى تنظيمها من خلال قانون الوظيفة الدولية والمتمثل في القانون الدولي الإداري.

ثانياً: أهمية موضوع البحث

تكمن أهمية موضوع البحث فيما يمثله وضع الموظف الدولي على صعيد العمل بالمنظمات الدولية من أهمية، فهو يمثل عصب العمل بالمنظمة وشریان الحياة بها، ومن ثم فإن وجود أمان إداري وقضائي يكفل حماية تامة وعدالة منصفة لصالح هؤلاء الموظفين الدوليين كفيل بحسن أداء المنظمة الدولية ككل، فالضمانات القانونية للموظف كلما كانت كافية وفعالة كلما انعكس ذلك على تسير المنظمة ومن ثم نجاحها وتطورها.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتركز مشكلة البحث من خلال عدة تساؤلات يمكن اثارها أو عرضها وفق الآتي:

- ١- ماذا نقصد بالموظف الدولي؟ وبماذا يتميز عن العامل الإداري والموظف الإداري؟
- ٢- هل يتمتع الموظف الدولي بالحماية الإدارية في حالة تعرضه إلى قرارات مجحفة من قبل المنظمة الدولية؟ وما هي أنواع هذه الحماية؟

رابعاً: منهجية البحث

لقد اعتمدنا في دراسة موضوع (الحماية الإدارية للموظف الدولي) على منهجين: تمثل المنهج الأول باعتماد المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المختلفة في لوائح وأنظمة الموظفين الدوليين، ومزايا وحصانات المنظمات الدولية، إضافة إلى الاتفاقيات الدولية، وكذلك آراء الفقهاء. أما المنهج الثاني فقد تم اعتماد المنهج المقارن من خلال بيان أوجه الشبه والاختلاف الحاصل بين الأحكام الواردة في أنظمة ولوائح الموظفين الدوليين على اعتبار أنها ليست موحدة على مستوى جميع المنظمات الدولية، وإنما ترد بعض الاختلافات من منظمة إلى أخرى.

خامساً: خطة البحث

تم تقسيم خطة البحث على مبحثين، خصص المبحث الاول لبيان مفهوم الموظف الدولي وهو مقسم على مطلبين، تناول المطلب الأول تعريف الموظف الدولي، وتم تخصيص المطلب الثاني لبيان تمييز الموظف الدولي من المصطلحات المشابهة.

إما المبحث الثاني فقد تم تخصيصه لبيان الحماية الإدارية على صدور القرار الإداري الدولي وهو مقسم على مطلبين خصصنا المطلب الاول لبيان الحماية الإدارية السابقة على صدور القرار الإداري الدولي، أما المطلب الثاني تم تخصيصه لبيان الحماية الإدارية اللاحقة على صدور القرار الإداري الدولي.

وفي الخاتمة سوف يتم التطرق إلى النتائج والتوصيات التي تم التوصل إليها من خلال هذا البحث.

المبحث الاول

مفهوم الموظف الدولي

إن الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية أصبح أمراً مستقراً لدى الفقه والقضاء الدوليين بعد أن كانت حكرًا على الدولة فقط ، وكان من نتائج هذه الشخصية هو اعتبار المنظمة الدولية شخصاً من أشخاص القانون الدولي ، إلا أن طبيعة هذه الشخصية هي ذات طبيعة محدودة في الوظيفة التي أنشئت من أجلها المنظمة الدولية فقط ، والتي تحدد وفقاً لميثاق إنشائها .

وتجدر الإشارة إلى أن نظام الموظف الدولي قد مر بالعديد من المراحل التاريخية الهامة حتى اكتمل نموه واستوى بنيانه وكان ذلك تماشياً مع المراحل والتطورات التي مر بها التنظيم الدولي والتي كان الهدف منها هو تحقيق التوازن في مجال العلاقات الدولية وتوفير السلم والأمن الدوليين ، ويمكن القول في هذا الصدد إن المراحل التي مر بها تطور ظاهرة التنظيم الدولي قد كشفت في ذات الوقت عن ظهور الوظيفة الدولية والتي ترتبط بوجود المنظمات الدولية ، وكذلك بلورت هذه الفكرة واكتسابها بعض السمات التي تميزها عن الوظيفة الوطنية .

وينبغي أن نعطي أهمية كبيرة له ، إذ تتجلى من خلالها الصورة المميزة للموظف الدولي عن غيره من المستخدمين الدوليين الذين يعملون في المنظمة إلا أنهم لا يعدون ضمن طائفة الموظفين الدوليين وليس لهم الحقوق والواجبات والآثار القانونية الأخرى الناشئة عن العلاقة الوظيفية بين المنظمة الدولية وموظفيها الدوليين^(١) ، لأن النظام القانوني للموظف الدولي له أساساً

^١ - غسان أمان الله عزيز ، الحماية القانونية للموظف الدولي ، مصر ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، ٢٠١١ ، ص ٤٣ .

طبيعة خاصة عن الأنظمة القانونية الأخرى والذي يستند إليه أكثرية الفقه الدولي في تعريف الموظف الدولي استناداً إلى الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في قضية تعويض الأضرار بتاريخ ١١ أبريل ١٩٤٩ ، حيث ذهبت المحكمة إلى أن المقصود بالموظف الدولي هو كل من يعمل بأجر أو بدون أجر بصفة دائمة أو مؤقتة تقوم المنظمة بتعيينه في أحد فروعها من أجل ممارسة إحدى وظائفها أو المساعدة في مباشرتها^(١) .

وتجدر الملاحظة إلى إن أول إشارة لاصطلاح (الموظف الدولي) وردت رسمياً عند التحدث عن موظفي سكرتارية عصبة الأمم المتحدة وموظفي مكتب العمل الدولي ، إذ ذكر ذلك المصطلح في المواثيق والنظم الأساسية لكل منها.

فضلاً عن ذلك أن الفائدة من تحديد مفهوم الموظف الدولي لكي يميزهم عن غيرهم من الفئات المعاونة التي تعمل في المنظمات الدولية بصفة عارضة أو للقيام بمهمة معينة ولمدة مؤقتة كالخبراء والمحكمين وفئة صغار العاملين كالسعاة ورجال الأمن. وهؤلاء يكون تعيينهم وفقاً للتشريعات المحلية لدولة المقر .

ومن أجل بيان مفهوم الموظف الدولي يتطلب منا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان تعريف الموظف الدولي، في حين سنخصص المطلب الثاني لبيان تمييز الموظف الدولي من المصطلحات المشابهة وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

تعريف الموظف الدولي

أن نظام الموظف الدولي هو نظام قانوني كغيره من الأنظمة القانونية الأخرى ، لذا من الطبيعي أن يمر بمراحل عديدة من التطور حتى يكتمل نموه ويستوي بنيانه ، وإن لكل مرحلة منها خصائص وملامح تميزها عن المرحلة التي سبقتها .

حيث لكل منظمة دولية في عصرنا الراهن جهازها الإداري ، إضافة إلى أجهزتها التشريعية والقضائية . ويتكون هذا الجهاز من مجموعة من الموظفين الذين يكبر عددهم أو يقل حسب حاجة المنظمة . ويرأسهم رئيس إداري أعلى يدعى الأمين العام يتولى تنظيم عمل الكادر الوظيفي في المنظمة ويكون مسؤولاً عن أعمال هذا الجهاز أمام أجهزة المنظمة الرئيسية . ولم يتوقف الأمر في بعض المنظمات الدولية (كمنظمة الأمم المتحدة) عند هذا الحد بل نجد أنها قد

^١ - الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في نيسان ١٩٤٩ بخصوص التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في الأمم المتحدة وقد أصدر هذا الرأي بمناسبة اغتيال الصحاينة وسيط الأمم المتحدة في فلسطين (الكونت برنادوت) بتاريخ ١٧ سبتمبر ١٩٤٨ للمزيد من التفاصيل بهذا الخصوص ينظر : فتح الله محمد حسين السريري، المركز القانوني للموظف الدولي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١٣، ص ٢٨ .

استخدمت كوادر يتبعونها ويعملون لصالحها وباسمها ممن تكون مهامهم غير مهام الموظف العادي ، مثل قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام والخبراء الاستشاريين وغيرهم من أصناف المستخدمين لدى المنظمة^(١).

ومن خلال ذلك سوف يتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول التعريف الفقهي للموظف الدولي وأما الفرع الثاني فسوف نتناول التعريف القضائي للموظف الدولي .

الفرع الأول

التعريف الفقهي للموظف الدولي

أخذ تعريف الشخص الطبيعي الموصوف بالموظف الدولي والذي يتولى إدارة الشخص المعنوي المعروف بالمنظمة الدولية تعاريف عدة جاء بها فقهاء القانون الدولي.

فقد ذهب الدكتور (أحمد أبو الوفا) إلى تعريف الموظف الدولي بأنه " شخص يعمل لحساب منظمة معينة طبقاً لشروط منصوص عليها في عقد يبرمه مع الأخيرة في ميثاقها أو النظام الأساسي لموظفيها"^(٢) .

وما يمكن ملاحظته على هذا التعريف ، أنه لا يمكن التسليم به في وصف الموظف الدولي ، كونه يحدد العلاقة بين المنظمة الدولية والموظف العامل فيها بعلاقة تعاقدية وخضوعها تبعاً لذلك لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين.

في حين عرف الدكتور (صلاح الدين عامر) الموظف الدولي بأنه " كل من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها تحت إشراف أجهزتها المختصة ، وطبقاً للقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها " ^(٣) .

فيما عرف الدكتور (محمد طلعت الغنيمي) الموظف الدولي بأنه " كل فرد يكلفه ممثلو عدة دول أو جهاز يعمل باسمهم طبقاً لاتفاق الدول ، وتحت إشراف تلك الدول أو ذلك الجهاز بأن يؤدي طبقاً لقواعد قانونية دولية عن طريق التفرغ وبصفة مستمرة وظائف لصالح مجموع دول معينة " ^(٤).

^١ - غسان شاكر محسن أبو طيخ ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١ ، ص ٣٥.

^٢ - أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٣٢ .
^٣ - صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، ط ٧ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٢٠ ، ص ٣٢٢ .

^٤ - محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، الوجيز في التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، ط ٤ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣٤ .

ويذهب الدكتور (مفيد شهاب) إلى تعريف الموظفين الدوليين على أنهم " طائفة معينة من مستخدمي المنظمة الدولية ويخضعون لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية تحدد فيه حقوقهم وواجباتهم الدولية بالدوام والاستمرار " (١).

ونستخلص من هذا التعريف أن وصف الموظف الدولي يطلق على طائفة من المستخدمين الدوليين (٢) ، الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والاستمرار ويتمتعون بنظام قانوني خاص ، لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها وحقوقهم قبلها ، إلا أن المستخدم الدولي لا يشترط أن يكون موظفاً دولياً ولكن العكس صحيح وذلك لأن كل موظف دولي هو مستخدم دولي لكون المعيار هنا هو معيار وظيفي ، كالمستخدمين مثل القضاة الدوليين والمستشارين وغيرهم (٣). كما عرف الدكتور (محمد سامي عبد الحميد) الموظف الدولي بأنه " كل من يعمل في خدمة إحدى المنظمات الدولية لأداء وظيفة دائمة ، خاضعاً في كل ما يتعلق بعلاقته بها للنظام القانوني المفصل الذي تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملائه ، لا لقانون وطني معين " (٤).

ونستنتج من هذا التعريف ، أنه قد جعل من الناحية القانونية كافة شاغلي الوظائف في الأمانة العامة بمن فيهم الأمين موظفون دوليون ، يتعين عليهم أن يؤديوا مهامهم بتجرد واستقلال تام ، وهم لا يمثلون حكوماتهم ويمتنع عليهم أن يتلقوا أي تعليمات منها ، وكذلك تلتزم حكومات الدول الأعضاء بالألا تحاول أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على مواطنيها من موظفي الأمانة العامة (٥).

كما عرفه الدكتور مصطفى احمد فؤاد بأنه " كل من يؤدي عملاً في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة منتظمة ويخضع لمركز قانوني خاص تضعه المنظمة " (٦).

وعلى الرغم من تعدد التعريفات التي اوردتها فقهاء القانون الدولي بصدد الموظف الدولي إلا أن الباحث يرى أن المقصود بالموظف الدولي هو " كل من يعمل في خدمة منظمة دولية أو

١ - مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، ط ١٠ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص ٢٥٠ .
٢ - (قد ميز القضاء الدولي الإداري بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي من خلال حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في القضية رقم (١٨) سنة ١٩٦٧ والذي مفاده أن مكافأة بدل السكن تقتصر على الموظفين دون المستخدمين) للمزيد من التفاصيل ينظر : د. صلاح الدين فوزي ، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١ ، ص ١٧ .
٣ - عبدالله محمد صالح راوندوزي ، النظام القانوني للموظف الدولي (دراسة تطبيقية) ، ط ١ ، القاهرة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠١٧ ، ص ٤٢ .
٤ - محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، الكتاب الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٨٥ .
٥ - حسن نافعة ومحمد شوقي عبد العال ، التنظيم الدولي ، دار النصر للطباعة الإسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣٨ .
٦ - مصطفى احمد فؤاد ، النظرية العامة للتنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ١٦٧ .

أحد فروعها على سبيل التفرغ والاستمرار مستهدفاً تحقيق مصالحها وأهدافها خاضعاً لإشرافها وللنظام القانوني الذي تضعه".

الفرع الثاني

التعريف القضائي للموظف الدولي

لقد تصدت محكمة العدل الدولية لتعريف الموظف الدولي وذلك بمناسبة رأيها الاستشاري الصادر في ١١/٤/١٩٤٩ بخصوص حق الأمم المتحدة بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب موظفيها أثناء القيام بمهامهم ، فقد جاء فيه أنه : " تفهم كلمة وكيل في أكثر معانيها تحريراً ، بمعنى أنه كل شخص سواء يتقاضى أجراً رسمياً أم لا ، وسواء كان يستخدم على سبيل الدوام أم لا ، يقوم أو يساعد في القيام بأي من اختصاصات جهاز من أجهزة المنظمة ، وباختصار ، كل شخص تتصرف من خلاله المنظمة "(١) .

واستناداً لهذا الرأي يمكن تعريف الموظف الدولي من منظور محكمة العدل الدولية بأنه "كل شخص يعمل باجر أو بدون اجر ، بصفة دائمة أو مؤقتة ، يعين بواسطة احد فروع المنظمة لممارسة إحدى وظائف المنظمة أو المساعدة في مباشرتها ، وباختصار ، هو كل شخص تعمل المنظمة بواسطته "(٢) .

وما يمكن ملاحظته على هذا التعريف ، أنه يضم فئات تتباين مراكزها القانونية ناهيك عن أعمالها ، فقد حوى بين طياته من يعمل بأجر أو بغير أجر ، ومن يعمل على وجه الدوام مع من يعمل بصفة مؤقتة .

وبالرجوع إلى موقف الفقه الدولي بصدد هذا التعريف نجد ، أنه كان لبعض الفقهاء مأخذ على هذا التعريف وذلك لأن الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية قد توسع كثيراً في وصف المستخدم الدولي ، بحيث يشمل من يؤدي مهمة دولية بصفة مؤقتة لصالح المنظمة الدولية ، بينما الموظف الدولي هو الذي يتولى منصباً وظيفياً في المنظمة الدولية بصورة مستمرة ومنظمة ، ولكون الموظف الدولي من أصناف المستخدمين الدوليين ، لذا ينبغي علينا عدم الخلط بين كل من الموظف الدولي والمستخدم الدولي ، الذي عرفته محكمة العدل الدولية ، فكل موظف دولي هو مستخدم دولي ولكن ليس كل مستخدم دولي هو موظف دولي (٣) ، لذا نادى أصحاب هذا الرأي

١ - مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية وآرائها الاستشارية ، تعويض الأضرار التي أصابت الأمم المتحدة (قضية تعويض الأضرار) ، ١٩٤٩ ، ص ١٧٧ .

٢ - إسراء حسين عزيز ، المركز القانوني للموظف الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧ ، ص ١٥ .

٣ - جمال طه ندا ، الموظف الدولي ، دراسة مقارنة في القانون الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦ ، ص ٨٦ .

بضرورة التمييز بين التعبيرين بسبب طبيعة النشاط والعمل الذي يقوم به الموظف الدولي ، باعتبار أن طائفة الموظفين الدوليين تتفرغ بصورة دائمة من اجل هدف دولي ، بالإضافة لخضوعه إلى مركز قانوني خاص تحدده المنظمة الدولية التي يعملون بها من حيث حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم^(١).

في حين تفتقر الطوائف الأخرى من المستخدمين الدوليين لدى المنظمة الدولية بسبب طبيعة أعمالهم المؤقتة والمختلفة إلى عنصر الدوام والاستقرار والمثابه لما هو متوفر في الموظف الدولي ، كعمال النظافة ورجال الشرطة (الانتربول) وكذلك الخبراء المؤقتين فأنهم جميعاً يخضعون للقوانين المحلية لدولة المقر^(٢) .

وتأسيساً لما تقدم فإن الباحث يميل إلى تأييد خلو تعريف محكمة العدل الدولية للموظف الدولي من صفة الاستمرار والدوام ، فقد جاء هذا الخلو على ما يبدو متعمداً من قبل قضاة هذه المحكمة كونهم يدركون بما لديهم من خبرة وممارسة عملية أكثر مما يتوفر لدى الفقهاء ، مشرطي هذه الصفة ، أن لهذا الخلو حكمته وهي بقاء الباب مفتوحاً أمام اكبر قدر ممكن من منتسبي المنظمات الدولية لممارسة حق الحماية القضائية باللجوء لمقاضاتها حال وجود المبرر لذلك .

وبالرجوع إلى قضاء التحكيم الدولي ، نجد أنه قد أورد ثلاثة تعريفات تم اعتمادها مؤخراً بشأن الموظف الدولي^(٣) ، فبالنسبة للتعريف الأول ذهب إلى أن المقصود بالموظف الدولي أو (موظف الخدمة المدنية الدولية) بأنه " وكيل لمنظمة دولية بموجب نظام قانوني أو تعاقدية"^(٤).

ونلاحظ على هذا التعريف أنه غير دقيق وذلك لاستخدامه لفظ وكيل على اعتبار أن ذلك لا ينطبق على كافة موظفي المنظمات الدولية ، بالإضافة إلى ذلك أن هذا التعريف قد جاء خالياً من بيان عناصر الموظف الدولي واستناداً إلى هذا التعريف يعد موظفاً دولياً كل من تتعاقد معه المنظمة الدولية للعمل لديها ، بل وحتى أولئك الذين لم تتعاقد معهم وإنما تستعين بهم وفقاً لنظام قانوني خاص ، وهو ما يسمح بدخول موظفي الدول ممن يتم اختيارهم للرئاسة الدورية لأحد أجهزة المنظمة ، ضمن طائفة الموظفين الدوليين ، وذلك باعتبار ارتباطهم بالمنظمة إنما هو نابع أصلاً من نظام قانوني هو الاتفاق المنشئ للمنظمة ، ونتيجة لذلك يكون هذا التعريف غير منضبط.

١ - مفيد محمود شهاب ، مرجع سابق ، ص ١٤٨ .

٢ - صلاح الدين فوزي ، مرجع سابق ، ص ١٧ .

٣ - تم اعتماد هذه التعاريف من قبل هيئة التحكيم التي شكلتها كل من الحكومة الفرنسية ومنظمة اليونسكو للنظر في مسألة نظام الضرائب الذي يحكم المعاشات التعاقدية التي تدفع لموظفي اليونسكو المقيمين في فرنسا . للمزيد من التفاصيل بخصوص ذلك ينظر : مفيد محمود شهاب ، مرجع سابق ، ص ١٥٠ .

٤ - محمد عبد الرحمن إسماعيل ، الحماية القضائية للموظف الدولي (دراسة تطبيقية في أحكام القضاء الإداري الدولي) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٥٩ .

أما بالنسبة للتعريف الثاني للموظف الدولي أو (موظف الخدمة المدنية الدولية) فهو مصطلح اخذ به في العصر الحديث للدلالة على شخص يعهد إليه الاضطلاع على أساس منتظم بوظائف معينة ذات شأن دولي بفضل اتفاق دولي نيابةً عن ، أو تحت إشراف ، عدة دول أو منظمة دولية^(١) .

وما يمكن ملاحظته على هذا التعريف انه قد استبدل صفة الاستمرار والدوام بعبارة (على أساس منتظم) للتعبير عن الكيفية التي ينبغي أن يكون عليها عمل الشخص لدى المنظمة لينطبق عليه وصف القانون الدولي .

في حين عرف الموظف الدولي أو (موظف الخدمة المدنية الدولية) في تعريف ثالث بأنه " شخص يعهد إليه على أساس اتفاق بين الدول أو من قبل منظمة دولية للاضطلاع بوظائف ذات شأن دولي نيابةً عنها ، أو تحت إشرافها على أساس قانوني لمدة محددة أو غير محددة " ^(٢) والملاحظ على هذا التعريف اشتماله للموظفين الدائمين والمؤقتين على حد سواء وعدم تفرقه بينهما .

المطلب الثاني

تمييز الموظف الدولي من المصطلحات المشابهة

تضم المنظمة الدولية العديد من الأفراد الذين يعملون في مختلف أجهزتها ، الأمر الذي يستدعي منا التمييز بينها وبين الموظف الدولي ، كما أن هناك تشابه كبير بين الموظف الدولي الذي يعمل في المنظمة الدولية والموظف الإداري ، وعليه سوف نتطرق إلى هذا من خلال تقسيم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول تمييز الموظف الدولي عن العامل الدولي أما الفرع الثاني فيتم تمييز الموظف الدولي عن الموظف الإداري .

الفرع الأول

تمييز الموظف الدولي عن العامل الدولي

يعرف العامل الدولي بأنه " كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المناط بها من خلال عمله لحسابها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة ، سواء قدمت له أجراً على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط وبصرف النظر عن توقيت أو استمرار مهمته " ^(٣) ، إلا أن الموظف الدولي

١ - المرجع نفسه ، ص ٦٠ .

٢ - المرجع نفسه ، ص ٦١ .

٣ - محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، ط ٧ ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٩٩ .

يعرف بأنه " كل شخص يولى وظيفة عامة في خدمة إحدى المنظمات الدولية بصفة مستمرة ومنتظمة وفقاً لنظام قانوني خاص يحدد حقوقه والتزاماته " (١) .

وبناءً على ذلك يجب عد الخلط بين الموظفين الدوليين والعاملين الدوليين ، حيث أنه ليس كل شخص طبيعي يعمل في خدمة منظمة دولية يعد موظفاً دولياً ، إلا أن العكس صحيح حيث أن كل من يعمل في المنظمة الدولية يدخل في عداد العاملين الدوليين ، وبمعنى آخر أن مصطلح العامل الدولي يشمل الموظف الدولي والعكس غير صحيح ، ويربط المصطلحين ثلاث نقاط أساسية وهي :

أولاً – الاستقلال عن دولة الجنسية

فلا يجوز للعامل الدولي تلقي أية تعليمات أو توجيهات من حكومة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته ، أو مراعاة لمصلحة من مصالحها ، وإنما يلتزم بأداء مهمته في استقلال كامل عن دولة الجنسية ، ولا يعني هذا الالتزام انقطاع الصلة بين العامل الدولي وبين دولة جنسيته ، ولكن تقوم الصلة في الحدود غير المخلة بولاء العامل للمنظمة (٢) .

ثانياً – الحياد

ويقصد بحياد كل من العامل والموظف الدوليين، القيام بممارسة العمل المناط بهما أدائه في مواجهة كافة الدول أعضاء المنظمة دون تفرقه بينهم ومعاملتهم على قدم المساواة . كما يلتزم كل منهما بالولاء والتبعية والخضوع لتعليمات أجهزة المنظمة (٣) .

وبالرجوع إلى ميثاق الأمم المتحدة نجد أنه نص على ما يلي : " ١ - ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجة عن الهيئة . وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء إلى مراكزهم بوصفهم وكلاء دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها . ٢ - يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية البحتة لمسؤوليات الأمين العام والموظفين ولا يسعى إلى التأثير فيهم عند اطلاعهم بمسؤولياتهم " (٤) .

ثالثاً – الولاء والتزام منتهى التكتم في شؤون الوظيفة الدولية

يجب على كل من العامل والموظف الدوليين أن يحافظا على كل ما يتصل بأسرار وظيفتهما وعملهما الرسمي ، وكذلك يتعين عليهما ألا يبلغا أي شخص أو جهة بأية معلومات غير

١ - محمد المجذوب ، التنظيم الدولي (النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة) ، ط٨ ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦ ، ص ٩٧ .

٢ - محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، مرجع سابق ، ص ٣٠١ .

٣ - مصطفى أحمد فؤاد ، قانون المنظمات الدولية (دراسة تأصيلية وتطبيقية) ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٠ ، ص ١٥٤ .

٤ - المادة (١٠٠) من ميثاق الأمم المتحدة الصادر سنة ١٩٤٥ .

معلنة تكون معروفة لهما بحكم وظيفتهما ، وألا يستغلا تلك المعلومات في تحقيق منفعة شخصية لهما أو لأي دولة عضو في المنظمة^(١).

ويتضح من التعريفات السابقة أن المعيار الذي يميز الموظف الدولي عن غيره من العاملين الدوليين ، هو معيار الاستمرارية أو الدوام في خدمة المنظمة الدولية . حيث لم تشترط محكمة العدل الدولية في العامل الدولي الاستمرارية أو الدوام في قيامه بالمهام المكلف بها من قبل المنظمة الدولية ، إلا أن هذه الاستمرارية أو هذا الدوام شرط أساسي لتوافر صفة الموظف الدولي لكل من يعمل في خدمة المنظمات الدولية^(٢).

والنتيجة المنطقية لهذا المعيار ، هي أنه ليس كل عامل دولي موظفاً دولياً بينما كل موظف دولي هو عامل دولي ، حيث أن الموظف الدولي هو فقط من يعمل على سبيل الدوام ويخضع لنظام قانوني خاص ، وهو يعمل إلى جانب غيره من العاملين الدوليين في إطار مفهوم واسع للوظيفة العامة الدولية ، وفي هذا المجال يمكن التفريق بين وظيفة عامة ((مفتوحة)) تقتصر على من تثبت لهم صفة الموظفين الدوليين من جميع العاملين في خدمة المنظمة الدولية^(٣).

وتأسيساً لما سبق ذكره فإن التفرقة بين كل من الموظف الدولي والعامل الدولي تتجسد من خلال ما يلي^(٤) :

- ١- من حيث تأقيت الوظيفة أو دوامها ، فالوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي وظيفة دائمة ومستمرة ، في حين أن الوظيفة التي يشغلها العامل الدولي تكون عارضة ومؤقتة.
- ٢- من ناحية النظام القانوني ، فالنظام القانوني للموظفين الدوليين تضعه المنظمة الدولية ، بخلاف النظام القانوني للعامل الدولي والذي يخضع في تعيينه وتحديد اختصاصه ونظامه القانوني لإحكام اتفاقية دولية ومن أمثلة العامل الدولي الأشخاص الذين تستخدمهم منظمة دولية للقيام بأعمال عارضة من خبرة أو تحكيم أو للقيام بأعمال يدوية كالخدم وصغار المستخدمين .

الفرع الثاني

تمييز الموظف الدولي عن الموظف الإداري

الوظيفة الدولية تعتبر جزء من الوظيفة العامة ، مجالها هو العلاقات الخارجية بين عدد من أعضاء المجتمع الدولي ، وغايتها تحقيق المصالح المشتركة لأعضاء هذا المجتمع في ظل قواعد

^١ - أشرف عرفات أبو حجازة ، الوسيط في قانون التنظيم الدولي ، ط ٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، ص ٣٢٢.

^٢ - أحمد مكراش ، الموظف الإداري الدولي ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧ ، ص ٣٠.

^٣ - Daniel Dormoy ، Droit des Organisations Internationales ، Dalloz ، 1995 ، P. 102.

^٤ - مصطفى أحمد فؤاد ، قانون المنظمات الدولية (دراسة تأصيلية وتطبيقية) ، مرجع سابق ، ص ١٥٦.

وأحكام نظام قانوني دولي ، ومن خلال هذا سوف نستعرض مدى أوجه التشابه والاختلاف بين الموظف الدولي والموظف في ظل القانون الإداري وكالاتي :

أولاً – من حيث القواعد القانونية الواجبة التطبيق :

أن الحديث عن الموظف الدولي يتصل بما يسمى بالوظيفة الدولية العامة ، والذي يقصد بها مجموعة من الأوضاع ، والأنظمة القانونية ، والفنية ، التي تحكم موظفي المنظمات الدولية سواء ما يتعلق منها بشروط الخدمة المدنية الدولية ، أو بعلاقاتهم بالمنظمة ، أو بكيفية أدائهم لمسؤولياتهم والواجبات المنوط بهم انجازها ، وهو الذي يقصد به النظام القانوني للخدمة في المنظمات الدولية المعنية ^(١) .

حيث أن في الوظيفة الدولية يتم الرجوع إلى القواعد العامة التي تحكم العلاقات الوظيفية داخل كل منظمة من أجل الحصول على مبادئ القواعد والأحكام العامة التي تميزها عن سواها ، وتتمثل المصادر التي يتم الاسترشاد بها في النصوص الدستورية للمنظمات الدولية ، كالمواثيق والمعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات المنشئة والمكملة لها ، وكذلك اتفاقيات المزايا والحصانات التي تتمتع بها المنظمة وموظفوها ، وأيضاً اتفاقيات المقر التي تحدد علاقة المنظمة بالدول التي يكون فيها مقر المنظمة ، وكذلك الحال في الأنظمة الإدارية ، ولوائح شؤون الموظفين التي تضعها الأجهزة المختصة داخل كل منظمة ، وختاماً يمكن إضافة السوابق التي خاضتها المنظمة في أحوال مشابهة ^(٢) .

وبناءً على ما سبق ذكره ، فجميع تلك المصادر تعد مصادر أساسية للقواعد الإدارية الدولية ، ويمكن من خلالها الوقوف على طبيعة الوظيفة بوجه عام .

إلا أن الوظيفة في ظل أحكام القانون الإداري يتم ممارستها على الصعيد المحلي وفقاً للقوانين والتشريعات واللوائح المطبقة في المجتمع الداخلي ، وهذه الوظيفة تتأثر بلا شك بظروف المجتمع من حيث مدى تقدمه وظروفه الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، كما تتأثر بالفلسفة التي يعتنقها النظام السياسي القائم في هذا المجتمع لتحقيق أهدافه ^(٣) .

ثانياً – من حيث الغاية المطلوب تحقيقها :

من الواجب على الموظف الدولي أن يوجه نشاطه نحو تحقيق المصلحة العامة الدولية ، حيث بدون ذلك لا يمكن أن تتوفر له هذه الصفة ، وهذا يعني أن لا يكون الموظف جزءاً من النظام

^١ - بركات موسى الحواتي ، الخدمة المدنية الدولية للموظف الدولي ، مجلة الدبلوماسية ، السعودية ، العدد السابع ، ١٩٨٦ ، ص ٧٢ .

^٢ - أميرة حسين إبراهيم محمد ، الموظف الدولي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٦ ، ص ٥٣ .

^٣ - المرجع السابق ، ص ٥٣ - ص ٥٤ .

الإداري لإحدى الدول . حيث وبصورة عامة فإن المهام الوظيفية الدولية تقتضي أن يكون عمل الموظف الدولي بعيداً عن كل هيمنة مصدرها سلطة إحدى الدول ، بل يجب أن يكون خاضعاً فقط وبصورة مباشرة لنظام دولي^(١) .

وأما بخصوص الإلتحاق بالوظيفة العامة فهو تلبية لحاجات الإدارة وتنظيم سير المرافق بانتظام واستمرار ، لغرض تحقيق المنفعة والمصلحة العامة للدولة^(٢) .

ثالثاً – من حيث السلطات الحاكمة :

توجد اختلافات قائمة بين المجتمع الداخلي والمجتمع الدولي وتنعكس تلك الاختلافات في نطاق الوظيفة العامة ، بينما سنجد أن هناك سلطات عليا تحكم في النطاق الدولي ، وتولي على الموظف القيام بتنفيذ القانون والأعمال المسندة ، ولا نجد مثل هذه السلطات في المجال الدولي . إذ يمكن القول إن دور الموظف الدولي في رعاية وتطبيق الاتفاقية الدولية لا يتعدى حدود المفاوضات، أو الإقناع ، أو أعمال التنسيق ، ولا يمتد واجبه الأساسي لتطبيق القواعد التي وضعتها السلطة العليا ، وتنفيذها كالموظف الوطني^(٣) .

المبحث الثاني

الحماية الإدارية على صدور القرار الإداري الدولي

ليتمكن الموظف الدولي من أداء مهام منصبه على النحو المنشود، يتعين أن يتحقق له القدر الكافي من الأمن والاستقرار الوظيفي، وهذا الأمن وذلك الاستقرار لا يتحققان إلا إذا توافرت الحماية اللازمة للموظف هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، فإن المنظمات الدولية ذاتها قد أدركت أهمية ذلك الأمر، فاتجهت في بادئ الأمر إلى البحث عن الوسائل والإجراءات القانونية اللازمة لتأمين حصول موظفيها على حقوقهم في حالة نشوب أي نزاع بينهم وبين المنظمة وفقاً لما تقرره أنظمة ولوائح التوظيف، وعقب ذلك ما كان لتلك المنظمات في هذا السبيل إلا أن تتجه صوب الأنظمة القانونية الوظيفية لتستلهم منها ما يتناسب ويتفق ونظامها الوظيفي.

وقد تعددت الضمانات التي قررها قانون الوظيفة الدولية (القانون الدولي الإداري) لتأمين حسن سير العمل في المنظمات الدولية، والتي تنعكس آثارها على الموظفين الدوليين بما يحقق لهم الاطمئنان من أي قرار تصدره الإدارة الدولية فيه تعسف أو إساءة لاستعمال سلطتها، أو أي مساس

١ - هبة جمال ناصر عبدالله ، المركز القانوني للموظف الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق – جامعة المشرق الأوسط ، الكويت ، ٢٠١١ ، ص ١٠٦ .

٢ - كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٢-٢٤ .

٣ - أنور احمد رسلان ، الوسيط في القانون الإداري ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٠ .

بحقوق الموظفين. وتشتمل هذه الضمانات على ضرورة عرض الإدارة القرارات التي ترغب في اتخاذها تجاه أحد موظفيها أمام أحد الأجهزة أو اللجان الاستشارية قبل إصدارها، وكذلك منح الموظف الحق في عرض القرار الإداري بعد صدوره والطعن فيه أمام جهاز أو لجنة مشتركة تضم ممثلين عن الإدارة الدولية، وعن الموظفين الدوليين.

وفي ضوء ما تقدم ومن أجل بيان الحماية الإدارية للموظف الدولي فإن الأمر يستوجب في هذه الحالة تقسيم هذا المبحث على مطلبين، نخصص المطلب الأول لبيان الحماية الإدارية السابقة على صدور القرار الإداري الدولي، ونتناول في المطلب الثاني الحماية الإدارية اللاحقة على صدور القرار الإداري الدولي وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

الحماية الإدارية السابقة على صدور القرار الإداري الدولي

يقصد بالحماية الإدارية السابقة على صدور القرار الإداري هو أن يتم عرض القرارات الإدارية التي يصدرها الرئيس الأعلى أو رئيس الإدارة المختلفة قبل صدورها على أجهزة استشارية، وهذه الأجهزة الاستشارية تعد أحد الضمانات ضد تعسف الإدارة. ويزيد من أهمية تلك الضمانات تمثيل العاملين في الأجهزة الدولية في تشكيلها لأنها بمثابة أجهزة مختلطة تضم في ثناياها ممثلين من جهة العمل الدولية (المنظمة) وآخرين يمثلون الموظفين الدوليين. وتجدر الإشارة إلى أن غالبية الأجهزة والإدارات الدولية درجت على إنشاء تلك اللجان والأجهزة المذكورة، ومن بين هذه اللجان هي لجان التأديب المشتركة (الفرع الأول)، ولجان مراجعة العقود (الفرع الثاني).

الفرع الأول

لجان التأديب المشتركة

إذا اقترف الموظف الدولي خطأ أو أتى إهمالاً في أعمال وظيفته، فإنه يكون عرضة للجزاء التأديبي الذي يوقعه رئيسه المباشر أو رئيس الإدارة الدولية التابع لها. وهذه الجزاء التأديبية تتنوع وتتعدد حسب درجة الخطأ أو الذنب الإداري الذي ارتكبه الموظف، والقاعدة العامة المتبعة في كافة الإدارات الدولية، بصورة عامة، بأن الجزاء التأديبي لا يمكن توقيعه على الموظف الدولي ما لم يأخذ رأي أحد الأجهزة أو اللجان التأديبية المختصة وبعد إجراء تحقيق مع الموظف المخالف^(١).

^١ - عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٢١٥.

وقد استقر الاجتهاد في المحاكم الإدارية التابعة للمنظمات الدولية على إقرار المبدأ العام القاضي بحق الموظف الدولي بسماعه قبل اتخاذ إجراءات أو تدابير معينة بحقه، حتى لو لم تكن لهذه الإجراءات أو التدابير طبيعة تأديبية. وهذا المبدأ العام يجد مصدره أيضاً في العديد من المبادئ القانونية المكرسة في أحكام المحاكم الإدارية الدولية، كمبدأ حماية حقوق الدفاع، ومبدأ حق الرد على جميع الادعاءات، ومبدأ مراعاة المهل اللازمة للدفاع^(١).

وتشكل الأجهزة الاستشارية أو المجالس التأديبية ضماناً هاماً قبل صدور القرار التأديبي، نظراً إلى مبدأ عدم مخالفة السلطة الإدارية المختصة لأراء هذه المجالس دون مبررات كافية (الشرط المتعلق بوجوب التعليل في قرارات السلطة التأديبية). كما أن تأليف هذه المجالس التأديبية من ممثلين للموظفين الدوليين إلى جانب ممثلي المنظمة الدولية يشكل ضماناً إضافياً لهؤلاء الموظفين^(٢).

وبالرجوع إلى لائحة موظفي الأمم المتحدة يتضح لنا أنها قد أشارت في المادة (١٠) منها إلى اللجنة التأديبية المشتركة والتي تتولى تقديم المشورة إلى الأمين العام عند اتخاذ الإجراءات التأديبية قبل موظفي المنظمة، سواء العاملين بمقر المنظمة في نيويورك أو مكتبها بجنيف. وتتألف هذه اللجنة طبقاً لما حددته الفقرة الثانية من المادة (١١٠) من لائحة موظفي المنظمة من ثلاثة أعضاء، هم الرئيس ويختاره الأمين العام من لجنة يعينها سنوياً بعد التشاور مع لجنة العاملين، وعضو يعينه الأمين العام سنوياً، وثالث ينتخبه الموظفون، ويشترط فيه أن يكون شاغلاً على الأقل درجة وظيفية معادلة لدرجة الموظف الدولي المعرض للجزاء التأديبي^(٣).

ومن الجدير بالذكر أن نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية قد التزم نفس الأسلوب المتقدم حيث جعل عرض أمر توقيع جزاء تأديبي على الموظف ضرورياً ووجوبياً على (اللجنة التأديبية المشتركة).

إضافة إلى ذلك نجد، أن جامعة الدولة العربية وطبقاً لنص المادة (١/٣١) من لائحة شؤون موظفي الجامعة قد أنشئت مجلسين للتأديب، أحدهما يسمى (بالمجلس الأعلى للتأديب)، ويختص بالنظر في الإخلال بواجبات الوظيفة الذي يقع من جانب الموظفين - الطائفة الأولى - ويتشكل من الأمين العام والأمين العام المساعد وأحد أعضاء مجلس الجامعة^(٤).

١ - حماده محمد بدوي، ضمانات الموظفين الدوليين (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسسوط مصر، ٢٠٠٤، ص ١١١.

٢ - محمد بهاء عبد الغني، تأديب الموظفين الدوليين، دار النهضة العلمية، دبي، الإمارات، ٢٠١٧، ص ٢٠٢.

٣ - الفقرة الثانية من المادة (١١٠) من لائحة موظفي الأمم المتحدة.

٤ - الفقرة الأولى من المادة (٣١) من لائحة شؤون موظفي الجامعة العربية.

ومن الجدير بالملاحظة أن المادة أعلاه لم تبين طريقة اختيار أعضاء هذا المجلس، وما إذا كان هؤلاء الأعضاء يجب أن يكونوا من جنسية الموظف المخالف أم لا .

أما بالنسبة للمجلس الثاني، فاختصاصاته تشمل سائر موظفي الجامعة عدا موظفي الطائفة الأولى ويتشكل برئاسة أحد الأمناء المساعدين وعضوية اثنين من مديري الإدارات من غير القسم التابع له الموظف المخالف، كما أن المجلس الأعلى للتأديب يعد جهة استئناف بالنسبة للقرارات التي يصدرها المجلس الثاني، كما أن قرارات المجلسين في هذا الخصوص، تعد قرارات تأديبية ملزمة لجهة الإدارة الدولية وليست مجرد آراء استشارية.

كذلك نجد، إن المادة (١١) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية قد نصت في فقرتها الخامسة على أنه " فيما عدا حالات الإنذار والحرمان من الرتب لمدة أقصاها أسبوع والفصل الفوري من الخدمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف إلا بعد إحالة الموضوع إلى اللجنة التأديبية لنظره وتقديم تقرري عنه خلال أسبوعين"^(١).

وتأسيساً لما سبق ذكره لابد لنا من إثارة التساؤل الآتي : هل توجد هناك إجراءات واجب إتباعها عند النظر في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الدوليين؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد، أن النظم واللوائح الوظيفية في أغلب المنظمات الدولية قد أبانت القواعد والإجراءات الواجب إتباعها عند النظر في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الدوليين. وتتلخص هذه الإجراءات بقيام الموظف الذي جرى تبليغه بهذا القرار بأن يطلب من الأمين العام إعادة النظر في هذا القرار. وهذا يعد بمثابة تظلم من قرار الإدارة، فإذا قام الأمين العام بالرد على الموظف ولم يتضمن هذا الرد رفع الضرر الناشئ عن القرار، فيكون عندئذ للموظف الحق في الطعن أمام مجلس الطعون ، وذلك خلال شهرين من تسلمه رد الأمين العام، كما يحق للموظف إذا لم يصله رد الأمين العام وبعد شهرين من تاريخ تقديم طلبه أن يقدم الطعن أمام المجلس، وذلك خلال الشهر التالي الذي يلي الشهرين السابقين^(٢).

أما إذا كان موجهاً ضد قرار إداري يتضمن جزاءً تأديبياً فإن الموظف بهذه الحالة لا يكون بحاجة إلى التظلم من هذا القرار إلى الأمين العام، إذا كان القرار قد صدر بعد عرضه على لجنة التأديب المشتركة، إذ يحق للموظف في هذه الحالة تقديم طعنه مباشرة إلى مجلس الطعون، ويكون ذلك خلال شهر من تاريخ إخطاره بالقرار ويسمح المجلس للموظف خلال النظر بالطعن بأن يقدم

^١ - الفقرة الخامسة من المادة (١١) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية .

^٢ - جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

دفاعه شفاهاً أو تحريرياً، كما أن للمجلس أن يطلب من الإدارة المستندات والوثائق التي يرى أنها ضرورية، وإن يستدعي أمامه كل من يرى أن لديه معلومات عن هذا النوع ويصدر المجلس قراراته بالأغلبية ، وبعد انتهاء المجلس من نظر الطعن فإنه يقدم توصياته إلى الأمين العام الذي له السلطة التقديرية في إصدار القرار النهائي الذي يراه مناسباً^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد أن المحاكم الإدارية الدولية تراقب أعمال تلك المجالس؛ للتأكد من صحة وسلامة الإجراءات المتبعة خلال مراحل التأديب المختلفة ، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية من أن مجلس التأديب هيئة شبه قضائية قراراته أشبه ما تكون بالأحكام القضائية، لذا فإن قيام أحد أعضاء المجلس بالتحقيق مع المتهم يمنعه من الجلوس في هذا المجلس والاشتراك في أعماله ما لم يوجد نص صريح يقضي بغير ذلك، وأن مخالفة مجلس التأديب لهذه القاعدة الأصولية يجعل القرار الذي صدر عنه مشوباً بالبطلان.

كما أكدت ذات المحكمة في حكمها أن انعقاد مجلس التأديب لا يكون صحيحاً إلا بحضور أعضائه جميعاً بخلاف من قام به سبب من أسباب عدم الصلاحية يمنعه من الجلوس في ذلك المجلس، وهذه القاعدة أيضاً من القواعد الأصولية التي تضمن حسن سير المحاكمة التأديبية، فضلاً عن أنها من النظام العام لتعلقها بإجراء جوهري يترتب على مخالفته بطلان إجراءات التأديب^(٢).

الفرع الثاني

لجان مراجعة العقود

حرصاً من منظمة الأمم المتحدة على تحقيق الحد الأقصى من الأمن الوظيفي للمستخدمين الدوليين العاملين فيها، ونتيجة لتعدد أنواع العقود التي تربطهم بالمنظمة الدولية فقد أنشأت الأمم المتحدة لجاناً استشارية تتولى مراجعة عقود المستخدمين الدوليين، وممن يعملون بصفة مؤقتة، أو بعقود ذات مدة معينة أو تحت الاختبار؛ بغية التدرج بإنقاص عدد موظفي هذه الطائفة إلى الحد الأدنى، بحيث يصبح موظفو الأمم المتحدة في غالبيتهم من المستخدمين الدوليين بصفة دائمة^(٣).

^١ - إن الجدير بالذكر ومن خلال متابعة قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وخصوصاً في دورة انعقادها الثالثة والستون، أصدرت قراراً بإلغاء اللجان (المجالس) التأديبية المشتركة والم رقم (A/RES/63/253) في ١٧ آذار / مارس ٢٠٠٩ ، وبعد نافذاً اعتباراً من (١ تموز/ يوليو ٢٠٠٩) ، وكذلك إحالة جميع القضايا التي لم تفصل فيها بعد هذه اللجان، إلى محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، اعتباراً من تاريخ إلغاء تلك اللجان (الهيئات) .

^٢ - حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ٣٠ / ٩ / ١٩٦٨ ، في القضية رقم (١) لسنة (٢) قضائية، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة، الفترة من ١٩٦٦ حتى ١٩٧٨ ، الجزء الأول، ص ٧٥-٧٦.

^٣ - عبد العزيز سرحان ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص ٢٢٢ .

ولهذا السبب فقد تم إنشاء لجان لمراجعة أوضاع الموظفين المذكورين وذلك بعد الاتفاق مع ممثل هؤلاء الموظفين. وقد بدأ إنشاء هذه اللجان في سنة ١٩٥٢ عندما أعلن الأمين العام للمنظمة عن الرغبة في القيام بدراسة أوضاع الموظفين المؤقتين، تمهيداً لتحويلهم إلى موظفين دائمين، وقد شكلت لهذا الغرض لجنة للفحص والمراجعة لتتولى دراسة حالات هؤلاء الموظفين بصفة فردية، ورفع التوصيات بشأنهم إلى الأمين العام، سواء بمنحهم وظائف دائمة أو بالإبقاء عليهم في وظائفهم لمدة محددة أو بتسريحهم نهائياً^(١).

وقد أنشئت لجان مماثلة لدراسة أوضاع موظفي اللجان الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة، وخاصة اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية.

وتأسيساً لما سبق ذكره يجدر بنا إثارة التساؤل عن إجراءات عمل لجان المراجعة؟ وما هو الأثر المترتب على عدم قيام هذه اللجان بدراسة أوضاع الموظفين الذين أنهوا مدة الاختبار؟

للإجابة على هذا التساؤل نجد أنه كان لإنشاء هذه اللجان الاستشارية الخاصة في الأمانة العامة دوراً هاماً وفعالاً في تحقيق الرقابة في عملية اختيار الموظفين الدوليين، إذ يمر هذا الاختيار بمراحل متعددة حيث تتولى إحداها بعناية فائقة لجنة التعيينات والترقيات التي من سلطاتها اقتراح التعيين تحت التمرين لمدة سنتين، وعند انتهاء مدة التمرين يمكن تعيين الموظف لمدة غير محددة بناء على اقتراح إحدى لجان المراجعة الثلاث، إذ تقوم هذه اللجان بإبلاغ السكرتير العام بوجهة نظرها بخصوص توافر الشروط المطلوبة للتعيين بصفة دائمة في الموظف، وأخيراً فإن هذا التعيين بصفة دائمة يخضع للمراجعة مرة أخرى كلما مضت على الموظف في العمل مدة خمس عشرة سنة للتأكد من أن هذا الموظف يستجمع دائماً الصفات اللازمة للوظيفة التي يكون قد وصل إليها بعد انقضاء هذه المدة؛ على اعتبار أن هذه اللجان المختلفة تقوم بدراسة مواصفات العمل والاختصاص والتكامل في الموظفين^(٢).

إضافة إلى ذلك نجد، أن هذه اللجان من حقها أن تقوم بإجراء تحقيق عندما يكون ذلك ضرورياً، ويجب أن يحال على هذه اللجان عند تقييمها للموظف الملف الكامل والتقارير السنوية وآراء الرئيس الأعلى المباشر ومكتب الموظفين، وخلال مدة معينة كانت أعمال لجنة وولترز سرية بالكامل، كما أن وثائقها أدمت بالكامل مما أدى إلى اضطراب أحوال الأمانة العامة^(٣).

١ - جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، مصر، ١٩٨٤، ص ٢٩٥.

٢ - غسان أمان الله، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

٣ - عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، مرجع سابق ص ٢٢٣.

أما بالنسبة للأثر على عدم قيام هذه اللجان بدراسة أوضاع الموظفين الذين أنهوا مدة الاختبار، فنجد أن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة قد تعرضت لهذه المسألة في حكمها الصادر في الرابع عشر من شهر ديسمبر سنة ١٩٥٤ في قضية (روسل كب)، حيث تتلخص وقائع هذه القضية في "أن الطاعن كان يعمل في الأمم المتحدة، وقد حصل بعد انتهاء عقدين أبرما مدة كل منهما سنة واحدة على عقد عمل غير محدد المدة، ونتيجة لتخفيض العمالة بسبب ضغط الإنفاق، فقد تم إنهاء عقده، وقد تمسك الطاعن أمام المحكمة بالمنشور الإداري الصادر بتاريخ ٨ مارس سنة ١٩٥٤، ورأى أنه يمنحه الحق في البقاء والاستمرار في وظيفته ريثما تنتهي لجنة المراجعة من دراسة حالته، وأن هذه اللجنة ملزمة بدراسة حالات الموظفين الذين أنهوا مدة الاختبار وقدرها سنتان، وفضلاً عن ذلك فقد أشار الطاعن إلى أن عدم دعوته للمثول أمام اللجنة المذكورة يمثل انتهاكاً آخر للمنشور إليه، وقد لاحظت المحكمة أن المنشور الإداري سالف الذكر قيمة قانونية، بحسبان أنه يعد جزءاً من لائحة الموظفين، وأن هذا المنشور ينص على دراسة وضع الموظف بعد انقضاء مدة الاختبار المذكورة لكي يتحدد وضعه، وهذا الحكم واجب وملزم للإدارة؛ لأن الأمر يتعلق بتقرير مصير الموظف، وبذلك يكون الطاعن على حق في التمسك بهذا الإجراء. وقد أشارت المحكمة في هذا الصدد إلى ضرورة أن يتم عرض الأمر على لجنة المراجعة، وانتهاء هذه اللجنة من عملها خلال مدة معقولة؛ لأن الأصل هو عدم جواز مد فترة الاختبار لمدة تزيد على سنتين^(١).

ومع أن المحكمة قد اعترفت في قضائها بوقوع إخلال بالالتزام الذي يقع على عاتق الإدارة بعرض الحالة على لجنة المراجعة، بالنسبة للمعينين بعد مضي فترة الاختبار، إلا أنها قد رفضت الدعوى مع ذلك، وأقامت رفضها على أساس أن هذا الإخلال لا تربطه بقرار الفصل علاقة سببية أو رابطة قانونية ضرورية^(٢).

المطلب الثاني

الحماية الإدارية اللاحقة على صدور القرار الإداري الدولي

تعد الحماية الإدارية اللاحقة على صدور القرار الإداري من أهم الضمانات للموظف سواء على المستوى الداخلي، أو على المستوى الدولي، فعن طريقها يستطيع الموظف بمراجعة الإدارة في القرار الصادر ضده.

فالقرار الإداري الدولي له معنى واسع، ويمكن تعريفه بأنه " كل قرار تصدره هيئة، أو منظمة، أو جهاز، أو إدارة دولية في شأن من الشؤون التي تمس حقوق ومصالح ومراكز الموظفين

١ - غسان أمان الله، مرجع سابق، ص ٢٦٥ - ٢٦٦.

٢ - جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

العاملين لديها". ويعد في حكم القرار الإداري الدولي في هذا الصدد رفض الإدارة الدولية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً لشروط عقد الاستخدام أو لنصوص لائحة التوظيف^(١).

فعقب صدور القرار الإداري الدولي على وجه العموم، وصدور قرار التأديب بصفة خاصة لا تنتهي الضمانات الإدارية المقررة للموظفين الدوليين، بل إن هناك بعض الضمانات والإجراءات الأخرى التي تمثل ضمانه مهمة لهم قبل اللجوء إلى القضاء الإداري الدولي. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى أن ما قرره النظم الدولية من ضمانات سابقة على إصدار الإدارة لقراراتها لا يعد كافياً لمنعها من مخالفة المشروعية، لذا تم منح تلك الإدارة فرصة إضافية وأقوى من سابقتها لتدارك هذه المخالفة، وذلك بإقرار ضمانات لاحقة، ويعتبر من بين تلك الضمانات التظلم من قرار التأديب (الفرع الأول)، أو الطعن على ذلك القرار أمام لجان خاصة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

التظلم الإداري

يعد التظلم الإداري وسيلة يتقدم به الموظف الدولي إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار يوضح به الضرر الذي لحقه من جراء قرار إداري صادر قبله عسى أن تعدل تلك الجهة عن قرارها، ويسمى التظلم في هذه الحالة (تظلاً إدارياً ولائياً)، أو أن يتقدم الموظف للجهة الرئاسية لمصدر القرار فتلغيه؛ وذلك لما لها من سلطة التعقيب على الجهات التي ترأسها، ويسمى التظلم في هذه الحالة (تظلاً رئاسياً)^(٢).

وقد عرف الفقيه الفرنسي (إندريه دي لوبادير) التظلم الإداري بأنه "وسيلة قانونية وعملية يخولها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية، تمكنهم من اللجوء للجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطات الرئاسية"^(٣).

وعلى الرغم من عدم اشتراط توافر شكل محدد يجب أن يفرغ فيه صاحب الشأن تظلمه من القرار الصادر ضده، ومع ذلك فإنه يتعين أن يكون تظلمه واضحاً ومنصباً على قرار محدد بذاته، كما يجب ألا يتسم هذا التظلم بالجهالة وإلا لم يعتد به، وهذا ما تم تأكيده من قبل المحكمة

١ - غسان أمان الله ، مرجع سابق ، ص ٢٦٧.

٢ - محمد عبدالله الفلاح ، شروط قبول دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٧٠.

٣ - احمد ممحود الراوي ، القرارات الإدارية "التظلم منها والطعن فيها" ، الناشر المتحدون ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص ٤٠.

الإدارية بجامعة الدول العربية من أنه لا اعتداد بالتظلم إذا اتسم بالجهالة في القرار الإداري الذي يستهدفه، وذلك بعدم تحديد رقمه، أو تاريخه، أو موضوعه^(١).

والتظلم الإداري يكون على شكلين، الأول جوازي، وهو الذي لا يترتب على تقديمه رفض الطعن أمام المحاكم الإدارية المختصة، وإما الثاني فهو وجوبي، وهو الذي نص عليه المشرع صراحة، وجعل منه شرطاً لقبول دعوى الإلغاء أمام تلك المحاكم.

وحتى يكون التظلم الإداري منتجاً لأثره كشرط لقبول الطعن بالإلغاء يشترط فيه توافر الشروط الآتية^(٢):

١- أن يتقدم به صاحب الشأن لجهة الاختصاص.

٢- أن يكون القرار الإداري المتظلم منه نهائياً.

٣- أن يتم تقديم التظلم في المواعيد المقررة.

٤- أن يكون التظلم الإداري مجدياً ومحددًا.

وتأسيساً لذلك نجد، أن المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية قد قضت من أنه يشترط لقبول التظلم أن يقدم للأمين العام قبل انقضاء ستين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالواقعة محل النزاع، وأكدت ذات المحكمة من أن خلو عريضة الدعوى من أية إشارة متعلقة بالتظلم من القرار المطعون فيه وتاريخه ونتيجته يجعله متعارضاً مع النظام الداخلي للمحكمة، ومن ثم يتعين على المحكمة عدم قبول الدعوى شكلاً لعدم توافر شروط قبولها^(٣).

والتظلم الإداري باعتباره من الجزاءات التأديبية يعد ضماناً إجرائية مهمة نصت عليها أغلب التشريعات المختلفة، وتكمن الحكمة منها في تقييم المنازعات بين الإدارة وموظفيها، وحتى تتمكن جهة الإدارة من تدارك ما تقع فيه من أخطاء^(٤).

ومن بين الأنظمة الدولية التي نصت على هذه الضمانة، النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة، الذي اوجب على الموظف الراغب في الطعن رسمياً على أي قرار إداري أن يتقدم بطلب للأمين العام لإجراء تقييم لذلك القرار خلال (٦٠) يوماً من تاريخ إخطاره بالقرار^(٥).

١ - حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ١٩٧٠/١٠/٣ في القضية رقم (٤) لسنة (٤) قضائية ، مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة في الفترة من ١٩٦٦ حتى ١٩٧٨ ، الجزء الأول ، ص ٨٩.

٢ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٤ ، ص ١١٣.

٣ - حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ١٩٧٦/١١/١٤ ، في القضية رقم (١) لسنة (١٠) قضائية، وحكم ذات المحكمة، الصادر بجلسة ١٩٨٧/٧/٢٣ ، في القضية رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٨.

٤ - سعد نواف ، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧ ، ص ٣٩٦.

٥ - نص المادة (٢/١١) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .

كما نصت المادة (٥٠/أ) من النظام الأساسي لجامعة الدول العربية على أنه " يحق لكل موظف أن يتقدم بتظلم إلى الأمين العام يطلب فيه إلغاء قرار أو تصرف معين يمس مصالحه أو يلحق به ضرراً".

بالإضافة إلى ذلك نصت المادة (٧) من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية على أنه " يقدم التظلم كتابة إلى الأمانة للجامعة خلال ٦٠ يوماً من تاريخ علم المتظلم بالقرار أو الواقعة مسار التظلم. يتعين على الموظف المختص بالأمانة العامة أن يسلم المتظلم إيصالاً مثبتاً به تاريخ تسلمه التظلم، وللمتظلم أن يرسل تظلمه بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول لإثبات تاريخ وصوله إلى الأمانة العامة".

كذلك نجد، أن الفقرة الثانية من المادة (١١٢/٢) من نظام موظفي الدول الأمريكية قد أجازت أن يتقدم الموظف بتظلم إلى الأمين العام، وذلك في حالة عدم موافقته على القرار الصادر ضده سواء المتعلق بالإجراءات التأديبية أو الفصل من الخدمة لسوء السلوك الخطير، وذلك خلال (١٥) يوماً من تاريخ تسلمه أو إخطاره بذلك القرار.

في حين نجد، أن المادة (٩٠) من نظام موظفي الاتحاد الأوروبي قد أجازت أن يلجأ أي موظف للسلطة المختصة بالطعن على أي قرار صادر بشأنه، ويجب أن يكون هذا الطعن مسبباً، ويعتبر عدم الرد على هذا التظلم من جانب السلطة الرئيسية خلال (٤) أشهر إقراراً سلبياً بالرفض، ويجوز للموظفين الطعن أمام محكمة الوظيفة العامة الأوروبية على ذلك القرار.

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الصدد أنه لا يترتب على ذلك التظلم كقاعدة عامة وقف تنفيذ القرار المتظلم منه، إلا أن هناك بعض الحالات التي يجوز فيها للأمين العام تعليق تنفيذ ذلك القرار، ومن بينها إذا كان القرار صادراً بإنهاء خدمة الموظف، أو إذا رأى الأمين العام أن القرار غير قانوني في ظاهره، أو عندما يتسبب التنفيذ في إلحاق ضرر بحقوق الموظف لا يمكن تداركه^(١).

وخلاصة ما تقدم يمكن القول، أن التظلم الإداري يعد إحدى الضمانات المهمة التي أقرتها غالبية التشريعات الدولية ومن ثم يشكل ضماناً مهمة للموظف الدولي من أجل التعبير عن حقه في حالة وجود قرار إداري صادر بحقه وفيه تعسف وسلب للحقوق التي يتمتع بها، فيستطيع عن طريق التظلم الإداري أن يطالب بذلك الحق.

^١ - نص المادة (١١/٣/أ/ب) من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .

الفرع الثاني

لجان الطعن الإدارية

أن الموظف الدولي وبمقتضى التشريعات الدولية يحق له أن يطعن في القرار الصادر ضده إذا رأى أن هذا القرار يشكل مخالفة لأحكام لوائح التوظيف أو الشروط الواردة بعقد العمل، ويكون ذلك الطعن أمام أجهزة مختصة تتعدد مسمياتها ومن بينها، لجان الاستئناف، واللجان الاستشارية، والمجالس الاستئنافية^(١).

أولاً: لجنة الاستئناف المشتركة لمنظمة الأمم المتحدة

أنشئت هذه اللجنة، وهي التي أطلق عليها بدايةً — (لجنة الاستئناف) بموجب قرار الجمعية العامة الصادر بتاريخ ١٣ من فبراير سنة ١٩٤٦ الذي تضمن النص على إنشاء لائحة مؤقتة لموظفي الأمانة العامة تتكفل بتقرير جهة للطعن أمامها في قرارات الإدارات الدولية التي تمس هؤلاء الموظفين، وبالفعل فقد قررت المادة (٢٣) من هذه اللائحة إنشاء لجنة للطعن في تلك القرارات، وكان ذلك في الثالث من أبريل سنة ١٩٤٧.

وتتولى هذه اللجنة تقديم توصياتها بشأن الطعون المقدمة من الموظفين ضد القرارات غير النهائية الصادرة في حقهم إلى الأمين العام، الذي تكون له سلطة إصدار القرار النهائي بشأنها^(٢). وقد شكلت اللجنة عند بدء إنشائها، من رئيس من خارج الأمانة العامة، وأربعة أعضاء، اثنان منهم يتم اختيارهم من بين القائمة المقدمة من ممثلي الموظفين والآخران يتم اختيارهما بواسطة الأمين العام^(٣).

ولقد تغير مسمى اللجنة المذكورة بعد حوالي (١٤) شهراً من إنشائها في ٣ أبريل سنة ١٩٤٧، بحيث أصبحت تسمى (لجنة الاستئنافات المشتركة).

وقد أوضحت المادة (٢/١١١) من لائحة موظفي الأمم المتحدة عن كيفية تشكيل لجنة الاستئناف المشتركة، وهي تتكون من ثلاثة أعضاء على النحو التالي: رئيس يتم اختياره من قبل لجنة يعينها الأمين العام سنوياً، بعد التشاور مع لجنة الموظفين، وعضو يعينه الأمين العام لمدة سنة، والعضو الثالث يتولى الموظفون انتخابه سنوياً. ويتم اختيار أعضاء بدلاء بنفس الطريقة السابقة.

١ - محمد بهاء عبد المغني القاضي، مرجع سابق، ص ٢١٠.

٢ - غسان أمان الله، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

٣ - عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص ٢٢٧.

ومما تجدر الإشارة إليه بهذا الإطار إلى أن العضوية في اللجنة قابلة للتجديد ، وفي حالة تغيب أحد الأعضاء أو قيام مانع يحول بينه وبين الاشتراك في أعمال اللجنة، فإنه يحل محله العضو البديل الذي يكون من ذات طائفته حسب العضوية في اللجنة^(١).

وبالرجوع إلى نص المادة (٣/١١١) من لائحة موظفي الأمم المتحدة نجد أنها قد أوضحت الإجراءات الواجب إتباعها لنظر الطعن أمام لجنة الاستئناف المشتركة، تجنباً للوقوع في أخطاء قد تؤثر على موضوع الطعن ذاته.

وإذا كان القرار الصادر بحق الموظف الدولي قد انطوي على جزاء تأديبي، فلا يكون الموظف بحاجة إلى التظلم من هذا القرار إلى الأمين العام إذا كان القرار قد صدر بعد عرض الأمر على لجنة التأديب المشتركة، حيث يحق للموظف الدولي في هذه الحالة أن يوجه طعنه إلى لجنة الاستئناف مباشرة، ويكون ذلك خلال شهر من تاريخ إخطاره كتابة بذلك القرار^(٢).

ومن الجدير بالذكر أن عدم مراعاة المواعيد المقررة المشار إليها، يؤدي إلى إغلاق باب الطعن أمام اللجنة كلياً، ولكن اللجنة تستطيع قبول الطعن خارج هذه المواعيد استثناءً بموجب أحكام المادة (٣/١١١-د) من لائحة موظفي الأمم المتحدة ، وقرار اللجنة في هذه الحالة لا يخضع لرقابة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة .

ثانياً: المجلس الاستئنافي لمنظمة اليونسكو

تم إنشاء هذا المجلس بتاريخ ٣١ مارس عام ١٩٤٨، وهو يتكون من خمسة أعضاء، اثنين يعينهم المدير العام للمنظمة، ومثلهما من الموظفين يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب، ورئيس يختاره المجلس التنفيذي للمنظمة على أن يكون محايداً، كما يعين المدير العام سكرتيراً لذلك المجلس من غير أعضائه ولا يكون له حق التصويت على قرارات المجلس^(٣).

وتجدر الملاحظة إلى أن المجلس الاستئنافي ليس له اختصاص عام بل نجد أن دوره يقتصر على المنازعات بين منظمة اليونسكو وبين موظفيها، بالإضافة إلى نظر الطعون الموجهة إلى القرارات المتضمنة إنهاء أو فسخ العقود، والتي تنطوي على إخلال بشروط العقد، وكذلك الإجراءات التأديبية التي تتخذ ضد هؤلاء الموظفين، وللموظفين الحق في حضور جلسات ذلك المجلس كما لهم الحق أيضاً في رد اثنين من أعضاء المجلس إذا كان هناك مبرر لذلك؛ كما يحق

١ - جمال طه ندا ، الموظف الدولي ، مرجع سابق ، ص ٢٥٥ .

٢ - عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري ، مرجع سابق ، ص ٢٣١ .

٣ - جمال طه ندا ، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، مرجع سابق ، ص ٣١٠ .

أيضاً لجمعية موظفي المنظمة حضور تلك الجلسات، ولها أن تعين مراقباً لها لمتابعة إجراءات المجلس إلا إذا اعترض الطاعن نفسه على تعيين ذلك المراقب^(١).

ومما تجدر الإشارة إليه كذلك، أن الطاعن يجوز له أن يستعين بموظف آخر للدفاع عنه أمام اللجنة إلا أنه محظور عليه الاستعانة بمحام يتولى الدفاع دون مبرر مقبول، كما أن إجراءات المجلس تكون سرية وغير علنية، وتم تبرير ذلك بأن تلك السرية تحول دون ازدحام الجلسات بالموظفين، كما أن ذلك المجلس لا يصدر قرارات تنفيذية، بل يبدي رأياً يجب على المدير العام أن يقره بوصفه آخر درجة من درجات الطعن^(٢).

ثالثاً: اللجنة الاستشارية المشتركة لإعادة النظر لمنظمة الدول الأمريكية

إن هذه اللجنة تكاد تكون مماثلة مع لجنة الاستئناف المشتركة للأمم المتحدة من خلال القواعد والإجراءات الخاصة باللجنتين مع وجود تباين بسيط بينهما^(٣).

ويعود السبب في إنشاء اللجنة الاستشارية المشتركة لمنظمة الدول الأمريكية هو لغرض إبداء المشورة إلى السكرتير العام في الطعن أو طلبات إعادة النظر المقدمة من الموظفين ضد القرارات الصادرة في حقهم والمتعلقة بالإجراءات التأديبية أو الفصل لسوء السلوك الخطير^(٤).

وان هذه اللجنة تتشكل من ثلاثة أعضاء، العضو الأساسي الأول وعضوين احتياطيين يعينهم السكرتير العام سنوياً، وعضو أساسي وعضوين احتياطيين تعينهم لجنة الموظفين سنوياً، ورئيس يتم اختياره عن طريق العضوين الأساسيين، وهذا بخلاف لجنة الأمم المتحدة، إذ يتم تعيين الرئيس من قبل الأمين العام للمنظمة، مع جواز تعيين رئيس اللجنة من خارج المنظمة، وهو أمر فريد لا مثيل له في باقي اللوائح الدولية الأخرى، وقد حضرت لائحة منظمة الدول الأمريكية على الأفراد الذين اشتركوا في مناقشة موضوع معين داخل اللجنة التأديبية المشتركة أن يجلسوا في اللجنة الاستشارية لسماع نفس الموضوع المطلوب إعادة النظر فيه^(٥).

وأن الموظف يقدم طلب إعادة النظر للسكرتير العام، والذي بدوره يقوم بإرساله إلى تلك اللجنة خلال خمسة أيام من تسلمه له، ثم تنعقد اللجنة بعد ذلك لدراسة الطلب، وتحاول أثناء سماع الموضوع التوفيق بين الأطراف المعنية بما لها من سلطات واسعة في ذلك الصدد، وعقب ذلك تصدر اللجنة تقريراً في ذلك الطلب بأغلبية أعضائها، وتقدمه إلى السكرتير العام خلال ثمانية

١ - عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص ١٦٤.

٢ - جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص ٣١٣.

٣ - جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

٤ - محمد بهاء عبد الغني القاضي، مرجع سابق، ص ٢١٣.

٥ - عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

وعشرين يوماً من تاريخ بدء نظرها للموضوع ، ويبلغ الموظف المعني بذلك التقرير خلال يومين من تقديمه للسكرتير العام ، على أن يصدر الأخير قراره النهائي خلال ثمانية وعشرون يوماً من تاريخ تسلمه له ، كما يبلغ الموظف بالقرار الصادر خلال يومين من صدوره^(١) .

((الخاتمة))

لقد توصلنا في بحثنا هذا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً: النتائج

١- إن الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية أصبح أمراً مستقراً لدى الفقه والقضاء الدوليين بعد أن كانت حكرًا على الدولة فقط ، وكان من نتائج هذه الشخصية هو اعتبار المنظمة الدولية شخصاً من أشخاص القانون الدولي ، إلا أن طبيعة هذه الشخصية هي ذات طبيعة محدودة في الوظيفة التي أنشئت من أجلها المنظمة الدولية فقط ، والتي تحدد وفقاً لميثاق إنشائها .

٢- إن شخص الموظف الدولي هو شخص طبيعي يعمل في خدمة منظمة دولية بصورة دائمية ومستمرة ، ولعب دوراً متميزاً في تعزيز وتطوير العلاقات بين أعضاء المجتمع الدولي، فضلاً عن إنهاء المنازعات والمشاكل الدولية بالطرق السلمية الدبلوماسية ومتفرغ لأداء مهامه الوظيفية وملتزم بتنفيذ قوانين المنظمة وفق العقد المبرم بينها من أجل خدمة مصالح المنظمة وحدها على ضوء ميثاقها ولوائحها.

٣- تعددت التعريفات التي أوردها الفقه الدولي بصدد تعريف الموظف الدولي وقد توصل الباحث إلى أن المقصود بالموظف الدولي هو " كل من يعمل في خدمة منظمة دولية أو أحد فروعها على سبيل التفرغ والاستمرار مستهدفاً تحقيق مصالحها وأهدافها خاضعاً لإشرافها وللنظام القانوني الذي تضعه".

٤- يجب عد الخلط بين الموظفين الدوليين والعاملين الدوليين ، حيث أنه ليس كل شخص طبيعي يعمل في خدمة منظمة دولية يعد موظفاً دولياً ، إلا أن العكس صحيح حيث أن كل من يعمل في المنظمة الدولية يدخل في عداد العاملين الدوليين ، وبمعنى آخر أن مصطلح العامل الدولي يشمل الموظف الدولي والعكس غير صحيح ، ويربط المصطلحين ثلاث نقاط أساسية وهي الاستقلال عن دولة الجنسية، والحياد، والولاء والتزام منتهى التكتم في شؤون الوظيفة الدولية.

٥- لكي يتمكن الموظف الدولي من أداء مهام منصبه على النحو المنشود، يتعين أن يتحقق له القدر الكافي من الأمن والاستقرار الوظيفي، وهذا الأمن وذلك الاستقرار لا يتحققان إلا إذا توافرت

^١ - حمادة محمد بدوي ، ضمانات الموظفين الدوليين - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، مصر ، ٢٠٠٤ ، ص ١٨٨.

الحماية الإدارية اللازمة للموظف هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن المنظمات الدولية ذاتها قد أدركت أهمية ذلك الأمر، فاتجهت في بادئ الأمر إلى البحث عن الوسائل والإجراءات القانونية اللازمة لتأمين حصول موظفيها على حقوقهم في حالة نشوب أي نزاع بينهم وبين المنظمة وفقاً لما تقرره أنظمة ولوائح التوظيف، وعقب ذلك ما كان لتلك المنظمات في هذا السبيل إلا أن تتجه صوب الأنظمة القانونية الوظيفية لتستلهم منها ما يتناسب ويتفق ونظامها الوظيفي.

ثانياً: التوصيات

١- يجب إعادة النظر في النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة من خلال رفع القيود المفروضة حالياً على سلطة المحكمة، فعندما يكون الطلب المقدم إليها قائماً على أسس سليمة، فإنه ينبغي أن يكون للمحكمة سلطات واسعة، فتأمر بإلغاء القرار المطعون فيه أو بأداء الالتزام المدعى به.

٢- لا بد من تفعيل دور مجلس الطعون المشترك، سواء في الأمم المتحدة أو في المنظمات الدولية الأخرى، من خلال منح قراراته صفة الإلزام للحيلولة دون رفضها من قبل الأمين العام للمنظمة.

٣- ضرورة توسيع اختصاص المحاكم الإدارية الدولية، من خلال السماح لها بالنظر في مشروعية القرارات الإدارية وخصوصاً ما تعلق منها بحقوق الموظفين الدوليين.

قائمة المراجع والمصادر

أولاً - الكتب

- ١- أحمد مكراش ، الموظف الإداري الدولي ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧.
- ٢- أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩.
- ٣- احمد ممدوح الراوي ، القرارات الإدارية "التظلم منها والطعن فيها" ، الناشر: المتحدون ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- ٤- إسماعيل حسين عزيز ، المركز القانوني للموظف الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٧.
- ٥- أشرف عرفات أبو حجازة ، الوسيط في قانون التنظيم الدولي ، ط٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥.
- ٦- أميرة حسين إبراهيم محمد ، الموظف الدولي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ٢٠١٦.
- ٧- أنور احمد رسلان ، الوسيط في القانون الإداري ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠.
- ٨- جمال طه ندا ، الموظف الدولي ، دراسة مقارنة في القانون الإداري ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٦.
- ٩- حسن نافعة ومحمد شوقي عبد العال ، التنظيم الدولي ، دار النصر للطباعة الإسلامية ، القاهرة ، ٢٠٠٢.
- ١٠- سعد نواف ، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، ٢٠٠٧.
- ١١- صلاح الدين عامر ، قانون التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، ط٧ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٢٠.
- ١٢- صلاح الدين فوزي ، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩١.
- ١٣- عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠.
- ١٤- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٤.
- ١٥- عبدالله محمد صالح راوندوزي ، النظام القانوني للموظف الدولي (دراسة تطبيقية) ، ط١ ، القاهرة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ٢٠١٧.
- ١٦- غسان أمان الله عزيز ، الحماية القانونية للموظف الدولي ، مصر ، دار شتات للنشر والبرمجيات ، ٢٠١١.
- ١٧- غسان شاكر محسن أبو طيخ ، تعويض الموظف الدولي عن الضرر الناشئ عن خطأ المنظمة الدولية ، ط١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١١.
- ١٨- فتح الله محمد حسين السريري ، المركز القانوني للموظف الدولي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ٢٠١٣.
- ١٩- كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة ، الجزائر ، ٢٠٠٤.
- ٢٠- محمد المجذوب ، التنظيم الدولي (النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة) ، ط٨ ، لبنان ، منشورات الحلبي الحقوقية ، ٢٠٠٦.
- ٢١- محمد بهاء عبد الغني ، تأديب الموظفين الدوليين ، دار النهضة العلمية ، دبي ، الإمارات ، ٢٠١٧.
- ٢٢- محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، ط٧ ، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية ، مصر ، ٢٠٠٥.

- ٢٣- محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية ، الكتاب الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ٢٤- محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، الوجيز في التنظيم الدولي (النظرية العامة) ، ط ٤ ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ٢٠٠٢ .
- ٢٥- محمد عبدالله الفلاح ، شروط قبول دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١١ ، ص ٢٧٠ .
- ٢٦- مصطفى احمد فؤاد ، النظرية العامة للتنظيم الدولي وقواعد المنظمات الدولية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ .
- ٢٧- مصطفى أحمد فؤاد ، قانون المنظمات الدولية (دراسة تأصيلية وتطبيقية) ، دار الكتب القانونية ، مصر ، ٢٠١٠ .
- ٢٨- مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، ط ١٠ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٠ .

ثانياً - البحوث والدوريات

- ١- بركات موسى الحواتي ، الخدمة المدنية الدولية للموظف الدولي ، مجلة الدبلوماسية ، السعودية ، العدد السابع ، ١٩٨٦ .

ثالثاً - الرسائل والاطاريح

- ١- جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية عن أعمال موظفيها ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، مصر ، ١٩٨٤ .
- ٢- حمادة محمد بدوي ، ضمانات الموظفين الدوليين - دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، مصر ، ٢٠٠٤ .
- ٣- حماده محمد بدوي ، ضمانات الموظفين الدوليين (دراسة مقارنة) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة أسيوط ، مصر ، ٢٠٠٤ .
- ٤- محمد عبد الرحمن إسماعيل ، الحماية القضائية للموظف الدولي (دراسة تطبيقية في أحكام القضاء الإداري الدولي) ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ، ٢٠١١ .
- ٥- هبة جمال ناصر عبدالله ، المركز القانوني للموظف الدولي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق - جامعة المشرق الأوسط ، الكويت ، ٢٠١١ .

رابعاً - المواثيق والاتفاقيات الدولية

- ١- ميثاق الأمم المتحدة الصادر سنة ١٩٤٥
- ٢- لائحة موظفي الأمم المتحدة
- ٣- لائحة شؤون موظفي الجامعة العربية
- ٤- النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية
- ٥- النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة

خامساً - القرارات والاحكام القضائية

- ١- مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية وآرائها الاستشارية، تعويض الأضرار التي أصابت الأمم المتحدة (قضية تعويض الأضرار)، ١٩٤٩ .

٢- قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة انعقادها الثالثة والستون، حيث أصدرت قراراً بإلغاء اللجان (المجالس) التأديبية المشتركة والم رقم (A/RES\63\253) في ١٧ آذار / مارس ٢٠٠٩ ، ويعد نافذاً اعتباراً من (١ تموز/ يوليو ٢٠٠٩).

٣- حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ٣٠ / ٩ / ١٩٦٨ ، في القضية رقم (١) لسنة (٢) قضائية، والواردة ذكرها في مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة، الفترة من ١٩٦٦ حتى ١٩٧٨ ، الجزء الأول.

٤- حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ٣ / ١٠ / ١٩٧٠ في القضية رقم (٤) لسنة (٤) قضائية، والوارد ذكرها في مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها المحكمة في الفترة من ١٩٦٦ حتى ١٩٧٨ ، الجزء الأول.

٥- حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية الصادر بجلسة ١٤ / ١١ / ١٩٧٦ ، في القضية رقم (١) لسنة (١٠) قضائية، وحكم ذات المحكمة، الصادر بجلسة ٢٣ / ٧ / ١٩٨٧ ، في القضية رقم (٢٨) لسنة ١٩٧٨ .

سادساً- المراجع الأجنبية

1- Daniel Dormoy ، Droit des Organisations Internationales، Dalloz ،1995.