



مجلة جامعة الملكة أروى العلمية المحكمة

QUEEN ARWA UNIVERSITY JOURNAL



التنظيم القانوني للموظف الدولي ومكاتبه في قانون المنظمات الدولية

د. محمد هيثم علي العرجي

أستاذ القانون الدولي المساعد في كلية الحقوق-جامعة عدن

ISSN: [2226-5759](https://doi.org/10.58963/qausrj.v1i10.66)

ISSN Online: [2959-3050](https://doi.org/10.58963/qausrj.v1i10.66)

DOI: [10.58963/qausrj.v1i10.66](https://doi.org/10.58963/qausrj.v1i10.66)

Website: qau.edu.ye

الملخص:

مع تطور دور المنظمات الدولية، ازدادت مكاتب 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، دعتنا 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، لأن 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 الموظفين الدوليين، 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 للجدور التاريخية لنشأة الموظف الدولي في المجتمع الدولي، نجد هذه النشأة بدأت بشكل صحيح منذ بداية اهتمام الجماعة الدولية بظاهرة المؤتمرات الدولية ويظهر القانون الإداري الدولي وهو القانون الذي نما في ظلّه وتطورات أحكام الوظيفة العامة الدولية، ولهذا فإن هذه المرحلة تعرف لدى الباحثين بهذا المجال باسم فترة الاتحادات الدولية ذات الطابع الإداري^(١)، التي من خلالها ظهر مفهوم الموظف الدولي، وذلك لما كان يعتمد 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 ١٨١٥م وكان أول حلقة من سلسلات حلقات مؤتمرات القرن التاسع عشر، ولقد نجم عنه معاهدات في موضوع الملاححة في بعض الأنهر الدولية (الراين)^(٢)، ثم تتالت المؤتمرات الدولية التي كانت إحدى الوسائل التي لجأت إليها الدول لتنظيم مصالحها المشتركة، وأيضا 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 المضيضة لسهولة تعيينهم وطلبهم.

أما فيما يتعلق بوظيفة الأمين العام للمؤتمر، فقد كان يجري العمل على أساس أن الدولة المضيضة للمؤتمر هي التي تعين الأمين العام للمؤتمر من بين موظفيها الدبلوماسيين بعد القيام بمداوات غير رسمية مع رؤساء الوفود المختلفة للحصول على موافقتها على شخصه^(٣).

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 ١٩٠٧ م، والذي تكون من أكثر من ٢٥ موظفاً، عيّنوا بمعرفة الدول الأعضاء وكان هؤلاء هم نواة نظام الموظف الدولي بشكله الحالي^(٤).

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 ١٨٧٨م، والاتحاد الممتري ١٨٧٥م، واتحاد حماية الملكية الصناعية ١٨٨٣م، إلى غيرها من الاتحادات الإدارية التي بلغ عددها في عام ١٩١٩ (١٢٢) اتحاداً دولياً^(٥).

١- المنظمات الدولية، د. عبد العزيز محمد سرحان، دار الثقافة الجامعية، القاهرة ١٩٩٠م، ص ٥٦.

٢- الوسيط في القانون الدولي العام، الجزء الأول، د. محسن الشيشكلي - منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق، ص ١٩١.

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

٤- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، مرجع سابق ص ٤.

٥- محسن الشيشكلي، مرجع سابق ص ٣٩٦.

كانت هذه الاتحادات (المكاتب الإدارية) بمنزلة النواة لظهور المنظمات الدولية فيما بعد، إلا أن المشكلتة 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 مطالبته الدول الأعضاء بذلك فيما بعد، كما أنها تخصص بعض موظفيها للقيام بأعمال الاتحاد اللازمة لتسييره، وذلك بتكليف من الدول الأعضاء، وإن كانت هذه الأخيرة تعبر بعض موظفيها هي الأخرى للعمل في مكتب الاتحاد ولكن بعد مشاوره الدولة المضيفة، إضافة إلى أنّ موظفي المكتب يطبق عليهم قانون دولة المقر، الذي لا يعطيهم أي امتيازات أو حصانات، مما يجعلهم خاضعين لحكوماتهم الوطنية، ولعلّ هذا ما يؤكد عدم وجود شخصية مستقلة للاتحادات عن الدول الأعضاء^(٦).

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.

وكما هو معروف أن أول منظمة دولية عالمية أنشئت هي عصبة الأمم في عام ١٩١٩م، بعد أعقاب الحرب العالمية الأولى (١٩١٤-١٩١٩)، 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 بأمور 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 يتمنون 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^(٧).

وقد أعطيت 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 ظروفًا آمنة، وبعد زوال عصبة الأمم ونشوب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩م-١٩٤٥م)، دخل المجتمع الدولي عصر الأمم المتحدة التي نشأت عام ١٩٤٥م، 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 وحل المنازعات الدولية، بل تعداه ليشمل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والإنسانية.

^٦ - التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، المرجع نفسه ص ٥.

^٧ - التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، مرجع سابق ص ٧.

ويبلغ عدد الموظفين الدوليين في الأمم المتحدة حتى عام ٢٠٠٠ أكثر من ٣٣ ألف موظف^(٨)، وبظهور الأمر المتحدة والاختصاصات الموكلة إليها، ازدادت أهمية الموظف الدولي، واتضح الرؤية كاملة بالنسبة إلى المركز القانوني للموظف الدولي.

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 الموظفين 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^(٩)، 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 ١١ أبريل بشأن حق الأمم المتحدة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بهم في أثناء تأديتهم واجباتهم، بأنهم (كل موظف باجر أو من غير اجر، يعمل بصفة دائمة أو لا، يعين بواسطة احد فروع المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى وظائف المنظمة، وباختصار كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته)^(١٠).

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)^(١١).

ومما يؤخذ على هذا التعريف عبارة (بصرف النظر عن توقيت أو استمرار مهمته) فهذه العبارة تخلق 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 يعرف العامل الدولي ((بأنه كل شخص طبيعي ارتبط بعقد مؤقت بمنظمة دولية تمارس المنظمة الاختصاصات المنوطة بها من خلال عملة لحسابها على وفق تعليمات أجهزتها المختصة، وذلك بمقابل أجر أو من غيره)).

^٨ - نقلا عن وثيقة صادرة عن الأمم المتحدة برقم (A/55/427) لعام ٢٠٠٠، ص ٥، ٦.

^٩ - د. مفيد شهاب، المنظمات الدولية، الطبعة التاسعة، دار النهضة العربية ٩٨٩م، ص ١٤٧.

^{١٠} - المرجع نفسه ص ١٤٧.

^{١١} - د. محمد سامي عبد الحميد، التنظيم الدولي، النشر منشأة المعارف بالاسكندرية ٢٠٠٤.

أما الموظف الدولي الذي نحن في بصدده دارسته وضعت 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^(١٢).

ويعرفه الدكتور مفيد شهاب (بأنه كل من يعمل في خدمة منظمة دولية، تحت إشراف أجهزتها، وطبقا لقواعد ميثاقها ولوائحها، من أجل القيام بوظائف لصالحها بصفة مستمرة، وعن طريق التفرغ^(١٣)) 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:

١- توافر صفة الدوام والاستمرار أي أن تكون مهمته في المنظمة مستمرة وغير مؤقتة بعقد أو غير ذلك.
٢- أن يكون عمله 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.
٣- خضوع الموظف الدولي في علاقته بالمنظمة بالنظام القانوني، وأن يسير على وفق أحكام ميثاقها ولوائحها وبتعليمات وأوامر من رؤسائه، ومن لا يعد موظفاً دولياً الذي يخضع في أداء وظيفته لقوانين الدولة التي ينتمي إليها أو تعليماتها.

٤- 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.

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، أي المسؤولية الإدارية أم أنها المسؤولية المدنية أو الجنائية؟

ثانياً: آثار التصرفات، ففي حين تنصرف 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^(١٤).

١٢- محمد سامي عبدالحميد، مرجع سابق ص ٢٩٩.

١٣- مفيد شهاب، مرجع سابق ص ١٤٨.

١٤- محمد سامي عبد الحميد - مصدر سابق - ص ٣٠١.

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 مواثيق المنظمات الدولية من خلال أنظمتها الأساسية والإدارية، وكما يكون التفصيل أكثر في اللوائح الداخلية التي تحكم النظام القانوني لكل منظمة. 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 وتحدد الواجبات والمهام الملقاة على عاتقه، وتعطى من خلاله الحصانات والامتيازات الدولية للموظف 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^(١٥). إن المقصود بالنظام القانوني للموظف الدولي مجموعة القواعد القانونية التي تحكمهم منذ أن يتولون مهام مناصبهم إلى يتركوها لأي سبب من الأسباب^(١٦). 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، وتربط 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^(١٧):

١- 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 ودولة جنسيته، فالصلة موجودة وقائمة حتى خلال الفترة التي يكرس فيها العامل نشاطه لخدمة المنظمة ولكن تقوم الصلة في الحدود غير المخلة بولاء للعامل للمنظمة.

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

^{١٥} - عبدالعزيز محمد سرحان، مرجع سابق ص ١٣٦.

^{١٦} - محمد سعيد الدقاق، التنظيم الدولي، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص ١٧٩.

^{١٧} - محمد سامي عبد الحميد، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

٢- الولاء للمنظمة وفقاً لما يصدر له من تعليمات عن أجهزتها المختصة أو من رؤسائه من العاملين الآخرين ، ويلتزم كذلك بتقليب مصالحها 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 ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٤٥، ومع ذلك فإن هذه اللجنة أخذت بعين الاعتبار أن الحكومة التي يحمل الموظف جنسيتها هي وحدها التي تستطيع أن تقدر كفاية هذا المرشح^(١٨).

كما اشترطت الأمم المتحدة مراعاة التوزيع الجغرافي بين دول أعضاء المنظمة وقد وضعت ذلك في المادة (٣/١٠١) 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 طالبت إليها ترشيح من تأنس فيه الصلاحية للعمل بها من مواطنيها^(١٩)، ومن الأمور التي كانت تعيق الشخص في اختيار الوظيفة الدولية في بعض الأحيان القوانين الداخلية منها القانون المصري رقم ٢٢ الصادر في فبراير ١٩٥٦م الذي تضمن عقوبة بالسجن من ست شهور إلى سنتين والغرامة من ٢٠٠ إلى ١٠٠٠ جنية بالنسبة لكل مصري يقبل وظيفة إحدى المنظمات الدولية بدون الحصول على الموافقة مسبقاً من حكومته^(٢٠)، 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، واتاحت 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:

^{١٨} - عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص ١٣٧.

^{١٩} - محمد سامي عبد الحميد - مصدر سابق - ص ٣٠٥.

^{٢٠} - عبد العزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص ١٤٤.

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)^(٢١) من حيث نشأة العقد وتنفيذه وأثاره وقد نص النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة على أن (نطاق الالتزامات التعاقدية يجب أن تحدد بدقة في إطار ما ورد في رسالت التعيين من بنود صراحة أو ضمناً)^(٢٢) 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)^(٢٣).

وعلى ذلك فإن القول بأن هذه العلاقة من طبيعة الروابط العقدية يجعل الموظف الدولي يقع بعيداً عن المضاجات التي تترتب حتماً عن التعديلات التي قد تطرأ بعد دخوله في الخدمة ولكن الأخذ بهذا الحل يؤدي إلى تصحيح الإدارة مقيدة بشروط العقد حتى لو كان في ذلك الأضرار البالغة بسير المرافق الدولية^(٢٤).

ثم أن هذا المذهب بدت عوامل الخلل فيه عندما عجز عن تبرير وضع الموظف العام إذا توافرت شروط معينة يكون مسؤولاً عن إعماله ليس فقط في مواجهة الإدارة وهي الطرف الثاني في العقد بل وأيضا في مواجهة المتعاملين مع هذه الإدارة، مع أنهم ليسوا طرفاً في العقد، وهذا يتناقض مع أهم قواعد العقد التي تقر أن العقد لا تكون له أية آثار بالنسبة للغير^(٢٥).

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 مواثيق 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 منتسبها على وفق سير العمل داخل المنظمة^(٢٦).

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 مرن تضعه المنظمة وهذا النظام قابل للتغيير حسبما تقتضيه مصلحة المنظمة^(٢٧)، 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) .

وقررت المحكمة الإدارية لمنظمة الأمم المتحدة في إحدى قضاياها أن (السيد مورثيد) ، الذي كان يعمل في مقر منظمة الأمم المتحدة في جنيف ، أحيل إلى التقاعد لبلوغه السن القانونية ، ورفض الأمين العام للأمم المتحدة

٢١ - المادة ٢/١ من النظام الأساس لموظفي الأمم المتحدة .

٢٢ - القاعدة ١/٢٠٤ من النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .

٢٣ - إسماعيل فاضل الشمري ، مصدر سابق ، ص ١٨٦ .

٢٤ - عبدالعزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص ١٥٩

٢٥ - عبدالعزيز محمد سرحان، مصدر سابق، ص ١٦٠

٢٦ - د. جمال طه ندا ، مصدر سابق ، ص ١٠٤-١٠٥ .

٢٧ - د. أحمد أبو الوفا محمد ، مصدر سابق ، ص ١٣١ .

منحه مبلغ مكافأة تغيير محل الإقامة لهذا قام هذا الموظف بالطعن في قرار الأمين العام لأنه يمتلك حقا مكتسبا، وهنا يمس حقه بموجب المادة ١/١٢ من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة، وأن المدعي قد حرم من حقه في الحصول على منحة الإعادة إلى الوطن^(٢٨).

وقد أنهت عصبة الأمم عام ١٩٢٥ 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^(٢٩).

ويمكن القول أن الاتجاه العام في مواثيق المنظمات الدولية، وتفسيرات المحاكم الإدارية الدولية يأخذ بالاتجاه التنظيمي للعلاقة الوظيفية وهذا يتواءم مع الجزء 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)^(٣٠) 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)^(٣١).

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

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:

- ١- 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.
- ٢- يجب التمييز بين العامل الدولي والموظف الدولي، وذلك لما يترتب على ذلك من قواعد ومراكز قانونية مختلفة، تحكم كلاً منهم في نظامهم القانوني.
- ٣- 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.
- ٤- إن الغموض ما زال يكتنف المركز القانوني للموظف الدولي، فهو مر بمرحلة مذهبية في تحديد مركزه القانوني الذي استقر حالياً بمذهب (تعاقدية-تنظيمي) وهو اقرب لتكيف القانوني السليم.

٢٨- د. صلاح الدين فوزي، المرجع السابق، ص ١٥٩، ١٦٠.

٢٩- إسماعيل فاضل الشمري، المرجع السابق، ص ٧٥.

٣٠- المادة ٢/٩ من النظام الداخلي لليونسكو.

٣١- المادة ١/١ من النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.

المراجع:

-القوانين واللوائح:

- ١- ميثاق الأمم المتحدة.
 - ٢- النظام الأساسي لموظفي الأمم المتحدة.
 - ٣- النظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة .
 - ٤- نظام موظفي مجلس أوربا .
 - ٥- النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية.
 - ٦- النظام الداخلي لليونسكو.
 - ٧- اللائحة الداخلية لموظفي الأمم المتحدة.
 - ٨- اللائحة الداخلية لموظفي جامعة العربية.
- الكتب:-

- ١- الوسيط في القانون الدولي العام، د.محسن الشيشكلي، الجزء الأول، منشورات الجامعة الليبية، كلية الحقوق.
- ٢- القضاء الإداري الدولي، إسماعيل فاضل حلواص الشمري، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بغداد.
- ٣- النظام القانوني للوظيفة العامة الدولية (دراسة مقارنة)، صلاح الدين فوزي، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٩١م .

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

- ٥- القانون الدولي الإداري، عبد العزيز محمد سرحان، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٩٠م
 - ٦- المنظمات الدولية، مفيد شهاب، الطبعة التاسعة، دار النهضة العربية ١٩٨٩م.
 - ٧- - التنظيم الدولي، محمد سامي عبد الحميد، النشر منشأة المعارف بالإسكندرية ٢٠٠٤م.
 - ٨- - التنظيم الدولي، محمد سعيد الدقاق، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٤م.
 - ٩- حسين العطار، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى ، مطبعة شفيق، بغداد ١٩٧٠م
- البحوث:-

- ١- التطور التاريخي لنظام الموظف الدولي، بحث منشور في ألتنت aekmedbahmane@gmail.com منتدى العلوم القانونية والإدارية.
- ٢- د. مفيد شهاب، سند ونطاق حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين ، المجلة المصرية للقانون الدولي العام عدد (٤٣) لسنة ١٩٨٧