



جامعة الملكة أروى
Q A U

التنظيم القانوني للموظف الدولي ومكائنه في قانون المنظمات الدولية

د/ محمد هيثم علي العرجي

1
جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2013

التنظيم القانوني للموظف الدولي

ومكانته في قانون المنظمات الدولية

د. محمد هيثم علي العرجي

أستاذ القانون الدولي المساعد في كلية الحقوق - جامعة عدن

الملخص

مع تطور دور المنظمات الدولية، ازدادت مكانة الموظف الدولي وأصبح مركزه القانوني واضحاً، وزالت جميع الإشكاليات التي تكتنف المصطلحات المرافقة له. كما أصبح للموظف الدولي مجموعة من الحقوق والواجبات تجاه المنظمة التي يعمل بها، وهذا ما يتم تحديده في النظام القانوني للعاملين أو اللائحة التنفيذية أو عقود العمل، التي يتم مطالبة الحقوق، كما يمكن أن تقوم المسؤولية التأديبية على الموظف الدولي عند إخلاله بواجباته الوظيفية.

Abstract

With the development of the role of the international organizations, the status of the international officer has been raised, and his legal position has become clear. All problems which beset his relevant terminologies have been eliminated.

The international officer also has a group of rights and duties towards the organization in which he works. This is determined in the legal system of the officers, the executive regulation or deeds of employment which demand the rights. The international officer may also be faced with disciplinary liability in case he violates the duties of his post.

المقدمة

إن المكانة التي يشغلها الموظف الدولي في المنظمات الدولية في الوقت الراهن، دعنا إلى الاهتمام بوضعه القانوني، ومعرفة ما مدى تطور مركزه القانوني، وما الظروف التي ساعدت على ظهوره؟

ثم معرفة مفهوم الموظف الدولي، وإزالة الإشكاليات، التي تكتنف المصطلحات المرتبطة به، ومعرفة مدلول كل منها، وبلورتها وما يترتب على ذلك من آثار قانونية عليها.

- أهمية البحث:

إن موضوع البحث يكتسب أهمية من مكانة الموظف الدولي، الذي ما زال يتطور بشكل ايجابي من خلال تطور مركزه القانوني في قانون منظمات الدولية، فشغل الفقهاء والمختصون في دراسة التنظيم القانوني للموظف الدولي.

- منهج البحث:

إن المنهج المعتمد في البحث هو المنهج الوصفي التحليلي، الذي يحلل كل الإشكاليات والغموض التي تكتنف موضوع الموظف الدولي، وكذلك تحليل الأنظمة الأساسية والإدارية التي تحكم نشاط الموظف الدولي، وكذا اللوائح الداخلية التي يسير عليها الموظف الدولي في عمله.

المبحث الأول

المفهوم العام للموظف الدولي

إن الواجب في بدء كل بحث، تسليط الضوء على الجانب التاريخي للتأصيل العلمي للبحث، لان لا نستطيع فهم الشيء إلا إذا عرفنا جذوره التاريخية، ولهذا سنخرج في بداية البحث، إلى التطور التاريخي للموظف الدولي، وكيف أصبح له وجود في المجتمع الدولي، وكيف تم التدرج في مركزه القانوني.

وسنبين في المطلب الآخر من الموظفون الدوليون، وما الفرق بين كل واحد منهم؟ وما يترتب على ذلك من آثار قانونية، وما القواعد، التي تحكم كل شخص من أشخاص الموظف الدولي، وعلى هذا سيكون تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وهما:

المطلب الأول: التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي.

المطلب الثاني: من هم الموظفون الدوليون.

المطلب الأول

التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي

عند التتبع للجذور التاريخية لنشأة الموظف الدولي في المجتمع الدولي، نجد هذه النشأة بدأت بشكل صحيح منذ بداية اهتمام الجماعة الدولية بظاهرة المؤتمرات الدولية وبظهور القانون الإداري الدولي وهو القانون الذي نما في ظله وتطورات أحكام الوظيفة العامة الدولية، ولهذا فإن هذه المرحلة تعرف لدى الباحثين في هذا المجال باسم فترة الاتحادات الدولية ذات الطابع الإداري⁽¹⁾، التي من خلالها ظهر مفهوم الموظف الدولي، وذلك لما كان يُعتمد عليه في تسجيل ما يدور في أروقة هذه الاتحادات والمؤتمرات الدولية وكذا المكاتب الإدارية الدولية، التي ساعدت على ظهور الموظف الدولي على أرض الواقع، ومن بعدها ظهرت الحاجة إلى الاهتمام بالمركز القانوني لذلك الموظف، وبالرجوع التاريخي لهذه المؤتمرات الدولية، نجد أن مؤتمراً عقد في فيينا عام 1815م وكان أول حلقة من سلسلات حلقات مؤتمرات القرن التاسع عشر، ولقد نجم عنه معاهدات في موضوع الملاحه في بعض الأنهر الدولية (الراين)⁽²⁾، ثم تتالت المؤتمرات الدولية التي كانت إحدى الوسائل التي لجأت إليها الدول لتنظيم مصالحها المشتركة، وأيضاً لحل منازعتها وتسوية الخلافات بينها.

كان من الطبيعي أن تستعين الدول بعدد من الموظفين في أثناء عقد المؤتمرات الدولية للاعتراف على أعمالها وتسيير مهامها، وإن كان هؤلاء الموظفين من رعايا الدول المشاركة في المؤتمر ممن يحملون جنسيات تلك الدول المشاركة، إلا أن أكثرهم كان من حاملي جنسية الدولة المضيفة لسهولة تعيينهم وطلبهم.

أما فيما يتعلق بوظيفة الأمين العام للمؤتمر، فقد كان يجري العمل على أساس أن الدولة المضيفة للمؤتمر هي التي تعين الأمين العام للمؤتمر من بين موظفيها الدبلوماسيين بعد القيام بمداومات غير رسمية مع رؤساء الوفود المختلفة للحصول على موافقتها على شخصه⁽³⁾.

ومع تطور العلاقات الدولية وتزايد المؤتمرات الدولية، تطور دور الأمانة العامة لهذه المؤتمرات مما دعا الأمر إلى الاستعانة بعدد كبير من الموظفين من دول أخرى، ومن الأمثلة على ذلك أمانة مؤتمر لاهاي المنعقد في عام 1907 م، والذي تكون من أكثر من 25 موظفاً، عُينوا بمعرفة الدول الأعضاء وكان هؤلاء هم نواة نظام الموظف الدولي بشكله الحالي⁽⁴⁾.

1- المنظمات الدولية، د. عبد العزيز محمد سرحان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة 1990م، ص 56.

2 - الوسيط في القانون الدولي العام، الجزء الأول، د. محسن الشيشكلي- منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق، ص 191.

3- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، بحث منشور في النت aeckmedbahmane@gmail.com منتدى العلوم القانونية و الإدارية.

4- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، مرجع سابق ص 4.

لكن هؤلاء الموظفين بما فيهم الأمين العام للمؤتمر لم يتمتعوا بأي استقلال ذاتي، بل ظلوا خاضعين لقوانين دولهم، ومسؤولين أمامها عن أعمالهم، فضلاً عن أنهم يتقاضون رواتبهم ومكافآتهم منها، كما أن أعمالهم كانت مؤقتة تنتهي بانتهاء المؤتمر مما يعني رجوعهم إلى أعمالهم الأصلية في حكوماتهم داخل دولهم بعد انتهاء المؤتمر.

وظل الأمر على ما هو عليه إلى أن جاءت المكاتب الإدارية الدولية، إذ دعت الحاجة بعد الثورة الصناعية والتطور التكنولوجي إلى وجود اتحادات تعمل على تنظيم المؤسسات الدولية وتسييرها ومن أهم تلك الاتحادات: اتحاد البريد العالمي 1878م، والاتحاد المتري 1875م، واتحاد حماية الملكية الصناعية 1883م، إلى غيرها من الاتحادات الإدارية التي بلغ عددها في عام 1919 (122) اتحاداً دولياً⁽¹⁾.

كانت هذه الاتحادات (المكاتب الإدارية) بمنزلة النواة لظهور المنظمات الدولية فيما بعد، إلا أن المشكلة الحقيقية تتمثل في استقلالية تلك الاتحادات، فلم يكن لها مطلق الاستقلال كما موجود في المنظمات الدولية، إذ تعد جزءاً من الإدارة الوطنية لدولة المقر، وذلك بسبب دفعها مصروفاتها ثم مطالبة الدول الأعضاء بذلك فيما بعد، كما أنها تُخصّص بعض موظفيها للقيام بأعمال الاتحاد اللازمة لتسييره، وذلك بتكليف من الدول الأعضاء، وإن كانت هذه الأخيرة تُعير بعض موظفيها هي الأخرى للعمل في مكتب الاتحاد ولكن بعد مشاوره الدولة المضيفة، إضافةً إلى أنّ موظفي المكتب يُطبّق عليهم قانون دولة المقر، الذي لا يُعطيهم أي امتيازات أو حصانات، مما يجعلهم خاضعين لحكوماتهم الوطنية، ولعلّ هذا ما يؤكد عدم وجود شخصية مُستقلة للاتحادات عن الدول الأعضاء⁽²⁾.

واستمرت الحالة في عدم تطوير المركز القانوني للموظف الدولي في تلك الاتحادات الإدارية، بسبب ما ذكرناه سابقاً من عدم تمتعها بالشخصية القانونية المستقلة، ثم بعد ذلك جاءت مرحلة التنظيم الدولي التي بدأ مع نهاية الحرب العالمية الأولى، التي جاءت لتنظم جميع ميادين الحياة، وخصوصاً مجال السياسة، إذ ظهرت في هذه المرحلة صورة المنظمة الدولية بصورتها المكتملة، فكانت بديلاً من الاتحادات الإدارية، وقد أدت هذه المنظمات دوراً بارزاً في تطوير الوظيفة الدولية، وتكوين المركز القانوني للموظف الدولي الذي كان له دور بارز العمل في المنظمات الدولية والعلاقات الدولية.

1- محسن الشيشكلي، مرجع سابق ص 396.

2- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، المرجع نفسه ص 5.

وكما هو معروف أن أول منظمة دولية عالمية أنشئت هي عصبة الأمم في عام 1919م، بعد أعقاب الحرب العالمية الأولى (1914-1919)، فمنذ إنشائها عمل فيها مجموعة كبيرة من الموظفين الدوليين كانوا يؤدون مهاماً عديدة لتحقيق أهدافها وغاياتها.

وكانت عصبة الأمم أول منظمة دولية تهتم بصفة أساسية بأمر السياسة التي كانت تتمثل في الحفاظ على السلم الدولي وحظر استخدام القوة إلا في حالات معينة، كما كان مهامها الربط بينها وبين الاتحادات الفنية والإدارية، ولهذا كان حوالي ثمان مائة موظف ينتمون إلى جنسيات مختلفة، وكانت عصبة الأمم تنظم حقوق موظفيها وواجباتها بموجب لائحة العمل الداخلية لموظفي العصبة، وكان جهازها الإداري يتمثل في الأمانة العامة الذي كان يضم الأمين العام والأمناء المساعدين وعدد من الموظفين الدوليين، ويتم تعيين الأمين العام بقرار يصدره مجلس العصبة بإجماع الآراء على أن يقترن قرار التعيين هذا بموافقة الأغلبية في الجمعية العامة، أما الأمناء المساعدون وباقي الموظفين فيتم تعيينهم بقرار صادر عن الأمين العام وبموافقة الأغلبية في مجلس العصبة⁽¹⁾.

وقد أُعطيت لهم الحصانات والامتيازات الأمين العام وموظفي الأمانة العامة، وشملت هذه الحصانات مقر العصبة المباني كافة التي تشغلها العصبة وهيئاتها، وذلك حتى يتسنى لهم القيام بواجباتهم على أكمل وجه.

وبهذا رأينا كيف تم تطوير الوظيفة الدولية في عهد عصبة الأمم، وكيف تم الاهتمام بموظفيها الإداريين، وحصولهم على الحصانات والامتيازات، التي حققت لهم ظروفاً آمنة، وبعد زوال عصبة الأمم ونشوب الحرب العالمية الثانية (1939م-1945م)، دخل المجتمع الدولي عصر الأمم المتحدة التي نشأت عام 1945م، وتميّز نشاطها بالعالمية والتعدد، لاسيما أن أهدافها لم تعد مقصورة على تلك الأهداف التي نشأت من أجلها، بل تعدت ذلك إلى غيرها من المجالات الأخرى، فلم يعد دورها مقصوراً على حفظ السلم والأمن الدوليين وحلّ المنازعات الدولية، بل تعداه ليشمل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإنسانية.

وبلغ عدد الموظفين الدوليين في الأمم المتحدة حتى عام 2000 أكثر من 33 ألف موظف⁽²⁾، وبظهور الأمم المتحدة والاختصاصات الموكلة إليها، ازدادت أهمية الموظف الدولي، واتضح الرؤية كاملة بالنسبة إلى المركز القانوني للموظف الدولي.

1- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، مرجع سابق ص 7.

2- نقلا عن وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة برقم (A/55/427) لعام 2000 ، ص 5، 6 .

وبهذا أصبح للموظف الدولي في جميع المنظمات الدولية، نظام قانوني وحقوق وواجبات قانونية تحدد في مواثيق المنظمات دولية أو لوائحها الداخلية، كما تم له جملة من الحصانات والامتيازات الدولية.

المطلب الثاني

من الموظفون الدوليون

إن من أهم الإشكاليات، التي تواجه الباحث في القانون الدولي والمختص به تشابه المصطلحات بين كل من (مستخدمي المنظمات، الموظف الدولي، العامل الدولي) ويجب علينا بلورة هذه المفاهيم وتوضيحها حتى تزول كل الإشكاليات عليها، ونعرف مدلول كل مصطلح.

وكما هو معروف أن المنظمات الدولية تستعين في أدائها أعمالها، ومهامها المختلفة، بمجموعة متنوعة من العاملين، منهم الفني والإداري، وبعضهم يعمل بصفة دائمة وبعضهم الآخر بصفة مؤقتة⁽¹⁾، وبهذا تتعدد صور، الذين يعملون في تلك المنظمات سواء الحكومية أو الأهلية أو الدولية أو الإقليمية.

إن أهم المصطلحات وأعمها هو (المستخدم الدولي)، فعرفت محكمة العدل الدولية، في رأيها الاستشاري الصادر في 11 أبريل بشأن حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بهم في أثناء تأدية واجباتهم، بأنهم (كل موظف باجر أو من غير اجر، يعمل بصفة دائمة ام لا، يعين بواسطة احد فروع المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته)⁽²⁾.

ومن خلال التعريف يتبين أن لفظ المستخدم الدولي يطلق على كل من ارتبط بالمنظمة وعمل فيها سواء بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة، فهو إذن مصطلح عام يدخل فيه جميع الفئات التي يرتبط بعمل في منظمة دولية أو إقليمية.

أما العامل الدولي الذي عرف بأنه (كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة بها من خلال عملة لحسابها وفقا لتعليمات أجهزتها المختصة، سواء أنقذته اجر على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط، بصرف النظر عن توقيت أو استمرار مهمته)⁽³⁾.

1 - د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، الطبعة التاسعة، دار النهضة العربية 1989م، ص 147.

2 - المرجع نفسه ص 147.

3 - د. محمد سامي عبدالحميد، التنظيم الدولي، النشر منشأة المعارف بالاسكندرية 2004.

ومما يؤخذ على هذا التعريف عبارة (بصرف النظر عن توقيت أو استمرار مهمته) فهذه العبارة تخلط بينة وبين الموظف الدولي، فكما هو معروف أن ما يميز العامل من الموظف في المنظمات الدولية صفة الاستمرار أو التوقيت في العمل بالمنظمة الدولية.

وبرأينا يُعرف العامل الدولي ((بأنه كل شخص طبيعي يرتبط بعقد مؤقت بمنظمة دولية تمارس المنظمة الاختصاصات المنوط بها من خلال عملة لحسابها على وفق تعليمات أجهزتها المختصة، وذلك بمقابل أجر أو من غيره)).

أما الموظف الدولي الذي نحن في بصدد دراسة وضعة القانوني، فإنه الذي يشغل وظيفة دولية عامة على سبيل الاستمرار أو التفرغ ويستهدف من وراء ذلك صالح المنتظم وتحت إشرافه، ويخضع في هذا الشأن لنظام قانوني يضعه المنتظم⁽¹⁾.

ويعرفه الدكتور مفيد شهاب (بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية، تحت إشراف أجهزتها، وطبقاً لقواعد ميثاقها ولوائحها، من أجل القيام بوظائف لصالحها بصفة مستمرة، وعن طريق التفرغ.⁽²⁾

ومن خلال تعريف الموظف الدولي لدى المنظمات الدولية، يتبين لنا أنه لا يمكن أن يكون المستخدم الدولي أو العامل الدولي موظفاً دولياً، إلا إذا تحققت فيه الشروط الآتية:

1-توافر صفة الدوام والاستمرار، أي أن تكون مهمته في المنظمة مستمرة وغير مؤقتة بعقد أو غير ذلك.

2-أن يكون عملة لصالح المنظمة الدولية، أو لفرع من فروعها، فلا يمكن أن يعد موظفاً دولياً من يؤدي خدمة لدولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية، وأن يستهدف نشاط المستخدم مصالح المنظمة.

3-خضوع الموظف الدولي في علاقته بالمنظمة بالنظام القانوني، وأن يسير على وفق أحكام ميثاقها ولوائحها وتعليمات وأوامر من رؤسائه، ومن لا يعد موظفاً دولياً الذي يخضع في أداء وظيفته لقوانين الدولة التي ينتمي إليها أو تعليماتها.

4-وأن يتفرغ لأداء مهمته، بصورة دائمة غير مؤقتة، مكرساً لها كل نشاطه.

وبعد توافر الشروط المذكورة سلفاً، نستطيع أن نطلق مصطلح (الموظف الدولي) على ذلك المستخدم الدولي، ونميزه من العامل الدولي المؤقت.

1- محمد سامي عبدالحميد، مرجع سابق ص 299.

2- مفيد شهاب، مرجع سابق ص 148.

وقد يقع الخلط عند كثير من المتخصصين بالقانون الدولي بين ما هو الفرق بين الموظف الدولي وممثلي دول الأعضاء، وقد وضع الفقهاء بعض المعايير التي من خلالها نستطيع التمييز بين الممثل الدولي والموظف الدولي، وهي كالتالي:-

-أولاً: من حيث التبعية: فمن حيث تبعية ممثل الدول فإنه يتبع دولته، لأنهم يعملون باسم الدولة التابعين لها ولحسابها، ويتلقون التعليمات الصادرة إليهم منها ويتقيدون بها، أما تبعية الموظف الدولي فإنه يتبع المنظمة الدولية التي يعمل بها، فيكون ملزم بتطبيق نظامها القانوني، ويعمل باسمها ولحسابها، وكذا يتلقى التعليمات منها.

ومن لوازم التبعية كذلك التعيين، فيكون تعين ممثل الدول من الدولة التابعة له، وتعين الموظف الدولي من المنظمة الدولية التابع لها، سواء كان ذلك باختيار مباشر منها أم بناء على ترشيح من حكومات دول الأعضاء.

أما من حيث المسؤولية، فمسؤولية مندوب الدول يكون مسئولاً أمام حكومته، أما الموظف الدولي فيسأل أمام المنظمة، لكن ما نوع المسؤولية التي يكون الموظف الدولي مسئولاً أمام منظمته، أهى المسؤولية الإدارية أم أنها المسؤولية المدنية أو الجنائية؟

ثانياً: آثار التصرفات، ففي حين تتصرف آثار تصرفات ممثلي الدول لدى المنظمة إلى حكوماتهم، فإن تصرفات الموظفين الدوليين تعود إلى المنظمة، وإن كان من المتصور في بعض الحالات انسحاب أثر تصرف ممثلي الدول على المنظمة، وذلك في حالة اشتراكهم في التصويت على قرارات المنظمة.

ثالثاً: الضمانات، لا يجوز لممثلي الدول الاحتجاج بحصاناتهم بوجه دولهم التي يتبعونها بجنسيتهم، والذين هم من رعاياها، في حين أن الموظفين الدوليين يتمتعون بحصاناتهم في مواجهة جميع الدول بصفة مطلقة، وبغض النظر عن جنسيتهم⁽¹⁾.

المبحث الثاني

الإطار القانوني العام للموظف الدولي

إن الأطر القانونية العامة للموظف الدولي في قانون المنظمات الدولية، يمكن معرفتها من خلال النظام القانوني الذي يحكم الموظف الدولي، الذي تشير إليه جميع موثيق المنظمات الدولية من خلال أنظمتها الأساسية والإدارية، وكما يكون التفصيل أكثر في اللوائح الداخلية التي تحكم النظام القانوني لكل منظمة.

1- محمد سامي عبد الحميد - مصدر سابق - ص 301.

وكما يدخل ضمن الإطار العام للموظف الدولي، المركز القانوني للموظف الدولي، الذي تدرج تطوره في جميع مراحل التنظيمات الدولية على ممر العصور، والذي من خلاله يكتسب الحقوق وتُحدد الواجبات والمهام الملقاة على عاتقه، وتعطى من خلاله الحصانات والامتيازات الدولية الموظف الدولي أثناء ارتباطه بالمنظمة.

ومن ثم يكون تقسيم المبحث إلى قسمين هما:
المطلب الأول: النظام القانوني للموظف القانوني.
المطلب الثاني: المركز القانوني للموظف القانوني.

المطلب الأول

النظام القانوني للموظف القانوني

حتى يتسنى للموظف الدولي القيام بأعباء وظيفته على الوجه الأكمل لصالح المجتمع الدولي، فإنه من الضروري أن يتمتع هذا الموظف بنوع من الاستقلال القانوني والضمانات القانونية في مواجهة الدول، خاصة الدولة التي يحمل جنسيتها وتلك التي يعمل على إقليمها⁽¹⁾. إن المقصود بالنظام القانوني للموظف الدولي مجموعة القواعد القانونية التي تحكمهم منذ أن يتولون مهام مناصبهم إلى يتركوها لأي سبب من الأسباب⁽²⁾.

وكل منظمة يحق لها تحديد نظامها القانوني لموظفيها، ودائماً ما تتأثر بأحكام القوانين الإدارية الداخلية، ولهذا لا يوجد نظام قانوني موحد للموظفين الدوليين كلهم، ونرى إعادة النظر في ذلك، في إلزام المنظمات عند وضع نظامها القانوني بمعايير ثابتة تحفظ الموظف الدولي من أي تعسف، وهذا يقع على عاتق الأمم المتحدة في وضع تلك المعيار الدولية التي تكون منصفة بين المنظمة وموظفيها، وترتبط ذلك بالاعتراف لها بالشخصية الدولية، كما تلزم الدول بعدم الاعتراف بالمنظمة إلا إذا التزمت بتلك المعايير القانونية الدولية.

ومن أهم المبادئ العامة في قانون المنظمات الدولية، والتي من خلالها يصاغ النظام القانوني لأي منظمة دولية⁽³⁾:

1- عبدالعزیز محمد سرحان، مرجع سابق ص 136.

2- محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 179.

3- محمد سامي عبد الحميد، مصدر سابق، ص 303.

1- الاستقلال عن دولة الجنسية، فلا يجوز للعامل الدولي تلقي أية تعليمات أو توجيهات من حكومة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته أو مراعاة مصالحها السياسية أو الاقتصادية أو الأدبية بأي وجه من الوجوه ، وإنما يلتزم بأداء مهمته في استقلال كامل عن دولة الجنسية، ولا يعني هذا الالتزام انقطاع الصلة بين العامل الدولي دولة جنسيته، فالصلة موجودة وقائمة حتى خلال الفترة التي يكرس فيها العامل نشاطه لخدمة المنظمة ولكن تقوم الصلة في الحدود غير المخلة بولاء العامل للمنظمة.

2- الحياد بين الدول أعضاء المنظمة فلا يجوز للعامل الدولي تفضيل إحداها على الأخرى أو التمييز بينها في المعاملة، بل يلتزم بمراعاة الحياد الدقيق.

3- الولاء للمنظمة وفقاً لما يصدر له من تعليمات عن أجهزتها المختصة أو من رؤسائه من العاملين الآخرين ، ويلتزم كذلك بتغليب مصلحتها على المصالح الفردية لسائر الدول بما في ذلك دولة جنسية نفسها.

ومن أهم المواضيع التي يتناولها أي نظام قانوني لمنظمة، هو موضوع التعيين الذي تضع كل منظمة دولية مجموعة قواعد تنفذ عليها في تعيين موظفيها سواء كانوا دائمين أم مؤقتين، وكما هو مقرر في أغلب المنظمات الدولية في تعيين موظفيها تسير عن طريق الدخول في المفاضلات بين جميع كافة دول الأعضاء، أو باشتراط مؤهلات علمية معينة، مع مراعاة الحصول في جميع الأحوال على مستوى ممكن من القدرة والكفاية، ولقد رفضت اللجنة التحضيرية لإعداد ميثاق الأمم المتحدة الاقتراح الذي تقدمت به يوغسلافيا الذي كان يهدف إلى أن يكون تعيين الموظف الدولي مشروطاً بموافقة الدولة التي يحمل جنسيتها، ولقد تم هذا الرفض بأغلبية كبيرة في جلسة 20 سبتمبر سنة 1945، ومع ذلك فإن هذه اللجنة أخذت بعين الاعتبار أن الحكومة التي يحمل الموظف جنسيتها هي وحدها التي تستطيع أن تقدر كفاية هذا المرشح⁽¹⁾.

كما اشترطت الأمم المتحدة مراعاة التوزيع الجغرافي بين دول أعضاء المنظمة وقد وضعت ذلك في المادة (3/101) من ميثاق الأمم المتحدة (ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة، وكما أن المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر قدر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي) وقد تلجأ المنظمة الدولية، في بعض الأحيان إلى الدول الأعضاء فيها طالبة إليها ترشيح من تأنس فيه الصلاحية للعمل بها من مواطنيها⁽²⁾، ومن الأمور التي كانت تعيق الشخص في اختيار الوظيفة الدولية في بعض الأحيان القوانين الداخلية منها القانون المصري رقم 32 الصادر في

1- عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص 137.

2 محمد سامي عبد الحميد - مصدر سابق - ص 305.

فبراير 1956م الذي تضمن عقوبة بالسجن من ست شهور إلى سنتين والغرامة من 200 إلى 1000 جنية بالنسبة لكل مصري يقبل وظيفة إحدى المنظمات الدولية بدون الحصول على الموافقة مسبقاً من حكومته⁽¹⁾، وقد تلجأ بعض الدول الكبرى في ممارسة الضغط السياسي على المنظمة الدولية في اختيار موظفيها، وهذا يتنافى -تماماً- مع حياد الوظيفة الدولية، ويجب على المنظمات اختيار الأكفاء في الوظائف الهامة مثل السكرتير العام أو قضاة المحاكم الدولية أو كبار الموظفين، وهذه من أكبر المشكلات التي تواجهها المنظمة الدولية في مسألة تعيين موظفيها، وحلها بوضع معايير ثابتة التي تضمن النزاهة والكفاءة في التعيين حتى في الوظائف المهمة، وإتاحة الفرصة للجميع وعدم التأثر بالجنس أو الدين أو الرؤية السياسية.

المطلب الثاني

المركز القانوني للموظف القانوني

إن من أهم المواضيع التي كان لها اهتمام كبير من قبل الفقهاء، معرفة ما هو المركز القانوني الذي يحتله الموظف الدولي، لأن من خلاله تقر الحقوق وتفرض الواجبات، وتحدد له نوع الحصانات والامتيازات الدولية التي يحصل عليها، والذي يحدد المركز القانوني للموظف الدولي ميثاق المنظمة، وقد اختلف الفقهاء في طبيعة العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية، واتجاهات الفقهاء على اتجاهات متعددة:

الاتجاه الأول :

يرى أن العلاقة بين الموظف والمنظمة الدولية هي علاقة تعاقدية يحكمها العقد المبرم بينهما ويكونان في مركز متساو وينطبق على هذه العلاقة مبدأ (العقد شريعة المتعاقدين)⁽²⁾ من حيث نشأة العقد وتنفيذه وآثاره وقد نص النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة على أن (نطاق الالتزامات التعاقدية يجب أن تحدد بدقة في إطار ما ورد في رسالة التعيين من بنود صراحة أو ضمناً)⁽³⁾ وأشارت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في قضية (Kaplan) إلى أنه (قد يكون عقد التوظيف مصدراً للنصوص القانونية المطبقة) وأضافت (بأن العناصر العقدية تتمثل في الجانب الشخصي للموظف كدرجته الوظيفية وراتبه)⁽⁴⁾.

1- عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص144.

2 - المادة 2/1 من النظام الأساس لموظفي الأمم المتحدة .

3 - القاعدة 1/204 من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .

4- إسماعيل فاضل الشمري ، مصدر سابق ، ص 186 .

وعلى ذلك فإن القول بان هذه العلاقة من طبيعة الروابط العقدية يجعل الموظف الدولي يقع بعيدا عن المفاجآت التي تترتب حتما عن التعديلات التي قد تطرأ بعد دخوله في الخدمة ولكن الأخذ بهذا الحل يؤدي إلى تصبح الإدارة مقيدة بشروط العقد حتى لو كان في ذلك الأضرار البالغة بسير المرافق الدولية⁽¹⁾.

ثم أن هذا المذهب بدت عوامل الخلل فيه عندما عجز عن تبرير وضع الموظف العام إذا توافرت شروط معينة يكون مسئولا عن إعماله ليس فقط في مواجهة الإدارة وهي الطرف الثاني في العقد بل وأيضا في مواجهة المتعاملين مع هذه الإدارة، مع أنهم ليسوا طرفا في العقد، وهذا يتناقض مع أهم قواعد العقد التي تقرر أن العقد لا تكون له أية آثار بالنسبة للغير⁽²⁾.

الاتجاه الثاني :

يرى أن العلاقة بين الموظف والمنظمة الدولية هي علاقة تنظيمية إذ يخضع الموظف للنظام القانوني للمنظمة الدولية وهذا النظام يشبه النظام القانوني الذي يخضع له الموظف في القانون الداخلي وتشكل موثيق المنظمات الدولية الأساس في حكم هذه العلاقة.

وهذا الاتجاه يتفق مع مفهوم الجزاء التأديبي القائم على وجود سلطة رئاسية تحدد حقوق الموظفين الدوليين والتزاماتهم ، ومن ثم يخضع هؤلاء لمبدأ التدرج الوظيفي ، وقد جرى العمل في المحاكم الإدارية الدولية ومنها المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية على أن العلاقة بين الجامعة وموظفيها هي علاقة تنظيمية وليس تعاقدية إذ يخضع الموظف الدولي لسلطة المنظمة ويعمل لصالحها ثم تكون للجامعة العربية الحرية في تغيير مركز منتسبيها على وفق سير العمل داخل المنظمة⁽³⁾.

الاتجاه الثالث :

يرى هذا الاتجاه أن العلاقة بين المنظمة الدولية والموظف هي علاقة مختلطة (تنظيمية تعاقدية) في الوقت نفسه ، وهذه تحترم العلاقة الحقوق المكتسبة للموظف مع خضوعه لنظام قانوني من تضعه المنظمة وهذا النظام قابل للتغيير حسبما تقتضيه مصلحة المنظمة⁽⁴⁾، وقد نص نظام موظفي الأمم المتحدة على أنه (للجمعية العامة أن تضيف أو تعدل في هذه النظم وذلك دون أن يمس هذا بالحقوق المكتسبة التي للموظفين).

1-عبدالعزيز محمد سرحان،مصدر سابق،ص159

2 - عبدالعزيز محمد سرحان،مصدر سابق،ص160

3 - د. جمال طه ندا ، مصدر سابق ، ص104-105 .

4- د. أحمد أبو الوفا محمد ،مصدر سابق ، ص131 .

وقررت المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة في إحدى قضاياها أن (السيد مورتشيد)، الذي كان يعمل في مقر منظمة الأمم المتحدة في جنيف ، أحيل إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية ، ورفض الأمين العام للأمم المتحدة منحه مبلغ مكافأة تغيير محل الإقامة لهذا قام هذا الموظف بالطعن في قرار الأمين العام لأنه يمتلك حقا مكتسبا، وهنا يمس حقه بموجب المادة 1/12 من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، وأن المدعي قد حرم من حقه في الحصول على منحة الإعادة إلى الوطن) (1) .

وقد أنهت عصبة الأمم عام 1925 عمل المدعي (موند) فاعترض على هذا القرار لأنه صدر في أثناء مدة العقد ، وقد كونت لجنة من الفقهاء للنظر في هذه القضية وكان قرارها أن العلاقة التنظيمية هي الأساس ، أما الجانب المتعلق بشخص المدعي من درجة وظيفية وراتب فإنه يقوم على أساس العقد (2) .

ويمكن القول أن الاتجاه العام في موثيق المنظمات الدولية، وتفسيرات المحاكم الإدارية الدولية يأخذ بالاتجاه التنظيمي للعلاقة الوظيفية وهذا يتواءم مع الجزاء التأديبي ولذلك نص النظام الداخلي لمنظمة اليونسكو على أن (للمدير العام سلطة إنهاء خدمة الموظف إذا كان سلوكه يشير إلى أنه لم يصل إلى المستويات الرفيعة التي يتطلبها) (3) وكذلك نص نظام موظفي الأمم المتحدة على أنه (موظفو الأمانة موظفون دوليون ومسؤولياتهم ليست قومية بل دولية وبقبولهم التعيين يكونون قد كرسوا أنفسهم للقيام بأعمالهم ونظموا سلوكهم طبقا لما تقتضيه مصلحة الأمم المتحدة وحدها) (4). كذلك يمكن القول بان تعيين الموظف الدولي يتم على اثر التوقيع من جانبه والإدارة معا على العقد، ولكن هذا العقد له مضمون لائحي، بحيث يمكن إدخال تعديلات بالإرادة المنفردة لجهة الإدارة الدولية بشرط عدم الإضرار بالحقوق المكتسبة للموظفين الدوليين.

الخاتمة

1- د. صلاح الدين فوزي ، المرجع السابق ، ص159، 160 .

2- إسماعيل فاضل الشمري ، المرجع السابق ، ص75 .

3- المادة 2/9 من النظام الداخلي لليونسكو .

4- المادة 1/1 من النظام الأساس لموظفي الأمم المتحدة .

من خلال ما تم التطرق إليه والبحث في تفاصيله العلمية، نخلص إلى أهم النتائج والتوصيات التي خرجنا بها، التي يجب الأخذ بها بعين الاعتبار وهي:

1- إن تفاعل العلاقات بين الدول، هي التي أوجدت مفهوم الموظف الدولي في ساحة التنظيم الدولي، إلا أن الرؤية الواضحة للموظف الدولي ظهرت بظهور التنظيم الدولي الحديث ولأن حقوقه قبل ذلك مهدورة لم تكتمل.

2- يجب التمييز بين العامل الدولي والموظف الدولي، وذلك لما يترتب على ذلك من قواعد ومراكز قانونية مختلفة، تحكم كلاً منهم في نظامهم القانوني.

3- من خلال البحث يتبين أنه لا يوجد نظام قانوني للموظف الدولي موحد يحكم جميع المنظمات الدولية والإقليمية، وهذا يعمل على إهدار حقوق الموظف الدولي، ولذا يجب وضع معايير موحدة وثابتة، والتي من خلاله توضح وترسم الأنظمة القانونية وترسم التي تحكم شؤون الموظف الدولي وتنظمه.

4- إن الغموض ما زال يكتنف المركز القانوني للموظف الدولي، فهو مر بمراحل مذهبية في تحديد مركزه القانوني الذي استقر حالياً بمذهب (تعاقدية-تنظيمي) وهو أقرب لتكيف القانوني السليم.

-المراجع:-

-القوانين واللوائح:

- 1- ميثاق الأمم المتحدة.
- 2- النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
- 3- النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .
- 4- نظام موظفي مجلس أوروبا .
- 5- النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية.
- 6- النظام الداخلي لليونسكو.
- 7- اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة.
- 8- اللائحة الداخلية لموظفي جامعة العربية.

-الكتب:-

- 1- الوسيط في القانون الدولي العام، د. محسن الشيشكلي، الجزء الأول، منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق.
- 2- القضاء الإداري الدولي، إسماعيل فاضل حلوان الشمري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد.

3- النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، صلاح الدين فوزي، دار النهضة العربية ، القاهرة 1991م .

4-التنظيم الدولي, جمال طه ندا، دار النهضة العربية ، القاهرة.

5-القانون الدولي الإداري, عبد العزيز محمد سرحان, دار النهضة العربية, القاهرة1990

6- المنظمات الدولية, مفيد شهاب, الطبعة التاسعة, دار النهضة العربية1989م.

7- - التنظيم الدولي, محمد سامي عبد الحميد, النشر منشأة المعارف بالاسكندرية2004.

8-- التنظيم الدولي, محمد سعيد الدقاق, منشأة المعارف بالإسكندرية,2004م.

9- حسين العطار , المنظمات الدولية , الطبعة الأولى , مطبعة شفيق, بغداد 1970

-البحوث:-

1- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي, بحث منشور في أنت aekmedbahmane@gmail.com

منتدى العلوم القانونية و الإدارية.

2- د. مفيد شهاب, سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين , المجلة المصرية للقانون الدولي العام عدد

(43) لسنة 1987