

جمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة الصنوبر مولاي الطاهر * سعيدة *

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماستر

تخصص : وظيفة عامة

الموسومة بـ :

حصانات وامتيازات الموظف الدولي
بين الإطلاق والتقييد

تحت إشراف الأستاذ

نابي عبدالقادر

من إعداد الطالب

➤ مقدم لخضر

لجنة المناقشة

رئيسا

أ. عثمانى عبدالرحمن

مشرفا و مقرا

أ. نابي عبدالقادر

عضوا مناقشا

أ. فليح كمال عبد المجيد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

١٤٣٨

شكر وامتنان

الحمد لله الذي تتم بحمده الصالحات و أصلي و أسلم على أفضل خلق الله
رسولنا و حبيبنا و شفيعنا محمد صلى الله عليه وسلم .

بادئ ذي بدء أتقدم بجزيل الشكر و عظيم الامتنان إلى أستاذي
الكريم : نايفي الذي تكرم علينا بفضله بالإشراف على هذه المذكرة و لم
يدخر جهدا و لا وقتا من أجل تقديم النصح و التوجيه و المعلومات من أجل
إخراج هذه المذكرة في أحلى حلة و أبهى مضمون.

كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه لتفضلهم
بمناقشة هذا العمل و على جهدهم المبذول و تقديمهم للتوجيهات القيمة.
كما أتوجه بالعرفان والامتنان إلى كل الأساتذة الكرام لما قدموه لنا من
جهد و وقت طيلة المشوار الدراسي.
فلكم جميع جميل الشكر و العرفان.

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى روح أبي الطاهرة الذي كان رمزا للتضحية
و العطاء و كان شمعة أنارت طريقي حيا و ميتا فاسأل الله أن يجعل هذا
العمل صدقة جارية في ميزان حسناته.

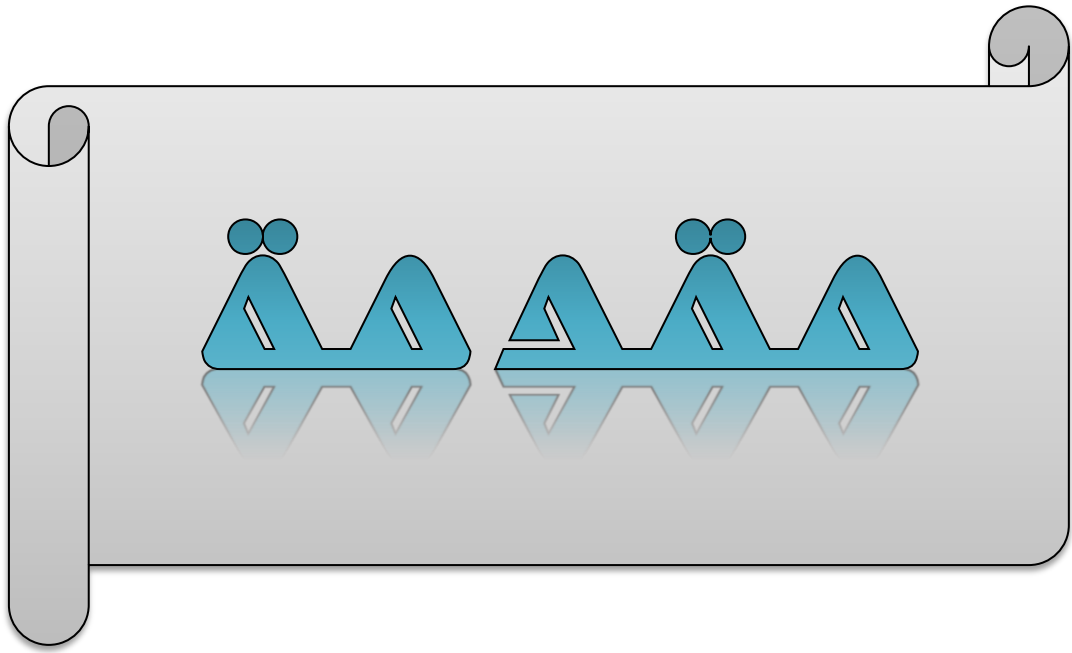
إلى رمز الحب والعنان التي جعل الله الجنة تحت أقدامها إلى أمي ربها
الله وحفظها.

إلى زوجتي الكريمة التي أمانتني رغم ضخامة المسؤوليات و تحملت
المشاق من أجل إتمام دراستي إلى أبنائي رفيق ورجاء و شهد غفران .
إلى كل رفقاء الدرب و الأصدقاء عبر جميع المراحل من الإبتدائي إلى
الجامعي إلى جميع من أحبنا في الله

إليكم جميعا أهدي عملي هذا راجيا من الله القبول و التوفيق

مقدم لخضر





مقدمة:

إن الاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية وما يترتب على ذلك من إرادة ذاتية مستقلة جعلها فكرة على تسيير أمورها الداخلية وتحقيق الأهداف التي بعثت من أجلها وهذا الاعتراف هو أهم المميزات التي أصبحت تميز المنظمة الدولية ومن ثم أصبح لها طابعها الوظيفي المستقل.

والمنظمات الدولية ليس بإمكانها أداء المهام وتحقيق الرغبات والطموحات الإنسانية دون وجود الموظفين الذين يقومون بهذه الوظائف الهامة، فهم الذين يتحملون عبء المهام والمسؤوليات وهم الذين يحققون ما تصبو إليه المجموعة الإنسانية إلى واقع ملموس.¹

والنجاح أو الفشل التي تحققه المنظمة الدولية يعود إلى ما يتمتع به موظفوها من عمل وجد ونشاط وكفاءة والعكس صحيح، فالموظفون هم العينة الأساسية للمنظمة الدولية ونظامها الأساسي يعتمد عليهم اعتماداً كلياً فهم الذين يحققون المبادئ والأهداف التي وجدت من أجلها المنظمة الدولية.

فعند دراسة التطور التاريخي لنظام الوظيفة العامة الدولية عادة ما يهتم فقهاء القانون الدولي بثلاثة فترات فترة ما قبل عصبة الأمم، عصر المؤتمرات والاتحادات الدولية وفترة ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية ثم فترة الأمم المتحدة.

فقد عرف عصر المؤتمرات الدولية التي كانت السبيل لتنظيم التعاون الدولي في كثير من المجالات الاقتصادية والعسكرية دور الأمانة العامة التنفيذي وقد استدعى ذلك الاستعانة بموظفين تابعين للدولة المقر، كما شهدت هذه الفترة شكل المعالم الأولى لنظام قانوني جديد هو القانون الدولي الإداري حيث تمت في ظله وتطورت أحكام الوظيفة العامة الدولية، وتعرف هذه المرحلة عند بعض الباحثين باسم "الاتحادات الدولية ذات الطابع الإداري" والتي كانت البذرة الأولى لظهور المنظمات الدولية.

¹ رابع غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، دار هومة للطبع والنشر والتوزيع، طبعة 2004، ص 07.

ولقد كشف التطور الذي مرت به الوظيفة العامة الدولية في هذه المرحلة عن تدعيم ورسوخ مفهوم ومعالم هذه الوظيفة وما تجر به المعهد الدولي للتغذية والزراعة إلا دلالة واضحة على تبلور مفهوم الوظيفة العامة الدولية فقد اعترفت دولة المقر إيطاليا لموظفي العهد بعديد من الحصانات والامتيازات تجعله بمنأى عن الخضوع لأي دولة بما فيها دولة المقر وما يؤكد هذا الاعتراف "الموظفي الاتحاد الأمريكي بالعديد من الحصانات والامتيازات"¹ ومع تكاثر عدد من المنظمات الإقليمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية خاصة في أوروبا سارعت الحاجة إلى إرساء قواعد الوظيفة العامة الدولية في إطار تطوير القانون الدولي الإداري بازدياد الحاجة إلى الموظف الدولي بصفته المرتكز الأساسي لضمان حسن سير الأجهزة الإدارية الدولية وبالتالي ضمان استمرارية وجودها.

إن التطور السريع الذي شهده المجتمع الدولي أدى إلى تعزيز دور الإدارة العامة الدولية والتأكيد على أهمية الموظف الدولي كما ساهم ليس فقط في تزايد عدد الموظفين الدوليين بل في تطوير النظم القانونية الخاصة بهم خاصة ما تعلق بحقوقهم وواجباتهم فضلا عن إحاطتهم بضمانات فعلية بما يضمن حسن سير المرافق العامة الدولية وتفعيل أدائها.

كما أن النقلة النوعية التي شهدتها القانون الدولي بترسيخ قواعد الحصانة وامتيازات لمصلحة الموظف الدولي والمنظمات الدولية متجاوزة بذلك القاعدة التقليدية المقننة على ضمان الحصانة لرعايا الدول في الخارج دون سواهم شكل دعما حقيقيا لنظام الوظيفة العامة الدولية القائمة على مبدأ الحياد والاستقلالية.

أهمية البحث:

تتولد عن رابطة الوظيفة الدولية بين المنظمة وموظفيها آثار قانونية متعددة تتمثل فيما يفرضه هذه الوظيفة من واجبات على الموظف الدولي وما ترتبه له من حقوق وتحكم هذه الرابطة

¹ إبراهيم براهيم مختار النظام القانوني الدولي مذكرة ماجستير في القانون العام تخصص قانون دولي، جامعة سعيدة، 2009

قواعد قانونية تتولى تنظيمها من خلال قانون الوظيفة الدولية والمتمثل في القانون الدولي الإداري.

كما أن الطبيعة الخاصة للوظيفة الدولية والأهداف والمبادئ التي تسعى إلى تحقيقها الدور الكبير في تمتع الموظف الدولي بحصانات وامتيازات لا تتوافر بالنسبة للموظف العمومي (الوطني).

وفي خضم الواجبات والأعباء والمهام الجسام التي تقع على كاهل الموظف الدولي والمخاطر التي تواجهه فإن الضرورة تحكم توفير نظام حماية له ضد ما قد يتهدهه من أخطار وما قد يتعرض له من ضرر أو اعتداء في الدول التي يمارس أعماله الوظيفية فيها لما فيها الدولة التي يحمل جنسيتها ويتحقق ذلك من خلال قيام المنظمة الدولية التي يعمل فيها بما تتمتع به من شخصية قانونية دولية تمنحها الحق بالمطالبة الدولية عما يلحقه من ضرر وفقا لما يعرف بالحماية الوظيفية.

إن حدوث نزاع بين الإدارة وموظفيها أمر منصور مما يستدعي ضرورة وجود رقابة على الإدارة تمنعها من التعمق في قراراتها الإدارية الصادرة ضد موظفيها من خلال رقابة سابقة على إصدار القرار الإداري ولاحقه على صدوره والتي تتمثل في الحماية (الضمانات) الإدارية. وإذا لم تحقق هذه الحماية الإدارية الغاية الموجودة منها في حماية الموظف الدولي فإن الحماية (الضمانات) القضائية يبرز دورها من خلال المحاكم الإدارية الدولية التي تباشر رقابتها القضائية للوقوف على مدى احترام المنظمات الدولية فيما تصدره من قرارات إدارية لحق موظفيها لمبدأ المشروعية وتكون أحكام هذه المحاكم ثنائية ولا يجوز الطعن فيها إلا بطرق محددة واستثنائية وشريطة توافر أسباب معينة.

من خلال ما سبق ونظرا للضرورة المنهجية حاول طرح الإشكالية التالية: ما هي امتيازات وحصانات الموظف الدولي بين الإطلاق والتقييد؟ ما أساسها وصورها؟ وما هي الضمانات الكفيلة بعدم التعسف في حقوقه؟

أما فيما يخص دوافع اختيار الموضوع فهناك دائما دوافع ذاتية وموضوعية لاختيار أي موضوع وهي:

دوافع ذاتية:

أثناء إنجاز هذا البحث واجهتنا عدة صعوبات تمثلت في:

1. إن مشكلة حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين ما زال الخلاف يكشفها خاصة فيما يتعلق بتحديد أساسها القانوني ومضمونها، وذلك عبر معادلة المذاهب الفقهية أعمال القياس في المسألتين على ما استقر بالنسبة لأنواع الأخرى من الحصانات والامتيازات خاصة المتعلقة بالدول وممثليها الدبلوماسيين.

كما تطرح مسألة اعتراف القانون الدولي بهذه الحصانات والامتيازات قد أصبح عاما وبصورة كافية يمكن على أساسه التسليم بقاعدة عرفية في القانون الدولي الواجبة التطبيق في حالة غياب النص.

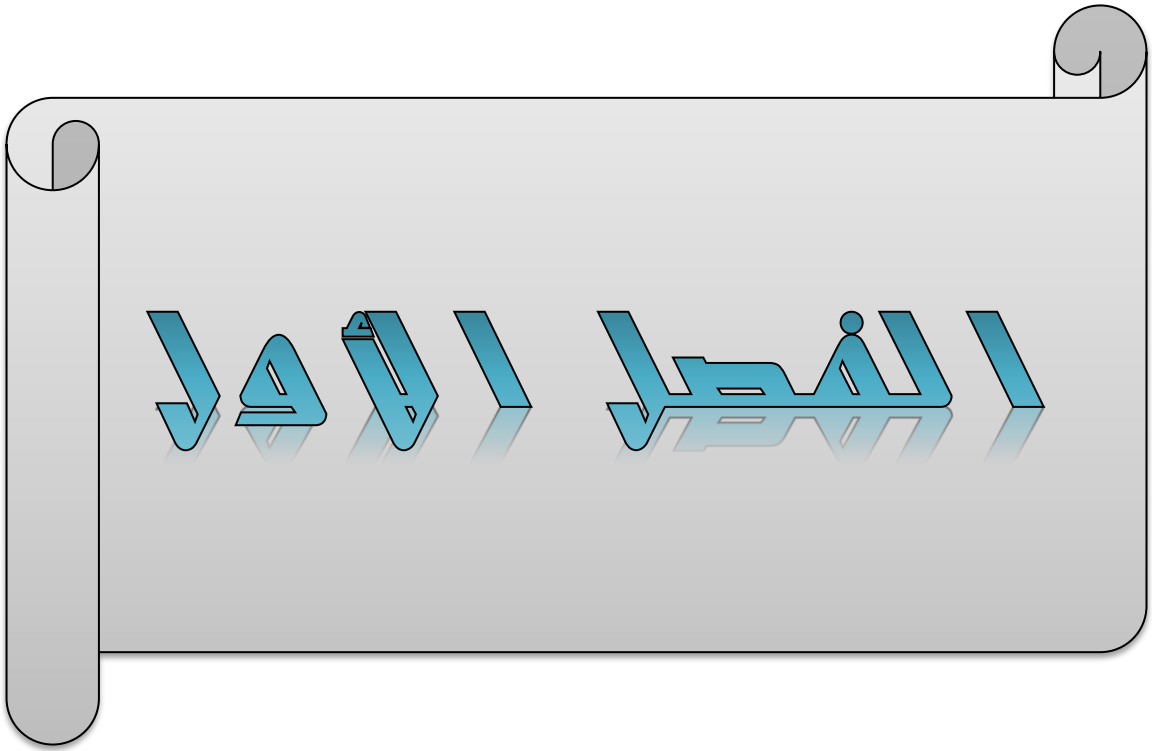
2. قلة المراجع المتخصصة التي تتحدث عن حصانات وامتيازات الموظف الدولي بين التقييد والإطلاق ومن بينها كتاب للدكتور جمال طه بعنوان: الموظف الدولي دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب.

- قلة الملتقيات وصعوبة الاتصال بالإدارات والمصالح العمومية وعدم إصدارات بالوثائق أو المساعدة اللازمة من المكتبات الجامعية.

وقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي التحليلي وذلك من أجل إيضاح مختلف الجوانب الخاصة بالموظف الدولي من حصانات وامتيازات وكذلك حماية الموظف الدولي من تعسف المنظمة الدولية والإمام بالموضوع حتما ينقسم هذا العمل إلى فصلين.

تطرقنا بالفصل الأول إلى : ماهية الموظف الدولي والنظام القانوني الخاص به والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم الموظف الدولي وحقه في الحماية القضائية وفي المبحث الثاني النظام القانوني للموظف الدولي، أما الفصل الثاني تناولنا فيه الحماية الوظيفية والضمانات الإدارية والقضائية، وقسمناه إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول

امتيازات وحصانة الموظفين الدوليين. و المبحث الثاني الحماية (الضمانات) الإدارية والقضائية.



الفصل الأول: ماهية الموظف الدولي والنظام القانوني الخاص به :

إن تحديد ماهية الموظف الدولي والعناصر المميزة له أهمية كبيرة تتجلى من خلالها الصورة المميزة للموظف الدولي عن غيره من الطوائف (المستخدمين الدوليين) الذين يعملون في المنظمة الدولية إلا أنهم لا يعدون ضمن طائفة الموظفين الدوليين ومن ثم ليس لهم ذات الحقوق والواجبات والآثار القانونية الأخرى الناشئة عن العلاقة الوظيفية بين المنظمة الدولية وموظفيها الدوليين.

فالنظام القانوني للموظف الدولي له طبيعة خاصة تميزه عن الأنظمة القانونية للموظفين العموميين في القوانين المحلية.¹

المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي وحقه في الحماية القضائية

لا يتأتى الاستيعاب الصحيح لأي من الموضوعات إلا بالفهم الدقيق لمعاني مفرداته ومصطلحاته وإزالة ما قد يكتنفها من غموض والتباس إضافة إلى محاولة تمييز هذه المفردات والمصطلحات عما قد يشتهب بها من ألفاظ وعبارات أخرى بعيدة الصلة. ومن هنا يظهر ما لدقة بيان وتحديد تلك المفردات والمصطلحات من أهمية في ضبط المعاني والألفاظ خاصة القانونية منها إذ يترتب على ذلك تجنب الكثير من المزالق التي قد تؤدي في كثير من الأحيان إلى الحرج الشديد أو الوقوع في مصاعب قد يتعسر توخي أضرارها ونتائجها السلبية.

ولأجل تكوين صورة واضحة ومحددة المعالم لموضوع هذه الدراسة فلا بد من بيان محدداته التي على ضوءها يتبين الإطار الذي يوضح حدوده التي تمنع النياحة إلتباسه بما يخرج عنه، وتؤدي في نفس الوقت إلى يسر استيعابه وسهولة البناء عليه لبقية النقاط والمسائل التي يتكون منها هذا الموضوع.

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، دار الكتب والوثائق القومية، ط1، 2014، ص29.

المطلب الأول: التعريف بالموظف الدولي وبيان علاقته بالمنظمة الدولية

لأن هذه الدراسة تبحث أصلا في حصانة وامتيازات الموظف الدولي يكون من الطبيعي أولا أن تقترب من هذا الموظف كي نتمكن من تحديد معالم هويته القانونية التي على ضوءها يتحدد الكيان المستقل لهذا الموظف عن غيره من الأفراد الذين يرتبط عملهم بشكل أو بآخر بالمنظمات الدولية.

ومن تم نتجه لتحديد طبيعة العلاقة التي تربطه بالمنظمة الدولية التي يعمل لديها، ليتم على ضوءها تحديد القانون واجب التطبيق الذي يحكم هذه العلاقة إضافة إلى أن هذه المسألة تدخل ضمن العناصر التي يمكن الاستعانة بها في تمييز الموظف الدولي عن أولئك الأفراد الآخرين مما يرتبط عملهم بالمنظمة الدولية.

وبالتالي فإن ضبط مصطلح الموظف الدولي له أهمية في تحديد حصانات وامتيازات الموظف الدولي بين التقييد والإطلاق.

الفرع الأول: تعريف الموظف الدولي وتمييزه عما يشته به

نظرا لتعاضد دور الموظف الدولي فقد جرت محاولات عدة على مستوى الفقه والقضاء الدوليين لإيجاد تعريف منضبط لهذا الاصطلاح يستعرض الباحث منها ما يلزم لإيضاح الارتباط بموضوع الدراسة، مع التركيز على ما يخدم هذا الموضوع من حيث أن مدى دقة وانضباط هذا التعريف يلعب دورا هاما في تحديد نطاق الحماية القضائية ضيقا واتساعا.

يستحسن البدء بتعريف الفقيهة الفرنسية سوزان باديفان أو (مدام باستيد) والذي تأثر به عدد من الفقهاء العرب فجاءت تعريفاتهم مقاربة له، إذ عرفت الموظف الدولي بأنه "كل فرد يكلفه ممثلوا عدة دول، أو جهاز بأن يؤدي طبقا لقواعد قانونية خاصة، عن طريق التفرغ بصورة مستمرة، وظائف لصالح مجموعة دول معينة، وقد اتخذت من (تحديد الأجر) معيارا لتمييز الموظف الدولي بمعناه الدقيق وإنما يحصلون على مكافأة¹ ومتفقا مع هذا التعريف ذهب جانب

¹ د. محمد عبد الرحمن إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي في ضوء أحكام القضاء الإداري الدولي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2012، ص 74.

في الفقه لتعريف الموظف الدولي على ضوء تعريف الموظف العام على الصعيد الإداري الوطني، بأنه "كل من يعمل في خدمة منظمة دولية تحت إشراف أجهزتها، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها من أجل القيام بوظائف لصالحها بصفة مستمرة وعن طريق التفريغ".

بينما فضل جانب آخر في الفقه العربي التعريف الذي أورده الأستاذ (Reutes) للموظف الدولي بأنه "العامل في المنظمة الدولية الذي يحكمه نظام قانوني ذو طبيعة خاصة، ولا يخضع لقانون داخلي، ويباشر وظائف دولية بصفة مستمرة ودائمة".

كما عرفه بعض آخر بأنه "كل شخص يعمل بصفة دائمة ومستمرة في خدمة إحدى المنظمات الدولية الحكومية ولصالحها، ويخضع لنظام قانوني خاص تضعه المنظمة".

ولا يفوت ذي فطنة تركيز أصحاب التعريفات السابقة جميعهم على صفة الاستمرارية والدوام واعتبارهم أن توافر هذه الصفة يعد عنصرا لازما لانطباق التعريف على الموظف الدولي.

لذا فهم يعدون التعريف الذي يخلو من ذكر هذا العنصر أو الشرط الجوهري -بحسب تعبير بعضهم- أنه تعريف غير منضبط.

إن اشتراط الصفة السابقة في تعريف الموظف الدولي يعد أمر غير مجمع عليه فقد تمت مخالفته من قبل الفقهاء والفقه الدوليين وكذا الأعمال القانونية الدولية:

أولا: التعريفات القضائية للموظف الدولي:

ويتم استعراضها بإيراد تعريف محكمة العدل الدولية، وتعريفات قضاء التحكيم الدولي:

أ- تعريف محكمة العدل الدولية

شهدت هذه المحكمة لهذا التعريف بمناسبة رأيها الاستشاري الصادر في 11/04/1949 بخصوص حق الأمم المتحدة بالمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تصيب موظفيها أثناء القيام بمهامهم، فقد جاء فيه أنه: "فهم كلمة وكيل في أكثر معانيها تحررا" بمعنى أنه كل شخص سواء يتقاضى أجرا رسميا 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 ستصرف من خلاله المنظمة".

على أن إغفال هذا التعريف لصفة الاستمرار والدوام التي يشترطها الفقهاء الاتجاه السابق في سبب انتقادهم له، فذلك يجعله برأيهم تعريف غير منضبط فالأخذ به يؤدي للخلط بين الموظف الدولي والمستخدم الدولي، وأن تضمين شرط الاستمرار والدوام هذا يعد ضروريا لتجنب هذا الخلط.

فحقيقة الأمر - بحسب رأيهم - أن هناك فرقا بين المستخدم الدولي والموظف الدولي، ذلك المنظم الدولي يستخدم أشخاصا لمهامهم مختلفة ولكن ليس كل من يستخدمهم المنظم الدولي بموظف لدى المنظم الدولي.

وإن صح العكس: أي أن كل موظف دولي هو أيضا مستخدم دولي، ويمكن تجميع التعبير في تعبير واحد يضم كلا الفئتين وهو (الوكلاء الدوليين).

ويتضح مما تقدم اتجاه جانب لا بأس به من الفقه للترقية بين الموظف الدوليين الدائمين ونظرائهم المؤقتين، ومع التسليم بقيام هذه الترقية، إلا أنه لا يمكن للباحث القول باختلافها، إذ أنه ينبغي عدم امتدادها إلى التمتع بحق الحماية القضائية في مواجهة ما قد يحدث من تعسف منظماتهم التابعين لها، هذا المنطلق فلا يرى الباحث أهمية لهذه الترقية فيما يخص هذا الحق والذي تسعى هذه الدراسة إثباته لكل منظمة دولية العمل لخدمتها ودون تمييز.

ولعل ما يدعم الباحث في هذا هو إقرار البعض بأنه هذه الترقية إنما هي نسبية، مردها اختلاف الظروف من منظمة إلى أخرى. فمنها من لا تحبذ تحويل الوظيفة إلى مهنة أو حرفة ولكل اختلاف لذا نجدها لا تستخدم إلا المؤقتين، كمنظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو) بينما نرى لجوء بعضها خلال فترات معينة أو لظروف تخصصها لاستخدام هؤلاء المؤقتين ولمدة طويلة ولا تفريط بهم، لذا فإنهم يصبحون كالموظفين الدائمين.¹

لذا يكون مجافيا للعدالة أن شكر على هؤلاء الحق في الحماية القضائية بمجرد رغبة تلك المنظمات في التعاقد مهم لموظفين مؤقتين، رغم أنهم يقومون فعليا بخدمتهم ولفترات قد تكون طويلة ومن ثم يعتقد الباحث أنه ينبغي مراعاة مدى توافر عنصر التفرغ لخدمة المنظمة بحيث

¹ د. عبد العزيز سرحان، منظمات دولية، ط1، 1967، القاهرة، ص121.

يجب أن يكون مستغرقا لكل الفترة الزمنية التي يقضيها الفرد في العمل لدى المنظمة دون أن تتخلله فترات انقطاع وبغض النظر عن طولها أو قصرها، فتوافر عنصر التفريغ هذا يعد مؤشرا على استمرار ودوام العمل في خدمة المنظمة خلال هذه الفترة دائما بحيث يكون هناك الاستغراق مؤمنا واستحقاق الحماية القضائية من عدمه.

لكل ما سبق لا يعني التحويل فقط على مجرد توافر عنصر التفريغ منفردا، بل ينبغي بالضرورة ارتباطه بالعناصر الأخرى التي يلزم أن يتضمنها تعريف الموظف الدولي، كالعامل باسم المنظمة ولحسابها وتحت إشرافها واستهداف مصالحها والخضوع حصريا لقوانينها وتعليماتها، بما من شأنه تحقيق عنصر استقلال الوظيفة الدولية إذ لا بد من تكامل جميع هذه العناصر بحيث لا يصح التركيز على بعضها وإهمال البعض الآخر.

كما يعتقد الباحث أيضا أن المقصود بصفة الاستمرار والدوام لا يتصرف للموظف الدولي للوظيفة دائما وهو ما عبرت عنه المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية "دائمة الوظيفة" فيبقى ليمد الموظف دوليا، أن يشغل وظيفة دولية تحون طابع الاستمرار لا يكون الوظيفة طارئة.

بمعنى أنه يلزم أن تكون الوظيفة التي يشغلها الموظف (الدائم أو المؤقت) وظيفة دائمة، وذلك بأن تكون معتمدة ضمن الهيكل الإداري للمنظمة وبصفة دائمة وتحتاج المنظمة القيام بها على سبيل الاستمرار، إضافة إلى إنصاف العمل الذي يقوم به الموظف بانتظام ووفقا لما سبق يمكن تمييز الوظيفة الدائمة عن تلك هي بطبيعتها مؤقتة أو غرضية ولا يتم اللجوء إليها إلا في مناسبات قد شكر ومثالها تلك التي تتطلبه خيارات أو تخصصات نادره قد تحتاجها المنظمة لأمر عارض أو نادر الحدوث، وتلك التي يتم اللجوء إليه لغرض تنظيم فعالية ما ولمدة محدودة كإجراء مسح أو إحصاء ميداني كالإشراف على اتجاهات عامة في إحدى الدول أو ما شابه ذلك من أعمال تبقى بإشهاد الحدث، ومن ثم فلا يعد القانون بها الموظفين النظاميين كون أعمالهم ليست ذا طابع مستمر ودائم.

فهذا النوع من الأعمال العارضة غالبا ما يتم إنجازها بفترات وجيزة لا تكفي لتترتب حقوق كتلك المقررة للموظفين النظاميين.

كالحق في الإجازات والترقيات والمعاشات...إلخ، فهذه الحقوق إنما تلازم مع الوظائف ذات الأعمال المستمرة والدائمة بطبيعتها.

وهكذا يصل الباحث الدولي إلى حصر هذا الحق في فئة الموظفين الدائمين ومن ثم حرمان عدد كبير من منتسبي المنظمات من هذا الحق وكما هو معلوم فإن الحق في الثقافي غير قابل للتجزئة، فكما أن كل الموظفين الدوليين باختلافهم الدائمين أو مؤقتين مطالبون تجاه المنظمة بواجبات تقتضيها طبيعة العمل، كواجب الولاء والحياد والسرية والحرص على تحقيق مصالحهم ورعايتها...إلخ فإنه يبقى بالمقابل كفالة الحقوق لجميعهم وبدون تفرقة ومنها الحق في الحماية القضائية.

من كل ما سبق يسعى الباحث إلى أن تضمن شرط الاستمرار والدوام في التعريف الموظف الدولي يجعله تعريفا فاقدا لصفة العمومية من حيث إنطباقه على الموظفين الدائمين سيما فيما يخص المؤقتين منهم وفي هذا هضم كبير لحقوقهم، برغم أنهم يشكلون شريحة واسعة من مجمل الموظفين الدوليين، فمعظم المنظمات الدولية تأخذ الموظفين المؤقتين إلى جانب الدائمين كما سبق البيان.

وبناء عليه يخلص الباحث إلى عكس الفريق السابق الذي أيد التضامين التعريف الموظف الدولي عنصر الاستمرار والدوام بذريعة تجنب الخلط بين هذا الموظف وما قد يشته به، وهو ما يوضح سعيهم لتقنين هذا التعريف قدر الإمكان.

وهو التصحيح الذي يعارضه الباحث مستهدفا بذلك اتساع دائرة منتسبي الوظيفة العامة الدولية التي تبقى استفادتهم من حق الحماية القضائية وهو ما يأتي - مع مراعاة بقية الشروط وضوابط التعريف- بتخطي قيد الاستمرار والدوام الذي أفقد تعريفات الفريق السابق صفة العمومية، وبذلك بإغفاله جزء من الموظفين أثبتة الواقع العملي لقضاء المحاكم الإدارية الدولية

تصديها لدعاوهم ضد منظماتهم وإن كانوا مؤقتين على نحو ما تشبه في طيات هذه الدراسة التي بين أيدينا.

وهذا الاتساع الذي ينادي به الباحث نذهب فقيهه غربية معاصرة، فهي ترى أن كل شخص يعمل داخل المنظمة (مهما كانت صفته) يعد من الموظفين الدوليين باعتبار (عونا دوليا) مادامت تتحقق فيه الصفة الوظيفية والمالية والمهنية.¹

فالواضح أن صاحبة هذا الرأي تعد موظفا دوليا كل من تربطهم علاقة عمل بالمنظمة الدولية، فهي لا تفرق بين من هم موظفين إداريين أم غيرهم كالأمناء والمديرين ورؤساء الأقسام والمكاتب، علاوة على الخبراء والمستشارين القانونيين.

ووفقا لكل ما تقدم يميل الباحث لتأثير خلو تعريف محكمة العدل الدولية للموظف الدولي من صفة الاستمرار والدوام فقد جاء هذا الخلو - على ما يبدو - متعمدا من قبل قضاة المحكمة كونهم يدركون بما لديهم من خبرة وممارسة عملية أكثر مما يتوفر لدى الفقهاء مشرطي هذه الصفة أن لهذا الخلو حكمته وهي بقاء الباب مواربا أمام أكبر قدر ممكن من منتسبي المنظمات الدولية للممارسة حق الحماية القضائية باللجوء لمقاضاتهم حال وجود المبرر لذلك.

ولعل الباحث يجد ما يدعمه فيما ذهب إليه بوقائع تلك القضية التي بمناسبةها أوردت محكمة العدل الدولية هذا التعريف، علاوة على ما استهدفته الأمم المتحدة من وراء إصدار الراي الإستشاري من قبل هذه المحكمة فلئن إستهدفت هذه القضية في جزء منها الإقرار لمنظمة دولية (هي الأمم المتحدة) بحق الحماية الوظيفية التابعة لها إلا أن هناك هدفا إضافيا آخر هو إقرار مبدأ تعويض المنظمات ذاتها، علاوة على التعويض الشخصي لموظفيها المتضررين عما قد يصيبهم أثناء أداء مهامهم، وهو ما يعد حقا ماديا يدخل ضمن حقوق الموظفين التي لهم أن يطالبوا بصوتها وحماتها، وإن اقتضى ذلك اللجوء لمقاضاة المنظمة التي يتبعونها إذ هي أهملت أو قصرت في اقتضاءه.

¹ أ. عمير نعيمة، ديمقراطية الأمم المتحدة، الجزائرية للكتاب + المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، بيروت، ط1، 2007، ص249.

ومن ناحية أخرى يرى الباحث أن ذلك الخلو يحقق ميزة تتمثل في السماح للمتطوعين بالعمل لدى المنظمة الدولية من الاستفادة من حق الحماية القضائية وهو ما يستنتجه من العبارة التي أوردها تعريف محكمة العدل يقول: "وسواء تقاضى أجرا رسميا أم لا" لكن مع ملاحظة أنه ينبغي انطباق بقية شروط التعريف عليهم وهو ما قد يؤدي لتشجيع العمل التطوعي على نحو قد تحبذه وتلجأ إليه كثيرا من تلك المنظمات وبالذات في الفترات التي تواجه فيها عجزا في موازنتها، على أن رأي الباحث هذا قد يواجه النقد من حيث أن لا أساس لتمتع هؤلاء المتطوعين بالحقوق في مواجهة المنظمات، فمقتضى العمل التطوعي بطبيعته لا يتفق والمطالبة بحقوق، كما أن المنظمة لم تقم بتعيينهم للعمل لديها.

ويكون الرد: أنه كيف تسنى الاعتراف بحقوق لمن يخدم المنظمة بأجر بينما يتم إنكارها على من يخدمها بدون هذا الأجر، ووفقا لذلك يكون أساس تمتع هؤلاء المتطوعين بحقوق في مواجهة المنظمات التي يخدمها هو مبدأ العدل والانصاف والناشئ عن تصرفها السلبي المتمثل في سكوتها الذي يعد قبولا ضمنيا، إضافة إلى تمكينها لهم من العمل، وإلا فالأولى لها عدم قبولها التطوع أصلا إذ هي أرادت التوصل من الاعتراف بأي حقوق لهم.

غير أن تعريف محكمة العدل الدولية السابقة للموظف الدولي يمكن أن يواجه النقد من ناحية استخدامه كلمة (Agent) وهي تترجم باللغة العربية (وكيل) وهذا الصفة لا تنطبق تماما على جميع موظفي المنظمة الدولية بقدر ما ينطبق على فئة محصورة منهم، وهم الفئة القيادية كالأمين العام أو مساعديه أو من قد تفوضه المنظمة للقيام بأعمال قانونية باسمها، باعتباره نائبا ممثلا عنها وقد كان الأولى استخدام كلمة (Officer) أو (Employer) فهما أدق في المعنى، وهكذا فإنه وممن يمكن الجزء التام بعدم تمتعهم، تجاه المنظمة يحث الحماية القضائية. أولئك المندوبون أو ممثلو الدول الأعضاء لدى المنظمة، رغم ارتباط عملهم بهذه المنظمة وذلك لعدم انطباق أي من العناصر والاشتراطات الواردة في تعريف الموظف الدولي عليهم، فهم لا يعملون لحساب المنظمة ولا تحت إشرافها ولا يخضعون في عملهم لقواعد الوظيف التي تضعها المنظمة ذاتها فتبعيتهم ليست للمنظمة، بل لدولهم التي يحملون

جنسياتهم وعملهم داخل المنظمة إنما هو لحساب هذه الدول ولها تتصرف آثار تصرفاتهم فهي من تشرف عليهم وتخضعهم للقواعد المطبقة على صعيدها الوطني إذ أن سلطة تعيينهم وكافة الأمور المتعلقة بوظائفهم إنما هي في يد دولهم، ولا تملك المنظمة المستقبلية لهم والتي يعملون في إطارها من أمر ذلك شيئاً.

لذا فإنهم وإن تمتعوا بالحصانات والامتيازات تجاه كافة باعتبارها حصانات دبلوماسية إلا أنهم يحرمون منها في مواجهة بلدانهم بعكس الموظفين الدوليين الذين يتمتعون بهذه الحصانات في مواجهة الكافة، بما يكفي في ذلك بلدانهم، باعتبارها حصانات مقررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها، ووفقاً لما سبق يكون من اليسير التمييز بين الموظفين الدوليين وهؤلاء المندوبين.

ب- تعريفات قضاء التحكيم الدولي:

من المناسب في هذا المقام إيراد ثلاث تعريفات إعتدتها قضاء التحكيم الدولي مؤخراً، وذلك من قبل هيئة التحكيم التي تشكلها كل من الحكومة الفرنسية ومنظمة اليونسكو للنظر في مسألة نظام الضرائب الذي يحكم المعاشات التعاقدية التي تدفع لموظفي اليونسكو المقيمين في فرنسا.

الفرع الثاني : طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية و أهميتها

تشكل الوظيفة العامة الدولية باعتبارها وسيلة المنظمات الدولية في إدارة شؤونها اليومية إحدى المتطلبات اللازمة لحياة هذه المنظمات واستمراريتها فبواسطتها تتمكن من ضمان ديمومة الاتصال وتجنب الانقطاع في المحيط الدولي متميزة بذلك عما قد يشتهه بها من أعمال وفعاليات قانونية دولية كالمؤتمرات والاجتماعات الدولية المؤقتة.

1- أهمية الجهاز الإداري في المنظمات الدولية :

يؤكد الواقع أن ما كينة المنظمات الدولية تحتاج لتسييرها وجود طوائف من الأشخاص يعملون بها لدى يعد الموظفون الدوليين من المكونات الهامة لمجتمع التنظيم الدولي في عصرنا الراهن و الذي يوصف بعصر التنظيمات و التجمعات التكتلية¹. وذلك لأهمية ما يقومون به من دور لا غنى عنه لحياة منظمة دولية التي تتزايد أعدادها وتتنوع مجالات أنشطتها حتى كادت تغطي

¹ د. جمال طه ندا الموظف الدولي، (دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري) الهيئة المصرية العامة للكتاب 1986.

مساحة الإقليم البري للكرة الأرضية، علاوة على إقليمها المائي والجوي، بل والفضاء العالمي أيضا.

يتمتع الموظفون الدوليون بأهمية خاصة بالنسبة لوجود المنظمات الدولية، كونهم القائمون بممارسة الأعمال اللازمة لحياتها اليومية؛ لذا فهم يشكون أحد العناصر الجوهرية للبناء العضوي للمنظمة الدولية، وهذا قطعاً إلى جانب عديد الدول التي تتخرط في عضويتها، إثر صياغة الاتفاق الدولي الذي ينشأ هذه المنظمة بموجبه.¹

وتتجلى أهمية هذا العنصر البشري، كونه وسيلة المنظمات الدولية لامتلاك الطابع الوظيفي المستقل، والذي يعد بدوره من أهم المظاهر التي تؤكد الشخصية القانونية الدولية؛ إذ يشكل هذا العنصر الأداة الأمثل التي بواسطتها تعبر هذه المنظمات عن إرادتها الذاتية المستقلة عن إرادة أو تدخلات الدول الأعضاء فيها، وبدا يتضح ما للموظفين الدوليين من فائدة في عنصري الشخصية القانونية والإرادة الذاتية للمنظمة الدولية.

و يقتضي تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية - وهو ما استقر في الواقع الدولي فقها وقضاء، - أن يشمل تكوينها على جهاز إداري يقوم بتصريف أمور اليومية، ويعمل على دعم و تنسيق المهام بين مختلف أجهزتها و فروعها، و هكذا يتضح مدى الترابط و الصلة بين الدولي و الشخصية القانونية للمنظمة الدولية، و ذلك من خلال أهمية كل منها للأخر، فللموظف دوره في تعزيز الشخصية القانونية بإعتباره أحد مظاهرها، كما أن تمتع المنظمة الدولية بالشخصية القانونية أمر لازم لأهليتها في استخدام من يقوم بخدمتها ورعاية مصالحها.

لمزيد من إيضاح أهمية الجهاز الإداري للمنظمات الدولية يتعين التطرق، ولو بلمحة موجزة، لمجمل المهام والاختصاصات الملقاة على عاتقه، والتي منها أيضا يستقي الموظفون الدوليون مكانتهم وأهميتهم، وهي بصورة عامة:

¹ د. عبد المعز عبد الغفار نجم، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، 2008، ص48.

إجراء ما يلزم من الاتصالات الداخلية مع بقية الأجهزة، أو الخارجية مع الدول أو المؤسسات الدولية الأخرى، وتحضير دورات وجلسات أجهزة وفروع المنظمة، ومتابعة تنفيذ قرارات هذه الأجهزة، والرد على استفساراتها، والتنسيق بين هذه الأجهزة بعضها ببعض، أو بين المنظمة ذاتها مع الغير، وإعداد محاضر الجلسات والتقارير المختلفة، وتجهيز الوثائق، والترجمة، وأحيانا إعداد مشاريع القرارات والموازنة. إضافة إلى تصريف الشؤون المالية والإدارية اليومية، ولا تنحصر هذه الاختصاصات على ما سبق، بل تتعداها إلى مجالات أخرى مثل: المعلومات، والدراسة والأعداد، والتنفيذ.

وهكذا فقد أصبح الموظفين الدوليين من السمات البارزة لعصر التنظيم الدولي باعتبارهم أدوات المنظمات الدولية في تحقيق التعاون في مختلف مجالات الحياة الدولية، فهم وبحق مبعث الحياة في مفصل الهيكل التنظيمي لهذه المنظمات. كونهم - بحسب تعبير البعض - يعدون المحرك الأول لنشاط الإدارة الدولية.

إن الجانب الفقهي الذي أقر بصعوبة البث في طبيعة هذا لقانون، فتحديد إن كان من القانون الدولي أو الداخلي يعد مشكلة بحد ذاتها، إذ تثير جدلا فقهيًا واسعًا، لعل من المفيد قبل الخوض فيه، التلميح للنقاط التالية:

1- كما هو معلوم فإن القانون الدولي العام إنما هو في الأصل أحد الفروع القانون العام الداخلي، لذا فلا يعد مستغربا أن يستلهم الأول قواعده من فروع القانون الثاني، كالقانون الإداري مثلا، وبهذا تعد هذه الفروع من مصادر القانون الدولي العام، الذي هو في الحقيقة مدين بالكثير من قواعد للقانون الداخلي.

2- العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة العامل لديها هي في الأساس علاقة فردية.

3- الوظيفة الدولية تعد ضربا من الوظيفة العامة الداخلية.

4- العلاقة الناشئة عن الوظيفة العامة الدولية بين المنظمة والأفراد العاملين لديها تختلف

تماما عما إعتدناه من علاقة المنظمة بأعضائها من الدول.

العلاقة بين قانون الوظيفة الدولية وقانون المنظمات الدولية

من المناسبة البدء بتبيان أن قانون الوظيفة العامة الدولية إنما هو جزء من نظام قانوني أعم يحكم حياة المنظمة الدولية، يعرف بـ (قانون المنظمات الدولية)¹، ينقسم إلى قواعد تنظم النشاط الخارجي لهذه المنظمات، وأخرى تنظم نشاطها الداخلي (سواء تعلق هذا النشاط بتكوينها العضوي أو بالمهام الوظيفية لأجهزتها).

وهذه القواعد الأخيرة المتعلقة بالنشاط الداخلي للمنظمة، يسميها جانب كبير في الفقه بـ (القانون الداخلي للمنظمات الدولية)، ويذهب بعضهم إلى أنه "يقصد بالقانون الداخلي للمنظمة الدولية - على وجه العموم - مجموعة القواعد المنظمة كافة ما ينشأ داخل إطار منظمة دولية معينة من روابط وأوضاع قانونية".

ولما كانت الوظيفة العامة الدولية هي إحدى هذه الروابط والأوضاع القانونية، فإنها بذلك تعد إحدى موضوعات القانون الداخلي للمنظمات الدولية؛ إذ تتميز في إطاره قواعد تتعلق بتنظيم هذه الوظيفة وتسمى بـ (قانون الوظيفة العامة الدولية)، وهو القانون الذي يحكم علاقة المنظمة الدولية بموظفيها، ويوفر الضمانات الكفيلة بإنماء وتدعيم هذه الوظيفة.

بيد أن قانون الوظيفة العامة الدولية هي إحدى هذه الروابط والأوضاع القانونية، فإنها بذلك تعد إحدى موضوعات القانون الداخلي للمنظمات الدولية، إذ تتميز في إطاره قواعد تتعلق بتنظيم هذه الوظيفة وتسمى بـ (قانون الوظيفة العامة الدولية)، وهو القانون الذي يحكم علاقة المنظمة الدولية بموظفيها، ويوفر الضمانات الكفيلة بإنماء وتدعيم هذه الوظيفة".

بيد أن قانون الوظيفة العامة الدولية، في الحقيقة، إنما يعد جزء من القانون الإداري الدولي وهو الذي يعد بدوره جزء من قانون أوسع هو القانون الداخلي للمنظمات الدولية. وهو - على ما يبدو - مالم ينتبه إليه بعض الفقهاء ممن وقع في الخلط بين القانونين السابقين، وذلك عندما عرف القانون الإداري الدولي بأنه: "مجموعة المبادئ والقواعد القانونية التي تنظم العلاقة

¹ أ. عميمير نعيمة، ديمقراطية الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص 249.

بين المنظمات الدولية وموظفيها"، وكما هو واضح فهذا التعريف إنما ينطبق على القانون الوظيفية الدولية.

أما القانون الإداري الدولي فقد عرفه البعض بأنه القانون "الذي يتعلق بنواحي الإدارة العامة داخل المنظمة وهيكلها التنظيمي، ويحدد العلاقة الوظيفية التي تربط بين المنظمات والعاملين لخدمة أهدافها"، وهكذا يتضح أن القانون الداخلي للمنظمات الدولية لا يقتصر فقط على تنظيم علاقة المنظمات بعاملها، بل تتصوي تحت موضوعات عديدة، منها مسائل الوظيفة العامة الدولية، والمسائل الإدارية والمالية للمنظمة... وغيرها.

وبعبارة أوضح فإن قانون الوظيفة العامة الدولية إنما ينظم علاقة المنظمة بموظفيها، بينما يكمن القانون الداخلي للمنظمة كافة النشاطات داخلها، على اختلافها، بينما يحكم القانون الداخلي للمنظمة كافة النشاطات داخلها، على اختلافها، بينما يتناول القانون الإداري الدولي موضوعات التنظيم الإداري العضوي من جهة، وينظم النشاط الوظيفي من جهة أخرى. وهو أدى بالبعض إلى تعريف (القانون الدولي الإداري) - بحسب تعبيره - بأن مجموعة القواعد التي تتعلق بتنظيم وسير المرافق العامة الدولية الإدارية".

ومن جهته يعتقد الباحث أن الباحث أن من المناسبة تعريف القانون الإداري الدولي بأنه "مجموعة القواعد القانونية الصادرة" بالإدارة المنفردة للمنظمات الدولية، بقصد تنظيم نشاطها الإداري بشقيه العضوي بما يكفل حسن واطراد سير العمل فيها.

تميز القانون الإداري الدولي عن القانون الإداري:

لعل القارئ يلحظ فيما تقدم استخدام مصطلحان متميزان: (القانون الدولي الإداري) و (القانون الإداري الدولي)، وهما المصطلحان اللذان تار جدل فقهي حول أي منهما يكون الأنسب إطلاقاً على القانون الإداري للمنظمات الدولية، إلا أن الخشية من الإسهاب والإطالة تجعل الباحث يتحاشى سرده، وأن يكتفي بالقول أنه في كثير من الأحيان يستخدم للدلالة على نفس

الموضوع، وعندما يحاول هذا في كثير من الأحيان يستخدمها للدلالة على نفس الموضوع، وعندما يحاول هذا الجانب من الفقه أو ذاك فصلهما لا تتضح معالم دقيقة لهذا الانفصال.¹ بيد أن ما يستغرب منه هو إجماع مؤيدي تسمية القانون الدولي الإداري على إطلاق تسميتها لا تتفق مع تسميتهم المختارة، من قبيل: (القضاء الإداري الدولي) وجهاته بـ (المحاكم الإدارية الدولية) وذلك بالنسبة لنظام حسم ما قد يثور من منازعات الوظيفية الدولية بين المنظمات الدولية وموظفيها، و (القرار الإداري الدولي) بالنسبة لما تصدره هذه المنظمات من قرارات تتعلق بالمسائل الإدارية ذات الصلة.

متفقين بذلك مع مخالفيهم من مؤيدي تسمية القانون الدولي الإداري ومناقضين تسميتهم المختارة، والتي كانت تقضي أن يوافقوها مع تسميتهم لتصبح: (القضاء الدولي الإداري)، (المحاكم الدولية الإدارية)، (القرارات الدولية الإدارية).

ومما يزيد صعوبة فهم موقفهم هذا، أن قواعد اللغة العربية - وكما هو معلوم - تقضي بأن (الصفة تتبع الموصوف). ووفقا لذلك فإن اصطلاح (القانون الإداري الدولي) هو الأنسب، فهو يوحي بأن القانون الذي تطبقه المنظمات الدولية، إنما ألحقت به صفة الدولي ليمتد تمييزه عن القانون الإداري الوطني المطبق داخل الدول، وهو - على ما يبدو للباحث - الأقرب للصواب. بينما يظهر في اصطلاح (القانون الدولي الإداري) أن القانون الدولي هو المنعوت بصفة الإداري، وهو ما يؤدي إلى دقة المعنى، فالمتعارف عليه أن القانون الإداري القواعد ما يرتبط مباشرة بالأفراد. أما القانون الدولي فهو يحكم العلاقات الخارجية لأشخاص محددة هي الدول بدرجة أولى، ومن ثم المنظمات الدولية.

ولعلى مؤيدي تسمية (القانون الدولي الإداري) إنما إتجهوا لذلك بسبب نقلهم هذا المصطلح كما هو من اللغات الأجنبية، مع عدم مراعاة القاعدة اللغوية السابقة.

¹ د. صلاح الدين فوزي، نظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1990، ص 05.

المطلب الثاني: ماهية حق الحماية القضائية للموظف الدولي وتحديد أركانه وشروطه

يحاول هذا المطلب بيان مفهوم مصطلح الحماية القضائية الموظف الدولي بإعتبارها أحد أوجه الحماية التي يتمتع بها هذا الموظف لدى إنضمامه للعمل في خدمة مرفق دولي عام و من ثم ينتقل لمحاولة تمييز هذا الوجه للحماية عن الأوجه الأخرى و للوصول إلى تحديد دقيق لهذا المفهوم ينبغي تحديد الأركان و الشروط اللازمة لإنطباقه على الموظف الدولي، و التي بتوافرها يتمكن هذا الموظف من ان يتمسك بحق اللجوء لجهة القضاء الإداري الدولي لمحااجة منظمته التابع لها إن لزم الامر و هكذا ينقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول: تعريف حق الحماية القضائية للموظف الدولي**تعريف الحماية لغة واصطلاحاً:**

الحماية لغة: اسم من حنى، وحماة يحميه حماية، أي دفع عنه والحماية والحمى: ما حمى منشئ، وحمى المريض مما يضره، حمية: منعه منه إياه.

الحماية اصطلاحاً: شيء يعبر عن احتياط يركز على وقاية شخص أو مال ضد المخاطر وضمان أمنه وسلامته وذلك بواسطة وسائل قانونية أو مادية وهذا الاحتياط يتوافق مع من يحميه كما يعبر هذا المصطلح على عمل الحماية ونظامها على حد سواء، أي التدبير أو الإجراء أو النظام أو الجهاز الذي يتكفل بالحماية المعنية.

تعريف الفقه للحماية القضائية بوجه عام:

باستقراء أقوال الفقهاء في هذا الصدد تبين أنها تعني أن يدفع (القضاء) عن الحقوق أو المصالح المحمية كل الأفعال غير المشروعة التي تؤدي إلى النيل منها عن طريق ما يقرره لها من الأحكام.

ومن ثم فإن مصطلح الحماية القضائية يستخدم للتعبير عما يؤمل تحقيقه من صون وحفظ للحقوق والمصالح المشروعة عن طريق اللجوء للقضاء وذلك بإقامة دعوى يتأتى إعمالها بمخاصمة المدعي للمدعي عليه أمام هذا القضاء، الأمر الذي من شأنه سيادة روح القوانين فضلا عن نصوصها.

وهذا يمكن للباحث القول أن مقصود الحماية القضائية عموماً الانتقال بالحق من حالة سكن لمجرد النص الدستوري عليه إلى حالة الحركة والنفاد بواسطة تنظيمه قانونياً بما يكفل ممارسته في إطار مبدأ الشرعية وسيادة القانون وذلك بإيجاد رقابة قضائية تتمتع بالاستقلال والحياد. ذهب البعض من شرح القانون العام من العرب المقصود بالمصطلح "حق الموظف في اللجوء إلى القضاء لإقتضاء حق له قرره القانون ومنعته السلطة الإدارية أو انتقصت منه". ومن الفقهاء الفرنسيين فور جيه (forges): إن الحماية القضائية تتمثل في حق الطعن الشخصي من قبل الموظف يعني حق الشخص في مهاجمة القرارات التي تصدر في مواجهته.

التعريف الفقهي لمصطلح الحماية القضائية للموظفين الدوليين:

باستعراض المراجع والمؤلفات المشار إليها لم يطلع الباحث على ما يمكن أن يوصف بالمعنى العلمي الدقيق للكلمة أنه تعريف لهذا المصطلح باستقراء ما ورد في هذه المؤلفات واستنباط ما يمكن أن يكون تعريفاً لهذا المصطلح وذلك وفقاً لما يلي:

الحماية باعتبارها نظام قضائي:

ذهب البعض إلى أن الحماية القضائية أسلوب قضائي يلجأ الموظف الدولي من خلاله إلى جهات قضائية - القضاء الإداري الدولي - للفصل فيما يثور بينه وبين منظمته التي يعمل بها بما أنه يستحيل عليه اللجوء إلى القضاء الوطني. لفظ النزاع من هذا القبيل.

وقرر آخر: المقصود بها ما توفره المنظمة الدولية من نظام قضائي إداري لموظفيها اللجوء إليه، بينما ذهب ثالث: وسيلة للطعن القضائي ضد ما قد يصدر في شأنهم الوظيفة من قرارات الحماية القضائية باعتبارها حق للموظف.¹

قرر البعض أنها: حق الموظفين الدوليين في الطعن على القرارات الإدارية التي تمس مصالحهم "أمام القضاء الإداري الدولي".

¹ د. صلاح الدين فوزي، نظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 05-06.

بعد قرر آخر أنها: حق للموظف الدولي في التظلم القضائي من القرارات الصادرة عن المنظمة التي يعمل بها، رأى إنشاء المنظمات الدولية للمحاكم الإدارية يشكل وسيلة فعالة من أجل حماية الموظف الدولي قضائياً.

كما ذهب آخر على أنها إحدى وسائل الحماية القضائية: حق موظفي المنظمات الاتجاه إلى المحاكم الإدارية الدولية للتظلم.

باعتبارها تطبيقاً لمبدأ مسؤولية المنظمة على تنفيذ العقود المبرمة موظفيها، هناك من اعتبر أنها إمكانية لجوء هؤلاء الموظفين للقضاء الإداري الدولي لإثبات مسؤولية المرافق أو المنظمات الدولية العاملين بها عما يلحقهم من أضرار نتيجة الاجراءات غير المشروعة متخذة في حقهم بينما أورد آخر على لجوء الموظف الدولي للقضاء على أنه خالف الأحكام التنظيمية العقدية السارية في مواجهته.

الحماية القضائية باعتبارها إحدى ضمانات الوظيفة العامة الدولية:

عد البعض أنها أحد أنواع الحماية التي يقرها قانون الوظيفة العامة الدولية لضمان حقوق الموظفين الدوليين وتستهدف إلزام إدارة المنظمة الدولية باحترام الأحكام الواردة في لوائح التوظيف.

وبتعبير آخر أنها إحدى الضمانات التي ينبغي على المنظمات الدولية كفالتهاموظفيها بهدف ضمان حقوقهم لتشجيعهم على حسن القيام بواجباتهم.

المفهوم القضائي لمصطلح الحماية القضائية للموظفين الدوليين:

عبر الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بتاريخ 1960/10/11 والمتعلق بقضية (varlocosta Patron) ضد منظمة الفاو عن هذا المفهوم بأنه المسلّم به كمبدأ عام حق الموظف في أن تسمع شكواه ضد أي قرار نهائي قد يؤثر في مصلحة يقصد حمايتها وهو حق مكفول وإن لم يرد به نص.¹

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، (دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص185.

وقد أشار حكم المحكمة الإدارية للأمم المتحدة الصادر في 1951/08/25 بخصوص قضية (Howrani) ضد الأمين العام للأمم المتحدة السابق إلى أنها "إحدى الضمانات المقررة لصالح موظفي المنظمة التي يتضمنها نظامها القانوني وتضمن أعمال الرقابة القضائية على الطريقة التي يمارس بها الأمين العام سلطته تجاه موظفه بقصد الوقوف على مدى ملائمتها لطبيعة العلاقة القانونية مع الموظفين.

أما محكمة العدل الدولية بصددها رأياً بالإشاري الصادر في 1954/07/13 فقد عبرت عن هذه الحماية بأنها "لجوء موظفي المرافق العامة للمحاكم التابعة لها طاعنا بإجراء أو بقرار للالتزامات الناشئة عن عقد الخدمة ويهدف معالجة آثار ذلك الخرق التي قد تكون قد أصابت هذا الموظف.

أما هذا المفهوم لدى المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية: بأن يتاح لموظفي المنظمات حق التقاضي إلى المحاكم لاستفتاء حقوقهم المقررة لهم قانونياً.

الفرع الثاني : أركان وشروط حق الحماية القضائية للموظف الدولي:

الحديث عن هذه الحماية يقتضي الوجود القانوني لمنظمة دولية ما ومرفق عام دولي إضافة لوجود موظفين الذي تستعين بهم لتسيير العمل فيها.

ومن الناحية النظرية يمكن القول أن مجرد توفر هذين الركنين الأساسيين كونهما طرفي العلاقة الوظيفية التي تعد منشأ هذا الحق، يعد كافياً للقول لضرورة مطالبة الموظفين بتوفير الحماية القضائية.

التطبيق العملي لهذه الحماية يحتاج شروطاً لازمة يقوم عليها حق الموظف الدولي في الحماية وبغير هذه الشروط لا يمكن للموظف الاحتجاج بهذا الحق في مواجهة منظمته العامل بها، إذ أن ممارسة هذه الحماية تخضع لنظام قانوني قائم بحد ذاته.

قيام منظمة دولية (أو مرفق عام دولي) بموجب اتفاق مجموعة دول¹: من المسلم به أن وجود المنظمات والمرافق العامة الدولية يعد أمراً لازماً لوجود الوظيفة العامة الدولية ولا بد لها من الاستعانة بالموظفين الدوليين لتتمكن من البقاء والاستمرار، وبغير قيام هذه المنظمات والمرافق تتعدم الحاجة لهؤلاء الموظفين.

و يلزم لتحقيق هذا الركن توافر عدة شروط هي:

1- الشرط الأول : أن يتسم المرفق أو المنظمة بالطابع الحكومي الدولي:

يستفاد هذا الشرط من وجوب قيام المرفق العام الدولي أو المنظمة الدولية بموجب اتفاق دولي وهو ما يعني لزومهم أن يكون جميع أطرافه حكومات دول بصفتها الرسمية، الأمر الذي يشير إلى فقدان صفة الموظف الدولي في أولئك العاملين لدى المنظمات التي قد تنشأ بغير هذه الصفة الرسمية.

وقد تم التأكيد على توافر هذا الشرط من قبل المؤتمر العمل الدولي بدورته (86) المنعقدة بجنيف في الفترة من 2 إلى 18/06/1998. ففي معرض إقراره تعديل (ف/5) من (م/2) في النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية: لكي تصبح المنظمة الدولية مؤهلة للاعتراف باختصاص المحكمة وفقاً لـ 5/2 (م/2) من هذا الشرط الأساسي بحيث تكون ذات طابع حكومي دولي أو تستوفي الشروط:

- أ- أن يكون تابعها الدولي واضحاً من حيث عضويتها وهيكلتها ونطاق نشاطها.
- ب- ألا يكون مطلوباً منها تطبيق أي قانون وطني في علاقتها مع الموظفين وأن تتمتع بالحصانة من الإجراءات القانونية كما يستدل من اتفاق مقرها المبرم مع البلد المضيف.
- ج- أن تكون أوكلت وظائفها ذات طابع دائم على الصعيد الدولي وأن تقدم ضمانات كافية في رأي مجلس الإدارة، لقدرتها المؤسسية على أداء تلك الوظائف، وكذلك ضمانات بالامتثال للأحكام الصادرة عن المحكمة.

¹ ميثاق الأمم المتحدة، الأحكام المتصلة بخدمة الموظفين

وبالتأمل في هذا التعديل نجد: (الطابع الحكومي، امتلاك المنظمة نظاما خاصا ومستقل، التمتع بالحصانة، أداء وظائف دولية دائمة ذي فعالية، توفير ضمانات قضائية للموظفين) شروطا يلزم توافرها في المنظمات الدولية الحكومية الذي يتحلل بدوره إلى مجموعة الشروط هذه بديل استخدام التعديل لكلمة أو مما يوحي بعدم تحقيق هذا الطابع إلا بكامل هذه الشروط وهو ما لا يتوافر للمنظمات غير الحكومية.

بينما يهمننا أكثر في هذا الصدد هو أن هذا التعديل قد تضمن ما يفيد وجوب الامتثال لأحكام القضاء الإداري الدولي باعتبار ذلك من الشروط اللازمة للمنظمات الدولية الحكومية وهو ما ينطوي على الحرص على توفير الضمانات القضائية لموظفي المنظمات الدولية، وقد ذهب البعض إلى أن شرط (الطابع الحكومي الدولي) مستمد من دساتير المنظمات وأنظمة التوظيف فيها، إذ يتم اختيار موظفيها على أساس أعلى مستويات الكفاءة والتخصص والنزاهة و لعل ذلك ما دفع آخر إلى التقرير بخروج موظفي المنظمات أو الجمعيات دولية الخاصة من دائرة المستفيدين من حق الحماية القضائية و ذلك لأن هذه المنظمات لا تعد من الأجهزة التي تخضع للقانون الدولي العام فأعضائها لا يتمتعون بالشخصية القانونية الدولية ولا يغير من صحة هذا القول انضمام بعض حكومات الدول بصفتها الرسمية لتصبح أعضاء في هذه الجمعية و المنظمات غير حكومية الخاصة¹.

ويدلل بعض تلك لما سبق بمثال رفض المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية للطعن الذي تقدم به موظف يدعى (pelle-tier) في 11/09/1964 ضد منظمة اليونسكو وهي منظمة غير حكومية تسمى لجنة التنسيق التي تستفيد من الدعم الذي تقدمه اليونسكو وهو ما كان سببا في رفض هذا الطعن إضافة لكونها سبب أحد أجهزة اليونسكو وبالرغم أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ليس بالمنظمة الحكومية إلا أنه تم تعديده ضمن هذه المنظمة الحكومية المرتبطة بالمحكمة المذكورة مما تشير إلى إمكانية تمتع موظفي هذا اتحاد بحق الحماية القضائية و بخلاف ما سبق ذكره هذه المسألة لها أحد الإحتمالين:

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق ص 63

الاحتمال الأول: إما أن ذلك يعني ثبوت الحق في الحماية القضائية لكل العاملين في المنظمات سواء الحكومية (IGO) أو غير الحكومية (INGOS) باعتباره حقا إنسانيا خالصا، مبررا بين الاتحاد بالمحكمة.

الاحتمال الثاني: حصر ممارسة حق الحماية القضائية لدى جهات القضاء الإداري الدولي فقط في موظفي المنظمات الدولية الحكومية وهو ما يعني أن قبول منظمة العمل الدولية لارتباط هذه اللجنة بمحکمتها الإدارية دائما، تم لأنها ترى انطباق صفة الموظفين الدوليين على العاملين لدى هذا الاتحاد رغم أنها منظمة غير حكومية وعلى هذا الأساس قبلت هذا الارتباط ووفقا يعد موظفو الاتحاد الدولي للصليب الأحمر والهلال الأحمر موظفين دوليين، نظرا لما يقومون به من أعمال وخدمات إنسانية يقيد منها المجتمع الإنساني وهو نفس الهدف الذي تسعى إليه لتحقيقه المنظمات الدولية الحكومية.

كما أن مبدأ حق التقاضي لا يرتبط بكون الفرد لدى منظمة حكومية أو غير حكومية بل هو مدى التمتع بالحماية القضائية ليشمل أكبر قدر ممكن من أولئك الأفراد الذين استفادوا من خدماتهم للمنظمات الدولية كي يتفانوا في خدمة هذا المجتمع.

أن يحدد النظام القانوني للموظفين بطريقة دولية:

يقتضي هذا الشرط ضرورة إنشاء مرافق والمنظمات الدولية لنظام قانوني خاص يحكم علاقتها بالأفراد الذين يتعين بهم لخدمتها، وتظهر أهمية هذا النظام القانوني: أنه يوضح حدود العلاقة بين المرفق أو المنظمة الدولية وبين العاملين لديها، فهو يحدد الحقوق والواجبات، وهكذا تتضح العلاقة بين الاتفاق الدولي الذي بموجبه نشأ هذه المرافق والمنظمات بالنظام القانوني للوظيفة الدولية والموظفين الدوليين إذ ينبع هذا الأخير بصورة مباشرة أو غير مباشرة من الأول.

أهميته الخاصة فتجسد من خلال عدة أوجه شغلت بموضوع هذه الدراسة

الوجه الأول: يتمثل في إشارة هذا الشرط إلى الالتزام الذي يقع على عاتق المنظمات الدولية حيال استخدامها للأفراد تكلفهم بأداء مهامها ألا وهو ضرورة أن يتضمن النظام القانوني للوظيفة فهي الإقرار لهم بحق الحماية القضائية وهو ما قد أتى صراحة في البند (11-2) من

النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة (الذي وضعته الجمعية العامة وفقا لـ (م/101) من الميثاق) على أن تنظر المحكمة الإدارية للأمم المتحدة طبقا للشروط الأساسية فيما يرفعه الموظفين من دعاوى وتصدر حكمها في هذه الدعاوى.

وأیضا نص (م/5) من النظام الأساسي لموظفي الجامعة العربية حيث تختص المحكمة الإدارية في الفصل في النزاع الذي نشأ بين الموظف والأمانة العامة وفق الإجراء المنصوص عليها في نظام المحكمة تلتزم الأمانة العامة بتنفيذ أحكام المحكمة الإدارية للجامعة. وقد يكون هذا الإقرار ضمنيا وعليه فلا تستطيع المنظمة التحلل من هذا الحق بذريعة خلو دستورها أو ميثاقها منه.

الوجه الثاني: التزام هذه المنظمات بتنظيم وسيلة اقتضاء هذا الحق.

الوجه الثالث: الالتزام باحترام هذه الأحكام المحاكم الإدارية الدولية وتنفيذها باعتبارها أحكام قضائية تحوز حجية وقوة الشيء المقضى به.

الشرط الثالث : وجود قرار للإدارة ينتهك عقد الاستخدام أو شرط التشغيل:

يصح وصف هذا الشرط بالنوعي لتألفه من شرطين ذوي صلة بتحديد طبيعة هذا القرار الذي يحق للموظف مخاصمته.

الشرط الأول: تحقق وجود قرار إداري بالمعنى الدقيق، فهو سبب نشوء الخصومة الإدارية التي لا تنشأ أصلا إلا لمعالجة الأضرار الناتجة عن هذا القرار، بمن غير الجائر مخاصمة الإدارة عن قرار محتمل أو متوقع إصداره مستقبلا لابد أن يوجه الموظف طعنه للقرار.

الشرط الثاني: يعد مكملا لما سبق لا يكفي صدور القرار بل يلزم أيضا أن يتضمن خرقا لبنود العقد المبرم بين المنظمة والمستخدم المتعاقد.

وجود صلة أو رابطة عمل بين المنظمة والموظف:

فالحماية القضائية للموظف إنما تنصب في حقيقتها على الحقوق والمراكز الناشئة عن العلاقة الوظيفية أو علاقة العمل بينهم وبين المنظمات التي يخدمونها. وبغير هذه الصلة لا يحق للأشخاص العاديين مقاضاة المنظمات الدولية باعتبارهم أفرادا إلا بواسطة دولهم وفقا لمبدأ

الحماية الدبلوماسية ويقتضي هذا الشرط استبعاد ممثلي الدول لدى المنظمات الدولية رغم مباشرتهم وظائف إجرائية داخلها، كرئاسة الأجهزة واللجان، وذلك لانعدام صلة العمل بينهم والمنظمة، وعليه تعد الكتابة شرطا شكليا في تعيين الموظفين الدوليين فمن أهدافها تسهيل عملية الإثبات في المنازعات التي قد تثور بين هؤلاء الموظفين ومنظماتهم.

غير أن من الملاحظ اتجاه المحاكم الإدارية إلى خلاف ذلك وهو ما نراه واضحا في تصدي كلا من المحكمة الإدارية لمنظمة العمل والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة لمنازعات تقدم بها أشخاص لم يحوزوا بعد على صفة الموظف الدولي بل ورفضنا الدفع بعدم الاختصاص.

استندت المحكمة الأولى إلى محل النزاع هو تحديد هذا العقد الذي يمنع الطاعن صفة الموظف الدولي أما المحكمة الثانية فقررت أن ليس من الضروري إثبات صفة (الموظف) على الطاعن طالما تعلق النزاع بمخالفة.

ففي قضية (Kennedy) الذي قبلت المحكمة طعنه ضد منظمة الفاو لمجرد أنه تلقى منها عرض بإحدى وظائفها وحصوله على تأييد من حكومته وهو تقريبا ما حصل مع (Camargo) الذي تلقى في 1964/05/29 خطابا من مدير المستخدمين للأمم المتحدة احتوت عرضا بإحدى الوظائف وملحق به معلومات عن العمل وشروطه وفي اليوم التالي رغم موافقته ثم تلقى خطابا من إدارة تضمن اعتذارا وسحبا للعرض ومن ذلك مثلا: م(2/2) في النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة حتى إذا كانت علاقة الوظيفة انتهت وكذا ورثته الشرعيون.

كل شخص يستطيع أن يثبت حقوقا ناشئة عن عقود توظيف أو عن ظروف عمل ما لاسيما ما يتصل بنصوص لوائح التوظيف ولأجل تحقيق الصلة المنصوص عليها:

أن يتم تعيين الموظفين الدوليين على المستوى الدولي: ويتم بطريقة صحيحة ومنظمة بواسطة الجهاز المختص داخل المنظمة الحكومية وبذلك يتمتع بالحماية القضائية المقصود بها في هذه الدراسة كل من يتم بتعيين، وهو ما سارت عليه المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في حكمها (57) الصادر بتاريخ 1955/09/09 بخصوص الطعن تقوم به اثنين من موظفي المكتب

المساعدات وأعمال الأمم المتحدة للاجئين الفلسطينيين ضد المكتب الذي أنشأته الأمم المتحدة سنة 1949/12/8.

الانتماء الدولي: بمعنى أن يكون الموظف تابعا للتنظيم الإداري في المنظمة الدولية ويترتب هذا الشرط لتحقيق الشرطين السابقين ويعد هذا الشرط أساسيا في تحديد الوضع القانوني للموظف، إذ يندم هذا الشرط في الأشخاص العاديين مما يقومون بأداء مهامهم تتسم بالطابع الدولي، في إطار منظمة دولية أو مرفق عام دولي، ولكن ليسوا موظفين دوليين بالمعنى الدقيق.¹

وهذا الشرط يقتضي توافر آخر هو:

الخضوع حصريا لنظام القانوني الخاص بموظفي المنظمة الدولية ذاتها:

إن تبعية الموظف الدولي طبقا لشرط الثالث تقتضي القول بضرورة خضوعه لقواعد قانونية خاصة ومنفصلة عن القوانين الداخلية لدول الأعضاء أو غيرها، وهو قول منطقي فهو الخضوع يعد ضروريا للاستفادة من الحماية التي تقرها الأنظمة القانونية، فعلاقة الوظيفة الدولية تتطلب وجود نظام قانوني مستقل تضع أحكامه وجودا واستمرارا.

ومعنى آخر فإن هذا الشرط يقتضي خضوع المنشغل في منظمة دولية لقوانينها ولسلطة الرؤساء فيها ومن ثم خضوع لنظام مزدوج تعاقدية ولائحة، وذلك بالامتثال للبنود الواردة في عقد تشغيله لاعتبار هذا الشرط أنه معيار للتفرقة بين الموظف الدولي والخبير الاستشاري ذي الطابع التعاقدية المحض.

الشرط الزمني النسبي: يقتضي التزام الموظف الدولي بتخصيص نشاطه قصرا لصالح المنظمة وحصرا عليها دون غيرها من أعمال أو جهات أخرى، لكن هذا لا يعني ضرورة أن يتم حصر حق الحماية القضائية على الموظفين الدائمين دون سواهم، جل ما في الأمر يلزم أن يكون عمل الموظف مستغرقا كل الفترة الزمنية دون انقطاع عن المنظمة بيد هناك استثناء يتمثل في بما تسمح به بعض أنظمة المنظمات الدولية كنظام الأساس لموظفي (UN) في البند

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الإداري الدولي، مرجع سابق، ص50.

(2) من (م/1) الفقرتان (س.ع) من الأشغال بعمل خارجي شريطة موافقة الأمين العام وعدم التعارض مع مهام الوظيفة الدولية أو مركز الموظف الدولي أو مصلحة المنظمة وأن يكون هذا العمل مسموحاً به قانونياً في المكان الممارس فيه.

المبحث الثاني: النظام القانوني للموظف الدولي

إن الموظف في جميع الوظائف العامة الدولية منها والوطنية، يمثل عصب الحياة الإدارية ومحورها الأساسي، ولأهمية الدور الذي يقوم به الموظفون بصفة عامة، فلا بد من وجود قواعد قانونية تنظم حقوقهم وواجباتهم وتحدد طبيعة العلاقة بينهم وبين الإدارة التي تتولى توجيههم والإشراف على أعمالهم ومحاسبتهم إذا ما أخلوا بواجباتهم، وتتجسد تلك القواعد القانونية في نظام قانوني محدد خاص بهم، فالنظام القانوني للموظف الدولي له طبيعة خاصة، تميزه عن الأنظمة القانونية للموظفين العموميين في القوانين المحلية. رغم تشابهه مع تلك الأنظمة في بعض الأحكام العامة، والسبب في ذلك يرجع إلى خصوصية عمل المنظمات الدولية التي يعمل الموظفون الدوليون في خدمتها، ويسعون لتحقيق أهدافها، وينحصر ولاؤهم لها في المقام الأول، بينما يحتم عليهم مباشرة مهامهم باستقلال تام عن أي تأثير من أية جهة أو دولة بما فيها الدولة التي يحملون جنسيتها، مما يتطلب تمتعهم بحصانات وامتيازات تمكنهم من ذلك.

وإذا كانت المنظمات الدولية المختلفة تنشأ من خلال الاتفاقيات الدولية المتعددة الأطراف التي تضع الوثيقة المنشئة لها، التي تمثل دستور ما أو ميثاقها (نظامها الداخلي)، فإن اللوائح الداخلية التي تصدر عن المنظمة الدولية نفسها تحدد بشكل مفصل ودقيق، قواعد العمل فيها وفقاً لما يتماشى مع طبيعة المنظمة وأنشطتها وأهدافها، وإن كانت المنظمات الدولية تبعا لذلك تختلف عن بعضها البعض، إلا أنها تشترك في أحكام أساسية متشابهة فيما يتعلق بالأنظمة القانونية الخاصة بموظفيها من حيث تعيين الموظفين الدوليين، وحقوقهم وواجباتهم والامتيازات والحصانات التي يتمتعون بها، التي تمثل المبادئ العامة التي تحكم المركز القانوني للمستخدمين الدوليين في المنظمات الدولية، سواء أكان عملهم لديها بصفة دائمة أم مؤقتة، ومن خلالهم يتم تسيير الأعمال الإدارية المالية والفنية للمنظمة، ويطلق عليهم "الموظفون الدوليون".

ويحكم العلاقة بين الموظفين الدوليين والإدارة الدولية قانون خاص بهما، هو قانون الوظيفة العامة الدولية، الذي يعد جزءاً من القانون الدولي الإداري. وبيان ما يميزه عن غيره من

الأشخاص، ثم لنظام تعيين الموظف الدولي وشروط استخدامه، وطبيعة العلاقة التي تربطه بالمنظمة الدولية التي يعمل بها، والآثار القانونية المباشرة المترتبة على رابطة الوظيفة الدولية من حيث حقوق وواجبات الموظف الدولي، وكذلك أسباب وحالات انتماء خدمة الموظف الدولي.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية:

إن مسألة تحديد طبيعة هذه العلاقة التي تتم بوضوح إلا عندما تطورت الوظيفة الدولية، ونضجت وظهرت مقوماتها الأساسية في ظل عصبية الأمم، وأخيرا بفضل الأمم المتحدة، فهذه المسألة لم يثر حولها نقاش أو جدال في الفترة التي سبقت هذه المرحلة أي عصر الاتحادات الدولية والمكاتب الإدارية -التي سبق الإشارة إليها- لأن الدولة التي يوجد بها مقر هذه الاتحادات وتلك المكاتب كانت تتمتع بسلطة كبيرة في وضع قواعد أحكام التنظيم الإداري الخاص بها، وكان الموظف يعتبر في ذلك الوقت تابعا لدولة المقر وخاضعا لما تضعه من نظم ولوائح وما تفرضه من قواعد وأحكام، ولكن بانتهاء هذه الفترة من تاريخ الوظيفة الدولية، ومنذ أن أصبح للمنظمة الدولية كيائها التنظيمي وجهازها الإداري المستقل التابع لها، والذي يتكون من عدد كبير من الموظفين الدوليين، فهنا ظهرت الحاجة إلى تحديد طبيعة العلاقة التي تربط المنظمة بالموظفين الذين يعملون بها، وانقسم الفقه حول التكييف القانوني إلى ثلاث اتجاهات أساسية نتعرض لها فيما يلي:

الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية في تحديد طبيعة هذه العلاقة:

تتنوع هذه الاتجاهات إلى قائل بتعاقدية هذه العلاقة متبنيا بذلك وجهة نظر القانون الإنجليزي، بينما يقول ثانيهما بلائحتها وفقا للقانون الفرنسي، أما ثالثهما فيذهب للتوفيق بين القولين.

أولا: الاتجاه القائل بتعاقدية العلاقة:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن العلاقة بين المنظمة الدولية وموظفيها هي علاقة تعاقدية، فغالبا ما تحدد واجبات الموظف وحقوقه في العقد الذي تبرمه معه المنظمة، والذي بمجرد أن يوقع عليه الطرفان يصبح كلاهما ملتزما قبل الآخر. وتبعاً لذلك يظل هذا العقد محكوماً بمبدأ

سلطان الإدارة، وتفسر أحكامه بما اتجهت إليه نية طرفيه، إذ تخضع هذه العلاقة لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين¹، وهكذا يكون الموظف في مركز قانوني يعادل مركز المنظمة وفقاً لما تقتضي به هذه القاعدة فكلاهما طرفاً في العقد، فلا يحق لكليهما الانفراد بتعديل بنوده، ويجد مناصري هذا الاتجاه في قيام العلاقة بين الموظف والمنظمة على أساس العقد المبرم بينهما والذي بموجبه تتحد شروط العمل وحقوق وواجبات كلا الطرفين، ويكون ذلك العقد هو المرجعية الأولى في حسم ما ينشأ من منازعات بينهم في خصوص علاقتها.

ويعتبر بعض من انصار هذا الاتجاه أن المراكز الوظيفية في المنظمات تعاقدية من مراكز القانون الداخلي وهو ما يقتضي أن القوانين التي تنظر المنازعات الخاصة بها، ويعتبر هذا البعض أن الأخذ بهذا الرأي لا يتعارض لطبيعة الوظيفة العامة الدولية فقوانين الدولة لا تحكم الوظيفة الدولية ذاتها بل تحكم فقط حقوقها والالتزامات الناشئة بها.

ويؤكد أصحاب هذا الاتجاه عدم التعارض بين إنصاف من يشغل وظيفة دولية بأنه موظف دولي وبين خضوع علاقته بالمنظمة لأساس تعاقدية، فالقانون الدولي أصلاً لا يسمح بظهور كشخص من أشخاصه.

نقد هذا الاتجاه:

1- الأخذ به يقتضي عدم الحاجة للقانون الإداري الدولي أو المحاكم الإدارية الدولية، فقد إستعانى أنصاره عنهما بالقوانين والمحاكم الإدارية الداخلية في الدول وهو تماماً ما يخالفه الواقع وهذا الرأي قد تجاهل حقيقة خضوع الموظف الدولي للقانون والقضاء الوطني لا ينسجم مع طبيعة الوظيفة العامة، إضافة إلى أنه يتضمن إمكانية حدوث المحذور وهو إيجاد ذريعة لتدخل الدول في شؤون المنظمات الدولية.

2- كما أنه محل نقد من الجهة التي عدها مؤيدوه أنها ميزة فيه. فهؤلاء يرون أن تعاقدية العلاقة تجعل الموظف الدولي في مأمن المفاجأة التي قد تنتج عن التعديلات التي قد تطرأ بعد انضمامه إلى المنظمة، أما منتقدوه فيرون أن عدم الإقرار بالحق المنظمة في التعديل وفقاً

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، نشأة المعارك، الإسكندرية، 1974، ص 243.

لظروف إنما يقيدتها بشروط العقد حتى ولو على حساب سير العمل فيها، وهو ما لا يجوز إذ ينبغي على المنظمة مواكبة تغييرات الظروف والاحوال ولعل ما سبق دفع البعض للنية على ضرورة الموازنة بين فاعلية أداء المنظمة وفي ذات الوقت ضمان الأمن الوظيفي لموظفيها.

3- اتجه البعض أن علاقة الموظف الدولي بمنظّمته علاقة تعاقدية ولكن من نوع خاص فلا تخضع للقوانين الخاصة بل للقواعد التنظيمية التي تتفرد المنظمة ذاتها بوضعها، والتي تستمد مصدرها من نظام الموظفين الدوليين.

4- جاء انتقاد بصورة مطالبة لأنصار هذا الاتجاه بتغيير ما يجري عليه العمل من إمكان قيام المنظمة الدولية بفسخ عقدها مع الموظف أو إنهائه رغم قولهم بتساوي المركز القانوني للموظف والمنظمة في العقد.

وفي ختام استعراض الانتقادات الموجهة للنظرية التعاقدية يكون مناسباً الإشارة إلى أنه قد تمت المطالبة بالعدول عن هذه النظرية على غرار ما حدث على صعيد الأنظمة الوطنية، وذلك لثبوت فشلها.

الاتجاه القائل بلائحية (أو تنظيمية) العلاقة:

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن علاقة الموظف الدولي بالمنظمة العامل لديها ليست تعاقدية، لكنها تنظيمية لائحية¹ يخضع بموجبها هذا الموظف لما تعرضه المنظمة من قواعد يتضمنها ميثاقها أو لوائحها سواء ما كان منها سارياً قبل أو بعد التحاقه بالعمل وسواء كان بفرض قواعد جديدة أو بتعديل قواعد كانت سارية أصلاً، وبذلك يتضح رفض أنصار هذا الاتجاه للمساواة في المركز القانوني بين الموظف الدولي والمنظمة العامل لديها، وعلّة ذلك أن هذه الوظيفة تتصف بالعمومية وهذه الصفة قد امتدت إلى الطبيعة العقدية فبات ينظر إلى عقود هذه الوظيفة بأنها عقود إدارة عامة control publi تملك الإدارة الدولية حيالها حق الانفراد بتعديل مراعاة لمصالحها الإدارة العامة، مع عدم الإخلال بحق الموظف في التعويض عما قد يصيبه من ضرر، وذلك حسبما يراه بعض الفقهاء.

¹ د. جمال طه ندا، موظف الدولي، المرجع السابق، ص 104.

نقد هذا الاتجاه:

1. تجاهل العقد برمته وإغفال حقيقة إبرام الموظف بالفعل عقدا مع المنظمة وهو ما يثير التساؤل حول فائدة البنود والشروط التي عادة ما يتضمنها مثل هذا العقد طالما أن المنظمة قادرة على تعديل النظام القانوني.

2. إن القول بخضوع موظفي المرافق العامة الدولية لنظام لائحي قابل للتعديل دون موافقتهم فقد يؤدي إلى شيء الإدارة الدولية ذلك في إهدار حقوقهم. وليس هذا فحسب بل على عكس من ذلك ذهب بعض مناصري هذا الاتجاه إلى اعتبار أن الوضع اللائحي للموظفين الدوليين يكفل ثبات واحترام مراكزهم وحقوقهم ويمنع الإدارة من تعسفهم فلوائح الموظفين إنما تستهدف استقرار أوضاعهم كما أنها تسهل للمحكمة الدولية تبسيط رقابتها القضائية.

الاتجاه التوفيقى:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى محاولة التوفيق بين الاتجاهين السابقين وذلك بالجمع بينهما باشتراك التعاقدى واللائحي معا في علاقة الموظف بها المنظمة العامل بها. فهم يعدونها علاقة مركبة. وبصدد تحليل ما سبق ذهب البعض إلى أن العلاقة بين الموظف والمنظمة تعتبر تعاقدية فقط فيما يتعلق بالمسائل التي ينظمها عقد العمل، أما فيما يتعلق بالمسائل الأخرى كالالتزامات التي تقع على عاتق الموظف والمزايا التي يتمتع بها والحصانات والامتيازات التي تمنح له فإن هذا تعسف المنظمة فإن هذه الأخيرة وحدها هي التي تحددها من خلال لوائحها الداخلية وتعتبر علاقة تنظيمية.

فإبرام الموظف عقد العمل مع المنظمة يعني علمه وموافقته المسبقين بأنه سيخضع لهذه القواعد ويتمثل أولهما في الشروط والبنود التي يتضمنها ذلك العقد أما ثاني: الأحكام التي يتكون منها النظام القانوني للمنظمة والذي يتسم بالمرونة التي تعطي الأخيرة سلطة التعديل وفقا للوائحها.

وهكذا ووفقا لهذا الاتجاه يكون الاعتراف بالمنظمة بالسلطة وإعادة تنظيم مرافقها الإدارية وفقا لمصالحها التي قد تقتضي لاستبدال أو حذف الوظائف و تقليل عدد الموظفين الحرص على عدم الإضرار بهم إضافة لمراعاة ضمانهم طبقا لشروط عقدهم. وحسب ما يرى البعض أن هذه العلاقة مختلطة فإن الجانب اللاتحي منها هو من تكون له الغلبة والسيادة، فشروط التعاقدية في الحقيقة ليست سوى شكلية محضة ويدل هذا البعض بجواز تناول المنظمة بعض بنود العقد بالتعديل لكنه يرد عدم سريان هذا التعديل إلا بعد انتهاء المدة الأصلية للتعاقد.

بمعنى ان هذه التعديلات ترى مباشرة على من يتم التعاقد معهم في تاريخ لاحق لصدورها. فيما لا تسرى في حق من هم على رأس عملهم ولا عند انتهاء مدة عقودهم فيما إذ تم تجديدها لفترات لاحقة.¹

لكن هذا البعض ذاته يعود فيقرر أنه حتى في مثل هذا الغرض فإنه يتم إدخال التعديلات على جميع العقود بصفة عامة، بيد أنه وإن كان مسلما به الاعتراف للمنظمة بسلطة تعديل البنود اللاتحية للفرد بإرادتها المنفردة، إلا أن سلطتها هذه ليست مطلقة بل ترد عليها بعض الفرد.

الفرع الثاني: موقف القضاء والأعمال القانونية الدولية من هذه المسألة

التحديد القانوني القضائي لطبيعة هذه العلاقة:

يمكن القول أن الخلاف الفقهي الحاصل حول هذه المسألة قد امتد ليصل إلى أحكام المحاكم الإدارية الدولية، ولم يقتصر الخلاف على المحاكم بل شمل الأحكام الصادرة ومن ذلك المحكمة الإدارية لعصبة الأمم (السابقة) لم تلتزم تعسفا معنيا. بل نجد أحكامها قد تذبذبت حيال هذه المسألة، فقد بدأت عهدها بحلول تمهيل إلى الاتجاه التعاقدية، كما في حكمها رقم

¹ د. محمد عبد الرحمن اسماعيل علي الذاري، حماية القضائية للموظف الدولي في دور أحكام القضائي الإداري الدولي،

المرجع السابق، ص102.

(2-3) في 15/01/1929 مع البدء المكمل باللائحة الجديدة لموظفي العصبة 1/1/1929 انتقلت هذه المحكمة لأخذ بحلول سيل إلى الاتجاه اللأحي والتنظيمي على غرار ما قررته في أحكامها الصادرة في 5/12/13 يناير 1932 لتعود لتأخذ بالاتجاه التعاقدية وهو ما اتضح في مجموعة أحكامها الثلاثة عشر التي أصدرتها في العام 1946 قضي بأن جمعية العصبة لا تملك قانونا إجراء التعديلات المشار إليها لأن ذلك مساس بالحقوق المكتسبة للموظفين وهو ما لا يجوز قانونا كما أنها لا تملك الحق بتغيير عقد ساري المفعول يبق لها وأن أبرمته مع موظف تابع لها، أما بالنسبة للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة فقد بني قضائها الاتجاه القائل بتعاقدية ولائحية العلاقة معا وذلك وفقا لأحكامها من رقم (29) إلى (37) التي أصدرتها بتاريخ 21/08/1953 وهو نفس الحل الذي بينته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وبإمعان النظر في الأحكام لجامعة الدول العربية يلاحظ نيتها للاتجاه اللأحي التنظيمي طبيعة هذه العلاقة في الأعمال القانونية الدولية.

من المناسب بدء استعراض هذه الاعمال بما جرى في زمن عصبة الأمم السابقة فقد تسنى للجنة الثلاثية الخاصة التي تشكلها مجلس هذه العصبة أن تبدي رأيها حول مسألة وذلك بخصوص قضية *mond case* والتي أحييت على هذا المجلس قبل إنشاء العصبة لمحكمتها الإدارية، حيث علاقة الموظف بالأمين العام ليست قائمة على عقد عمل من عقود القانون الخاص ولكن هي علاقة وظيفية هذا ما تراه هذه اللجنة وأن سلطة الأمين العام بخصوص استخدام أو عزل الموظفين لا يقدرها سوى اعتبارين:

1. التعسف في استعمال السلطة.

2. ضرورة احترام حقوق الموظفين مراعاة للصالح العام.

أم اللجنة التي شكلها الأمين العام للأمم المتحدة لمعالجة مسألة ولاء الموظفين فهذه ذهبت لوصف هذه العلاقة بأنها عقدية ولائحية معا، وهذا ما يوضحه تعريفها في 29/11/1952 أما بالنسبة للجمعية العامة للأمم المتحدة فقد خالفت الرأي الذي ورد فيه أن العلاقة بين المنظمة والأمانة العامة: إنما هي علاقة تعاقدية بالدرجة الأولى وليست علاقة تنظيمية.

رأي الباحث:

يتضح منها مدى الخلاف وحقيقة الاخفاق في إيجاد تكييف موحد لعلاقة الموظف بنظمه لا يسع الباحث إلا الإقرار بحقيقة المسألة وجهان:

- 1. الوجه النظري:** اعتماد التكييف الذي يحفظ حقوق الموظف ومصالح المنظمة، يمكن الموظف الاستناد إليه في حالة النقص في حقوقه أو المساس بها ويكفل للمنظمة حسن سير الأداء تحقيقا للمصلحة العامة الدولية، الأخذ بالاتجاه القائل بتعاقدية ولائحية العلاقة معاً.
- 2. الوجه العملي:** ترك المسألة للقضاء الإداري الدولي للنظر في كل حالة مع إدراك حقيقة بيان الأحكام بخصوص هذه المسألة رغم ما قد يبدو من تشابه ظاهري في الوقائع والأحداث، فالقضاء هي الجهة التي تقف على الحياد بين طرفي هذه العلاقة وهو المؤتمن مع مصالح وحقوق المنظمة والموظف معاً.

المطلب الثاني: أساليب تعيين الموظف الدولي وانتهاء خدمته

الفرع الأول: واجبات وحقوق الموظف الدولي

واجبات الموظف الدولي: تتولد عن رابطة الوظيفة الدولية عدة آثار ونتائج تتمثل في تفرضه هذه الوظيفة على الموظف الدولي من واجبات وما تترتب له من حقوق، ويلاحظ أن الواجبات والحقوق التي تشمل عليها الوظيفة الدولية تتشابه من حيث مبادئها الأساسية مع ما عليه الحال بالنسبة للوظيفة الوطنية مع بعض الاختلافات الطفيفة في هذا الخصوص.¹

1. **التفرغ الوظيفي:** ويمثل من العناصر الأساسية في التمييز بين الموظف الدولي وغيره، ويتحقق ذلك من خلال تخصيص الموظف الدولي جل وقته لأداء مهام الوظيفة، ذلك أن وقت الموظف يجب أن يكون ملكاً للمنتظم فلا يباشر نشاطاً خارجياً إلا بإذن المنتظم.

2. **النزاهة والأمانة والحيادة:** هي من الصفات الخلقية الحميدة التي يجب على الموظف الدولي التحلي بها في مباشرته لمهام الوظيفة الدولية، وعليه أن يتجرد عن أي أهواء أو مؤثرات وأن يراعي الحيادة في أداء أعمال وظيفته.

وذلك بأن لا يتحيز لدولة من الدول الأعضاء في المنظمة بما فيها الدولة التي يحمل جنسيتها بل يلتزم بمراعاة الحيادة التامة الكاملة بين كافة الدول ومعاملتها جميعاً على قدم مساواة بغير تفضيل لإحدهما الأخرى، إلا أن الواقع العملي شهد في حالات كثيرة عدم الالتزام بتلك الواجبات من قبل بعض الموظفين الدوليين وخاصة في التاريخ المعاصر، وإن كانت هذه الواجبات تتمثل أولى المبادئ للوظيفة الدولية إلا أن فرق التفتيش الدولية التابعة للأمم المتحدة الخاصة بعملية التحقق من أسلحة الدمار الشامل المزعومة في العراق وإزالتها لم تلتزم أثناء مباشرة للمهام الموكلة لشروط الوظيفة من النزاهة والأمانة والحياد بل كانت متأثرة بمواقف القوى الدولية الكبرى المعنية و بالذات الولايات المتحدة الأمريكية التي سعت إلى إختراق اللجنة

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 35-36

واستغلالها في التجسس هي العراق مما أدى إلى انهيار عمل تلك الفرق "لجنة اليونسكوم" في ديسمبر 1998 واستئنافها في نوفمبر 2002 من خلال لجنة الرصد والتحقق (الأنموفيك).

3. الاستقلال عن دول الجنسية والولاء للمنظمة:

إن هذا الواجب على درجة كبيرة من أهمية ويجب على الموظف أن يكون ولاؤه كامل وتام للمنظمة الدولية ويسمو هذا الولاء على أي ولاء آخر بما فيه الولاء لدولة الجنسية، ويعد موضوع الولاء من المشكلات الكبرى المتعلقة بالسكرتارية الدولية، وتعد مشكلة الولاء بحق مشكلة مركزية وفلسفية ومعيارية في ذات الوقت ومع تجاهل عهد عصبة الأمم هذا الموضوع، فإن قرار السير إيريك دراموند أول سكرتير عام للعصبة، بأن هيئة موظفي العصبة ينبغي أن تكون ذات صفة دولية، حدد الاتجاه الذي صادق عليه مجلس العصبة في 19 ماي 1920 بإعلانه أن أعضاء السكرتارية بمجرد أن يتم تعيينهم لا يصبحون بعد ذلك خداما للدولة التي هم راعاها وإنما يصبحون خداما فقط لعصبة الأمم. وواجباتهم دولية وليست قومية، وابتداء من عام 1932 أكسب هذا المفهوم صفة رسمية بمطالبة الأعضاء السكرتارية بإعلان الإخلاص الذي يتعهدون فيه بالتزام النص المعدل من المادة الأولى من لوائح الموظفين التي تقضي بالتعهد التالي "أن يؤدي وظائفهم وأن ينظموا مسلكهم واضعين نصب أعينهم مصالح العصبة وحدها" والتي تلزمهم بأن لا يحاولوا تلقي تعليمات من أية حكومة أو سلطة أخرى خارجة عن سكرتارية عصبة الأمم". وتأكيدا على أهمية ضمان حصر ولاء الموظف الدولي للمنظمة الدولية وحدها، فقد كان معينا على موظفي عصبة الأمم أن يؤدوا يمينا يتعهدون فيه بأن تكون أهداف ومصالح العصبة هي رائدهم عند ممارسة وظائفهم وسارت على النهج نفسه من بعد ذلك منظمة الأمم المتحدة، إذ أشارت اللجنة التحضيرية عند وضع لوائح المنظمة أثناء انعقادها في لندن 1945 إلى ضرورة تحلي الموظفين بالولاء نحو الأمم المتحدة وأوصت اللجنة بأن يؤدوا الموظفون قسما معينا يتعدون فيه بالقيام بواجباتهم من أجل تحقيق المنظمة ومصالحها.

وهذا ما عبرت عنه المادة (1/1) من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة من أن موظفوا الأمانة العامة موظفو دوليين ومسؤولياتهم ليست قومية بل دولية ومن ثم فإن الموظف الدولي يعمل في استقلال كامل عن دول الجنسية ومتحررا من كل القيود التي تؤدي إلى إخضاعه لأية سلطة عدا سلطته المنظمة الدولية التي يعمل بها، إذ أن هذا الولاء الموظف الدولي للدولة التي يحمل جنسيتها لا يمكن إنكاره إلا أنه يتعين عليه أن يتوافر لديه قدرا مما يسمى بالولاء الدولي الذي يقوم على حقيقة أساسية تتمثل بأن لا يضحي بمصلحة المنظمة التي يعمل فيها في سبيل مصلحة وطنية أو مصلحة الخاصة.

كما أن قبول الموظف للوظيفة الدولية لا يعني أن يقطع كل صلته بدولته فقد يؤدي ذلك إلى نشوء انعدام الجنسية الروحية، بل على العكس من ذلك فمن المرغوب فيه أن يحتفظ بعلاقة وطنية مع دولته ويستمر في اتصاله بها، كما ينبغي من الناحية القانونية مرتبط بدولته فيما يتعلق ببعض الالتزامات مثل الخدمة العسكرية والضرائب التي تؤدي التحاقه بالوظيفة الدولية إلى قيام سبب الإعفاء من أدائها ويلاحظ بما تقدم ضرورة أن يتقيد الموظف الدولي بالولاء في مفهومه الإداري في علاقته بالمنظمة إلا أنه لا بد من وجهة نظر الأستاذ بدجاوي، من التفرقة بين الولاء الوطني وبين ما تفرضه الدولة من ولاء فلا يرى سيادته مانعا من أن يدين الموظف الدولي بالنصف الأول ولكنه لا يسمح للموظف الدولي بالنصف الثاني من الوظيفة الدولية، أخيرا يلاحظ أن مسألة استقلال الموظف الدولي حيال حكومته تعد مشكلة هامة وحقيقية وهذا ما دفع بعض المنظمات إلى إيجاد نظام لحل هذه المشكلة. متمثل بنظام خبراء المعونة الفنية كما يطلق عليه من طرف الأمم المتحدة "نظام الموظفين الإجرائيين والتنفيذيين".¹

4. مراعاة الكتمان وعدم إذاعة ما يضر بالمنظمة:

لقد نصت أنظمة ولوائح المنظمات الدولية على ضرورة التزام موظفيها بالحفاظ على أسرار المنظمة التي يعملون فيها، وأوجبت على كل موظف دولي ألا يفشي أي سر بهذا الخصوص وألا يبدي بأية آراء أو معلومات أو يدعي أية أخبار محظور نشرها ما لم يكن ذلك بتصريح من

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 126.

أمينها العام، كما أن واجب الموظف هنا لا يقتصر على عدم إفشاء أسرار المنظمة فحسب بل يتعدى ذلك إلى كتمان كل ما يمكن أن يلحق ضرراً بالمنظمة الدولية حتى ولو لم تكن له صفة سرية.

وتنص المادة (5/1) من لائحة شئون موظفي الأمم المتحدة أنه على الموظفين أن يلتزموا الكتمان لعملهم الرسمي، فيمنعوا من إبلاغ أي شخص بأية معلومات تصلهم بحكم منصبهم ولم تندع رسمياً إلا إذا كان هذا في نطاق واجباتهم أو بترخيص من الأمين العام، كما يجب أن لا يستغلوا هذه المعلومات لمصلحتهم الشخصية وهذه الالتزامات تظل قائمة حتى بعد الانفصال عن الأمانة العامة كما ألحت على ذلك المادة (2/8) بـ "ب/ج" من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية حيث حضرت على موظفي من الإلقاء بتصريح أو إلقاء محاضرة أو حديث إذاعي أو تلفزيوني ما لم يكن ذلك بحكم عمله أو بترخيص أو نشر كتب أو مقالات إلا بعد الموافقة الكتابية وكذا ما ورد النص عليه في البند (د) من المادة (2/8) ذاتها من عدم جواز احتفاظ موظف الجامعة لنفسه بأية وثيقة من الوثائق الرسمية غير مسموح بتداولها ويجب أن يظل هذا الواجب يلزم موظف الجامعة حتى بعد تركه الخدمة¹، كما تناولت لوائح الجماعات الأوروبية هذا الموضوع المادة (17) من اللائحة المضيئة على الموظفين الدائمين على هذا الواجب ولعل من بداهة القول بأن واجب الموظف الدولي في احترام الأسرار المهنية للمنظمة تزداد أهمية في النظام العسكري كالحلف الأطلسي ووكالة التسليح الدولية، لأهمية هذه الأسرار بالنسبة لتلك الدول والمنظمات، وقد حددت بعضها الجزاء المترتب على الموظف الذي يفشي بالأسرار أعماله الوظيفية فأجازت المادة (194)(2) من الاتفاقية الأوروبية، للمنظمة أو لأي من الدول الأعضاء إبلاغ الدولة التي يتبعها الموظف المحالف لمحاكمته أمام سلطاتها المحلية.

¹ اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية.

5. الامتناع عن ممارسة أي نشاط لا يتفق وكرامة الوظيفة الدولية:

بحيث هذا الواجب من الأهمية بحيث نصت عليه غالبية الأنظمة واللوائح الوظيفية سواء في ذلك الوطنية منها أو الدولية وأكدت على وجوب احترام الموظف لمقتضيات الوظيفة. فقد ذهب قضاء مجلس الدولة المصري إلى أن "المخالفات التأديبية ليست محددة حصرا ونوعا فلا يشترط لمؤاخذة الموظف تأديبيا عما يقع منه خارج نطاق الوظيفة أن يكون ذلك منضويا على انحراف في صيغته وخلقه على وجه يؤثر تأثيرا مباشرا في كيان وظيفته واعتبارها، بل يكفي أن يصدر منه ما يمكن أن يعد متناقضا مع الثقة الواجبة فيه والاحترام المطلوب وذلك بالابتعاد عن مواطن الريب وعن كل ما يمس الأمانة والنزاهة وفي ذات المعنى أشارت لائحة الأمم المتحدة في المادة (4/1) إلى أنه لا يجوز للموظف أن يشتغل بأي نشاط يتعارض مع أدائه الصحيح لواجباته حيال الأمم المتحدة لو يؤثر على مكانته وسمعته الوظيفية.

6. عدم جواز قبول الأوسمة الشرفية:

حرصا على المنظمات الدولية على نزاهة الموظف الدولي وحياده واستقلاله فقد منع الموظفين الدوليين من حصولهم أو قبولهم الأوسمة وغيرها من سبل التكريم الأدبي كما حضرت عليهم قبول الهدايا من أية جهة أجنبية خشية منها أن يفقد الموظف الدولي استقلاله أمام تلك الجهات أو أن يخضع لهيمنتها وقد ورد هذا الحظر وبصورة مطلقة في النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية وكذلك في نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية في حين يلاحظ أن بعض المنظمات الدولية قد أوردت استثناء في هذا الصدد حيث سمحت بذلك في حالات معينة ومن تلك الحالات ما قد يستحقه الموظف من مزايا أو تكريم يتعلق بأدائه أعمال الخدمة العسكرية أو القومية، حيث سمحت بذلك كل من منظمة الأمم المتحدة (1) حيث أشارت اللائحة أنه لا يجوز لأي موظف قبول من أي سلطة أو جهة خارج منظمة أن تشريف أو وسام أو هدايا أو مال من أي نوع كائنا ما كان باستثناء ما يكون مقابل خدمات أدائه لما قبل بغية أو خلال الإجازة التي يحصل عليها لأداء خدمة عسكرية أو قومية.

في حين يرى البعض يمكن أن يضاف إلى الاستثناء وتمثلة في المجال العلمي كحصوله على درجة جامعية أو جائزة علمية (جائزة نوبل) وهذا يعد تشريفا للمنظمة.

7. عدم الانشغال بأي نشاط سياسي:

أشارت لوائح وأنظمة المنظمات الدولية إلى أنه إذا كان يجوز للموظفين التصويت والانضمام للأحزاب السياسية لا يحق لهم الانشغال بأي نشاط سياسي لا يتفق والاستقلال والحياد الذي يتطلبه وضعهم كموظفين دوليين، أكدت على ضرورة الالتزام بهذا الواجب (المادة 7/1 لقاعدة 8/101 من لائحة الأمم المتحدة) وكذلك المادة 6/101 من نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية فيما يتعلق بالانضمام إلى الأحزاب السياسية فمن المرغوب فيه أن يكون انضمام الموظف إلى الأحزاب المشروعة المعترف فيها فقط، لأن ذلك يتيح له ممارسة حقوقه السياسية التي تضمنها المنظمة وفي ذلك الوقت لا يتعارض أو يؤثر في استقلاله وحيادته.

وهذا التشدد من قبل المنظمات الدولية اتجاه موظفيها بهذا الصدد يرجع إلى حساسية الدور الذي يمارسه الموظف الدولي في الوظيفة العامة الدولية ولذلك لا يحق القيام بنشاط جزئي أو المشاركة في الاجتماعات السياسية أو الاشتراك بصورة دائمة في تحرير الجرائد والمجلات السياسية ولكن هذا المنع لا يشمل لتعطيل الحق في الانتخابات والحق في التصويت، أما بالنسبة لممارسة الموظف الدولي لهذه الأنشطة في دولة غير تلك التي يحمل جنسيتها فإن الموظفين الدوليين من غير رعايا دولة المقر لا يجوز لهم الانشغال بالسياسية والانضمام إلى الأحزاب السياسية سواء كانت تلك الأحزاب سياسية مشروعة أو غير مشروعة ولكن انضمام الموظف عن الخدمة وهذا ما قرره المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في حكمها المرقم (18) في 1953/08/21 وقد تركت المحكمة هذا الباب مفتوحا للتفرقة بين الانضمام إلى الأحزاب المشروعة والأحزاب غير المشروعة على أساس أن الانضمام إلى الأخيرة يتطلب القيام بالأعمال خفية أو نشاط سري يتعارض مع ضوابط الوظيفة الدولية.

8. حظر الترشح أو التقدم لشغل بعض الوظائف:

إن بعض المنظمات الدولية رأَت أن ترشح الموظف الدولي أو تقدمه لشغل وظائف معينة قد يعرقل سير العمل في المنظمة فحضرت عليه ذلك إلا إذا حصل على تصريح ضيق منها ولا بد من استبعاد الحالة التي يكون نشاط الموظف الدولي بطبيعة ذا طابع سياسي كما سبقت الإشارة تحظر في غالبيتها على الموظفين الاحتفاظ أو الترشح للمناصب التشريعية في أي هيئة وطنية أو إقليمية وإذا ما رغب الموظف الدولي في الترشح أثناء الخدمة عادة ما تترك له الحرية بين الاستمرار في الوظيفة أو قبول الوظيفة السياسية.

كما يلاحظ هذا الحظر في المادة (16) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية مع منع قضاة المحكمة من تولي الوظائف السياسية والإدارية والأعمال المهنية وكذلك المادة (17) من حظر مباشرة قضاة المحكمة وصفة وكيل أو مستشار أو محام في قضية في حين أن هناك منظمات الدولية تشترط لشغل الموظف الدولي لوظيفة هامة الحصول على إذن منها مثل منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبية.

9. الإجراءات التأديبية:

هذا النظام يقوم بدور جوهري في تحقيق الترابط بين أعضاء الهيئة الاجتماعية كما يسهم النظام التأديبي داخل المنظمات الأوروبية الدولية في توجيهه وتفعيل عملها وذلك في إطار احترام الواجب للنصوص الأساسية وترتبط مجموعة المبادئ والقواعد التي تشكل الأساس الذي ينهض عليه النظام التأديبي في إطار التنظيم الدولي ارتباطاً وثيقاً في جوهرها بالضوابط العامة التي تضعها الدولة في قوانينها المحلية -الداخلية- في هذا الخصوص بحيث يجب أن يكون الموظف قد ارتكب خطأ يخل بواجباته الوظيفية ويتوجب توقيع جهة الإدارة الجزاء بحقه ولا يتوجب الجزاء عن الخطأ إلا مرة واحدة، ولما كانت الرقابة التأديبية الوطنية لا تمتد إلى الموظفين الدوليين. باعتبارهم أشخاص أجانب عن الدولة التي يعملون لديها فإن الجهة التي لها

السلطة المطلقة هي السلطة الرئاسية للمنظمة الدولية¹، أما بالنسبة للإجراءات والعقوبات التأديبية فإنها تتم بالطابع الفني بمعنى أن هذه الجزاءات التأديبية تفرض على الموظف في مركزه وفي مهنته التي يزاولها على المستوى الدولي ولا يتم فرضها بطبيعة الحال في ماله ولا في حريته ومن هنا فإن الجزاء التأديبي يختلف عن الجزاء الجنائي كما أنه مستغل عن القرار القضائي، ومع صورة الخطأ التي تصدر من الموظف الدولي متعددة وتمثل كل منها إخلالا بإحدى الواجبات الوظيفية من قبل المخالف إلا أنه لا يوجد تعريف لائحي محدد ومتكامل للخطأ التأديبي.

ويمكن اختزاله وفقا لما أشارت إليه المادة (52) من النظام الأساسي النموذجي للوظيفة العامة الأوروبية بأنه كل تصرف من شأنه أن يخل بالواجبات المفروضة على الموظف كما أن القضاء قام بدوره في هذا الخصوص وبذل جهودا في سبيل توضيح بعض النظم الأساسية سيرا منه على هدي المبدأ "القائل" أن كل تدبير تأديبي يجب أن يكون مسببا. وقد أشارت المادة (21) من النظام الأساسي للاتحاد الأوروبي إلى بعض صور الخطأ مثل حالات التمرد على السلطة الإدارية والتزوير ورفض الانصياع للأوامر.

ويتم توقيع العقوبة من خلال خصم في المعاش الذي يحصل عليه، ولقد منح النظام التأديبي لموظفي جامعة الدول العربية الأمين العام الحق في أن يتخذ إجراءات تأديبية قبل الموظفين الذين ثبت أن تصرفاتهم غير مرضية أو سيء التصرف بطريقة خطيرة ويكون من شأنها تهديد مصالح المنظمة والأمر ذاته بالنسبة للأمم المتحدة فقد أجازت المادة (10) من لائحة موظفي الأمم المتحدة للأمين العام بأن ينشأ في مقر المنظمة في نيويورك أو مكتبها في جنيف جهازا إداريا يشارك فيه العاملون بتقديم المشورة إليه في المسائل النظامية، بالنسبة للوائح الجماعات الأوروبية فقد أجازت السلطة التعيين توجيه إنذار كتابي أو التوبيخ للموظف بناء على اقتراح رئيسه المباشر أو من تلقاء نفسها ويتم ذلك بعد الاستماع إلى رأي المخالف قبل اتخاذ هذا الإجراء.

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 137

في حين يلاحظ أن نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية التزم، إن الأسلوب الذي انتهجته لائحة موظفي الأمم المتحدة في المادة العاشرة فقد أجاز إنجاز لجنة تسمى اللجنة التأديبية المشتركة تقوم بتقديم المشورة للسكرتير العام فيما يتعلق بمبدأ صحة وسلامة توقيع الجزاءات والإجراءات التأديبية، واشترط أخذ رأي اللجنة المذكورة قبل توقيع الجزاءات عدا جزاء التحذير الشفوي، يقصد به التحذير الذي يوجه مباشرة عن طريق المشرف عليه وهذا التحذير لا يوضع في ملف خدمته.

يوجه التحذير الكتابي عندما يصل سوء سلوك الموظف أو أدائه لعمله على وجه غير مرض إلى درجة تحتم تحذيره كتابة، ويوضع في سجله، أما التأنيب أو اللوم الكتابي فهو توبيخ يوجه للموظف وبعد إجراء أشد قسوة من التحذير.

يقصد بالإيقاف الإيقاف المؤقت للموظف من عمله وعدم تقاضيه راتبه أو الامتيازات المستحقة وأن لا يجب أن تتجاوز فترة الإيقاف شهرا واحدا. أم الطرد فيعني فصل الموظف عن الخدمة طالما أعد سوء سلوكه أو عمله غير المرض الخطير للغاية أو متكرر دائما، وبصورة عامة فإن سلطة التعيين في كافة المنظمات الدولية هي التي لها سلطة تقديرية مطلقة في إيقاع تلك الصور من الإجراءات والإجراءات التأديبية، ولها أيضا أن تحقق منها أو توقعها وهي المخصصة بالنظر في التظلم المقدم من الموظف الذي اتخذ بحقه الجزاء التأديبي، كما منح هذا النظام للموظف الحق في أن يعترض على القرار الإداري الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية، التي تصدر ضده وذلك بطعن يتقدم به إلى المحكمة الإدارية للجامعة، كما أن النظام الأساسي لموظفي الدول الأمريكية في هذا الصدد عن لم يختلف عن غيره من الأنظمة الأساسية خاصة بعد إضافة حكما جديدا في صدر الفصل الثامن عشر منه منع الموظف بموجبه الحق في التظلم لدى السكرتير العام عن القرار الصادر كما تناولت لوائح الجماعات الأوروبية ذلك أيضا من خلال المواد (86-89).

حقوق الموظف الدولي:

1. **التمتع بالصفة الدولية:** هو أول الحقوق وأهمها حق الموظف الدولي في التمتع بالصفة الدولية وضمن عدم المساس بها وهذا ما أكدت عليه المادة (2/100) من ميثاق الأمم المتحدة "يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة باحترام الصفة الدولية لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبأن لا يسعى إلى التأثير فيهم عند اطلاعهم بمسؤولياتهم" ويجب على جميع الدول احترام استقلاليتهم وعدم التأثير فيها مطلقاً، فإن تلك الخصوصية تمثل في أن المنظمة الدولية لرعايا لها. ومن تم لزم وصف موظفيها بصفة دولية نسبة لهم إليها وتأكيداً على استقلاليتهم في مواجهة الدول بمن فيهم الدولة الذي ينتمون إليها.¹

2. **حرية الرأي والفكر:** يتمتع الموظف الدولي وفقاً للوائح والأنظمة الوظيفية بحرية الرأي والفكر، شريطة ألا يتعارض ذلك مع استقلال الموظف الدولي وحيدته وقد أكد القضاء الإداري الدولي في مناسبات متعددة على حرية الرأي بالنسبة للموظف الدولي لكونها إحدى الحريات الأساسية التي يجب أن تقرر له.

3. **تكوين الجمعيات والنقابات:** يتمتع الموظفون الدوليون بالحق في تكوين الجمعيات والنقابات التي تتولى الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم بحيث اختلفت من حيث كون ذلك حقا أو التزاما الأراء، بمعنى إذا كان هو حق نسبة للموظف الدولي وتكون مباشرة متوقفة على إرادته أم أنه التزام يقع على عاتق الموظف الدولي بحيث لا يكون له الخيار في أن يقرر الانضمام إليها من عدمه وسواء كان هذا حقا أم التزاما عادة ما يبني كبار الموظفين الدوليين وموظفين تحت الاختيار فضلا عن ذلك أجازت معظم المنظمات الدولية لموظفيها التمتع بهذا الحق، وتمثل ذلك من خلال اعتراف المجلس الأوروبي لموظفي الجماعة الأوروبية سنة 1970 بالحق في تكوين النقابات المهنية وعلى مستوى التعايش فقد تم تعديل المادة (24) من نظام شؤون الجماعات الأوروبية في حين الأمر مغاير تماما في بعض المنظمات الدولية الأخرى في هذا الخصوص حيث يلاحظ إلى أن يكون الانضمام إلى التنظيمات النقابية لسائر الموظفين إجباراً

¹ د. غسان امان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص74.

وتباشر التنظيمات النقابية هي اختلاف أنواعها وصورها توفير الحماية للموظفين الدوليين والدفاع عن حقوقهم أمام الجهات الإدارية.

الأجهزة التشريعية للمنظمات الدولية، الأجهزة الإدارية الدولية، السلطات القضائية، أمام الرأي العام.

4. **الحق في الإضراب:** إن خشية من قيام الموظفين الدوليين بممارسة الإضراب من أجل المطالبة بحقوقهم أو تحسين أوضاعهم هو الذي دفع بعض المنظمات إلى التشدد في السماح للموظفين في تكوين المنظمات النقابية مع أن بعض المنظمات الدولية لم تتناول الإضراب بالتنظيم إلا أن ذلك لم يمنعها من اعتبار الإضراب عمل نقابي مع الولاء الواجب على موظفيها وثم فهو من هذه الزاوية يشكل مخالف لنظام شؤون التوظيف وهذا هو على سبيل المثال موقف منظمة الصحة العالمية.

5. **الحقوق المالية:** ويتم بيان هذه الحقوق من حيث المرتب ثم الترقية في سلم درجات المنظمة والعلاوات الدورية ثم الحق في التمتع بإجازة ثم الحق في التمتع بمزايا الضمان الاجتماعي والحق في معاش عند نهاية الخدمة. الحق في المرتب، الترقية، الترقية السنوية، الترقية الإنسانية، العلاوة، الإجازات، الإجازة الاعتيادية، الإجازة الخاصة.

أ- الإجازة الخاصة براتب كامل.

ب- الإجازة الخاصة بدون راتب.

ت- الإجازة المرضية. الحق في تمتع بمزايا الضمان الاجتماعي.

ث- الحق في المعاش .

ج- حق الموظف في الاطلاع على ملف خدمته

ح- الحماية المقررة لضمان حقوق الموظفين الدوليين.

الفرع الثاني: أسباب إنهاء خدمة الموظف الدولي

في البدء ينبغي الإشارة إلى ما قرره البعض، من أن المناسب عند تناول مسألة إنهاء المنظمات الدولية خدمات موظفيها، أن نوازن بين مصلحتي هذين الطرفين إذ تقضي مصلحة

المنظمات استبعاد الموظفين الفاسدين أو الزائدين عن حاجة العمل أو من تأثر أدائهم نتيجة المرض أو العجز أو السن بينما تتقضي مصلحة الموظف توفير الشعور بالأمن الوظيفي، المتمثل بإمكانية بقاءه في العمل طالما رغب في ذلك.

التمييز بين انتهاء الخدمة وإنهائه

من المفيد ما يخص موضوع هذه الدراسة السنوية التتويح إلى أن استقرار قواعد وأنظمة الموظفين الدوليين يشير إلى تمايز مصطلحي انتهاء وإنهاء الخدمة وعليه حددت المادة (56) حالات انتهاء الخدمة بـ:

- بلوغ الموظف من العمر اثنين وستون سنة.

- الاستقالة.

- الوفاة بينما أوجزت حالات الانهاء (م/57) حالات الانهاء بفقدان أحد شروط التعيين، ثبوت العجز الصحي، بينما تضمن نظام موظفيها تفصيلاً أكثر يشكل كل من حالات: الاستقالة، التخلي عن الوظيفة، انتهاء التعيين، التقاعد، الوفاة.

أسباب تعود للمنظمة الدولية:

بإمعان النظر في عموم لفظ القاعدة (9-6-ج) السالف ذكرها والتي عدت أسباب إنهاء الخدمة، والتي تشير إلى حالات إنهاء عقد عمل الموظف الدولي بالإرادة المنفردة للمنظمة أثناء سريانه.

1. الإعفاء بين إلغاء الوظائف أو خفض عدد الموظفين:

أبرزها المالية كعجز الموازنة ويتجسد موقف القضاء الإداري في هذا لخضوع فيما قرره المحكمة لمنظمة العمل الدولية من أن شرط عدم اعتبار إسناد واجبات وظيفة ملغاة إلى موظفين آخرين لا يعد دليل على سوء اتصال السلطة.

ضمانة الإقرار تبذل المنظمة جهودها لإعادة التعيين بوظيفة أخرى: ومن تلك المنظمات ما تقرره الأنظمة القانونية للموظفين في المنظمات الدولية للمنظم المزمع إنهاء خدمته بأن تعرض

الإدارة عليه إعادة تعيينه في وظيفة أخرى كما قرر أن هذا الالتزام يقتضيه احترام مبدأ الأمن الوظيفي وعدم الحرمان من الخبرة التي اكتسبها هؤلاء.

التزام المنظمات ببذل الجهد لإيجاد عمل بديل ليس مطلقاً: في هذا الصدد نجد المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في مسألة (Gramegna) ضد المنظمة للهجرة، وبرغم أنها أكدت التزام المنظمة بواجب بذل الجهود لإيجاد وظيفة مناسبة للموظف الذي ألغت وظيفته إلا أنها قررت في ذات الحكم أن ليس له الحق في الأفضلية بأي وظيفة.

إنهاء الخدمة غير المرضية:

عرفت القاعدة (3-3-أ) في النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة الخدمة المرضية لأغراض منح العلاوة الدورية بما يأتي "أن يكون أداء الموظف في العمل وإطلاعه بالمهام المسندة إليه مرضين حسب تقييم المشرفين عليه، ولا ينبغي أن يفهم مما تقدم أن الأداء غير المرض إنما يقتصر على الحالات التي أساسها عدم الكفاءة المهنية فحسب بل أن تشييد المنظمات في إنهاء الخدمة بموجب هذا السبب إلى سائل العلاقات الشخصية المتبادلة، وهذا يكون هذا الحكم قد ألمح إلى هناك ضمانات يستحقها الموظف.

إنهاء التعيين لأسباب صحية:

هناك اتصال بين كفاءة على القيام بمهام الوظيفة والكفاءة واللياقة الصحية للموظف والتي من شروطها التمتع بالقدر الطبيعي والمعتاد من السلامة الجسدية والذهنية أثناء فترة الخدمة لدى المنظمة العامل لديها، وخاصة أن المادة (57/ب) من النظام الأساسي لموظفي الجامعة تجيز الإنهاء بسبب ثبوت العجز الصحي، إضافة إلى أن المادة (12/د) شرط التعيين السلامة من الأمراض والعاهات التي تعيق عن أداء الوظيفة.¹

¹. د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 198-200.

الإنهاء لظهور وقائع تعود لما قبل التعيين:

يتضح أن متطلبات الوظيفة العامة الدولية التزام الموظف بالشفافية التامة فيما يتعلق بكل المعلومات الخاص به والتي قد يكون لها صلة بعمله وبالتالي فيما يتعلق بكل المعلومات الخاصة به والتي لها صلة بعمله وبالتالي ينبغي عليه ألا يعتمد إخفاء أية معلومة فهذا يؤدي إلى إنهاء عقد توظيفه من أساسه وذلك بغرض حرمانه من أية فرصة للدفاع عن نفسه.

الإنهاء لصالح حسن إدارة المنظمة:

الملاحظ على نص القاعدة (9-6-ج) السالف ذكره، عدم الاكتفاء للإنهاء بموجب هذه الحالة بهذا السبب مجردا، بل أنه قد تطلب أن يكون وفقا لمعايير الميثاق، كما اشترط ألا يعترض عليه الموظف المعين بالطعن ضده، وعليه فإن ذلك يعد من ضمانات الإنهاء وفقا لهذا السبب، بيد أن هذا الشرط هو أقصى ما أمكن من بلوغه من ضمانات بصدد الإنهاء بموجب هذا السبب وهو ما يتضح بالعودة إلى نهاية العام 1953 عندما تم التعديل المادة (9-1-أ) في نظام الأمم المتحدة الفصل.



الفصل الثاني: الحماية الوظيفية والضمانات الإدارية والقضائية

المبحث الأول: امتيازات وحصانة الموظفين الدوليين

مهما كان الموظفون الدوليون يمتلكون الدعامة الإنسانية لعمل المنظمات الدولية وتحقيق أهدافها فإنه لا يمكن لهم أن يمارسوا مهامهم في هذا الخصوص إلا إذا تمتعوا بمجموعة من المزايا والحصانات التي تكفل لهم مباشرة وظائفهم بحرية واستقلال ودون أي ضغوط من جانب الدول بما فيها دولهم التي يحملون جنسيتها.

المطلب الأول: مصادر وامتيازات وحصانة الموظفين الدوليين

وسيتيم بيان هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: نطاق وصور امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين

القاعدة العامة أن يتولى المسؤول الإداري الأكبر في المنظمة (الأمين العام أو المدير العام) تحديد طوائف الموظفين الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانات وقد اتبع هذا المبدأ في العلاقة بين عصابة الأمم وسويسرا ومازال ساريا ومعمولا به حتى اليوم.

ويتم إخطار الجهاز العام للمنظمة بهذه الطوائف وهو الذي يتولى الموافقة عليها ثم يجري بين وقت وآخر إبلاغ سلطات الدولة التي يقيم هؤلاء الموظفون فوق إقليمها لكي تكون سلطاتها المختلفة على بيّنة من أمر أولئك الذين لهم الحق في الإمتيازات والحصانات وإن مدى تمتع الموظفين الدوليين بهذه الامتيازات والحصانات يرتبط بدرجة الموظف الدولي وطبيعة نشاطه مما يعني أن الموظفين الدوليين ليسوا سواء بهذا الشأن.

ويمكن تقسيم طوائف أو فئات الموظفين الدوليين بهذا الشأن إلى ما يلي:

1- طائفة كبار الموظفين: وهي تضم الأمين العام للمنظمة والأبناء العاملين المساعدين وقضاة المحاكم الدولية، وهؤلاء يتمتعون بكافة الامتيازات والحصانات المقررة للمبعوثين الدبلوماسيين وفقا لقواعد القانون الدولي فهي حصانات شاملة.

2- طائفة الموظفين الدوليين الذين يخضعون لرقابة الطائفة الأولى ويعيّنون بقرار من المنظمة الدولية: وتشمل هذه الطائفة العدد الأكبر من الموظفين الدوليين ولا تتمتع بتلك

الحصانات والمزايا الخاصة بالطائفة الأولى وإنما بالامتيازات والحصانات اللازمة بمباشرتهم أعمالهم الرسمية.

3- الكتبة والمستخدمون المؤتون وصغار الموظفين بصفة عامة وهؤلاء لا يتمتعون كأصل عام بأي مزايا أو حصانات.

صور امتيازات وحصانة الموظفين الدوليين:

يتمتع الموظفون الدوليون بأنواع متعددة من الامتيازات والحصانات والتي تتفاوت درجة تمتعهم بها تبعاً للطائفة الوظيفية التي يشغلونها.

وتتمثل صور الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون فيما يلي:

1- **الحصانة القضائية:** وتعني هذه الحصانة عدم خضوع موظفي المنظمات الدولية للقضاء المحلي للدول سواء في المسائل الجنائية أو المدنية أو الإدارية بهد تحقيق أكبر قدر من الاستغلال للوظيفة العامة وللموظفين الدوليين.

ويترتب على التمتع بالحصانة القضائية عدم إمكانية مساءلة الموظفين الدوليين عن كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أعمال وأقوال وأفعال أو بيانات مكتوبة أو شفوية¹.

وتختلف الأوضاع من منظمة إلى أخرى في هذا الخصوص فنلاحظ أن الأمم المتحدة وفقاً للوافق العام تمنح الحصانة القضائية الكاملة بالنسبة للطائفة الأولى من موظفيها أما بالنسبة للطائفة الثانية فلمنح حصانة قضائية تنحصر بما يقولون أو يكتبون بصفتهم الرسمية، غير أن يلاحظ أن الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة جاء خالياً في هذا الشأن تاركاً الأمر كما جاء به الوفاق العام، كما أن الوكالات المتخصصة تشير على قاعدة متشابهة فتمنح لرئيس الوكالة ونوابه الحصانة الدولية الأخرى المختلفة، كما أن الحصانة القضائية لا تجد مبرراً لها في توفير الاستقلال اللازم للموظف الدولي فحسب بل هي ترجع إلى عدم الرغبة في السماح لمحاكم دول مختلفة بأن تقضي -بمنطق مختلف في الغالب في مدى مشروعية

¹ د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 269.

تصرفات المنتظم الدولي وقد يكون هناك مبررا إضافي هو تأمين المنتظم الدولي (المنظمة الدولية) ضد تحيز المحاكم الوطنية في بعض الدول وإن كان هذا تأمين غير كامل لأن بعض الموظفين الدوليين لا يتمتعون بحصانة قضائية كاملة وهنا يثور الجدل حول الخط الفاصل بين ما يعد من التصرفات الرسمية وما يعد تصرفا شخصيا¹.

وفي الوقت الذي يتطلب تمتع الموظف الدولي بالحصانة القضائية أن يكون من حقه بل من الواجب عليه أن يتمتع عن الإدلاء بالشهادة أمام أي جهة تحقيقية أيا كانت طبيعتها لكون ذلك يتعارض مع التزامات وواجبات الوظيفة العامة الدولية وهو ما نصت عليه كافة الأنظمة واللوائح الخاصة بالموظفين الدوليين في المنظمات الدولية ومنها المادة (1/100) من ميثاق الأمم المتحدة إلا أن بعض الدول تخرق وتتجاوز هذه الحصانة وخير مقال على ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة زمنية معينة من تشكيل بعض اللجان للتأكد من الولاء الوطني لبعض الموظفين الدوليين الذين يحملون جنسيتها، وتميزت هذه اللجان بالطابع القضائي وقيام بعضها باستجواب الموظفين الدوليين العاملين داخل الولايات المتحدة وأخرى أرسلت إلى أوروبا للغرض نفسه ومع رفض بعض الموظفين الدوليين الاستجابة لذلك أو الحضور للإدلاء بالشهادة وأداء اليمين المقررة فإنهم تعرضوا لعقوبات أوقعتها بعض الأجهزة الأوروبية التابعين لها ووصلت إلى حد الفصل من الخدمة بموجب قرارات أصدرها الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة والتي قامت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة بعد ذلك بإلغائها.

2- المزايا والإعفاءات:

وهي عبارة عن نوع من الاعفاءات الضريبية اسوة بما يتمتع به الممثل الدبلوماسي غير أنه ومراعاة لسيادة الدولة المالية فلأخيرة أن تضع حدا أقصى لهذه الاعفاءات ويعد إعفاء رواتب الموظفين الدوليين من الضرائب ميزة أخرى من مزايا الموظفين الدوليين.

ويلاحظ ذلك من خلال ما أقره الوفاق العام للأمم المتحدة وكذلك وفاقات الوكالات المتخصصة بل الغالبية العظمى من المنظمات الدولية، إلا أن الإعفاء من الضرائب بهذا

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 110.

الصدد كثيرا من يثير النقاش وتتنوع فيه مواقف الوثائق الدولية والآراء الفقهية بشأن بعض التفاصيل ومن أبرزها: مدى استفادة موظفي المنظمات الدولية من مواطني دولة المقر من ذلك الإعفاء سيما الضرائب الجمركية مما يعد معه استثناء بارزا على هذه المزايا المالية المجمع عليها ويلاحظ خلو الإتفاق الذي تم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة بشأن المقر الرئيسي من التطرق بهذا الشأن فضلا عن خضوع المعاش الذي يتقاضاه الموظف الدولي حملة جنسية دولة المقر للضريبة المحلية وكذلك الحال بالنسبة لموظفي منظمة العمل الدولية مع دولة المقر (سويسرا) رغم أن اتفاقية المقر تنص على إعفائهم من ضريبة الدخل (رأس المال) كما أن من المزايا المالية التي يتمتع بها الموظف الدولي الحق في استيراد حاجاته الشخصية ومنقولات منزله معفاة من الرسوم الجمركية وذلك عند بدء مباشرته للوظيفة فضلا عن التسهيلات الخاصة بتحويل النقد أسوة بنظرة الممثل الدبلوماسي.

3- الحصانات الشخصية: تشمل الحصانات الشخصية التي يتمتع بها الموظفون الدوليون على أمور عديدة تتصل بعمل ونشاط الموظفين الدوليين في خدمة المنظمة الدولية تسهيلا لمهامهم الوظيفية.

وتتمثل الحصانات الشخصية:

أ- حرية التنقل والمرور: من بين المزايا التي يتمتع بها الموظف الدولي حقه في المرور بحرية في الدولة التي يقع بها عمل المنظمة وكانت مسألة إصدار جواز مرور من عصابة الأمم لموظفيها محل اعتبار منذ عام 1920 ولكنها لم تتحقق عملا.

وقد أحييت منظمة العمل الدولية هذا الموضوع أثناء الحرب العالمية الثانية وبسببها استوفى مجلس وكالة الأمم المتحدة للإغاثة والأعمال (UNRRA) في دورته الأولى عام 1943 نصيحة منظمة العمل الدولية عندما أصدر قرارا يوصى المدير العام لموظفي ومستخدمي الإدارة أثناء ارتحالهم لأعمال رسمية ووثائق تحقيقية شخصية تتطلب تقديم كافة التسهيلات لهم وأن تعترف كافة الدول الأعضاء بهذه الوثائق التي تحمل على غلافها مسمى تذكرة مرور (Laissez-Psser).

ويلاحظ أن هذه الوثيقة لا تمنح الموظفين الدوليين الذين يحملون جنسية دولة المقر والعمال الذين تحدد أجورهم على أساس ساعات العمل اليومية.¹

ب- **تسهيلات الهجرة والإقامة:** يتمتع الموظف الدولي هو وأسرته بالإعفاء من إجراءات قيود الهجرة والتسجيلات المتعلقة بالأجانب كما أن دولة المقر بما تمنحه لهم من بطاقات الإقامة تجعلهم في حل من الحصول على تصريح الإقامة مثل سائر الأجانب المقيمين بها باعتبار أن هذه البطاقات أو الوثائق تخولهم وتسمح لهم بالإقامة داخل هذه الدولة.

كما يتمتعون الموظفون الدوليون بالتسهيلات اللازمة للرحيل والخروج من إقليم الدولة إلى بلادهم أثناء فترة الأزمات في العلاقات الدولية وما يترتب على ذلك من نقل أثاثهم وأمتعتهم عند مغادرتهم مكان عملهم وقد حرصت الإتفاقيات الخاصة بمزايا وحصانات المنظمات الدولية على النص على هذه الميزة ومن ذلك ما نصت عليه اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946 المشار إليها وفي المادة (18/د) منها على تمتع موظفي هيئة الأمم المتحدة بالإعفاء بالنسبة لهم ولزوجاتهم ولأفراد عائلتهم الذين يعولونهم من جميع قيود الهجرة ومن الاجراءات الخاصة يقيد الأجانب، وأشارت إلى مثل هذا النص كذلك الفقرة "أ" من البند ثانيا من المادة "20" من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية 1953.

ج- الإعفاء من الخدمة العسكرية والوطنية:

تتجه كثير من الدول إلى إعفاء الموظفين الدوليين من مواطنيها من أداء الخدمة العسكرية وقد ورد النص على ذلك في الاتفاقيات التي أبرمتها الدول مع المنظمات الدولية مثل: الاتفاقية الموقعة بين كندا وبين منظمة الطيران المدني الدولية بشأن المركز الرئيسي لهذه المنظمة، كما حرصت على تحديد ذلك أيضا الاتفاقيات الخاصة بمزايا وحصانات المنظمات الدولية.

ومثال ذلك: ما نصت عليه المادة (18/ج) من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة من تمتع جميع موظفي المنظمة بهذا الإعفاء بصورة مطلقة، في حين أوردت اتفاقية مزايا وحصانات

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 392.

الوكالات المتخصصة لعام 1947 حكما آخر يغير تماما الحكم السابق حيث حصرت الإعفاء على الموظفين الذين يجرى التشاور والاتفاق بين المنظمة ودولتهم على تحديد أسمائهم قبل استدعائهم لأداء الخدمة العسكرية وبذلك يتم بصورة لا تعرقل سير أعمال المنظمة ولا يتأتى هذا العرض لإلا في حالة وجود عدد كبير من مواطني الدولة ممن يعملون موظفين دوليين في أي من الأجهزة والمنظمات الدولية في سن يسمح باستدعائهم لأداء الخدمة العسكرية، فاستدعاء هؤلاء دفعة واحدة هو الذي يخشى معه من حدوث اضطراب في سير أعمال هذه الأخيرة¹.

وبالنسبة لاتفاقيات مزايا وحصانات جامعة الدول العربية فيلاحظ أن موظفي الجامعة لا يتمتعون بهذا الإعفاء المطلق من التزامات الخدمة الوطنية الذي يتمتع به أقرانهم في منظمة الأمم المتحدة، وإنما ينحصر الإعفاء في نطاق أضيق من ذلك بكثير فالمستفاد من استقراء نصوص هذه الاتفاقية أنها قد تبنت في المادة "21" منها ذات الحكم المتقدم والذي رددته المادة "19" من اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة السابق الإشارة إليها آنفا.

ومما تجدر ملاحظته في هذا الصدد أن كلا من مصر وسوريا قد أوردتا تحفظا على ما جاء بالمادة "21" من الاتفاقية عند انضمامها إلى اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة، ويقضي تحفظ مصر بعدم قبول ما جاء بالفقرة "1" من المادة "21" من إعفاء بعض موظفي الأمانة العامة من التزامات الخدمة الوطنية وقررت أنها ستأخذ فيما يتعلق بالموظفين المذكورين في تلك الفقرة بذات الحكم المقرر في الفقرة "2" من تلك المادة أي أنها ستكتفي بتأجيل استدعاء من تدعو حاجة العمل لبقائهم من موظفي الأمانة العامة للخدمة الوطنية وفي الإتجاه ذاته تضمن تحفظ سوريا تأجيل استدعاء موظفي الأمانة العامة السوريين للخدمة العسكرية إذا كانت حاجة العمل تقتضي بقاءهم في أعمالهم.

ويرى الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان أنه لا يمكن الدفاع في هذا الشأن عن ضرورة إعفاء مواطني الدولة من الموظفين الدوليين من أداء الخدمة العسكرية لأن مثل هذا الإعفاء فضلا

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 207-209.

عن إخلاله بقاعدة المساواة أمام القانون بين سائر المواطنين فإنه أيضا يعد تحريضا للموظفين الدوليين عن انفصالهم نهائيا عن وطنهم وعدم أداء أشرف الإلتزامات الوطنية.

الفرع الثاني: إساءة استعمال الامتيازات والحصانات والإجراءات المقررة في هذا الشأن:

من المسلّم به أن الامتيازات والحصانات التي تمنح للموظفين الدوليين ومن في حكمهم (من خبراء وغيرهم) لا تمنح لمصلحتهم الخاصة بل تمنح لمصلحة المنظمة الدولية التي يعملون بها، ومن ثم فإنه يتعيّن أن تنحصر تلك الامتيازات والحصانات في هذا الإطار وأن يكف من تقررت له الحصانة والامتياز عن القيام بأية تصرفات تتعارض والغرض الذي تم من أجله منح هذه الامتيازات والحصانات وأن لا تتطوي تصرفاته على إساءة استعمال الحصانة أو أي مساس بالمصالح العامة أو الخاصة المشروعة للدولة.

وإلا فإن الحصانة الممنوحة له لن تشفع له في الإفلات من العقاب في كل هذه الأحوال لأنها لم تقرر لمثل ذلك ومن ثم يكون هذا مبررا ومسونا قويا لحجب هذه الحصانة وإنحصارها من هذا الموظف.

ولقد عرفت الممارسة الدولية أساليب متعددة بخصوص الجزاءات والإجراءات المترتبة على إساءة استعمال تلك الامتيازات والحصانات ويمكن إجمالها فيما يلي:

الإجراءات المتخذة من قبل المنظمة الدولية:

وتتمثل فيما قد تتخذه المنظمة الدولية من إجراءات قبل الموظف الذي أساء استعمال الحصانة الممنوحة له ويتضح ذلك من خلال قيام المنظمة الدولية التابع لها الموظف برفع الحصانة عن الموظف المخالف وكذلك من خلال قيام الموظف المخالف ذاته وبارادته المنفردة بالتنازل عن الحصانة وذلك بالإتفاق مع الإدارة الدولية للمنظمة التي يعمل فيها وتتضمن غالبية اللوائح الوظيفية الدولية واتفاقيات المزايا والحصانات الخاصة بالمنظمات الدولية النص على تلك الإجراءات والتي تحول الأمين العام للمنظمة سلطة رفع الحصانة عن الموظف الدولي.

1- رفع الحصانة: أوجبت نصوص لوائح الموظفين واتفاقيات المزايا والحصانات على رئيس الإدارة الدولية رفع الحصانة طالما كان ذلك الإجراء من وجهة نظره لا يؤدي إلى الإضرار بمصالح الجهاز الإداري.

فقد نصت الفقرة "4" من المادة "2" من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية على أن " الغرض من الحصانة والامتيازات الممنوحة لموظفي الجامعة هو مراعاة صالح الجامعة وتمكينها من النهوض بمهامها ولا يجوز أن تكون مبررا لامتناع الموظفين عن الوفاء بالتزاماتهم أو مخالفة القوانين والأنظمة وللأمين العام أن يقرر رفع هذه الحصانة في الأحوال المنصوص عليها في اتفاقية مزايا وحصانات الجامعة.

وقررت المادتان "23" و"26" من اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية الأحكام ذاتها حين نصت المادة "23" على أن المزايا والحصانات التي تمنح للموظفين هي لصالح الجامعة وللأمين العام الحق بل يقتضيه الواجب رفع الحصانة عن موظفي الأمانة غير المنصوص عنهم في المادة السابقة في كافة الأحوال التي يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها.

أما الموظفون المنصوص عنهم في تلك المادة فلا ترفع عنهم الحصانة إلا بموافقة المجلس ويقصد بعبارة (تلك المادة) المادة "22" من الاتفاقية ذاتها.

كل من الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين وزوجاتهم وأولادهم القصر فهؤلاء جميعا لا ترفع عنهم الحصانة إلا بموافقة مجلس الجامعة، في حين أن مضمون نص المادة "26" من ذات الاتفاقية تشمل الخبراء وحكمهم في ذلك حكم الموظفين تماما من حيث رفع الحصانة عنهم من قبل الأمين العام للجامعة.

وكذلك الحال بالنسبة لباقي المنظمات الدولية ومن ذلك ما نصت عليه المادة (8/1) من لائحة موظفي الأمم المتحدة من تأكيدها على أن الامتيازات والحصانات المقررة للأمم المتحدة بحكم المادة "105" من ميثاقها قد منحت لصالح المنظمة ومن ثم على الموظف في كل حالة تثار فيها مسألة الامتيازات والحصانات أن يبلغ الأمين العام فوراً بالأمر وللأمين العام وحده

تقرير ما إذا كان سيتولى رفع الحصانة من عدمه وهذا ما أكدته المادة "20" من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة التي لأوضحت أن للأمين العام وحده الحق في رفع الحصانة عن موظفي الأمانة العامة بل المفروض عليها ذلك في كافة الأحوال التي يرى فيها أن الحصانة تحول دون أخذ العدالة مجراها وأن رفعها لا يضر بمصالح المنظمة. كما نصت المادة ذاتها على أن رفع الحصانة عن الأمين العام يكون من اختصاص مجلس الأمن وقد سارت اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة على النهج ذاته المادة "23" والتي جعلت رفع الحصانة عن موظفي الوكالات من اختصاص الوكالة ذاتها.

أما بالنسبة لمحكمة العدل الدولية فإن رفع الحصانة عن موظفيها الإداريين فإنه يتم بقرار من رئيس الجهاز الإداري ويجب لصيرورة هذا القرار نهائياً أن يتم اعتماده من قبل رئيس المحكمة بينما تكون مسألة رفع الحصانة عن قضاة المحكمة من اختصاص المحكمة بهيئتها المتكاملة حسبما يشير لذلك نص المادة "15" من النظام الأساسي لهذه المحكمة، والأصل أن الموظف الدولي يجب أن ينصاع لقرار رئيس الجهاز الدولي الذي يمثله الرئيس الإداري وليست لمصلحة هذا الموظف، وعلى ذلك فإنه يمكن في هذه الأحوال وجود وسيلة أو جهة رقابية على قرارات رئيس الجهاز الإداري في هذا الصدد لما قد يترتب على رفع الحصانة من حرمان الموظف الدولي من التمتع بحقوق معينة فضلاً عما يترتب عن ذلك من آثار أخرى ومن ثم فإن التحقق من مدى مشروعية قرار رفع الحصانة وتقدير آثاره ونتائجه ينبغي أن يترك لرقابة المحكمة الإدارية للمنظمة أو الجهاز الذي يعمل به الموظف الدولي ولهذا تتحقق مصلحة المنظمة ويتم توفير ضمانات الموظف الدولي في الوقت ذاته¹.

2- التنازل عن الحصانة:

وهذا التنازل يتم بمحض إرادة الموظف الدولي بالاتفاق مع الجهاز الدولي الذي يعمل به ويجب أن يكون التنازل صريحاً، حيث أن التنازل الضمني لا ينتج آثاره في عدم التمسك بالحصانة إلا في الحالة التي يرفع فيها الموظف الدولي دعوى أمام المحكمة ويمثل أمامها في

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص121.

هذه الدعوى فيعد مثوله أمامها بمثابة تنازل منه عن حصانته القضائية بشأن ما يتعلق بتلك الدعوى في حين يلاحظ أن الأمر يختلف بالنسبة للممثل الدبلوماسي بهذا الخصوص، فالدولة وحدها هي صاحبة الحق في التنازل عن الحصانة حتى ولو تم ذلك ضد رغبة ممثلها الدبلوماسي.

الإجراءات الإتفاقية:

وتتم هذه الإجراءات عن طريق الاتفاقيات العامة والاتفاقيات التي تبرم بين المنظمة الدولية والدول المعنية، وغالبا ما يتولى هذا الاتفاق تحديد محكمة مختصة تنظر في الخلافات التي تدور حول تفسير النصوص الخاصة بالامتيازات والحصانات وما يترتب على إساءة استعمالها ومن ذلك على سبيل المثال أن الاتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة في المادة "29" منها تحدد أولا طريقة فض النزاع عن طريق المفاوضات المباشرة فإذا تعذرت التسوية على هذا النحو فيحال النزاع إلى محكمة العدل الدولية وفقا للمادة "30" من نظامها الأساسي وتقابلها المادة "32" من الإتفاقية العامة لمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة لإصدار رأي استشاري يكون نهائيا بالنسبة للطرفين وإذا رأت المحكمة أنه قد أسيء استعمال الحصانة في هذه الحالة فيكون من حق الدولة بعد إخطار المنظمة الدولية أن توقف سريان الإمتياز أو الحصانة التي أسيء استعمالها.

وقد انفردت اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة لعام 1947 عن اتفاقيتي الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية وتميزت عنهما في إيراد فصل خاص فيها وهو الفصل السابع تحت عنوان "إساءة استعمال المزايا"، إذا قررت المادة "24" من هذه الاتفاقية على أنه إذا رأت دولة طرفا في الاتفاقية أنه قد وقعت إساءة استعمال لإحدى مزايا والحصانات الممنوحة بمقتضاها فإنها تتشاور مع المنظمة المتخصصة ذات الشأن للتحقق من وقوع ذلك ولمحاولة منع تكراره إذا ثبت وقوعه، وإذا لم تستقر هذه المشاورات عن نتيجة مرضية للطرفين رفعت المسألة كما سبقت الإشارة إلى محكمة العدل الدولية لطلب رأي استشاري بهذا الشأن.

كما أن هناك وسائل أخرى في هذا الشأن منها اللجوء إلى التحكيم عن طريق إنشاء محكمة تحكيم مختلفة يتمثل كل من طرفي النزاع المنظمة والدولة بقاض خاص بالإضافة إلى قاض ثالث يتولى رئاسة المحكمة ويتم اختياره إما بواسطة القاضيين الذين يمثلان طرفي النزاع وإما بواسطة طرفي النزاع مباشرة.

الإجراءات المتخذة من قبل الدول:

وهي تلك الإجراءات التي تتخذها الدولة التي تتمسك بإساءة استعمال الامتيازات والحصانات أو التعسف فيها ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي¹:

1- إبعاد الموظف الدولي: إذا ما أتى الموظف الدولي بتصرف مما يعد تعسفاً أو إساءة في استعمال الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها ففي هذه الحالة لا تجد الدولة المعنية مناصاً من إبعاد ذلك الموظف الدولي المخالف أو طرده من أراضيها إلا أن ذلك لا يتم إلا وفقاً ل ضمانات يجب أن تكون الدولة قد استوفتها بهذا الشأن إذ تنص المادة "25" من اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة لعام 1947 على أنه لا يحق لسطات الدولة أن تطلب من ممثلي الدول الأعضاء في الاجتماعات التي تدعو إليها المنظمات المتخصصة أثناء قيامهم بوظائفهم وأثناء سفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه أو إلى الموظفين الدوليين الذين يعملون بها لا يحق لها أن تطلب مغادرة البلاد التي يباشرون فيها ووظائفهم بسبب ما يقومون به من أعمال بصفتهم الرسمية وإذا أساء أحد هؤلاء الأشخاص استعمال ميزة الإقامة بأن أتى في هذه الدولة أعمالاً تخرج عن نطاق وظيفته الرسمية كان لحكومة هذه الدولة أن تطلب منه مغادرة أراضيها على أن تراعي في ذلك الضوابط الآتية:

أولاً: بالنسبة للموظفين الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانات المحدودة المنصوص عليها في الاتفاقية لا يجوز إصدار الأمر إليهم بمغادرة أراضي الدولة إلا بموافقة وزير خارجية تلك الدولة وألا تعطي هذه الموافقة إلا بعد استشارة الرئيس التنفيذي للمنظمة التي يتبعها الموظف، حتى التدخل في هذه الإجراءات لصالح الموظف التي اتخذت ضده.

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 196.

ثانياً: بالنسبة لممثلي الدول الأعضاء أو الموظفين الذين يتمتعون بالحصانة الدبلوماسية الكاملة لا يطلب إليهم مغادرة البلاد إلا وفقاً للإجراءات الدبلوماسية التي تتبع مع المبعوثين الدبلوماسيين المعتمدين على هذه الدولة.

2- إلغاء النصوص المقررة للامتيازات والحصانات:

إن الدولة التي يحدث في إقليمها تعسف أو استعمال الامتيازات والحصانات من قبل الموظف الدولي أن تقرر بإرادتها المنفردة إلغاء النصوص المقررة بهذا الشأن إلا أن ذلك يتم وفقاً لشروط وضوابط محددة فمع أن اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة لم تنطرق إلى ذلك، فإن الملاحظ بأن اتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة قد ظهر اتجاه إلى النص فيها على هذا الإجراء وهو قيام الدولة بإلغاء النصوص المتعلقة بالامتيازات والحصانات وعدم الالتزام بها ولكن مع نقابتها بالرغم من ذلك عضواً في المنظمة والوكالة المتخصصة واستمرار عضوية مثل هذه الدولة في الوكالة هو الذي أثار الاعتراض ومن ثم فقد كان ذلك مدعاة لرفض النص على هذا الإجراء عند إعداد الصيغة النهائية للاتفاقية المذكورة.

ومن ثم لا يكون أما الدولة التي تقرر الإلغاء سوى الانسحاب من عضوية الجهاز الدولي ما لم يكن مقر الجهاز موجود على أراضيها ففي هذه الحالة يجب عليها قبل اللجوء إلى هذا الإجراء نقل هذا المقر خارج إقليمها.¹

3- إمكانية محاكمة الموظف الدولي:

لقد حدد الفصل "18" من اتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة لعام 1946 الحالات التي يتمتع بها موظفو المنظمة للحصانة، فقد نص على أن يتمتعوا بالحصانة ضد الإجراءات القانونية بخصوص ما يصدر عنهم شفاهة أو كتابة وكذلك في فعل يصدر عنهم بصفتهم الرسمية مما يعني أن الحصانة لا تسري على الأفعال التي لا صلة لها بالواجبات الرسمية للموظف والتي تكون غير مشروعة في قوانين دولة المقر، لذلك فإن ارتكاب الموظف لأي مخالفة كمخالفته لقانون المرور فإنه ما لم يكن في عمل رسمي يعامل كأبي فرد عادي بهذا

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 197-198.

الخصوص والأمر ذاته يسري أيضا في حالة قيامه بالتجسس أو ارتكابه لجريمة ما وهذا يتفق مع ما ذهب إليه رأي قانوني للأمم المتحدة من أن موظفيها لا يتمتعون بالحصانة ضد القبض أو المحاكمة عن الأفعال التي لا تتعلق بواجباتهم الرسمية.¹

المطلب الثاني : دور المنظمة الدولية في حماية موظفيها :

يلاحظ أن المنظمة الدولية، ليس لها أن توفر الحماية الوظيفية لموظفيها، إلا إذا كانت تمتلك الأهلية القانونية اللازمة لذلك؛ الناتجة عن تمتعها بالشخصية القانونية الدولية؛ وهذا ما سيتم بيانه من خلال:

الفرع الاول: الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية :

إن ظهور المنظمات الدولية وتزايد أعدادها وتنوع أنشطتها، فضلا عن دخولها بعلاقات وأنشطة كثيرة ومتشابكة مع الدول، استلزم ضرورة تمتعها بالأهلية القانون اللازمة للمطالب الدولية عما يصيبها أو احد موظفيها من ضرر أو اعتداء يتسبب به الغير - دولا كانت أم منظمات - وكذلك ما تفرضه هذه الاهلية من تحمل المنظمة الدولية للمسؤولية الدولية عما تلحقه أو أحد موظفيها بالغير من ضرر أثناء مباشرة أعمالها.

ولقد تطلب هذا الدور الفعال للمنظمات الدولية في كافة المجالات التي تهم المجتمع الدولي أن تمتع بالشخصية القانونية الدولية، وفي حدود التي تتلائم مع طبيعتها.

ماهية الشخصية القانونية الدولية وطبيعتها:

يقول الأستاذ الدكتور حامد سلطان في تحليل الشخصية القانونية الدولية أن وظيفة قواعد القانونية تتمثل في فرض التزامات أو ترتيب الفحوص في الحالات التي تحدث فيها وقائع معينة، و التي يفترض فيها المشرع أنما يحدث من وقائع سيرتب عليها آثار قانونية محددة، والتي تتمثل إما بتحويل حق، وإما فرض إلتزام، أو بمعنى آخر، المخاطب بحكم القاعدة القانونية، أو محل التكليف فيها"

¹ د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في القانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص321.

و يضيف سيادته، إن من طبيعة كل نظام قانوني أن يكون له أشخاص تخاطبهم قواعده، فترتب لهم الحقوق، أو تفرض عليهم الالتزامات، وهؤلاء هم أعضاء الهيئة التي ينظمها، ويحكمها هذا النظام القانوني فالشخصية القانونية حسب تعريف سيادته هي "التعبير عن العلاقة التي تقوم بين وحدة معنية ونظام قانوني محدد" ويترتب على ذلك نتيجة مهمة: هي أنه لا توجد في النظم القانونية أشخاص بطبيعتها، وإنما توجد الأشخاص في هذه النظم بالقدر والحدود التي يقرها كل نظام من هذه الأنظمة، عن طريق تعيين من له الاستمتاع بالحقوق فيها، ومن عليه الالتزامات في نطاقها، أو بتعبير آخر عن طريق تعيين من له الأهلية القانونية¹.

فالشخصية القانونية الدولية تعني "أهلية اكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات: مع القدرة على حمايتها، بتقديم المطالبات الدولية، سواء أكان ذلك، عن طريق رفع الدعاوي أم بكريق آخر" وإذا كانت الشخصية القانونية الدولية حصرا على الدول وفقا للفكرة التقليدية في القانون الدولي، باعتبارها وحدها التي كانت تملك سلطة التصرف على المستوى الدولي، وقلما عرف - فالواقع - قواعد عامة تقر لأي وحدة قانونية عدا الدول، صفة الشخص القانوني الدولي، إلا أن تلك الفكرة التقليدية أخذت بالتراجع، و بدأ التخلي عنها، لما أثبتته الواقع العملي من ظهور متزايد للمنظمات الدولية في المجتمع الدولي، و بما يعهد إليها من مباشرة دور ملموس في ميدان العلاقات الدولية بصفتها الذاتية و المستقلة عن الدول الأعضاء.

الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية:

إن الإعراف بمدلوله العام يقصد به "إقرار أو تصريح يصدر عن حكومة الدولة قائمة، أو منظمة دولية بقصد ترتيب آثار قانونية عرفية على مجموعة من الوقائع التي تبرر - في نظر من يعترف - سلامة إعرافه". ويعد القرار الإستشاري الشهير الذي أصدرته محكمة العدل الدولية بتاريخ 11 أبريل 1949 بخصوص تعويض الأضرار التي تحدث أثناء خدمة منظمة

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 161.

الامم المتحدة، والقرار لها بحقها في "التقدم بالمطالبة الدولية" وأهلية مقاضات ومساءلة اشخاص القانون الدولي الآخرين عن الافعال والتصرفات المنسوبة إليهم، والتي تشكل مخالفة للإلتزامات الدولية اتجاه المنظمة.¹

ويعد هذا الراي من اهم الآراء الإستشارية التي أصدرتها محكمة العدل الدولية، والتي كان له إثر واضح في تحديد طبيعة ومضمون الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، وتقرير المسؤولية الدولية للمنظمات الدولية ومنحها أهلية التقاضي في أي نزاع متعلق بالقانون الدولي.

ونظرا لأهمية هذا الراي الإستشاري وما اشتمل عليه من نتائج، فسيتم بيان التفاصيل التي مهدت له والآراء المتعددة لمندوبي الدول في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي طرحت قبل اصداره.

لقد دفعت الحوادث والاعتداءات المتكررة، التي راحت ضحيتها عدد من أفراد هيئة الأمم المتحدة - التي تلقت الإستشارة إليها - الامانة العامة للأمم المتحدة على اثاره هذا الموضوع في الدورة الثالثة للجمعية العامة في باريس وأدرج في جدول أعمالها بناء على طلب الامينة العامة وعرض له هذا الأخير في جلسة الإفتتاح، واحالته الجمعية العامة في 24 سبتمبر 1948 إلى لجنتها الثالثة لنظره. وقد اتخذت هذه الأخيرة أساسا لبحثها التي حركتها (ثانيا) التدابير التي اتخذتها الامانة العامة للإحتجاج على تلك الحوادث لدى السلطات المسؤولة عنها، ولتأمين ذوي الشأن وتعويضهم عند الاقتضاء أو لتعويض ذويهم (ثالثا) المسائل الجديرة بالبحث التي تطلب الامانة العامة لرأي الجمعية العمومية فيها وقد حصرتها في الاسئلة الثلاثة الآتية:

1- هل ترى الجمعية العمومية هل ثمة مسؤولية على الدولة ازاء هيئة الامم المتحدة عن الوفاة أو إصابة أحد موظفي هذه الهيئة الأخيرة؟

2- ما السياسة العامة الواجبة الاتباع في شان التعويضات التي يمكن أن يطالب بها وكيف يكون تقدير هذه التعويضات؟

3- ما الإجراءات التي تتبع لتقديم طلبات التعويض ولدفع هذه التعويضات؟

¹ د محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في قانون الأمم، منشآت المعارف، الإسكندرية، 1970، ص580.

و بينت المذكرة في الصدد السؤال الأول أن الذي كان متبعا حتى الآن في القانون الدولي هو أن تتقدم الدولة التي ينتمي إليها الشخص المصاب بطلب التعويض نيابة عنه إلى الدولة الاخرى التي قد تكون مسؤولة عن الحادث و يبرر تدخل الدولة الاولى رابطة الجنسية التي تربطها بالمجني عليه ، و الحماية التي قد تطلع بها بالنسبة إلى جميع رعاياها في داخل أراضيها و خارجها، أما أن تتقدم بهذا منظمة دولية الامم المتحدة فهو أمر جد حديث ليس له سوابق عملية و مع ذلك قرر الامين العام في مذكرته انه لا يشك في إمكان اتباع مثل هذا الإجراء من باب القياس، فإن الرابطة الوظيفية التي تربط موظفي هيئة الامم المتحدة بهذه الهيئة ليست أقل أهمية في ما يتعلق بموضوعنا من رابطة الجنسية التي تربط الفرد بدولة ما ، فالضرر الجسماني التي تسببه سلطات دولة ما لأحد موظفي هيئة الامم المتحدة و هو في مهمة رسمية يرتد أثره إلى تلك الهيئة و يخولها حق المطالبة بالتعويضات عنه و أضاف الأمين العام أن الامم المتحدة التي لها أهلية التعاقد و ابرام الاتفاقات دولية مع الدول تملك كذلك الاهلية القانونية لمطالبة أية دولة سواء أكانت عضوا أم لا في الهيئة في التعويضات اللازمة.¹

اما عن السؤال الثاني أي عن السياسة العامة الواجبة الاتباع في شأن التعويضات وتقديرها، فقد اوضحت المذكرة أن اول مطلب من مطالب التعويض هو توقيع الجزاء العادل على المسؤولين، ويلي ذلك المطالبة بدفع ما يكون قد قدمته الهيئة من مصروفات كنفقات العلاج او الجنازة أو بصفة مساعدة للمصاب أو لعائلته. وفضلا عن ذلك التعويض المالي بمعنى الكلمة على قد الضرر الذي حل بالمصاب او بعائلته في بحسب ظروف كل حالة وملابساتها، ودعا الامين العام الجمعية إلى أن تقرر ما إذا كان من حق هيئة الامم المتحدة أن تطالب فوق ذلك، وبحسب الأحوال بتعويضات جزائية مع إقرار المذكرة بأن المحاكم الدولية لا تميل عادة إلى القضاء في مثل هذه التعويضات الأخيرة، وإن كانت هناك بعض الفرق على عكس ذلك. ام

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 129.

عن السؤال الثالث الخاص بالإجراءات المطالبة فقد لفتت المذكرة النظر إلى أن الأمين العام بحكم مركزه هو أكبر موظف في الهيئة والمشرف على أقسامها وهو بهذا الوصف الذي يتعاقد بإسمها فيمكنه تمثيلاً مع ذلك أن يتقدم بطلبات التعويض التي نحن بصددنا إلى الدول أو السلطات المسؤولة وأشار إلى أنه قد يحدث ان تطلب الدولة او السلطات المسؤولة الالتجاء إلى التحكيم وأنه يهـم الامين العام معرفة ما إذا كان في مقدوره البت في قبول ذلك من عدمه.

و قد إشتراك في المناقشات التي دارت حول هذا الموضوع وفود عديدة و بالأخص مندوبو الولايات المتحدة و المملكة المتحدة و فرنسا و بلجيكا و هولندا و مصر سوريا و الاورجواي و فينزويلا و كولومبيا و اليونان و إيران، و اختلفت وجهات النظر في شأن مذكرة الامانة العامة و تكشفت المناقشات عن اتجاهات ثلاثة، فاستحسن البعض استفتاء محكمة العدل الدولية في ما إذا كان يجوز لهيئة الأمم المتحدة أن تطالب بالتعويض عن الأضرار الجسمانية التي تنزل بموظفيها عند قيامهم بأعمالهم الرسمية ، و تزعم هذا الراي مندوبا امانة المملكة المتحدة وبلجيكا و استصوب فريق ثاني في حالة الموضوع برمته الى لجنة القانون الدولي لبحثه ووضع مشروع اتفاقية دولية في شأنه ، تقم إلى الجمعية العامة في دورتها القادمة، و دافع عن هذا الراي مندوب سوريا. ورأى فريقاً ثالث أن الامر من الوضوح بحيث لا يحتاج إلى استفتاء محكمة العدل الدولية أو الإحالة الى لجنة القانون الدولي، فلهيئة الامم المتحدة شخصية قانونية لا شك فيها، وعلاقتها بموظفيها جديرة بالاعتبار كعلاقة الدولة برعاياها، من حيث تخويلها حق المطالبة بالتعويضات عن الاضرار الجسمانية التي يتكبدها، وأنه يكفي أن تبرز الجمعية العامة في قرار تصدره هذا الحق الكامل، وأن تضمن هذا القرار ما تراه من أوضاع تنظم إستعماله.

وبعد هذه المناقشات توصلت اللجنة السادسة في جلستها الثامنة والعشرون بعد المائة إلى قرار في هذا الشأن بأغلبية 34 صوتاً مقابل 5 أصوات وامتناع دولة واحدة عن التصويت بالموافقة على الاقتراح الذي تقدم به أصلاً الوفد البلجيكي وعدل مرة أولى بناء على طلب وفد المملكة

المتحدة ثم أفرغ في صيغة النهائية باشتراك عدة وفود أخرى، والذي وافقت عليه الجمعية العامة بدورها في جلسة 2 ديسمبر 1948، وحوى كافة وقائع الرأي الاستشاري الذي يتم بيانه.¹

وقد نص القرار على ما يلي:

من حيث إن سلسلة الحوادث المفجعة التي نزلت أخيرا ببعض موظفي هيئة الأمم المتحدة في قيامهم بتأدية واجباتهم، قد استرعت الأنظار بصفة خاصة إلى ضرورة اتخاذ جميع التدابير الكفيلة، لتوفير أكبر قسط من الحماية مستقبلا لهؤلاء الموظفين لمنع التكرار مثل تلك الحوادث، وتعويض المصابين أو ذويهم لما أصابهم من أضرار.

وحيث أنه من المرغوب فيه جدا أن يمكن الأمين العام من أن يتدخل للمطالبة بالتعويضات المستحقة دون أن يحوم حول تصرفه هذا أي شك يحد من أثره.

لذلك قررت الجمعية العمومية أن تطلب إلى محكمة العدل الدولية الرأي في ما يلي:

1- إذا أصيب موظف تابع لهيئة الأمم المتحدة في أثناء تأدية واجباته، وفي ظروف تستوجب مسؤولية دولة ما فهل لهيئة الأمم المتحدة - كمنظمة - الأهلية القانونية لأن تدعى دوليا ضد الحكومة الرسمية أو الفعلية المسؤولة لمطالبتها بالتعويض المستحق عن الضرر المتسبب (أ) لهيئة الأمم المتحدة ذاتها(ب) للمصاب أو لذويه؟

2- إذا كان الرأي بالإيجاب على ما جاء أعلاه في (ب) فكيف يتم التوفيق في هذا الشأن بين حق هيئة الأمم المتحدة، وبين حقوق الدولة التي ينتمي إليها المصاب بوصفه من رعاياها؟ أصدرت تعليماتها إلى الأمين العام بعد صدور رأي المحكمة، وفي ضوء هذا الرأي، لكي يتقدم بما يراه من مقترحات في هذا الشأن إلى الجمعية العمومية في دورتها القادمة.

ويعرض الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان للقواعد التي قررتها محكمة العدل الدولية، من خلال رأيها الاستشاري-المتواتر الإشارة إليه- إلى أن المحكمة حرصت في مسائل المسؤولية الدولية (أي مباشرة دعوى المسؤولية الدولية)، فإنه لما كانت الأمم المتحدة ليست دولة أو دولة عليا فوق الدول (super- state) ، فقد ثار التساؤل ، عما إذا كان الميثاق والدول الأعضاء،

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 87.

قد منحوا المنظمة حقوقا تخولها أهلية الادعاء والمطالبة بالتعويض، وبعبارة أخرى، هل تتمتع المنظمة بالشخصية الدولية في مواجهة الدول الأعضاء بها؟

ويشير سيادته إلى، أن المحكمة رأت أن للإجابة على هذا التساؤل - والذي لم يستقر بعبارات محددة في الميثاق- لابد أولاً من البحث في الوظائف والأهداف التي نيظ بالمنظمة ممارستها وتحققها وفقاً لما أشار إليه ميثاق إنشائها.¹

حيث أشارت المحكمة في هذا الخصوص إلى أن الأشخاص القانونية (les sujets de droit) في أي نظام قانوني، ليسوا بالضرورة متماثلين فيما يتعلق بطبيعتهم، ومدى ما يتمتعون به من حقوق، وهذه الطبيعة تعتمد على حاجات الجماعة، ولقد تأثر تطور ونمو القانون الدولي بمتطلبات الحياة الدولية، والتقدم المتزايد في الأنشطة الجماعية للدول، وهو ما أدى إلى نشوء أمثلة من النشاط التي تباشر على الصعيد الدولي بواسطة بعض الوحدات التي ليست من الدول، وهذا التطور أدى إلى إنشاء منظمة الأمم المتحدة، التي حدد ميثاقها الأهداف والمبادئ التي تقوم عليها.

كما يوضح سيادته، بأنه قد خلُصت المحكمة -من ذلك- إلى أن المنظمة "شخص قانوني دولي" وأحد أشخاص القانون الدولي، وأن لديها القدرة على التمتع بالحقوق والواجبات الدولية، كما أنها تملك أهلية بحقوقها عن طريق الدعوى الدولية.

فالشخصية القانونية الدولية التي أقرتها المحكمة من خلال رأيها الاستشاري من خلال كل ما تقدم، تعترف للمنظمة أيضاً بما في ذلك بتقديم المطالبات الدولية التي تهدف إلى الحصول على تعويض الضرر الذي يصيب أحد ممثليها خلال مباشرته لوظائفه.

ولما كانت الشخصية القانونية تعني "الصفة التي تكتسبها وحدة معينة في علاقاتها مع نظام قانوني يخطابها بقواعده، فإن الاعتراف للمنظمة الدولية بتلك الشخصية القانونية من خلال الرأي هذا الاستشاري، جاء نتيجة توافر الشروط اللازمة لثبوت تلك الشخصية في المنظمة

¹ د. غسان أمان الله عزيز، مرجع سابق، 132.

الدولية، شأنها في ذلك شأن الدول وباقي الوحدات الأخرى في هذا الخصوص وتتمثل تلك الشروط فيما يلي¹:

- 1- قدرة التمتع بالحقوق وتحمل الالتزامات التي يقرها النظام القانوني الدولي.
 - 2- قدرة التعبير عن إرادة ذاتية في ميدان العلاقات الدولية وإنشاء قواعد القانون الدولي.
- وقد قررت المحكمة أنه لمعرفة ما إذا كانت منظمة دولية تتمتع بالشخصية القانونية، فإنه يجب النظر إلى المميزات التي قصدت الوثيقة المؤسسة إعطاءها للمنظمة.
- وعلى ذلك يمكن القول -كقاعدة عامة- إنه يعترف بالشخصية القانونية الدولية لمنظمة دولية معينة في الحدود التي تكفل فيها الوثيقة المؤسسة لهذه المنظمة اختصاصات ذاتية تحدد لها حقوقاً والتزامات على المستوى الدولي، وتزودها بأجهزة خاصة لمباشرة تلك الاختصاصات، وهذا ما يجعلها تختلف عن الشخصية القانونية للدولة، إذ تثبت للأخيرة اختصاصات غير محدودة.

ومن خلال استعراض الوثائق المؤسسة للمنظمات الدولية، يلاحظ أنها تتناول الشخصية القانونية الخاصة بتلك المنظمات، بصورة مباشرة أو غير مباشرة. من حيث اعترافها بشخصية القانون الداخلي في أقاليم الدول الأعضاء. أو الاعتراف لها بالشخصية القانونية الدولية.²

آثار ونتائج الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات الدولية :

يترتب على ثبوت وصف الشخصية القانونية للمنظمات الدولية آثار متنوعة ومتشعبة، سواء على صعيد القانون الدولي والعلاقات الدولية، أو في إطار النظام القانوني الداخلي للمنظمات الدولية، حيث تتيح لها التمتع بالأهلية القانونية اللازمة لقيامها بأعمالها ومزاولة نشاطها، ويمكن إجمالها فيما يلي:

- 1- إبرام المعاهدات في الحدود اللازمة لتحقيق أهدافها، وفي إطار ذلك أن تقوم بإبرام المعاهدات الدولية مع الدول الأعضاء، أو غير الأعضاء، أو مع المنظمات الدولية الأخرى.

¹ د. صلاح الدين فوزي، نظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق ص76.

² اتفاقية سلامة موظفي الأمم المتحدة. و الأفراد المرتبطين بها

2- المساهمة في خلق وإنشاء قواعد القانون الدولي، سواء أكان في المساهمة في إنشاء القواعد العرفية، أم عن طريق إصدار قرارات عامة ذات طابع تشريعي، أو من خلال الدعوة إلى عقد مؤتمرات دولية، تضع قواعد قانونية دولية جديدة، أو تعمل على تقنين بعض القواعد الدولية العرفية القائمة.

3- تحريك دعوى المسؤولية الدولية، أو أن تكون طرفاً مدعى عليها فيها.

4- حق التقاضي والتقدم بمطالبات دولية، أمام محاكم التحكيم، ومختلف المحاكم الدولية التي لا تنص نظامها صراحة على عدم اختصاصها بالقضايا المرفوعة من غير الدول.

5- تمتع المنظمة الدولية بالحصانات والامتيازات التي تمكنها من مباشرة مهامها.

6- الحق في التعاقد في إطار النظم القانونية الداخلية للدول الأعضاء مع الأفراد العاديين وحق تملك المنقولات والعقارات، كما يكون لها حق التقاضي، أي رفع الدعاوى أمام المحاكم الداخلية، وذلك بمناسبة العقود التي تعقدها مع الحكومات والأفراد.

ولما كانت كل من هذه الآثار تقتضي دراسات مفصلة ومستقلة بها، ويقدر تعلق الأمر بموضوع هذه الدراسة، فسيتم بيان الحق في التقاضي والتقدم بالمطالبات الدولية، وخاصة في حالات تعرض الموظفين الدوليين لضرر أو اعتداء، كما سيتم بيان دور المنظمة الدولية التي يعملون فيها، بتأمين "الحماية الوظيفية" لهم.

الفرع الثاني : دور المنظمة الدولية ووسائلها في التقدم بالمطالبة الدولية:

من خلال ما تتمتع به المنظمة الدولية من شخصية قانونية دولية، فإنها تمارس تجاه موظفيها ما يسمى "بالحماية الوظيفية" (PROTECTION FONCTIONNELLE) إذا ارتكب أي شخص قانوني دولي آخر ضدهم أفعالاً سببت لهم أضراراً، وذلك على غرار الحماية الدبلوماسية (PROTECTION DIPLOMATIQUE) التي تمارسها الدولة تجاه رعاياها

المتواجدين في الخارج، إذا ارتكبت في حقهم أفعالا سببت لهم أضرارا، وهو ما يخول المنظمة الدولية رفع دعوى للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت موظفيها.¹

فرابطة الوظيفة العامة الدولية التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية التي يعمل بها، تحتم أن توفر الأخيرة له الحماية الوظيفية التي هي في حقيقتها، حق للموظف تجاه الجهة التي يعمل بها. ومن خلالها نلاحظ أن حقوق الموظف الدولي - والتي سبقت الإشارة إليها - يمتد نطاقها ويتسع مداها، لتشمل كذلك توفير الحماية الوظيفية له.

وهذا ما قرره محكمة العدل الدولية برأيها الاستشاري -السابق الإشارة إليه- من أن وجود هذه الرابطة الوظيفية بين المنظمة وموظفيها، يقتضي وجود حماية تباشرها المنظمة في الظروف التي تسبب أضرارا تلحق بموظفيها، وتهدف هذه الحماية إلى الحصول على تعويض عن الضرر الذي أصاب موظفيها، إلى جانب كفالة احترام الدول لأنشطة المنظمة الدولية. ولقد اعترفت محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري -المتواتر الإشارة إليه- بحق المنظمة الدولية في التقدم بالمطالبة الدولية ومباشرة دعوى المسؤولية الدولية.

المقصود بالمطالبة الدولية :

أوضحت المحكمة أن هذه المطالبة تعني أهلية اللجوء إلى الطرق المعتادة المعترف بها في القانون الدولي، لإعداد وتقديم الدعاوى وتسويتها، ومن بين الطرق التي ذكرتها المحكمة في هذا الخصوص طلب التحقيق، والمفاوضات والعرض على التحكيم فضلا عن ذلك، فقد ذكرت المحكمة أن التقدم بالمطالبة الدولية من قبل المنظمة الدولية يمكن أن تعزز بالوسائل السياسية التي تتمتع بها المنظمة، مما يكفل للمنظمة احترام حقوقها من جانب الدولة العضو التي تقدم ضدها المطالبة.²

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الأحكام العامة في القانون الأمم المتحدة، مرجع سابق، ص 93.

² د. جمال طه ندا، مسؤولية منظمات الدولية، في مجال الوظيفة الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986، ص 209-

كما أن محكمة العدل الدولية حرصت في رأيها الاستشاري -المتواتر الإشارة إليه- على إبراز أمر هام، من أنه لا يمكن التشكيك والمجادلة في أهلية المنظمة الدولية-في حقها في التقدم بالمطالبة الدولية عن الأضرار التي تلحق بها أو بممثليها (موظفيها)- أو النيل منها بالادعاء والزمع بأن المطالبة الدولية يجب أن تقدم - في هذه الحالة- من جميع الدول الأعضاء في المنظمة، ماعدا الدولة المدعى عليها، والمنسوب إليها الإخلال بالالتزامات الدولية قبل المنظمة.¹

الآراء المؤيدة والمعارضة للرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية:

لقد نتج عن إصدار محكمة العدل الدولية لرأيها الاستشاري - الشهرير- في 11 أبريل 1949 المتعلق بأهلية المنظمة الدولية بالتقدم بالمطالبة الدولية عن الأضرار التي تسببها أو أحد ممثليها أثناء القيام بالمهام الوظيفية أن قضاة هذه المحكمة قد اختلفت آرائهم بهذا الشأن بين مؤيد ومعارض.

ذلك أن النظام الأساسي لهذه المحكمة يتيح لكل قاضي من القضاة المشتركين في إصدار الحكم أو الرأي الاستشاري إذا ما صدر بالأغلبية أن يعبر عن وجهة نظره الخاصة حيال ما جاء في الحكم أو الرأي بمجمله، أو بالنسبة لبعض ما تضمنه، وذلك بأن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص بهذا الصدد مستنديين في ذلك الحق إلى نص المادة (75) من النظام الأساسي للمحكمة، والتي تنص على أنه "إذا يكن الحكم أو الرأي الصادر كله أو بعضه بإجماع القضاة، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص".

ما جاء في الحكم أو الرأي بمجمله، أو بالنسبة لبعض ما تضمنه، و ذلك بأن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص بهذا الصدد مستنديين في ذلك الحق إلى نص المادة (75) من النظام

¹ د. عبد العزيز سرحان، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 75

الأساسي للمحكمة، والتي تنصص على أنه "إذا لم يكن الحكم أو الراي الصادر كله أو بعضه بإجماع القضاة، فمن حق كل قاض أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص"¹

وسيتم بيان هذه الآراء، كما يلي:

(أ) الآراء المتفقة مع رأي المحكمة :

1- رأي القاضي الفاريز ALVLREZ

يرى القاضي "الفاريز" أن المنظمة الدولية تملك حق التقدم بالمطالبة الدولية بالنسبة للضر الذي يصيبها ممثلها، وهي تملك تقديم هذه المطالبة، سواء ضد الدول الأعضاء في المنظمة، أم التي لا تكون عضوا فيها، و بغض النظر عن كون وجود الممثل (رأي الموظف الدولي) على إقليمها قد تم برضاء هذه الدولة أو إعتراضها على إرساله إليها، ويتفق القاضي "الفاريز" مع الحكم ، و يرى أن الإعتراف بهذا الحق للمنظمة، يعد تعديلا للقانون الدولي التقليدي.

2- رأي القاضي أرزفيدو AZEVEDO

يرى القاضي "أزفيدو" بخصوص أهلية المنظمة الدولية لمباشرة الحماية الوظيفية و جوب التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى :

وهي التي تتعلق بممثلي المنظمة الذين يتم اختيارهم بدون النظر إلى جنسياتهم، وإنما يكون المعيار في ذلك، الصفات الموضوعية التي يجب ان تتوافر فيهم، و يرى أنه في هذه الحالة تكون الأولوية لدعوى المنظمة الدولية على دعوى الدولة التي يحمل الموظف جنسيتها، ولا يشترط لقبول دعوى المنظمة الدولية في هذه الحالة، إثبات قيام حالة إنكار العدالة، ولا استنفاد طرق القاضي الداخلية.

¹ د. جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 228.

الحالة الثانية :

و هي الحالة الخاصة بممثلي المنظمة الذين قد تم اختيارهم على أساس جنسيتهم ففي هذه الحالة تكون الأولوية للدولة التي يحمل الممثل جنسيتها، و تخضع هذه الدعوى للشروط الخاصة بدعوى المسؤولية الدولية.

(ب) الآراء المخالفة لرأي المحكمة :

1- رأي القاضي هاكورث HCKWORTH

يتفق القاضي "هاكورث" في جانب من رأيه مع رأي المحكمة، من حيث أهلية المنظمة الدولية لطلب التعويض الذي يصيبها ذاتيا، ولكنه يؤسس ذلك على أسس مخالفة لتلك التي أسست عليها المحكمة رأيا بهذا الخصوص.

في حين أنه يختلف في جانب آخر مع المحكمة، في رأيا القاضي بأهلية المنظمة لطلب التعويض عن الأضرار التي تصيب ممثليها خلال يتمسك هذا القاضي برابطة الجنسية كشرط لقبول الدعاوى المتعلقة بحماية المصالح الخاصة، وفقا لما استقر عليه الحال - في هذا الخصوص - في القانون الدولي.¹

2- رأي القاضي عبد الحميد بدوي :

يلاحظ أن القاضي عبد الحميد له رأيه الخاص و المميز في عموم المسائل التي أثارها الرأي الاستشاري، فيلاحظ أنه يتفق تارة مع الحكمة و يختلف معها تارة أخرى في بعض المسائل، وخاصة في مسألة أهلية المنظمة في التقدم بالمطالبة الدولية عن الأضرار التي تسببها ذاتيا أو أحد ممثليها.

فمع قبوله الفكرة أن الأشخاص القانونيين في ظل أي نظام قانوني لا يشترط منهم التماثل و التطابق من حيث الحقوق، وكذلك من حيث طبيعتها و مداها، إلا لا يوافق على فكرة الشخصية الموضوعية، و يرى أن المنظمة الدولية لا يكون لها وجود أو كيان إلا في مواجهة الدولة التي

¹. د غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق ، ص 139

وقعت و صدقت، أو انضمت إلى دستورها، بما يعني أنها لا تتمتع بالشخصية القانونية إلا بالنسبة للدول الأعضاء فيها فقط.

أما رأي سيادته في مسألة أهلية المنظمة الدولية في التقدم بالمطالبة الدولية عما يصيبها أو أحد ممثليها من أضرار يسببها الغير، و مطالبتها بالتعويض عن ذلك لمصلحتها أو لمصلحته موظفيها أو ورثتهم، فيرى سيادته أن القانون الدولي يعترف بأن الدولة لها الحق في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بها أو التي تصيب الشخص الذي يلحقه الضرر من العمل غير المشروع هو أو ورثته، و ذلك عندما يكون هذا الشخص من مواطني و رعايا الدولة، ولم يتمكن من الحصول على هذا التعويض من خلال الطرق العادية، وأن الحق يعرف "بالحماية الدبلوماسية" التي تمارسه الدولة لحماية مواطنيها في الخارج، و أن حق الدولة في طلب التعويض عن الأضرار التي تصيبها ذاتيا، يعد من الآثار المترتبة على وجود الدولة، ونتيجة لشخصيتها الدولية في حين أن الحق الثاني - أي بممارسة الحماية الدبلوماسية لمواطنيها في الخارج - يعد نتاجا لمجهود شاق تبلور و تكامل منذ نهاية القرن التاسع عشر، و هو الآن معترف به على المستوى العالمي، بالرغم من (بعض) حالات الإساءة في استعماله أثناء ممارسته في بعض الأحيان.¹

و بذلك فإن القاضي "بدوي" يرى أن القانون الدولي عندما يمنح أو يعترف للدولة بهذا الحق، فهو يستند في ذلك إلى مفهوم محدد، باعتبار أن الضرر الذي لحق بالشخص المضرور، قد لحق بتلك الدولة نفسها و أصاب حقا خاصا بها، و ليس باعتبارها ممثلا قانونيا لمواطنيها المضرورين. ويشير سيادته بعد ذلك إلى أن الأمر الآن يتعلق بمعرفة ما إذا كانت الأمم المتحدة تمتلك حق التقدم بالمطالبة الدولية، وير أن هذا الحق إن لم تكن له ذات الطبيعة المميزة لحق الدولة وفقا "الحماية الدبلوماسية"، فعلى الأقل يكون له ذات الأثر القانوني. ويتناول القاضي "بدوي" "بالتحليل"

¹ د. عبد العزيز سرحان، مساهمة القاضي عبد الحميد بدوي في فقه القانون الدولي، مرجع الجمعية المصرية للإقتصاد السياسي

والإحصاء، القاهرة، 1967، ص81.

الالتزام " الذي استندت إليه المحكمة في منح المنظمة الدولية حق التقدم بالمطالبة الدولية، ويشكك فيه؛ لأن المحكمة لم تسع لتحديد مصدر هذا الالتزام (أي افتراض المحكمة وجود التزام دولي لصالح المنظمة الدولية، مفروض على كل دولة عضو فيها) مع أهمية هذا التحديد لتقدير مسؤولية الدولة في حالة مخالفتها لهذا الالتزام.

ويتساءل القاضي "بدوي" عن أي نص ميثاق الأمم المتحدة يمكن التعويل عليه في هذا الصدد؟ هل تلك المواد المتمثلة بكل من المادة (5/2) من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة (105) من ذات الميثاق، أم الاتفاق الخاص بحصانات وامتيازات المنظمة؟ ويلاحظ سيادته، أن المحكمة لم تحدد بالضبط مصدر هذا الالتزام، بالرغم من أهمية هذا التحديد لثبوت مسؤولية الدولة.

و قد حاول القاضي "بدوي" رغم ذلك أن يتعرف بطريقة أو بأخرى على الأسانيد و الحجج التي استندت إليها المحكمة في تبرير تمتع المنظمة الدولية بالحق السابق، فلاحظ أن الإجابات المكتوبة التي قدمتها الحكومات على التساؤل الذي تضمنه طلب الراي الاستشاري - فيما عدا إجابة حكومة الولايات المتحدة الأمريكية - و كذا البراء التي أبدتها هذه الحكومات في الجلسة العلنية أثناء المناقشات التي جرت أمام المحكمة، قد أجمعت على الاعتراف للأمم المتحدة بحق التقدم بالمطالبة الدولية فيما يتعلق بالأضرار المشار إليها في الجزء المشار إليه في الجزء (ب) من السؤال الأول من طلب الرأي.¹

ولقد حاولت هذه الردود الشفوية والشروح المكتوبة البحث عن الأساس القانوني لهذا الحق، مثيرة في ذلك الأسس التالية:

1- القياس بين وضع منظمة الأمم المتحدة ووضع الدول، ويستند هذا القياس و تلك المقارنة على أساس ان المبادئ العامة للقانون الدولي، و كما تسرى على الدول، فغنها تطبق أيضا بالمثل على منظمة الأمم المتحدة.

¹ د. عبد العزيز سرحان، مساهمة القاضي عبدالحميد بدوي في فقه القانون الدولي، مرجع سابق، ص 81-83

2- نشوء وضع جديد ناتج عن تطور التنظيم الدولي، و هو وضع أدى إلى أن القانون الدولي أصبح في حاجة إلى أن يتطور لكي تتمكن الأمم المتحدة من حماية ممثليها.

3- القاعدة التي تقضي بأن تعويض الأضرار التي تحدث للمضروب (الضحية) يكون هو أساسا المعيار الذي يقدر على أساسه التعويض المستحق للدولة، هذه القاعدة يمكن أن تسرى بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة.

4- ضعف أو اضمحلال رابطة الجنسية المستمدة من نص المادة (100) من الميثاق من ناحية، والناتج من اعتبارات الملائمة من ناحية أخرى، يترتب عليه انعدام الحماية الوطنية بالنسبة لعديمي الجنسية، و في حق اللاجئين، و أيضا بالنسبة للأشخاص المعتقلين في الخارج، و ذلك عندما لا تقدم الدولة الوطنية على ممارستها لسبب أو لآخر.

5- الالتزام الدولي المتعلق بضمان حماية المرفق العام في الخارج، وقد أكدت السوابق العديدة هذا الالتزام المستفاد من تطبيق المادتين 88 و 362 من معاهدة "فرساي" و من موقف الحلف الأوروبي في المسألة اليونانية، و أيضا من قضية "كورفو" سنة 1923 الخاصة بمقتل "تلييني" TELLINI

6- المادة (100) من ميثاق الأمم المتحدة.

ويرى القاضي "بدوي" أن نص المادة (100) من الميثاق قد اقتصر فقط، على تحديد أمر معين هو بيان العلاقة القائمة بين صاحب العمل والمستخدم في داخل هيئة دولية. فضلا عن أن هذه المادة، خاصة الفقرة الأولى منها ليست إلا قاعدة سلوك أو قاعدة تنظيمية بالنسبة للأمين العام و موظفي الأمانة، و لذلك فإن موضعها الطبيعي هو اللائحة الداخلية للأمانة العامة اذا لم يكن هناك ما يحمل على إضافة الفقرة الثانية من هذه المادة، التي تتضمن التزاما على عاتق الدول، و أيضا إذا لم يكن هناك ما يقتضي تبرير الامتيازات والحصانات المنصوص عليها في المادة 105 من الميثاق لصالح الأمانة العامة و موظفيها، و يصل القاضي "بدوي" بهذا الخصوص إلى أن المادة (100) من الميثاق، لا تبرر تمتع المنظمة بأهلية مباشرة الحماية الوظيفية إلا بالنسبة

للأمين العام للمنظمة و موظفي الأمانة العامة، و لذلك يبقى من الضروري البحث عن أساس آخر لإثبات تمتع المنظمة بهذا الحق بالنسبة للموظفين الآخرين.

كما أشار القاضي "بدوي" إلى وجود نصوص عديدة مشابهة و مماثلة لهذا النص - أي نص المادة 100 من ميثاق الأمم المتحدة منها :

1- نص المادة 4/12 س من الاتفاق الخاص بصندوق النقد الدولي بتاريخ 27 سبتمبر 1945.

2- نص المادة 5/5 س من الاتفاق الخاص بالبنك الدولي للإنشاء و التعمير بالتاريخ - أعلاه

- نفسه.

3- نص المادة 5/6 من ميثاق اليونسكو، 16 نوفمبر 1945.

4- نص المادة 4/9 - 5 من ميثاق منظمة العمل الدولية.

5- نص المادة 37 من ميثاق منظمة الصحة العالمية.

6- نص المادة 2/8 من ميثاق منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعية.

7- نص المادة 3/9 من ميثاق الوكالات الدولية الأجنبية.

8- نص المادة 59 من الاتفاق الخاص بالطيران المدني الدولي.

9- نص المادة 1/88، 2، 3، من ميثاق منظمة التجارة الدولية.

ويتساءل القاضي "بدوي" ما إذا كان مجيء مثل هذا النص المتقدم في دساتير ومواثيق المنظمات المتخصصة المذكورة، يؤدي إلى القول بان هذه الدساتير والمواثيق قد انشأت روابط، وصلات تتضمن بالضرورة تمتع كافة هذه المنظمات بحق حماية موظفيها على غرار الحق المخول والمعترف به للدولة في حماية رعاياها؟

و يتصدى القاضي "بدوي" بعد ذلك لمناقشة الحجج و الاسانيد الأخرى، و يلاحظ انه و لئن كانت المحكمة قد رفضت بوجه عام الحجة التي تستند إلى القياس الذي تتضمنه القاعدة التقليدية المقررة في القانون الدولي المتعلقة بالحماية الدبلوماسية لرعايا الدولة في الخارج، ومن ثم فقد رفضت، بناء على ذلك التسليم بان الرابطة المؤسسة على المادة (100) من الميثاق، تقوم مقام

رابطة الجنسية فيما يتعلق بمباشرة حق الحماية المشار إليه، وكما يتضح مما ورد بالصفحة 182 من رأى المحكمة، ولكن القاضي بدوي يرى عدم إمكان الاخذ بالقياس في هذا الصدد ويتساءل القاضي بدوي عن مصدر وأصل هذا الالتزام، وهل يستمد من المادة (5/2)، أم من المادة (105) من الميثاق الأمم المتحدة؟ ويرى أنه بالنسبة إلى النص الأول - المادة (5/2) من الميثاق فهو ينشأ التزاما سياسيا بحثا، ولا يترتب على الإخلال به تقرير الحق للمنظمة في المطالبة بالتعويض عن الاضرار التي تحدث لممثل المنظمة.¹

وذلك أن هذا الحق إنما يفترض وجود علاقة محددة بين الممثل والمنظمة، وهي علاقة لا يمكن أن تستمد من هذا الالتزام السياسي العام. وكذلك الحال بالنسبة للمادة (105) فهي لا تتضمن أي سند قانوني يؤكد الاعتراف للمنظمة بالحق المتقدم، ذلك أن المسلّم به في هذا الصدد، أنه وبالقدر الذي تفرض فيه الامتيازات والحصانات الدبلوماسية على عاتق الدولة الالتزام بالرعاية الخاصة، فإنها لا تسرى فقط إلا بالنسبة للأضرار التي تلحق دولة المبعوث الدبلوماسي، مع أن هناك ضررا قد لحق شخص هذا المبعوث، و هذا يعطي للدولة في هذه الحالة حق المطالبة - فضلا عن التعويض الذي تدعيه عن الضرر الذي أصابها - بتعويض آخر عن الضرر الذي حدث لممثلها.

و كذلك يرى القاضي بدوي ضرورة ملاحظة ما يلي :

1- أن المادة (105) تجعل الامتيازات و الحصانات مقصورة على موظف المنظمة official of the organisation، و هذا الاصطلاح لا يتطابق بالضرورة مع اصطلاح الممثل agent وذلك حسب المفهوم الذي أعطته المحكمة له.

2- أن المادة (105) ليست من الأمور الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة، وذلك لأن جميع دساتير المنظمات المتخصصة تتضمن إما نصوصا تقضي بتطبيق المادة (105) من ميثاق الأمم المتحدة، وإما نصوصا مشابهة لهذا النص.

ويرى القاضي "بدوي" ان الاعتراف للمنظمة بحق تقديم المطالبات الخاصة بتعويض الاضرار التي تحدث لممثليها أو وراثتهم، وتأسيس هذا الحق على نصوص من هذه الطبيعة، إنما يؤدي

¹. د. غسان أمان الله عزيز، حماية القانونية للوظف الدولي، مرجع سابق، ص 143.

إلى الوصول إلى حلول تخالف الحلول المعترف بها في القانون الدولي في مسائل العلاقات المتعلقة بالخدمة. فضلا عن أن هذا التعميم الذي يشمل كافة المنظمات المتخصصة، يؤدي إلى قيام حق لم يثبت حتى الآن للدولة، و أنه ومع التسليم بالاعتراف للمنظمات الدولية بهذا الحق، فإنه لا يسري بصفة مطلقة بالنسبة لسائر هذه المنظمات، وإما يقتصر فحسب على منظمة الأمم المتحدة، نظرا للطابع السياسي لهذه المنظمة؛ ولأهميتها الخاصة بين كافة المنظمات الدولية الأخرى، وهو ما يبرر الاعتراف لها وحدها دون باقي المنظمات بحق تقديم المطالبات الدولية الخاصة بتعويض الأضرار التي تحدث لممثليها و على ذلك فإن الاعتراف بهذا الحق إنما سنده في نص موجود في ميثاقها و هو نص المادة (105).

أما بالنسبة للحجة التي تؤسس حق التقدم بالمطالبة الدولية في هذا الصدد على اعتراف الدولة بالتزامها باحترام مرفق عام أجنبي، والتي آثارها ممثل الحكومة الفرنسية وهي تقوم على أساس أن المسؤولية الدولية تنشأ عندما تنعدم الحماية التي يتطلب القانون الدولي توافرها بالنسبة للمرافق الدبلوماسية والقنصلية.

وأخيرا، يشير القاضي "بدوي" إلى أنه ومع التسليم والاعتراف للمنظمة الدولية بأهلية مباشرة الحماية الوظيفية بذات الطريقة التي تمارس بها الدولة هذه الحماية بالنسبة لرعاياها فغنه يشترط قبل قيام المنظمة باتخاذ أي تصرف ضد الدولة المدعى عليها في هذه الحالة، أن يكون الموظف قد استنفد كافة وسائل الطعن الداخلية المتاحة طبقا لقانون هذه الدولة.¹

3- رأي القاضي كريلون KRYLON

يتفق القاضي "كريلون" مع المحكمة في رأيها الخاص بأهلية المنظمة في طلب تعويض الأضرار التي تصيبها من جراء الأعمال غير المشروعة التي تصيب ممثليها على إقليم دولة من الدول، ولكنه لا يقبل رأى المحكمة بخصوص تمتع المنظمة بهذه الأهلية بالنسبة لطلب التعويض الذي يلحق ممثليها ذاتيا أو خلفاءهم، ويستند في هذا الصدد إلى حد بعيد إلى الحجج التي قدمها كل من القاضيين هاكورث و بدوي.

¹ د. جمال طه ندى، مسؤولية المنظمات الدولية، في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سابق، ص 249-255.

تعقيب الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان على رأي القاضي "عبد الحميد بدوي" :
 لقد أشار الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان في تعقيبه على موقف القاضي "بدوي" من مسألة الاعتراف للمنظمة الدولية بأهلية رفع طلبات التعويض عن الاضرار التي تصيب ممثليها، أي بخصوص فكرة الحماية الوظيفية، إلى أن هذه المسألة كانت في الوقت الذي ثارت فيه تشكل إحدى المشاكل الجديدة في القانون الدولي العام، وقد أبرزت قصور القواعد التقليدية عن مواجهة تطور الجماعة الدولية، نتيجة لظهور المنظمات الدولية.

وأوضح سيادته أنه بالنظر لحدثة المشكلة، فقد اتجه فريق من القضاة من بينهم القاضي "عبد الحميد بدوي" إلى التمسك بقاعدة الجنسية، باعتبارها من أهم شروط الحماية الدبلوماسية، أو شرطاً هاماً لقبول الدعوى الدولية، في حين ذهبت المحكمة إلى الحد الذي يستلزمه تطور الجماعة الدولية، حيث شيدت لأول مرة فكرة الحماية الوظيفية كمقابل لفكرة الحماية الدبلوماسية، حيث أن الأولى تقوم على رابطة الوظيفة حيث بمقتضاها يكون من حق المنظمة الدولية حماية موظفيها، أو ممثليها، عن طريق الإعراف لها بأهلية مباشرة حق الحماية الدولية، أي ما عبرت عنه المحكمة في رأيها الاستشاري بعبارة "المطالبات الدولية". وينتهي من ذلك القول بأن فكرة الحماية الوظيفية، وإن كانت تعد تعديلاً لقواعد القانون الدولي العام التقليدية، إلا أنها أصبحت ضرورية بعد قيام المنظمات الدولية، وهو الأمر الذي دفع محكمة العدل الدولية في رأيها الاستشاري إلى الأخذ بها، كما أن المحكمة لم تتجاوز الصواب عندما قررتها؛ لأن هذه الفكرة أخذت تجد مكانها في سائر مؤلفات القانون الدولي الخاصة بالمنظمات الدولية، أو معظم هذه المؤلفات، وهذا يعد من جانب الفقه، تأييداً لوجهة نظر محكمة العدل الدولية.

وبالنسبة لما أشار إليه القاضي "بدوي"، في نهاية رأيه المخالف من وجوب خضوع أهلية المنظمة الدولية للحماية الوظيفية، لشرط ضرورة استنفاد جميع وسائل الطعن الداخلية المتاحة طبقاً لقانون الدولة المدعى عليه؛ أي انطباق ذات القاعدة التي تسري على دعوى الدولة على دعوى المنظمة الدولية، فقد أوضح سيادته أنه يتفق مع القاضي "بدوي" في ضرورة توافر هذا الشرط.

صور الضرر الذي يلحق بالمنظمة الدولية أو أحد ممثليها:

يأخذ الضرر الذي يلحق بالمنظمة الدولية أو يصيب أحد ممثليها صوراً متعددة. فقد يحدث هذا الضرر نتيجة لعمل مشروع منسوب إلى إحدى الدول، بحيث ترتب عليه مسؤولية هذه الدولة قبل المنظمة الدولية، كذلك فقد يصدر ذلك الضرر عن عمل مخالف ترتبته إحدى المنظمات الدولية في مواجهة منظمة أخرى. فهنا يحق للمنظمة الدولية التي حدث لها، أو لأحد ممثليها ضرر من جراء ذلك، أن تتقدم بمطالبة دولية ضد الدولة أو المنظمة الدولية المسؤولة، بحسب الأحوال، لمطالبتها بالتعويض عن هذا الضرر.

وسيتيم بيان هذه الصورة، كما يلي:

أولاً - الضرر الذي يحدث بسبب الدول¹:

من المتصور في هذه الحالة أن يحدث الضرر من جانب دولة تعد عضواً في المنظمة الدولية، وهنا لا توجد أدنى صعوبة، فيكون للمنظمة الدولية الحق في أن تتقدم بمطالبة دولية قبل الدولة العضو بالمنظمة للحصول على التعويض عن الضرر الذي حدث لها أو أصاب أحد ممثليها نتيجة العمل غير المشروع المنسوب إلى هذه الدولة.

أما في حالة كون الضرر الذي لحق بالمنظمة أو أحد ممثليها من جانب دولة من غير الدول الأعضاء في المنظمة، فبالرغم من البراء المعارضة - ومنها رأي القاضي عبد الحميد بدوي - لحق المنظمة في التقدم بالمطالبة الدولية في هذه الحالة، فإن العمل الدولي يكاد يخلو من حالات تكشف عن رفض الاعتراف "بمنظمة جديدة" من قبل دولة غير عضو، أو من جانب منظمة دولية أخرى. ذلك أن الأساس في قبول الدعوى التي تقيمها المنظمة، هو توافر شروط معينة تتمثل في ضرورة وجود عمل غير مشروع، وأن يكون منسوباً إلى الدولة، وأن يترتب على هذا العمل، حدوث ضرر يلحق بالمنظمة أو يصيب أحد ممثليها، وأن تتوافر علاقة السببية بين هذا العمل والضرر الخاص.

¹ رابع غنيم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص 107-108.

كما أن هناك حالة أخرى (خاصة) يمكن حدوثها من الناحية العملية عندما يكون الشخص الذي ارتكب العمل غير المشروع الذي نتج عنه الضرر الذي أصاب ممثل المنظمة من رعايا نفس الدولة التي يحمل الممثل (الموظف الدولي) جنسيتها، فالمنظمة تملك في هذا الفرض أيضاً، التقدم بالمطالبة الدولية ضد هذه الدولة من أجل الحصول على التعويض عن الضرر الذي لحق بممثلها.

كما أن للمنظمة الدولية الحق في التقدم بالمطالبة الدولية تجاه الدول في حالات أخرى أيضاً، فلها ذلك إذا وقع الاعتداء على المنظمة أو أحد موظفيها فوق إقليم دولة ما، ومن قبل أشخاص من رعايا تلك الدولة، أو تابعين لدولة أجنبية ولكنهم يتواجدون فوق إقليمها، ويخضعون لسيطرتها.

ثانياً - الضرر الذي يحدث بسبب منظمة دولية :

لا يقتصر الضرر الذي يلحق بالمنظمة الدولية، أو يصيب أحد ممثليها على ذلك الضرر الذي تتسبب فيه دولة ما، سواء أكانت عضواً بالمنظمة أم لم تكن عضواً بها، سواء اعترفت بها أم لم يعترف، وإنما يمكن أن يحدث الضرر بسبب منظمة دولية أخرى أيضاً. فقد تقوم المنظمة الدولية بإعارة أحد موظفيها للعمل كخبير أو مستشار فني لدى منظمة دولية أخرى لمدة معينة، مقابل مكافأة تمنح له خلال هذه المدة بموجب اتفاق يجرى إبرامه بين المنظمتين، فإنه يحدث أن تقوم المنظمة التي أعير إليها الموظف بمنحه مكافأة أقل من تلك التي تم الاتفاق عليها مع المنظمة التي يتبعها، أو بتكليفه بأعمال و مهام تختلف تمام عن تلك التي أعير للقيام بها، أو باستبقائه ليدها لمدة تزيد عن المدة المقررة للإعارة، فهنا تكون المنظمة التي أعير إليها الموظف التابع للمنظمة الأولى، قد تسببت في إحداث الضرر بهذا الموظف، و بالتالي يحق للمنظمة التي أعارته أن تطالب المنظمة التي أعير إليها بتعويض الأضرار التي لحقت به جراء التصرفات المذكورة التي أقدمت عليها تلك المنظمة.

ومن المتصور كذلك في هذا الفرض ان يكون الموظف المعار من قبل المنظمة الأولى قد أتى أثناء عمله لدى المنظمة الثانية، أفعالاً تشكل خروجاً على نطاق العمل الذي أعير من أجله، مما ترتب عليه إلحاق الضرر بالمنظمة التي أعير إليها أو بأحد موظفيها. ففي هذه الحالة تكون المنظمة الدولية الأولى مسؤولة تجاه المنظمة الدولية الثانية عن الضرر الذي أصاب الأخيرة، أو لحق بالموظف التابع لها.¹

¹ د جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، مرجع سابق، ص 256.

المبحث الثاني: الحماية (الضمانات) الإدارية والقضائية:

المطلب الأول: الحماية (الضمانات) الإدارية :

إن الإدارة أثناء ممارستها سلطاتها في تسيير أنشطتها المختلفة، لا بد لها من وسائل وأدوات لتحقيق هذه الغاية، ويتم لها ذلك من خلال ذلك من خلال إصدارها العديد من القرارات المتنوعة في هذا الصدد، ومن هذه القرارات ما يطلق عليه تسمية "القرارات الإدارية".

وسيتيم بيان هذا المطلب من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : القرارات الإدارية الدولية :

إن القرار الإداري - في مفهومه العام - يشترك في مقومات وأركان أساسية، تكاد تصل إلى حد التطابق بين ما تصدره الإدارة العامة الوطنية، والدولية على حد سواء.

وقد عرف مجلس الدولة المصري القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح؛ بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث إليه ابتغاء مصلحة عامة".

بينما يقصد بمفهوم القرار الإداري من وجهة نظر الإدارة العامة، بأنه يتمثل في "اختيار أحد المسؤولين بإدراكه التامة بين البدائل المتاحة لديه في موقف معين تحقيقاً لهدف محدد".

وحيث إن الإدارة العامة - على وجه العموم - تصدر أنواعاً متعددة من القرارات فهذا يستدعي تحديد أي من تلك القرارات التي تصدرها الإدارة، تعد إدارية، تعد إدارية؛ بحيث يجوز الطعن فيها دون غيرها من القرارات الأخرى.¹

وهذا يعني أن القرار الإداري يجب أن يشتمل على عناصر معينة ينبغي توافرها فيه؛ ليتسنى للموظف العام أو الدولي التظلم منه والطعن في صحته، وتحدد تلك العناصر الواجب توافرها في القرار الإداري بهذا الصدد، من خلال الوقوف على تعريف القرار الإداري. فالقرار الإداري هو "عمل قانوني يصدر عن الإدارة، ويعد إفصاحاً عن إرادتها التي تصير ملزمة للأفراد في

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 171-172.

الشكل والقالب الذي يحدده القانون، ويتأتى الإلزام طبقاً لما منحها القانون من سلطة؛ بغية إحداث مراكز قانونية متى كان ذلك مطابقاً لصحيح أحكام القانون ومتى كان الباعث على ذلك هو ابتغاء المصلحة العامة".

أما تعريف القرار الإداري الدولي فهو لا يختلف كثيراً عن القرار الإداري الذي تصدره الغدارة العامة الوطنية، فيمكن تعريفه بأنه: "كل قرار تصدره هيئة أو منظمة أو جهاز أو إدارة دولية في شأن من الشؤون التي تمس حقوق ومصالح ومراكز الموظفين العاملين لديها".¹

وإن كان هذا التعريف يمثل القرار الإداري الإيجابي، فإن المفهوم الواسع للقرار الإداري الدولي يشتمل على القرار الإداري السلبي أيضاً، المتمثل في "رفض الغدارة الدولية أو إمتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً لشروط عقد الإستخدام أو لنصوص لائحة التوظيف".

ومن خلال ما تقدم من تعاريف، فإن القرار الإداري - بصورة عامة - ينبغي اشتماله على عناصر معينة، ينتج عن تخلف إحداها عدم اعتبار بعض القرارات، قرارات إدارية؛ لأن اعتبار القرار الإداري عملاً قانونياً يستوجب أن يستبعد من إطار و مجال القرارات الإدارية كافة الأعمال المادية التي تتبثق عن الإدارة، والتي تكون ناتجة عنها، و لنفس السبب تخرج من مجال القرارات الإدارية الأعمال التشريعية المتمثلة - على سبيل المثال لا الحصر - في سن القوانين والتشريعات، مثل : اللوائح والتعليمات وكافة الأعمال ذات الصيغة التشريعية، كما يستوجب للعلة نفسها عدم اعتبار العقود الإدارية، قرارات إدارية باعتبارها تلاقي بين إرادتين و تنتفي فيها صفة الإلزام بالنسبة للأفراد.

وإضافة إلى ذلك فإن القرار الإستشاري أو المشورة التي تلجأ إليها الغدارة في النظم القانونية الداخلية قبل إصدارها للقرار الإداري - من خلال أخذ مشورة فرد أو جهة معينة - لا يعد قراراً إدارياً نهائياً، ومن ثم لا يجوز الطعن فيه مباشرة أمام الجهات القضائية.

¹. د. جمال طه ندا، الموظف الدولي ، المرجع السابق، ص304.

وأخيرا فمن القرارات المستبعدة من نطاق القرارات الإدارية الدولية، القرارات التأكيدية؛ أي تلك التي لا يترتب عليها حقوق أو آثار قانونية.

وبذلك فإن القرارات الإدارية - في هذا الخصوص - تنحصر في القرارات الخاصة بتعيين الموظفين، و فصلهم و تأديبهم و تحديد مراكزهم القانونية؛ بترقيتهم و نقلهم من وظيفة إلى وظيفة أخرى.¹

أنواع القرارات الإدارية الدولية :

تتنوع القرارات الإدارية الدولية الصادرة عن الإدارة الدولية للمنظمة، تبعا للتقسيمات الآتية:

أولا - من حيث سلطة الإصدار:

تنحصر سلطة إصدار القرارات الإدارية الدولية برئيس الإدارة الدولية، ممثلة في الأمين العام للمنظمة الدولية، أو الأمناء المساعدين، كما تشمل أيضا رؤساء الأفرع الرئيسية للإدارة الدولية، كل في حدود اختصاصه المكاني والزمني والوظيفي، وسواء أكانت هذه القرارات نهائية أم كانت من القرارات التي تتطلب تصديقها من قبل الإدارة المركزية للمنظمة، وذلك في حالة صدورها من أحد رؤساء أفرع المنظمة الدولية.

ثانيا - من حيث المدى :

وتنقسم القرارات الإدارية التي تصدر من جهة الإدارة الدولية بهذا الصدد إلى قسمين:

1- القرارات الإدارية التي تعالج حالات شخصية فردية، مثل : قرارات التعيين و النقل والترقية، وغيرها.

2- القرارات الإدارية اللائحية : و هي القرارات التي تحكم مراكز موضوعية للمنظمة مثل: لائحة الموظفين الداخلية للمنظمة، وتنقسم تلك القرارات بالعمومية والتجريد وهي ذات طابع لائحي، تتشابه مع ما عليه الحال بالتشريع في النظم القانونية الداخلية.

¹. د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 173-174.

3- من حيث الأثر القانوني : تقسم القرارات الإدارية الصادرة عن الغدارة العامة الدولية للمنظمة من حيث أثارها القانونية إلى عدة أنواع، منها: ذات الأثر القانوني البسيط، و القرارات ذات الأثر القانوني الإيجابي، وأخرى ذات أثر قانوني سلبي، فضلا عن قرارات إدارية ذات أثر قانوني صريح، و أخرى ذات أثر قانوني ضمني، و منها ذات أثر قانوني منشيء، و أخرى ذات قانوني كاشف.

الفرع الثاني : الضمانات الإدارية السابقة واللاحقة على صدور القرار الإداري الدولي :

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

وتشتمل هذه الضمانات على ضرورة عرض الإدارة للقرارات 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.

الضمانات الإدارية السابقة على صدور القرار الإداري الدولي :

وتتمثل تلك الضمانات بأن يتم عرض القرارات الإدارية اليت يصدرها الرئيس الأعلى أو رئيس الإدارة المختصة، قبل صدورها على أجهزة أو جلاان استشارية معينة، ومما يزيد من أهمية هذه الضمانات تمثيل الموظفين الدوليين في الإدارات الدولية ي تشكيلها بحيث تعد بمثابة أجهزة مختلطة تضم في ثناياها ممثلي عن جهة العمل الدولية وآخرين يمثلون الموظفين الدوليين. وقد حرصت غالبية المنظمات الدولية وفي مقدمتها منظمة الأمم المتحدة على إنشاء تلك اللجان والأجهزة المذكورة.

فوفقا للمادة (2/8) من النظام القانوني لموظفي الأمانة للأمم المتحدة، والمادة (2/108) من لائحة موظفي منظمة الأمم المتحدة تم إنشاء لجنة استشارية مشتركة في الأمم المتحدة هذا الغرض، وتقدم هذه اللجنة للسكرتير آراءها في جميع المسائل العامة للموظفين، وكل ما يتعلق بتحسين مستوياتهم وأوضاعهم الوظيفية، كما تقدم له كل المقترحات التي تراها مناسبة لتعديل لوائح الموظفين ونظم توظيفهم.¹

وقد سارت على نفس نهج المنظمة (الأم) باقي المنظمات الدولية الأخرى، إذ أنشئت فيها جان استشارية ممثلة، ومنها وعلى سبيل المثال، اللجنة الاستشارية المختلطة لموظفي منظمة الطيران المدني الدولية طبقا للمادة التاسعة من النظام القانون لموظفي هذه المنظمة واللجنة المختلطة لموظفي الاتحاد الدولي والتليفونية طبقا للمادة (50) من لائحة موظفي المنظمة مع ملاحظة أن الرئاسة في هاتين اللجنتين للسكرتير العام أي للرئيس.

الأعلى للإدارة، كذلك فإنه طبقا للمادة (8) من النظام القانون لموظفي منظمة الغذاء والزراعة والمادة (109) من النظام القانوني لموظفي مكتب العمل الدولي، فقد أنشئ في كل من هذين الجهازين لجنة إدارية من ذات الطبيعة.

كما أنه ووفقا للمادة (14) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية فقد أنشأت الجامعة لجنة استشارية لهذا الغرض تتولى مهمة إبداء الرأي والمشورة في المسائل المتعلقة بشؤون الموظفين وحسن سري الإدارة بما في ذلك سياسة التعيين والترقية والرواتب والتعويضات وإنهاء الخدمة ولقد كان تأسيس هذه اللجنة تتويجا لجهود مكثفة سبقت إنشائها، وتشكيلها بقرار من الأمين العام من رئيس وعضوين يختارهم الأمين العام لمدة

سنة قابلة للتجديد. وعضوين أصليين وعضوين احتياطيين ينتخبهما موظفو الفئات الثالثة الأولى سنويا بالاقتراع السري من بني موظفي هذه الدرجات.

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه في الحالات التي تكون رئاسة اللجنة الاستشارية للرئيس الإداري الأعلى للجهاز الدولي مثل الأمين العام للمنظمة الدولية بالنسبة لمنظمة الطيران

¹ د. محمد عبد الرحمن إسماعيل علي الذاري، حماية القضائية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 146.

المدى الدولي أو الاتحاد الدولي للمواصلات فإن الطابع الاستشاري لتلك اللجنة يستمر ملازماً لها. ويلاحظ ذلك من خلال طبيعة التصويت على قرارات اللجنة الاستشارية، حيث يكون القرار الصادر منها ذا طابع استشاري إذا ما صدر بالأغلبية بعد المداولات ولم يكن الرئيس مؤيداً لتلك الأغلبية (أي أن رأيه معارض للقرار) في حين يكون القرار باتاً وليس ذا طابع استشاري إذا كان القرار الصادر من اللجنة بالأغلبية يؤيده رئيس اللجنة الاستشارية. وتدعم هذا الحكم بعض النصوص في الأنظمة القانونية للموظفين الدوليين، ويلاحظ ذلك صراحة في الأحكام القانونية للأجهزة مثل المادة (5/11) من النظام القانوني لموظفي منظمة الطيران المدني الدولية.

إن بعض المنظمات الدولية تحرص على أن يكون هناك نوع من الرقابة للأجهزة التشريعية فيها على صلاحيات الأمن العام في هذا الخصوص، وذلك من خلال إلزامها الأمني العام بأن يعرض على الجهاز التشريعي فيها؛ أي الجهاز العام، كل مسألة مت عرضها على الجهاز الاستشاري - أي اللجنة الاستشارية - وتعذر على اللجنة الاستشارية إصدار قرار بسبب عدم توافر الأغلبية اللازمة لصدوره من اللجنة المذكورة، أو إذا توافرت الأغلبية اللازمة لصدور القرار ولكن الرئيس الأعلى - مثل الأمن العام - رفض القرار الذي وافقت عليه أغلبية اللجنة". إضافة إلى ذلك، فقد تنشأ في بعض الأحيان لجان استشارية خاصة مهمتها إبداء الرأي في بعض المسائل المحددة، وقد تكون هذه اللجان مؤقتة أو لجان دائمة متخصصة في بعض المسائل ومن أمثلة ذلك: لجنة التقارير التي تقرر إنشاؤها بموجب المادة (110) من النظام القانوني لموظفي مكتب العمل الدولي.¹

وتوجد لجان عديدة بمختلف الإدارات والأجهزة الدولية يتم استطلاع رأيها قبل صدور القرار الإداري الدولي الذي يمس شؤون الموظف الدولي، وسيتم بيان لجنتين من هذه اللجان، من خلال الفرعين الآتيين:

¹ د. عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص217.

لجان (مجالس) التأديب المشتركة:

إن الجزاء التأديبي هو وسيلة الإدارة الدولية في معالجة ما يقترفه الموظف الدولي من خطأ أو إثم في أعماله الوظيفية، ويباشر توقيع هذا الجزاء الرئيس المباشر للموظف الدولي أو رئيس الإدارة الدولية التابع هاء وتتنوع وتتعدد الجزاءات التأديبية حسب درجة الخطأ الإداري الذي ارتكبه الموظف. والقاعدة العامة المتبعة في كافة الإدارات الدولية بصورة عامة، بان الجزاء التأديبي لا يمكن توقيعه على الموظف الدولي ما لم يأخذ رأي أحد الأجهزة أو اللجان التأديبية المختصة وبعد إجراء تحقيق مع الموظف المخالف.

تشكيل لجان التأديب:

تتكون هذه اللجان (كقاعدة عامة) من طريف الرباع ممثلة لكل من الإدارة العامة والعاملين فيها من الموظفين الدوليين. فضلا عن عنصر ثالث يرأس هذه اللجنة أو المجلس التأديبي. وقد أشارت المادة العاشرة من لائحة موظفي الأمم المتحدة وبشكل مفصل إلى اللجنة التأديبية المشتركة منظمة الأمم المتحدة وأوضحت أنها تتولى تقديم المشورة إلى الأمني العام عند اتخاذ الإجراءات التأديبية قبل موظفي المنظمة، سواء العاملين بمقر المنظمة في نيويورك أم في مكتبها جنيف. وتتألف هذه اللجنة وفقا لما حددته المادة (2/110) من لائحة موظفي الأمم المتحدة من ثلاثة أعضاء هم الرئيس ويختاره الأمين العام من لجنة يعينها سنويا بعد أخذ رأي لجنة الموظفين - وتكون مدة رئيس اللجنة سنة واحدة - وعضو يعينه الأمين العام مدة سنة وعضو ثالث ينتخبه الموظفون، ويشترط بالأخير أن يكون شاغلا - على الأقل - درجة وظيفية معادلة لدرجة الموظف الدولي العرض للجزاء التأديبي.¹

ومن الملاحظ أن طبيعة اللجنة التأديبية المشتركة تثير بعض التناقض من حيث مدى ضرورة استطلاع رأيها قبل صدور القرار في المسائل التأديبية المنسوبة للموظفين الدوليين.

إذا يرى الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان أن ظاهرة المادة (1/110) من لائحة موظفي الأمم المتحدة لا تجعل رأي اللجنة مقدما التزاما مفروضا بقوة القانون قبل صدور القرار

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 246-247

بهذا الخصوص، وتشير إلى أن السكرتير العام لا يطلب رأي هذه اللجنة إلا إذا رأى ما يستدعي، ذلك مما يعني بأن رأي اللجنة استشاريا وليس إلزاميا.

في حين تقضي المادة (3/110) من ذات اللائحة بضرورة الأخذ بحكم مغاير، إذ تقرر بأن أي موظف يعمل في مقر المنظمة لا يمكن أن يكون محلا لأي إجراء تأديبي قبل أن تصدر اللجنة المشتركة رأيها وإن كان هذا الشرط يمكن عنه بالاتفاق المتبادل بين الموظف والسكرتير العام. وهذا المعنى هو الذي أكدته كذلك المادة (2/110-أ) من لائحة موظفي اليونسكو، والتي تنص على أن: "أي إجراء تأديبي عدا اللوم كتابة أو الفصل بدون إعدار لا يمكن توقيعه على الموظف قبل أن تتم دراسة الرأي الذي تقدمه له هذه اللجنة"، كما أن هذا المعنى واضح تماما، أيضا في صياغة المادة (2/120) من لائحة موظفي منظمة الأرصاد الجوية العالمية.

و ذهب راي آخر في هذا الخصوص، إلى أن إزالة الغموض عن طبيعة اللجنة التأديبية المشتركة يتحقق من خلال التركيز على أنواع الجزاءات التأديبية؛ لأن ضرورة استطلاع راي اللجنة، لا يشمل أو يتضمن كافة الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، وهذا ما يفهم من خلال استقراء نص المادة (1/110) من لائحة موظفي الأمم المتحدة، وكذلك نص المادة (3/110-أ) من لائحة موظفي منظمة اليونسكو؛ وإنما يقتصر استطلاع رأي اللجنة بالنسبة للجزاءات التأديبية المقررة، عدا جزاء الفصل بدون إبداء أسباب (لائحة الأمم المتحدة)، وجزاءي اللوم كتابة أو الفصل بدون إعدار (لائحة منظمة اليونسكو)؛ وعلّة ذلك أن هذه الجزاءات - المستثناة - لا يصدق عليها الحكم الذي يتطلب أخذ رأي اللجنة قبل توقيعه، ومن ثم يجوز توقيعها دون أخذ رأي اللجنة التأديبية المشتركة.

ولقد تبعت باقي المنظمات الدولية أساليب متشابهة أو مقارنة لما هو عليه الحال بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة ومنظمة اليونسكو بهذا الخصوص.¹

إذ أشارت المادة (3/111) من نظام موظفي منظمة الدول الأمريكية إلى ضرورة ووجوب عرض أمر توقيع جزاء تأديبي على الموظف على اللجنة التأديبية المشتركة التي تتولى إسداء

¹ د، محمد عبد الرحمن إسماعيل علي ذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 146-156.

النصح والمشورة للسكرتير العام عند النظر في توقيع الجزاءات التأديبية، على أن يستثنى من ذلك جزاء التحذير الشفوي، فلا يتطلب توقيعه أخذ رأي تلك اللجنة مسبقاً. وتتشكل هذه اللجنة من ثلاثة أعضاء:

- 1- ريس أساسي، وعضوين متناوبين يختارهم السكرتير العام سنوياً من قائمة تتكون بأسماء عشرة موظفين، يعدها كل عام بالتشاور مع لجنة هيئة الموظفين.
- 2- عضو رئيسي، وعضوين متناوبين يعينهم السكرتير العام سنوياً.
- 3- عضو رئيسي، وعضوين متناوبين تعينهم السكرتير العام سنوياً.

كما أنشئت جامعة الدول العربية وطبقاً لنص المادة (1/31) من لائحة شؤون موظفي الجامعة مجلسين التأديب: أحدهما يسمى "المجلس 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، ومن الملاحظ 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 المجلس 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 لقرارات التي يصدرها المجلس الثاني، كما أن قرارات المجلسين في هذا الخصوص، تعد قرارات تأديبية ملزمة لجهة الإدارة الدولية وليست مجرد آراء استشارية.¹

زيادة على ذلك، فإن المادة (11) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية وفي الفقرة (5) منها نصت على أنه "فيما عدا حالات الإنذار والحرمان من الراتب لمدة أقصاها أسبوع والفصل الفوري من الخدمة المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة لا يجوز

¹. د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 220.

اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق الموظف إلا بعد إحالة الموضوع إلى اللجنة التأديبية لنظره وتقديم تقرير عنه خلال أسبوعين".

(ب) الإجراءات المتبعة أما اللجان (المجالس) التأديبية المشتركة :

لقد أبانت النظم واللوائح الوظيفية في اغلب المنظمات الدولية القواعد الإجراءات الواجب إتباعها عند النظر في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الدوليين.¹ وتتخلص هذه الإجراءات بضرورة إخطار الموظف المخالف شفاهة أو كتابة بالأسباب التي استندت عليها الإدارة في الجزاء المقترح توقيعه على الموظف، ويحق له بعد ذلك، وقبل أن ينعقد مجلس التأديب، أن

يطلب إجراء تحقيق تكميلي في شأن أي إتهام موجه إليه، وقد يقوم المجلس كلما التأديب، أن يطلب إجراء تحقيق تكميلي في شأن أي اتهام موجه إليه، وقد يقوم المجلس كلما دعت الضرورة إلى ذلك بإجراء تحقيق تكميلي بغية إجلاء بعض الامور اللازمة لإبداء رأيه في المسائل المعروضة عليه، ويجب على المجلس أن يمكن الموظف من إبداء دفاعه كلما طلب ذلك، كما قد يقوم المجلس باستدعاء و سماع وجهة نظر أي موظف آخر كلما رأى ذلك ضروريا، و فضلا عن ذلك فإنه يجوز - طبقا للاتحة موظفي منظمة الأمم المتحدة و نظام و موظفي الدولة الامريكية - إعفاء أي عضو من أعضاء المجلس عن نظر إحدى المسائل المطروحة عليه، إذا استشعر أن ثمة صلة أو رابط بين هذا العضو وبين الموظف المخالف و المعروضة حالته على اللجنة.

فعمل المجلس التأديبي يبدأ عندما يقوم رئيس الإدارة الدولية بدعوته للنظر في المسائل المحالة إليه، وبعد قيام المجلس بدراسة كافة الأوراق والمستندات اللازمة وإتباعه ما سبق ذكره من إجراءات، يبت المجلس في المسائل المحال عليه، من خلال إصداره قرارا أو مقترحا في

¹ د. غسان أمال الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 220

المسألة المطروحة عليه، وهنا ينتهي دوره. أما القرار الصادر بتوقيع الجراء التأديبي المناسب، فإنه يصدر من رئيس الإدارة الدولية او الجهاز الإداري ذاته.¹

وأخيرا، ومما تجدر الإشارة إليه، أن الجمعية الأمم المتحدة وفي دورة إنعقادها الثالثة والستون، أصدرت قرارا بإلغاء اللجان (المجالس) التأديبية المشتركة، اعتبارا من 1 يوليو 2009، وكذلك إحالة جميع القضايا التي لم تفصل فيها بعد هذه اللجان، على محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، اعتبارا من تاريخ إغاب تلك اللجان (الهيئات).²

والعلة من الغاء هذه اللجان؛ لانتفاء الحاجة إليها بعد أن أصبح التقاضي امام الجهة القضائية في هذا الخصوص على درجتين وفقا لنظام إقامة العدل في الأمم المتحدة.

لجان مراجعة العقود :

حرصا من منظمة الأمم المتحدة على تحقيق الحد الأقصى من الامن الوظيفي للمستخدمين الدوليين العاملين فيها، ونظرا لتعدد أنواع العقود التي تربطهم بالمنظمة الدولية فقد أنشأت الأمم المتحدة لجانا استشارية تتولى مراجعة عقود المستخدمين الدوليين، وممن يعملون بصفة مؤقتة، أو بعقود ذات مدة معينة أو تحت الاختبار؛ بغية التدرج بانقاص عدد موظفي هذه الطائفة إلى الحد الأدنى، بحيث يصبح موظفو الأمم المتحدة في غالبيتهم من المستخدمين الدوليين بصفة دائمة، وتحقيقا لذلك فقد تم تعديل النظام القانوني لموظفي الأمم المتحدة بواسطة الجمعية العامة بما يمنح الأمين العام سلطة مطلقة في تسريح هذه الطائفة.

(أ) إنشاء لجان المراجعة:

أعلن الأمين العام للأمم المتحدة في عام 1952 عن رغبته في القيام بدراسة وضع الموظفين المؤقتين والعمل على تحويلهم إلى موظفين دائمين كلما كان ذلك ممكنا، وللوصول إلى هذه النتيجة، فقد شكلت لجنة للفحص والمراجعة لتتولى دراسة حالات هؤلاء الموظفين بصفة فردية، ورفع التوصيات بشأنهم إلى الأمين العام، سواء بمنحهم وظائف دائمة ام بالإبقاء عليه في

¹ د. عبد العزيز سرحان ، القانون الدولي الإداري مرجع سابق، ص220-221.

² الميثاق الأمم المتحدة، الأحكام المتصلة بخدمة الموظفين.

وظائفهم لمدة محددة أم بتسريحهم نهائياً. وسميت هذه اللجنة "لجنة الاختبار" وتشكلت برئاسة المستر وولترز "walters" أقدم الأمناء المساعدين لعصبة الأمم، ثم مدت هذه اللجنة نشاطها فيما بعد ليشمل دراسة أوضاع موظفي الأمم المتحدة في مقرها الأوروبي في جنيف وذلك بعد أن تولى رئاستها مستر موديرو "moderow" عام 1953.

وأنشئت كذلك لجان مماثلة لدراسة أوضاع موظفي اللجان الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة وبخاصة اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، وقد أنشئت هذه اللجان بعد ما تم الاتفاق على إنشائها مع ممثلي الموظفين الدوليين.

وفي مايو 1953 قام الأمين العام للأمم المتحدة - بعد أخذ رأي لجة موظفي المنظمة بإنشاء لجنتين بمقر الأمم المتحدة في نيويورك تكون مهمة اللجنة الأولى دراسة الوضع الوظيفي لموظفي أجهزة الأمم المتحدة، واللجنة الثانية دراسة الأوضاع الوظيفية لموظفي الأقسام العامة على ان تكون المهمة المشتركة للجنتين متابعة دراسة المراجعة الشاملة العقود، وتشكل كل لجنة من هاتين اللجنتين على جانب رئيس اللجنة من ثلاث أعضاء من كبار موظفي الأمانة العامة، اما العضو الخامس فكان اختياره يتم بمعرفة لجنة الموظفين.

(ب) إجراء عمل لجان المراجعة:

لقد كان لإنشاء هذه اللجان الاستشارية الخاصة في الأمانة العامة دورا هاما وفعالا في تحقيق الرقابة في عملية اختيار الموظفين الدوليين، حيث يمر هذا الاختيار بمراحل متعددة تتولى احدهما بعناية فائقة لجنة التعيينات و الترقيات التي من سلطتها اقتراح التعيين تحت التمريم لمدة سنتين، وعند انتهاء مدة التمريم يمكن تعيين الموظف لمدة غير محددة بناء على اقتراح احدى لجان المراجعة الثلاث التي أشرنا إليها فيما سبق، حيث تقوم هذه اللجان بإبلاغ السكرتير العام بوجهة نظرها بخصوص توافر الشروط المطلوبة للتعيين بصفة دائمة في الموظف، وأخيرا 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 دائما الصفات اللازمة للوظيفة التي يكون قد وصل إليها بعد انقضاء هذه المدة؛ ذلك لأن هذه اللجان المختلفة تقوم بدراسة

المواصفات العمل و الاختصاص و التكامل في الموظفين، و تعطي أهمية لمدى الكفاية الجثمانية وغير ذلك من العناصر العديدة، ومن حق هذه اللجان أن تقوم بإجراء تحقيق عندما يكون ذلك ضروريا، و يجب أن يحال على هذه اللجان عند تقييمها للموظف الملف الكامل والتقارير السنوية و آراء الرئيس الأعلى المباشر ومكتب الموظفين، وخلال مدة معينة كانت أعمال لجنة وولترز سرية بالكامل، كما أن وثائقها أعدمتم بالكامل مما أدى إلى اضطراب أحوال الأمانة العامة.¹

(ج) أثر لجان المراجعة وطبيعتها:

لقد ثار التساؤل بمناسبة ممارسة لجان المراجعة لاختصاصها المشار إليه عن الأثر المترتب على عدم قيام هذه اللجان بدراسة أوضاع الموظفين الذين انهموا مدة الاختبار وقدرها سنتان، وعمّا إذا كان القرار الذي يصدر بفصل الموظف بغير استطلاع رأي هذه اللجان يعد قرارا غير مشروع يسوغ للموظف المفصول حق الطعن في هذا القرار أمام المحاكم الإدارية الدولية. تعرضت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة لهاتين المسألتين في حكمها الصادر في الرابع عشر من شهر ديسمبر سنة 1954 في قضية "روسل كب". وتتخلص 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 تن إنهاء عقده، وقد تمسك الطاعن أمام المحكمة المنشور الإداري الصادر بتاريخ 8 مارس سنة 1954، ورأى أنه يمنحه الحق في البقاء والاستمرار في وظيفته، ريثما تنتهي لجنة المراجعة من دراسة حالته، وأن هذه اللجنة ملزمة بدراسة حالات الموظفين الذين أنهموا مدة الاختبار وقدرها سنتان. فضلا عن ذلك فقد أشار الطاعن إلى أن عدم دعوته للمثول امام اللجنة الإختبار وقدرها سنتان. فضلا عن ذلك فقد أشار الطاعن إلى أن عدم دعوته للمثول امام اللجنة المذكورة يمثل انتهاكا آخر للمنشور المشار إليه. وقد لاحظت المحكمة أن المنشور الإداري

¹. د. غسان أمان الله عزيز ، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص185.

سالف الذكر قيمة قانونية، بحسبان انه يعد جزءا 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 الامر 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. وقد رأت المحكمة من جهة أخرى أنه لا يترتب على ما سبق أن يكون للموظف الحق في البقاء والاستمرار في الوظيفة لحين الانتهاء من دراسة وضعه بواسطة لجنة المراجعة لان ذلك يعطل أحكام اللائحة المتعلقة بتسريح الموظفين، سيما حكم المادة (1/9 ج) الذي يخول الأمين العام إنهاء التعيين في أي وقت، طالما كان هذا الاجراء متفقا مع صالح الأمم المتحدة، على نحو ما أشارت هذه المادة، وبذلك يكون التسريح صحيحا دائما بدون عرض الامر على لجنة المراجعة.

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

الطعن الإداري :

يصدر رئيس الإدارة الدولية قراره بشأن الموظف الدولي المخالف، أو المستخدم الدولي المؤقت الذي يقرر تسريحه، وذلك بعد أخذ رأي ومشورة الأجهزة واللجان الاستشارية السابق الإشارة إليها. ويتم إعلان الموظف أو المستخدم الدولي بهذا القرار، فإذا رأى أن هذا القرار يشكل مخالفة لأحكام لائحة الموظفين، أو للشروط التي تضمنها عقد استخدامه في المنظمة، فإنه يستطيع كقاعدة عامة أن يطعن بهذا القرار من خلال عرضه على جهاز مشترك، ويصدر هذا

الجهاز رأيه في الطعن المرفوع إليه، ويقدم تقريره بشأنه إلى الأمين العام الذي يصدر القرار الإداري النهائي.

ويمثل الطعن الإداري ضماناً لاحقة على صدور القرار الإداري الدولي بعد أن أسهمت الضمانة السابقة على صدوره - في مرحلة تكوين القرار - بدور مهم في قناعات السلطة الإدارية المختصة، مما دفعها إلى إصدارها قراراً إدارياً في حق الموظف الدولي.

والتظلم من القرارات الدولية أو الوطنية يعد أحد طرق الطعن فيها، ويعني التظلم: "توجه المضرور من القرار بطلب إلى الجهة مصدرة القرار طالبا إلغاءه لأسباب تبرر طلب الإلغاء. وإذا كانت القضية ميسرة في ظل النظم القانونية الداخلية بحيث يتمكن من صدر ضده القرار من الطعن فيه لتعدد جهات القضاء الإداري فإن الأمر قد يختلف بعض الشيء في حالة الموظف الدولي في المنظمات الدولية.¹

ولما كانت المنظمات الدولية على اختلاف أنواعها، تحرص على توفير هذه الضمانة لموظفيها، بما ينعكس في المقام الأول على حسن أداء الوظيفة الدولية، بحيث يحقق للمنظمات الدولية تسيير أنشطتها وتحقيق أهدافها.

وحيث أن منظمة الأمم المتحدة بإعتبارها المنظمة الأهم في العالم، وتعد النموذج الأمثل للاقتداء به من قبل باقي المنظمات الدولية، فسيتم تناول إنشاء هذه اللجنة (لجنة الاستئناف المشتركة الخاصة بمنظمة الأمم المتحدة) والقواعد المنظمة لعملها، بإعتبارها نموذج لغيرها من اللجان والأجهزة - في هذا الخصوص - في باقي المنظمات الدولية الأخرى، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

نشأة لجنة الاستئناف المشتركة لمنظمة الأمم المتحدة:

أنشئت هذه اللجنة التي أطلق عليها بداءة "لجنة الاستئناف"، بمقتضى قرار الجمعية العامة الصادر بتاريخ 13 فبراير 1946 الذي نص على إنشاء لائحة مؤقتة لموظفي الأمانة العامة،

¹. د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، المرجع سابق، 262-264.

تتكفل بتقرير جهة للطعن أمامها في قرارات الإدارات الدولية التي تمس هؤلاء الموظفين، وبالفعل فقد قررت المادة (23) من هذه اللائحة إنشاء لجنة للطعن في تلك القرارات، وكان ذلك بتاريخ 03 أبريل 1947، 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.

وقد نيط بلجنة الاستئناف المذكورة النظر في الطعون التي يقدمها الموظفون ضد أي قرار يصدر بالتطبيق لأحكام المنشورات الإدارية التي يصدرها الأمين العام، وكذا الطعون ضد القرارات الصادرة بفسخ عقود الموظفين، كما انسحب اختصاص اللجنة كذلك إلى الطعون المقدمة ضد الإجراءات والجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظفين، وكافة الطعون الأخرى التي يرى الأمين العام أنها تدخل في اختصاص اللجنة. وقد شكلت اللجنة عند بدء إنشائها من رئيس خارج الأمانة العامة، وأربعة أعضاء: اثنين منهم يختاران من بين القائمة المقدمة من ممثلي الموظفين والآخرين يتم اختيارهما بواسطة الأمين العام.¹

ويشير الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان إلى أهمية هذه اللجنة، ويستشهد بمدى هذه الأهمية من كونها في حالة انعقاد شبه دائم، بحيث عقدت (65) جلسة خلال الفترة من تاريخ إنشائها وحتى 3 يونيو 1948، ولقد تغيرت تشكيلتها خلال هذه الفترة القصيرة ست عشرة مرة بحيث لم يبقى من أعضائها عند التشكيل الأول طيلة هذه المدة سوى رئيس اللجنة وسكرتيرها.

ويؤكد سيادته أن استمرار هذه اللجنة قد أصبح معرضاً للخطر عندما بدأ التفكير في إنشاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة عام 1949؛ ويرجع ذلك إلى أن الأمين العام وبعض وفود الدول قد اعتقدوا أن هذه اللجنة ذات طبيعة مؤقتة، وأن استمرارها في عملها، مرهون بإنشاء جهاز قضائي إداري دولي بالمعنى الكامل، وبالتالي فلا يبقى بعد إنشاء هذا الجهاز القضائي أي مبرر لاستمرار اللجنة في أداء مهمتها، ويرد سيادته على ذلك بأن قرار الجمعية العامة المشار

¹ د. عبد العزيز، سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 226-227.

إليها الصادرة بتاريخ 13 فبراير 1946 قد أشار بالفعل إلى هذا الجهاز القضائي، ولكنه قد تضمن في ذات الوقت اللائحة المؤقتة لموظفي الأمانة العامة التي اشتملت على المادة (23) التي قررت إنشاء لجنة الطعن هذه أمامها ضد القرارات الإدارية، و هذا يعني- من وجهة نظر سيادته - أن لجنة الطعن هذه يجب النظر إليها على أنها تعد بمثابة طريق للطعن، و يظل- هذا الطعن- قائماً حتى بعد إنشاء جهة الطعن الإداري القضائية؛ لاختلاف طبيعة كل من هذين النوعين من الطعن، سواء في القوانين الإدارية الوطنية أم القانون الدولي الإداري.

ويذهب سيادته إلى أن الأخذ بالرأي الذي يدعو إلى إلغاء اللجنة المذكورة، من شأنه أن يؤدي إلى آثار خطيرة تمس استقرار أوضاع الموظفين الدوليين؛ لأن اختصاص اللجنة أشمل وأوسع من اختصاص المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. فاختصاصها يشمل، ضمن ما يشمل، النظر في الطعون التي تقوم ضد سائر القرارات المتعلقة بتطبيق أحكام لائحة الموظفين، وكذلك سائر الإجراءات الإدارية التي تتخذها الإدارة في مسائل فسخ العقود وأيضا كل القرارات الإدارية المتصلة بالشروط العامة للاستخدام، كما تختص اللجنة بالإضافة إلى ذلك بالنظر في الطعون المقدمة ضد سائر الإجراءات التأديبية، وهو الاختصاص الذي حجب صراحة وبالنص القاطع عن المحكمة الإدارية، وعلى ذلك فإن إلغاء اللجنة المشار إليها كان سيقفل من ضمانات الموظفين الدوليين ضد تعسف أجهزة الإدارة الدولية؛ لأنه سوف يؤدي حتما إلى حرمانهم من حق الطعن في هذه المسائل، و من جهة أخرى فإن اللجنة تمارس اختصاصا لا تملكه المحكمة وفقا لنظامها القانوني؛ ذلك ان للأمين العام الحق في أن يعرض على اللجنة أية مسألة مهما كانت طبيعتها، كما ان لجنة الموظفين تملك هذا العرض بعد موافقة الأمين العام، وتقوم اللجنة المذكورة بتقديم توصياتها بشأن تلك المسائل، وهو الاختصاص الذي لا مقابل له في نظام المحكمة الأساسي، وهذا يمثل ضمانا كبيرة للموظفين؛ لأنه يمكنهم من عرض غالبية المسائل التي تمس أوضاعهم الوظيفية على تلك اللجنة؛ مع أن بقاء ممارسة اللجنة هذا الاختصاص الواسع بالرغم من إنشاء المحكمة الإدارية ومباشرتها لاختصاصها، يقلل ويجد من الخلافات والمنازعات والطعون التي ترفع إلى المحكمة من قبل الموظفين الدوليين ضد الإدارات الدولية،

و على هذا فإن استمرار اللجنة بعد قيام المحكمة الإدارية يؤدي بالقطع وبالضرورة إلى احتواء هذه المنازعات وتجنيد عرض الكثير منها على المحكمة.

القواعد المنظمة لعمل اللجنة:

(أ) تشكيل اللجنة :

وقد أبانت لائحة موظفي الأمم المتحدة عن كيفية تشكيل لجنة الاستئناف المشتركة في المادة (2/111)، فأوضحت أن هذه اللجنة تتكون من ثلاثة أعضاء على النحو التالي: رئيس يختار من لجنة يعينها الأمين العام سنويا بعد التشاور مع لجنة الموظفين، عضو يعينه الأمين العام لمدة سنة، والعضو الثالث يتولى الموظفين انتخابه سنويا، ويتم اختيار أعضاء بدلاء بالطريقة السابقة نفسها.

والعضوية 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، ويجوز للأمين العام بعد أخذ رأي لجنة الموظفين أن يقلل أحد الأعضاء من الأسماء الواردة في قائمة رؤساء اللجنة من وظيفته، كما يكون له الحق في إقالة العضوين الأصلي والإحتياطي الذين يقوم بتعيينهما، كما يجوز إبعاد العضو الأصلي والعضو البديل الذين ينتخبهما الموظفون بأغلبية ثلثي أصوات لجنة الموظفين، كذلك فإنه يحق لرئيس اللجنة تحية أي عضو أو عضو بديل عن نظر طعن معين إذا استشعر أن ثمة علاقة بين العضو الأصلي أو البديل وبين الطاعن تبرر ذلك، ومن ناحية أخرى فإنه لا يجوز لأي عضو اشترك في لجنة التأديب المشتركة المشار إليها في نظر طعن معين أن يجلس كعضو في لجنة الاستئناف المشتركة إذا كانت الأخيرة تنتظر في طعن له علاقة بالموضوع نفسه الذي سبق عرضه على اللجنة الأولى عندما كان العضو المعني عضوا فيها عند نظرها الموضوع.¹

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 255-256.

وقد يحدث في بعض الأحيان ألا تراعى القواعد السابق بيانها والتي تطلبتها لائحة شؤون موظفي الأمم المتحدة في تشكيل اللجنة الاستثنائية المشتركة. وفي هذه الحالة يكون من الممكن للمحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة أن تباشر رقابتها بطريق غير مباشر. وقد حدث هذا الأمر أو الوضع الاستثنائي عام 1952 عندما تعرض العضو المنتخب في ذلك العام المستمر "بانك روفت" الأمريكي الجنسية للاستجواب على يد اللجنة الفرعية للأمن الداخلي المنبثقة عن مجلس الشيوخ الأمريكي، وقد أثر العضو المذكور الانسحاب من اجتماعات اللجنة عن نظرها الطعون المقدمة من الموظفين الذين تعرضوا للاستجواب من جانب اللجنة الفرعية المشار إليها، و ترتب على ذلك أن اعفى رئيس لجنة الطعن، المستمر (بانك روفت) من نظر الطعن المطروح على اللجنة، غير أنه لم يقيم بإستدعاء العضو الإحتياطي المنتخب ليحل محله، واستمرت اللجنة في نظر الطعن مع ذلك، وأصدرت قرارها في الطعون بدون حضور العضو الثالث ممثل الموظفين، وعندما لجأ الطاعن إلى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، قررت أن اللجنة قد وقعت في خطأ يتعلق بالإجراءات مما يجعل قرارها الذي أصدرته في موضوع الطعن عديم القيمة، و أهابت المحكمة برئيس اللجنة مراعاة و احترام قواعد تشكيل اللجنة.¹

(ب) إجراءات اللجنة :

لقد أوضحت المادة (3/111) من لائحة موظفي الأمم المتحدة الإجراءات الواجب اتباعها لنظر الطعن أمام لجنة الاستئناف المشتركة للأمم المتحدة، وذلك بقيام الموظف الذي يبلغ إليه القرار المخالف الصادر في حقه، بتوجيه خطاب إلى الأمين العام خلال شهرين من إخطاره بهذا القرار، يطلب فيه أن يعيد النظر من جديد في هذا القرار، ويعد هذا الخطاب بمثابة تظلم من قرار الإدارة، وإذا قام الأمين العام بالرد على الموظف، ولم يتضمن هذا الرد رفع الضر الناشئ عن القرار، فيكون للموظف الحق في الطعن امام اللجنة على هذا القرار، ولذلك خلال

¹. د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 192.

شهرين من تاريخ تسلمه رد الأمين العام. كما يحق للموظف إذا لم يصله رد من الأمين العام خلال شهرين من تاريخ إرساله الخطاب إليه أن يقدم خلال الشهر التالي طعنا أمام اللجنة على ذلك القرار.

وإذا كان القرار الصادر في حق الموظف قد انطوى على جزاء تأديبي، فلا يكون الموظف بحاجة إلى التظلم من هذا القرار إلى الأمين العام إذا كان القرار قد صدر بعد عرض الامر على لجنة التأديب المشتركة، فيحق للموظف في هذه الحالة أن يوجه طعنه إلى لجنة الاستئناف مباشرة، ويكون ذلك خلال شهر من تاريخ إخطاره كتابة بذلك القرار. ويلاحظ أن عدم احترام المواعيد المقررة وفقا لنصوص اللائحة المذكورة، يؤدي إلى إغلاق باب الطعن أمام اللجنة كلية، ولكن اللجنة تستطيع قبول الطعن خارج هذه المواعيد استثناء بموجب المادة (د-3/111) من اللائحة، وقرار اللجنة في هذه الحالة لا يخضع لرقابة المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

ويجب أن يخطر الموظف بتشكيل لجنة الاستئناف قبل نظر طعنه امام، إذ قد يعن له رد اللجنة أو أحد أعضائها، إذا رأى وجها لذلك، ويحق للموظف أن يختار أحد موظفي الأمانة العامة للدفاع عنه أمام اللجنة، غير أنه لا يستطيع أن ينيب عنه في ذلك شخصا أجنبيا عن الأمانة، كما أن الطعن أمام اللجنة ليس له أثر في إيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه.

ووفقا للمادة (ز-3/11) من لائحة موظفي الأمم المتحدة، يجب على اللجن أن تباشر دراستها للطعون المقدمة لها، و تتجز مهامها بهذا الصدد بالسرعة التي تسمح لها بتقديم دراسة عادلة، ويجوز لها تحقيقا لهذا الهدف أن تستمتع إلى دفاع شفوي أو تقبل دفاعا كتابيا من الأطراف، مع مراعاة أن يكون ذلك بإحدى اللغات المعمول بها أمامها، كما لها أن تطلب تقديم المستندات التي تراها ضرورية للفصل في النزاع ، وأن تستدعي للشهادة امامها من ترى سماع شهادته من موظفي الأمانة الذين يكون لديهم معلومات عن النزاع، وتصدر اللجنة تقريرها في الطعن بأغلبية الصوات، وتقوم برفعه للأمين العام بأسرع ما يمكن خلال ثلاثة أسابيع من تاريخ بدء نظرها للطعن، و يتضمن التقرير بيانا بموقف الأعضاء عن التصويت على التقرير، و يكون

من حق كل عضو أن يضمن التقرير رأيه المخالف للأغلبية أسوة بما هو مقرر في النظام الأنجلوسكسوني، وما هو متبع أمام محكمة العدل الدولية، كما أنه وبعد وصول التقرير إلى الأمين العام يقوم بإبلاغ القرار النهائي الذي يصدره إلى الموظف مع نسخه من تقرير اللجنة، كما يتم إرسال قرار الأمين العام و تقرير اللجنة أيضا إلى لجنة الموظفين، طالما لم يكن الطعن مرفوعا ضد إجراء تاديبيا تطبيقا للمادة (3/111-م) من لائحة موظفي الأمم المتحدة. وتوجد لجنة استئناف مشتركة أخرى تختص بنظر الطعن التي يقدمها موظفو المنظمة العاملون في المقر الأوروبي في جنيف (أجازت المادة 4/111 من لائحة موظفي الأمم المتحدة)، كما يكون لموظفي المنظمة العاملة في غير المقر الرئيسي أو المقر الأوروبي للمنظمة الحق في تقديم طعونهم إلى أي من لجنتي الطعن المشار إليهما، طالما لم توجد أمامهم لجان طعن إقليمية أخرى، مع مراعاة الشروط المحددة لذلك. كما أن هناك ثمة مسألة هامة ترتبط باختصاص لجنة الاستئناف المشتركة تتعلق في حالة إنهاء خدمة أحد الموظفين، أو توقيع أي جزاء عليه بسبب عدم كفايته أو قدرته أو سوء سلوكه فإن اللجنة في هذه الحالة لا تفصل في النزاع من حيث الموضوع بل تقتصر على دراسة وفحص أدلة الإثبات التي صدر القرار بناء عليها، ولمعرفة عما إذا كان القرار قد صدر بباعث التحيز أو بناء على عوامل خارجية أجنبية عن العمل.¹

و أخيرا، فإن كانت الغاية من إنشاء هذه اللجنة (لجنة الاستئناف المشتركة لمنظمة الأمم المتحدة) توفير شمانة إدارية - لا حقة على صدور القرار الإداري الدولي - لموظفي منظمة الأمم المتحدة بتمكينهم من الطعن أمام هذه اللجنة بالقرارات التي تمس حقوقهم أو تنطوي على تعسف أو إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة، وباعتبارها مرحلة أخيرة في هذا الخصوص، تسبق مرحلة اللجوء إلى الجهة القضائية، إلا أن الحكمة من وجود هذه اللجنة و الحاجة إلى استمرارها قد انتفتت، وذلك بعد ان قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة انعقادها الثالثة

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 233.

والستون- وتطبيقا للنظام الجديد لإقامة العدل في الأمم المتحدة - إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، و إنشاء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات لتحل محلها، باعتبارها محكمة الدرجة الأولى، و كذلك إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، باعتبارها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين.

وهكذا، وفي ذات دورة انعقاد الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرر كذلك إلغاء هذه اللجنة وجميع مجالس الطعون المشتركة، اعتبارا من 1 يوليو 2009، وكذلك إحالة جميع القضايا التي لم تفصل فيها بعد إلى المحكمة الأمم المتحدة للمنازعات، اعتبارا من تاريخ إلغاء تلك اللجان والمجالس (الهيئات).

المطلب الثاني: الحماية (الضمانات) القضائية :

يحكم علاقة الموظف الدولي بالإدارة الدولية قانون خاص، يتمثل بقانون الوظيفة الدولية، ومن ثم فإن الموظفين الدوليين ليس لهم الرجوع للقضاء الوطني للطعن في القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية في المنظمات العاملين بها.

كما ان ضرورة وجود قضاء دولي إداري يختص بنظر ما ينشأ من نزاع بين الموظف الدولي و الإدارة الدولية تحتمه أسباب عديدة، حيث إن نشأة المنظمات الدولية ذي طبيعة متميزة؛ لكونها محصلة لفعل مشترك لعدة دول ذات سيادة، مما يتمتع معه إخضاع قراراتها بهذا الوصف للقضاء الوطني لدولة ما. إضافة إلى تمتع المنظمات الدولية بالحصانة ضد التقاضي أمام المحاكم الوطنية، ولأن علاقة موظفيها معها (بخصوص التعيين أو الفصل أو التعويض.... إلخ) تعد من قبيل العلاقات التي تدخل في إطار نظامها القانوني الداخلي، و تخرج عن علاقات العمل التي تنظمها القوانين الداخلية، فالقاعدة هي أن العلاقة بين المنظمة، و موظفيها يحكمها عدة عناصر تتجسد في نصوص العقد المبرم بينهم، و اللوائح الداخلية للمنظمة وكذلك ميثاقها المنشئ (القانون الداخلي للمنظمة) ، مما تمتنع على الموظف الدولي الادعاء بتطبيق قانون دولته في هذا الخصوص.

فضلا عن أن المحاكم الوطنية ذاتها تحجم، و لأسباب متعددة عن أن تمتد ولايتها لتشمل المنازعات التي تقوم بين المنظمات الدولية وبين موظفيها، إما تنفيذًا لاتفاقات دولية معقودة بين المنظمات وبين الدول التي توجد على أقاليمها تلك المنظمات أو بعض فروعها، و إما بسبب ما تمنحه بعض المنظمات الدولية من حصانات قضائية لموظفيها في مواجهة الدول التي يوجدون فيها، وتعترف هذه الدول بها، أو بسبب إختصاصات هذه المحاكم بمقتضى القوانين الوطنية التي لا تأذن بذلك.

كما يرى الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي أنه نظرا لطبيعة الخاصة لقانون الذي يحكمها الوظيفة الدولية، وهي طبيعة وثيقة الصلة بالمسائل الدقيقة الخاصة بالسياسة الإدارية بالمنظم (المنظمة) تجعل المحاكم الوطنية غير مؤهلة بمعالجة هذه الخلافات.¹

ولقد أدى الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية إلى نشوء القانون الداخلي لتلك المنظمات، ويكون تطبيقه بعيدا عن الإختصاص المحاكم الوطنية، و إذا كان بالإمكان في نطاق القضاء المدني للمنظمات الدولية - أي في مسائل العقود التجارية و المسؤولية التقصيرية - التوفيق بين مقتضيات المنظمة الدولية و الافراد في هذا الخصوص سواء أكان ذلك من خلال تنازل المنظمة عن الحصانة بحيث يعود الإختصاص في هذه المسائل للمحاكم الوطنية أم باللجوء إلى التحكيم (وهو الأسلوب الأكثر شيوعا و اتباعا) أم من خلال ضمان حقوق الافراد في علاقاتهم القانونية مع المنظمات الدولية بإنشاء أجهزة قضائية متميزة، ولكن الحلين الأول و الثاني لا يمكن التعويل عليهما عندما يتعلق الأمر بحل أوجه الخلاف التي تنشأ حتما بين المنظمة وموظفيها؛ لأن الأمر هنا يتطلب تطبيق القانون الداخلي للمنظمات الدولية أي القانون الدولي الإداري - الذي يكون تكون مراقبة تطبيقه وإحترامه أمرا لا يدخل إختصاص المحاكم الداخلية، و عدم ثبوت الإختصاص المحاكم الوطنية في هذه المسائل لا

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص150

يرجع فحسب إلى الحصانة التي تتمتع بها المنظمات الدولية، بل إن الأمر يتعلق بإنعدام الإختصاص كلية وعدم قبول الطعن.¹

وأمام هذا الفراغ (أي انعدام وجود قضاء دولي إداري) فلم يبقى في هذه الحال أمام المنظمات الدولية إلا أن تقيم قضاءها الخاص داخل إطارها الذاتي بإنشاء جهاز قضائي مستقل يملك إصدار قرارات ملزمة فيما يتور من المنازعات القانونية بين المنتظم (المنظمة) و موظفيه فيما يؤثر إيجابا على مصلحة الوظيفة العامة الدولية، بحيث لا يستشعر الموظفون الغبن فينعكس ذلك على حسن إدارة المنتظم (المنظمة) كما يشجع الافراد الكفاء على قبول العمل في المنظمات (المنتظم) ولقد قامت المنظمات الدولية بإنشاء المحاكم الإدارية وعهد إليها النظر فيما قد يرفعه موظفوها من دعاوى؛ يستهدفون من ورائها إلغاء ما قد يصدره الأمين العام في شأنهم من قرارات يرونها غير مشروعة، أو تعويضهم عن الادرار التي قد تصيبهم نتيجة صدور هذه القرارات المخالفة - في نظرهم - لأحكام نظامهم القانوني.

و أخيرا، فإن مما تجدر الإشارة إليه في هذا الخصوص، أن المحاكم الإدارية الدولية كونها الرقيب على مدى إحترام مبدأ المشروعية من قبل المنظمات الدولية في ما تصدره من قرارات إدارية بحق موظفيها، فإن من المسلم به الآن أن لأحكامها (أي المحاكم الإدارية الدولية) قوة الشيء المقضي به في مواجهة المنظمة الدولية التي يتبعها الموظف الدولي، و هذا ما انتهت إليه محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في 13 يوليو 1954 حول آثار أحكام التعويض الصادرة من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (التي سيتم بيانها بالشكل مفصل في هذه الدراسة)، فهو ما يؤدي أن المنظمة لا تستطيع التحلل من تنفيذ أحكام هذه المحاكم بأي حال من الأحوال.

¹ د. عبد العزيز سرحان، القانون الدولي الإداري، مرجع سابق، ص 236، 237

الفرع الأول : مراحل تطور القضاء الدولي الإداري و نشأة المحاكم الإدارية الدولية :

إن هدف من إنشاء أجهزة قضائية خاصة بالمنظمات الدولية -في ما ظل ما سبقت الإشارة إليها من اسباب- توفير الحماية القضائية للموظفين الدوليين ضد الخروقات التي تقوم بها الإدارة الدولية، و كذلك مواجهة الضغوط التي تمارسها الدول الأعضاء في المنظمات الدولية. ولقد كانت الخطوة الاولى في الإتجاه إقامة قضاء دولي إداري خاص بالمنظمات الدولية من خلال محاولة عصبة الامم منح الموظفين المعينين لخمسة سنوات أو أكثر حق الإلتجاء إلى المجلس (مجلس العصبة) إذا ما تعرضوا للفصل من الوظيفة الدولية بل إن هذا المجلس كان جهات سياسة، فكانت العصبة هي قاضية المنازعاتها ، و من ثم كان هذا الأسلوب يهدد استقلالية و كرامة الموظفين الدوليين من خلال دفعهم لاستجداء أو ممالاة مندوبي الدول أعضاء المجلس و يبدو أن المجلس كان يحس بهذا الحرج، و لدى فقد أحال أول منازعة عرضت عليه (وهي منازعة MONOD CASE)

إلى لجنة خاصة لإبداء رأي استشاري بشأنها، و اتبع ذلك الوصول الى نتيجة مفادها بأن تشكيل لجنة لكل حالة بحالتها أمر سقيم خاصة إذا كثرة القضايا ثم إنه ليس هناك من ضمان لأن يقيم المجلس لجنة خاصة في كل حالة أو أن المجلس سيتقيد بفتوى اللجنة التي يقيمها.¹ وهكذا، فقد فرض المنطق نفسه أمام هذا الواقع الصعب في هذا الخصوص، فأخذ يتردد اقتراح في أروقة العصبة منذ عام 1921 بإنشاء محكمة إدارية، إلا أن مما تجدر الإشارة إليه أن الرقابة الإدارية للمحاكم الإدارية الدولية تتحدد بقيد هام مفاده عدم التعرض لتقدير الملائمة الإدارية L'appréciation de L'opportunité administrative، ومنذ أن بدأ الإعداد لإنشاء المحكمة الإدارية للعصبة، تم التأكيد على الطابع القضائي المحض لاختصاص هذه المحكمة وابتعادها عن مراقبة كافة المسائل ذات الطابع الإداري التقديري والتي تستقل الإدارة بتحديد ملاءمتها.

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص 151.

ولقد أشارت الأستاذة باستيد إلى أن المنازعات التي تتصدى لها - هذه - المحاكم الإدارية هي تلك المرتبطة بالمركز القانوني للموظف والذي يحدد العقد والنصوص اللائحية، ولا يمكنها أن تتصدى لمسائل الإدارة الداخلية المرتبطة بأجهزة السكرتارية والتي يتمتع فيها السكرتير العام بحرية في إصدار قراراته.

المحكمة الإدارية لعصبة الأمم :

أ- ظروف نشأة المحكمة

ناطت عصبة الأمم باللجنة الدائمة Stealing committee التابعة لها في عام 1925 مهمة وضع مشروع ميثاق (دستور) لمحكمة إدارية تابعة للعصبة، حيث تمكنت هذه اللجنة من إعداد هذا المشروع في أبريل 1927، وطرح المشروع على الجمعية العامة للعصبة حيث اعتمده في 26 سبتمبر 1927.¹

وقد جاء في قرار الجمعية العامة للعصبة أن ما حدا بها إلى الموافقة على مشروع إنشاء المحكمة الإدارية للعصبة أن النظام الأساسي لموظفي العصبة يحول بينهم، وبين اللجوء إلى قضائهم الوطني في حالة وجود نزاع بين العصبة وأحد موظفيها، لأنه من غير المستساغ أن تكون إدارة المنظمة خصما وحكما في الوقت ذاته، ولم تكن النية متجهة بداية إلى أن تكون هذه المحكمة دائمة ومستمرة، لذا فقد وضع دستور المحكمة الإدارية لعصبة الأمم على سبيل التجربة لمدة ثلاث سنوات، ويترك للجمعية العامة للعصبة إعادة النظر فيه عند انتهاء هذه المدة في عام 1931، وذلك في ضوء الظروف والتجارب المتحصلة، وبحلول هذا الموعد، فقد استقر الرأي على اعتماد هذا الدستور بحالته، وبدون أي تعديل، وبذلك يكون قد تأكد بصفة دائمة في عام 1931، قيام أول محكمة إدارية دولية.

ب- القواعد المنظمة لعمل المحكمة

1) تشكيل المحكمة: تتكون المحكمة الإدارية لعصبة الأمم من ثلاثة قضاة أصليين وثلاثة آخرين احتياطيين، يتم تعيينهم بواسطة مجلس العصبة، وينتمي كل منهم إلى جنسية مختلفة،

¹ د جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 270.

ويعين القضاة الأصليون والمناوبون لمدة ثلاث سنوات، وعند الفصل في المنازعات، تشكل المحكمة من ثلاث قضاة، يكون أحدهما على الأقل قاضيا أصليا، وتصدر الأحكام بأغلبية الأصوات، وهي نهائية ولا تقبل الطعن.¹

ويتم اختيار قضاة المحكمة ممن يتمتعون بالخبرة القانونية، ومشهود لهم بالكفاءة في دولهم، علاوة على النزاهة، وحسن السيرة بما يتفق مع مكانة القضاء الدولي، كما أنشئ للمحكمة قلم كتّاب، وجهاز إداري معاون شأنها في ذلك شأن أي محكمة أخرى.

ويبدأ دور الانعقاد للمحكمة ابتداء من أول كانون/يناير من العام التالي، لتعيينهم عن طريق مجلس عصابة الأمم، وفي أول اجتماعات المحكمة تقوم بانتخاب رئيسها، ونائبة للسنة الحالية على ألا يعاد انتخابها مرة أخرى، ويظل رئيس المحكمة المنتخب في موقعه حتى يتم تعيين من يخلفه، وتجرى انتخابات بأغلبية الأصوات، وفي حالة ما إذا أصبح رئيس المحكمة غير قادر على القيام بأعباء وظيفته ورئاسة المحكمة يحل نائبه محله وإذا كان الأخير غير قادر على القيام بهذه الأعباء كذلك يقوم القاضي الثالث بالمحكمة بدور الرئيس.

(2) اختصاصات المحكمة:

إن اختصاص المحكمة كقاعدة عامة يتحدد فيما أنشئت من أجله، وهو الفصل في المنازعات التي تثور بين الموظفين في المنظمة (عصابة الأمم) وجهة الإدارة فيها، فيما يتصل بالتظلمات أو الطعن في القرارات الإدارية الدولية المعيبة.

ولقد كانت المحكمة في بداية نشأتها تختص بنظر المنازعات الخاصة بكل من سكرتارية المنظمة (عصابة الأمم) ومكتب العمل الدولي بصفة أساسية، ومن ثم أصبحت بحكم كونها جهة قضائية إدارية وحيدة على المستوى الدولي - إذ لم تكن المنظمات المتخصصة في ذلك الوقت قد ظهرت بل كانت في بداياتها ممثلة في مكاتب ومعاهد دولية - لها اختصاص أكثر اتساعا، بحيث يمتد ليشمل منظمات أخرى - إن صحت تسميتها بالمنظمات - وذلك في عام 1931 وبعد أن استقرت المحكمة، وأثبتت وجودها وفعاليتها، من تلك المنظمات التي امتد

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 203

اختصاص المحكمة إليها المعهد الدولي للتعاون العلمي، ومكتب توزن الدولي للاجئين ومعهد الدولي للسينما التعليمية، مع ملاحظة أن اختصاص المحكمة بالنسبة لهذه المنظمات الثلاثة كان اختصاصاً تحكيمياً (أشبه بالهيئة التحكيمية)، ولم يكن اختصاصاً قضائياً أصيلاً إضافة إلى أن ذلك الاختصاص لا يتحقق أو يمتد - إلى تلك المنظمات - إلا إذا وافقت تلك الكيانات الدولية على النظام الأساسي للمحكمة (عصبة الأمم).¹

ويمكن أن تلخص الاختصاصات الأساسية للمحكمة الإدارية لعصبة الأمم بالنظر في الطعون في المسائل التالية:

- 1- انتهاك جهة الإدارة في قراراتها لنصوص عقود التسجيل.
 - 2- القرارات التي تصدرها جهة الإدارة وتتعارض مع لائحة التوظيف الخاصة بشؤون الموظفين الدوليين بالمنظمة.
 - 3- الطعون المرتبطة بمخالفة لائحة صندوق المعاشات والقواعد المطبقة عليه (المادة 28 من لائحة الصندوق).
 - 4- المنازعات التي قد تثور بين مكتب العمل الدولي من جانب الموظفين الدوليين بالمكتب الدولي (منظمة العمل الدولية حالياً).
- كما أن المحكمة عند إصدارها قراراتها في المسائل المعروضة عليها - واستجابت لطلبات الطاعن - تحدد بصورة نهائية مقدار التعويض والجهة التي يقع عليها أداؤه.

3) الإجراءات التي كانت متبعة أمام المحكمة:

إن القواعد الإجرائية الواجب اتباعها أمام المحاكم - بصورة عامة - وخاصة المحاكم الدولية منها ذات أهمية كبيرة، حيث إن هذه القواعد بما تشتمل عليه من شروط وضوابط تحدد مدى قبول المحاكم للدعاوى المقدمة أمامها.

ولقد حدد النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لعصبة الأمم تلك القواعد (ضوابط الطعن القضائي) أمامها سواء أكان من حيث موضوع الطعن أم أشخاصه أم المدد القانونية الواجب

¹ د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولي، مرجع سابق، ص 117

الالتزام بها من قبل الطاعن شأنها (أي محكمة العسبة) في ذلك شأن المحاكم الإدارية في الأنظمة الداخلية الوطنية.

إن لجوء الطاعن إلى جهاز الطعن الداخلي في المنظمة الدولية التي يعمل بها مع استنفاد كل أوجه الطعن أمامه، ومع كون القرار المطعون فيه نهائياً وفقاً لما نصت عليه المادة (7) من النظام الأساسي للمحكمة (محكمة العسبة) - يعد شرطاً أساسياً لقبول الدعوى أمام هذه المحكمة.¹

أما من حيث الأشخاص الذين يحق لهم اللجوء إلى المحكمة للطعن أمامها فهم:

أ- الموظف - الذي صدر القرار الإداري ضده - ولو انتهى عمله، ولكل من يرث حقوق الموظف.

ب- كل شخص يستطيع إثبات حقوق ناشئة عن عقد خاص بالموظف المتوفي، أو يكون له حق الانتفاع بنصوص لائحة الموظفين، التي كان يمكن للموظف المتوفي أن يتمسك بها. كما ينبغي أن يكون الموظف الذي طعن بالقرار أمام جهة الطعن الداخلية (أي أمام المنظمة الدولية التي يعمل بها) هو بعينه الذي أقام الإدعاء أمام الجهة القضائية.

إضافة إلى ضرورة أن يكون موضوع الطعن القضائي، وطلبات المدعي هي ذاتها التي كانت محلاً للطعن الداخلي، وعلى ذلك إذا اختلفت طلبات الطاعن أمام المحكمة عن تلك التي أباها أمام جهاز الطعن الداخلي فإن المحكمة تقضي بعدم قبول الدعوى.

أما من حيث المدد القانونية الواجب التزام الطاعن بها، ليتم قبول الطعن القضائي أمام المحكمة، فيعد مضي ستين يوماً على تقديم التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية دون أن تجيب عن تلك الهيئات المختصة بمثابة رفضه، وهو ما يشكل قراراً ضمناً نهائياً بالرفض يخول لذي الشأن الطعن فيه أمام المحكمة، ولا يعد التقدم بالطعن

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 205

القضائي في هذه الحالة إرجاء أو وفقا لتنفيذ القرار الإداري المطعون فيه¹، كما أن الموظف - الطاعن - لا يستطيع أن يستبدل موضوع طعنه أمام المحكمة بقرار آخر خلاف الذي كان محلا للطعن الداخلي، بقصد الإفلات من جزاء سقوط حقه في إقامة الدعوى، فينبغي في جميع الأحوال أن يكون موضوع الطعن الداخلي والقضائي هو ذاته.

ولقد أوردت المادة (8) من النظام الأساسي للمحكمة شرطا هاما في إجراءات الطعن تمثل في ضرورة قيام الموظف الطاعن بإيداع مبلغ يساوي (50/1) من صافي راتبه السنوي بالإدارة المعنية عند تقديمه للطعن أمام المحكمة في الدعوى المرفوعة من قبله، على أن تأمر المحكمة بإعادة هذا المبلغ المودع إليه إذا رأت أن دعواه قائمة على مبررات، وأسس جوهرية ومقبولة.

وفي حالة ما إذا نازع المحكمة - عند إصدارها قرارها في الطعن المعروف أمامها - مجلس إدارة المكتب الدولي للعمل، أو مجلس إدارة صندوق المعاشات في قرار اتخذته المحكمة، يتعلق باختصاصها، ويؤكد هذا الاختصاص، فإنه يفترض أن قرار المحكمة معيب بخطأ جوهري في الإجراءات في هذه الحالة، ويقوم مجلس الإدارة بعرض مسألة مشروعية قرار المحكمة في هذا الغرض على محكمة العدل الدولية، لتبدي رأيها الاستشاري في شأنه ويكون لهذا الرأي قوة إلزامية للمحكمة الإدارية لعصبة الأمم، في حالة ما إذا رأت أن الطعن قائم على أساس إلغاء القرار المطعون فيه، أو الأمر بتنفيذ الالتزام المطالب به، أما إذا كان الإلغاء أو التنفيذ غير ممكن ومستحيلا ماديا، فإنه يكون للمحكمة أن تقضي بالتعويض الذي يغطي الضرر الذي أصاب صاحب الشأن.

ويقوم رئيس المحكمة بتوجيه الدعوى القضائية، وتوزيعها بكل مضامينها الإدارية على زملائه القضاة العاملين بالمحكمة حسبما يتراءى له، وكذلك لرئيس المحكمة أن يطلب من المحكمة الانعقاد في حالة وجود قضايا متداولة في المحكمة على أن يبلغ قرار رئيس المحكمة إلى القضاة والقضاة المساعدين قبل افتتاح الجلسة بما لا يقل عن ثلاثين يوما كحد أدنى، ويحق

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، 271.

لرئيس مجلس العصبة أو رئيس الهيئة المشرفة لمكتب العمل الدولي أن يطلب عقد جلسة استثنائية للمحكمة، وتوجه الدعوى إلى رئيس المحكمة عن طريق المسجل (أمين السر)، ويجب أن ترفع الدعوى بالنسبة للقرارات المطعون فيها أمام المحكمة باللغة الفرنسية أو اللغة الإنجليزية في ملحق، فإذا كانت بلغة أخرى غير هاتين اللغتين وجب أن يتم ترجمتها إلى إحدى اللغتين سالفتي الذكر الفرنسية أو الإنجليزية، وبعد قيام المحكمة بنظر الدعوى والحكم فيها، تقوم بوضع أسباب الحكم، وتحريره وكتابته على أن يبلغ إلى رئيس الإدارة المختصة، وإلى الطاعن (المدعي)، ويتم نسخ الأحكام من صورتين توضع الأولى في أرشيف سكرتارية العصبة، والثانية في أرشيف مكتب العمل الدولي لیتاح الاطلاع عليهما من قبل أي شخص يهمله الأمر.

إلغاء المحكمة عام 1946:

لقد عقدت المحكمة ثمانى دورات في الفترة من عام 1929 إلى 1946، وأصدرت ما يقرب من أربعين حكماً، وكان النظام الأساسي للمحكمة يقبل - فضلاً عن الطعون الفردية التي تقدم من موظف واحد - الطعون الجماعية التي يتقدم بها مجموعة من الموظفين.

وقد أكدت المحكمة في اثني عشر قراراً أصدرتها في أعقاب الحرب العالمية الثانية في 26 فبراير 1946، أن سكرتارية عصبة الأمم والمكتب الدولي للعمل، لا يستطيعان أن يطبقا على موظفيهما السابقين بعض التعديلات المستحدثة في اللوائح، كما لا تمتلك جمعية العصبة إجراء هذه التعديلات كذلك، وعلى أثر قرارات المحكمة التي أصدرتها في هذا الصدد، طرحت مسألة القوة التنفيذية لهذه القرارات على اللجنة المالية للعصبة في الاجتماع الحادي والعشرين لجمعية عصبة الأمم في عام 1946.¹

وفي ديسمبر 1939، وبسبب قيام الحرب العالمية الثانية أصدرت عصبة الأمم قراراً يقضي بإنهاء خدمة مجموعة كبيرة من موظفي سكرتارية العصبة ومكتب العمل الدولي BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL دون مراعاة لمهلة الإنذار الواجبة، وهي ستة أشهر

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي مرجع سابق، ص 272.

قبل نفاذ قرار نهاية الخدمة، وكذلك دون أدنى التزام منها بأداة التعويضات المنصوص عليها في لائحة شئون موظفي العصبة، ومكتب العمل الدولي، بل قامت العصبة بخفض مهلة الإنذار المنصوص عليه في المادتين (18) من لائحة شئون موظفي السكرتارية، و(19) من لائحة شئون موظفي مكتب العمل الدولي من ستة أشهر إلى شهر واحد فقط.

وأمام هذه الإجراءات التعسفية من جانب الإدارة الدولية في العصبة طعن ثلاثة عشر موظفاً من المفصولين بسكرتارية العصبة، ومكتب العمل الدولي أمام المحكمة الإدارية للعصبة في محاولة، لاستغلال حقهم القانوني المخول لهم بعد إنشاء المحكمة لإلغاء هذا القرار وتعويضهم عنه استناداً إلى عدم مشروعية هذه القرارات وتعسفها.¹

ولقد رفضت الجمعية (أي الجمعية العامة لعصبة الأمم) الأحكام التي أصدرتها المحكمة في 26 فبراير 1946 والتي - تعد من أشهر أحكام المحكمة - أكدت فيها على عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين، ولقد قررت المحكمة: إن قرار فصل هؤلاء الموظفين ليس قانونياً، وإنما قيام العصبة بإجراء مثل هذه التعديلات يفتقر إلى المشروعية لكونها (عصبة الأمم) لا تمتلك حق تغيير عقد ساري المفعول سبق لها وإن أبرمته مع موظف تابع لها.

وأمام تمسك كل من الطرفين (المحكمة وعصبة الأمم) بمواقفهما، فقد تسبب ذلك في حدوث أزمة بينهما، وأثير النقاش حول مدى قبول قرارات المحكمة بهذا الخصوص، واستندت الجمعية في رفضها على ادعاء أن المحكمة قد فسرت قرار الجمعية (الصادر في 14 ديسمبر 1939) بطريقة غير صحيحة، كما أن المحكمة لا تملك حق مراقبة مدى مشروعية قرارات الجمعية، وأنه لا توجد أجهزة خارجية يمكنها فرض تنفيذ أحكام المحكمة في مواجهة الجمعية، حيث إن قبول الجمعية تلك القرارات، يعني أن المحكمة لها من السلطة والقوة ما يعلو على قرارات الجمعية ذاتها، والتي تعد سلطتها هي الأساس لسلطة المحكمة، وما تصدره من قرارات. ولقد أحيلت القضية إلى اللجنة المالية للعصبة التي أحالتها بدورها إلى لجنة تحكيم والتي قدمت

¹ د. غسان أمان الله عزيز، حماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، 209

بدورها تقريراً نصحت فيه (لجنة التحكيم) الإدارتين - مجلس العصبة وإدارة مكتب العمل الدولي - بعدم اتخاذ إجراء بالنسبة لهذا الموضوع قبل فحص القضية برمتها عن طريق مجلس العصبة، ثم قدمت اللجنة المالية تقريراً مفصلاً إلى الجمعية العامة للعصبة (S.D.N) رفضت فيه قبول أحكام المحكمة الإدارية، انطلاقاً من أنه ليس لأحكام المحكمة الإدارية أن تعلق على إرادة الجمعية العامة للعصبة لأن الجمعية العامة هي التي أنشأت المحكمة، ومنها تستمد المحكمة ولائها، وأضافت اللجنة المالية للعصبة في تقريرها أنه ليس للمحكمة أن تطرح قضية مدى مصداقية القرار المتخذ من المجلس، لأنها تخضع للسلطة العليا لهذا الجهاز، وهذا الجهاز يراعي في قراراته المصلحة العامة للدول، كما اقترحت اللجنة على الجمعية ألا تنفذ قرارات المحكمة، وتم التصويت في الجمعية العامة للعصبة لصالح رأي اللجنة بعدد ستة عشر صوتاً مقابل ثمانية أصوات، نادت بوجود تطبيق أحكام المحكمة وتحفظت على رأي وتقرير اللجنة المالية، وبذلك فإن الجمعية رفضت الالتزام بتنفيذ قرارات المحكمة.

ولقد تركت هذه الأزمة آثاراً كبيرة على عمل ونشاط واختصاص المحكمة، وكانت سبباً رئيسياً في إجراءات تعديلات كثيرة في النظام الأساسي للمحكمة.¹

ولقد كان الطريق قصيراً بين إنشاء المحكمة الإدارية لعصبة الأمم في 26 سبتمبر 1927، وبين تعرض العصبة (عصبة الأمم) نفسها للحل قانونياً في 8 أبريل 1946 عند تحويلها إلى محكمة إدارية لمنظمة العمل الدولية، وظلت المحكمة (محكمة العصبة) مختصة بالنظر في تصفية المنازعات الخاصة بموظفي العصبة لغاية 31 أكتوبر 1946، حيث تولت النظر فيما يلي:

1- الطعون المتعلقة بالتعويضات المنصوص عليها في المواد (45)، (70) من نظام موظفي السكرتارية العصبة.

2- الطعون المتعلقة بالمخالفات الخاصة بالمادة الأولى من لائحة صندوق المعاشات والتي يقتصر نطاقها على موظفي السكرتارية، وموظفي قلم كتاب المحكمة الدائمة للعدالة الدولية.

¹. د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 118-119.

- 3- الطعون المتعلقة بانتهاك عقود تشغيل أو نظام موظفي السكرتارية.
4- المنازعات التي كانت معروضة عليها من قبل ولم يصدر بشأنها قرار.

المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية :

لم تتجح منظمة عصبة الأمم في تسوية الخلافات الدولية بين بعض الدول الأعضاء فيها لأمر تتعلق بعهد العصبة ذاته، إضافة إلى قلة عدد أعضائها، وتحكم الدول الاستعمارية فيها، ومن ثم اتفقت الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية على حل عصبة الأمم في 18 أبريل 1946 وحلت محلها دوليا المنظمة الحالية (الأمم المتحدة).

إنشاء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية :

لقد ترتب على حل العصبة زوال المحكمة الإدارية لها بالتبعية، ومن ناحية أخرى فإن عصبة الأمم قد أرادت أن تحتفظ لمنظمة العمل الدولية، التي قدر لها أن تخلفها بالمحكمة الإدارية للعصبة، حيث تم بمقتضى اتفاق خاص عقد بين العصبة وتلك المنظمة، بشأن إجراء تعديلات في لائحة المحكمة الإدارية المذكورة تحولت بموجبها تلك المحكمة إلى ما يسمى بالمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وقد وافق المؤتمر العام لهذه المنظمة على لائحة ونظام المحكمة في 9 أكتوبر سنة 1946، وتمت هذه الموافقة بصفة مؤقتة، حيث لم يكن قد تم التأكيد من الانضمام الكلي لأعضاء منظمة العمل الدولية وموافقهم مجتمعين على نظام ولائحة للمحكمة، فقد كانت المنظمة تضم (52) عضوا سنة 1946، ثم بلغ عدد الأعضاء (66) في عام 1954، ولذا فقد كان من المتفق عليه أن يعاد النظر في لائحة المحكمة في الدورة الثلاثين، حتى يتسنى للحكومات التي يهملها الأمر أن تقوم بدراسة الأمر من جديد، وأن تقدم لهيئات منظمة العمل الدولية كل ما تراه من الاقتراحات، وما يعن لها من الملاحظات في هذا الصدد، وقد قام المؤتمر العام للمنظمة في ضوء ذلك بإقرار لائحة المحكمة بعد مراجعتها، وتم ذلك في دورته الثلاثين في العاشر من جويلية سنة 1957.¹

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، 204.

وليس غريبا أن تؤول المحكمة الإدارية لعصبة الأمم إلى منظمة العمل الدولية، حيث أن الوشائج بين عصبة الأمم وبين منظمة العمل الدولية في هذا الصدد كانت قائمة بالفعل منذ صدور النظام الأساسي لمحكمة العصبة، والذي بموجبه منح الحق لموظفي منظمة العمل الدولية بالرجوع إلى المحكمة الإدارية لعصبة الأمم.

القواعد المنظمة لعمل المحكمة

جرت عدة تعديلات على النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، كان أولها عند صدور قرار مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في 27 أيار/ مايو 1946 بقبول ما ورد في قرار الجمعية العامة لعصبة الأمم في تحول محكمة العصبة إلى محكمة إدارية لمنظمة العمل الدولية مع التحفظ (من قبل منظمة العمل الدولية) بإجراء التعديلات الضرورية، وتلا ذلك إجتماع للمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 9 أكتوبر 1946، واعتمد نظاما جديدا للمحكمة ثم التأكيد عليه بصفة نهائية في الدورة التالية التي عقدت في 10 تموز/ يوليو 1947، كما تم تعديله مرة أخرى 9 تشرين الأول/أكتوبر 1949.

ولقد مان لهذه التعديلات أهمية كبيرة في توسيع اختصاصات المحكمة، وهذا ما سيتم بيانه من خلال استعراض العناصر الأساسية للنظام الأساسي للمحكمة.

أ- تشكيل المحكمة:

لقد تناولت المادة (3) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في الفقرة (1)، منها ما يتعلق بتشكيل المحكمة -حيث أوضحت أن المحكمة تتكون من ثلاثة قضاة أصليين وثلاثة قضاة احتياطيين من جنسيا مختلفة، تتولى الهيئة المختصة في المنظمة تعيين القضاة الأصليين والاحتياطيين لمدة ثلاث سنوات، ويستمر القضاة الأصليون الذين كانوا يباشرون وظائفهم منذ أول كانون الثاني/ يناير 1940، وصاروا تابعين للمحكمة الإدارية للمنظمة بعد أن حلت محل المحكمة الإدارية للعصبة- يستمرون في ممارسة عملهم حتى أول نيسان/أبريل 1947، إلى أن تقوم الهيئة المختصة في المنظمة بشغل أي مركز يخلو بعد ذلك.

وفي حالة غياب الرئيس (رئيس المحكمة) يتولى رئاسة الجلسة نائبه، وفي حالة غيابهما يحل العضو الاحتياطي الثالث محلهما، ويشترط عند اختيار قضاة المحكمة الشروط ذاتها الواجب توافرها في القضاة الدوليين في المحكمة الإدارية لعصبة الأمم من حيث توافر السمعة الطيبة للمترشح، فضلا عن المؤهلات القانونية الرفيعة التي تؤهله لشغل المناصب القضائية.¹

أما بخصوص عزل قضاة هذه المحكمة، فإن الملاحظ خلو النظام الأساسي للمحكمة من الإشارة إلى هذه المسألة، مما يوحي بأن قضاتها غير قابلين للعزل، غير أن حقيقة الأمر ووفقا لمفهوم المخالفة، فإن عزلهم من وظائفهم أمرا قابلا للتحقيق إذا اقتضت الضرورة ذلك وظهرت أسباب جدية تدعو إلى هذا العزل.

ولقد حددت القواعد الإجرائية الخاصة بالمحكمة، وفي المادة (1) منها والتي صدرت في 10 آب/ أغسطس 1953 - حددت بداية عمل قضاة المحكمة، إذ أوضحت (هذه المادة) أن القضاة المعيّنين بالمحكمة يتحققون بالعمل بداية من أول كانون الثاني/ يناير من السنة التالية، لتعيينهم عن طريق المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، وتنتخب المحكمة في أول اجتماع لهيئتها رئيسا للمحكمة، وكذلك نائبا لرئيس المحكمة، ويستمر رئيس المحكمة في منصبه حتى يتم تعيين من يخلفه، وتتم الانتخابات بالنسبة لرئيس المحكمة ونائبه بأغلبية الأصوات، كما يتم تزويد المحكمة بكاتب يتم تعيينه عن طريق المدير العام للمكتب الدولي للعمل الدولي، وفي حالة امتناع كاتب المحكمة، أو قيامه بإجازة يتم الالتجاء إلى نائبه، فإن وجد ما يحول بين نائب الكاتب وبين القيام بالعمل يتم استبدالهما بموظف يتم تعيينه بمعرفة المدير العام للمكتب للعمل الدولي.²

ومما تجدر الإشارة إليه أن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية انعقدت مرتين عام 946، وأصدرت عشرة أحكام.

¹ د. محمد عبد الرحمن إسماعيل علي، الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 292.

² إبراهيم براهيم مختار، النظام القانوني للموظف العام، مرجع سابق، ص 214.

ب- اختصاص المحكمة:

يحدد النظام الاساسي للمحكمة اختصاصاتها حيث تفصل المحكمة بموجب هذا النظام من حيث الأصل بضرورة عامة في الخلافات التي قد تنشأ بين الموظف وجهة الإدارة في منظمة العمل الدولية، والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

1/ مخالفة جهة الإدارة لعقود الاستخدام بين الإدارة والموظف.

2/ الطعون الخاصة بمخالفة الإدارة للوائح التوظيف في المنظمة، والتي تضعها الأخيرة مثل: لوائح المعاشات، والمكافآت، والتعويضات المقررة في حالات عدم الصلاحية والحوادث، والمرض طالما كانت متعلقة بالموظف أثناء تأدية وظيفته.

ولقد أدخل تعديل على أصحاب المادة (4/2) من لائحة المحكمة المعتمدة في 9 تشرين الأول/ أكتوبر 1946، والمعدلة في 9 حزيران/يونيه 1949، حيث أصبحت المحكمة تختص بموجبه بالنظر في المنازعات الناشئة عن العقود التي تكون منظمة العمل الدولية طرفاً فيها، وهذا يمثل تجديداً في اختصاص المحكمة، وفي الاختصاص الممنوح للمحاكم الإدارية للمنظمات الدولية بوجه عام، وهذا التوسع في الاختصاص إنما يستند إلى مبررات معينة منها: أن المنظمة الدولية لا يمكن أن تخضع بحال -لقضاء محكمة أي دولة من الدول بشأن المنازعات المشار إليها، لأن ذلك يؤدي إلى عرقلة أعمال المنظمة، ويتعارض مع الحصانات الممنوحة لها، وكذلك فإن المنظمات الدولية في خارج منازعاتها مع موظفيها أو ورثتهم والتي تطرح على محاكمها الإدارية، قد يطلب منها على الدوام أن تؤدي أعمالاً وتصرفات تخضع للقانون الخاص، مثل: العقود المبرمة مع أصحاب المطابع، لطبع مستنداتها ووثائقها مثلاً وكذلك العقود المبرمة مع شركات التأمين، لتغطية المخاطر التي تتعرض لها...

ففي هذه الأحوال ينبغي أن يكون هناك قضاء موحد، يختص بالفصل في المنازعات التي تطرأ بمناسبة تنفيذ هذه العقود وتلك التصرفات، ولا يجوز أن يترك الاختصاص لجهة معينة في

كل حالة على حدة، مثل عرض الأمر في تلك الاحوال تارة على القضاء، وأخرى على التحكيم، وهو الحل الذي كان مقبولاً في أغلب الأحيان في الماضي.¹

ويرى الأستاذ الدكتور جمال طه ندا أن منح الاختصاص للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في المنازعات التي تكون المنظمة طرفاً فيها، وغيرها من المنازعات الأخرى التي تخضع للقانون الخاص، يعد الحل الأمثل الذي يتفق ومصالحة منظمة العمل الدولية ويمكنها من تحقيق أهدافها.

ويضيف سيادته أن هذا الحل أكدته وأيدته صراحة العديد من النصوص التي تضمنتها الاتفاقيات، التي أبرمتها المنظمات الدولية مع دولة المقر، أو تلك التي تتعلق بالامتيازات والحصانات الممنوحة لها، فمثلاً: اتفاقية مزايا وحصانات المنظمات المتخصصة التي وافق عليها مؤتمر العمل الدولي في 10 تموز/يوليو 1948 بالنسبة لمنظمة العمل الدولية تنص على أن "كل منظمة يجب عليها أن تعين وسائل مناسبة للفصل في الخلافات المتعلقة بموضوع العقود، وفي الخلافات الأخرى المتعلقة بالقانون الخاص، والتي تكون المنظمة طرفاً فيها ويوجد كذلك نص مماثل في الاتفاق المبرم في 11 آذار/ مارس 1946 بين المجلس الاتحادي السويسري، وبين منظمة العمل الدولية بشأن ترتيب النظام القانوني للمنظمة في سويسرا، وكان على المنظمة في هذه الأحوال أن تتخذ الإجراءات أو التصرفات القانونية المناسبة في هذا الصدد". ويشير سيادته أن منظمة العمل الدولية قد مدت اختصاصها، ليشمل المنازعات الناشئة عن العقود التي أبرمتها في هذا الشأن وتلك التي تكون طرفاً فيها، فإن هذا الإجراء يكون عملياً ومناسباً، وتبرره الاعتبارات المتقدمة، ولقد مانت فكرة قيام المنظمات الدولية باختصاصات المحاكم الوطنية، حتى إذا كان الأمر يتعلق بأعمال وتصرفات تخضع للقانون الخاص، مثل: العقود التي تبرمها المنظمات الدولية كعقود التأمين وغيرها من العقود التي سلف بيانها، هذه الفكرة كانت محل تأييد من جانب بعض الفقهاء.

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 275-276.

ومن ناحية أخرى فقد جرى تعديل آخر على النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في عام 1949، حيث لم يعد اختصاصها مقصوراً على موظفي منظمة العمل الدولية، بل امتد ليشمل موظفي العديد من المنظمات الدولية التي اعترفت صراحة بحق موظفيها في اللجوء إليها، وذلك تطبيقاً للفقرة (5) من المادة (2) من النظام الأساسي للمحكمة (المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية) التي تنص على ما يلي:

"... وتختص المحكمة أيضاً -سواء من حيث الشكل أم الموضوع- بالنظر في الطلبات المتعلقة بعدم مراعاة نصوص لائحة الموظفين الذين يعملون في هيئات دولية أخرى يعتمدها لمجلس إدارة هيئة العمل الدولية بعد أن تتقدم تلك الهيئات إلى مدير عام هيئة العمل بطلب يتضمن قبولها اختصاص تلك المحكمة على الوجه السابق بيان، وكذلك قبول قواعد إجراءاتها" كما يشترط أن يتم كل ذلك طبقاً للنظام الأساسي لتلك الهيئات، أو للقواعد الإدارية التي تحكمها، وهكذا أرسيت القواعد التي بمقتضاها تستطيع المحكمة أن تزدهر وتصبح محكمة عامة تختص بالفصل في سائر المنازعات المتعلقة بالموظفين الدوليين.

وتعد المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في الوقت الراهن على هيئة قضائية إدارية في منظومة الأمم المتحدة فضلاً عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة التي سيتم بيانها في هذه الدراسة، حيث تشمل الولاية القضائية للمحكمة جميع المنازعات التي تحدث بين الموظفين، ومنظمة العمل الدولية التي يعملون بها، فضلاً عن موظفي أكثر من (38) منظمة متخصصة اعترفت بالولاية القضائية لهذه المحكمة، من بينها منظمات كثيرة غير تابعة للأمم اعترفت بالولاية القضائية لهذه المحكمة، من بينها منظمات كثيرة غير تابعة للأمم المتحدة.¹

ولقد أجازت المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لأطراف النزاع المقدم أمامها الطعن في صحة أحكامها من خلال طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية، ونظراً للأهمية البالغة لمحكمة العدل الدولية فسيتم بيانها بشكل مفصل بالمبحث الأخير من هذه الدراسة، كما أن اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لا

¹ د. د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 217

تقتصر على الجانب القضائي، بل إنها تمارس اختصاصا تحكيميا مشابها لما كان عليه الحال بالنسبة للمحكمة الإدارية لعصبة الأمم.

وهكذا يلاحظ أن اختصاص المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية اتسعت أشخاصه، ولم يعد مقصورا -كما كان عليه اختصاصها في بداية إنشائها- على موظفي منظمة العمل الدولية وورثتهم الشرعيين وأنه -أيضا- أصبح مغايرا لما كان عليه الأمر في المحكمة الإدارية لعصبة الأمم.

ج- الإجراءات أمام المحكمة:

تتشابه الإجراءات أمام هذه المحكمة مع ما عليه الحال في الحكمة السابقة (الحكمة الإدارية لعصبة الأمم) من حيث ضرورة استنفاد الطاعن طرق الطعن الإداري (الداخلي) والتزامه بالمدد القانونية لتقديم الطعن، وأن يكزن القرار الإداري المطعون فيه نهائيا.

وللمحكمة أن تعقد إضافة إلى الجلسة الاعتيادية -المحدد تاريخ انعقادها بلوائحها شهر أيار/ مايو أو أي تاريخ آخر يحدده رئيسها- جلسات أخرى بناء على اقتراح رئيس المحكمة، وذلك في حالة وجود قضايا متداولة، كما أن للمحكمة أن تعقد دور انعقاد غير عادي بناء على طلب من رئيس مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، يتم إرساله إلى رئيس المحكمة عن طريق كاتب الجلسة، وكما تقرر المحكمة حسب كل قضية أن تكون جلسات المحكمة علنية أو سرية.

تعد الأحكام الصادرة من المحكمة أحكاما نهائية غير قابلة للاستئناف، ويصدر الحكم بالأغلبية، حيث أن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية لا تتبنى التقليد القضائي الانجلوسكسوني الذي يجب أن يبرز في الحكم الرأي المخالف لرأي الأغلبية طالما أنه لا يوجد في النظام الأساسي للمحكمة ما يشير إلى ضرورة إبراز الرأي المخالف، ويرى البعض أن اتجاه المحكمة في هذا الشأن صاحبه الصواب.

إلا أنه من غير المحبذ تطبيقه في محيط القضاء الوطني لعدة أسباب منها: أن البلدان النامية ليست على الوعي السياسي والقضائي الذي يمكنها من تفهم أن الإجماع في إصدار الأحكام القضائية -كقاعدة- قد يعد مستحيلا ، ولذلك يتعين أن تصدر الأحكام بالأغلبية، ووجود آراء

مخالفة أمر طبيعي، ولا يعيب الأحكام، كذلك فإن إبراز الرأي المخالف سيؤدي إلى تلقائية الطعن في الأحكام، مما يقود إلى زخم شديد أمام محاكم الدرجة الثانية، وأخيراً في القضايا التي تهم الرأي العام قد يؤدي إلى مشاكل على الصعيد الشخصي للقضاة أصحاب الرأي المخالف.¹

د- حالات تنازع الاختصاص:

إن المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية هي التي تقرر ما يشتمل عليه اختصاصها في القضايا المعروضة أمامها، ويستثنى من ذلك في حالة إذا ما نازع اختصاصها مجلس إدارة مكتب العمل الدولي أو مجلس إدارة صندوق المعاشات في قرار اتخذته المحكمة مؤكداً اختصاصها، أو في حالة ما إذا رأى مجلس الإدارة أن قرار المحكمة مشوب بخطأ جوهري، يقوم مجلس الإدارة بعرض مسألة مشروعية قرار المحكمة الإدارية على محكمة العدل الدولية لتبدي رأيها الاستشاري في هذا الخصوص، على أن يكون لهذا الرأي القوة الملزمة، وجدير بالذكر أنه بالنسبة لاختصاص المحكمة بنظر منازعات الموظفين العاملين بهيئات دولية أخرى يعتمد عليها مجلس إدارة هيئة العمل الدولية، فإنه في هذه الحالة إذا أصدرت المحكمة حكماً في مسألة الاختصاص مؤكداً إياه له، أو إذا اعتبر المجلس التنفيذي أن حكم المحكمة مشوباً بخطأ جوهري يقوم المجلس التنفيذي للمنظمة الدولية التي يعمل بها الموظف صاحب الدعوى أمام المحكمة بعرض مسألة مشروعية قرار المحكمة الإدارية على محكمة العدل الدولية لتبدي رأيها في هذا الخصوص.²

وعلى صعيد التطبيق العملي فقد سبق لمنظمة اليونسكو قبول الاختصاص القضائي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بنظر المنازعات التي تنشأ بين موظفيها، ووفقاً لحكم الفقرة الثالثة من المادة 12 من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل - سابق الإشارة إليها- إذا اعتبرت الجهة التنفيذية في المنظمة المعنية أن حكم المحكمة مشوب بعييب جوهري، ففي هذه الحالة يلجأ لمحكمة العدل الدولية التي تبدي رأياً استشارياً يكون له الصفة الإلزامية.

¹ د. صلاح الدين فوزي، نظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 139-140.

² د. صلاح الدين فوزي، نظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 141.

وتم اللجوء لمحكمة العدل الدولية حيث أصدرت رأياً استشارياً شهيراً بتاريخ 23 تشرين الأول/أكتوبر 1956، (وهذا ما سيتم بيانه بشكل مفصل عند دراسة الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية).

القانون الذي تطبقه المحكمة والمبادئ القانونية المستخلصة من أحكامها:

إن القضاء الدولي الإداري يستند في إصدار أحكامه في القضايا المعروضة أمامه إلى العديد من القواعد القانونية، تمثل في مجموعها مصدره المتنوعة التي يلجأ إليها في هذا الخصوص، ووفقاً لأولوياتها ودرجاتها وحسب طبيعة القضية المعروضة أمامه، وتتحكم النصوص القانونية المتوافرة عند إصدار الحكم في اختيار إحدى هذه المصادر دون غيرها، كما أن عدم وجود النصوص القانونية أو غموضها يعطي الأولوية لمصادر دون غيرها في إصدار الحكم من قبل القضاء الدولي الإداري، وللأحكام القضائية أهمية بالغة في وضع المبادئ القانونية التي تشكل سوابق قضائية تستشهد بها المحاكم الإدارية الدولية في أحكامها اللاحقة.

أولاً: القواعد القانونية التي تستند إليها المحكمة في إصدار أحكامها:

وتقسم القواعد القانونية التي تستند إليها المحاكم الإدارية الدولية - ومنها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية - في إصدار أحكامها إلى قسمين:

وسيتم بيانها وفقاً لما يلي:

1- القواعد القانوني المدونة:

تتفاوت درجة وأهمية هذه القواعد عند إصدار القضاء لأحكامه، وسيتم تناولها وفقاً لدرجة أهميتها.

أ) لائحة شؤون موظفي المنظمة:

تعد هذه اللائحة أهم القواعد القانونية التي تستند إليها المحكمة في الفصل في موضوع النزاع بين الموظف والإدارة العامة الدولية، حيث إن كل ما يصدره الجهاز التنفيذي للمنظمة من لوائح تنفيذية أو لوائح تكميلية لا بد ألا يتعارض مع لائحة شؤون الموظفين، وأن يتقيد بها.

ويشير الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي إلى أن أهمية هذه اللائحة لا تقتصر على كونها قواعد قانونية فحسب، بل لأنها تتضمن كذلك نصوصاً ذات طبيعة إدارية وأخلاقية تهدي الأمانة (أي الجهاز الإداري - التنفيذي) كمثّل يحتذى بما تمثله من مبادئ الحيدة والاستقلال وما إلى ذلك، لأن هذه المبادئ لا يلتزم بها الموظف فحسب، بل على الإدارة أيضاً الالتزام بها.¹

ب) عقود الموظفين:

إن العقد المبرم بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية التي يعمل بها عند تعيينه له أهمية كبيرة فيما تستند عليه المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في إصدار أحكامها في القضايا المعروضة أمامها، وترتبط عقود التوظيف ارتباطاً كبيراً بالنظام الأساسي للمنظمة الدولية، وبلائحة شئون الموظفين، ومع أن النظام الأساس للمنظمة يسمو على بنود العقد فإنه لا يمكن التسليم بقبول تناول عقد التعيين بالتعديل من قبل النظام الأساسي أثناء مدة سريانه، لتعارض هذا الأمر مع النظرية التعاقدية كلية، والتي تعبر عن اتفاق إرادتين لمدة زمنية محددة، وإن كان لا بد من إجراء تعديلات على عقد التعيين، فإنها لا تسري على العقود السارية، بل يمكن أن تشمل المتعاقدين الجدد، وكذلك التعاقدات الحالية عند تجديدها.

ج) التعليمات والمنشورات الإدارية ذات الطبيعة العامة (اللائحية):

مع أن هذه التعليمات والمنشورات الإدارية (اللائحية) لا تعد تطبيقاً لنص أو لقاعدة وردت في النظام الأساسي للمنظمة، إلا أن ممارسة الجهاز التنفيذي لصلاحياته الرقابية العامة في إصدارها لا بد أن لا تخالف أو تتعارض مع قواعد النظام الأساسي، إلا أنها (أي التعليمات والمنشورات اللائحية) تعد ملزمة لكل من موظفي المنظمة وجهازها التنفيذي في الوقت ذاته لكونها تعد من بين طائفة النصوص الواجبة التطبيق في إطار العلاقة الوظيفية بين المنظمة وموظفيها فهي تمثل جزءاً من الشرعية.

¹ د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مرجع سابق، 366-367

د) القوانين الوطنية:

لم يقتصر تطبيق المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في أحكامها على ما سبقت الإشارة إليه من قواعد قانونية خاصة بالمنظمة الدولية ذاتها، بل إنها تستعين في إصدار أحكامها بالقواعد القانونية للقوانين الوطنية (الداخلية) لبعض الدول، واستنادا لذلك طبقت المحكمة القانون الفرنسي على منازعة كانت قد رفعتها مراسلة مكتب العمل الدولي في باريس عام 1953، حيث تبين للمحكمة أن طرفي النزاع اتجاها ضمنا إلى قانون البلد الذي يوجد فيه المندوب هو الواجب الانطباق، ويعزى لجوء المحكمة إلى القانون الفرنسي في هذا الطعن لكونها (أي المحكمة) في حقيقة الأمر تكون بذلك قد لجأت إلى القاعد العامة للقانون والتي يعد القانون الفرنسي قد أسهم في إرساء بعض مبادئها.¹

ومع ذلك فإن القانون الداخلي للمنظمة الدولية تبقى له الصدارة، لكونه القانون الذي يحكم العلاقة الوظيفية بين الإدارة وموظفيها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في قضية (فولز) حين قررت في حكمها المرقم (493) في 3 / 6 / 1982 وفي هذه القضية "من أنها - كقاعدة عامة - لا تطبق القانون الداخلي وأنها ووفقا للمادة (2) من نظامها الأساسي تنظر الشكاوي التي تدعي عدم مراعاة شروط التعيين أو أحكام النظام الأساسي للموظفين وهي في سعيها للوصول إلى قراراتها تفسر أمثال تلك النصوص بالأساليب المقبولة للتفسير القانوني، كما أنها تعتمد على المبادئ العامة للقانون بالمقدار الذي تنطبق فيه على الخدمة المدنية الدولية غير أنها لا تحسب حساب القانون الداخلي (الوطني) إلا بالمقدار الذي يجسد به تلك المبادئ، وكون أن الشاكي أحد مواطني ألمانيا الاتحادية لا يعد سببا لتطبيق قانون تلك الدولة، وتجد فيما يتعلق بالمسائل المثارة في القضية أن أحكام القانون الداخلي تختلف ولا تنطبق خارج السياق الوطني، ولذا فإن القانون الداخلي الذي استشهد به الشاكي غير ذي صلة بالقضية.

¹ د محمد عبد الرحمن إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 394-395

ويرى البعض جواز تطبيق المحكمة لقواعد القانون الوطني في حالة كون المسألة المعروضة أمام المحكمة تخضع لتقدير المحكمة المطلق، وتتحقق هذه الحالة عند غياب النصوص التي تحكم هذه القضية، وبغض النظر عن طبيعة تلك النصوص سواء أكانت نصوصاً لائحية أم نصوصاً تعاقدية، وعندما يقوم القضاء الدولي الإداري باستلهاً الحلول من القواعد القانونية الوطنية (الداخلية) بالبلدان المختلفة.¹

في حين يرفض البعض تطبيق المحكمة للقواعد القانونية الوطنية في أي حال من الأحوال، ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي جان توسكوز (في مؤلفه "المحاكم الإدارية الدولية") ولا يرى ضرورة لاستعارة أحكام من القوانين الداخلية الوطنية حتى ولو في حالة وجود فراغ تشريعي في قانون المنظمات الدولية، لأنه في هذه الحالة الأخيرة، وهي وجود فراغ تشريعي فإنه من الممكن تكملة هذا الفراغ بالإحالة إلى القوانين الداخلية للمنظمة الدولية نفسها، ويرى أيضاً أن الحالة الوحيدة التي يمكن أن نلجأ فيها إلى قواعد القوانين الوطنية الداخلية هي حالة وجود نص صريح في أنظمة المنظمة الدولية يحيل إلى القوانين الوطنية.

(هـ) القانون الدولي العام:

إن قواعد القانون الدولي العام تعد بمثابة الدستور الذي ينظم العلاقات الدولية فضلاً عن كونها الأساس التي استندت عليه الوظيفة العامة الدولية في وجودها وتطورها، وأن ما تشتمل عليه الاتفاقيات الدولية سواء أكانت أطرافها دول أم كانت دولة ومنظمات دولية أم منظمات دولية مع بعضها البعض، تمثل عند تعرض المحاكم الإدارية الدولية - وخاصة للاتفاقيات المبرمة بين المنظمات بعضها والبعض الآخر - حالة نموذجية من حالات تطبيق القانون الدولي العام.²

¹ د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق ص 145.

² د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي الوجيز في التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 378-379.

وبناء عليه، وعند عدم وجود نص يحكم النزاع المعروض على المحكمة فإنها تطبق أحكام الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، والأمر ذاته في حالة الإحالة الصريحة إلى نصوص هذه الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.¹

2- القواعد القانونية غير المدونة:

تلجأ المحاكم الإدارية الدولية في حالة انتفاء النصوص القانونية في القواعد القانونية (المصادر) التي سبقت الإشارة إليها إلى قواعد قانونية غير مدونة، بحيث تترك مجالاً واسعاً أمام قضاة هذه المحاكم، لإيجاد الحلول المناسبة لكل قضية معروضة أمامهم ولم يجدوا لها نصاً مباشراً واجب التطبيق، وتتمثل هذه القواعد القانونية غير المدونة، في المبادئ العامة للقانون، والتي لها أهميتها لكونها الطريقة العمومية والمقبولة في حل الكثير من المنازعات أمام القضاء الدولي الإداري.

وقد أقرت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية الأخذ بهذه المبادئ في بعض الأحكام التي أصدرتها، ففي قضية (Desgranges) أكدت المحكمة من أن المبادئ الرئيسية في كل نظام قانوني هو التزام المحكمة بإصدار حكم في النزاع المعروض عليها، ولا يحق لها التخلص من هذا الالتزام بحجة سكوت أو غموض النص.

رفضت المحكمة بناء على هذه المبادئ بالطعن المقدم من السيد (Desgranges) الذي يعمل بإحدى فروع المنظمة ضد جهة الإدارة بالمنظمة بإلغاء قرار الإدارة الدولية بحرمان هذا الموظف من بعض المزايا والحقوق الوظيفية المقررة بموجب النظام القانوني للموظفين، على الرغم من كون الطاعن لم يشر إلى القواعد والنصوص التي تحدد اختصاص المحكمة للفصل في موضوعه.

كما أن المبادئ العامة للقانون تشتمل على قواعد العدالة والإنصاف أيضاً، وقد أخذت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بقواعد العدالة والإنصاف في الكثير من أحكامها، ففي

¹ د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 148.

حكمها في قضية (كوبيتيلى)، حيث طعن الشاكي بقرار فصله، فقد أشارت المحكمة إلى أنها لا تزعم أن تأمر بإعادة الشاكي إلى العمل، ولكنها بدلا من ذلك، تحكم له بتعويض تحدده مراعاة للعدالة والحسنى.¹

ثانيا: المبادئ القانونية الهامة المستخلصة من أحكام المحكمة:

وتتمثل هذه المبادئ فيما يلي:

1- مبدأ المساواة:

أكدت المحكمة الإدارية لمنظمة العدل الدولية على أنه يتعين الالتزام بمبدأ المساواة حتى ولو لم تنص النظم الأساسية وباقي القواعد المدونة على ذلك، غير أن المساواة المقصودة هنا هي المساواة القانونية والواقعية، وليست المساواة الحسابية، ومن أمثلة المساواة الحسابية:

ما أعلنه الكونجرس الأمريكي عام 1944 بحظر اشتراط أي تأهيل علمي للوظيفة فيما عدا الوظائف العلمية والفنية التي تقرر لجنة الخدمة الأمريكية أن العمل لا يمكن أن يؤدي دون تأهيل علمي، الأمر بالنسبة لاشتراط الخبرة.

كذلك ما أعلنه الكونجرس الأمريكي أيضا عام 1952 من معارضة اشتراط السن في التوظيف، في حين أن المساواة القانونية تعني أن لكل مرشح للوظيفة العامة الدولية حق الالتحاق بالوظيفة ما دامت شروط الالتحاق بها بما تتضمن من مؤهلات علمية، وخبرات علمية تنطبق عليه، على أنه لا بد أن تكون هذه الشروط عامة، ومجردة بحيث تتيح للمرشحين جميعا فرصا متكافئة في التقدم لشغل هذه الوظائف العامة الدولية.

وهذا هو المقصود بالمساواة القانونية، أما المساواة الحسابية فهي ترشيح الموظفين دون نظر إلى وجود شروط عامة مجردة بمعيار كمي لا معيار كفي.

¹ إتفاقية وسلامة موظفي الأمم المتحدة، و الأفراد المرتبطين بها.

2- مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة الإدارية:

وهو أحد المبادئ العامة القانونية المستخرجة من القانون العام في الأنشطة الوطنية أيضا، وعلى صعيد قضاء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية فقد طبقت المحكمة هذه القاعدة في الكثير من القضايا والدعاوى المرفوعة أمامها.

واعتبرت المحكمة أن القرارات الصادرة بإنهاء خدمات الموظفين الدوليين بسبب مخالفات ليست من الجسامة، بحيث لا يستحق الموظف الذي اقترفها عقوبة الفصل تعد عقوبات مغاليا فيها وغير متناسبة، وقد بينت المحكمة أنه من الضروري الالتزام بقاعدة تناسب الجزاء مع المخالفة، وأن غلظة الجزاء يجب ألا تبنى فقط على جسامة الخطأ، بل يجب أن يأخذ في الحسبان بجوار ذلك الماضي الوظيفي للموظف الدولي.¹

3- الأخذ بالأصول العامة في تفسير النصوص:

أعملت المحكمة القياس في بعض أحكامها، مستهدفة من ذلك توسيع دائرة اختصاصها ليشمل المنازعات الخاصة بغالبية موظفي المنظمات الدولية التي قبلت اختصاص المحكمة.

وقد تمثل ذلك في حكمين أصدرتهما المحكمة عامي 1956 و1963:

- الحكم الأول صادر في طعن قدم ضد منظمة الصحة العالمية **W.H.O** من قبل أحد موظفي هذه المنظمة ويدعى **Robert**، يطلب إلغاء قرار المنظمة بعدم تجديد عقده قصير الأجل، لأن هذا القرار قد انطوى على تعسف من جانب المدير العام للمنظمة في استعمال سلطته في هذا الصدد.

- أما الحكم الثاني فهو صادر في طعن مماثل قدم ضد المنظمة نفسها من أحد موظفيها ويدعى **R.S. Morse**، يطلب إلغاء قرار عدم تجديد عقده قصير الأجل لذات السبب المتقدم. وقد دفع أمام المحكمة بعدم اختصاصها بنظر وسماع هذين الطعنين، غير أن المحكمة رفضت هذا الدفع، وقررت اختصاصها بنظرهما مستندة في ذلك إلى الرأي الاستشاري الذي

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 225-226

أصدرته محكمة العدل الدولية الصادر في 23 تشرين الأول/ أكتوبر 1956 والسابق الإشارة إليه.

وقد رأت المحكمة أنه ولئن كان رأي محكمة العدل الدولية هذا يتعلق ببعض الأحكام التي أصدرتها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية في قضايا مرفوعة من موظفي منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة - فإن هذا لا يمنع أن يشمل اختصاص المحكمة، وبالمقياس على ذلك، المنازعات الخاصة بموظفي المنظمات الأخرى التي يمتد إليها اختصاص المحكمة.¹

4- مبدأ عدم الرجعية:

وهو أحد المبادئ العامة القانونية المستخرجة من القانون العام في الأنظمة الوطنية كذلك، ومفاده عدم نفاذ اللوائح والقرارات الصادرة بشأن الموظفين الدوليين بأثر رجعي، وهذا المبدأ في غاية الأهمية حيث يضمن احترام الحقوق التي اكتسبها الموظفون الدوليون، فلا مساس بالأوضاع والمراكز القانونية التي استقرت للموظفين الدوليين، ومن جهة أخرى يضمن التطبيق المجرد لهذا المبدأ الالتزام الأكيد بقواعد الاختصاص الزمني، حيث إن سلطة الإدارة مصدرة القرار أو اللائحة ذات الأثر الرجعي قد لا ينعقد لها الاختصاص بإصدار القرارات أو اللوائح في التاريخ الذي يعود إليه نفاذ القرار، أو اللائحة بأثر رجعي، وقد طبق قضاء المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية هذا المبدأ في بعض أحكامه.

5- مبادئ عامة أخرى:

طبقت المحكمة مبدأ امتداد مواعيد الطعن في حالة القوة القاهرة (والتي سيتم بيانها عند تناول الطعن بالأحكام)، وكذلك طبقت المحكمة قاعدة توافر حسن النية في إبرام العقود، وكذلك ضمانات حق الدفاع كضمانة أساسية في التأديب الإداري.²

¹ د. جمال طه ندى، الموظف الدولي، مرجع سابق، 299-300.

² د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية، مرجع سابق، ص 151.

الفرع الثاني : الطعن في أحكام المحاكم الإدارية الدولية :

لقد كان الأصل في أحكام القضاء الدولي الإداري أنها نهائية، ولا يجوز الطعن فيها أمام أية جهة قضائية أعلى، وتكتسب أحكام هذه المحاكم عند صدورها حجية الأمر المقضي به، وهذا ما أكدته الكثير من النظم الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية، ويستثنى من ذلك محكمة الأمم المتحدة للمنازعات باعتبارها محكمة الدرجة الأولى، ويتم الطعن في أحكامها أمام محكمة الأمم المتحدة للاستئناف باعتبارها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين. ويمكن السبب في عدم جواز استئناف أحكام المحاكم الإدارية الدولية الأخرى- كقاعدة عامة - في كفالة الطابع النهائي لهاو لتجنب الإجراءات التي تستدق إطالة النزاع، فضلا عن ذلك أم ما يبرر عدم جواز استئناف هذه الأحكام أنها تصدر بعد إجراءات الطعن الداخلي، حيث تتحدى الأجهزة الاستشارية شبه القضائية لموضوع الحكم، مما يعني أن الجهة القضائية، في حد ذاتها جهة استئنائية لقرار جهاز الطعن الداخلي.¹

ومع ذلك فإن هذه المرات غير كافية لعدم قبول استئناف أحكام هذه المحاكم، حيث ان المحاكم الإدارية الدولية في حقيقة الأمر ليست بجهة استئنافية لما يصدر عن جهة الطعن الداخلي، فهذه الأخيرة ليست مؤهلة لإصدار أحكام قضائية، بل إن قراراتها تركز تسببها على اعتبارات الملائمة الادارية، و تتعد في بعض الأحوال عن متطلبات النصوص القانونية، و لما كانت الفكرة الأساسية من استئناف الأحكام، تتمثل في إتاحة الفرصة لعرض ذات النزاع أمام محكمة أخرى مغايرة لتلك التي فصلت فيه لأول مرة، أو أمام ذات المحكمة ازاء أسباب تستدعي ذلك، فإن تحقق أسباب الطعن في الأحكام يستدعي قبول طلب مراجعة أحكام هذه المحاكم سواء أكان ذلك عن طريق وجود نص صريح يبيح ذلك أم كان تطبيقا للمبادئ العامة للقانون.²

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص256

² ذات المرجع السابق ، ص257.

فضلا عن ذلك فإن جهة القضاء الإداري تتكون من أفراد يواجهون قضايا متعددة الأوجه ومتشابكة الجوانب، ومن المتصور أن يلحق هذا الجهد الإنساني بعض القصور في الأحكام التي تصدر عن المحاكم التي يتولون الوظيفة القضائية الدولية فيها.

كما أنه - وإن كانت الأحكام نهائية - يمكن للمحكمة إن توافرت الأسباب التي تبرر طلب إعادة النظر أن تقرر قبول هذا الوجه من أوجه الطعن إستنادا إلى سلطاتها الممنوحة لها والتي تخولها الفصل في كل المسائل المتعلقة بوظيفتها واختصاصها.

ومن ناحية أخرى فإن الطعن على أحكام المحكمة قد يتم عن طريق طلب رأي استشاري من المحكمة الدولية بشأن المسألة التي صدر بصددتها حكم المحكمة الإدارية، و هذا ما أشار إليه النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة قبل إلغائها، حيث أجاز للأمم العام للمنظمة ولأي دولة عضو أو للموظف صاحب الشأن أو لورثته طلب رأي استشاري من محكمة العدل الدولية في حالة ما إذا كان ثمة اعتراض على حكم المحكمة لعيوب وأخطاء معينة ثابتة، و يتم ذلك بعد موافقة اللجنة الخاصة بإعادة النظر في أحكام المحكمة التي أشار إليها النظام الأساسي، والتي تعد موافقتها بمثابة إقرار باستئناف حكم المحكمة الإدارية أمام محكمة العدل الدولية، وهذا يعني أن الآراء الاستشارية لمحكمة العدل الدولية تعد وسيلة استئناف لأحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.¹

وتتحدد طرق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية الدولية حسب كل منظمة دولية، فهناك من المنظمات الدولية يقتصر الطعن بأحكامها على طلب إعادة النظر حصرا كوسيلة وحيدة لمراجعة أحكامها إذا ما توافرت الأسباب لذلك في حين أن هناك منظمات دولية متاح لها طريق آخر يتمثل في طلب الرأي الاستشاري من محكمة العدل الدولية كوسيلة لاستئناف بعض أحكامها، و كلا الطريقتين - في استئناف الأحكام - يعدان طرق غير عادية لمراجعة الأحكام الإدارية الدولية على خلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للمحاكم الوطنية (المحلية) حيث أن الأخيرة لها درجتان من التقاضي لا تتوفر في المحاكم الإدارية الدولية باستثناء محكمة الأمم

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 306

المتحدة للمنازعات، حيث يرى البعض أن الموازنة بين المحاكم لا توجد في الحياة الدولية كما هو الشأن في المحاكم الداخلية، ويترتب على ذلك - بداهة - ازدواج المحاكم على درجتين نوعيتين في الأنظمة الداخلية.¹

وسيتم بيان طرق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية الدولية من خلال المطالب الثلاث الآتية:
استئناف أحكام محكمة الأمم المتحدة :

تتفرد محكمة الأمم المتحدة للمنازعات عن غيرها من المحاكم الإدارية الدولية بكون أحكامها تصدر بدرجة أولى، مما يعني إمكانية استئناف تلك الأحكام أمام محكمة الدرجة الثانية ولتمثلة بمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

نشأة المحكمة :

لقد كان إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف - وكما سبقت الإشارة - ثمرة أخرى من ثمار منظمة الأمم المتحدة ومن خلال اللجنة الخامسة فيها، من أجل إقامة نظام العدل الجديد السالف الإشارة إليه. ولقد تزامن إنشائها في ذات الوقت الذي تم إنشاء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، بذات والقرار الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورة انعقادها الثالثة والستون، حيث قررت إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، على أن تبدأ عملها اعتباراً من 1 يوليو 2009.²

ولقد نصت المادة (1) من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف على أنه:
"تنشأ بموجب هذا النظام الأساسي محكمة تعرف باسم محكمة الأمم المتحدة للاستئناف، باعتبارها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين".
ويعد إنشاء هذه المحكمة مرحلة هامة ومتطورة من مراحل القضاء الدولي الإداري، وضمانة ذات أهمية بالغة لحسن سير الوظيفة العامة الدولية واستقرارها، كون هذه المحكمة توفر الأمن

¹. رابح غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق 214-215.

² ميثاق الأمم المتحدة، الأحكام المتصلة بخدمة الموظفين.

القضائي للموظفين الدوليين بما ينعكس إيجاباً على أدائهم الوظيفي في خدمة المنظمة التي يعملون فيها.

القواعد المنظمة لقواعد المحكمة.

تشتمل هذه القواعد على تحديد أعضاء المحكمة واختصاصاتها والإجراءات المتبعة أمامها والآثار المترتبة على رفع الدعوى، والأحكام التي تصدرها المحكمة.

وسيتم بيان ذلك من خلال ما يلي:

1/ تشكيل المحكمة:

لقد حددت المادة (3) من النظام الأساسي للمحكمة تشكيل المحكمة وشروط اختيار أعضائها، وضوابط عملهم، وأسباب تنحي أو استقالة أي من أعضائها، حيث نصت على أنه:

"1- تتألف محكمة الاستئناف من سبعة قضاة.

2- تعين الجمعية العامة القضاة بناء على توصية مجلس العدل الداخلي، وفقاً لقرار الجمعية العامة (228/62) ولا يجوز أن ينتمي قاضيان إلى جنسية واحدة، ويولي الاعتبار الواجب للتوزيع الجغرافي وللتوازن بين الجنسين.

3- لكي يكون الشخص مؤهلاً للتعيين قاضياً، لا بد له مما يلي :

أ/ أن يكون ذا خلق رفيع .

ب/ أن تكون لديه 15 سنة على الأقل من الخبرة القضائية في مجال القانون الإداري أو ما يعادله في واحد أو أكثر من النظم القضائية الوطنية.

4- يعين قضاة محكمة الاستئناف لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد، وكتدبير انتقالي يعمل لمدة ثلاث سنوات من القضاة المعيّنين في البداية، يحددون عن طريق القرعة، ويجوز إعادة تعيينهم في محكمة الاستئناف ذاتها لفترة إضافية مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد، ولا يحق لأي قاضٍ حالي أو سابق في محكمة المنازعات أن يعين في محكمة الاستئناف.

- 5- يشغل قاضي محكمة الاستئناف المعين ليحل محل قاض لم تنته مدته، المنصب للفترة المتبقية من مدة سلفه ويجوز إعادة تعيينه لفترة واحدة مدتها سبع سنوات غير قابلة للتجديد، شريطة أن تكون المدة غير المنتهية أقل من ثلاث سنوات.
- 6- لا يحق لأي قاض في محكمة الاستئناف أن يعين في أي منصب داخل الأمم المتحدة قبل مرور خمس سنوات بعد انتهاء فترة تعيينه، إلا إذا عين في منصب قضائي آخر.
- 7- تنتخب محكمة الاستئناف رئيسا لها ونائبين للرئيس.
- 8- يعمل القاضي في محكمة الاستئناف بصفته الشخصية ويتمتع باستقلال كامل.
- 9- يتتحي القاضي في محكمة الاستئناف على النظر في أي قضية إذا كانت تتطوي أو بدا أنها تتطوي، على تضارب في المصالح بالنسبة له، وإذا طلب طرف في القضية هذا التتحي، بيت رئيس محكمة الاستئناف في الأمر.
- 10- لا يجوز إلا للجمعية العامة إعفاء قاضي في محكمة الاستئناف من منصبه وذلك في حالة سوء السلوك أو انعدام الأهلية.
- 11- يجوز للقاضي في محكمة الاستئناف أن يستقبل بإخطار الجمعية العامة بذلك عن طريق الأمين العام للأمم المتحدة، وتصبح الاستقالة نافذة ابتداء من تاريخ الإخطار، ما لم يحدد الإخطار بالاستقالة تاريخا لاحقا".

(ب) - إختصاصات المحكمة:

- أوضحت المادة (02) من النظام الأساسي للمحكمة ما يدخل ضمن اختصاص المحكمة، سواء من حيث اختصاصها الموضوعي أم الشخصي، حيث نصت على أن¹:
- "1- تختص محكمة الاستئناف بالنظر والبت في دعاوى الاستئناف التي ترفع بشأن أحكام صادرة عن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، والتي يؤكد فيها على أن محكمة المنازعات قامت بأي من الأفعال التالية:

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، 259-260.

- (أ) - تجاوزت ولايتها أو اختصاصها.
- (ب) - لم تمارس الولاية المنوطة بها.
- (ج) - أخطأت بشأن مسألة قانونية.
- (د) - ارتكبت خطأ في الإجراءات من النوع الذي يؤثر على البث في القضية، أو
- (هـ) - ارتكبت خطأ بشأن واقعة، أدى إلى اتخاذ قرار يبدو بجلاء أنه غير معقول.
- 2- يجوز لأي طرف (أي المدعى أو شخص يرفع دعوى باسم مدع عاجز أو متوفي أو المدعى عليه) رفع دعوى لاستئناف حكم صادر عن محكمة المنازعات.
- 3- يجوز لمحكمة الاستئناف أن تؤكد حكم محكمة المنازعات أو أن تنقضه أو تعدله أو ترده، ويجوز لها أيضا إصدار كل الأوامر الضرورية أو المناسبة تعزيزا لولايتها وبما يتسق مع هذا النظام الأساسي.
- 4- في دعاوى الاستئناف المشمولة بالفقرة 1 (هـ) من هذه المادة، تختص محكمة الاستئناف بما يلي:
- (أ) - تأكيد الاستنتاجات المتعلقة بالوقائع التي تخلص إليها محكمة المنازعات أو نقضها أو تعديلها استنادا إلى أدلة كافية مثبتة في السجل الكتاب، أو
- (ب) - رد الدعوى إلى محكمة المنازعات للحصول على استنتاجات إضافية متعلقة بالوقائع، وهنا بأحكام الفترة 5 من هذه المادة، إذا قررت أن هناك حاجة إلى مزيد من الاستنتاجات المتعلقة بالوقائع.
- 5- يجوز لمحكمة الاستئناف في ظروف استثنائية إذا خلصت إلى احتمال ثبوت الوقائع بأدلة وثائقية، من بينها الأقوال المكتوبة، أن تلقى هذه الأدلة الإضافية إذا كان من شأن ذلك أن يخدم العدالة ويؤدي إلى حسم الإجراءات بكفاءة وسرعة، فإذا لم تكن الحال كذلك أو استقر في يقين محكمة الاستئناف تعذر اتخاذ قرار بدون أقوال شفوية أو غيرها من أشكال الأدلة غير المكتوبة، فإنها ترد الدعوى إلى محكمة المنازعات. ولا تشمل الأدلة المقصودة بهذه الفقرة الأدلة التي كانت معروفة لدى أي من الطرفين والتي كان ينبغي تقديمها في محكمة المنازعات.

- 6- يجوز لمحكمة الاستئناف إذا ردت دعوى إلى محكمة الاستئناف بموجب هذا النظام الأساسي تفصل هذه المحكمة في المسألة.
- 7- لأغراض هذه المادة يعني "السجل الكتابي" كل ما جرى تدوينه في السجل الرسمي لحكمة المنازعات، بما في ذلك المذكرات والأدلة والأقوال والطلبات والاعتراضات والقرارات والحكم، وأي أدلة تلقها المحكمة وفقا للفقرة 5 من هذه المادة.
- 8- في حالة نشوء نزاع بشأن اختصاص محكمة الاستئناف بموجب هذا النظام الأساسي، تفصل هذه المحكمة في المسألة.
- 9- تختص محكمة الاستئناف بالنظر والبت في دعوى استئناف قرار صادر عن اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، يدعي فيها مخالفة القرار للنظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، ويقوم برفعها:
- (أ) أي موظف تابع لأي منظمة عضو في صندوق المعاشات التقاعدية قبلت اختصاص محكمة الاستئناف في قضايا صندوق المعاشات التقاعدية يكون مستوفيا لشروط الاشتراك الصندوق بموجب المادة (21) من نظامه الأساسي، حتى وإن انتهت خدمته، وأي شخص آلت إليه حقوق ذلك الموظف بوفاته.
- (ب) أي شخص آخر يستطيع أن يبين أن له حقوقا بموجب النظام الأساسي لصندوق المعاشات التقاعدية بفعل مشاركة موظف من تلك المنظمة العضو في الصندوق.
- وترد الدعوى في تلك الحالات إذا لزم الأمر، إلى اللجنة الدائمة العاملة باسم مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة.
- 10- تختص محكمة الاستئناف بالنظر والبت في الدعاوى المرفوعة ضد الوكالات المتخصصة التي تربطها علاقة بالأمم المتحدة، وفقا لأحكام المادتين (57) و (63) من ميثاق الأمم المتحدة، أو المنظمات أو الكيانات الدولية الأخرى المنشأة بموجب معاهدات وتشارك في النظام الموحد لشروط الخدمة، وذلك في حالة وجود اتفاقات خاصة مبرمة بين الوكالات أو

المنظمات أو الكيانات المعنية والأمين العام للأمم المتحدة لقبول اختصاص محكمة الاستئناف، بما يتفق وهذا النظام الأساسي ، وتنص تلك الاتفاقات الخاصة على أن تكون الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية ملزمة بالأحكام التي تصدر محكمة الاستئناف وأن تتحمل مسؤولية دفع أي تعويضات تحكم بها محكمة الاستئناف فيما يخص أي موظف يعمل لديها، وتتضمن تلك الاتفاقات في جملة أمور، أحكاما تتعلق باشتراك الوكالات أو المنظمات أو الكيانات المعنية في الترتيبات الإدارية اللازمة لعمل محكمة الاستئناف ويتقاسمها نفقات المحكمة، وتتضمن هذه الاتفاقات الخاصة أيضا أحكاما أخرى ضرورية لاضطلاع محكمة الاستئناف بمهامها اتجاه الوكالات أو المنظمات أو الكيانات ولا يجوز إبرام اتفاقات خاصة في هذا القبيل إلا إذا كانت الوكالات أو المنظمات أو الكيانات تعتمد إجراءات تقاض ابتدائية محايدة تشمل محضرا خطيا وقرارا يورد الأسباب والوقائع والنصوص القانونية، وترد الدعاوى في تلك الحالات إذا لزم الأمر إلى إجراءات التقاضي الابتدائية للوكالات أو المنظمات أو الكيانات.

(ج) - الإجراءات المتبعة في نظر الدعاوى:

أوضحت المادة (6) من النظام الأساسي للمحكمة من أن تقوم محكمة الاستئناف بوضع لائحتها بما لا يخل بأحكام نظامها الأساسي، على أن تكون هذه اللائحة رهنا بموافقة الجمعية العامة عليها.

أوضحت المادة (4) من النظام الأساسي للمحكمة أن تباشر المحكمة مهامها في نيويورك، كما أنه يجوز لها أن تقرر عقد دوراتها في جنيف أو نيروبي، وذلك وفقا لما القضايا المعروضة عليها، وتحدد لائحة المحكمة مواعيد دوراتها العادية، والتي تكون رهنا بوجود عدد من القضايا يكفي في نظر رئيسها لتبرير عقد الدورة، كما يجوز للأخير أن يدعو إلى عقد دورات استثنائية وفقا لما يقتضيه حجم القضايا المعروضة على المحكمة.

وفي حالة انعقاد المحكمة لدوراتها في جنيف ونيويورك، فإن الأمين العام للأمم المتحدة يتخذ الترتيبات الإدارية اللازمة لعمل المحكمة، بما في ذلك توفير الاعتمادات للسفر وما يتصل به

من تكاليف لموظفين الذين ترى المحكمة أن هناك حاجة في مثلهم شخصيا أمامه، وكذلك تكاليف القضاة من أجل السفر، كما أن للمحكمة قلم ينشأ في نيويورك، ويتألف من أمين السجل ومن يلزم من الموظفين الآخرين.¹

ولقد أوضحت المادة (7) من النظام الأساسي للمحكمة شروط قبول الدعوى والمواعيد الواجب الالتزام بها عند تقديم الدعوى إلى المحكمة، حيث نصت المادة (7) في الفقرات (1)، (2)، (3)، (4) منها على أنه:

1- تقبل دعوى الاستئناف:

(أ) إذا كانت محكمة الاستئناف مختصة بالنظر في الدعوى والبث فيها، عملا بالفقرة (1) من المادة (2) من هذا النظام الأساسي.

(ب) إذا كان يحق للمستأنف رفع دعوى الاستئناف عملا بالفقرة (2) من المادة (2) من هذا النظام الأساسي.

(ج) إذا رفع الاستئناف في غضون 45 يوما تقويميا من تاريخ تلقي حكم محكمة المنازعات، أو في غضون المدة التي تحددها محكمة الاستئناف إذا قررت التغاضي عن الشرط المتعلق بهذه المهلة الزمنية أو تعليقه وفقا للفقرة 3 من هذه المادة.

2- لأغراض الدعوى المرفوعة بشأن مخالفة النظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة، نتيجة لقرار اتخذه مجلس الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة تقبل الدعوى إذا رفعت في غضون 90 يوما تقويميا من تلقي قرار المجلس.

3- يجوز لمحكمة الاستئناف بناء على طلب كتابي من المدعيان تصدر في الحالات الاستثنائية دون غيرها قرارا خطيا بتعليق الشرط المتعلق بالمهلة الزمنية أو التغاضي عنه لمدة

¹ أنظر المادة 4 الفقرة 1، من النظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للإستئناف.

محدودة، ولا يجوز لمحكمة الاستئناف تعليق هذا الشرط أو التغاضي عنه فيما يتعلق بالتقييم الإداري.

4- بغض النظر عما جاء في الفقرة 3 من هذه المادة، لا تقبل الدعوى إذا رفعت بعد مرور أكثر من عام على صدور حكم محكمة المنازعات.

5- يترتب على رفع دعوى الاستئناف وسائر المذكرات بأي لغة من اللغات الرسمية للأمم المتحدة".

6- ترفع دعاوى الاستئناف وسائر المذكرات بأي لغة من اللغات الرسمية للأمم المتحدة" كما حددت المادة (8) من النظام الأساسي للمحكمة، الإجراءات المتبعة من قبل المحكمة عند قبولها نظر الدعاوى المعروضة عليها، حيث نصت على أنه:

1- يجوز لمحكمة الاستئناف أن تأمر بتقديم ما تراه ضروريا من مستندات أو أدلة أخرى، رهنا بما تنص عليه المادة (2) من هذا النظام الأساسي.

2- تقرر محكمة الاستئناف ما إذا كان من المطلوب مثول المستأنف شخصا أو أي شخص آخر أمامها أثناء الإجراءات الشفوية، والسبل المناسبة لتحقيق هذا الغرض.

3- للقضاة المكلفين بالنظر في إحدى القضايا أن يقرروا عقد إجراءات شفوية من عدمه.

4- تباشر محكمة الاستئناف الإجراءات الشفوية في جلسات علنية، ما لم تقرر محكمة الاستئناف من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أي من طرفي القضية، أن ثمة ظروف استثنائية تقتضي أن تكون الجلسات مغلقة.¹

وترفع دعاوى الاستئناف وسائر المذكرات بأي لغة من اللغات الرسمية للأمم.

¹ د. دغان أمان الله عزيز، حماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 265-266.

د- آثار رفع دعاوى الإستئناف والأحكام التي تصدرها المحكمة

يترتب على رفع دعوى الإستئناف أمام تعليق تنفيذ الحكم المطعون فيه ولقد حددت المادة (9) من النظام الأساسي للمحكمة الأحكام التي تصدرها المحكمة، حيث نصت على أنه:

- 1- يجوز لمحكمة الاستئناف أن تأمر بالقيام بأحد الإجراءين التاليين أو بكليهما:
 - (أ) إلغاء القرار الإداري المطعون فيه أو الأمر بالتنفيذ العيني، رهنا بالفقرة الفرعية من هذه الفقرة.
 - (ب) سداد تعويض لا يتجاوز عادة ما يعادل المرتب الأساسي الصافي للمدعي لمدة سنتين، بيد أنه يجوز لمحكمة الاستئناف في حالات استثنائية أن تأمر بدفع تعويض أكبر على أن تبين أسباب ذلك القرار.
 - 2- يجوز لمحكمة الاستئناف في الحالات التي ترى فيها أن أحد الطرفين قد أساء استغلال إجراءات الاستئناف على نحو بين تغريم ذلك الطرف.
 - 3- لا يجوز لمحكمة الاستئناف أن تحكم بدفع تعويضات إتعاضية أو جزية.
 - 4- يجوز لمحكمة الاستئناف في أي وقت أثناء سير الإجراءات أن تأمر باتخاذ تدبير تحفظي لتوفير وسيلة انتصاف مؤقتة لأي من الطرفين منعا لإيقاع ضرر لا لا سبيل إلى تداركه وللحفاظ على الاتساق مع حكم محكمة المنازعات.
 - 5- يجوز لمحكمة الاستئناف إحالة ما هو مناسب من القضايا إلى الأمين العام للأمم المتحدة أو الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة من أجل اتخاذ ما يمكن من إجراءات لأنفاذ إجراءات المساءلة.
- كما أنه في حالة الحكم بالتعويض فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة تقوم بدفع التعويض، أو تقوم بذلك حسب مقتضى الحال، صناديق الأمم المتحدة وبرامجها الخاضعة لإدارة مستقلة أو الوكالات المتخصصة أو المنظمات أو الكيانات التي قبلت اختصاص المحكمة.

وتصدر المحكمة أحكامها بأغلبية الأصوات، حيث عادة ما يتولى فريق من ثلاثة قضاة استعراض القضايا المعروضة على المحكمة.

وإذا رأى رئيس المحكمة أو اثنين من القضاة الذين يقومون بالنظر في قضية معينة، أن تلك القضية تثير مسألة قانونية ذات أهمية، جاز لهم في أي وقت قبل النطق بالحكم، إحالة القضية إلى محكمة الاستئناف بكامل أعضائها للنظر فيها، ويكون النصاب مكتملا في تلك الحالات بخمسة قضاة.¹

والأحكام التي تصدرها تكون في صورة خطية ومشفوعة بما تستند إليه من حيثيات ووقائع وأسانيد من نصوص القانون، وهي ملزمة للطرفين، كما أنها - وباستثناء إذا توافرت أسباب إعادة النظر فيها وفق المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة- تكون نهائية وغير قابلة للاستئناف.

كما أن الأحكام الصادرة عن المحكمة تصاغ بأي من اللغات الرسمية للأمم المتحدة في نسختين أصليتين تودعان في محفوظات الأمم المتحدة. ويتولى قلم المحكمة نشر تلك الأحكام مع إتاحتها للعموم، شريطة حماية البيانات الشخصية بطرفي الدعوى.

إلتماس إعادة النظر

إن لمراجعة الأحكام عن طريق تقديم طلب التماس إعادة النظر لا يتحقق إلا بتوافر أسباب، وبشروط تبر قبوله من قبل الجهات القضائية الدولية (المحاكم الدولية الإدارية) خاصة أن هذه المحاكم قد تباينت أنظمتها الأساسية في هذا الخصوص، وسيتم بيان ذلك كما يلي:

الشروط الواجب توافرها لتقديم الالتماس وقبوله:

يشترط في طلب التماس إعادة النظر توافر أسباب محددة، فضلا عن أن تقديمه يجب أن يتم في مدة زمنية محددة، وسيتم بيانها كما يلي:

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، 266-267

1- أسباب التماس إعادة النظر:

سبقت الإشارة إلى أن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية الدولية (باستثناء محكمة الأمم المتحدة للمنازعات) تعد نهائية مما يستتبع توافر أحد الأسباب التي تبرر قبول هذا الالتماس، والتي تتمثل فيما يلي:

أ- ظهور وقائع لها طبيعة حاسمة كانت من قبل خافية على أطراف النزاع أو الجهة القضائية، والتي كان ظهورها من شأنه أن يؤثر على طبيعة الحكم المتصور صدوره، كما يشترط في هذه الوقائع الجديدة أن تكون غير معلومة لدى مقدم الكلب، وألا يكون عدم العلم بها ناشئاً عن سهو أو إهمال منه، وهذا ما نصت عليه النظم الأساسية للمحاكم الإدارية الدولية كما سيجيء بيانها، وهذا يعني أن الرغبة في تقديم أدلة جديدة لا تعد -لوحدها- سبباً لقبول التماس إعادة النظر.

ب- أن يكون الحكم قد تمت صياغته بأسلوب غامض يحتاج للتفسير والتوضيح.

ج- إغفال المحكمة الرد على بعض الدفوع والمسائل المطروحة عليها قبل صدور الحكم، مثل: عدم سماع المحكمة لطلب التعويض المقدم إليها عن الأضرار المعنوية، أو تجاهل المحكمة لبعض الحقائق وعدم أخذها في الحسبان.¹

2- ميعاد تقديم التماس إعادة النظر:

يجب أن يقدم طلب الالتماس ضمن مدة زمنية معينة وهي تختلف وتتباين من منظمة دولية لأخرى.

فقد حددت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة مدة تقديم الطلب -الالتماس- (30) يوماً من اكتشاف الواقعة، وسنة من وقوع الحكم، أما فيما يخص المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية

¹ د. محمد عبد الرحمن إسماعيل علي الذاري، مرجع سابق، ص 487-488

وكذلك المحكمة الإدارية للبنك الدولي فمدة تقديم الالتماس (60) يوماً من تاريخ اكتشاف الواقعة وخلال سنة من تاريخ صدور الحكم.¹

موقف الجهات القضائية من طلب التماس إعادة النظر:

تتفاوت مواقف الجهات القضائية من هذه الوسيلة في مراجعة أحكامها، فمنها ما تنص الأنظمة الأساسية فيها صراحة على هذا الطريق (الوسيلة) في هذا الخصوص، في حين أن جهات قضائية أخرى لم يرد في أنظمتها الأساسية هذه الوسيلة في مراجعة الأحكام التي تصدرها.

ويلاحظ أن التماس إعادة النظر يمثل الطريق الوحيد للطعن في أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية باعتباره الوسيلة الوحيدة لإصلاح وتدارك ما شاب حكمها من خطأ، وما اشتمل عليه من فصور.

وقد أجاز كل من النظام الأساسي والنظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية صراحة مراجعة أحكام المحكمة من خلال التماس إعادة النظر، حيث نصت المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة في هذا الخصوص بأنه "يجوز الطعن في أحكام المحكمة بطريق التماس إعادة النظر، على ألا يكون جهله ناشئاً عن إهمال منه..."، كما نصت المادة (50) من النظام الداخلي للمحكمة على أن "تتولى المحكمة تصحيح ما يقع في منطوق حكمها من أخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة..."، وكذلك نصت المادة (51) من النظام الداخلي للمحكمة على أنه "يجوز للخصوم ان يطلبوا من المحكمة تفسير ما وقع في منطوق حكمها من غموض أو إبهام ويقدم الطلب بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى".

كما أن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة قبل إلغائها كانت تجيز وبشكل صريح إمكانية مراجعة الأحكام الصادرة عنها، عن طريق طلب التماس إعادة النظر، حيث نصت المادة (12) من

¹ أ. رابح غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص 121-122.

نظامها الأساسي على " إن للأمين العام والشخص المشتكي أن يطلب من المحكمة مراجعة الحكم الصادر عنها على أساس اكتشاف بعض الحقائق، أو الوقائع التي تكون ذات طبيعة حاسمة ويجب أن تكون هذه الحقائق غير معروفة قبل صدور حكم المحكمة، وكانت غير معلومة للشخص الذي يطلب المراجعة مع مراعاة أن مثل هذا السهو غير ناشئ عن الإهمال..."

كما أن محكمة الأمم المتحدة للمنازعات قد سارت على النهج نفسه في للمحكمة التي سبقتها (المحكمة الإدارية للأمم المتحدة) في هذا الخصوص، حيث نصت المادة (12) من نظامها الأساسي على أنه:

1- يجوز لأي محكمة من الطرفين أن يقدم طلبا إلى محكمة المنازعات لإعادة النظر في حكم قابل للتنفيذ وذلك بناء على اكتشاف واقعة حاسمة، كانت عند النطق بالحكم مجهولة لدى المحكمة وكذلك لدى الطرف المطالب بإعادة النظر في الحكم، شريطة ألا يكون الجهل بتلك الواقعة، في جميع الأحوال ناشئا عن الإهمال، ويتعين تقديم هذا الطلب في غضون 30 يوما تقريبا من اكتشاف تلك الواقعة وفي غضون سنة واحدة من تاريخ من تاريخ صدور الحكم.

2- يجوز المحكمة المنازعات أن تقوم في أي وقت من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أي من الطرفين بتصحيح أي أخطاء كتابية أو أي أخطاء ناجمة عن أية هفوة أو سهوة غير مقصودين.

3- يجوز لأي من الطرفين أن يطلب إلى محكمة المنازعات تفسير معنى الحكم النهائي أو بيان نطاقه، شريطة ألا يكون قيد النظر لدى محكمة الاستئناف.

4- متى أصبح الحكم قابلا للتنفيذ بموجب الفقرة 3 من المادة 11 من هذا النظام الأساسي، يجوز لأي من الطرفين أن يطلب إلى محكمة المنازعات أن تصدر أمرا بتنفيذ الحكم يستوجب التنفيذ في غضون فترة زمنية معينة ولم يتم الاضطلاع بالتنفيذ".

فضلا عن ذلك، محكمة الأمم المتحدة للاستئناف قد أجازت إعادة النظر في أحكامها وفقا لشروط وضوابط معينة، وهذا ما نصت عليه المادة (11) من نظامها الأساسي، بأنه:

- 1- تصدر محكمة المنازعات لأحكامها في صورة خطية ومشفوعة بما تستند إليه من حثيات ووقائع وأسانيد من نصوص القانون.
 - 2- تكون مداوات محكمة المنازعات سرية.
 - 3- يكون الحكم الصادر عن محكمة المنازعات ملزماً للطرفين، غير أنه قابل للاستئناف وفقاً للنظام الأساسي لمحكمة الاستئناف، وفي حالة عدم استئناف الحكم، فإنه يصير نافذاً بعد انقضاء مدة الاستئناف المنصوص عليها في النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف.
 - 4- تصاغ الأحكام الصادرة عن محكمة المنازعات بأي من اللغات الرسمية للأمم المتحدة في نسختين أصليتين تودعان في محفوظات الأمم المتحدة.
 - 5- ترسل نسخة من الحكم الصادر عن محكمة المنازعات إلى كل طرف في القضية. ويستلم المدعي نسخة منه باللغة التي رفعت الدعوى بها أصلاً، إلا إذا طلب نسخة بإحدى اللغات الرسمية الأخرى للأمم المتحدة.
 - 6- يتولى قلم محكمة المنازعات نشر الأحكام الصادرة عن المحكمة، مع حماية البيانات الشخصية، وإتاحة هذه الأحكام للعموم.
- والحال ذاتها بالنسبة للمحكمة الإدارية للبنك الدولي، حيث نصت المادة (1/13) من نظامه الأساسي بأنه "يحق لكل طرف في الدعوى، وبعد صدور الحكم وإعلامه به أن يطلب من المحكمة إعادة النظر فيه، وذلك في حالة اكتشاف واقعة كان لها أثر في تضليل المحكمة بشرط أن تكون تلك الواقعة غير معروفة للمحكمة، والطرف الذي طالب بإعادة النظر في الحكم وقت صدور الحكم...".
- في حين أن بعض المنظمات الدولية الأخرى لم تتناول التماس إعادة النظر بكافة أسبابه، فالملاحظ أن النظام الأساسي للجنة الطعن لمجلس أوروبا لو يورد - في هذا الخصوص - سوى النص على طلب تصحيح الخطأ المادي (م7/12)، وكذلك الأمر بالنسبة لكل من المحكمة الإدارية لمنظمة الدول الأمريكية، ولجنة الطعن لحلف الأطلسي إذا لم يوردا نصاً على حق طلب التفسير - ضمن أسباب التماس إعادة النظر - بينما اقتصرتا إشارة كل منهما

وبشكل في حق أطراف الحكم تصحيح الخطأ المادي، مع ملاحظة أن هذا التفاوت في صياغة نصوص النظم الأساسية لجهات القضاء الدولي الإداري، لم يؤد إلى أية آثار سلبية، فقد عملت هذه الجهات القضائية على قبول النظر في كافة الطلبات دون حاجة لوجود نص صريح، ويعد ذلك بمثابة موافقة ضمنية من قبل هذه الجهات القضائية على طريق (وسيلة) التماس إعادة النظر ومباشرة ضمنية من هذه الجهات القضائية لسلطاتها الضمنية اللازمة لأداء وظائفها.¹

ومع أن بعض المحاكم الإدارية -وكما سبقت الإشارة- لم تنص صراحة في أنظمتها الأساسية على التماس إعادة النظر كوسيلة لمراجعة أحكامها، غير أن الملاحظ أنها التزمت بالأخذ بهذا الطريق عملياً، خاصة بعد أن أقرت محكمة العدل الدولية هذا الطريق في رأيها الاستشاري الصادر عام 1954 عندما أشارت إلى أنه "يمكن مراجعة الحكم في حالة وجود ظروف خاصة، وفي حالة ظهور حقائق جديدة ذات أهمية حاسمة"، ولقد كان لهذا الرأي الاستشاري أثره المهم، حيث أخذت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بهذا الاتجاه، وأكدت ذلك في حكمها في قضية (فيلينغياس) حيث أشارت إلى أنه "يمكن مراجعة الحكم في حالة وجود ظروف خاصة، وفي حالة ظهور حقائق جديدة ذات أهمية حاسمة، ولقد كان لهذا الرأي الاستشاري أثره المهم، حيث أخذت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية بهذا الاتجاه، وأكدت ذلك في حكمها في قضية (فيلينغياس) حيث أشارت إلى "أن المراجعة إجراء استثنائي وانتقاص من مبدأ الأمر المقتضي به، وعلى ذلك فلا يمكن للشاكية أن تسوق نفس الحجج المرة تلو الأخرى على سبيل تأييد المراجعة، ونظراً إلى أنها لم تقدم أية حجة جديدة تؤيد المراجعة لم يكن باستطاعتها الاستناد إليها في أول مراجعة أو أية حجة أغفلت المحكمة النظر فيها في حكمها رقم (404) و(442) واضحين لا لبس فيهما، فهي ترفض طلب تفسيرها المقدم من الشاكية".²

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 272.

² د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 173-174.

إجراءات طلب التماس إعادة النظر وآثاره :

لقد أشارت المادة (1/53) من النظام الداخلي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية إلى صيغة تقديم طلب الالتماس والآثار المترتبة على رفضه حيث نصت على أنه: "يرفع الالتماس إلى المحكمة بالأوضاع المعتادة لصحيفة الدعوى، ويجب أن تشتمل الصحيفة على بيان الحكم الملتمس فيه، وأسباب الالتماس وإلا كانت باطلة"، كما نصت المادة (52) من ذات النظام على أنه: "يفضل الطعن في أحكام المحكمة بطريق التماس إعادة النظر في نطاق الأوجه والمواعيد المنصوص عليها في المادة(12) من النظام الأساسي".

كما أوضحت المادة (13) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية بشكل مفصل هذه الإجراءات في هذا الخصوص، حيث نصت على أنه:

"1- تصدر الأحكام بأغلبية أصوات أعضاء هيئة المحكمة وتكون مسببة.

2- تحرر الاحكام من نسخة واحدة تودع في محفوظات المحكمة.

3- تسلم صورة طبق الأصل من الحكم إلى كل طرف من أطراف الدعوى وكل ذي مصلحة

بناء على طلبه".

وإذا ما قررت المحكمة رفض طلب التماس إعادة النظر لعدم اشتمالها على الأسباب التي سبقت الإشارة إليها، فقد أوضحت المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في المادة(12) من نظامها الأساسي على أنه: "... يجوز للمحكمة في حالة رفض الالتماس أن توقع على مقدمه غرامة يحددها النظام الداخلي للمحكمة"، وأوضحت المادة (2/53) من النظام الداخلي لذات المحكمة ذلك، حيث نصت على أنه: "إذا حُكم برفض الالتماس يحكم على الملتمس بما تقدره المحكمة من مصاريف الدعوى والرسوم طبقاً لأحكام المادة (49)"، وتتص المادة (49) المشار إليها على ما يلي:

1/ يجوز أن يحكم على رافع الدعوى المحكوم عليه بمصادرة بعض أو كل الكفالة التي

أودعها عند تقديم عريضة الدعوى تطبيقاً للمادة التاسعة عشر من النظام الأساسي.

2/ يجوز إلزام الأمانة العامة للجامعة عند الحكم عليها ببعض أتعاب المحاماة ونفقات الخبرة التي تحملها المدعي".

ولقد استقر قضاء المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية على الأخذ بالتماس إعادة النظر في مراجعة الأحكام - خاصة وهو السبيل الوحيد للطعن في الأحكام أمام هذه المحكمة- حيث ذهبت المحكمة في إحدى الدعاوى على سبيل المثال إلى أنه "...وحيث إن الملتمس الثاني تنازل عن التماسه خلال التحضير للدعوى، وقبلت الأمانة العامة هذا التنازل عملاً بأحكام المادة (40) من النظام الداخلي للمحكمة، وأمرت المحكمة بإثبات ذلك في محضر الجلسة، وحيث أن الملتمس الأول استمر في التماسه طالبا إلغاء الحكم الصادر في الدعوتين رقمي (1) و(2) لسنة 15 ق والقضاء له لطلباته في هاتين الدعوتين، وحيث أن الملتمسين استندا في التماسيهما على اكتشاف وقائع حاسمة كانت مجهولة بالنسبة لهما دون إهمال منها بشكل ينطوي على الغش فيها، الذي يتعلق بقرارات بغداد وتعليق عضوية مصر بالجامعة وإلغاء كل ما ترتب على ذلك.

ومن ثم فلا صحة للقول: بأن فصل الملتمسين صدر عن سلطة وطنية إضافية لتصدي المحكمة من تلقاء نفسها لموضوع الاختصاص، وإخلال الحكم بحق الدافع، وتضمنه قضاء يخالف قضاء سابقاً للمحكمة ذاتها، وحيث إن أحكام المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة، والمادة (53) من نظامها الداخلي اشترطتا تكشف واقعة حاسمة في الدعوى، كان يجهلها حتى صدور الحكم للطرف الملتمس دون إهمال منه، وفيما عدا ذلك لا يقبل الالتماس كوسيلة للطعن على الحكم، وحيث إن ما ذهب إليه الملتسمان في الأسباب الثلاثة المتعلقة بموضوع المحكمة في خطأ من جانبها في بحث موضوع الاختصاص وإخلالها بحق الدفاع، وقضائها بقضاء يناقض سابقاً لها في ذات الموضوع لا يصلح أن يكون سبباً لقبول الالتماس، وحيث إن ما ذهب إليه الملتسمان حول إلغاء قرارات بغداد بالكامل فيها يتعلق بتعليق عضوية مصر، وإلغاء ما يترتب عليه من تدابير لا ينطبق مع الواقع، حيث إن عودة الجامعة إلى مقرها بالقاهرة لا يعني أبداً إلغاء قرارات قمة بغداد عن الفترة السابقة، ولا يمس من اتخذ من إجراءات

سواء في تونس أم القاهرة، حيث إن ما حدا بالمحكمة في الحكم محل الالتماس إلى الخوض في بيان مدى دخول النزاع في ولايتها منعدمة بحسبانها تراقب مشروعية القرارات الصادرة عن سلطة دولية، وهي جامعة الدول العربية شريطة أن تكون هذه السلطة شرعية، حيث إنه لم تتوفر للقرارات هذه المقومات الشرعية، بما أفقده صفته كقرار إداري مما تراقب مشروعيته هذه المحكمة عملاً بأحكام المادة (2) من نظامها الأساسي وهو أمر يتعلق بالنظام العام، فلهذه الأسباب حكمت المحكمة باعتبار الخصومة منتهية بالنسبة للمتمس الثاني، وأذنت برد الكفالة إليه، وبعدم قبول التماس المتمس الأول ومصادرة الكفالة".¹

ولعل من البديهي أن القضاء الدولي الإداري بما فيها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية قد استقر على أن التماس إعادة النظر مقصوراً على الأحكام النهائية، فقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية في هذا الخصوص بعد أن قدم مفوض المحكمة تقريراً مسبباً بالرأي القانوني ارتأى فيه الحكم بعدم قبول الطعن بالتماس إعادة النظر في الحكم الصادر بوقف التنفيذ في الشق المستعجل من الدعوى رقم (14) لسنة 11 قضائية، وباعتبارها هذا الطعن مجرد طلب عادي لإعادة النظر في الحكم المشار إليه، واقترح ضمه إلى الدعوى رقم (14) لسنة 11 قضائية للنظر فيه عند الفصل في الموضوع، ثم طلب في موضوع القضية أن يقضي على المدعى فيها والمتمس ضده بأن يرد إلى مجلس الوحدة الاقتصادية ثلاثة أرباع مرتبه عن المدة من 15 تموز/يوليو 1976 حتى 15 كانون الثاني/يناير 1977، واستند المفوض في تقريره إلى تغليب الاتجاه القائل بعدم جواز الطعن بالالتماس في الأحكام المستعجلة، بحجة أنها أحكام مؤقتة يمكن الرجوع في شأنها إلى القاضي المستعجل، لتعديلها عند تغيير الظروف، كما يجوز فيها الرجوع إلى قاضي الموضوع عند الفصل في أصل الحق، وصدر الحكم بـ "عدم جواز دعوى التماس إعادة النظر في الحكم الصادر بتاريخ 25 تشرين

¹ حكم المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية. رقم 08 لسنة 28 قضائية. 1999/06/16.

الثاني/ نوفمبر 1976 في الشق المستعجل من الدعوى رقم (14) لسنة 11 قضائية"، وكان الأساس القانوني لهذا الحكم يتمثل فيما يلي:

أولاً: إن الطعن بالالتماس مرتبط بنهائية الحكم الملتمس فيه باعتبار كونه الوسيلة الوحيدة لإصلاحه، وتدارك ما وقع فيه من خطأ.

ثانياً: إن حكم المحكمة الإدارية للجامعة الصادر بصورة مؤقتة مستعجلة بصرف الراتب كله أو بعضه للموظف المفصول أو المنتهية خدمته هو حكم مؤقت لا يجري نفاذه إلا لأمد، لا يتجاوز تاريخ حكم المحكمة في موضوع إلغاء قرار الفصل من الخدمة.

ثالثاً: إن الفقه الفرنسي أقر عدم قابلية الأحكام المستعجلة للالتماس اعتباراً بأن الالتماس طريق غير عادي، لا يلجأ إليه إلا عند عدم وجود طريق عادي لإصلاح الحكم، والأحكام المستعجلة يجوز دائماً تصحيح آثارها بل التخلص منها إذا تبدلت الظروف عند الفصل في الإلغاء.

رابعاً: عدم جدوى التمسك بالالتماس مادام الحكم الصادر فيه لا عاصم له من التعديل والتبديل.

خامساً: إن ولاية المحكمة الإدارية للجامعة في القضاء المستعجل ولاية محدودة طبقاً للنصوص الوضعية هو: وقف نفاذ الآثار المالية المترتبة على الفصل أو إنهاء الخدمة وهو لا يجوز طلب مراجعته بناء على رغبة ذوي الشأن إلا عند الفصل في موضوع الإلغاء، ولا يمكن تحويل هذا الطعن غير المقبول إلى طلب عادي مقدم لهذه المحكمة بوصفها قاضياً للأمر المستعجلة".¹

طلب الرأي الإفتائي لمحكمة العدل الدولية :

تعد محكمة العدل الدولية الأداة القضائية الرئيسية للأمم المتحدة، وهي بحق كما وصفها "Geoffery R.Watson" محكمة العالم "world court"، وقد أنشأت في الوقت نفسه مع إنشاء منظمة الأمم المتحدة وفقاً لنظام أساسي أرفق بميثاق الأمم المتحدة، ويعد جزءاً منه، وهذا

¹ د. غسان أمان الله عزيز، حماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 176

النظام الأساسي - باستثناء عدد بسيط من التعديلات - يماثل نظام المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي أنشئت في عهد عصبة الأمم وفقا للمادة (14) من عهد عصبة الأمم، وبدأت ممارسة وظيفتها عام 1920.

وقد نصت المادة (92) من ميثاق الأمم المتحدة على أن "محكمة العدل الدولية هي الأداة الرئيسية للأمم المتحدة، وتقوم بعملها وفق نظامها الأساسي الملحق بهذا الميثاق، وهو مبني على النظام الأساسي للمحكمة الدائمة للعدل الدولي، وجزء لا يتجزأ من الميثاق".

والملاحظ من نص المادة (92)، وكذلك نص المادة (1/7) من ميثاق الأمم المتحدة، أن محكمة العدل الدولية جهاز رئيسي من أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية الستة، وليس بالمنظمة الدولية القضائية القائمة بذاتها كما كان وضع المحكمة الدائمة للعدل الدولي في ظل العصبة، فضلا عن ذلك فإن الواضح من نص المادة (92) من ميثاق الأمم المتحدة لم يُبق على المحكمة الدائمة للعدل الدولي، حيث استبدل بها محكمة العدل الدولية لتحل محلها، ولتكون بمثابة الامتداد الواقعي والقانوني هلا، وقد حرصت الأخيرة على اعتبار المبادئ القانونية التي انتهت إليها المحكمة السابقة (المحكمة الدائمة للعدل الدولي) في أحكامها وفتاواها بمثابة المبادئ المستقر عليها في قضاء المحكمة الجديدة، ومحكمة العدل الدولية جهاز دائم يتألف من قضاة مستقلين، عددهم خمسة عشر قاضيا، ينتخبون - من قبل مجلس الأمن والجمعية العامة وفقا لنظام معقد ودون النظر إلى جنسياتهم - لمدة تسع سنوات قابلة للتجديد من بين كبار المتخصصين في القانون، وتصدر المحكمة أحكامها بالأغلبية.¹

كما أن للمحكمة نوعين من الاختصاص: **الاختصاص الأول:** اختصاص قضائي، وقد نصت المادة (1/34) من النظام الأساسي للمحكمة على أن "للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافا في الدعاوى التي تُرفع للمحكمة"، (وهو لا يدخل في هذه الدراسة)، **الاختصاص الثاني:** الاختصاص الإفتائي، وهو لا يقل أهمية عن اختصاصها القضائي، وهو ما سيتم بيانه في هذه الدراسة.

¹ د. أحمد ابو الوفاء، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص122

الوظيفة الإفتائية للمحكمة :

تدخل الفتاوى (الآراء الاستشارية) في إطار النشاط ذي الطابع القضائي الذي تمارسه الأمم المتحدة في محكمة العدل الدولية، والمقصود بكون هذا النشاط ذات طابع قضائي، لكون المحكمة في هذا الخصوص تفصح عن رأي القانون بصدد نزاع معين، أو بشأن وجهات النظر المتعارضة وما يستتبع ذلك من حسم النزاع أو الترجيح بين وجهات النظر.

ومع أن النظام الأساسي للمحكمة قد أشار إلى أن المحكمة غير ملزمة بإصدار آراء استشارية من خلال ما نصت عليه المادة (65) من هذا النظام فإن "المحكمة أن تفتي في أية مسألة قانونية بناء على طلب أية رخص لها ميثاق الأمم المتحدة باستفتاءها، أو حصل الترخيص لها بذلك طبقاً لأحكام الميثاق المذكور"، إلا أن هذه العبارة الجوازية الواردة في نص هذه المادة ينبغي أن تفسر على ضوء روح الميثاق، وما يستلزم من ضرورة التعاون الكامل بين أجهزة الأمم المتحدة - والمحكمة إحدى هذه الأجهزة- وما يقتضيه ذلك من ضرورة استجابة المحكمة إلى ما يطلب إليها من فتاوى بشأن المسائل القانونية في هذا الخصوص.

كما يلاحظ أن المحكمة -باعتبارها الجهاز الرئيسي للأمم المتحدة- تراعي دائماً عدم الامتناع عن القيام بواجباتها في هذا الصدد، حيث تصدر هذه الآراء الاستشارية لمساعدة المنظمات الدولية -المعنية بطلب الرأي الاستشاري- على القيام بوظائفها.¹

1/ من له حق طلب الفتوى (الاختصاص الشخصي):

لقد حددت المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة الأجهزة والوكالات المتخصصة التي لها الحق في طلب الفتوى، إذ نصت على:

"1- لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية إفتاءه في أية مسألة قانونية.

¹ د. أحمد ابو الوفاء، منظمة أمم المتحدة و المنظمات المتخصصة و الإقليمية مع دراسة خاصة للمنظمة العلمية للتجارة، دار

النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص57

2- ولسائر فروع الهيئة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها، ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت أن تطلب أيضا من المحكمة إفتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها".

فطبقا لنص هذه المادة -المادة (96) من الميثاق- يلاحظ أن أجهزة الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة هي فقط التي خولت سلطة التقدم إلى المحكمة لاستفتائها بشأن المسائل القانونية، التي تثور في نطاق اختصاصها، مع ملاحظة أمرين هامين في هذا الخصوص: الأمر الأول أن المادة (96) من الميثاق قد ميزت بين الأجهزة التي خولها الميثاق سلطة التقدم باستفتاء المحكمة، ففي الوقت الذي منح الميثاق كلا من الجمعية العامة ومجلس الأمن هذه السلطة دون الحاجة إلى طلب إذن من أي من الأجهزة الأخرى في الأمم المتحدة، يلاحظ أن باقي الأجهزة الأخرى في المنظمة، وكذلك المنظمات المتخصصة الموصولة بها إلا بعد حصولها على إذن من الجمعية العامة بهذا الخصوص، والأمر الثاني: أن نص المادة (96) من الميثاق قد استبعد من نطاقه كلا من الدول والمنظمات الدولية الأخرى نص المادة (96) من الميثاق قد استبعد من نطاقه كلا من الدول والمنظمات الدولية الأخرى -عدا التابعة منها للأمم المتحدة- والأفراد، مما يعني أن الأشخاص العاديين والمنظمات التي لم تسمح لها الجمعية العامة وكذلك الدول ليس لها الحق في المثول أمام المحكمة بالنسبة لاختصاصها الاستشاري.¹

2/ الطبيعة القانونية للمسائل التي يجوز طلب الفتوى في شأنها (الاختصاص الموضوعي):
إذا كان الاختصاص القضائي لمحكمة العدل الدولية يشمل جميع القضايا ذات طبيعة قانونية أم سياسية بحتة، فإن الأمر يختلف تماما بالنسبة للاختصاص الإفتائي للمحكمة، حيث يتضح من قراءة نص المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة، اقتصار المسائل التي يمكن استفتاء المحكمة في شأنها على المسائل القانونية.

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 186-187

وإذا كان هذا القيد ينطبق على الوكالات المتخصصة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة، فإن الأمر يختلف بالنسبة لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن، حيث إن ظاهر المادة (1/96) من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة (1/65) من النظام الأساسي للمحكمة يوجي بأن لكل من الجمعية العامة ومجلس الأمن أن يستفتي المحكمة بأي مسألة قانونية دون أية قيود.

ويرى الأستاذ الدكتور أحمد حسن الرشيدي أن التسليم بالقول المذكور يغفل حقيقة مهمة، وهي أن ثمة قيدين أساسيين -على الأقل- يحدان من سلطة واختصاص أي جهاز من أجهزة المنظمة أيا كانت طبيعته، القيد الأول: هو الاختصاص الداخلي، وهو أن الفقرة (7) من المادة (2) من الميثاق لا تسوغ "للأمم المتحدة" التدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما، وهو قيد عام يشمل جميع أجهزة الأمم المتحدة دون استثناء أيا كانت اختصاصاتها وأنشطتها، ولا يستثني منه إلا فقط -كما نصت الفقرة (7) من المادة (2) من الميثاق- تدابير القمع المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق، أما القيد الثاني: فهو قيد ضمني يُفهم ضمناً من نصوص الميثاق في مجملها بما في ذلك نص المادة (96) ذاتها، وهو القيد المتعلق بضرورة احترام توزيع الاختصاص بين أجهزة المنظمة.

ويضيف سيادته أن ورود القيد على الوكالات المتخصصة والأجهزة الأخرى التابعة -جميعها- للأمم المتحدة في الفقرة (2) من المادة (96) من الميثاق وعدم ورودها في الفقرة (1) من المادة ذاتها، وحقيقة الأمر أن واضعي الميثاق لم يقصدوا من ذلك سوى التوكيد على عمومية اختصاصات الجمعية العامة ومجلس الأمن وخصوصية الأجهزة الأخرى والمنظمات المتخصصة.

فضلا عن ذلك فإنه لا يكفي أن تكون المسائل موضوع طلب الفتوى ذات طبيعة قانونية فحسب، بل يجب أن تكون هذه المسائل داخلة في نطاق اختصاص هذه الأجهزة أو الوكالات المتخصصة، أي أن تكون المسألة القانونية واقعة ضمن نطاق أعمال الجهاز أو الوكالة المتخصصة حسب تعبير الفقرة (2) من المادة (96) من ميثاق الأمم المتحدة، وقد التزمت محكمة العدل الدولية بهذا القيد في إحدى فتاواها بتاريخ 8 تموز/يوليو 1996، حيث انتهت

المحكمة إلى أنها غير قادرة على إجابة طلب جمعية منظمة الصحة العالمية بتقديم رأي استشاري فيما يتعلق بالسؤال التالي:

"في ضوء الآثار الصحية والبيئية، هل يعد استعمال دولة ما للسلاح النووي في الحرب أو أي نزاع مسلح خرقاً لالتزاماتها وفقاً لأحكام القانون الدولي متضمناً دستور منظمة الصحة العالمية؟ حيث قررت المحكمة بغالبية (11) صوتاً ضد (3) أصوات، مع أن منظمة الصحة العالمية مخولة بموجب ميثاق الأمم المتحدة أن تطلب من محكمة العدل الدولية آراء استشارية، وأن الفتوى المطلوبة بمسألة قانونية، إلا أن الطلب المقدم من منظمة الصحة العالمية لا يتعلق بمسألة داخلية ضمن نطاق أنشطة تلك المنظمة، كما هو مطلوب وفقاً لنص المادة (96) فقرة (2) من ميثاق الأمم المتحدة.¹

3/ الإجراءات المتبعة في خصوص الرأي الاستشاري:

يشترط أن تُقدم الموضوعات (الأسئلة) التي يطلب من المحكمة إصدار فتوى فيها بصيغة محددة، تتمثل في طلبات كتابية وليست شفوية ترفق بها كل المستندات التي تعين المحكمة على استجلاء الحقيقة في كافة جوانب المسائل المطروحة عليها، كما أن للمحكمة أن تبلغ الدولة والمنظمات الدولية التي ترى أنها قد تستطيع تقديم معلومات في الموضوع -استعدادها، لأن نتلقى البيانات الكتابية التي تتصل بالموضوع، أو أن تستمع في جلسة علنية تعقد لهذا الغرض ما يتصل بالموضوع من بيانات شفوية.

4/ القيمة القانونية للآراء الاستشارية:

إن الفتوى التي تصدر من المحكمة لا تعد ملزمة من الناحية القانونية، وينحصر دور المحكمة في تقديم المعلومات والمبادئ المقررة بشأن ما يعرض عليها من مسائل، ومع هذا فإن الواقع العملي قد كشف ما لهذه الآراء من أهمية واضحة، فضلاً عن أن مكانة الجهاز الذي

¹ د. أحمد أبو الوفاء، منظمة الأمم المتحدة و المنظمات الإقليمية، مرجع سابق، ص 101.

يصدرها يخلع على هذه الآراء قوة إقناعية توجب-على الأطراف المعنية- احترامها والالتزام بها.

اختصاص المحكمة الإفتائي وأهم آرائها :

لقد مانت محكمة العدل الدولية تباشر الرقابة على مشروعية قرارات بعض المنظمات الدولية من خلال ممارسة اختصاصها بمراجعة أحكام كل من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، إلا أن هذا الاختصاص الإفتائي أصبح مقتصرًا على الأحكام التي تصدرها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية فقط، وذلك بعد أن تم إلغاء المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، وحلت محلها محكمة الأمم المتحدة للمنازعات باعتبارها محكمة الدرجة الأولى، وكذلك بعد أن -في الوقت ذاته- إنشاء محكمة الأمم المتحدة للاستئناف باعتبارها محكمة الدرجة الثانية في نظام إقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين، وهكذا فقد انتفت حاجة منظمة الأمم المتحدة إلى طلب الرأي الإفتائي من محكمة العدل الدولية في الأحكام التي تصدرها محكمة الأمم المتحدة للمنازعات.

فضلا عن ذلك، فإن الضرورة كانت تحتم على منظمة الأمم المتحدة إنشاء نظام جديد لإقامة العدل الرسمي ذي الدرجتين، وخاصة في ظل الانتقادات الكثيرة التي وُجّهت للجنة إعادة النظر المختصة بتقدير مدى جواز مراجعة الأحكام الخاصة التي تصدرها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة أمام محكمة العدل الدولية، وذلك تطبيقًا للمادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة بعد أن تم تعديلها.

ولقد كان لهذه الانتقادات انعكاساتها للوقوف على مدى جدوى استمرار العمل بتلك المادة (11)، حيث أدت إلى تبني كثير من وفود الدول اقتراح تقدمت به فرنسا وأستراليا وأيرلندا وبنين يطالب بإلغاء المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، كما قدم الأمين العام للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالي تقريرًا حول هذا الموضوع عام 1994، لتوضيح الجدل الذي يثور حول المطالبة بإلغاء المادة (11) من النظام الأساسي للمحكمة الإدارية، وبذا أصبحت أحكام المحكمة الإدارية غير خاضعة للمراجعة أمام محكمة العدل الدولية، ومن ثم

انتهى دور محكمة العدل الدولية كمحكمة تستأنف أمامها أحكام المحكمة الإدارية، وكذا أفلتت أحكام المحكمة الأخيرة من الرقابة.¹

ومن خلال ما تقدم، يتضح أن الاختصاص الإفتائي لمحكمة العدل الدولية أصبح مقصوراً على ما تصدره المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية من أحكام.

1- اختصاص محكمة العدل الدولية بمراجعة أحكام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل

الدولية:

وفقاً للتعديل الذي أُدخل على نظام المحكمة سنة 1946، فقد أصبح بإمكان مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، وكذا مجلس إدارة صندوق المعاشات أن ينازع في صحة الحكم الصادر عن المحكمة، لكونها قد تجاوزت الاختصاص، أو لخطأ رأيها الاستشاري في مدى صحة الحكم، وتصدر المحكمة رأياً ملزماً.

ومع امتداد اختصاص المحكمة الإدارية ليشمل المنازعات التي يتقدم بها موظفو منظمات أخرى، فقد تم سنة 1949 اعتماد ملحق إضافي لنظامها الأساسي يخول الأجهزة التنفيذية لهذه المنظمات الحق في طلب رأي استشاري من قبل محكمة العدل الدولية حول مدى مشروعية أو صحة الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية طبقاً للمحددات التي وردت في المادة (12) نظامها الأساسي. ومثل هذا الأسلوب يتم تطبيقه دون إهمال لما ورد في المادة (6) من التظلم في النظام الأساسي للمحكمة التي تقضي بأن أحكامها نهائية و بدون إستئناف و على ذلك فإن القاعدة العامة تتمثل في غياب طريقة طعن، و أن ما ورد في المادة (12) لا يمثل إستئنافاً للمعنى الدقيق للإصلاح.

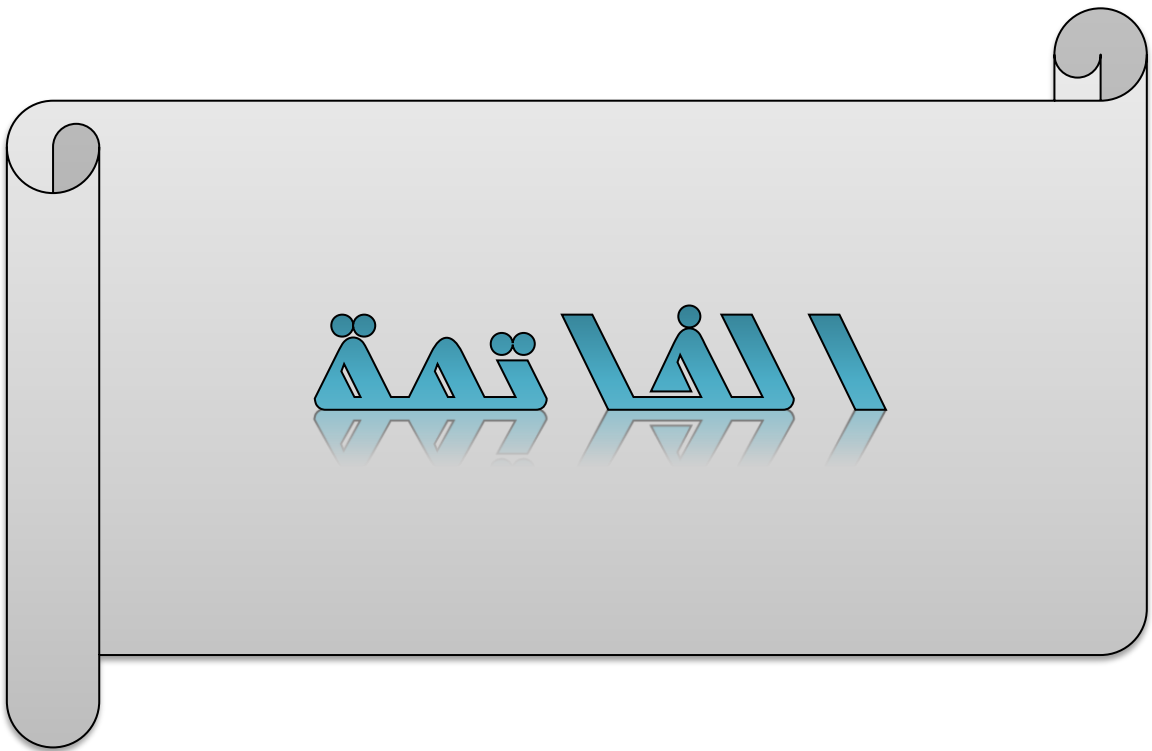
فهذا الأسلوب يقتصر استخدامه على أحد أطراف الحكم، وهو عادة الجهاز التنفيذي للمنظمة الدولية، كما ان محكمة العدل لا تتصدى بمراجعة كافة أوجه عدم المشروعية سواء تلك المتعلقة بالأخطاء فالقانون ام خطأ في الإجراءات أم الوقائع، وإنما تنتظر فقط في أمرين: غياب

¹ د. غسان أمان الله عزيز، الحماية القانونية للموظف الدولي، مرجع سابق، ص 284.

الإختصاص والخطأ الجوهر في الإجراءات المتبعة ويقصد بالاحكام المعيبة لغياب الإختصاص تلك التي صدرها المحكمة، وتعترف فيها بإختصاصها بنظر الدعوة فيحق مراجعة هذا الحكم للتأكد من ان موضوع النزاع يدخل بالفعل في إطار الإختصاصات المعترف بها للمحكمة. ومن ثم فإن هذا الطريق من طرق الطعن يعد مقيدا ومحددا سواءا بالنسبة للأشخاص أو بالنسبة لموضوعه، بالإضافة إلى أنه في إطار محكمة العدل لا يحق للأفراد الظهور أمامها وهو الامر الذي سيؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساوات بين الأطراف عند اللجوء اليها للطعن في أحد الاحكام، ورغبة منها في ضمان المساواة بين الخصوم فإنها تقبل أن يتقدم الموظف بمذكرات مكتوبة من خلال المنظمة الدولية التابع لها.

وإذا كان الاصل هو أن ما تصدره محكمة العدل الدولية طبقا لإختصاصها الإستشاري لا يتمتع بقوة ملزمة، وإنما مجرد أو فتوى فإن الرأي الصادر عنها بصدد صحة أحكام المحكمة الإدارية يجوز قوة ملزمة، وذلك إستنادا على ما ورد في الفقرة (2) من المادة (12) من النظام الأساسي للمحكمة الادارية لمنظمة العمل الدولية.¹

¹ د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مرجع سابق، ص 277-282.



الخاتمة:

بعد أن تم إستعراض موضوع حصانة وامتيازات الموظف الدولي بين الإطلاق والتقييد "يتبين الدور الفعال" الذي يقوم به الموظف الدولي في خدمة المنظمات الدولية و تحقيق أهدافها في كافة المجالات التي يتحقق من خلالها ما يصبوا إليه المجتمع الدولي وقد استنتج ذلك ضرورة توفير الحماية القانونية له بكافة أنواعها ليتمكن من القيام بمهامه الوظيفية تحقيقا للاهداف التي يصبوا اليه التنظيم الدولي على الوجه الأمثل.

ومن مجمل ما تقدم نجد ضرورة مراعاة الأمور التالية:

1- نظرا للمخاطر التي تهدد حياة وسلامة الموظفين الدوليين أثناء قيامهم بمهامهم الوظيفية وخاصة العاملين منهم في قوات حفظ السلام في المناطق المضطربة فلا بد إسراع باقي الدولة في الإنضمام و التقييد على اتقاية سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها في أسرع وقت ممكن.

2- ضرورة أن تكون اللجان والفرق التابعة للأمم المتحدة وخاصة التي تتولى التحقيق في المسائل المهمة والمصيرية للدول مشتملة على موظفين دوليين من جنسيات محددة بحيث لا تضم بين أعضائها موظفين دوليين يحملون جنسيات الدول التي لها مصالح سياسية في المسائل التي يتم التحقيق فيها وذلك لإزالة أسباب الشك و الريبة عن الموظفين الدوليين والتحقيق أكبر قد من النزاهة و المهنية في أعمالهم.

3- يتميز الموظفون الدوليون عن ممثلين الدول الأعضاء في المنطقة خاصة في صلتهم بدولة جنسيتهم أو التي يمارسون وظائفهم على إقليمها لإعتبار أن الحصانات و الامتيازات المقررة لممثلي الدول التي لا يحتج بها في مواجهة الدولة التي يمتلونها بخلاف الموظفين الدوليين والتي تسمح لهم بأداء مهامهم على أكمل وجه وفي جو من الثقة والاستقرار وتبعاً لذلك وأن أطلق عليها الحصانات والامتيازات الدولية تمييزاً عن الحصانات والإمتيازات الدبلوماسية التي تعني ممثلي الدولة تعد هذه الضمانة من النتائج المباشرة المترتبة عن الإعتراف للمنظمة بالشخصية القانونية الدولية بما أنها تعبر عن استقلال المنظمة و موظفيها في مواجهة أي من

الكيانات الدولية الأخرى بما فيها الدول، كما تبرز في هذا الجانب أهمية موضوع جنسية الموظف الدولي في حالة ما إذا التحق بالوظيفة الدولية وكان متمتعاً آنذاك بجنسية دول المقر أو مقيماً فيها إقامة عادية فهذا يثير التساؤل عما إذا كان يحق لهذا الموظف التمسك قبل هذه الدولة بما تضيفه الوظيفة الدولية عليه من حصانات و ما تمنحه له من إمتيازات.

4- توضح حقيقة أن نظام القضاء الإداري الدولي بصورته الراهنة هو فضاء تعويض أكثر منه قضاء إلغاء إذا أنه حتى وإن انتهت أحكامه إلى الإلغاء فإنها تطرح أيضاً خيار التعويض في غالب الحالات.

5- الملاحظ عدم اختصاص المحاكم الإدارية الدولية بغرض جزاءات ضد مسؤولي جهة الإدارة في المنظمات الدولية في حالة ثبوت ارتكابهم مخالفات تضمنها القرار الإداري الطعين كثبوت سوء النية في حالة التعسف أو إساءة استعمال السلطة وهو ما يؤدي بالإضرار بالمنظمة كما في حالة الحكم بالتعويض.

الموظف الدولي ملزم لعدة واجبات:

التفرغ للوظيفة حيث يمنع عليه ممارسة أي عمل خارج وظيفته كما يجب عليه أن يتخلى بالنزاهة و الأمانة والحياء والاستقلال عن دولة الجنسية وأن يكون ولاؤه للمنظمة الدولية.

- الحصانات : يتميز ببعض المزايا و الحصانات كالحصانة القضائية التي تسمح له أثناء أداء مهامه بعدم الخضوع للقضاء المحلي وهذه الضمانات الغاية منها استقرار الوظيفة الدولية والنظام القانوني للموظف الدولي وبالتالي حماية حقوق ومصالح الموظف الدولي والسماح له بأداء مهامه في سكينه وأمن واستقرار نفسي ومهني.

الاقتراحات:

نظراً للكثرة وتعدد أجهزة القضاء الدولي الإداري فإنه من الأنسب أن كافة المنظمات الدولية بنظام قضائي موحد خاصة وأن العناصر الأساسية للجهات القضائية الدولية تكاد تكون واحدة.

- على الدولة المقر أن تحترم التزاماتها الخاصة بتوفير المعاملة الحسنة لكافة موظفي المنظمات الدولية.

المصادر و المراجع :

(1) المصادر

- ميثاق الأمم المتحدة الاحكام المتصلة بخدمة الموظفين.
اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية.
اتفاقية و سلامة موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها.

(2) المراجع :

الكتب :

- د. أحمد أبو الوفاء، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- د. أحمد أبو الوفاء، منظمة الأمم المتحدة و المنظمات المتخصصة والإقليمية مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة في القانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1986.
- د. جمال طه ندا، مسؤولية المنظمات الدولية في مجال الوظيفة الدولية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986.
- رابح غليم، الموظف الدولي في نطاق جامعة الدول العربية دار هوما للنشر و التوزيع طبعة 2004، الجزائر.
- د. صلاح الدين فوزي، النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، 1990.
- د. عبد العزيز سرحان، المنظمة الدولية، ط1، 66-1967، القاهرة.
- د. عبد العزيز محمد سرحان، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1990.

د. عبد المعز عبد الغفار نجم، القانون الدولي الإداري، دار النهضة العربية، 2008.
أ. عميمير نعيمة، ديمقراطية الأمم المتحدة، الجزائرية للكتاب + المؤسسة الجامعية للدراسات
والنشر، بيروت، ط1، 2007.

د. غسان أمان الله عزيز الحماية القانونية للموظف الدولي، دار الكتب والوثائق القومية،
المكتب الجامعي الحديث، طبعة 2014، الإسكندرية.
د. محمد طلعت الغنيمي، الاحكام العامة في قانون الأمم، نشأة المعارف، الإسكندرية،
1970.

د. محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، نشأة المعارف، الإسكندرية، 1974.
د. محمد عبد الرحمن إسماعيل علي الذاري، الحماية القضائية للموظف الدولي في ضوء
أحكام القضاء الإداري الدولي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، سنة
2012، القاهرة.

- المذكرات

إبراهيم براهيم مختار، النظام القانوني للموظف الدولي، مذكرة ماجيستر، القانون العام ،
تخصص قانوني دولي، جامعة سعيدة، 2009-2010.

| | |
|----|---|
| 1 | مقدمة: |
| 7 | الفصل الأول: ماهية الموظف الدولي والنظام القانوني الخاص به : |
| 7 | المبحث الأول: مفهوم الموظف الدولي وحقه في الحماية القضائية..... |
| 8 | المطلب الأول: التعريف بالموظف الدولي وبيان علاقته بالمنظمة الدولية..... |
| 8 | الفرع الأول: تعريف الموظف الدولي وتمييزه عما يشته به |
| 15 | الفرع الثاني : طبيعة قانون الوظيفة العامة الدولية و أهميتها..... |
| 21 | المطلب الثاني: ماهية حق الحماية القضائية للموظف الدولي وتحديد أركانه وشروطه |
| 21 | الفرع الأول: تعريف حق الحماية القضائية للموظف الدولي |
| 24 | الفرع الثاني : أركان وشروط حق الحماية القضائية للموظف الدولي:..... |
| 32 | المبحث الثاني: النظام القانوني للموظف الدولي |
| 33 | المطلب الأول: الطبيعة القانونية للعلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية:..... |
| 33 | الفرع الأول: الاتجاهات الفقهية في تحديد طبيعة هذه العلاقة:..... |
| 37 | الفرع الثاني: موقف القضاء والأعمال القانونية الدولية من هذه المسألة..... |
| 40 | المطلب الثاني: أساليب تعيين الموظف الدولي وانتهاء خدمته..... |
| 40 | الفرع الأول: واجبات وحقوق الموظف الدولي |
| 50 | الفرع الثاني: أسباب إنهاء خدمة الموظف الدولي..... |
| 55 | الفصل الثاني: الحماية الوظيفية والضمانات الإدارية والقضائية |
| 55 | المبحث الأول: امتيازات وحصانة الموظفين الدوليين |
| 55 | المطلب الأول: مصادر وامتيازات وحصانة الموظفين الدوليين |
| 55 | الفرع الأول: نطاق وصور امتيازات وحصانات الموظفين الدوليين |

| | |
|-----|--|
| 61 | الفرع الثاني: إساءة استعمال الامتيازات والحصانات والإجراءات المقررة في هذا الشأن: |
| 67 | المطلب الثاني : دور المنظمة الدولية في حماية موظفيها : |
| 67 | الفرع الأول: الشخصية القانونية الدولية للمنظمات الدولية : |
| 75 | الفرع الثاني : دور المنظمة الدولية ووسائلها في التقدم بالمطالبة الدولية: |
| 90 | المبحث الثاني: الحماية (الضمانات) الإدارية والقضائية: |
| 90 | المطلب الأول: الحماية (الضمانات) الإدارية : |
| 93 | الفرع الثاني : الضمانات الإدارية السابقة واللاحقة على صدور القرار الإداري الدولي : |
| 111 | المطلب الثاني: الحماية (الضمانات) القضائية : |
| 114 | الفرع الأول : مراحل تطور القضاء الدولي الإداري و ونشأة المحاكم الإدارية الدولية : |
| 139 | الفرع الثاني : الطعن في أحكام المحاكم الإدارية الدولية : |
| 169 | الخاتمة: |
| 171 | المصادر |
| 171 | المراجع : |